

Spillet om delelinja

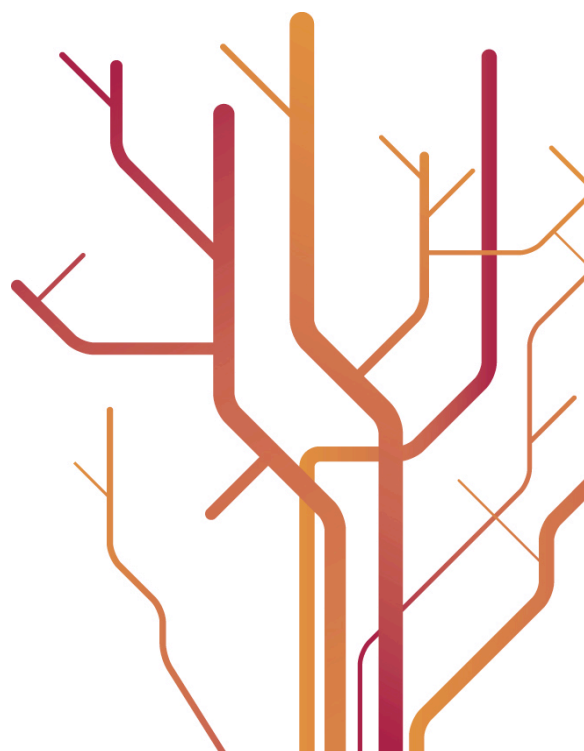
En tonivåanalyse av forhandlingene om grense i Barentshavet og Polhavet



Silje Charlotte Solstad

Masteroppgave i statsvitenskap
STV-3900

November 2012



Forord

Å ha ett år tilgjengelig til å skrive en oppgave virker i utgangspunktet som et hav av tid. Etter hvert som prosjektskisse, teoretisk og metodisk rammeverk og datainnsamlingen skrider fram skjønner man at det ikke er det. Å skrive masteroppgave har vært som å foreta en jordomseiling på veldig kort tid, men alltid med et definitivt mål i horisonten: å vise fram og gi videre den kunnskapen jeg har tilegnet meg underveis.

På denne reisen var jeg slett ikke alene, selv om man ofte kan føle at oppgaveskriving er en ensom seilas. Mange fortjener en stor takk. En første takk går til mamma, pappa og Sissel som har lært meg å stille kritiske spørsmål, reflektere over mine meninger og argumentere for hvorfor akkurat dette har vært veien min å gå. Dere er mine forbilder!

Takk til Donia Lina Nilsen, Ingeborg Johnsen og Åshild Skjegstad Lockert for konstruktive tilbakemeldinger på oppgaven. Uten dere ville sluttresultatet vært ganske annerledes.

Takk til Geir Hønneland ved Fridtjof Nansens Institutt for faglige råd og veiledning på oppgaven.

Og til slutt, tusen takk til min kjæreste og beste venn, Renard, for at du med tålmodighet og livreddende kokkekunnskaper har tatt ekstra godt vare på meg i løpet av det siste året.

Det har vært inspirerende å jobbe med spørsmålene knyttet til delelinjeavtalen og det er med stolthet jeg nå leverer oppgaven innen normert tid.

Silje Charlotte Solstad
Tromsø
15. november 2012

Antall ord: 27425

Innholdsfortegnelse

1 En studie av delelinjeforhandlingene mellom Norge og Russland om grense i Barentshavet og Polhavet	1
1.1 <i>Innledning</i>	1
1.2 <i>Problemstilling</i>	2
1.2.1 <i>Begrunnelse for valg av problemstilling</i>	3
1.3 <i>Valg av empirisk case</i>	4
1.3.1 <i>Delelinjeforhandlingene mellom Norge og Russland som case</i>	4
1.4 <i>Teoretisk rammeverk for oppgaven</i>	6
1.5 <i>Oppgavens struktur</i>	7
2 Bakgrunn for forhandlingene om maritim grense i Barentshavet og Polhavet	9
2.1 <i>Innledning</i>	9
2.2 <i>En utvidet forhandling om maritim avgrensing</i>	9
2.2.1 <i>Avgrensing og bilateralt samarbeid</i>	10
2.3 <i>Utvikling av det havrettslige rammeverket</i>	11
2.3.1 <i>Kyststatens rettigheter</i>	13
2.4 <i>Geopolitiske endringer i Arktis</i>	13
2.4.1 <i>Fra periferi til militærstrategisk stilling</i>	13
2.4.2 <i>Økonomiske interesser i Arktis</i>	15
2.5 <i>Arktisk samarbeidsklime</i>	16
2.5.1 <i>Norge og Russland – et mangfoldig forhold</i>	16
2.6 <i>Oppsummering</i>	17
3 Teoretiske perspektiver på internasjonale forhandlinger	19
3.1 <i>Innledning</i>	19
3.2 <i>Den teoretiske linken mellom innenrikspolitikk og utenrikspolitikk</i>	19
3.2.1 <i>Innenrikspolitikk som basis for å studere internasjonal politikk</i>	20
3.3 <i>Hvorfor stater forhandler – liberal institusjonalisme</i>	21
3.4 <i>Hvordan stater forhandler – Putnams tonivåteori</i>	22
3.4.1 <i>Menneskets rolle – forhandlingslederens strategi</i>	23
3.5 <i>Oppsummering og operasjonalisering</i>	25
3.5.1 <i>Mot en analyse</i>	25
4 Metodisk tilnærming og vurderinger	27
4.1 <i>Innledning</i>	27
4.2 <i>Hva kvalitativ forskning og casestudier kan bidra med</i>	27
4.3 <i>Situerthet og objektivitet – faren for å være partisk</i>	28
4.3.1 <i>Validitet, reliabilitet og generalisering</i>	28
4.4 <i>Intervju som metode – samtale som forskning</i>	29
4.4.1 <i>Valg av informanter og research-samtaler</i>	30
4.4.2 <i>Informanter</i>	30
4.4.3 <i>Eliteintervju</i>	31
4.4.4 <i>Intervju kvalitet</i>	31
4.4.5 <i>Transkribering og koding</i>	32
4.5 <i>Skriftlige kilder</i>	32
4.6 <i>Etiske problemstillinger</i>	33
4.7 <i>Oppsummering</i>	34
5 Framgang og stillstand i løpet av 40 år med forhandlinger	35
5.1 <i>Innledning</i>	35

5.2	<i>Forhandlingsform- og format</i>	36
5.3	<i>Sovjetunionen som forhandlingspart</i>	37
5.3.1	Fiskeriforvaltningen og Gråsoneavtalen	38
5.3.2	Den kalde krigen og stillstand i forhandlinger	40
5.3.3	Vilje til kompromiss – forhandlinger i stampe	41
5.3.4	Forhandlinger blir tatt opp igjen – Sovjetunionen faller	41
5.3.5	Russland entrer scenen	41
5.4	<i>Fra 2000 fram mot løsning i 2010</i>	42
5.4.1	Intensivering av forhandlingene	43
5.5	<i>En endelig maritim grense</i>	44
5.6	<i>Oppsummering</i>	45
6	Fra motsetninger til kompromiss – en avtale om avgrensing og samarbeid	47
6.1	<i>Innledning</i>	47
6.2	<i>Fellesuttalelsen</i>	47
6.2.1	Forslag til tillegg til avtalen	49
6.3	<i>Delelinjeavtalen av 15. september 2010</i>	49
6.3.1	Grenselinja	50
6.3.2	Fiskerisamarbeid	51
6.3.3	Petroleumssamarbeid	51
6.4	<i>Ratifisering</i>	51
6.4.1	Norsk konsensus om en politisk bragd	52
6.4.2	Makta som rår i Russland – et knapt flertall for avtalen	52
6.5	<i>Oppsummering</i>	53
7	En analyse av betydningen av innenrikspolitiske faktorer og geopolitisk kontekst i delelinjeforhandlingene	55
7.1	<i>Innledning</i>	55
7.2	<i>Nivå II: Innenrikspolitisk påvirkning på norsk forhandlingsrom</i>	55
7.2.1	Petroleumsindustrien som innenrikspolitisk drivkraft for Norge	56
7.2.2	Nordområdesatsingen som drivkraft i forhandlingene	58
7.2.3	Norske fiskeriinteresser knyttet til delelinjespørsmålet	60
7.2.4	Militærstrategiske hensyn for Norge i forhandlingene	61
7.2.5	Nivå II: Institusjoner	62
7.2.6	Nivå I: Forhandlingslederens strategi	63
7.3	<i>Hvordan Norges forhandlingsrom ble formet av disse interessene</i>	64
7.4	<i>Nivå II: Innenrikspolitisk påvirkning på russisk forhandlingsrom</i>	66
7.4.1	Petroleumsindustrien som innenrikspolitisk drivkraft	66
7.4.2	Russiske fiskeriinteresser i delelinjeforhandlingene	69
7.4.3	Militærstrategiske hensyn i delelinjeforhandlingene	70
7.4.4	Russlands arktiske strategi	71
7.4.5	Nivå II: Institusjoner	72
7.4.6	Nivå I: Forhandlingslederens strategi	74
7.5	<i>Hvordan Russlands forhandlingsrom ble formet</i>	74
7.6	<i>Det internasjonale system og den geopolitiske kontekstens betydning</i>	75
7.6.1	Fra militærstrategisk sone til samarbeidsarena	76
7.6.2	Betydningen av utviklingen av Havretten som rettspraksis	77
8	Avsluttende kommentarer	81
8.1	<i>Innledning</i>	81
8.2	<i>Innenrikspolitiske faktorerens betydning i delelinjeforhandlingene</i>	81
8.3	<i>Den geopolitiske kontekstens rolle i delelinjeforhandlingene</i>	84
8.4	<i>Et overlappende forhandlingsrom</i>	85

<i>8.5 Kostnadene ved en ikke-avtale</i>	85
<i>8.6 Oppgavens bidrag – og noen veier videre</i>	86
Referanser	88
<i>Vedlegg 1. Intervjuguide</i>	93
<i>Vedlegg 2. Skriftlig informasjon om intervju</i>	95

1 En studie av delelinjeforhandlingene mellom Norge og Russland om grense i Barentshavet og Polhavet

1.1 Innledning

I april 2010 befinner en nordnorsk journalist seg i Moskva og blir gjort oppmerksom på at statsminister Jens Stoltenberg har besøkt den russiske presidenten Dimitrij Medvedev uten en formell agenda. Det har også vært møter mellom russiske og norske embetsfolk på kontinentet, men ingen informasjon fra møtene har blitt offentliggjort. I tillegg skal Medvedev på norgesbesøk i slutten av april. Disse hendelsene gjør at journalisten ber redaktøren i regionavisa Nordlys rydde spalteplass. Han legger to og to sammen, og tror at den maritime grensen mellom Norge og Russland endelig er satt.

Forhandlingene om grense i Barentshavet og Polhavet er et uttrykk for et fenomen i internasjonal politikk. Maritime avgrensinger mellom kyststater kom sterkt på agendaen etter at Genève-konvensjonen av 1958 om kontinentalsokkelen og Havrettskonvensjonen av 1982 bekreftet kyststatenes rett til kontinentalsokkel og adgang til å etablere 200 nautiske mils eksklusive økonomiske soner (EEZ). Siden konvensjonen ikke gir entydige retningslinjer om hvor grensene skal gå, er forhandlingene i stor grad politiske. Dette gjør de interessante i et statsvitenskapelig perspektiv. Det knytter seg en rekke interessekonflikter i forbindelse med tilgang til ressurser på havbunn og i havet. Da Norge og Russland opprettet sine territorielle og økonomiske soner, overlappet disse i Barentshavet. Behovet for en delelinje for å avklare jurisdiksjon og råderett gjorde seg tidlig gjeldende. Fra de første uformelle drøftelser i 1970 tok det imidlertid 40 år å komme til enighet.

Journalisten i avisa Nordlys hadde rett. På en pressekonferanse i Oslo 27. april 2010 presenterte Stoltenberg og Medvedev at de var kommet til tentativ enighet om hvor grensen skulle gå. Samme år ble avtalen underskrevet i Murmansk 15. september. Overenskomsten om delelinja i Barentshavet og Polhavet ble ratifisert i det russiske og det norske parlamentet året etter og 7. juli 2011 trådte avtalen i kraft.

Delelinjeavtalen ble ikke like godt mottatt i begge land. Mens tverrpolitisk konsensus rådet hos Stortingets medlemmer, var det misnøye hos opposisjonen i Statsdumaen. I Russland var det kun presidentens parti, Det forente Russland, som støttet overenskomsten. Med et alminnelig flertall i Dumaen gikk avtalen gjennom. Et viktig element av forhandlingene var både å sørge for enighet mellom forhandlingsdelegasjonene, i tillegg til og sikre at landenes parlament ville støtte avtalen. En avgrensning kunne derfor ikke være i konflikt med viktige nasjonale og innenrikspolitiske interesser i verken Norge eller Russland.

Den geopolitiske konteksten som forhandlingene har foregått i har endret seg drastisk i løpet av de siste 40 år. Fra å være en militærstrategisk sone under den kalde krigen, har Arktis i dag fått økt oppmerksomhet både som næringsarena, forskningsfelt og åsted for tverrnasjonalt samarbeid. Arktiske stater har fått følge av EU, Kina og en rekke andre aktører i sine aktiviteter i nord. Havrettskonvensjonen har utviklet seg parallelt med disse endringene og har befestet seg som det rettslige rammeverket. Sovjetunionen falt, og Russland entret scenen med et annerledes utgangspunkt på den internasjonale arena – også i Arktis. Russlands utenrikspolitikk er fortsatt preget av sikkerhetspolitisk tankegang, men den militære retorikken er tonet ned i det russiske nord (Baev, 2010; Zysk, 2010).

Denne masteroppgaven studerer om og hvordan innenrikspolitiske og geopolitiske faktorer kan ha påvirket delelinjeforhandlingene om grense i Barentshavet og Polhavet. Oppgaven tar dermed sikte på en analyse av to nivåer i den internasjonale forhandlingen mellom Norge og Russland.

1.2 Problemstilling

Problemstillingen i denne oppgaven er: *Hvilken rolle spilte innenrikspolitiske faktorer og den geopolitiske kontekst i delelinjeforhandlingene mellom Norge og Russland?*

Problemstillingen fordrer en todelt besvarelse. For det første om innenrikspolitiske forhold hadde noen som helst betydning for forhandlingene og i så tilfelle: på hvilken måte? For det andre om den geopolitiske konteksten i Arktis hadde noe å si for at løsningen kom i 2010.

I denne oppgaven trekker jeg inn tre konkrete politiske og økonomiske interesser som uttrykk for de innenrikspolitiske faktorer: de sikkerhetspolitiske, fiskerinæringens samt petroleumsindustriens interesser. Disse tre temaene har vært viktige problemstillinger knyttet til forhandlingen. Den maritime avgrensingen påvirker direkte fiskerihåndhevelsen i det tidligere omstridte området, den definerer hvilket land eventuelle petroleumsforekomster tilhører og den berører den sikkerhetspolitiske dimensjonen i området. Forhandlingene har til tider stoppet opp som følge av uenigheter om en eller flere av disse faktorene. Jeg undersøker hvordan disse interessene kan ha påvirket forhandlingene om delelinja. Som et uttrykk for partenes politiske og økonomiske strategier i området inkluderer jeg i tillegg den nåværende norske regjeringens nordområdesatsing og Russlands arktiske politikk fra 2008 i analysen.

De faktorer jeg trekker inn i den geopolitiske konteksten er utviklingen av den havrettslige rettstilstanden som har blitt anvendt i Arktis, Sovjetunionens fall samt den politiske interessen og fokuset som området har fått etter den kalde krigen.

1.2.1 Begrunnelse for valg av problemstilling

Valget av problemstilling bunner i en antakelse om at delelinjeforhandlingene mellom Norge og Russland foregikk på flere enn ett nivå. I forhandlingen om grense i Barentshavet og Polhavet antar jeg at forhandlingslederne måtte balansere et hensyn til de innenrikspolitiske krav og forventninger som finnes i eget land, med sin motparts preferanser i forhandlingssituasjonen. I Norge er internasjonale avtaler for eksempel ikke bindende før Stortinget har godkjent og implementert avtalen i gjeldende lov. Russland er å regne som et presidentstyre med svært begrensede parlamentariske trekk, men de har likevel en ratifiseringsprosess for internasjonale avtaler i sitt tokammersparlament. Dette eksemplifiserer de to nivåene av forhandlingene som jeg studerer.

Jeg antar videre at den geopolitiske konteksten påvirket delelinjeforhandlingene. Endringene i Arktis kan ha ført til andre insentiver for å samarbeide og for å inngå kompromiss. I analysen inkluderer jeg derfor både den geopolitiske kontekst i Arktis samt de innenrikspolitiske faktorer i Russland og Norge.

1.3 Valg av empirisk case

Delelinjeforhandlingene mellom Norge og Russland er interessant i et statsvitenskapelig perspektiv fordi den er et uttrykk for et bredere fenomen i internasjonal politikk. I kjølvannet av utviklingen av Havrettskonvensjonen har behovet for å forhandle om maritime grenser økt. Av rundt 400 mulige maritime grenser var det i 2006 under halvparten som var avklart (Anderson, 2006). Norge og Russlands forhandling var en av de mange uløste grensetvistene. Før 2010 har det vært forsket en del på hvorfor partene ikke klarte å komme til løsning. Etter at grensen kom er det derfor passende med en studie som kan forsøke å belyse hvorfor delelinja var en realitet etter 40 år med forhandlinger.

1.3.1 Delelinjeforhandlingene mellom Norge og Russland som case



Kart 1. Kompromisslinjen, Norges midtlinjekrav og Russlands sektorlinjekrav (NRK.no, 27.04.2010b).

Delelinjeavtalen mellom Norge og Russland har blitt omtalt som en overraskende løsning (Hoel, 2010). Delelinja i Barentshavet og Polhavet deler de tidligere omstridte områdene i to like store arealer. Få hadde forventet en så likeverdig fordeling mellom de to forhandlingspartene – spesielt tatt i betraktning Russlands størrelse til sammenligning med Norge. I det norsk-russiske forholdet har Norge ved flere anledninger stilltiende måtte akseptere den mektigere naboens atferd. Russernes overfiske i Barentshavet, hemmelige seismiske petroleumundersøkelser og invitasjon

til utenlandske oljeselskap om prøveboring i omstridte områder, har provosert norske politikere og embetsverk (Tamnes og Jensen, 1997). Norge har hatt få effektive sanksjonsmidler for å balansere mot naboens maktbruk.

Til tross for det asymmetriske maktforholdet er delelinjeavtalen tilsynelatende preget av balanse og rettferdighet i fordelingen av områder på begge sider av grensen. Russland hadde ikke presset gjennom sin preferanse om avgrensning ved sektorlinja og Norge hadde fått mer enn de hadde håpet på. Partene var enige om å legge Havrettskonvensjonen til grunn, men siden konvensjonen ikke gir entydige retningslinjer for avgrensning har forhandlingene i stor grad vært politiske. Krefter som petroleumsindustri, fiskeriinteresser og sikkerhetspolitiske interesser har vært sentrale tema som tidvis har stoppet opp forhandlingene (Tamnes og Jensen, 1997). I 1998 forsøkte president Boris Jeltsin å beordre delelinjesaken løst (Kvalvik, 2005). Dette lot seg følgelig ikke gjøre på dette tidspunktet. Først måtte partene komme til omforent enighet om blant annet de tre sentrale interessene som ble berørt av avgrensingsspørsmålet. Det kom til å ta ytterligere 12 år.

Etter at avtalen ble annonsert oppsto det vidt forskjellige reaksjoner i Russland og i Norge. Mens man i Norge karakteriserte delelinjeavtalen som en politisk bragd, gikk fiskerisektoren i Nordvest-Russland sammen med opposisjonspolitikere i Statsdumaen for å protestere. De var ikke fornøyde med avtalen og forsøkte å argumentere for en ny forhandling. Fiskerne mente at Russland, som konsekvens av inngåelsen av avtalen med Norge, ville miste enorme ressurser. Ifølge den russiske avisa AiF na Murmane kunne avtalen medføre tap på så mye som 50-60 prosent av fiskefangsten (Århus, 2012: 69). Fiskerne henviste til den sovjetiske vestlige havgrensen som hadde innbefattet Spitsbergen siden 1926. De var bekymret for at innskrenket adgang til å fiske fritt i disse områdene ville medføre en sosialøkonomisk-omveltning for befolkningen i nordlige deler av Russland.

Andre russiske kommentatorer utviste bekymring for tap av petroleumsressurser til Norge og mente at Russland hadde gjort unødvendige innrømmelser til det lille landet. Ifølge beregninger gjort av det amerikanske statlig vitenskapelige byrået, United States Geological Survey, befinner 22 prosent av verdens uoppdagede oljereserver seg i Arktis (St.meld.nr.7, 2011-2012: 111). Det ble hevdet at Russland

nå mistet et viktig forhandlingskort fordi nordmenn er mer avhengige av eventuelle petroleumsressurser i områdene nær delelinja enn det russerne er (Århus, 2012: 64). Bare minutter etter at avtalen trådte i kraft 7. juli 2011 var norske forskningsfartøy på plass i de tidligere omstridte områdene for å skyte seismikk. På konferansen Arctic Frontiers i Tromsø annonserte olje- og energiminister Ola Borten Moe at han vil be Stortinget allerede i 2013 om å åpne området vest for delelinja for petroleums- og gassutvinning (Moe, 23.01.2012). Russland har imidlertid ikke utvist noe hastverk med å komme i gang med oljeleting i området (Moe m.fl., 2011). Dette gir et umiddelbart inntrykk av at Norge har hatt et sterkere insentiv enn Russland om å få en avklart grense i Barentshavet på grunn av behovet for nye leiteområder.

Russland har på sin side hatt andre insentiv for å få avklart grensen. I 2007 overrasket russerne verden med å plante et russisk flagg på havbunnen i Polhavet. Flaggplantingen var en del av en større kartlegging der Russland bruker seismikk og geologiske data for å hevde at kontinentalsokkelen deres strekker seg helt opp til Nordpolen (Gerhardt m.fl., 2010: 996). Så seint som i 2009 ble det i den havrettslige litteraturen diskutert muligheten for et eget rettslig regime for Arktis, basert på mønster etter Antarktistraktaten (Hønneland, 2012: 72). Dette er imidlertid ikke i Russlands interesse (Moe og Jørgensen, 2010). Russland og Norge har ved å signere en avtale som de forankrer i havretten sendt et sterkt signal om at Havrettskonvensjonen gjelder i Arktis. Sammen med de øvrige arktiske statene har de underskrevet Ilulissat-erklæringen av 2008, som stadfester enighet om å avgjøre uløste spørsmål med bakgrunn i den gjeldende internasjonale rettstilstanden. Videre kan Russland ha hatt insentiver for å knytte et tettere samarbeid med Norge, blant annet på petroleumssektoren, men også på grunn av norsk tilknytning til europeiske og amerikanske markeder (NOU, 2003:32: 93).

1.4 Teoretisk rammeverk for oppgaven

Problemstillingen i denne oppgaven undersøker både den geopolitiske konteksten og de innenrikspolitiske faktorerers eventuelle påvirkning på delelinjeforhandlingene. For å besvare problemstillingen benytter jeg et teoretisk perspektiv som kombinerer forklaringer på hvordan og hvorfor stater forhandler.

Robert D. Putnams (1988) teori beskriver hvordan stater må forholde seg til to nivå i internasjonale forhandlinger. En forhandlingsleder må ofte både forhandle med de innenrikspolitiske faktorer samtidig med å balansere sine preferanser mot en internasjonal forhandlingsmotpart. Putnam (1988) ser derfor på hvordan de innenrikspolitiske faktorene er med på å forme utenrikspolitikken. Tonivåteorien må utfylles med et perspektiv på hvorfor stater forhandler. En teori som bidrar med en forklaring på dette kan finnes i en utvikling av interdependens-skolen, kalt liberal institusjonalisme. Teorien hevder at regional, økonomisk og nasjonal integrasjon åpner opp for alternative måter for stater å forhandle og samarbeide på (Burchill, 2001: 39). Teoriene beveger seg dermed forbi klassiske neorealitistiske og neoliberalistiske perspektiv på internasjonal politikk.

Tonivåteorien og liberal institusjonalisme kombineres i det teoretiske rammeverket nyttegjort i oppgaven. Perspektivet muliggjør dermed en tonivåanalyse av delelinjeforhandlingene mellom Norge og Russland.

1.5 Oppgavens struktur

I **kapittel 2** i oppgaven beskrives hvordan behovet for de første delelinjeforhandlingene oppstod, samt den geopolitiske konteksten forhandlingene har foregått i. Arktis har vært gjenstand for markante endringer i løpet av de siste 40 år. Her inngår utviklingen av havretten som rettslig rammeverk og endringene i det politisk fokus i området. I tillegg vies det bilaterale forholdet mellom Norge og Sovjetunionen/Russland plass.

Kapittel 3 og 4 introduserer det teoretiske og metodologiske rammeverket for oppgaven. Teorikapitlet fremhever de analogier og begreper som benyttes i analysen. I metodekapitlet argumenter jeg for at et kvalitativt casestudie er den mest hensiktsmessige metodikk for å besvare problemstillingen.

I **kapittel 5** gis et historisk tilbakeblikk på de viktigste trekkene ved forhandlingene gjennom 40 år. Fra Sovjetunionen som forhandlingsmotpart til Russland entrer scenen har forhandlingene sett både framgang og tilbakegang i løpet av 40 år.

Kapittel 6 tar for seg den endelige delelinjeavtalen og ratifikasjonsprosessen.

Kapittel 7 analyserer det empiriske materialet i lys av det teoretiske perspektivet, mens **kapittel 8** til sist oppsummerer og vurderer funnene i oppgaven.

2 Bakgrunn for forhandlingene om maritim grense i Barentshavet og Polhavet

2.1 Innledning

Behovet for en delelinjeavtale oppsto i tråd med utviklingene i den internasjonale rettstilstanden. Allerede i 1957 ble det foretatt en avgrensing av overlappende territorialfarvann for Norge og Sovjetunionen i Barentshavet. Polhavet ble inkludert i forhandlingene blant annet etter at Havrettskonvensjonen av 1982 gjorde det mulig å etablere kontinentalsokkel opp mot 350 nautiske mil. De rettigheter som kyststatene kan tilegne seg i tråd med havretten har vært et viktig moment i forhandlingene om delelinja.

Videre vil dette kapitlet ta opp den geopolitiske kontekst som forhandlingene har foregått i. Etter den kalde krigen endret situasjonen i Arktis seg på flere måter. For det første gjorde klimaendringer, smeltende havis og et svekket biologisk mangfold at man fikk en økt forskningsinnsats og politiske tiltak i området. Blant annet har dette medført et styrket samarbeid mellom Norge og Russland på så forskjellige områder som blant annet helsepolitikk, atomsikkerhet og næringsutvikling.

For det andre gikk Arktis fra å være en militærstrategisk viktig sone under den kalde krigen for USA og Sovjetunionen, til å se en markant nedgang i maktpolitiske spenninger. I dag er stabilitet og forutsigbarhet stikkord for det praktiske samarbeidet mellom de arktiske statene (Baev, 2010; Lavrov, 2011). Arktis tiltrekker seg også andre interessenter på grunn av de lovende utsiktene til nye handelsruter, mulige petroleumsforekomster og rike fiskeressurser.

2.2 En utvidet forhandling om maritim avgrensing

Behovet for delelinja meldte seg allerede i 1957 da Norges fire mils brede territorialfarvann ble avklart. Sovjetunionens territorialfarvann strakk seg 12 nautiske mil fra kysten (Churchill og Ulfstein, 1992: 54). Dermed hadde Sovjetunionen og Norge farvann som støtte opp mot hverandre. En avtale om avgrensing i et lite

område sør i Varangerfjorden kom på plass samme år og ble siden revidert og utvidet i 2007 (Aasen, 2010; Churchill og Ulfstein, 1992). I 1957 hadde verken Norge eller Sovjetunionen andre maritime soner. Industridepartementet i Norge foreslo i 1967 overfor Utenriksdepartementet å innlede forhandlinger om en fullstendig maritim grense med Sovjetunionen. Fra Industridepartementet sin side var dette først og fremst motivert av ønsket om å starte oljeleting nord for 62. breddegrad (Tammes og Jensen, 1997: 292). Etter flere norske henvendelser om forhandlinger, ble de første uformelle drøftelser gjennomført i 1970.

Behovet for ytterligere forhandling om en fullstendig maritim grense opp til Polhavet oppsto først og fremst som en konsekvens av opprettelsen av økonomiske soner, først da Norge etablerte sin i 1977 og siden da Sovjetunionen etablerte sonen i 1982. Norge utvidet sitt territorialfarvann til det maksimale, 12 nautiske mil, i 2004¹ (Store norske leksikon, 2012). I dag har Norge og Russland krevd både en kontinentalsokkel og økonomiske eksklusive soner utover territorialfarvannet².

2.2.1 Avgrensning og bilateralt samarbeid

I maritime grensetvister skiller man mellom saker som gjelder avgrensning og saker som gjelder fordeling (Aasen, 2010: 6). I det første tilfellet baserer avgrensingen seg på predefinerte kriterier som påvirker retning på grensen, så som geografiske og geomorfologiske³ karaktertrekk ved kystene som er involverte. I fordelingssaker skjer det en likhetsfordeling, og da i områder som ikke knytter seg til en kyst og som egentlig ikke tilhører noen. Dette skillet stammer fra *”the North Sea Continental Shelf case”* i 1969 der den internasjonale domstolen ble bedt om å stadfeste prinsippene for sokkel- og havgrenser (Aasen, 2010). Delelinjeforhandlingene mellom Russland og Norge i Barentshavet og Polhavet var følgelig en avgrensingssak og ikke en fordelingssak.

¹ Det forelå i 2003 en egen odelstingsproposisjon om utvidelse av Norges sjøterritorium. Stortinget vedtok 27. juni 2003 lov nr. 57 om Norges territorialfarvann og tilstøtende sone. Loven trådte i kraft 1. januar 2004 for Fastlands-Norge, Svalbard og Jan Mayen, og samtidig ble det opprettet en tilstøtende sone utenfor Fastlands-Norge (Statens kartverk, 17.11.2011).

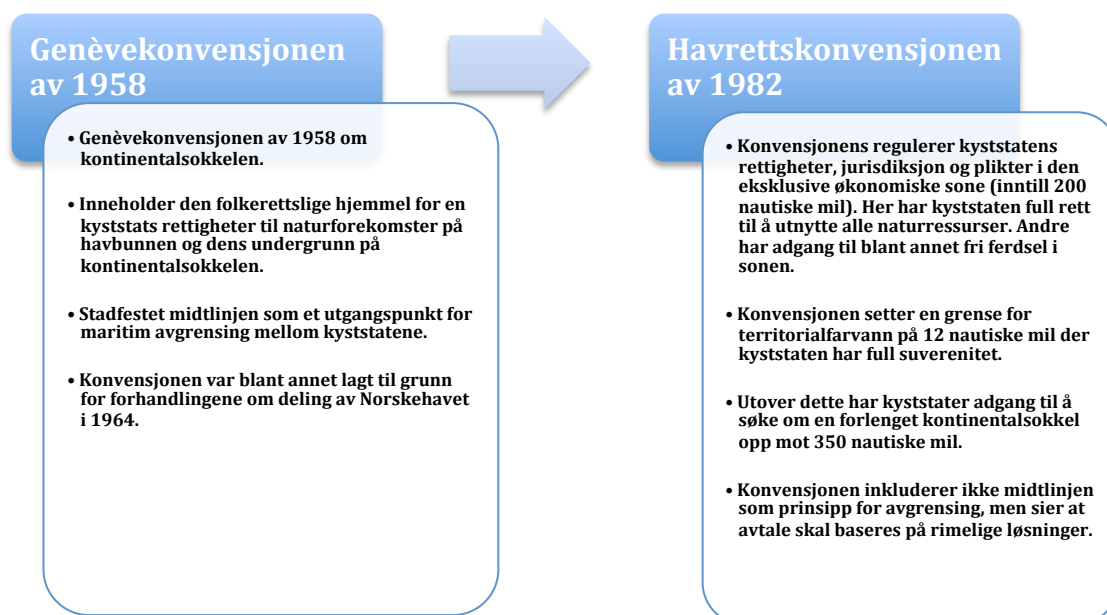
² Se 2.3.1 Kyststatens rettigheter side 13.

³ Landskapets overflate, sammensetning og lignende.

Forhandlingene om grense i Barentshavet og Polhavet har dreid seg om to forhold: avgrensning av kontinentalsokkel og økonomisk sone, samt russernes initiativ om bilaterale ressursregimer som inkluderte havområder langt inn på norsk side (Tamnes og Jensen, 1997; Kvalvik, 2004). Russerne ønsket avtaler der man skulle inngå som likeverdige parter i utvinning av ressurser. Norge ville i det lengste unngå dette i frykt for et juridisk samstyre. Norge har helt siden Stortinget behandlet et sovjetisk forslag om et lignende regime på Svalbard, holdt fast på at norsk jurisdiksjon skal skje uten innblanding fra andre (Tresselt, 1988: 89). Fra tidlig av i forhandlingene har fiskeriresurser og eventuelle petroleumsressurser som strekker seg over på begge sider av grensen vært et tema. Det sikkerhetspolitiske aspektet har i tillegg vært viktig. En avtale måtte i klartekst avgjøre hvilke jurisdiksjoner som gjaldt hvor for å unngå framtidige suverenitetskonflikter.

Det er de norske og russiske insentivene for løsningen som blir interessant for den videre analysen i denne oppgaven. Var petroleumsindustrien i Norge i 2010 fortsatt den viktigste drivkraften for å få til en løsning, slik den var i starten av forhandlingene? Og hvorfor ville russerne inngå bilaterale ressursregimer med Norge? Var et slikt samarbeid fortsatt viktig i 2010?

2.3 Utvikling av det havrettslige rammeverket



Figur 1. Viktige punkter i konvensjonene som omhandler kyststaters rettigheter i hav, på havbunn og sokkel.

Juridisk sett er havet og havbunnen delt inn i soner som definerer hvilke aktiviteter og hvilke rettigheter stater kan håndheve (Churchill og Ulfstein, 1992). På grunn av den geografiske nærheten mellom kyststatene overlappet mange av de maritime sonene og derav kom behovet for å avklare maritime grenser (Churchill og Lowe, 1999). Den internasjonale rettstilstanden som omhandler maritime soner er en miks av internasjonal sedvanerett og traktater – blant annet de fire Genève-konvensjonene av 1958 og FNs Havrettskonvensjon av 1982⁴. Begge parter i delelinjeforhandlingene om grense i Barentshavet og Polhavet har ratifisert kontinentalsokkelkonvensjonen fra 1958 og FNs Havrettskonvensjon (Churchill og Ulfstein, 1992: 57)⁵.

Havrettskonvensjonen gir en internasjonal domstol rett til å dømme i tilfeller man ikke klarer å komme til enighet innen fornuftig tid, men i utgangspunktet er avgrensning et tema for de involverte stater (Churchill og Lowe, 1999: 181; Aasen, 2010: 63). Selv om Norge luftet muligheten overfor Sovjetunionen om å ta saken til en domstol, var det etter 40 år med forhandlinger ingen som krevde en slik behandling (Tamnes og Jensen, 1997).

I sokkelkonvensjonen fra 1958 var midtlinjen stadfestet som prinsippet man skulle forhandle ut fra. Spesielle omstendigheter kunne imidlertid rettferdiggjøre et avvik fra midtlinjen hvis for eksempel store forskjeller i kyststatens form og størrelse var tilfellet. Etter store uenigheter om dette prinsippet gikk man vekk fra en slik konkret oppfordring i Havrettskonvensjonen av 1982. Konvensjonen sier derimot at maritim avgrensning skal skje på grunnlag av internasjonal rett med sikte på å oppnå en rett og rimelig løsning (Churchill og Ulfstein, 1992: 57). Selv om det finnes både konvensjoner og sedvanerett å vise til, er det imidlertid vanskelig å si eksakt hva slags regler som gjelder for maritim avgrensning (Churchill og Ulfstein, 1992: 58). Denne uklarheten har vært med på å gi den politiske dimensjonen til delelinjeforhandlingene i Barentshavet og Polhavet.

⁴ Havrettskonvensjonen trådte i kraft i november 1994.

⁵ Se figur 1 forrige side.

2.3.1 Kyststatens rettigheter

En kyststats jurisdiksjon står sterkest over de nærmeste havområdene – inntil 12 nautiske mils territorialfarvann (Aasen, 2010: 4). Prinsippet er at land dominerer over vann. Utover dette kan en begrenset jurisdiksjon utøves inntil 24 nautiske mil. Inntil 200 nautiske mil kan kyststaten i tillegg kreve suverene rettigheter når det gjelder utforskning og utnyttelse av naturlige ressurser i havet, på havbunnen og på sokkelen (Aasen, 2010: 5). Det er denne sonen som kalles den økonomiske sonen. Ifølge Havrettskonvensjonen kan kyststaten gitt visse kriterier i tillegg søke om en utvidet kontinentalsokkel utover 200 nautiske mil. Dette kan skje i tilfeller der det er bevist og argumentert for en sammenhengende kontinentalsokkel opp mot maksimalt 350 nautiske mil. Her gjelder spesielle regler for utnyttelse av naturressurser. Norge har fått godkjent sin søknad, samt samarbeidet med Russland om felles data for deres søknad. Russland er forventet å levere inn sin søknad tidligst i løpet av 2013 (Hønneland, 2012: 72).

2.4 Geopolitiske endringer i Arktis

Utviklingen av det som skulle bli Havrettskonvensjonen, fra de første drøftelser i Haag på 1930-tallet til konvensjonen endelig trådte i kraft, har gått parallelt med markante endringer i den geopolitiske situasjonen i Arktis. Fra å være en periferi til å bli en militærstrategisk hovedscene for to konkurrerende samfunnssystemer under den kalde krigen, er Arktis i dag en arena for næringsvirksomhet og samarbeid mellom de arktiske kyststatene. Området har i dag en økende strategisk viktighet i internasjonal politikk og demilitariseringen av Arktis har banet vei for andre interesser i nord (Bævre, 2010; Zysk, 2010).

2.4.1 Fra periferi til militærstrategisk stilling

Før oppmerksomheten ble rettet mot ressurser i havet og på havbunnen, smeltende havis og truede dyrearter i Arktis, var det som i norsk politikk i dag kalles nordområdene⁶ nettopp et område i periferien. Det var ikke før seint på 1800-tallet at norsk ekspansjonstrang skulle føre til seinere konflikter om delelinjer og grenser i

⁶ "Nordområdene" og "nordområdepolitikk" er i seg selv norsk politisk terminologi (Hønneland og Rowe 2010: 10). Jeg plasserer derfor Barentshavet mer geopolitisk inn i Arktis heller enn nordområdene, da det er Arktis i sitt hele som ofte er gjenstand for politiske strategier av øvrige stater og aktører.

disse områdene (Tamnes, 1993). Først på 1890-tallet ble Norge opptatt av å konsolidere og fornorske områder som allerede var underlagt norsk jurisdiksjon i nord. På denne tiden var imidlertid interessen i området forbeholdt eventyrlystne ekspedisjoner.

Utnyttelse av Arktis skjedde først under den kalde krigen, da området ble hovedscenen for strategisk konfrontasjon mellom USA og Sovjetunionen (Baev, 2009). Blant annet ble den korte avstanden mellom befolkningssentrene i de to stormaktene via Nordishavet viktig. Luftrommet, vannmassene under isen og landområdene ble brukt for forsvars- og overvåkningsformål (NOU, 2003:32: 25). Under den kalde krigen handlet nordområdepolitikk for Sovjetunionen og Norge naturlig nok om sikkerhetspolitikk (Åtland, 2003: 7). Siden 1960-tallet bygde Sovjetunionen opp sin enorme Nordflåte i Barentshavet. Sammen med luftstasjoner og andre militære installasjoner på Kolahalvøya utgjorde dette den største maritime basen i verden tidlig på 1990-tallet (Churchill og Ulfstein, 1992: 13). For Russland er Nordflåten en av de viktigste militære basene fordi den ikke blir blokkert av is om vinteren, slik de øvrige marinebasene i for eksempel Østersjøen og Svartehavet. I tillegg har Barentshavet vært det operative hovedområdet for Russlands ubåtvirksomhet siden 1970-tallet.

Som militærstrategisk område er Barentshavet derfor fortsatt viktig selv etter at jernteppet mellom Sovjetunionen og USA falt. Den russiske presidenten Vladimir Putin vektlegger stadig en styrking av det russiske militære (NRK.no, 19.07.2012). Putins til tider aggressive retorikk slik den har vært formulert mot NATO og USA, har likevel vært dempet når det gjelder Arktis (Baev, 2009: 19).

I Russlands nye arktiske politikk spilles de militærstrategiske aspektene videre ned (Zysk, 2010). I strategidokumentet fra 2008 vektlegges Arktis som en viktig kilde til landets velstand og konkurransedyktighet på de globale markedene. Konkret er strategien knyttet til økt avkastning, spesielt fra estimerte tall om energiproduksjon fra regionen (Zysk, 2010). Russisk arktisk politikk står derfor i skarp kontrast til øvrig utenrikspolitisk retorikk fra Moskva. Selv om man kunne ha forventet et kappløp om ressurser i arktisk ingenmannsland, har Russland holdt seg til en rettslig korrekt og

diplomatisk linje i nord (Baev, 2009: 20). Dagens politikk viser at Russland er sterkt penslet inn på en trend om å demilitarisere området (Baev, 2010).

Russlands arktiske politikk fremhever også viktigheten av sikkerhet, men da i forbindelse med de økonomiske interessene. For Norges del har inngåelsen av delelinjeavtalen eliminert en av de største sikkerhets- og utenrikspolitiske utfordringer for landet i nord (Pedersen, 2010). Dette fordi grensedisputter generelt er en kilde til konflikt verden over. På den måten blir avgrensingen sett på som et viktig virkemiddel for å videre forsterke fred og stabilitet i regionen.

2.4.2 Økonomiske interesser i Arktis

Det tidligere omstridte området i Barentshavet og Arktis er ikke bare stort, men økonomisk og strategisk viktige for både Norge og Russland (Moe m.fl., 2011). Ifølge det russiske direktoratets forskningsinstitutt på petroleum (All-Russian Petroleum Directorate Research Institute 2005) inneholder det tidligere omstridte området i Barentshavet 58 000 milliarder kubikkmeter utvinnbare gassreserver, samt 27 000 milliarder fat med utvinnbar olje (Ibid.: 150). Det vil si at opp til 90 prosent av hydrokarbonreservene til Russland befinner seg i Arktis (Zysk, 2010: 105). Disse estimatene kan likevel sies å være forbundet usikkerhet med, siden det er ukjent hvordan tallene er blitt beregnet (Moe m.fl., 2011).

Både Norge og Russland har økonomiske insentiver knyttet til petroleumsforekomster i Barentshavet. Det har vært spekulert i om Russland har vært motivert av et ønske om tilgang til olje- og gassforekomster i sin avtale om maritim grense med Norge (Baev, 2010). Begge parter hadde forut for delelinjeavtalen sikret seg seismiske undersøkelser av havbunnen, selv om Norge unnlot å gjøre dette i tiden da et moratorium som forbød olje- og gassvirksomhet i det omstridte området gjaldt (Tamnes og Jensen, 1997). Norge var imidlertid raskt inne i området med sine forskningsskip etter at avtalen kom på plass⁷.

⁷ Allerede timer etter at avtalen trådte i kraft 7. juli 2011 var norske skip i området. I august 2012 meldte Oljedirektoratet at ny seismikkinnstilling var på gang i nordøstlige deler av Barentshavet (Oljedirektoratet, 16.08.2012).

I tillegg til de mulige forekomstene av petroleum er Barentshavet et av verdens rikeste fiskeområder. I 1975 gikk Norge inn i en fiskerikommisjon sammen med Sovjetunionen. Den norsk-russiske fiskeriforvaltningen tar utgangspunkt i forskning om fiskebestandenes utstrekning og omfang, for fastsettelse av kvotene for norske og russiske fiskere. Forvaltningssamarbeidet er videreført etter den endelige delelinjeavtalen.

2.5 Arktisk samarbeidsklime

Stadig flere land fatter nå interesse for Arktis og dette kommer blant annet til uttrykk i form av flere søknader fra ikke-arktiske stater om observatørstatus i Arktis råd⁸. I dag bidrar Arktis råd, hvor både Russland og Norge er med sammen med de øvrige arktiske kyststater, med strenge retningslinjer og overvåking av for eksempel petroleumsforekomster og skipsfart i nordområdene (Hønneland og Rowe, 2010: 61). Europa har fått sin egen politikk for Arktis og i august 2012 gikk Kina med sin første isbryter gjennom Nordøstpassasjen (Offerdal, 2010; Barentsobserver.com, 09.08.2012). Passasjen nærmest halverer handelsruten mellom Asia og Europa. Siden den kalde krigen har det norsk-russiske forholdet videre utviklet seg til et bredt samarbeid om utfordringer i nord.

I 2008 underskrev Norge, Russland, Canada, Danmark og Grønland, og USA Ilulissat-erklæringen, som blant annet stadfester at avklaring av eventuelle overlappende krav i Arktis skal bli gjort på en ansvarlig måte og med grunn i det eksisterende havrettslige regimet.

2.5.1 Norge og Russland – et mangfoldig forhold

Da den kalde krigen tok til etter andre verdenskrig og fram til Sovjetunionens fall, var Norge i et geopolitisk krysspress mellom de to stormaktene USA og Sovjetunionen. Det gjorde at Norge var svært forsiktig med å inngå bilaterale avtaler med naboen i øst og heller søkte å avbalansere situasjonen gjennom sitt NATO-medlemskap og gjennom multilaterale forbindelser (Hønneland og Rowe, 2010: 12). I

⁸ Canada, Russland, USA, Island, Danmark, Norge, Sverige og Finland er medlemmer. I tillegg er det seks faste observatører. Kina og EU har søkt om observatørstatus i Arktis råd, men ikke fått det innvilget.

avspenningsperioder så man imidlertid muligheter for samarbeid mellom Norge og Sovjetunionen. Den felles fiskeriforvaltningen i Barentshavet er et eksempel. Et samarbeid som i dag betegnes som en suksess og et uttrykk for en kompromisskultur i det norsk-russiske forholdet (Hønneland, 20.02.2011).

Utover 1980-tallet fremmet Norge og Nordvest-Russland flere stabilitetsfremmende samarbeidsordninger som en motvekt mot militariseringen av de nordlige områdene (Tamnes, 1993). I 1988 ble det etablert et bilateralt miljøvernssamarbeid. I 1992 lanserte daværende utenriksminister Thorvald Stoltenberg den nye samarbeidsplattformen, Barentsregionen (Hønneland og Rowe, 2010: 14). Samarbeidet mellom Norge og Russland i regionen skulle være spesielt fokusert på næringsutvikling, infrastruktur og miljø, men også folk-til-folk samarbeid og helsepolitikk.

Utpå 1990-tallet ble Norge klar over at russerne dumpet radioaktivt avfall i Barentshavet og Karahavet. Dette førte til en rekke handlingsplaner fra Norges side samt en stortingsmelding om atomvirksomhet i nord. Seinere fikk man formalisert et samarbeid med russerne i en egen blandet kommisjon for atomsikkerhet. Også et helseprogram i Barentsregionen kom på plass i 1999 etter urovekkende stor smitte av tuberkulose på den russiske siden av grensen.

I Norges nåværende nordområdestrategi er et styrket samarbeid på *alle* områder med Russland et av de viktigste punktene (Regjeringen.no, 2012). Som en liten stat i skvis mellom stormaktspolitikken under den kalde krigen, har Norge i dag et stabilt samarbeid med Russland på flere felt.

2.6 Oppsummering

Forhandlingene om grense i Barentshavet og Polhavet har berørt viktige økonomiske, politiske og militære spørsmål for Norge og Russland. Begge parter har sterke interesser knyttet til petroleumsindustri, fiskeri og sikkerhetspolitikk i Barentshavet og Polhavet. Rettighetene til ressurser på hav, havbunn og på sokkelen avgjøres i stor grad av det havrettslige rammeverket som partene la til grunn for forhandlingene. Konfliktpotensialet kunne ha vært stort i et arktisk ingenmannsland, men foreløpig

har både Russland, Norge og øvrige arktiske stater basert seg på en diplomatisk og rettslig linje i nord – blant annet ved å enes om å legge eksisterende havrett til grunn for avklaring av framtidige spørsmål i Arktis.

Fallet i de militærstrategiske spenningene etter den kalde krigen har banet vei for andre samarbeidsformer i Arktis. Det bilaterale norsk-russiske forholdet har utviklet seg og omfatter nå en rekke tema som svar på felles utfordringer i nord. Helse, miljø, næringsutvikling og folk-til-folk samarbeid utgjør noen av kontaktflatene mellom nabostatene.

I de neste to kapitlene tar jeg for meg det teoretiske og metodologiske rammeverket for denne oppgaven, før viktige trekk ved delelinjeforhandlingene blir gjennomgått i kapittel 5.

3 Teoretiske perspektiver på internasjonale forhandlinger

3.1 Innledning

Teoretikeren Kennet N. Waltz mener at teorier nødvendigvis må være abstrakte og med hensikt ”falske” for at vi skal kunne bruke de i intellektuelle analyser (Burchill, 2001: 88). Gjennom problemstillingen i denne oppgaven ønsker jeg å se om innenrikspolitik og geopolittikk spilte en rolle da Norge og Russland forhandlet om grense i Barentshavet og Polhavet. For å muliggjøre en analyse trenger jeg teorier som kan gi meg begreper og analogier for å strukturere det empiriske materialet. Dette kapitlet vil skissere opp og drøfte de teoretiske begreper som jeg vil bruke i analysen.

I det teoretiske perspektivet valgt i denne oppgaven inngår liberal institusjonalisme og Robert D. Putnams tonivåteori som verktøy for å besvare problemstillingen. Tonivåteorien beskriver *hvordan* stater forhandler, mens en utvikling av interdependens-skolen, kalt liberal institusjonalisme, kan bidra til å forklare *hvorfor* stater forhandler. Denne retningen gir et perspektiv på hvordan økonomisk, institusjonell og regional integrasjon kan få stater til å legge til side en sikkerhetspolitisk tankegang, og heller åpne for samarbeid som gagnar begge parter.

3.2 Den teoretiske linken mellom innenrikspolitik og utenrikspolitik

Realisme og liberalisme har tradisjonelt stått sterkt som teoretiske perspektiver på internasjonal politikk. Realister konsentrerer seg om selve statssystemet på internasjonalt nivå for å forklare hvordan og hvorfor stater handler, mens liberalister hevder at økonomisk integrasjon fører til økt samarbeid og bedrer mulighetene for stabilitet og fred (Burchill, 2001). Begge retningene anerkjenner at innenrikspolitiske faktorer har betydning for utenrikspolitikken, men neorealister konsentrerer seg for eksempel om å finne variasjoner i utenrikspolitikken i det internasjonale statssystemet. Putnam (1988) mener at man dermed går glipp av en analyse av de reelle mekanismene i utenrikspolitikken. De tradisjonelle retningene i studiet av

internasjonal politikk kan se ut til å mangle en teoretisk link som muliggjør en analyse av disse mekanismene. Ifølge Moravcsik (1993) er dette problematisk.

I boka *Doubled-edged Diplomacy* redigert av Robert D. Putnam gir Moravcsik sin begrunnelse for hvorfor de anerkjente teoretiske retningene ikke klarer å produsere konkrete antagelser for hvordan innenrikspolitikk påvirker utenrikspolitikk. Han mener systemteoretikere som neorealister behandler innenrikspolitikk som en svart boks. Prosessen ved politisk deliberasjon og koalisjonsdannelser i politiske spørsmål blir ikke analysert direkte, men oversett. Dette er problematisk fordi selve mekanismene som påvirker utenrikspolitikken ikke blir med i analysen. Putnam mener variasjonene i utenrikspolitikken nettopp befinner seg på det innenrikspolitiske nivå (Moravcsik, 1993: 7). Hvis man overser dette nivået går man dermed glipp av en analyse av de reelle variablene som former utenrikspolitikken.

3.2.1 Innenrikspolitikk som basis for å studere internasjonal politikk

Putnam vil følgelig åpne den svarte boksen og se på de mekanismene som er med på å forme utenrikspolitikken. Når diplomatiet forhandler på vegne av staten må de gjøre kompromisser mellom innenrikspolitiske og utenrikspolitiske mål. Innenrikspolitikken blir således en basis for å studere internasjonal politikk (Moravcsik, 1993: 14). Konsekvensene av dette perspektivet er derfor en analyse som tar for seg den internasjonale forhandlingens to nivå – både med de innenrikspolitiske faktorer og forhandlingsmotparten.

Diplomatiets janusansikt gir forhandlingslederen rom for å bruke sitt skjønn og legge en egnet strategi for å oppnå ønsket resultat. Tonivåteorien åpner for at enkeltstående aktører spiller en rolle i forhandlinger. Statsmannen kan forsøke å manipulere både innenrikspolitikk og det internasjonale nivå for å få til en avtale. Ratifiseringen av avtale i hjemlandets parlament representerer den kritiske teoretiske link mellom utenrikspolitikk og innenrikspolitikk. Er forhandlingen på internasjonalt nivå blitt spilt ut slik at denne kan forankres i baklandet, blir avtalen ratifisert. Hvis den avvises, anses forhandlingen som mislykket.

Tonivåteorien gir rom for innenrikspolitikkenes påvirkning på utenrikspolitikken, mens liberal institusjonalisme viser til alternative insentiver for å samhandle med andre stater. Jeg benytter dette perspektivet fordi jeg antar at strukturorienterte analyser alene ikke klarer å forklare hvorfor man først etter 40 år ble enige om et kompromiss i Barentshavet og Polhavet. Russland klarte ikke å presse gjennom sin preferanse i forhandling med en betydelig svakere stat. Dette kan tyde på at andre forklaringer enn realisme-tradisjonens vektlegging av relativ makt, bør utforskes.

Jeg trenger noen teoretiske byggesteiner for å gjennomføre analysen. Tonivåteorien ber forskeren ta hensyn til begge nivå i den internasjonale forhandlingen. Videre bidrar liberal institusjonalisme med en forklaring på *hvorfor* stater forhandler. Disse to teoriene kombineres i det teoretiske perspektivet benyttet i denne oppgaven.

3.3 Hvorfor stater forhandler – liberal institusjonalisme

Interdependens-teoretikerne Robert O. Keohane og Joseph S. Nye forklarer hvordan økonomisk og global integrasjon har utvidet staters insentiv for å samarbeide. Stater har gått fra å være avhengige av andre til å være gjensidig avhengig av hverandre. Gjensidig avhengighet i internasjonal politikk innebærer like gevinster for statene, eller aktørene innad i stater, som samhandler (Keohane og Nye, 2001: 7). Disse effektene oppstår i kjølvannet av transaksjoner av penger, arbeidskraft, varer og lignende over internasjonale grenser. Argumentet er at slike transaksjoner har økt kraftig etter andre verdenskrig og at dette har endret den tradisjonelle agendaen hvor statens sikkerhet og balansen mellom stormaktene har vært sentral.

En utvikling av Keohane og Nye sitt argument finner vi i liberal institusjonalisme. Retningen inkluderer det brede rammeverket av neorealisme som hevder at gjensidig avhengighet mellom stater spiller en rolle er til stede. Liberal institusjonalisme utelukker derfor ikke viktigheten av staten og det internasjonale system, slik neoliberalister har en tendens til å gjøre (Burchill, 2001: 39). Det anarkistiske system av stater kan føre til sårbarhet, men liberal institusjonalisme påpeker likevel at insentivene for å samarbeide er sterkere enn det neorealister hevder (Burchill, 2001: 39). Stater vil ikke kun handle på bakgrunn av militær selvhevdelse. Retningen

hevder at incentiver som økonomiske faktorer kan gi forhandlinger preget av ønsket om gjensidige *fordeler* heller enn gjensidig avhengighet.

Retningen begrunner videre sine hypoteser med at militær aggresjon mot et annet land medfører som regel store kostnader, for eksempel ved å føre til økonomiske represalier fra verdenssamfunnet. Militær konkurranse og territoriell kontroll betyr således mindre enn fordelene man erverver seg gjennom økonomisk samarbeid og integrasjon. Handelsstaten har blitt sterkere enn den militære stat, hevder liberal insitusalisme. Det kan gi liten gevinst å true sine handelspartnere militært, hvis ens egne markeder og kapitalinvesteringer er essensielt for økonomisk vekst (Burchill, 2001: 40).

3.4 Hvordan stater forhandler – Putnams tonivåteori

Robert D. Putnam (1988) er en av de sentrale bidragsyterne i studier av hvordan innenrikspolitiske faktorer er koblet til staters utenrikspolitikk. Hans teori kan brukes som en spillteori, noe som muliggjør en rasjonalistisk analyse av internasjonale forhandlingsposisjoner. Spillteori er kjent for å bestå av mer eller mindre formaliserte resonnementer, gjerne ved bruk av abstrakte symboler og matematikk (Hovi, 2008). Det er imidlertid ikke et siktemål i denne oppgaven å sette opp forhandlingenes posisjoner i rasjonalistiske formalmodeller. Jeg vil bruke Putnams tonivåteori som et bredere teoretisk fundament, med begreper og analytiske verktøy som muliggjør en kvalitativ studie av den empiriske casen.

Putnam (1988) argumenterer videre at hvis maktkonsentrasjon på det internasjonale nivå forklarte alt ved internasjonal politikk, ville ikke ulike koalisjoner innad i stater ha noe å si. Dette er et apolitisk argument (Putnam, 1988: 432).

Utfallet av internasjonale forhandlinger reflekterer forhandlingsrommet⁹ som innenrikspolitiske faktorer har vært med på å bestemme (Moravcsik, 1993: 27). Siden selve det internasjonale statssystemet varierer lite over tid, vil ikke variasjoner i atferd kunne forklares av systemet alene. Innenrikspolitiske faktorer belager seg på *politiske* faktorer: partier, sosiale klasser, interessegrupper, parlament og lignende. Sentrale beslutningstakere møter begge sfærer: både internasjonalt og innenrikspolitisk press.

⁹ Min oversettelse av Putnams begrep ”win-set”.

Begge sfærene har betydning for en stats handling og atferd (Putnam, 1988: 432). Det er disse to sfærene som utgjør de to nivåene i Putnams teori.

Ikke bare har diplomatiet en utfordring ved å komme til enighet med forhandlingsmotparten, men avtalen skal godkjennes og implementeres i eget lovverk. Nivå I er ved det internasjonale forhandlingsbordet. Nivå II er i statens eget parlament der avtalen ratifiseres og endelig implementeres i lovverket. Hvis forhandlingslederen vet at hun ikke vil få ratifisert avtalen på nivå II, har dette konsekvenser for strategien i forhandlingene på nivå I. Hvis man kommer til enighet på nivå I, men ikke klarer å ratifisere avtalen, er man derfor like langt. Endringer av avtalen er heller ikke mulig på nivå II fordi parlamentariske ratifiseringer ofte handler om å si ”ja” eller ”nei” til avtaleforslag. I praksis betyr endringsforslag på en internasjonal avtale i statens parlament en refusering av hele avtalen. Dermed er man tilbake på nivå I igjen og forhandlingspartene må møtes på nytt. Ingen av forhandlingspartene kan ignorere ett av de to nivåene (Putnam, 1988: 434).

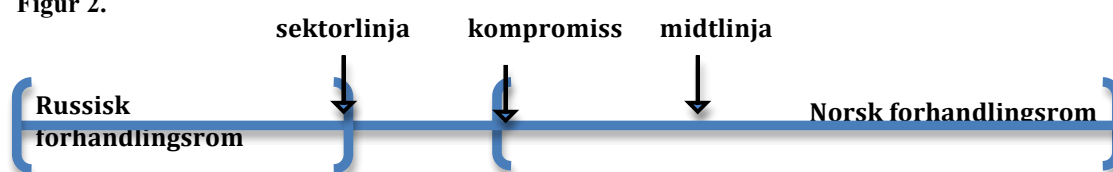
På nivå II i forhandlingene foregår det i tillegg en innenrikspolitisk dragkamp. Hvem som har makt til å påvirke de innenrikspolitiske preferansene er derfor interessant i en slik forhandlingssituasjon. Forhandlingslederen søker å få gjennomslag for sine innenrikspolitiske krav, og må samtidig minimere mulige negative konsekvenser av internasjonale avtaler (Putnam, 1988: 434).

3.4.1 Menneskets rolle – forhandlingslederens strategi

Forhandlingslederen har i møte med de innenrikspolitiske faktorer og egne oppfatninger av statens interesser i den internasjonale forhandlingen, et gitt forhandlingsrom. En avvisning på nivå II vil bety et nederlag for forhandlingene. I tillegg vet forhandlingslederen at man hos motparten har et visst forhandlingsrom som spiller på den andre parts interne forventninger og interesser om avtalen. Slik kan man på forhånd vite om de ulike partenes preferanser kommer i kontakt med hverandre på noen punkter. Hvis disse overlapper har man stor mulighet til å komme til enighet. For å illustrere kan man ta utgangspunkt i Russlands opprinnelige preferanse for avgrensning, sektorlinja. Figur 2 viser hvordan preferansene var fordelt og i hvilken avstand de sto til hverandre. Norge forfektet midtlinja, men foreslo også enkelte

kompromisser lengre vest for denne. Russland avviste forslagene. Dermed overlappet ingen av forhandlingsrommene. Avstanden mellom preferansene sektorlinja og kompromiss kalles for det tomme forhandlingsrommet.

Figur 2.



Forhandlingslederen kan spille en stor rolle. Neorealister som Snyder og Diesing har i sin forskning argumentert for at statsaktører er langt fra samlet rundt de samme synspunkter (Putnam, 1988: 435). Hun kan for eksempel avvise forslag på enighet ut fra egne overbevisninger om hva som er det rette for sin stat. Dette kan være uavhengig av om parlamentet er villige til å ratifisere avtalen.

Forhandlingsrommet blir bestemt via de rådende innenrikspolitiske faktorer, de statlige institusjonene som dikterer hvor fri eller bunden en forhandlingsleder er samt strategiene til forhandlingslederen (Moravcsik, 1993: 24). Forhandlingsrommet er forhandlingslederens største begrensning i hennes strategier.

Det er altså tre omstendigheter som bestemmer størrelsen på hvert forhandlingsrom (Putnam, 1988: 442):

1. Nivå II innenrikspolitiske faktorer
2. Nivå II institusjoner
3. Nivå I forhandlernes strategier

En forhandlingsleder kan forsøke å koble forhandlingen til mer populære temaer for å sikre at ratifiseringen går greit, det Putnam kaller for ”synergistic issue linkage” (Moravcsik, 1993: 25). Forhandleren kan på denne måten forsøke å manipulere betingelsene for ratifikasjonen. Enten ved å fremtvinge enighet i eget parti, drive selektiv mobilisering av grupper som favoriserer et gitt standpunkt, manipulere informasjon eller lignende. Hvor sterk forhandlingslederen står til å gjøre disse endringene vil være forskjellig i de ulike land betinget av statsstrukturer, kultur og institusjoner. På forhånd vil jeg for eksempel anta at man på russisk side sto friere til å

forhandle uten å måtte bruke mye tid på å tilfredsstille innenrikspolitiske forventninger og krav til en avtale. I analysen vil jeg vie ytterligere plass til å drøfte forhandlingslederens posisjon i Norge og i Russland.

3.5 Oppsummering og operasjonalisering

Gjennom dette kapitlet kan vi lese at systemteoretikere som neorealister ikke ser ut til å alene kunne forklare insentivene for og løsningen av delelinjeforhandlingen om grense i Barentshavet og Polhavet mellom Norge og Russland. Neorealister tar ikke høyde for at andre faktorer enn det internasjonale systemet av stater, og fordelingen av makt mellom disse, spiller inn på utenrikspolitikk. Jeg ønsker derimot å se på om innenrikspolitiske faktorer kan ha spilt en rolle for forhandlingene og om andre motiv enn militær selvhevdelse kan ha hatt betydning. Russland klarte ikke å presse gjennom sin preferanse i forhandlingene til tross for sin relative sterkere maktposisjon. Denne teorigjennomgangen tyder på at perspektiver som liberal institusjonalisme og tonivåteorien kan være mer dekkende for å besvare problemstillingen i denne oppgaven. Dette perspektivet kan belyse aspekter ved forhandlingen som muligens gir et innblikk i hva som bevegde Russland og Norge mot endelig løsning.

3.5.1 Mot en analyse

Gjennom de opptegnede teorier har det utkrystallisert seg noen begreper og analogier som jeg vil nyttegjøre i denne studien. Før jeg kan ta fatt på en analyse ønsker jeg å tydeliggjøre antakelser om hvordan variablene påvirket delelinjeforhandlingene i Barentshavet og Polhavet.

På øverste myndighetsnivå ser jeg på hvilke insentiv Russland og Norge gikk inn i forhandlinger med. Var det territoriell selvhevdelse og militære hensyn som lå bak eller kan man se til andre faktorer som drivkraft bak forhandlingene? Dette gjør jeg ved å se på Russland og Norges interesser i Barentshavet og Arktis, samt analysere uttalelser knyttet til delelinjeforhandlingene forut og i etterkant av avtalen.

For å se på hvordan innenrikspolitiske faktorer spilte en rolle i forhandlingene studerer jeg hvordan forhandlingsrommet til Norge og Russland ble formet. Hvilke

interesser påvirket forhandlingene og hvilken rolle fikk disse spille? Hvor autonom kunne forhandlingslederen være i sin forhandlingstaktikk? Her antar jeg at det var ulike mekanismer som formet det russiske og det norske forhandlingsrommet, grunnet forskjellene i statsstyre og innenrikspolitisk makt over utenrikspolitikken. Disse forskjellene blir omtalt under punktet institusjoner.

Til sist setter jeg forhandlingene inn i en større kontekst. Her ser jeg på om og hvordan endringer i den geopolitiske stilling i Arktis, Sovjetunionens fall og den internasjonale rettstilstanden kan ha påvirket forhandlingene.

4 Metodisk tilnærming og vurderinger

4.1 Innledning

Ofte avgjør forskningsprosjektets problemstilling hvilken metodisk tilnærming man velger. I denne oppgaven studerer jeg en spesifikk case for å undersøke hvordan innenrikspolitiske faktorer påvirker utenrikspolitikk i en internasjonal forhandling. Jeg vil i dette kapitlet argumentere for at et kvalitativt casestudie som metode, med intervju og skriftlige kilder som datatilfang, har vært den mest hensiktsmessige måten for å besvare problemstillingen.

Jeg vil kort drøfte bruk av intervju i forskningsøyemed, i tillegg til å vise hvordan jeg har gått fram i datainnsamlingen og hvordan jeg har forsøkt å kvalitetssikre studien.

4.2 Hva kvalitativ forskning og casestudier kan bidra med

Samfunnsvitenskapelig forskning er tidvis utsatt for hard kritikk. På 1950-tallet sto den positivistiske vitenskapsforståelsen fortsatt sentralt i samfunnsforskningen med idealer om generaliserbarhet og objektiv sannhet som mål for forskningen (Grønmo, 2004: 10). De positivistiske idealene er fortsatt til stede når samfunnsvitenskap kritiseres i dag. Enkelte hevder at kvalitative studier i samfunnsforskningen kun kan fungere som pilotstudier til kvantitative, statistiske analyser. Dette bygger på et syn om at det eksisterer objektivt gitte sannheter om samfunnet, noe en rekke samfunnsforskere bestrider, for eksempel Hans Eysenck:

”[S]ommetider må vi simpelthen holde øjnene åbne og se omhyggelig på individuelle tilfælde ... ikke i håb om at bevise noget, men snarere i håb om at lære noget!” (Flyvbjerg 2009: 89).

Bent Flyvbjerg (2009) mener man må se forbi positivismens ideal om å generalisere og produsere universelle lover, og heller anerkjenne kontekstavhengig og spesifikk viten. Sosiale handlinger kan ikke forstås uten sin kontekst (Flyvbjerg, 2009: 76). Dette betyr ikke nødvendigvis at vi bare kan produsere spesifikk kunnskap om enkeltstående fenomener. Flyvbjerg (2009: 81) mener at kontekstavhengig viten *også* kan frambringe ”pålitelig informasjon om kategorien i bredere forstand”. Mange vil

benytte en casestudie som en forstudie til større kvantitative undersøkelser, men det er misvisende å betrakte denne metoden som utelukkende en pilotstudie. Ofte er casestudien et eksempel på et bredere fenomen (Andersen, 1997: 61). Det er selve casen som er interessant i denne oppgaven. På bakgrunn av dette har jeg utført et teoretisk fortolkende studie. Siktemålet er ikke å utvikle teori, men ved bruk av teori og teoretiske begreper kunne beskrive situasjoner og hendelser i casen. Dette kan gi nyttig innsikt og kalles ofte anvendt vitenskap (Andersen, 1997: 69).

4.3 Situierthet og objektivitet – faren for å være partisk

Ifølge Flyvbjerg (2009) er en av misforståelsene rundt casestudien at man ikke kan unngå å være partisk i den forstand at man søker falsifikasjon eller verifikasjon for sine hypoteser alt etter hva man *vil* komme fram til. Måten å løse dette på er å være så transparent som mulig om hva jeg har hatt av innledende antakelser og premisser i studien. Jeg vil derfor vie god plass til mine vurderinger av data, framgangsmåte og metode. Jeg vil vurdere kvaliteten på dataene for å se om de er troverdige og kan belyse problemstillingen min tilfredsstillende.

4.3.1 Validitet, reliabilitet og generalisering

I vurdering av studiens troverdighet er det viktig å se på om de innsamlede data er gode og treffende i forhold til oppgavens intensjoner (Grønmo, 2004: 231). Selv om dataene man samler inn kan sies å ha høy reliabilitet – at de er pålitelige – er det viktig å se om de er relevante for studien. Derfor har jeg vært opptatt av å ha et strategisk utvalg av informanter i intervjuene. Det hadde vært ønskelig med flere nøkkelinformanter enn jeg har i mitt datagrunnlag, men siden jeg ikke fikk adgang til flere med førstehånds kjennskap til forhandlingene så jeg det ikke som nødvendig å supplere utvalget med ytterligere informanter. Intervjuenes relevans for oppgaven ble vurdert som viktigere enn å ha et stort utvalg.

Det eksisterer derfor en skjevhet i datainnsamlingen siden jeg ikke har hatt adgang til noen med førstehånds kunnskap på russisk side av forhandlingene. Dette vil leseren bli gjort oppmerksom på i analysen. Dette kan sies å være et problem for å dekke fullstendig de spørsmål som blir stilt i problemstillingen. Jeg vil likevel anse de tilgjengelige data på russisk side som valide og troverdige i den forstand at de kan si

noe kvalifisert som dekker studiens intensjoner. De skriftlige kildene fra offisielt hold, intervjuene med eksperter på feltet, samt tidligere forskning, bidrar til å dekke datagrunnlaget på russisk side.

I det videre gjør jeg kritiske vurderinger av min rolle som forsker, av undersøkelsesopplegget i studien og av datainnsamlingen, spesielt intervjusituasjonen. Dette er med på å belyse kvaliteten på de tolkningene som gjøres. Brinkmann og Kvale (2009) påpeker forskerens refleksive objektivitet, der forskeren gjennom hele prosessen må vurdere sine tolkninger, sin rolle og konteksten forskningen foregår i. I tillegg har jeg som mål i studien å generere kontekststøttet og spesifikk viten.

4.4 Intervju som metode – samtale som forskning

Et forskningsintervju er en byggeplass for kunnskap (Brinkmann og Kvale, 2009: 72). I intervjuet produseres kunnskap i samspillet mellom intervjuer og informant. Forskningsintervjuet skal ta form som en profesjonell samtale, og gå dypere enn en tilfeldig dialog mellom mennesker. I utgangspunktet syntes jeg selv at det å intervjuer virket som en åpenbar og enkel måte å skaffe kunnskap på. Jeg har jobbet som journalist og vært vant til å ha lengre, både planlagte og mer spontane, intervjuer. Jeg oppdaget imidlertid fort at forskningsintervjuene ville skille seg markant fra journalistiske intervju. Et forskningsintervju fordrer mer inngående kunnskap og bredere innfallsvinkel, der man i et journalistisk intervju lettere søker etter konflikter og gode enkeltpoeng. Jeg innså at intervjuene måtte planlegges grundig for at jeg skulle kunne få et nyttig utbytte som sto til min problemstilling. Jeg måtte vite hva jeg var ute etter i intervjusituasjonen.

Samtidig som jeg ville ha en viss struktur og gjennomføre intervjuene i tråd med oppgavens hensikt og mine mål, ønsket jeg ikke å låse meg fast i en intervjuguide¹⁰. Jeg valgte derfor et halvstrukturert intervju. Jeg presenterte intervjuguiden, men startet med å prate litt åpent og fritt om prosjektet og hva jeg ønsket å vite før jeg lot informantene komme til ordet. Senere i intervjuet gikk jeg tilbake til intervjuguiden og sjekket om vi hadde vært innom alle tema.

¹⁰ Se vedlagte intervjuguide på side 93.

4.4.1 Valg av informanter og research-samtaler

Utvalget av informanter i et forskningsprosjektet avhenger av formålet med studiet. Det finnes ikke noe entydig svar på hvor mange informanter som er tilstrekkelig. Som en tommelfingerregel kan man si at man har nok informanter når man har tilstrekkelig med informasjon til å besvare sin problemstilling (Brinkmann og Kvale, 2009: 129). Jeg valgte dermed et strategisk utvalg av informanter til intervju.

Et tilstrekkelig utvalg av informanter skulle helst inneholdt både russiske og norske nøkkelkilder. Jeg har forsøkt å komme i kontakt med russiske kilder via den russiske undervisningsdirektøren Sergej Vassiliev ved Universitetet i Moskva (MGIMO), uten at dette har ført frem. Jeg har også forsøkt å nå norske embetspersoner i Russland, blant andre generalkonsulatet i Murmansk ved generalkonsul Øyvind Nordsletten. I respons fra han fikk jeg vite at så lenge ekspedisjonssjef i Utenriksdepartementet (UD) eller utenriksministeren selv uttalte seg i denne saken, ville han ikke ha noe å tilføye.

Før jeg sendte ut forespørsler til formelle intervju, gjennomførte jeg en del undersøkende samtaler med ulike personer med kjennskap til forhandlingene eller mer generelt om forholdet mellom Norge og Russland. Ingen av disse samtalene har blitt transkribert eller brukes som kildegrunnlag i oppgaven, de har kun fungert som en personlig modningsvei og innfallsport til problemstillingen og oppgaven. Blant annet var tidligere kollega og journalist i Nordlys, Geir Seljeseth, en nyttig samtalepartner. Han har bodd i Moskva, jobbet med norsk-russiske tema i flere tiår og er nå rådgiver i Norsk olje og gass. I tillegg hadde jeg samtaler med doktorgradsstipendiater ved Universitetet i Tromsø og har fått innspill fra blant andre Alf Håkon Hoel ved Havforskningsinstituttet.

4.4.2 Informanter

I slutten av mai 2012 besøkte jeg Utenriksdepartementet (UD) i Oslo for å intervju den norske forhandlingslederen i delelinjeforhandlingene, Rolf Einar Fife. Han er ansatt som ekspedisjonssjef i departementet. Fra 1993 var han med i delelinjeforhandlingene som nestleder i den norske delegasjonen. Siden 2002 var han leder for norsk side i forhandlingene. Fife satt av tre kvarter til intervjuet, men møtet

varte til omtrent 75 minutter. Fife er en nøkkelinformant i denne oppgaven siden forhandlingene primært har vært ført på embetsverksnivå.

Jeg fikk i tillegg avtalt intervju med fageeksperter ved Fridtjof Nansens Institutt under det samme besøket til Oslo. Arild Moe og Anne-Kristin Jørgensen er begge forskere med høy kompetanse på norsk-russiske forhold. Moe er en av få norske eksperter som har forsket på løsningen i delelinjesaken. Jørgensen har dessuten svært god kjennskap til den russiske fiskerisektoren, som har spilt en rolle i de interne diskusjonene i Russland om den maritime grensen. Jeg hadde rundt en time med intervju med hver av disse.

4.4.3 Eliteintervju

Et eliteintervju er som regel et intervju med en person som har høy kompetanse og kunnskap om det feltet du er interessert i (Brinkmann og Kvale, 2009: 158). De er ofte ledere, eksperter og innehar ofte maktposisjoner. Et av de første problemene ved å intervju elitepersoner er å få tilgang til dem. Som masterstudent vurderte jeg det som relativt liten sannsynlighet for å få adgang til en rekke personer med førstehånds kjennskap til temaet. Tilgangen til fagpersoner på feltet så jeg derimot som mer sannsynlig.

Eliteintervjuobjekter er som regel vant til å bli spurt ut om sine meninger og tanker, og kan generere viktig kunnskap for forskeren. Jeg så det som svært viktig å være godt forberedt til disse intervjuene og brukte derfor flere uker til å sette meg grundig inn i forhandlingenes problematikk, historie, resultat og prosess. Jeg følte også at det å være godt forberedt kunne fungere som en motvekt mot en eventuell asymmetrisk maktbalanse som gjerne oppstår i et eliteintervju (Brinkmann og Kvale, 2009: 159).

4.4.4 Intervjukvalitet

Under intervjuene ble det benyttet en lydopptaker. Jeg noterte spesielle sitater underveis, hvordan jeg oppfattet intervjupersonene og litt om hva jeg trodde det som kom fram betydde. Jeg var oppmerksom på å la personene få snakke fritt og ikke legge opp til en konfronterende tone. Jeg opplevde at samtlige informanter var svært engasjerte og interesserte i det de snakket om, at de hadde mye kunnskap og var villig

til å dele denne med meg. Jeg fikk lange, innholdsrike og relevante svar. Til en viss grad opplevde jeg at jeg klarte å etablere tillit hos informantene, slik at personen følte seg trygg på at jeg kom til å behandle kunnskapen fra intervjuet på en god måte. Intervjuguiden viste seg å være dekkende for de spørsmål jeg ønsket besvart, samtidig som jeg passet på å stille oppfølgingsspørsmål.

4.4.5 Transkribering og koding

Kunnskapsproduksjonen i et intervju vil nødvendigvis være muntlig, mens den analyseres og fortolkes i et skriftlig format (Brinkmann og Kvale, 2009: 74). Jeg har transkribert intervjuene mine til skriftlig data, slik at jeg kan kontrollere sitater og informasjon. Jeg har vært opptatt av å få med meg hvilket humør, toneleie, engasjement og muntlige virkemidler som informantene har brukt, uten at jeg skal gå dypere inn i en analyse av de språklige sidene ved intervjuet. Denne informasjonen har mer kommet til nytte for å se på hvilken interesse og engasjement personen har for temaet. Gjennomgående har det virket som om informantene er engasjerte i teamet og besitter kunnskap som de velvillig ønsker å dele.

Jeg har hatt nytte av å kode transkripsjonene i tråd med temaene i intervjuguiden. I avsnittet om etiske problemstillinger tar jeg opp hvordan jeg har behandlet dataene etter forskningsetiske standarder.

4.5 Skriftlige kilder

Med bakgrunn i at tilgangen til data på russisk side ville bli vanskelig å få tilgang til, har jeg basert meg på en blanding av intervju og skriftlige kilder (Silverman, 2006). I tillegg til de tre intervjuene har offisielle kilder vært sentrale i datagrunnlaget. Dette omfatter på norsk side norsk stortingsbehandling av stortingsproposisjon om delelinjeavtalen, stortingsdebatt, selve avtaleteksten, pressemeldinger fra Utenriksdepartementet og statsministerens kontor¹¹.

På russisk side har det vært betydelig vanskeligere å få tak i førstehånds data fra Dumaen siden de ikke opererer med en engelsk versjon av sine nettsider. På nettsiden

¹¹ Stortingsbehandlingen av overenskomsten, felleserklæringen og selve overenskomsten med tilleggsavtaler trekkes fram i kapittel 6.

til Den russiske presidenten har jeg imidlertid funnet referat fra behandling av delelinjeavtalen, offentlige uttalelser og øvrige referat fra enkelte møter mellom norske og russiske myndigheter angående avtalen. Russiske medier med engelske utgaver har vært sentrale for å få mer utfyllende informasjon. Intervjuene med ”Russland-ekspertene” representert ved Arild Moe og Anne-Kristin Jørgensen har i tillegg vært viktige fordi de har kjennskap til kilder som foreligger på russisk.

Norsk og russisk media har fungert som en tilleggskilde hvor jeg har hentet utfyllende uttalelser om forhandlingene og avtalen. Spesielt har den russiske motstanden mot avtalen fra fiskerisektoren i Murmansk kommet til uttrykk i russiske aviser, slik en nylig avlagt masteroppgave ved Universitetet i Oslo gjennomgår (Århus, 2012).

Det har vært skrevet mye fram til 2010 om hvorfor man ikke var kommet til løsning i delelinjekonflikten mellom Norge og Russland. Det har imidlertid etter løsningen vært få publikasjoner om hvorfor delelinjeavtalen endelig kom. *Space and timing: why was the Barents Sea delimitation dispute resolved in 2010?* (Moe m.fl., 2011) har vært en av få bidrag. I mangel på forskning vil jeg derfor anse min oppgave som del av denne kunnskapsproduksjonen.

4.6 Etiske problemstillinger

Denne oppgaven har blitt meldt til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste og oppfyller deres krav om en etisk forsvarlig forskningspraksis. Intervjupersonene ble kontaktet på e-post med beskrivelse av prosjektet, samt samtykkeerklæring og informasjon om muligheter for å trekke seg underveis. Intervjupersonene ble også tilbudt å lese gjennom transkripsjoner og/eller de sitater jeg har brukt. Det har en av informantene benyttet seg av.

Jeg vurderte helt fra starten av intervjuobjektene rolle i prosjektet ut fra deres offentlige stillinger og profesjoner. Deres private person og såkalte personopplysninger har således vært lite relevant i denne sammenheng. Intervjupersonene er ikke forsøkt anonymisert fordi de er blitt intervjuet i kraft av sine profesjoner eller stillinger. Informasjonen som er frembrakt i intervjuene er heller ikke vurdert som sensitiv.

Det kan imidlertid tenkes at en del informasjon som kunne vært med på å besvare problemstillingen min ble holdt tilbake intervjusituasjonen, spesielt i intervjuet med forhandlingsleder på norsk side. Dette er ikke noe som man som forsker råder over.

4.7 Oppsummering

I dette kapitlet har jeg sett på hvilke metodiske utfordringer man som forsker i samfunnsvitenskap generelt kan møte på og hvilke jeg har møtt på i denne konkrete studien. Gjennom mitt valg av informanter, intervjutype og intervjuguide har jeg lagt føringer for datainnsamlingen. Med et fokus på eliteintervju og strategisk utvalgte informanter mener jeg at dataene oppfyller kravene til god validitet og reliabilitet. Jeg har argumentert for at dataene er tilfredsstillende for å dekke studiens intensjoner.

Jeg har redegjort for min rolle som forsker, min metodiske tilnærming og mine etiske avveininger i oppgaven. Oppgaven er meldt til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste og oppfyller krav om en etisk forsvarlig forskningspraksis.

I de to neste kapitlene, kapittel 5 og 6, vil det empiriske materialet gjennomgås før analysen tar til i kapittel 7.

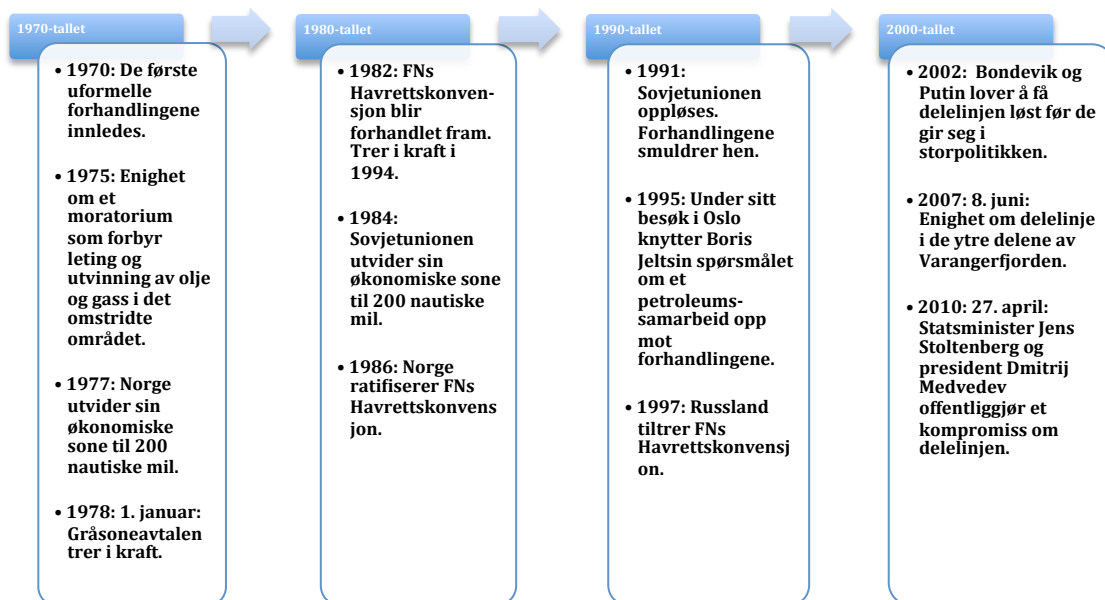
5 Framgang og stillstand i løpet av 40 år med forhandlinger

5.1 Innledning

I dette kapitlet blir hovedtrekkene ved forhandlingene gjennom 40 årene tatt opp. Fra Sovjetunionen var forhandlingsmotparten til Norge i de første drøftelser i 1970, til Russland overtok forhandlingene i 1990 har både framgang og tilbakesteg preget grensekonflikten. Utfordringer har knyttet seg til spørsmål om fiskeri, sikkerhetspolitikk og eventuelle grenseoverskridende petroleumsforekomster i det tidligere omstridte området.

I utgangspunktet ønsket Sovjetunionen å gjennomføre en avgrensing tilnærmet en sektorlinje. De begrunnet dette prinsippet blant annet i et sovjetisk dekret fra 1926. Norge på sin side ønsket å legge samme havrettslig prinsipp til grunn som ved forhandlingene om grense i Norskehavet – midtlinja. Avviket mellom disse to standpunktene var betydelig. Fram mot tidlig 2000-tallet var motsetningene fortsatt så store at utsiktene til en løsning virket fjern. I 2003 begynte man imidlertid å se antydninger til framgang og i 2006 ga utenriksministrene i landene forhandlingsdelegasjonene beskjed om ”å utforske maksimalt” (Intervju Fife, 2012).

Avtalen kom som en overraskelse. Partene hadde klart å holde tett om den forestående løsningen. ”Vi i Russland har dype tradisjoner for konspirasjoner og er godt trent i å holde på hemmeligheter. Jeg vet ikke hvordan det står til på den norske siden”, svarte Medvedev på spørsmål om hvordan de hadde klart å unngå lekkasjer (NRK.no, 27.04.2010a). Jens Stoltenberg innrømmet imidlertid at man hadde forhandlet om detaljer i avtalen helt opp til kort tid før kunngjøringsdagen. Sjefsforhandler for norsk side var ikke sikker på om avtalen ville være klar til å annonseres like oppunder den vårdagen i 2010 (Intervju Fife, 2012). NRKs kommentator påsto således dagen før at det måtte et mirakel til for å få et gjennombrudd (Holm, 26.04.2010).



Figur 3. Viktige hendelser i løpet av 40 år med forhandlinger om maritim avgrensning.

5.2 Forhandlingsform- og format

Selve forhandlingene har vært strukturert gjennom embetsdrøftelser, der juridiske byråkrater fra hvert utenriksdepartement eller øvrige statsinstitusjoner har deltatt (St.prop.43.S, 2010-2011). I løpet av forhandlingene endret man praksis i hvordan drøftelsene ble gjennomført, fra paneldiskusjoner med bred deltakelse til mindre ekspertgrupper. Drøftelsene har vært omfattende og har berørt flere komplekse spørsmål slik som fiskeri, petroleumsvirksomhet og forsvarsinteresser (Ibid.). Også tema som Svalbardsonen har vært trukket inn i forhandlingene. Fiskeri- og energiekspertene fra begge sider var involverte i forhandlingene – blant annet gjennom fagseminarer der ekspertgruppene møttes. Ekspertene på karttegning og representanter fra landenes forsvarsdepartementer har vært med.

Rolf Einar Fife ledet forhandlingene for Norge da partene kom til enighet om delelinja. Roman Anatolievich Kolodkin, leder for rettsavdelingen i det russiske utenriksdepartementet og på slutten av forhandlingene russisk ambassadør i Haag, ledet forhandlingene for Russlands del.

I tillegg til å ha konkrete drøftelser og forhandlinger under disse møtene, har man brukt tid på samlinger om konkrete temaer og omvisninger på de vekselvise møtene i

Moskva og Oslo. Dette har vært viktig som et ledd i å bygge opp tillit mellom enkeltpersoner i delegasjonene (Intervju Fife, 2012).

Forhandlingene har vært et arbeidsområde for embetsverket, men har selvsagt vært gjenstand for stor politisk oppmerksomhet. Ifølge forhandlingsleder Fife har delelinjesaken fra norsk side vært en av de absolutt viktigste problemstillingene (Intervju Fife, 2012). På russisk side har man flere utestående grensetvister med andre stater, både på land og til havs. Det er derfor interessant å se om de ulike utgangspunktene har hatt noe å si for forhandlingene.

5.3 Sovjetunionen som forhandlingspart

Sovjetunionen viste i begynnelsen liten interesse for Norges initiativ om forhandlinger om en maritim delelinje (Tamnes og Jensen, 1997: 292). Norge var den ivrige part og måtte presse på for å få de første uformelle drøftelsene høsten 1970. Da den norske statsministeren Trygve Bratteli besøkte Moskva fire år seinere ble den første offisielle forhandlingsrunden gjennomført. Fra norsk side var ønsket om faste grenser mot Russland spesielt motivert av et ønske om å nå mulige oljeressurser på sokkelen nord for 62. breddegrad (Ibid.). Prinsippet Norge ønsket å legge til grunn for avgrensingen var det samme som ble brukt ved maritim grensedeling i Norskehavet på 1960-tallet – altså midtlinjeprinsippet. Dette prinsippet bygger på Genèvekonvensjonen av 29. april 1958 om kontinentalsokkelen, som begge land er parter i (Tamnes og Jensen, 1997: 291).

Sovjetunionen viste også til sokkelkonvensjonen, men argumenterte for at spesielle omstendigheter i Barentshavet rettfærdiggjorde en annen avgrensing enn midtlinjen (Kvalvik, 2004; Moe m.fl., 2011). Ifølge Sovjetunionen inkluderte disse omstendighetene både sikkerhetspolitiske og demografiske hensyn. De viste blant annet til et dekret fra 1926 der Sovjetunionens sentraleksekutivkomité erklærte at alt av land og øyer i Arktis som lå mellom de to sektorlinjene fra landets fastlandsgrenser, i henholdsvis Europa og Asia og hele veien til Nordpolen, var å anse som russisk territorium (Tamnes og Jensen, 1997: 292). Erklæringen omfattet både oppdagede og hittil ukjente landområder eller øyer i disse områdene, men gjorde unntak for de land og øyer som hadde blitt anerkjent som fremmed stats territorium

forut for dekretet¹². Kvalvik (2004: 58) poengterer at Sovjetunionen ikke argumenterte at dekretet var i tråd med et *havrettslig prinsipp*, men at de simpelthen hadde definert sektorlinja som landets ytre vestre maritime grense i de russiske polarområder. I et intervju i VG i 1974 forklarer daværende ekspedisjonssjef Kjell Eliassen videre at sektorlinja ikke var et fastlåst prinsipp for russerne:

”Det har vært hevdet i pressen flere ganger at Sovjet vil legge det såkalte ”sektorprinsippet” til grunn – hvilket vil si at man får hver sin sektor, delt etter en nesten rett linje fra grensen og opp til Nordpolen, sier ekspedisjonssjef Eliassen. – Men noe slikt fastlåst standpunkt foreligger ikke oss bekjent fra russerne. Det er også helt på det rene at Genève-konvensjonen ikke omtaler et slikt sektorprinsipp, og det gjør heller ikke i intern sovjetisk lov. Men det er selvfølgelig på det rene at Sovjet går til forhandlingene med det ønske om å få delelinja så langt vestover som mulig” (VG, 09.11.1974).

Tresselt (1988: 81) mener at selve dekretet skyldes en spesifikk omstendighet i Sovjetunionens historie, som siden ”har fått administrativ hevd i sovjetisk praksis, på en måte som gir den en spesiell psykologisk og politisk betydning”. Likevel har man i litteraturen om forhandlingene omtalt sektorprinsippet som russernes urikkelige forhandlingsposisjon. Nåværende ekspedisjonssjef, Rolf Einar Fife, avkrefter at sektorlinjen som sådan har vært et uttalt havrettslig krav fra russisk side i de årene han har vært med i forhandlingene. Urimelig er det likevel ikke å hevde, slik Eliassen sier i 1974, at russerne har vært opptatt av å få en løsning lengst mulig vest.

I utgangspunktet gjaldt forhandlingene kun kontinentalsokkelområdet i Barentshavet, men siden ble man enige om å inkludere sokkelområdet lengre nord, inn i Polhavet, nord for Kvitøya og Viktoriaøya (St.prop.43.S, 2010-2011). Sovjetunionen foreslo å etablere bilaterale ressursregimer langt mot vest sammen med Norge. Det sovjetiske forslaget gikk ut på å gi en likedeling av ressursene på sokkelen. Som nevnt av slo Norge dette (Tamnes og Jensen, 1997: 291).

5.3.1 Fiskeriforvaltningen og Gråsoneavtalen

Gråsoneavtalen som ble fremforhandlet i Moskva i juni 1977 inneholdt elementer av å være et bilateralt ressursregime (Tamnes og Jensen 1997). Den gikk ut på å gi like

¹² Blant annet hadde Sovjetunionen anerkjent norsk suverenitet over Svalbard i 1924.

rettigheter til både russere og nordmenn til å fiske i hele sonen, som strakk seg langt inn på norsk ubestridt område.

Avtalen skulle være en midlertidig løsning i påvente på delelinjeavtalen. Så lenge den maritime avgrensingen uteble, ble Gråsonen fornyet hvert år. Avtalen innebar at



russiske og norske fiskere kunne fiske uten å skulle bli kontrollert av det andre landets myndigheter. At russiske fiskere hentet mye av kvoten sin på norsk side var positivt i lys av fiskeriforvaltningen i Barentshavet, fordi man da sparte ungfisken som helst befant seg på russisk side (Intervju Jørgensen, 2012). Et overfiske av ungfisk ville i forlengelsen hatt konsekvenser også for norsk fiskeindustri.

Kart 2. Gråsonen og omstridt område.

For norske og russiske fiskere var derfor Gråsonavtalen tilnærmet uproblematisk, men den kompliserte desto mer forhandlingene om delelinjeavtalen. Forhandlingsdelegasjonen fant det viktig å unngå at Gråsonen skulle skape presedens også i delelinjesaken (Intervju Fife, 2012). Det kunne ellers bli vanskelig å få russerne med på en grense lengre øst, etter å ha godtatt Gråsonen så langt vest. En del av motstanden mot avtalen fra russiske fiskere kan belyses av nettopp Gråsonavtalen. Russiske fiskere argumenterte i ettetid av den annonserte enigheten at delelinja ville medføre store tap for russiske fiskere (Århus, 2012). Realiteten i avtalen er imidlertid at russiske fiskere fortsatt kan fiske i de samme områdene. De kan imidlertid bli kontrollert av Norges kystvakt hvor de tidligere kun ble kontrollert av russiske myndigheter. Dette blir ytterligere drøftet i analysen.

5.3.2 Den kalde krigen og stillstand i forhandlinger

I løpet av det første tiåret med forhandlinger ble det norsksovjjetiske forholdet noe anspent etter en rekke uoverensstemmelser. En hendelse som illustrerer hvordan dette spilte inn på det bilaterale forholdet var da norske forskningskip i 1976 forsøkte å samle seismikk i de omstridte områdene. Norge ville belyse hvor nødvendig en avtale var og trodde en slik offensiv strategi ville åpne øynene til forhandlingsmotparten. Sovjetunionen svarte raskt. Det russiske militæret varslet rakettøvelser i det samme området – samtidig med at norske forskningskip var til stede. Norge måtte derfor trekke seg hurtig tilbake og kom ikke til å returnere før over 30 år seinere.

I forlengelsen av denne hendelsen ble et moratorium om oljeleting og utvinning i de omstridte områdene foreslått av Norge i 1975. Dette gikk russerne med på. På 1980-tallet fikk imidlertid Norge kjennskap til at Sovjetunionen hadde gjort seismiske undersøkelser i området helt siden 1973 (Tamnes og Jensen, 1997: 302). De hadde til og med invitert det tyske oljeselskapet Deminex til å starte prøveboring i det omstridte området. Senere fikk flere vesteuropeiske oljeselskaper det samme tilbudet fra Sovjetunionen, blant andre Norsk Hydro. Invitasjonen av det norske selskapet og en mulig deltakelse fra deres side ble antatt å kunne svekke Norges posisjon om soner og grenser i Barentshavet. Norge så seg derfor nødt til å reagere. Det norske Utenriksdepartementet ba selskapet om å bryte kontakten med Sovjetunionen. Det samme ble selskaper som Deminex, Saga Petroleum og Elf sterkt anmodet om å gjøre.

Videre gjorde Norge det klart overfor russerne at man kjente til de faktiske forholdene. Norge viste til sin egen tilbakeholdenhet i området og bemerket at prøveboring blant annet ville stride mot havretten. Norge gikk i tillegg i samtaler med blant andre den tyske forbundskansleren i et forsøk på å forhindre det tyske oljeselskapet i å inngå avtaler med russerne. Dette førte følgelig til sterke sovjetiske reaksjoner og opphetede diskusjoner mellom forhandlingspartene (Tamnes og Jensen, 1997: 330). I offentlige uttalelser sa den norske utenriksministeren at de planla seismiske undersøkelser selv. Ingen alvorlige motreaksjoner fra Norges side ble likevel iverksatt overfor Sovjetunionen. Norge måtte stilltiende finne seg i at det eksisterte en skjev maktbalanse i forholdet til Sovjetunionen. Russerne fortsatte med sine seismiske undersøkelser, med Norges vitende. Virksomheten til russerne i

Barentshavet utfordret på den måten den norske rettsfortolkningen og i siste konsekvens også framdriften i delelinjesaken.

5.3.3 Vilje til kompromiss – forhandlinger i stampe

I 1974 sa Norge seg villig til å gjøre en trinnvis grensetrekking av delelinja, men det var ikke russerne interesserte i (Tamnes og Jensen, 1997). Seinere foreslo Norge en matematisk utregning som Sovjetunionen ville tjent 12 000 kvadratkilometer på i forhold til midtlinjen. Disse initiativene, samt Norges vilje til å gi fra seg større områder i de nordlige deler av Barentshavet, førte ikke fram. Norge antydde muligheten for å trekke saken for en internasjonal domstol for å avgjøre spørsmålet. Dette vakte ikke begeistring hos russerne. Disse avvisningene fra Sovjetunionen på Norges forslag til kompromiss gjorde at forholdet og forhandlingene kjølnet fram til seint på 1980-tallet.

5.3.4 Forhandlinger blir tatt opp igjen – Sovjetunionen faller

Neste gang delelinjeforhandlingene ble tatt opp igjen var først i 1988. Den russiske statsministeren Nikolaj Rysjkov sitt besøk til Norge i januar dette året ga delelinjesaken en ny giv. Norge hadde foreslått flere kompromiss overfor Sovjetunionen om grensen, men følte at Sovjetunionens reaksjoner – eller mangel på sådan – ikke var tilfredsstillende (Tresselt, 1988). Sovjetunionen kom med forslag til løsning på konflikten i løpet av dette norgesbesøket, men fortsatt klarte ikke forhandlingspartene å inngå kompromiss. Nå hadde begge part i forhandlingene utvist en viss vilje til å avvike fra sine prinsipper, uten at dette ga praktiske resultater (Tresselt, 1988). Full likestilling var gjennomgående i forslaget fra Sovjetunionen som skulle gjelde ressurser som eventuelt strakk seg på begge sider av grensen. Norge avslo forslaget med den begrunnelse at Norge ikke ønsket samstyre der norsk jurisdiksjon gjaldt. Mens Sovjetunionen gikk i oppløsning ble det naturlig nok et kort opphold i forhandlingene.

5.3.5 Russland entrer scenen

Med en ny forhandlingsmotpart ble det igjen bevegelser i delelinjesaken. Mellom 1990-1992 var det framgang på hvor selve linja skulle gå (Intervju Fife, 2012). I juli

1992 var det en ny bredt annonsert forhandlingsrunde. Viseutenriksminister Boris Kolokolov uttalte i den forbindelse at delelinjeavtalen i realiteten var ferdigforhandlet, og at det nå kun gjenværet å fordele fiskeressursene i området (NTBtekst, 05.06.1992). Forhandlingene kom likevel ikke i mål denne runden. En medvirkende årsak til dette var at man opererte med ulike målinger og fordi områdene sør i Barentshavet var vanskelig å enes om (Intervju Fife, 2012). Her lå de største fiskeressursene og trolig de største petroleumsressursene. Dermed ble ingen avtale presentert i 1992, selv om det var tydelig politisk vilje. Boris Jeltsin gikk så langt i å beordre delelinjesaken avklart under et møte med de to landenes utenriksministere i Moskva i 1998 (Kvalvik 2005). Embetsverket var imidlertid mer nøkterne i sin omtale av forhandlingene og mente at det på 1990-tallet ikke var grunnlag for å oppnå fremgang i alle tema som berørte delelinjesaken parallelt (Intervju Fife, 2012). Mye av grunnen til dette var at partene manglet et felles teknisk referansegrunnlag. Dette brukte man mye tid på å utvikle fram til år 2000.

5.4 Fra 2000 fram mot løsning i 2010

I 2002 kom den russiske presidenten Vladimir Putin til Oslo. Partene konstaterte da at drøftelsene om delelinja måtte videreføres. Siktemålet var *snarlig løsning*, og fortsatt var man enige om å inkludere alle tema vedrørende delelinja – altså både fiskeri, petroleumsvirksomhet og forsvarsinteresser. Ifølge en historisk anekdote gjengitt i Stortingsdebatten under ratifiseringen av overenskomsten i 2010, fikk statsminister Kjell-Magne Bondevik president Putin den gang til å love at avtalen måtte komme før Putin ga seg i storpolitikken (Stortingsdebatt, 08.02.2011). Det løftet holdt han.

Bevegelser i forhandlingene ble gjort i perioden da Kjell-Magne Bondevik var norsk statsminister og Putin var president for første gang. I 2002 skiftet begge sidene ut medlemmer i forhandlingsdelegasjonen og sto igjen med nye forhandlingsledere, Kolodkin og Fife – de to som skulle føre avtalen i havn åtte år seinere. Fra år 2003 mente forhandlingsleder på norsk side at man kunne se antydninger til ”løfterik” fremgang på flere viktige områder (Intervju Fife, 2012). Blant annet hadde det vært nyttig å inkludere det norske og russiske forsvaret for å belyse hva konsekvensene av en avtale og petroleumsvirksomhet for de fagmilitære interesser. Det russiske

militæret var tidligere blant annet invitert til norske olje- og gassvirksomheter i Nordsjøen for omvisning.

Forhandlingsdelegasjonene støtte likevel på uenigheter på enkelte punkter allerede i 2004. Fife beskriver dette som mulige ”reaksjoner i enkelte russiske miljøer – eller noen organer”, uten å ville gå videre inn på dette. All dialog stoppet imidlertid ikke opp, selv om russerne gikk inn i tenkeboksen på dette tidspunktet. Det hadde vært svært interessant å vite hva det var de russiske forhandlerne reagerte på. Med bakgrunn i mitt datagrunnlag for russisk side i forhandlingene har jeg imidlertid ikke mulighet til å gå nærmere inn på dette.

5.4.1 Intensivering av forhandlingene

Etter regjeringsskiftet i Norge i 2005 ble det satt stadig sterkere trykk på å få en løsning i forhandlingene. Forhandlingsleder Fife mener at det han beskriver som ”den gode og hyppige kontakten på politisk nivå” var viktig for forhandlingene (Intervju Fife, 2012).

På bakgrunn av at embetsverket hadde kommet lengre i drøftelsene av spørsmål knyttet til fiskeri, energi og sikkerhet, bestemte utenriksministrene, Lavrov og Gahr Støre, seg for å intensivere forhandlingene fra 2006 (St.prop.43.S, 2010-2011: 4). Forhandlingsdelegasjonene fikk fullmakt til å utforske maksimalt (Intervju Fife, 2012).

Året etter kom man fram til Varangerfjordavtalen – en endring og utvidelse av avtalen som man ble enige om i 1957 og som gjaldt en liten del av hele delelinjespørsmålet i Barentshavet. Avtalen forlenget den eksisterende avtalen fra 1957 fra indre Varangerfjord og 70 kilometer videre ut. Jonas Gahr Støre uttalte i 2009 at denne enigheten var en tydelig inspirasjon for utenriksministrene i det videre arbeidet (NTBtekst, 15.10.2009). Også embetsverket så denne avtalen som en slags prøve for de videre forhandlingene. Varangerfjorden er et lite område, men samtidig juridisk komplisert fordi det er nært kysten og en viktig ressurs for befolkningen på begge sider. Forhandlingsdelegasjonene bestemte seg for å skille ut denne delen av resten av delelinjeavtalen for å se hvordan parlamentene i Norge og Russland ville reagere: ”Vi

bestemte oss for å se hvordan Storting og Duma tok dette her. Det var viktig for å finne et felles språk. Og det gikk jo aldeles utmerket” (Intervju Fife, 2012).

Arbeidsmetodene i forhandlingene innebar embetsdrøftelser i ”smalt” format, altså hyppig kontakt i engere krets, tidvis kun mellom landenes forhandlingsledere og nærmeste medarbeidere. Samtidig var det møter i ”bredt” format der forhandlingsdelegasjonene også inkluderte blant andre myndighetsrepresentanter for fiskeri, energi og forsvar. Embetsverket vektla det juridiske i forhandlingene og forsøkte å forankre avtalen i Havretten. Man studerte hvordan delelinjespørsmål andre steder hadde vært behandlet i ulike domstoler (Intervju Fife, 2012). Etter 2006 begynte delegasjonene å lage utkast til avtaletekster. Disse inneholdt, i tillegg til forslag til selve grenselinja, også samarbeids- og overgangsordninger for fiskeriene. Utover dette var samarbeidsformer for eventuelle petroleumsforekomster som strekker seg på begge sider av grensen tatt med i utkastene (St.prop.43.S, 2010-2011). Utkastene ble dessuten utviklet i tråd med anbefalinger fra ekspertgruppene på fiskeri- og energiområdene.

5.5 En endelig maritim grense

Den endelige avtalen har blitt omtalt som en tilnærmet likedeling av de tidligere omstridte områdene. Selv om Fife innrømmer at dette i seg selv kunne framstå som en rimelig løsning og dermed et salgsargument blant annet overfor parlamentene som skulle ratifisere avtalen, ble man ikke først enige om å dele områdene likt mellom seg. Forhandlingsdelegasjonene tok i samsvar med moderne havrett utgangspunkt i at de ulike kystarealene på hver side rettferdiggjorde en justering av en midtlinje (Intervju Fife, 2012). Mellom Frans Josef land og Svalbard er linja tilnærmet en midtlinje, mens man i sør har gjort noen vesentlige justeringer på grunn av forskjeller i kystlengde i Vest-Finnmark og på russisk side. Faktorer som Kolahalvøya og Novaja Semlya ved den russiske kysten gjorde at forslaget til grensen i Barentshavet ble justert fra midtlinjen. Helt til slutt ble det foretatt en kontrollregning med en resulterende likedeling (Ibid.).

Verken en sektorlinje eller en midtlinje ble derfor bestemmende for den endelige avtalen. Forhandlingsdelegasjonen bygde på seineste praksis i Haag-domstolen

(Intervju Fife, 2012). Den sier at man skal ta utgangspunkt i en imaginær midtlinje, men siden justere hvis det er vesentlige store forskjell i kystlengder og kystform på hver side. Fife mener at hvis man hadde startet i den andre enden, altså tatt utgangspunkt i en likedeling, hadde man sannsynligvis ikke kommet i mål med avgrensingen (Intervju Fife, 2012).

I mål var man heller ikke før kort tid før den annonserte pressekonferansen med Jens Stoltenberg og Dimitrij Medvedev i Oslo 27. april 2010. Nå skulle en ratifisering til i hvert av parlamentene før den endelige grensen kunne gå inn i historien.

5.6 Oppsummering

I løpet av 40 år med forhandlinger har både det havrettslige rammeverket, det politiske klimaet i Arktis og Norges forhandlingspartner gjennomgått en rekke endringer og utviklinger. Til tross for et spenningsforhold under den kalde krigen klarte Norge og Sovjetunionen å bevare en fredelig samarbeidstone, tross noen uenigheter som bunnet ut i en stilltiende aksept fra norsk side overfor russisk maktbruk. Norge var i starten den ivrigste initiativtaker til forhandlingene om grense i Barentshavet og Polhavet, men etter Russland entret scenen så det ut til at også russerne ble mer opptatte av å få til en løsning.

Med utgangspunkt i sterke motsetninger i sektorlinjeprinsippet og midtlinjeprinsippet så forhandlingsdelegasjonene å bli mer og mer enige ut på tidlig 2000-tallet. Framgang på de ulike delspørsmål samt vilje til å legge fra seg de tidligere preferansene i forhandling førte til et historisk kompromiss og en tilnærmet likedeling av det tidligere omstridte området i 2010.

Hvorfor og hvordan forhandlingspreferansene til slutt møtte hverandre i et gjensidig kompromiss blir gjenstand for analysen i kapittel 7 og 8. Først blir delelinjeavtalen gjennomgått i det neste kapitlet.

6 Fra motsetninger til kompromiss – en avtale om avgrensing og samarbeid

6.1 Innledning

En ny epoke i det norsk-russiske forholdet ble innledet med felleserklæringen som utenriksministrene Jonas Gahr Støre og Sergej Lavrov undertegnet og som ble presentert 27. april 2010. Nå var både lande- og havgrensene mellom Norge og Russland komplette. Noen måneder seinere underskrev den russiske presidenten og den norske statsministeren selve avtalen på et lite konferanserom i Murmansk 15. september. Den russiske hovedstadspressen var ikke tilstede og viet avtalen knapt en omtale (Intervju Moe, 2012). Samtidig var de norske mediene fylt med lovord om den politiske bragden som diplomatiet endelig hadde fått i stand.

”Overenskomsten av 15. september 2010 mellom Norge og Russland om maritim avgrensing og samarbeid i Barentshavet og Polhavet” (Overenskomst, 15.09.2010) trådte i kraft 7. juli året etter.

I dette kapitlet gis en kort gjennomgang av de viktigste punktene i fellesuttalelsen og delelinjeavtalen. Ratifiseringsprosessen og mottakelsen av avtalen i Russland og Norge vies i tillegg plass.

6.2 Fellesuttalelsen

I fellesuttalelsen fra Gahr Støre og Lavrov 27. april 2010 ble den tentative enigheten om avtale om maritim avgrensing i Barentshavet og Polhavet annonsert. I uttalelsen peker man på at begge parter har ønsket å styrke det ”gode naboskap, sikre stabilitet og fremme samarbeidet i Barentshavet og i Polhavet” (Fellesuttalelse, 27.04.2010).

Videre henviser man til Ilulissat-erklæringen som kyststatene rundt Polhavet signerte i mai 2008, hvor Norge og Russland slutter opp om den eksisterende havrettslige rettstilstanden. Denne tilnærmingen ble i realiteten initiert av Norges utenriksminister

ved invitasjon til sjefsjuristene i utenriksdepartementene til de fem landene¹³. De møttes i Oslo for å gjennomgå det havrettslige rammeverket for Arktis. Det var unison enighet der om at man skal basere seg på havretten (Intervju Fife, 2012). Ilulissat-erklæringen refererer til denne enigheten og har siden vært vist til i både pressemeldinger, stortingsproposisjon og stortingsdebatt som en viktig del av forhandlingsgrunnlaget for å komme til enighet.

I fellesuttalelsen fra utenriksministrene framheves det at man har løst opp i *alle* spørsmål knyttet til den maritime avgrensingen. Dermed er spørsmål om håndhevelse av fiskeri og forvaltning av petroleumsforekomster inkludert.

”De to delegasjonene anbefaler i tillegg til en maritim avgrensningslinje at det vedtas traktatbestemmelser som viderefører og utvikler samarbeid om fiskerispørsmål og forvaltningen av petroleumsforekomster. Det legges derfor opp til en helhetlig overenskomst om maritim avgrensing og samarbeid i Barentshavet og Polhavet” (Fellesuttalelse, 27.04.2010).

Etter at ordet samarbeid er nevnt flere ganger i uttalelsen påpekes det også at fastsettelse av yttergrensen av kontinentalsokkelen i begge land har skjedd i samsvar med FNs havrettskonvensjon. Norge og Russland har således lagt til grunn et felles datagrunnlag for søknadene sine om forlenget sokkel (Intervju Fife, 2012). I dag er Norges ytre grense avklart, mens Russland er forventet å levere inn sin søknad om å innlemme Lomonosov-ryggen i sin ytre grensen i løpet av nærmeste framtid (The Moscow Times, 07.07.2011).

Videre nevnes viktigheten av det tradisjonelle fisket i Barentshavet både for norske og russiske fiskere.

”De minner om at Norge og Russland som kyststater har en grunnleggende interesse av og et hovedansvar for bevaring og ansvarlig forvaltning av de levende ressurser i Barentshavet og Polhavet, i samsvar med folkeretten” (Fellesuttalelse, 27.04.2010).

Inngåelsen av avtalen mellom landene skal derfor ikke komme i konflikt med fiskerisektoren hos noen av partene. Man ønsker også å fortsette den blandete norsk-

¹³ Canada, Norge, Russland, Danmark og Grønland, og USA.

russiske fiskerikommisjon, samt nødvendige overgangsordninger fra de regler som gjaldt i Gråsoneavtalen.

6.2.1 Forslag til tillegg til avtalen

Forhandlingsdelegasjonene foreslår videre i uttalelsen at man lager et tillegg til avtalen som detaljert beskriver et samarbeid ved tilfeller der petroleumsforekomster strekker seg på begge sider av grensen.

Til sist påpekes det at alle nødvendige skritt skal tas for å inngå denne avtalen. Dette understreker partenes forpliktelse til å ta overenskomsten til behandling i landenes respektive parlamenter.

6.3 Delelinjeavtalen av 15. september 2010

Avtalen som ble underskrevet i Murmansk 15. september 2010 med begge utenriksministrene og statsledere til stede, heter på norsk *”Overenskomst mellom Kongeriket Norge og Den Russiske Føderasjon om maritim avgrensing og samarbeid i Barentshavet og Polhavet”* (Overenskomst, 15.09.2010).

I overenskomstens innledning beskrives Norge og Russlands samarbeid, ønsker og motivasjon for avtalen. Blant annet at:

”...partene:

Som ønsker å fastholde og styrke det gode naboforholdet,

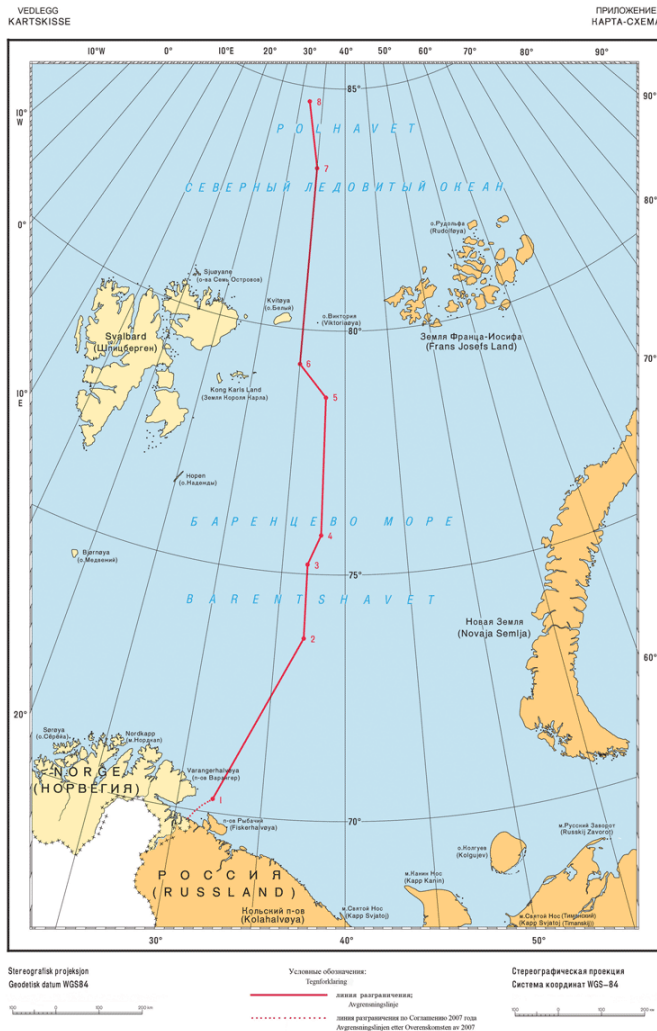
Som tar i betraktning utviklingen av Polhavet og partenes rolle i dette området,

Som ønsker å bidra til å sikre stabilitet og styrke samarbeidet i Polhavet og Barentshavet,

Som viser til bestemmelsene i De forente nasjoners havrettskonvensjon av 10. Desember 1982” (Overenskomst 15.09.2010: 1).

Videre viser man til overenskomsten av 11. juli 2007 om den maritime avgrensingen i Varangerfjordområdet. Som nevnt lot ministrene seg inspirere av denne avtalen for å komme i mål med hele avgrensingen (NTBtekst, 15.10.2009). Videre påpeker overenskomsten de særlige økonomiske ressursene i Barentshavet for begge land,

med spesiell vekt på det tradisjonelle norske og russiske fisket. Til sist understrekes det i innledningen at kyststater har grunnleggende interesse av og et hovedansvar for, bevaring og rasjonell forvaltning av de levende ressursene – i samsvar med havretten. Og at partene ”understreker betydningen av en effektiv og ansvarlig forvaltning av sine petroleumsressurser” (Overenskomst, 15.09.2010: 2).



Kart 3. Den endelige avgrensingen (Regjeringen.no, 2010).

Sør i Barentshavet deler grensen områdene i to like deler. Man kan derfor si at den endelige løsningen er en modifisert versjon av Russland og Norges opprinnelige utgangspunkt i forhandlingene (Jensen, 2011: 157)¹⁴.

¹⁴ Se også kart 1 på side 4.

6.3.1 Grenselinja

I første artikkel i overenskomsten beskrives de geodetiske linjer som angis ved koordinater den definerte maritime avgrensingen mellom Norge og Russland. Grensen gjelder Norge og Russlands respektive eksklusive soner og kontinentalsokkelen innenfor og utenfor 200 nautiske mil (Jensen, 2011). Grensen er multifunksjonell – det vil si at den gjelder både for havbunn og hav. Hvis man studerer grensegangen ligner den på Norges midtlinjekrav nord i Barentshavet.

6.3.2 Fiskerisamarbeid

Samarbeidet om fiskeri som har vært rådende i den blandete norsk-sovjetiske og seinere norsk-russiske fiskerikommisjon av 11. april 1975, blir videreført i avtalen i opptil 15 år etter at traktaten trår i kraft. Etter dette skal samarbeidet videreføres i perioder på seks år om gangen. Det skal fortsatt forvaltes i tråd med ”å sikre relativ stabilitet i de enkelte berørte bestander” (Overenskomst, 15.09.2010: 5). Man skal fortsatt følge føre var-prinsippet som har vært gjeldene for kvotefastsetting i kommisjonen (Ibid.). Inngåelse av avtalen skal ikke skade partenes respektive fiskemuligheter. Avtalen innebærer at Gråsoneavtalen fra 1978 opphører, mens nødvendige overgangsordninger skal kun gjelde inntil to år. En av mine informanter, russisk fiskeri-ekspert Anne-Kristin Jørgensen, antar at harmoniseringen av tekniske krav har muliggjort en så kort overgangsperiode. Så seint som i 2009 ble man nemlig enige om en felles maskevidde og året etter ble man også enige om felles minstemål på torsk og hyse.

6.3.3 Petroleumssamarbeid

I artikkel 5 i delelinjeavtalen beskrives det hva som skal skje i tilfelle en petroleumsforekomst viser å strekke seg på begge sider av avgrensingslinjen. Tilleggsavtalen II gir større detaljer om dette. I selve artikkelen blir det fremhevet at den part som hevder at den annens parts forekomst strekker seg over på kontinentalsokkelen til den første, må frambringe dokumentasjon på dette. Deretter skal partene inngå drøftelser om forekomstens utstrekning og mulighet for å utnytte denne som en enhet.

Juridisk mener Utenriksdepartementet at dette er en veldig ryddig og konkret avtale som tydelig klargjør hva som vil skje i fall en slikt grenseoverskridende forekomst finner sted (Intervju Fife, 2012).

6.4 Ratifisering

Overenskomsten ble siden gjenstand for ratifisering i begge lands parlamenter. Stortinget behandlet ”*samtykke til ratifikasjon av overenskomst av 15. september 2010 mellom Norge og Russland*” 8. februar 2011. I mars samme år ble avtalen oversendt fra president Medvedevs kontor til Det russiske parlament for behandling.

Begge kamre i det russiske parlamentet behandlet avtalen – Statsdumaen og Føderasjonsrådet. I begge land ble avtalen ratifisert og godkjent.

6.4.1 Norsk konsensus om en politisk bragd

Etter innstilling fra den norske utenriks- og forsvarskomiteen behandlet Stortinget om de ville samtykke til ratifikasjon av overenskomsten. Representanter fra hele det partipolitiske spekteret tok ordet etter at komitéleder Ivar Kristiansen fra Høyre holdt sin innledning (Stortingsdebatt, 08.02.2011). Kristiansen påpeker i debatten at det er all grunn til å ”forvente at det blir iverksatt betydelige aktiviteter på begge sider av grensen for å kartlegge og undersøke området” i forhold til petroleumsvirksomhet.

Videre var samtlige talere positive i sine innlegg og brukte ord som ”merkedag” og ”historisk dag” om Stortingets behandling. Senterpartiets Trygve Slagsvold Vedum målbærer denne enigheten i sitt innlegg:

”Delelinjeavtalen som nå foreligger, løser det viktigste utestående spørsmålet mellom Norge og Russland. Dette er det største skrittet som er blitt tatt i norsk utenrikspolitikk på mange år for å sikre at grensen mellom oss og vår nabo i øst vil fortsette å være fredelig” (Stortingsdebatt, 08.02.2011).

En eneste protest mot avtalen på norsk side kom fra Fiskebåtredernes forbund. De mente Norge fallerte ved å gå vekk fra midtlinjeprinsippet og at dette muligens ville skade norsk petroleumsindustri og fiskeri.

”Det er positivt med en avklaring, men avklaringen ble dyr. [...] Vi kan ha gitt fra oss viktige oljeressurser, og løsningen er negativ også for fiskeriene. Fiskeriforhandlingene med Russland vil gi oss svar på om fiskeriene er vel ivaretatt i avtalen, slik regjeringen sier, men det er klart at russerne nå har fått flere kort på hånden, uttaler Fiskebåt-direktør Audun Maråk” (Fish.no, 23.09.2010).

Bekymringen fra Fiskebåtredernes forbund ble ikke nevnt i debatten på Stortinget.

6.4.2 Makta som rår i Russland – et knapt flertall for avtalen

I det russiske parlamentet behandlet begge kamre overenskomsten etter innstilling fra den russiske presidenten 25. mars 2011. Kun Det forente Russland, presidentens

maktparti, som kontrollerer 238 av 450 seter i Statsdumaen, stemte for avtalen. Kommunistpartiet i Russland stemte mot og de resterende partiene stemte avholdende. Kommunistpartiet mente avtalen ville skade russisk økonomi.

”Vi mener det er for tidlig å ratifisere denne avtalen. Vi ønsker å studere effektene dette vil ha for Russland, og landets forsvar og skade på økonomien, sier Nikolai Kolomeitsev fra kommunistpartiet” (NRK.no, 25.03.2011).

Protestene var forgjeves. I Oslo møttes Lavrov og Gahr Støre igjen 7. juni 2011 for å utveksle ratifikasjonsdokumentene. Dermed kunne avtalen tre i kraft 30 dager seinere.

6.5 Oppsummering

Felleserklæringen som ble presentert i Oslo 27. april 2010 beskrev den tentative enigheten om delelinjeavtale i Barentshavet og Polhavet. Erklæringen inneholdt partenes ønsker om å styrke det eksisterende samarbeidet. I tillegg la den vekt på partenes forpliktelser til å ta den endelige overenskomsten til behandling i landenes respektive parlamenter. Overenskomsten som ble ratifisert og trådte i kraft året etter inneholder en tilleggsavtale om samarbeid vedrørende eventuelle grenseoverskridende petroleumsforekomster. Samtidig stadfester overenskomsten fortsettelsen av den eksisterende felles fiskeriforvaltningen mellom landene. Overenskomsten inneholder derfor mer enn bare detaljene om de geodetiske data der hvor grensen går.

I Norge var de politiske partiene på Stortinget enige om at avtalen var en historisk bragd for norsk utenriksdiplomati, mens opposisjonen i Russland ønsket å forhandle avtalen på nytt. Overenskomsten fikk imidlertid nødvendig flertall i begge parlamenter og trådte i kraft 7. juli 2011.

Hvordan og hvorfor forhandlingsrommene til Norge og Russland overlappet i delelinjesaken er det gjenstående spørsmålet. I det neste kapitlet blir forhandlingene analysert i lys av det teoretiske perspektivet valgt i denne oppgaven.

7 En analyse av betydningen av innenrikspolitiske faktorer og geopolitisk kontekst i delelinjeforhandlingene

7.1 Innledning

I denne delen av oppgaven ser jeg på hvordan det overlappende forhandlingsrommet i delelinjesaken er kommet til gjennom å drøfte hvorvidt og hvordan de innenrikspolitiske faktorene og den geopolitiske konteksten hadde betydning. Jeg analyserer først hvordan innenrikspolitiske interesser påvirket det norske forhandlingsrommet. Etter å ha drøftet hva som påvirket det russiske forhandlingsrommet, analyserer jeg videre den geopolitiske kontekstens betydning for forhandlingene.

Norsk leverandørindustri utgjorde en viktig del av de innenrikspolitiske interessene som presset på for å få en snarlig løsning. Ønsket var fundert i et behov for nye leiteområder etter olje og gass. Overfor forhandlingsdelegasjonen og i media ga industrien inntrykk av at det hastet med å få til en avtale. For norsk forhandlingsleder innebar et hastverk en strategisk ulempe i forhandlingene.

På russisk side var petroleumsindustrien ikke like ivrig etter å få avklart en grense i de tidligere omstridte områdene. Selv om det eksisterte politisk vilje fra de russiske myndighetene for økt petroleumsvirksomhet i området, var industrien lite villig eller rett og slett ikke kompetente nok til å gjøre strategiske investeringer. Andre insentiv for en løsning gjorde at det russiske forhandlingsrommet økte og kom til å møte det norske forhandlingsrommet i et kompromiss om delelinja.

7.2 Nivå II: Innenrikspolitisk påvirkning på norsk forhandlingsrom

De innenrikspolitiske faktorene som forventes å ha påvirket den norske forhandlingsdelegasjonen og det norske forhandlingsrommet er petroleumsindustrien, fiskeriinteressene og de sikkerhetspolitiske hensyn. Hvor viktige var hver av disse interessene i tiden fram mot løsning for norsk del? Jeg trekker i tillegg fram den rødgrønne regjeringas nordområdesatsing som et uttrykk for den generelle politiske

og økonomiske interessen i nord for å studere hvordan disse innenrikspolitiske faktorene var med å forme det norske forhandlingsrommet.

7.2.1 Petroleumsindustrien som innenrikspolitisk drivkraft for Norge

Da Norge første gang tok initiativ til å forhandle om en grense i Barentshavet og Polhavet, var det olje- og energiinteresser som primært lå til grunn for dette ønsket (Tamnes og Jensen, 1997). Det er mye som tyder på at behovet for nye leiteområder fortsatt var en drivkraft bak norske interesser i forhandlingene ut på 2000-tallet. Norges oljeproduksjon var dalende, og behovet for nye leiteområder var sterkt kommunisert fra blant andre det statlige oljeselskapet Statoil. Til og med i etterkant av nye funn i Barentshavet i 2012 advarte administrerende direktør i Statoil, Helge Lund, mot å tro at Norge ikke trenger ytterligere leiteområder. Statoil-sjefen mener at norsk produksjon vil innen 2030 halveres som følge av færre leiteområder, (Rogalandsavis.no, 09.01.2012). Fife peker til at man i media tidvis kunne få inntrykk av at norsk leverandørindustri hadde interesse av å få til en løsning så raskt som mulig (Intervju Fife, 2012). Industrien la vekt på en delelinje, nettopp på grunn av behovet for nye leiteområder.

Næringsinteressene fra petroleumssektoren kan sies å være del av de innenrikspolitiske faktorer som la press på norsk utenriksdepartement for å strekke seg i å få til en avtale. Dette kunne potensielt utvidet forhandlingsrommet og viljen til kompromiss fra norsk side. Spørsmålet er om disse interessene ble lagt vekt på av forhandlingsdelegasjonen under forhandlingene. Forhandlingsleder Fife avviser i intervjuet at behovet for nye leiteområder for norsk petroleumsindustri var avgjørende for forhandlingene eller bidro til å framskynde en løsning:

”Det er en overordnet internasjonal stabilitets- og fredsinteresse knyttet til å få avklart grenseforhold som skal danne grunnlag for et langsiktig og godt samarbeid. Dette har en egenverdi utover viktige enkeltfaktorer som olje, gass og fisk. Dette betyr selvsagt heller ikke at man ofrer noen av disse interessene i forhandlingene, tvert imot må også alle disse interessene ivaretas på en best mulig måte. Og det har aldri på noen måte vært slik at ”olje har trumpet fisken”.

Selv om forhandlingslederen mener at petroleumsinteressene ikke har blitt vektlagt mer enn andre interesser i forhandlingene, kan det å få på plass avtalen som et ledd i

adgang til nye leiteområder ha vært et viktig insentiv for de politiske ambisjonene til den daværende og eller de foregående regjeringer. Dette tyder blant annet stortingsmelding 7 (St.meld.nr.7, 2011-2012) og den politiske handlingen i etterkant av avtalen på. For eksempel var forskningsskipene til norsk oljedirektorat på plass på norsk side av grensen bare timer etter at avtalen trådte i kraft. Olje- og energiminister Ola Borten Moe var nesten like raskt ute med å si at han ville be Stortinget åpne for prøveboring allerede våren 2013. Oljedirektoratet kunne i januar 2012, etter en vellykket innsamling av seismikk, presentere lovende data for de tidligere omstridte områdene (DN.no, 16.01.2012). I tillegg har Statoil varslet at de skal bore ni brønner i det de kaller en ”uavbrutt leitekampanje i Barentshavet” og satser samtidig tungt på å utvikle teknologi for arktiske strøk (Statoil.no, 28.08.2012). Fram mot 2010 og i etterkant av avtalen ser det ut for at optimismen rundt muligheter på petroleumfeltet nært det omstridte området var stor og at det lå konkrete planer fra norsk side i å nå og utvinne eventuelle ressurser nært delelinja som følge av en endelig avgrensning.

Enkelte forskere har hevdet at nødvendigheten av delelinja ikke har vært så stor tidligere, at å komme til en avtale ikke har hastet, men at behovet kunne presse seg fram etter som ønsket om nye leiteområder ble større (Kvalvik, 2004; Hoel, 2010). At en slik tidsfaktor var blitt bestemmende i 2010, mener Fife derimot er feil:

”Det at avtalen hastet er det nok enkelte som har påstått i mange år. Men i internasjonale forhandlinger kan det å gi inntrykk av at det haster bli utnyttet forhandlingstaktisk av motparten. For da betyr det at vi tvinges til å levere noe, gi innrømmelser. For norsk side var det derimot avgjørende å komme fram til en god løsning, som legger grunnlaget for et godt, langsiktig samarbeid”.

Videre påpeker han at han ikke tror at noen norsk regjering ville gått inn for en løsning som ikke tilfredstilte disse kravene, ut fra en argumentasjon om at det ”hastet med en løsning”.

”I dette bildet kunne eventuelle medieskapt inntrykk om at Norge var under tidspress med å komme i mål, i sin tur lett føre til at forhandlingene i realiteten ble vanskeligere. Dette gjaldt særlig dersom det skulle bli skapt misforståelser om at det for Norge ville være bedre å bli enige om noe, snarere enn å måtte vente mange år til” (Intervju Fife, 2012).

Det Fife peker på her viser at innenrikspolitiske press for en avtale og mediebildet som skapte et inntrykk av at det hastet, kunne virke inn på forhandlingssituasjonen. Det kan tyde på at innenrikspolitiske interesser ble dempet fordi man fryktet at det ville skape et vanskeligere forhandlingsklima. At embetsverket har hovedansvaret for å framforhandle slike juridisk bindende avtaler, kan også tone ned det politiske aspektet i forhandlingene. De politiske insentivene for å få til en løsning kan ha vært styrt av et ønske om nye leiteområder, men dette behovet har ikke blitt vektlagt gjennom diplomatiet som forhandlingskanal. Slik utålmodighet kunne skade norske interesser i forhandlingene, og til og med føre til stagnasjon. De økonomiske insentivene knyttet til petroleumsindustrien for avtalen kan likevel for norsk del sies å ha vært viktig, selv om man ikke lot industrien diktere når og hvilken løsning man skulle få.

For Norges del var man ikke villig til å gå med på hva som helst bare fordi leverandørindustrien helst ville ha en avtale så fort som mulig. Russland-ekspert Arild Moe mener imidlertid at Norge på et hvilket som helst tidspunkt ville godtatt et forslag til løsning, hadde det bare foreligget en fullstendig versjon (Intervju Moe, 2012). Moe mener at man ville ikke tatt til takke med ti prosent av de omstridte områdene, men den nærmest likedelingen var mer enn hva Norge kunne forventet seg.

Den endelige løsningen kan tyde på at Fife har rett i at norske næringsinteresser på petroleumssektoren ikke påvirket forhandlingene til å gjennomføre en forhastet løsning. At det har vært et press fra disse interessene er imidlertid rimelig å hevde. De var likevel ikke tilstrekkelige for å utvide forhandlingsrommet til norsk side så mye at man gikk med på tidlige forslag fra Sovjetunionen som inkluderte en avtale basert på et juridisk samstyre mellom disse landene. Disse forslagene ble avvist fra norsk side.

7.2.2 Nordområdesatsingen som drivkraft i forhandlingene

Den siste regjeringens ”nordområdesatsing” er et uttrykk for Norges økonomiske og politiske interesser i Arktis generelt og Barentshavet og Polhavet mer spesifikt. Satsingen bærer preg av å være en utenrikspolitisk sak for Norge, men har i stor grad blitt knyttet til så varierte politiske spørsmål som miljøpolitikk, kulturpolitikk og kjønnspolitikk (Hønneland og Rowe, 2010: 140). Målene i den første

nordområdestrategien fra Stoltenberg II-regjeringen fra 2006 viste tydelig sammenvevinger mellom innenrikspolitik og utenrikspolitik. Oljeutvinning i Barentshavet var imidlertid ikke et understreket satsingsområde i den første strategien, og ble bare omtalt kort (Hønneland og Rowe, 2010: 22). Økonomisk og industriell samarbeidssone i grenseområdene mot Russland var imidlertid et av de mer konkrete tiltakene.

I den siste nordområdemeldingen fra regjeringen blir det gjort en spesifikk kobling av ”den strategiske og langsiktige utenrikspolitiske satsingen i nordområdene” som et bidrag til å styrke ”grunnlaget for verdiskaping og velferd i hele landet” (St.meld.nr.7, 2011-2012: 9). Her ser man at økonomiske nasjonale interesser har vært en pådriver i den utenrikspolitiske nordområdesatsingen. I samme meldingen blir mulighetene for nye petroleumsressurser i Barentshavet trukket fram som en av de overordnede ambisjoner for norsk nordområdepolitikk. De løfterike utsiktene har gjort at norsk offshorenæring og leverandørindustri har posisjonert seg for å utvikle kompetanse for arktisk petroleumsutvinning.

Forhandlingsleder Fife viser til regjeringas nordområdesatsing som medbrakte fokus og ressurser viet til delelinjeforhandlingene. Fife og den russiske forhandlingslederen fikk fullmakter fra utenriksminister Jonas Gahr Støre og utenriksminister Sergej Lavrov i Russland om å utforske alle mulige løsninger og se hvor nært man kunne komme hverandre (Intervju Fife, 2012). ”Stoltenberg II-regjeringa definerte nordområdepolitikk som sitt viktigste satsingsområde. Og det ble fulgt opp i praksis også. Det var viktig” (Intervju Fife, 2012).

Den rødgrønne regjeringas nordområdestrategi som en innenrikspolitisk link til utenrikspolitikken kan derfor sies å ha påvirket engasjement og iver i delelinjeforhandlingene for å få en avtale på plass. Det har vært knyttet direkte nasjonale interesser opp mot delelinja og de muligheter som har knyttet seg som følge av en endelig avtale. Selv om petroleumsinteressene alene ikke har klart å presse gjennom for å få en avtale på et tidligere tidspunkt, kan det være rimelig å hevde at de nasjonale interessene for Norge i delelinjeforhandlingene har vært knyttet til økonomiske insentiver. Nordområdesatsingen som insentiv blir imidlertid mer diffus og vanskeligere å analysere i den forstand at den ikke er én gitt aktør som presser

fram én gitt løsning. Som følge av nordområdestrategien og det økte fokuset nordover kan man anta at Jonas Gahr Støre var inspirert til å gi forhandlingsdelegasjonen fullmakt til, sagt med Fifes ord, ”å utforske maksimalt”.

Den konkrete oppfordringen om å utforske maksimalt, tyder på at ønsket om å få avtalen på plass innen rimelig tid var stor med den rødgrønne regjeringa. Dette må sees i sammenheng med insentivene på den andre siden av forhandlingsbordet, samt den konteksten forhandlingene foregikk i. Ulike regjeringer har tidligere hatt stor interesse av å få løsning på bordet, uten at dette har ført fram. Norsk vilje til løsning og kompromiss kan derfor ikke alene forklare hvorfor delelinjeavtalen kom i 2010.

7.2.3 Norske fiskeriinteresser knyttet til delelinjespørsmålet

Fiskeri var et av de viktige spørsmålene som ble viet tid og ressurser under forhandlingene. Fiskeriinteressene i Norge ønsket en avtale som ikke var laget med Gråsonen som presedens. Videre ønsket man å sikre den felles fiskeriforvaltningen i området. Disse interessene ble langt på vei ivaretatt i den endelige løsningen.

Fra norsk side under forhandlingen var det et ønske at man skulle videreføre bærebjelkene i den norsk-russiske fiskeriforvaltningen, selv etter en endelig grense i Barentshavet og Polhavet (Intervju Fife, 2012). Et viktig moment var at man ikke skulle kunne reversere en slik felles forvaltning eller å kaste ut fiskere fra hverandres soner (Ibid.).

En av de store utfordringene for norsk side i forhandlingene var Gråsoneavtalen. Man fryktet at Gråsonen ville skape presedens i delelinjeforhandlingene og at man dermed ville ha store vanskeligheter med å få russerne med på en grense nærmere midtlinja. Dette ble imidlertid unngått i løpet av forhandlingene. ”En bragd, hvis man kan si det slik, var at partene, både Norge og Russland, greide å abstrahere seg helt vekk fra Gråsoneavtalen” (Intervju Fife, 2012).

Noe av den innenrikspolitiske motstanden på russisk side mot den endelige delelinjeavtalen kan forstås ut fra fordelene russiske fiskere hadde gjennom Gråsoneavtalen, noe jeg vil se på under russiske insentiver for avtalen i punkt 7.4.2.

På norsk side er det imidlertid rimelig å hevde at man var glad for at Gråsoneavtalen ikke ble styrende for den endelige løsningen.

7.2.4 Militærstrategiske hensyn for Norge i forhandlingene

Under den kalde krigen var Norge i en maktpolitisk skvis mellom Sovjetunionen og USA. Norge forsøkte å balansere mot dette forholdet gjennom sitt NATO-medlemskap. Et tegn på at dette lyktes var at man i avspenningsperioder så at samarbeidsformer mellom Norge og Sovjetunionen vokste fram. Blant annet var den felles fiskeriforvaltningen et tydelig tegn på dette. Norge er og har vært prisgitt Sovjetunionen og seinere Russlands handlinger (Hønneland og Rowe, 2010: 36). Det medfører at norsk politikk overfor Russland som regel er en tilpasningspolitikk. For Norges del mener den norske forskeren Torbjørn Pedersen (2010) at inngåelsen av delelinjeavtalen har eliminert en av de største sikkerhets- og utenrikspolitiske utfordringer for landet i nord. Avgrensingen kan derfor ses på som et viktig virkemiddel for Norge for å videre forsterke fred og stabilitet i regionen. Sikkerhetspolitisk er dette en positiv konsekvens for Norge, noe også forhandlingsleder Fife viser til ved å si at det er en overordnet internasjonal stabilitets- og fredsinteresse knyttet til å avklare grenseforhold (Intervju Fife, 2012).

Det var videre viktig med det Fife kaller for ”omforent forståelse hos de militære” (Ibid.). Fife påpeker i intervjuet at man måtte bli enige med russerne om militære øvelser, frihet til å ferdes, forståelse for hva slags regler som gjelder for eksempel ved ubåttrafikk og lignende (Intervju Fife, 2012). Blant annet omhandlet temaet spørsmålene knyttet til anerkjennelsen av norsk jurisdiksjon i fiskevernsonen rundt Svalbard. Forhandlingslederen på norsk side medgir at de måtte bruke tid på å frakoble dette spørsmålet i forhandlingene, for å hindre at de kompliserte delelinjesaken ytterligere. Norge måtte bruke krefter på å overbevise russerne om at inngåelse av en delelinjeavtale i Barentshavet ikke ville innebære en formell anerkjennelse av norsk syn på farvannet rundt Svalbard (Intervju Fife, 2012). Som kjent har Russland ikke anerkjent norsk jurisdiksjon utenfor territorialfarvannet der.

I tiden da Sovjetunionen brøt sammen kunne forhandlingene ha tatt en annen vending. ”Rundt Sovjetunionens oppløsning var det noen som mente at det ville være enklere å

få en avtale på plass i en tid da forhandlingsmotparten gikk gjennom store politiske og samfunnsmessige endringer” (Intervju Fife, 2012). Dette ble avvist av forhandlingslederen.

Eventuelle muligheter til å utnytte forhandlingsmotpartens svakheter da Sovjetunionen falt og det nye Russland oppsto, ble ikke utnyttet. Dette kan tolkes som et ønske fra Norges side om å utarbeide en avtale basert på likeverdighet og langsiktighet, slik Fife har påpekt i sitatene ovenfor. Et forsøk på å lure til seg en løsning ville kunne skape utfordringer i naboforholdet i framtiden, noe som kan ha blitt ansett som forsvarsmessig og forhandlingsmessig lite klokt.

Til tross for disse spørsmålene knyttet til det sikkerhetspolitiske aspektet, kan man si at det militærstrategiske hensyn ikke var like viktig i 2010 som under den kalde krigen. Dette tyder den økonomiske interessen og de alternative samarbeidsformene i Arktis på. Dette kommer jeg tilbake til i drøftingen av den geopolitiske konteksts betydning for delelinjeforhandlingene i punkt 7.6.1.

7.2.5 Nivå II: Institusjoner

I delelinjeforhandlingene var det utenrikskomiteen på Stortinget som innstilte overfor Stortinget i saken om ratifikasjon av overenskomsten. Ratifiseringen i Norge gikk enstemmig gjennom. Ingen høylytte protester om avtalens innhold og konsekvenser skapte problemer for stortingsbehandlingen av overenskomsten. Dette tyder på at institusjonene i Norge har vært med på å utvide forhandlingsrommet til Norge i forhandlingene fordi de ikke har søkt å innskrenke med bakgrunn i ulike krav og forventninger til hva en avtale skulle innebære. Norsk engasjement og initiativ for å få på plass en avtale må i den forlengelse sies å ha gjort norsk forhandlingsrom desto mer fleksibelt. Man ville ikke gå med på hva som helst, men man kunne i teorien ha akseptert et mindre likeverdig kompromiss enn det som ble resultatet. Denne forhandlingsfleksibiliteten ble imidlertid ikke fullt utnyttet av forhandlingslederen. Politisk var man villig til å gå langt, mens man på embetsnivå og øverste myndighetsnivå var forsiktige med å gå med på en avtale som kunne innebære negative konsekvenser for norske interesser.

7.2.6 Nivå I: Forhandlingslederens strategi

Den norske forhandlingslederen måtte forholde seg til de innenrikspolitiske faktorene i Norge, samt navigere en strategi i forhandling med en meget krevende forhandlingsmotpart. Et sentralt insentiv for en forhandlingsleder ifølge tonivåteorien kan sies å være et ønske om å minimere de negative konsekvensene på utenrikspolitisk nivå. I forhandlingene om delelinja har norsk forhandlingsdelegasjon vist evne til å motstå motpartens forslag til avtale.

Vi har sett at norsk forhandlingsdelegasjon avviste forslag om samstyre fra russernes side, i tillegg til å ha underkjent sektorlinjen som kriterium for avgrensing. Selv om norsk petroleumsindustri har presset på forhandlingsdelegasjonen for å komme til en løsning, har man overfor russerne ikke framvist et hastverk med å få på plass en hvilken som helst løsning. Dette kan tyde på at forhandlingsdelegasjonen har vært et viktig mellomledd mellom innenrikspolitiske faktorer og den avgjørende strategien som blir gjort i forhandlingene. Fife sier at de ikke ønsket å utvise et hastverk overfor russerne (Intervju Fife, 2012). De negative konsekvensene ved å utvise et slikt hastverk oversteg de innenrikspolitiske forventningene om å få på plass en avtale. Her vises tydelig hvordan forhandlingslederens balansering mellom innenrikspolitiske krav og forhandlingsmotpartens preferanser var med å forme det reelle forhandlingsrommet til Norge. Norsk forhandlingsleder måtte ta noen strategiske hensyn og ikke imøtegå de innenrikspolitiske krav for å unngå negative konsekvenser i forhandlingssituasjonen.

Videre brukte forhandlingslederen Varangerfjordavtalen fra 2007 som en prøve på hvordan de ulike interesser i Norge ville ta imot avtalen. Dette illustrerer hvor viktig nivå II i forhandlingene var – også i selve forhandlingssituasjonen. Man visste at Gråsoneavtalen hadde skapt splid i norsk politikk tidligere og ønsket å minimere støy rundt en kommende delelinjeavtale. Varangerfjordavtalen viste seg å være en god indikasjon for ratifisering av hele avtalen. Ingen vesentlig oppmerksomhet ble viet denne avgrensingen.

Forhandlingslederen kan ikke antas å ha vært så fri at han kunne gå med på en hvilken som helst avtale uten å ha et blikk på hvordan norske interesser ville ta den imot. For at norsk ratifikasjon skulle gå gjennom, måtte forhandlingslederen vurdere hva slags

avtale som ville bli akseptert. Norsk konsensus og norsk iver etter å få på plass en avtale, spesielt fra industrien, ga likevel forhandlingslederen en indikasjon på at det var romslighet i hvilken avtale han kunne gå med på. Forhandlingslederen sto nokså fri til å forhandle fram det han synes var en god avtale på norske vegner fordi han politisk hadde fått fullmakter til å utforske maksimalt. Dette gjorde at forhandlingslederens posisjon ble viktig for hvilken løsning som kom. Man ble ikke beordret til å fastholde ved midtlinjeprinsippet, men kunne åpne for å utforske flere typer kompromiss. Denne kompromissviljen kan ikke sies å ha vært eksepsjonell for den siste forhandlingslederen, men har vært et tydelig trekk ved den norske delegasjonen i løpet av årene med forhandling. Tidligere førte ikke slike kompromiss fram hos russerne, noe som tyder på at russisk vilje til å imøtekomme et slikt kompromiss var avgjørende for den endelige avtalen.

7.3 Hvordan Norges forhandlingsrom ble formet av disse interessene

Norsk forhandlingsrom har vært fleksibelt i løpet av forhandlingene. Det har vært få innenrikspolitiske restriksjoner på bestemte løsninger, og det har vært få forbehold som har vært tydelige fra norsk side. Noen har det imidlertid vært og det har spesielt omhandlet forslaget fra Sovjetunionen om et juridisk samstyre om ressursene nært grensen, samt Gråsoneavtalens mulige restriksjoner i forhandlingene.

Norsk tverrpolitisk konsensus, de mange tiårs fokus på forhandlingene, utålmodighet og initiativ for å få på plass en løsning har likevel ført til et utvidet forhandlingsrom for den norske forhandlingsdelegasjonen. Med den rødgrønne regjeringen og et større fokus gjennom nordområdesatsingen, ble dette forhandlingsrommet ytterligere økt som følge av beskjeden om å utforske alle muligheter. De innenrikspolitiske preferansene har i stor grad vært positive til forhandlingene. Størst har utålmodigheten fra norsk petroleumsindustri synes å ha vært. Forhandlingslederen har likevel måtte dempe denne utålmodigheten i forhandlingene, fordi man ikke har hatt de samme insentivene på den andre siden av forhandlingsbordet for å komme til enighet og fordi man har sett at utålmodighet ikke har ført fram tidligere. På norsk side er det rimelig å hevde at viljen til kompromiss har vært sterk gjennom alle år med forhandlinger.

For Norges del i forhandlingene har insentivene for en delelinjeavtale fra starten av vært økonomiske og politiske interesser i Barentshavet og Polhavet, mer enn de juridiske eller sikkerhetspolitiske interessene av å ha en grense på plass. Norge har måtte leve med en ubalanse i håndhevelse av aktivitet på norsk ubestridt side av grensen, men kostnadene av en ikke-avtale har ikke oversteget kostnadene ved å inngå en hvilken som helst avtale tidligere. Selv om russiske trålere har dumpet fisk, russerne har drevet hemmelige seismiske undersøkelser og lignende, har ikke den skjeve maktbalanse med naboen sett ut for å være den viktigste beveggrunnen for norske interesser i delelinjeforhandlingene. I et fredsperspektiv har det likevel vært viktig å avklare grensen for å sikre vedvarende stabilitet i regionen.

Grensen deler de tidligere omstridte områdene omtrent på midten. Det er imidlertid viktig å nyansere norsk forhandlingsdelegasjons påvirkningsmuligheter på russisk politikk. Norge er prisgitt Russlands bevegelser (Hønneland og Rowe, 2010: 36). Det medfører at norsk politikk overfor Russland som regel er en tilpasningspolitikk. Vi må derfor anta at svarene til hvorfor løsningen ble som den ble, ligger på russisk side.

Forhandlingsleder Fife understreker at Norge ikke var villige til å gå med på hva som helst i en avtale, mens Russland-ekspert Arild Moe fra Fridtjof Nansens Institutt er uenig i dette.

”Vi hadde ikke gått med på ti prosent av området, men at vi skulle få så mye som 50 prosent må jeg si avvek fra mine forventninger. Hadde man kommet med et avtaleutkast i 1978 hadde Norge sagt ja, og det tror jeg vi sikkert hadde sagt på et hvilket som helst seinere tidspunkt” (Intervju Moe, 2012).

Avvisning av tidligere forslag som innebar elementer av juridisk samstyre tyder derfor på at norsk forhandlingsdelegasjon lot hensynet til selvråderett i egne områder gå foran insentivene om å få på plass en delelinjeavtale. Norsk forhandlingsrom var fleksibelt så lenge slike bilaterale ressursregimer ble holdt utenfor i løsningsforslagene. Fra russernes side lot dette imidlertid vente på seg.

7.4 Nivå II: Innenrikspolitisk påvirkning på russisk forhandlingsrom

Russisk forhandlingsrom og vilje til å inngå kompromiss har endret seg i løpet av de 40 årene forhandlingene har foregått. I det videre ser jeg på om og hvordan de innenrikspolitiske faktorene bidro til denne endringen. Sovjetunionen sto steilt på en deling ved sektorlinja, mens Russland gikk med på et betydelig avvik fra det opprinnelige standpunktet. I tillegg til å se på hvordan petroleumsindustrien, fiskeriinteressene og det militærstrategiske interessene påvirket russisk forhandlingsrom, trekker jeg fram Russlands arktiske strategidokument fra 2008, hvor Russland framstår som en av de mest målrettede aktører i Arktis (Zysk, 2010).

7.4.1 Petroleumsindustrien som innenrikspolitisk drivkraft

Russland har i sine offisielle kommentarer og dokumenter eksplisitt nevnt petroleumsressurser i Arktis som et viktig anliggende for russisk økonomi og nasjonale interesser i området. Mulighetene for samarbeid og utvikling av nye olje- og gassforekomster i det tidligere omstridte området blir trukket fram som en viktig konsekvens av delelinjeavtalen. Utenriksminister for Russland, Sergej Lavrov (07.06.2011), kaller avtalen historisk signifikant og sier den reflekterer normer og prinsipper i moderne internasjonal lovgivning. I tillegg påpeker han at den gir adgang til de eventuelle forekomster av petroleum nært grensen som tidligere ikke har vært utnyttet:

”[The Treaty’s] entry into force brings to a close the long-running bilateral moratorium on oil and gas exploration on the continental shelf. This opens up broad prospects for enhancing strategic partnership in the energy sector between Russia and Norway” (Lavrov, 07.06.2011).

Mulighetene for å samarbeide med Norge om eventuelle petroleumsforekomster blir omtalt som positivt også i enkelte russiske medier. GTRK-Murman sin artikkel *”Norge delte sjø og hav”* er et eksempel.

”Som Dimitrij Medvedev sa, det at Russland og Norge deler dette territoriet på likt inneber at det er mogleg at nokre førekomstar på dette territoriet kan utnyttast allereie no med felles krefter. Dimitrij Medvedev utelukkar heller ikkje det at det for dette må dannast felles selskap [bedrifter], men dette er ein tilleggsbonus til det tosidige forholdet” (Århus, 2012: 66).

The Moscow Times går lengre i å antyde at sviktende petroleumsforekomster for Russlands del kan ha vært en drivkraft bak forhandlingene.

”Russia is particularly keen to consolidate its grip on the Arctic in light of the projected decline in gas and crude oil output from existing fields. While Russia is the biggest producer of crude in the world, it has only 74.2 billion barrels of reserves compared with 264.6 billion barrels held by the world's second-biggest producer, Saudi Arabia” (The Moscow Times, 07.07.2011).

Økonomisk og politisk samarbeid blir mer generelt kommentert også av Medvedev på pressekonferansen med Jens Stoltenberg 27. april 2010 i Oslo:

”Much time indeed has gone into reaching a settlement on maritime borders in the Barents Sea and Arctic Ocean. Frankly, this was an issue that had been complicating our relations. [...] I fully believe that our countries' cooperation is a positive force in developing European relations. The closeness of our business ties have a direct impact on the investment climate, on opportunities for reciprocal investment” (Medvedev, 27.04.2010).

Ifølge Medvedevs uttalelser på denne pressekonferansen er flaggskipene til det norsk-russiske samarbeidet energi, olje og gass, skipsbygging, telekommunikasjon og informasjonsteknologi i tillegg til atomsikkerhet. Fiskerisamarbeidet blir også behørig nevnt. Medvedev bruker i tillegg tid på å nevne Arktis råd og Barentsrådet som viktige samarbeidsfora. Samarbeid og gjensidige fordeler er i hovedsak stikkordene for presidentens innledning på pressekonferansen. Dette eksemplifiserer hva liberal institusjonalisme vil kalle integrasjon i hverandres markeder, organisasjoner og regioner som et alternativ til militær selvhevdelse. Tidligere president Medvedev sier videre:

”The ties between our regions are showing good growth. In my view, our cooperation in the Barents Euro-Arctic Council and the Arctic Council are very important for developing our relations in this respect” (Medvedev, 27.04.2010).

Forholdet mellom Norge og Russland i energisikkerhetsaspektet, har følgelig vært fredelig og preget av nettopp samarbeid (Moe, 2010). Sterkere integrasjon i hverandres regioner, økonomi og organisasjoner kan ha vært en hjelpende hånd slik liberal institusjonalisme foreskriver, for å skape et samarbeid mellom Norge og Russland som går utover militær selvhevdelse og territorielle krav.

Selv om Russland ikke var like raskt ute med å sende forskningsskip til de tidligere omstridte områdene for å samle seismikk, slik Norge gjorde, betyr ikke det at Russlands framtidig interesse av petroleumsforekomstene nært grensen er lav. Dette kan samarbeidsavtalen om grenseoverskridende petroleumsressurser¹⁵ være et tegn på, samt de politiske signalene fra Moskva gjennom strategidokumentet for Russland i Arktis. Likevel, hadde petroleumsinteressene vært en avgjørende drivkraft for russerne i delelinjeavtalen, ville ikke bare norske seismiske forskningsfartøy vært i aksjon like etter at traktaten trådte i kraft. Russiske energiselskap har ikke utvist en spesiell iver eller utålmodighet etter å sette i gang utvinning i de tidligere omstridte områdene (Moe m.fl., 2011). Selv om det eksisterer klare linker mellom den politiske eliten og ledere av ulike petroleumselskap i Russland, er det lite som tyder på at petroleumsressurser i området alene har vært en drivkraft for å signere avtalen. Tvert i mot kan næringsinteressene i området ha sett seg mer tjent med å *ikke* ha en avtale, fordi man ikke har hatt noe hastverk med å tilrettelegge for sokkelvirksomhet i området, heller ikke for ivrige nordmenn på leit etter olje og gass (Åtland, 2003: 31).

Moe (2010) argumentere for at det eksisterer et gap mellom russisk teknologisk kompetanse og den politiske *viljen* til å drive petroleumsvirksomhet i Barentshavet. Et russisk insentiv for å samarbeide med Norge kan ha vært at norsk petroleumsindustri har betydelig større erfaring fra offshorevirksomhet enn Russland tidligere har hatt. Det har gitt konkrete forslag fra Sovjetunionen og senere Russland om samstyre under forhandlingene, noe norske myndigheter har ønsket å unngå. Norsk forhandlingsdelegasjon oppfattet at russerne spesielt ville dra nytte av et samstyre eller en unitiseringsavtale, slik den endelige avtalen forespeiler, nettopp fordi russiske erfaringer fra offshorevirksomhet har vært begrenset.

”Jeg oppfattet det slik at Norge internasjonalt hadde et teknologiske forsprang. Det var et konkret erfaringsgrunnlag i hvordan man kunne operere med rørledninger og alt som var av infrastruktur i vanskelige klimatiske forhold og på store havdyp på norsk side, noe som egentlig også skiller seg fra erfaringene Sovjetunionen hadde i Kaspiahavet” (Intervju Fife, 2012).

¹⁵ Vedlegg II til overenskomst, også omtalt som ”unitiseringsavtale” (Overenskomst 15.09.2010: 11).

Et forsøk på å koble petroleumsindustrien som den viktigste drivkraften bak delelinjeforhandlingene for Russlands del kan derfor sies å være lite reelt. Petroleumsinteressen er viktig for Russland i et lengre økonomisk perspektiv, men kan ikke alene forklare hvorfor delelinja kom på plass i 2010. På dette tidspunktet var russisk petroleumsindustri for umodne og for uinteresserte til å ha satt sterkt press bak russiske myndigheter for å få på plass avtalen. Andre variabler må derfor komme til unnsetning for å forsøke å forklare Russlands drivkraft bak løsningen.

7.4.2 Russiske fiskeriinteresser i delelinjeforhandlingene

Både for Norge og Russland representerer fisket i Barentshavet en viktig økonomisk næring. Den felles fiskeriforvaltningen har blitt stadig mer konsensusorientert og er et av de mest suksessrike samarbeidsfora for de to nasjonene. Man har fått slutt på overfiske av torsk, sikret en bærekraftig forvaltning av fiskestammene og blitt enige om felles minstemål og maskevidde. Et insentiv for Russland knyttet til fiskeri i delelinjeforhandlingene kan ha vært å sikre den russiske fiskerinæringens interesser også etter en avtale kom på plass. Motstanden mot avtalen har imidlertid sprunget ut fra en misnøye fra nettopp russiske fiskere i Nordvest-Russland. Det gir en forsiktig antydning av at russiske fiskeriinteresser ikke har følt seg adekvat ivaretatt i den endelige maritime avgrensingen. Delelinja representerer imidlertid ingen vesentlige endringer for russiske og norske fiskere, hevdes det fra myndighetshold. "Our fishermen will be able to fish the same way they have done hitherto" (Lavrov, 07.06.2011).

Ekspert på russisk fiskerisektor, Anne-Kristin Jørgensen, antyder forsiktig en sammenheng mellom den russiske motstanden fra fiskerne i Murmansk med bortfallet av den tidligere Gråsonen. På en måte kan man si at russiske fiskere ville være mest tjent med å ha fortsatt *uavklart* grense til havs mellom Norge og Russland.

"Slik jeg ser det for meg er det to forhold som kan gjøre russiske fiskere urolig. Den ene er at som følge av delelinja havner noe av de tidligere fiskefeltene som har ligget i Gråsonen, nå på norsk side. Det andre er at russiske fiskere nå fisker i områder der de kan bli kontrollert av norske myndigheter" (Intervju Jørgensen, 2012).

Det første forholdet dreier seg om russiske fiskeres tillit til den norsk-russiske fiskeriforvaltningen. Teoretisk sett kan Norge i framtiden si at nå ønsker man ikke et samarbeid lengre. Men bortfallet av Gråsonen betyr ikke at russiske fiskere nå kun kan fiske på russisk side, fordi det er i både norsk og russisk interesse at ungfisk på russisk side av grensen får være i fred. Russiske fiskere kan derfor fortsatt fiske der de alltid har fisket. Forskjellen er imidlertid at nå kan norsk kystvakt kontrollere russiske fiskere i et større område enn tidligere. Jørgensen lurer på om denne første innvendingen til russiske fiskere ikke er så viktig:

”I og med at fiskerisamarbeidet har fungert så godt så lenge, at begge parter er fornøyde, at det er i samsvar med havretten og andre internasjonale bestemmelser, gjør at alt tilsier at samarbeidet om fiskeriforvaltningen kommer til å fortsette. Derfor har jeg lurt på om denne bekymringen for russiske fiskere er reell, eller om de egentlig har en annen bekymring? Som går ut på at man ikke ønsker å fiske i områder der man kan bli kontrollert av den norske kystvakta” (Intervju Jørgensen, 2012).

Blant russiske fiskere finner man i tråd med dette argumenter om at norsk kystvakt diskriminerer russiske fiskere, at de blir oftere arrestert enn norske og at dette er et forsøk fra norsk side på å fortrenge russerne fra Barentshavet. Dette kan vi se i russiske mediers rapportering av fiskernes motstand mot avtalen (Århus, 2012). For eksempel i avisa Rengum den 28. oktober 2010 med overskriften ”*Avtalen om delelinja i Barentshavet tillet Noreg å jage oss ut: russiske fiskarar*” (Århus, 2012: 70). Århus finner imidlertid at motstanden mot avtalen knytter seg sterkt til de lokale fiskeriinteressene i Murmansk. Motstanden mot avtalen kan tyde på at russiske fiskeriinteresser ikke har vært involvert i forhandlingene og deres misnøye har heller ikke vært tatt hensyn til. Jeg vil derfor si at fiskeriinteressene ikke kan ha vært en viktig drivkraft bak forhandlingene for russisk del.

7.4.3 Militærstrategiske hensyn i delelinjeforhandlingene

”With the end of the Cold War, the situation [in the Arctic] changed dramatically. Today, its distinctive features are a sharp decline in tension; stability and predictability; the practical foundations being laid for cooperation; and the qualitative and quantitative growth in cross-borders exchanges” (Lavrov, 2011).

Sitatet fra den russiske utenriksministeren eksemplifiserer den aktive demilitariseringen av området som har skjedd etter den kalde krigen. Militærstrategisk vil man ikke kunne si at dagens linje, eller en eventuell avgrensning ved midtlinjen som var Norges første utgangspunkt, vil medføre en trussel mot russiske sikkerhetsinteresser (Åtland, 2003: 31). Koblingen mellom sikkerhetspolitikk og delelinjespørsmålet har som følge av demilitarisering av Arktis, Sovjetunionens fall og det generelle lavere spenningsnivået vært svakere enn den var i begynnelsen av forhandlingene. Den øvrige krigsretorikken som kommer fra Moskva har ikke omhandlet Arktis. Her har Russland vist seg å være en stabil aktør som baserer seg på gjeldende internasjonale rettsoppfatninger (Baev, 2010). Den fredelige oppslutningen om det havrettslige rammeverket og den generelle demilitariseringen av området kan tyde på at det heller ikke i delelinjeavtalen har vært sikkerhetspolitiske hensyn som har vært de viktigste for Russland.

7.4.4 Russlands arktiske strategi

Ifølge Zysk (2010) er Russland en av de mest målrettede aktører i Arktis. Det er ikke lengre bare militære hensyn som er viktig, politiske og økonomiske interesser spiller i dag en større rolle (Åtland, 2003). Samarbeid med øvrige stater i Arktis er også et fremtredende trekk ved den russiske retorikken knyttet til området:

”Mange av våre nasjonale interesser i regionen kan kun bli realisert gjennom et nært samarbeid med de andre arktiske statene, har president i Russland, Dimitrij Medvedev sagt” (Lavrov, 2011).

Som det siste arktiske strategidokumentet fra 2008 viser, har den russiske militærretorikken blitt svakere. Nå er fokuset betydelig sterkere på Russlands økonomiske interesser i Arktis. Spesielt er det Nordøstpassasjen, muligheten for petroleumsforekomster og de levende ressursene i Barentshavet som er viktig. Fokuset er også på sikkerhetspolitikk, men eksplisitt nevnt i forhold til sikringen av økonomiske interesser. Dette kan tyde på at det ikke er det tradisjonelle sikkerhetsaspektet som nå styrer russiske interesser i Arktis.

7.4.5 Nivå II: Institusjoner

Russland har ikke et parlamentarisk styresett hvor presidenten utgår fra parlamentet. Presidenten utpeker regjeringen. Parlamentets kontroll over presidenten og regjeringen er derfor minimal (Hønneland og Jørgensen, 2006). Variasjoner i det russiske regimet i løpet av delelinjeforhandlingene viser imidlertid at ratifisering i landets parlament kunne ha vært en utfordring hvis avtalen hadde kommet tidligere enn den gjorde.

Under Boris Jeltsin var den russiske Dumaen sterkere enn den har vært under Putin og Medvedev (Intervju Moe, 2012). Det er grunn til å tvile på om Jeltsin ville fått avtalen gjennom hvis han hadde kommet med en til ratifisering i parlamentet i 1999. Sentraliseringen av makt under Putins første periode gjorde at behovet for å forankre avtalen bredt blant russiske interesser var mindre enn den var under Jeltsin. Jeltsin hadde ikke like stor kontroll over Dumaen som Putin har i dag (Intervju Moe, 2012).

”Etter min mening så har man ikke klart, knapt forsøkt eller bare gitt opp, å forankre delelinjeavtalen i noen form for bredere forståelse i Russland. Poenget er at man egentlig ikke trenger det. I Russland er det ikke så farlig fordi politikken er som den er. Makta rår. Man kan drive gjennom saker uten å ta så mye hensyn” (Intervju Moe, 2012).

Etter at avtalen ble undertegnet av den russiske presidenten og den norske statsministeren på signeringsmøtet i september 2010 i Murmansk, reiste den russiske fiskerilobbyen i Nordvest-Russland til Moskva for å prøve å stoppe ratifisering av avtalen i Statsdumaen. Kommunistpartiet ble del av fraksjonen som sto mot avtalen. Myndighetene hadde nok ikke regnet med at fiskerne ville lage så mye oppstyr, men fikk etter en runde med møter dempet kritikken fra fiskerne (Intervju Moe, 2012). Den ble imidlertid ikke stilnet, kanskje fordi myndighetene ikke brukte så mye energi på å tilfredsstille fiskernes innvendinger. Grunnen til dette må nok tilskrives Murmansk-fiskernes posisjon i hele det russiske sakskomplekset. Delelinjeavtalen med Norge er imidlertid en av mange viktige utenrikspolitiske saker for Russland. Og som Moe påpeker – behovet for å forankre avtalen hos det brede lag var heller ikke nødvendig. Presidentens parti kontrollerte Dumaen og kunne få gjennom ratifiseringen uten andre partiers støtte.

Den manglende demokratiske linken mellom parlament og utforming av utenrikspolitikk kan kanskje også forklare hvorfor det ikke var sterkere oppmerksomhet rundt avtalen i russiske medier og dermed hos de innenrikspolitiske interessene. Under signeringen av avtalen i Murmansk var både den russiske president og statsminister til stede. Hovedstatsmediene var imidlertid ikke det og nevnte knapt avtalen inne i avisen påfølgende dag (Intervju Moe, 2012).

Arild Moe og hans kolleger var i kontakt med velinformerte russiske kilder som heller ikke kunne forklare hvorfor Russland hadde gått med på denne avtalen.

”Men jeg vil nok si at myndighetene nok har regnet med at dette ikke var lett å selge, men man ville bli ferdige med det uten for mye rabalder. Det ble nok mer rabalder enn man trodde” (Intervju Moe, 2012).

At både presidenten og statsministeren var til stede under signeringen viser imidlertid at for russiske myndigheter var denne avtalen viktig. Det at forhandlingene har foregått så i det stille de seinere årene, og ingen lekkasjer har lekket ut til medier eller andre, har gitt russiske myndigheter mulighet til å forhandle uten for mye intern innblanding (Moe m.fl., 2011: 151). Ifølge Moe (m.fl., 2011) har dette hindret nasjonalistiske, populistiske, opposisjonelle eller andre distraksjoner under selve forhandlingene.

I lys av Putnams tonivåteori måtte ikke Russland under Putin og Medvedev bruke like mye energi på å forankre avtalen i baklandet. At man har hatt et blikk på hvordan avtalen skulle selges i hjemlandet er likevel sannsynlig, uten at dette har blitt veldig vektlagt i forhandlingssituasjonen. Dette bekrefter også Fife at man har hatt et fokus på. Han nevner ”forankring i baklandet” for både den norske delegasjonen og den russiske siden i løpet av intervjuet. Som nevnt fungerte Varangerfjordavtalen fra 2007 som en test av mottakelsen i hjemlandet også på russisk side, slik den gjorde på norsk side. Varangerfjordavtalen fra 2007 skapte likevel ikke like mye motstand som hele delelinjeavtalen fra 2010 gjorde i Russland.

Russiske myndigheter har ikke vært tvunget til å forankre avtalen i et bredt flertall i Statsdumaen. Presidenten har sannsynligvis likevel måtte forankre avtalen i de rådende maktinteresser i Russland. Videre har Russland gjennom å signere en avtale

med Norge vist seg som en aktør som respekterer det rettslige rammeverket og den diplomatiske linje (Baev 2010; Intervju Moe, 2012). Dette kan ha vært viktig for russerne også i lys av øvrige grenseforhandlinger Russland har gående med andre stater.

7.4.6 Nivå I: Forhandlingslederens strategi

På dette punkt i analysen hvor Putnams tonivåteori fordrer en analyse av forhandlingslederens strategi, kommer datagrunnlaget til kort for å kunne si med sikkerhet hva de russiske insentivene og tankene bak forhandlingene var. Helt generelt sett kan vi si at forhandlingslederens autonomi på russisk side har vært større i den grad at den ikke har vært nødt til å forholde seg til innenrikspolitisk faktorer på samme måte som man ville i et parlamentarisk styresett. Autonomien til forhandlingslederen har økt det mulige forhandlingsrommet fordi den ikke blir begrenset av en demokratisk link til parlamentet. Samtidig vet vi ikke hvor autonom forhandlingslederen har stått fra russisk øverste politiske myndighet. Lavrov og Gahr Støre ga begge sine forhandlingsledere mulighet til å utforske maksimalt i 2006. Dette førte naturlig nok til at forhandlingsrommet økte også for russerne. Her hadde det vært interessant å se akkurat når man på russisk side bestemte seg for å inngå et kompromiss som avvek betraktelig fra tidligere forhandlingsposisjoner. Dette er imidlertid for tidlig å si noe om i lys av de data jeg har tilgjengelig.

7.5 Hvordan Russlands forhandlingsrom ble formet

De innenrikspolitiske interessene har i liten grad vært styrende for de russiske insentivene i delelinjeforhandlingene, selv om russiske myndigheter må sies å forsøke å sikre sine nasjonale interesser i et langsiktig perspektiv også i umiddelbar nærhet til delelinja og ellers i Barentshavet og Polhavet. Det kan likevel tyde på at de innenrikspolitiske kreftene hver for seg eller samlet ikke har vært en sterk nok drivkraft for å få til løsningen på dette tidspunkt i historien. Verken fiskeriinteressene eller petroleumsindustrien i Russland har utvist noe hastverk for å få en avtale på plass. Heller har ikke det russiske militæret følt seg truet av grenseforhandlingene, selv om det er naturlig å anta at sikkerhetspolitikk har vært et sentralt spørsmål også for russerne i forhandlingene. Som nevnt i kapittel 5 brukte forhandlingsdelegasjonene tid på å tydeliggjøre hva konsekvensene av

petroleumsindustri og en delelinje ville være for de militærfaglige interesser. Videre var fiskerisektoren i Nordvest-Russland svært kritiske til den endelige avtalen og søkte å stoppe ratifiseringen. Selv om en andel av den russiske Dumaen også stilte seg kritisk til avtalen, hadde de ikke et flertall for å trenere ratifiseringen. Den innenrikspolitiske interessen på fiskerisektoren hadde derfor ikke nok innflytelse til å påvirke delelinjeforhandlingene.

Den sentraliserte makten rundt presidenten var et viktig middel for å sikre ratifiseringen av avtalen. Forhandlingene har derfor ikke vært like avhengig av russisk baklands godkjenning av avtalen. I et presidentstyre hvor makten ikke utgår av parlamentet er behovet for å forhandle på flere nivå ikke like sterkt til stede, selv om man i dette datagrunnlaget kan si at noen forsøk har vært gjort på å forankre avtalen i baklandet. Det empiriske sakskomplekset for russiske insentiver i forhandlinger antyder derfor at de teoretiske perspektivene i Putnams tonivåteori ikke er adekvat for å forstå hvordan det russiske forhandlingsrommet ble til. Tonivåteorien sier noe om hvordan statene kan forhandle, mens liberal institusjonalisme sier noe om hvorfor de forhandler. I det videre nyttegjør jeg et utvidet teoretisk perspektiv for å se hvorfor Russland inngikk et kompromiss om delelinja i Barentshavet og Polhavet.

7.6 Det internasjonale system og den geopolitiske kontekstens betydning

Delelinjeavtalen, og den likeverdige fordelingen av områdene, mellom Norge og Russland tyder på at andre insentiv enn maksimering av relativ makt har vært drivkraft bak løsningen. Liberal institusjonalisme som teoretisk perspektiv argumenterer for at regional og nasjonal tilknytning kan føre til samarbeid der gjensidige fordeler er fokuset. Perspektivet anerkjenner like fullt at det eksisterer en maktbalanse på den internasjonale arena, men at dette ikke trenger å utelukke samarbeid som baserer seg på noe annet enn sikkerhetspolitisk tenkning.

I det videre drøfter jeg hvordan fraværet av kald krig, fallet av Sovjetunionen og fremveksten av internasjonal oppmerksomhet i Arktis kan ha medført nye insentiver og interesser for politisk samarbeid. Som vist i tidligere kapitler har demilitarisering, enighet om det rettslige grunnlaget og fredelig forhandling om maritime grenser og soner blitt en tydeligere tendens i Arktis.

7.6.1 Fra militærstrategisk sone til samarbeidsarena

Under den kalde krigen var nordområdene og Arktis en militærstrategisk sone. Sovjetunionen bygde opp en av verdens største marinebaser og Norge var forsiktig i sin kontakt med den mektige naboen i øst. Barentshavet er den eneste helårs isfrie utseilingen fra Russland og derfor svært viktig militært sett. Under den kalde krigen var Arktis hovedscenen for den storpolitiske konflikten. Den korteste veien mellom Sovjetunionen og Russlands befolkningstettsteder var via Nordishavet. Det teoretiske perspektivet tegnet opp i denne studien åpner opp for at andre enn sikkerhetspolitiske hensyn kan ligge til grunn for hvorfor stater forhandler med hverandre.

Etter den kalde krigen endret situasjonene seg i Arktis. Området ble gjenstand for en utvidet interesse, både med hensyn til miljøutfordringer, men også som et lovende sted for nye petroleumsforekomster, Nordøstpassasjen og de rike fiskeressurser i Barentshavet. Norge har siden 1975 samarbeidet med Sovjetunionen om fiskeriforvaltningen i Barentshavet. Samarbeidet har vært preget av suksess, men har likevel medført større eller mindre uenigheter i løpet av kommisjonens eksistens. Ut på 2000-tallet så man imidlertid en desto større konsensus for felles minstemål og maskevidde (Intervju Jørgensen, 2012). Sovjetunionens fall hadde betydning for kontaktflatene mellom Russland og vestlige stater fra 1990-tallet. Samarbeidsflatene mellom Norge og Russland i nord økte i omfang. I tillegg har samarbeidet mellom de øvrige arktiske stater inntatt en formell form, slik som Arktisk råd. Dette skiller seg markant fra situasjonen under den kalde krigen og de oppopperende samfunnssystemene i Sovjetunionen og de vestlige landene.

Tendensene til økt samarbeid, demilitarisering og fokus på økonomiske interesser i Arktis tyder på at andre enn militære interesser har vært viktige for Norge og Russland. Dette støtter opp om det perspektivet liberal institusjonalisme anlegger. Teorien åpner for at andre enn sikkerhetspolitiske hensyn kan ligge til grunn for hvorfor stater forhandler med hverandre. Det empiriske grunnlaget som beskriver situasjonen i Arktis kan derfor sies å være i overensstemmelse med de teoretiske antakelsene til liberal institusjonalisme.

7.6.2 Betydningen av utviklingen av Havretten som rettspraksis

Russiske og norske politikere har brukt tid på å koble avtalen til utviklingen av havretten i de offisielle uttalelser om delelinjeavtalen. Både daværende statsminister Putin, daværende president Medvedev og utenriksminister Sergej Lavrov nevner Havrettskonvensjonen i forbindelse med uttalelser om delelinjeavtalen. Putin svarte følgende på en pressekonferanse om konfliktnivået i Arktis:

”I have no doubt at all that the existing issues in the Arctic, including those related to the continental shelf, can be resolved in a spirit of partnership through negotiations and on the basis of existing international law. As an example I want to mention the recently signed Russian-Norwegian treaty on the delimitation of maritime area and cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean. The negotiations were exhausting. They went on for decades and sometimes reached deadlocks. However, we finally found a way out, the treaty was concluded; I believe that it is a good example of the possibility of finding a compromise acceptable for all parties. In the given case both parties really wanted to produce a result and were taking steps to meet each other halfway. (Putin 2010, official translation)” (Moe m.fl., 2011: 157-158).

En styrking av Havretten i Arktis kan ha vært hensiktsmessig for Russland etter at øvrige internasjonale aktører som EU og Kina har vist økt interesse i området. Så seint som i 2009 diskuterte man muligheten for et nytt og eget havrettsregime i Arktis. Dette har ikke vært i Russlands interesser (Moe og Jørgensen, 2010). Russland anser Havrettskonvensjonen som et verktøy for å sikre langsiktige russiske utenrikspolitiske interesser (Zysk, 2010; Intervju Moe, 2012). Blant annet gjelder dette søknaden til FNs kontinentalsokkelkommisjon for å få aksept for en betydeligere større kontinentalsokkel utover de 200 nautiske mil hvor de har ubetinget rett til sokkel. Å få søknaden godkjent hviler på en aksept av Havrettskonvensjonen som rettsgrunnlag i Arktis.

I 2008 viste Ilulissat-erklæringen fra de fem arktiske statene at det er stor enighet om å legge Havrettskonvensjonen til grunn. Dette er å vurdere som et sterkt signal til øvrige kyststater i Arktis. En videre styrking av havretten gjennom delelinjeavtalen kan ha vært et middel for å sikre de langsiktige interessene for Russland i Arktis. Russiske myndigheter varslet i 2011 at de kom til å søke FNs sokkelkommisjon for internasjonal anerkjennelse av deres krav på Lomonosov-ryggen (The Moscow Times, 07.07.2011). En russisk analytiker mener delelinjeavtalen kan ha vært et

middel for å styrke Havrettskonvensjonen og for å få Norge med på sine større territoriale krav i Barentshavet og Polhavet.

”Troika analyst Nesterov said the new treaty in the Barents Sea might have been a geopolitical move by Russia to try and bring Norway onside in its bigger territorial claims” (Ibid.).

Det er imidlertid ikke bare Russland alene som har interesse av å styrke Havretten i Arktis. Ilulissat-erklæringen tydeliggjør at de fem kyststatene har sterke interesser i å beholde og styrke Havrettskonvensjonen som gjeldende rettsgrunnlag. Dette kan sees som en følge av at kyststatene nyter eksklusive rettigheter til hav, havbunn og sokkel etter Havrettskonvensjonens regler og internasjonal sedvane. Et argument for å få på plass en delelinjeavtale nå som flere stater har vist økt interesse for ressursene og mulighetene i Arktis, kan ha vært å få sendt et signal til resten av verden om at det ikke eksisterer økonomiske frisoner i Arktis hvor alle kan gjøre som man vil. Dette synet støtter Arild Moe i sitt intervju: ”Det var viktig å sende et signal til det internasjonale samfunnet, spesielt Kina og EU. Det er mye større usikkerhet hos russerne enn i Norge, jeg er overbevist om det” (Intervju Moe, 2012). Usikkerheten han viser til er spørsmålene om Arktis behøver et nytt rettslig regime. Havrettskonvensjonen legger opp til at det er kyststatene som har de beste rettighetene til de maritime sonene utenfor kysten. Et nytt rettslig regime vet man ikke hvordan ville ivareta disse rettighetene.

”Dette er det vi mener er hoveddrivkreftene her: å støtte opp om det eksisterende folkerettslige rammeverket i Arktis. Begge stater, Norge og Russland, har enorm interesse i at dette sikres. Dette har vært uttalt norsk politikk lenge og nå ser vi at dette også er tungt inne i russisk politikk” (Intervju Moe, 2012).

Integreringen av Russland på den internasjonale arena både økonomisk og politisk, kan også ha spilt en rolle for hvorfor de ville inngå en delelinjeavtale med Norge på dette tidspunkt. Behovet for å ha stabile og forutsigbare grenser kan være en viktig forutsetning for å regnes som en pålitelig aktør i det internasjonale samfunn. Under Sovjettiden var unionen et lukket og innesluttet regime. I dag opererer Russland både som en viktig handelspartner og politisk aktør på den internasjonale arena. Russland

kan ha hatt behov for å vise overfor verdenssamfunnet at de kan løse konflikter på en fredelig måte og med grunnlag i rettspraksis.

I all hovedsak er avgrensingene mellom de arktiske statenes *økonomiske soner* på plass (Hønneland, 2012: 55). Oppdeling av sokkelen er imidlertid uavklart i Polhavet. USA har for eksempel ikke ratifisert Havrettskonvensjonen, men har varslet at de vil gjøre sokkelkrav der basert på sedvanerett (Hønneland, 2012: 72). Lite tyder derfor på at det vil oppstå konflikter som følge av dette (Ibid.). Enigheten om det havrettslige rammeverket er med på å dempe de potensielle sikkerhetspolitiske konfliktene i området, og åpner dermed for de alternative formene for samarbeid slik det teoretiske perspektivet liberal institusjonalisme legger opp til. Økonomisk samhandling, integrasjon på regionalt og nasjonalt nivå, er noen eksempler. Arktisk råd, Barentssamarbeidet, folk-til-folk samarbeid og lignende på tvers av tidligere oppopperende samfunnssystem tyder på at dette er nettopp tilfelle i Arktis i dag.

Norge og Russland har i dag knyttet tette bånd. Dette er en viktig endring fra den kalde krigens situasjon, da Norge først initierte forhandlingene om maritim avgrensing i Barentshavet og Polhavet. Den geopolitiske kontekstens endring fra kald krig til et mer samarbeidsorientert Russland, også mot vestlige land, kan se ut til å ha vært fordelaktig for det norsk-russiske bilaterale forholdet generelt, og kan ha påvirket forhandlingsrommet i delelinjeforhandlingene mer spesifikt.

8 Avsluttende kommentarer

8.1 Innledning

I denne masteroppgaven har mitt siktemål vært å studere de innenrikspolitiske faktorer og den geopolitiske kontekst betydning i delelinjeforhandlingene mellom Norge og Russland. Jeg har valgt å analysere det empiriske materialet ved hjelp av et teoretisk perspektiv på hvordan og hvorfor stater forhandler. I dette kapitlet oppsummerer jeg og vurderer de empiriske funnene i oppgaven.

8.2 Innenrikspolitiske faktorerers betydning i delelinjeforhandlingene

Analysen av de innenrikspolitiske variablene på norsk og russisk side tyder på at disse har hatt ulik påvirkningskraft på partenes forhandlingsposisjoner i delelinjeforhandlingene. Selv om de nasjonale interessene har blitt ivaretatt av forhandlingsdelegasjonene på begge sider, kan man i lys av tonivåteorien argumentere for at man på norsk side har tilpasset seg og forsøkt å etterkomme de innenrikspolitiske preferanser, i større grad enn man har gjort på russisk side. Hadde norske interesser stilt seg i opposisjon til avtalen, slik for eksempel de russiske fiskerne fra Murmansk gjorde, kunne også forhandlingene på norsk side ha møtt større utfordringer med forankringen i baklandet. En slik sterk protest kom aldri fra de norske interessene. I Norge har behovet for delelinjeavtalen sprunget ut fra et næringspolitisk ønske om flere leiteområder. I tråd med en sterk norsk konsensus i utenrikspolitikken, har norske interesser stort sett sluttet opp om forhandlingene. Målet på norsk side har vært å få til en løsning, helst så fort som mulig, men selvfølgelig innenfor rimelighetens grenser. Man var ikke innstilte på å si ja takk til ti prosent av det tidligere omstridte området, men at man skulle få til en nærmest likedeling av området var mer enn mange forventet.

Norge har i forhandlingene ikke vært interesserte i å sammenblande jurisdiksjon med russiske myndigheter og man har søkt å frakoble problematiske spørsmål slik som Gråsonen og fiskevernsonen utenfor Svalbard. For Norges del var det viktig at Gråsonen ikke skapte presedens i forhandlingene, noe enkelte fryktet ville medføre

vanskeligheter for å få russerne med på en linje lengre øst, etter å ha inngått Gråsoneavtalen såpass langt vest.

Russisk forhandlingsposisjon har også endret seg markant fra det tidlige utgangspunktet hvor de ønsket en grense nær sektorlinjen. Selv om både Norge og Russland var enige om å legge Genève-konvensjonen om sokkelavgrensing fra 1958 til grunn, var man uenige om tolkningen av denne. Disse forhandlingsposisjonene, sektorlinja og midtlinja som Norges posisjon, har ikke vært fastlåste prinsipper for forhandlingsdelegasjonene. Etter hvert som forhandlingene skred fram sa begge sider seg villige til å avvike fra disse prinsippene og foreslo alternative løsninger til kompromiss. Dette skjedde også som en konsekvens av oppmykingen av midtlinja som havrettslig prinsipp i Havrettskonvensjonen av 1982. Konvensjonen går vekk fra en konkret oppfordring om å ta utgangspunkt i midtlinja. Dermed sto man tilbake med rettspraksis fra Haag-domstolen samt et politisk rom til å forhandle fram en ”rett og rimelig løsning basert på folkeretten” slik konvensjonen oppfordrer kyststatene til. Forhandlingsleder på norsk side påpeker i intervju at man de siste årene før løsning var mer opptatt av å finne overlappende enighet om hvor grensen skulle gå, særlig basert på den moderne havrettens utvikling.

Før man kunne tegne grensen på kartet måtte man likevel få til en utvetydig enighet på de tre viktige delområdene – nemlig petroleumsspørsmål, fiskerispørsmål og de militærfaglige interessene. Dette viser at en internasjonal forhandling som i det mest konkrete handler om hvor en grense skal settes på et kart, må forholde seg til de nasjonale interessene. Man måtte bli enige om den videre fiskeriforvaltningen – hva som skulle skje etter at grensen ble satt. Man måtte bli enige om eventuelle forekomster av petroleum som kunne strekke seg på begge sider av grensen og man måtte ha omforente forståelser av hva de sikkerhetspolitiske konsekvensene av grensen ville være. Fortsatt er Barentshavet den viktigste utseilingen for Russland fordi den er helårs isfri. Ubåtøvelser, prøveboring og fiske måtte fortsette å fungere side om side også i etterkant av avtalen. I tillegg var Russland opptatt av hva en grense ville si for deres standpunkt på fiskevernsonen rundt Svalbard. Som kjent har russiske myndigheter bestridt Norges jurisdiksjon utenfor territorialfarvannet rundt Svalbard og mener at likebehandlingsprinsippet må gjelde også i denne sonen slik den gjør på land. Det var derfor viktig for norsk forhandlingsdelegasjon å få dette

spørsmålet framkallet sakskomplekset i delelinjeforhandlingene. Selv om enkelte vil mene at Russland, ved å inngå delelinjeavtale med Norge, formelt har anerkjent norsk jurisdiksjon også i fiskevernsonen, har norsk forhandlingsdelegasjon bekreftet overfor russerne at de ikke kommer til å hevde slikt til tross for delelinjeavtalen.

På norsk side i forhandlingene har man hatt et press fra norsk leverandørindustri i løpet av forhandlingene for å få til en avtale. Disse forventningene har vært forsøkt dempet fra norsk forhandlingsdelegasjon fordi de kunne skape utfordringer for forhandlingsdelegasjonen. Nedtoningen av de norske innenrikspolitiske interessene viser at forhandlingslederen har en viktig posisjon i en internasjonal forhandling. Lederen vil kunne avvise forslag ut fra egne overbevisninger om hva som er gunstig for ens egen stat, og videre gjøre strategiske vurderinger i hvilke forslag han legger på bordet. Norsk forhandlingsledere har for eksempel avvist forslag til kompromiss fra Sovjetunionen som har inneholdt elementer av juridisk samstyre og full likestilling i ressursfordeling. Slike forslag har ikke blitt ansett som gunstige for Norge, uten at forhandlingsdelegasjonen har gitt nivå II – det norske parlament – mulighet til å vurdere dette. Dette er et eksempel på den sterke stillingen forhandlingslederen har i en internasjonal forhandling, i tråd med Putnams tonivåteori.

Videre har russiske forhandlingsledere vært oppmerksomme på sin forhandlingsmotparts insentiver for å få grensetvisten løst. De har ikke vært videre villige til å legge til rette for et nytt norsk oljeeventyr nært delelinjegrensen. Russisk sendrektighet i forhandlingene har på den måten utfordret norsk utålmodighet etter å få avtalen på plass. Samtidig har russiske myndigheters mer eller mindre ulovlige aktiviteter i det omstridte området, utfordret den norske rettsfortolkningen om krav til soner og sokkel.

De økonomiske ringvirkningene av en eventuell avtale ble vektlagt av begge parter i forhandlingene. Dette er tydeligst i etterkant av avtalen i de politiske utspill, offentlige dokumenter og pressekonferanser som ble holdt. En politisk bragd, mente mange at delelinjeforhandlingene var for Norges del. Russiske politikere trakk fram vyer om framtidig bærekraftig og økonomisk samarbeid som følge av avtalen. I Norge i stortingsbehandlingen av ratifiseringen av avtalen påpekte enkelte viktigheten av å komme i gang med prøveboring – for det ville sikkert russerne være raskt ute med.

Norske politikere misforsto imidlertid russisk interesse for petroleumsforekomstene nært grensen. Visst var disse en viktig del av Russlands nasjonale interesser, men antagelig i et fjernere tidsperspektiv enn for Norge. Norske forskningsfartøy var på plass kort tid etter at avtalen trådte i kraft. I skrivende stund har ikke Russland foretatt lignende undersøkelser.

De innenrikspolitiske insentivene knyttet til verdiskapning og umiddelbare gevinster var derfor ikke like sterke på russisk side som på norsk side. For Russlands del kan man si at delelinjeavtalen var mer et middel mot et annet mål, enn et mål i seg selv – slik den virket på norsk side.

8.3 Den geopolitiske kontekstens rolle i delelinjeforhandlingene

Det kan synes som at et viktigere insentiv for Russland i delelinjeforhandlingene har vært å sikre et mer langsiktig perspektiv på nasjonale interesser i Arktis og Barentshavet. Ved å inngå en avtale basert på havretten, legge opp til et fredelig samarbeid og gjensidige fordeler, viser Russland seg som en pålitelig internasjonal aktør. Samtidig sender man et signal til omverdenen at her gjelder rettslig håndhevelse og intet ”kappløp om ressurser” i de stadig mer attraktive områdene i Arktis. Spørsmålene om å utvikle et eget og nytt havrettsregime for Arktis, basert på noe lignende som Antarktisk-traktaten, har ikke vært i Russlands interesse fordi Havrettskonvensjonen av 1982 allerede sikrer russerne adgang til maritime soner og sokkel langt opp i Polhavet. I løpet av 2013 vil FNs sokkelkommisjon i New York avgjøre om den russiske sokkelen strekker seg utover den 200 nautiske mil økonomiske sone til landet.

Et annet viktig insentiv for russerne i delelinjeforhandlingene kan sies å være økt samarbeid med Norge. Norge har større erfaring med offshorevirksomhet og har et langt bedre teknologisk grunnlag for å drive petroleumsvirksomhet i Barentshavet. Det kan virke som om viktigheten av å inngå en avtale har økt som følge av et ønske om å få tettere samarbeid med Norge på flere områder. Samarbeidsmulighetene har imidlertid ikke vært en avgjørende drivkraft, men kan ha vært en kilde til at russerne gikk med på å utforske et kompromiss om grense framfor å stå på sitt om en grense lengre vest.

Samtidig med delelinjeforhandlingene har den internasjonale konteksten blitt mer oppløftende for at en avtale skulle komme på plass. Fraværet av kald krig, demilitarisering av området og økt næringspolitisk interesse i Arktis har bidratt til at tiden for en løsning ble stadig mer moden. Etter Sovjetunionens fall har Russland klart å gjenoppstå som en viktig økonomisk og politisk aktør på den internasjonale arena. Tettere integrasjon i verdensøkonomien og det internasjonale samfunn har vært fordelaktig for forhandlingene med Norge. Norge kunne ha utnyttet en situasjon da Sovjetunionen gikk i oppløsning for å få på plass en avtale, men så verdien av en likeverdig avtale basert på havretten framfor en avtale presset gjennom under kaotiske forhold.

8.4 Et overlappende forhandlingsrom

Fra å stå langt fra hverandre i forhandlingene, har Norge og Russland nærmet seg slik at de enkelte forhandlingsrommene har overlappet. Jeg argumenterer for at den geopolitiske konteksten, de innenrikspolitiske insentivene og utviklingen og befestingen av det havrettslige regimet i Arktis har vært med på å påvirke forhandlingsrommene til å overlappes. I utgangspunktet var norsk forhandlingsrom det mest fleksible, men også Sovjetunionen og Russland har utvist fleksibilitet i forhandlingene. Russisk kompromissforslag inneholdt andre betingelser, slik som samstyre, som norske myndigheter ikke ville gå med på. Til syvende og sist var det imidlertid ikke de innenrikspolitiske interessene til Russland som gjorde at de utvidet sitt forhandlingsrom, men heller et utenrikspolitisk hensyn for å sende et signal om hvilket rettsgrunnlag som gjelder i Arktis og at Russland er en pålitelig aktør som forholder seg til spillereglene – også der det er snakk om betydelige ressurser å konkurrere om. På norsk side har forhandlingsrommet vært fleksibelt som følge av de innenrikspolitiske insentivene og interessene i å få til en avtale, men man har samtidig vært forsiktig for å ikke få til en avtale som ville svekke Norges jurisdiksjon i Barentshavet og Polhavet.

8.5 Kostnadene ved en ikke-avtale

Kostnadene ved å ikke inngå en avtale på lengre sikt, kan være at selve Havrettskonvensjonen ble svekket i Barentshavet og Polhavet. Følgelig vil man kunne

se at nye havrettslige regler for Arktis ville kommet på agendaen. Det ville bety nye runder med dragkamp om hvilke prinsipper for avgrensning av hav, sokkel og havbunn som skal gjelde. Når det eksisterende havrettslige regimet blir ansett som godt nok for de arktiske kyststatene for å sikre seg de interessene dem måtte ha, er det rimelig å hevde at kyststatene har vært interesserte i å styrke den eksisterende rettstilstanden.

Russland innså i løpet av forhandlingene viktigheten av et havrettslig regime som sikrer deres økonomiske og politiske interesser i Arktis i et langsiktig perspektiv. Men hvorfor så ikke Russland dette før? Hvorfor tok det 40 år? Det er viktig å anerkjenne den geopolitiske konteksten, Sovjetunionens fall og utviklingen av Havretten i lys av hvor lang tid forhandlingene tok. Det hastet nok heller ikke med å få på plass en avtale for Russland i 2010, men tiden var nå mer moden. Det økte fokuset i Arktis, spørsmålene om man trengte et nytt rettslig regime, Russland som en betydelig aktør på den internasjonale arena og framgangen på de ulike delspørsmålene under forhandlingene gjorde at partene kunne enes om en løsning i 2010. Russerne er kjent for sin tålmodighet i forhandlingene og tok seg derfor god tid. Norsk forhandlingsdelegasjon kunne ivre så mye de ville, men til syvende og sist måtte Norge vente på at den store naboen i øst skulle bestemme seg.

8.6 Oppgavens bidrag – og noen veier videre

I denne oppgaven har jeg analysert de innenrikspolitiske faktorer samt den geopolitiske kontekst betydning for delelinjeforhandlingene. Det teoretiske perspektivet jeg har benyttet har vist seg å måtte nyanseres i Russlands tilfelle fordi landet ikke har et fullverdig demokratisk system. Behovet for å forankre avtalen blant de bredere interesser i Russland, slik Putnams tonivåteori forespeiler, har derfor ikke vært sterkt til stede. Datamaterialet for russisk side har også i noen tilfeller vist seg mangelfull for å kunne svare utfyllende på hva de russiske insentivene for løsningen var.

Verken velinformerte eksperter som er intervjuet i denne oppgaven eller andre forskere har foreløpig den definitive innsikt i hva som bevegde russerne mot en løsning. Selv norsk forhandlingsleder Rolf Einar Fife er usikker på hva som egentlig foregikk i tankene til sin russiske motpart under de siste bevegelser i forhandlingene:

”Det er altfor tidlig til at man kan gi noen samlet historisk analyse. Selv om jeg har enkelte forestillinger, vil det kunne ta tid før helhetsbildet egentlig kan tegnes” (Intervju Fife, 2012).

Framtidige studier av delelinjeforhandlingene, med et spesielt fokus på russiske insentiver, vil forhåpentligvis fylle ut de manglende brikkene i det store bildet om hvorfor avtalen endelig kom på plass i 2010. Denne oppgaven peker imidlertid på noen sannsynlige forklaringer for hvorfor Russland og Norge endelig kunne møtes på et kompromiss om delelinja.

Referanser

- Aasen, Pål Jakob. (2010) The Law of Maritime Delimitation and the Russian-Norwegian Maritime Boundary Dispute. *FNI Report*. Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt, 1-77.
- Andersen, Svein S. (1997) *Case-studier og generalisering: forskningsstrategi og design*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Anderson, David. (2006) Negotiating maritime boundary agreements: A personal view. I: Lagoni, Rainer og Vignes, Daniel (red.) *Maritime delimitation*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 121-141.
- Baev, Pavel K. (2009) Troublemaking and Risk-Taking: The North in Russian Military Activity. I: Wilson Rowe, Elana (red.) *Russia and the North*. Ottawa: University of Ottawa Press, 17-33.
- Baev, Pavel K. (2010) Russia's Arctic Policy: Geopolitics, mercantilism and identity-building. *Briefing paper 73*. The Finnish Institute of International Affairs.
- Barentsobserver.com. (09.08.2012) Chinese icebreaker through Norwegian waters. <http://barentsobserver.com/en/arctic/chinese-icebreaker-through-norwegian-waters-09-08> (Lesedato 12.08.2012).
- Brinkmann, Svend og Kvale, Steinar. (2009) *Det kvalitative forskningsintervju*, Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Burchill, Scott. (2001) *Theories of international relations*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Churchill, Robin og Lowe, Alan Vaughan. (1999) *The law of the sea*, Manchester: Manchester University Press.
- Churchill, Robin og Ulfstein, Geir. (1992) *Marine management in disputed areas: the case of the Barents Sea*, London: Routledge.
- DN.no. (16.01.2012) Bildet som gir stjerner i oljedirektørens øyne. *Dagens Næringsliv*. <http://www.dn.no/energi/article2310948.ece> (Lesedato 24.01.2012).
- Fellesuttalelse. (27.04.2010) "Fellesuttalelse om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet". Utenriksminister i Norge, Jonas Gahr Støre og Utenriksminister i Russland, Sergej Lavrov.
- Fish.no. (23.09.2010) - Dyr avklaring om delelinjen. *Fish.no*. <http://www.fish.no/fiskeri/3585-dyr-avklaring-om-delelinjen.html> (Lesedato 15.10.2012).

- Flyvbjerg, Bent. (2009) *Samfundsvidenskap som virker*, København: Akademisk Forlag.
- Gerhardt, Hannes , Steinberg, Philip E., Tasch, Jeremy , Fabiano, Sandra J. og Shields, Rob. (2010) Contested Sovereignty in a Changing Arctic. *Annals of the Association of American Geographers* 100: 992-1002.
- Grønmo, Sigmund. (2004) *Samfunnsvitenskapelige metoder*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Hoel, Alf Håkon. (2010) *The maritime delimitation treaty - comment by Alf Håkon Hoel*. Available at: http://geopoliticsnorth.org/index.php?option=com_content&view=article&id=139%3Athe-maritime-delimitation-treaty&catid=1%3Alatest-news&limitstart=1 (Lesedato 14.10.2011).
- Holm, Gro. (26.04.2010) Ingen historisk delelinje-avtale klar. *NRK.no*. <http://www.nrk.no/nyheter/verden/1.7094054> (Lesedato 14.05.2012).
- Hønneland, Geir. (20.02.2011) Kompromisskulturen i nord. *Nordlys*.
- Hønneland, Geir. (2012) *Arktiske utfordringer*, Kristiansand: Høyskoleforlaget.
- Hønneland, Geir og Jørgensen, Jørgen Holten. (2006) *Moderne russisk politikk: en innføring i Russlands politiske system*, Bergen: Fagbokforlaget.
- Hønneland, Geir og Rowe, Lars. (2010) *Nordområdene - hva nå?*, Oslo: Tapir akademisk forlag.
- Hovi, Jon. (2008) *Spillteori - en innføring*, Oslo: Universitetsforlaget.
- Jensen, Øystein. (2011) Current Legal Developments: The Barents Sea: Treaty between Norway and the Russian Federation concerning Maritime Delimitation and Cooperation in the Barents Sea and the Arctic Ocean. *International Journal of Marine and Coastal Law* 26: 151-168.
- Keohane, Robert O. og Nye, Joseph S. (2001) *Power and interdependence*, Boston: Longman.
- Kvalvik, Ingrid. (2004) Assessing the delimitation negotiations between Norway and the Soviet Union/Russia1. *Acta Borealia* 21: 55-78.
- Kvalvik, Ingrid. (2005) Delelinja i Barentshavet - haster det? *Avisa Nordlys*. Tromsø.
- Lavrov, Sergej. (07.06.2011) Transcript of Remarks and Response to Media Questions by Russian Foreign Minister Sergey Lavrov at Joint Press Conference Following Talks with Norwegian Foreign Minister Jonas Gahr Støre. Oslo.
- Lavrov, Sergej. (2011) Nuuk Declaration: A New Stage of Cooperation among Arctic States. *Arktika: Ekologiya i Ekonomika Magazine*. Official site of The

- Ministry of Foreign Affairs of the Russian Federation.
http://www.ln.mid.ru/bdomp/brp_4.nsf/e78a48070f128a7b43256999005bcbb3/d36ed5d4469d46a8c325792a00442ea9!OpenDocument (Lesedato 24.06.2012)
- Medvedev, Dimitrij. (27.04.2010) Joint press conference with Prime Minister of Norway Jens Stoltenberg. Oslo.
- Moe, Arild. (2010) Russian and norwegian petroleum strategies in the Barents Sea. *Arctic Review on Law and Politics* 1: 225-248.
- Moe, Arild, Fjærtøft, Daniel og Øverland, Indra. (2011) Space and timing: why was the Barents Sea delimitation dispute resolved in 2010? *Polar Geography* 34: 145-162.
- Moe, Arild og Jørgensen, Anne-Kristin. (2010) Delelinja - er alt nå på stell? *Avisa Nordlys*. Tromsø.
- Moe, Ola Borten. (23.01.2012) Arctic Frontiers. Tromsø.
- Moravcsik, Andrew. (1993) Introduction. Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining. I: Putnam, Robert D. (red.) *Doubled-edged diplomacy: International bargaining and domestic politics*. Berkeley: University of California Press: 3-42.
- NOU. (2003:32) ”Mot nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene”. Ekspertutvalg for nordområdene, Utenriksdepartementet (red.).
- NRK.no. (19.07.2012) Russland vil øke forsvarsbudsjettet med 25,8 prosent. *NRK*. http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/troms_og_finnmark/1.8250171 (Lesedato 20.07.2012).
- NRK.no. (25.03.2011) Dumaen ratifiserer delelinjeavtalen. *NRK*. http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/troms_og_finnmark/1.7565190 (Lesedato 30.03.2012).
- NRK.no. (27.04.2010a) Historisk løsning av delelinjen. *NRK*. <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7098938>. (Lesedato 30.02.2012).
- NRK.no. (27.04.2010b) Oljenæringa storfnøyd med avtalen. http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/troms_og_finnmark/1.7099552 (Lesedato 30.02.2012).
- NTBtekst. (05.06.1992) Russland ønsker å forlenge prøvestansen. *NTB*. Oslo.
- NTBtekst. (15.10.2009) Støre: - Delelinjeavtalen kommer. *NTB*. Oslo.
- Offerdal, Kristine. (2010) Arctic energy in EU policy: Arbitrary interest in the Norwegian High North. *Arctic* 63: 30-42.

- Oljedirektoratet. (16.08.2012) Fortsetter innsamlingen av seismikk i de nordøstlige deler av Barentshavet. <http://npd.no/no/Nyheter/Nyheter/2012/Fortsetter-innsamlingen-av-seismikk-i-den-nordostlige-delen-av-Barentshavet/> (Lesedato 20.08.2012)
- Overenskomst. (15.09.2010) Overenskomst mellom Kongeriket Norge og Den Russiske Føderasjon om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet. Av: Kongeriket Norge og Den Russiske Føderasjonen.
- Pedersen, Torbjørn. (2010) Historic maritime delimitation treaty between Russia and Norway. *Fact sheet, The Research Council of Norway*: 1-2.
- Putnam, Robert D. (1988) Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization* 42: 427-460.
- Regjeringen.no. (2010) Kart over delelinjeavtalen. http://www.regjeringen.no/upload/UD/kart/kart_100914_ny.gif (Lesedato 12.01.2012).
- Regjeringen.no. (2012) Samarbeid med Russland i nordområda. I: Utenriksdepartementet (red.). http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/kampanjer/nordomradeportalen/internasjonalt-samarbeid/samarbeid_russland_nord.html?id=450749 (Lesedato 13.03.2012)
- Rogalandsavis.no. (09.01.2012) - Trenger nye leteområder. *Rogalands avis*. <http://www.rogalandsavis.no/naringsliv/article5875324.ece> (Lesedato 12.04.2012).
- Silverman, David. (2006) *Interpreting qualitative data*, London: SAGE Publications Ltd.
- St.meld.nr.7. (2011-2012) Nordområdene: Visjon og virkemidler. I: Utenriksdepartementet (red.).
- St.prop.43.S. (2010-2011) Samtykke til ratifikasjon av overenskomst av 15. september 2010 mellom Norge og Russland om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet. I: Utenriksdepartementet (red.).
- Statens kartverk. (17.11.2011) Norges maritime grenser. I: Statens kartverk (red.).
- Statoil.no. (28.08.2012) Statoil trapper opp i Arktis. *Statoil*. http://www.statoil.com/no/NewsAndMedia/News/2012/Pages/28aug_Arctic.aspx (Lesedato 28.08.2012).
- Store norske leksikon. (2012) Territorialgrense. Hentet fra: <http://snl.no/territorialgrense> (Lesedato 10.08.2012)
- Stortingsdebatt. (08.02.2011) Sak nr. 4. Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om samtykke til ratifikasjon av overenskomst av 15. september 2010 mellom

Norge og Russland om maritim avgrensing og samarbeid i Barentshavet og Polhavet. I: Stortinget (red.).

Tamnes, Rolf. (1993) Penetrasjon og polarisering: nordområdene i et historisk perspektiv. *IFS info*. Oslo: Institutt for forsvarsstudier, s.[1]-10.

Tamnes, Rolf og Jensen, Tom B. (1997) *Oljealder: 1965-1995*, Oslo: Universitetsforlaget.

The Moscow Times. (07.07.2011) Arctic Treaty With Norway Opens Fields. *The Moscow Times*. <http://dlib.eastview.com/sources/article.jsp?id=25256319> (Lesedato 08.02.2012).

Tresselt, Per. (1988) Norsk-sovjetiske forhandlinger om avgrensing av kontinentalsokler og økonomiske soner. *Internasjonal Politikk* 2-3: 75-93.

VG. (09.11.1974) Folkeretten sier midtlinjen.

Zysk, Katarzyna. (2010) Russia's arctic strategy: ambitions and constraints. *Joint Force Quarterly*, NDU Press: 103-110.

Århus, Torstein Vik. (2012) Maritim mistru og petroleumspartnerskap. Ein diskursanalyse av russiske reaksjonar på norsk nordområdepolitikk. *Humanistisk fakultet*. Oslo: Universitetet i Oslo, Masteroppgave.

Åtland, Kristian. (2003) Russisk nordområdepolitikk etter den kalde krigen: Forholdet mellom næringsinteresser og militærstrategiske interesser. *FFI RAPPORT*. Kjeller: Forsvarets forskningsinstitutt.

Vedlegg 1. Intervjuguide

Spørsmål til intervjuobjekt om masteroppgaven: Delelinjeforhandlingene i Barentshavet mellom Norge og Russland.

Intervjuobjekt: _____

Dato og sted: _____

1. Hvorfor kom løsning på delelinjeavtalen i 2010?

- a. Når og på hvilken måte oppfattet norsk forhandlingsledelse at mulighetene for løsning med Russland var stor?
- b. Hva ble opplevd som de viktigste faktorene for at løsningen nå kunne komme?
- c. Hvilken rolle spilte Havrettskonvensjonen?

2. Fortell litt om forhandlingsprosessen i denne konflikten.

- a. Endret arbeidsmetodikken seg i forhandlingene? Hvorfor og til hvilken effekt?
- b. Hvor mye oppfatter man at personlig kjemi hos forhandlingspartene har hatt betydning?
- c. Hvilken rolle har ulike personer spilt i prosessen. Statsminister, President, utenriksministre, embetsverk.
- d. Hva var grunnen til at de siste bevegelser i forhandlingene ble holdt hemmelig?

3. Hva var Norges insentiv(er) for å få på plass delelinja?

- a. Hvordan fulgte den rødgrønne regjeringen opp delelinjeforhandlingene etter at de kom i posisjon i 2005?
- b. Hva slags interesser har Norge i Barentshavet? Hvilken rolle spilte disse interessene i å drive fram forhandlingene?
- c. Hvor stort var behovet for å få plass delelinjeavtalen de seinere år for Norges del?
- d. Hvilken betydning spilte nordområdesatsingen til den rødgrønne regjeringen for forhandlingene?
- e. Hvorfor avvek vi fra midtlinjeprinsippet?
- f. Var det noen motforestillinger mot å dele de omstridte områdene i to like store deler?
- g. Hvilken rolle spilte øvrige interesser inn for Norges del?

4. Hva var Russlands insentiver for å få på plass delelinja i Barentshavet?

- a. Har det vært noen endringer i russisk innenriks- eller utenrikspolitikk som kan forklare hvorfor de avvek fra sitt sektorlinjeprinsipp?
- b. Hvilken interesse har Russland i Barentshavet?

- c. Hvilken rolle spilte øvrige interesser inn for Russlands del?

5. Det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland.

- a. Hvordan har dette forholdet endret seg?
- b. Hvordan ser Norge nå på eventuelle samarbeid med Russland om utvikling av ressurser som eventuelt strekker seg over begge sider av grensen?
- c. Hvordan tolker Norge enigheten med Russland med tanke på suverenitetsspørsmål rundt Svalbard?

6. Geopolitisk kontekst

- a. Hvilken rolle spilte øvrig engasjement i Polhavet og Barentshavet fra de andre "polstatene" inn på forhandlingene?

7. Har du noe øvrig du vil legge til?

Vedlegg 2. Skriftlig informasjon om intervju

Skriftlig informasjon til intervjuobjekt.

Du er blitt forespurt til å delta i et masterprosjekt om delelinjeforhandlingene i Barentshavet. Oppgaven skrives ved Universitetet i Tromsø, ved Institutt for sosiologi, statsvitenskap og samfunnsplanlegging.

Intervjuer og masterstudent er Silje Charlotte Solstad. Hun skriver oppgaven alene og er ikke finansiert utenfra. Kan nås på telefon 970 42 736 eller e-post siljechs@gmail.com.

Ansvarlig for prosjektet er veileder Geir Hønneland ved Fridtjof Nansens Institutt, Lysaker. Han kan nås på geir.honneland@fni.no eller på telefon (+47) 67111919.

Informasjon som du gir i ditt intervju vil kun bli brukt til dette formål.

Ditt intervju vil bli tatt opp med lydopptaker, samt at det blir tatt notater under intervjuet. Dette for å sikre mest mulig rett gjengivelse av dine sitater.

Du har full mulighet til å lese gjennom informasjon fra ditt intervju som blir brukt i oppgaven. Du har også full mulighet til å trekke deg fra prosjektet så lenge studien pågår – uten å oppgi grunn.

I intervjuet følger en punktliste over tema som jeg ønsker å ta opp. Intervjuet gir også rom for å gå utenfor disse punktene. Siden du blir forespurt fordi du har en offentlig stilling eller som ekspert så er det ikke naturlig å anonymisere dine sitater. Hvis du derimot ønsker dette, er det mulig.

Studien er meldt til Personvernombudet for forskning, Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD). Prosjektperiode er fra 1. Januar 2012 til 15. November 2012. Etter dette blir rådata slettet.

Med vennlig hilsen
Silje Charlotte Solstad

Siriusvegen 5B
9024 Tomasjord

Samtykkeerklæring: Jeg har mottatt skriftlig informasjon og er villig til å delta i studien.

Signatur Telefonnummer

