

Russisk Svalbard-politikk

Eksterne og interne forklaringsfaktorer

Jørgen Holten Jørgensen

Hovedoppgave

Institutt for statsvitenskap

Universitetet i Oslo

September 2003

Forord

Denne oppgaven har blitt til som en del av et prosjekt på Fridtjof Nansens Institutt. Instituttet fortjener min oppriktige takk for generøst å ha bidratt med stipend, reisemidler, kontor og ikke minst et godt arbeidsmiljø. Medstudenter og kolleger på Lysthuset har holdt humøret oppe og bidratt til å sette en fin ramme rundt tilværelsen på Polhøgda.

Arild Moe ved FNI og Steinar Andresen ved Institutt for Statsvitenskap, UiO, har vært mine tålmodige, men samtidig oppmuntrende veiledere. Prosjektleder Geir Hønneland har med stort engasjement kastet seg inn i prosessen de siste to månedene, men også tidligere fulgt med til tross for stor geografisk avstand. En stor takk går til alle tre for gode og velbegrunnede råd.

En spesiell takk går til alle mine informanter i Russland, på Svalbard og i Oslo. Uten dem ville denne oppgaven blitt atskillig mindre interessant – både som prosess og som studieresultat.

Jeg vil også benytte anledningen til å takke Maryanne Rygg for teknisk bistand og Renate for god språkvask.

Der ikke annet er nevnt, er oversettelsene fra russisk mine egne. Følgelig står jeg selv ansvarlig for eventuelle feil eller feiltolkninger. Jeg står – naturlig nok – også ansvarlig for alt annet i denne oppgaven.

Lysaker, 22. september 2003.

Innholdsfortegnelse:

KAPITTEL 1. INNLEDNING OG METODE	1
1.1 Innledning	1
1.2 Hvorfor Svalbard?	1
1.3 Russland på Svalbard	3
1.4 Problemstilling	5
1.5 Metodisk tilnærming	7
1.5.1 Kort om case-studier og kvalitativ metode	7
1.5.2 Kilder	8
1.6 Veien videre	12
KAPITTEL 2. TEORETISKE TILNÆRMINGER	13
2.1 Den rasjonalistiske tilnærmingen	13
2.1.1 Enhetlig rasjonell aktør-modellen	13
2.1.2 De pluralistiske modellene	16
2.1.3 Modellene anvendt på Russland	20
2.1.4 Kort om modellenes anvendelighet	22
2.2 Diskurstitnærmingen	22
2.2.1 Diskursteori	23
2.2.2 Anvendelse	25
2.3 Rasjonalisme og diskursanalyse – en mulig kombinasjon?	26
KAPITTEL 3. HISTORISK BAKGRUNN	28
3.1 Opprettelsen av Svalbard-regimet	28
3.1.1 Svalbardtraktatens prinsipper	29
3.1.2 Bergverksordningen	32
3.1.3 Revisjon av bestemmelsene	33
3.2 Opprettelsen av regimet i Fiskevernsone	33
3.2.1 Opprettelsen av de eksklusive økonomiske sonene	33
3.2.2 Opprettelsen av Fiskevernsone	34
3.2.3 Forvaltningsregimet i Barentshavet	35
3.3 Russisk og sovjetisk Svalbard-politikk	36
3.3.1 Russisk Svalbard-politikk før revolusjonen	36
3.3.2 Sovjetisk Svalbard-politikk	37
3.3.3 Oppsummering	41
KAPITTEL 4. RUSSISK SVALBARD-POLITIKK ETTER 1991	42
4.1 Innledning	42
4.1.1 Bruken av begrepet ”nasjonale interesser”	42
4.1.2 Identifisering av interessene	43

4.2	Russlands interesser på Svalbard	45
4.2.1	Sikkerhetspolitiske interesser knyttet til Svalbard	45
4.2.2	Økonomiske interesser knyttet til Svalbard	47
4.2.3	Andre interesser knyttet til Svalbard	51
4.3	Russlands deklarasjoniske politikk	52
4.3.1	Sikkerhetspolitiske interesser	52
4.3.2	Næringsinteresser	54
4.4	Russlands konkrete engasjement på Svalbard	58
4.4.1	På øygruppen	58
4.4.2	I Fiskevernsonen	61
4.5	Oppsummering	62
KAPITTEL 5. ANALYSE: DISKURSTILNÆRMINGEN		63
5.1	Sikkerhetsdiskursen. USA/NATO som bakspillere i norsk Svalbard-politikk	63
5.1.1	Mer spesifikt om Svalbardmiljøloven	67
5.1.2	Et alternativt syn på miljøloven	68
5.2	Realismediskursen: Russland mot resten	70
5.3	Interessediskursen i Fiskevernsonen	72
5.4	Oppsummering	76
KAPITTEL 6. ANALYSE: DEN RASJONALISTISKE TILNÆRMINGEN		79
6.1	Russland sett som en enhetlig rasjonell aktør	79
6.1.1	Svalbard-politikken: En del av russisk utenrikspolitikk eller et særskilt politikkområde?	80
6.1.2	Sikkerhetspolitiske aspekter	84
6.1.3	Økonomiske aspekter	86
6.1.4	Geopolitiske aspekter	87
6.1.5	Sikkerhet, økonomi og geopolitikk: Hva veier tyngst?	88
6.1.6	Oppsummering	91
6.2	Russland sett som en pluralistisk aktør	92
6.2.1	Innledning	92
6.2.2	Aktørene	93
6.2.3	Oppsummering	102
KAPITTEL 7. DISKUSJON OG KONKLUSJON		103
7.1	Russisk Svalbard-politikk: Enhetlig eller pluralistisk?	103
7.2	Hva så?	106
LITTERATUR OG KILDER:		109
VEDLEGG: SVALBARDTRAKTATEN		118

Kapittel 1. Innledning og metode

1.1 Innledning

Russland har siden Sovjetunionens oppløsning gjennomgått enorme forandringer på det politiske, økonomiske, sosiale såvel som kulturelle plan. Få områder, om noen, av det russiske samfunnslivet har forblitt uberørt av de store omveltningene. Også i forhold til omverdenen har russisk politikk endret retning. De gamle skillelinjene mellom øst og vest er i ferd med å viskes bort, og konfrontasjon er skiftet ut med samarbeid på viktige områder mellom de tidligere rivalene.

Svalbard er intet unntak. Selv om øygruppen er perifert plassert i det internasjonale politiske bildet, har de russiske reformene fått virkninger også her. Endringene i den russiske Svalbard-politikken er imidlertid langt fra entydige, og dette reiser spørsmål om sammenhengen mellom russisk utenrikspolitikk generelt og Svalbard-politikken spesielt. Hvis Svalbard-politikken har andre drivkrefter enn de rent utenrikspolitiske, er spørsmålet hvilke. Dette er tema for denne oppgaven.

Både på Svalbard-øygruppen og i Fiskevernsonen skiller Norge og Russland seg i ulike fortolkninger av det juridiske grunnlaget for den norske suvereniteten. Etter en tid med relativ ro i Svalbard-området har den russiske Svalbard-politikken de siste årene fått en skarpere tone. Norges aktiviserte forvaltning i området blir møtt av et mistroisk Russland med geopolitiske ambisjoner og økonomiske interesser. Traktatfortolkning, økonomiske drivkrefter og konflikt mellom næringsliv og miljø får på Svalbard en utenrikspolitisk slagside og vil i denne oppgaven bli viet særlig oppmerksomhet.

1.2 Hvorfor Svalbard?

Svalbard er styrt av et unikt regime i internasjonal sammenheng. Grunnlaget for både norsk og sovjetisk/russisk tilstedeværelse ligger i Svalbardtraktaten av 1920. Med Svalbardtraktaten ble ”Norges fulle og uinnskrenkede høihetsrett over Svalbard-

øygruppen”¹ innrømmet. Samtidig understrekes at ”[a]lle de høie kontraherende parters skib og undersåtter skal ha like rett til fiske og fangst innen de områder som er nevnt i artikkel 1 og deres territoriale farvann” (ibid, art. 2). Kort fortalt garanterer traktaten alle *signatarmaktene* like rettigheter til å drive økonomisk virksomhet på øygruppen. Som en del av Kongeriket er det Norges lover som gjelder, men ingen av signatarmaktenes borgere eller selskaper kan på noen måte diskrimineres eller favoriseres i forhold til andre, inkludert norske, borgere og selskaper. Siden 1932 har kun Norge og Sovjetunionen/ Russland hatt faste bosetninger på Svalbard; begges engasjement er hovedsakelig basert på utvinning av kull. Selv om Norges ønske har vært å unngå bilateralisering av Svalbard-spørsmål, har man ikke fullt ut klart dette i og med Sovjetunionens og senere Russlands tunge tilstedeværelse.

Tradisjonelt levde de to lands bosetninger strengt adskilt. Kontakten dem i mellom var stort sett begrenset til sporadiske besøk av sysselmannen til de sovjetiske bosetningene og kulturelle utvekslinger mellom de to samfunnene. Administrativt og juridisk blandet Norge seg svært lite inn i det daglige liv i de andre sovjetiske bosetningene.

Siden begynnelsen av 1970-tallet har imidlertid Norge gradvis ført en mer aktiv politikk på Svalbard. Utviklingen i Sovjetunionen fra siste halvdel av 1980-tallet gav den norske suverenitetshevdelsen nye muligheter og Norge har blitt mer synlig i de russiske bosetningene. Eksempelvis har Barentsburg fått norske veiskilt, postkontor og telefon og den norske arbeidsmiljøloven gjelder i dag i prinsippet også i Barentsburg. Dette har ikke medført store endringer for det russiske Svalbard-samfunnet, men synligheten er symbolsk viktig for den norske suverenitetshevdelsen. Svalbard-meldingen (St.meld. nr 9 (1999-2000) Svalbard) slår fast at det overordnede mål for Svalbard-politikken er ”en konsekvent og fast håndhevelse av suvereniteten, korrekt overholdelse av Svalbardtraktaten og kontroll med at traktaten blir etterlevet, bevaring av ro og stabilitet i området, bevaring av områdets særegne villmarksnatur og opprettholdelse av norske samfunn på øygruppen”. For Norge er det et mål at Svalbard i så stor grad som mulig skal styres etter samme prinsipper som det norske fastlandet,

¹ Traktat mellem Norge, Amerikas Forente Stater, Danmark, Frankrike, Italia, Japan, Nederland, Storbritannia og Irland og de britiske oversjøiske besittelser og Sverige angående Svalbard (1920), art 1 (Svalbardtraktaten) (Se vedlegg 1)

innen de rammer Svalbardtraktaten legger. Man forsøker m.a.o. å gjøre Svalbardpolitikken mindre avhengig av utenrikspolitiske hensyn. Lengst hittil i den retning gikk Stortingets vedtak om ”Lov om miljøvern på Svalbard (Svalbardmiljøloven)”, gjeldende fra 1. juli 2002.² Loven setter svært strenge krav til næringsvirksomhet på Svalbard og gjør nyetableringer særlig vanskelig. Avgjørende er lovens krav om forhåndsgodkjenning av enhver ny næringsvirksomhet. I dette ligger at Sysselmannen med loven i hånd for eksempel kan nekte russerne å starte gruvedrift i nye områder. Dette er prinsipielt nytt og har gitt norske myndigheter langt større innflytelse på Svalbards utvikling. Lovens konsekvenser for fremtidig norsk og russisk næringsvirksomhet på Svalbard er derfor betydelige.

I 1977 opprettet Norge en 200-mils fiskevernsonen rundt Svalbard, etter mønster av den eksklusive økonomiske sonen rundt fastlands-Norge som ble opprettet i 1976. Etter norsk syn er Fiskevernsonen ikke underlagt Svalbardtraktatens begrensninger. Traktaten tolkes innskrenkende, dvs. at de begrensninger som gjelder i forhold til norsk suverenitet kun gjelder der det er eksplisitt uttrykt i traktaten. I 1920 var fiskerikontroll til havs ikke et aktuelt tema, og traktaten sier følgelig intet i denne forbindelse. Det norske synet møtte liten forståelse fra Norges allierte, og Sovjetunionen/Russland har nektet å anerkjenne Fiskevernsonen som juridisk bindende. Norge har derfor i praksis ført en politikk som om Svalbardtraktaten hadde vært gjeldende – uten å uttale det direkte. Denne politikken har møtt forståelse og anerkjennelse internasjonalt, også fra russisk side (Hønneland 1998). De siste årene har imidlertid Norge ført en mer aktiv forvaltningspolitikk i Fiskevernsonen. Dette har igjen fått Russland til å stille spørsmålsteget ved det juridiske grunnlaget for den norske forvaltningen.

1.3 Russland på Svalbard

Nedgangstidene i russisk økonomi på 1990-tallet merket man også på Svalbard. I 1985 bodde til sammen 2228 personer i de to sovjetiske gruvesamfunnene Barentsburg og

² Heretter referert til som miljøloven.

Pyramiden (St.meld.9:21). Siden den tid har den russiske tilstedeværelsen blitt kraftig nedbygget. Sommeren 1994 ble skoler og barnehager nedlagt og gruvebyene sluttet å være familiesamfunn. I 1998 ble Pyramiden, den ene av Russlands to gruvebyer på Svalbard, nedlagt og fraflyttet, da kullreservene ikke lenger forsvarte videre drift. Dertil ble det russiske Svalbard-samfunnet rammet av en rekke tragiske ulykker, hvorav den alvorligste var flyulykken i Operafjellet i august 1996 med 141 omkomne. Et drøyt år senere førte en eksplosjon i Barentsburgs eneste gjenværende gruve til at 21 gruvearbeidere døde. Kombinert med dårlig økonomi og et bedre internasjonalt klima førte dette til spekulasjoner om en snarlig slutt for den russiske tilstedeværelsen på Svalbard. I 1999 ble det registrert 939 russiske og ukrainske innbyggere i Barentsburg, altså under halvparten av kontingenten 14 år tidligere.

Årene etter gruveulykken har imidlertid vist at Russland igjen er villig til å satse på Svalbard. I 1999 ble det på nytt tillatt å ta med barn og ektefeller til Barentsburg, og i 2001 økte for første gang i post-sovjetisk tid den russiske befolkningen på Svalbard i forhold til året før. Ny gruedrift er planlagt i Colesbukta, ikke langt fra russernes nedlagte gruveby Grumant. Dette vitner om at Russland har til hensikt å bli værende på Svalbard i overskuelig fremtid. Den ovenfor nevnte miljøloven blir imidlertid sett på som en trussel mot gruedriften, og dermed mot Russlands tilstedeværelse overhodet, og de russiske reaksjonene på miljøloven har derfor vært svært sterke.

I Fiskevernsonen har Russland tradisjonelt drevet et aktivt fiske – ca. en fjerdedel av landets kvote på norsk-arktisk torsk blir fisket i Fiskevernsonen. Som nevnt har Russland historisk latt være å utfordre det norske regimet i Fiskevernsonen, til tross for at landet offisielt ikke anerkjenner sonens juridiske status. Dette har siden slutten av 1990-tallet endret seg: siden 1999 har den russiske Grensetjenesten, tilsvarende vår Kystvakt, periodevis patruljert i området. I 2001 ble en russisk tråler for første gang arrestert i Fiskevernsonen av Kystvakten og brakt til norsk havn. Russland reagerte med kraftige protester. Fysisk trappet Russland opp sitt offisielle nærvær med Grensetjenesten, angivelig for å beskytte de russiske fiskernes rettigheter. Dette har blitt sett på som en mulig trussel mot det norske forvaltningsregimet i

Fiskevernsonen. Samtidig skulle også de russiske fiskeriaktørene ha interesse av en effektiv forvaltning i sonen. Skulle forvaltningsregimet i Fiskevernsonen bryte sammen vil dette ha stor betydning for tredjelands fiskere. Dette er neppe i russernes interesse.

Det er med andre ord et motsetningsfylt forhold mellom juridiske prinsipper og økonomiske interesser. På øygruppen agiterer Russland sterkt mot miljøloven, da denne ses som en trussel mot (den ulønnsomme) gruvedriften. I Fiskevernsonen agiterer Russland like sterkt mot en forvaltning som i realiteten beskytter en viktig og inntektsbringende russisk næring mot andre aktører. Dette gir grunn til å spørre hva og hvilke drivkrefter som ligger bak den russiske Svalbard-politikken.

1.4 Problemstilling

Hovedproblemstillingen for denne oppgaven er som følger:

Kan endringene i russisk Svalbard-politikk best forstås i et enhetlig eller et pluralistisk perspektiv?

Endringer i utenrikspolitikken kan forklares på ulike måter. Realismen har tradisjonelt sett på stater som enhetlige rasjonelle aktører i utenrikspolitikken, og ser på utenrikspolitikk som refleksive handlinger påvirket av eksterne forhold. I oppgaven vil jeg først behandle Russland med enhetlig rasjonell aktør-modellen og forklare hvordan russisk Svalbard-politikk kan forstås som en reaksjon på (endret) norsk politikk i området. Videre vil jeg spørre om Svalbard ses isolert eller om en ser på øygruppen innenfor rammen av de generelle norsk-russiske forholdene eller endog innen en øst-vest-ramme. I så fall skulle en vente at temperaturen i russisk Svalbard-politikk svinger i takt med de russisk-norske/vestlige relasjonene generelt. I motsatt fall kan det forventes at Svalbard-politikken forblir upåvirket av generelle internasjonale forhold.

Arrestasjonen av en russisk tråler i Fiskevernsonen i 2001 og vedtaket om miljøloven samme år (men med virkning f.o.m. 1. juli 2002) førte som nevnt til massive protester. Fra russisk side ble det hevdet at Norge bryter folkeretten (med

arrestasjonen) såvel som Svalbardtraktaten (med miljøloven). Samtidig har russiske tjenestemenn mer enn antydnet at den endrede norske politikken i området verken har med ressursåndhevelse eller miljøvern å gjøre, men snarere at Norge og dets allierte i NATO forsøker å presse russerne bort fra Svalbard-området. I utgangspunktet er det vanskelig å se hva Russland egentlig vil med en ulønnsom tilstedeværelse på Svalbard. En høyere norsk embedsmann har derfor uttrykt tvil om Russland i det hele tatt ville forblitt på Svalbard om det ikke hadde vært for Norges mer offensive politikk (NN1 2002 [intervju]). Denne politikken kan nemlig gi Russland grunn til å tro at noe ligger bak. Hypotesen jeg avleder er derfor at

(H1) Russlands endrede politikk er en reaksjon på norsk Svalbard-politikk.

Men utenrikspolitikk kan også forstås på andre måter. Den klassiske realismemodellen har blitt kritisert for å overforenkle virkeligheten. Utenrikspolitikk kan også forstås på lavere nivå, dvs. ved å se på interne sub-nasjonale aktørers interesseartikulering. Tanken er at en moderne stat ikke er så enhetlig som realismen skal ha det til. Skillet mellom innenriks- og utenrikspolitikk er flytende, og antall aktører i et komplekst moderne samfunn er stort. Russland har siden 1991 gjennomgått grunnleggende forandringer fra kommunisme som statsideologi til en liberal konstitusjon med flerpartisystem. Økonomisk er planøkonomien forlatt til fordel for markedsøkonomi. Antall potensielle aktører med sine spesifikke interesser er derfor mangedoblet. Selv på en fjerntliggende forblåst øygruppe som Svalbard kan flere aktørers interesser, økonomiske og andre, være berørt, og den russiske Svalbard-politikken kan ses på som summen av sub-nasjonale gruppers interesseartikulering. Dette er kjernen i den pluralistiske modellen. Den alternative hypotesen er derfor at

(H2) Russlands endrede politikk på Svalbard er et resultat av interne sub-gruppers interesseartikulering.

De to hypotesene er knyttet til hver sin modell. Felles for modellene er at de begge ser på aktører som rasjonelle aktører. Det som skiller modellene er deres antakelse av *hvem* som er aktøren(e). Mens enhetlig rasjonell aktør-modellen ser på staten selv som aktøren, tar den pluralistiske modellen utgangspunkt i at staten ikke er noe annet enn

summen av de grupper og innbyggere som har opphold i den. Ettersom staten ikke er én aktør kan heller ikke rasjonaliteten ventes å være på nasjonsnivå.

Et sentralt problem i denne oppgaven er kildetilgang.³ Svalbard er et perifert område som sjelden er gjenstand for politisk debatt i Russland, og politiske strategidokumenter om Svalbard er unntatt offentlighet. Til hjelp i analysen vil jeg derfor bruke elementer av diskursanalyse. I korthet defineres diskurser som språklige handlinger festet i sosiale relasjoner. Tanken er at diskurser gjenspeiler hva som er legitimt å si eller gjøre i en gitt situasjon. Diskurstilnærmingen er i denne oppgaven ikke ment å utgjøre et fullgodt alternativ til den rasjonalistiske tilnærmingen, men den kan være til empirisk hjelp. Ettersom kildetilgangen er relativt begrenset vil kartleggingen av russiske Svalbard-diskurser hjelpe til med å plassere empirien i en kontekst.

Diskursene vil for det første kunne fortelle hvorvidt russiske aktører deler et felles tankesett. Om de gjør så eller ikke er avgjørende for hvorvidt Svalbard-politikken kan forklares med enhetlig rasjonell aktør-modellen. For det andre kan diskursene brukes til å forklare hvilke rammer Svalbard-politikken settes inn i, altså om den ses isolert eller i sammenheng med andre overbyggende spørsmål som Russlands forhold til Norge eller Vesten mer generelt. Og for det tredje er diskursene relevante i forhold til den pluralistiske modellen. Min antakelse er at diskurser kan utnyttes av interne interessegrupper til egen fordel. Ved å dra nytte av allerede eksisterende diskurser, eventuelt ved å påvirke disse i en ønsket retning, kan aktører lettere argumentere og få gjennomslag for sine krav.

1.5 Metodisk tilnærming

1.5.1 Kort om case-studier og kvalitativ metode

Denne oppgaven benytter kvalitativ metode og kan betegnes som en case-studie. Case-studier har ofte blitt kritisert for å være uvitenskapelige og uegnet til å teste ut teorier idet de ikke tilfredsstillt kravene til representativitet (Andersen 1997:14). Forsvarere av case-studiet har på sin side pekt på at matematiske metoder ikke er egnet til økt

³ Mer om kildeproblemet i metodeavsnittet nedenfor.

samfunnsforståelse. Det kvalitative case-studiets fortrinn er dets evne til å kombinere et fenomen med kontekst. Ved å gå i dybden snarere enn i bredden mister man muligheten til å finne statistisk representative sammenhenger, men samtidig får man en bedre helhetsforståelse for det ene fenomenet som undersøkes. I mitt tilfelle er enheten russisk Svalbard-politikk. Hensikten er følgelig å skape bedre forståelse for drivkreftene bak denne politikken.

Det er vanlig å klassifisere case-studier i ulike undergrupper. Min studie er en såkalt teoretisk fortolkende studie. Slike studier er motivert av en interesse for det case som studeres, samtidig som det enkelte caset ses som et typisk eksempel på en (eller flere) klasser av fenomener som det allerede eksisterer en viss kunnskap om (Andersen 1997:68). Hensikten er ikke å teste eller utvikle en teori, men å anvende en eller flere teoretiske innfallsvinkler for å forklare et fenomen. I dette tilfellet er fenomenet russisk Svalbard-politikk, og til hjelp i oppgaven brukes to rasjonalistiske perspektiver, samt et diskursanalytisk perspektiv. Sammen er disse i stand til å bedre forståelsen av russisk Svalbard-politikk. Jeg har derimot ikke til hensikt å generalisere kunnskapen til et større univers. Selv om utformingen av russisk Svalbard-politikk kan ses som et eksempel på utformingen av (russisk) utenrikspolitikk generelt, er min påstand at Svalbard er et så spesielt tilfelle at generalisering blir vanskelig, om ikke umulig. Dette på grunn av Svalbards unike internasjonale status.

1.5.2 Kilder

Oppgaven har metodisk vært krevende i forhold til kildetilgang. Fra russiske myndigheters side er svært lite materiale om Svalbard-politikken offentlig tilgjengelig. Russland utarbeidet i 1997 et konsept for den russiske politikken på Svalbard, men konseptet er unntatt offentlighet. Det hører også til sjeldenhetene at russiske myndigheter uttaler seg om Svalbard – de få gangene det skjer er vanligvis i form av protestnoter mot hva de ser på som traktatstridig norsk politikk. Indirekte sier disse notene noe, men få er offentliggjort. Arkivtilgang i Russland om nyere Svalbard-politikk er utelukket, men også for det norske Utenriksdepartementet er Svalbard-politikk et såvidt følsomt tema at arkivtilgang der har blitt nektet. Kildeproblemet er et særlig stort problem i den grad Svalbard dreier seg om sikkerhetspolitikk. Bakgrunnen

for politiske beslutninger relatert til en stats sikkerhet blir ofte holdt hemmelig – nettopp for å skape usikkerhet. Kunnskap om klassifisert informasjon er derfor tilgjengelig kun via omveier. Offisielle erklæringer kan indirekte si noe om statens hensikter. Observasjoner av fysiske handlinger som militære øvelser kan også si noe. Dertil kommer reportasjer i media, halv-offisielle og uoffisielle uttalelser og liknende. Men muligheten til å komme fram til sikker kunnskap om årsakssammenhenger innen sikkerhetspolitikken er like fullt begrenset.

Svalbard-politikk er dessuten et perifert tema i Russland. Temaet er så godt som fraværende i russisk samfunnsvitenskapelig forskning, og kommer i media kun fram de gangene det skjer noe spesielt på Svalbard – altså i den grad Svalbard har nyhetenes interesse. I den siste tiden har imidlertid dette skjedd relativt ofte.

Av de grunner nevnt ovenfor har jeg i stor grad benyttet meg av muntlige primærkilder. Intervjuer med russiske aktører har blitt foretatt i Moskva, Murmansk, Barentsburg og Oslo. I motsetning til i kvantitative undersøkelser har jeg ikke forsøkt å finne et tilfeldig utvalg respondenter. I steden har jeg i den grad det har vært mulig søkt å få et så representativt utvalg som mulig ved å oppsøke personer fra et bredt spekter av organisasjoner sentralt, regionalt og lokalt som sysler med Svalbard-politikk. Disse inkluderer Utenriksministeriet, Ministeriet for økonomisk utvikling og handel, Statsdumaen og gruveselskapet Trust Arktikugol i Moskva; kontrollorganet Murmanrybvod, Arktikugol, fiskeribransjen samt ulike avdelinger i fylkesadministrasjonen i Murmansk; Arktikugol og det russiske konsulatet i Barentsburg; og til slutt den russiske ambassaden i Oslo. Jeg har også snakket med et knippe russiske forskere i Moskva og Murmansk. Listen over organisasjoner er dessverre ikke uttømt. Det har for eksempel vist seg umulig å treffe representanter for Nordflåten og Grensetjenesten. Dels har dette blitt kompensert for ved at jeg har truffet avgåtte tjenestemenn, bl.a. en tidligere admiral og nestkommanderende i Nordflåten. Dels har det også blitt kompensert for ved hjelp av samtaler med russiske forskere, og dessuten ved hjelp av sekundærlitteratur.

Som vanlig er i kvalitativ metode har intervjuene vært ustrukturerte, dvs. at jeg ikke har hatt faste spørsmålsformuleringer. Ulempen med dette er at det blir vanskeligere å sammenlikne de ulike svarene. Fordelen er imidlertid at man kommer

nærmere den enkelte respondent. Svarprosenten ville neppe blitt særlig høy om jeg begrenset meg til å sende ut skjemaer med fast oppsatte spørsmål. Russerne er kort og godt ukjente med denne form for undersøkelser, og ville vært skeptiske til å svare ærlig på spørsmål fra en norsk student. Mange ville også kunnet være mistenksomme i forhold til hvilke hensikter jeg hadde med undersøkelsen. Åpne, kvalitative intervjuer har derfor flere fordeler. Det ene er at man kommer dypere inn på intervjuobjektet. Etter en innledende runde med mer eller mindre løst prat finner man bedre tonen enn hva et standard svarark kan prestere. Dernest er fordelen at respondenten selv i større grad kan prioritere hva han eller hun ønsker å snakke om. Ikke alle har kunnskap eller interesse om ethvert spørsmål knyttet til Svalbard. Selv om jeg bestrebet meg på å holde intervjuene innen mitt tema, var det tidvis nødvendig å la respondentene tale fritt. Ofte viste de seg å ha innfallsvinklinger som jeg ennå ikke hadde tenkt på. Til slutt skal det nevnes at jeg snakker russisk og er godt kjent med russiske forhold etter flere års studier og arbeidsopphold i Russland. Dette gjør at jeg lettere blir akseptert som “en av dem”, og atmosfæren i intervjusituasjonen ble derfor lettere og mindre formell enn om jeg for eksempel skulle hatt en tolk ved min side.

Man kan selvfølgelig ikke forsikre seg fullt ut om at intervjuobjektene snakker åpenhjertig og sant. Mange kan ha hatt et ønske om å forherlige egne, eller overdrevent fordømme andres, hensikter. De kan også, til tross for det jeg nevnte ovenfor, være mistenksomme overfor mine hensikter. Denne oppgaven er skrevet under et prosjekt på Fridtjof Nansens Institutt og finansiert av Forsvarsdepartementet. I de tilfeller respondentene interesserte seg for finansieringen kunne ikke dette legges skjul på. Til tross for forsikringer om at forskningen er uavhengig av finansieringskilden, er det grunn til å tro at enkelte av personene ikke sa alt de under andre forhold ville eller kunne ha sagt.

I tillegg til intervjuene har også sekundærlitteratur i stor grad blitt brukt som kilde. Historikere skiller mellom å bruke kilder som *levninger* og *beretninger* (Dahl 1994). Brukes kilden som levning, utnyttes kildens performative aspekt. I dette ligger at kilden behandles som en handling, dvs. som et uttrykk for målsettinger, normer, virkelighetsoppfatninger og holdninger hos kildens opphav. Brukes kilden som beretning, trekkes slutninger om det innholdsmessige aspektet kilden forteller om. Alle

kilder kan brukes som levninger, men for at en kilde skal kunne brukes som beretning stilles det krav til at kilden er kognitiv, i motsetning til normativ, og fortidsrettet – den skal fortelle noe som allerede har hendt (ibid.:39-47). I denne oppgaven brukes (nesten) alle intervjuene og langt de fleste avisartiklene som levninger. Intervjuobjektene fremstiller eksplisitte virkelighetsoppfatninger og holdninger, og kan vanskelig ses på som nøytrale. Det samme gjelder journalister. Svært mange russiske avisartikler fungerer vel så mye som meningsyttringer fremfor objektiv informasjon. Dette betyr imidlertid ikke at de er verdiløse for denne oppgaven. For det første gjengir artiklene uttalelser fra russiske ledere som det har vært umulig å intervju direkte. For det andre gir artiklene et verdifullt bidrag til kapitlet om russiske Svalbard-diskurser. Journalister gjengir ofte den stemningen som er rådende i et samfunn. Artiklene er derfor nyttige for å forklare den konteksten russiske handlinger må ses i lys av. Og for det tredje er det i mange av artiklene og i noen av intervjuene mulig å finne visse faktaopplysninger som gjør at disse kan behandles som beretninger. Når det for eksempel sies at “skolen i Barentsburg er gjenåpnet” så er dette mer enn en meningsyttring.

Et sentralt mål for all forskning er å sikre dataenes pålitelighet og gyldighet. Pålitelighet (reliabilitet) går på hvor *nøyaktig* dataene er målt. Full pålitelighet sikrer at andre forskere ville kommet fram til det samme svaret, eller alternativt at en og samme forsker ville finne identisk svar med ulike metoder. Gyldighet (validitet) handler om *hva* som er målt, dvs. om man har målt det man ønsker å forklare.

Påliteligheten søkes økt ved at jeg har benyttet flere forskjellige kilder, såkalt *kildetriangulering*. Hvis ulike kilder, muntlige som skriftlige, sier det samme, økes påliteligheten. I denne oppgaven er dette delvis søkt ved hjelp av andre forskningsarbeider. For å få en bedre helhetsforståelse har jeg også intervjuet et knippe sentrale norske Svalbard-aktører for å høre deres vurderinger av den russiske Svalbardpolitikken. Jeg var også så heldig å få bli med Kystvaktskipet ”Svalbard” på tokt i Barentshavet i august-september 2003. Kystvaktens vurderinger har vært til god hjelp i oppgaven.

Alle kilder er gjenstand for forskerens personlige tolkning. En tolkning av russiske handlinger må legge de(n) russiske virkelighetsoppfatningen(e) til grunn.

Kjennskap til russiske forhold er derfor avgjørende for å forstå russiske aktører fullt ut. Selv om jeg ikke skal påstå at det følgende arbeid er uttømmende i så måte, vil jeg likevel hevde at min bakgrunn fra Russland gjør det lettere for meg å forstå russerne “rett”. Det er å håpe at gyldigheten på denne måten økes.

Jeg har følgelig godt grunnlag til å hevde at kildenes pålitelighet og gyldighet er tilfredsstillende. Det har vært forbausende stort samsvar mellom de ulike respondentenes oppfatninger. På samme måte har bruken av ulike kilder kommet til samme svar. Selvfølgelig eksisterer det ulike oppfatninger i Russland om Svalbardpolitikken, men grunnholdningen er i det store og hele den samme.

1.6 Veien videre

Dette kapitlet har presentert tema og problemstilling for oppgaven, nemlig russisk Svalbard-politikk og hvilke drivkrefter som står bak. Dernest fulgte en gjennomgang av oppgavens metodiske tilnærming og kildeproblemet. I kapittel to vil jeg gjennomgå de teoretiske tilnærmingene oppgaven vil støtte seg på. Kapittel tre presenterer bakgrunnen for Svalbard-politikken: Først om opprettelsen av Svalbardtraktaten, deretter om opprettelsen av Fiskevernsonen og til slutt en gjennomgang av russisk (under tsardømmet) og sovjetisk Svalbard-politikk. En empirisk redegjørelse for russisk Svalbard-politikk etter 1991 følger i kapittel fire. Kapitlene fem og seks utgjør denne oppgavens analysedel. I kapittel fem presenteres aktuelle russiske Svalbard-diskurser, samtidig som disse plasseres i en kontekst. Diskurskapitlet er analyserende, men også i stor grad et empirisk kapittel. I kapittel seks analyseres russisk Svalbard-politikk ved hjelp av de to rasjonalistiske modellene. Til slutt følger en konklusjon i kapittel sju.

Kapittel 2. Teoretiske tilnærminger

Denne oppgavens hensikt er å analysere den russiske Svalbard-politikken og dennes drivkrefter. Dette vil jeg gjøre ved hjelp av to teoretiske tilnærminger. Den ene bygger på rasjonalismen og ser aktører som rasjonelle og nyttemaksimerende. Innen denne tilnærmingen vil jeg benytte meg av tre modeller, to av dem basert på Graham Allisons (1969) artikkel *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis*, I tillegg vil jeg benytte en relatert modell presentert av Mette Skak (1996) der jeg finner denne relevant. Jeg vil så vurdere kort hvor anvendelig modellene er i studiet av russisk utenrikspolitikk.

Den andre teoretiske tilnærmingen jeg skal benytte er den diskursanalytiske. Diskursteorien tar utgangspunkt i at samfunnet styres av diskurser, dvs. språklige og sosiale handlinger, som til sammen setter grenser, men også muligheter, for det mulige og for hva som i et gitt samfunn regnes som legitimt.

I utgangspunktet kan det virke overraskende å benytte seg av to så vidt forskjellige tilnæringsmåter i en og samme oppgave. Mens den ene tilnærmingen forutsetter rasjonalitet blir dette nærmest avvist av den andre. Dette kommer jeg tilbake til mot slutten av kapitlet.

2.1 Den rasjonalistiske tilnærmingen

I ovenfor nevnte artikkel analyserte Graham Allison Kennedy-administrasjonens behandling av Cuba-krisen med Sovjetunionen høsten 1962. Analysen ble gjort ved hjelp av tre modeller som tar utgangspunkt i hvert sitt nivå; det nasjonale, organisatoriske og personlige. Felles for de tre er at de alle forutsetter at aktører er rasjonelle, altså at i en gitt handlingssituasjon velger aktøren det handlingsalternativet som best kan sikre dennes interesser.

2.1.1 Enhetlig rasjonell aktør-modellen

Allisons modell 1 svarer til enhetlig rasjonell aktør-modellen (ERA-modellen). Denne modellen følger den realistiske skolen og ser verden som et anarki. Utenrikspolitikken

i dette anarkiet handler om å trygge statens mest vitale interesser og utformes som respons på eksterne bevegelser. I sin rene form kjennetegnes stater ifølge ERA-modellen av følgende: (1) Én nasjonal aktør, forstått som et enhetlig, hierarkisk styresett som legger den endelige beslutningen på én person, altså statsoverhodet eller regjeringssjefen; (2) aktøren har et klart begrep om sine preferanser der de ulike handlingsalternativene rangeres langs én linje; (3) aktøren kan kalkulere kostnader og gevinster knyttet til hvert handlingsalternativ. Det forutsettes at den rasjonelle aktøren er nyttemaksimerende, dvs. at han vil velge det handlingsalternativ som gir størst gevinst, gitt hans preferanseramme, i forhold til landets nasjonale interesser.

Til grunn for realismens antakelser ligger forutsetningen om aktørers rasjonalitet. Elster (1986) gir to fortolkninger – en ”tynn” og en ”tykk” teori – av hva begrepet om rasjonalitet innebærer. Etter den ”tynne” teorien kreves det at aktørenes preferanser og virkelighetsoppfatninger er konsistente. Dette innebærer at om en aktør foretrekker handlingsalternativ A fremfor B, og B fremfor C, må han også foretrekke A fremfor C. Den ”tykke” teorien tilføyer at aktørenes virkelighetsoppfatninger må bygge på fullkommen og fullstendig informasjon. I dette ligger at en aktør må ha oversikt over andre aktørers preferanser, samt kalkulere konsekvensene av egne handlingsalternativer. Videre kreves det at handlinger foretas på bakgrunn av selvstendige valg, altså ikke som ren refleks av andres handlinger – m.a.o. at aktøren er autonom. Om handlinger ikke er å se på som rene reflekser, understrekes det imidlertid at utenrikspolitiske handlinger oftest skjer som *reaksjon* på eksterne forhold. Fravær av ytre press gir derfor lite grunnlag for en aktiv utenrikspolitikk, om ikke klart definerte nasjonale målsetninger skulle tilsi et høyt aktivitetsnivå. Men hvordan disse utformes vil alltid i betydelig grad avhenge av eksterne forhold, altså den internasjonale konteksten.

Å ha full oversikt over samtlige handlingsalternativer og disses konsekvenser, samt fullkommen og fullstendig informasjon om andre aktørers preferanser virker urealistisk, og Underdal (1984) peker på de kapasitetsproblemer en aktør i så fall vil stå ovenfor. Han foreslår derfor visse modifikasjoner og sier at en aktør kun vil ta et subsett av alternativer og konsekvenser til vurdering. Som regel vil kun de subsettene som tenderer til å ligge nært opp til status quo bli vurdert, og dessuten vil en aktør

helst velge handlingsalternativer hvis konsekvenser ligger nær i tid. Personlige egenskaper har også betydning: En forsiktig leder vil kunne fokusere på ”ills that are to be avoided rather than on goals that are to be attained” (ibid.:66). Bendor og Hammond (1992) peker på at en rasjonell aktør kan ha flere mål for sine handlinger *samtidig*. Videre kritiserer de at Allison plasserer ERA-modellen i et øyeblikks-perspektiv. En aktør *kan* imidlertid også ta hensyn til konsekvenser som ligger langt frem i tid. To rasjonelle aktører med felles virkelighetsoppfatning, men med ulikt tidsperspektiv, kan derfor komme frem til ulike konklusjoner. Og til slutt pekes det på usikkerhet i forhold til motpartens neste trekk. Poenget er at selv om aktørene er både rasjonelle og enhetlige, vil de nevnte faktorene kunne påvirke utfallet.

Rasjonalitet handler om nyttemaksimering. En rasjonell aktør vil alltid velge det handlingsalternativet som gir ham størst netto gevinst, eventuelt færrest mulig kostnader. Dette er en streng forutsetning. Man kan godt tenke seg at andre årsaker enn ren nyttekalkulering kan bestemme aktørers atferd. Aktører er, også innen utenrikspolitikken, mennesker, og følelser og normer er sjelden fullstendig fraværende i menneskelig handling. Uten å være uenig i dette fremholder Elster (1986) at rasjonalitetsforutsetningen først og fremst er en teori om hva en bør gjøre for å nå sine mål, ikke hva ens mål bør være. Forutsetningen kan derfor sies å være et normativt mål for aktører i internasjonal politikk.

Kriteriet om rasjonalitet og konsistens peker mot et neste krav: at aktører er enhetlige. Skal en stat drive en konsistent, nyttemaksimert utenrikspolitikk, må staten også være enhetlig. I sin strengeste form innebærer dette at statens utenrikspolitikk er organisert i et strengt hierarkisk system der viktige avgjørelser blir tatt på toppen og etterfulgt nedover i systemet. Dette virker som en lite realistisk forutsetning. I dagens komplekse verden er et lands utenriksdepartement langt fra enerådende i utformingen av utenrikspolitikk. Fagdepartementer er i stadig større grad medaktører, og ulike interesse- og økonomiske grupper presser på i hver sine retninger. Underdal (1984) hevder imidlertid at om disse deler et felles *mind-set*, eller et felles tankesett, eventuelt at det finnes et sett av prosedyrer som reduserer antall tankesett til ett, blir også politikken tilnærmet enhetlig. Lik oppfatning av utenrikspolitiske spørsmål kan derfor

erstatte manglende organisatorisk enhet. Diskurstilnærmingen vil vise hvorvidt så er tilfelle i den russiske Svalbard-politikken.

2.1.2 De pluralistiske modellene

Allisons alternative modeller er brukt for å vise at staten ikke nødvendigvis er den enhetlige og rasjonelle aktøren som realismen skal ha det til. De to modellene, som med et fellesbegrep kan kalles de pluralistiske, peker begge på at politiske handlinger ofte, eller som regel, er resultat av interne, organisatoriske og byråkratiske prosesser. Staten blir ikke styrt av én suveren som ikke trenger ta hensyn til andre enn sine egne og statens interesser, slik han tolker dem. Tvert imot hevder modell 2, organisasjonsprosessmodellen, at staters politikk er preget av ansvarsfordeling mellom ulike deler av statsadministrasjonen. Byråkratiske organisasjoner er designet til å produsere masseavgjørelser innen et visst felt på den mest effektive måten. Produksjonen av handlinger er følgelig preget av rutiner, og i dette ligger en naturlig treghet i forhold til endringer. Nye spørsmål og problemstillinger har en tendens til å bli behandlet etter den måten en gitt organisasjon er vant til å handle på. Hvordan et problem blir behandlet avhenger derfor av hvilken organisasjon som har blitt tildelt oppgaven. Dette er hva fagspråket kaller *Standard Operational Procedures (SOP)*. Det er ikke alltid like opplagt hvor i statssystemet et spørsmål bør løses, og de ulike delene av statsapparatet kommer ofte i konflikt om både hvilke målsetninger staten bør ha og hvilke midler som er egnet til å oppnå et gitt mål. Den enheten som ERA-modellen forespeiler er derfor ikke alltid like opplagt til stede. Riktignok sitter det alltid en statsleder på toppen, men den informasjonen han eller hun er avhengig av for å fatte beslutninger er silet gjennom de ulike byråkратиene. Koordineringen av statsadministrasjonen skjer etter et bestemt handlingsmønster der informasjon og kunnskap blir filtrert langs den lange veien til topps. Allison (1969:698) konkluderer med at "government behaviour can therefore be understood (...) less as deliberate choices of leaders and more as outputs of large organizations functioning according to standard patterns of behaviour".

Modell 3, byråkratisk politikk-modellen, er Allisons mest kompliserte. Modellen beskriver politikktutforming som en kompleks prosess der ikke bare statens

og organisasjonenes interesser, men også personlige, blir tatt hensyn til. Lederskapet er hverken én suveren eller en monolittisk gruppe: "[E]ach is, in his own right, a player in a central, competitive game: (...) bargaining along regularized channels among players positioned hierarchically within the government". Den ene aktøren i modell 1 er altså byttet ut med et stort antall aktører i et stort spill. Deres fokus er ikke rettet mot ett strategisk felt, men på diverse intra-nasjonale spørsmål, og de følger ikke ett sett av strategiske målsetninger, men snarere ulike kombinasjoner av nasjonale, organisatoriske og personlige mål. Statens avgjørelser blir følgelig ikke til som resultat av rasjonelle valg, men av den politiske beslutningsprosessen mange tautrekkinger (ibid.:707).

Distinksjonen mellom modell 2 og 3 kan virke noe uklar, og i forhold til modell 1 er det mer som forener modell 2 og 3 enn som skiller dem. De er begge et angrep på den realistiske antakelsen om stater som enhetlige rasjonelle aktører og ser politikkutforming som en prosess preget av ulike aktører og interesser. De skiller seg imidlertid i det at mens modell 2 ser på organisasjoner, går modell 3 tidvis ned på personnivå. Modell 3 er også mer fokusert på interessekamp, mellom organisasjoner såvel som enkeltaktører, mens modell 2 ser på statsapparatet som mer stabilt og oversiktlig. Anvendelse av modell 3 forutsetter følgelig stor og fyldig kildetilgang, noe som har vist seg å være vanskelig å få til i denne oppgaven. Jeg vil derfor slå de to modellene sammen til en felles pluralistisk modell.

Under ERA-modellen diskuterte jeg rasjonalitetsbegrepet. Selv om den pluralistiske modellen ikke nødvendigvis ser på staters utenrikspolitikk som enhetlig og rasjonell, forutsettes det like fullt at aktørene er rasjonelle. Forskjellen fra modell 1 er at man har senket aktørnivået. Mens modell 1 ser på staten selv som en aktør ser den pluralistiske modellen på organisasjoner, tidvis også individer, som selvstendige aktører. Aktørenes handlinger er hver for seg rasjonelle, men da staters politikk blir tolket som summen av disse handlingene kan resultatet for staten bli irrasjonelt.

Et mangfold av interesser

Som antydnet ovenfor legger den pluralistiske modellen til grunn at aktører kan ha kryssende interesser fordelt på flere nivåer. Et sentralt poeng er at aktørene ikke

nødvendigvis handler utfra et konsistent sett av strategiske nasjonale målsetninger, men i stedet utfra ulike forestillinger om nasjonale, organisatoriske og personlige mål. I dette ligger antakelsen om at et gitt utenrikspolitisk spørsmål på en eller annen måte berører det enkelte individs eller den enkelte organisasjons interesser; disse vil følgelig forsøke å påvirke beslutningsprosessen i ønsket retning. Det er verdt å legge merke til at aktørers interesser kan være knyttet både til målsetninger og til midler. Om man er enige i målet vil det likevel kunne oppstå betydelig uenighet om midlene. Dette gjelder i særlig grad i stater som er i en politisk og økonomiske overgangsfase med kun svakt fastlagte roller for de ulike organisasjonene. I tilfellet Russland er det således kompetansekonflikter mellom ulike organisasjoner horisontalt såvel som vertikalt i det føderale systemet. Kildene til mål- og middelkonflikt blir følgelig desto større. De neste avsnittene vil gjennomgå de ulike interessetyper aktører kan tenkes å ha.

Organisatoriske interesser

Organisasjoner er pålagt – og innrømmet – en viss type oppgaver som kan ha anvendelsesområde både på den hjemlige og utenrikspolitiske arena. Et spørsmåls karakter er farget av den posisjon det betraktes fra, og ulike organisasjoner vil derfor ha ulike oppfatninger om hva som må gjøres i en gitt situasjon (Allison 1971:166). Derfor vil organisasjoner se de trekk ved et spørsmål som har betydning for organisasjonenes egne målsetninger og interesser. Organisasjoner kan til en viss grad ses på som organismer idet organisasjoners målsetninger og interesser er knyttet til deres overlevelse og velferd. En organisasjon vil således støtte opp om de beslutninger som er egnet til å styrke den selv, i absolutt forstand, men også relativt i forhold til andre organisasjoner. Det er derfor sentralt å støtte politiske avgjørelser som gir organisasjonen en sentral rolle, eller helst implementeringsansvaret. Motsatt kan organisasjoner fraråde løsninger som innebærer redusert innflytelse i det aktuelle eller andre spørsmål. For organisasjonene oppfattes derfor trusler eller konkurranse fra andre organisasjoner som vel så alvorlig som trusler fra utlandet. Ikke dermed sagt at organisasjonene er uinteressert i de spørsmål som angår statens eller nasjonens interesser, men de er det kun i den grad eksterne forhold har innvirkning på organisasjonenes egne målsetninger.

Personlige interesser

Normalt vil den enkelte beslutningsaktør være knyttet til en organisasjon, og i utenrikspolitiske spørsmål vil beslutningsaktøren normalt være organisasjonens leder. At han har personlige interesser betyr ikke nødvendigvis at de er avvikende fra organisasjonens interesser. For det første er han avhengig av den støtte organisasjonen kan gi ham. Direkte illojale tjenestemenn, ledere inkludert, vil neppe ha noen lang levetid i organisasjonen. For det andre vil han ofte identifisere seg med organisasjonens mål og interesser. Og for det tredje vil tjenestemanns karriere i en organisasjon avhenge av deres tilbøyelighet til å støtte organisasjonens interesser da forfremmelse normalt vurderes på bakgrunn av tjenestemannens innsats og evner til å styrke organisasjonens arbeide.

Organisasjonsledere har likevel et visst handlingsrom som kan utnyttes til personlig fordel. Ofte kan et handlingsalternativ gi rom for ulike nyanser som gjør lederen i stand til å velge den nyansen som i størst mulig grad tilfredsstiller hans interesser uten å gå på akkord med organisasjonens interesser. En leder vil også ha en klar interesse av å stå fram som pådriver eller ”far” for en beslutningsprosess. Dette gir ham økt ære og prestisje uten at organisasjonens interesser nødvendigvis blir ofret (Vestre 1993:72). Det er altså stor ære knyttet til å få gjennomslag for de standpunkter man har inngått, men også agitasjon for handlingsalternativer som likevel ikke lar seg utføre, kan gi økt prestisje og sympati.

Hjemlige interesser

Nært knyttet til de personlige interessene er de såkalte hjemlige interesser. Med disse interessene menes at aktører har referanse- og støttegrupper i samfunnet som de oppfatter det som viktig å opprettholde et godt forhold til. Disse gruppene, som ofte må ses på som interessegrupper, men også som den hjemlige opinion, vil bidra til å forme beslutningstakernes oppfatning og forståelse av et gitt spørsmål. Nasjonens interesser i utenrikspolitiske spørsmål veies derfor ofte opp mot den respons et eventuelle handlingsvalg vil få i massemedia, i det politiske miljø og i befolkningen generelt (Vestre 1993:74). Symbolpolitikk står derfor sentralt i forhold til de hjemlige interessene.

Nasjonale interesser

At beslutningstakere først og fremst tenker på organisatoriske, personlige og hjemlige interesser, utelukker ikke at også nasjonale interesser blir tatt hensyn til. I gitte situasjoner vil aktørene kunne anstrenge seg for å se ”objektivt” på utenrikspolitiske spørsmål. Likevel er det grunn til å tro at fortolkningen av aktuelle spørsmål uansett vil reflekteres av de andre interessene. Nasjonale interesser vil i varierende grad være en del av beslutningsgrunnlaget for den enkelte aktør, men som nevnt kun én av flere interesser som påvirker adferden i beslutningsprosessen og dermed beslutningsutfallet (ibid.). Imidlertid vil aktører ofte henwise til nasjonale interesser for å selge et budskap. Det kan derfor være betydelig grad av konflikt mellom organisasjonene om hva som egentlig er i nasjonens interesse.

2.1.3 Modellene anvendt på Russland

Richard Sakwa (1998) diskuterer Sovjetunionens utenrikspolitikk i lys av de tre nevnte modellene, men konkluderer med at ingen av dem beskriver landets politikktutforming særlig godt. Selv om Sovjetunionen ble styrt av et autoritært regime, finner han at interessegruppene innad langt fra var enige i ett og alt. Imidlertid var det klare grenser for pluralismen i Sovjetunionen. Interessegrupper hadde et visst spillerom, men innen fastsatte rammer. Sakwas forslag er derfor en middelvei mellom ERA på den ene siden og de pluralistiske på den andre. Med hans egne ord er

[p]olicy outcomes [...] dependent on the interplay of the participants and what is acceptable as a politically viable solution. This sort of pluralism can be termed structural bureaucratic and is confined to certain institutions and elites involved in foreign policy formation. This model most closely approximates to Soviet reality (Sakwa 1998:268).

Sovjetisk utenrikspolitikk har likevel kunnet sies å gi en betinget støtte til ERA-modellen. Som allerede nevnt er ERA å se på som en idealmodell, og med visse forbehold skulle modellen kunne forklare mye i studiet av sovjetisk utenrikspolitikk. De politiske og økonomiske omveltningene som har funnet sted i Russland siden 1991 setter imidlertid spørsmålsteget ved hvorvidt ERA-modellen fortsatt er et godt redskap på Russlands-studier. Det Russland som overtok etter Sovjetunionen var på mange

måter en ny statsdannelse, på ”leting etter seg selv”. Identitetskrisen har av mange blitt fremhevet som en av grunnene til Russlands vinglete utenrikspolitikk. Hvor hører landet hjemme? Hvem er dets venner og fiender? Er Russland europeisk, asiatisk, ”eurasisk” eller noe helt for seg selv? Dette er ingen ny debatt – den har foregått mer eller mindre uavbrutt siden kampen mellom de vestvendte og slavofile på 1800-tallet og endog siden Peter den stores reformer. Russisk utenrikspolitikk siden 1991 reflekterer på sett og vis graden av innflytelse fra de vestvendte versus de slavofile.

Identitetsproblemet er en av årsakene til den manglende institusjonaliseringen av russisk politikk. President Jeltsin ble berømt for sin oppfordring til regionene om ”å gripe så mye suverenitet som de kunne svelge”. Signalet ble oppfattet også av de sentrale, føderale strukturene. Sakwa (1998:282) skriver at selv om det russiske utenriksministerium (MID) fra 1992 formelt hadde ansvaret for å koordinere russisk utenrikspolitikk, forble forvirrelsen stor i og med at individuelle aktører såvel som institusjoner fortsatte sine egne utenrikspolitiske agendaer. Ti år senere har avisen *Izvestija* (06.02.02) en lang artikkel med overskriften ”Russland har altfor mange utenriksministre”, og noterer videre: ”Straks et eller annet må avgjøres på nivået under Putin, så foregår det ofte ingen beslutningsprosess” (sisert fra Steinfeld 2002).

Skak (1996:174) skriver at Russlands politikktutforming, som i andre ikke-konsoliderte land, utvikles på et tentativt ad hoc-basis som ser ut til å reflektere maktens logikk mer enn noe annet. I sin gjennomgang av hva som førte til at Jeltsin på få dagers varsel uventet kansellerte et offisielt besøk til Japan, finner Skak at hverken ERA-, organisasjons- eller byråkratisk politikmodellene forklarer utfallet godt nok. Hun innfører i tillegg to modeller, den første kalt *dramatisk aktør-modellen*.¹ I motsetning til de foregående fokuserer denne på utenrikspolitiske beslutninger som *avledningsmanøvre* fra hjemlige problemer – eller, som hun sier, et ”public theatre rather than the pursuit of interests in relation to the external world”. Et viktig premiss i denne modellen er at utenrikspolitiske beslutninger tatt av en dramatisk aktør må ha en eller annen form for popularitet eller prestisje i befolkningen – ellers vil de ikke virke.

¹ Den andre modellen kaller Skak *den pretorianske*, eller kupp-modellen. Da jeg ikke har funnet denne modellen relevant for denne oppgaven, har jeg latt være å presentere den.

Denne modellen er ikke ment å kunne forklare et helt politikkområde. Modellen vil derfor kun brukes som en tilleggsmodell der jeg finner det relevant.

2.1.4 Kort om modellenes anvendelighet

Mette Skak gjennomgår de ulike modellene i lys av én enkeltepisode: Jeltsins planlagte, men avbrutte, besøk til Japan. Det samme gjør Allison i sin gjennomgåelse av den amerikanske administrasjon av Cuba-krisen. Visse typer utenrikspolitiske spørsmål skiller seg fra andre. Noen spørsmål går på rene økonomiske interesser, andre på geopolitiske, og andre igjen har mer av en symbolsk karakter. Til hjelp for analysen innføres differansen mellom "high" og "low" politics. Jeg vil definere "high" politics som de spørsmål som er av vital interesse for et land, altså sikkerhetsspørsmål og andre strategisk viktige valg. Følgelig er alle andre spørsmål å regne som "low" politics. Dette skillet innføres for å klargjøre hvor en kan vente at de aktuelle spørsmålene blir reist og vurdert. Underdal mener at enhetlig rasjonell aktør-modellen har størst gyldighet innen hva han kaller nasjonale, konsensuelle spørsmål ("high"), og minst gyldighet i kontroversielle interessegruppe-spørsmål ("low"). En skulle derfor kunne anta at det råder større enhetlighet innen de sikkerhetspolitiske avveininger som gjøres i Svalbard-politikken og mindre i forhold til de kommersielle aspektene.

2.2 Diskurstilnærmingen

Svalbard står ikke sentralt i russisk utenrikspolitikk. Et problem for denne oppgaven har derfor vært innhenting av gyldige og pålitelige data. Oppgaven vil bli gjort ved hjelp av kvalitativ metode, og tilgangen på "harde" data vil være begrenset. Intervjuer med sentrale russiske aktører vil, sammen med en gjennomgang av sentrale og regionale russiske aviser, utgjøre hovedmengden av de empiriske data jeg vil benytte meg av. Til hjelp i organiseringen og plasseringen av de data jeg har fått inn vil jeg benytte meg av elementer fra diskursanalyse.

Diskurser består kort fortalt av språklige handlinger festet i sosiale relasjoner. De gjenspeiler hvilke spørsmål det er legitimt å ta opp til debatt i en gitt sosial kontekst, og ofte også hvilke svar som anses som akseptable. Oppfattes f.eks. Norge

som en nærmest imperialistisk makt som prøver å presse Russland ut fra Svalbard-området? Deles i så fall denne oppfatningen av alle – eller i det minste et stort flertall av – russiske aktører? Er russernes tankegang basert i et slags nullsumspill, der hva Norge måtte tjene vil Russland tilsvarende tape? Er Svalbard regnet som et isolert spørsmål eller settes Svalbard inn i en større sikkerhetskontekst med Vesten og Russland som motpoler? I hvilken grad kopler man fiskeri- og sikkerhetspolitikk? Klarer man å skjelne mellom ulike norske interesser, eller ser man for seg Norge som en enhetlig, rasjonell aktør? I hvilken grad finner man ulike persepsjoner innenfor ulike russiske institusjoner? Blir Svalbard-politikken sett på som ”low” eller ”high” politikk? I denne sammenheng spør jeg altså hva som setter rammer for hvordan russerne oppfatter norsk politikk i Svalbard-området.

2.2.1 Diskursteori

Ved en redegjørelse for hva diskursanalyse er, er det vanlig å referere til Michel Foucaults klassiske *The Archeology of Knowledge* (1972). Foucaults utgangspunkt er at det finnes et sett praksiser som muliggjør frembringelse og vedlikeholdelse av et sett utsagn (Neumann 2001:13). Hans viktigste bidrag til diskursanalysen er at makt finnes overalt, og at makt og språk er udelelige (Hønneland 2003:5). Ifølge Foucault er individer alltid berørt av maktrelasjoner – eller diskurser – som de beveger seg i, og er aldri i stand til å ta et skritt tilbake for å gjøre en komparativ vurdering av ulike diskurser. Foucault fokuserer på de skjulte maktrelasjonene, og insisterer på at makt ikke bare er negativt; '[power] traverses and produces things, it induces pleasure, forms knowledge and discourse' (Foucault 1980:119, referert i Hønneland 2003:5).

I hverdagslivet er en 'diskurs' vanligvis synonymt med en diskusjon eller konversasjon. Til vårt formål er definisjonen av en diskurs en noe annen. Neumann (2001) definerer en diskurs som ”et system for frembringelse av et sett utsagn og praksiser som, ved å innskrive seg i institusjoner og fremstå som mer eller mindre normale, er virkelighetskonstituerende for sine bærere og har en viss grad av regularitet i et sett sosiale relasjoner.” Andre har definert det som ”practices that

systematically form the objects of which they speak”² og ”sets of linguistic practices and rhetorical strategies embedded in a network of social relations” (Hønneland 2003:6). Denne definisjonen understreker sterkere det språklige og retoriske aspektet av en diskurs. Den lingvistiske praksisen sier noe om den sosiale verden – vel og merke verden *slik vi forstår den*. Diskurser innehar interne regler som får dem til å virke strukturerende på individer. Diskursene gir muligheter, men også begrensninger, idet de setter rammer for hva som er legitimt å si og gjøre i en gitt situasjon.

Som vi forstår hjelper – og begrenser – diskursene oss i forståelsen av verden, men også i hva vi kan gjøre med den. Det viktige for oss, i forhold til den rasjonalistiske tilnærmingen, er at individene ifølge diskursteorien ikke kan sette seg utenfor rammene diskursen setter. De er mer eller mindre ”fanget” i et nett; et nett som riktignok forandrer seg og formes gjennom interaksjonen mellom individer og institusjoner. Individer og institusjoner former diskursen, men også omvendt. Diskursen har derfor en selvoppholdende treghet og setter begrensninger på radikale endringer. For at diskursen skal holde seg, må den imidlertid stadig gjentas – dens ideer må stadig *re-presenteres* som Neumann (2001) uttrykker det. Dette gjelder især om det skulle finnes konkurrerende diskurser som kjemper om ”sannheten”.

Ulike diskurser kan altså konkurrere om innflytelse. Hvilken rolle spiller så enkeltindividet i slike situasjoner? Hvordan kan ulike diskurser påvirke hverandre? Hajer (1995:53) skriver at menneskelig interaksjon ikke er relatert til roller og ritualiserte sosiale praksiser, men til diskursive praksiser der individer har hver sine ”subjektposisjoner”. Rollekonseptet blir kritisert for å anta at en person alltid kan skilles fra sin påtatte rolle. Han hevder videre at aktører kan forstå verden kun i den formen den aktuelle diskursen fremstiller den. Diskursen setter grenser for hvordan det er akseptert eller ”naturlig” å oppfatte og referere til den fysiske og sosiale omverdenen (Hønneland 2003:6).

Diskursanalysen har derfor et epistemologisk snarere enn et ontologisk syn. Dens funksjon er ikke å fortelle hvordan verden er, men snarere hvordan vår forståelse av verden dannes, vedlikeholdes og reproduseres.

² Foucault (1972), referert i Neumann (2001).

2.2.2 Anvendelse

I oppgaven vil jeg forsøke å vise hvordan de russiske Svalbard-diskursene blir plassert og videreført av russiske aktører – byråkrater, politikere, militære tjenestemenn, fiskere og presse. Analysen vil forsøke å plassere de russiske diskursene i en overordnet ramme, og se hva aktørene legger i Svalbard-politikken. Dette er viktig for å forstå hvorvidt Russland ser på Svalbard som et særskilt politikkområde eller om russiske aktører tvert imot ser Svalbard i sammenheng med andre (utenriks)politiske spørsmål.

I tillegg til å fange diskursens *innhold* og *omfang* er det også en sentral oppgave å finne diskursens *deltakere*. I diskursanalyse er det vanlig å kartlegge omfanget av konkurrerende diskurser. I pluralistiske samfunn er det – gitt pluralismen – sjelden kun ett syn som gjelder om en sak. En vil ofte kunne identifisere ulike verdensbilder innen ett og samme samfunn – ofte representert av en offisiell politikk samt en konkurrerende diskurs ført av ulike opposisjonsgrupper og interesseorganisasjoner. I autoritære stater er dette bildet noe annerledes. Ikke-statlige organisasjoner var i Sovjetunionen i praksis fraværende, og sovjetisk utenrikspolitikk var preget av stabilitet og forutsigbarhet. Ulike tanker og utsagn kunne nok forekomme, men hva gjelder Svalbard var det få overraskelser å vente fra Kreml. I dagens Russland skulle en kunne vente et langt mer allsidig bilde. Ulike statlige organer er i stadig konflikt med hverandre om innflytelse og ressurser, på sentralt såvel som regionalt og lokalt nivå. I tillegg har private aktører kommet på arenaen. En skulle derfor kunne forvente flere konkurrerende diskurser rundt Svalbard-problematikken.

Diskursanalyse som metode er kontroversielt i (deler av) statsvitenskapen. Kritikerne peker bl.a. på at virkeligheten er uavhengig av hva vi tenker eller sier om den. Verden blir ikke ”konstruert” av hvordan man prater på, og diskursanalysen blir av enkelte avfeid som ”språkfetisjisme”.³ Imidlertid mener jeg at denne kritikken ikke rammer den moderate versjonen av diskursanalyse som brukes i herværende oppgave.

³ Se f.eks. Malnes (2003).

2.3 Rasjonalisme og diskursanalyse – en mulig kombinasjon?

I oppgaven vil jeg bruke bidrag fra to konkurrerende skoler. ERA- og den pluralistiske modellen tar utgangspunkt i den rasjonelle aktør og tilhører dermed den retningen man med et fellesnavn kan kalles rasjonalismen. Retningen er basert i en nytte- maksimerende, eller interesse- og maktbasert tilnærming, og har vært dominerende i studiet av utenriks- og sikkerhetspolitikk. Diskurstilnærmingen hører hjemme innen den kunnskapsbaserte tradisjon, der den deler hus med retninger som konstruktivisme og kognitivismen. Denne tradisjonen legger vekt på hvordan normer og identitet påvirker aktørers adferd, hvordan oppfatninger setter grenser for hva det sømmer seg å gjøre, og hva som regnes som legitim handling. I motsetning til rasjonalismen mener altså denne retningen at nyttemaksimering ikke på langt nær er den eneste, kanskje ikke engang den viktigste, rettesnor for aktørers adferd. Gitt disse retningenes store avstand mellom hverandre er det legitimt å spørre hvorvidt de på en fruktbar måte kan kombineres.

Et argument mot å kople diskursanalyse med et rasjonalistisk perspektiv er at hvis man mener at diskurser former beslutningstakerne og påvirker deres handlinger vesentlig, kan man ikke samtidig beholde forutsetningen om rasjonelle aktører. En nyttemaksimerende politikk kan ikke ta hensyn til diskursen - da er den ikke lenger nyttemaksimerende. Det er vanskelig å se bort fra dette poenget. Men man kan også snu det på hodet og si at diskurser skaper muligheter som man ellers ikke ville hatt. Diskurser kan manipulere, men de kan også manipuleres av aktørene selv. Innflytelsesrike grupper kan benytte sin makt til å opprettholde en dominerende diskurs. En aktør som er i stand til dette vil kunne relatere og forsvare sine handlinger (eller kritisere motpartens handlinger) i forhold til denne diskursen.

I det de to retningene fokuserer på ulike sider av hva aktører styres av, kan de i gitte tilfeller i stedet for å ses på som konkurrerende, behandles som supplerende. Spillteori har et rasjonalistisk utgangspunkt som bygger på antakelser om hver aktørs forventninger om andre aktørers adferd. Forventninger formes sosialt, både gjennom konvensjoner om adferdsmening, men også ved at aktører forsøker å overbevise andre om å akseptere ens forklaringer om forutgående handlinger. For å forstå disse prosessene hevder Jervis (1998:978) at strategisk rasjonalitet og deduktiv logikk kan

og bør kombineres med en forståelse av hvordan aktører legger mening til en gitt adferd. Rasjonalismen er alene ikke i stand til å bringe denne kunnskapen (ibid.).

Rasjonalismen har som tidligere nevnt både et deskriptivt og normativt aspekt: Den hevder at aktører handler etter prinsippet om nyttemaksimering og sier samtidig at sånn bør det være. Men om målet er nyttemaksimering forteller rasjonalismen lite om hvilke midler aktører foretrekker. ERA-modellen ser på stater som de sentrale aktørene og antar at sikkerhet er statens mål nummer én. Modellen sier imidlertid intet om hvilken politikk staten vil føre for å maksimere sin sikkerhet. For eksempel er en fiendtlig politikk egnet til å minke snarere enn øke en stats sikkerhet om nabostatene er fornøyd med status quo, mens forsoningspolitikk tilsvarende virker negativt om andre stater strever mot ekspansjon (Jervis 1998:983). Hvilke erfaringer og prioriteringer utenrikspolitiske aktører har er derfor ikke uvesentlig for hvilken politikk de fører.

Diskurstilnærmingen fokuserer på hvilken mening aktører tillegger handlinger, både i forhold til egen, men også i forhold til hvordan man oppfatter andres adferd. Et sentralt punkt i diskursteori er at språk er makt. Ekstreme varianter av diskursteorien hevder dessuten at aktører er nærmest umyndiggjort av diskursen. Dette strider tydelig med rasjonalismens krav om nyttemaksimering, men mer moderate varianter av diskursteori påpeker på den annen side aktørers evne til selv å lede diskursen i en ønsket retning. I den grad aktører er i stand til å utnytte diskursen til egen fordel er de også rasjonelle. Diskurstilnærmingen bidrar også med relevant empiri. Den plasserer politikken i en russisk kontekst, og den viser hvilke rammer man ser Svalbard-politikken i. Dette er verdifull informasjon som den rasjonalistiske tilnærmingen selv ikke kan gjøre rede for. Diskurskapitlet blir derfor plassert i forkant av den rasjonalistiske analysen.

Kapittel 3. Historisk bakgrunn

Dette kapitlets hensikt er å redegjøre for visse aspekter ved Svalbards historie. Oppmerksomheten vil bli rettet mot henholdsvis opprettelsen av Svalbard-regimet og Svalbardtraktaten, opprettelsen av Fiskevernsonen og til slutt en redegjørelse og forklaring av russisk (før-revolusjonær) og sovjetisk Svalbard-politikk.

3.1 Opprettelsen av Svalbard-regimet

Svalbard har aldri stått sentralt i internasjonal politikk. Om dette vitner det faktum at Svalbard historisk har tiltrukket seg større interesse fra private aktører enn stater. Derfor har Svalbard tradisjonelt vært interessant kun i den grad det har vært mulig å drive kommersiell virksomhet der.

Svalbard ble offisielt oppdaget av nederlenderen Willem Barentsz i 1596, og havområdene rundt øygruppen ble raskt kjent for sine store bestander av hval og hvalross. Fangstmenn strømmet til området, mest fra Nederland og England, men også fra Frankrike, Spania, Russland og Norge. Noen av disse, og særlig de russiske, overvintret periodevis, men grunnet sterk overbeskatning av hval- og hvalrossbestandene mistet Svalbard raskt interesse fra vestlig hold. De russiske pomorene fortsatte imidlertid en viss pelsdyrfangst på øyene fram til ca. 1850. Svalbards ugjestmilde klima gjorde øygruppen lite egnet for permanente bosetninger, og en perifer beliggenhet kombinert med begrensede økonomiske ressurser gjorde annektering av øygruppen unødvendig – all den tid fangstfolkene fikk drive i fred. Folkerettslig ble Svalbard i over 300 år anerkjent som et *terra nullius* – et ingenmannsland.

Bare om noen skulle ønske å endre situasjonen ville spørsmålet om Svalbards folkerettslige stilling oppstå. Dette skjedde i 1870 (Arlov 1996:219). Typisk nok var det ingen regjering, men en privatperson – den svenske polarforskeren A.E. Nordenskiöld – som tok initiativ til en svensk-norsk annektering av Svalbard. Sverige sendte ut en forespørsel til andre interesserte parter om deres holdning til en eventuell innlemmelse av Svalbard i Norge, og understreket at prinsippet om fri økonomisk

aktivitet ville bli opprettholdt. Russlands svar var at det var bedre å opprettholde status quo. Russland ville ikke selv annektere Svalbard, men ønsket heller ikke at noen andre skulle gjøre det.

Den nye interessen for Svalbard rundt århundreskiftet skyldtes øygruppens store kullreserver. Med et økende antall økonomiske aktører meldte behovet seg for en juridisk ordning på øygruppen. Svalbard-konferansene i Kristiania på 1910-tallet førte imidlertid ikke frem, og først med Versaillesfreden i 1920, der det lyktes Norge å sette Svalbard på dagsorden, fant man en endelig løsning. Flere lands undersåtter var nå engasjert på Svalbard, deriblant Norge, Storbritannia, Sverige, Nederland og USA. Også andre land som Danmark, Italia, Frankrike og Japan engasjerte seg i forhandlingene ut fra ulike motiver, mens Tyskland og Russland ble nektet adgang (Moe 1983:20).¹ Forhandlingene endte med undertegnelsen av Svalbardtraktaten.²

Det var først og fremst økonomiske interesser som lå til grunn for landenes engasjement i Svalbard-spørsmålet. Militærstrategisk var det viktigst for partene å hindre at andre kunne (mis)bruke øygruppen til militære formål. Det var derfor formålstjenlig å gi Svalbard til et lite, nøytralt land som Norge. Tilståelsen av suvereniteten til Norge kan betraktes som en nest beste løsning for mange av partene. Da det ble klart at deres optimale krav ikke kunne forenes, ble det mulig å enes om en akseptabel løsning, nemlig norsk suverenitet (Moe 1983:20). Økonomisk ble avtalen også en nest beste løsning idet ingen særrettigheter ble innrømmet, verken for Norge eller andre. Traktaten garanterer lik rett til økonomisk aktivitet for alle signatarmakters undersåtter. Både økonomisk og militært kan man følgelig si at aspekter ved *terra nullius*-prinsippet ble videreført.

3.1.1 Svalbardtraktatens prinsipper³

Under utarbeidelsen av traktaten ble mye av oppmerksomheten rettet mot behandlingen av etablerte interessers rettigheter. Dette gjenspeiles i traktatteksten. Imidlertid vil en traktat alltid være gjenstand for ulike fortolkninger. Dette kan skyldes

¹ Tyskland som tapende part i 1. verdenskrig, og Russland fordi den nye sovjetregjeringen ikke var anerkjent av de andre partene.

² For en behandling av Svalbardtraktatens tilblivelse se Østreng (1974) og Mathisen (1951).

³ Svalbardtraktaten er trykket som vedlegg til oppgaven, se vedlegg 1.

uklarheter i selve traktatteksten, ulike fortolkningsprinsipper eller nasjonale interesser på kollisjonskurs (Østreng 1982:1). Det synes likevel å være bred enighet om følgende fem basis-prinsipper i Svalbardtraktaten:

- 1. Suverenitetsprinsippet.** Traktatens artikkel 1 slår fast at de kontraherende parter anerkjenner “Norges fulle og uinnskrenkede suverenitet over Spitsbergen-øygruppen”. Begrensninger i suvereniteten tolkes innskrenkende, dvs. at suvereniteten bare begrenses der dette er eksplisitt uttrykt i traktaten.
- 2. Adgangsprinsippet** hjemler lik og uhindret adgang til, og opphold på, øygruppen for undersåttene i signatarstatene uten hensyn til hva formålet måtte være.
- 3. Likebehandlingsprinsippet** gir de samme undersåtter lik rett til å drive fiske og fangst, maritim-, industri-, bergverks- og handelsvirksomhet (artikkel 2 og 3). Forutsetningen er at “de retter seg efter de stedlige lover og forskrifter” (artikkel 3). Norge har altså ingen rett til å særbehandle noen av signatarmaktenes, inkludert Norges, borgere.
- 4. Lokal bruk av skatter og avgifter.** Dette prinsippet (artikkel 8) kan forstås som en avledning av likebehandlingsprinsippet. Hensikten med skatter og avgifter på Svalbard er å dekke øygruppens egne behov. Norge skal ikke kunne nyte godt av andre parters virksomhet, og bestemmelsene setter også grenser for hvilke økonomiske virkemidler Norge kan bruke.
- 5. Demilitariseringsprinsippet.** Etter artikkel 9 “(...) forplikter Norge seg til ikke å opprette eller tillate opprettet nogen flåtebasis i de nevnte egner som er nevnt i artikkel 1 eller anlegge nogen befestning som aldri må nyttes i krigsøiemed”. Bestemmelsen er imidlertid ikke til hinder for forsvar av øygruppen.⁴

Mens det råder enighet om prinsippene, er det derimot en viss uenighet i forhold til hvor langt eller vidt bestemmelsene skal fortolkes (Østreng 1982:2). I forhold til demilitariseringsprinsippet har Norge og Sovjetunionen/Russland ulike fortolkninger. Norge har tolket artikkelen som at kun faste, permanente militære installasjoner er forbudt. Anløp av Kystvakten eller bruk av militære transportfly til Svalbard anser Norge for å være tillatt. Slike besøk vil være midlertidige og av kort varighet. Etter

⁴ Se St.meld. 39 (1974-75): 9.

Norges syn er formålet med artikkel 9 å forhindre offensiv militær bruk av øygruppen (ibid.:2). Sovjetunionen/Russland har brukt en mer restriktiv fortolkning. Den tradisjonelle russiske oversettelsen forbyr å gjøre bruk av Svalbard “v vojennykh tseljakh”, altså i militær henseende. Dette er et videre begrep enn “v tseljakh voiny”, i krigsøyemed, som Norge hevder burde være den korrekte oversettelsen, men Russland anser altså ethvert militært nærvær som i strid med traktaten. Uenigheten har med andre ord ikke bare lingvistisk, men også praktisk relevans.

Suverenitetsprinsippet har også vært gjenstand for ulike fortolkninger. Den sovjetiske Svalbard-kjenneren M. Stavnitser ga i 1948 ut en bok der han bl.a. skriver at “[k]onvensjonen fastsatte en rekke så alvorlige innskrenkninger i Norges ‘fulle og uinnskrenkede høyhetsrett’ at suverenitetens innhold faktisk ble redusert til intet”.⁵ Og avisen *Komsomolskaja Pravda* skrev 3. august 1971 at “[i] 1920 ble arkipelaget undergitt Norges suverenitet. På Spitsbergen, i Longyearbyen, er det en norsk sysselmann som representerer regjeringen der og utøver administrativ myndighet over nordmennene”.⁶ Dette innebærer at man fra sovjetisk side betonte suverenitetsbegrensningene og nedtonet suverenitetsprinsippet (ibid.:2). På norsk side hevdet man det motsatte.⁷ Som vi skal se har imidlertid de russiske bosetningene de senere år akseptert stadig økt nærvær og innsyn fra norske myndigheters side.

En interessant del av artikkel 2 har av norske myndigheter blitt tillagt økt vekt de senere år: “Det tilkommer Norge å håndheve, treffe eller fastsette passende forhåndsregler til å sikre bevarelsen og – om nødvendig – gjenoprettelsen av dyre- og plantelivet innen de nevnte områder og deres territoriale farvann, dog så, at disse forholdsregler alltid skal anvendes likt overfor alle de høie kontraherende parters undersåtter uten nogen som helst undtagelser, forrettigheter og begunstigelser, direkte eller indirekte, til fordel for nogen av dem.” Denne artikkelen har fått økt aktualitet i takt med Norges ønske om større kontroll over Svalbard. Tilsvarende har Russland nedtonet denne og heller betonert artikkel 3: “Alle de høie kontraherende parters undersåtter skal (...) der kunne drive uhindret allslags maritim-, bergverks- og

⁵ Sitatet hentet fra Østreng (1982:2).

⁶ Sitatet hentet fra Østreng (1982:2).

⁷ I praksis førte Norge en politikk i tråd med den sovjetiske fortolkningen. Norge førte en ikke-innblandingspolitikk og lot de sovjetiske bosetningene stort sett være i fred. Dette endret seg gradvis fra 1960-tallet (Østreng 1982:4).

handelsvirksomhet på fullstendig like fot (...).” De ulike fortolkningene er åpenbart ikke tilfeldige. Tvert imot er de nært knyttet til landenes nasjonale interesser i Svalbard-politikken.

Selv om Svalbardtraktaten har stått uendret siden den ble inngått, har altså fortolkningene av den endret seg i takt med hva som for den enkelte stat er formålstjenlig.

3.1.2 Bergverksordningen

Norge ble ved inngåelsen av Svalbardtraktaten pålagt å utarbeide en bergverksordning for Svalbard. Ordningen skulle godkjennes av alle signatarmakter før den trådte i kraft 7. august 1925. Bergverksordningen fastlegger den fremgangsmåten som skal anvendes for at interesserte skal kunne benytte seg av de rettigheter de har til å drive bergverksvirksomhet. Bergverk omfatter utnyttelse av naturlige forekomster av kull, jordoljer samt andre mineraler og bergarter (Moe 1983:22).

I prinsippet kan enhver som ønsker det, gitt at han er borger av en av signatarmaktene, søke om utmål, dvs. et område hvor søkeren får enerett til bergverksdrift, overalt på Svalbard uansett hvem som måtte ha eiendomsretten i området. Anmeldelse av funnpunkter skal ledsages av en prøve som sannsynliggjør at det er drivverdige forekomster i området. Bergmesteren er ansvarlig for at det holdes en utmålsforretning innen 2 år etter at begjæring om utmål er innløpt (§ 11). Dersom det ikke er flere som gjør krav på samme område og visse formelle krav er innfridd, plikter bergmesteren å gi utmål. Utmålshaveren plikter å nedlegge en viss mengde dagsverk i løpet av en 5-årsperiode for å beholde utmålet. Om ikke dette gjøres, mister han retten til utmålet (§ 15). Utmålshaver er også pliktig til å betale en årlig avgift for hvert utmål.

Dette er kjernepunktene i Bergverksordningen. Av særlig betydning er at ordningen begrenser de kriterier som kan legges til grunn ved behandlingen av utmålssøknader. Det er for eksempel ikke mulig å nekte selskaper utmål selv om de åpenbart er useriøse og ikke ville fått tillatelse til virksomhet i fastlands-Norge etter konsesjonslovgivningen. Prøve på forekomsten er eneste kriterium (Moe 1983:22).

3.1.3 Revisjon av bestemmelsene

Verken Traktaten eller Bergverksordningen sier noe om fremgangsmåten ved eventuell revisjon av reglene. Det er imidlertid gjengs oppfatning at Svalbardtraktaten ikke kan endres av Norge ensidig. Traktaten kan som andre internasjonale traktater endres kun av traktatpartene, altså ved at alle parter innkalles til en konferanse. Bergverksordningen er mer uklar. Svalbardtraktaten påla Norge å forevise utkastet til bergverksordning til de kontraherende parters gjennomsyn og eventuelle merknader, men det står intet om eventuell revisjon av ordningen. Følgelig foreligger to alternativer: Enten at revisjon må skje på samme måte som istandbringelsen eller at Norge ensidig kan endre bestemmelsene. Uansett må revisjon skje i samsvar med de rammer Svalbardtraktaten setter for Bergverksordningens innhold. Ingen av de to fremgangsmåter har hittil blitt valgt for å endre ordningen; som Svalbardtraktaten står Bergverksordningen uforandret ved lag.⁸

3.2 Opprettelsen av regimet i Fiskevernsonen

3.2.1 Opprettelsen av de eksklusive økonomiske sonene

Havet har tradisjonelt vært fritt område for ferdsel og ressursutnyttelse. Statenes jurisdiksjon over havet begrenset seg til territorialfarvannet, lenge anerkjent som å strekke seg 4 sjømil fra grunnlinjen. Med utviklingen av fjerntgående havtrålere økte beskatningen av fiskeressursene dramatisk, og for å hindre kaos på fiskebankene og svart hav innså man behovet for regulering av havfisket.

På FNs tredje havkonferanse i 1975 ble man enige om at kyststatene skulle innrømmes eksklusiv råderett over ressurser i et området ut til 200 nautiske mil fra grunnlinjene. Dette området ble betegnet som statens eksklusive økonomiske sone.

⁸ Man har imidlertid endret tolkningen av bestemmelsene. Spesielt oppstod det vanskeligheter ved en ordrett tolkning av kravene til funnprøve for å få utmål til oljevirksomhet. Ettersom det kreves store investeringer før en søker kan fremlegge resultater i form av en oljeprøve, ville det være økonomisk uholdbart for et oljeselskap å igangsette prøveboring uten å være sikret utmål. I 1966 fant Industridepartementet derfor at det kunne gis utmål på basis av såkalte "geologiske indikasjoner", i praksis kartmateriale med sannsynliggjøring av oljeforekomster ut fra geologiske formasjoner (Brev fra Industridepartementet til Bergmesteren for Svalbard 3. juni 1966, sitert fra Moe (1983:156)).

Den eneste endring av ordlyden som har funnet sted er oppjustering av utmålsgebyrene i 1972. Russerne protesterte med henvisning til at Norge ikke kunne endre ordningen ensidig (sovjetisk note til Norge 22.12.72,

Norge opprettet sin økonomiske sone (NØS) i 1976. Sonen strekker seg rundt hele fastlands-Norge, og i Barentshavet strekker den seg nesten opp til Bjørnøya i nord. I øst er den avgrenset av *Gråsonen* og Russlands økonomiske sone (RØS), som ble opprettet omtrent samtidig⁹ (Jørgensen 1999:38).

3.2.2 Opprettelsen av Fiskevernsonen

Svalbardtraktatens artikkel 1 gir Norge den “fulle og uinnskrenkede høihetsrett over Spitsbergen-øgruppen” og omfatter “alle øer mellom 10° og 35° lengde øst for Greenwich og mellom 74° og 81° nordlig bredde”. Artikkel 2 slår videre fast at “[a]lle de høie kontraherende parters skib og undersåtter skal ha likerett til fiske og jakt innen de områder som er nevnt i artikkel 1 *og deres territoriale farvann*” (min uthevelse). Norge tolker traktaten slik at likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten kun kommer til anvendelse på øyene og i øygruppens territorialfarvann og forbeholder seg derfor retten til å opprette en 200-mils norsk eksklusiv økonomisk sone også rundt Svalbard.¹⁰ Etter sonderinger viste det seg at de andre signatarmaktene ikke støttet en slik holdning. Kun Finland og senere også Canada (1995) har støttet Norge. Denne støtten er nok kjærkommen, men neppe særlig virkningsfull: Ingen av de to driver fiske i Fiskevernsonen. De andre landene har enten reservert seg fra å mene noe eller, som Sovjetunionen/Russland, protestert mot at Norge har rett til å opprette en sone overhodet.¹¹ Russland har ved flere anledninger hevdet at sonen er å anse som internasjonalt farvann.¹²

For å unngå konflikt med de øvrige signatarmaktene men likevel gjøre noe for å bedre forvaltningen opprettet Norge i 1977 en 200-mils Fiskevernsonen rundt Svalbard. Norge hevder retten til å regulere og kontrollere fisket i Fiskevernsonen men har

innholdet gjengitt i Østreng (1975:84)). Det norske synet er imidlertid at det ikke er snakk om noen endring i det hele tatt, gitt inflasjonen (Moe 1983:156).

⁹ Da som Sovjetunionens økonomiske sone (SØS).

¹⁰ Siden 1812 har territorialfarvannet vært bestemt til en sone på 4 nautiske mil fra grunnlinjen. 1. januar 2004 blir denne sonen utvidet med 8 mil til 12 nautiske mil. Svalbardtraktatens gyldighetsområde blir i samme øyeblikk utvidet med 25000 km² (Finstad 2002 [intervju]).

¹¹ Storbritannia anerkjenner retten til å opprette en 200-mils sone, men hevder at Svalbardtraktaten må gjøres gjeldende også her (Ulfstein 1995:422).

¹² Sist skjedde dette i en note oversendt fra det russiske utenriksministerium i etterkant av “Tsjernigov”-episoden (se forøvrig kapittel 4): ”Tråleren drev fangst i farvann som tilhører Svalbard-øygruppen, hvis rettsregime er regulert av Svalbard-traktaten av 1920, men utenfor grensene der den nevnte traktat har gyldighet, det vil si der normene for internasjonal lov gjelder for det åpne hav” (Tjønn 2001d).

avstått fra å diskriminere på nasjonalt grunnlag. I praksis handler derfor Norge som om Svalbardtraktaten hadde hatt gyldighet i Fiskevernsonen.

Dette har vist seg å være en løsning alle parter i praksis har kunnet akseptere, da man har innsett behovet for kontroll med fiskeressursene. Utenlandske fiskere tar derfor imot norske inspektører og retter seg etter deres pålegg. Rapporteringsbestemmelsene overholdes imidlertid ikke av russiske fiskere, hvis myndigheter nekter å anerkjenne Fiskevernsonens juridiske grunnlag. Likevel tar også russerne imot norske inspektører og retter seg etter deres pålegg. I forhold til reaksjoner mot eventuelle regelbrytere har Norge lagt seg på en forsiktig linje for ikke å provosere unødige i et usikkert regime. Skriftlig advarsel har derfor tradisjonelt vært strengeste reaksjonsform for norske såvel som utenlandske fiskere.¹³

Som på Svalbard kan man si at løsningen som er valgt i Fiskevernsonen er en nest-beste løsning for de involverte parter, da landenes optimale løsninger er uforenlige. På grunn av en gjensidig forståelse har denne “gentlemen’s agreement” gitt grunnlag for et relativt stabilt, dog sårbart, regime i Fiskevernsonen.¹⁴

3.2.3 Forvaltningsregimet i Barentshavet

Det faktum at Barentshavet er inndelt i fem soner med ulike statuser er egnet til å skape forvirring.¹⁵ Imidlertid omfattes alle sonene med unntak for det såkalte *Smutthullet* av Norges og/eller Russlands jurisdiksjon.¹⁶ Forvaltningen av Barentshavet er derfor et fellesansvar for de to landene,¹⁷ og det norsk-russiske fiskerisamarbeidet har blitt betegnet som svært vellykket (Kosatsjov 2002 [intervju], Galkin; Sokolov; Sjibanov 2003 [intervjuer]; Hønneland 1998). Totalkvotene for Barentshavet fastsettes av *Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen* på bakgrunn av anbefalinger fra *Det internasjonale havforskningsrådet* (ICES) og de to landenes havforskningsinstitutter. Fordelingen av totalkvotene mellom Russland og

¹³ I prinsippet kunne man anvendt strengere sanksjoner mot norske fiskere, men man har ikke ønsket å innføre en praksis som ville virke diskriminerende (Jørgensen 1999:40).

¹⁴ For en nærmere beskrivelse av regimehåndhevelsen i Fiskevernsonen, se Hønneland (1998).

¹⁵ De fem sonene er foruten NØS, RØS og Fiskevernsonen, *Gråsonen* og *Smutthullet*. For en gjennomgang av disse, se Jørgensen (1999).

¹⁶ Med mindre man, som Russland offisielt gjør, anser Fiskevernsonen som internasjonalt farvann.

¹⁷ Havrettstraktaten pålegger kyststater med felles ressurser i sine økonomiske soner å samarbeide om forvaltningen.

Norge skjer etter en bestemt fordelingsnøkkel der torsk og hyse deles 50/50, mens lodda deles 60/40 i Norges favør (Jørgensen 1999:43). Hvor fiskerne ønsker å ta sine tildelte kvoter, er opp til dem selv. Fiskens vandringer gjør det mest effektivt, også i et ressursutnyttelsesperspektiv, å ta fisken i NØS og i Fiskevernsonen. I sistnevnte er russiske fiskere i stort flertall. På det meste kan det være mer enn hundre russiske trålere på en og samme tid i Fiskevernsonen der de hovedsakelig fisker etter torsk, reker og lodde (Hønneland 1998:342). Russland tar ca. en fjerdedel av sin totale Barentshavskvote i Fiskevernsonen (Vasiljev 2003 [intervju]). Når det gjelder kontroll av fisket til havs, er dette først og fremst et nasjonalt prerogativ. De to landenes kystvakter kontrollerer sine respektive lands økonomiske soner. Den norske Kystvakta utfører også kontroller i Fiskevernsonen, men som nevnt ovenfor uten å ha de sanksjonsmuligheter den har i NØS.

3.3 Russisk og sovjetisk Svalbard-politikk

3.3.1 Russisk Svalbard-politikk før revolusjonen

Russerne har lang fartstid på Svalbard. Ifølge russiske arkeologer var pomorene de første til å oppdage øygruppen, angivelig rundt midten av 1500-tallet; altså noen tiår før Willem Barentzs oppdagelse i 1596. Vestlige historikere har betvilt dette, men det fremstår i alle fall som sannsynlig at pomorene var de første til å benytte faste overvintringsbaser på Svalbard (Timtsjenko 1992)¹⁸. I motsetning til når den russiske fangstvirksomheten på Svalbard begynte, vet vi nøyaktig når den ble avsluttet. Etter flere skandaløse episoder med mytterier og mord ble 1851/52-sesongen den siste for russerne på Svalbard – i denne omgang (Arlov 1996:114).

Pomorenes interesse for Svalbard var utelukkende av økonomisk art. Første gang Russland offisielt uttalte seg om Svalbard var som respons på den svenske forespørselen om norsk annektering av øygruppen i 1871. Svaret ble negativt, men

¹⁸ Diskusjonen om hvem som oppdaget Svalbard først har hatt en sterk nasjonalistisk slagside. Mens den sovjetiske arkeologen Starkov mente at pomorene utvilsomt var de første, har enkelte norske historikere ment at vikingene i sin tid kan ha vært der. I islandske årbøker fra 1100-tallet står det for eksempel at "*Svalbarði fundinn*". Noen nærmere angivelse av hva dette Svalbard var eller hvem som hadde funnet det gir årbøkene ikke, men bl.a. Fridtjof Nansen var blant dem som mente det måtte være Spitsbergen. Imidlertid kan det like gjerne ha vært deler av Grønland, Jan Mayen eller rett og slett iskanten ("*Svalbard*" betyr kjølig kant/den kalde kysten) (Arlov 1996:47). Uansett ble Svalbard det offisielle norske navnet på Spitsbergen i.o.m. Svalbardloven av 1925.

man gjorde det samtidig klart at Russland selv ikke aktet å annektere Svalbard. *Terra nullius*-praksisen ble ansett som den beste (Arlov 1996:222).

Denne linjen har siden ligget fast. I 1899 gjorde Russland det eksplisitt klart etter at selskapet *Deutsche Seefischerei-Verein*, som på Bjørnøya var i ferd med å starte kullutvinning, ba om tysk annektering av Bjørnøya. Russland sendte krigsskipet “Svetlana” for å orientere seg om situasjonen samt vise styrke. Det endte med at den tyske regjeringen oppgav all støtte til prosjektet (Arlov 1996:235). Etter maktdemonstrasjonene mellom Holland og Storbritannia på 1600-tallet ser dette ut til å være det nærmeste en har kommet en styrkeprøve om Svalbard før 2. verdenskrig, og episoden viste at Russland hadde sett en viss strategisk betydning i Svalbard-området.

Russland var ved siden av Norge og Sverige med på Spitsbergenkonferansene i Kristiania i 1910 for å organisere en juridisk regulering av Svalbard etter de nye kullfunnene på øygruppen. I forkant av møtene sendte det russiske utenriksministeriet et “strengt hemmelig” brev til statsminister Stolypin der essensen ifølge Arlov (1996:290) var som følger:

For det første: Svalbard var og burde forbli *terra nullius*. For det andre burde hele øygruppen gjøres nøytral til evig tid. Og for det tredje burde Russland bli representert i alle eventuelle juridiske og administrative organer.

Det var altså frykten for hva andre kunne finne på på Svalbard snarere enn egne konkrete interesser på øygruppen som lå til grunn for den russiske Svalbard-politikken ved begynnelsen av forrige århundre. Som vi skal se utgjorde sovjetisk Svalbard-politikk en fortsettelse av denne linjen.

3.3.2 Sovjetisk Svalbard-politikk

Russland¹⁹ ble ikke invitert til Spitsbergen-forhandlingene i Versailles da ingen av de deltakende landene anerkjente den nye sovjetregjeringen. Etter en diplomatisk tautrekking aksepterte likevel landet Svalbard-traktaten i 1923 mot at Norge anerkjente sovjet-regjeringen (Arlov 1996:314).²⁰

¹⁹ Egentlig Den russiske sosialistiske føderative sovjet-republikk (RSFSR). Fra 1922 Sovjetunionen (SSSR).

²⁰ Sovjetunionen tiltrådte Svalbard-traktaten først i 1935 etter at landet var anerkjent av USA.

Sovjetunionen kjøpte rettighetene til Barentsburg i 1932 av et nederlandsk selskap, og med dette startet den aktive sovjetiske tilstedeværelsen på Svalbard. Igjen var det økonomiske behov som trakk oppmerksomheten mot Svalbard: På 1930-tallet var Sovjetunionen i full gang med å bygge opp industrien på Kola-halvøya. Til dette trengtes energi, og dårlig utbygd infrastruktur kombinert med lange avstander til landets kullfelt i Sør-Russland, Ukraina og Sibir gjorde Svalbard til en lettere tilgjengelig kullkilde. I takt med stadig bedre jernbanekommunikasjon skulle imidlertid behovet for Svalbard-kull minskes, og fra 1960-tallet hadde man i og for seg ikke lenger bruk for kullet fra Svalbard (Jevsejev 2003 [intervju]). Tilstedeværelsen og kulldriften på Svalbard ble imidlertid opprettholdt, men nå kom andre hensikter i forgrunnen.

Det sovjetiske stredeproblemet

Under den kalde krigen ble det allminnelig antatt at Sovjetunionen hadde sikkerhetspolitiske hensikter for sin Svalbard-politikk. Den sikkerhetsmessige faktoren hadde imidlertid en overveiende defensiv karakter idet målet for Sovjetunionen, som for Russland tidligere, var å påse at Svalbard forble demilitarisert. Dette har sammenheng med det såkalte stredeproblemet.

I korthet går stredeproblemet ut på at Sovjetunionen manglet fri adgang til verdenshavene fra sine isfrie havner. Stillehavskysten er islagt om vinteren, Svartehavsflåten må gjennom Bosporos og Gibraltar, Østersjøflåten gjennom Øresund.²¹ Inn- og utseilingen til de sovjetiske flåtebasene kunne derfor lett kontrolleres av motparten.²² Utseilingene fra de isfrie havnene på Kolahalvøya er gunstigere enn de øvrige alternativene og gjør at Nordflåten ble bygget opp til den desidert største og strategisk viktigste av Sovjetunionens flåter, og bidro vesentlig til å gjøre landet til en global sjømakt (Moe 1983:28).²³ Fordelene ved bruk av Svalbardpassasjen er både geografiske og politiske. Passasjen er bred sammenliknet med de andre stredene (ca. 800 km. mellom Svalbard og Finnmark), og dermed den

²¹ Østersjøen har dessuten også isproblemer.

²² Øresund, Bosporos og Gibraltar er alle kontrollert av NATO-land.

²³ For en diskusjon av Nordflåtens rolle og dens konsekvenser for Svalbards betydning, se Moe (1983) og Haugan (2001).

vanskeligste å blokkere i en krigssituasjon. Mens Finnmark er svakt militært utbygget, er Svalbard demilitarisert. Utenriksminister Molotov pekte eksplisitt på stredeproblemet under et møte med Trygve Lie og ambassadør Rolf Andvord i Moskva 12. november 1944. Svalbardtraktaten kunne ikke lenger aksepteres av Sovjetunionen og måtte omgjøres. Han argumenterte med Svalbards økonomiske betydning for Nord-Russland, men viktigst var Sovjetunionens behov for en sikker adgang til verdenshavene. Svalbard måtte derfor styres av Norge og Sovjetunionen i fellesskap, og Bjørnøya måtte tilkjennes Sovjetunionen alene (Arlov 1996:403). Den norske regjering stilte seg i utgangspunktet ikke avvisende til forslaget, og i et utkast til en norsk-sovjetisk felleserklæring sendt 9. april 1945 skrev Andvord at ”forsvaret av Svalbard-øygruppen er et fellesanliggende for Norge og Sovjet-Samveldet” (Holtmark 1999:4). Historien ville det siden annerledes, men episoden vitner om at Norge anerkjente at Sovjetunionen hadde særlige interesser på Svalbard. De sovjetiske militære viste imidlertid kun lunken interesse for å opprette et militært nærvær på Spitsbergen (ibid.:5). Det var regionale næringsinteresser og miljøer knyttet til Sovjetunionens virksomhet i de arktiske områder, sammen med enkelte utenriksbyråkraters ”geostrategiske” ambisjoner, som la grunnen for Molotovs utspill (ibid.:4).

Sovjetunionens hensikter med Svalbard-politikken

Derimot er det god grunn til å hevde at Svalbard-kortet ble brukt som en del av en overordnet sovjetisk strategi i forholdet til Norge. Denne strategien kan summeres opp i de to begrepene *bilateralisering* og *fellesstyre*. Bilateralisering betegner i denne sammenheng et forsøk på å gjøre Norge mer selvstendig i forhold til sine allierte. Ved å bilateralisere Svalbard-spørsmål ønsket man å bringe Norge nærmere Sovjetunionen. Fellesstyre kan forstås som bilateralisering i sin ytterste konsekvens. Sovjetunionen gav opp sitt forsøk på å etablere et kondiminium på Svalbard, men forsøkene på å etablere faste konsultasjonsordninger for Svalbard-spørsmål vedvarte. Et eksempel er den såkalte flyplassaken der Norge valgte (eller ble presset til) å ikke starte byggingen av flyplass i Longyearbyen før etter konsultasjoner med, og aksept fra, Moskva.²⁴ Som

²⁴ For en gjennomgang av flyplassaken, se f.eks. Arlov (1996) eller Tamnes (1997).

argument i denne saken, som i de fleste andre Svalbard-spørsmål det stod strid om, henviste Sovjetunionen til Svalbardtraktatens artikkel 9 (om demilitarisering) og hevdet at Norge brøt denne. En flyplass *kan* som kjent brukes til militære formål.²⁵ Det synes likevel klart at i stridsspørsmålene med Norge på Svalbard ønsket Sovjetunionen først og fremst å bli ”tatt med på laget”, altså få en medbestemmelse. Dess flere spørsmål de kunne bli trukket inn i, dess bedre for den sovjetiske målsetningen om bilateralisering.

Norge valgte en forsiktig, pragmatisk motstrategi. Fasthet i prinsippsspørsmål måtte kombineres med imøtekommenhet på det praktiske plan (Tamnes 1997:270). Man forsøkte dermed å trekke russerne med i endringsprosessene. Ett av skrittene i en slik løsning var i 1978 å gjøre forvaltningslovens alminnelige høringsordning gjeldene også for Svalbard (ibid.:270). Med tiden stilnet de sovjetiske protestene. I 1980 fikk sysselmannen eget kontor i Barentsburg, og ved neste tiårsskifte etablerte Norge et mer synlig nærvær med post, telefon og trafikkskilt i de russiske bosetningene. I juni 1991 skrev sysselmannen at det nå var en selvfølge at russerne ble behandlet på lik linje med andre utlendinger – og at det beste av alt: Russerne aksepterte at slik skulle det være (ibid.:271). Den norske aktiviseringspolitikken på Svalbard må derfor kunne sies å ha vært vellykket, selv om den kom vel sent i gang. De sovjetiske lederne forstod tydeligvis etter hvert at det ikke lå noen vestlig konspirasjon eller andre baktanker bak den norske Svalbard-politikken. Følgelig var det intet å frykte ved å akseptere den norske administrasjonen av Svalbard.

Sovjetisk politikk i Fiskevernsonen og Barentshavet

Sovjetunionen nektet å anerkjenne det juridiske grunnlaget for Fiskevernsonen da denne ble dannet i 1977. Sovjetunionen hevdet at sonen var internasjonalt farvann, og var dermed også uenig med Storbritannia, som hevdet at Svalbardtraktaten burde ha gyldighet i Fiskevernsonen. I praksis har Sovjetunionen likevel akseptert den norske forvaltningen av sonen idet vern om fiskeressursene i Barentshavet var like mye i sovjetisk som i norsk interesse. Sovjetiske, og senere russiske, fiskere tar i mot norske

²⁵ Jf. tidligere i kapitlet hvor jeg redegjorde for hvordan den sovjetiske fortolkningen av art. 9 skiller seg fra den norske.

fiskeriinspektører til havs, og følger henstillinger fra Kystvakten i forhold til midlertidig stengte soner o.l.²⁶

Også i Fiskevernsonen, som en del av Barentshavet, har Sovjetunionen ønsket å bilateralisere spørsmålene. Lengst gikk statsminister Nikolaj I. Rysjkov under sitt besøk i Oslo i januar 1988 da han la frem et forslag om en norsk-sovjetisk ”tillitssone” eller en ”spesiell økonomisk sone” basert på felles norsk-russisk ressursutnyttelse i Barentshavet. Dette skulle være et alternativ til en entydig grenselinje i Barentshavet, og ville bety en markert utdypning av det bilaterale samarbeidet i nord. For Sovjetunionen var fellesstyre langt å foretrekke fremfor en endelig avgjørelse i delelinjespørsmålet.²⁷ (Holtmark 1999:13). Forslaget ble kontant avvist av Gro Harlem Brundtland.

3.3.3 Oppsummering

Svalbard har neppe noen gang spilt en særlig viktig rolle i sovjetisk tenkning. Utover å beholde Svalbard demilitarisert hadde Sovjetunionen kun marginal sikkerhetspolitisk interesse av øygruppen. Det går imidlertid en klar historisk linje fra de russiske bekymringene om passasjen til Atlanterhavet før revolusjonen til den sovjetiske tankegangen i Nordflåtens storhetstid.

Tradisjonelt var det økonomiske drivkrefter som fikk Russland og Sovjetunionen til Svalbard: Fangst og fiske i pomortida, kull på 1930-tallet og fisk i havområdene rundt Svalbard i nyere tid. Svalbard og Barentshavet viste seg imidlertid som anvendelige kort i sovjetiske forsøk på å trekke Norge nærmere Sovjetunionen, og ble følgelig brukt deretter.

²⁶ Se Hønneland (1998) for en nærmere diskusjon om russisk praksis i Fiskevernsonen.

²⁷ Felles forvaltning hadde allerede i 1977 blitt etablert i en sørlig del av Barentshavet, den såkalte *Gråsonen*. For en behandling av Gråsonen og delelinjespørsmålet i Barentshavet, se Tamnes (1997).

Kapittel 4. Russisk Svalbard-politikk etter 1991

4.1 Innledning

Dette kapitlets hensikt er å gi en empirisk fremstilling av den russiske Svalbard-politikken. Det er flere måter å måle politikk på, hver med sine fordeler og ulemper. For å unngå for store metodologiske problemer kan det derfor være en fordel å gjøre bruk av flere innfallsvinkler. I dette kapitlet skal jeg derfor kombinere tre innfallsvinkler: Først vil jeg se på de interesser Russland kan antas å ha på Svalbard. Deretter vil jeg se på hva Russland faktisk gjør på Svalbard. Til slutt kommer jeg inn på Russlands deklarasjonspolitikk på Svalbard. Men aller først skal jeg definere hvordan ”interesser” kan forstås.

4.1.1 Bruken av begrepet ”nasjonale interesser”

Begrepet ”nasjonale interesser” er omdiskutert som analytisk verktøy og en nærmere definering er derfor på sin plass. Begrepets problem er todelt: For det første blir det tillagt vekslende analytisk betydning. For det andre brukes det også i praktisk politikk, nærmest som et politisk honnørord. Å vise til de ”nasjonale interesser” kan lett (mis)brukes som legitimering av en gitt handling.

Til analytiske formål kan to hovedbetraktningmåter anlegges på begrepet (Moe 1983:24). Den ene er å se nasjonale interesser som aggregatet av sub-nasjonale aktørers interesser. Tanken er at ulike næringers interesser til en viss grad kan summeres til noe som likner en ”nasjonal” interesse. Denne metoden er heftet med åpenbare problemer. Det kan i mange tilfeller være svært vanskelig å summere opp ulike aktørers motstridende interesser på en meningsfylt måte. Men det kan være fruktbart å se etter sterke sub-nasjonale aktører som er i stand til å påvirke en stats politikk. Har staten gjort én sektors interesser til sin politikk, selv om det strider mot andres interesser, kan denne sektoren sies å representere de ”nasjonale interessene”. Graham Allison's pluralistiske modeller har nettopp til hensikt å vise at en stats utenrikspolitikk overfor gitte spørsmål ikke nødvendigvis er resultatet av en gjennomtenkt rasjonell linje fra statens lederskap. En kan derfor tenke seg at russisk

Svalbard-politikk er styrt ut fra visse gruppers særskilte interesser i området og ikke ut fra den russiske stats interesser som sådan. Senere i denne oppgaven vil jeg argumentere for at fiskerisektoren i stor grad har lyktes med å gjøre sine interesser i Fiskevernsonen til den russiske stats interesser.

Den andre hovedbetraktningmåten er å se på nasjonale interesser som en type interesser det kun er meningsfylt å tillegge statlige aktører: "The objectives sought by the state cannot be reduced to some summation of private desires. These objectives can be called appropriately the national interest" (Krasner (1978), referert i Moe 1983:25). Denne betraktningmåten er langt snevrere enn den første og begrenser seg til kollektive mål. Sentralt her står sikkerhetspolitiske interesser, men visse andre, f.eks. økonomiske interesser av mer fundamental art, vil kunne falle inn under de "nasjonale". Moe hevder at når man opererer med nasjonale interesser av dette slaget er det lettere å postulere samsvar mellom interesser og faktisk politikk, selv om også her kan innbyrdes motsetningsforhold oppstå. En kan for eksempel godt tenke seg at nasjonal-økonomiske mål ikke samsvarer med de sikkerhetspolitiske. Realismens antakelse er at i slike tilfeller vil de sikkerhetspolitiske målsetninger prioriteres over de økonomiske. Det trenger imidlertid ikke alltid være slik. Dessuten vil en utvidet definisjon av sikkerhetsbegrepet også inkludere økonomi og ressurstilgang. Det er forøvrig vanskelig å se noen stor interessekonflikt på Svalbard mellom økonomiske og sikkerhetspolitiske interesser.

4.1.2 Identifisering av interessene

Å identifisere en stats interesser er heftet med metodologiske problemer. Ulike innfallsvinkler vil derfor bli brukt for å få et bilde som svarer så godt som mulig til realiteten.

En kan for det første se på et lands "*objektive*" interesser. Denne fremgangsmåten ser på kjennetegn ved aktøren (Russland), dennes geografiske og politiske posisjon. Ved hjelp av deduktiv metode søker man seg fram til Russlands interesser på Svalbard. Denne metodens hovedproblem er at en vanskelig kan unngå visse subjektivistiske trekk. Observatøren er i dette tilfellet ikke en del av beslutningstakernes miljø. Hans oppfatninger av hva som er en stats interesser vil derfor ikke

nødvendigvis sammenfalle med beslutningstakernes egne oppfatninger. Dette kan skyldes mangelfull informasjon, men det kan også skyldes spesifikke trekk knyttet til landets historie og politiske ideologi. Det er derfor viktig å holde analysen på et temmelig generelt plan: Kun relativt grove antakelser om aktørens interesser på saksområdet er mulig. Skulle imidlertid observatørens og aktørens oppfatninger av hva som er landets objektive interesser – og hvordan disse kan oppnås – være sammenfallende, har man klart å identifisere hva som ville være en logisk eller rasjonell handling (Krasner 1978:15). I analysen skal jeg kombinere Allison's modeller med diskursanalyse. Hensikten er nettopp å plassere empirien i den russiske diskursen for å bedre forstå de russiske oppfatningene og dermed unngå noen av de fellene observatørens subjektive synspunkt skulle ha. Diskursen hjelper til å forstå den russiske virkelighetsoppfattelsen.

For det andre kan en angripe problemet ved å se på statens *deklaratoriske politikk*, altså se på mer eller mindre offisielle utsagn om hva som er den respektive statens interesser. Problemet her er at det foreligger relativt få slike utsagn om Svalbard, og de som foreligger kan ha andre formål enn å gi oppriktig uttrykk for interesser. Utsagnene må derfor behandles kritisk og veies opp mot statens *konkrete engasjement*, som er den tredje innfallsvinkelen. Denne metoden er induktiv og går på at man ved å bygge på en stats konkrete engasjement kan slutte seg til de interesser som ligger bak. Også her ligger åpenbare metodologiske problemer i at man lett kan komme i fare for å overforenkle analysen. En politikk kan være forenlig med flere interesser, og ikke alle trenger være like opplagte. Det ville for eksempel være en grov overforenkling å slutte at Russlands virksomhet på Svalbard er styrt av gruvesektorens interesser. Et annet problem er at analysen risikerer å bli ahistorisk: Fra politisk handling i fortiden slutter man seg til interesser i nåtiden uten å ta nok hensyn til den historiske sammenhengen politikken ble utformet i (Moe 1983:26). Dette kan (muligens) særlig være et problem i identifisering av nåtidige russiske interesser på Svalbard basert på sovjetisk politikkutforming. Det blir derfor viktig å ha klart for seg hvilke interesser som kan karakteriseres som stabile og hvilke som er av en mer situasjonsbetinget karakter.

Ved å trekke på alle de tre innfallsvinklene er det å håpe at noen av de metodologiske problemene og feilslutningene de medfører kan unngås eller i det minste reduseres. I det følgende vil jeg forsøke å identifisere (1) Russlands ”objektive” interesser på Svalbard, (2) dets deklarasjonspolitikk og (3) dets konkrete engasjement.

4.2 Russlands interesser på Svalbard

4.2.1 Sikkerhetspolitiske interesser knyttet til Svalbard

Med slutten på den kalde krigen har det sikkerhetspolitiske bildet endret seg. Russlands ambisjoner er ikke lenger å være en global supermakt; landet har vanskeligheter nok med å fylle rollen som regional stormakt. Likevel betyr ikke dette nødvendigvis at Svalbard har mistet all betydning for Russland.

Geopolitiske forhold

Med oppløsningen av Sovjetunionen mistet Russland omkring en tredjedel av sitt landareal, og landet svarer i dag geografisk grovt sett til hvordan det så ut på Peter den Stores tid. Med bortfallet av randrepublikkene i Baltikum og Ukraina mistet Russland viktige kystlinjer. Selv om Russland fortsatt har verdens lengste kystlinje er landet i den paradoksale situasjon at det – med få unntak – mangler åpen eller isfri adgang til verdenshavene. Dertil kommer at landets gjenværende flåtebasen i Østersjøen og Svartehavet enten er adskilt fra resten av landet (Kaliningrad) eller befinner seg på et annet lands territorium (Sevastopol). Det gamle stredeproblemet har derfor isolert sett blitt mer akutt siden Sovjetunionens sammenbrudd. Dette medfører et betydelig usikkerhetsmoment og gjør de resterende basene – især Nordflåten – relativt viktigere.

Russlands forhold til Vesten er kvalitativt langt bedre enn tilsvarende var for Sovjetunionen. Russland ser ikke lenger på NATO/Vesten/USA som en trussel i overskuelig fremtid.¹ Russland er likevel ikke uten bekymring for relasjonene med Vesten. Sovjetunionen og Warszawapakten ble oppløst i 1990-91, Russland trakk sine styrker ut av det ”ytre” imperium såvel som de baltiske republikker og reduserte

¹ For en gjennomgang av Russlands nasjonale sikkerhetskonsepter av 1997 og 2000, se Godzimirski 2000.

betydelig sine egne styrker i Nordvest-Russland. Også NATO-landene har redusert sine væpnede styrker betydelig, men NATO har samtidig flyttet seg stadig nærmere Russlands grenser – nå sist med opptaket av de baltiske republikkene i alliansen. Den NATO-ledete invasjonen i Jugoslavia i 1999 viste Russland at NATO er rede til gå til angrep utenfor sitt kjerneområde og uten FN-mandat og utgjorde således en alvorlig vekker for de russiske lederne. Den siste USA-ledete krigen i Irak viser det samme. I nordområdene er amerikanske ubåter fortsatt aktive og Norge har opphevet sine selvpålagte restriksjoner for allierte øvelser øst for 24. breddegrad. Globus II-radaren i Vardø er reist med amerikanske midler og SvalSatstasjonen på Svalbard fryktes tatt i bruk som en del av det amerikanske rakettskjoldet (Fjodorov m.fl, 2002:688). Russland har derfor grunn til fortsatt å være årvåken i forhold til Vesten.

Nordflåtens rolle

Med tilbaketrekningen av russiske styrker fra Øst-Europa og de tidligere sovjetrepublikkene har det militære tyngdepunktet flyttet seg nordover. Nordflåtens operative område er i dag først og fremst regionale. Flåtens operative strategiske ubåter består nå alle av Typhoon- og Deltaubåter, hvis raketers rekkevidde gjør at de kan komme på skuddhold til alle interessante mål i Nord-Amerika fra de nordlige farvann. De er dessuten alle konstruert slik at de kan ferdes i isdekte farvann. Behovet for å gå i sørlige farvann er derfor isolert sett redusert slik at det nå er mindre aktuelt å passere Svalbard. Dette vises også av Nordflåtens øvelsesmønster de siste årene (Haugan 2001:68). Også i en krigssituasjon er det grunn til å tro at russerne vil benytte Polhavet som operasjonsområde for sine strategiske ubåter – om en kan nå aktuelle mål herfra er det ingen grunn til å lette fiendens avskjæringsmuligheter ved å operere i mer fjerntliggende farvann. Hvis Svalbard tidligere var et område ubåtene bare passerte, er det nå en øygruppe som ligger nær Nordflåtens operasjonsområde. Relativt sett vil dette øke den russiske militærstrategiske interessen for Svalbard (ibid.), samtidig som Nordflåten relativt sett har fått større betydning for Russland.²

² For en nærmere diskusjon av Nordflåtens rolle, se f.eks. Haugan 2001 eller Militærbalansen 2002-2003.

Bruk av Svalbard ”i krigsøiemed”

Svalbardtraktatens artikkel 9 forbyr bruk av Svalbard ”i krigsøiemed”. Russland har derfor ingen mulighet til å benytte seg av Svalbard militært på folkerettslig grunnlag. I fredstid er det nærmest utenkelig at Russland skulle okkupere Svalbard – den militære gevinsten av en okkupasjon er minimal i forhold til den politiske belastningen. I krigstid stiller det seg noe annerledes. I dag har Nordflåten kun ett hangarskip igjen, ”Admiral Kuznetsov”. Skipet er heftet med store tekniske problemer og benyttes kun lokalt som øvelsesrampe for russiske kampfly (Militærbalansen 2002-2003). Å bruke Svalbard Lufthavn som ”hangarskip” kunne være et alternativ, men det er høyst usikkert hvor stor gevinst Russland eventuelt ville ha av dette. Kostnadene ved å flytte militært materiell til Svalbard er sannsynligvis større enn fordelene det ville utgjøre militærstrategisk. En direkte konfrontasjon mellom atommaktene synes uansett så godt som utenkelig, og om katastrofen skulle inntreffe er spørsmålet om ”hangarskip” på Svalbard neppe særlig aktuelt.

Sovjetunionen drev under den kalde krigen en viss form for etterretningsvirksomhet på Svalbard. Både konsulatet og gruvedelsen, såvel som Aeroflots representasjonskontor i Longyearbyen, har tidvis huset personer med tilknytning til KGB og den militære etterretningstjenesten GRU (Arlov 1996:419-421). Lite tyder på at denne virksomheten er videreført. For det første er forholdene mellom nordmenn og russere på Svalbard blitt langt mer avslappet og åpne. Den økte åpenheten gjør det lite interessant å drive etterretning – der er rett og slett lite av interesse å finne på Svalbard. For det andre har moderne teknologi og satellittovervåkning gjort det vanskeligere å skjule tekniske installasjoner. Svalbard er derfor ikke lenger interessant for etterretningsvirksomhet.

4.2.2 Økonomiske interesser knyttet til Svalbard

Russiske økonomiske interesser i Svalbard-området er knyttet til fisk, gass, olje og kull; av disse er fisk den desidert viktigste og for tiden eneste kommersielt interessante.

Fisk

Russland driver et utstrakt fiske i Fiskevernsonen. Barentshavet er regnet for å være svært ressursrikt på fisk, og den russiske andelen av totalkvoten utgjør både en viktig del av landets produksjon av fisk, samt en viktig inntektskilde for Nordvest-Russland, især Murmansk fylke. Betydningen av området har blitt relativt viktigere de siste årene da Russlands fiskeflåte, i motsetning til den sovjetiske, ikke lenger har kapasitet til å gå til fjerntliggende områder. Av fiskeslagene er norsk arktisk torsk den desidert viktigste og totalkvoten deles mellom Norge og Russland på et 50/50 basis. På grunn av torskens vandringer er det formålstjenlig å drive fisket i norsk økonomisk sone (NØS) og Fiskevernsonen – i den russiske økonomiske sonen (RØS) er fisken yngre og følgelig mindre. I Fiskevernsonen har russerne tradisjonelt vært dominerende da norske fiskefartøy sjelden går så langt,³ og ca. en fjerdedel av den russiske torskekvoten blir fanget i Fiskevernsonen (Hønneland 1998, Vasiljev 2003 [intervju]).

Torskekvoten i Barentshavet har variert kraftig på 1990-tallet fra en totalkvote på 160 000 tonn i 1990 til å gå gradvis opp mot en topp på 850 000 tonn i 1997. Kvoten falt deretter brått til 390 000 i 2000, men økte marginalt året etter (Hønneland 2003:43). Med hjemlig krise i den russiske fiskerisektoren – som blant annet har ført til at russerne ikke lenger har kapasitet til å gå til fjerntliggende farvann – har det vært viktig for Russland å holde fangsten i Barentshavet på et så høyt nivå som mulig.

Siden begynnelsen av 1990-tallet har det vært en sterk økning av russisk torsk landet i norske havner. I perioden 1993-2001 har landingene av russisk torsk i norske havner ligget på mellom 120 000 og 150 000 tonn årlig (NRK 2000). Til sammenlikning var den russiske torskekvoten i 2001 på litt under 200 000 tonn. For den nordnorske fiskeindustrien er dette gode nyheter, men for fiskeindustrien i Murmansk er det nærmest katastrofe. At dette skjer er et resultat av flere faktorer, deriblant pris, men også at landing i Norge er en langt enklere prosess enn i Russland, der fiskerne stadig klager over utallige kontroller fra sjøfarts- og sanitærmyndigheter. Det russiske tollvesenet forlanger dessuten toll på fisk fanget utenfor RØS, noe norske myndigheter ikke gjør. I tillegg gjør tollvesenets høye tollsatser på reservedeler at russiske fiskere

³ Det er heller ikke noe stort poeng for norske fiskere å gå til Fiskevernsonen da fisken i NØS er av like bra kvalitet.

foretrekker å vedlikeholde fartøyene sine i norske havner. Da er det greit å losse fangsten samtidig. At torsken landes i Norge skulle på sin side tyde på at fiskeriene spiller en mindre viktig økonomisk rolle for fastlandsøkonomien enn tidligere. Det er imidlertid et uttalt russisk ønske at russiske fiskere igjen skal lande i Russland. På sikt er det derfor sannsynlig at fiskeressursene i Fiskevernsonen vil spille en enda større rolle for Russland enn i dag.

Det er i utgangspunktet ingen sammenheng mellom russisk fiske i Fiskevernsonen og russisk bosetning på Svalbard. I sovjetisk tid hadde en riktignok et fiskemottak i Barentsburg men dette var for lokalt bruk og har dessuten vært stengt i senere tid. I juli 2001 ble det så meldt at Russland ønsker å etablere et fiskemottak i Barentsburg med foredling av torsk og reker for eksport (*murfish.ru*, 2001). Om fabrikken en gang blir ferdigstilt er det meningen at fisk fanget i Fiskevernsonen skal landes her. På denne måten ønsker Russland dels å sikre sin framtid i Barentsburg, dels å hindre at fisken landes i norske havner (som økonomisk er en dårlig løsning for Russland) og samtidig knytte virket i Fiskevernsonen nærmere øygruppen.

Olje og gass

Det har lenge blitt spekulert i om Svalbard kan inneholde drivverdige mengder av olje og/eller gass. Prøveboringer ble gjort særlig på 1960- og 1970-tallet, av vestlige såvel som sovjetiske interesser. Russerne fant f.eks. olje i Grumant i 1971, men reservene var ikke av drivverdig interesse (Sæbøe 2003 [intervju]). Interessen for olje har imidlertid aldri dødd helt hen, og så sent som sommeren 2002 sendte gruveselskapet Trust Arktikugol en forespørsel til Sysselmannen om å starte prøveboring i Petuniabukta ved Pyramiden (Rapp 2002).

Interessen for olje og gass er større på sokkelen rundt Svalbard. Sokkelens omstridte status har gjort at Norge foreløpig har vært svært restriktiv med å tillate prøveboring – norsk såvel som utenlandsk – i dette området. Skulle man imidlertid finne olje og/eller gass her vil interessen for sokkelen øke kraftig, ikke bare fra norsk og russisk side, men også fra andre signatarmakter. Dette er neppe i Russlands interesse foreløpig, og så lenge landet har uutnyttede oljefelter på egen sokkel har Russland intet hastverk med å undersøke områdene ved Svalbard. På den annen side

har Russland en stor interesse av å hindre at kontinentalsokkelen rundt Svalbard blir lagt under alminnelig norsk jurisdiksjon.

Om man i fremtiden skulle finne olje og gass på sokkelen rundt Svalbard er det grunn til å tro at dette vil utgjøre den viktigste økonomiske interessen for Russland i området. Enn så lenge er det fisk som innehar denne posisjonen.

Kull

Den sovjetiske kulldriften på Svalbard var neppe lønnsom etter kapitalistiske prinsipper, men den sovjetiske kommandoøkonomien ble styrt etter andre målsetninger enn de rent bedriftsøkonomiske (Moe 1983). Kullet på Svalbard utgjorde en forsvinnende liten del av total sovjetisk kullproduksjon, men var likevel en kjærkommen bidragsgiver til industrien på Murmansk da transportvilkårene mellom Sovjetunionens tradisjonelle kullområder og Murmansk var dårlig utbygd og overbelastet. Planøkonomiens fall har forøvrig vist at industrien på Kola (eller det som er igjen av den) i dag klarer seg godt uten Svalbard-kull, og siden 1992 har kull fra Barentsburg og Pyramiden blitt eksportert til vesteuropeiske land (Sokolov 2002 [intervju]). Men Arktikugol er til tross for eksportinntektene avhengig av subsidier fra staten. Dette kan tyde på at de økonomiske interessene knyttet til kullindustrien på Svalbard er sekundære sammenliknet med de sikkerhetspolitiske hensynene.

Kullet i Barentsburg ventes å ta slutt innen maksimum ti år. Til gjengjeld har man funnet lovende kullreserver i området ved Colesbukta, like ved den nedlagte sovjetiske Grumantbyen. Forhandlinger med Sysselmannen er i gang for å få tillatelse til å gjenoppta driften i området, men møter på vansker grunnet de nye miljøvernreglene for Svalbard. En regner likevel med at tillatelse vil bli gitt i en eller annen form, og at Colesbukta vil ta over som sentrum for Russlands kullvirksomhet på Svalbard. Om driften i Colesbukta vil kunne gå med overskudd og bety for Arktikugol det samme som Sveagruva betyr for Store Norske Spitsbergen Kulkompani er fortsatt et åpent spørsmål, men kullreservene i Colesbukta er i alle fall store nok til flere tiårs drift.

Andre økonomiske interesser på Svalbard

Som Norge leter også Russland etter andre mulige inntektskilder for sin tilstedeværelse på Svalbard. Den russiske interdepartementale Svalbard-kommisjonen, ledet av Ministeriet for økonomisk utvikling og handel, søker å diversifisere virksomheten i Barentsburg for å ha flere bein å stå på. Ulike prosjekter har blitt presentert, inkludert utvikling av turisme, kalksteinstøvproduksjon, tapping av mineralvann, og den ovenfor nevnte fiskeforedlingsfabrikken (Antipov 2003 [intervju]). Så langt har de fleste prosjektene ikke nådd lenger enn til papiret, men en viss turismeaktivitet finnes i Barentsburg i form av dagsturbesøk fra Longyearbyen. Stedet har også et lite og svært enkelt hotell. Sammenliknet med Longyearbyen er turismen i Barentsburg svært liten og dårlig tilrettelagt. Utgangspunktet for turisme i Barentsburg er dessuten ikke det beste i og med at stedet mangler flyplass. Men en liten solskinnshistorie kan nevnes mot slutten av dette avsnittet: Omkring 30 kvinner har arbeid på stedets lille syfabrikk der klær produseres for det norske markedet. Hvor store inntekter dette betyr for Arktikugol vites ikke, men fabrikkens produserte i 2002 ca. 20 000 plagg (*Nordlys* 2003). Om ikke annet er det et godt sysselsettingstiltak i et samfunn preget av tradisjonelle mannsarbeidsplasser.

4.2.3 Andre interesser knyttet til Svalbard

I tillegg til de sikkerhetspolitiske og økonomisk relaterte interessene på Svalbard drev Sovjetunionen i sin tid en utstrakt forskningsvirksomhet på øygruppen innen såvidt forskjellige emner som glaciologi, meteorologi, geofysikk, biologi og arkeologi. Svalbard er et interessant område for forskning da det er det lettest tilgjengelige området så langt nord. For Russland har forskning på nordområdene tradisjonelt vært viktig, grunnet landets geografiske beliggenhet, men i den senere tid enda viktigere i og med at enorme ressurser av bl.a. gass og olje antas å finnes i det russiske Arktis. Kravet til sikker viten om nordområdene er derfor store.

4.3 Russlands deklarasjoniske politikk

Russlands interesser på Svalbard blir sjelden artikulert eksplisitt. Landet utarbeidet i 1997 et konsept for utviklingen av den russiske tilstedeværelsen på Svalbard, men papiret er unntatt offentligheten. Det som finnes av uttalte russiske mål for Svalbard-politikken kommer fram i form av mer eller mindre troverdige avisartikler og uttalelser. Mens første halvdel av 1990-tallet var en periode preget av få åpne konflikter i forholdet mellom Russland og Norge ble den russiske ordbruken mot norsk politikk i Svalbard-området skjerpet rundt århundreskiftet. Russiske protester har vært rettet både mot hva de mener er norske juridiske brudd på Svalbardtraktaten (i militær henseende såvel som i forhold til miljøloven), og brudd på folkeretten i Fiskevernsonen (som de ikke anerkjenner). Kritikken faller også sammen med, og må ses i sammenheng med, en økende kritikk mot norsk og vestlig politikk i nordområdene generelt.

4.3.1 Sikkerhetspolitiske interesser

Russland har blitt mer samarbeidsvillig på Svalbard de siste 15-20 år. Som Haugan (2001) skriver er det sannsynlig at man allerede før oppløsningen av Sovjetunionen innså at Norge ikke hadde til hensikt å krenke russernes interesser på Svalbard, inkludert de sikkerhetspolitiske. Med den økte samarbeidsviljen kunne Norge tillate seg større styring og kontroll også med de russiske gruvesamfunnene.

Mot slutten av 1990-tallet ble imidlertid den russiske holdningen overfor norsk aktivitet i nordområdene skjerpet. Russland hadde særlig problemer med hva de oppfatter som økt militær aktivitet i Finnmark og de nordlige havområdene. I en tid der landene skjærer ned på forsvarsutgiftene finner Russland det vanskelig å forstå hvorfor Norge opphevet sine begrensninger om allierte øvelser øst for 24. lengdegrad. Det halvoffisielle og autorative Rådet for utenriks- og forsvarspolitikken skriver i sin *Strategi for Russland* at

Norges opphevelse av den selvpålagte restriksjon om ikke å gjennomføre militær aktivitet med deltakelse fra internasjonale styrker øst for den 24. lengdegrad i Finnmark, kan ikke sies å bidra til å styrke sikkerheten og

tilliten i regionen. (...) Russlands beslutning om ikke å delta i øvelsen *Barents peace 99* var i den forbindelse et logisk politisk skritt (Fjodorov m.fl. 2002:688).

Her skal huskes at NATOs krig i Kosovo ble gjennomført samme året og skapte den hittil verste krisen i forholdet mellom NATO og Russland. Russland kom også med skarpe protester mot NATO-øvelsen *Battle Griffin* i 1996, og landet har flere ganger uttrykt sterk misnøye med Globus II-radaren i Vardø, som de, ikke helt uten grunn, mistenker kan bli brukt som en del av det planlagte amerikanske rakettskjoldet⁴ (Haugan 2001:91).

Disse protestene er ikke rettet direkte mot Svalbard, men inngår i den generelle russiske skepsisen mot militær aktivitet i nordområdene. Hva gjelder Svalbard selv protesterte russerne eksplisitt mot militærsesjonen Norge for første gang avholdt i Longyearbyen i 2001, etter å ha utsatt det i lang tid grunnet nettopp de russiske protestene (ibid.:90). Og den russiske konsulen i Barentsburg holder fortsatt et våkent øye med mulige sikkerhetspolitiske implikasjoner av norsk virksomhet på Svalbard. For eksempel var han til stede på Telenors satellittseminar i Longyearbyen i forbindelse med presentasjonen av satellittstasjonen SvalSat (*telecom.no*, 13.09.01). Russland har ikke offisielt kritisert stasjonen, men det ovenfor nevnte Rådet for utenriks- og forsvarspolitikker skriver at ”Russland kan ikke unngå å være bekymret for at disse objekter, i tilfelle USA trer ut av ABM-avtalen, kan bli vesentlige elementer i et nasjonalt rakettforsvar”. Mistanker om amerikansk delaktighet på Svalbard og i Nord-Norge vekker særlig irritasjon hos russerne. SvalSats viktigste oppdragsgiver er forøvrig NASA.

Betydelig kritikk mot norsk Svalbard-politikk har kommet fra representanter for Nordflåten. Flåtens øverstkommanderende uttrykte således stor skepsis til det han kalte militær opptrapping i Svalbard-området. Hans kritikk gikk ikke mot virksomhet på selve øygruppen, men mot det økende antall marineøvelser i havområdet rundt, samt stor aktivitet hos Kystvakten (Rapp 1999). Liknende uttalelser, dog i enda sterkere ordelag, har kommet også fra andre innen de militære strukturer, men mer eller mindre løse uttalelser i russisk presse kan ikke uten videre behandles som russisk

offisiell politikk. Disse vil derfor behandles i kapittel 5 om russiske Svalbard-diskurser.

4.3.2 Næringsinteresser

Kull

Et av de største problemene i forholdet mellom Norge og Russland på Svalbard i dag er utløst av konflikten mellom miljø- og næringsinteresser. Lov om miljøvern på Svalbard (Svalbardmiljøloven) ble lagt fram av Regjeringen i februar 2001 og trådte i kraft 1. juli 2002. Lovens formål er ”å opprettholde et tilnærmet uberørt miljø på Svalbard når det gjelder sammenhengende villmark, landskapselementer, flora, fauna og kulturminner”. Kilden til konflikt mellom miljøhensyn og gruvenæringen synes med dette åpenbar, selv om loven også gir ”innenfor rammen av hovedformålet rom for miljøforsvarlig bosetting, forskning og næringsdrift” (ibid.). Den nye miljøloven setter strenge rammer for opprettelse av ny virksomhet. Enhver aktør må nå på forhånd søke sysselmannen om tillatelse for sin næringsvirksomhet – til forskjell fra tidligere, da aktørene nøyde seg med å opplyse om sitt virke. Lovens intensjon er i korthet at næringsinteresser må vike der de kommer i konflikt med miljøhensyn. Som Tjønn (2001a) skriver er denne tankegangen ”mildt sagt fjern i forhold til russisk filosofi”. Russiske eksperter og politikere hevdet, både ved tosidige møter og gjennom halvoftentlige publikasjoner, at denne loven er et fordekt forsøk på å presse Russland ut fra Svalbard. Det ovenfor nevnte Rådet for utenriks- og forsvarspolitik skriver følgende:

Russland må etter alt å dømme offentlig erklære at Norges linje om å begrense Russlands nærvær på øygruppen og begrensningen av mulighetene for økonomisk virksomhet *under påskudd av miljøhensyn*, ikke er akseptabel. Slike handlinger fra Norges side er i strid med forordningene i Svalbardtraktaten av 1920 (Fjodorov m.fl. 2002:688) (Min uthevelse).

Daværende statsminister Jens Stoltenberg besøkte Moskva i juni 2001. I forkant av besøket hadde russisk media en voldsom kampanje mot norsk Svalbard-politikk, anført

⁴ Radaren er finansiert av USA og ble tidligere brukt der under utviklingen av et rakettskjoldprogram. Norske myndigheter måtte da også etter press innrømme at radaren kunne bli brukt til etterretningsformål, dog benektes det at Globus II kan brukes i det amerikanske rakettskjoldprogrammet.

av regjeringsorganet *Rossijskaja gazeta*, som hevdet at ”Norge har bestemt seg for å ta det uhørte skritt å ensidig frata Russland dets lovbaserte rettigheter på de opprinnelig russiske øyene Grumant⁵, nå under navnet Spitsbergen” (Balijev 2001). Dette er sterke ord. Stoltenberg ble riktignok møtt med en mildere tone ansikt til ansikt, og selv forsikret han om at Norge fortsatt ønsker russisk næringsliv velkommen. Russerne ble likevel ikke overbevist og har fortsatt sine protester, da de ser på den nye loven som et hinder for å starte ny drift i Colesbukta. Allerede i 1999, to år før den nye miljøvernloven ble vedtatt, uttalte Arktikugol sitt ønske om å bygge vei mellom Barentsburg og Colesbukta. Miljøloven kan sette en stopper for dette og gjør lønnsomheten ved en investering i Colesbukta mer enn tvilsom.⁶ Det ble også satt meget strenge krav i forhold til oppstart av ny gruve.

Høsten 2002 la Sysselmannen frem et forslag til nye verneområder på Svalbard.⁷ Dette forslaget inkluderte et såkalt plantevernomsråde i området rundt Colesbukta/Grumantbyen og fikk russerne til atter å se rødt. Rekkefølgen på når russernes planer ble offentliggjort og når norske myndigheter la frem sine verneplaner økte russisk mistanke mot de norske intensjonene (Kosatsjov 2002; Antipov; Gukov 2003 [intervjuer]). Det er dessuten verdt å merke seg at Svalbard var et av de få gamle stridsspørsmålene som ble tatt opp under president Putins besøk i Norge i november 2002. Møtet ble holdt i en ”upolemisk og konstruktiv ånd”⁸, men Putin gjentok likevel sin bekymring – til tross for Norges gjentatte forsikringer om at landet ser positivt på russisk tilstedeværelse.

Som i Sovjetunionens dager har Russland i forhold til Miljøloven krevd konsultasjoner. Det blir argumentert at Miljøloven har en like stor, om ikke større, betydning for Svalbard som Bergverksordningen av 1925. Følgelig må Miljøloven vedtas på samme måte, hevdes det, altså med konsens mellom alle berørte parter:

Med sine ettervirkninger vil den (Miljøloven) ha en ikke ringere betydning enn bergverksordning av 1925. Men til forskjell fra bergverksordningen ble miljøvernloven utarbeidet og vedtatt uten konsultasjoner med deltagere i

⁵ Grumant er russernes gamle navn på Svalbard. Artikkelforfatteren gjør altså et poeng av Russlands ”historiske rettigheter” i området.

⁶ I ettertid har Arktikugol imidlertid kommet til enighet med Sysselmannen om gruveanleggelsen i Colesbukta (Mardanov 2003; Ingerø 2003 [intervjuer]).

⁷ Forslaget er nå trukket tilbake, grunnet de russiske protestene (Pedersen 2003c).

⁸ Ifølge ambassadør Øyvind Nordsletten, foredrag i Atlanterhavskomiteen 9. januar 2003.

Paristraktaten av 1920, noe som, vi synes, kan gi opphav til friksjoner og misforståelser. Vi har varslet den norske siden om dette siden vi ikke ønsker krangel. (...) Den norske regjering forsikret oss, at den hilser velkommen fortsatt russisk næringsvirksomhet som en naturlig og viktig del av felles aktivitet på øygruppen. Den ønsker også velkommen i prinsipp ny russisk aktivitet på Svalbard. Følgelig må man finne en modus cooperandi for den nye situasjonen. Det ligger i begges interesse (Kvitsinskij 2002).⁹

Selv om Russland har sett ut til å anerkjenne norsk suverenitet på Svalbard ”fullt og helt” på 1990-tallet krever de i forhold til Miljøloven å bli spurt til råds. Dette er likevel neppe et forsøk på å utfordre den norske suverenitetshevdelsen. Det kan like gjerne ses på som en berørt parts forsøk på å omgjøre et vedtak, akkurat som andre interessenter oppfører seg på fastlandet. Forøvrig har ambassadør Kvitsinskij åpenbart et poeng i at Miljøloven på viktige områder har vel så stor betydning som Bergverksordningen.

Fiskeri

Russlands deklatoriske politikk har i Fiskevernsonen tatt en enda skarpere retning enn på Svalbard. Dette er dels uttrykk for en tiltagende frustrasjon over et mer effektivt og omfattende norsk forvaltningsregime, men det er også utløst av en meget konkret begivenhet. 20. april 2001 arresterte Kystvakten den russiske tråleren ”Tsjernigov” for mistanke om seks tildels grove brudd på fiskerireglene i Fiskevernsonen, hvorav det mest alvorlige var et påmontert trålernett på innsiden av trålposen. Trålernettet hadde 61 millimeters maskevidde – det norske minstekravet er 135 mm; det russiske 125 mm. ”Tsjernigov” ble brakt til havn i Tromsø og kapteinen aksepterte boten først etter tre dager (Sundheim og Sætra 2001).

”Tsjernigov”-episoden førte til voldsomme reaksjoner. Som nevnt tidligere anerkjenner ikke Russland Fiskevernsonen, og i etterkant av arrestasjonen minte landets utenriksministerium Norge om dette i en protestnote hvor man ”innstendig” krevde den arresterte tråleren løslatt, og hvor det videre heter:

Den russiske siden kan ikke anerkjenne som lovlig og i samsvar med internasjonal rett de handlinger norske myndigheter har foretatt overfor den russiske tråleren. (...) Tråleren drev fangst i farvann som tilhører Svalbard-øygruppen, hvis rettsregime er regulert av Svalbardtraktaten av 1920, men utenfor grensene der den nevnte

⁹ Språkfeilene er hans egne.

traktat har gyldighet, det vil si der normene for internasjonal rett gjelder for det åpne hav. (Sitert etter Tjønn 2001b)

Fiskerikomiteleder Jevgenij Nazdratenko gikk enda sterkere ut og erklærte at den russiske grensevakten burde senke norske kystvaktfartøy i Fiskevernsonen og la være å redde mannskapet (Hønneland 2003:66). Murmansk-guvernør Jurij Jevdokimov kommenterte episoden på følgende måte:

I Arktis står man overfor globale problemstillinger knyttet til Russlands sikkerhet. Dette forstår man også i Norge – slik er det alltid: Når et land midlertidig svekkes, vil nabolandene forsøke å dra fordel av det (*Rosbalt*, 2001a).

Jevdokimov hadde allerede i flere år vært en av Russlands sterkeste talsmenn for en mer aktiv russisk politikk i nordområdene. I flere lengre artikler i *Literaturnaja gazeta* og *Krasnaja zvezda* har han talt varmt for et sterkere russisk nærvær i nordområdene, inkludert i Fiskevernsonen og på Svalbard. I *Krasnaja zvezda* i 1999 hevdet han at enhver svekking av den russiske tilstedeværelsen i Arktis vil bli utnyttet av de vestlige land. ”I dag finnes der en mengde faktorer som vitner om at de [vestlige land] streber etter en økt økonomisk og politisk påvirkning i den arktiske regionen, samt etter en ukontrollert tilegnelse av de russiske naturressursene [i Arktis]” (Jevdokimov 1999). ”Tsjernigov”-episoden ble for Jevdokimov nok et indisium på hva han i lang tid hadde advart mot. Det er imidlertid problematisk å behandle Jevdokimov som talerør for Russlands deklarasjonspolitikk da han som regional guvernør har en egen agenda for sine utspill. Likevel følger hans uttalelser mønsteret fra andre offisielle russiske uttalelser. Se forøvrig kapittel 5.

Sjefen for Grensetjenesten, kontreadmiral Valerij Lobasov, erklærte etter ”Tsjernigov”-episoden at Grensetjenesten nå burde styrke og aktivisere sitt nærvær i Fiskevernsonen for å få en slutt på de norske diskriminerende handlingene (Majboroda 2001). Samtidig reagerte Russland med å avbryte et pågående møte i den norsk-russiske faste tekniske komiteen. Dette var et klart signal om at Russland mente at nok er nok.

Russlands ambassadør Julij A. Kvitsinksij holdt under et seminar arrangert av UD 5. november 2002 et foredrag der han hadde følgende å si om fiskerisamarbeidet:

Vi kan ikke fastslå at samarbeidet på fiskeriområdet er helt problemløst. Den norske siden tror at våre kontrolltiltak ved norske forskningstokter til Den russiske økonomiske sonen er altfor strenge. Vi for vår del gjentatte ganger har påpekt at arrester og oppbringelser av våre fiskerifartøyer i den norske økonomiske sonen ikke alltid er skjellige og at bøter som vi blir pålagt oss ikke kan sammenlignes med dem som blir avkrevd av normenn for samme type overtredelser. Ei heller anerkjenner vi norske myndigheters fordringer på å bringe opp våre fartøyer i den såkalte vernesonen av Svalbard. Ærlig talt, liker vi ikke særlig hele den nåværende situasjonen i denne bransjen når mesteparten av råstoff fanget på russiske kvoter landes på den norske kysten og blir gjen solgt blant annet også til oss som norsk produkt. Vi etterstreber gjenoppsettelse av vår fiskerinæring i Russlands Nord-Vest og vil ta nødvendige forholdsregler for å oppnå dette målet (Kvitsinksij 2002).¹⁰

Den russiske deklarasjonspolitikken i forhold til Fiskevernsonen er sterkt negativ til det norske forvaltningsregimet. Det er imidlertid påfallende hvordan de russiske uttalelsene er tause om hva som bør komme i stedet, altså om de går inn for et annet regime eller om reglene for det åpne hav bør gjelde der.¹¹

4.4 Russlands konkrete engasjement på Svalbard

Det russiske konkrete nærværet på Svalbard kan karakteriseres ut fra plasseringen på tre dimensjoner: Absolutt størrelse, geografisk spredning og art.

4.4.1 På øygruppen

Med absolutt størrelse menes her antall russiske borgere som bor på Svalbard.¹² Antall russere på Svalbard falt i løpet av ti år fra 2407 i 1990 til 893 i 2000 (Svalbardstatistikk 2001). I 1998 ble Pyramiden nedlagt, men det forklarer langt fra hele befolkningsnedgangen. Det har vært antatt at antallet i de sovjetiske gruvesamfunnene har vært større enn hva som er nødvendig for å drive gruvene; bl.a. pekes det på at mens produksjonen i de norske og sovjetiske gruvene lå på omtrent samme nivå, var den sovjetiske befolkningen gjennomgående dobbelt så stor som den norske. Det er ikke nødvendigvis et godt sammenlikningsgrunnlag. Som Moe påpeker ville det være vel så rimelig å sammenlikne produktiviteten i Barentsburg med tilsvarende gruver i

¹⁰ Språkfeilene er hans egne.

¹¹ Mer om dette i kapittel 6.

¹² 'Russiske borgere' er upresist. Mange, tidligere over halvparten, av innbyggerne i Barentsburg er ukrainske statsborgere. Imidlertid er selskapet Arktikugol russisk, og politisk eller økonomisk har Ukraina ingen interesser på Svalbard. Jeg vil derfor, for enkelhets skyld, omtale innbyggerne i Barentsburg som 'russere'.

Russland. Imidlertid skårer Barentsburg lavt også her (Moe 1983:45). En annen faktor som kan forklare noe av folketallet er at de sovjetiske samfunnene baserte seg i større grad på selvforsyning, bl.a. med utstrakt husdyrhold og grønnsaksdyrking i drivhus.

Mens befolkningen i Barentsburg falt fra ca. 1400 i 1990 til 893 i 2000, har produksjonen holdt seg på noenlunde samme nivå. En befolkningsnedgang på ca. 35 prosent har altså ikke hatt stor betydning for kullproduksjonen. Imidlertid skyldtes nedgangen i stor grad at Arktikugol i 1995 av økonomiske grunner så seg nødt til å stenge skole og barnehage samt sende gruvearbeidernes koner og barn hjem (Tsivka 2001). Kun de som hadde jobb i Barentsburg (inntil 1998 Pyramiden inkludert) fikk lov til å bli. Siden 2001 er denne utviklingen reversert; skole og barnehage er gjenåpnet og den planlagte fiskeforedlingsfabrikken er tenkt å gi arbeidsplasser i første rekke til stedets kvinner (Gukov 2003 [intervju]). Samme år økte befolkningen i Barentsburg med ca. 60 personer fra året før. Dette var første gang på et par tiår at den russiske befolkningen på Svalbard økte. Til gjengjeld har produksjonen i Barentsburg sunket de siste par årene.

Når det gjelder *spredningen* av det russiske nærværet, har det også skjedd en nedgang. Som nevnt ble Pyramiden nedlagt i 1998 da de drivverdige kullreservene tok slutt, og Barentsburg gjenstår dermed som eneste russiske bosetning på Svalbard. De økonomiske argumentene vant altså over andre overveielser. Muligens synes ikke Russland lenger det er noe poeng i seg selv i å spre aktiviteten geografisk, men man har likevel ikke gitt opp Pyramiden helt: Stadig sysler man med ulike ideer om å gjøre Pyramiden om til et senter for forskning og/eller turisme. Et mer radikalt forslag går ut på å starte en maritim høyskole for russiske sjømenn på stedet (Kosatsjov 2002 [intervju]). Tiden vil vise om noe av dette lar seg realisere, men det er i alle fall et uttalt ønske at Pyramiden ikke skal overlates til vær og vind alene. Det vil være en forhastet slutning å hevde at det kun ligger sikkerhetspolitiske avveininger til grunn bak ønsket om en fortsatt drift – i en eller annen form – i Pyramiden. Stedet blir av russerne betegnet som den vakreste bosetningen på Svalbard.¹³ Å overlate stedet til seg selv har nok vært en tung avgjørelse. Emosjonelle sider er neppe alene nok til å eventuelt gjenåpne stedet, men de er heller ikke helt fraværende.

¹³ Noe jeg lett kan si meg enig i.

På den annen side er fremtiden for Barentsburg også et åpent spørsmål. Russerne venter fortsatt på en endelig tillatelse fra norske myndigheter angående fremtidig bruk av Colesbukta, og bevaring av Pyramiden vil gi flere bein å stå på for russisk tilstedeværelse på Svalbard som helhet. Skulle gruvedriften i Colesbukta bli gjenåpnet vil det representere en økning langs spredningsvariabelen. Samtidig vil det sikre fremtiden for russisk kulldrift for mange tiår framover.

Når det gjelder *art*, har russisk virksomhet i noen grad endret seg, men er fortsatt i all vesentlighet knyttet til kullutvinning. Den russiske kullproduksjonen på Svalbard har foregått kontinuerlig siden 1931, kun avbrutt av krigen 1941-45. Driften har imidlertid variert noe i omfang (og omkrets). Grumantbyen var i drift fra 1931 til 1962. Barentsburg ble overtatt av Sovjetunionen i 1932, mens Pyramidens produksjon varte fra 1947 til 1998. De russiske gruvene i Barentsburg og Pyramiden produserte i 1991 ca. 400 000 tonn og har siden gått litt i bølger, dog med en nedgang til 245 000 i 1998 da Pyramiden ble nedlagt. Siden har produksjonen i Barentsburg gått noe opp og lå i 2000 på 361 000 tonn. I 2002 sank produksjonen igjen til 270 000 tonn. Av dette går 45 000 til det lokale kraftverket mens resten eksporteres (Sokolov 2002 [intervju]). Til sammenlikning produserte Store Norske Spitsbergen Kulkompani (SNSK) under 300 000 tonn kull på midten av 1990-tallet, men økte produksjonen betraktelig med åpningen av Sveagruva. I 2002 var selskapets produksjon på 2 millioner tonn (Statistisk sentralbyrå 2001: tabell 101; Hermansen 2003 [intervju]).

Med den økonomiske krisen i Russland på begynnelsen av 1990-tallet stoppet pengestrømmen fra Moskva til forskningen på Svalbard så å si opp, og antall forskere i Barentsburg falt fra ”noen ti-talls” til fem-seks personer (Denisenko 2002). I 2000 kom vendepunktet da Russland for første gang på ti år utbetalte noen hundre tusen rubler til innkjøp av nytt materiell, og i 2002 finansierte Moskva forskningen i Barentsburg med hele 15 millioner rubler, eller ti ganger mer enn året før (ibid., *Pravda* 05.07.02). Gamle bygninger blir satt i stand og antall forskere er nå oppe i rundt femti sommerstid, dog vesentlig færre vinterstid (Gusjtsjinskij 2003 [intervju]).

NRK hevdet i desember 1996 at russerne i perioden 1974 til 1992 hadde et hemmelig våpenlager bestående av 2500 geværer samt 100 snøscootere og fem beltevogner på Kapp Heer utenfor Barentsburg. Angivelig var formålet å kunne utruste

de lokale russerne med våpen slik at de i en krisesituasjon kunne innta flyplassen i Longyearbyen. Lageret ble som det fremgår nedlagt i 1992 (*Aftenposten* 1996). De siste tjenestemenn med militær tilknytning forlot forøvrig Barentsburg i 1998 (NN2 2002 [intervju]). Det Russland har av utstyr i Barentsburg i dag er neppe anvendelig til militære formål. Den relativt store helikopterbasen Sovjetunionen hadde på Kapp Heer er redusert til to helikoptre og kun ett flyvemannskap (Antipov 2003 [intervju])¹⁴ Helikoptrene blir brukt til transport mellom bosetningene, men ble i sin tid også brukt til overvåkingsvirksomhet. Etterretningen Sovjetunionen utførte på Svalbard har etter all sannsynlighet opphørt. Siste russiske tjenestemann med tilknytning til etterretnings-tjenesten skal ha forlatt Svalbard så tidlig som i 1993 (NN2 2002 [intervju]), og som nevnt ovenfor er ikke Svalbard lenger noe interessant område for etterretningsarbeid.

Russisk nærvær har følgelig skrumpet inn på alle de tre variablene og symboliserer på sin måte dels tilstanden i den russiske økonomien, dels den minskede betydningen Svalbard har for Russland.

4.4.2 I Fiskevernsonen

I Fiskevernsonen er bildet et annet. Russiske trålere fisker i området som aldri før og er dessuten absolutt dominerende sammenliknet med andre nasjoners trålere. Til forskjell fra kulldriften i Barentsburg drives fisket ikke av et ønske om å ”vise flagg”, men av økonomiske interesser. Fisket er sterkt inntektsgivende, og russerne tar som nevnt ca. en fjerdedel av sin Barentshavs-kvote i Fiskevernsonen. Kontroll med fisket har tradisjonelt blitt utført av den norske Kystvakten.

Forholdet mellom Kystvakten og russiske fiskere og myndigheter har imidlertid forverret seg siden midten av 1990-tallet, og fra 1999 begynte Russland å foreta egne kontroller i Fiskevernsonen. Russiske grensetjenestefartøy patruljerte området for første gang sommeren 1999 og har siden fortsatt med ujevne mellomrom. I 2002 sendte Russland også marinefartøyet ”Severomorsk” til området med sprikende forklaringer til skipets oppdrag. Mens forsvarsministeriet hevdet det kun var et øvelsestokt uttalte Fiskerikomiteen at fartøyet ble sendt for å beskytte russiske fiskere

¹⁴ Enhver som har sett helikoptrene og Kapp Heer-basen vil lett kunne forsikre seg om at deres militære relevans er forsvinnende liten.

mot Kystvakta. Samtidig skulle ”Severomorsk” foreta fiskerikontroller av de samme fiskerne den skulle beskytte (Getmanskij m.fl., 2002).¹⁵ Jeg vil diskutere ”Severomorsks” og Grensetjenestens rolle i kapittel 6 og nøyer meg her med å konstatere at det russiske nærværet i Fiskevernsonen har vært *økende* de siste årene, og dessuten av en ny *art*.

4.5 Oppsummering

Mens nærværet på øygruppen har gått ned langs de tre dimensjonene har altså tendensen i Fiskevernsonen vært den motsatte. Russland ser følgelig ut til å ha omdefinert sine interesser i området noe. For det første er sikkerhetsinteressene blitt enda mindre markante enn tidligere. Derfor er behovet for et stort og geografisk spredt nærvær på Spitsbergen redusert. Den økonomiske aktiviteten på øygruppen er ulønnsom og bygges derfor ned. For det andre har de økonomiske interessene i Fiskevernsonen relativt sett økt sin betydning. Grensetjenesten blir sendt til Fiskevernsonen for å hjelpe til med å sikre ressurstilgangen. Det er altså ikke snakk om noe militært nærvær av tradisjonell sikkerhetspolitisk art, men en måte å markere sine interesser i et område med uklar status.¹⁶

Til tross for en tildels svært hissig deklarasjon viser den praktiske politikken og det fysiske nærværet at Russland er i ferd med å omdisponere sine interesser i Svalbard-området fra en hovedvekt på sikkerhet til en sterkere vektlegging av økonomiske faktorer. Dette stemmer også godt overens med russisk politikk generelt i perioden.

¹⁵ Likevel tar russiske trålere fortsatt imot norske inspektører.

¹⁶ Et utvidet sikkerhetsbegrep kan inkludere ressursikring. Etter dette begrepet kan nærværet i Fiskevernsonen forklares sikkerhetspolitisk.

Kapittel 5. Analyse: Diskurstilnærmingen

Hensikten med dette kapitlet er å se nærmere på de russiske Svalbard-diskursene. Diskursene sier lite om den konkrete, praktiske politikken, men hjelper oss til å bedre forstå bakgrunnen eller konteksten politiske spørsmål settes i sammenheng med. En svakhet ved de rasjonalistiske modellene er at de ikke tar tilstrekkelig hensyn til kulturelle ulikheter. Russiske og norske verdensanskuelser er neppe identiske. Om vi aksepterer at de valg en aktør treffer avhenger av hans verdensanskuelse, må vi derfor ta hensyn til de russiske verdensanskuelsene i denne oppgaven.

I det følgende vil jeg gå gjennom to overordnede Svalbard-diskurser:

Sikkerhets- og realismediskursen. Mer spesifikt vil jeg også komme inn på diskursen om miljøvernloven og interessediskursen i Fiskevernsonen. Inndelingen kan synes noe tilfeldig da diskursene i stor grad går inn i hverandre. Samtidig er dét litt av poenget – at diskursene er overlappende gjør dem også gjensidig forsterkende.

5.1 Sikkerhetsdiskursen. USA/NATO som bakspillere i norsk Svalbard-politikk

Den russiske sikkerhetsdiskursen for nordområdene er preget av en sterk skepsis og mistenkeliggjøring av Vestens hensikter. Selv om den kalde krigen er over endres ikke fiendebildet så lett. Langt de fleste i ledende posisjoner i Russland har sittet der siden sovjettiden, og tanker og verdsett er vanskelige å endre. Sikkerhetspolitisk settes Svalbard-området i et større perspektiv med Russland og Vesten som motpoler. Mens Russland bygger ned sine militære styrker, hevdes det at Vesten i realiteten gjør det motsatte. Klarest kommer dette til syne i NATO-utvidelsen østover mot Russlands grenser, men også i nord-områdene kan man se økt aktivitet.

En sterk talsmann for en slik oppfatning er daværende viseadmiral Mikhail Motsak i Nordflåten. Han hevder i en artikkel i *Vojennaja mysl* (Motsak 2000:8), at

det siste tiårets begivenheter [viser] at **i realiteten eksisterer et spekter av militære og økonomiske trusler mot våre nasjonale interesser, og det fortsetter å utvide seg** (Motsaks uthevelse). NATOs utvidelsesprosess mot øst er i ferd med å anta en dynamisk karakter. Etter at Ungarns, Polens og Den tsjekkiske republikks

militære infrastruktur er innlemmet i blokken, har Vestens politiske ledelse fått en reell mulighet til i en betydelig grad å øke styrkepresset mot Den russiske føderasjons grenser. [...] En rekke stater, fremfor alt USA og Norge, har merkbart aktivisert sine bestrebelser på å øke potensialet for sitt militære og økonomiske nærvær i den russiske sektoren i Arktis. På tross av at 'den kalde krigen' er slutt og at Nordflåtens styrke er betydelig redusert, drives det fra NATOs side, som i tidligere tider, stortilt etterretningsvirksomhet, og det er et konstant nærvær av utenlandske militære fartøyer og fly som kan bli benyttet i egenskap av startplattformer for høypresisjonsvåpen. De tradisjonelle årlige hærøvelsene på norsk territorium og marineøvelsene i Norskehavet foregår etter et scenario som i virkeligheten har *en langtfra vennskapelig innretning* like overfor Russland (min uthevelse).

Ved å vise til den norske miljøpolitikken på Svalbard, den økte norske kontrollen av russiske fiskefartøy i Fiskevernsonen og andre steder, Globus II-radaren i Vardø samt å hevde at Norge gjør krav på "praktisk talt hele(!) det omdiskuterte havområdet,¹ inklusive en del av den russiske sonen og sonen for fritt fiske," konkluderer Motsak utilslørt med at

[b]egivenhetene som pågår på Den russiske føderasjons nordlige grenser, viser således at **Norge og dette landets forbundsfeller i NATO bestreber seg på, koste hva det koste vil, å sikre seg rettighetene til omstridte områder, og maksimalt begrense det russiske nærværet i Barentshavet og i det hele tatt i Arktis** (Motsaks uthevelse).

Guvernør Jurij Jevdokimov i Murmansk fylke ligger ikke langt etter, og gjentar Molotovs bekymring fra 1944:

Gir vi fra oss arkipelaget sier vi samtidig farvel til den frie utgangen fra Barentshavet. Og dette er den viktigste gjennomfartsåren til Atlanterhavet for de russiske atomubåtene. Fra et geopolitisk synspunkt vil vår frivillige oppgivelse av Spitsbergen åpne hittil ukjente muligheter for NATO til å komme enda et skritt nærmere de russiske grensene (Jevdokimov 1999).

Av alle globale potensielle trusler av militærstrategisk karakter som den russiske Sikkerhetsdoktrinen må ta i betraktning er dette nok den mest seriøse, mest reelle i den nære framtid (Jevdokimov 1997).

Forsvarsministeriets dagsorgan *Krasnaja zvezda* følger i samme spor:

Vårt land er [...] bekymret for den økte militære aktiviteten på Spitsbergen [...] De siste årene har amerikanske og andre NATO-lands krigsfly trent for krigshandlinger i arktiske forhold. Ved tettstedet Ny-Ålesund er det etablert en telemetristasjon for observering av kosmiske objekter som er koplet til analoge stasjoner under et

særskilt system innen NATO. [...] Naturligvis blir Norge med dette aktivt hjulpet av USA. [...] USA ”hjelper” Norge med å utføre ”forsknings- og vitenskapelige arbeider” på arkipelaget, og man ”kommer bare ikke utenom” Amerikas flyvåpen og marine (Ljasjtsjenko 2002).

Kommandør A. Smolovskij ved Det russiske vitenskapsakademiets senter for polarforskning hevder at de nordlige NATO-land fører en offensiv politikk i Arktis som ”påtakelig innvirker, stundom negativt, på Den russiske føderasjons internasjonale posisjon og på realiseringen av Russlands fredelige utenrikspolitiske initiativer” (Smolovskij 1997). Han ser på østutvidelsen av NATO som en ”destabiliserende faktor i Arktis som øker den militære trusselen mot Russland og er en kilde til mulige militære konflikter”, og ved en eventuell tilspissing av forholdene mellom NATO og Russland er ”nødvendigheten av en operativ-strategisk linje Svalbard-Bjørnøya-Nordkapp åpenbar” (Tjønn 2001c). Spesifikt om Svalbard skriver han dessuten at

Norge har gjennom 1990-tallet grepet inn mot russisk virksomhet på Svalbard på en måte som strider mot internasjonal praksis. Norge har konsekvent gjennom 1990-tallet forsøkt å presse Russland ikke bare fra Svalbard, men også fra havområdene i nord. (...) Å motvirke fortregning av russisk nærvær på øygruppen og brudd på dens demilitariserte status er blitt en viktig oppgave i russisk utenrikspolitikk (ibid.).

Uttalelsene ovenfor er krasse, men de er i godt selskap. Heller ikke det autorative Rådet for utenriks- og forsvarspolitikk er snaue når de erklærer at

[s]ituasjonen med NATO-medlemmet Norge, som har felles grense med Russland og som fremdeles anses som et viktig element i NATOs militære strategi overfor Russland er mer komplisert (enn de nøytrale Finland og Sverige, min anm.). Norges opphevelse av den selvpålagte restriksjon om ikke å gjennomføre militær aktivitet med deltakelse fra internasjonale styrker øst for den 24. lengdegrad i Finnmark, kan ikke sies å bidra til å styrke sikkerheten og tilliten i regionen. *Under dekke av* aktiviteter innen rammen av Partnerskap for fred er det startet en rekke øvelser rett i nærheten av grensene til Den russiske føderasjon (min uthevelse). (...) Den operative benyttelse av en multifunksjonell radar (radiolokaliseringsstasjon) som er flyttet over fra USA til byen Vardø, påkaller særlig beymring for Russland (...) Det er forståelig at denne radaren av den militære ledelse i USA anses som et viktig element i planene for å bygge et rakettforsvar.

Den intensive utvikling av stasjoner på Svalbard for overvåking av situasjonen i kosmos og mottak av informasjon fra satellitter fremkaller også spørsmål (...) Russland kan ikke unngå å være bekymret for at disse

¹ Han henviser her til delelinjeproblematikken i Barentshavet.

objekter, i tilfelle USA trer ut av ABM-avtalen, kan bli vesentlige elementer i et nasjonalt rakettforsvar (Fjodorov m.fl., 2002).

Det Russland misliker sterkest er ikke at Norge opprettholder sitt forsvar, men at andre land, og især USA, fortsetter sitt nærvær i nord:

Russland godtar og anerkjenner Norges rett til å opprettholde et tilstrekkelig forsvar, akkurat som Norge bør anerkjenne Russlands forsvarsbehov. Det bærer derimot galt avsted når tredjeland er militært til stedet i Barents-området. NATOs og USAs tilstedeværelse i Barentsområdet er ikke egnet til å bedre tilliten i nord ((Admiral) Kasatonov 2003 [intervju]).

Også i Statsdumaen i Moskva ser man på Norge som USAs løpegutt:

Norges hensikt med Miljøvernloven er åpenbart å presse Russland ut. Et Svalbard uten russisk tilstedeværelse kan brukes til militære formål. Om Norge ikke hadde slike hensikter var det heller intet poeng i å presse Russland ut. Og om Norge virkelig har militære hensikter er det NATO og USA som står bak ((Nestleder i Statsdumaens utenrikskomité) Kosatsjov 2002 [intervju]).

Norge benytter seg av de fleste tilgjengelige midler til å presse Russland ut fra Svalbard. Russland har grunn til å være bekymret for dette, som har sammenheng med den økte norske og allierte militære aktiviteten i nordområdene. Norge er ingen selvstendig aktør, men gjør hva NATO ønsker ((Leder for Statsdumaens Komité for Nord- og Fjerne Østen-problematikken) Pivnenko 2002 [intervju]).

Sikkerhetsdiskursen er altså preget av et mistenksomt syn på Norge, særlig da Norge er medlem av NATO. Svalbard settes klart i denne sammenheng og enhver aktivitet med deltakelse av organisasjoner som NASA blir derfor mistenkeliggjort. Som utdragene ovenfor viser, er det slett ikke bare militære talsmenn som forfekter et slikt syn – også langt inn i det politiske miljø samt i dagsavisene er disse tankene dominerende.

Tabell 5.1: Hovedantakelser, diskursdeltakere og eksemplifiserende utsagn i sikkerhetsdiskursen:

Hovedantakelser:	• Vesten konspirerer mot Russland. Bak vakre ord følger fiendtlige handlinger.
Diskursdeltakere:	• Militære tjenestemenn, politikere og byråkrater.
Eksemplifiserende utsagn:	• 'Norge og dette landets forbundsfeller i NATO bestreber seg på, koste hva det koste vil, å sikre seg rettighetene til omstridte områder, og maksimalt begrense det russiske nærværet i Barentshavet og i det hele tatt i Arktis.'

5.1.1 Mer spesifikt om Svalbardmiljøloven

Miljøvernloven er kontroversiell også i Norge. Som vanlig er i slike saker står industri- og miljøinteressene sterkt mot hverandre. Russland ser imidlertid på loven som et fordekt norsk forsøk på å fordrive Russland fra Svalbard. Landet betviler sterkt det norske miljøengasjementes genuinitet, og ser loven som en interessekonflikt mellom stater i stedet for som mellom ulike sektorer.

Svalbardmiljøloven handler om politikk mer enn om miljø. Svært, svært store områder blir lagt under vern og derfor stengt for økonomisk aktivitet. (...) I praksis ekskluderer den eiendomsretten på Svalbard. (...) Loven er et resultat av at Norge i realiteten ønsker å bli den eneste aktøren på Svalbard ((Diplomat i MID) Pritsepov 2002 [intervju]).

Om dere i Norge var opptatt av miljøet, ville dere forlenget stilt strenge krav til Barentsburg. Vi har biler med urgammel teknologi, vi har søppel som flyter og et kullkraftverk som spyr ut den verste møkka. Dere kunne lett kommet med tekniske krav til renslig drift, men i stedet snakker dere om et par plantevekster i Colesbukta! (Kosatsjov 2002 [intervju]).

I prinsippet er miljøloven for Svalbard lik for alle. Men av Longyearbyens 1400 innbyggere er 250 ansatt i SNSK. I Barentsburg er så godt som alle de 900 innbyggerne sysselsatt av Arktikugol. Norge er ikke lenger like avhengig av kulldriften og kan lett gjennomføre en streng miljøvernlovgivning, som i teorien er lik for alle, men i praksis rammer Russland langt sterkere enn Norge ((Funksjonær i Arktikugol) Buzni 2002 [intervju]).

For det første ble miljøloven presentert like etter at Arktikugol offentliggjorde sine planer for gruvedrift i Colesbukta – dette er neppe tilfeldig. For det andre ble Grumant i sin tid drevet i 68 år; aldri var det da noen som snakket om sjeldne planter i området. Og for det tredje dekker Arktikugols utmål ikke mer enn ca. 1 prosent, altså 500 kvadratkilometre, av Svalbards 50 000 kvadratkilometre.² Akkurat denne prosenten legges inn under det nye plantevernområdet. Så godt som alle de stedene Arktikugol kan tenke seg å drive kullutvinning blir erklært for plantevernråder ((Visedirektør i Arktikugol) Gukov 2003 [intervju]).

Miljøvern er ikke et like aktuelt tema i Russland som i Vesten. Miljøproblemer var noe det sosialistiske samfunnet i sin tid pr. definisjon ikke hadde. Dessuten er miljø ikke det første man tenker på i økonomiske nedgangstider. På bakgrunn av den generelle skepsisen som råder mot norsk og vestlig nordområdepolitikk, er det ikke overraskende at også miljøloven blir sett på som et fordekt middel for å oppnå

² Det riktige tallet er 63000 km².

opportune politiske målsetninger. Det er verdt å merke seg at denne oppfatningen også deles av liberale, vestorienterte politikere i Russland.

Tabell 5.2: Hovedantakelse, diskursdeltakere og eksemplifiserende utsagn i miljødiskursen:

Hovedantakelse:	• Miljøloven handler om politikk mer enn miljø.
Diskursdeltakere:	• Utenriksorienterte politikere, diplomater, tjenestemenn i Arktikugol.
Eksemplifiserende utsagn:	• 'Så godt som alle de stedene Arktikugol kan tenke seg å drive kullutvinning blir erklært for plantevernrområder.'

5.1.2 Et alternativt syn på miljøloven

Utdragene ovenfor reflekterer oppfatningen til de fleste Svalbard-aktører på russisk side, og det er entydig dette synet som kommer fram i russiske aviser. Enkelte tjenestemenn har imidlertid et alternativt syn på de norske miljøinitiativene og ser dem som et genuint ønske om å bevare miljøet. Selv om de er av den klare oppfatningen at miljøloven går for langt, finner de altså ingen grunn til å mistenke norske myndigheter for skjulte agendaer i denne saken. Argumentasjonen minner i stor grad om den til en annen stor Svalbard-aktør, nemlig Store Norske Spitsbergen Kulkompani.

Miljøloven setter tildels absurde krav, for eksempel at man ikke kan campe nærmere enn 100 meter fra et kulturminne (som kan være hva som helst, fra en plankebit til en rusten trunkjele). (...) Det mest alvorlige med loven er at den innfører et nytt prinsipp i forholdet mellom næringsaktører og myndighetene på Svalbard. Mens det tidligere var tilstrekkelig å melde fra om sin aktivitet, må man nå få forhåndstillatelse til enhver virksomhet. I dette ligger at man også kan få et *forbud* mot virksomheten. Dette strider mot Svalbardtraktatens intensjoner om fri adgang til næringsvirksomhet på Svalbard. (...) Men at loven skulle være et norsk forsøk på å fordrive Russland fra Svalbard er noe stort tøv som kun eksisterer i hodet på enkelte politikere. Med det enorme arbeidet som ligger bak denne loven er det andre hensikter enn et banalt ønske om å drive russerne bort som ligger til grunn (NN4 2003 [intervju]).

Å hevde at miljøloven er et forsøk på å fordrive Russland fra Svalbard er å gå for langt. Loven er svært streng, men i dette er også Store Norske [Spitsbergen Kulkompani] enige med oss (Gruvedirektør Mardanov 2003 [intervju]).

Miljøloven kan umulig være rettet mot å fordrive Russland fra Svalbard. Om dette vitner for det første at russisk næringsliv på øygruppen er i utvikling, ikke avviking.³ For det andre har tankegangen om miljøvern endret seg betraktelig siden Svalbardtraktaten ble undertegnet, i Norge som i andre land (Jevsejev 2003 [intervju]).

At Miljøvernloven skulle være vedtatt i et forsøk på å drive Russland ut fra Svalbard er en latterlig tanke (...) Murmansk har ingen interesser på Svalbard. Men Svalbard passer Jevdokimov utmerket til å rette Moskvas interesse mot nordområdene. Dét er hva saken dreier seg om (...) Politikere er hoffnarrer med et enormt markeringsbehov (NN5 2003 [intervju]).

Disse utdragene er alle hentet fra intervjuer med forfatteren; ingen steder har jeg funnet tilsvarende holdninger i media eller i offisielle uttalelser. Denne holdningen har også vist seg å være karakteristisk for personer fra byråkrater i det russiske Ministeriet for økonomisk utvikling og handel, avdelingen for eksternøkonomiske relasjoner i Murmansk fylkesadministrasjon samt av tjenestemenn i Barentsburg. Selv om antall enheter er for lite til å påpeke noen statistisk sammenheng er det påfallende at (1) de som er nær problemet og (2) de som ser problemstillingen fra et rent økonomisk synspunkt, unngår å sette alt i en ”kamp mellom nasjonene”-ramme. Det er forøvrig problematisk å kalle dette synet for en konkurrerende ”diskurs”, i og med at synet er fullstendig fraværende fra den offentlige debatt. Men et konkurrerende syn er det like fullt, og det er ikke utenkelig at det vil vinne flere tilhengere med tiden.

Tabell 5.3: Hovedantakelse, diskursdeltakere og eksemplifiserende utsagn i den alternative miljødiskursen:

Hovedantakelse:	• Miljøvern har blitt et viktig politisk tema i nyere tid.
Diskursdeltakere:	• Økonomisk orienterte byråkrater, tjenestemenn lokalt plassert på Svalbard
Eksemplifiserende utsagn:	• ’Politikere er hoffnarrer med et enormt markeringsbehov’.

Den dominerende russiske Svalbard-diskursen ser altså fullstendig bort fra tanken om at genuine verneinteresser kan være avgjørende. Det er mulig at også flere aktører kunne sagt seg enig i den alternative tolkningen, men denne ville ikke ha stemt overens med den overordnede diskursen om Øst-Vest-forholdet generelt og Svalbard spesielt. Enda viktigere er at det alternative synet ikke er i henhold til de russiske interessene i området. For Russland er det mer hensiktsmessig å fremstille konflikten om miljøloven som en interessekamp mellom to nasjoner. Å uttale seg offentlig med

³ Jf. den planlagte gjenoppbyggingen i Colesbukta.

det konkurrerende synet ville i Russland nærmest blitt sett på som upatriotisk og forrædersk. Derfor blir den offisielle diskursen enda mer dominerende enn den ellers kunne vært. Den russiske diskursen om miljøloven er et godt eksempel på hvordan en diskurs kan brukes ikke bare av rasjonelle organisasjoner, men også av den russiske stat. Fremstillingen av miljøloven som en interessekamp mellom to nasjoner gir Russland sterkere argumenter i forhold til Norge. Om miljøloven er en trussel mot Russlands videre eksistens på Svalbard er dét et sterkere argument enn om loven kun truer selskapet Arktikugols næringsvirksomhet. Samtidig er den dominerende diskursen opportun for Russlands ledere i forhold til egen befolkning idet man opprettholder et fiendebilde og maner til nasjonalt samhold, hvis interesser man hevder å stå som forsvarer av.

5.2 Realismediskursen: Russland mot resten

Russland har i årene etter Sovjetunionens sammenbrudd gjennomlevd en av landets verste kriser i nyere tid, og ved flere anledninger på 1990-tallet vært på randen av økonomisk og politisk sammenbrudd. Dette har vært tungt å svelge for russere flest såvel som landets styrende elite, og tapet av nasjonal stolthet viser seg også i diskursen omkring Svalbard-problematikken. Sentralt i det følgende er hva man ser på som Vestens utnyttelse av Russlands svekkede stilling til egen fordel. Man tar det for gitt at Vestens interesser ligger i et svakt Russland.

I diskursen fremgår det også at man ser på Russlands svekkede status som et midlertidig fenomen: Landet vil, før eller siden, være tilbake i hva man kan kalle ”normaltilstanden”, altså i paritet med Vesten. Uten at man nødvendigvis drømmer om Sovjetunionen, ønsker man seg tilbake til en tilstand der Russland oppfattes med den respekt landet i kraft av sin styrke fortjener. I guvernør Jevdokimovs ord er

Russlands interesser i Arktis (...) av en strategisk karakter, og enhver svekkelse av vår stats tilstedeværelse i Nord vil straks bli utnyttet av de vestlige land i deres interesser. I dag vitner en mengde fakta om at de [vestlige land] streber etter å forsterke sin økonomiske og politiske innflytelse i den arktiske region til en ukontrollert tilegnelse av de russiske naturressursene (Jevdokimov 1999).

[D]e siste årene har nordmennene på Spitsbergen oppført seg annerledes i forhold til russerne enn tidligere. Deres bestrebelse på å få oss til å forlate arkipelaget frivillig kan tydelig ses. Vel, etter min mening er det en normal prosess, sånn er det alltid: Når et land midlertidig svekkes vil dets naboer forsøke å dra nytte av det. Men her må vi ikke glemme at i dette tilfellet er det ikke bare snakk om å miste noen konsesjoner, men om sannsynligheten av en katastrofal svekkelse av Russlands strategiske forsvarspotensial. Om en mulig ødeleggelse av den kjernefysiske pariteten, om det faktiske krakket til den kjernefysiske triaden, den som danner grunnlaget for vår forsvarsdoktrine.

Hvorfor glemmer vi at våre naboer på planeten slett ikke gleder seg over perspektivet av en russisk gjenfødelse? Noen av dem er av politiske og økonomiske grunner rett ut interessert i en fortsatt svekkelse av vårt land. Da vil det bli lettere å løse problemene i Det kaspiske hav til sin fordel. Da vil det bli lettere å kaste Russland ut fra Spitsbergen... (Jevdokimov 1997).

Direktør i fiskerikonsernet Sevryba Georgij Tisjkov uttaler følgende:

Under Sovjetunionen hadde ikke Norge lyst til å krangle med oss, men etter oppløsningen av SSSR har våre naboer bestemt at nå er det mulig å gripe til seg et stykke. Dette gjør de særdeles vellykket, da det nå er vi som ikke ønsker å krangle med dem. Russland er nå fattig og syk. Derfor fører norske myndigheter en målrettet politikk på å fordrive den russiske flåten fra Spitsbergen-sonen, som er så viktig for våre fiskerier (Farutin 1998).

Murmansk-avisen Nord-West Kurjer lyder fire år senere nesten som et ekko av det ovenstående, og sitatet viser at man ser på norsk politikk som både enhetlig og rasjonell:

En analyse av resultatene av den norske Kystvaktens virksomhet nær Spitsbergen vitner om at Norges militær-politiske lederskap fører en klart diskriminerende politikk i forhold til de russiske fiskerne. Spesielt blir russiske trålere kontrollert langt oftere og grundigere enn fartøy fra andre land, og russisk virksomhet ved Spitsbergen vurderes uten sammenlikning strengere enn virksomheten til andre staters fiskere. (...) [T]idligere, ”under sovjet-makten”, var et tilsvarende forhold (fra Kystvakten) til de russiske fiskerne ved Spitsbergen utelukket. Og alt fordi Nordflåten ikke lå til kai, men pløyde de syv hav på langs og på tvers (Dmitriev 2002a).

De på overflaten vennskapelige kontaktene og de norske offisielle representanters profesjonelle vennlighet er ikke i stand til å skjule Oslos forsett om å ta den fulle kontroll over naturressursene (på Svalbard og rundt) som delvis rettmessig burde tilfalt Russland (Dmitriev 2002b).

I etterkant av ”Tsjernigov”-episoden uttalte Fiskerikomiteleder Nazdratenko i en heller fornærmet tone at

Russland er ikke noen hvilken som helst hund som lar seg lede i bånd. Jeg er nasjonalist, og jeg er rede til å forsvare Russlands interesser med hva som helst og hvor som helst. (...) Hvis noe liknende vil gjenta seg, vil Russland gi et adekvat svar (Tsjernjakov 2001).

Kun et år senere kunne han likevel fornøyd konstatere at

[d]en norske sidens grunnløse og ensidige pretensjoner i forhold til fisket i sonen rundt Spitsbergen-arkipelaget og de påfølgende arrestasjoner og oppholdelser av russiske fartøy er avsluttet. (...) Vi har oppnådd enighet med andre ministerier og sektorer om gjennomførelsen av tiltak rettet mot beskyttelse og bevaring av de russiske interesser, inkludert produksjon og forskning på Spitsbergen (Nikiforova 2002).

Fra Statsdumaen:

Det hele er svært enkelt: Når Russland gjør lite, gjør Norge mye. Men Russland er i ferd med å reise seg opp igjen, og tar skritt for å styrke sine posisjoner på Spitsbergen (Pivnenko 2002 [intervju]).

Den russiske bitterheten over egen situasjon er tydelig, kanskje vel så tydelig som bitterheten over hva Norge gjør. Som Jevdokimov uttalte det er det helt normalt at et land utnytter sine nabolands svakhet. Derimot føles det utvilsomt sårt for et land på Russlands størrelse å bli tråkket på tærne av lille Norge, og ekstra sårt føles det fordi situasjonen tidligere var omvendt.

Tabell 5.4: Hovedantakelser, diskursdeltakere og eksemplifiserende utsagn i realismediskursen:

Hovedantakelser:	<ul style="list-style-type: none">• Stater er rasjonelle aktører.• Relasjonene mellom stater er basert på nullsumspill. Det den ene taper, vinner den andre. Makt må møtes med makt.
Diskursdeltakere:	<ul style="list-style-type: none">• Politikere, journalister, fiskerisektoren.
Eksemplifiserende utsagn:	<ul style="list-style-type: none">• 'Det hele er svært enkelt: Når Russland gjør lite, gjør Norge mye.'• 'Under Sovjetunionen hadde ikke Norge lyst til å krangle med oss (...) [N]å er det vi som ikke ønsker å krangle med dem.'• 'Russland er ikke noen hvilken som helst hund som lar seg lede i bånd. Hvis noe liknende vil gjenta seg, vil Russland gi et adekvat svar.'

5.3 Interessediskursen i Fiskevernsonen

Russlands holdning til den norske forvaltningen i Fiskevernsonen endret seg markant mot slutten av 1990-tallet. Som nevnt anerkjenner ikke Russland Fiskevernsonen, men har i praksis akseptert den norske forvaltningen i visshet om at alternativet ville vært verre. Fra å ha sett forvaltningen av Fiskevernsonen som å være i felles norsk-russiske

interesser har den senere tids diskurs sett forvaltningen i økende grad som et norsk redskap i en interessekonflikt mellom de to statene. I kapittel 4 gikk jeg gjennom den russiske politikken i Fiskevernsonen og beskrev hvor sterke de russiske reaksjonene var på arrestasjonen av ”Tsjernigov”. Episoden utgjorde et foreløpig klimaks i den negative utviklingen den russiske oppfatningen fulgte: Det kunne ikke lenger være tvil om at Fiskevernsonen var en brikke i et interessedspill mellom Norge og Russland. Det viktige er ikke om tråleren ”Tsjernigov” brøt noen regler eller ikke (som man tross alt innrømmer at den gjorde); dette er i så fall et internt russisk anliggende. I denne sammenheng er det verdt å merke seg at Norge ses som en enhetlig rasjonell aktør: Kystvaktens handlinger uttrykker den norske regjerings målsetninger. Sentralt i diskursen står hvordan det sterke Norge utnytter det svake Russland, men man håper at Russland en dag vil kunne slå tilbake. Det poengteres dessuten at det ikke bare er snakk om en alminnelig politisk interessekonflikt, men også en konflikt der den ene parten (Norge) bevisst går på kant med folkeretten.

Kystvakten påstår at den handler på bakgrunn av reelle fakta (om arrestasjoner av russiske trålere, m.a.). Men i virkeligheten er Kystvaktens bestemmelser selektive og vilkårlige. (...) For en russisk tråler er det vanskelig å forholde seg til Kystvakten, da man aldri vet om man blir arrestert eller ikke, for eksempel for å ha for mye småfisk i fangsten. Reglene ser ut til å være slik laget at man, om man så ønsket, kunne arrestert hvem som helst for hva som helst (Sokolov 2003 [intervju]).

Norske dommere har et meget interessant forhold til russere. Våre fiskere blir av en eller annen grunn straffet strengere enn sine norske kolleger (ibid.).⁴

Den norske Kystvakten utnytter vår stats midlertidige svakhet og krever at vi etterfølger de fiskerireglene for Spitsbergen-området som Norge ensidig innførte (Getmanskij m.fl. 2002).

Den norske siden ’forsøker å skjule sine egne overtramp i fiskeriene’ (...) ’[N]ordmennene er interessert i å diskreditere russiske fiskere da Norge selv ofte fisker mer enn kvoten tillater.’ Derfor, straks etter meldinger i russisk presse om norske regelbrudd, vil man i Norge arrestere et russisk fartøy. Begrunnelsen er uviktig. Til gjengjeld blir det behørig notert i alle informasjonskanaler (*Rosbalt* 2002).

Tilstedeværelse av et russisk grensevaktfartøy i fiskerisonen er en ikke uviktig faktor og kjøler ned våre nordlige naboers ønske om å gripe tak i en eller annen russisk tråler og trekke den ”etter nesa” til norsk havn for en innbilt

⁴ At russiske fiskere blir straffet strengere enn sine norske kolleger for identiske regelbrudd ble også bekreftet i Aftenposten i november 2002, se Moy (2002).

forseelse. (...) [Dette kan den norske Kystvakta gjøre] kun fordi der er ingen til å beskytte den russiske fiskeren (Jevdokimov 2002).

Fra Statsdumaen:

Tidligere hadde Norge og Russland en gentlemen's agreement i Fiskevernsonen; de var enige om å være uenige. Norge godtok at Russland ikke anerkjente Fiskevernsonen, mens Russland godtok stilltiende den norske politikken i sonen. I det siste har Norge endret sine handlinger ved en mer aggressiv oppførsel rettet mot russiske fiskere (...) Norge gjør altså det samme som på Spitsbergen, og forsøker å presse Russland ut. Dette kan Norge tillate seg grunnet russisk svakhet. (...) Felleserklæringen til Putin og Bondevik betyr ingen ting.⁵ Den er ikke annet enn tomme ord (Kosatsjov 2002 [intervju]).

Utdragene ovenfor viser klart tre ting: For det første at Russland ser på de norske og russiske interessene i Fiskevernsonen ikke som sammenfallende, men som konkurrerende⁶; for det andre at man oppfatter de norske handlingene i Fiskevernsonen som ulovlige (og at også Norge innrømmer ulovligheten); og for det tredje at man mener at makt kan og bør møtes med makt. I etterkant av "Tsjernigov"-episoden uttalte leder for Fiskerikomiteen Jevgenij Nazdratenko at den russiske grensevakten burde senke norske kystvaktfartøy i Svalbardsonen og la være å redde mannskapet (Hønneland 2003:66). Selv om dette utsagnet må sies å være noe følelsesladet og neppe alvorlig ment, sier det noe om de russiske persepsjonene.⁷ Jeg fant ingen i Russland som mente det var riktig av Norge å arrestere "Tsjernigov". Derimot fant jeg mange som mente at "Tsjernigov" burde straffes, men at det var en sak for russiske myndigheter, ikke norske.⁸

⁵ Felleserklæring avlagt under Putins Norges-besøk i november 2002. I denne hilser Norge russisk virksomhet på Svalbard velkommen.

⁶ Hønneland (2003) fant i en diskursanalyse av russiske persepsjoner av det norsk-russiske fiskerisamarbeidet at også den totale kvotefastsettelsen (TAC – Total Allowable Catch) ses i et interesseperspektiv, dvs. som en interessekamp mellom de to nasjonene, til tross for at kvoten uansett størrelse deles likt mellom Norge og Russland i et forhold på 50-50.

⁷ De jeg snakket med i Russland kommenterte uttalelsen med at "vel, Nazdratenko er jo en emosjonell mann, han sier mye rart og bry dere nå endelig ikke om ham", o.l. Andre kommenterte at Nazdratenko er en klovn og en hoffnarr, og dessuten en banditt – hva han sier og ikke sier er mindre viktig. Felles for alle var imidlertid at man fant det pinlig at en russisk politiker på så høyt nivå kan få seg til å si slikt.

⁸ "Tsjernigov" ble i ettertid straffet av russiske myndigheter, bl.a. ble fiskerilisensen inndratt.

Tabell 5.5: Hovedantakelser, diskursdeltakere og eksemplifiserende utsagn i fiskeridiskursen:

Hovedantakelse:	<ul style="list-style-type: none">• Norge og Russland har ikke felles, men konkurrerende interesser i Fiskevernsonen.• Norge vedtar nye regler vilkårlig for å kunne straffe russiske fiskere.
Diskursdeltakere:	<ul style="list-style-type: none">• Fiskerisektoren, Grensetjenesten, journalister
Eksemplifiserende utsagn	<ul style="list-style-type: none">• 'Norske dommere har et meget interessant forhold til russere. Våre fiskere blir av en eller annen grunn straffet strengere enn sine norske kolleger'• 'Reglene ser ut til å være slik laget at man, om man så ønsket, kunne arrestert hvem som helst for hva som helst'

Man kan få inntrykk av at kriminalitet til sjøs er annenrangs prioritering for Russland. Dét er imidlertid en forhastet konklusjon. I intern russisk debatt er tyv- og overfiske et sentralt tema, og det russiske innenriksministeriet erklærte i januar 2003 at fiskerisektoren er en av de mest kriminaliserte næringsveiene i Murmansk fylke (*murfish.ru*, 2003). Årsakene til kriminaliteten hevdes delvis å ligge i det russiske kvotetildelings-systemet, der kvoter selges på auksjon til høystbydende. Kun få kan se seg råd til flere kvoter og faren for overfiske er innlysende:

Hvis et kolkhoz anskaffer en kvote på 250 tonn torsk, så er det forståelig at det fra starten av vil overfiske kvoten fordi fisket ikke er rentabelt med en sånn kvote. For å gå med overskudd må man fiske minst fire ganger så mye (Jevdokimov, sitert i *Morjak Severa* 26.02.03).

”Det er en forbrytelse mot folket. Gi kvotene tilbake til fiskerne!”, sa han [fiskeriforeningens direktør Nikolaj Tropin], og beskyldte staten for å ha gjort ”tyver og overfiskere av fiskerne og ført sektoren til de kriminelle” (Sjtsjeglov 2003).

Det er påfallende at fiskerne ikke selv får skylden for tyvfisket – det er statens politikk som har gjort dem kriminelle. Heller ikke i ”Tsjernigov”-episoden så man på fiskernes ansvar som betydelig: ”Når fisket pågår bryter alle loven!” (Barabanov 2003 [intervju]). For denne oppgavens del er det interessant å merke seg at mens temaet fiskerikriminalitet tross alt er fremme i debatten i Russland er det fullstendig fraværende i forhold til Fiskevernsonen. I møtet med eksterne aktører samles nasjonen til felles forsvar, og Grensetjenestens oppgave går fra å beskytte fisken til å beskytte fiskeren. Det er derfor en smal sak for de russiske trållerrederne å mobilisere myndigheter og befolkning til sin sak mot Norge. Budskapet om Norge som en aggressiv nabo som kun er ute etter å beholde alle naturressurser for seg selv selges lett i dagens Russland.

5.4 Oppsummering

Dette kapitlet har vist at russiske aktører fortsatt nærer en stor mistenksomhet overfor norske og vestlige handlinger. Tanken om at Vesten ”utbytter” de russiske naturrikdommene har mye til felles med den sovjetiske fremstillingen av kapitalismen i hine dager. Når noe kommer fra Vesten er der alltid en skjult agenda som ligger bak.

Diskursanalysen har vist fire avgjørende sider ved russisk Svalbard-politikk. For det første har vi sett at Svalbard-politikken sikkerhetsmessig sett settes i en større ramme. Det dreier seg ikke bare om kull vs. miljø: Det dreier seg om hele Øst-Vest-forholdet der Norge ikke er annet enn en løpegutt for storebror USA. Slik blir i alle fall Svalbard-temaet presentert av militære tjenestemenn og sikkerhets- og geopolitisk interesserte politikere og journalister. Men ettersom Svalbard settes i en større sikkerhetspolitisk ramme skulle vi anta at Svalbard-retorikken svinger i takt med Russlands forhold til omverdenen. President Putin har siden han kom til makten, og særlig etter 11. september, satset entydig på et godt forhold til Vesten. Dette kan ikke sies å reflekteres i Svalbard-diskursen. For å forklare denne logiske bristen må vi se på diskursens deltakere. Disse består først og fremst av regionalt baserte byråkrater, militære tjenestemenn og journalister i Murmansk, samt enkelte journalister og andre interesserte i Moskva. Ingen av disse hører til i det politisk-administrative toppsjiktet rundt presidenten eller regjeringen. Mange observatører har pekt på hvor dominert midtsjiktet i det russiske hierarkiet er av konservative og lite reformvennlige tjenestemenn. Mens både Putin, store deler av regjeringen og også store deler av folket er vennlig innstilt overfor Vesten, er det russiske byråkratiet generelt sterkt preget av sovjetisk tankegang (Piontkovskij 2003 [intervju]). Som en av mine informanter nevnte, kan man ikke vente nye tanker fra folk som fortsatt har tapperhetsmedalje fra Berlin på brystet (Jevsejev 2003 [intervju]). Svalbard er sjelden på Putins dagsorden, og den russiske Svalbard-politikken reflekteres derfor av verdensanskuelsen til det store midtsjiktet av russiske byråkrater.

For det andre har vi sett at man oppfatter Norge som en enhetlig og fullstendig rasjonell aktør som konsekvent følger sine nasjonale interesser i alt landet gjør i Svalbard-området. Dette gjelder miljøloven, og det gjelder Kystvaktens virksomhet i Fiskevernsonen. I den russiske oppfattelsen er det utelukket at Kystvaktens økte

kontrollvirksomhet er resultatet av et (internt) ønske om å fukke lovbrutere. Likeledes utelukkes det at miljøloven er resultat av den norske miljøbevegelsens seier over industriinteressene. I stedet settes alt inn i et interesseperspektiv der kampen går mellom to nasjoner og ikke mellom ulike sektorer.

For det tredje har vi sett at det er svært få alternativer til den dominerende Svalbard-diskursen i Russland. Vi kan derfor konkludere med at Svalbard-politikken styres av folk som deler et felles tankesett og dessuten at dette tankesettet deles av de ulike sektorinteressene representert på Svalbard. Fiskernes skepsis til Kystvakten er analog til de militæres skepsis til norsk sikkerhetspolitikk. Dette er et viktig funn for analysen i neste kapittel der Russland ses på som en enhetlig rasjonell aktør. Men samtidig svekkes antakelsen om at antall meningsytringer i Russland dekker et større spekter enn i sovjetisk tid.

Og for det fjerde er diskursen i samsvar med russiske interesser i Svalbard-området. Dette kan knapt kalles overraskende, men er likevel et poeng det er verdt å huske på. Kritikere av diskursanalysen som modell peker på at rasjonelle aktører ikke kan la seg lede av en diskurs. Man kan ikke sette likhetstegn mellom språk og makt og mellom språk og sannhet. Det er riktig nok. Men de russiske Svalbard-aktørene evner å bruke retoriske virkemidler til å hevde sine interesser. Det mener jeg har blitt tydeliggjort ved hjelp av ovenstående diskursanalyse. Følgelig mener jeg også at diskursanalyse i moderat form kan være et fruktbart supplement til et interesseorientert perspektiv. Den rasjonalistiske tilnærmingens pluralistiske modell i neste kapittel vil se nærmere på de russiske aktørenes interesser i Svalbard-området.

Det er med andre ord en svært ensidig rettet russisk Svalbard-diskurs vi står ovenfor, og minst tre grunner kan nevnes for å forklare hvorfor Svalbard (nesten) ikke er gjenstand for noen konkurrerende diskurser i Russland. Av disse kan to relateres til landets sovjetiske fortid. For det første har ennå ikke Russland noe sterkt og godt utviklet sivilt samfunn. Russland mangler sterke miljøorganisasjoner som kunne talt mot overfiske eller kulldrift, slik vi har i Norge. For det andre har Russland, og særlig regionene, en heller tannløs presse. Journalistikken er ikke som i Norge like kritisk til

hva myndighetene til enhver tid sier.⁹ I Murmansk har regionens eneste opposisjonsavis, *Nord West Kurier*, lagt seg på en svært Norges-kritisk linje, i takt med regionens myndigheter. Og for det tredje er Svalbard et svært perifert område i russisk politikk. Få russere har inngående kjennskap til Svalbard, og mange er sågar av den oppfatning at øygruppen tilhører Russland.¹⁰ Det er med andre ord et tema som ikke vekker den store oppmerksomheten fra andre enn de som har konkrete interesser på Svalbard.

⁹ I en oversikt utarbeidet av Reportere uten grenser i 2003 over pressefrihet i hvert enkelt land fikk Russland tildelt den lite ærefulle 121. plass (*Gazeta.ru* 2003b).

¹⁰ Det gjelder forresten også daværende Fiskerikomiteleder Nazdratenko, som forårsaket skandale under en seremoni i 2001 ved at han overrakte Arktikugol en globus der Svalbard var avmerket som russisk (*Svalbardposten* 2001).

Kapittel 6. Analyse: Den rasjonalistiske tilnærmingen

I dette kapitlet vil jeg gi to tolkninger av den russiske Svalbard-politikken med utgangspunkt i de to modellene jeg beskrev i kapittel 2. Den første modellen ser på staters utenrikspolitikk som styrt av enhetlige rasjonelle aktører, der politikken i betydelig grad blir til som en reaksjon på eksterne faktorer. Den andre modellen, den pluralistiske, ser på staters utenrikspolitikk som resultat av interne byråkratiske organisasjoners kamp om makt og innflytelse. Etter denne modellen styres politikken først og fremst av interne drivkrefter. Hensikten med dette kapitlet er å se hvor mye hver av de to kan forklare av de ulike aspektene ved den russiske Svalbard-politikken. Det understrekes imidlertid at de to modellene ikke nødvendigvis må ses på som konkurrerende; de kan også være egnet til å supplere hverandre.

6.1 Russland sett som en enhetlig rasjonell aktør

Som nevnt ovenfor ser denne modellen på staten som en enhetlig rasjonell aktør. Utenrikspolitikken styres etter prinsippet om nyttemaksimering, dvs. at av et visst antall handlingsalternativer velges det alternativet som gir størst mulig gevinst, eventuelt minst mulig tap for aktøren, altså staten, i en gitt situasjon. Det forutsettes at aktøren har fullstendig og fullkommen informasjon om relevante handlingsalternativer og deres konsekvenser. I en fortsettelse av dette forutsettes det at man kjenner motpartens preferanser og virkelighetsoppfatninger. Modellen ser for seg utenrikspolitikk som reaktiv, altså at politikk utformes som reaksjon på eksterne faktorer. Men utenrikspolitikken kan også være aktiv så lenge den forfølger definerte nasjonale målsetninger. Modellen forutsetter derfor at man kan identifisere de nasjonale interessene, og utenrikspolitikk ses som uavhengig av interne sektorinteresser. Utenrikspolitikk ses også som tilnærmet uavhengig av ideologi eller livssyn og dermed også tilnærmet uavhengig av hvilke personer som til enhver tid sitter i (leder)posisjon.

6.1.1 Svalbard-politikken: En del av russisk utenrikspolitikk eller et særskilt politikkområde?

For å avgjøre hvorvidt Svalbard-politikken er enhetlig og rasjonell må vi for det første se om Svalbard-politikken står i samsvar med russisk utenrikspolitikk generelt. En enhetlig politikk kan ikke være selvmotsigende. Politiske handlinger må stå i et logisk forhold til hverandre og være rettet mot det éne mål for øye som er nyttemaksimering. Før jeg anvender ERA-modellen på Svalbard-politikken vil jeg derfor vurdere den russiske Svalbard-politikken i forhold til den generelle russiske utenrikspolitikk.

Jeg vil i det følgende kort gå gjennom russisk utenrikspolitikk siden 1991 og deretter sette Svalbard-politikken opp mot denne.

Sakwa (2002:352-356) identifiserer fire hovedfaser i russisk utenrikspolitisk utvikling siden Sovjetunionens fall:

1. *Den romantiske fasen*, januar 1992-februar 1993: Russland var ”befrikk” fra Sovjetunionen og satset på (1) å sikre gode eksterne betingelser for hjemlige politiske og økonomiske reformer, samt (2) å komme over kald krig-tankegangen og fjerne de konfrontasjonsrettede strukturene. De politiske målene sa intet om Russlands eventuelle stormaktsstatus, og konsentrerte seg også lite om relasjoner til de tidligere sovjetrepublikkene. Samtidig hadde landet et nær sagt romantisk forhold til Vesten og urealistiske forhåpninger til hva Vesten kunne tilby av støtte politisk, men i enda større grad økonomisk. Perioden var preget av tiltagende konfrontasjon mellom president og parlament, og kritikken fra nasjonalistiske og kommunistiske kretser var etter kort tid massiv. Jeltsin og utenriksminister Kozyrev måtte til slutt skifte kurs og slo inn på
2. *den selvhevdende fasen*, mars 1993-januar 1996. Den russiske regjeringen begynte nå sterkere å hevde Russlands ”vitale nasjonale interesser”, særlig i det *nære utland*¹, men også landets posisjon som en ”stormakt” i verdenspolitikken. Geopolitikk ble nå en sentral del av russisk utenrikspolitikk og *realpolitikk* ble en flittig brukt term i russisk politisk diskurs. Tapt imperiestatus og hva dette hadde å si for den nasjonale identitet skulle bøtes på med en mer aktiv politikk i forhold til omverdenen. Det var i denne perioden, særlig under og etter OSSE-møtet i

Budapest i desember 1994, at uttrykket ”kald fred” dukket opp. Kozyrev ble imidlertid møtt med stor mistro fra de nasjonal-kommunistiske kreftene – han hadde en tydelig tendens til å snu kappen etter vinden – og hans avgang ga i januar 1996 plass til Jevgenij Primakov og hans

3. *nye pragmatisme (1996-99)*: Russland skulle beholde dets gode relasjoner til Vesten, samtidig som forbindelsene til Kina og det Fjerne Østen, samt de tradisjonelle allierte i Midt-Østen, skulle bedres. Primakov var en pragmatiker, men hadde et substansielt syn på Russlands nasjonale interesser og insisterte på at landet var en stormakt. Hans fire prioriteringer for russisk utenrikspolitikk var ”to create the external conditions to strengthen Russia’s territorial integrity; to support integrative tendencies within the CIS; to stabilise regional conflicts (above all in the former USSR and Yugoslavia); and to prevent the spread of weapons of mass destruction (Sakwa 2002:355).
4. *Den nye realismen (2000-)*. Putin beholdt elementer av Primakovs pragmatisme, men han droppet Primakovs ”groundless assurance that Russia was a great power, and that it was the West’s misfortune not to recognise this” (ibid.). Den nye utenrikspolitiske doktrinen av 28. juni 2000 understreket nødvendigheten av internasjonal integrasjon og var dessuten merket av et mer edruelig bilde av Russlands stilling og dets interesser. Putin har sterkere enn sine forgjengere innsett betydningen av økonomisk vekst for Russlands rolle internasjonalt; hvordan dette kan oppnås er for ham gjennom samarbeid og integrasjon med verdens ledende økonomiske makter.

Den russiske utenrikspolitikken har altså endret kurs gjennom de siste årene. Dét i seg selv strider ikke nødvendigvis med rasjonell aktør-modellen. At en aktør er rasjonell er ikke det samme som at han er statisk. Pursiainen (2000:204) skriver at det kan være tre grunner til at en utenrikspolitisk kurs endres. For det første kan det være et negativt eller positivt press på politikktøverne fra inn- eller utland som krever eller oppmuntrer til endring av politikken. For det andre kan aktører endre politikken selv på bakgrunn av generell feed-back, altså på bakgrunn av en evaluering av resultater og

¹ Det nære utland er betegnelsen Russland bruker på de tidligere sovjetrepublikkene.

konsekvenser av ført politikk. Hertil hører også en endring av politikk som en reaksjon på andre aktørers handlinger eller på den løpende utvikling. For det tredje kan politikk endres som resultat av mer grunnleggende endringer som identitetsendring, endringer av regler eller ressurser e.l., som setter grenser for eller muliggjør visse aktiviteter eller influerer maktbalansen.

Alle de tre formene for endring har forekommet i Russland siden 1991. En viktig endring er at mens det russiske lederskap tidlig i perioden så mot Vesten for å finne inspirasjon og veiledning, har man senere ”gått mer i seg selv” i det man sterkere fremhever det spesifikt russiske og ser Russlands interesser som ikke nødvendigvis samsvarende med Vestens interesser. Dette har sin årsak i økonomiske såvel som sikkerhetspolitiske faktorer. De første årene etter 1991 forsøkte Russland seg på noen av historiens største og mest omfattende økonomiske og sosiale omveltninger. Økonomiske reformer i tråd med markedsliberalistiske prinsipper ble (forsøkt) gjennomført i nært samarbeid med vestlige institusjoner som Verdensbanken og IMF. Når situasjonen i Russland likevel for mange ble verre, fikk Vesten følgelig også skylda og den russiske eliten ble senere mer innadskuende. Russland kunne heretter kun stole på seg selv. Sikkerhetspolitisk så man at mens Russland bygde ned sitt forsvar drastisk, ved først å oppløse Warszawa-pakten, deretter Sovjetunionen, og til slutt ved å trekke alle sine styrker ut av de sentral- og østeuropeiske landene, gjorde Vesten det motsatte. NATO ble i 1999 utvidet med de tidligere Warszawapaktlandene Polen, Ungarn, Tsjekkia og Slovakia, og senere med ytterligere 6 sentral- og østeuropeiske land, inkludert de tre baltiske republikkene. Kosovo-krigen våren og sommeren 1999 markerte et hittil bunnivå i de russisk-vestlige forbindelsene. Siden har imidlertid Putin gjort mye for å bedre dette idet han har vektlagt viktigheten av økonomisk samarbeid med Vesten for sitt lands fremtid.

Det synes lite hensiktsmessig, om i det hele tatt mulig, å klassifisere den russiske Svalbard-politikken i henhold til de fire utenrikspolitiske fasene nevnt ovenfor. Til dét dukker Svalbard-spørsmål for sjelden opp i den russiske politiske hverdagen. Derimot kan man se en betydelig endring i Svalbard-politikken mot slutten av 1990-tallet. Vi står dermed igjen med to identifiserbare faser i den russiske Svalbard-politikken siden 1991. Den første, som vi kan kalle den passive, starter med

Sovjetunionens sammenbrudd² og varer til ca. 1998. Den andre, som tilsvarende kan kalles den offensive, fortsetter fra da av og varer foreløpig ved.

Som nevnt har russisk utenrikspolitikk endret seg fra nærmest euforisk omfavelse av Vesten i 1992-93 via selvhevdende nasjonalistisk retorikk fram til Primakovs pragmatiske linje 1996-99 og til slutt Putins realisme. Russland erklærte allerede i 1991 at landet ikke hadde noen strategiske eller politiske interesser på Svalbard; dette er i tråd med hva en skulle forvente ut fra datidens utenrikspolitikk. Perioden mellom 1993 og 1996 har ikke fått synlige utslag for Svalbard; man fortsatte nedbyggingen og godtok et økt innsyn fra norsk side. Om det siste kanskje er overraskende, er det første ikke det: Russland slet fortsatt med økonomisk nedgang, og nasjonalismen i denne perioden var dessuten på det retoriske mer enn på det praktiske plan. Den pragmatiske nasjonalismen til Primakov ble fulgt opp på Svalbard, dog med et lite etterslep, fra og med 1997-98. Den økonomiske oppsvingen Russland har opplevd etter rubelkrisen i 1998 har også gitt utslag på Svalbard i form av økte offentlige bevilgninger til gruve- og forskningsaktivitet, og et sterkere Russland har vist muskler i Fiskevernsonen med Grensetjenesten fra og med 1999.

Det kan synes som om Svalbard-politikken har avveket noe fra den generelle russiske utenrikspolitiske kursen de siste to-tre årene. Mens Russland under Putin har påpekt det strategiske partnerskapet med Europa og USA, har Svalbard-politikken tatt en mer offensiv, noen vil si aggressiv, tone.³ Det ble hevdet ovenfor at rasjonell politikk må være enhetlig, altså at den må være fri for selvmotsigelser. Imidlertid betyr ikke det at et lands politikk overfor ett land eller saksområde må være tilsvarende vennlig eller uvennlig, offensiv eller defensiv, overfor alle andre land eller saksområder. Hver spesifikke sak fordrer sin spesifikke politiske tilnærming. Jeg kommer tilbake til hvorfor det kan være rasjonelt for Russland å kjøre en hard linje i Svalbard-spørsmålet senere i kapitlet.

² Man kunne hevde at den i realiteten startet tidligere under Gorbatsjov, men da var det snakk om den sovjetiske politikken, ikke den russiske som er oppgavens tema.

³ Dette har også blitt kommentert av norske myndigheter som hevder at Russland oppfører seg mer aggressivt overfor Norge enn overfor andre europeiske land, se f.eks. Willersrud (2002).

6.1.2 Sikkerhetspolitiske aspekter

Russlands sikkerhetspolitiske interesser i Svalbard-området ble gjort rede for i kapittel 4. Som nevnt knytter disse interessene seg først og fremst til overholdelse av Svalbardtraktatens artikkel 9 som forbyr bruk av Svalbard i krigsøyemed. Jeg fant det svært lite sannsynlig at Russland kan ha noen offensive interesser på øygruppen, men argumenterte for at siden Nordflåten relativt sett har blitt viktigere for Russland, har også betydningen av at Svalbard forblir demilitarisert blitt relativt viktigere. Sovjetunionen hadde i sin tid globale ambisjoner, mens Russland kun har regionale (Kasatonov 2003 [intervju]). I denne sammenheng er det verdt å merke seg at Russland i 2002 la ned sine to militærbaser på Cuba og i Vietnam. Etter dette gjenstår Barentsburg som Russlands eneste utenlandske konsesjon utenfor Samveldet av uavhengige stater (SUS)⁴. Det kan se ut som om gruvesamfunnet i Barentsburg er av større betydning for Russland enn militærbaser på fjerntliggende kontinenter. Med Barentsburg har Russland beholdt muligheten til å holde øye med norske initiativer på Svalbard. Det russiske konsulatet i Barentsburg sier stadig fra om ting de mener strider med Svalbardtraktaten, og som vi har sett har Russland fortsatt en viss påvirkningskraft på norsk militær aktivitet, jf. for eksempel sesjonssaken.

Fire innvendinger synes åpenbare: For det første trenger man neppe opprettholde en gruvedrift med ca. en tusen innbyggere for å påse at artikkel 9 overholdes.⁵ En liten forskningsstasjon kunne være tilstrekkelig. For det andre skulle moderne overvåkingsteknologi uansett gjøre det vanskelig, for ikke å si umulig, for Norge eller dets allierte å anlegge hemmelige militærbaser på Svalbard. For det tredje er det tvilsomt om Norge eller dets allierte skulle ha noen vesentlig sikkerhetspolitisk interesse av å bygge ut noe på Svalbard. Og for det fjerde har de siste to-tre årene vært preget av et bedre samarbeidsklima mellom Russland og Vesten. Russland har fått et fast forhold til NATO og det er allmennt akseptert i Russland at de reelle sikkerhetsproblemene ligger verken i Øst eller Vest, men snarere i Sør. Dette gjelder også for

⁴ SUS er identisk med det russerne betegner som "det nære utland".

⁵ Med mindre gruvearbeiderne også kunne fungert som soldater i en gitt situasjon. Imidlertid fant jeg i kapittel 4 en eventuell russisk offensiv nyttiggjøring av Svalbard, i freds- eller krigstid, som svært lite sannsynlig.

Vesten, og intervensjonen i Afghanistan høsten 2001 viste hvordan det nye sikkerhetsbildet i en gitt situasjon kan forene de gamle fiendene.⁶

En rasjonell politikk rettet mot omverdenen forutsetter at man kjenner omverdenens preferanserammer og intensjoner. Russland ser generelt på Norge som et vennligsinnet land (Godzimirski 2000), og det er som nevnt svært liten grunn til å tro at Norge ville bygge ut militære installasjoner på Svalbard i Russlands fravær. Det samme gjelder for NATO. Den russiske politikken og de russiske uttalelsene tyder på at landet ikke fullt ut kjenner de norske (og vestlige) preferansene og målsetningene for Svalbard. Hvis så er tilfelle er dette et irrasjonelt trekk ved den russiske Svalbardpolitikken.

På den annen side er det visse trekk ved Norges handlinger i Svalbard-området som setter spørsmålsteget ved Norges egentlige intensjoner. I norsk Svalbard-politikk har det tradisjonelt vært et premiss å holde bosetningen i Longyearbyen i en viss balanse i forhold til den sovjetiske bosetningen i Pyramiden og Barentsburg.⁷ Det er rimelig å anta at også Sovjetunionen tenkte i slike baner. Men da russerne på begynnelsen av 90-tallet bygget ned, gjorde Norge så det motsatte. I tillegg aktiviserte Norge sin politikk mot de russiske bosetningene i takt med deres nedbygging. Selv om Russland har godtatt økt norsk suverenitetshevdelse og russiske tjenestemenn innrømmer at den sovjetiske Svalbard-politikken gikk langt ut over Svalbardtraktatens intensjoner i forhold til ikke å akseptere norsk myndighetsutøvelse,⁸ oppfattes miljøloven av 2002 som et klart brudd på traktaten fra norsk side og dessuten en trussel mot selve den russiske tilstedeværelsen. Fra russisk hold er det derfor grunn til mistanke om at Norge egentlig ønsker å presse Russland ut fra Svalbard. Tilsvarende som under NATO-utvidelsen østover spør man seg på russisk side hvilke hensikter NATO-landet Norge har med sin Svalbard-politikk. Hva vil Norge (eller NATO/USA for den saks skyld) gjøre på Svalbard den dagen Russland pakker sammen for godt?

Russland har lange tradisjoner for å tenke 'total sikkerhet'. Godt hjulpet av historiske erfaringer, og gitt landets geografiske utstrekning og mangelen på naturlige

⁶ Dette skjedde riktignok ikke i Irak, men her fremstod også Vesten og NATO som dypt splittet.

⁷ Se f.eks. Innst. S. 75 (1975-76):7 fra utenriks- og konstitusjonskomiteen vedrørende Svalbard. Riktignok var den norske kontingenten i hele etterkrigstiden lavere enn den sovjetiske – til tider under halvparten – men det fjerner ikke poenget.

⁸ Dette synet har f.eks. Russlands konsul på Svalbard, Aleksandr Antipov (2003 [intervju]).

grenser har Russland alltid følt sine grenser potensielt truet. Russland kan derfor aldri få ”nok” sikkerhet. Som Huntington (2002) påpeker, har Russlands kriger stort sett vært forsvarskriger – om enn i en vid definisjon av begrepet. ”Buffer”-politikken i Sentral-Asia og Øst-Europa er tildels resultat av et forsvarsbehov. Russisk tilstedeværelse på Svalbard gir også en nyttig, om enn liten, buffer mot omverdenen.

6.1.3 Økonomiske aspekter

Russlands økonomiske interesser i Svalbard-området er som vi har sett i overveldende grad knyttet til fisk. Ca. en fjerdedel av landets torskekvote i Barentshavet tas tradisjonelt i Fiskevernsonen. Russlands nye linje i forhold til det norske forvaltningsregimet i sonen er imidlertid vanskelig å forstå ved hjelp av økonomiske argumenter. Kystvaktens kontroller av russiske fiskere er på ingen måte rettet mot å presse russerne ut, slik Russland har antydnet å forstå det. Det norsk-russiske fiskerisamarbeidet sikrer at torskeknoten blir fordelt mellom landene etter en fast 50/50-nøkkel, og fiskerne velger selv i hvilken sone de ønsker å ta fisken. Argumentet om at Norge ønsker å presse russerne ut fra rike fiskebanker holder derfor ikke vann. I den grad Russland virkelig oppfatter den norske politikken for å være fiendtlig innstilt mot de russiske fiskerne, er dette basert på feilaktig informasjon og utgjør et irrasjonelt trekk ved den russiske Svalbard-politikken.

På øygruppen er det lite å hente økonomisk. Gruvedriften i Barentsburg er ulønnsom, og Russland har heller ikke behov for kullet. Eventuelle økonomiske argumenter for å bli i Barentsburg mangler derfor troverdighet. Russland argumenterer for at gruvedriften er viktig for landet, men hvis så skulle være tilfelle at de russiske myndighetene virkelig mener det, sitter de i beste fall med ufullstendig informasjon. Deres Svalbard-politikk ville følgelig vært irrasjonell. Det er derfor sterke grunner til å anta at sikkerhetspolitiske og geopolitiske overveielser veier tyngre enn de økonomiske, men de økonomiske argumentene er ikke fullstendig fraværende. Pyramiden ble nedlagt nettopp på grunn av disse, og Russland har et uttalt mål om å diversifisere driften i Barentsburg for om mulig minske behovet for subsidier.

6.1.4 Geopolitiske aspekter

De geopolitiske interessene er nært knyttet til de sikkerhetspolitiske, men har samtidig et videre perspektiv. Russlands geopolitiske interesser i nordområdene generelt er vitale for landets sikkerhet, men også for landets økonomi. Nordområdene kjennetegnes ikke bare av sin strategiske betydning og antatt svært betydelige naturressurser. Nordområdene er også et av de siste større områder med uklar politisk og juridisk status. Barentshavet med sine tre omstridte soner samt Svalbard selv er intet unntak. Russland har riktignok ingen forhåpning om en dag å få herredømmet over Svalbard, men ønsket om innflytelse på Svalbard og i Fiskevernsonen ligger fast. Innflytelse over et område oppnås ikke uten videre; innflytelse oppnås ved et konstant og betydelig nærvær. Når det er sagt er de russiske ambisjonene om innflytelse mer beskjedne enn tidligere. Som nevnt i bakgrunnskapitlet brukte Sovjetunionen Svalbard som et middel i sin politikk for å trekke Norge lenger bort fra NATO og nærmere Sovjetunionen. Svalbard og Barentshavet ble sett på som gode kort i denne sammenheng fordi de var områder som pekte seg ut som norsk-sovjetiske bilaterale spørsmål.

Det gjør de selvsagt fortsatt. Men sikkerhetspolitisk er det ikke lenger noe poeng å trekke Norge bort fra NATO, som for det første har fått et helt annet og bedre forhold til Russland og for det andre er i ferd med å miste betydning. På den annen side har Norge mistet mye av den støtten fra sine allierte som landet tidligere kunne lene seg mot. Når Russland ikke lenger er fienden kan ikke Norge regne med solid alliert støtte for ethvert spørsmål i nordområdene. Når økonomiske spørsmål overtar for de sikkerhetspolitiske, blir alliansebygging mindre relevant. Med USA som en kommende storimportør av russisk olje skipet ut fra Murmansk, er ikke Norges geopolitiske bekymringer i nord like relevante for supermakten. Russland har derfor relativt styrket sine posisjoner vis-à-vis Norge i nordområdene, og dette kan komme godt med i både delelinjeforhandlingene og spørsmål knyttet til Fiskevernsonens status. Med slutten på den kalde krigen har Norge altså fått økt usikkerhet i nord.

Norge ser på Svalbard og Fiskevernsonen som to juridisk adskilte enheter fullstendig uavhengige av hverandre. Dette er logisk: Mens Svalbard er underlagt Svalbardtraktaten med de begrensninger den setter for Norges suverenitetshevdelse, er

Fiskevernsonen av Norge definert som et område med eksklusiv norsk overhøyhet, uavhengig av traktaten og derfor å anse som en norsk økonomisk sone. Russland anerkjenner ikke Fiskevernsonen, verken som norsk økonomisk sone eller som del av Svalbard-regimet. Offisielt anser Russland Fiskevernsonen for å være internasjonalt farvann, hvor reglene for det åpne hav gjelder.

Samtidig er ikke bare Svalbard og Fiskevernsonen, men også Gråsonen, Smutthullet og hele grenseområdet mellom Norge og Russland i Barentshavet områder med uklar og/eller midlertidig status. Det man frykter på russisk side er derfor at om man oppgir Barentsburg vil det bare være første trinn på veien mot full utestengning fra hele Svalbard-området. Som Vadim Sokolov (2003 [intervju]), nestleder i Fiskerikomiteen i Murmansk uttrykker det, har ”selve tilstedeværelsen i et omstridt område betydning”. Barentsburg spiller derfor for Russland en geopolitisk rolle, også i forhold til Fiskevernsonen.⁹ Dette, kan man si, er det økonomiske argumentet for å opprettholde bosetningen på Svalbard.

6.1.5 Sikkerhet, økonomi og geopolittikk: Hva veier tyngst?

Russland ønsker fortsatt å være en aktør som blir tatt hensyn til i Svalbard-området. Miljøloven og Kystvaktens økte aktivitet har utfordret den russiske handlefriheten på henholdsvis Svalbard og i Fiskevernsonen. Dette har fått Russland til å reagere, og den tildels svært krasse kritikken har tvunget Norge til å innta en mykere holdning. Selv om miljøloven står ved lag, har Sysselmannen på Svalbard gått bort fra planene om et plantevernomsråde i Colesbukta og i stedet akseptert russernes forslag til et arealplan-omsråde for det nye gruvesentrumet. Innenfor dette området vil Russland få så å si frie hender (Pedersen 2003a og 2003b). Landet har derfor effektivt ryddet unna de hindringer miljøloven i utgangspunktet satte for ny gruvedrift. Det er nå kun det russiske statsbudsjettet som kan hindre full utbygging i Colesbukta. I Fiskevernsonen har Russland tilsvarende maktet å forhindre videre arrestasjoner av russiske trålere –

⁹ Jf. også guvernør Jevdokimovs uttalelser i januar 2003: ”Hvis vi aksepterer revidering [av Svalbard-traktaten], mister vi ikke bare retten til å utvinne kull og drive vitenskapelig virksomhet i dette området, men fra 2006 kan vi heller ikke fiske der” (siteret fra *gov.murman.ru*, 14.01.03).

foreløpig. De skarpe protestene i etterkant av ”Tsjernigov”-episoden har fått Kystvakten til å opptre mer forsiktig.¹⁰

Usikkerheten i forhold til hva Russland vil foreta seg er knyttet til både øygruppen og Fiskevernsonen. Russlands sonderinger for muligheten av å innkalle til en ny Svalbard-konferanse førte ikke fram, men sonderingene i seg selv viste at landet ikke var fornøyd med den norske administrasjonen. Likeledes viser de gjentatte erklæringene om at Fiskevernsonen er internasjonalt farvann at Russland ikke har til hensikt å akseptere det norske synet. Imidlertid sier landet lite om hvilket regime landet ser for seg i Fiskevernsonen. En regimeendring i et område Russland ikke på noen måte kan legge krav på, vil neppe være til Russlands fordel. Fiskevernsonen ble opprettet for å besørge en viss kontroll med fiskeressursene i Barentshavet. Ettersom det i hovedsak er Russland og Norge som har fiskerettigheter i området, skulle det være bedre for russerne med et norsk forvaltningsregime enn intet regime. Skulle Russland for alvor utfordre den norske forvaltningen i Fiskevernsonen, ville det ironisk nok være Russland som har mest å tape på konsekvensene av regime-sammenbrudd. Dette fordi det i hovedsak er Russland som driver fiske i Fiskevernsonen.

Når Russland så truer med ny Svalbard-konferanse og utfordrer regimet i Fiskevernsonen, kan det derfor stilles store spørsmålstejn ved om russisk Svalbard-politikk egentlig er særlig rasjonell og gjennomtenkt. Det virker merkelig å true med noe en selv ikke ønsker. Følgelig er det ikke sikkert at dét er deres mål. Fra russisk side kan utbruddene mot Norge være ment som en advarende pekefinger heller enn et reelt ønske om å endre Fiskevernsonens eller Svalbards status. Svalbards status ligger fast i Svalbard-traktaten, og en endring av denne kan kun gjøres av traktatens signatarmakter. Resultatet av en rundebordskonferanse med de interesserte parter trenger slett ikke være til fordel for Russland. Så lenge Russland i praksis nyter en gunstig posisjon innen dagens Svalbard-regime har landet derfor mest å tjene på at dette regimet opprettholdes.

¹⁰ Dette fikk jeg bekreftet ombord på KV ”Svalbard” i august 2003. Tjenestemenn i Kystvakten la vekt på at skulle man igjen arrestere en russisk tråler måtte man være ”100 prosent” sikker på at også russerne ville se på et eventuelt regelbrudd som tilstrekkelig alvorlig. I tillegg ønsket man ikke å gå til arrestasjoner i Fiskevernsonen, men i Svalbards territorialfarvann, altså i ubestridt norsk område (NN3 2003 [intervju]).

Fiskevernsonen har en annen bakgrunn og er resultat av et ensidig norsk initiativ. I prinsippet kunne derfor Fiskevernsonen også blitt avskaffet av Norge ensidig, slik Russland hevder å være tilhenger av. Som på Svalbard vil imidlertid ikke en endring av Fiskevernsonens status (eventuelt fjerning av denne) nødvendigvis være gunstig for Russland. I praksis nyter landet i dag en særstilling i området, noe som neppe kan opprettholdes under et internasjonalt regime. Det er i denne sammenheng verdt å merke seg at Russland ikke har kommet med konkrete forslag til hva man kunne hatt i stedet for Fiskevernsonen. Russiske tjenestemenn tenker høyt om muligheten for å etablere et norsk-russisk fellesstyre for Fiskevernsonen og de andre omstridte sonene i Barentshavet, men noe konkret forslag har ennå til gode å se dagens lys (Sokolov; Prisjtsjepa; Galkin; Barabanov 2003 [intervjuer]).

Posisjonen Russland har på Svalbard og i Fiskevernsonen er et resultat av landets tunge engasjement der i forhold til andre stater. At Russland som eneste land bortsett fra Norge har en betydelig bosetning på Svalbard, og at Russland er dominerende i Fiskevernsonen gjør landet til en aktør eller interessent Norge på en eller annen måte må ta hensyn til. Med arrestasjonen av ”Tsjernigov” og de nye miljøreglene var Norge etter Russlands syn i ferd med å se bort fra de russiske interessene. Dette måtte Russland si klart fra om – og fikk som svar tilstrekkelige norske innrømmelser.

For Russland er derfor den beste løsningen å bevare status quo, altså at regimene i området opprettholdes, men med tilstrekkelig hensynstagen til russiske interesser. En endring av Svalbard-området regimer vil være for risikofylt. Samtidig forstår man i Moskva utmerket godt at heller ikke Norge ønsker internasjonale konferanser om Svalbard og især ikke om Fiskevernsonen - til det er Norges suverenitet over sonen for usikker. Utspillene fra ulike aktører på russisk side kan derfor ses på som deler av et planlagt spill der hensikten er å bevare sin fortsatt privilegerte posisjon på Svalbard. Denne posisjonen kan kun bevares om Norge skremmes fra å foreta nye skritt i sin suverenitetshevdelse. I dette lyset kan man også se besøket ”Severomorsk” avla Fiskevernsonen. De rotete forklaringene på skipets egentlige oppdrag og de delvis tilslørte truslene som fulgte med, kan nettopp ha vært å gi Norge følelsen av usikkerhet. Å åpent erklære at skipet hadde til hensikt å

demonstrere militær styrke overfor Norge ville vært en diplomatisk skandale, men ved å la Norge forstå at så *kan* ha vært tilfelle, er den samme hensikten i realiteten oppnådd.

De russiske utspillene er i så måte i høy grad rasjonelle, i den grad de har gitt positive resultater for Russland. Den russiske politikken er utformet i henhold til landets geopolitiske interesser på Svalbard, men er samtidig en respons på eksterne faktorer, nemlig en mer aktiv og for Russland lite ønskelig norsk politikk i området. At Russland reagerer på dette, er helt i tråd med hva vi ville forvente etter ERA-modellen. Styrken på reaksjonen har imidlertid overrasket Norge, og ordbruken har ikke stått i samsvar med ordbruken Russland har i forhold til andre politiske områder. I utgangspunktet ville vi ikke av en rasjonell aktør forventet et så tydelig brudd med den generelle utenrikspolitikken.

På den annen side er Svalbard et perifert område. Russland kan derfor kalkulere med at landets Svalbard-politikk ikke i nevneverdig grad vil påvirke de andre aspektene ved det norsk-russiske forholdet. Russland kan også ha kalkulert med at Norge ikke ville ta sjansen på å ødelegge sitt forhold til Russland på grunn av en miljølov eller en arrestasjon i Fiskevernsonen. Dessuten har Russlands trusler i stor grad virket etter planen: Norge ser i skrivende stund ut til å oppgi sine planer om et plantevernomsråde som ville gjort det vanskelig å anlegge nye gruver i Colesbukta, og i Fiskevernsonen har som nevnt ingen russiske fartøy blitt arrestert etter ”Tsjernigov”. Samtidig er de russiske utspillene enhetlige, ikke nødvendigvis ved at de alle er et resultat av beslutninger tatt på sentralt hold, men ved at utspillene går i samme ”retning”. Diskurskapitlet viste med all tydelighet at den russiske Svalbard-politikken styres av personer med felles tankesett i forhold til Svalbard. Med dette er den modererte forutsetningen om enhetlighet oppfylt.

6.1.6 Oppsummering

Russland ønsker innflytelse i Svalbard-området. Graden av innflytelse avhenger av størrelsen på den russiske tilstedeværelsen. I absolutte tall, men særlig relativt i forhold til andre aktører, må denne betegnes som betydelig. Innflytelsen på norsk politikk er imidlertid kun svakt betinget økonomisk, og i den grad den likevel er det, er det på

feilaktig grunnlag. Økt tilstedeværelse har nemlig ingen ting med kvotefastsettelsene for Barentshavet å gjøre. Sikkerhetsmessig er Svalbard-området lite interessant, men som i sovjetisk og før-revolusjonær tid ønsker ikke Russland militær aktivitet av andre aktører i området. Det er derfor rimelig å konkludere med at russisk Svalbard-politikk styres av en generell geopolitisk interesse for området, men at de skarpe uttalelsene ble utløst som en reaksjon på norsk politikk. Russland ønsker en hånd på Svalbard-rattet, og forutsetter å bli tatt hensyn til i viktige politiske avgjørelser.

6.2 Russland sett som en pluralistisk aktør

6.2.1 Innledning

ERA-modellen ser altså på stater som enhetlige rasjonelle aktører som forfølger de nasjonale interesser i utenrikspolitikken. Sektor- eller personlige interesser er utelukket fra å ha noen betydning. Som Allison viste i sin artikkel, er det imidlertid ikke gitt at en stat styres så rasjonelt, og den pluralistiske modellen peker på at stater ikke organisert som perfekte hierarkiske organisasjoner. Staters politikk er preget av ansvarsfordeling mellom ulike byråkratiske organer. Ideelt har disse adskilte og klart definerte oppgaver og ansvarsområder, men ofte deles oppgaver mellom ulike organer. På den ene eller annen måte vil det uansett foregå en viss kamp om innflytelse, om ressurser, om midler, og sågar om statlige mål. Statsledere vil etter denne modellen aldri sitte inne med perfekt informasjon, men snarere en silt versjon av sannheten. Hvilken "sannhet" de tar sine avgjørelser fra, avhenger av hvilke organisasjoner den har gått gjennom. Men i langt de fleste tilfeller blir politikken utført av organisasjonene selv uten å gå veien om statsoverhodet. Det er i disse tilfeller organisasjonenes standardprosedyrer setter sitt preg på politikken. Byråkratiske organisasjoner utvikler alle sin standardiserte måte å behandle et aktuelt politisk spørsmål på. I dette ligger en naturlig tendens til organisasjonell konservatisme som kan være den mest effektive måte å ta løpende avgjørelser på, men som samtidig kan være lukket for nye løsninger. Faren for at de i utgangspunktet mest rasjonelle løsninger ikke blir valgt, er derfor overhengende. Essensen i denne modellen er at disse organisasjonene, til tross for at de i utgangspunktet skal tjene statens interesser,

ofte har sin egen agenda. Med andre ord er drivkreftene for handling andre enn i ERA-modellen: Mens staten som enhetlig rasjonell aktør i utenrikspolitikken forfølger klart definerte nasjonale interesser og i stor grad responderer på eksterne faktorer, ses stateres utenrikspolitikk i den pluralistiske modellen som styrt først og fremst av interne drivkrefter.

I henhold til den pluralistiske modellen skal jeg ikke lenger spørre hva som er den russiske stats interesser i Svalbard-området. I stedet blir spørsmålet *hvem* som styrer de forskjellige delene av den russiske Svalbard-politikken, og hvilke interesser disse representerer. Det er imidlertid ikke slik at de byråkratiske organisasjonenes interesser nødvendigvis går på tvers av statens. Interessene *kan* være sammenfallende, men som modellen understreker kan dette være et resultat av tilfeldigheter snarere enn planlagt og koordinert politikk. Modellen sannsynliggjør således at summen av de russiske handlinger i området neppe er egnet til å maksimere Russlands samlede interesser.

I det følgende kommer en kort presentasjon av de aktører jeg har funnet mest sentrale i Svalbard-politikken. Deretter vil jeg diskutere enkeltvis hvilke interesser de har på Svalbard og hvorfor de handler som de gjør.

6.2.2 Aktørene

De viktigste aktørene er som følger:

- **MID.** Det russiske utenriksministerium har det overordnede og koordinerende ansvaret for den russiske Svalbard-politikken.
- **Gruveselskapet Trust Arktikugol** er største enkeltaktør på øygruppen og sysselsetter drøye 90 prosent av innbyggerne i Barentsburg.
- **Nordflåten** har intet engasjement på selve øygruppen, men er med sin nærhet likevel en aktør med sine meninger om Svalbard.
- **Grensetjenestens** oppgave er primært å vokte Russlands grenser til lands såvel som til havs. Siden 1998 har de i tillegg fått i oppgave å kontrollere utnyttelsen av landets naturressurser til havs.

- **Murmansk fylke.** Som nærmeste russiske region til Svalbard og som viktigste fiskeriregion i Nordvest-Russland har Murmansk fylke tunge fiskeriinteresser i Fiskevernsonen.
- **Fiskerikomiteen.** Russlands Fiskerikomité er det koordinerende organ for Russlands fiskeripolitikk og fastsetter fiskerikvotene. I tillegg har Fiskerikomiteen et avgjørende ord i fordelingen av kvotene.
- **Fiskerinæringen.** Selv om fiskerne ikke utgjør noen offentlig myndighet vil jeg likevel ta med deres rolle i dette kapitlet. Deres interesser er naturlig nok knyttet til fisk og fiskeripolitikk.
- **Statsdumaen.** Som organ kan ikke Statsdumaen sies å være sentral i Svalbardpolitikken, men enkelte politikere i Dumaen har rettet søkelyset mot Svalbard.
- **Ministeriet for økonomisk utvikling og handel.** Ansvarlig for de interne russiske fiskeriauksjonene, og huser dessuten sekretariatet for Den interdepartementale Spitsbergen-kommisjon.

MID

I Barentsburg er det Russlands utenriksministerium som må sies å være den toneangivende og klart viktigste aktøren på russisk side. MID kan sies å representere den bredere russiske interesse i området, og har som oppgave å koordinere landets utenrikspolitikk. Samtidig kan MID ses på som en interesseaktør vis-à-vis andre utenrikspolitiske aktører som presidentens administrasjon, Dumaens utenrikskomité og Forsvarsministeriet. Da MID har som oppgave å bevare gode relasjoner med eksterne aktører, er organisasjonen lett sårbar for kritikk fra internt hold. I Dumaen har MID stadig fått kritikk for ikke å ta nok hensyn til landets nasjonale interesser, og ministeriet har som resultat de senere år ført en mer nasjonalistisk orientert politikk enn hva det gjorde de første årene under Jeltsin. Konservativt orienterte kretser kan se ut til å ha fått overtaket i MID, noe som kan ha vært årsaken til at Putin ved flere anledninger har gått utenom MID i viktige saker for Russland, som forhandlingene med EU om Kaliningrad høsten 2002. Svalbard-politikken er imidlertid et område Putins administrasjon sjelden har beskjeftiget seg med. Heller ikke for MID er Svalbard noe sentralt tema, og Svalbard-politikken blir i hovedsak styrt av et knippe

geopolitisk interesserte tjenestemenn (som i sovjet-tiden, jf. kapittel 3). Disse inkluderer Julij Kvitsinskij, Russlands ambassadør i Norge siden 1997, som har viet Svalbard en langt større interesse enn sin forgjenger, og som ble ansatt av den ikke mindre geopolitisk interesserte utenriksminister Primakov. Argumentasjonen man bruker fra russisk side om Svalbard minner i stor grad om den tidligere sovjetiske og tyder på at lite har endret seg i Svalbard-tenkningen siden sovjetisk tid.¹¹ Daværende viseutenriksminister Fjodorovs uttalelser i 1991 om at Russland ikke deler Sovjetunionens politiske og strategiske interesser på Svalbard må ses i lys av den daværende russiske sovjetrepublikks posisjon. Som del-republikk i det som fortsatt var Sovjetunionen var det avgjørende for RSFSRs nyopprettede utenriksministerium å markere seg som reform- og vestvennlig i forhold til det sovjetiske UD. Ikke minst var dette viktig for å få vestlige regjeringers sympati og støtte i den stadig skarpere konflikten mellom Gorbatsjov og Jeltsin. Etter Sovjetunionens oppløsning flyttet imidlertid Fjodorovs ministerium inn i sovjetisk UDs lokaler og tok over de fleste medarbeiderne derfra. Store deler av det russiske utenriksministerium ledes derfor fortsatt av folk fra sovjettiden, og nytenkning er ikke alltid like velkomment. Så lenge disse fortsatt er i posisjon, vil lite nytt kunne ventes.

Trust Arktikugol

Trust Arktikugol kan vanskelig ses på som en selvstendig aktør all den tid selskapet er fullstendig avhengig av statlige subsidier for å overleve. Arktikugol kan imidlertid til en viss grad fungere som premissleverandør og argumenterer for en reaktivisert russisk politikk på øygruppen (se f.eks. Tjønn 1997). Dét kan vanskelig kalles overraskende: Skulle Russland "glemme" Svalbard, mister Arktikugol sitt livsgrunnlag. Når Arktikugol snakker om de russiske nasjonale interessene på Svalbard er det dermed selskapets egne interesser det først og fremst har i tankene. Det er sjelden Arktikugol går ut i media eller på annen måte aktivt er synlig i debatten om den russiske Svalbard-politikken, men selskapet har betydelig påvirkning på bruken av russiske midler internt i Barentsburg. Barentsburg er fortsatt en "company town" der gruveselskapet styrer

¹¹ Ambassadør Kvitsinskij står på det utpreget konservative Kommunistpartiets liste som nr. 15 til Dumavalgene i desember 2003 (KPRF 2003).

”alt”. Forsøk fra den russiske sentraladministrasjonen på å differensiere virksomheten over på andre aktører har effektivt blitt trenert av Arktikugol (Gusjtsjinskij 2003 [intervju]; Babajeva 2001).

Nordflåten

Admiral Motsak og kaptein Smolovskij henviste i sine artikler til hva de så på som en trussel mot Russlands nasjonale interesser i nordområdene og så en styrking av Nordflåten som svaret mot disse truslene.¹² Det er verdt å merke seg Nordflåtens situasjon i vurderingen av disse påstandene. Som Piontkovskij (2002 [intervju]) påpekte, har Russlands sikkerhetsbilde endret seg dramatisk siden Sovjetunionens fall. Russland har erklært at landet ikke lenger ser på Vesten som en direkte trussel mot Russlands sikkerhet. Samtidig virker det åpenbart at Russlands sikkerhetsproblemer har sin kilde i indre forhold (som Tsjetsjenia-konflikten skulle vise) men også ytre, langs landets sørlige randsoner. For Nordflåtens videre eksistens er det derfor avgjørende å opprettholde det gamle fiendebildet: At Vesten (og Norge) fortsatt er en trussel Russland må forholde seg til.¹³ Det er forøvrig også svært sannsynlig at Nordflåten fortsatt virkelig ser på Vesten som en trussel. Deres oppgave er å forsvare landets interesser, og med den skepsisen som råder i Russland i forhold til Vesten er det ikke overraskende om Nordflåtens ledelse ser med argusøyne på hva de oppfatter som norsk opptrapping i nordområdene. ’Standard Operational Procedure’ kan derfor ha en stor forklaringskraft i tilfellet ”Severomorsk”. Det er dessuten viktig for Nordflåten å vise at de er handlingsdyktige. ”Severomorsk”s tokt i Fiskevernsonen er et eksempel på dette idet man her gikk sammen med fiskeriinteressene og fikk mye goodwill fra fiskerisektoren i Murmansk. Et sammenfall av interesser gjorde dette samarbeidet mulig.

Grensetjenesten

Som tidligere nevnt fikk Grensetjenesten overført kontrollmyndigheten til sjøs først i 1998 etter voldsomme organisatoriske kamper mellom denne og kontrollorganet

¹² Se kapittel 4.

¹³ Som et apropos kan nevnes at ubåten ”Kursk”, da den sank i år 2000, var med i en øvelse der Nordflåten igjen ønsket å markere seg som et bolverk mot NATO (The Economist 2003).

Murmanrybvod (Hønneland og Jørgensen 2002).¹⁴ At Grensetjenesten startet fiskerikontroll i Fiskevernsonen i 1999 trenger derfor ikke nødvendigvis ha en sammenheng med en enhetlig politikk vedtatt i Moskva. For det første hadde styrkene ikke anledning til å gjøre slikt tidligere. For det andre har det klart vært et behov for Grensetjenesten å vise at den er den nye oppgaven verdig. I diskusjonen om hvorvidt disse eller Murmanrybvod burde tillegges kontrollansvaret til sjøs var Grensetjenestens argument at kun de hadde skip og utstyr tilgjengelig for slike operasjoner. For det tredje og viktigste: Grensetjenestens primæroppgave er å vokte Russlands grenser. Som en halv-militær organisasjon ser Grensetjenesten seg selv som forsvarer av de russiske interesser.¹⁵ For Grensetjenesten blir det derfor naturlig å opptre som de russiske fiskernes beskytter snarere enn kontrollør i Fiskevernsonen. Her ser vi et typisk eksempel på at organisasjonens standardiserte handlingsprosedyrer benyttes: En gammel løsning på et nytt problem. Til slutt kan det også nevnes at det er i tjenestens interesse å være på god fot med fiskerne. Kapitalsterke fiskere har ved leilighet finansiert drivstoff til Grensetjenestens skip. Dette kommer godt med i en slunken kasse. Det synes derfor klart at Grensetjenestens handlinger i Fiskevernsonen også kan forklares utfra dens egne, snarere enn den russiske stats, interesser.

Murmansk fylke

Guvernør Jurij Jevdokimov har stått frem som en av de sterkeste talerør for en aktivisert russisk politikk på Svalbard. Han argumenterer for sikkerhetshensyn i snever (militær) forstand såvel som i et videre perspektiv (økonomisk). Ifølge den pluralistiske modellen skulle Jevdokimov gjøre dette fordi det tjener hans organisasjons, altså Murmansk fylkes, interesser. I så fall må det påvises at Murmansk virkelig har interesser på Svalbard. Utvilsomt har Murmansk interesser i Fiskevernsonen: Ca. en fjerdedel av Nordvest-Russlands fiskekvoter blir tatt i Fiskevernsonen og gir denne delen av Barentshavet stor betydning for Murmansk. Imidlertid har Jevdokimovs agitasjon vært vel så heftig i forhold til den russiske tilstedeværelsen i

¹⁴ Tilsvarende kamper fant sted også i Russlands andre fiskeriregioner.

¹⁵ Organisatorisk var Grensetjenesten inntil våren 2003 en selvstendig tjeneste. I den russiske sentral-administrasjonen er en 'tjeneste' et føderalt forvaltningsorgan sidestilt med et ministerium men uten deltakende minister i regjeringen. F.o.m. våren 2003 er Grensetjenesten organisert som en avdeling av den Føderale sikkerhetstjenesten (FSB).

Barentsburg. Som nærmeste russiske region til Svalbard kan dette i utgangspunktet synes logisk. Imidlertid er det vanskelig å se hvilke interesser Murmansk fylke faktisk har i Barentsburg. Verken arbeidskraften eller produksjonen i Barentsburg har noen åpenbar betydning for Murmansk.¹⁶ Det drives en viss russisk vitenskapelig virksomhet på øygruppen, men noen få vitenskapelig ansatte er neppe nok til å vekke Jevdokimovs interesse. Murmansk har heller intet myndighetsansvar overfor Svalbard da øygruppen jo er norsk territorium og fra russisk side sorterer under Utenriksministeriet.

Med de problemene Murmansk fylke står overfor virker det lite rasjonelt av fylket å bruke tid og ressurser på et så perifert område som Svalbard. Ifølge en høytstående tjenestemann i Murmansk fylkesadministrasjon har verken Murmansk som fylke eller dets befolkning noen som helst interesser på Svalbard (NN4 2003 [intervju]). Derimot kan Jevdokimov som politiker med føderale ambisjoner ha store interesser der. Nasjonalistisk retorikk kan ofte vise seg opportunt. Det er behagelig å finne syndebukker, især i dårlige tider. Ved å skildre problematikken i Svalbard-området som en strid mellom to nasjoner snarere enn mellom næring og miljø, får Jevdokimov (og mange andre) skapt det inntrykket at Norge forsøker å gjøre livet surt for russerne. På den måten manes folket til samhold i en vanskelig situasjon. Jevdokimov har en personlig interesse av å markere seg som en sterk leder, både i forhold til egen befolkning, men også i forhold til Moskva. En slik taktikk forklares dårlig ved hjelp av den pluralistiske modellen, i den grad Jevdokimovs handlinger ikke er i overenstemmelse med interessene til Murmansk fylke. Handlingene er ment å trekke oppmerksomheten bort fra hjemlige problemer og minner mer om et teater enn om reell politikk. Dette er hva Skak (1996:186) kaller *dramatisk aktør-modellen*. Etter denne modellen er det kun aktøren personlig som har nytte av en gitt handling, men samtidig må handlingen, for å ha noen effekt, ha en viss popularitet i befolkningen. At det er symbolpolitikk fra Jevdokimovs side, viser også det faktum at han så godt som aldri nevner Svalbard med ett ord i møte med norske myndigheter.¹⁷

¹⁶ Gruvearbeiderne i Barentsburg blir rekruttert fra Sør-Russland, Sibir og Ukraina, og kullproduksjonen går til det vest-europeiske markedet.

¹⁷ Ifølge Norges Generalkonsul i Murmansk F. Arthur (2003 [intervju]).

I forhold til Moskva kan likevel den pluralistiske modellen forklare noe. Jevdokimov har i stor grad vært med til å sette fokus på nordområdene generelt. Ved å peke på at det også finnes utenrikspolitiske grunner til å satse mer i nord, får han lettere gehør i Moskva. All oppmerksomhet er som kjent bra, og etter en lengre periode med hva som ble oppfattet som neglisjering fra Moskvas side, var det viktig å påkalle sentralregjeringens interesse for nordområdene.

I Fiskevernsonen har Murmansk som nevnt store økonomiske interesser, men virksomheten her styres fra føderalt hold. Uttalelser fra Jevdokimov går i samme retning som på Svalbard: At Norge forsøker å ta seg til rette og bevisst forsøker å fordrive russerne ut av sonen. Men i motsetning til på Svalbard har Murmansk en klar økonomisk interesse i Fiskevernsonen. I tilfellet Fiskevernsonen kan derfor den pluralistiske modellen forklare Jevdokimovs uttalelser. I den grad det er avtalt spill mellom Jevdokimov og Moskva kunne politikken forklares med ERA-modellen, men det virker klart at Jevdokimov øver press mot Moskva i denne saken. Samtidig er det åpenbart at noen av uttalelsene kan forstås som et forsøk på å gjøre seg populær blant fiskerne og befolkningen forøvrig. Dette er de såkalte hjemlige interessene jeg var inne på i kapittel 2. Forøvrig bygger det økonomiske argumentet på feil informasjon, som jeg har argumentert for tidligere.

Fiskerikomiteen

Fiskerikomiteens leder Jevgenij Nazdratenko har vært særlig aktiv i Svalbard-politikken. Han gikk meget hardt ut mot Norge etter ”Tsjernigov” og har dessuten engasjert seg i et prosjekt om bygging av fiskemottak og foredlingsfabrikk i Barentsburg. Fiskemottaket påstås å være kommersielt interessant da det ligger nært råstoffet og da Barentsburg har ledig kvinnelig arbeidskraft. Men en vel så viktig grunn er nok heller Russlands behov for å finne andre næringsveier på Svalbard. I så fall snakker vi ikke om rasjonell handling fra Fiskerikomiteens side, men snarere en styrt politikk fra sentralregjeringen, altså innenfor ERA-modellens rammer.

Fiskerikomiteen er Russlands svar på et fiskeridepartement. Dens oppgaver er å koordinere landets fiskeripolitikk samt fastsette og fordele fiskerikvoter. Under Nazdratenkos ledelse har det oppstått tette bånd mellom Komiteen og næringen, som

forøvrig av Russlands innenriksministerium i januar 2003 ble erklært å være en av landets mest kriminelle næringer (*murfish.ru*, 2003). Nazdratenko har også en fortid som en meget kontroversielle guvernør. Fra flere hold har det blitt hevdet at han er en av landets mest korrupte politikere og styrte Primorskij-regionen som sitt føydale fyrstedømme mellom 1993 og 2001. Han var likevel populær i store deler av befolkningen og spilte på en uhemmet nasjonalisme.¹⁸ Dette har han videreført som leder av Fiskerikomiteen. Han benytter åpenbart nasjonalistisk agitasjon som avledningsmanøver og passer godt til *dramatisk aktør*-modellens rammer. På den annen side skiller ikke Nazdratenkos uttalelser i substans seg vesentlig fra andres innen fiskerinæringen, jf. diskursanalysen i forrige kapittel.

Fiskerinæringen

Fiskerinæringen har siden sent nittital og særlig etter ”Tsjernigov”-episoden høylytt hevdet at de blir urettferdig og diskriminerende behandlet av Kystvakten og følgelig krevet beskyttelse og støtte fra russiske myndigheter. De har sågar finansiert drivstoff til Grensetjenestens kontrollskip og Nordflåten ”Severomorsk” for å få denne støtten. Det høres paradoksalt ut at næringen ber om økt kontroll av seg selv, men som vi så ovenfor foretrekker de russisk fremfor norsk kontroll. Næringen har de siste årene i økende grad blitt dominert av et fåtall sterke økonomiske aktører og har derfor kunnet opptrå mer overbevisende og selvbevisst. Samtidig har kampen om fiskekvoter hardnet til innad i Russland. Etter Sovjetunionens fall har den russiske fiskeflåten ikke hatt mulighet til å gå på verdenshavene. Selv om også flåten har blitt mindre de siste årene, er det i dag ifølge Fiskerikomiteen en betydelig overkapasitet på skip. Dette gjør eventuelle konflikter mer tilspisset enn ”normale” forhold skulle tilsi. Ved å fremstille konflikten med Kystvakten som en konflikt mellom nasjoner snarere enn mellom næring og forvaltning, har fiskerne effektivt fått de russiske myndigheter på sin side. For næringen er dette rasjonell handling på kort sikt: Mer fisk gir mer penger. Men kvotene er de samme, uavhengig av om trålerne blir kontrollert av russiske eller norske myndigheter. Det økonomiske aspektet er derfor til stede kun hvis russisk kontroll er

¹⁸ Blant annet talte han Moskva midt imot i en sak om to omstridte øyer i Amur-elven på grensen til Kina. I følge hans kone var Nazdratenko den eneste som forsvarte nasjonens interesser i denne saken. Øyene ble imidlertid værende på kinesisk side av grensen (Fjodorova 2002).

mindre effektiv enn norsk. Om vi antar at russiske fiskere følger loven, har konflikten med Kystvakten intet økonomisk aspekt. Politikken deres er i så fall irrasjonell.

Statsdumaen

Å føre opp Statsdumaen som viktig aktør i Svalbard-politikken ville være å overdrive dens rolle på Svalbard spesielt, men også i utenrikspolitikken generelt. Men Statsdumaen er en arena der aktørene kan vise seg uten store kostnader. I det russiske statsapparatet spiller parlamentet en mindre rolle enn hva som er vanlig i konsoliderte demokratier. Statsdumaen er derfor i stor grad en arena for symbolpolitikk.¹⁹

Representant Kosatsjovs²⁰ uttalelser mot Norge gjenspeiler ikke nødvendigvis stemningen i Dumaen som helhet (sannsynligvis er det de færreste der som har satt seg inn i Svalbard-politikken), men hans standpunkter faller godt inn i den tildels nasjonalistiske stemningen som råder i Dumaen. Pivnenkos²¹ uttalelser er kanskje enda mer typiske: Samtidig som hun viser stor indignasjon overfor norsk politikk i nordområdene avslører hun en enda større uvitenhet om hva som faktisk foregår.²² Indignerte utfall mot ”de andre” er imidlertid noe som passer godt for politikere med ambisjoner om gjenvalg. I forhold til ”Svalbard-politikerne” i Statsdumaen ser det derfor ut til at dramatisk aktør-modellen er den som har mest å bidra med.

Ministeriet for økonomisk utvikling og handel

Dette ministeriet huser den interdepartementale Spitsbergen-kommisjonen, hvis oppgave er å finne nye former for virksomhet på Svalbard. Som nevnt har ikke dette vært videre vellykket, både grunnet mangel på ressurser, men også grunnet motstand fra Arktikugol. Ministeriet har holdt en lav, eller ikke-eksisterende, profil i Svalbard-politikken og virker lite interessert i Svalbard overhodet.²³ Helst ville nok ministeriet ha nedlagt hele virksomheten, og de tre jeg snakket med utmerket seg ved å ikke se

¹⁹ Med dette menes likevel ikke at representantene i Statsdumaen ikke står for det de sier eller at de ikke har noen innflytelse, men i utenrikspolitikken er denne innflytelsen mer indirekte enn reell.

²⁰ Se kapittel 5.

²¹ Se kapittel 5.

²² Hun startet intervjuet med å si at ”Svalbard interesserer meg overhodet ikke!”. Dette står i en viss kontrast til de skarpe meningene hun tross alt hadde, men rimer godt med den uvitenheten hun la for dagen.

²³ Den ansvarlige sekretæren for Svalbard i ministeriet hadde svært liten kunnskap om Svalbard og innrømmet raskt at hun ikke brukte mye tid på Svalbard-spørsmål (Antonova 2002 [intervju]).

noe galt i Norges miljøpolitikk på Svalbard. Et slikt syn er som nevnt svært kontroversielt i Russland.

Ministeriet er også ansvarlig for de russiske kvoteauksjonene (inkludert kvotene i Barentshavet), et system som har tilspisset kampen om kvoter i fiskerisektoren og vært med på å vanskeliggjøre rammebetingelsene for en allerede presset næring. Om dette har fått følger for forholdet til Norge er det i så fall utilsiktet fra ministeriets side, og spørsmålet vil derfor ikke vurderes nærmere her.

6.2.3 Oppsummering

Dette kapitlet har sannsynliggjort at de russiske aktørene i betydelig grad styres av egne interesser. Organisatoriske og hjemlige interesser er vel så sterkt til stede som de nasjonale. Grensetjenesten, Nordflåten og Trust Arktikugol henviser riktignok til Russlands nasjonale interesser når de argumenterer for sin politikk, men analysen har sannsynliggjort at de er vel så opptatt av egen overlevelse. Kampen om trange budsjettmidler, kombinert med tilvante handlingsmønstre, dominerer deres adferd. For de politikerne som er engasjert i Svalbard-politikken er det en kombinasjon av hjemlige og personlige interesser som er den sterkeste drivkraften. Guvernør Jevdokimov, fiskerikomiteleder Nazdratenko og Duma-representantene har alle behov for popularitet i befolkningen og bruker nasjonalistisk retorikk for å oppnå dette. Disse politikernes utsagn forklares derfor best med dramatisk aktør-modellen. For Jevdokimov er det riktig nok viktig å påkalle Moskvas oppmerksomhet mot nordområdene, men hans retoriske bruk av Svalbard passer uansett bedre til en dramatisk aktør. Hva gjelder Utenriksministeriet blir deres Svalbard-politikk styrt av et fåtall personer med en særlig interesse for geopolitikk. Som koordinerende og overansvarlig organ kan heller ikke MID la være å ta hensyn til den allmenne folkemeningen. MID har derfor ivrig tatt de russiske fiskernes side i Fiskevernsonen og Arktikugols på Svalbard.

Kapittel 7. Diskursjon og konklusjon

7.1 Russisk Svalbard-politikk: Enhetlig eller pluralistisk?

Vi så ovenfor at enhetlig rasjonell aktør-modellen kan forklare en god del av den russiske politikken overfor Norge i Svalbard-området. Selv om vi skulle la være å tro at russisk politikk på dette området styres fullstendig sentralisert, synes de ulike utspillene og handlingene å virke samstemte.¹ Diskursanalysen viste at tankegangen og holdningen til Norge er nær sagt identisk blant alle de grupper som er engasjert i Svalbard-politikken. De russiske utspillene er dessuten tidsmessig konsentrert til samme periode og fremstår som reaksjoner på norske handlinger i Svalbard-området. I forhold til russisk utenrikspolitikk generelt i denne perioden stemmer de overens med den mer selvbevisste holdningen Russland har demonstrert, særlig etter augustkrisen i 1998. Russisk Svalbard-politikk på tidlig nittitalt var heller passiv eller preget av å bygge ned, noe som gjenspeiles i russisk nordområdepolitikk generelt denne perioden og dessuten i landets forsvarspolitikk. Russlands begredelige økonomi på nittitallet kan være en viktig forklaringsfaktor, men også det faktum at landet på denne tiden ikke ble alvorlig utfordret av Norge i Svalbard-politikken. Fraværet av eksternt press gir liten grunn til handling sålenge det heller ikke finnes interne drivkrefter.

Russisk Svalbard-politikk ser følgelig ut til å følge det tradisjonelle realistiske mønstret for utenrikspolitikk: Enhetlig og rasjonell, og som et resultat av eksterne forhold. Det er norske politiske handlinger, representert i første rekke av arrestasjonen av "Tsjernigov", samt vedtaket om nye miljøvernregler for Svalbard, som fremprovoserte de russiske initiativene rundt århundreskiftet. I den grad Svalbard ses i et sikkerhetspolitisk perspektiv skulle vi imidlertid vente en mykere holdning med Putins vestvennlige utenrikspolitikk. Men som jeg argumenterte ovenfor, kan Russland ha hatt gode grunner til å føre en tøffere linje overfor Norge i Svalbard-spørsmålene enn den generelle utenrikspolitiske kursen skulle tilsi.

¹ Jeg fikk selv føle hvor stor kontroll Moskva faktisk har med (noen av) sine organer i regionene. F.eks. fikk jeg skriftlig svar fra Grensetjenesten i Murmansk at et møte med dem ikke ble ansett som passende all den tid jeg i desember 2002 hadde møtt representanter for russisk UD. De hadde altså full informasjon om hvor og når jeg var der og der, og hvem jeg snakket med.

Det som derimot kan synes noe irrasjonelt er størrelsen på den russiske tilstedeværelsen på Svalbard. Om hensikten er rent defensiv, altså å påse at Norge ikke bryter Traktatens artikkel 9, skulle f.eks. en liten forskergruppe og eventuelt et par diplomater være tilstrekkelig. Om hensikten har et offensivt aspekt i tilfelle en konflikt, er det vanskelig å se hvilken nytte noen gruvearbeidere kan utføre. Russerne følger tydeligvis samme resonnet som Norge og prøver å holde en viss balanse i forhold til den norske befolkningen - for sikkerhets skyld. Sikkert er i alle fall at skal man kunne forsvare noen privilegert posisjon på Svalbard vis-à-vis andre signatarmakter må man opprettholde en større aktivitet enn disse. Men i så fall er det ikke så mye sikkerhetspolitisk relaterte avveininger som ligger til grunn som det er geopolitiske.

Den pluralistiske modellen viste imidlertid at ikke all russisk Svalbard-politikk nødvendigvis er resultert av eksterne forhold. Vi så tvert i mot at de russiske aktørene hver for seg har hatt gode grunner til å opptre som de har gjort (og gjør) i Fiskevernsone. Logikken skissert i den pluralistiske modellen blir fulgt i høy grad. Organisasjoner forfølger sine egne mål uavhengig av statens eller folkets interesser. At de forfølger egne målsetninger er imidlertid ikke til hinder for å argumentere ut fra eksterne forhold. Tvert i mot kan man si at Norge har hjulpet dem ved å gi påskudd for sine handlinger.² Når dét er sagt har resultatet av den russiske Svalbard-politikken uansett blitt en relativt ensartet politikk da aktørene har funnet hverandre i et interessefellesskap. At så er tilfelle må i stor grad sies å være resultat av et ”heldig sammentreff” snarere enn en planlagt politikk. Analysen viste også at rent personlige interesser er dominerende hos enkelte aktører. Dramatisk aktør-modellen har bedre enn de to andre modellene forklart visse politikeres Svalbard-utsagn, men også ”dramatikerne” er på linje med den generelle russiske Svalbard-diskursen.

Oppgaven satte seg som mål å besvare to hypoteser, der den ene antar at den russiske Svalbard-politikken er en respons på eksterne faktorer, mens den andre antar at Svalbard-politikken styres av interne drivkrefter. Analysen har vist at begge faktorer

² Arktikugols tilfelle er et unntak idet den norske trusselen mot selskapet var reell: Skulle norsk miljøpolitikk fått gjennomslag som opprinnelig tiltenkt, ville Arktikugols fremtid sett mørk ut. For gruveselskapet var det derfor avgjørende å bruke den innflytelse de kunne, både på norske og russiske myndigheter, til å finne en løsning på gruedriftens fremtid i Colesdalen.

har vært til stede. Den russiske Svalbard-politikken er i stor grad reaksjonsrettet, men samtidig har interne grupper og individer forfulgt egne interesser. Analysen viste også at den russiske politikken over tid er svært stabil når det gjelder de geopolitiske vurderingene. Men om de økonomiske aktørene i Fiskevernsonen en dag skulle finne ut at den norske forvaltningen er i deres interesse, er det sannsynlig å tro at deres agitasjon vil endres i en mer norsk-vennlig retning. Hvis så skulle skje, hvilket ikke er usannsynlig, vil antakelsen om at økonomiske politikk er mindre stabil enn geopolitikk, bekreftes. ERA-modellen har følgelig større forklaringskraft i "high politics"-feltet enn innen økonomiske interessespørsmål.

Det kan derfor konkluderes med at politikken i Fiskevernsonen domineres av interne drivkrefter, mens tilstedeværelsen i Barentsburg i større grad er vurdert etter eksterne forhold. Til tross for dette skillet har konfliktene med Norge henholdsvis på Svalbard og i Fiskevernsonen store likhetstrekk i argumentasjon såvel som i tidspunkt.

Både på Svalbard og i Fiskevernsonen er det en konflikt om prinsipper for styringen av området. Men fiskeriinteressene er, på feil grunnlag, berørt av den pågående konflikten mellom Norge og Russland om Fiskevernsonens status. At fiskeriaktørene oppfatter Kystvaktens arbeid for å være rettet mot dem, er et irrasjonelt trekk ved deres virkelighetsoppfatning. De russiske aktørene er tydeligvis ikke godt nok informert om motpartens (som egentlig ikke er noen motpart, men som oppfattes sånn) intensjoner.

De rasjonalistiske tilnærmingene ville ikke alene være i stand til å fange opp dette poenget. Derfor har diskursanalysen også i denne sammenheng vist seg å være et nyttig bidrag, i det den viste at fiskeridiskursen henger nøye sammen med den overordnede øst-vest-diskursen i Russland. "Tsjernigov"-episoden kom som et resultat av et klart og grovt lovbrudd, men de russiske trållerrederiene har likevel klart å vri spørsmålet til en konflikt mellom Russland og Norge og dermed effektivt fått russiske myndigheter på sin side. At "Tsjernigov"-saken dukket opp samtidig med diskusjonen om miljøvernreglene på Svalbard, har tilspisset konflikten mellom Russland og Norge i større grad enn man normalt skulle anta og gjort det enklere for de russiske fiskerne å få myndighetenes støtte. Mens man i Norge ikke på noen måte har sett disse to sakene i sammenheng, har aktørene på russisk side ikke kunnet unngå å se det som for dem

fremstår som et mer enn mistenkelig sammenfall mellom en aktivisert norsk politikk i Fiskevernsonen og ditto på Svalbard-øygruppen. Den dype skepsisen russerne har i forhold til nær sagt alt hva Norge foretar seg ble i Svalbard-området ikke bare opprettholdt, men også videreutviklet. Derfor ble reaksjonene så sterke.

I oppgaven har jeg benyttet meg av tre analytiske tilnærminger; to basert på tanken om den rasjonelle aktør, og en som ser på kontekst og oppfatninger. Analysen viste at selv om Russlands Svalbard-politikk kan forstås og gis mening ved å se på landet som en enhetlig rasjonell aktør, kan ERA-modellen ikke gi en fullgod forklaring. Den pluralistiske modellen (og dramatisk aktør-modellen) sannsynliggjorde at det i stor grad er interne drivkrefter som er avgjørende i de russiske aktørenes Svalbard-relaterte aktiviteter, også i den grad de forholder seg til Norge. De interne drivkreftene hindrer imidlertid ikke aktørene i å gjøre flittig bruk av eksterne forhold i sin retorikk. Norge har vist seg som en svært anvendelig syndebukk.

Likevel viste analysen at de to rasjonalistiske modellene ikke kan forklare alt. De er ikke i stand til å vise konteksten russisk Svalbard-politikk blir behandlet i, og de er heller ikke i stand til å vise hvilken gjennomslagskraft en viss type argumenter har i forhold til andre. Derfor har diskursanalysen vist seg å være et fruktbart hjelpesperspektiv for å forstå russisk Svalbard-politikk. Diskursanalysen har vist hvilken kontekst ulike spørsmål blir oppfattet i, og som vi så er dette avgjørende for hvilken politikk som faktisk blir ført. De rasjonalistiske modellene har god forklaringskraft i den grad aktørene virkelig handler rasjonelt, men i de tilfeller der rasjonaliteten mangler har diskurstilnærmingen vist sin sterke side. Kombinasjonen av de to tilnærmingsmåtene har derfor vist seg å slå heldig ut.

7.2 Hva så?

I denne oppgaven har jeg spurt hvilke drivkrefter som ligger til grunn for den russiske Svalbard-politikken. Jeg skal ikke pretendere å ha gitt en uttømmende analyse av alle de forklaringsfaktorer som kan ha vært til stede. Kildetilgangen har som nevnt vært begrenset, og hvis russiske og norske myndigheter hadde åpnet sine arkiver ville sikkert nye momenter kommet for en dag. Egne kapasitetsbegrensninger og manglende

imøtekommenhet fra organisasjoner som Grensetjenesten og Nordflåten har hindret meg i å få en full oversikt over disse og andres interne beslutningsprosedyrer. Ikke desto mindre har jeg sannsynliggjort hvorfor Svalbard-aktørene handler som de gjør.

Denne oppgaven har fokusert på *endringer* i russisk Svalbard-politikk. Noen vil sikkert sette et spørsmålstegn ved dette valget da analysen viste at den russiske Svalbard-politikken er vel så mye preget av *stabilitet*. Det er påfallende hvor lite dagens russiske tenkning om Svalbard skiller seg fra den sovjetiske under den kalde krigen, eller den før-revolusjonære for den saks skyld. I et sikkerhetspolitisk perspektiv gjelder det samme som før: At utenlandske stater ikke får mulighet til å etablere militære baser på øygruppen. Moderne våpenteknologi eller endringer i det internasjonale miljøet, såvel som revolusjoner og regimeskifter innad i Russland, har ikke fått betydelige følger for dette faktum. Antakelsen om at Sovjetunionen klarte seg fast på Svalbard på grunn av den kalde krigen er derfor i beste fall tvilsom – i hvert fall er den langt fra utfyllende. At jeg likevel har fokusert på endringer, skyldes for det første at russisk utenrikspolitikk generelt har endret seg betydelig siden 1991. For det andre skyldes det at økonomiske interesser har blitt mer fremtredende i russisk politikk generelt i samme periode, og for det tredje skyldes det at *temperaturen* i Svalbard-politikken har beveget seg ganske betydelig de siste årene. Dette må sies å være mot normalt.

Hva kan vi så vente av russisk Svalbard-politikk i tiden fremover? Når det gjelder hovedpremisset, den geopolitiske faktoren, kan vi neppe vente store endringer. Russisk tilstedeværelse på Svalbard har kommet for å bli. Derimot er det grunn til å tro at den russiske holdningen til norsk Svalbard-politikk vil bli mer avslappet. Russerne har også tidligere vist at de kan komme med krasse uttalelser og erklæringer, men likevel være pragmatiske i det praktiske samarbeidet. På Svalbard har de tidvis vært meget krasse i sin kritikk av norske myndigheter, men likevel samarbeidet nært og godt med Sysselmannen (Ingerø; Mardanov 2003 [intervjuer]). Når konflikten nå ser ut til å løse seg og Russland likevel får sin kullgruve i Colesdalen vil stormen etter miljøloven raskt legge seg. Bare russerne får drive på under rimelige vilkår har de intet behov for å heve støynivået, om de er aldri så uenige med miljølovens prinsipper.

Det samme gjelder i Fiskevernsonen: Til tross for tallrike erklæringer tar russiske fiskere fortsatt imot Kystvaktens inspektører og følger deres anbefalinger og råd (Zachariassen 2003 [intervju]). Når det stod på som verst så det en stund ut til at hele regimet i Fiskevernsonen kunne bryte sammen. Som nevnt ville dét verken være i norsk eller russisk interesse. Bråket “Tsjernigov”-episoden førte med seg er allerede i ferd med å legge seg, selv om stemningen fortsatt er noe mer mistenksom enn tidligere. Men som nevnt ovenfor er Kystvaktens hensikt ikke å presse russerne ut av Fiskevernsonen, men å påse at fiskerireglene etterfølges. Hvis og når denne erkjennelsen tar feste i russiske fiskerikretser, vil også russisk politikk i området få en mer dempet karakter.

Jeg argumenterte for at interne drivkrefter er avgjørende for viktige sider av Svalbard-politikken. Utviklingen i russisk Svalbard-politikk avhenger følgelig av hvordan det russiske samfunnet selv vil utvikle seg. I så fall er det grunn til å være optimistisk. Etter rubelkrisen i 1998 har økonomien i Russland gått oppover – de siste årene med en gjennomsnittlig vekst på rundt 6-8 prosent i året. Sammen med et mer stabilt politisk styre og mer stabile rammebetingelser for fiskerisektoren skulle dette borge for en forutsigbar politikk. Et land som er trygg på seg selv er også mer forutsigbart, og dess bedre det vil gå i Russland, dess bedre er det grunn til å tro at dets forhold til Norge vil utvikle seg. Når det går dårlig hjemme, skylder man på andre. Når det går godt, tar man ansvaret selv. Dette lille paradokset er typisk for de fleste samfunn, og gjelder også for Russland.

Derfor kom både miljøloven og “Tsjernigov”-episoden på det verst tenkelige tidspunkt. At de kom samtidig gjorde saken desto verre, og fikk Russland til å tro at Norge fører en gjennomtenkt offensiv linje i Svalbard-politikken. At Norge har blitt mer offensiv i nordområdene er riktig nok, men i motsetning til hva russerne tror, tyder de to hendelsene nettopp på at Norge *ikke* er den enhetlige, rasjonelle aktøren Russland skal ha det til. Dét kunne også være et interessant studieemne, men går utenfor denne oppgavens rammer.

Litteratur og kilder:

- Aftenposten (1996): 'Forsvaret uvitende om russernes base på Svalbard'. 19. desember.
- Aftenposten (1998): 'Russere fisker ulovlig ved Svalbard'. 13. juli.
- Aftenposten (1998): 'Russisk fiske i vernesonen bekymrer UD'. 12. juli.
- Aftenposten (1998): 'Russerne ute av Svalbardsonen'. 13. juli.
- Allison, Graham T (1969): "Conceptual models and the Cuban missile crisis", *American Political Science Review: Quarterly Journal of the American Political Science Association*, 63(3): 689-718.
- Allison, Graham T (1971): *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. Boston: Little, Brown.
- Andersen, Svein G. (1997): *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Arlov, Thor B. (1996): *Svalbards historie*. Oslo: H.Aschehoug & Co. (W.Nygaard).
- Babajeva, Svetlana (2001): "Tsjorno-belyj forpost. Strategitsjeskie interesy Rossii lezjat ugljom v vetsjnoy merzlotte", *Izvestija*, 17. oktober.
- Balijev, Aleksej (2001): "Ostrov pretknovenija", *Rossijskaja gazeta*, 14. juni.
- Berthelsen, Ole (2002): "Russisk krigsskip mot Svalbard", *Nettavisen*, 21. juni [online]. www.nettavisen.no/servlets/page?section=99&item=220221
- Bolytsjev, Pjotr (2002): "Russian fisheries inspectors off to Spitsbergen", *Intrafish*, 22. mars [online]. www.intrafish.com/article.php?articleID=21762
- Dahl, Ottar (1994): *Grunntrekk i historieforskningens metodelære*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Denisenko, Jelena (2002): "Nazad, v budusjtsjee. Vozvrasjtsjenie Rossii na Sjpitsbergen natsjinaetsja s nauki", *murman.ru*, 13. mai [online]. www.murman.ru/expertnw/13-05-2002.shtml
- Dmitrijev, Vladimir (2002a): "Tsjto stoit za "Tvjordym namerenijem"?", *Nord-West Kurjer*, april.
- Dmitrijev, Vladimir (2002b): "Zona osobogo rezjima", *Nord-West Kurjer*, juli.
- Ekeberg, Liv (2002): "Krigsskip ut av vernesonen", *Nettavisen*, 25. juni [online]. www.nettavisen.no/servlets/page?section=99&item=220685

- Elster, Jon 1986: "Introduction", kapittel 1 i Elster, Jon (red.) *Rational Choice*, Oxford: Blackwell Publishers
- Farutin, Andrej (1998): "Sjto nam delat so Sjpitsbergenom", *Nezavizimaja gazeta*, 27. november.
- Fjodorov, Andrej m.fl. (2002): "Interesy Rossii na Severe Jevropy: V chëm oni?", i *Strategija dlja Rossii: 10 let SVOP*. Moskva: Vagrius.
- Fjodorova, Olga (2002): "Zjizn' s ekstremalami", *Profil*, 16. desember.
- Foucault, Michel (1972): *The Archeology of Knowledge*. London: Tavistock.
- Foucault, Michel (1980): *Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings*. New York: Pantheon.
- Gazeta.ru (2003a): 'Kasjanov: Rossija i NATO mogut sformirovat' jedinuju organizatsiju'. 08. september [online]. <http://www.gazeta.ru/lenta.shtml?276584#276584>
- Gazeta.ru (2003b): 'Rossija zanjala 121 mesto v reitinge "Svobodnoj pressy"'. 10. september [online]. <http://www.gazeta.ru/lenta.shtml?277032#277032>
- Getmanskij, Konstantin, Gennadij Tsjarodejev og Aleksandr Tsjujkov (2002): "Voennye morjaki pomogut rybakam", *Izvestija*, 23. juni.
- Godzimirski, Jakub M. (2000): *Russian National Security Concepts 1997-2000. A comparative analysis*. Oslo: Den norske Atlanterhavskomit .
- gov.murman.ru (2003): 'Gubernator Murmanskoj oblasti Jurij Jevdokimov obespokojen "intensivnostju issledovatel'skikh rabot v zapadnom sektore Arktiki so storony Norvegii i SShA"'. 14. januar [online]. <http://gov.murman.ru/press/14-01-2003.shtml#12:04>
- Hajer, Maarten A. (1995): *The politics of environmental discourse: ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.
- Haugan, Marthe (2001): *Nye tider – ny politikk? Norsk svalbardpolitikk under og etter kald krig*. Trondheim: Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet, Institutt for sosiologi og statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Holtmark, Sven G. (1999): *Norge og Soyjetunionen – bilateralisering og fellesstyre*. Oslo: Den norske Atlanterhavskomit .
- Huntington, Samuel P. (2002): *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. London: The Free Press.
- Hønneland, Geir (1998): "Compliance in the Fishery Protection Zone around Svalbard", i *Ocean Development & International Law*, 29:339-360. London: Taylor and Francis.

- Hønneland, Geir (2003): *Russia and the West. Environmental co-operation and conflict*. London: Routledge.
- Hønneland, Geir og Anne-Kristin Jørgensen (2002): "Implementing International Fisheries Agreements in Russia. Lessons from the Northern Basin", *Marine Policy*, 26(5): 359-367.
- Jegorova, Larisa (1999): "Tikhaja vojna vokrug Sjpitsbergena", *Nezavizimaja gazeta*, 10. november.
- Jentoft, Morten (2002): "Svalbard-sonen – russerne viser muskler", *NRK* 12. november [online]. <http://www.nrk.no/programmer/tv/brennpunkt/2292762.html>
- Jervis, Robert (1998): "Realism in the Study of World Politics", *International Organization*, vol. 52, nr 4: 971-991.
- Jevdokimov, Jurij (1997): "Sjpitsbergen – eto geopolitika! Tsjem obernetsja dlja Rossii poterja strategitsjeskogo severnogo forposta", *Literaturnaja gazeta*, 15. oktober.
- Jevdokimov, Jurij (1999): "Interesy Rossii v Arktike nosjat strategitsjeskij kharakter", *Krasnaja zvezda*, 6. mai.
- Jevdokimov, Jurij (2002): "Blesk i nisjtsjeta rybnykh auktsionov", *Rybolobstvo Rossii*, 27. mars.
- Jørgensen, Anne-Kristin (1999): *Norsk og russisk fiskerikontroll i Barentshavet – en sammenligning med hensyn til effektivitet*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- KPRF (2003): 'Polnyj spisok kandidatov KPRF na vybory v Gosudarstvennuju Dumu RF'. 9. september [online]. http://www.kprf.ru/party_news/18172.shtml
- Krasner, Stephen D. (1978): *Defending the National Interest*. Princeton: Princeton University Press.
- Krasner, Stephen D. (1982): "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", *International Organization*, vol. 36, nr. 2:1985-206.
- Ljasjtsjenko, Aleksej (2002): "Pristal'nyj vzgljad", *Krasnaja zvezda*, 12. november.
- Majboroda, Jekaterina (2001): "Rossijskoe prisutstvie na Sjpitsbergene – vaznyj geopolititsjeskij faktor", *Rosbalt*, 27. april [online]. www.rosbalt.ru/print/print?cn=8754
- Majboroda, Jekaterina og Pavel Zjitznjuk (2001): "Kreml, Sjpitsbergen, FPS: 'ryba!'", *Rosbalt*, 18. juli [online]. www.rosbalt.ru/print/print?cn=14739

- Malnes, Raino (2003): "God og dårlig samfunnsforskning: Mer presisjon nødvendig", *Aftenposten*, 9. september.
- Mathisen, Trygve (1951): *Svalbard i internasjonal politikk 1871-1925*. Oslo: H. Aschehoug & Co. (W. Nygaard).
- Militærbalansen 2002/2003*. Det internasjonale institutt for strategiske studier. Den norske Atlanterhavskomiteé.
- Moe, Arild (1983): *Utenrikspolitiske rammebetingelser og norsk Svalbard-politikk*. Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt.
- Morjak Severa (2003): 'Auktsion – potsjva dlja prestupnosti'. 26. februar.
- Motsak, Mikhail V. (2000): "O natsional'nykh interesakh Rossii v Arktike", *Voennaja mysl'*, nr 6:8-10.
- Moy, Ragnhild (2002): "- For mildt behandlet i forhold til russerne", *Aftenposten*, 18. november.
- Murfish.ru (2001): 'Na Sjipitsbergene planirujetsja sozdat' rossijskoe rybopererabatyvajusjtsjeje proizvodstvo'. 12. juli [online]. <http://www.murfish.ru/cgi-bin/news/print.cgi?num=00476>
- Murfish.ru (2003): 'Pod osobyj kontrol'. 17. januar [online]. <http://www.murfish.ru/cgi-bin/news/print.cgi?num=02851>
- Neumann, Iver B. (2001): *Mening, materialitet, makt: En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nikiforova, Jelena (2002): "Jevgenij Nazdratenko: Osvojenije resursov mirovogo okeana – objazatel'noe uslovie rassjirenija syrevoj bazy", *Moskovskaja pravda*, 18. februar.
- Nordlys (2003): 'Made in Barentsburg'. 5. april.
- NRK (2002): 'Russisk torsk tar over'. 19. juni [online]. http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/nrk_nordland/1935223.html
- Pedersen, Torbjørn (2003a): "Tar Colesdalen ut av verneplanen", *Svalbardposten*, 4. juli.
- Pedersen, Torbjørn (2003b): "- Viktig for Russland", *Svalbardposten*, 18. juli.
- Pedersen, Torbjørn (2003c): "Den siste verneplanen?", *Svalbardposten*, 11. juli.
- Pravda online (2002): 'Russians rehabilitate their Spitsbergen stations', 5. juli [online]. http://english.pravda.ru/society/2002/07/07/31897_.html
- Pursiainen, Christer (2000): *Russian Foreign Policy and International Relations Theory*. Ashgate: Aldershot.

- Rapp, Ole Magnus (1999): "Sesjon på Svalbard avlyst", *Aftenposten*, 27. februar.
- Rapp, Ole Magnus (2002): "Russerne vil bore etter olje på Svalbard", *Aftenposten*, 2. juli.
- Rosbalt (2001a): 'Gubernator Murmanskij oblasti Jurij Jevdokimov podderzhivaet dejstvija MID Rossii v otnoshenii Norvegii v svjazi s arestom rossijskogo traulera "Tsjernigov"'. 26. april [online].
<http://www.rosbalt.ru/print/print?cn=8604>
- Rosbalt (2001b): 'MID trebet osvobozhdenija rossijskogo suda'. 25. april [online].
<http://www.rosbalt.ru/print/print?cn=8583>
- Rosbalt (2001c): 'Korabl "Makejevka" natsjal patrolirovanije spornykh raionov rossijsko-norvezjskoj akvatorii Barentseva morja.' 19 oktober [online].
<http://www.rosbalt.ru/print/print?cn=22558>
- Rosbalt (2002): 'Diskretidatsija rossijskikh rybakov vygodna Norveii, sjtsjitaet direktor Murmanskogo tsentra delovogo sotrudnitsjestva i razvitija Georgij Tisjkov'. 22. august [online]. www.murfish.ru/cgi-bin/news/kpbynum.cgi?num=02194
- Sakwa, Richard (1998): *Soviet Politics in Perspective*. London og New York: Routledge.
- Sakwa, Richard (2002): *Russian Politics and Society*. London og New York: Routledge.
- Sjtsjeglov, Konstantin (2003): "V zone strategitsjeskikh interesov Rossii", *Rossijskaja Federatsija – segodnja*, 10. mars.
- Skak, Mette (1996): *From Empire to Anarchy. Postcommunist Foreign Policy and International Relations*. London: Hurst & Company.
- Smolovskij, A.G. (1997): "Rossii nuzhna mirnaja Arktika", *Mir okeanam*, 11. desember
- Stavnitser, M. (1948): *Russkie na Sjpitsbergene*. Moskva: Glavsevmorputi.
- Steinfeld, Hans-Wilhelm (2002): *Norge trenger ny Russland-strategi*. Upublisert manus.
- Sundheim, Øyvind og Gunnar Sætra (2001): "'Tsjernigov' aksepterer bot og inndragning", *Nordlys*, 24. april.
- Svalbardposten (2001): 'Trusten fikk globus der Svalbard var russisk'. Uke 34.
- Tamnes, Rolf (1997): "Oljealder 1965-1995", bind 6 i *Norsk utenrikspolitisk historie*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Telecom.no (2001): ' - Ingen militær kommunikasjon over SvalSat.' 13. september [online].
<http://telecom.no/arkiv/art/3522.html>
- The Economist (2003): 'Slow, inglorious death.' 6. september.
- Timtsjenko, L.D. (1992): *Sjipitsbergen: Istorija i sovremennost' (mezdunarodno-pravovoj aspekt)*. Kharkov: Osnova
- Tjønn, Halvor (1997): "Dyster fremtid for Barentsburg", *Aftenposten*, 23. august.
- Tjønn, Halvor (2001a): "Norge og Russland på kollisjonskurs", *Aftenposten*, 20. april.
- Tjønn, Halvor (2001b): "Russerne trapper opp sitt nærvær ved Svalbard", *Aftenposten*, 1. oktober.
- Tjønn, Halvor (2001c): "Mange anklager mot Norge", *Aftenposten*, 20. april.
- Tjønn, Halvor (2001d): "Trålerarrest kan spisse svalbardkonflikt", *Aftenposten*, 23. april.
- Tjønn, Halvor (2002): "Delelinjen må trolig vente", *Aftenposten*, 11. november.
- Tsivka, Jurij (2001): "Skjebnetid for russisk gruvedrift på Svalbard", *Svalbardposten*, 24. august.
- Tsjernjakov, Pjotr (2001): "Nazdratenko vojuet za rybu s norvezijsami", *Nezavizimaja gazeta*, 29. mai.
- Ulfstein, Geir (1995): *The Svalbard Treaty. From Terra Nullius to Norwegian Sovereignty*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Underdal, Arild (1984): "Can we, in the study of international politics, do without the model of the state as a rational, unitary actor?", *Internasjonal politikk* 0(0):63-79.
- Vestre, Erlend (1993): *En analyse av den amerikanske beslutningsprosessen under Gulfkrisen [1990-1991] ved hjelp av rasjonell aktør modellen og byråkratisk politikk modellen*. Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Wahl, Ingveig Holand (2000): *Forvaltning av fisket i havområdene ved Svalbard – om opprettelsen og utviklingen av et internasjonalt regime*. Tromsø: Universitetet i Tromsø, Institutt for statsvitenskap. Hovedoppgave.
- Willersrud, Aasmund (2002): "Russisk pågåenhet irriterer UD", *Aftenposten*, 20. juni.
- Østreng, Willy (1974): *Økonomi og politisk suverenitet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Østreng, Willy (1975): *Det politiske Svalbard*. Oslo: Gyldendal.
- Østreng, Willy (1982): *Traktatfortolkning og nasjonale interesser: Svalbardtraktaten av 9. februar 1920*. Lysaker: Fridtjof Nansen-stiftelsen på Polhøgda.

Offentlige dokumenter:

Lov 1920-02-09 nr 00: Traktat mellom Norge, Amerikas Forente Stater, Danmark, Frankrike, Italia, Japan, Nederlandene, Storbritannia og Irland og de britiske oversjøiske besiddelser og Sverige angående Spitsbergen (Svalbardtraktaten).

LOV-1925-08-07: Bergverksordning for Spitsbergen (Svalbard).

Lov om miljøvern på Svalbard (Svalbardmiljøloven)

Statistisk sentralbyrå (2001): *Svalbardstatistikk 2001*. Oslo-Kongsvinger.

St. meld. nr. 9 (1999-2000): *Svalbard*.

St.meld. 39 (1974-75): 9.

Foredrag:

Kvitsinskij, Julyj A. (2002): Foredrag på det russisk-norske seminaret, Utenriksdepartementet. 5. november.

Nordsletten, Øyvind (2003): Foredrag i Den norske Atlanterhavskomiteé. 9. januar.

Intervjulistte:

Antipov, Aleksandr Anatoljevitsj, Russlands konsul på Svalbard (2003): *Intervju med forf.* 18. april.

Antonova, Tatjana Vasiljevna, ansvarlig sekretær, Den interdepartementale Spitsbergen-kommisjon, Ministeriet for økonomisk utvikling og handel, Moskva (2002): *Intervju med forf.* 19. desember.

Arthur, Fredrik, Norges generalkonsul i Murmansk (2003): *Intervju med forf.* 4. mars.

Barabanov, Aleksej, leder, guvernørens sekretariat, Murmansk (2003): *Intervju med forf.* 4. mars.

Brodskij, Viktor Abramovitsj, tidligere viseavdelingsleder, Ministeriet for økonomisk utvikling og handel (2002): *Intervju med forf.* 17. desember.

Buznij, Jevgenij Nikolajevitsj, tidligere ansvarlig for eksterne relasjoner, Trust Arktikugol, Moskva (2002): *Intervju med forf.* 16. desember.

Finstad, Sissel, juridisk rådgiver, Sysselmannen på Svalbard (2003): *Intervju med forf.* 25. august.

- Fjodorov, Andrej Vladimirovitsj, tidligere viseutenriksminister, Moskva (2003): *Intervju med forf.* 13. mars.
- Galkin, Jevgenij Gennadevitsj, leder utenriksavdelingen, Murmansk fylke (2003): *Intervju med forf.* 4. mars.
- Gukov, Vasilij, visedirektør, Trust Arktikugol, Murmansk (2003): *Intervju med forf.* 5. mars.
- Gusjtsjinskij, Kirill, forsker, Barentsburg (2003): *Intervju med forf.* 18. april.
- Hermansen, Robert, direktør, SNSK, Longyearbyen (2003): *Intervju med forf.* 15. april.
- Ingerø, Odd Olsen, Sysselmann, Longyearbyen (2003): *Intervju med forf.* 16. april.
- Jevsejev, Vladimir Mikhailovitsj, leder økonomiavdelingen, Murmansk fylkesadministrasjon (2003): *Intervju med forf.* 4. mars.
- Kasatonov, Igor Vladimirovitsj, admiral, tidligere nestkommanderende i Nordflåten, Moskva (2003): *Intervju med forf.* 11. mars.
- Kosatsjov, Konstantin Josifovitsj, nestleder utenrikskomiteen, Statsdumaen, Moskva (2002): *Intervju med forf.* 19. desember.
- Mardanov, Vadim Salikhovitsj, assisterende visedirektør, Trust Arktikugol, Barentsburg (2003): *Intervju med forf.* 18. april.
- Piontkovskij, Andrej Andrejevitsj, direktør, Moskvass senter for strategiske studier (2002): *Intervju med forf.* 17. desember.
- Pivnenko, Valentina Nikolaevna, leder, komiteen for Nord- og Fjerne Østen-problematikken, Statsdumaen, Moskva (2002): *Intervju med forf.* 20. desember.
- Prisjtsjepa, Boris Fjodorovitsj, leder, Murmanrybvod, Murmansk (2003): *Intervju med forf.* 5. mars.
- Pritsepov, Andrej Anatoljevitsj, seksjonsleder, 2. europeiske avdeling, Utenriksministeriet, Moskva (2002): *Intervju med forf.* 20. desember.
- Ruud, Morten, departementsråd, Justisdepartementet, Oslo (2002): *Intervju med forf.* 23. oktober.
- Sokolov, Vadim Vissarionovitsj, nestleder, fiskerikomiteen, Murmansk (2003): *Intervju med forf.* 5. mars.
- Sokolov, Aleksandr Leonidovitsj, tidligere gravedirektør Barentsburg, Trust Arktikugol (2002): *Intervju med forf.* 18. oktober.
- Sæbøe, Asbjørn, geolog, Norsk Hydro, Moskva (2003): *Intervju med forf.* 13. mars.

Vasiljev, Anatolij Mikhailovitsj, seniorforsker, Arktisk senter, Murmansk (2003):
Intervju med forf. 6. mars.

Zachariassen, Kenneth, nestkommanderende, KV "Svalbard" (2003): *Intervju med
forf. 30. august.*

Vedlegg: Svalbardtraktaten

Lov 1920-02-09 nr 00: Traktat mellom Norge, Amerikas Forente Stater, Danmark, Frankrike, Italia, Japan, Nederlandene, Storbritannia og Irland og de britiske oversjøiske besiddelser og Sverige angående Spitsbergen (Svalbardtraktaten).

Traktaten er ratifisert av samtlige nevnte signatarmakter og ratifikasjonsdokumentene er deponert i Paris til etternevnte tidspunkter: Nederlandene 3 sep 1920, Storbritannia 29 des 1923, Danmark 24 jan 1924, Amerikas Forente Stater 2 april 1924, Italia 6 aug 1924, Frankrike 6 sep 1924, Sverige 15 sep 1924, Norge 8 okt 1924, Japan 2 april 1925.

Traktaten er i sin helhet trådt i kraft den 14 aug 1925.

Traktaten er tiltrådt av Belgia, Monaco, Schweiz, China, Jugoslavia, Romania, Finland, Egypt, Hellas, Bulgaria, Spania, Tyskland, Hedjaz, Afghanistan, Domingo-Republikken, Argentina, Portugal, Ungarn, Venezuela, Chile, Østerrike, Estland, Albania, Tsjekkoslovakia, Polen og Sovjet-Unionen.

Art 1. De høie kontraherende parter er enig om å anerkjenne under de vilkår som er fastsatt i nærværende traktat Norges fulle og uinnskrenkede høihetsrett over Spitsbergenøgruppen, som foruten Bjørnøya eller Beeren-Eiland omfatter alle øer mellom 10 ° og 35 ° lengde øst for Greenwich og mellom 74 ° og 81 ° nordlig bredde, særlig: Vest-Spitsbergen, Nordostlandet, Barents' Øy, Edge-Øy, Kong Karls Land. Hopen eller Hopen-Eiland og Prins Karls Forland tillikemed alle de øer, holmer og skjær, som hører dertil (se det vedfødte kart).

Art 2. Alle de høie kontraherende parters skib og undersåtter skal ha like rett til fiske og jakt innen de områder som er nevnt i artikkel 1 og deres territoriale farvann.

Det tilkommer Norge å håndheve, treffe eller fastsette passende forholdsregler til sikre bevarelsen og - om nødvendig - gjenoprettelsen av dyre- og plantelivet innen de nevnte områder og deres territoriale farvann, dog så, at disse forholdsregler alltid skal anvendes likt overfor alle de høie kontraherende parters undersåtter uten nogen som helst undtagelser, forrettigheter og begunstigelser, direkte eller indirekte, til fordel for nogen av dem.

De okkupanter hvis rettigheter blir anerkjent i henhold til bestemmelsene i artiklene 6 og 7, skal ha enerett til jakt på sine grunnstykker: 1. i nærheten av boliger, hus, magasiner, verksteder og anlegg opført til utnyttelse av grunnstykket, på vilkår fastsatt i de stedlige politiforskrifter; 2. innen et område av 10 kilometer om foretagendenes eller bedriftenes hovedsæte - og i begge tilfelle under forutsetning av at de retter sig efter de forskrifter som den norske regjering gir overensstemmende med betingelsene i denne artikkel.

Art 3. Alle de høie kontraherende parters undersåtter skal i farvannene, fjordene og havnene innen de områder som er nevnt i artikkel 1 ha like rett til adgang og ophold - uten hensyn til grunn eller formål; de skal der kunne drive uhindret allslags maritim-, industri-, bergverks- og handelsvirksomhet på fullstendig like fot, forutsatt at de retter sig efter de stedlige lover og forskrifter.

De skal ha samme like adgang til å drive og utnytte alle maritime, industri-, bergverks- og handelsforetagender både til lands og i de territoriale farvann, uten at noget monopol i nogen henseende eller til fordel for noget foretagende skal kunne innføres.

Uansett de regler som måtte gjelde i Norge for kystfart skal de høie kontraherende parters skib på reise til eller fra de områder som er nevnt i artikkel 1 ha rett til å anløpe norske havner, både på op- og nedreisen, for å ta ombord eller sette i land reisende eller varer, som skal til eller kommer fra de nevnte områder - eller av hvilken som helst annen grunn.

Der er enighet om, at der ikke i nogen henseende og særlig ikke forsåvidt angår utførsel, innførsel og gjennomførsel skal pålegges nogen av de høie kontraherende parters undersåtter, deres skib og varer nogen som helst byrde eller innskrenkning som ikke kommer til anvendelse like overfor undersåtter, skib eller varer, som i Norge nyder mest begunstiget behandling, idet norske undersåtter, skib og varer i så måte likestilles med de andre høie kontraherende parters og ikke skal behandles gunstigere i nogen retning.

Der skal ikke pålegges utførselen av varer bestemt til nogen av de kontraherende makters områder nogen annen eller mere tyngende byrde eller innskrenkning enn der fastsettes for utførselen av samme slags varer til en annen kontraherende makts (deriblandt Norges) område eller til hvilket som helst annet land.

Art 4. Alle offentlige trådløse telegrafstasjoner som er eller blir opprettet med den norske regjeringens tillatelse eller efter dens tiltak i de egner som er nevnt i artikkel 1, skal alltid stå åpen på helt like fot for meddelelser fra skib av alle flagg og fra de høie kontraherende parters undersåtter på de vilkår som er fastsatt i radiotelegrafoverenskomsten av 5 juli 1912 eller fastsettes i den internasjonale overenskomst som måtte bli avsluttet istedenfor den.

Under forbehold av de mellemløselige forpliktelser som måtte følge av krigstilstand skal eiere av grunnstykker alltid kunne opsette og benytte til egen bruk apparater for trådløs telegrafering, som i private anliggender skal ha adgang til å tre i forbindelse med faste eller bevegelige stasjoner, derunder innbefattet stasjoner ombord i skib og luftfartøier.

Art 5. De høie kontraherende parter anerkjenner nytten av å oprette en internasjonal meteorologisk stasjon i de egner som er nevnt i artikkel 1. Ordningen av denne stasjon vil bli gjenstand for en senere overenskomst.

Der vil likeledes ved overenskomst bli truffet bestemmelser om de betingelser hvorunder videnskapelig forskning skal kunne drives i de nevnte egner.

Art 6. Med forbehold av bestemmelsene i nærværende artikkel skal erhvervede rettigheter som tilhører de høie kontraherende parters undersåtter anerkjennes som gyldig.

Krav som er opstått ved besiddelsestager eller okkupasjoner foretatt før undertegningen av denne traktat skal ordnes efter bestemmelsene i det vedfødte bilag, som skal ha samme kraft og gyldighet som nærværende traktat.

Art 7. Med hensyn til erhvervelse, utnyttelse og utøvelse av eiendomsrett, derunder innbefattet bergverksrettigheter, forplikter Norge sig til i de områder som er nevnt i artikkel 1, innrømme alle de høie kontraherende parters undersåtter en behandling basert på fullstendig likestilling og overensstemmende med bestemmelsene i nærværende traktat.

Ekspropriasjon kan bare skje til almennyttige formål og mot full erstatning.

Art 8. For de områder som er nevnt i artikkel 1 forplikter Norge sig til å istandbringe en bergverksordning som særlig med hensyn til skatter, gebyrer eller avgifter av enhver art og de almindelige eller særlige arbeidsvilkår skal utelukke alle forrettigheter, monopoler eller begunstigelser til fordel for staten eller for undersåtter av nogen av de høie kontraherende parter, Norge innbefattet, og sikre det lønnede personale av enhver art de nødvendige lønnsgarantier og garantier for beskyttelse av dets fysiske, moralske og intellektuelle velvære.

De skatter, gebyrer og avgifter som opkreves skal utelukkende komme de nevnte områder til gode og kan bare pålegges i den utstrekning som deres øiemed tilsier.

Forsåvidt særlig angår utførselen av mineraler har den norske regjering adgang til å pålegge en eksportavgift, som dog for de første 100.000 tons ikke må overstige 1 pct. av de utførte mineralers maksimumsverdi og derefter beregnes efter en synkende skala. Verdien skal fastsettes ved utløpet av skibningssesongen, på grunnlag av en beregning av den opnådde gjennemsnittlige fob.-pris.

Den norske regjering skal ha meddelt de andre kontraherende makter utkastet til bergverksordning 3 måneder før den trer i kraft. Hvis én eller fler av de nevnte makter innen denne frist foreslår at der foretas endringer i den, før den bringes i anvendelse, skal den norske regjering meddele disse forslag til de andre kontraherende makter for at de kan bli prøvd og avgjort av en kommisjon bestående av én representant for hver av de nevnte makter. Denne kommisjon sammenkalles av den norske regjering og skal treffe sin avgjørelse innen en frist av 3 måneder efterat den er trådt sammen. Dens beslutninger treffes med stemmeflerhet.

Art 9. Med forbehold av de rettigheter og plikter for Norge som følger av dets tiltredelse av Folkenes Forbund forplikter Norge sig til ikke å oprette eller tillate opprettet nogen flåtebasis i de egner som er nevnt i artikkel 1 eller anlegge nogen befestning i de nevnte egner som aldri må nyttes i krigsøiemed.

Art 10. Inntil de høie kontraherende parters anerkjennelse av en russisk regjering måtte gi Russland anledning til å tiltre denne traktat, skal russiske undersåtter og selskaper nyte samme rettigheter som de høie kontraherende parters undersåtter.

Krav som de måtte ha å gjøre gjeldende innen de områder som er nevnt i artikkel 1 skal, under de betingelser som er fastsatt i artikkel 6 og bilaget til denne traktat, fremsettes gjennom den danske regjering, som erklærer sig rede til å yde sin velvillige medvirkning i den anledning.

Nærværende traktat, hvis franske og engelske tekst skal være autentisk, blir å ratifisere.

Ratifikasjonsdokumentene skal deponeres i Paris snarest mulig.

De makter hvis regjering har sitt sæte utenfor Europa skal kunne innskrenke sig til å meddele den franske Republikks regjering gjennom sin diplomatiske representant i Paris at de har ratifisert, og skal i så fall oversende ratifikasjonsdokumentet snarest mulig.

Denne traktat trer, forsåvidt angår bestemmelsene i artikkel 8, i kraft, når den er blitt ratifisert av enhver av signatarmaktene, og i alle andre henseender samtidig med den i artiklen nevnte bergverksordning.

De utenforstående makter skal innbys av den franske Republikks regjering til å slutte sig til denne traktat, når den er behørig ratifisert. Denne tilslutning skal skje ved notifikasjon til den franske regjering som vil ha å underrette de andre kontraherende parter.

Til bekreftelse av dette har ovennevnte befullmektigede undertegnet nærværende traktat.

Utferdiget i Paris den niende februar 1920, i to eksemplarer, hvorav det ene tilstilles Hans Majestet Norges Konges regjering og det annet deponeres i den franske Republikks arkiv; autentiske avskrifter vil bli tilstillet de andre signatarmakter.