

Masteroppgave

NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Sivert Melgård

Delelinjeavtalen mellom Norge og Russland i Barentshavet

En utenrikspolitisk case-analyse av norsk delelinjepolitikk

Masteroppgave i Statsvitenskap

Veileder: Gunnar Fermann

Trondheim, juni 2016

Sivert Melgård

Delelinjeavtalen mellom Norge og Russland i Barentshavet

En utenrikspolitisk case-analyse av norsk
delelinjepolitikk

Masteroppgave i Statsvitenskap
Veileder: Gunnar Fermann
Trondheim, juni 2016

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Delelinjeavtalen mellom Norge og Russland i Barentshavet

En utenrikspolitisk case-analyse av norsk delelinjepolitikk.

Sivert Melgård

Masteroppgave i statsvitenskap

Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse

Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)

Trondheim, juni 2016

Abstract

This thesis is a foreign policy analysis of Norwegian policy towards the Soviet Union/Russia in the Barents sea. The intention of this study is to explore Norwegian policy in the delimitation dispute between the two countries.

The research question is: *What characterizes Norwegian delimitation dispute policy in the Barents sea? Is the policy characterized by continuity or breaks? Which external and internal conditions, interests and actors over time influenced the Norwegian formulation of goals, means and behaviour in the delimitation dispute policy towards the Soviet Union?* The last question is to be considered as the main research question in this study.

This thesis is a case study of Norwegian delimitation dispute policy and I have used document analysis to gather and process empirical material. I have used a wide spectre of primary and secondary sources including the final agreement between the two countries, research articles and newspaper articles.

In this study I find that the change in the global security image after the cold war caused a big change in the delimitation dispute. The interdependence between the two countries in utilisation of the resources in the area, the UNCLOS, organized actors with interests in the area and key decision makers in management of the government also caused the Norwegian behaviour.

My findings is that Norwegian delimitation dispute policy has been influenced by several external and internal conditions, interests and actors over time, and the formulation of goals, means and behaviour have been affected by this. A strong correlation between them, pulling in the same direction, was decisive for the Norwegian signing of a final agreement.

Key words: Foreign policy analysis, delimitation dispute, commercialization opportunities, global security, UNCLOS.

Forord

Arbeidet med denne masteroppgaven har i perioder vært slitsomt og frustrerende, men også motiverende og spennende. Først og fremst har denne perioden vært svært lærerik. Det har vært både arbeidskrevende og morsomt å jobbe med et såpass viktig og omtalt tema som delelinjeforhandlingene mellom Norge og Russland.

Jeg vil sende en takk til familien min og vennene mine som har dratt meg med ut av husets fire vegger i blant, slik at jeg har fått de nødvendige distraksjonene for å kunne se på oppgaven med nye briller. Disse visittene ut fra masterarbeidets ensomme hule har også sørget for at jeg har fått friskluft og c-vitaminer nok til å gyve løs på nok en arbeidsøkt. Jeg vil særlig takke mine foreldre som har holdt meg med kost og losji i de periodene jeg har forlatt Trondheim i søken etter best mulige arbeidsvilkår.

Videre vil jeg takke mine medstudenter på masterprogrammet i statsvitenskap. Å snakke med personer som befinner seg i samme båt er alltid betryggende og motiverende. Sjelden har uttrykket "felles skjebne, felles trøst" kommet mer til sin rett.

Jeg vil rette en stor takk til min gode venn Geir Jonny som har stilt seg disponibel til å lese gjennom en rekke utkast til tekst jeg har skrevet, og bidratt med forslag til omskrivninger.

Til slutt vil jeg rette en særlig takk til veilederen min, Gunnar Fermann, for uvurderlig veiledning gjennom den inspirerende reisen det har vært å jobbe med denne oppgaven. Takket være han har jeg kunnet skrive om delelinjeforhandlingene i et norsk utenrikspolitisk perspektiv, noe som har vært svært spennende. Han har også hevet den teoretiske, analytiske og språklige presisjonen i mitt arbeide.

Sivert Melgård

Trondheim 02.06.2016

Innhold

ABSTRACT.....	II
FORORD.....	III
INNHold.....	IV
FIGURER OG TABELLER.....	V
1 INNLEDNING.....	1
1.1 Presisering av problemstilling.....	2
1.2 Metoder for innsamling og bearbeiding av empirisk materiale.....	4
2 TEORETISKE PERSPEKTIVER INNENFOR RAMMEN AV UTENRIKSPOLITISK ANALYSE (UPA).....	6
2.1 Presisering av den avhengige variabel.....	6
2.1.1 Interesseprioriteringer (motiver og mål).....	6
2.1.2 Virkemidler.....	7
2.1.3 Atferd.....	8
2.2 Utenrikspolitisk analyse.....	8
2.2.1 Utenrikspolitisk handlingsrom.....	8
2.3 Trekke ved statseksterne omgivelser.....	9
2.3.1 Realisme.....	10
2.3.2 Internasjonal regimeteori.....	12
2.3.3 Gjensidig avhengighet.....	14
2.4 Trekke ved samfunnet / interne omgivelser.....	15
2.4.1 Liberal intergovernmentalisme.....	15
2.5 Trekke ved stats- og styringsverket.....	18
2.5.1 Byråkratisk politikkmodell.....	18
2.6 Deduktiv bro - fra teoretisk til empirisk univers.....	20
3 EMPIRISK KARTLEGGING OG PARTIELLE ANALYSER.....	22
3.1 "Gråsonen": Det omstridte området.....	22
3.2 Studiens avhengige variabel: Norsk delelinjepolitikk ovenfor Sovjetunionen/Russland fra 1970 til 2010.....	23
3.2.1 Forhandlingene frem til Gråsonavtalen (1970-1978).....	24
3.2.2 Fra Gråsonavtalen til havrettens ikrafttredelse (1978-1994).....	26
3.2.3 Fra havrettens ikrafttredelse til delelinjeavtalen (1994-2010).....	29

3.2.4	<i>Norsk delelinjepolitikk ovenfor Sovjetunionen/Russland langs tre dimensjoner (mål, middel og atferd) og i tre faser.....</i>	32
3.3	Kartlegging av de uavhengige variablene og vurdering av den enkelte hypotese opp mot relevant empirisk materiale.....	34
3.3.1	<i>Det globale sikkerhetsbildet: Faktiske forhold (X_1) og betydning for norsk delelinjepolitikk (H_1).....</i>	34
3.3.2	<i>Internasjonale regimer: Faktiske forhold (X_2) og betydning for norsk delelinjepolitikk (H_2).....</i>	37
3.3.3	<i>Kommersialiseringsmulighetene i området: Faktiske forhold (X_3) og betydning for norsk delelinjepolitikk (H_3).....</i>	40
3.3.4	<i>Organiserte interesser i samfunnet: Faktiske forhold (X_4) og betydning for norsk delelinjepolitikk (H_4).....</i>	43
3.3.5	<i>Beslutningstakere i stats- og styringsverket: Faktiske forhold (X_5) og betydning for norsk delelinjepolitikk (H_5).....</i>	45
3.3.6	<i>Oppsummering for analyse av hypoteser.....</i>	47
4	SAMMENFATTENDE ANALYSE.....	48
4.1	Sammenfattende analyse av de uavhengige variablenes påvirkning i tre faser.....	48
4.1.1	<i>De uavhengige variablenes påvirkning frem til Gråsoneavtalen (1970-1978).....</i>	48
4.1.2	<i>De uavhengige variablenes påvirkning fra Gråsoneavtalen til havrettens ikrafttredelse (1978-1994).....</i>	49
4.1.3	<i>De uavhengige variablenes påvirkning fra havrettens ikrafttredelse til delelinjeavtalen (1994-2010).....</i>	50
4.2	Faktorenes relative betydning for norsk delelinjepolitikk over tid.....	51
4.2.1	<i>Oppsummering av driverne bak norsk delelinjepolitikk.....</i>	55
4.3	Den endelige delelinjen i Barentshavet.....	56
5	AVSLUTNING.....	59
5.1	Studiens begrensninger og forslag til videre forskning.....	60
5.2	Epilog - personlige betraktninger.....	61
	Litteraturliste.....	63

Figurer og tabeller

Figur 1: Delelinjen i Barentshavet mellom det norske og russiske utgangspunktet om henholdsvis midtlinje og sektorlinje.....	3
Figur 2: Kart over Gråsonen.....	27

Tabell 1: Deduktiv bro - fra teoretisk grunnlag, til hypoteser og operasjonalisering av uavhengige variabler.....	20
Tabell 2: Mål, middel og atferd gjennom tre perioder under delelinjeforhandlingene.....	33
Tabell 3: Oversikt over analyseresultat for vurdering av hypoteser.....	47
Tabell 4: Hypotesenes forklaringskraft på norsk delelinjepolitikk oppsummert.....	56

1 Innledning

Den 15. september 2010 skrev den norske utenriksministeren Jonas Gahr Støre og den Russiske utenriksministeren Sergej Lavrov under på en bindende avtale om delelinje i Barentshavet mellom Norge og Russland. Avtalen kom svært overraskende på mange, i og med at partene hadde klart å holde den siste delen av forhandlingsprosessen hemmelig. Forhandlingene om en delelinjeavtale startet i 1970, og signeringen av en bindende avtale markerte altså slutten på en 40 år lang periode med et omstridt område i Barentshavet.

Hvorfor tok disse forhandlingene så lang tid? Den endelige delelinjen ble trukket omtrent midt mellom det opprinnelige norske kravet og det opprinnelige russiske kravet. For politikerne fra begge land var dette et bevis overfor omverdenen på det gode naboskapet som har vokst fram mellom landene. Selv om den endelige delelinjen avvek noe fra det norske utgangspunktet, ble avtalen sett på som en god avtale for Norge, og mottok hyllest fra hele det partipolitiske spekteret. Det lenge etterlengtede gjennombruddet i delelinjeforhandlingene ble sett på som en politisk suksess fra norsk hold. Dette på grunn av at man hadde lyktes i å få en avgjørelse på et av de viktigste gjenstående spørsmålene innen norsk utenrikspolitikk.

Etter Genève-konvensjonen av 1958 om kontinentalsokkelen og Havrettskonvensjonen av 1982 ble det mulig for land med kystlinjer å etablere 200 nautiske miles eksklusive økonomiske soner. Havrettskonvensjonen betraktes som havets grunnlov og regulerer hvordan stater kan bruke havet. Både Norge og Russland har ratifisert denne konvensjonen (Ulleland 2008: 13). Konvensjonen gir imidlertid ikke entydige og klare retningslinjer på hvor grensene skal gå om to soner overlapper hverandre, noe som medfører at forhandlingene om grensene mellom to stater i stor grad blir politiske. Dermed inviterer delelinjeavtalen til politisk analyse. Både Norge og Sovjetunionen opprettet sine territoriale og økonomiske soner med utgangspunkt i kontinentalsokkelkonvensjonen, men disse overlappet hverandre i Barentshavet og behovet for å bli enige om en delelinje var åpenbart stigende. Det skulle derimot vise seg å være vanskelig å komme til en enighet om delelinjen, og forhandlingsklimaet var periodevis preget av lite vilje til kompromiss fra begge parter. Likevel hadde partene nærmet seg hverandre såpass mye i 2010 at partene kom til enighet om en endelig delelinjeavtale som ble underskrevet og ratifisert året etter. Hva var det som gjorde at en avtale kunne underskrives i 2010 og ikke tidligere? Hvorfor var partene endelig villige til å inngå et kompromiss?

Jeg vil i denne studien se på hvilke forhold som kan være med på å forklare hvorfor Norge i 2010 kunne skrive under på en endelig avtale etter 40 år med forhandlinger. Jeg vil undersøke hva som har påvirket delelinjeforhandlingene på norsk side med utgangspunkt i norsk utenrikspolitikk. Delelinjeforhandlingene mellom Norge og Russland/Sovjetunionen har vært gjenstand for en rekke studier fra perioden før avtalen ble underskrevet. Hovedfokuset her har i stor grad vært på å forklare hvorfor enighet om en delelinjeavtale ikke har latt seg gjøre. Det er imidlertid få studier som tar for seg den endelige avtalen. En sentral studie som derimot gjør nettopp dette er Arild Moe og hans kollegers argumenter for at forklaringen på delelinjeavtalen måtte befinne seg på russisk side (Moe, Fjærtøft & Øverland 2011). Jeg vil i denne studien forsøke å finne forklaringer på norsk side, der Sovjetunionen/Russland som en forhandlingspartner i endring vil være en av flere faktorer som spiller inn.

1.1 Presisering av problemstilling

Bakgrunnen for denne studien er det norske utgangspunktet for en bilateral avtale med Russland om en endelig grensedragnings og samarbeid i Barentshavet. Et samarbeid som omhandler både selve havområdene og de ressurser som finnes under havbunnen. Jeg vil i denne studien se på norsk utenrikspolitikk ovenfor Sovjetunionen/Russland i Barentshavet, og undersøke hvordan fremgang og tilbakegang i forhandlingene kan forklares.

Problemstillingen jeg har valgt er som følger:

Hva kjennetegner norsk delelinjepolitikk i Barentshavet? Er politikken preget av kontinuitet eller brudd? Hvilke eksterne og interne forhold, interesser og aktører øvde over tid innflytelse på den norske formuleringen av mål, midler og atferd i delelinjepolitikken overfor Sovjetunionen/Russland?

Det siste spørsmålet i problemstillingen kan betraktes som min hovedproblemstilling. Jeg vil altså sette et hovedfokus på å forklare hva som har hatt innflytelse på norsk delelinjepolitikk i Barentshavet gjennom de 40 årene med forhandlinger. Denne forklaringsambisjonen forutsetter en forutgående kartlegging både av hvordan den norske posisjonen har utviklet seg over tid og hva som kan tenkes å ha påvirket kontinuitet og brudd i den norske delelinjepolitikken.

Bakgrunnen for valget av denne problemstillingen er det plutselige gjennombruddet på delelinjeforhandlingene som virket å ha stått mer eller mindre i stampe, selv om forhandlingsklimaet stadig bedret seg etter at Russland kom inn som forhandlingspartner etter Sovjetunionens oppløsning. Avtalen ble også sett på som særlig god fra norsk hold, og det var

overraskende for mange at småstaten Norge og stormakten Russland kunne møtes på midten og bli enige om en kompromisslinje. Begge parter hadde med dette gitt slipp på tilnærmet like store områder i forhold til de kravene de i utgangspunktet fremstilte for hverandre. Man kan si at Norge ikke fikk fullt ut gjennomslag for sin politikk ved denne avtalen, men man kan argumentere for at det å få Russland til å møtes på halvveien uansett må bli betraktet som en god uttelling. Hvordan linjen ble trukket opp i forhold til de to landenes utgangspunkt vises på kartet nedenfor.

Det er den røde streken som kalles Kompromisslinjen som ble den endelige delelinjen. Norges utgangspunkt om Midtlinje er markert med lilla, og Russlands utgangspunkt om Sektorlinje er markert med blått.



Figur 1: Delelinjen i Barentshavet mellom det norske og russiske utgangspunktet om henholdsvis midtlinje og sektorlinje. (Kilde: NRK).

Problemstillingen legger opp til en casestudie av norsk delelinjepolitikk fra 1970 fram til delelinjeavtalen med Russland i 2010. Vi ønsker å forstå de norske interessene bak og det utenrikspolitiske handlingsrommet som muliggjorde den norske utenrikspolitikken. Slik formulert inviterer problemstillingen til bruk av utenrikspolitisk analyse (UPA) som overgripende teoretisk rammeverk. UPA legger opp til å forstå utenrikspolitikk som funksjon av både eksterne og interne, strukturelle og intensjonelle faktorer, og inviterer forskeren til å spore beslutnings- og iverksettelsesprosesser for på den måten bedre å forstå hvordan eksterne og interne forhold til og innad i staten samvirker i å produsere beslutningsutfall om mål og

midler i utenrikspolitikken. Jeg skal redegjøre nærmere for denne tilnæringsmåten i teorikapittelet. I forkant av dette er det nødvendig å si noe om metodebruken for innsamling og bearbeiding/analyse av data som brukes i denne studien.

Jeg vil nå presentere design og fremgangsmåte for denne studien.

Innledningsvis skal jeg gjøre rede for valg av forskningsmetode denne studien bygger på og hvilken metode jeg har valgt for innsamling og bearbeiding av data. Deretter gir jeg en oversikt over oppbyggingen av teksten.

1.2 Metoder for innsamling og bearbeiding av empirisk materiale

Man bør velge innsamlingsmetode alt etter hvilken informasjon man behøver. Å finne den riktige forskningsmetoden for å belyse det enkelte fenomenet best, kan være utfordrende. Dermed er det viktig at valg av forskningsmetode er nøye gjennomtenkt og godt planlagt. Hvilken metode som skal brukes kommer an på hva som skal studeres og hvilken innfallsvinkel man skal ha. Det er altså ikke nødvendig å kun forholde seg til én enkelt metode (Moses & Knutsen 2012: 2).

Jeg har videre valgt å benytte meg av dokumentanalyse for å finne data til denne studien. Grunnen til at jeg har valgt å benytte meg av dokumentanalyse er at det er den metoden som best kan hjelpe meg å gi et svar på den problemstillingen jeg har valgt for denne studien. Dette på grunn av at det finnes en rekke dokumenter som omhandler delelinjespørsmålet. For å kunne gjøre en grundig undersøkelse av årsaksforhold vil man være avhengig av innsamling av data fra flere kilder (Yin 2003: 14). I den forbindelse har både primære kilder og sekundære kilder blitt brukt for å innhente informasjon i denne studien. Jeg har så langt det har latt seg gjøre forsøkt å støtte meg til primære kilder. Dette har vært et fokus for å øke studiens validitet og reliabilitet (Frost-Nielsen 2009: 11). Av primære kilder har jeg brukt dokumenter som er tilgjengelig gjennom regjeringens og Stortingets nettsider, avtaledokument mellom Norge og Russland samt Havrettskonvensjonen. Av sekundære kilder har det vært fokus på forskningsartikler, bøker og tidligere mastergradsavhandlinger, samt avisartikler og nyhetsoppslag. Hovedvekten vil ligge på sekundære kilder i og med at disse er langt flere i antall og enklere å få tilgang til enn primærkilder. Flere av Utenriksdepartementets dokumenter med bilaterale norsk-sovjetiske forhandlinger er klassifiserte, noe som gjør dem vanskelige å få tilgang til. Sekundære kilder som har henvist til de dokumentene har i disse tilfeller vært løsningen.

I og med at denne studien tar sikte på å forklare et enkeltstående utenrikspolitisk område, nemlig norsk delelinjepolitikk, er case-studie et naturlig og nødvendig metodevalg for denne studien (Yin 2003: 9). Fordelen med case-studie er at man kan gå i dybden av et enkelt case, og på denne måten kunne komme frem til detaljerte og inngående beskrivelser av fenomenet som studeres. Hensikten med denne studien er å forstå årsakssammenhenger knyttet til en spesifikk utenrikspolitisk kontekst, snarere enn å generere kunnskap om sammenhenger i en mer allmenn forstand. En grundig undersøkelse av årsakssammenhenger vil sikre studien en høy grad av intern validitet (George & Bennett 2005: 19). Gjennom denne case-studien kan jeg si lite om *i hvilken grad* en variabel hadde betydning for et bestemt utfall, men vurdere i større grad *om* og *når* en variabel hadde betydning for utfallet (Ibid: 25). Jeg skal likevel søke å spore den relative betydningene av de eksterne og interne rammevilkårene, aktørene og motivene som over tid øvet innflytelse på norsk delelinjepolitikk. I dette vil jeg dra nytte av distinksjonen mellom tilstrekkelige, nødvendige og medvirkende betingelser.

Denne studien er bygget opp på følgende måte: Det teoretiske rammeverket danner grunnlaget for å finne et svar på min problemstilling, og er plassert i kapittel to. Her vil jeg redegjøre for sentrale begrep innen utenrikspolitisk analyse (UPA), og skille mellom tre analysenivå som kan benyttes for å forklare norsk delelinjepolitikk. Innen hvert av analysenivåene vil jeg redegjøre for ett eller flere teoretiske rammeverk. Ut i fra de teoretiske rammeverkene vil jeg utvikle hypoteser fra teorien og teste deres forklaringskraft i mot min problemstilling gjennom en empirisk kartlegging og analyse.

I kapittel 3 vil jeg gjøre en empirisk kartlegging av studiens avhengige variabel og gi en variabelstrukturert empirisk fremstilling av de 40 årene med delelinjeforhandlinger. Jeg vil også gjøre en empirisk analyse for å drøfte det empiriske grunnlaget for hver enkelt forklaringshypotese.

Den sammenfattende analysen har jeg lagt til kapittel 4. Her vil de ulike faktorenes relative betydning for utformingen av norsk delelinjepolitikk over tid vurderes. I kapittel fem vil jeg gi en oppsummering av de sentrale funnene jeg har gjort i arbeidet med denne studien, før jeg avslutningsvis vil foreslå videre forskning på området og komme med mine avsluttende refleksjoner.

2 Teoretiske perspektiver innenfor rammen av utenrikspolitisk analyse (UPA)

I dette kapittelet skal jeg presentere teorigrunnet denne studien bygger på. Min studie er en diakron utenrikspolitisk analyse av norsk delelinjepolitikk i Barentshavet under delelinjeforhandlingene som varte fra 1970 helt fram til en endelig avtale kom i havn i 2010. Jeg vil først redegjøre for sentrale begrep innen utenrikspolitisk analyse og presentere de teoretiske rammeverkene som kan bidra med å utvikle forklaringshypoteser for å svare på problemstillingen min. Jeg vil deretter gjøre rede for de relevante teorigrunnlagene denne studien bygger på, og anvende disse teoriene gjennom å avlede hypoteser som er basert på disse teoribidragene. Hypotesene vil være empiriske påstander om en sammenheng mellom de faktorene som foreslås fra teoribidragene og norsk delelinjepolitikk gjennom 40 år, som bidro til at Norge inngikk en delelinjeavtale med Russland i 2010. Sammen med den empiriske kartleggingen vil det teoretiske forarbeidet i dette kapittelet danne grunnlaget for en vurdering av i hvilken grad hypotesene er relevante som forklaring av norsk delelinjepolitikk.

2.1 Presisering av den avhengige variabel

Den avhengige variabelen er norsk delelinjepolitikk gjennom 40 år. Dette er fenomenet som skal forklares i studien. Hensikten med denne studien er å se på hvordan denne politikken har endret seg underveis og hvilke variabler som kan bidra til å forklare endringene. Den avhengige variabelen er altså hva som gjorde at Norge til slutt kunne inngå en delelinjeavtale med Russland i 2010. Denne variabelen skal operasjonaliseres og spores langs dimensjonene norske mål, midler og faktisk atferd i delelinjespørsmålet. Mer generelt beskriver studiet av utenrikspolitikk mål, midler og atferd som følger:

2.1.1 Interesseprioriteringer (motiver og mål)

Jeg vil nå se på de ulike målene statene ønsker å oppnå gjennom utenrikspolitikken. En viktig oppgave for den strategiske ledelsen i utenriks- og sikkerhetspolitikken er å definere hvilke interesser som skal forsvares og prioriteres. Dette er utenrikspolitikken intensjonsaspekt, altså statens motiv for utenrikspolitiske handlinger. Disse motivene kan variere fra stat til stat. Et motiv kan være å ivareta territoriell sikkerhet og politisk uavhengighet. Sikkerhetsmålet innebærer at staten vil opprettholde sin suverenitet og kontroll ovenfor sitt område. I følge klassisk realisme er stater opptatte av å konsolidere eller øke sin relative maktposisjon innenfor det internasjonale statssystemet. I følge Kenneth Waltz er statens viktigste formål i

internasjonal politikk å overleve og øke sin relative makt (Waltz 1979: 91). For realister er utenrikspolitikk altså primært sikkerhetspolitikk. Et annet motiv kan være å ivareta økonomisk sikkerhet og velferd. Dette kan sies å ha fått økt fokus i nyere tid. Dette kan teoretisk forankres i både realisme, liberalisme og institusjonalistiske retninger. I følge Keohane og Nyes liberale institusjonalisme har den økte gjensidige avhengigheten mellom statene gjort at de er mer sårbare (Keohane & Nye 2001). Det kan også være et motiv å ivareta og styrke statens omdømme. Prestisje og respekt er nøkkelord i denne sammenheng, men også idealpolitikk knyttet til miljøvern og bekjempelse av fattigdom og væpnede konflikter er sentrale mål for mange staters utenrikspolitikk.

2.1.2 Virkemidler

For å nå de målsetningene som settes er det en rekke ulike virkemidler som kan benyttes. Forhandlingsdiplomati er et av disse. Her må partene benytte seg av ulike teknikker og taktikker for å gjøre forhandlingene fruktbare og vinne fram med sine ønsker og argumenter. Partene kan under forhandlinger (i) søke å overbevise hverandre om sine egne utgangspunkt og ønsker, og at disse er rimelige og fornuftige. De kan (ii) tilby hverandre belønninger og innrømmelser, (iii) fremme trusler, (iv) understreke forpliktelser, og (v) komme med forslag til hvordan man kan sikre seg at avtaler overholdes (Fermann 2013: 74).

Politisk retorikk og politisk kommunikasjon er også sentrale virkemidler. Man kan altså påvirke andre staters atferd gjennom å benytte seg av overbevisningskunst. Det kan ligge mye makt i å ha gode retoriske evner. Som Joseph Nye så fint sier det; "If I can get you to want to do what I want, then I do not have to use carrots or sticks to make you do it" (Nye 2004: 6). Økonomiske virkemidler kan benyttes på grunn av statenes gjensidige avhengighet. Stater har i større grad gjort økonomiske interesser til utenrikspolitiske målsetninger (Fermann 2013: 79). Dette kan i stor grad ha å gjøre med statenes økte gjensidige avhengighet, som jeg skal komme tilbake til under delkapittelet som omhandler trekk ved eksterne omgivelser.

Også militær maktbruk og fordekte aksjoner kan benyttes som utenrikspolitisk virkemiddel. Dette benyttes særlig i situasjoner der betydelige nasjonale interesser står på spill, og andre virkemiddel ikke har ført fram. Hensikten med å benytte seg av disse virkemidlene kan være (i) å styrke en politisk opposisjon, (ii) å påvirke valgkamper, (iii) sikre råvaretilførsel, (iv) å berge enkeltpersoner, (v) å styrte et regime og (vi) å erobre territorium (Østerud 1995: 310).

2.1.3 Atferd

En stats utenrikspolitiske atferd blir formet av de overnevnte faktorer. Den utenrikspolitiske atferden til en stat kan altså forklares ut i fra hvilke interesser som prioriteres og hvilke virkemidler som blir benyttet. Hvilket handlingsrom som er tilgjengelig er også sentralt. Sammen legger disse faktorene føringer for hva som blir statens faktiske atferd overfor omgivelsene. Ved å legge vekt på atferdsaspektet ved en stats utenrikspolitikk, er det blant annet for å kunne studere avvik og samsvar mellom de utenrikspolitiske målsetningene og strategier på den ene siden, og den faktiske atferden på den andre siden (Fermann 2013: 93).

Det er både interne og eksterne faktorer som kan være med på å forklare en stats utenrikspolitiske atferd. Hvilke faktorer som utøver mest innflytelse over statens utenrikspolitikk kan også forandre seg over tid, noe som gjør det viktig å se på hele perioden med delelinjeforhandlinger og ikke bare tiden rundt avklaringen av delelinjespørsmålet. Jeg skal forsøke å forklare den norske atferden i delelinjeforhandlingene med Sovjetunionen/Russland ut i fra forklaringshypoteser jeg vil formulere med utgangspunkt i utenrikspolitisk teorigrunnlag.

2.2 Utenrikspolitisk analyse

Denne studien omhandler et viktig spørsmål i norsk utenrikspolitikk. For å kaste lys over beveggrunner og rammevilkårene bak norsk delelinjepolitikk, vil jeg benytte meg av utenrikspolitiske analyseverktøy. UPA er studiet av "prosesser, effekter, årsaker eller utfall av utenrikspolitiske beslutninger i en sammenlignende eller case-spesifikk forstand" (Fermann 2013: 90). UPA egner seg for min problemstilling fordi den åpner for å forklare utenrikspolitikk med utgangspunkt både i statens eksterne og interne omgivelser og er opptatt av å rekonstruere utenrikspolitiske beslutningsprosesser. Jeg vil først redegjøre for handlingsromsbegrepet som er svært sentralt innen utenrikspolitisk analyse. Jeg vil deretter presentere tre utenrikspolitiske analysenivå og sentrale teorier innen hvert analysenivå. Ut fra disse teorigrunnlagene vil jeg utarbeide hypoteser som kan være med på å gi et svar på min problemstilling.

2.2.1 Utenrikspolitisk handlingsrom

Denne studien er en casestudie av avtaleinngåelser mellom to land med svært ulikt utenrikspolitisk utgangspunkt. For å forstå hvorfor avtaler mellom to parter blir som de blir, må man først se på det handlingsrommet de ulike aktørene har. Med handlingsrom menes "det

settet av handlingsalternativer som er politisk mulige og operativt tilgjengelige for den strategiske ledelsen etter at eksterne og interne rammebetingelser har øvd innflytelse på et beslutningsproblem - det vil si en politisk utfordring eller mulighet" (Ibid: 53).

Handlingsrommet blir altså bestemt av både interne og eksterne faktorer. For å bedre begripe hvordan bilaterale avtaler kommer i havn, må man forstå aktørenes ulike oppførsel gjennom at handlingsrommet deres er forskjellig.

Jeg vil fokusere på det norske handlingsrommet i denne teksten i og med at dette er en studie av norsk utenrikspolitikk. Om handlingsrommet kan være stort eller lite, bestemmes av andre handlende aktørers evne og vilje til å påvirke utfallet av samhandlingen. Om handlingsrommet nærmer seg null vil det si at den strategiske ledelsen som har ansvaret for utenrikspolitiske beslutninger og iverksetting, kun vil være administratorer av en politisk nødvendighet, og har langt på vei opphørt i å fungere som politiske beslutningstakere. Småstater har mindre utenrikspolitisk handlingsrom enn hva stormakter har til rådighet, og sikkerhets- og overlevelsesmarginene er i tillegg små i forhold til mektigere stater (Ibid: 54). At handlingsrommet for en småstat som Norge blir innskrenket av at det var stormakten Sovjetunionen/Russland som satt på den andre siden av forhandlingsbordet gjennom forhandlingene, er helt naturlig. På grunn av det begrensede handlingsrommet, er det med andre ord ikke lett for en småstat å stå bastant på sine krav overfor en stormakt. En endring i det utenrikspolitiske handlingsrommet kan være med på å forklare en endring av utenrikspolitikken.

Jeg skal nedenfor ta for meg tre utenrikspolitiske analysenivåer, og sentrale teoretiske perspektiver innenfor hvert analysenivå. Jeg skal først se på trekk ved de statseksterne omgivelsene, hvor jeg skal presentere tre sentrale teorier som kan være med på å forklare den norske utenrikspolitikken. Jeg vil så ta for meg trekk ved interne omgivelser, og presentere én sentral teori som kan forklare norsk utenrikspolitikk. Til slutt vil jeg se på trekk ved stats- og styringsverket. Her vil jeg også presentere én teori som kan forklare norsk utenrikspolitikk. Gjennom hypoteseformulering med utgangspunkt i disse tre analysenivåene, vil jeg i kapittel 3 knytte empiriske funn opp mot disse analysenivåene og analysere disse hver for seg.

2.3 Trekk ved statseksterne omgivelser

Trekk ved de statseksterne omgivelsene kan være med på å forme de utenrikspolitiske beslutningene en stat gjør. Dette er et utside-inn perspektiv på utenrikspolitikk og ser på hvordan ytre faktorer påvirker en stats utenrikspolitikk. Grunnen til at statseksterne omgivelser er sentrale i å forklare et utenrikspolitisk fenomen, er at ingen stat kan isolere seg

totalt fra de internasjonale omgivelsene over tid. Jeg skal nedenfor ta for meg tre teorier som fokuserer på de statseksterne omgivelsene, og presentere forklaringshypoteser med utgangspunkt i disse.

2.3.1 Realisme

Realismen er ikke én helhetlig teori, men består av ulike teoribidrag innenfor en skoleretning. De ulike teoribidragene innen realismen bygger på en felles forståelse av at internasjonal politikk er nært knyttet til kampen om sikkerhet og makt. Stater med mye makt har større sjanse for å overleve enn stater med lite makt. Tradisjonelt sett har dette maktbegrepet vært nært knyttet til militær makt (Dunne & Schmidt 2008: 93). Det er også en kjerneidé innen realismen at det internasjonale samfunnet er et anarki, uten noen form for overordnet makt. Et resultat av dette er at alle statsmakter er overlatt til seg selv til en hver tid.

Realismen baserer seg på at det er tre grunnantakelser om hvordan verden fungerer (Dunne & Schmidt 2008: 100-103). For det første trenger mennesker sikkerhet gjennom tilhørighet i grupper. Når grupper er i interaksjon med andre grupper skapes det et potensial for konflikt. En stat er den viktigste formen for en slik gruppe, og gjennom interaksjon mellom stater vil det ligge et potensial for konflikt. For det andre er egoisme et grunntrekk i menneskets natur. Det er egeninteressen som driver politisk atferd. Om man tvinges til å gjøre avveininger mellom kollektivets og ens egne interesser, vil egoismen vinne over altruismen (Morgenthau 1993:12). Dette gjelder ikke bare for individer, men også for stater. For det tredje er makt det fundamentale i politikken. Det er store ulikheter i grupperes evne til å øve innflytelse over politikken, og stater har ulikt ressursgrunnlag for å utøve makt. I og med at det internasjonale systemet er anarkisk, har ikke statene noen form for overordnet myndighet som kan overvåke og styre interaksjon mellom statene. I det internasjonale politiske systemet må statene selv sørge for sin egen sikkerhet fordi det ikke finnes en overordnet myndighet som kan garantere for statens sikkerhet. På grunn av dette kan man anta at nasjonal sikkerhet er det viktigste målet for en stats utenrikspolitikk.

I denne studien vil jeg særlig konsentrere meg om Kenneth Waltz's teori om strukturell realisme. Denne bygger på mange av de samme antakelsene som den klassiske realismen, men skiller seg ut fra denne på noen områder. I stedet for menneskets natur, er dens fokus hovedsakelig på den anarkiske strukturen i det internasjonale systemet (Waltz 1979). Han etablerer en særlig forskningsøkonomisk variant av realisme, gjennom å støtte seg på vitenskapsfilosofi, mikroøkonomisk teori og systemteori. I boka *Theory of International Politics* søker Waltz å forklare de grunnleggende trekkene ved internasjonal atferd mellom

stater. Disse trekkene viser seg å være svært stabile både i tid og rom. Han definerer det internasjonale systemet som anarkisk, og at det er nettopp denne egenskapen ved systemet som gjør at relasjonene statene i mellom har vært stabile over lang tid (Ibid: 66). De anarkiske egenskapene med det internasjonale systemet er også det som gjør statene egoistiske.

Et sentralt poeng for Waltz er at konflikt mellom stater er et nødvendig utfall av den anarkiske strukturen. (Ibid: 102). Statene vil likevel forsøke å unngå å komme i konflikt med hverandre på grunn av de store kostnadene konflikter fører med seg. Det anarkiske systemet forhindrer også stater i å samarbeide med hverandre. Dette på grunn av bekymringen om at samarbeidspartnerens relative gevinster vil være bedre enn egne gevinster. Dette vil igjen forstyrre maktbalansen statene imellom.

Det er denne søken etter sikkerhet og stabilitet som gjør at stater ønsker å inngå samarbeid i form av alliansebygging (Ibid: 166). Dette er et hovedpoeng som gjør at realismeperspektivet kan være med på å forklare hvorfor Norge gikk med på en delelinjeavtale med Russland i 2010. Fra norsk side var medlemskap i NATO-alliansen helt essensielt for norsk sikkerhetspolitikk og for å sikre stabilitet ovenfor Sovjetunionen i nordområdene. Etter at Russland kom inn som forhandlingspartner etter den kalde krigens slutt, ble sikkerhetsaspektet satt mer i skyggen. Det skulle gå noen år før Russland virkelig begynte å bruse med fjæra igjen med annekteringen av Krimhalvøya i 2014. Dette var altså en periode med et gunstig sikkerhetsbilde. I den empiriske analysedelen skal jeg gå følgende hypotese nærmere etter i sømmene:

H₁: *Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var preget av det globale sikkerhetsbildet og endringer i dette.*

Her er det nødvendig med en operasjonalisering. Det vil si å konkretisere hva jeg skal se på for å ta stilling til sikkerhetsbildet gjennom å gjøre det teoretiske begrepet om til en målbar variabel. Det var en endring i sikkerhetsbildet fra de første bilaterale forhandlingene frem til den endelige delelinjeavtalen kunne underskrives. Selv om Norge og Sovjetunionen tilhørte hver sin allianse, greide partene å bli enige om midlertidige løsninger, som Gråsoneavtalen, men på grunn av partenes fokus på relativ makt kunne ikke en endelig avtale underskrives. Slutten på den kalde krigen gjorde at Norge ikke lenger kunne støtte seg til en uforbeholden støtte fra USA og NATO i nordområdene. Interessen for nordområdene ble mindre for Norges allierte. Jeg vil se på hvordan endringer i sikkerhetsbildet har preget norsk delelinjepolitikk.

2.3.2 Internasjonal regimeteori

Internasjonal regime-teori kan spores tilbake til 1970-tallet og interdependensteoretikerne Robert Keohane og Joseph Nye. De ser på internasjonale regimer gjennom forholdet mellom stater og den gjensidige avhengigheten dem i mellom. De hevder at forholdet og den gjensidige avhengigheten ofte forekommer i, og kan bli affektert av, nettverk med regler, normer og prosedyrer som regulerer atferden (Keohane & Nye 2001: 16). Internasjonale regimer er et eksempel på slike nettverk. Etervirkningene av globaliseringen og den gjensidige avhengigheten i internasjonale relasjoner og internasjonal politisk økonomi, gjorde at studiet av internasjonale institusjoner fikk økt oppmerksomhet utover 1970-tallet, og står fortsatt sterkt i dag.

Den mest betydningsfulle teoretikeren innen regimeteori er Stephen D. Krasner. Jeg vil benytte meg av hans definisjon på regimer, en definisjon som fremdeles er sentral. Det er mange definisjoner på hva et regime er, men Krasners definisjon står fortsatt som standardformuleringen (Little 2008: 300). Han definerer regimer slik:

Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behaviour defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice (Krasner 1983: 2).

Denne definisjonen har blitt videreutviklet av andre. For eksempel mener Helmut Breitmeier at internasjonale regimer er sosiale institusjoner som er skapt for å respondere til etterspørselen av styrer som er relatert til spesifikke saker (Breitmeier, Young & Zürn 2006: 3). Slike regimer inneholder også en substansiell del som angir hvilke rettigheter, plikter og adferdsregler som gjelder for aktørene innad i regimet. Det må også gjøres et skille mellom prinsipper og normer på den ene siden, og regler og prosedyrer på den andre. Skifte av prinsipper og normer er noe som skjer innad i regimet. Skifte av regler og prosedyrer er forandringer ved selve regimet.

Regimeteori er en sentral forskningsretning i studiet av samarbeid i internasjonal politikk. Internasjonale regimer forventes å ha innflytelse på statenes oppførsel gjennom å legge til rette for å samarbeide om problemer, utfordringer og muligheter som er for kostbare, komplekse eller har for stor spennvidde for at en enkelt nasjon kan løse, styre eller høste fruktene på egen hånd. De normene som gjelder for et regime behøver ikke å være nedfelt i

bindende avtaler, men medlemmene av regimet må ha kjennskap til reglene og samtidig ha klare forventninger om at disse vil etterfulgt (Stokke 2007: 260). En felles tolkningsramme i forbindelse med de reglene som gjelder er også viktig for at de involverte partene skal følge de samme spillereglene.

Definisjonen av internasjonale regimer har også vært gjenstand for kritikk. Blant annet kritiseres Krasners definisjon på grunn av de uklare betydningene av "prinsipper", "normer", "regler" og "prosedyrer", og at skillet mellom disse og deres forhold til hverandre er uklart. Susan Strange er en av de fremste kritikerne av internasjonale regimer, og hun spør seg om konseptet internasjonal regimeteori er fruktbart nok innen internasjonal politikk. Hun legger særlig vekt på fem punkter hun mener er svakheter med konseptet internasjonal regimeteori. Disse er; i) studiet av regimer er en kjepphest, og gir et lite bidrag til langsiktig kunnskap; ii) det er upresist og ullent; iii) det er verdi-partisk; iv) det legger for mye vekt på det statiske og for lite vekt på det dynamiske elementet av forandringer, og; v) det er trangsynt (Strange 1982: 279).

Havrettskonvensjonen av 1982, eller UNCLOS (United Nations Convention on Law of the Sea), er et internasjonalt regime som regulerer ferdsel og økonomisk aktivitet på åpent hav. Denne har både Norge og Russland signert, og den trådte i kraft fra 1994. Et av hovedtrekkene i denne konvensjonen er at en internasjonal domstol skal kunne dømme ved grensedisputter over havområder mellom stater. Om delelinjespørsmålet mellom Norge og Russland ikke hadde blitt løst, kunne løsningen ha ligget i en eventuell dom fra denne domstolen. Om en dom hadde blitt godtatt av Russland er ikke selvsagt. Likevel gir denne retningslinjer for hvordan kyststater skal løse delelinjedisputter, og er det anerkjente normverket internasjonalt. I den empiriske analysedelene skal jeg gå følgende hypotese nærmere etter i sømmene.

H₂: *Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av internasjonale regimer for regulering av eiendomsforholdene på havet.*

Innen et internasjonalt regime er det visse rettigheter, plikter og adferdsregler som skal følges. En felles tolkningsramme må til for å sikre at spillereglene følges. I og med at begge parter anerkjente havretten som havets grunnlov, kan mangel på en felles tolkning av denne være en av årsakene til at de bilaterale forhandlingene trakk ut i tid. I empiridelen skal jeg se på de føringene havretten gir, og hvordan partene har tolket disse ulikt. Jeg vil også se på i hvilken grad og på hvilken måte norske myndigheter henviste til dette regimet, eller andre regimer, for å begrunne og utforme sin politikk.

2.3.3 Gjensidig avhengighet

Mens det innen den strukturelle realismen fokuseres på de relative gevinstene på samarbeid, fokuserer neoliberalistene på de absolutte gevinstene. En hovedtanke er at statenes økende gjensidige avhengighet reduserer sjansene for konflikt. Gjennom begrepet "kompleks gjensidig avhengighet" ser Robert Keohane og Joseph Nye på de varierte og komplekse mellomnasjonale koblingene og den gjensidige avhengigheten mellom statene, og hvordan disse har økt. I tillegg har bruk av militær makt gått ned, selv om dette fortsatt er et viktig maktmiddel. I boka *Power and Interdependence* ser Keohane og Nye på forholdet mellom makt og gjensidig avhengighet. De definerer gjensidig avhengighet som "situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries" (Keohane & Nye 2001: 7). Altså kjennetegnes gjensidig avhengighet av gjensidige effekter mellom land eller mellom aktører i ulike land.

Det er gjennom globaliseringen at den gjensidige avhengigheten har økt. Ved globalisering menes ikke bare rent fysiske og materielle bevegelser over landegrensene, bestående av mennesker og varer. Bevegelse av kapital er vel så viktig, og denne er med på å øke den gjensidige avhengigheten mellom statene. Det er særlig innen økonomien at statene har blitt mer sammenvevd og de ulike interessene har blitt mer sammenfallende (Kalnes, Austvik & Røhr 2010: 62). Dette er med på å motivere for samarbeid.

Gjennom Keohane og Nyes analyse, er det tre dimensjoner ved den gjensidige avhengigheten. Den første er at flerfoldige kanaler inkluderer kanaler som uformelle bånd mellom styringseliter, ikke-statlige eliter og multinasjonale organisasjoner. Ikke-statlige organisasjoner har altså blitt en viktig del av utenrikspolitikken. Den andre er fravær av sakshierarki. Det er ikke kun militær sikkerhet som står på agenden, men et bredt spekter av saker. Den tredje er at militærmakt ikke skal spille en avgjørende rolle den dagligdagse interaksjonen. Mellom vestlige industrialiserte stater er militærmakt blitt et irrelevant politisk verktøy. Dermed minsker frykten for at andre stater skal ta i bruk militærmakt (Keohane & Nye 2001: 22-23).

Det omstridte området i Barentshavet er svært rikt på ressurser, noe som gjør at begge parter har sammenfallende interesser om å få på plass en gjensidig fordelaktig løsning for å kunne utnytte disse ressursene. Et samarbeid om fisket i området har vært helt nødvendig for å sikre en bærekraftig utnytting av fiskeressursene. Med de største petroleumsforekomstene på russisk side av sokkelen, og et russisk behov for norsk teknologi for å utvinne disse, vil den gjensidige avhengigheten stå sterkt. Når vi vet at Statoil ble invitert til å delta i utviklingen av

Sjtokman-feltet sammen med Gazprom, er det tydelig at begge parter ville utnytte denne gjensidige avhengigheten for kommersialiseringsinteresser, og at dette kan ha vært en drivkraft bak delelinjeforhandlingene. I den emiriske analysedelen skal jeg gå følgende hypotese nærmere etter i sømmene.

H₃: *Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av de gode kommersialiseringsmulighetene i det omstridte området.*

Jeg vil i empirikapittelet se på hvordan partenes sammenfallende interesser har ført til økt motivasjon for samarbeid i det omstridte området. Jeg vil se på hvordan de gode kommersialiseringsmulighetene i området har gjort den gjensidige avhengigheten mellom partene viktigere enn maktaspektet. Både innenfor petroleums- og havbrukssektoren er Norge en stor aktør, og har gjennom rollen som energileverandør gjort andre avhengige av å importere norsk energi og sjømat. På russisk side er petroleumsforekomstene enda større. Den russiske avhengigheten av norsk teknologi, og norsk avhengighet av innpass på russiske borefelt har gjort den gjensidige avhengigheten mellom partene større.

2.4 Trekk ved samfunnet / interne omgivelser

Et annet aspekt som kan være med på å forme de utenrikspolitiske beslutningene jeg skal se på i denne studien er trekk ved interne omgivelser. Med interne omgivelser menes samfunnet og grupperinger med ulike interesser. Dette er et innside-ut perspektiv på utenrikspolitikk. I et slikt perspektiv blir aktøren den sosiale organisasjonen som er statens utenrikspolitiske styringsverk. Utenrikspolitiske beslutninger blir forklart ut i fra dette utgangspunktet. Det finnes en rekke interessegrupper i samfunnet som kan være med på å forme en stats utenrikspolitiske beslutninger. I denne studien vil jeg fokusere på Andrew Moravcsiks teori om liberal intergovernmentalisme.

2.4.1 Liberal intergovernmentalisme

Gjennom et intergovernmentalt perspektiv betrakter man mellomstatlige forhandlinger som prosesser der de nasjonale regjeringer og deres forvaltningsapparat er de viktigste aktørene (Dokken & Claes 2007: 295). Ifølge liberal teori er det samfunnsdele, interesser og institusjoner som påvirker statlige avgjørelser ved at de former statens preferanser. Dette utgjør videre de grunnleggende sosiale formålene som ligger til grunn for staters strategiske beregninger.

Det liberale aspektet ved intergovernmentalisme er det fokuset som ligger på innenrikspolitiske beslutningsprosesser som leder frem til landets posisjon i forhandlinger med andre land (Ibid: 295). Grupperinger som politiske partier, interesseorganisasjoner og store bedrifter har ulike interesser de vil beskytte, og disse ønsker å få innflytelse på de mål og strategier staten skal ha i forhandlingene med andre land.

Andrew Moravcsik forsøker å reformulere liberal teori innenfor internasjonal politikk til en empirisk sosial vitenskap, og det på en ikke-utopisk og ikke-ideologisk måte. I artikkelen *Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics* tar Moravcsik for seg hvordan liberal teori bør justeres i forhold til tre positive forutsetninger som omhandler: naturen til grunnleggende fundamentale sosiale aktører, staten og det internasjonale systemet. Han bygger deretter videre på disse tre forutsetningene ved å gjøre rede for tre varianter av liberal teori, hver av dem forankret i en karakteristisk årsaksmekanisme som knytter sammen sosiale preferanser og statsatferd. Ved å vise den styrken disse variantene utgjør samlet demonstrerer Moravcsik at eksistensen av en helhetlig liberal teori har signifikant teoretisk, metodologisk og empirisk betydning (Moravcsik 1997).

Moravcsik viser altså til tre grunnforutsetninger når det gjelder liberal teori. Den første forutsetningen går ut på at de fundamentale aktørene i internasjonal politikk er individer og private grupperinger som er gjennomsnittlig rasjonelle og risikovillig, og som organiserer utveksling og kollektiv handling for å fremme differensierte interesser når det gjelder begrensninger som knappe goder, motstridende verdier og ulik samfunnsinnflytelse. Den andre forutsetningen går ut på at stater (eller andre politiske institusjoner) representerer en gruppe i det innenlandske samfunn, og på grunnlag av deres interesser definerer statlige tjenestemenn statens preferanser og opptrer deretter målrettet i verdenspolitikken. Dette kommer av at staten ikke sees som en aktør, men som en representativ institusjon. Den tredje forutsetningen omhandler det internasjonale systemet. Staters atferd reflekterer de ulike statspreferanser. Dette krever at stater har et formål og det at noe står på spill for at de skal provosere konflikter, foreslå samarbeid eller andre betydelige utenrikspolitiske handlinger. Dette betyr ikke at enhver stat kun forfølger sin ideelle politikk og opptrer uvitende til andre stater. Det betyr at enhver stat ønsker å realisere sine egne distinktive preferanser under varierende begrensninger som følge av andre staters preferanser (Ibid: 516-520).

Ut fra disse forutsetningene redegjør Moravcsik for tre ulike varianter av liberal teori. Hver av disse har sine distinktive spesifikasjoner som omformes til statspreferanser, og som forklarer ulike former for nasjonale preferanser i verdenspolitikken. Ideational liberalism understreker den virkningen konflikt og harmoni mellom kollektive sosiale verdier og

identiteter har på statens atferd når det kommer til omfanget og innholdet av offentlige goder. Her er altså sosial identitet avgjørende og knyttes til geografiske grenser, politiske beslutningstakingende prosesser og sosioøkonomisk regulering (Ibid: 525). Commercial liberalism omhandler økonomiske ressurser og grenseoverskridende transaksjoner. Commercial liberalism forklarer den individuelle og kollektive atferden til stater basert på mønstre i markedsinsentiver i møte med innenlandske og transnasjonale økonomiske aktører. Skal ikke forveksles med en ideologisk støtte til frihandel (Ibid: 528). Mens ideational og commercial liberalism understreker betydningen av spesifikke mønstre av underliggende sosiale identiteter og økonomiske interesser, vektlegger republican liberalism måten de nasjonale institusjonene og praksisene samler disse kravene og forvandler dem til statspolitikk. Den presise politikken avhenger av hvilke innenlandske grupper som blir representert. Republican liberalism understreker hvordan ulike former for representasjon innenlands påvirker statens atferd (Ibid: 530). Denne varianten av liberal teori vil jeg benytte meg av under analysedelen av denne studien, og se på hvordan den norske delelinjepolitikken kan ha blitt styrt av indre krefter.

De eksterne omgivelsene legger føringer (altså begrensninger og muligheter), men disse blir i en innenrikspolitisk kontekst oppfattet, følt på, vurdert og tautrekket om ulikt fra stat til stat. En stats utenrikspolitikk kan dermed først og fremst forklares ut i fra hjemlige føringer. Ideer, interesser og institusjoner øver innflytelse på staters utenrikspolitikk: "Societal ideas, interests, and institutions influence state behaviour by shaping state preferences, that is, the fundamental social purposes underlying the strategic calculations of governments" (Ibid: 513).

I sektorer som petroleum og fiske har Norge relativt mye innflytelse (Kalnes, Austvik & Røhr 2010: 23). Ikke bare på grunn av de store kvantum som eksporteres, men også på grunn av den teknologien som utvikles av norske bedrifter. Teknologi som blant annet Russland er avhengige av å tilegne seg. I Norge har det vokst frem store statlige og private aktører som har vært sentrale innen utvinning av ressurser og utvikling av teknologi. I løpet av 1970-tallet hadde oljedirektoratet og Statoil blitt betydelige aktører innen norsk økonomi og norsk utenrikspolitikk (Knutsen 2013: 156). Oljeprisen økte kraftig fra begynnelsen av 2000-tallet fram til finanskrisen i 2008, der den sank drastisk. Men allerede i 2009 var prisene på full fart opp igjen (Oljedirektoratet). At Norge og Russland hadde en økt prioritering og økt interesse for nordområdene, vil kunne ha vært med på å gjøre partene mer fokusert på å få i havn en endelig delelinjeavtale. I den empiriske analysedelen går jeg følgende hypotese nærmere etter i sømmene:

H₄: *Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av organiserte interesser i samfunnet.*

Det er en rekke ulike grupper som kan være med på å forme statens preferanser. Både grupper med ideologiske interesser og kommersielle interesser har i løpet av delelinjeforhandlingene forsøkt å forme den norske delelinjepolitikken. For fiskeriindustrien og petroleumsindustrien var det å få en god avtale med Russland høyt prioritert. Men også miljø- og forskningsmessig ble det et økt fokus på nordområdene (NOU 2003:32, 2003:9-10). Om ulike deler av samfunnsopinionen skal vinne frem med sine synspunkter kreves det en viss grad av lobbyvirksomhet og høringer. Jeg skal i kartleggingskapittelet se nærmere på hvordan grupperinger innen fiske, petroleum og miljø har forsøkt å øve innflytelse på den norske delelinjepolitikken.

2.5 Trekk ved stats- og styringsverket

Trekk ved stats- og styringsverket kan også være med på å forme de utenrikspolitiske beslutningene. Beslutningstakere innehar posisjoner i saker på måter som kan bli bestemt gjennom de mandater, kollektive selvpoppfatninger og interesser som råder i de institusjonene de skal representere (Fermann 2013: 108). Dette er, i likhet med trekk ved interne omgivelser, et innside-ut perspektiv på utenrikspolitikk, der man vil forklare en stats utenrikspolitikk ut i fra selve styringsverket hos staten. Graham T. Allisons "Byråkratisk politikkmodell" kan brukes for å forklare dette.

2.5.1 Byråkratisk politikkmodell

Byråkratisk politikkmodell tar utgangspunkt i å forklare staters utenrikspolitikk som et resultat av en tautrekking mellom ulike institusjonelle aktører innenfor stats- og styringsverket. Byråkratisk politikk er et spill der det forhandles i regulerte kanaler blant aktører som er posisjonert innen hierarkiet i regjeringen. Det er mange aktører som har en rekke ulike nasjonale, organisatoriske og personlige mål, noe som gjør at en regjerings beslutninger ikke er et resultat av rasjonelle valg, men et resultat av politisk dragkamp (Allison 1969: 707). Graham Allison mener at forståelsen for utenrikspolitiske handlinger og problem avhenger av hvilke forutsetninger man bringer inn i analysen. Forståelsen av en historisk begivenhet avhenger av hvilken informasjon man antar er relevant for den analysen man skal gjøre.

Den byråkratiske politikkmodellen (BPM) tar utgangspunkt i at den politiske ledelsen

ikke sitter alene som beslutningstakere, men er assistert av tjenestemenn som igjen sitter på toppen av store byråkratiske organisasjoner med ulike ansvarsområder (Allison & Zelikow 1999). Dette gjelder gjennom hele beslutningsprosessen. Utenrikspolitisk beslutningstaking er dermed ikke en konkret løsning på et problem, men et resultat av dragkamp, kompromiss, konflikt og forvirring mellom statstjenestemenn med ulike interesser og ulik innflytelse (Ibid: 294-295).

Det er et antall individuelle aktører som bidrar til utfallet av beslutningsprosessen, og grupper av aktører kan etablere interesser og preferanser for partikulære beslutningsvedtak. Individuer opptrer som slike aktører i det de bekler en rolle eller en posisjon i det formelle apparatet som er ansvarlig for deler av, eller hele beslutningsprosessen (Ibid: 296). En utenriksminister i Norge er for eksempel ikke bare utenriksminister og regjeringens øverste myndighet i utenrikspolitiske saker, men også en representant for sitt parti, kollega og norsk representant i diplomatiske forhandlinger med andre stater.

Makt er en viktig faktor for å forstå hvem det er som påvirker en beslutning, i og med at beslutningsprosessene må ses på som dragkamper og forhandlinger mellom aktører og interessegrupper. Det kan være mange kilder til denne makten. Blant annet kan makten springe ut fra formell autoritet, kontroll over ressurser for iverksetting, kontroll over den informasjonen som er nødvendig for å definere problemet, muligheter for å påvirke andre aktører i andre saker og tilgang til og evne til å overtale andre aktører (Ibid: 300). Gjennom dette forhandlingsspillet som da oppstår, knyttes aktørene til beslutningsprosessen som en følge av hvilken posisjon de besitter. I følge Allison og Zelikow er ikke utenrikspolitiske beslutninger og handlinger verken et resultat av et valg tatt av en gruppe av beslutningstakere, eller summen av de ulike ledernes preferanser. Beslutningen må ses i en kontekst der ulike aktører med ulike vurderinger deler på makten.

For de ulike departementene kan det være stor grad av både sammenfallende og motstridende interesser i forhold til hvilke mål, midler og atferd som skal forme den norske delelinjepolitikken. Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet har alle oppgaver å forvalte i nordområdene. I tillegg har det vært sentralt på fylkeskommunalt nivå, særlig i Finnmark, å opprettholde militær tilstedeværelse i nord (Mietinen 2016). I den empiriske analysedelen skal jeg gå følgende hypotese nærmere etter i sømmene:

H₅: *Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av sentrale beslutningstakere i det norske stats- og styringsverket.*

Det var en rekke politiske krefter i Norge som underveis ønsket en endelig avklaring på delelinjespørsmålet. I kartleggingskapittelet skal jeg se nærmere på de politiske dragkampene og forhandlingene mellom politiske parti og innad i departementer og etater. Jeg vil se på Jens Evensens rolle som havrettsminister og signeringen av Gråsoneavtalen under den kalde krigen, og hvordan denne rollen påvirket det norske utgangspunktet for en slik avtale. Det var også et svært sentralt mål for den påtroppende rød-grønne regjeringen i 2005 å komme fram til en endelig delelinjeavtale.

2.6 Deduktiv bro - fra teoretisk til empirisk univers

Tabell 1 gir en kortfattet oversikt over de teorideduserte hypotesene som er ment å kunne bidra til å finne en løsning på problemstillingen denne studien fokuserer på.

Tabell 1: Deduktiv bro - fra teoretisk grunnlag, til hypoteser og operasjonalisering av uavhengige variabler. Oversikt over framsatte hypoteser.

Teoretisk forankring	Hypotese	Kartleggingsfokus
Realisme (utside-inn) <i>Kenneth Waltz</i>	H ₁ Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var preget av det globale sikkerhetsbildet og endringer i dette.	Den kalde krigen og norsk sikkerhetspolitikk
Regimeteori (utside-inn) <i>Stephen D. Krasner</i>	H ₂ Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av internasjonale regimer for regulering av eiendomsforholdene på havet.	Havrettskonvensjonens retningslinjer
Gjensidig avhengighet (utside-inn) <i>Robert Keohane & Joseph Nye</i>	H ₃ Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av de gode kommersialiseringsmulighetene i det omstridte området.	Forvaltning og utnyttning av ressurser i Barentshavet
Liberal intergovernmentalisme (innside-ut) <i>Andrew Moravcsik</i>	H ₄ Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av organiserte interesser i samfunnet.	Samfunnsgrupperings fokus: Oljenæringen Fiskerinæringen Miljø-grupper
Byråkratisk politikk-modell (innside-ut) <i>Graham T. Allison</i>	H ₅ Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av sentrale beslutningstakere i det norske stats- og styringsverket.	Økt politisk satsning på nordområdepolitikk

I den empiriske analysen vil hver av disse fem hypotesene vurderes opp mot relevant empirisk materiale. Først hver for seg, deretter vil hypotesene bli vurdert i sammenheng med sikte på å rekonstruere et troverdig empirisk belagt narrativ om hvilke strukturelle rammebetingelser, aktører og beveggrunner som samvirket i å skape den norske delelinjepolitikken (mål, midler, atferd) over tid. Hvilke forhold var tilstrekkelige, nødvendige eller medvirkende betingelser for den norske politikken på dette området, og i særdeleshet årsaker til at Norge skrev under

på en delelinjeavtale med Russland i 2010. I forkant av den sammenfattende analysen skal jeg imidlertid empirisk kartlegge den avhengige variabelen og de fem uavhengige variablene redegjort for ovenfor, og gjøre partielle bivariate analyser for å teste hver enkelt hypoteses forklaringskraft. Dette datamaterialet er en forutsetning for å gjennomføre den sammenfattende empiriske analysen.

3. Empirisk kartlegging og partielle analyser

I dette kapittelet redegjøres det for det empiriske materialet i studien. Først skal jeg presentere det omstridte området som det tok partene 40 år med forhandlinger før de kunne bli enige om fordelingen av. Jeg vil videre kartlegge det jeg har satt meg fore å forklare – den norske delelinjepolitikken over tid, langs tre dimensjoner; ”mål”, ”virkemiddel” og ”atferd”. Deretter vil jeg gi en variabelstrukturert empirisk fremstilling av de 40 årene med delelinjeforhandlinger, og vurdere om de empiriske mønstrene som er kartlagt langs den avhengige og de uavhengige variablene gir støtte til en eller flere av studiens fem hypoteser. Den sammenfattende analysen – der de ulike faktorenes relative betydning for utformingen av norsk delelinjepolitikk over tid vurderes – vil gjennomføres i kapittel 4. Her vil også hovedtrekkene i det endelige avtaleverket bli presentert som kompromisset mellom norske og russiske posisjoner.

3.1 "Gråsonen": Det omstridte området

I 1958 ble det avholdt en havrettskonferanse i regi av FN der det ble fremsatt en rekke forslag til defineringer av kontinentalsokkel, og hvilke rettigheter de tilknyttede landene hadde til ressursene på sokkelen. Denne konferansen fant sted i Genève og besto av eksperter på folkerett (Ulleland 2008:12). Der ble det bestemt at kyststater kunne tilegne seg økonomiske soner som sikret dem råderett over de marine ressursene i havet og på havbunnen ut til 200 nautiske mil. I Barentshavet er kystlinjen slik at den norske og russiske økonomiske sonen overlappet hverandre, og det meldte seg et behov for å avklare en maritim grense mellom partene. Dette førte til en langvarig uenighet mellom Norge og Sovjetunionen/Russland om hvordan grensen skulle trekkes, og hvilket delelinjeprinsipp som skulle ligge til grunn. De norske ønskene om hvor en endelig delelinje skulle gå holdt seg uforandret fra de første forhandlingene i 1970 fram mot de avsluttende forhandlingene i 2010, selv om det ble foreslått kompromissløsninger underveis. Norge holdt hele tiden på at sokkelen skulle deles etter det såkalte midtlinjeprinsippet, som også er utgangspunktet for grensetrekking i følge Havrettskonvensjonen. Dette prinsippet går ut på at grensen trekkes langs en linje hvor punktene ligger like langt fra landenes grunnlinje. Grunnlinjen er de linjestykker mellom de ytterste holmer og skjær langs kysten som stikker opp av havet ved lavvann (Kartverket.no). Russland, og tidligere Sovjetunionen, mente at sektorlinjeprinsippet skulle ligge til grunn for grensedragningen. Denne går ut på at det trekkes en rett linje fra grensepunktet på land og opp

til Nordpolen. Dette bygger på et sovjetisk dekret om at alt av øyer og land i Arktis som ligger innenfor de to sektorlinjene fra grensene på fastlandet, både i Europa og Asia, var å anse som russisk territorium (Tamnes 1997: 292). Dette gjaldt hele veien opp til Nordpolen.

At de to partene benyttet seg av ulike prinsipper for grensedragning, er altså bakgrunnen for at delelinjeproblematikken oppsto. Det omstridte området som lå i mellom disse linjene var på 176000 km², et areal som tilsvarer Danmark, Sveits, Nederland og Belgia til sammen (Østreng & Prydz 2007: 6). Gjennom den endelige delelinjeavalen ble det etter et kompromiss mellom partene altså trukket en linje tilnærmet midt mellom de to partenes utgangspunkt. Dette medførte at begge parter ga slipp på sine delelinjeprinsipper.

3.2 Studiens avhengige variabel: Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland fra 1970 til 2010

Den avhengige variabelen i denne studien er altså den norske delelinjepolitikken ovenfor Russland/Sovjetunionen som skal kartlegges langs tre dimensjoner – mål, middel og faktisk atferd overfor russerne i delelinjespørsmålet. Jeg skal se på om denne politikken er preget av kontinuitet eller brudd, og deretter kartlegge eksterne og interne forhold (de uavhengige variablene) som kan tenkes å forklare den diakrone variasjonen langs den avhengige variabelens tre dimensjoner. Studiens uavhengige variabler er slike eksterne og interne forhold som kan forklare den avhengige variabelen.

Jeg skal legge det empiriske grunnlaget for å ta stilling til retningen og styrken av den norske delelinjepolitikken langs tre dimensjoner (mål, middel og atferd), og om den har endret seg underveis. Endringer i det utenrikspolitiske handlingsrommet, interesseprioriteringer og midler kan forklare endring i utenrikspolitisk atferd. Retningen og styrken på den utenrikspolitiske atferden kan også endres. Hele veien gjennom forhandlingene holdt Norge på midtlinjen som delelinjeprinsipp, men framla underveis en rekke forslag til kompromiss som avvek fra denne. I og med at delelinjeforhandlingene endte med en kompromisslinje, som avvek fra det norske utgangspunktet, må den norske delelinjepolitikken ha endret seg underveis.

Jeg skal nå ta for meg de 40 årene med bilaterale forhandlinger og se på de mål, virkemidler og atferd som har preget den norske delelinjepolitikken. Jeg har valgt å dele forhandlingene inn i tre historiske perioder.

3.2.1 Forhandlingene frem til Gråsoneavtalen (1970-1978)

Utover 1960- og 1970-tallet skjøt den teknologiske utviklingen innen fiske og havbruk fart, og behovet for å fordele ressursene i nord meldte seg med full tyngde. Ny teknologi gav en mer effektiv havfiskeflåte og kyststatene fikk raskt interesse av å begrense det åpne, uregulerte fisket. Det ble også en gradvis økende interesse for andre maritime ressurser, som for eksempel olje.

Norge ønsket å starte forhandlinger om det omstridte området allerede i 1967, først og fremst for å sikre norske fiskeressurser. At utgangspunktet for forhandlingene var å sikre norske fiskeressurser er i tråd med at et utenrikspolitisk mål kan være å ivareta økonomisk sikkerhet og velferd. Det var Industridepartementet som foreslo dette overfor Utenriksdepartementet (Tamnes 1997: 292). Allerede på det tidspunktet ble det klart at det ville bli en uenighet om de økonomiske sonene i Barentshavet i og med at både Norge og Sovjetunionen mente de hadde jurisdiksjonen over det omstridte området.

Et viktig element som har ligget i bunn av forhandlingene, er asymmetrien i det bilaterale forholdet mellom Norge og Sovjetunionen. Ved inngangen til de første forhandlingene var Sovjetunionen en supermakt, mens Norge var en småstat. Norge hadde forlatt den utenrikspolitiske nøytralitetspolitikken ved å gå inn i NATO-alliansen i 1949. Ved inngåelsen av delelinjeforhandlingene var altså sikkerhetspolitikk et sentralt mål for norsk utenrikspolitikk. Dette gjorde at det var en sikkerhetspolitisk nødvendighet å opptre riktig overfor Sovjetunionen da de første forhandlingene om en delelinje i Barentshavet skulle inngås. I 1970 møttes norske og sovjetiske representanter gjennom uformelle møter for første gang for å diskutere en mulig løsning (Holsbø 2011: 19). Men avstanden mellom partene var for stor, og det internasjonale lovverket for utydelig. En annen bakgrunn for at det ble uttrykt et ønske om en avtale fra norsk hold, var at det fantes norske planer om å starte oljeleting nord for den 62. breddegrad. De første formelle forhandlingene mellom partene kom i gang i 1974, og her forfektet de norske representantene en delelinje som skulle følge midtlinjeprinsippet (Moe, Fjærtøft & Øverland 2011: 147). Ved å legge vekt på midtlinjeprinsippet allerede her viste de norske forhandlerne en tydelig utenrikspolitisk atferd overfor russerne. Samtidig var ønsket om å få i stand forhandlinger et middel for å nå frem til en avtale med russerne.

I 1975 viste Norge en kompromissvilje i forhandlingene og foreslo en matematisk utretting av midtlinjen, som Sovjetunionen ville ha tjent 12000km^2 på i forhold til den opprinnelige midtlinjen. Forslaget om en matematisk utretting av midtlinjen kan ses på som et virkemiddel gjennom bruk av forhandlingsdiplomati. Forslaget ble imidlertid ikke godtatt av

Sovjetunionen. Året etter var det også flere politiske røster i Norge som mente at Norge burde foreslå et kompromiss med omtrentlig likedeling av området, men dette var det ikke enighet nok om (Tamnes 1997: 295). Etter at forhandlingsrundene i 1975 og 1976 heller ikke gav noe gjennombrudd i forhandlingene, ble det klart at en midlertidig løsning kunne dekke noe av behovet for en avklaring. Det var også et håp om at en midlertidig avtale kunne bidra til å bedre forhandlingsklimaet og gjøre partene mer villige til å komme fram til en endelig delelinjeavtale. Partene ble da enige om å forsøke å inngå en midlertidig, praktisk løsning for de to landenes fiske i området, inntil delelinjeforhandlingene ble sluttført. En slik interimløsning kom på plass med Gråsoneavtalen i 1978. Å foreslå en slik avtale var et utenrikspolitisk virkemiddel som senere også ble realisert i atferd. Det ble også, etter initiativ fra utenriksminister Knut Frydenlund, innført et moratorium mot petroleumsleting og utvinning i 1975 som skulle vare fram til en endelig løsning kom på plass. Dette ble gjort i håp om at forhandlingsvilligheten ville øke. Denne ble forhandlet frem av Jens Evensen, med Arne Treholt som bisitter.

De første forhandlingene er altså preget av norske initiativ for å komme fram til en endelig løsning på delelinjespørsmålet. Flere forslag ble behandlet, men ingen ble godtatt av Sovjetunionen og/eller det politiske flertallet i Norge. Det at Sovjetunionen var urokkelige i sine krav gjorde at de norske initiativene ble færre, og fra norsk hold ble det etterlyst en større fleksibilitet fra sovjetisk side for at nye initiativ kunne komme.

De norske utenrikspolitiske målformuleringene var i all hovedsak knyttet opp til sikkerhetspolitikk i løpet av de første årene med forhandlinger. Men bakgrunnen for at Norge ønsket å starte forhandlinger var mål om økonomisk sikkerhet og velferd. Det er altså disse to målformuleringene som går igjen gjennom den første perioden av delelinjeforhandlingene. Midlene man satset på var bruk av forhandlingsdiplomati gjennom å foreslå en utretting av midtlinjen, og foreslå en interimløsning gjennom Gråsoneavtalen. Atferden var kjennetegnet av en tydelighet overfor utgangspunktet om en midtlinjedeling og en realisering av framlagt forslag om et moratorium. De første årene med forhandlinger var altså preget av asymmetrien i det bilaterale forholdet mellom partene. Sammen med den kalde krigens føringer for norsk atferd overfor Sovjetunionen, påvirket dette handlingsrommet for den strategiske ledelsen av norsk utenrikspolitikk.

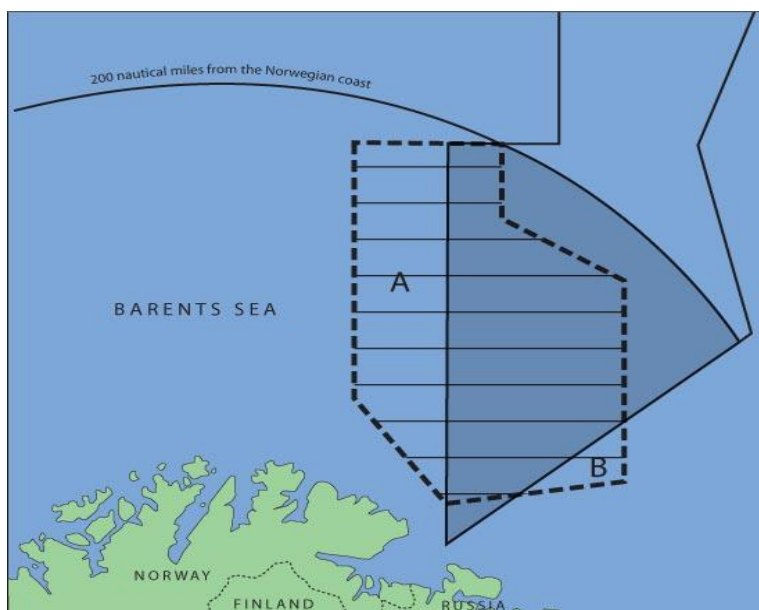
3.2.2 Fra Gråsoneavtalen til havrettens ikrafttredelse (1978-1994)

I og med at det var uenighet om hvor delelinjen i Barentshavet skulle gå, var det flere mindre konflikter mellom Norge og Sovjetunionen under den kalde krigen. En praktisk løsning for hvordan man kunne sørge for et bærekraftig fiske i området ble nødvendig på grunn av at begge parter var avhengige av de svært rike fiskeressursene i området. Barentshavet er et av verdens viktigste fiskefelt, og inneholder blant annet verdens største torskestamme (Hønneland 2009). For å sikre at området kunne benyttes av begge parter, særlig fiskefartøy, ble det satt på agendaen å forhandle frem en midlertidig avtale. Det var igjen fra norsk side initiativet kom. 11. januar 1978 skrev Norge og Sovjetunionen under på en midlertidig praktisk løsning på området, under navnet "Avtale mellom Norge og Sovjetunionen om en midlertidig praktisk ordning for fisket i et tilstøtende område i Barentshavet med tilhørende protokoll og erklæring". Ved å inngå denne avtalen var det norske middelet om å foreslå en midlertidig løsning, blitt realisert i atferd. Det var havrettsminister Jens Evensen som sammen med statssekretær Arne Treholt satt på den norske siden av forhandlingsbordet. Avtalen var omstridt og mange mente denne var til stor sikkerhetspolitisk og økonomisk skade for Norge. Evensen mente derimot at dette var det maksimalt oppnåelige resultat og at avtalen var det beste man kunne oppnå (Tamnes 1997: 298). Denne avtalen åpnet for en stor grad av samarbeid mellom Norge og Sovjetunionen i dette området, og var en praktisk ordning for fiskerettigheter i det omstridte området. Gråsoneavtalen var ment å være en kortvarig midlertidig løsning, men ble gjeldende helt fram til den endelige delelinjeavtalen trådte i kraft.

Gjennom en inngåelse av Gråsoneavtalen kan man forstå hvorfor det ble en periode med færre forhandlingsrunder. Hele 1980-tallet var preget av stillstand i delelinje-forhandlingene. Begge parter tjente på et stabilt samarbeid i området, og begge kunne overvåke hverandres aktiviteter. Med tanke på situasjonen rundt Norges medlemskap i NATO og en bevisst politikk om avspenning i nordområdene ovenfor Sovjetunionen, var en samarbeidsavtale gjennom Gråsoneavtalen et middel å sørge for målet om stabilitet i området. Avtalen sørget altså for både sikkerhetspolitisk og økonomisk stabilitet. Sammen hadde begge parter jurisdiksjonen over området. En norsk-sovjetisk/russisk fiskerikommisjon ble også opprettet. Denne sørget for å fastsette kvotene partene imellom, i tillegg til tredjelandts kvoter. På en annen side var det store deler av dette området som var ubestridt norsk, mens det bare var et mindre område som var ubestridt russisk. Å gjøre slike innrømmelser overfor Sovjetunionen ved å gi dem innpass på et større ubestridt norsk område er et virkemiddel som

er en vanlig taktikk under forhandlingsdiplomati (Fermann 2013: 74).

Kartet nedenfor viser området Gråsoneavtalen gjaldt. Avtaleområdet var *ikke* identisk med det området det var strid om. Dermed var det aldri aktuelt å gjøre Gråsoneavtalen til en endelig avtaleform mellom partene. På kartet er det den stiplede linjen som markerer Gråsoneavtalens område, mens det mørkeblå området er avstanden mellom det norske og sovjetiske/russiske grensedragningsprinsippet. Her var område A ubestridt norsk, mens område B var ubestridt russisk. På denne måten tjente Sovjetunionen/Russland mer gjennom denne avtalen enn hva Norge gjorde. Dette kan være en av grunnene til at det fra norsk side, nok var et klarere mål om å få på plass en endelig delelinjeavtale, enn hva det var fra russisk side. I tillegg skulle denne avtalen hindre at seismiske undersøkelser kunne gjennomføres etter som det fortsatt var uenighet om hvem som hadde jurisdiksjonen i områdene under havbunnen. Likevel kom det fram i 1980 at Sovjet i mange år hadde gjort flere omfattende seismiske undersøkelser innenfor Gråsonen (Jensen 2007: 9).



Figur 2:Kart over Gråsonen. Gråsonen er det stripedet feltet, område A er ubestridt norsk, og område B er ubestridt russisk. Det mørkeblå feltet viser det omstridte området mellom midtlinjen og sektorlinjen. (Kilde: Atlanterhavskomiteen).

Gjennom ratifisering av Gråsoneavtalen ble det fra norsk hold vist en sterk vilje til å komme til enighet med Sovjetunionen, gjennom at avtalen sørget for at sovjetiske trålere fikk innpass i store områder som var ubestridt norske. Dette kan ses på som et bevis på den norske forhandlingsvilligheten som fantes, og var et middel for den norske utenrikspolitikken. Denne skjevfordelingen av størrelsene på de områdene som var ubestridt norske og de som var ubestridt sovjetiske, danner også mye av grunnlaget for at avtalen var omstridt i Norge. Særlig

i fiskerikretser var det en sterk misnøye til denne avtalen, men også innen Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet ble det uttrykt en skepsis til avtalen. Man fryktet at Norge hadde vist for stor føyelighet overfor Sovjetunionen og at dette kunne bli utnyttet av sovjetisk side til å overkjøre de norske forhandlerne ved fremtidige delelinjeforhandlinger (Tamnes 1997: 299).

Det ble fra norsk hold vist en sterk forhandlingsvilje overfor Sovjetunionen gjennom inngåelsen av Gråsoneavtalen. I og med at det ubestridte norske området var langt større enn det ubestridte sovjetiske området, kan det hevdes at sikkerhetspolitiske mål trumfet de økonomiske målene. De innrømmelsene Norge gjorde overfor Sovjetunionen ved inngåelsen av Gråsoneavtalen var et virkemiddel for å vise den norske forhandlingsvilligheten og viste hvordan partene kunne bli enige om en midlertidig avtale.

Fra norsk hold ble det et skifte av taktikk overfor Sovjetunionen etter at Gråsoneavtalen trådte i kraft. Den norske atferden i delelinjespørsmålet endret seg etter inngåelsen av avtalen. I stedet for å fremme egne forslag ventet man på sovjetiske forslag. Dette var en tydelig endring av atferden i norsk delelinjepolitikk. En hel rekke forslag ble lagt fram, men det var ingen av disse som avvek særlig fra sektorkravet, og var dermed ikke akseptable for Norge. Rolf Tamnes vurderte dette til at de sovjetiske myndighetene forsøkte å legge opp til en tvistemålssak der de kunne dokumentere at Norge hadde opptrådt umedgjørlig, mens de selv hadde forsøkt å finne en løsning (Ibid: 301).

To år etter Gråsoneavtalen trådte i kraft ble det holdt et offentlig forhandlingsmøte i Moskva som ble arrangert på russisk initiativ, der man igjen skulle forsøke å komme til enighet om en endelig delelinjeavtale. Forhandlingssjef på norsk side var fremdeles Jens Evensen, og stemningen var håpefull etter som det for første gang var Sovjetunionen som hadde tatt initiativ til forhandlinger. Men det sovjetiske kravet om sektorlinje og det norske kravet om midtlinje viste seg å være urokkelige på dette tidspunktet. Håpet om å komme fram til en endelig løsning forsvant raskt. De norske forhandlerne firte altså ikke på kravene selv om Sovjet viste større initiativ til å forhandle.

Etter Gorbatsjovs inntreden ved det sovjetiske maktskiftet ble forhandlingsklimaet igjen bedre. Gjennom sin "Murmansk-tale" i 1987 gav han uttrykk for et ønske om fred og samarbeid i Arktis (Åtland 2003: 7-8). Dette var et politisk vendepunkt i sovjet, der miljøsamarbeid, urfolks rettigheter og forskning fikk forrang for militærstrategiske hensyn. Det ble i 1988 foreslått fra sovjetisk side å opprette en slags "tillitssone" for felles ressursutnyttelse. Dette ble fra norsk hold sett på som en gråsonemodell for petroleumssektoren, noe som ikke var ønskelig. Det ble derimot et vendepunkt senere dette

året, da det fra sovjetisk hold ble foreslått å rettet ut sektorlinjen nord for "Svalbard-kassen". Dette var første gang Sovjetunionen hadde vist kompromissvilje, og det skulle vise seg at dette var starten på en konstruktiv dialog mellom partene (Tamnes 1997: 303). Da Gorbatsjov var på Norges-besøk i sammenheng med at han mottok Nobels fredspris i 1991, erklærte han sammen med Gro Harlem Brundtland at en delelinje ville bli et resultat av et kompromiss.

Etter at Sovjetunionen formelt ble oppløst i 1991 fikk Norge en ny forhandlingspartner å forholde seg til, nemlig Russland. Dette var en dramatisk endring av sikkerhetsbildet. Det var ikke lenger åpenbart at USA hadde interesse av å forsvare Norge (Frost-Nielsen 2009: 47). Det utenrikspolitiske handlingsrommet hadde under den kalde krigen vært begrenset, men med en ny forhandlingspartner kunne dette utvides. Norge var det første landet til å anerkjenne Russland som egen stat, og det ble spekulert i at ønsket om en fortgang i delelinjeforhandlingene var en av grunnene til dette. I starten førte derimot de store omveltningene i Russland til at forhandlingsklimaet forverret seg. Overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi var vanskelig og delelinjespørsmålet fikk mindre oppmerksomhet.

I løpet av denne perioden var de utenrikspolitiske målene fremdeles preget av sikkerhetspolitikk og det å ivareta økonomisk sikkerhet og velferd. Men ved å undertegne en Gråsoneavtale som var mer gunstig for Sovjet/Russland enn for Norge, kan man si at målformuleringen dreide seg mer i retning av sikkerhetspolitikk og ønske om en avspenning i nordområdene. Dette er mer en dreining enn et brudd i målformuleringen av delelinjepolitikken. Midlene man satset på i denne perioden var å gjøre innrømmelser overfor Sovjetunionen ved å tilby innpass på et stort ubestridt norsk område. Man sikret også en økt gjensidig avhengighet gjennom denne avtalen, og et utgangspunkt for videre forhandlinger. Det ble altså også i denne perioden benyttet innrømmelser gjennom forhandlingsdiplomati som et middel i den norske delelinjepolitikken, noe som vitner om kontinuitet. Atferden er i denne perioden kjennetegnet av at Gråsoneavtalen ble realisert og en påfølgende endring i norsk atferd der det ble ventet på sovjetiske forslag. I løpet av denne perioden kom det altså et brudd i norsk atferd i delelinjeforhandlingene.

3.2.3 Fra havrettens ikrafttredelse til delelinjeavtalen (1994-2010)

Genève-konvensjonen av 1958 om kontinentalsokkel, dannet utgangspunktet for en mer omfattende konferanse som ble avsluttet i 1982, nemlig Havrettskonvensjonen. Denne betraktes som havets grunnlov og regulerer hvordan stater kan bruke havet. Denne trådte i kraft fra 1994 da stat nummer 60 skrev under, og ble ratifisert av både Norge og Russland.

Det var sentralt for begge parter å handle i tråd med føringene fra havretten, i og med at de begge ville tjene på en sterk havrett.

En sak som ble tatt opp på disse konferansene var avgrensning av sokkelen mellom stater, altså hvordan man skulle fordele havområder mellom to land som hadde grenser i det samme havområdet. Her ble det klart at det var midtlinjeprinsippet som var det gjeldende utgangspunktet. Havrettskonvensjonens artikkel 15 omhandler avgrensning av sjøterritoriet mellom stater med kyster som ligger overfor eller støter opp til hverandre: "Når to staters kyster ligger overfor hverandre eller støter opp til hverandre har, med mindre noe annet er avtalt mellom dem, ingen av de to stater rett til å utvide sitt sjøterritorium ut over midtlinjen" (Havrettskonvensjonen 1982). Herunder ligger det en norm om at hvis ikke statene har blitt enige om grensetrekkingen seg imellom, er det midtlinjen som skal være delelinjeprinsippet, med mindre det foreligger spesielle omstendigheter eller historiske årsaker. Norge la midtlinjen til grunn for sin grensedracting, mens fra russisk side ble lagt vekt på spesielle omstendigheter som gjorde at grensen skulle gå langs en sektorlinje. Spesielle omstendigheter som tillater avvik fra midtlinjeprinsippet i følge Havrettskonvensjonen kan være at det er store forskjeller mellom landenes form og størrelse, noe som det må sies å være mellom Norge og Russland. I tillegg til landenes geologiske forhold ble det pekt på ulikheter i befolkningens størrelse, kystens form, økonomiske interesser, Svalbard-traktatens særvilkår, strategiske hensyn og det sovjetiske sektor-dekretet av 1926 (Tamnes 1997: 293).

Havrettskonvensjonen sier også at parter i en grensekonflikt skal avstå fra handlinger som krever kyststatsjurisdiksjon, noe som for eksempel seismiske undersøkelser gjør. Opprettelsen av et moratorium mot slike undersøkelser, som Norge tidligere hadde foreslått, er med andre ord en atferd som er helt i henhold til Havrettskonvensjonen.

I og med at begge parter ønsket å følge havretten til grunn for en delelinje ble forhandlingene etter hvert lettet, og utover andre halvdel av 1990-tallet ble det i større grad vist en vilje til å forhandle fra russisk side. Russland hadde etter hvert også fått en mer markedsrettet økonomi og ønsket i større grad en avklaring om grensespørsmål. Et økt fokus på å komme til en enighet på russisk side brakte også optimisme blant den norske forhandlingsdelegasjonen. Dette var faktorer som gjorde at avstanden mellom partene igjen ble mindre. Forhandlingsklimaet hadde bedret seg, og det at Russland var på vei inn i en demokratisk og politisk stabil periode hadde mye å si for deres forhandlingsvillighet (Åtland, Bukkvoll, Jeppesen & Johansen 2005: 194-197).

For begge parter var det altså viktig å handle i tråd med internasjonal havrett, i og med at begge parter tjente på at havretten ikke svekkes. En betydelig andel av de norske ressursene

er nært knyttet opp til de føringene havretten gir. Det er et sentralt mål for norsk utenrikspolitikk at internasjonal rettsorden og multilaterale styringsordninger og regimer ikke blir svekket. En svekkelse av havretten er en av de mest grunnleggende truslene for norsk sikkerhet og norske interesser. I utenriksdepartementets stortingsmelding fra 2009 heter det: "Regjeringen anser at det er av vital og overgripende utenrikspolitisk interesse for Norge å hindre at internasjonal rettsorden og multilaterale styringssystemer og -regimer blir svekket" (St.meld.nr.15 (2008-2009): 11). Å vike fra midtlinjeprinsippet var dermed kun aktuelt så lenge delelinjen var i tråd med føringene fra Havrettskonvensjonen.

Sikkerhetsbildet ble mer og mer gunstig fra Sovjetunionens oppløsning fram til delelinjeavtalen ble underskrevet. Et lite tilbakeslag kan man si at Russlands inntog i Sør-Ossetia var, men dette hadde ikke mye å si for den norske sikkerhetspolitikken. I motsetning til Georgia og Ukraina er ikke Norge i det postsovjetiske rom, og dermed ikke direkte truet av russisk ekspansjonisme (Lurås 2015: 155). Ved at Russland var tydelig på at de ville avklare sine grenser, åpnet det opp for at det fra norsk side igjen kunne føres en mer aktiv delelinjepolitikk og fremme en rekke forslag til kompromiss.

Norges utenrikspolitiske handlingsrom økte da Russland tok over som forhandlingspartner. Etter den kalde krigens slutt var ikke Norge lenger i skvis mellom USAs føringer og ønsket om en beroligelsesstrategi overfor Sovjetunionen. Det var et tydelig mål fra begge parter å få en avklaring på delelinjespørsmålet, særlig med tanke på å sikre og ivareta den økonomiske velferden. Å vektlegge en utvikling av et forpliktende samarbeid overfor Russland var et virkemiddel for å vise at det var av norsk interesse å få på plass en endelig avtale.

Mot slutten av 90-tallet sto delelinjeforhandlingene sentralt hos de to statslederne Bondevik og Jeltsin, og sistnevnte gikk så langt som å "beordre" delelinjesaken løst i 1998 (Kvalvik 2005). I 2002 var de to statslederne Bondevik og Putin mer nøkterne i sine uttalelser og uttalte at en endelig delelinje burde være på plass innen de begge hadde gått ut av storpolitikken. Likevel vitner disse uttalelsene om at det var et sterkt politisk ønske om å bli enige om en endelig delelinjeavtale på begge sider av forhandlingsbordet. I 2003 ble det også av regjeringen satt ned et ekspertutvalg for nordområdene som skulle se på muligheter og begrensninger i nordområdene. En avklaring om delelinjen var et viktig utenrikspolitisk mål og utvalgets råd var klare: "det er utvalgets mening at en avklaring i forhold til grenselinjen er det viktigste enkeltstående politiske tiltaket som må til for å sikre utvikling av et godt, forpliktende samarbeid med Russland i Barentshavet" (NOU 2003:32: 11). I denne sammenhengen ble en inngåelse av en delelinjeavtale også sett på som et middel for å sikre

dette samarbeidet.

Fra 2005 ble forhandlingene intensivert, og de to utenriksministrene Jonas Gahr Støre og Sergej Lavrov fikk forhandle fram en rekke forslag til avtaler som begge parter kunne tjene på. Sjefsforhandler på norsk side var nå Rolf Einar Fife. Nordområdene var den påtroppende rød-grønne regjeringens viktigste utenrikspolitiske satsningsområde, og en endelig delelinjeavtale var et sentralt mål i denne satsningen. Utenriksminister Jonas Gahr Støre uttalte at "Norges utfordringer og muligheter i nordområdene er vår strategiske hovedoppgave" (Støre 2009). Blant annet ble rapporten *Barents 2020* utarbeidet. Denne hadde særlig vekt på petroleumsvirksomheten i nordområdene og fremmet forslag om etablering av en norsk-russisk samarbeidssone. Med denne rapporten lanserte regjeringen i 2005 en langsiktig satsing på nordområdene der man så at Norge var tjent med et nært økonomisk samarbeid med Russland i nord (Johnsen 2006: 10). Til slutt kunne partene, gjennom sine sjefsforhandlere, melde om at de hadde kommet fram til en endelig enighet om en kompromisslinje også for resten av området i 2010. Avtalen trådte i kraft fra 7. Juli 2011.

I denne perioden ser vi at målene i den norske delelinjepolitikken hadde endret seg noe. Sikkerhetspolitikk ble satt i bakgrunnen på grunn av fraværet av en kald krig, og målsetting om å styrke internasjonal rettsorden og multilaterale styringsordninger og regimer ble viktigere. En avklaring av delelinjen ble også et uttalt mål av Stoltenberg-regjeringen i 2005, og skulle være et delmål på veien til å sikre et godt og forpliktende samarbeid med Russland i Barentshavet. Midlene som ble satset på i denne perioden var å understreke ønsker om et nært samarbeid, og påpeke at en endelig delelinjeavtale var et viktig middel for å sikre dette samarbeidet. Når det gjelder atferden ble denne formet av at det norske handlingsrommet hadde økt etter den kalde krigens slutt. Det ble uttalt fra ekspertutvalg og utenriksminister at det skulle bli en økt satsning på nordområdene og viktigheten av et godt, forpliktende samarbeid med Russland ble vektlagt. Igjen kom det altså et brudd i den norske atferden under delelinjeforhandlingene.

3.2.4 Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland oppsummert langs tre dimensjoner (mål, middel og atferd) og i tre faser

I tabellen nedenfor presenteres de sentrale kartleggingsfunnene knyttet til av mål, middel og atferd i norsk delelinjepolitikk gjennom de tre tidsperiodene. Hver celle er nummerert med tallene 1-9, og vil benyttes i kapittel 3.3 for å vise hvor det er empirisk belegg for de hypotesene jeg har fremmet. Jeg vil kommentere funnene for Y nedenfor tabellen.

Tabell 2: Mål, middel og atferd gjennom tre perioder under delelinjeforhandlingene.

Periode	Mål	Middel	Atferd
De første forhandlingene: 1970-1978	<ul style="list-style-type: none"> - Ivareta økonomisk sikkerhet og velferd gjennom å sikre fiskeressurser og petroleumsreserver - Sikkerhetspolitikk: handle i tråd med føringer fra USA og NATO, avskrekking og beroligelse 	<ul style="list-style-type: none"> - Forhandlingsdiplomati - Forslag til kompromiss - Foreslå en midlertidig avtale 	<ul style="list-style-type: none"> - Industridepartementet foreslo for Utenriksdepartementet å ta initiativ til å innlede forhandlinger - Tok initiativ til å innføre moratorium mot petroleumsleting og -utvinning
Fra Gråsoneavtalen til havrettens ikrafttredelse: 1978-1994	<ul style="list-style-type: none"> - Ivareta økonomisk sikkerhet og velferd gjennom å sikre fiskeressurser og petroleumsreserver - Sikkerhetspolitikk: handle i tråd med føringer fra USA og NATO, avskrekking og beroligelse - Avspenning i nordområdene 	<ul style="list-style-type: none"> - Tilbød innpass på et stort ubestridt norsk område gjennom Gråsoneavtalen - Sikret gjensidig avhengighet og kontroll gjennom Gråsoneavtalen - Gråsoneavtalen et utgangspunkt for videre forhandlinger 	<ul style="list-style-type: none"> - Viste kompromissvilje gjennom Gråsoneavtalen - Ventet på sovjetiske forslag til kompromiss
Fra havrettens ikrafttredelse til delelinjeavtalen: 1994- 2010	<ul style="list-style-type: none"> - Ivareta økonomisk sikkerhet og velferd gjennom å sikre fiskeressurser og petroleumsreserver - Sikre et godt, forpliktende samarbeid med Russland - Styrke havretten og unngå å svekke midtlinjen som delelinjeprinsipp - Uttalt mål om å få en endelig delelinjeavtale 	<ul style="list-style-type: none"> - Åpne for nært samarbeid i området gjennom rapporten <i>Barents 2020</i> - Påpeke at en endelig delelinjeavtale var nødvendig for å sikre samarbeid 	<ul style="list-style-type: none"> - Vektlegge nødvendigheten av et godt, forpliktende samarbeid med Russland - En uttalt økt satsning på nordområdepolitikk

Målformuleringen om å ivareta økonomisk sikkerhet og velferd har vært stabil gjennom hele delelinjeforhandlingene. Sikkerhetspolitikken har gradvis blitt av mindre betydning, først ved signeringen av Gråsoneavtalen, så ved avviklingen av den kalde krigen. Med Russland som ny forhandlingspartner ble det et klarere mål å få på plass en endelig avtale, sikre et godt samarbeid i nordområdene og styrke Havrettskonvensjonen som internasjonalt regime. Man finner altså både elementer av kontinuitet og brudd i målformuleringen av den norske delelinjepolitikken. Virkemidlene som har blitt brukt har i stor grad vært preget av kontinuitet gjennom bruk av forhandlingsdiplomati og innrømmelser, og en stadig vektlegging av ønsket om et samarbeid. Atferden har derimot i større grad variert over tid. Den første perioden var preget at det fra norsk hold ble tatt initiativ til forhandlinger om delelinjen, Gråsoneavtalen og moratorium mot petroleumsleting og -utvinning. Etter signeringen av Gråsoneavtalen ble atferden endret, og det ble ventet på sovjetiske forslag. En ny endring i atferden kom etter at

Havrettskonvensjonen ble ratifisert. Etter noen år med stillstand ble det igjen lagt vekt på å få en endelig delelinjeavtale gjennom en uttalt økt satsning på nordområdepolitikk.

3.3 Kartlegging av de uavhengige variablene og vurdering av den enkelte hypotese opp mot relevant empirisk materiale

Etter å ha kartlagt studiens avhengige variabel (norsk delelinjepolitikk i Barentshavet langs dimensjonen mål, midler og atferd gjennom tre faser og 40 år), skal jeg i dette lange underkapittelet etter tur *kartlegge* de fem uavhengige variablene og samtidig bruke det empiriske materialet i fem separate, partielle *analyser* av de fem empiriske påstandene (hypotesene) som ble teoretisk begrunnet i kapittel 2. I kvantitativ metode-språkbruk er de partielle drøftingene å oppfatte som bivariate (korrelasjons-)analyser, selv om delanalysene i en kvalitativ studie som min snarere legger opp til en systematisk *tolkning* av empiriske data. Delanalysene leder ikke frem til bombastiske konklusjoner om faktorenes relative betydning i forklaring av norsk delelinjepolitikk. Ambisjonsnivået er i denne omgang begrenset til å vurdere om det er empirisk grunnlag til å ta med den enkelte uavhengige variabel videre inn i den sammenfattende empiriske analysen i kapittel 4. I forkant av dette trenger vi altså å vite mer om de faktiske forholdene knyttet til de uavhengige variablene og drøfte i hvilken utstrekning og på hvilken måte data eventuelt gir støtte til de hypotesene de uavhengige variablene inngår i - hver for seg.

3.3.1 Det globale sikkerhetsbildet: Faktiske forhold (X_1) og betydning for norsk delelinjepolitikk (H_1)

Hvilket empirisk belegg finnes for den empiriske påstanden om at den norske delelinjepolitikken overfor Sovjetunionen/Russland var preget av det globale sikkerhetsbildet og endringer i dette (H_1)? Jeg vil her knytte empiriske fakta fra delelinjeforhandlingene opp mot sikkerhetsbildet gjennom de 40 år med forhandlinger partene imellom.

Under den kalde krigen var Barentshavet et av verdens mest militarisererte områder. En av de største og mektigste flåtene opererte i disse farvannene, nemlig Sovjetunionens nordlige flåte. Hele 70% av sovjets strategiske ubåtflåte opererte i disse farvannene (Østreng 1984: 869). I og med at deler av våpensystemene på disse fartøyene var rettet mot amerikanske storbyer, ble nordområdene en av nøklene i terrorbalansen mellom blokkene. For beslutningstakerne innenfor norsk utenrikspolitikk var det i tiden før Gråsonavtalen sentralt å opptre i tråd med de føringene NATO-alliansen og forholdet til USA gav. Den norske utenrikspolitikken overfor Sovjetunionen var tuftet på balansegangen mellom avskrekking og beroligelse gjennom alliansemedlemskap og selvpålagte restriksjoner for alliert militær

tilstedeværelse og aktivitet på norsk territorium (Riste 2005: 214-217).

Perioden etter at Gråsoneavtalen ble underskrevet i 1978 var også preget av den kalde krigens føringer på norsk utenrikspolitikk. Man må altså se på Gråsoneavtalen med sikkerhetspolitiske briller. Med inngåelsen av Gråsoneavtalen sikret Sovjetunionen at militærbasene på Kolahalvøya kom lenger unna grensen til NATO enn hva de hadde gjort om en endelig delelinje hadde blitt tegnet opp etter midtlinjeprinsippet. Dette området var et militærstrategisk viktig område og et skille mellom øst og vest under den kalde krigen. Nødvendigheten av dette har blitt mindre etter Sovjetunionens fall og et Russland som stadig bedret sitt forhold til NATO fram til ratifisering av delelinjeavtalen.

Selv om delelinjeforhandlingene trakk ut i tid, var forhandlingsklimaet preget av et ønske om at forhandlingene skulle føre til en endelig avklaring. Det bilaterale forholdet mellom partene var også forholdsvis bra, noe som er i tråd med de historisk gode relasjonene partene imellom. Historisk sett har nemlig forholdet landene mellom vært svært godt. "Få land med felles landegrenser har en like uproblematisk fortid som Norge og Russland" (Lurås 2015: 154). Årsaken til dette er at selv om Russland ekspanderte kraftig på 1600-tallet, kom de aldri inn i Norges nåværende territorium. Den eneste gangen de kom inn i norsk territorium var det for å presse ut den tyske okkupasjonsstyrken fra Øst-Finnmark i 1944, men dette var en reell frigjøring i motsetning til Sovjetunionens fremmarsj lenger sør på kontinentet der de etterlot de facto okkupasjonsstyrker og la ned et jernteppe. Det langvarige gode bilaterale forholdet kan ses på som en viktig pådriver til at partene kunne finne et felles avtalefelt.

I følge realismen er nasjonal sikkerhet det viktigste målet for et lands utenrikspolitikk. I lang tid var delelinjeforhandlingene preget av sikkerhetspolitiske hensyn. Den kalde krigen definerte grunnbetingelsene for norsk utenrikspolitikk. De norske formuleringene av utenrikspolitiske målsetninger speilet dette tydelig. Under den kalde krigen markerte området en uavklart grense mellom øst og vest. Med NATO-alliansen på den vestlige siden, og Warszawa-pakten på den østlige siden av det omstridte området. De to alliansenes strategi om gjensidig avskrekking skulle forhindre at en ny stor krig skulle bryte løs. Norges forhold til NATO og USA var essensielt for hvordan norsk utenrikspolitikk ble utformet. Norges posisjon som alliert med USA og et ønske om et godt naboforhold med Sovjetunionen gjorde det viktig å opptre forsiktig på den internasjonale arenaen. Norske og amerikanske sikkerhetsinteresser var i stor grad sammenfallende, da USA så det som en trussel for sine interesser at Sovjetunionen utvidet sin innflytelsessfære vestover (Riste 2005: 206-234). Avskrekking og beroligelse var dermed sentrale mål for den delelinjepolitikken Norge førte overfor Sovjetunionen (Tamnes 1997: 23). Fremferden i nordområdene må langt på vei kunne

forklares ut i fra dette. Verken Norge eller Sovjetunionen ville utøve jurisdiksjon over et område der eierskapet var uklart, i og med at dette kunne ha ført til en opptrapping av konflikten.

Realismens fokus på relative gevinster kan også være med på å forklare den norske delelinjepolitikken. For Norges del var det også sentralt å ikke havne i en situasjon der lojaliteten overfor både Sovjetunionen og USA/NATO ville bli utfordret. Det at området, særlig på sovjetisk side, også var svært militarisert gjorde det også vanskelig å komme fram til en avtale under den kalde krigen. Den kalde krigens slutt og et Russland med et større fokus på markedsrettet økonomi og mindre fokus på sikkerhetspolitikk, gjorde at delelinjeforhandlingene ble lettet. Dette er i tråd med Waltz' strukturelle realismes forklaring på at det anarkiske systemet i det internasjonale systemet gjør at allianser er nødvendige for sikkerhet og stabilitet.

Etter at Russland kom inn som forhandlingspartner etter Sovjetunionens fall og ratifiseringen av havretten i 1994, ble det en endring i den norske delelinjepolitikken. Likevel skulle det fortsatt ta seksten år før partene ble enige om en avtale. I studien til Moe og hans kollegaer lette de etter forklaringer på at det ble en enighet om delelinjen fra russisk side. Her fant de at også den russiske delelinjepolitikken hadde endret seg. Her blir det listet opp en rekke forklaringer på at en endelig delelinje var et økende ønske i Russland. Disse var (i) Russland ville følge utviklingen av det internasjonale lovverket, (ii) bedre de bilaterale relasjonene med Norge, (iii) sikre fordelingen av petroleumsreservene, (iv) kostnadene ved uløste disputer hadde økt, (v) Russland ville være en konstruktiv internasjonal aktør, og (vi) de ville styrke Havrettskonvensjonen (Moe et.al. 2011: 148). Flere av disse punktene kan også sies å ha vært sentrale fra norsk hold. Men at det fra russisk side har vokst frem et sterkere ønske om å få en endelig delelinjeavtale med Norge i løpet av de 40 årene, er tydelig.

Det ble fremdeles fra norsk hold fokusert på de militære kapasitetene på Kola-halvøya, men norske myndigheter la så å si utelukkende vekt på de miljømessige konsekvensene for området. Særlig lå håndtering av radioaktivt avfall høyt på de norske myndigheters dagsorden, og de militære konsekvensene fikk mindre oppmerksomhet (Hansen 2013: 368). Endringer i det globale sikkerhetsbildet førte altså til endringer i den strategiske ledelses målformulering for norsk utenrikspolitikk.

Det utenrikspolitiske handlingsrommet økte etter den kalde krigens slutt. Det globale sikkerhetsbildet ble endret og norsk utenrikspolitikk overfor Russland var ikke lenger dominert av primært sikkerhetspolitiske hensyn og spørsmål. Russlands opptreden på det internasjonale planet var i perioden rundt inngåelsen av delelinjeavtalen i stor grad i tråd med

internasjonale normer og lovverk.

I teorikapittelet viser jeg til hvordan Waltz hevder at statenes ønsker om sikkerhet og stabilitet gjør at de søker samarbeid i form av alliansebygging. Hypotese H_1 ser dermed ut til å ha blitt styrket. Empirisk støtte for hypotesen finnes særlig i det at sikkerhetspolitikken gikk fra å være det viktigste målet i norsk utenrikspolitikk ved inngangen til forhandlingene, mens den fikk mindre betydning mot slutten av forhandlingene som følge av at slutten på den kalde krigen ga Norge handlingsrom til å oppprioritere eiendomsmessige og økonomiske interesser i forhold til Russland. Statens mål for utenrikspolitiske handlinger skiftet fokus etter at det globale sikkerhetsbildet ble endret. I tabell 2 blir dette uttrykt gjennom celle 1,4 og 7 som omhandler målformuleringene gjennom perioden. Her ser vi tydelig hvordan det sikkerhetspolitiske målet blir erstattet med mål om å sikre et godt samarbeid og styrke havretten. Jeg finner dog ikke tilstrekkelig empirisk belegg for at endringen i sikkerhetsbildet førte til endringer i den utenrikspolitiske virkemiddelbruken eller utenrikspolitisk atferd ettersom ingen av disse kan knyttes direkte mot det globale sikkerhetsbildet.

3.3.2 Internasjonale regimer: Faktiske forhold (X_2) og betydning for norsk delelinjepolitikk (H_2)

Hvilket empirisk belegg finnes for den empiriske påstanden om at den norske delelinjepolitikken overfor Sovjetunionen/Russland var preget av internasjonale regimer for regulering av eiendomsforholdene på havet (H_2)? Det internasjonale normverket som gjelder for grenselinjespørsmål til havs er havretten. Havretten er et internasjonalt regime der både Norge og Russland har sterke interesser i at denne står sterkt internasjonalt. Jeg påstår på teoretisk grunnlag i H_2 at havretten har hatt en sterk innvirkning på norsk delelinjepolitikk over tid.

Vi omtaler stort sett Norge som et lite land. Dette stemmer også målt i landterritorium. Men om man inkluderer 200-mil sonene og kontinentalsokkelen i nord, kan man snakke om et stort land. Inkluderer man havområdene er Norge faktisk det 13. største landet i verden (St.meld.nr.15 (2008-2009): 43). På grunn av havretten har Norge altså tilegnet seg enorme havområder som er svært viktige for norsk økonomi. Den endelige delelinjeavtalen var i tråd med Havrettskonvensjonens retningslinjer som sier at partene under en delelinjedisputt helst skal forhandle frem en løsning seg imellom. I og med at både Norge og Russland er store kyststater som har tjent store havområder på grunn av Havrettskonvensjonen, har det vært viktig for begge parter å handle i tråd med det rådende normverket. Gjennom delelinjeforhandlingene var det ikke aktuelt å bryte med Havrettskonvensjonens retningslinjer, slik at

begge parter hele tiden var klar over hvilket rammeverk den andre parten ville handle innenfor. Hovedproblemet med havrettsregimet var at partene ikke hadde en felles tolkningsramme i forbindelse med de reglene som gjelder for grensedragning til havs. I tillegg trådte ikke havretten i kraft internasjonalt før 1994.

Gjennom ratifisering av Havrettskonvensjonen gav begge parter en internasjonal domstol rett til å dømme om forhandlingene ikke førte til en enighet. Norge luftet denne muligheten overfor Sovjetunionen, men det ble aldri aktuelt å gjennomføre dette. Havrettskonvensjonen åpner nemlig for at grensetvister til havs vil kunne bli avgjort ved den internasjonale domstolen, om partene ikke finner en løsning. Hadde konflikten endt opp med å bli tatt til den internasjonale domstolen, er det slettes ikke sikkert at partene hadde godtatt denne dommen. Dette ville i så fall vært med på å svekke havretten som internasjonalt regime. Ved å unngå å ta saken til domstolen i Haag, har partene sørget for at havretten ikke har blitt svekket. Ved å komme til en endelig delelinjeløsning som er i henhold med det internasjonale normverket i havrettsregimet, lyktes partene i å styrke havretten.

Havrettskonvensjonen er et internasjonalt regime som de fleste stater vedkjenner som havets grunnlov. De fleste medlemslandene i FN har ratifisert denne (Globalis.no). Men det at USA ikke har ratifisert denne kan ses på som en mulighet i seg selv for Norge og Russland å ikke handle i tråd med denne. De normene Havrettskonvensjonen bringer med seg har ikke endret seg siden den trådte i kraft i 1994, og ble dermed ikke mer gunstig verken for Norge eller Russland med tiden. Selv om begge parter ønsket å handle i tråd med Havrettskonvensjonens retningslinjer, ville trolig ikke en dom fra domstolen i Haag blitt godtatt. Man kan argumentere for at havrettens utgangspunkt om midtlinjedeling mellom land med overlappende økonomiske soner er gunstig med tanke på det norske utgangspunktet for delelinjeavtalen. Men dette er ikke nok for å forklare hvorfor delelinjen ble et kompromiss mellom det norske og det russiske utgangspunktet. I følge internasjonal regimeteori kreves en felles tolkningsramme i forbindelse med de reglene som gjelder for at de involverte partene skal følge de samme spillereglene. Det russiske/sovjetiske utgangspunktet om sektorlinje har også blitt benyttet i andre delelinjetvister blant land som har ratifisert Havrettskonvensjonen. Dette vitner om mangel på en felles tolkningsramme av havrettens føringer.

Selv om havretten ikke trådte i kraft før 1994 var det sterk interesse for at denne skulle stå sterkt fra norsk hold allerede under utformingen av den tredje havrettskonvensjonen. Denne varte fra 1973 til 1982, og Norge hadde en egen havrettsminister for å kunne fremme norske interesser. Jens Evensen ble Norges første og eneste havrettsminister. Denne tittelen ble opprettet i forbindelse med utformingen av Havrettskonvensjonen, og

eksisterte fra 1974 til 1979 (Gustavsen 2006). Dette vitner om hvor viktig denne konvensjonen var for norsk utenrikspolitikk. Norge var tjent med en havrett som sto sterkt på grunn av den lange kystlinjen langs fastlandet og de ressursrike områdene rundt Svalbard og Jan Mayen. Gjennom de rettighetene som kyststatene fikk gjennom ratifisering av havretten, var Norge blant de mest begunstigende landene (Tamnes 1997: 279). Sovjetunionen tjente også på dette. Det har dermed vært sentralt for begge parter å handle i tråd med de føringer som havretten gir.

Under kartleggigen av den avhengige variabelen viste jeg hvordan internasjonal rettsorden og multilaterale styringsordninger og regimer har vært et sentralt mål for norsk utenrikspolitikk. I utenriksdepartementets stortingsmelding fra 2009 er det tydelig at det å hindre at disse blir svekket er et sentralt mål (St.meld.nr.15 (2008-2009): 11). Det har også blitt påpekt tidligere at styrking av havretten har vært et sentralt mål for Russland (Moe et.al. 2011: 148). Havretten har altså vært sentral i den strategiske ledelses målformulering for norsk utenrikspolitikk. Dermed definerte havretten rammene delelinjeforhandlingene skulle foregå innenfor, men ga ikke et entydig svar på hvilket delelinjeprinsipp som skulle ligge til grunn.

Helt fra de første forhandlingsmøtene har Norge forfektet midtlinjeprinsippet (Ibid: 147). Alle kompromissforslag som ble foreslått overfor Sovjetunionen/Russland, var kompromissforslag der de hadde tatt utgangspunkt i midtlinjen. Her ble altså de norske tolkningene av havrettens føringer brukt som virkemiddel for å overbevise motparten om at disse forslagene var rimelige og fornuftige. Etter ratifiseringen av havretten ble det også et uttalt mål å styrke denne.

Selv om havretten ikke trådte i kraft før 1994 hadde den i lang tid i forveien gitt føringer for norsk utenrikspolitikk. Den utenrikspolitiske atferden skulle være med på å hindre at havretten ble svekket. Hypotese H₂ ser dermed ut til å ha blitt styrket. I tabell 2 blir dette uttrykt gjennom celle 3, 5, 6, 7, 8 og 9. Havretten har altså gitt føringer både for mål, middel og atferd i norsk delelinjepolitikk. I celle 7 ser vi hvordan det å styrke havretten var et mål etter ratifiseringen av denne. I celle 5 og 8 ser vi hvordan havretten gav føringer på virkemiddelbruken gjennom å bruke Gråsonavtalen som utgangspunkt for nye forhandlinger og påpeke nødvendigheten av en delelinje. I celle 3, 6 og 9 ser vi at havretten gav føringer for den norske atferden gjennom initiativet om moratorium, gjøre kompromiss og vektlegge nødvendigheten av et godt samarbeid med Russland i nord. Men selv om begge parter ratifiserte havretten, skulle det ta mange år med forhandlinger til en endelig delelinjeavtale kunne underskrives. I teorikapittelet kommer det frem at en felles tolkningsramme er viktig

innenfor et internasjonalt regime på grunn av at dette gjør at partene følger de samme spillereglene. Norge og Russland tok utgangspunkt i ulike deler av havrettens retningslinjer, noe som kan vitne om at en felles tolkningsramme var fraværende.

3.3.3 Kommersialiseringsmulighetene i området: Faktiske forhold (X₃) og betydning for norsk delelinjepolitikk (H₃)

Hvilket empirisk belegg finnes for den empiriske påstanden om at den norske delelinjepolitikken overfor Sovjetunionen/Russland var preget av de gode kommersialiseringsmulighetene i det omstridte området (H₃)? At Norge ønsket å inngå i forhandlinger i utgangspunktet var på grunn av de økonomiske interessene. Det omstridte området er rikt på ressurser både i havområdene og under havbunnen. For å utnytte disse ressursene var partene gjensidig avhengige av å komme til enighet i fiske- og petroleumsspørsmål. I EU har det vært et stadig større behov for energiimport, mens etterspørselen etter norsk sjømat stadig øker (Ytreberg 2014). I tillegg har også teknologien for utvinning av slike ressurser utviklet seg i løpet av delelinjeforhandlingene.

Begge parter i delelinjeforhandlingene er store eksportører av olje og gass. Et stadig økende behov for fossil energi førte til et økt fokus på nordområdene og de store forekomstene som har blitt påvist der. Norge var ikke like nært knyttet til føringene fra USA på dette området, som de var sikkerhetspolitisk. På 1970-tallet var amerikanerne sågar lite fornøyde med norsk oljepolitikk og mente at Norge hadde et for godt øye til OPEC (Tamnes 1997: 203). Utover 1980-tallet gikk OPECs gylne epoke etter hvert over, og oljeprisene falt. For OPEC-landene var det viktigere å opprettholde pris enn produksjon, noe som gjorde at Norge kunne øke sin produksjon (Ibid.: 204). Med økt produksjon ble behovet for å finne nye reserver stadig større.

Det ble en endring av synet på kommersialiseringsmulighetene etter at Russland tok over som forhandlingspartner i de bilaterale forhandlingene. Sovjetunionens planøkonomi ble lagt vekk, og kommersialiseringsmulighetene i området fikk økt oppmerksomhet. Russland fikk etter hvert en mer markedsrettet økonomi, og eksport av olje og gass har blitt stadig viktigere for russisk økonomi. Også for Norge har energiekspert blitt stadig viktigere. De kommersielle målene for området ble etter hvert tydelige fra begge parter.

I og med at både Norge og Russland var, og i lang tid framover vil være avhengige av energiekspert, har det vært nødvendig å gjøre en avtale om ressursfordelingen i Barentshavet. Norge er en stor energileverandør og rangerte ved inngåelsen av delelinjeavtalen som verdens nest største gasseskportør og femte største oljeeksportør. I tillegg er Norge verdens sjette

største produsent av vannkraft (St.meld.nr.15 (2008-1009): 11-12). Regjeringen var i 2009 tydelige på Norges rolle som energileverandør og hvilken utenrikspolitisk betydning denne rollen har for Norge. Å være en stabil leverandør av olje og gass til verdensmarkedet har vært et sentralt utenrikspolitisk mål for regjeringen.

For både Norge og Russland er det særlig forholdet til EU som er viktig med tanke på petroleumsreservene i nord. EU er svært avhengige av å importere energi, og i særlig grad fossil energi. Et samarbeid mellom Norge og Russland innen energisektoren har dermed vært naturlig. Begge landene står utenfor EU, som er den største energiimportøren, og OPEC, som er den største energieksportøren. Det er felles for Norge og Russland at den største eksporten av olje og gass er til EU. Ved å få på plass en endelig delelinjeavtale sikret man også en stabil tilgang til energi for EU-landene. Den stabile og langsiktige leveransen av energi til EU-markedet må dermed ses på som pådriver både på norsk og russisk side for å komme frem til en endelig delelinjeavtale. EU er svært avhengige av fossil energi, og er avhengig av forsyninger utenfra. I tillegg var denne avhengigheten i 2009 ventet å stige fra 50 prosent til 70 prosent innen 2030, med Norge og Russland som de største leverandørene (Ibid: 25). Energisikkerhet har blitt et av de viktigste sikkerhetspolitiske målene både i EU, USA og Kina, noe som både Norge og Russland vil kunne dra nytte av. I *Barents 2020*, en rapport om regjeringens langsiktige satsning på teknologi og forskning i nordområdene, blir det slått fast at petroleum i større grad enn tidligere har blitt et utenrikspolitisk virkemiddel (Johnsen 2006: 9).

Hvilke områder som tilhører hvem har selvsagt vært sentralt. Men hvilke selskaper som skal få rettighetene når disse reservene skal utnyttes, er også et viktig spørsmål. I følge Keohane og Nye fører den gjensidige avhengigheten mellom stater til at sjansene for konflikt reduseres. Norske bedrifter er i førersetet når det gjelder utvikling av teknologi for å utnytte petroleumsreserver under havbunnen, noe som gjør deres ekspertise etterspurt. Også på den russiske siden av delelinjen ønsker man norsk ekspertise og teknologi. Et eksempel på dette er at Putin selv ringte Stoltenberg for å tilby Statoil partnerskap i utbyggingsselskapet for Sjtokmanfeltet (Nilsen 2010: 325-326). Dette er i tråd med gjensidig avhengighetsteori som sier at de økende sammenfallende interessene fører til økt samarbeid. I ettertid har prosjektet Sjtokman vist seg å være ufordrende å gjennomføre, og Statoil har ved flere anledninger vurdert det videre samarbeidet. Det å komme i gang med gassutvinning i Sjtokmanfeltet krever investeringer som vil ta lang tid å tjene inn igjen etter dagens prisnivå.

Fisket er det andre viktige kommersialiseringsaspektet ved delelinjeavtalen. Man kan argumentere for at Gråsoneavtalen sørget for at det ikke var prekært for fiskerisektoren å få på

plass en endelig avtale. Denne avtalen sørget for at partenes gjensidige avhengighet om et bærekraftig fiske i området, ble etterlevd. Opprettelsen av en fiskerikommisjon på tvers av landegrensene var et middel for å sørge for dette. Gråsoneavtalen var derimot ikke ment å være en langvarig avtale, og slettes ikke endelig avtale, og hadde også møtt mye motstand særlig blant norske fiskere. Relativt sett var avtalen dårligere for Norge enn for Sovjetunionen/Russland, men at avtalen sto så lenge kan vitne om et sterkere fokus på den gjensidige avhengighetens absolutte gevinster. Å gi russerne innpass på store ubestridte norske områder er også et utenrikspolitisk virkemiddel som ble benyttet for å vise den norske forhandlingsvilligheten.

Ved inngåelse av Gråsoneavtalen fikk man altså på plass en avtale som regulerte fisket i området. Dette sørget for en bærekraftig utnytting av de svært rike fiskeressursene i området. De årlige fiskefangstene i Barentshavet er på over 200 millioner tonn, noe som tilsvarer en førstehåndsverdi på 15 milliarder kroner (Østreng & Prydz 2007: 6). At det har vært et sentralt mål gjennom forhandlingene å få på plass klare regler for fangsten har vært svært viktig. Med så stort omsetningspotensial er det nødvendig med en bærekraftig utnytting for å holde disse inntektene stabile. Den gjensidige avhengigheten partene i mellom ble altså sterkere gjennom Gråsoneavtalen.

Det var fokus på kommersialiseringsmulighetene i området gjennom alle de tre periodene og langs samtlige tre dimensjoner. Hypotese H₃ ser dermed ut til å ha blitt styrket. I tabell 2 kan man knytte alle cellene opp mot kommersialiseringsmulighetene. Dermed har kommersialiseringsmulighetene gitt føringer for formuleringen av både mål, midler og faktisk atferd i delelinjeforhandlingene. I celle 1, 4 og 7 ser vi hvordan dette har påvirket målformuleringen gjennom at målet om å ivareta økonomisk sikkerhet og velferd har vært sentralt hele tiden under delelinjeforhandlingene. I celle 2, 5 og 8 ser vi at virkemiddelbruken har blitt påvirket av kommersialiseringsmulighetene gjennom at man tidlig i forhandlingene foreslo en midlertidig avtale for fisket (celle 2), sikret gjensidig avhengighet og kontroll gjennom Gråsoneavtalen (celle 5) og åpnet for et nært samarbeid i området (celle 8). Påvirkningen av atferden ser vi i celle 3, 6 og 9. Det var industridepartementet som ønsket å inngå delelinjeforhandlinger på grunn av de gode kommersialiseringsmulighetene (celle 3), det ble vist kompromissvilje for å sikre ressurser gjennom Gråsoneavtalen (celle 6) og det ble et uttalt større fokus på nordområdepolitikk (celle 9) og ressursene i nord. På grunn av den gjensidige avhengigheten av fiskeressursene i området var det nødvendig å sikre en avtale som sørget for et bærekraftig fiske. Dette kom først i havn med Gråsoneavtalen, og ble videreført ved den endelige delelinjeavtalen. Å sikre gjensidig avhengighet og kontroll var et

utenrikspolitisk virkemiddel i forbindelse med kommersialiseringsmulighetene i området. Å ivareta økonomisk sikkerhet og velferd har vært et utenrikspolitisk mål gjennom hele delelinjeforhandlingene.

3.3.4 Organiserte interesser i samfunnet: Faktiske forhold (X₄) og betydning for norsk delelinjepolitikk (H₄)

Hvilket empirisk belegg finnes for den empiriske påstanden om at den norske delelinjepolitikken overfor Sovjetunionen/Russland var preget av organiserte interesser i samfunnet (H₄)? Aktører innen fiske og petroleum har vist særlig interesse for området, men også forsknings- og miljømessig har det vært et økende fokus på Barentshavet og nordområdene. Andrew Moravcsik hevder at slike grupper av aktører kan samle kravene og gjøre dem til statspolitikk gjennom republikansk liberalisme.

Den norske velstanden er i stor grad bygget på varer og tjenester fra havet. Blant disse kan nevnes fiskeri og havbruk, skipsbygging, skipsfart, offshore-virksomhet og marin bioteknologi (St.meld.nr.15 (2008-2009): 120). Den norske havpolitikken har derfor stor betydning for den norske selvhevdelsen. Innenfor disse tjenestene er det også en rekke aktører som har vært tjent med en best mulig delelinjeavtale. Spesielt var en sterk misnøye til Gråsoneavtalen innen fiskerinæringen, og etter den endelige delelinjeavtalen ble underskrevet har det fra de samme kretser vært fokus på de områdene Norge gav fra seg til Russland ved å vike fra midtlinjeprinsippet.

Aktører som vil fremme organiserte interesser i samfunnet har fått en stadig større arena for å uttrykke sine interesser. En viktig arena har tradisjonelt vært høringer. Utover 1970-tallet tiltok bruken av høringer på Stortinget, og økte videre fram til 1990-tallet (Nordby 2004: 168). Med en økning av bruk av høringer har slike grupperinger fått økt oppmerksomhet i løpet av delelinjeforhandlingene. Lobbyisme ble også mer og mer vanlig i løpet av det samme tidsrommet, og lobbyistene ble flere og mer profesjonelle utover 1990-tallet. Særlig har aktører innen oljebransjen blitt mer synlige på Stortinget (Ibid: 174).

Fiskeri- og energiexpertes var også involverte i delelinjeforhandlingene (Solstad 2012: 36). Dette vitner om at sentrale interessegrupperinger hadde innvirkning på forhandlingene. Norsk leverandørindustri presset også på for å få en snarlig avtale på grunn av de store olje- og gassforekomstene i området (Ibid: 55).

At det fra norske myndigheters hold, fra 1990-tallet, ble fokusert langt mer på miljøkonsekvensene enn de sikkerhetspolitiske konsekvensene av den sterke militære tilstedeværelsen på Kolahalvøya, gir en pekepinn på at også miljøforkjemperne fikk en

sterkere posisjon underveis i delelinjeforhandlingene. Innføringen av moratoriumet mot petroleumsleting og -utvinning besto lenge var også en seier for denne interessegruppen.

I 1988 ble den blandete norsk-russiske miljøvernkommisjon opprettet (Østreng & Prydz 2007: 15). Selv om det var fravær av en delelinje, har det ikke vært et fravær av regulering av området. Mens det var ønskelig for petroleumssektoren å oppheve moratoriet for oljeleting i området, hadde miljøvernorganisasjonen WWF (World Wildlife Fund) en annen oppfatning. De ville at moratoriet skulle bestå i og med at dette var en effektiv blokkering av industri som kan få konsekvenser for et sårbart miljø (Ibid: 18). Økologisk sett er nordområdene svært sårbare, og utsettes for store klimaendringer. Blant annet har gjennomsnittstemperaturen økt vesentlig mer enn den globale temperaturen de siste 50 årene (Lodgaard 2005). At moratoriet likevel til slutt ble opphevet viser at miljøinteressene ikke greide å øve nok innflytelse over beslutningstakerne innen norsk utenrikspolitikk.

I en meningsmåling fra 2005 kommer det fram at et kraftig flertall ønsket at oljeutvinning i Barentshavet skulle settes i gang. Særlig var det blant innbyggere i Finnmark en sterkt positivitet til oljeutvinning i nord (Lønnå 2005). Dette var blant annet på grunn av den kraftige økningen av arbeidsplasser dette fører med seg. Denne sterke støtten for oljeutvinning i nord må også ses på som et ønske om å utvikle de komparative fortrinnene Norge har. De områdene Norge har særlige komparative fortrinn er (i) teknologi og kompetanse til å drive petroleumsvirksomhet i nord, (ii) geografi med tanke på oppbygging av infrastruktur for petroleumsvirksomhet i nord, og (iii) kunnskaper om miljø og ressurser i arktiske farvann (Johnsen 2006: 13).

Både grupperinger innen oljeindustrien og fiskeindustrien hadde sterk interesse av en avklaring på delelinjespørsmålet. Miljøgrupperingers interesser var på flere områder motsetninger av de interessene som fantes i olje- og fiskesektoren. Innføringen av et moratorium mot petroleumsleting og -utvinning (celle 3) er en atferd som kan forklares ut i fra miljøgrupperingers påvirkning på norsk delelinjepolitikk, og kan vitne om at miljøgrupperingers interesser var sterke i starten av delelinjeforhandlingene. Olje- og fiskeriinteressene var vesentlig sterkere enn de organiserte miljøinteressene. Den russiske avhengigheten av norsk teknologi var en sterk drivkraft bak delelinjeforhandlingene. At grupperingene med kommersielle interesser er nært knyttet til kommersialiseringsmulighetene i området, gjør at de empiriske funnene i stor grad er sammenfallende. Hypotese H₄ må dermed ses i sammenheng med, og kobles opp mot, hypotese H₃ om de gode kommersialiseringsmulighetene i området. Særlig i siste del av forhandlingene kan de kommersielle interesseaktørene kobles opp mot den gjensidige avhengigheten av

kommersialiseringsmulighetene i området. Det utenrikspolitiske målet om å sikre et godt, forpliktende samarbeid med Russland (celle 7), virkemiddelet om å påpeke nødvendigheten av en delelinje for å sikre dette (celle 8) og atferden der vektleggingen av nødvendigheten av dette samarbeidet (celle 9), viser hvordan de kommersielle interesseaktørene øvde innflytelse på norsk delelinjepolitikk i tråd med kommersialiseringsmulighetene i området. Dermed blir hypotese H₄ styrket om man kobler denne sammen med hypotese H₃. Dette vil jeg komme nærmere inn på i den sammenfattende analysen.

3.3.5 Beslutningstakere i stats- og styringsverket: Faktiske forhold (X₅) og betydning for norsk delelinjepolitikk (H₅)

Hvilket empirisk belegg finnes for den empiriske påstanden om at den norske delelinjepolitikken overfor Sovjetunionen/Russland var preget av sentrale beslutningstakere i det norske stats- og styringsverket (H₅)? I følge Graham Allison er utenrikspolitikken et resultat av tautrekking mellom ulike institusjonelle aktører innen stats- og styringsverket. Under kartleggingen av studiens avhengige variabel kommer det frem at det har vært et sterkt fokus på delelinjeforhandlingene blant både statsministre og utenriksministre.

Nordområdene har i lang tid vært sentrale både for Forsvaret og Etterretningstjenesten, og store deler av ressursene har opp i gjennom årene vært plassert i nord. Dette har både vært fornuftig og nødvendig. Det gamle romerske ordtaket som sier at "vil du ha fred, forbered deg på krig" kommer her til sin rett. Derimot har det norske forsvaret siden rustet kraftig ned på den militære beredskapen i nord, spesielt etter den kalde krigens slutt. Dette må ha hatt en sammenheng med at Russland har fremstått som en langt mer fredelig nabo enn hva Sovjetunionen var.

Gjennom den byråkratiske politikkmодellen forklarer altså Allison staters utenrikspolitikk som et resultat av en tautrekking mellom ulike institusjonelle aktører innenfor stats- og styringsverket. Den politiske dragkampen innen hierarkiet i regjeringen har innflytelse over hvilken politikk som blir ført. En slik dragkamp var særlig tydelig innen delelinjepolitikken på 1970-tallet. Jens Evensen befant seg i en særstilling innen delelinjeforhandlingene. Russerne hadde et meget godt forhold til Evensen, og han ble fremholdt som en av få norske politikere som ikke bare snakket om et godt nabostatsforhold, men som også i praksis forsøkte å følge dette opp (Tamnes 1997: 293).

Også innad i regjeringen og arbeiderpartiet var det store motsetninger mellom utenriksminister Frydenlund og sjefsforhandler og havrettsminister Evensen i løpet av 1970-tallet. Rundt Evensen og hans medarbeidere ble det et "andre sentrum" for norsk

utenrikspolitikk, noe som ble en betydelig kilde til splid (Ibid: 293). Denne spliden mellom den norske sjefsforhandleren og den norske utenriksministeren preget norsk delelinjepolitikk på 70-tallet. Spesielt gjorde Gråsoneavtalen, som ble forhandlet frem av Evensen, at det gikk en skillelinje tvers gjennom Arbeiderpartiet og regjeringen. Avtalen delte det politiske Norge i to (Ibid: 298).

At Gråsoneavtalen ble møtt med skepsis innen både Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet viser også hvordan avtalen var omstridt. Signeringen av Gråsoneavtalen var svært omdiskutert blant aktører innen stats- og styringsverket i Norge. I og med at Evensen forhandlet frem Gråsoneavtalen, og Frydenlund fremmet forslaget om moratorium i området, er det tydelig at tautrekkingen mellom de to sentrum for norsk utenrikspolitikk preget den norske delelinjepolitikken på 1970-tallet.

Nordområdene var et tydelig satsningsområde for den påtroppende regjeringen i 2005. De ble sågar framsatt som regjeringens viktigste strategiske satsningsområde. Gjennombruddet i delelinjeforhandlingene må i stor grad kunne forklares ut i fra dette. Det er ikke bare i Norge det ble en økt interesse for nordområdene, men også blant andre stater med interesser i nord. På grunn av endringene i Arktis har det blitt satt på dagsorden både mulige fremtidige nye seilingsruter, energiutvinning og de muligheter og utfordringer som er knyttet til fiske og miljø. Når den endelige delelinjeavtalen ble offentliggjort, var det også regjeringen som kunne sole seg i glansen og motta hyllest fra hele det partipolitiske spekteret.

At det hadde vært et større fokus og en sterkere satsning på nordområdene fra regjeringens side i perioden etter 2005 virker å ha hatt en sterk innvirkning på delelinjeforhandlingene. Gjennom *Barents 2020* lanserte regjeringen i 2005 en langsiktig satsing på nordområdene der man så at Norge var tjent med et nært økonomisk samarbeid med Russland i nord (Johnsen 2006: 10). Som nevnt tidligere ble det også fra regjeringen i 2009 lagt stor vekt på hvor viktig Norges rolle som stabil energileverandør skulle være.

Delelinjen har vært i fokus hos en rekke ulike beslutningstakere i det norske stats- og styringsverket. Særlig på 1970-tallet kommer tautrekkingen mellom disse tydelig frem. Den utenrikspolitiske atferden var gjennom hele delelinjeforhandlingene preget av sentrale beslutningstakere i stats- og styringsverket. Dette kommer til uttrykk gjennom at Industridepartementet foreslo for Utenriksdepartementet å innlede forhandlinger (celle 3). Det ble også vist kompromissvilje gjennom Gråsoneavtalen, avløst av et skifte av taktikk etter denne avtalen var klar (celle 6). I løpet av de siste årene med forhandlinger ble det en uttalt økt satsning på nordområdepolitikk både fra regjeringen Bondevik og regjeringen Stoltenberg (celle 9). Den utenrikspolitiske målformuleringen ble formet av sentrale

beslutningstakere i stats- og styringsverket i løpet av de siste forhandlingene gjennom et uttalt mål fra Utenriksministeren å få i havn en endelig delelinjeavtale (celle 7). Virkemiddelbruken var også preget av dette i den siste forhandlingsperioden, gjennom å åpne for et nært samarbeid i området etter rapporten *Barents 2020* (celle 8). Hypotese H₅ ser dermed ut til å ha blitt styrket. I tabell 2 kommer dette til uttrykk i celle 3,6,7,8 og 9. Dermed ser sentrale beslutningstakere innen stats- og styringsverket ut til å ha innflytelse på formuleringen av mål, middel og atferd i norsk delelinjepolitikk. Særlig atferden har blitt påvirket av dette gjennom hele perioden.

3.3.6 Oppsummering for analyse av hypoteser

Tabell 3 gir en oversikt over hypotesene og hvor disse har status som sannsynlige forklaringsforslag til hva som kjennetegnet norsk delelinjepolitikk, langs dimensjonene mål, middel og atferd over tid, etter en empirisk kartlegging og vurdering. Tabellen er fargekodet der farge i hver celle indikerer at relevant empirisk påstand/hypotese har en grad av empirisk støtte i de faser og langs de politikk-dimensjoner som er antydnet.

Tabell 3: Oversikt over analyseresultat for vurdering av hypoteser.

Empiriske funn for hypotese	Fargekode
H ₁ : Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var preget av det globale sikkerhetsbildet og endringer i dette.	Yellow
H ₂ : Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av internasjonale regimer for regulering av eiendomsforholdene på havet.	Green
H ₃ : Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av de gode kommersialiseringsmulighetene i det omstridte området.	Blue
H ₄ : Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av organiserte interesser i samfunnet.	Red
H ₅ : Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av sentrale beslutningstakere i det norske stats- og styringsverket.	Black

Periode	Mål	Middel	Atferd
De første forhandlingene: 1970-1978	Yellow	Blue	Green, Blue, Red, Black
Fra Gråsoneavtalen til havrettens ikrafttredelse: 1978-1994	Yellow	Green, Blue	Green, Blue, Red, Black
Fra havrettens ikrafttredelse til delelinjeavtalen: 1994- 2010	Yellow, Green	Green, Blue, Red, Black	Green, Blue, Red, Black

4. Sammenfattende analyse

Jeg skal nedenfor gjøre en sammenfattende analyse av de eksterne og interne forhold og interesser som har påvirket norsk delelinjepolitikk over tid. I forrige kapittel fant jeg empirisk belegg for å beholde de hypotesene jeg utviklet for å forklare norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland i Barentshavet. Disse inngår i en kjede av forhold og beveggrunner som forklarer endringer og stabilitet i mål, midler og atferd i den norske delelinjepolitikken. Flere av disse variablene kan også ha samvirket i å frembringe den norske delelinjepolitikken. I dette kapitlet skal jeg - med utgangspunkt i de partielle analysene - vurdere den relative betydningen av hver av disse faktorene og forsøke å spore samvirkningseffekter. Jeg skal også i et eget delkapittel presentere hovedtrekkene i den endelige delelinjeavtalen.

4.1 Rekonstruksjon av rammebetingelser, drivkrefter og motiver bak den norske delelinjepolitikken (1970-2010): Sammenfattende analyse gjennom tre faser

En sammenfattende analyse av de uavhengige variabelenes påvirkning for hver av de tre fasene jeg har delt delelinjeforhandlingene opp i, skal gjøres nedenfor. Den sammenfattende analysen av faktorenes relative betydning for norsk delelinjepolitikk over tid, vil bli gjennomført i delkapittel 4.2.

4.1.1 De uavhengige variabelenes påvirkning fram til Gråsoneavtalen (1970-1978)

De første forhandlingene var preget av den kalde krigen og dens føringer på norsk utenrikspolitikk. Formuleringene av mål, middel og atferd var i tråd med norsk taktikk om avskrekking og beroligelse ovenfor Sovjetunionen. Det globale sikkerhetsbildet under den kalde krigen gjorde at den norske delelinjepolitikken ble kjennetegnet av et begrenset utenrikspolitisk handlingsrom. Det var det kommersielle potensialet for området som gjorde at det fra norsk hold ble fremlagt et ønske om en endelig delelinjeavtale i utgangspunktet. Det var også sentralt fra de første forhandlingene av å styrke Havrettskonvensjonen som var under utarbeiding. Norge hadde til og med i denne perioden en egen havrettsminister på grunn av viktigheten av de gunstige føringene havretten førte med seg, og prinsippet om en midtlinjedeling var allerede utgangspunktet for forhandlinger fra norsk side.

Interessegrupperinger innen miljøfeltet påvirket den norske atferden gjennom innføringen av et moratorium, noe som også må ses i sammenheng med sentrale aktører innen stats- og styringsverket som var med på å prege norsk delelinjepolitikk. Opprettelsen av et moratorium

mot petroleums- leting og utvinning ble foreslått av utenriksminister Frydenlund. Dette var ment å skulle sette fart på forhandlingene. Forslaget om Gråsomeavtalen ble forhandlet frem av havrettsminister Evensen, som også var norsk sjefsforhandler i delelinjeforhandlingene. Denne avtalen skulle sikre den gjensidige avhengigheten mellom partene og fungere som et utgangspunkt for nye forhandlinger.

Som vist i tabell 3 ble mål, middel og atferd under de første forhandlingene påvirket av ulike eksterne og interne forhold, interesser og aktører. Det finnes betydelig empirisk belegg for at det globale sikkerhetsbildet (H_1) var med på å påvirke målformuleringen i norsk delelinjepolitikk i den første perioden. Det kan også se ut til at den gjensidige avhengigheten av kommersialiseringsmulighetene i området (H_3) påvirket målformuleringen. I perioden før Gråsomeavtalen ser det altså ut til at målformuleringen var påvirket av det globale sikkerhetsbildet og kommersialiseringsmulighetene i området. Virkemiddelbruken ser også ut til å ha vært påvirket av kommersialiseringsmulighetene (H_3). Det virket som at atferden var påvirket både av det internasjonale regimet for regulering av eiendomsforholdene på havet (H_2), den gjensidige avhengigheten av kommersialiseringsmulighetene i området (H_3), interessegrupperinger innen miljøvern (H_4) og Sentrale aktører innen stats- og styringsverket (H_5).

4.1.2 De uavhengige variablenes påvirkning fra Gråsomeavtalen til havrettens ikrafttredelse (1978-1994)

I perioden rundt inngåelsen av Gråsomeavtalen og utviklingen av Havrettskonvensjonen var den norske delelinjepolitikken preget av en sterk uenighet innen den strategiske ledelsen. Gjennom Gråsomeavtalen gjorde Evensen store innrømmelser ovenfor Sovjetunionen for å sikre gjensidig avhengighet og kontroll. Avtalen var svært omstridt og delte det politiske Norge i to, tvers gjennom Arbeiderpartiet og regjeringen. Det ble også etter avtaleinngåelsen et klart skifte av norsk atferd i delelinjespørsmålet. Den norske formidlingen av mål var i denne perioden i like stor grad påvirket av det globale sikkerhetsbildets innskrenking av det utenrikspolitiske handlingsrommet, som tidligere. Havrettens føringer ble stadig viktigere, og med inngåelsen av Gråsomeavtalen var et utgangspunkt for videre forhandlinger lagt. Det var først og fremst den gjensidige avhengigheten av en regulering av fisket i området som gjorde at partene ble enige om en midlertidig avtale som skulle danne grunnlaget for videre forhandling. Den store endringen etter Gråsomeavtalen trådte i kraft var at man fra norsk side ventet på sovjetiske forslag. Dette var et skifte av taktikk fra norsk side, og viktigheten av havrettens retningslinjer ble tydeligere. Dette gjorde også at det ble færre forhandlinger på

1980-tallet. Etter at Russland tok over som forhandlingspartner ble det etter hvert en endring av sikkerhetsbildet, noe som åpnet for en mer aktiv delelinjepolitikk fra norsk side.

Oppsummert ser vi at målformuleringen i den norske delelinjepolitikken i denne perioden fremdeles ser ut til å ha vært påvirket av det globale sikkerhetsbildet (H_1) samt den gjensidige avhengigheten av kommersialiseringsmulighetene i området (H_3). Mot slutten av denne perioden økte det utenrikspolitiske handlingsrommet på grunn av Sovjetunionens oppløsning og slutten på den kalde krigen, og det å sikre avspenning i nordområdene ble et utenrikspolitisk mål. I tillegg til kommersialiseringsmulighetene (H_3) tyder det på at det internasjonale regimet for regulering av eiendomsforholdene på havet (H_2) nå gav føringer for virkemiddelbruken. Det ser ut til at den utenrikspolitiske atferden fremdeles ble påvirket gjennom de føringene havretten gav (H_2), kommersialiseringsmulighetene (H_3) og sentrale aktører innen stats- og styringsverket (H_5).

4.1.3 De uavhengige variablenes påvirkning fra havrettens ikrafttredelse til delelinjeavtalen (1994-2010)

I perioden etter at havretten trådte i kraft ble nordområdene sentrale i den utenrikspolitiske ledelses formuleringer av mål, middel og atferd. Handlingsrommet hadde økt etter den kalde krigens slutt, og de sikkerhetspolitiske aspektene var ikke lenger det viktigste i norsk utenrikspolitikk. Det ble en uttalt større satsning på nordområdene fra aktører i stats- og styringsverket, der fokus på den gjensidige avhengigheten av et tett og forpliktende samarbeid og en styrket havrett var i førersetet. Det var også et uttalt mål om å styrke havretten og at en endelig delelinjeavtale var et middel for å sikre dette målet. Det å få på plass en endelig delelinjeavtale ble fremholdt som både et utenrikspolitisk mål i seg selv og som et virkemiddel for å sikre det overordnede målet om å sikre samarbeidet med Russland.

Den norske formidlingen av mål, midler og atferd ble altså i den siste perioden preget av at det norske handlingsrommet i de bilaterale forhandlingene hadde økt. En effekt av dette var at den utenrikspolitiske målformuleringen ble mer sammensatt. Dette tyder på at det globale sikkerhetsbildet (H_1) fortsatt var vesentlig for norsk målformulering, i tillegg til at det åpnet for en mer offensiv delelinjepolitikk. Havretten (H_2) ble fremstilt som et av de viktigste områdene i norsk utenrikspolitikk og påvirket også formuleringen av mål.

Kommersialiseringsmulighetene (H_3) var fremdeles viktige for målformuleringen, noe de hadde vært gjennom hele delelinjeforhandlingene. Nødvendigheten av et godt, forpliktende samarbeid med Russland sto i høysetet hos interessegrupperinger innen olje- og fiskerinæringen (H_4), og målformuleringen ble også preget av dette. Også sentrale aktører

innen stats- og styringsverket (H₅) virker å ha påvirket norsk målformulering særlig mot slutten av delelinjeforhandlingene. Det ser ut til at virkemiddelbruken ble påvirket av havrettens føringer (H₂), den gjensidige avhengigheten av kommersialiseringsmulighetene (H₃), interessegrupperinger (H₄) og aktører innen stats- og styringsverket (H₅). Det er også betydelig empirisk belegg for at den norske atferden i den siste perioden også var påvirket av havrettens føringer (H₂), kommersialiseringsmulighetene (H₃), interessegrupperinger (H₄) og aktører innen stats- og styringsverket (H₅).

4.2 Faktorenes relative betydning for norsk delelinjepolitikk over tid

Så hva kjennetegner norsk delelinjepolitikk i Barentshavet? Det er tydelig at politikken har endret seg over tid, og som vi har sett er det mange årsaker som kan ligge bak dette. Den kalde krigen og en økning i det utenrikspolitiske handlingsrommet etter Sovjetunionens fall gav utslag i en mer offensiv delelinjepolitikk fra norsk hold.

Målformuleringen i norsk delelinjepolitikk ble i under de første forhandlingene og i perioden fra Gråsoneavtalen til havrettens ikrafttredelse påvirket av det globale sikkerhetsbildet og kommersialiseringsmulighetene i området. Kommersialiseringsmulighetene var bakgrunnen for at målet om en delelinje ble fremsatt, mens det globale sikkerhetsbildet hindret en sterk nok kompromissvilje blant partene for å få i havn en avtale. Motsetningene av disse to faktorene påvirket altså målformuleringen. Etter ikrafttredelsen av havretten ser vi derimot at målformuleringen blir mer offensiv med en tydelig vekt på at en endelig delelinjeavtale er et tydelig mål. Det økte handlingsrommet som oppsto etter den kalde krigen kan langt på vei forklare dette. Retningen av norsk delelinjepolitikk ble etter hvert mer tydelig, noe som kan forklares i en styrket delelinjepolitikk som følge av at flere faktorer samvirket i å fremme en tydelig målformulering. Etter den kalde krigen sto ikke lenger sikkerhetsbildet og kommersialiseringsmulighetene som motsetninger til hverandre, men samvirket med både havrettens føringer, interessegrupperinger i samfunnet og sentrale aktører i stats- og styringsverket i formuleringen av mål i den norske delelinjepolitikken. Endringen i det globale sikkerhetsbildet må altså ses på som den avgjørende faktoren for endringer i målformuleringene under delelinjeforhandlingene.

Virkemiddelbruken i delelinjeforhandlingene har vært preget av kontinuitet gjennom forhandlingsdiplomati, innrømmelser og stadig vektlegging av ønsket om samarbeid. Den store endringen i middel over tid er at flere faktorer spilte inn etter hvert. I løpet av de første forhandlingene var det kommersialiseringsmulighetene som påvirket norsk virkemiddelbruk i delelinjeforhandlingene. Etter Gråsoneavtalen kom havrettens føringer for delelinjedisputter

inn og samvirket med kommersialiseringsmulighetene i bruken av virkemidler, gjennom å ha gjort innrømmelser ved signeringen av denne avtalen. Etter havretten trådte i kraft samvirket disse to faktorene i virkemiddelbruken sammen med interessegrupperinger innen oljebransjen og sentrale aktører innen stats- og styringsverket etter at rapporten *Barents 2020* gav klare anbefalinger om et nært samarbeid mellom partene. At virkemiddelbruken har vært preget av kontinuitet skyldes først og fremst kommersialiseringsmulighetene og den gjensidige avhengigheten av disse.

Den utenrikspolitiske *atferden* i delelinjeforhandlingene har vært preget av brudd. I løpet av de første forhandlingene samvirket havrettens føringer om økonomiske soner, og kommersialiseringsmulighetene i atferden om å innlede samtaler med Sovjetunionen. Utenriksminister Frydenlund, i samspill med miljøgrupperingers interesser, fremmet forslaget om et moratorium. Ved en ikrafttredelse av Gråsoneavtalen hadde den norske atferden fortsatt blitt preget av havrettens føringer som samvirket med kommersialiseringsmulighetene gjennom å vise kompromissvilje og danne et utgangspunkt for videre forhandlinger. Etter Gråsoneavtalen kom det et tydelig brudd i den norske atferden der man lot Sovjetunionen fremme nye forslag i delelinjeforhandlingene. Dette var et valg gjort av sentrale aktører i stats- og styringsverket. Etter at havretten trådte i kraft samvirket fortsatt havrettens føringer og kommersialiseringsmulighetene i å påvirke norsk atferd. Men nå også sentrale aktører i stats- og styringsverket og interessegrupperinger innen oljesektoren gjennom vektleggingen av et godt, forpliktende samarbeid med Russland, og det uttalte økte fokuset på nordområdepolitikk. At atferden har vært preget av brudd gjennom delelinjeforhandlingene kan ha en sammenheng med at flere faktorer har påvirket atferden gjennom alle de tre periodene.

Under den kalde krigen var det viktig å ikke gjøre for store innrømmelser overfor Sovjetunionen på grunn av Norges posisjon som NATO-medlem. Det var også viktig fra sovjetisk side å ikke gjøre for store innrømmelser overfor Norge på grunn av den militært strategiske betydningen området hadde. Begge staters utenrikspolitiske handlingsrom var også begrenset på grunn av dette. Målformuleringen i den norske delelinjepolitikken var, som vi har sett i kapittel 3, nært knyttet opp til det globale sikkerhetsbildet. Etter den kalde krigens slutt ble området gradvis demilitarisert, noe som var med på å lette forhandlingene. Det globale sikkerhetsbildet ble også stadig mer gunstig etter som Russlands fokus på sikkerhetspolitikk ble satt mer i skyggen av de økonomiske aspektene. Dette økte handlingsrommet hos begge parter. Videre førte dette også til at målformuleringene i den norske delelinjepolitikken ble endret. Endring i det globale sikkerhetsbildet førte altså til et

brudd i norsk målformulering i delelinjepolitikken. Ved inngåelsen av delelinjeavtalen var det globale sikkerhetsbildet svært gunstig, noe som kan være med på å forklare hvorfor en endelig avtale kunne inngås. Det utenrikspolitiske handlingsrommet hadde økt, og de norske forhandlerne sto mer fritt til å fremme forslag ovenfor Russland. Målformuleringen i norsk delelinjepolitikk var altså gjennom alle de 40 årene med forhandlinger påvirket i stor grad av det globale sikkerhetsbildet. I lys av dette mener jeg at det globale sikkerhetsbildet (X_1 i H_1) var en *nødvendig* betingelse for målformuleringene i norsk delelinjepolitikk, gjennom hele perioden med forhandlinger.

Selv om Havrettskonvensjonen først ble ratifisert i 1994 var det hele tiden sentralt for de norske beslutningstakerne innen utenrikspolitikken å handle i tråd med de retningslinjene havretten som internasjonalt regime førte med seg. I og med at Norge ble svært begunstiget ved ratifisering av havretten var det gjennom delelinjeforhandlingene et mål å fremme de føringer denne gav. I løpet av de første forhandlingene var havretten en av flere faktorer som gav føringer for den norske atferden i delelinjeforhandlingene. I perioden fra Gråsoneavtalen til havrettens ikrafttredelse hadde havretten, i tillegg til å være en av faktorene for norsk atferd, også påvirket virkemiddelbruken. Etter Havrettskonvensjonen ble ratifisert ble denne svært sentral i norsk utenrikspolitikk. Dette gjenspeiles i at også målformuleringen, i tillegg til midler og atferd, ble påvirket av havretten under delelinjeforhandlingene i denne perioden. Dette gjenspeiles i tabell 3, der vi ser at havretten i stadig større grad påvirket norsk delelinjepolitikk. Havrettskonvensjonen som internasjonalt regime (X_2 i H_2) var dermed en *medvirkende* betingelse norsk delelinjepolitikk, og en stadig mer sentral faktor.

Det var de kommersielle potensialene i området som var bakgrunnen til at det fra norsk hold ble ytret et ønske om å inngå i forhandlinger om en endelig delelinje i Barentshavet. Særlig har interessen for petroleumsforekomstene i området vært sterke. Gjennom Gråsoneavtalen ble den gjensidige avhengigheten sterkere på grunn av viktigheten av at fisket i området ble regulert. Den gjensidige avhengigheten innen petroleumssektoren ble stadig mer tydelig i løpet av delelinjeforhandlingene. Særlig har den norske kompetansen innen petroleumsutvinning under havbunnen og de enorme ressursene på russisk side av delelinjen sørget for at et godt samarbeid har vært et sentralt mål for beslutningstakerne innen norsk utenrikspolitikk. Fokuset på ressursene i området har både vært sterkt underveis i forhandlingene og i tiden etter delelinjeavtalen ble underskrevet. Så sent som i mai i år ble det utdelt konsesjoner til å utvinne ressurser i det området som tidligere var omstridt (Møller & Krogh 2016). Dette har ført til en ny bølge av optimisme for kommersialiseringsmulighetene i området. I gjennom 40 år med delelinjeforhandlinger har både mål, middel og atferd vært

påvirket av områdets potensial for ressursutnyttning. I tabell 3 kommer dette til uttrykk gjennom at kommersialiseringsmulighetene har påvirket alle disse tre dimensjonene gjennom hele delelinjeforhandlingene. I lys av dette mener jeg at den gjensidige avhengigheten av kommersialiseringsmulighetene i området (X_3 i H_3) var en *nødvendig* betingelse for norsk delelinjepolitikk.

Miljøgrupperinger fikk gjennomslag for sitt ønske om et moratorium mot petroleumsleting og -utvinning i området. Dermed var den utenrikspolitiske atferden påvirket av interessegrupperinger i samfunnet i løpet av den første perioden. I tiden fra Gråsoneavtalens ratifisering og Havrettskonvensjonens ratifisering har jeg ikke funnet empiriske belegg for at interessegrupperinger har påvirket verket mål, middel eller atferd. En endring kom etter at havretten trådte i kraft. En opphevelse av moratoriet vitner derimot om at var det i større grad interessegrupperinger innen olje og fiske som fikk gjennomslag. Formuleringen av mål, midler og atferd var i den siste perioden påvirket av interessegrupperinger i samfunnet. Norsk leverandørindustri presset på for en snarlig løsning i delelinjespørsmålet og fiskeri- og energiekspertene var involverte i forhandlingene. Interessegrupper samvirket altså med de gode kommersialiseringsmulighetene i området. I lys av dette mener jeg at organiserte interesser i samfunnet (X_4 i H_4) var en *medvirkende* betingelse for norsk delelinjepolitikk, men må ses i sammenheng med den sterke samvirkningen med kommersialiseringsmulighetene (H_3) i området.

Delelinjespørsmålet har ikke bare vært et område for den strategiske ledelsen i utenriksdepartementet. Særlig under den kalde krigen var Forsvarsdepartementets interesser svært viktige. Med Jens Evensens rolle som sjefsforhandler og havrettsminister på 1970-tallet, er det også tydelig at delelinjespørsmålet favnet flere områder innen norsk politikk. På denne tiden var den norske delelinjepolitikken preget av en sterk uenighet mellom ulike grupperinger med ansvar for utenrikspolitiske beslutninger. Under den første perioden var altså atferden påvirket av sentrale beslutningstakere innen det norske stats- og styringsverket. I perioden etter Gråsoneavtalen kom på plass var fremdeles atferden påvirket av sentrale beslutningstakere i stats- og styringsverket. I perioden etter at havretten trådte i kraft, og særlig etter år 2000 ble nordområdene et tydelig satsningsområde i norsk utenrikspolitikk, noe som kom til uttrykk gjennom både formuleringen av mål, virkemiddelbruken og atferden. Sentrale beslutningstakere i det norske stats- og styringsverket (X_5 i H_5) mener jeg var en *medvirkende* betingelse for norsk delelinjepolitikk.

4.2.1 Oppsummering for driverne bak norsk delelinjepolitikk

Den norske delelinjepolitikken overfor Sovjetunionen/Russland har blitt kjennetegnet ved et stadig uttalt mål om å komme til en endelig løsning som begge parter ville tjene på.

Bakgrunnen for at det fra norsk hold ble ytret et ønske om å starte forhandlinger, var nødvendigheten av å regulere det svært rike fisket i området og kunne åpne for petroleumsleting i nye havområder. Det skulle vise seg å bli vanskelig å bli enige om en endelig delelinje, i og med at partene la ulike prinsipper til grunn for hvordan grensen skulle trekkes opp. Å komme til et kompromiss var også vanskelig på grunn av den militærstrategiske betydningen området hadde under den kalde krigen. Det globale sikkerhetsbildet gjorde det dermed vanskelig å få på plass en endelig avtale, på grunn av det begrensede utenrikspolitiske handlingsrommet som fantes.

Midlertidige avtaler viste seg derimot å være innenfor rekkevidde på tross av spenningene i det globale sikkerhetsbildet. Et moratorium mot petroleumsleting og -utvinning i området kom på plass tidlig i forhandlingene, og Gråsoneavtalen for fiskeregulering i området fulgte tett etter. Begge disse avtalene var ment å skulle bidra til å lette forhandlingene. Likevel var forhandlingene i en lang periode etterpå preget av stillstand. Derimot var det et sterkt fokus på utviklingen av Havrettskonvensjonen, og sjefsforhandler i delelinjeforhandlingene var også havrettsminister under utviklingen av denne.

Etter at Russland tok over som forhandlingspartner ble forhandlingene gradvis enklere. Det utenrikspolitiske handlingsrommet økte i takt med Russlands fokus på kommersialiseringsmuligheter. Det gunstige globale sikkerhetsbildet og den gjensidige avhengigheten av kommersialiseringsmulighetene samvirket nå i målformuleringen for norsk delelinjepolitikk. At begge parter ratifiserte havretten gav også klare føringer på rammene for forhandlingene. Særlig fra regjeringsskiftet i 2005 ble en endelig delelinje holdt fram som et sentralt mål. At det fra russisk side ble åpnet for nært samarbeid innen petroleumssektoren gjorde at interessegrupperinger innen olje- og fiskeindustrien også presset på for å få en endelig avtale. Et økt press på delelinjespørsmålet både fra utsiden og innsiden førte til en styrking av delelinjepolitikken, noe som igjen førte til at en endelig avtale var innen rekkevidde.

Den norske delelinjepolitikken ovenfor Sovjetunionen/Russland har altså vært preget av kommersialiseringsmulighetene i området. Dette har vært med på å påvirke både formuleringen av mål, bruken av virkemidler og den faktiske atferden gjennom alle de 40 årene med forhandlinger. Målformuleringen har også hele perioden vært påvirket av det

globale sikkerhetsbildet, som har gitt premissene for det utenrikspolitiske handlingsrommet. Havretten ble stadig mer sentral i norsk delelinjepolitikk, men det skulle altså ta tolv år fra den ble ferdigforhandlet til den trådte i kraft. Likevel var det hele tiden vesentlig å handle i tråd med denne. Atferden ble gjennom hele forhandlingsperioden påvirket av sentrale aktører innen det norske stats- og styringsverket. Disse gav også føringer for målformuleringen og virkemiddelbruken mot slutten av forhandlingene, da nordområdepolitikk og en endelig delelinje ble et sentralt fokusområde for regjeringen. Interessegrupperinger innen fiske- og petroleumsindustrien fikk også en sterkere påvirkning mot slutten av forhandlingene, og var med på å gi føringer for mål, middel og atferd i delelinjepolitikken gjennom at deres interesser var sammenfallende med de gode kommersialiseringsmulighetene i området.

Tabell 4: Hypotesenes forklaringskraft på norsk delelinjepolitikk oppsummert.

Forklaringshypotese	Påvirkning på mål	Påvirkning på middel	Påvirkning på atferd
H ₁ : Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var preget av det globale sikkerhetsbildet og endringer i dette.	<i>Nødvendig betingelse</i>	Ingen sammenheng påvist	Ingen sammenheng påvist
H ₂ : Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av internasjonale regimer for regulering av eiendomsforholdene på havet.	Medvirkende betingelse	Medvirkende betingelse	Medvirkende betingelse
H ₃ : Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av de gode kommersialiseringsmulighetene i det omstridte området.	<i>Nødvendig betingelse</i>	<i>Nødvendig betingelse</i>	<i>Nødvendig betingelse</i>
H ₄ : Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av organiserte interesser i samfunnet.	Medvirkende betingelse	Medvirkende betingelse	Medvirkende betingelse
H ₅ : Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av sentrale beslutningstakere i det norske stats- og styringsverket.	Medvirkende betingelse	Medvirkende betingelse	Medvirkende betingelse

Tabellen presenterer mine svar på problemstillingen jeg satte meg fore å undersøke innledningsvis. Dette prosjektet er nå ved sin ende. La meg til slutt likevel presentere hovedtrekkene i den endelige delelinjeavtalen som ble et kompromiss mellom partene, der begge vek omtrent like mye fra sine opprinnelige krav.

4.3 Den endelige delelinjen i Barentshavet

"Overenskomst om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet" ble undertegnet i Murmansk 15. september i 2010 av de to landenes utenriksministre Jonas Gahr Støre og Sergej Lavrov. Avtalen trådte i kraft 7. juli 2011. Gråsoneavtalen opphørte samtidig som denne avtalen trådte i kraft. Gjennom denne avtaleinngåelsen ble det trukket en linje som

lå omtrent midt mellom sektorlinjen og midtlinjen. Denne avtalen må altså ses på som et kompromiss mellom Norge og Russland, og gjelder både for havet og havbunnen. Signeringen av en endelig delelinjeavtale kom overraskende både på befolkningen og eksperter i og med at begge parter hadde klart å holde overenskomsten hemmelig (Moe et.al. 2011: 145). Man kan si at Norge ikke fikk fullt ut gjennomslag for sin politikk ved denne avtalen, men man kan argumentere for at å få Russland til å møtes på halvveien uansett må bli betraktet som en god uttelling.

Inkludert i denne avtalen var også håndhevelse av olje-, gass-, og fiskerinæringen. Det spesielle med fiskerinæringen i området er at mye av den unge fisken befinner seg på russisk side, mens voksenfisk i større grad er på norsk side. Et samarbeid om fiskerinæringen er med andre ord helt nødvendig for å sikre en bærekraftig næring, ved at russiske trålere ikke fisker opp all ungfisken på russisk side, men får innpass på norsk side for å fiske utvokst fisk. Slik sikrer man at bestanden holder seg blant annet gjennom felles politikk på kvoter og maskevidde på garnene. I avtaleverket legges det også vekt på at partene skal anvende en føre-var-tilnærming ved bevaring, forvaltning og utnyttelse av den felles fiskebestanden. Norge og Russland samarbeider med andre ord tett om de rike fiskeressursene i området i en blandet fiskerikommisjon. Det er også en egen artikkel i delelinjeavtalen om en petroleumsforekomst viser seg å strekke seg over begge siden av delelinjen. Her må den ene part kunne dokumentere ovenfor den andre part at dette er tilfelle, og partene skal deretter drøfte utstrekningen av forekomsten og se på mulighetene av å utnytte denne som en enhet (Solstad 2012: 51). Det er også sentralt i avtaleverket at utvinning av grenseoverskridende petroleumsforekomster skal være preget av gjennomsiktighet og informasjonsflyt. Blant annet er begge parter pliktige i å gi inspektører adgang til installasjonene for å gjøre målinger i produksjon. Om det er uenighet gir også avtaleverket klare føringer på hvordan tvister skal løses.

Et hovedmål med å få i havn en endelig avtale var å styrke naboforholdet mellom Norge og Russland, noe som ville bidra til stabilitet og forutsigbarhet i nordområdene. Det at det ble vist en større vilje for å løse grensetvisten fra russisk side var avgjørende for at en endelig avtale kunne inngås. Ikrafttredelsen av denne avtalen ble sett på som en viktig milepæl i det norsk-russiske forholdet, og ble betraktet som et eksempel til etterfølgelse for andre internasjonale tvister om avgrensning. Partene viste hvordan man kan komme fram til en fredelig løsning i henhold til folkeretten. Da det ble klart at en avtale var klar, ble denne møtt med en stormende jubel blant politikere fra hele det partipolitiske spekteret i Norge. Den uklare grensen til Russland hadde hengt som en mørk skygge over norsk utenrikspolitikk i

flere tiår, og lettelsen på Stortinget var stor når avtalen ble offentliggjort. Selv om det var en tverrpolitisk enighet om at dette var en god avtale for Norge, var det også flere som var misfornøyde med avtalen. På grunn av at begge parter har ratifisert Havrettskonvensjonen fra 1982, der midtlinjeprinsippet er den rådende regelen for grensedragning, mener mange at Norge burde stått fastere på sine krav for å ha endt opp med et større område (Fosse 2010). At Gråsoneavtalen var en bedre avtale for Russland enn hva den var for Norge, ble også brukt som et argument for at de norske kravene om midtlinjeprinsipp burde ha vært urokkelige.

Fra russisk side var mottakelsen mer blandet, og det var et knapt flertall i Statsdumaen som stemte for denne avtalen. I ettertid har daværende statsminister Dmitrij Medvedev fått kraftig kritikk for å ha gitt bort store oljerikdommer til Norge (Hønneland 2013). Det er også sterk misnøye i fiskerikretsene i Murmansk, der man frykter at russiske fiskere med tiden vil bli presset vekk fra områder de nå har tillatelse til å fiske på. Det var også et knapt flertall i Statsdumaen for å ratifisere avtalen, og det var bare presidentens parti "Forente Russland" som stemte for ratifisering av delelinjeavtalen.

5 Avslutning

I dette avsluttende kapittelet vil jeg rekapitulere studiens problemstilling, forskningsdesign og hovedfunn. Helt til slutt vil jeg kommentere på noen av studiens begrensninger, presentere noen forslag til videre forskning på området, og gjøre meg noen personlige betraktninger om dagens situasjon.

Den sentrale målsetningen i norsk utenrikspolitikk er, og har alltid vært, å ivareta norske interesser. Utenrikspolitikken som føres vil systematisk fremme det norske samfunnets velferd, sikkerhet og grunnleggende politiske verdier. I denne studien har jeg benyttet meg av utenrikspolitisk analyse (UPA) for å undersøke hvilke mål, midler og atferd som har blitt fremmet i delelinjeforhandlingene med Sovjetunionen/Russland for å ivareta norske interesser i Barentshavet.

I kapittel 1 stilte jeg et tredelt spørsmål: *Hva kjennetegner norsk delelinjepolitikk i Barentshavet? Er politikken preget av kontinuitet eller brudd? Hvilke eksterne og interne forhold, interesser og aktører øvde over tid innflytelse på den norske formuleringen av mål, midler og atferd i delelinjepolitikken overfor Sovjetunionen/Russland?* I arbeidet med å svare på denne problemstillingen ble et rikt empirisk kildemateriale benyttet. Jeg har støttet meg både på primære og sekundære kilder, samt et rikt teoretisk grunnlag i behandlingen av det empiriske materialet. I løpet av den empiriske kartleggingen og analysen kom jeg frem til at den norske delelinjepolitikken har blitt kjennetegnet av ulike faktorer i løpet av de 40 årene med forhandlinger. En kompromissløsning har gjennom hele tidsrommet blitt fremholdt som en løsning fra norsk side, noe blant annet Gråsoeavtalen viser. Både kontinuitet og brudd preget den norske delelinjepolitikken. Det var kontinuitet gjennom de virkemidlene som ble benyttet overfor Sovjetunionen/Russland. Atferden var derimot i større grad preget av brudd, først og fremst gjennom skifte i taktikk overfor forhandlingspartneren. Målformuleringen hadde elementer av både kontinuitet og brudd.

I kapittel 2 ga jeg en teoretisk oversikt over sentrale begrep innen UPA. Jeg presenterte deretter fem teorier med utgangspunkt i de tre nivåene for UPA, nemlig trekk ved statseksterne omgivelser, trekk ved samfunnet og trekk ved stats- og styringsverket. Ut i fra disse teorigrunnlagene presenterte jeg fem forklaringshypoteser på norsk delelinjepolitikk.

I kapittel 3 gjorde jeg en empirisk kartlegging og analyse av både den avhengige og de uavhengige variablene. Her fant jeg empirisk belegg for å beholde disse hypotesene i den sammenfattende analysen.

I kapittel 4 gjorde jeg en sammenfattende analyse der hypotesenes relative forklaringskraft ble testet. Dette førte til at disse fikk merkelappene nødvendige og medvirkende årsaker til formuleringen av mål, middel og atferd norsk delelinjepolitikk. Jeg presenterte også det endelige avtaleverket her.

Hvilke innsikter kan så denne studien bidra med? For det første var formuleringene av mål, middel og atferd gjenstand for påvirkning av en rekke eksterne og interne faktorer i løpet av de 40 årene med forhandlinger. Styrken på disse varierte underveis, men den sterke samvirkningen av disse faktorene mot slutten av forhandlingene kan være med på å forklare hvorfor en endelig avtale var mulig. Den norske delelinjepolitikken var en forutsetning for at delelinjeavtalen mellom Norge og Russland ble inngått i 2010. Men en fullverdig forklaring av avtalen er avhengig av at både Norge og Russland sin politikk og utenrikspolitiske handlingsrom blir analysert. Så langt strekker ikke mitt prosjekt.

5.1 Studiens begrensninger og forslag til videre forskning

Studiens viktigste begrensning er allerede påtalt i forrige avsnitt - den setter seg ikke fore å forklare inngåelsen av selve delelinjeavtalen som vil kreve en symmetrisk analyse av begge parter. Denne studien har heller ingen generaliserende ambisjoner, men er kun ment å gi en dypere innsikt i et enkelt utenrikspolitisk case. Utenriksdepartementets dokumenter fra forhandlingene er klassifiserte, noe som gjør kildesituasjonen langt fra ideell. Dette er slettes ikke uvanlig i denne typen utenrikspolitiske casestudier, og jeg har forsøkt å bøte for dette ved å benytte meg av et rikt kildemateriale og henvist til sekundære kilder. Selve forhandlingene har heller ikke vært det sentrale i denne studien, og jeg har i større grad konsentrert meg om de uttalte formuleringene av mål, middel og atferd gjennom delelinjeforhandlingene.

Denne studien kan ses på som et svar til tidligere studier som enten har gitt en forklaring på hvorfor en delelinje ikke har latt seg gjøre, eller funnet forklaringen til delelinjeavtalen på russisk side. I og med at delelinjeavtalen ble klar for seks år siden, og ratifisert for fem år siden, hadde det vært interessant å se nærmere på norsk/russisk samarbeid i nordområdene etter avtalen trådte i kraft. Særlig knyttet opp til det samarbeidet som har vært vektlagt innen petroleumssektoren i Barentshavet. I tillegg har de bilaterale forholdet og russlands relasjoner til vesten generelt hatt en tilbakegang etter 2010. Dermed er tidspunktet for avtaleinngåelsen interessant i et internasjonal politikk perspektiv.

5.2 Epilog - personlige betraktninger

Tett opp mot delelinjeavtalen var det mange som var skeptiske til den norske delelinjepolitikken. Så sent som 2009 var det røster som mente at domstolen i Haag var eneste mulighet til å nå en delelinjeavtale (Dragnes 2009). Man mente at forhandlingene hadde blitt dratt ut lenge nok, og at en avtale ikke ville være mulig. Bak dette ønsket lå det et motiv for å gi det norske næringslivet endelige holdepunkt om hvilke områder som var norske. Dette vitner om den overraskende vendingen som kom når det kunne meldes at en avtale var nært forestående. Også i april 2010 fastslo eksperter på det norsk-russiske forholdet at en avtale ikke ville bli undertegnet med det første (Tjønn 2010).

Russland var inne i en stabil periode i perioden rundt avtaleinngåelsen, men har i ettertid blant annet kommet på kant med NATO. Russlands statsminister Dimitrij Medvedev hevdet tidligere i år at Vesten og Russland nå er inn i en ny kald krig (Reisjå 2016). Det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland kan altså sies å ha hatt en tilbakegang etter at delelinjeavtalen ble underskrevet. Særlig har Russlands framferd i Ukraina og en ny spenning mellom Russland og NATO bidratt til dette. I senere tid har også flyktningstrømmen fra Russland til Norge over Storskog skapt uro mellom partene. Fra norsk hold har det vært spekulert i at den store strømmen av syriske flyktninger fra Russland har vært styrt av Kreml. Det norske forsvaret har også ønsket å bygge opp hæren i Finnmark i forbindelse med Russlands fremferd blant annet på Krim-halvøya.

På tross av at det bilaterale forholdet har hatt en tilbakegang siden delelinjeavtalen ble underskrevet, har en endelig avtale åpnet for mer samarbeid i området, særlig med tanke på petroleumssektoren. Statoil har vært mye involvert i det gigantiske gassfeltet Sjtokman på russisk side av delelinjen, men utbyggingen av dette feltet har dratt ut i tid. Samarbeidet i nord om forsvarlig forvaltning av fiskeressursene, atomsikkerhet og miljøvern står i gjengjeld forststatt sterkt.

Russland opptrer mer uforutsigbart på den internasjonale arenaen i 2016 enn hva de gjorde i tiden rundt intensivering av delelinjeforhandlingene. Innenrikspolitisk innstramming, en forverret økonomisk situasjon og en mer offensiv russisk utenrikspolitikk er grunnen til dette (Etterretningstjenesten 2016: 8). I ettertid av inngåelsen av delelinjeavtalen har Russland ved flere anledninger havnet på kant med NATO, og i større utstrekning begått utenrikspolitiske handlinger som ikke har falt i god jord internasjonalt. I årene etter den endelige delelinjeavtalen trådte i kraft har forholdet mellom Russland og vesten (inkludert Norge) forverret seg. Det er dermed vanskelig å se for seg at partene ville ha kommet fram til

en like god avtale om delelinjespørsmålet fortsatt hadde vært aktuelt. Tidspunktet på avtaleinngåelsen kunne knapt ha vært bedre og den russiske utviklingen må ses på som hovedgrunnen til dette. Å se for seg inngåelse av en delelinjeavtale landene mellom i dag er en kontrafaktisk øvelse. Likevel står Russland frem som en mer utfordrende forhandlingspartner i 2016 enn hva som var tilfellet i 2010.

Litteratur

Allison, G. (1969): "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis". *American Political Science Review*, 63(3): 689-718.

Allison, G. & Zelikow, P. (1999): *Essence of decision - Explaining the Cuban missile crisis*. New York: Longman.

Breitmeier, H., Young, O.R., & Zürn, M. (2006): *Analyzing International Environmental Regimes: From Case Study to Data Base*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Dokken, K. & Claes, D.H. (2007): "Regionalisme og integrasjon mellom stater". I: J. Hovi og R. S. Malnes (red.), *Anarki, makt og normer - Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag.

Dragnes, K. (2009.03.02): "Delelinjen til Haag!". *Aftenposten*. Hentet 07.03.2016, fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentatorer/dragnes/Delelinjen-til-Haag-6609063.html>.

Dunne, T. & Schmidt, B.C. (2008): "Realism". I J. Baylis, S. Smith & P. Owens (red.), *The globalization of world politics - An introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press.

Etterretningstjenesten (2013): *Fokus 2013 - Etterretningstjenestens vurdering*. Hentet 16.03.2016, fra: https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/FOKUS-2013.pdf.

Etterretningstjenesten (2016) *Fokus 2016 - Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. Hentet 16.03.2016, fra: https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/Fokus%202016.pdf.

Fermann, Gunnar (2013): "Utenrikspolitisk praksis. Handlingsrom, interesser, virkemidler." I Fermann, Gunnar (red.) *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Fermann, Gunnar (2013): "Utenrikspolitisk analyse. Begreper, perspektiver, anvendelser." I Fermann, Gunnar (red.) *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Fosse, A. (2010.27.04): Norge har mislyktes fullstendig med delelinjeavtalen. *Verdens Gang*. Hentet 02.02.2016, fra: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/russland/norge-har-mislyktes-fullstendig-med-delelinjeavtalen/a/10004511/>.

FN-sambandet. *Havrettskonvensjonen*. Hentet 10.02.2016, fra: <http://www.fn.no/FN-informasjon/Avtaler/Miljoe-og-klima/Havrettskonvensjonen>.

Frost-Nielsen, P.M. (2009): *Rules of engagement - En utenrikspolitisk case-analyse av den politiske kontrollen av norske kampfly i Operation Enduring Freedom, Afghanistan 2002-2003*. (Mastergradsavhandling, NTNU). Trondheim: Frost-Nielsen.

George, A.L. & Bennett, A. (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. London: MIT Press.

Globalis.no. *Havrettskonvensjonen*. Hentet 11.05.2016, fra: <http://www.globalis.no/Avtaler/Havrettskonvensjonen>.

- Gustavsen, J. (2006.1702): "Mysteriet Jens Evensen". *BT.no*. Hentet 10.05.2016, fra: <http://www.bt.no/meninger/kronikk/Mysteriet-Jens-Evensen-1794700.html>.
- Hansen, S.T. (2013): "Barentssamarbeidet i norsk utenrikspolitikk. Kriseforebygging i nord." I Fermann, Gunnar (red.) *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Holsbø, I. (2011): *Hvordan var det mulig å komme frem til en endelig løsning på delelinjespørsmålet mellom Norge og Russland i Barentshavet i 2010, og ikke i 1978? - Nitid studie av tingenes tilstand*. (Mastergradsavhandling, Universitetet i Tromsø). Tromsø: Holsbø.
- Hønneland, G. (2013.24.03): "Ta Barentshavet tilbake, Putin!". *Nordlys*. Hentet 02.02.2016, fra: <http://www.nordlys.no/kronikk/ta-barentshavet-tilbake-putin/s/1-79-6570946>.
- Hønneland, G. (2009.22.03): "Nordområdepolitikk". *NUPI*. Hentet 08.03.2016, fra: <http://www.nupi.no/Publikasjoner/Innsikt-og-kommentar/Hvor-hender-det/HHD-2009/Nordomraadepolitikk>.
- Johnsen, A. (2006): *Barents 2020 - Et virkemiddel for en framtidrettet nordområdepolitikk*. Oslo: Johnsen.
- Kalnes, Ø., Austvik, O.G. & Røhr, H.S. (2010): *Internasjonale relasjoner - En akkurat passe lang introduksjon*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Kartverket (2015.23.12): *Maritime grenser*. Hentet 04.05.2016, fra: http://www.kartverket.no/Kunnskap/Norges-grenser/Maritime_grenser/.
- Keohane R.O & Nye, J.S. (2001): *Power and Interdependence*. 3rd.ed. New York: Longman.
- Knutsen, T.L. (2013): "Diskusjonene om norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Et faghistorisk riss." I: Fermann (red.), *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Krasner, S. D. (1983): *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kvalvik, I (2005.23.11): "Delelinja i Barentshavet - haster det?". *Nordlys*. Hentet 09.02.2016, fra: <http://www.nordlys.no/kronikk/delelinja-i-barentshavet-haster-det/s/1-79-1839507>.
- Little, R. (2008): "International regimes". I J. Baylis, S. Smith & P. Owens (red.), *The globalization of world politics - An introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Lodgaard, S. (2005.21.08): "Ny norsk politikk i nord". *Norsk Utenrikspolitisk Institutt*. Hentet 27.04.2016, fra: <http://www.nupi.no/Skole/HHD-Artikler/20082/Ny-norsk-politikk-i-nord>.
- Lurås, H. (2015): *Hva truer Norge nå? - Sikkerhetspolitiske selvbedrag etter den kalde krigen*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Lønnå, E. (2005.01.09): "Folk vil ha olje i nord". *Klassekampen*. Hentet 23.04.2016, fra: <http://www.klassekampen.no/8023/article/item/null/folk-vil-ha-olje-i-nord>.
- Mietinen, M. (2016.26.01): "- Nordområdene må forme Norges forsvar". *Finnmark fylkeskommune*. Hentet 04.05.2016, fra: <http://www.ffk.no/nyheter/nordomradene-ma-forme-norges-forsvar.540400.aspx>.

- Moe, A., Fjertoft, D. & Øverland, I. (2011): *Space and timing: Why was the Barents Sea delimitation dispute resolved in 2010?* Polar Geography. 34:3, 145-162.
- Moravcsik, A. (1997): "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics". *International Organization*, 51(4): 513-553.
- Morgenthau, H.J. (1993): *Politics Among Nations - The struggle for Power and Peace*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Moses, J. & Knutsen, T. (2012): *Ways of Knowing - Competing Methodologies in Social and Political Research*. New York: Palgrave Macmillan.
- Møller, S.S. & Krogh, A. (2016.18.05): "Åpner opp for boring øst i Barentshavet." *NRK.no*. Hentet 18.05.2016, fra: <http://www.nrk.no/finnmark/apner-opp-for-boring-ost-i-barentshavet-1.12951237>.
- Nilsen, T. (2010): "Norsk-russisk samarbeidssuksess - Barentsregionen og nordområdesatsningen". I E. Angell, S. Eikeland & P.Selle (red.), *Nordområdepolitikken sett fra nord*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nordby, T. (2004): *I Politikens Sentrum - Variasjoner i Stortingets Makt 1814-2004*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2003:32 (2003): *Mot Nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene*. Oslo: Departementenes servicesenter, informasjonsforvaltning.
- Nye, Joseph S. (2004): *Soft Power - The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Oljedirektoratet. (2015): *Sokkelåret 2014 - Investerings- og kostnadsprognoser*. Hentet 01.03.2016, fra: <http://www.npd.no/nyheter/nyheter/2015/sokkelaret-2014/investerings--og-kostnadsprognoser/>.
- Reisjå, M. (2016.13.02): "Russlands statsminister: - Vi er i en ny kald krig". *NRK*. Hentet 10.03.2016, fra: http://www.nrk.no/urix/russlands-statsminister_-_vi-er-i-en-ny-kald-krig-1.12802065.
- Riste, O. (2005): *Norway`s Foreign Relations - A History*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Solstad, S. C. (2012): *Spillet om delelinja - En tonivåanalyse om forhandlingene om grense i Barentshavet og Polhavet*. (Mastergradsavhandling, Universitetet i Tromsø). Tromsø: Solstad.
- St. meld. nr. 15 (2008-2009). (2009): *Interesser, ansvar og muligheter - Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Stokke, O. S. (2007): "Internasjonale regimer". I: J. Hovi og R. S. Malnes (red.), *Anarki, makt og normer - Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Strange, S. (1982): "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis". *International Organization*, 36(2), 479-496.
- Støre, J.G. (2009.04.09): "En aktiv utenrikspolitikk". *Regjeringen.no*. Hentet 09.05.2016, fra: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/int_politikk_artikkel/id575472/.
- Tammes, R. (1997): *Oljealder: 1965-1995*. Oslo: Universitetsforlaget.

Tjønn, H. (2010.25.04): "Delelinjeavtale: Nært men likevel så fjernt". *Aftenposten*. Hentet 07.03.2016, fra: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/Delelinjeavtale-Nart-men-likevel-sa-fjernt-5325681.html>.

Ulleland, P. (2008): *Den undersjøiske fjellhulle - Konsolideringen av den norske kontinentalsockel 1982-2007*. (Mastergradsavhandling, Universitetet i Tromsø). Tromsø: Ulleland.

Utenriksdepartementet (2013.27.04). "Norges bilaterale forhold til Russland". *Regjeringen.no*. Hentet 01.02.2016, fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/sikkerhetspolitikk/sletting/russland/id451591/>.

Waltz, K. N. (1979): *Theory of international politics*. Berkeley: McGraw-Hill.

Yin, R.K. (2003): *Case Study Research - Design and Methods (3rd ed)*. London: Sage Publications, Inc.

Ytreberg, R. (2014.07.01): "Norsk fisk verdt 69 milliarder". *Dagens Næringsliv*. Hentet 25.04.2016, fra: <http://www.dn.no/nyheter/2015/01/07/1243/Fisk/norsk-fisk-verdt-69-milliarder>.

Østreng, W (1984): "Sovjet-Norwegian Relations in the Arctic". *International Journal*. Vol. 39(4).

Østreng, W., & Prydz, Y. (2007): *Delelinjen i Barentshavet: Planlagt samarbeid versus uforutsett konflikt? Perspektiv 04/07*. Oslo: Stortingets utredningsseksjon.

Åtland, K. (2003): "Russisk nordområdepolitikk etter den kalde krigen: Forholdet mellom næringsinteresser og militærstrategiske interesser". *Forsvarets Forskningsinstitutt*. Hentet 11.05.2016, fra: <https://www.ffi.no/no/Rapporter/03-00713.pdf>.

Åtland, K., Bukkvoll, T., Jeppesen, M. & Johansen, I. (2005): *Hvor går Russland? - Fem scenarier om Russland og norsk sikkerhet i 2030*. Oslo: Abstrakt Forlag.

Figurer

Figur 1: NRK hentet 15.01.2016 fra: <http://www.nrk.no/norge/tror-pa-store-forekomster-1.7100139>.

Figur 2: Atlanterhavskomiteen hentet 25.02.2016 fra: <http://www.atlanterhavskomiteen.no/files/atlanterhavskomiteen.no/sikkerhetspolitikk.no/kart/hav/2.htm>.

Delelinjeavtalen mellom Norge og Russland i Barentshavet

En utenrikspolitisk case-analyse av norsk delelinjepolitikk.

Sivert Melgård

Masteroppgave i statsvitenskap

Fakultet for samfunnsvitenskap og teknologiledelse

Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU)

Trondheim, juni 2016

Abstract

This thesis is a foreign policy analysis of Norwegian policy towards the Soviet Union/Russia in the Barents sea. The intention of this study is to explore Norwegian policy in the delimitation dispute between the two countries.

The research question is: *What characterizes Norwegian delimitation dispute policy in the Barents sea? Is the policy characterized by continuity or breaks? Which external and internal conditions, interests and actors over time influenced the Norwegian formulation of goals, means and behaviour in the delimitation dispute policy towards the Soviet Union?* The last question is to be considered as the main research question in this study.

This thesis is a case study of Norwegian delimitation dispute policy and I have used document analysis to gather and process empirical material. I have used a wide spectre of primary and secondary sources including the final agreement between the two countries, research articles and newspaper articles.

In this study I find that the change in the global security image after the cold war caused a big change in the delimitation dispute. The interdependence between the two countries in utilisation of the resources in the area, the UNCLOS, organized actors with interests in the area and key decision makers in management of the government also caused the Norwegian behaviour.

My findings is that Norwegian delimitation dispute policy has been influenced by several external and internal conditions, interests and actors over time, and the formulation of goals, means and behaviour have been affected by this. A strong correlation between them, pulling in the same direction, was decisive for the Norwegian signing of a final agreement.

Key words: Foreign policy analysis, delimitation dispute, commercialization opportunities, global security, UNCLOS.

Forord

Arbeidet med denne masteroppgaven har i perioder vært slitsomt og frustrerende, men også motiverende og spennende. Først og fremst har denne perioden vært svært lærerik. Det har vært både arbeidskrevende og morsomt å jobbe med et såpass viktig og omtalt tema som delelinjeforhandlingene mellom Norge og Russland.

Jeg vil sende en takk til familien min og vennene mine som har dratt meg med ut av husets fire vegger i blant, slik at jeg har fått de nødvendige distraksjonene for å kunne se på oppgaven med nye briller. Disse visittene ut fra masterarbeidets ensomme hule har også sørget for at jeg har fått friskluft og c-vitaminer nok til å gyve løs på nok en arbeidsøkt. Jeg vil særlig takke mine foreldre som har holdt meg med kost og losji i de periodene jeg har forlatt Trondheim i søken etter best mulige arbeidsvilkår.

Videre vil jeg takke mine medstudenter på masterprogrammet i statsvitenskap. Å snakke med personer som befinner seg i samme båt er alltid betryggende og motiverende. Sjelden har uttrykket "felles skjebne, felles trøst" kommet mer til sin rett.

Jeg vil rette en stor takk til min gode venn Geir Jonny som har stilt seg disponibel til å lese gjennom en rekke utkast til tekst jeg har skrevet, og bidratt med forslag til omskrivninger.

Til slutt vil jeg rette en særlig takk til veilederen min, Gunnar Fermann, for uvurderlig veiledning gjennom den inspirerende reisen det har vært å jobbe med denne oppgaven. Takket være han har jeg kunnet skrive om delelinjeforhandlingene i et norsk utenrikspolitisk perspektiv, noe som har vært svært spennende. Han har også hevet den teoretiske, analytiske og språklige presisjonen i mitt arbeide.

Sivert Melgård

Trondheim 02.06.2016

Innhold

ABSTRACT.....	II
FORORD.....	III
INNHold.....	IV
FIGURER OG TABELLER.....	V
1 INNLEDNING.....	1
1.1 Presisering av problemstilling.....	2
1.2 Metoder for innsamling og bearbeiding av empirisk materiale.....	4
2 TEORETISKE PERSPEKTIVER INNENFOR RAMMEN AV UTENRIKSPOLITISK ANALYSE (UPA).....	6
2.1 Presisering av den avhengige variabel.....	6
2.1.1 Interesseprioriteringer (motiver og mål).....	6
2.1.2 Virkemidler.....	7
2.1.3 Atferd.....	8
2.2 Utenrikspolitisk analyse.....	8
2.2.1 Utenrikspolitisk handlingsrom.....	8
2.3 Trekke ved statseksterne omgivelser.....	9
2.3.1 Realisme.....	10
2.3.2 Internasjonal regimeteori.....	12
2.3.3 Gjensidig avhengighet.....	14
2.4 Trekke ved samfunnet / interne omgivelser.....	15
2.4.1 Liberal intergovernmentalisme.....	15
2.5 Trekke ved stats- og styringsverket.....	18
2.5.1 Byråkratisk politikkmodell.....	18
2.6 Deduktiv bro - fra teoretisk til empirisk univers.....	20
3 EMPIRISK KARTLEGGING OG PARTIELLE ANALYSER.....	22
3.1 "Gråsonen": Det omstridte området.....	22
3.2 Studiens avhengige variabel: Norsk delelinjepolitikk ovenfor Sovjetunionen/Russland fra 1970 til 2010.....	23
3.2.1 Forhandlingene frem til Gråsonavtalen (1970-1978).....	24
3.2.2 Fra Gråsonavtalen til havrettens ikrafttredelse (1978-1994).....	26
3.2.3 Fra havrettens ikrafttredelse til delelinjeavtalen (1994-2010).....	29

3.2.4	<i>Norsk delelinjepolitikk ovenfor Sovjetunionen/Russland langs tre dimensjoner (mål, middel og atferd) og i tre faser.....</i>	32
3.3	Kartlegging av de uavhengige variablene og vurdering av den enkelte hypotese opp mot relevant empirisk materiale.....	34
3.3.1	<i>Det globale sikkerhetsbildet: Faktiske forhold (X_1) og betydning for norsk delelinjepolitikk (H_1).....</i>	34
3.3.2	<i>Internasjonale regimer: Faktiske forhold (X_2) og betydning for norsk delelinjepolitikk (H_2).....</i>	37
3.3.3	<i>Kommersialiseringsmulighetene i området: Faktiske forhold (X_3) og betydning for norsk delelinjepolitikk (H_3).....</i>	40
3.3.4	<i>Organiserte interesser i samfunnet: Faktiske forhold (X_4) og betydning for norsk delelinjepolitikk (H_4).....</i>	43
3.3.5	<i>Beslutningstakere i stats- og styringsverket: Faktiske forhold (X_5) og betydning for norsk delelinjepolitikk (H_5).....</i>	45
3.3.6	<i>Oppsummering for analyse av hypoteser.....</i>	47
4	SAMMENFATTENDE ANALYSE.....	48
4.1	Sammenfattende analyse av de uavhengige variablenes påvirkning i tre faser.....	48
4.1.1	<i>De uavhengige variablenes påvirkning frem til Gråsoneavtalen (1970-1978).....</i>	48
4.1.2	<i>De uavhengige variablenes påvirkning fra Gråsoneavtalen til havrettens ikrafttredelse (1978-1994).....</i>	49
4.1.3	<i>De uavhengige variablenes påvirkning fra havrettens ikrafttredelse til delelinjeavtalen (1994-2010).....</i>	50
4.2	Faktorenes relative betydning for norsk delelinjepolitikk over tid.....	51
4.2.1	<i>Oppsummering av driverne bak norsk delelinjepolitikk.....</i>	55
4.3	Den endelige delelinjen i Barentshavet.....	56
5	AVSLUTNING.....	59
5.1	Studiens begrensninger og forslag til videre forskning.....	60
5.2	Epilog - personlige betraktninger.....	61
	Litteraturliste.....	63

Figurer og tabeller

Figur 1: Delelinjen i Barentshavet mellom det norske og russiske utgangspunktet om henholdsvis midtlinje og sektorlinje.....	3
Figur 2: Kart over Gråsonen.....	27

Tabell 1: Deduktiv bro - fra teoretisk grunnlag, til hypoteser og operasjonalisering av uavhengige variabler.....	20
Tabell 2: Mål, middel og atferd gjennom tre perioder under delelinjeforhandlingene.....	33
Tabell 3: Oversikt over analyseresultat for vurdering av hypoteser.....	47
Tabell 4: Hypotesenes forklaringskraft på norsk delelinjepolitikk oppsummert.....	56

1 Innledning

Den 15. september 2010 skrev den norske utenriksministeren Jonas Gahr Støre og den Russiske utenriksministeren Sergej Lavrov under på en bindende avtale om delelinje i Barentshavet mellom Norge og Russland. Avtalen kom svært overraskende på mange, i og med at partene hadde klart å holde den siste delen av forhandlingsprosessen hemmelig. Forhandlingene om en delelinjeavtale startet i 1970, og signeringen av en bindende avtale markerte altså slutten på en 40 år lang periode med et omstridt område i Barentshavet.

Hvorfor tok disse forhandlingene så lang tid? Den endelige delelinjen ble trukket omtrent midt mellom det opprinnelige norske kravet og det opprinnelige russiske kravet. For politikerne fra begge land var dette et bevis overfor omverdenen på det gode naboskapet som har vokst fram mellom landene. Selv om den endelige delelinjen avvek noe fra det norske utgangspunktet, ble avtalen sett på som en god avtale for Norge, og mottok hyllest fra hele det partipolitiske spekteret. Det lenge etterlengtede gjennombruddet i delelinjeforhandlingene ble sett på som en politisk suksess fra norsk hold. Dette på grunn av at man hadde lyktes i å få en avgjørelse på et av de viktigste gjenstående spørsmålene innen norsk utenrikspolitikk.

Etter Genève-konvensjonen av 1958 om kontinentalsokkelen og Havrettskonvensjonen av 1982 ble det mulig for land med kystlinjer å etablere 200 nautiske miles eksklusive økonomiske soner. Havrettskonvensjonen betraktes som havets grunnlov og regulerer hvordan stater kan bruke havet. Både Norge og Russland har ratifisert denne konvensjonen (Ulleland 2008: 13). Konvensjonen gir imidlertid ikke entydige og klare retningslinjer på hvor grensene skal gå om to soner overlapper hverandre, noe som medfører at forhandlingene om grensene mellom to stater i stor grad blir politiske. Dermed inviterer delelinjeavtalen til politisk analyse. Både Norge og Sovjetunionen opprettet sine territoriale og økonomiske soner med utgangspunkt i kontinentalsokkelkonvensjonen, men disse overlappet hverandre i Barentshavet og behovet for å bli enige om en delelinje var åpenbart stigende. Det skulle derimot vise seg å være vanskelig å komme til en enighet om delelinjen, og forhandlingsklimaet var periodevis preget av lite vilje til kompromiss fra begge parter. Likevel hadde partene nærmet seg hverandre såpass mye i 2010 at partene kom til enighet om en endelig delelinjeavtale som ble underskrevet og ratifisert året etter. Hva var det som gjorde at en avtale kunne underskrives i 2010 og ikke tidligere? Hvorfor var partene endelig villige til å inngå et kompromiss?

Jeg vil i denne studien se på hvilke forhold som kan være med på å forklare hvorfor Norge i 2010 kunne skrive under på en endelig avtale etter 40 år med forhandlinger. Jeg vil undersøke hva som har påvirket delelinjeforhandlingene på norsk side med utgangspunkt i norsk utenrikspolitikk. Delelinjeforhandlingene mellom Norge og Russland/Sovjetunionen har vært gjenstand for en rekke studier fra perioden før avtalen ble underskrevet. Hovedfokuset her har i stor grad vært på å forklare hvorfor enighet om en delelinjeavtale ikke har latt seg gjøre. Det er imidlertid få studier som tar for seg den endelige avtalen. En sentral studie som derimot gjør nettopp dette er Arild Moe og hans kollegers argumenter for at forklaringen på delelinjeavtalen måtte befinne seg på russisk side (Moe, Fjærtøft & Øverland 2011). Jeg vil i denne studien forsøke å finne forklaringer på norsk side, der Sovjetunionen/Russland som en forhandlingspartner i endring vil være en av flere faktorer som spiller inn.

1.1 Presisering av problemstilling

Bakgrunnen for denne studien er det norske utgangspunktet for en bilateral avtale med Russland om en endelig grensedragnings og samarbeid i Barentshavet. Et samarbeid som omhandler både selve havområdene og de ressurser som finnes under havbunnen. Jeg vil i denne studien se på norsk utenrikspolitikk ovenfor Sovjetunionen/Russland i Barentshavet, og undersøke hvordan fremgang og tilbakegang i forhandlingene kan forklares.

Problemstillingen jeg har valgt er som følger:

Hva kjennetegner norsk delelinjepolitikk i Barentshavet? Er politikken preget av kontinuitet eller brudd? Hvilke eksterne og interne forhold, interesser og aktører øvde over tid innflytelse på den norske formuleringen av mål, midler og atferd i delelinjepolitikken overfor Sovjetunionen/Russland?

Det siste spørsmålet i problemstillingen kan betraktes som min hovedproblemstilling. Jeg vil altså sette et hovedfokus på å forklare hva som har hatt innflytelse på norsk delelinjepolitikk i Barentshavet gjennom de 40 årene med forhandlinger. Denne forklaringsambisjonen forutsetter en forutgående kartlegging både av hvordan den norske posisjonen har utviklet seg over tid og hva som kan tenkes å ha påvirket kontinuitet og brudd i den norske delelinjepolitikken.

Bakgrunnen for valget av denne problemstillingen er det plutselige gjennombruddet på delelinjeforhandlingene som virket å ha stått mer eller mindre i stampe, selv om forhandlingsklimaet stadig bedret seg etter at Russland kom inn som forhandlingspartner etter Sovjetunionens oppløsning. Avtalen ble også sett på som særlig god fra norsk hold, og det var

overraskende for mange at småstaten Norge og stormakten Russland kunne møtes på midten og bli enige om en kompromisslinje. Begge parter hadde med dette gitt slipp på tilnærmet like store områder i forhold til de kravene de i utgangspunktet fremstilte for hverandre. Man kan si at Norge ikke fikk fullt ut gjennomslag for sin politikk ved denne avtalen, men man kan argumentere for at det å få Russland til å møtes på halvveien uansett må bli betraktet som en god uttelling. Hvordan linjen ble trukket opp i forhold til de to landenes utgangspunkt vises på kartet nedenfor.

Det er den røde streken som kalles Kompromisslinjen som ble den endelige delelinjen. Norges utgangspunkt om Midtlinje er markert med lilla, og Russlands utgangspunkt om Sektorlinje er markert med blått.



Figur 1: Delelinjen i Barentshavet mellom det norske og russiske utgangspunktet om henholdsvis midtlinje og sektorlinje. (Kilde: NRK).

Problemstillingen legger opp til en casestudie av norsk delelinjepolitikk fra 1970 fram til delelinjeavtalen med Russland i 2010. Vi ønsker å forstå de norske interessene bak og det utenrikspolitiske handlingsrommet som muliggjorde den norske utenrikspolitikken. Slik formulert inviterer problemstillingen til bruk av utenrikspolitisk analyse (UPA) som overgripende teoretisk rammeverk. UPA legger opp til å forstå utenrikspolitikk som funksjon av både eksterne og interne, strukturelle og intensjonelle faktorer, og inviterer forskeren til å spore beslutnings- og iverksettelsesprosesser for på den måten bedre å forstå hvordan eksterne og interne forhold til og innad i staten samvirker i å produsere beslutningsutfall om mål og

midler i utenrikspolitikken. Jeg skal redegjøre nærmere for denne tilnæringsmåten i teorikapittelet. I forkant av dette er det nødvendig å si noe om metodebruken for innsamling og bearbeiding/analyse av data som brukes i denne studien.

Jeg vil nå presentere design og fremgangsmåte for denne studien.

Innledningsvis skal jeg gjøre rede for valg av forskningsmetode denne studien bygger på og hvilken metode jeg har valgt for innsamling og bearbeiding av data. Deretter gir jeg en oversikt over oppbyggingen av teksten.

1.2 Metoder for innsamling og bearbeiding av empirisk materiale

Man bør velge innsamlingsmetode alt etter hvilken informasjon man behøver. Å finne den riktige forskningsmetoden for å belyse det enkelte fenomenet best, kan være utfordrende. Dermed er det viktig at valg av forskningsmetode er nøye gjennomtenkt og godt planlagt. Hvilken metode som skal brukes kommer an på hva som skal studeres og hvilken innfallsvinkel man skal ha. Det er altså ikke nødvendig å kun forholde seg til én enkelt metode (Moses & Knutsen 2012: 2).

Jeg har videre valgt å benytte meg av dokumentanalyse for å finne data til denne studien. Grunnen til at jeg har valgt å benytte meg av dokumentanalyse er at det er den metoden som best kan hjelpe meg å gi et svar på den problemstillingen jeg har valgt for denne studien. Dette på grunn av at det finnes en rekke dokumenter som omhandler delelinjespørsmålet. For å kunne gjøre en grundig undersøkelse av årsaksforhold vil man være avhengig av innsamling av data fra flere kilder (Yin 2003: 14). I den forbindelse har både primære kilder og sekundære kilder blitt brukt for å innhente informasjon i denne studien. Jeg har så langt det har latt seg gjøre forsøkt å støtte meg til primære kilder. Dette har vært et fokus for å øke studiens validitet og reliabilitet (Frost-Nielsen 2009: 11). Av primære kilder har jeg brukt dokumenter som er tilgjengelig gjennom regjeringens og Stortingets nettsider, avtaledokument mellom Norge og Russland samt Havrettskonvensjonen. Av sekundære kilder har det vært fokus på forskningsartikler, bøker og tidligere mastergradsavhandlinger, samt avisartikler og nyhetsoppslag. Hovedvekten vil ligge på sekundære kilder i og med at disse er langt flere i antall og enklere å få tilgang til enn primærkilder. Flere av Utenriksdepartementets dokumenter med bilaterale norsk-sovjetiske forhandlinger er klassifiserte, noe som gjør dem vanskelige å få tilgang til. Sekundære kilder som har henvist til de dokumentene har i disse tilfeller vært løsningen.

I og med at denne studien tar sikte på å forklare et enkeltstående utenrikspolitisk område, nemlig norsk delelinjepolitikk, er case-studie et naturlig og nødvendig metodevalg for denne studien (Yin 2003: 9). Fordelen med case-studie er at man kan gå i dybden av et enkelt case, og på denne måten kunne komme frem til detaljerte og inngående beskrivelser av fenomenet som studeres. Hensikten med denne studien er å forstå årsakssammenhenger knyttet til en spesifikk utenrikspolitisk kontekst, snarere enn å generere kunnskap om sammenhenger i en mer allmenn forstand. En grundig undersøkelse av årsakssammenhenger vil sikre studien en høy grad av intern validitet (George & Bennett 2005: 19). Gjennom denne case-studien kan jeg si lite om *i hvilken grad* en variabel hadde betydning for et bestemt utfall, men vurdere i større grad *om* og *når* en variabel hadde betydning for utfallet (Ibid: 25). Jeg skal likevel søke å spore den relative betydningene av de eksterne og interne rammevilkårene, aktørene og motivene som over tid øvet innflytelse på norsk delelinjepolitikk. I dette vil jeg dra nytte av distinksjonen mellom tilstrekkelige, nødvendige og medvirkende betingelser.

Denne studien er bygget opp på følgende måte: Det teoretiske rammeverket danner grunnlaget for å finne et svar på min problemstilling, og er plassert i kapittel to. Her vil jeg redegjøre for sentrale begrep innen utenrikspolitisk analyse (UPA), og skille mellom tre analysenivå som kan benyttes for å forklare norsk delelinjepolitikk. Innen hvert av analysenivåene vil jeg redegjøre for ett eller flere teoretiske rammeverk. Ut i fra de teoretiske rammeverkene vil jeg utvikle hypoteser fra teorien og teste deres forklaringskraft i mot min problemstilling gjennom en empirisk kartlegging og analyse.

I kapittel 3 vil jeg gjøre en empirisk kartlegging av studiens avhengige variabel og gi en variabelstrukturert empirisk fremstilling av de 40 årene med delelinjeforhandlinger. Jeg vil også gjøre en empirisk analyse for å drøfte det empiriske grunnlaget for hver enkelt forklaringshypotese.

Den sammenfattende analysen har jeg lagt til kapittel 4. Her vil de ulike faktorenes relative betydning for utformingen av norsk delelinjepolitikk over tid vurderes. I kapittel fem vil jeg gi en oppsummering av de sentrale funnene jeg har gjort i arbeidet med denne studien, før jeg avslutningsvis vil foreslå videre forskning på området og komme med mine avsluttende refleksjoner.

2 Teoretiske perspektiver innenfor rammen av utenrikspolitisk analyse (UPA)

I dette kapittelet skal jeg presentere teorigrunnet denne studien bygger på. Min studie er en diakron utenrikspolitisk analyse av norsk delelinjepolitikk i Barentshavet under delelinjeforhandlingene som varte fra 1970 helt fram til en endelig avtale kom i havn i 2010. Jeg vil først redegjøre for sentrale begrep innen utenrikspolitisk analyse og presentere de teoretiske rammeverkene som kan bidra med å utvikle forklaringshypoteser for å svare på problemstillingen min. Jeg vil deretter gjøre rede for de relevante teorigrunnlagene denne studien bygger på, og anvende disse teoriene gjennom å avlede hypoteser som er basert på disse teoribidragene. Hypotesene vil være empiriske påstander om en sammenheng mellom de faktorene som foreslås fra teoribidragene og norsk delelinjepolitikk gjennom 40 år, som bidro til at Norge inngikk en delelinjeavtale med Russland i 2010. Sammen med den empiriske kartleggingen vil det teoretiske forarbeidet i dette kapittelet danne grunnlaget for en vurdering av i hvilken grad hypotesene er relevante som forklaring av norsk delelinjepolitikk.

2.1 Presisering av den avhengige variabel

Den avhengige variabelen er norsk delelinjepolitikk gjennom 40 år. Dette er fenomenet som skal forklares i studien. Hensikten med denne studien er å se på hvordan denne politikken har endret seg underveis og hvilke variabler som kan bidra til å forklare endringene. Den avhengige variabelen er altså hva som gjorde at Norge til slutt kunne inngå en delelinjeavtale med Russland i 2010. Denne variabelen skal operasjonaliseres og spores langs dimensjonene norske mål, midler og faktisk atferd i delelinjespørsmålet. Mer generelt beskriver studiet av utenrikspolitikk mål, midler og atferd som følger:

2.1.1 Interesseprioriteringer (motiver og mål)

Jeg vil nå se på de ulike målene statene ønsker å oppnå gjennom utenrikspolitikken. En viktig oppgave for den strategiske ledelsen i utenriks- og sikkerhetspolitikken er å definere hvilke interesser som skal forsvares og prioriteres. Dette er utenrikspolitikken intensjonsaspekt, altså statens motiv for utenrikspolitiske handlinger. Disse motivene kan variere fra stat til stat. Et motiv kan være å ivareta territoriell sikkerhet og politisk uavhengighet. Sikkerhetsmålet innebærer at staten vil opprettholde sin suverenitet og kontroll ovenfor sitt område. I følge klassisk realisme er stater opptatte av å konsolidere eller øke sin relative maktposisjon innenfor det internasjonale statssystemet. I følge Kenneth Waltz er statens viktigste formål i

internasjonal politikk å overleve og øke sin relative makt (Waltz 1979: 91). For realister er utenrikspolitikk altså primært sikkerhetspolitikk. Et annet motiv kan være å ivareta økonomisk sikkerhet og velferd. Dette kan sies å ha fått økt fokus i nyere tid. Dette kan teoretisk forankres i både realisme, liberalisme og institusjonalistiske retninger. I følge Keohane og Nyes liberale institusjonalisme har den økte gjensidige avhengigheten mellom statene gjort at de er mer sårbare (Keohane & Nye 2001). Det kan også være et motiv å ivareta og styrke statens omdømme. Prestisje og respekt er nøkkelord i denne sammenheng, men også idealpolitikk knyttet til miljøvern og bekjempelse av fattigdom og væpnede konflikter er sentrale mål for mange staters utenrikspolitikk.

2.1.2 Virkemidler

For å nå de målsetningene som settes er det en rekke ulike virkemidler som kan benyttes. Forhandlingsdiplomati er et av disse. Her må partene benytte seg av ulike teknikker og taktikker for å gjøre forhandlingene fruktbare og vinne fram med sine ønsker og argumenter. Partene kan under forhandlinger (i) søke å overbevise hverandre om sine egne utgangspunkt og ønsker, og at disse er rimelige og fornuftige. De kan (ii) tilby hverandre belønninger og innrømmelser, (iii) fremme trusler, (iv) understreke forpliktelser, og (v) komme med forslag til hvordan man kan sikre seg at avtaler overholdes (Fermann 2013: 74).

Politisk retorikk og politisk kommunikasjon er også sentrale virkemidler. Man kan altså påvirke andre staters atferd gjennom å benytte seg av overbevisningskunst. Det kan ligge mye makt i å ha gode retoriske evner. Som Joseph Nye så fint sier det; "If I can get you to want to do what I want, then I do not have to use carrots or sticks to make you do it" (Nye 2004: 6). Økonomiske virkemidler kan benyttes på grunn av statenes gjensidige avhengighet. Stater har i større grad gjort økonomiske interesser til utenrikspolitiske målsetninger (Fermann 2013: 79). Dette kan i stor grad ha å gjøre med statenes økte gjensidige avhengighet, som jeg skal komme tilbake til under delkapittelet som omhandler trekk ved eksterne omgivelser.

Også militær maktbruk og fordekte aksjoner kan benyttes som utenrikspolitisk virkemiddel. Dette benyttes særlig i situasjoner der betydelige nasjonale interesser står på spill, og andre virkemiddel ikke har ført fram. Hensikten med å benytte seg av disse virkemidlene kan være (i) å styrke en politisk opposisjon, (ii) å påvirke valgkamper, (iii) sikre råvaretilførsel, (iv) å berge enkeltpersoner, (v) å styrte et regime og (vi) å erobre territorium (Østerud 1995: 310).

2.1.3 Atferd

En stats utenrikspolitiske atferd blir formet av de overnevnte faktorer. Den utenrikspolitiske atferden til en stat kan altså forklares ut i fra hvilke interesser som prioriteres og hvilke virkemidler som blir benyttet. Hvilket handlingsrom som er tilgjengelig er også sentralt. Sammen legger disse faktorene føringer for hva som blir statens faktiske atferd overfor omgivelsene. Ved å legge vekt på atferdsaspektet ved en stats utenrikspolitikk, er det blant annet for å kunne studere avvik og samsvar mellom de utenrikspolitiske målsetningene og strategier på den ene siden, og den faktiske atferden på den andre siden (Fermann 2013: 93).

Det er både interne og eksterne faktorer som kan være med på å forklare en stats utenrikspolitiske atferd. Hvilke faktorer som utøver mest innflytelse over statens utenrikspolitikk kan også forandre seg over tid, noe som gjør det viktig å se på hele perioden med delelinjeforhandlinger og ikke bare tiden rundt avklaringen av delelinjespørsmålet. Jeg skal forsøke å forklare den norske atferden i delelinjeforhandlingene med Sovjetunionen/Russland ut i fra forklaringshypoteser jeg vil formulere med utgangspunkt i utenrikspolitisk teorigrunnlag.

2.2 Utenrikspolitisk analyse

Denne studien omhandler et viktig spørsmål i norsk utenrikspolitikk. For å kaste lys over beveggrunner og rammevilkårene bak norsk delelinjepolitikk, vil jeg benytte meg av utenrikspolitiske analyseverktøy. UPA er studiet av "prosesser, effekter, årsaker eller utfall av utenrikspolitiske beslutninger i en sammenlignende eller case-spesifikk forstand" (Fermann 2013: 90). UPA egner seg for min problemstilling fordi den åpner for å forklare utenrikspolitikk med utgangspunkt både i statens eksterne og interne omgivelser og er opptatt av å rekonstruere utenrikspolitiske beslutningsprosesser. Jeg vil først redegjøre for handlingsromsbegrepet som er svært sentralt innen utenrikspolitisk analyse. Jeg vil deretter presentere tre utenrikspolitiske analysenivå og sentrale teorier innen hvert analysenivå. Ut fra disse teorigrunnlagene vil jeg utarbeide hypoteser som kan være med på å gi et svar på min problemstilling.

2.2.1 Utenrikspolitisk handlingsrom

Denne studien er en casestudie av avtaleinngåelser mellom to land med svært ulikt utenrikspolitisk utgangspunkt. For å forstå hvorfor avtaler mellom to parter blir som de blir, må man først se på det handlingsrommet de ulike aktørene har. Med handlingsrom menes "det

settet av handlingsalternativer som er politisk mulige og operativt tilgjengelige for den strategiske ledelsen etter at eksterne og interne rammebetingelser har øvd innflytelse på et beslutningsproblem - det vil si en politisk utfordring eller mulighet" (Ibid: 53).

Handlingsrommet blir altså bestemt av både interne og eksterne faktorer. For å bedre begripe hvordan bilaterale avtaler kommer i havn, må man forstå aktørenes ulike oppførsel gjennom at handlingsrommet deres er forskjellig.

Jeg vil fokusere på det norske handlingsrommet i denne teksten i og med at dette er en studie av norsk utenrikspolitikk. Om handlingsrommet kan være stort eller lite, bestemmes av andre handlende aktørers evne og vilje til å påvirke utfallet av samhandlingen. Om handlingsrommet nærmer seg null vil det si at den strategiske ledelsen som har ansvaret for utenrikspolitiske beslutninger og iverksetting, kun vil være administratorer av en politisk nødvendighet, og har langt på vei opphørt i å fungere som politiske beslutningstakere. Småstater har mindre utenrikspolitisk handlingsrom enn hva stormakter har til rådighet, og sikkerhets- og overlevelsesmarginene er i tillegg små i forhold til mektigere stater (Ibid: 54). At handlingsrommet for en småstat som Norge blir innskrenket av at det var stormakten Sovjetunionen/Russland som satt på den andre siden av forhandlingsbordet gjennom forhandlingene, er helt naturlig. På grunn av det begrensede handlingsrommet, er det med andre ord ikke lett for en småstat å stå bastant på sine krav overfor en stormakt. En endring i det utenrikspolitiske handlingsrommet kan være med på å forklare en endring av utenrikspolitikken.

Jeg skal nedenfor ta for meg tre utenrikspolitiske analysenivåer, og sentrale teoretiske perspektiver innenfor hvert analysenivå. Jeg skal først se på trekk ved de statseksterne omgivelsene, hvor jeg skal presentere tre sentrale teorier som kan være med på å forklare den norske utenrikspolitikken. Jeg vil så ta for meg trekk ved interne omgivelser, og presentere én sentral teori som kan forklare norsk utenrikspolitikk. Til slutt vil jeg se på trekk ved stats- og styringsverket. Her vil jeg også presentere én teori som kan forklare norsk utenrikspolitikk. Gjennom hypoteseformulering med utgangspunkt i disse tre analysenivåene, vil jeg i kapittel 3 knytte empiriske funn opp mot disse analysenivåene og analysere disse hver for seg.

2.3 Trekk ved statseksterne omgivelser

Trekk ved de statseksterne omgivelsene kan være med på å forme de utenrikspolitiske beslutningene en stat gjør. Dette er et utside-inn perspektiv på utenrikspolitikk og ser på hvordan ytre faktorer påvirker en stats utenrikspolitikk. Grunnen til at statseksterne omgivelser er sentrale i å forklare et utenrikspolitisk fenomen, er at ingen stat kan isolere seg

totalt fra de internasjonale omgivelsene over tid. Jeg skal nedenfor ta for meg tre teorier som fokuserer på de statseksterne omgivelsene, og presentere forklaringshypoteser med utgangspunkt i disse.

2.3.1 Realisme

Realismen er ikke én helhetlig teori, men består av ulike teoribidrag innenfor en skoleretning. De ulike teoribidragene innen realismen bygger på en felles forståelse av at internasjonal politikk er nært knyttet til kampen om sikkerhet og makt. Stater med mye makt har større sjanse for å overleve enn stater med lite makt. Tradisjonelt sett har dette maktbegrepet vært nært knyttet til militær makt (Dunne & Schmidt 2008: 93). Det er også en kjerneidé innen realismen at det internasjonale samfunnet er et anarki, uten noen form for overordnet makt. Et resultat av dette er at alle statsmakter er overlatt til seg selv til en hver tid.

Realismen baserer seg på at det er tre grunnantakelser om hvordan verden fungerer (Dunne & Schmidt 2008: 100-103). For det første trenger mennesker sikkerhet gjennom tilhørighet i grupper. Når grupper er i interaksjon med andre grupper skapes det et potensial for konflikt. En stat er den viktigste formen for en slik gruppe, og gjennom interaksjon mellom stater vil det ligge et potensial for konflikt. For det andre er egoisme et grunntrekk i menneskets natur. Det er egeninteressen som driver politisk atferd. Om man tvinges til å gjøre avveininger mellom kollektivets og ens egne interesser, vil egoismen vinne over altruismen (Morgenthau 1993:12). Dette gjelder ikke bare for individer, men også for stater. For det tredje er makt det fundamentale i politikken. Det er store ulikheter i gruppers evne til å øve innflytelse over politikken, og stater har ulikt ressursgrunnlag for å utøve makt. I og med at det internasjonale systemet er anarkisk, har ikke statene noen form for overordnet myndighet som kan overvåke og styre interaksjon mellom statene. I det internasjonale politiske systemet må statene selv sørge for sin egen sikkerhet fordi det ikke finnes en overordnet myndighet som kan garantere for statens sikkerhet. På grunn av dette kan man anta at nasjonal sikkerhet er det viktigste målet for en stats utenrikspolitikk.

I denne studien vil jeg særlig konsentrere meg om Kenneth Waltz's teori om strukturell realisme. Denne bygger på mange av de samme antakelsene som den klassiske realismen, men skiller seg ut fra denne på noen områder. I stedet for menneskets natur, er dens fokus hovedsakelig på den anarkiske strukturen i det internasjonale systemet (Waltz 1979). Han etablerer en særlig forskningsøkonomisk variant av realisme, gjennom å støtte seg på vitenskapsfilosofi, mikroøkonomisk teori og systemteori. I boka *Theory of International Politics* søker Waltz å forklare de grunnleggende trekkene ved internasjonal atferd mellom

stater. Disse trekkene viser seg å være svært stabile både i tid og rom. Han definerer det internasjonale systemet som anarkisk, og at det er nettopp denne egenskapen ved systemet som gjør at relasjonene statene i mellom har vært stabile over lang tid (Ibid: 66). De anarkiske egenskapene med det internasjonale systemet er også det som gjør statene egoistiske.

Et sentralt poeng for Waltz er at konflikt mellom stater er et nødvendig utfall av den anarkiske strukturen. (Ibid: 102). Statene vil likevel forsøke å unngå å komme i konflikt med hverandre på grunn av de store kostnadene konflikter fører med seg. Det anarkiske systemet forhindrer også stater i å samarbeide med hverandre. Dette på grunn av bekymringen om at samarbeidspartnerens relative gevinster vil være bedre enn egne gevinster. Dette vil igjen forstyrre maktbalansen statene imellom.

Det er denne søken etter sikkerhet og stabilitet som gjør at stater ønsker å inngå samarbeid i form av alliansebygging (Ibid: 166). Dette er et hovedpoeng som gjør at realismeperspektivet kan være med på å forklare hvorfor Norge gikk med på en delelinjeavtale med Russland i 2010. Fra norsk side var medlemskap i NATO-alliansen helt essensielt for norsk sikkerhetspolitikk og for å sikre stabilitet ovenfor Sovjetunionen i nordområdene. Etter at Russland kom inn som forhandlingspartner etter den kalde krigens slutt, ble sikkerhetsaspektet satt mer i skyggen. Det skulle gå noen år før Russland virkelig begynte å bruse med fjæra igjen med annekteringen av Krimhalvøya i 2014. Dette var altså en periode med et gunstig sikkerhetsbilde. I den empiriske analysedelen skal jeg gå følgende hypotese nærmere etter i sømmene:

H₁: *Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var preget av det globale sikkerhetsbildet og endringer i dette.*

Her er det nødvendig med en operasjonalisering. Det vil si å konkretisere hva jeg skal se på for å ta stilling til sikkerhetsbildet gjennom å gjøre det teoretiske begrepet om til en målbar variabel. Det var en endring i sikkerhetsbildet fra de første bilaterale forhandlingene frem til den endelige delelinjeavtalen kunne underskrives. Selv om Norge og Sovjetunionen tilhørte hver sin allianse, greide partene å bli enige om midlertidige løsninger, som Gråsoneavtalen, men på grunn av partenes fokus på relativ makt kunne ikke en endelig avtale underskrives. Slutten på den kalde krigen gjorde at Norge ikke lenger kunne støtte seg til en uforbeholden støtte fra USA og NATO i nordområdene. Interessen for nordområdene ble mindre for Norges allierte. Jeg vil se på hvordan endringer i sikkerhetsbildet har preget norsk delelinjepolitikk.

2.3.2 Internasjonal regimeteori

Internasjonal regime-teori kan spores tilbake til 1970-tallet og interdependensteoretikerne Robert Keohane og Joseph Nye. De ser på internasjonale regimer gjennom forholdet mellom stater og den gjensidige avhengigheten dem i mellom. De hevder at forholdet og den gjensidige avhengigheten ofte forekommer i, og kan bli affektert av, nettverk med regler, normer og prosedyrer som regulerer atferden (Keohane & Nye 2001: 16). Internasjonale regimer er et eksempel på slike nettverk. Etervirkningene av globaliseringen og den gjensidige avhengigheten i internasjonale relasjoner og internasjonal politisk økonomi, gjorde at studiet av internasjonale institusjoner fikk økt oppmerksomhet utover 1970-tallet, og står fortsatt sterkt i dag.

Den mest betydningsfulle teoretikeren innen regimeteori er Stephen D. Krasner. Jeg vil benytte meg av hans definisjon på regimer, en definisjon som fremdeles er sentral. Det er mange definisjoner på hva et regime er, men Krasners definisjon står fortsatt som standardformuleringen (Little 2008: 300). Han definerer regimer slik:

Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behaviour defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making procedures are prevailing practices for making and implementing collective choice (Krasner 1983: 2).

Denne definisjonen har blitt videreutviklet av andre. For eksempel mener Helmut Breitmeier at internasjonale regimer er sosiale institusjoner som er skapt for å respondere til etterspørselen av styrer som er relatert til spesifikke saker (Breitmeier, Young & Zürn 2006: 3). Slike regimer inneholder også en substansiell del som angir hvilke rettigheter, plikter og adferdsregler som gjelder for aktørene innad i regimet. Det må også gjøres et skille mellom prinsipper og normer på den ene siden, og regler og prosedyrer på den andre. Skifte av prinsipper og normer er noe som skjer innad i regimet. Skifte av regler og prosedyrer er forandringer ved selve regimet.

Regimeteori er en sentral forskningsretning i studiet av samarbeid i internasjonal politikk. Internasjonale regimer forventes å ha innflytelse på statenes oppførsel gjennom å legge til rette for å samarbeide om problemer, utfordringer og muligheter som er for kostbare, komplekse eller har for stor spennvidde for at en enkelt nasjon kan løse, styre eller høste fruktene på egen hånd. De normene som gjelder for et regime behøver ikke å være nedfelt i

bindende avtaler, men medlemmene av regimet må ha kjennskap til reglene og samtidig ha klare forventninger om at disse vil etterfulgt (Stokke 2007: 260). En felles tolkningsramme i forbindelse med de reglene som gjelder er også viktig for at de involverte partene skal følge de samme spillereglene.

Definisjonen av internasjonale regimer har også vært gjenstand for kritikk. Blant annet kritiseres Krasners definisjon på grunn av de uklare betydningene av "prinsipper", "normer", "regler" og "prosedyrer", og at skillet mellom disse og deres forhold til hverandre er uklart. Susan Strange er en av de fremste kritikerne av internasjonale regimer, og hun spør seg om konseptet internasjonal regimeteori er fruktbart nok innen internasjonal politikk. Hun legger særlig vekt på fem punkter hun mener er svakheter med konseptet internasjonal regimeteori. Disse er; i) studiet av regimer er en kjepphest, og gir et lite bidrag til langsiktig kunnskap; ii) det er upresist og ullent; iii) det er verdi-partisk; iv) det legger for mye vekt på det statiske og for lite vekt på det dynamiske elementet av forandringer, og; v) det er transgynt (Strange 1982: 279).

Havrettskonvensjonen av 1982, eller UNCLOS (United Nations Convention on Law of the Sea), er et internasjonalt regime som regulerer ferdsel og økonomisk aktivitet på åpent hav. Denne har både Norge og Russland signert, og den trådte i kraft fra 1994. Et av hovedtrekkene i denne konvensjonen er at en internasjonal domstol skal kunne dømme ved grensedisputter over havområder mellom stater. Om delelinjespørsmålet mellom Norge og Russland ikke hadde blitt løst, kunne løsningen ha ligget i en eventuell dom fra denne domstolen. Om en dom hadde blitt godtatt av Russland er ikke selvsagt. Likevel gir denne retningslinjer for hvordan kyststater skal løse delelinjedisputter, og er det anerkjente normverket internasjonalt. I den empiriske analysedelene skal jeg gå følgende hypotese nærmere etter i sømmene.

H₂: *Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av internasjonale regimer for regulering av eiendomsforholdene på havet.*

Innen et internasjonalt regime er det visse rettigheter, plikter og adferdsregler som skal følges. En felles tolkningsramme må til for å sikre at spillereglene følges. I og med at begge parter anerkjente havretten som havets grunnlov, kan mangel på en felles tolkning av denne være en av årsakene til at de bilaterale forhandlingene trakk ut i tid. I empiridelen skal jeg se på de føringene havretten gir, og hvordan partene har tolket disse ulikt. Jeg vil også se på i hvilken grad og på hvilken måte norske myndigheter henviste til dette regimet, eller andre regimer, for å begrunne og utforme sin politikk.

2.3.3 Gjensidig avhengighet

Mens det innen den strukturelle realismen fokuseres på de relative gevinstene på samarbeid, fokuserer neoliberalistene på de absolutte gevinstene. En hovedtanke er at statenes økende gjensidige avhengighet reduserer sjansene for konflikt. Gjennom begrepet "kompleks gjensidig avhengighet" ser Robert Keohane og Joseph Nye på de varierte og komplekse mellomnasjonale koblingene og den gjensidige avhengigheten mellom statene, og hvordan disse har økt. I tillegg har bruk av militær makt gått ned, selv om dette fortsatt er et viktig maktmiddel. I boka *Power and Interdependence* ser Keohane og Nye på forholdet mellom makt og gjensidig avhengighet. De definerer gjensidig avhengighet som "situations characterized by reciprocal effects among countries or among actors in different countries" (Keohane & Nye 2001: 7). Altså kjennetegnes gjensidig avhengighet av gjensidige effekter mellom land eller mellom aktører i ulike land.

Det er gjennom globaliseringen at den gjensidige avhengigheten har økt. Ved globalisering menes ikke bare rent fysiske og materielle bevegelser over landegrensene, bestående av mennesker og varer. Bevegelse av kapital er vel så viktig, og denne er med på å øke den gjensidige avhengigheten mellom statene. Det er særlig innen økonomien at statene har blitt mer sammenvevd og de ulike interessene har blitt mer sammenfallende (Kalnes, Austvik & Røhr 2010: 62). Dette er med på å motivere for samarbeid.

Gjennom Keohane og Nyes analyse, er det tre dimensjoner ved den gjensidige avhengigheten. Den første er at flerfoldige kanaler inkluderer kanaler som uformelle bånd mellom styringseliter, ikke-statlige eliter og multinasjonale organisasjoner. Ikke-statlige organisasjoner har altså blitt en viktig del av utenrikspolitikken. Den andre er fravær av sakshierarki. Det er ikke kun militær sikkerhet som står på agenden, men et bredt spekter av saker. Den tredje er at militærmakt ikke skal spille en avgjørende rolle den dagligdagse interaksjonen. Mellom vestlige industrialiserte stater er militærmakt blitt et irrelevant politisk verktøy. Dermed minsker frykten for at andre stater skal ta i bruk militærmakt (Keohane & Nye 2001: 22-23).

Det omstridte området i Barentshavet er svært rikt på ressurser, noe som gjør at begge parter har sammenfallende interesser om å få på plass en gjensidig fordelaktig løsning for å kunne utnytte disse ressursene. Et samarbeid om fisket i området har vært helt nødvendig for å sikre en bærekraftig utnytting av fiskeressursene. Med de største petroleumsforekomstene på russisk side av sokkelen, og et russisk behov for norsk teknologi for å utvinne disse, vil den gjensidige avhengigheten stå sterkt. Når vi vet at Statoil ble invitert til å delta i utviklingen av

Sjtokman-feltet sammen med Gazprom, er det tydelig at begge parter ville utnytte denne gjensidige avhengigheten for kommersialiseringsinteresser, og at dette kan ha vært en drivkraft bak delelinjeforhandlingene. I den emiriske analysedelen skal jeg gå følgende hypotese nærmere etter i sømmene.

H₃: *Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av de gode kommersialiseringsmulighetene i det omstridte området.*

Jeg vil i empirikapittelet se på hvordan partenes sammenfallende interesser har ført til økt motivasjon for samarbeid i det omstridte området. Jeg vil se på hvordan de gode kommersialiseringsmulighetene i området har gjort den gjensidige avhengigheten mellom partene viktigere enn maktaspektet. Både innenfor petroleums- og havbrukssektoren er Norge en stor aktør, og har gjennom rollen som energileverandør gjort andre avhengige av å importere norsk energi og sjømat. På russisk side er petroleumsforekomstene enda større. Den russiske avhengigheten av norsk teknologi, og norsk avhengighet av innpass på russiske borefelt har gjort den gjensidige avhengigheten mellom partene større.

2.4 Trekk ved samfunnet / interne omgivelser

Et annet aspekt som kan være med på å forme de utenrikspolitiske beslutningene jeg skal se på i denne studien er trekk ved interne omgivelser. Med interne omgivelser menes samfunnet og grupperinger med ulike interesser. Dette er et innside-ut perspektiv på utenrikspolitikk. I et slikt perspektiv blir aktøren den sosiale organisasjonen som er statens utenrikspolitiske styringsverk. Utenrikspolitiske beslutninger blir forklart ut i fra dette utgangspunktet. Det finnes en rekke interessegrupper i samfunnet som kan være med på å forme en stats utenrikspolitiske beslutninger. I denne studien vil jeg fokusere på Andrew Moravcsiks teori om liberal intergovernmentalisme.

2.4.1 Liberal intergovernmentalisme

Gjennom et intergovernmentalt perspektiv betrakter man mellomstatlige forhandlinger som prosesser der de nasjonale regjeringer og deres forvaltningsapparat er de viktigste aktørene (Dokken & Claes 2007: 295). Ifølge liberal teori er det samfunnsdele, interesser og institusjoner som påvirker statlige avgjørelser ved at de former statens preferanser. Dette utgjør videre de grunnleggende sosiale formålene som ligger til grunn for staters strategiske beregninger.

Det liberale aspektet ved intergovernmentalisme er det fokuset som ligger på innenrikspolitiske beslutningsprosesser som leder frem til landets posisjon i forhandlinger med andre land (Ibid: 295). Grupperinger som politiske partier, interesseorganisasjoner og store bedrifter har ulike interesser de vil beskytte, og disse ønsker å få innflytelse på de mål og strategier staten skal ha i forhandlingene med andre land.

Andrew Moravcsik forsøker å reformulere liberal teori innenfor internasjonal politikk til en empirisk sosial vitenskap, og det på en ikke-utopisk og ikke-ideologisk måte. I artikkelen *Taking preferences seriously: A liberal theory of international politics* tar Moravcsik for seg hvordan liberal teori bør justeres i forhold til tre positive forutsetninger som omhandler: naturen til grunnleggende fundamentale sosiale aktører, staten og det internasjonale systemet. Han bygger deretter videre på disse tre forutsetningene ved å gjøre rede for tre varianter av liberal teori, hver av dem forankret i en karakteristisk årsaksmekanisme som knytter sammen sosiale preferanser og statsatferd. Ved å vise den styrken disse variantene utgjør samlet demonstrerer Moravcsik at eksistensen av en helhetlig liberal teori har signifikant teoretisk, metodologisk og empirisk betydning (Moravcsik 1997).

Moravcsik viser altså til tre grunnforutsetninger når det gjelder liberal teori. Den første forutsetningen går ut på at de fundamentale aktørene i internasjonal politikk er individer og private grupperinger som er gjennomsnittlig rasjonelle og risikovillig, og som organiserer utveksling og kollektiv handling for å fremme differensierte interesser når det gjelder begrensninger som knappe goder, motstridende verdier og ulik samfunnsinnflytelse. Den andre forutsetningen går ut på at stater (eller andre politiske institusjoner) representerer en gruppe i det innenlandske samfunn, og på grunnlag av deres interesser definerer statlige tjenestemenn statens preferanser og opptrer deretter målrettet i verdenspolitikken. Dette kommer av at staten ikke sees som en aktør, men som en representativ institusjon. Den tredje forutsetningen omhandler det internasjonale systemet. Staters atferd reflekterer de ulike statspreferanser. Dette krever at stater har et formål og det at noe står på spill for at de skal provosere konflikter, foreslå samarbeid eller andre betydelige utenrikspolitiske handlinger. Dette betyr ikke at enhver stat kun forfølger sin ideelle politikk og opptrer uvitende til andre stater. Det betyr at enhver stat ønsker å realisere sine egne distinktive preferanser under varierende begrensninger som følge av andre staters preferanser (Ibid: 516-520).

Ut fra disse forutsetningene redegjør Moravcsik for tre ulike varianter av liberal teori. Hver av disse har sine distinktive spesifikasjoner som omformes til statspreferanser, og som forklarer ulike former for nasjonale preferanser i verdenspolitikken. Ideational liberalism understreker den virkningen konflikt og harmoni mellom kollektive sosiale verdier og

identiteter har på statens atferd når det kommer til omfanget og innholdet av offentlige goder. Her er altså sosial identitet avgjørende og knyttes til geografiske grenser, politiske beslutningstakingende prosesser og sosioøkonomisk regulering (Ibid: 525). Commercial liberalism omhandler økonomiske ressurser og grenseoverskridende transaksjoner. Commercial liberalism forklarer den individuelle og kollektive atferden til stater basert på mønstre i markedsinsentiver i møte med innenlandske og transnasjonale økonomiske aktører. Skal ikke forveksles med en ideologisk støtte til frihandel (Ibid: 528). Mens ideational og commercial liberalism understreker betydningen av spesifikke mønstre av underliggende sosiale identiteter og økonomiske interesser, vektlegger republican liberalism måten de nasjonale institusjonene og praksisene samler disse kravene og forvandler dem til statspolitikk. Den presise politikken avhenger av hvilke innenlandske grupper som blir representert. Republican liberalism understreker hvordan ulike former for representasjon innenlands påvirker statens atferd (Ibid: 530). Denne varianten av liberal teori vil jeg benytte meg av under analysedelen av denne studien, og se på hvordan den norske delelinjepolitikken kan ha blitt styrt av indre krefter.

De eksterne omgivelsene legger føringer (altså begrensninger og muligheter), men disse blir i en innenrikspolitisk kontekst oppfattet, følt på, vurdert og tautrekket om ulikt fra stat til stat. En stats utenrikspolitikk kan dermed først og fremst forklares ut i fra hjemlige føringer. Ideer, interesser og institusjoner øver innflytelse på staters utenrikspolitikk: "Societal ideas, interests, and institutions influence state behaviour by shaping state preferences, that is, the fundamental social purposes underlying the strategic calculations of governments" (Ibid: 513).

I sektorer som petroleum og fiske har Norge relativt mye innflytelse (Kalnes, Austvik & Røhr 2010: 23). Ikke bare på grunn av de store kvantum som eksporteres, men også på grunn av den teknologien som utvikles av norske bedrifter. Teknologi som blant annet Russland er avhengige av å tilegne seg. I Norge har det vokst frem store statlige og private aktører som har vært sentrale innen utvinning av ressurser og utvikling av teknologi. I løpet av 1970-tallet hadde oljedirektoratet og Statoil blitt betydelige aktører innen norsk økonomi og norsk utenrikspolitikk (Knutsen 2013: 156). Oljeprisen økte kraftig fra begynnelsen av 2000-tallet fram til finanskrisen i 2008, der den sank drastisk. Men allerede i 2009 var prisene på full fart opp igjen (Oljedirektoratet). At Norge og Russland hadde en økt prioritering og økt interesse for nordområdene, vil kunne ha vært med på å gjøre partene mer fokusert på å få i havn en endelig delelinjeavtale. I den empiriske analysedelen går jeg følgende hypotese nærmere etter i sømmene:

H₄: *Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av organiserte interesser i samfunnet.*

Det er en rekke ulike grupper som kan være med på å forme statens preferanser. Både grupper med ideologiske interesser og kommersielle interesser har i løpet av delelinjeforhandlingene forsøkt å forme den norske delelinjepolitikken. For fiskeriindustrien og petroleumsindustrien var det å få en god avtale med Russland høyt prioritert. Men også miljø- og forskningsmessig ble det et økt fokus på nordområdene (NOU 2003:32, 2003:9-10). Om ulike deler av samfunnsopinionen skal vinne frem med sine synspunkter kreves det en viss grad av lobbyvirksomhet og høringer. Jeg skal i kartleggingskapittelet se nærmere på hvordan grupperinger innen fiske, petroleum og miljø har forsøkt å øve innflytelse på den norske delelinjepolitikken.

2.5 Trekk ved stats- og styringsverket

Trekk ved stats- og styringsverket kan også være med på å forme de utenrikspolitiske beslutningene. Beslutningstakere innehar posisjoner i saker på måter som kan bli bestemt gjennom de mandater, kollektive selvpoppfatninger og interesser som råder i de institusjonene de skal representere (Fermann 2013: 108). Dette er, i likhet med trekk ved interne omgivelser, et innside-ut perspektiv på utenrikspolitikk, der man vil forklare en stats utenrikspolitikk ut i fra selve styringsverket hos staten. Graham T. Allisons "Byråkratisk politikkmodell" kan brukes for å forklare dette.

2.5.1 Byråkratisk politikkmodell

Byråkratisk politikkmodell tar utgangspunkt i å forklare staters utenrikspolitikk som et resultat av en tautrekking mellom ulike institusjonelle aktører innenfor stats- og styringsverket. Byråkratisk politikk er et spill der det forhandles i regulerte kanaler blant aktører som er posisjonert innen hierarkiet i regjeringen. Det er mange aktører som har en rekke ulike nasjonale, organisatoriske og personlige mål, noe som gjør at en regjerings beslutninger ikke er et resultat av rasjonelle valg, men et resultat av politisk dragkamp (Allison 1969: 707). Graham Allison mener at forståelsen for utenrikspolitiske handlinger og problem avhenger av hvilke forutsetninger man bringer inn i analysen. Forståelsen av en historisk begivenhet avhenger av hvilken informasjon man antar er relevant for den analysen man skal gjøre.

Den byråkratiske politikkmodellen (BPM) tar utgangspunkt i at den politiske ledelsen

ikke sitter alene som beslutningstakere, men er assistert av tjenestemenn som igjen sitter på toppen av store byråkratiske organisasjoner med ulike ansvarsområder (Allison & Zelikow 1999). Dette gjelder gjennom hele beslutningsprosessen. Utenrikspolitisk beslutningstaking er dermed ikke en konkret løsning på et problem, men et resultat av dragkamp, kompromiss, konflikt og forvirring mellom statstjenestemenn med ulike interesser og ulik innflytelse (Ibid: 294-295).

Det er et antall individuelle aktører som bidrar til utfallet av beslutningsprosessen, og grupper av aktører kan etablere interesser og preferanser for partikulære beslutningsvedtak. Individuer opptrer som slike aktører i det de bekler en rolle eller en posisjon i det formelle apparatet som er ansvarlig for deler av, eller hele beslutningsprosessen (Ibid: 296). En utenriksminister i Norge er for eksempel ikke bare utenriksminister og regjeringens øverste myndighet i utenrikspolitiske saker, men også en representant for sitt parti, kollega og norsk representant i diplomatiske forhandlinger med andre stater.

Makt er en viktig faktor for å forstå hvem det er som påvirker en beslutning, i og med at beslutningsprosessene må ses på som dragkamper og forhandlinger mellom aktører og interessegrupper. Det kan være mange kilder til denne makten. Blant annet kan makten springe ut fra formell autoritet, kontroll over ressurser for iverksetting, kontroll over den informasjonen som er nødvendig for å definere problemet, muligheter for å påvirke andre aktører i andre saker og tilgang til og evne til å overtale andre aktører (Ibid: 300). Gjennom dette forhandlingsspillet som da oppstår, knyttes aktørene til beslutningsprosessen som en følge av hvilken posisjon de besitter. I følge Allison og Zelikow er ikke utenrikspolitiske beslutninger og handlinger verken et resultat av et valg tatt av en gruppe av beslutningstakere, eller summen av de ulike ledernes preferanser. Beslutningen må ses i en kontekst der ulike aktører med ulike vurderinger deler på makten.

For de ulike departementene kan det være stor grad av både sammenfallende og motstridende interesser i forhold til hvilke mål, midler og atferd som skal forme den norske delelinjepolitikken. Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Olje- og energidepartementet og Klima- og miljødepartementet har alle oppgaver å forvalte i nordområdene. I tillegg har det vært sentralt på fylkeskommunalt nivå, særlig i Finnmark, å opprettholde militær tilstedeværelse i nord (Mietinen 2016). I den empiriske analysedelen skal jeg gå følgende hypotese nærmere etter i sømmene:

H₅: *Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av sentrale beslutningstakere i det norske stats- og styringsverket.*

Det var en rekke politiske krefter i Norge som underveis ønsket en endelig avklaring på delelinjespørsmålet. I kartleggingskapittelet skal jeg se nærmere på de politiske dragkampene og forhandlingene mellom politiske parti og innad i departementer og etater. Jeg vil se på Jens Evensens rolle som havrettsminister og signeringen av Gråsoneavtalen under den kalde krigen, og hvordan denne rollen påvirket det norske utgangspunktet for en slik avtale. Det var også et svært sentralt mål for den påtroppende rød-grønne regjeringen i 2005 å komme fram til en endelig delelinjeavtale.

2.6 Deduktiv bro - fra teoretisk til empirisk univers

Tabell 1 gir en kortfattet oversikt over de teorideduserte hypotesene som er ment å kunne bidra til å finne en løsning på problemstillingen denne studien fokuserer på.

Tabell 1: Deduktiv bro - fra teoretisk grunnlag, til hypoteser og operasjonalisering av uavhengige variabler. Oversikt over framsatte hypoteser.

Teoretisk forankring	Hypotese	Kartleggingsfokus
Realisme (utside-inn) <i>Kenneth Waltz</i>	H ₁ Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var preget av det globale sikkerhetsbildet og endringer i dette.	Den kalde krigen og norsk sikkerhetspolitikk
Regimeteori (utside-inn) <i>Stephen D. Krasner</i>	H ₂ Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av internasjonale regimer for regulering av eiendomsforholdene på havet.	Havrettskonvensjonens retningslinjer
Gjensidig avhengighet (utside-inn) <i>Robert Keohane & Joseph Nye</i>	H ₃ Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av de gode kommersialiseringsmulighetene i det omstridte området.	Forvaltning og utnyttning av ressurser i Barentshavet
Liberal intergovernmentalisme (innside-ut) <i>Andrew Moravcsik</i>	H ₄ Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av organiserte interesser i samfunnet.	Samfunnsgrupperings fokus: Oljenæringen Fiskerinæringen Miljø-grupper
Byråkratisk politikk-modell (innside-ut) <i>Graham T. Allison</i>	H ₅ Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av sentrale beslutningstakere i det norske stats- og styringsverket.	Økt politisk satsning på nordområdepolitikk

I den empiriske analysen vil hver av disse fem hypotesene vurderes opp mot relevant empirisk materiale. Først hver for seg, deretter vil hypotesene bli vurdert i sammenheng med sikte på å rekonstruere et troverdig empirisk belagt narrativ om hvilke strukturelle rammebetingelser, aktører og beveggrunner som samvirket i å skape den norske delelinjepolitikken (mål, midler, atferd) over tid. Hvilke forhold var tilstrekkelige, nødvendige eller medvirkende betingelser for den norske politikken på dette området, og i særdeleshet årsaker til at Norge skrev under

på en delelinjeavtale med Russland i 2010. I forkant av den sammenfattende analysen skal jeg imidlertid empirisk kartlegge den avhengige variabelen og de fem uavhengige variablene redegjort for ovenfor, og gjøre partielle bivariate analyser for å teste hver enkelt hypoteses forklaringskraft. Dette datamaterialet er en forutsetning for å gjennomføre den sammenfattende empiriske analysen.

3. Empirisk kartlegging og partielle analyser

I dette kapittelet redegjøres det for det empiriske materialet i studien. Først skal jeg presentere det omstridte området som det tok partene 40 år med forhandlinger før de kunne bli enige om fordelingen av. Jeg vil videre kartlegge det jeg har satt meg fore å forklare – den norske delelinjepolitikken over tid, langs tre dimensjoner; ”mål”, ”virkemiddel” og ”atferd”. Deretter vil jeg gi en variabelstrukturert empirisk fremstilling av de 40 årene med delelinjeforhandlinger, og vurdere om de empiriske mønstrene som er kartlagt langs den avhengige og de uavhengige variablene gir støtte til en eller flere av studiens fem hypoteser. Den sammenfattende analysen – der de ulike faktorenes relative betydning for utformingen av norsk delelinjepolitikk over tid vurderes – vil gjennomføres i kapittel 4. Her vil også hovedtrekkene i det endelige avtaleverket bli presentert som kompromisset mellom norske og russiske posisjoner.

3.1 "Gråsonen": Det omstridte området

I 1958 ble det avholdt en havrettskonferanse i regi av FN der det ble fremsatt en rekke forslag til defineringer av kontinentalsokkel, og hvilke rettigheter de tilknyttede landene hadde til ressursene på sokkelen. Denne konferansen fant sted i Genève og besto av eksperter på folkerett (Ulleland 2008:12). Der ble det bestemt at kyststater kunne tilegne seg økonomiske soner som sikret dem råderett over de marine ressursene i havet og på havbunnen ut til 200 nautiske mil. I Barentshavet er kystlinjen slik at den norske og russiske økonomiske sonen overlappet hverandre, og det meldte seg et behov for å avklare en maritim grense mellom partene. Dette førte til en langvarig uenighet mellom Norge og Sovjetunionen/Russland om hvordan grensen skulle trekkes, og hvilket delelinjeprinsipp som skulle ligge til grunn. De norske ønskene om hvor en endelig delelinje skulle gå holdt seg uforandret fra de første forhandlingene i 1970 fram mot de avsluttende forhandlingene i 2010, selv om det ble foreslått kompromissløsninger underveis. Norge holdt hele tiden på at sokkelen skulle deles etter det såkalte midtlinjeprinsippet, som også er utgangspunktet for grensetrekking i følge Havrettskonvensjonen. Dette prinsippet går ut på at grensen trekkes langs en linje hvor punktene ligger like langt fra landenes grunnlinje. Grunnlinjen er de linjestykker mellom de ytterste holmer og skjær langs kysten som stikker opp av havet ved lavvann (Kartverket.no). Russland, og tidligere Sovjetunionen, mente at sektorlinjeprinsippet skulle ligge til grunn for grensedragningen. Denne går ut på at det trekkes en rett linje fra grensepunktet på land og opp

til Nordpolen. Dette bygger på et sovjetisk dekret om at alt av øyer og land i Arktis som ligger innenfor de to sektorlinjene fra grensene på fastlandet, både i Europa og Asia, var å anse som russisk territorium (Tamnes 1997: 292). Dette gjaldt hele veien opp til Nordpolen.

At de to partene benyttet seg av ulike prinsipper for grensedragning, er altså bakgrunnen for at delelinjeproblematikken oppsto. Det omstridte området som lå i mellom disse linjene var på 176000 km², et areal som tilsvarer Danmark, Sveits, Nederland og Belgia til sammen (Østreng & Prydz 2007: 6). Gjennom den endelige delelinjeavalen ble det etter et kompromiss mellom partene altså trukket en linje tilnærmet midt mellom de to partenes utgangspunkt. Dette medførte at begge parter ga slipp på sine delelinjeprinsipper.

3.2 Studiens avhengige variabel: Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland fra 1970 til 2010

Den avhengige variabelen i denne studien er altså den norske delelinjepolitikken overfor Russland/Sovjetunionen som skal kartlegges langs tre dimensjoner – mål, middel og faktisk atferd overfor russerne i delelinjespørsmålet. Jeg skal se på om denne politikken er preget av kontinuitet eller brudd, og deretter kartlegge eksterne og interne forhold (de uavhengige variablene) som kan tenkes å forklare den diakrone variasjonen langs den avhengige variabelens tre dimensjoner. Studiens uavhengige variabler er slike eksterne og interne forhold som kan forklare den avhengige variabelen.

Jeg skal legge det empiriske grunnlaget for å ta stilling til retningen og styrken av den norske delelinjepolitikken langs tre dimensjoner (mål, middel og atferd), og om den har endret seg underveis. Endringer i det utenrikspolitiske handlingsrommet, interesseprioriteringer og midler kan forklare endring i utenrikspolitisk atferd. Retningen og styrken på den utenrikspolitiske atferden kan også endres. Hele veien gjennom forhandlingene holdt Norge på midtlinjen som delelinjeprinsipp, men framla underveis en rekke forslag til kompromiss som avvek fra denne. I og med at delelinjeforhandlingene endte med en kompromisslinje, som avvek fra det norske utgangspunktet, må den norske delelinjepolitikken ha endret seg underveis.

Jeg skal nå ta for meg de 40 årene med bilaterale forhandlinger og se på de mål, virkemidler og atferd som har preget den norske delelinjepolitikken. Jeg har valgt å dele forhandlingene inn i tre historiske perioder.

3.2.1 Forhandlingene frem til Gråsoneavtalen (1970-1978)

Utover 1960- og 1970-tallet skjøt den teknologiske utviklingen innen fiske og havbruk fart, og behovet for å fordele ressursene i nord meldte seg med full tyngde. Ny teknologi gav en mer effektiv havfiskeflåte og kyststatene fikk raskt interesse av å begrense det åpne, uregulerte fisket. Det ble også en gradvis økende interesse for andre maritime ressurser, som for eksempel olje.

Norge ønsket å starte forhandlinger om det omstridte området allerede i 1967, først og fremst for å sikre norske fiskeressurser. At utgangspunktet for forhandlingene var å sikre norske fiskeressurser er i tråd med at et utenrikspolitisk mål kan være å ivareta økonomisk sikkerhet og velferd. Det var Industridepartementet som foreslo dette overfor Utenriksdepartementet (Tamnes 1997: 292). Allerede på det tidspunktet ble det klart at det ville bli en uenighet om de økonomiske sonene i Barentshavet i og med at både Norge og Sovjetunionen mente de hadde jurisdiksjonen over det omstridte området.

Et viktig element som har ligget i bunn av forhandlingene, er asymmetrien i det bilaterale forholdet mellom Norge og Sovjetunionen. Ved inngangen til de første forhandlingene var Sovjetunionen en supermakt, mens Norge var en småstat. Norge hadde forlatt den utenrikspolitiske nøytralitetspolitikken ved å gå inn i NATO-alliansen i 1949. Ved inngåelsen av delelinjeforhandlingene var altså sikkerhetspolitikk et sentralt mål for norsk utenrikspolitikk. Dette gjorde at det var en sikkerhetspolitisk nødvendighet å opptre riktig overfor Sovjetunionen da de første forhandlingene om en delelinje i Barentshavet skulle inngås. I 1970 møttes norske og sovjetiske representanter gjennom uformelle møter for første gang for å diskutere en mulig løsning (Holsbø 2011: 19). Men avstanden mellom partene var for stor, og det internasjonale lovverket for utydelig. En annen bakgrunn for at det ble uttrykt et ønske om en avtale fra norsk hold, var at det fantes norske planer om å starte oljeleting nord for den 62. breddegrad. De første formelle forhandlingene mellom partene kom i gang i 1974, og her forfektet de norske representantene en delelinje som skulle følge midtlinjeprinsippet (Moe, Fjærtøft & Øverland 2011: 147). Ved å legge vekt på midtlinjeprinsippet allerede her viste de norske forhandlerne en tydelig utenrikspolitisk atferd overfor russerne. Samtidig var ønsket om å få i stand forhandlinger et middel for å nå frem til en avtale med russerne.

I 1975 viste Norge en kompromissvilje i forhandlingene og foreslo en matematisk utretting av midtlinjen, som Sovjetunionen ville ha tjent 12000km^2 på i forhold til den opprinnelige midtlinjen. Forslaget om en matematisk utretting av midtlinjen kan ses på som et virkemiddel gjennom bruk av forhandlingsdiplomati. Forslaget ble imidlertid ikke godtatt av

Sovjetunionen. Året etter var det også flere politiske røster i Norge som mente at Norge burde foreslå et kompromiss med omtrentlig likedeling av området, men dette var det ikke enighet nok om (Tamnes 1997: 295). Etter at forhandlingsrundene i 1975 og 1976 heller ikke gav noe gjennombrudd i forhandlingene, ble det klart at en midlertidig løsning kunne dekke noe av behovet for en avklaring. Det var også et håp om at en midlertidig avtale kunne bidra til å bedre forhandlingsklimaet og gjøre partene mer villige til å komme fram til en endelig delelinjeavtale. Partene ble da enige om å forsøke å inngå en midlertidig, praktisk løsning for de to landenes fiske i området, inntil delelinjeforhandlingene ble sluttført. En slik interimløsning kom på plass med Gråsoneavtalen i 1978. Å foreslå en slik avtale var et utenrikspolitisk virkemiddel som senere også ble realisert i atferd. Det ble også, etter initiativ fra utenriksminister Knut Frydenlund, innført et moratorium mot petroleumsleting og utvinning i 1975 som skulle vare fram til en endelig løsning kom på plass. Dette ble gjort i håp om at forhandlingsvilligheten ville øke. Denne ble forhandlet frem av Jens Evensen, med Arne Treholt som bisitter.

De første forhandlingene er altså preget av norske initiativ for å komme fram til en endelig løsning på delelinjespørsmålet. Flere forslag ble behandlet, men ingen ble godtatt av Sovjetunionen og/eller det politiske flertallet i Norge. Det at Sovjetunionen var urokkelige i sine krav gjorde at de norske initiativene ble færre, og fra norsk hold ble det etterlyst en større fleksibilitet fra sovjetisk side for at nye initiativ kunne komme.

De norske utenrikspolitiske målformuleringene var i all hovedsak knyttet opp til sikkerhetspolitikk i løpet av de første årene med forhandlinger. Men bakgrunnen for at Norge ønsket å starte forhandlinger var mål om økonomisk sikkerhet og velferd. Det er altså disse to målformuleringene som går igjen gjennom den første perioden av delelinjeforhandlingene. Midlene man satset på var bruk av forhandlingsdiplomati gjennom å foreslå en utretting av midtlinjen, og foreslå en interimløsning gjennom Gråsoneavtalen. Atferden var kjennetegnet av en tydelighet overfor utgangspunktet om en midtlinjedeling og en realisering av framlagt forslag om et moratorium. De første årene med forhandlinger var altså preget av asymmetrien i det bilaterale forholdet mellom partene. Sammen med den kalde krigens føringer for norsk atferd overfor Sovjetunionen, påvirket dette handlingsrommet for den strategiske ledelsen av norsk utenrikspolitikk.

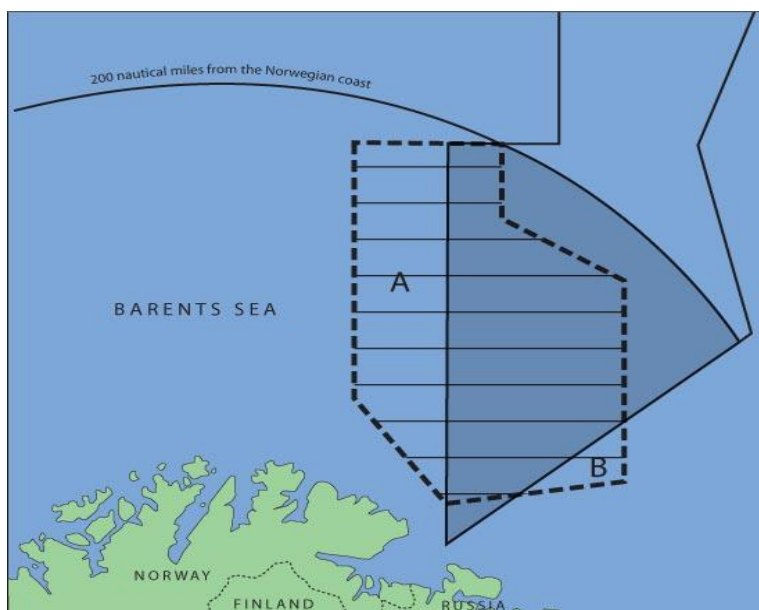
3.2.2 Fra Gråsoneavtalen til havrettens ikrafttredelse (1978-1994)

I og med at det var uenighet om hvor delelinjen i Barentshavet skulle gå, var det flere mindre konflikter mellom Norge og Sovjetunionen under den kalde krigen. En praktisk løsning for hvordan man kunne sørge for et bærekraftig fiske i området ble nødvendig på grunn av at begge parter var avhengige av de svært rike fiskeressursene i området. Barentshavet er et av verdens viktigste fiskefelt, og inneholder blant annet verdens største torskestamme (Hønneland 2009). For å sikre at området kunne benyttes av begge parter, særlig fiskefartøy, ble det satt på agendaen å forhandle frem en midlertidig avtale. Det var igjen fra norsk side initiativet kom. 11. januar 1978 skrev Norge og Sovjetunionen under på en midlertidig praktisk løsning på området, under navnet "Avtale mellom Norge og Sovjetunionen om en midlertidig praktisk ordning for fisket i et tilstøtende område i Barentshavet med tilhørende protokoll og erklæring". Ved å inngå denne avtalen var det norske middelet om å foreslå en midlertidig løsning, blitt realisert i atferd. Det var havrettsminister Jens Evensen som sammen med statssekretær Arne Treholt satt på den norske siden av forhandlingsbordet. Avtalen var omstridt og mange mente denne var til stor sikkerhetspolitisk og økonomisk skade for Norge. Evensen mente derimot at dette var det maksimalt oppnåelige resultat og at avtalen var det beste man kunne oppnå (Tamnes 1997: 298). Denne avtalen åpnet for en stor grad av samarbeid mellom Norge og Sovjetunionen i dette området, og var en praktisk ordning for fiskerettigheter i det omstridte området. Gråsoneavtalen var ment å være en kortvarig midlertidig løsning, men ble gjeldende helt fram til den endelige delelinjeavtalen trådte i kraft.

Gjennom en inngåelse av Gråsoneavtalen kan man forstå hvorfor det ble en periode med færre forhandlingsrunder. Hele 1980-tallet var preget av stillstand i delelinje-forhandlingene. Begge parter tjente på et stabilt samarbeid i området, og begge kunne overvåke hverandres aktiviteter. Med tanke på situasjonen rundt Norges medlemskap i NATO og en bevisst politikk om avspenning i nordområdene ovenfor Sovjetunionen, var en samarbeidsavtale gjennom Gråsoneavtalen et middel å sørge for målet om stabilitet i området. Avtalen sørget altså for både sikkerhetspolitisk og økonomisk stabilitet. Sammen hadde begge parter jurisdiksjonen over området. En norsk-sovjetisk/russisk fiskerikommisjon ble også opprettet. Denne sørget for å fastsette kvotene partene imellom, i tillegg til tredjelandts kvoter. På en annen side var det store deler av dette området som var ubestridt norsk, mens det bare var et mindre område som var ubestridt russisk. Å gjøre slike innrømmelser overfor Sovjetunionen ved å gi dem innpass på et større ubestridt norsk område er et virkemiddel som

er en vanlig taktikk under forhandlingsdiplomati (Fermann 2013: 74).

Kartet nedenfor viser området Gråsoneavtalen gjaldt. Avtaleområdet var *ikke* identisk med det området det var strid om. Dermed var det aldri aktuelt å gjøre Gråsoneavtalen til en endelig avtaleform mellom partene. På kartet er det den stiplede linjen som markerer Gråsoneavtalens område, mens det mørkeblå området er avstanden mellom det norske og sovjetiske/russiske grensedragningsprinsippet. Her var område A ubestridt norsk, mens område B var ubestridt russisk. På denne måten tjente Sovjetunionen/Russland mer gjennom denne avtalen enn hva Norge gjorde. Dette kan være en av grunnene til at det fra norsk side, nok var et klarere mål om å få på plass en endelig delelinjeavtale, enn hva det var fra russisk side. I tillegg skulle denne avtalen hindre at seismiske undersøkelser kunne gjennomføres etter som det fortsatt var uenighet om hvem som hadde jurisdiksjonen i områdene under havbunnen. Likevel kom det fram i 1980 at Sovjet i mange år hadde gjort flere omfattende seismiske undersøkelser innenfor Gråsonen (Jensen 2007: 9).



Figur 2:Kart over Gråsonen. Gråsonen er det stripedet feltet, område A er ubestridt norsk, og område B er ubestridt russisk. Det mørkeblå feltet viser det omstridte området mellom midtlinjen og sektorlinjen. (Kilde: Atlanterhavskomiteen).

Gjennom ratifisering av Gråsoneavtalen ble det fra norsk hold vist en sterk vilje til å komme til enighet med Sovjetunionen, gjennom at avtalen sørget for at sovjetiske trålere fikk innpass i store områder som var ubestridt norske. Dette kan ses på som et bevis på den norske forhandlingsvilligheten som fantes, og var et middel for den norske utenrikspolitikken. Denne skjevfordelingen av størrelsene på de områdene som var ubestridt norske og de som var ubestridt sovjetiske, danner også mye av grunnlaget for at avtalen var omstridt i Norge. Særlig

i fiskerikretser var det en sterk misnøye til denne avtalen, men også innen Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet ble det uttrykt en skepsis til avtalen. Man fryktet at Norge hadde vist for stor føyelighet overfor Sovjetunionen og at dette kunne bli utnyttet av sovjetisk side til å overkjøre de norske forhandlerne ved fremtidige delelinjeforhandlinger (Tamnes 1997: 299).

Det ble fra norsk hold vist en sterk forhandlingsvilje overfor Sovjetunionen gjennom inngåelsen av Gråsoneavtalen. I og med at det ubestridte norske området var langt større enn det ubestridte sovjetiske området, kan det hevdes at sikkerhetspolitiske mål trumfet de økonomiske målene. De innrømmelsene Norge gjorde overfor Sovjetunionen ved inngåelsen av Gråsoneavtalen var et virkemiddel for å vise den norske forhandlingsvilligheten og viste hvordan partene kunne bli enige om en midlertidig avtale.

Fra norsk hold ble det et skifte av taktikk overfor Sovjetunionen etter at Gråsoneavtalen trådte i kraft. Den norske atferden i delelinjespørsmålet endret seg etter inngåelsen av avtalen. I stedet for å fremme egne forslag ventet man på sovjetiske forslag. Dette var en tydelig endring av atferden i norsk delelinjepolitikk. En hel rekke forslag ble lagt fram, men det var ingen av disse som avvek særlig fra sektorkravet, og var dermed ikke akseptable for Norge. Rolf Tamnes vurderte dette til at de sovjetiske myndighetene forsøkte å legge opp til en tvistemålssak der de kunne dokumentere at Norge hadde opptrådt umedgjørlig, mens de selv hadde forsøkt å finne en løsning (Ibid: 301).

To år etter Gråsoneavtalen trådte i kraft ble det holdt et offentlig forhandlingsmøte i Moskva som ble arrangert på russisk initiativ, der man igjen skulle forsøke å komme til enighet om en endelig delelinjeavtale. Forhandlingssjef på norsk side var fremdeles Jens Evensen, og stemningen var håpefull etter som det for første gang var Sovjetunionen som hadde tatt initiativ til forhandlinger. Men det sovjetiske kravet om sektorlinje og det norske kravet om midtlinje viste seg å være urokkelige på dette tidspunktet. Håpet om å komme fram til en endelig løsning forsvant raskt. De norske forhandlerne firte altså ikke på kravene selv om Sovjet viste større initiativ til å forhandle.

Etter Gorbatsjovs inntreden ved det sovjetiske maktskiftet ble forhandlingsklimaet igjen bedre. Gjennom sin "Murmansk-tale" i 1987 gav han uttrykk for et ønske om fred og samarbeid i Arktis (Åtland 2003: 7-8). Dette var et politisk vendepunkt i sovjet, der miljøsamarbeid, urfolks rettigheter og forskning fikk forrang for militærstrategiske hensyn. Det ble i 1988 foreslått fra sovjetisk side å opprette en slags "tillitssone" for felles ressursutnyttelse. Dette ble fra norsk hold sett på som en gråsonemodell for petroleumssektoren, noe som ikke var ønskelig. Det ble derimot et vendepunkt senere dette

året, da det fra sovjetisk hold ble foreslått å rettet ut sektorlinjen nord for "Svalbard-kassen". Dette var første gang Sovjetunionen hadde vist kompromissvilje, og det skulle vise seg at dette var starten på en konstruktiv dialog mellom partene (Tamnes 1997: 303). Da Gorbatsjov var på Norges-besøk i sammenheng med at han mottok Nobels fredspris i 1991, erklærte han sammen med Gro Harlem Brundtland at en delelinje ville bli et resultat av et kompromiss.

Etter at Sovjetunionen formelt ble oppløst i 1991 fikk Norge en ny forhandlingspartner å forholde seg til, nemlig Russland. Dette var en dramatisk endring av sikkerhetsbildet. Det var ikke lenger åpenbart at USA hadde interesse av å forsvare Norge (Frost-Nielsen 2009: 47). Det utenrikspolitiske handlingsrommet hadde under den kalde krigen vært begrenset, men med en ny forhandlingspartner kunne dette utvides. Norge var det første landet til å anerkjenne Russland som egen stat, og det ble spekulert i at ønsket om en fortgang i delelinjeforhandlingene var en av grunnene til dette. I starten førte derimot de store omveltningene i Russland til at forhandlingsklimaet forverret seg. Overgangen fra planøkonomi til markedsøkonomi var vanskelig og delelinjespørsmålet fikk mindre oppmerksomhet.

I løpet av denne perioden var de utenrikspolitiske målene fremdeles preget av sikkerhetspolitikk og det å ivareta økonomisk sikkerhet og velferd. Men ved å undertegne en Gråsoneavtale som var mer gunstig for Sovjet/Russland enn for Norge, kan man si at målformuleringen dreide seg mer i retning av sikkerhetspolitikk og ønske om en avspenning i nordområdene. Dette er mer en dreining enn et brudd i målformuleringen av delelinjepolitikken. Midlene man satset på i denne perioden var å gjøre innrømmelser overfor Sovjetunionen ved å tilby innpass på et stort ubestridt norsk område. Man sikret også en økt gjensidig avhengighet gjennom denne avtalen, og et utgangspunkt for videre forhandlinger. Det ble altså også i denne perioden benyttet innrømmelser gjennom forhandlingsdiplomati som et middel i den norske delelinjepolitikken, noe som vitner om kontinuitet. Atferden er i denne perioden kjennetegnet av at Gråsoneavtalen ble realisert og en påfølgende endring i norsk atferd der det ble ventet på sovjetiske forslag. I løpet av denne perioden kom det altså et brudd i norsk atferd i delelinjeforhandlingene.

3.2.3 Fra havrettens ikrafttredelse til delelinjeavtalen (1994-2010)

Genève-konvensjonen av 1958 om kontinentalsokkel, dannet utgangspunktet for en mer omfattende konferanse som ble avsluttet i 1982, nemlig Havrettskonvensjonen. Denne betraktes som havets grunnlov og regulerer hvordan stater kan bruke havet. Denne trådte i kraft fra 1994 da stat nummer 60 skrev under, og ble ratifisert av både Norge og Russland.

Det var sentralt for begge parter å handle i tråd med føringene fra havretten, i og med at de begge ville tjene på en sterk havrett.

En sak som ble tatt opp på disse konferansene var avgrensning av sokkelen mellom stater, altså hvordan man skulle fordele havområder mellom to land som hadde grenser i det samme havområdet. Her ble det klart at det var midtlinjeprinsippet som var det gjeldende utgangspunktet. Havrettskonvensjonens artikkel 15 omhandler avgrensning av sjøterritoriet mellom stater med kyster som ligger overfor eller støter opp til hverandre: "Når to staters kyster ligger overfor hverandre eller støter opp til hverandre har, med mindre noe annet er avtalt mellom dem, ingen av de to stater rett til å utvide sitt sjøterritorium ut over midtlinjen" (Havrettskonvensjonen 1982). Herunder ligger det en norm om at hvis ikke statene har blitt enige om grensetrekkingen seg imellom, er det midtlinjen som skal være delelinjeprinsippet, med mindre det foreligger spesielle omstendigheter eller historiske årsaker. Norge la midtlinjen til grunn for sin grensedracting, mens fra russisk side ble lagt vekt på spesielle omstendigheter som gjorde at grensen skulle gå langs en sektorlinje. Spesielle omstendigheter som tillater avvik fra midtlinjeprinsippet i følge Havrettskonvensjonen kan være at det er store forskjeller mellom landenes form og størrelse, noe som det må sies å være mellom Norge og Russland. I tillegg til landenes geologiske forhold ble det pekt på ulikheter i befolkningens størrelse, kystens form, økonomiske interesser, Svalbard-traktatens særvilkår, strategiske hensyn og det sovjetiske sektor-dekretet av 1926 (Tamnes 1997: 293).

Havrettskonvensjonen sier også at parter i en grensekonflikt skal avstå fra handlinger som krever kyststatsjurisdiksjon, noe som for eksempel seismiske undersøkelser gjør. Opprettelsen av et moratorium mot slike undersøkelser, som Norge tidligere hadde foreslått, er med andre ord en atferd som er helt i henhold til Havrettskonvensjonen.

I og med at begge parter ønsket å følge havretten til grunn for en delelinje ble forhandlingene etter hvert lettet, og utover andre halvdel av 1990-tallet ble det i større grad vist en vilje til å forhandle fra russisk side. Russland hadde etter hvert også fått en mer markedsrettet økonomi og ønsket i større grad en avklaring om grensespørsmål. Et økt fokus på å komme til en enighet på russisk side brakte også optimisme blant den norske forhandlingsdelegasjonen. Dette var faktorer som gjorde at avstanden mellom partene igjen ble mindre. Forhandlingsklimaet hadde bedret seg, og det at Russland var på vei inn i en demokratisk og politisk stabil periode hadde mye å si for deres forhandlingsvillighet (Åtland, Bukkvoll, Jeppesen & Johansen 2005: 194-197).

For begge parter var det altså viktig å handle i tråd med internasjonal havrett, i og med at begge parter tjente på at havretten ikke svekkes. En betydelig andel av de norske ressursene

er nært knyttet opp til de føringene havretten gir. Det er et sentralt mål for norsk utenrikspolitikk at internasjonal rettsorden og multilaterale styringsordninger og regimer ikke blir svekket. En svekkelse av havretten er en av de mest grunnleggende truslene for norsk sikkerhet og norske interesser. I utenriksdepartementets stortingsmelding fra 2009 heter det: "Regjeringen anser at det er av vital og overgripende utenrikspolitisk interesse for Norge å hindre at internasjonal rettsorden og multilaterale styringssystemer og -regimer blir svekket" (St.meld.nr.15 (2008-2009): 11). Å vike fra midtlinjeprinsippet var dermed kun aktuelt så lenge delelinjen var i tråd med føringene fra Havrettskonvensjonen.

Sikkerhetsbildet ble mer og mer gunstig fra Sovjetunionens oppløsning fram til delelinjeavtalen ble underskrevet. Et lite tilbakeslag kan man si at Russlands inntog i Sør-Ossetia var, men dette hadde ikke mye å si for den norske sikkerhetspolitikken. I motsetning til Georgia og Ukraina er ikke Norge i det postsovjetiske rom, og dermed ikke direkte truet av russisk ekspansjonisme (Lurås 2015: 155). Ved at Russland var tydelig på at de ville avklare sine grenser, åpnet det opp for at det fra norsk side igjen kunne føres en mer aktiv delelinjepolitikk og fremme en rekke forslag til kompromiss.

Norges utenrikspolitiske handlingsrom økte da Russland tok over som forhandlingspartner. Etter den kalde krigens slutt var ikke Norge lenger i skvis mellom USAs føringer og ønsket om en beroligelsesstrategi overfor Sovjetunionen. Det var et tydelig mål fra begge parter å få en avklaring på delelinjespørsmålet, særlig med tanke på å sikre og ivareta den økonomiske velferden. Å vektlegge en utvikling av et forpliktende samarbeid overfor Russland var et virkemiddel for å vise at det var av norsk interesse å få på plass en endelig avtale.

Mot slutten av 90-tallet sto delelinjeforhandlingene sentralt hos de to statslederne Bondevik og Jeltsin, og sistnevnte gikk så langt som å "beordre" delelinjesaken løst i 1998 (Kvalvik 2005). I 2002 var de to statslederne Bondevik og Putin mer nøkterne i sine uttalelser og uttalte at en endelig delelinje burde være på plass innen de begge hadde gått ut av storpolitikken. Likevel vitner disse uttalelsene om at det var et sterkt politisk ønske om å bli enige om en endelig delelinjeavtale på begge sider av forhandlingsbordet. I 2003 ble det også av regjeringen satt ned et ekspertutvalg for nordområdene som skulle se på muligheter og begrensninger i nordområdene. En avklaring om delelinjen var et viktig utenrikspolitisk mål og utvalgets råd var klare: "det er utvalgets mening at en avklaring i forhold til grenselinjen er det viktigste enkeltstående politiske tiltaket som må til for å sikre utvikling av et godt, forpliktende samarbeid med Russland i Barentshavet" (NOU 2003:32: 11). I denne sammenhengen ble en inngåelse av en delelinjeavtale også sett på som et middel for å sikre

dette samarbeidet.

Fra 2005 ble forhandlingene intensivert, og de to utenriksministrene Jonas Gahr Støre og Sergej Lavrov fikk forhandle fram en rekke forslag til avtaler som begge parter kunne tjene på. Sjefsforhandler på norsk side var nå Rolf Einar Fife. Nordområdene var den påtroppende rød-grønne regjeringens viktigste utenrikspolitiske satsningsområde, og en endelig delelinjeavtale var et sentralt mål i denne satsningen. Utenriksminister Jonas Gahr Støre uttalte at "Norges utfordringer og muligheter i nordområdene er vår strategiske hovedoppgave" (Støre 2009). Blant annet ble rapporten *Barents 2020* utarbeidet. Denne hadde særlig vekt på petroleumsvirksomheten i nordområdene og fremmet forslag om etablering av en norsk-russisk samarbeidssone. Med denne rapporten lanserte regjeringen i 2005 en langsiktig satsing på nordområdene der man så at Norge var tjent med et nært økonomisk samarbeid med Russland i nord (Johnsen 2006: 10). Til slutt kunne partene, gjennom sine sjefsforhandlere, melde om at de hadde kommet fram til en endelig enighet om en kompromisslinje også for resten av området i 2010. Avtalen trådte i kraft fra 7. Juli 2011.

I denne perioden ser vi at målene i den norske delelinjepolitikken hadde endret seg noe. Sikkerhetspolitikk ble satt i bakgrunnen på grunn av fraværet av en kald krig, og målsetting om å styrke internasjonal rettsorden og multilaterale styringsordninger og regimer ble viktigere. En avklaring av delelinjen ble også et uttalt mål av Stoltenberg-regjeringen i 2005, og skulle være et delmål på veien til å sikre et godt og forpliktende samarbeid med Russland i Barentshavet. Midlene som ble satset på i denne perioden var å understreke ønsker om et nært samarbeid, og påpeke at en endelig delelinjeavtale var et viktig middel for å sikre dette samarbeidet. Når det gjelder atferden ble denne formet av at det norske handlingsrommet hadde økt etter den kalde krigens slutt. Det ble uttalt fra ekspertutvalg og utenriksminister at det skulle bli en økt satsning på nordområdene og viktigheten av et godt, forpliktende samarbeid med Russland ble vektlagt. Igjen kom det altså et brudd i den norske atferden under delelinjeforhandlingene.

3.2.4 Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland oppsummert langs tre dimensjoner (mål, middel og atferd) og i tre faser

I tabellen nedenfor presenteres de sentrale kartleggingsfunnene knyttet til av mål, middel og atferd i norsk delelinjepolitikk gjennom de tre tidsperiodene. Hver celle er nummerert med tallene 1-9, og vil benyttes i kapittel 3.3 for å vise hvor det er empirisk belegg for de hypotesene jeg har fremmet. Jeg vil kommentere funnene for Y nedenfor tabellen.

Tabell 2: Mål, middel og atferd gjennom tre perioder under delelinjeforhandlingene.

Periode	Mål	Middel	Atferd
De første forhandlingene: 1970-1978	- Ivareta økonomisk sikkerhet og velferd gjennom å sikre fiskeressurser og petroleumsreserver - Sikkerhetspolitikk: handle i tråd med føringer fra USA og NATO, avskrekking og beroligelse 1	- Forhandlingsdiplomati - Forslag til kompromiss - Foreslå en midlertidig avtale 2	- Industridepartementet foreslo for Utenriksdepartementet å ta initiativ til å innlede forhandlinger - Tok initiativ til å innføre moratorium mot petroleumsleting og -utvinning 3
Fra Gråsoneavtalen til havrettens ikrafttredelse: 1978-1994	- Ivareta økonomisk sikkerhet og velferd gjennom å sikre fiskeressurser og petroleumsreserver - Sikkerhetspolitikk: handle i tråd med føringer fra USA og NATO, avskrekking og beroligelse 4 - Avspenning i nordområdene 4	- Tilbød innpass på et stort ubestridt norsk område gjennom Gråsoneavtalen - Sikret gjensidig avhengighet og kontroll gjennom Gråsoneavtalen - Gråsoneavtalen et utgangspunkt for videre forhandlinger 5	- Viste kompromissvilje gjennom Gråsoneavtalen - Ventet på sovjetiske forslag til kompromiss 6
Fra havrettens ikrafttredelse til delelinjeavtalen: 1994- 2010	- Ivareta økonomisk sikkerhet og velferd gjennom å sikre fiskeressurser og petroleumsreserver - Sikre et godt, forpliktende samarbeid med Russland - Styrke havretten og unngå å svekke midtlinjen som delelinjeprinsipp - Uttalt mål om å få en endelig delelinjeavtale 7	- Åpne for nært samarbeid i området gjennom rapporten <i>Barents 2020</i> - Påpeke at en endelig delelinjeavtale var nødvendig for å sikre samarbeid 8	- Vektlegge nødvendigheten av et godt, forpliktende samarbeid med Russland - En uttalt økt satsning på nordområdepolitikk 9

Målformuleringen om å ivareta økonomisk sikkerhet og velferd har vært stabil gjennom hele delelinjeforhandlingene. Sikkerhetspolitikken har gradvis blitt av mindre betydning, først ved signeringen av Gråsoneavtalen, så ved avviklingen av den kalde krigen. Med Russland som ny forhandlingspartner ble det et klarere mål å få på plass en endelig avtale, sikre et godt samarbeid i nordområdene og styrke Havrettskonvensjonen som internasjonalt regime. Man finner altså både elementer av kontinuitet og brudd i målformuleringen av den norske delelinjepolitikken. Virkemidlene som har blitt brukt har i stor grad vært preget av kontinuitet gjennom bruk av forhandlingsdiplomati og innrømmelser, og en stadig vektlegging av ønsket om et samarbeid. Atferden har derimot i større grad variert over tid. Den første perioden var preget at det fra norsk hold ble tatt initiativ til forhandlinger om delelinjen, Gråsoneavtalen og moratorium mot petroleumsleting og -utvinning. Etter signeringen av Gråsoneavtalen ble atferden endret, og det ble ventet på sovjetiske forslag. En ny endring i atferden kom etter at

Havrettskonvensjonen ble ratifisert. Etter noen år med stillstand ble det igjen lagt vekt på å få en endelig delelinjeavtale gjennom en uttalt økt satsning på nordområdepolitikk.

3.3 Kartlegging av de uavhengige variablene og vurdering av den enkelte hypotese opp mot relevant empirisk materiale

Etter å ha kartlagt studiens avhengige variabel (norsk delelinjepolitikk i Barentshavet langs dimensjonen mål, midler og atferd gjennom tre faser og 40 år), skal jeg i dette lange underkapittelet etter tur *kartlegge* de fem uavhengige variablene og samtidig bruke det empiriske materialet i fem separate, partielle *analyser* av de fem empiriske påstandene (hypotesene) som ble teoretisk begrunnet i kapittel 2. I kvantitativ metode-språkbruk er de partielle drøftingene å oppfatte som bivariate (korrelasjons-)analyser, selv om delanalysene i en kvalitativ studie som min snarere legger opp til en systematisk *tolkning* av empiriske data. Delanalysene leder ikke frem til bombastiske konklusjoner om faktorenes relative betydning i forklaring av norsk delelinjepolitikk. Ambisjonsnivået er i denne omgang begrenset til å vurdere om det er empirisk grunnlag til å ta med den enkelte uavhengige variabel videre inn i den sammenfattende empiriske analysen i kapittel 4. I forkant av dette trenger vi altså å vite mer om de faktiske forholdene knyttet til de uavhengige variablene og drøfte i hvilken utstrekning og på hvilken måte data eventuelt gir støtte til de hypotesene de uavhengige variablene inngår i - hver for seg.

3.3.1 Det globale sikkerhetsbildet: Faktiske forhold (X_1) og betydning for norsk delelinjepolitikk (H_1)

Hvilket empirisk belegg finnes for den empiriske påstanden om at den norske delelinjepolitikken overfor Sovjetunionen/Russland var preget av det globale sikkerhetsbildet og endringer i dette (H_1)? Jeg vil her knytte empiriske fakta fra delelinjeforhandlingene opp mot sikkerhetsbildet gjennom de 40 år med forhandlinger partene imellom.

Under den kalde krigen var Barentshavet et av verdens mest militarisererte områder. En av de største og mektigste flåtene opererte i disse farvannene, nemlig Sovjetunionens nordlige flåte. Hele 70% av sovjets strategiske ubåtflåte opererte i disse farvannene (Østreng 1984: 869). I og med at deler av våpensystemene på disse fartøyene var rettet mot amerikanske storbyer, ble nordområdene en av nøklene i terrorbalansen mellom blokkene. For beslutningstakerne innenfor norsk utenrikspolitikk var det i tiden før Gråsonavtalen sentralt å opptre i tråd med de føringene NATO-alliansen og forholdet til USA gav. Den norske utenrikspolitikken overfor Sovjetunionen var tuftet på balansegangen mellom avskrekking og beroligelse gjennom alliansemedlemskap og selvpålagte restriksjoner for alliert militær

tilstedeværelse og aktivitet på norsk territorium (Riste 2005: 214-217).

Perioden etter at Gråsoneavtalen ble underskrevet i 1978 var også preget av den kalde krigens føringer på norsk utenrikspolitikk. Man må altså se på Gråsoneavtalen med sikkerhetspolitiske briller. Med inngåelsen av Gråsoneavtalen sikret Sovjetunionen at militærbasene på Kolahalvøya kom lenger unna grensen til NATO enn hva de hadde gjort om en endelig delelinje hadde blitt tegnet opp etter midtlinjeprinsippet. Dette området var et militærstrategisk viktig område og et skille mellom øst og vest under den kalde krigen. Nødvendigheten av dette har blitt mindre etter Sovjetunionens fall og et Russland som stadig bedret sitt forhold til NATO fram til ratifisering av delelinjeavtalen.

Selv om delelinjeforhandlingene trakk ut i tid, var forhandlingsklimaet preget av et ønske om at forhandlingene skulle føre til en endelig avklaring. Det bilaterale forholdet mellom partene var også forholdsvis bra, noe som er i tråd med de historisk gode relasjonene partene imellom. Historisk sett har nemlig forholdet landene mellom vært svært godt. "Få land med felles landegrenser har en like uproblematisk fortid som Norge og Russland" (Lurås 2015: 154). Årsaken til dette er at selv om Russland ekspanderte kraftig på 1600-tallet, kom de aldri inn i Norges nåværende territorium. Den eneste gangen de kom inn i norsk territorium var det for å presse ut den tyske okkupasjonsstyrken fra Øst-Finnmark i 1944, men dette var en reell frigjøring i motsetning til Sovjetunionens fremmarsj lenger sør på kontinentet der de etterlot de facto okkupasjonsstyrker og la ned et jernteppe. Det langvarige gode bilaterale forholdet kan ses på som en viktig pådriver til at partene kunne finne et felles avtalefelt.

I følge realismen er nasjonal sikkerhet det viktigste målet for et lands utenrikspolitikk. I lang tid var delelinjeforhandlingene preget av sikkerhetspolitiske hensyn. Den kalde krigen definerte grunnbetingelsene for norsk utenrikspolitikk. De norske formuleringene av utenrikspolitiske målsetninger speilet dette tydelig. Under den kalde krigen markerte området en uavklart grense mellom øst og vest. Med NATO-alliansen på den vestlige siden, og Warszawa-pakten på den østlige siden av det omstridte området. De to alliansenes strategi om gjensidig avskrekking skulle forhindre at en ny stor krig skulle bryte løs. Norges forhold til NATO og USA var essensielt for hvordan norsk utenrikspolitikk ble utformet. Norges posisjon som alliert med USA og et ønske om et godt naboforhold med Sovjetunionen gjorde det viktig å opptre forsiktig på den internasjonale arenaen. Norske og amerikanske sikkerhetsinteresser var i stor grad sammenfallende, da USA så det som en trussel for sine interesser at Sovjetunionen utvidet sin innflytelsessfære vestover (Riste 2005: 206-234). Avskrekking og beroligelse var dermed sentrale mål for den delelinjepolitikken Norge førte overfor Sovjetunionen (Tamnes 1997: 23). Fremferden i nordområdene må langt på vei kunne

forklares ut i fra dette. Verken Norge eller Sovjetunionen ville utøve jurisdiksjon over et område der eierskapet var uklart, i og med at dette kunne ha ført til en opptrapping av konflikten.

Realismens fokus på relative gevinster kan også være med på å forklare den norske delelinjepolitikken. For Norges del var det også sentralt å ikke havne i en situasjon der lojaliteten overfor både Sovjetunionen og USA/NATO ville bli utfordret. Det at området, særlig på sovjetisk side, også var svært militarisert gjorde det også vanskelig å komme fram til en avtale under den kalde krigen. Den kalde krigens slutt og et Russland med et større fokus på markedsrettet økonomi og mindre fokus på sikkerhetspolitikk, gjorde at delelinjeforhandlingene ble lettet. Dette er i tråd med Waltz' strukturelle realismes forklaring på at det anarkiske systemet i det internasjonale systemet gjør at allianser er nødvendige for sikkerhet og stabilitet.

Etter at Russland kom inn som forhandlingspartner etter Sovjetunionens fall og ratifisering av havretten i 1994, ble det en endring i den norske delelinjepolitikken. Likevel skulle det fortsatt ta seksten år før partene ble enige om en avtale. I studien til Moe og hans kollegaer lette de etter forklaringer på at det ble en enighet om delelinjen fra russisk side. Her fant de at også den russiske delelinjepolitikken hadde endret seg. Her blir det listet opp en rekke forklaringer på at en endelig delelinje var et økende ønske i Russland. Disse var (i) Russland ville følge utviklingen av det internasjonale lovverket, (ii) bedre de bilaterale relasjonene med Norge, (iii) sikre fordelingen av petroleumsreservene, (iv) kostnadene ved uløste disputer hadde økt, (v) Russland ville være en konstruktiv internasjonal aktør, og (vi) de ville styrke Havrettskonvensjonen (Moe et.al. 2011: 148). Flere av disse punktene kan også sies å ha vært sentrale fra norsk hold. Men at det fra russisk side har vokst frem et sterkere ønske om å få en endelig delelinjeavtale med Norge i løpet av de 40 årene, er tydelig.

Det ble fremdeles fra norsk hold fokusert på de militære kapasitetene på Kola-halvøya, men norske myndigheter la så å si utelukkende vekt på de miljømessige konsekvensene for området. Særlig lå håndtering av radioaktivt avfall høyt på de norske myndigheters dagsorden, og de militære konsekvensene fikk mindre oppmerksomhet (Hansen 2013: 368). Endringer i det globale sikkerhetsbildet førte altså til endringer i den strategiske ledelses målformulering for norsk utenrikspolitikk.

Det utenrikspolitiske handlingsrommet økte etter den kalde krigens slutt. Det globale sikkerhetsbildet ble endret og norsk utenrikspolitikk overfor Russland var ikke lenger dominert av primært sikkerhetspolitiske hensyn og spørsmål. Russlands opptreden på det internasjonale planet var i perioden rundt inngåelsen av delelinjeavtalen i stor grad i tråd med

internasjonale normer og lovverk.

I teorikapittelet viser jeg til hvordan Waltz hevder at statenes ønsker om sikkerhet og stabilitet gjør at de søker samarbeid i form av alliansebygging. Hypotese H_1 ser dermed ut til å ha blitt styrket. Empirisk støtte for hypotesen finnes særlig i det at sikkerhetspolitikken gikk fra å være det viktigste målet i norsk utenrikspolitikk ved inngangen til forhandlingene, mens den fikk mindre betydning mot slutten av forhandlingene som følge av at slutten på den kalde krigen ga Norge handlingsrom til å oppprioritere eiendomsmessige og økonomiske interesser i forhold til Russland. Statens mål for utenrikspolitiske handlinger skiftet fokus etter at det globale sikkerhetsbildet ble endret. I tabell 2 blir dette uttrykt gjennom celle 1,4 og 7 som omhandler målformuleringene gjennom perioden. Her ser vi tydelig hvordan det sikkerhetspolitiske målet blir erstattet med mål om å sikre et godt samarbeid og styrke havretten. Jeg finner dog ikke tilstrekkelig empirisk belegg for at endringen i sikkerhetsbildet førte til endringer i den utenrikspolitiske virkemiddelbruken eller utenrikspolitisk atferd ettersom ingen av disse kan knyttes direkte mot det globale sikkerhetsbildet.

3.3.2 Internasjonale regimer: Faktiske forhold (X_2) og betydning for norsk delelinjepolitikk (H_2)

Hvilket empirisk belegg finnes for den empiriske påstanden om at den norske delelinjepolitikken overfor Sovjetunionen/Russland var preget av internasjonale regimer for regulering av eiendomsforholdene på havet (H_2)? Det internasjonale normverket som gjelder for grenselinjespørsmål til havs er havretten. Havretten er et internasjonalt regime der både Norge og Russland har sterke interesser i at denne står sterkt internasjonalt. Jeg påstår på teoretisk grunnlag i H_2 at havretten har hatt en sterk innvirkning på norsk delelinjepolitikk over tid.

Vi omtaler stort sett Norge som et lite land. Dette stemmer også målt i landterritorium. Men om man inkluderer 200-mil sonene og kontinentalsokkelen i nord, kan man snakke om et stort land. Inkluderer man havområdene er Norge faktisk det 13. største landet i verden (St.meld.nr.15 (2008-2009): 43). På grunn av havretten har Norge altså tilegnet seg enorme havområder som er svært viktige for norsk økonomi. Den endelige delelinjeavtalen var i tråd med Havrettskonvensjonens retningslinjer som sier at partene under en delelinjedisputt helst skal forhandle frem en løsning seg imellom. I og med at både Norge og Russland er store kyststater som har tjent store havområder på grunn av Havrettskonvensjonen, har det vært viktig for begge parter å handle i tråd med det rådende normverket. Gjennom delelinjeforhandlingene var det ikke aktuelt å bryte med Havrettskonvensjonens retningslinjer, slik at

begge parter hele tiden var klar over hvilket rammeverk den andre parten ville handle innenfor. Hovedproblemet med havrettsregimet var at partene ikke hadde en felles tolkningsramme i forbindelse med de reglene som gjelder for grensedragning til havs. I tillegg trådte ikke havretten i kraft internasjonalt før 1994.

Gjennom ratifisering av Havrettskonvensjonen gav begge parter en internasjonal domstol rett til å dømme om forhandlingene ikke førte til en enighet. Norge luftet denne muligheten overfor Sovjetunionen, men det ble aldri aktuelt å gjennomføre dette. Havrettskonvensjonen åpner nemlig for at grensetvister til havs vil kunne bli avgjort ved den internasjonale domstolen, om partene ikke finner en løsning. Hadde konflikten endt opp med å bli tatt til den internasjonale domstolen, er det slettes ikke sikkert at partene hadde godtatt denne dommen. Dette ville i så fall vært med på å svekke havretten som internasjonalt regime. Ved å unngå å ta saken til domstolen i Haag, har partene sørget for at havretten ikke har blitt svekket. Ved å komme til en endelig delelinjeløsning som er i henhold med det internasjonale normverket i havrettsregimet, lyktes partene i å styrke havretten.

Havrettskonvensjonen er et internasjonalt regime som de fleste stater vedkjenner som havets grunnlov. De fleste medlemslandene i FN har ratifisert denne (Globalis.no). Men det at USA ikke har ratifisert denne kan ses på som en mulighet i seg selv for Norge og Russland å ikke handle i tråd med denne. De normene Havrettskonvensjonen bringer med seg har ikke endret seg siden den trådte i kraft i 1994, og ble dermed ikke mer gunstig verken for Norge eller Russland med tiden. Selv om begge parter ønsket å handle i tråd med Havrettskonvensjonens retningslinjer, ville trolig ikke en dom fra domstolen i Haag blitt godtatt. Man kan argumentere for at havrettens utgangspunkt om midtlinjedeling mellom land med overlappende økonomiske soner er gunstig med tanke på det norske utgangspunktet for delelinjeavtalen. Men dette er ikke nok for å forklare hvorfor delelinjen ble et kompromiss mellom det norske og det russiske utgangspunktet. I følge internasjonal regimeteori kreves en felles tolkningsramme i forbindelse med de reglene som gjelder for at de involverte partene skal følge de samme spillereglene. Det russiske/sovjetiske utgangspunktet om sektorlinje har også blitt benyttet i andre delelinjetvister blant land som har ratifisert Havrettskonvensjonen. Dette vitner om mangel på en felles tolkningsramme av havrettens føringer.

Selv om havretten ikke trådte i kraft før 1994 var det sterk interesse for at denne skulle stå sterkt fra norsk hold allerede under utformingen av den tredje havrettskonvensjonen. Denne varte fra 1973 til 1982, og Norge hadde en egen havrettsminister for å kunne fremme norske interesser. Jens Evensen ble Norges første og eneste havrettsminister. Denne tittelen ble opprettet i forbindelse med utformingen av Havrettskonvensjonen, og

eksisterte fra 1974 til 1979 (Gustavsen 2006). Dette vitner om hvor viktig denne konvensjonen var for norsk utenrikspolitikk. Norge var tjent med en havrett som sto sterkt på grunn av den lange kystlinjen langs fastlandet og de ressursrike områdene rundt Svalbard og Jan Mayen. Gjennom de rettighetene som kyststatene fikk gjennom ratifisering av havretten, var Norge blant de mest begunstigende landene (Tamnes 1997: 279). Sovjetunionen tjente også på dette. Det har dermed vært sentralt for begge parter å handle i tråd med de føringer som havretten gir.

Under kartleggigen av den avhengige variabelen viste jeg hvordan internasjonal rettsorden og multilaterale styringsordninger og regimer har vært et sentralt mål for norsk utenrikspolitikk. I utenriksdepartementets stortingsmelding fra 2009 er det tydelig at det å hindre at disse blir svekket er et sentralt mål (St.meld.nr.15 (2008-2009): 11). Det har også blitt påpekt tidligere at styrking av havretten har vært et sentralt mål for Russland (Moe et.al. 2011: 148). Havretten har altså vært sentral i den strategiske ledelses målformulering for norsk utenrikspolitikk. Dermed definerte havretten rammene delelinjeforhandlingene skulle foregå innenfor, men ga ikke et entydig svar på hvilket delelinjeprinsipp som skulle ligge til grunn.

Helt fra de første forhandlingsmøtene har Norge forfektet midtlinjeprinsippet (Ibid: 147). Alle kompromissforslag som ble foreslått overfor Sovjetunionen/Russland, var kompromissforslag der de hadde tatt utgangspunkt i midtlinjen. Her ble altså de norske tolkningene av havrettens føringer brukt som virkemiddel for å overbevise motparten om at disse forslagene var rimelige og fornuftige. Etter ratifiseringen av havretten ble det også et uttalt mål å styrke denne.

Selv om havretten ikke trådte i kraft før 1994 hadde den i lang tid i forveien gitt føringer for norsk utenrikspolitikk. Den utenrikspolitiske atferden skulle være med på å hindre at havretten ble svekket. Hypotese H₂ ser dermed ut til å ha blitt styrket. I tabell 2 blir dette uttrykt gjennom celle 3, 5, 6, 7, 8 og 9. Havretten har altså gitt føringer både for mål, middel og atferd i norsk delelinjepolitikk. I celle 7 ser vi hvordan det å styrke havretten var et mål etter ratifiseringen av denne. I celle 5 og 8 ser vi hvordan havretten gav føringer på virkemiddelbruken gjennom å bruke Gråsonavtalen som utgangspunkt for nye forhandlinger og påpeke nødvendigheten av en delelinje. I celle 3, 6 og 9 ser vi at havretten gav føringer for den norske atferden gjennom initiativet om moratorium, gjøre kompromiss og vektlegge nødvendigheten av et godt samarbeid med Russland i nord. Men selv om begge parter ratifiserte havretten, skulle det ta mange år med forhandlinger til en endelig delelinjeavtale kunne underskrives. I teorikapittelet kommer det frem at en felles tolkningsramme er viktig

innenfor et internasjonalt regime på grunn av at dette gjør at partene følger de samme spillereglene. Norge og Russland tok utgangspunkt i ulike deler av havrettens retningslinjer, noe som kan vitne om at en felles tolkningsramme var fraværende.

3.3.3 Kommersialiseringsmulighetene i området: Faktiske forhold (X₃) og betydning for norsk delelinjepolitikk (H₃)

Hvilket empirisk belegg finnes for den empiriske påstanden om at den norske delelinjepolitikken overfor Sovjetunionen/Russland var preget av de gode kommersialiseringsmulighetene i det omstridte området (H₃)? At Norge ønsket å inngå i forhandlinger i utgangspunktet var på grunn av de økonomiske interessene. Det omstridte området er rikt på ressurser både i havområdene og under havbunnen. For å utnytte disse ressursene var partene gjensidig avhengige av å komme til enighet i fiske- og petroleumsspørsmål. I EU har det vært et stadig større behov for energiimport, mens etterspørselen etter norsk sjømat stadig øker (Ytreberg 2014). I tillegg har også teknologien for utvinning av slike ressurser utviklet seg i løpet av delelinjeforhandlingene.

Begge parter i delelinjeforhandlingene er store eksportører av olje og gass. Et stadig økende behov for fossil energi førte til et økt fokus på nordområdene og de store forekomstene som har blitt påvist der. Norge var ikke like nært knyttet til føringene fra USA på dette området, som de var sikkerhetspolitisk. På 1970-tallet var amerikanerne sågar lite fornøyde med norsk oljepolitikk og mente at Norge hadde et for godt øye til OPEC (Tamnes 1997: 203). Utover 1980-tallet gikk OPECs gylne epoke etter hvert over, og oljeprisene falt. For OPEC-landene var det viktigere å opprettholde pris enn produksjon, noe som gjorde at Norge kunne øke sin produksjon (Ibid.: 204). Med økt produksjon ble behovet for å finne nye reserver stadig større.

Det ble en endring av synet på kommersialiseringsmulighetene etter at Russland tok over som forhandlingspartner i de bilaterale forhandlingene. Sovjetunionens planøkonomi ble lagt vekk, og kommersialiseringsmulighetene i området fikk økt oppmerksomhet. Russland fikk etter hvert en mer markedsrettet økonomi, og eksport av olje og gass har blitt stadig viktigere for russisk økonomi. Også for Norge har energiekspert blitt stadig viktigere. De kommersielle målene for området ble etter hvert tydelige fra begge parter.

I og med at både Norge og Russland var, og i lang tid framover vil være avhengige av energiekspert, har det vært nødvendig å gjøre en avtale om ressursfordelingen i Barentshavet. Norge er en stor energileverandør og rangerte ved inngåelsen av delelinjeavtalen som verdens nest største gasseskportør og femte største oljeeksportør. I tillegg er Norge verdens sjette

største produsent av vannkraft (St.meld.nr.15 (2008-1009): 11-12). Regjeringen var i 2009 tydelige på Norges rolle som energileverandør og hvilken utenrikspolitisk betydning denne rollen har for Norge. Å være en stabil leverandør av olje og gass til verdensmarkedet har vært et sentralt utenrikspolitisk mål for regjeringen.

For både Norge og Russland er det særlig forholdet til EU som er viktig med tanke på petroleumsreservene i nord. EU er svært avhengige av å importere energi, og i særlig grad fossil energi. Et samarbeid mellom Norge og Russland innen energisektoren har dermed vært naturlig. Begge landene står utenfor EU, som er den største energiimportøren, og OPEC, som er den største energieksportøren. Det er felles for Norge og Russland at den største eksporten av olje og gass er til EU. Ved å få på plass en endelig delelinjeavtale sikret man også en stabil tilgang til energi for EU-landene. Den stabile og langsiktige leveransen av energi til EU-markedet må dermed ses på som pådriver både på norsk og russisk side for å komme frem til en endelig delelinjeavtale. EU er svært avhengige av fossil energi, og er avhengig av forsyninger utenfra. I tillegg var denne avhengigheten i 2009 ventet å stige fra 50 prosent til 70 prosent innen 2030, med Norge og Russland som de største leverandørene (Ibid: 25). Energisikkerhet har blitt et av de viktigste sikkerhetspolitiske målene både i EU, USA og Kina, noe som både Norge og Russland vil kunne dra nytte av. I *Barents 2020*, en rapport om regjeringens langsiktige satsning på teknologi og forskning i nordområdene, blir det slått fast at petroleum i større grad enn tidligere har blitt et utenrikspolitisk virkemiddel (Johnsen 2006: 9).

Hvilke områder som tilhører hvem har selvsagt vært sentralt. Men hvilke selskaper som skal få rettighetene når disse reservene skal utnyttes, er også et viktig spørsmål. I følge Keohane og Nye fører den gjensidige avhengigheten mellom stater til at sjansene for konflikt reduseres. Norske bedrifter er i førersetet når det gjelder utvikling av teknologi for å utnytte petroleumsreserver under havbunnen, noe som gjør deres ekspertise etterspurt. Også på den russiske siden av delelinjen ønsker man norsk ekspertise og teknologi. Et eksempel på dette er at Putin selv ringte Stoltenberg for å tilby Statoil partnerskap i utbyggingsselskapet for Sjtokmanfeltet (Nilsen 2010: 325-326). Dette er i tråd med gjensidig avhengighetsteori som sier at de økende sammenfallende interessene fører til økt samarbeid. I ettertid har prosjektet Sjtokman vist seg å være ufordrende å gjennomføre, og Statoil har ved flere anledninger vurdert det videre samarbeidet. Det å komme i gang med gassutvinning i Sjtokmanfeltet krever investeringer som vil ta lang tid å tjene inn igjen etter dagens prisnivå.

Fisket er det andre viktige kommersialiseringsaspektet ved delelinjeavtalen. Man kan argumentere for at Gråsoneavtalen sørget for at det ikke var prekært for fiskerisektoren å få på

plass en endelig avtale. Denne avtalen sørget for at partenes gjensidige avhengighet om et bærekraftig fiske i området, ble etterlevd. Opprettelsen av en fiskerikommisjon på tvers av landegrensene var et middel for å sørge for dette. Gråsoneavtalen var derimot ikke ment å være en langvarig avtale, og slettes ikke endelig avtale, og hadde også møtt mye motstand særlig blant norske fiskere. Relativt sett var avtalen dårligere for Norge enn for Sovjetunionen/Russland, men at avtalen sto så lenge kan vitne om et sterkere fokus på den gjensidige avhengighetens absolutte gevinster. Å gi russerne innpass på store ubestridte norske områder er også et utenrikspolitisk virkemiddel som ble benyttet for å vise den norske forhandlingsvilligheten.

Ved inngåelse av Gråsoneavtalen fikk man altså på plass en avtale som regulerte fisket i området. Dette sørget for en bærekraftig utnytting av de svært rike fiskeressursene i området. De årlige fiskefangstene i Barentshavet er på over 200 millioner tonn, noe som tilsvarer en førstehåndsverdi på 15 milliarder kroner (Østreng & Prydz 2007: 6). At det har vært et sentralt mål gjennom forhandlingene å få på plass klare regler for fangsten har vært svært viktig. Med så stort omsetningspotensial er det nødvendig med en bærekraftig utnytting for å holde disse inntektene stabile. Den gjensidige avhengigheten partene i mellom ble altså sterkere gjennom Gråsoneavtalen.

Det var fokus på kommersialiseringsmulighetene i området gjennom alle de tre periodene og langs samtlige tre dimensjoner. Hypotese H₃ ser dermed ut til å ha blitt styrket. I tabell 2 kan man knytte alle cellene opp mot kommersialiseringsmulighetene. Dermed har kommersialiseringsmulighetene gitt føringer for formuleringen av både mål, midler og faktisk atferd i delelinjeforhandlingene. I celle 1, 4 og 7 ser vi hvordan dette har påvirket målformuleringen gjennom at målet om å ivareta økonomisk sikkerhet og velferd har vært sentralt hele tiden under delelinjeforhandlingene. I celle 2, 5 og 8 ser vi at virkemiddelbruken har blitt påvirket av kommersialiseringsmulighetene gjennom at man tidlig i forhandlingene foreslo en midlertidig avtale for fisket (celle 2), sikret gjensidig avhengighet og kontroll gjennom Gråsoneavtalen (celle 5) og åpnet for et nært samarbeid i området (celle 8). Påvirkningen av atferden ser vi i celle 3, 6 og 9. Det var industridepartementet som ønsket å inngå delelinjeforhandlinger på grunn av de gode kommersialiseringsmulighetene (celle 3), det ble vist kompromissvilje for å sikre ressurser gjennom Gråsoneavtalen (celle 6) og det ble et uttalt større fokus på nordområdepolitikk (celle 9) og ressursene i nord. På grunn av den gjensidige avhengigheten av fiskeressursene i området var det nødvendig å sikre en avtale som sørget for et bærekraftig fiske. Dette kom først i havn med Gråsoneavtalen, og ble videreført ved den endelige delelinjeavtalen. Å sikre gjensidig avhengighet og kontroll var et

utenrikspolitisk virkemiddel i forbindelse med kommersialiseringsmulighetene i området. Å ivareta økonomisk sikkerhet og velferd har vært et utenrikspolitisk mål gjennom hele delelinjeforhandlingene.

3.3.4 Organiserte interesser i samfunnet: Faktiske forhold (X₄) og betydning for norsk delelinjepolitikk (H₄)

Hvilket empirisk belegg finnes for den empiriske påstanden om at den norske delelinjepolitikken overfor Sovjetunionen/Russland var preget av organiserte interesser i samfunnet (H₄)? Aktører innen fiske og petroleum har vist særlig interesse for området, men også forsknings- og miljømessig har det vært et økende fokus på Barentshavet og nordområdene. Andrew Moravcsik hevder at slike grupper av aktører kan samle kravene og gjøre dem til statspolitikk gjennom republikansk liberalisme.

Den norske velstanden er i stor grad bygget på varer og tjenester fra havet. Blant disse kan nevnes fiskeri og havbruk, skipsbygging, skipsfart, offshore-virksomhet og marin bioteknologi (St.meld.nr.15 (2008-2009): 120). Den norske havpolitikken har derfor stor betydning for den norske selvhevdelsen. Innenfor disse tjenestene er det også en rekke aktører som har vært tjent med en best mulig delelinjeavtale. Spesielt var en sterk misnøye til Gråsoneavtalen innen fiskerinæringen, og etter den endelige delelinjeavtalen ble underskrevet har det fra de samme kretser vært fokus på de områdene Norge gav fra seg til Russland ved å vike fra midtlinjeprinsippet.

Aktører som vil fremme organiserte interesser i samfunnet har fått en stadig større arena for å uttrykke sine interesser. En viktig arena har tradisjonelt vært høringer. Utover 1970-tallet tiltok bruken av høringer på Stortinget, og økte videre fram til 1990-tallet (Nordby 2004: 168). Med en økning av bruk av høringer har slike grupperinger fått økt oppmerksomhet i løpet av delelinjeforhandlingene. Lobbyisme ble også mer og mer vanlig i løpet av det samme tidsrommet, og lobbyistene ble flere og mer profesjonelle utover 1990-tallet. Særlig har aktører innen oljebransjen blitt mer synlige på Stortinget (Ibid: 174).

Fiskeri- og energiexpertes var også involverte i delelinjeforhandlingene (Solstad 2012: 36). Dette vitner om at sentrale interessegrupperinger hadde innvirkning på forhandlingene. Norsk leverandørindustri presset også på for å få en snarlig avtale på grunn av de store olje- og gassforekomstene i området (Ibid: 55).

At det fra norske myndigheters hold, fra 1990-tallet, ble fokusert langt mer på miljøkonsekvensene enn de sikkerhetspolitiske konsekvensene av den sterke militære tilstedeværelsen på Kolahalvøya, gir en pekepinn på at også miljøforkjemperne fikk en

sterkere posisjon underveis i delelinjeforhandlingene. Innføringen av moratoriumet mot petroleumsleting og -utvinning besto lenge var også en seier for denne interessegruppen.

I 1988 ble den blandete norsk-russiske miljøvernkommisjon opprettet (Østreng & Prydz 2007: 15). Selv om det var fravær av en delelinje, har det ikke vært et fravær av regulering av området. Mens det var ønskelig for petroleumssektoren å oppheve moratoriet for oljeleting i området, hadde miljøvernorganisasjonen WWF (World Wildlife Fund) en annen oppfatning. De ville at moratoriet skulle bestå i og med at dette var en effektiv blokkering av industri som kan få konsekvenser for et sårbart miljø (Ibid: 18). Økologisk sett er nordområdene svært sårbare, og utsettes for store klimaendringer. Blant annet har gjennomsnittstemperaturen økt vesentlig mer enn den globale temperaturen de siste 50 årene (Lodgaard 2005). At moratoriet likevel til slutt ble opphevet viser at miljøinteressene ikke greide å øve nok innflytelse over beslutningstakerne innen norsk utenrikspolitikk.

I en meningsmåling fra 2005 kommer det fram at et kraftig flertall ønsket at oljeutvinning i Barentshavet skulle settes i gang. Særlig var det blant innbyggere i Finnmark en sterkt positivitet til oljeutvinning i nord (Lønnå 2005). Dette var blant annet på grunn av den kraftige økningen av arbeidsplasser dette fører med seg. Denne sterke støtten for oljeutvinning i nord må også ses på som et ønske om å utvikle de komparative fortrinnene Norge har. De områdene Norge har særlige komparative fortrinn er (i) teknologi og kompetanse til å drive petroleumsvirksomhet i nord, (ii) geografi med tanke på oppbygging av infrastruktur for petroleumsvirksomhet i nord, og (iii) kunnskaper om miljø og ressurser i arktiske farvann (Johnsen 2006: 13).

Både grupperinger innen oljeindustrien og fiskeindustrien hadde sterk interesse av en avklaring på delelinjespørsmålet. Miljøgrupperingers interesser var på flere områder motsetninger av de interessene som fantes i olje- og fiskesektoren. Innføringen av et moratorium mot petroleumsleting og -utvinning (celle 3) er en atferd som kan forklares ut i fra miljøgrupperingers påvirkning på norsk delelinjepolitikk, og kan vitne om at miljøgrupperingers interesser var sterke i starten av delelinjeforhandlingene. Olje- og fiskeriinteressene var vesentlig sterkere enn de organiserte miljøinteressene. Den russiske avhengigheten av norsk teknologi var en sterk drivkraft bak delelinjeforhandlingene. At grupperingene med kommersielle interesser er nært knyttet til kommersialiseringsmulighetene i området, gjør at de empiriske funnene i stor grad er sammenfallende. Hypotese H₄ må dermed ses i sammenheng med, og kobles opp mot, hypotese H₃ om de gode kommersialiseringsmulighetene i området. Særlig i siste del av forhandlingene kan de kommersielle interesseaktørene kobles opp mot den gjensidige avhengigheten av

kommersialiseringsmulighetene i området. Det utenrikspolitiske målet om å sikre et godt, forpliktende samarbeid med Russland (celle 7), virkemiddelet om å påpeke nødvendigheten av en delelinje for å sikre dette (celle 8) og atferden der vektleggingen av nødvendigheten av dette samarbeidet (celle 9), viser hvordan de kommersielle interesseaktørene øvde innflytelse på norsk delelinjepolitikk i tråd med kommersialiseringsmulighetene i området. Dermed blir hypotese H₄ styrket om man kobler denne sammen med hypotese H₃. Dette vil jeg komme nærmere inn på i den sammenfattende analysen.

3.3.5 Beslutningstakere i stats- og styringsverket: Faktiske forhold (X₅) og betydning for norsk delelinjepolitikk (H₅)

Hvilket empirisk belegg finnes for den empiriske påstanden om at den norske delelinjepolitikken overfor Sovjetunionen/Russland var preget av sentrale beslutningstakere i det norske stats- og styringsverket (H₅)? I følge Graham Allison er utenrikspolitikken et resultat av tautrekking mellom ulike institusjonelle aktører innen stats- og styringsverket. Under kartleggingen av studiens avhengige variabel kommer det frem at det har vært et sterkt fokus på delelinjeforhandlingene blant både statsministre og utenriksministre.

Nordområdene har i lang tid vært sentrale både for Forsvaret og Etterretningstjenesten, og store deler av ressursene har opp i gjennom årene vært plassert i nord. Dette har både vært fornuftig og nødvendig. Det gamle romerske ordtaket som sier at "vil du ha fred, forbered deg på krig" kommer her til sin rett. Derimot har det norske forsvaret siden rustet kraftig ned på den militære beredskapen i nord, spesielt etter den kalde krigens slutt. Dette må ha hatt en sammenheng med at Russland har fremstått som en langt mer fredelig nabo enn hva Sovjetunionen var.

Gjennom den byråkratiske politikkmодellen forklarer altså Allison staters utenrikspolitikk som et resultat av en tautrekking mellom ulike institusjonelle aktører innenfor stats- og styringsverket. Den politiske dragkampen innen hierarkiet i regjeringen har innflytelse over hvilken politikk som blir ført. En slik dragkamp var særlig tydelig innen delelinjepolitikken på 1970-tallet. Jens Evensen befant seg i en særstilling innen delelinjeforhandlingene. Russerne hadde et meget godt forhold til Evensen, og han ble fremholdt som en av få norske politikere som ikke bare snakket om et godt nabostatsforhold, men som også i praksis forsøkte å følge dette opp (Tamnes 1997: 293).

Også innad i regjeringen og arbeiderpartiet var det store motsetninger mellom utenriksminister Frydenlund og sjefsforhandler og havrettsminister Evensen i løpet av 1970-tallet. Rundt Evensen og hans medarbeidere ble det et "andre sentrum" for norsk

utenrikspolitikk, noe som ble en betydelig kilde til splid (Ibid: 293). Denne spliden mellom den norske sjefsforhandleren og den norske utenriksministeren preget norsk delelinjepolitikk på 70-tallet. Spesielt gjorde Gråsoneavtalen, som ble forhandlet frem av Evensen, at det gikk en skillelinje tvers gjennom Arbeiderpartiet og regjeringen. Avtalen delte det politiske Norge i to (Ibid: 298).

At Gråsoneavtalen ble møtt med skepsis innen både Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementet viser også hvordan avtalen var omstridt. Signeringen av Gråsoneavtalen var svært omdiskutert blant aktører innen stats- og styringsverket i Norge. I og med at Evensen forhandlet frem Gråsoneavtalen, og Frydenlund fremmet forslaget om moratorium i området, er det tydelig at tautrekkingen mellom de to sentrum for norsk utenrikspolitikk preget den norske delelinjepolitikken på 1970-tallet.

Nordområdene var et tydelig satsningsområde for den påtroppende regjeringen i 2005. De ble sågar framsatt som regjeringens viktigste strategiske satsningsområde. Gjennombruddet i delelinjeforhandlingene må i stor grad kunne forklares ut i fra dette. Det er ikke bare i Norge det ble en økt interesse for nordområdene, men også blant andre stater med interesser i nord. På grunn av endringene i Arktis har det blitt satt på dagsorden både mulige fremtidige nye seilingsruter, energiutvinning og de muligheter og utfordringer som er knyttet til fiske og miljø. Når den endelige delelinjeavtalen ble offentliggjort, var det også regjeringen som kunne sole seg i glansen og motta hyllest fra hele det partipolitiske spekteret.

At det hadde vært et større fokus og en sterkere satsning på nordområdene fra regjeringens side i perioden etter 2005 virker å ha hatt en sterk innvirkning på delelinjeforhandlingene. Gjennom *Barents 2020* lanserte regjeringen i 2005 en langsiktig satsing på nordområdene der man så at Norge var tjent med et nært økonomisk samarbeid med Russland i nord (Johnsen 2006: 10). Som nevnt tidligere ble det også fra regjeringen i 2009 lagt stor vekt på hvor viktig Norges rolle som stabil energileverandør skulle være.

Delelinjen har vært i fokus hos en rekke ulike beslutningstakere i det norske stats- og styringsverket. Særlig på 1970-tallet kommer tautrekkingen mellom disse tydelig frem. Den utenrikspolitiske atferden var gjennom hele delelinjeforhandlingene preget av sentrale beslutningstakere i stats- og styringsverket. Dette kommer til uttrykk gjennom at Industridepartementet foreslo for Utenriksdepartementet å innlede forhandlinger (celle 3). Det ble også vist kompromissvilje gjennom Gråsoneavtalen, avløst av et skifte av taktikk etter denne avtalen var klar (celle 6). I løpet av de siste årene med forhandlinger ble det en uttalt økt satsning på nordområdepolitikk både fra regjeringen Bondevik og regjeringen Stoltenberg (celle 9). Den utenrikspolitiske målformuleringen ble formet av sentrale

beslutningstakere i stats- og styringsverket i løpet av de siste forhandlingene gjennom et uttalt mål fra Utenriksministeren å få i havn en endelig delelinjeavtale (celle 7). Virkemiddelbruken var også preget av dette i den siste forhandlingsperioden, gjennom å åpne for et nært samarbeid i området etter rapporten *Barents 2020* (celle 8). Hypotese H₅ ser dermed ut til å ha blitt styrket. I tabell 2 kommer dette til uttrykk i celle 3,6,7,8 og 9. Dermed ser sentrale beslutningstakere innen stats- og styringsverket ut til å ha innflytelse på formuleringen av mål, middel og atferd i norsk delelinjepolitikk. Særlig atferden har blitt påvirket av dette gjennom hele perioden.

3.3.6 Oppsummering for analyse av hypoteser

Tabell 3 gir en oversikt over hypotesene og hvor disse har status som sannsynlige forklaringsforslag til hva som kjennetegnet norsk delelinjepolitikk, langs dimensjonene mål, middel og atferd over tid, etter en empirisk kartlegging og vurdering. Tabellen er fargekodet der farge i hver celle indikerer at relevant empirisk påstand/hypotese har en grad av empirisk støtte i de faser og langs de politikk-dimensjoner som er antydnet.

Tabell 3: Oversikt over analyseresultat for vurdering av hypoteser.

Empiriske funn for hypotese	Fargekode
H ₁ : Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var preget av det globale sikkerhetsbildet og endringer i dette.	Yellow
H ₂ : Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av internasjonale regimer for regulering av eiendomsforholdene på havet.	Green
H ₃ : Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av de gode kommersialiseringsmulighetene i det omstridte området.	Blue
H ₄ : Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av organiserte interesser i samfunnet.	Red
H ₅ : Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av sentrale beslutningstakere i det norske stats- og styringsverket.	Black

Periode	Mål	Middel	Atferd
De første forhandlingene: 1970-1978	Yellow	Blue	Green, Blue, Red, Black
Fra Gråsoneavtalen til havrettens ikrafttredelse: 1978-1994	Yellow	Green, Blue	Green, Blue, Red, Black
Fra havrettens ikrafttredelse til delelinjeavtalen: 1994- 2010	Yellow, Green	Green, Blue, Red, Black	Green, Blue, Red, Black

4. Sammenfattende analyse

Jeg skal nedenfor gjøre en sammenfattende analyse av de eksterne og interne forhold og interesser som har påvirket norsk delelinjepolitikk over tid. I forrige kapittel fant jeg empirisk belegg for å beholde de hypotesene jeg utviklet for å forklare norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland i Barentshavet. Disse inngår i en kjede av forhold og beveggrunner som forklarer endringer og stabilitet i mål, midler og atferd i den norske delelinjepolitikken. Flere av disse variablene kan også ha samvirket i å frembringe den norske delelinjepolitikken. I dette kapitlet skal jeg - med utgangspunkt i de partielle analysene - vurdere den relative betydningen av hver av disse faktorene og forsøke å spore samvirkningseffekter. Jeg skal også i et eget delkapittel presentere hovedtrekkene i den endelige delelinjeavtalen.

4.1 Rekonstruksjon av rammebetingelser, drivkrefter og motiver bak den norske delelinjepolitikken (1970-2010): Sammenfattende analyse gjennom tre faser

En sammenfattende analyse av de uavhengige variabelenes påvirkning for hver av de tre fasene jeg har delt delelinjeforhandlingene opp i, skal gjøres nedenfor. Den sammenfattende analysen av faktorenes relative betydning for norsk delelinjepolitikk over tid, vil bli gjennomført i delkapittel 4.2.

4.1.1 De uavhengige variabelenes påvirkning fram til Gråsoneavtalen (1970-1978)

De første forhandlingene var preget av den kalde krigen og dens føringer på norsk utenrikspolitikk. Formuleringene av mål, middel og atferd var i tråd med norsk taktikk om avskrekking og beroligelse ovenfor Sovjetunionen. Det globale sikkerhetsbildet under den kalde krigen gjorde at den norske delelinjepolitikken ble kjennetegnet av et begrenset utenrikspolitisk handlingsrom. Det var det kommersielle potensialet for området som gjorde at det fra norsk hold ble fremlagt et ønske om en endelig delelinjeavtale i utgangspunktet. Det var også sentralt fra de første forhandlingene av å styrke Havrettskonvensjonen som var under utarbeiding. Norge hadde til og med i denne perioden en egen havrettsminister på grunn av viktigheten av de gunstige føringene havretten førte med seg, og prinsippet om en midtlinjedeling var allerede utgangspunktet for forhandlinger fra norsk side.

Interessegrupperinger innen miljøfeltet påvirket den norske atferden gjennom innføringen av et moratorium, noe som også må ses i sammenheng med sentrale aktører innen stats- og styringsverket som var med på å prege norsk delelinjepolitikk. Opprettelsen av et moratorium

mot petroleums- leting og utvinning ble foreslått av utenriksminister Frydenlund. Dette var ment å skulle sette fart på forhandlingene. Forslaget om Gråsomeavtalen ble forhandlet frem av havrettsminister Evensen, som også var norsk sjefsforhandler i delelinjeforhandlingene. Denne avtalen skulle sikre den gjensidige avhengigheten mellom partene og fungere som et utgangspunkt for nye forhandlinger.

Som vist i tabell 3 ble mål, middel og atferd under de første forhandlingene påvirket av ulike eksterne og interne forhold, interesser og aktører. Det finnes betydelig empirisk belegg for at det globale sikkerhetsbildet (H_1) var med på å påvirke målformuleringen i norsk delelinjepolitikk i den første perioden. Det kan også se ut til at den gjensidige avhengigheten av kommersialiseringsmulighetene i området (H_3) påvirket målformuleringen. I perioden før Gråsomeavtalen ser det altså ut til at målformuleringen var påvirket av det globale sikkerhetsbildet og kommersialiseringsmulighetene i området. Virkemiddelbruken ser også ut til å ha vært påvirket av kommersialiseringsmulighetene (H_3). Det virket som at atferden var påvirket både av det internasjonale regimet for regulering av eiendomsforholdene på havet (H_2), den gjensidige avhengigheten av kommersialiseringsmulighetene i området (H_3), interessegrupperinger innen miljøvern (H_4) og Sentrale aktører innen stats- og styringsverket (H_5).

4.1.2 De uavhengige variablenes påvirkning fra Gråsomeavtalen til havrettens ikrafttredelse (1978-1994)

I perioden rundt inngåelsen av Gråsomeavtalen og utviklingen av Havrettskonvensjonen var den norske delelinjepolitikken preget av en sterk uenighet innen den strategiske ledelsen. Gjennom Gråsomeavtalen gjorde Evensen store innrømmelser ovenfor Sovjetunionen for å sikre gjensidig avhengighet og kontroll. Avtalen var svært omstridt og delte det politiske Norge i to, tvers gjennom Arbeiderpartiet og regjeringen. Det ble også etter avtaleinngåelsen et klart skifte av norsk atferd i delelinjespørsmålet. Den norske formidlingen av mål var i denne perioden i like stor grad påvirket av det globale sikkerhetsbildets innskrenking av det utenrikspolitiske handlingsrommet, som tidligere. Havrettens føringer ble stadig viktigere, og med inngåelsen av Gråsomeavtalen var et utgangspunkt for videre forhandlinger lagt. Det var først og fremst den gjensidige avhengigheten av en regulering av fisket i området som gjorde at partene ble enige om en midlertidig avtale som skulle danne grunnlaget for videre forhandling. Den store endringen etter Gråsomeavtalen trådte i kraft var at man fra norsk side ventet på sovjetiske forslag. Dette var et skifte av taktikk fra norsk side, og viktigheten av havrettens retningslinjer ble tydeligere. Dette gjorde også at det ble færre forhandlinger på

1980-tallet. Etter at Russland tok over som forhandlingspartner ble det etter hvert en endring av sikkerhetsbildet, noe som åpnet for en mer aktiv delelinjepolitikk fra norsk side.

Oppsummert ser vi at målformuleringen i den norske delelinjepolitikken i denne perioden fremdeles ser ut til å ha vært påvirket av det globale sikkerhetsbildet (H_1) samt den gjensidige avhengigheten av kommersialiseringsmulighetene i området (H_3). Mot slutten av denne perioden økte det utenrikspolitiske handlingsrommet på grunn av Sovjetunionens oppløsning og slutten på den kalde krigen, og det å sikre avspenning i nordområdene ble et utenrikspolitisk mål. I tillegg til kommersialiseringsmulighetene (H_3) tyder det på at det internasjonale regimet for regulering av eiendomsforholdene på havet (H_2) nå gav føringer for virkemiddelbruken. Det ser ut til at den utenrikspolitiske atferden fremdeles ble påvirket gjennom de føringene havretten gav (H_2), kommersialiseringsmulighetene (H_3) og sentrale aktører innen stats- og styringsverket (H_5).

4.1.3 De uavhengige variablenes påvirkning fra havrettens ikrafttredelse til delelinjeavtalen (1994-2010)

I perioden etter at havretten trådte i kraft ble nordområdene sentrale i den utenrikspolitiske ledelses formuleringer av mål, middel og atferd. Handlingsrommet hadde økt etter den kalde krigens slutt, og de sikkerhetspolitiske aspektene var ikke lenger det viktigste i norsk utenrikspolitikk. Det ble en uttalt større satsning på nordområdene fra aktører i stats- og styringsverket, der fokus på den gjensidige avhengigheten av et tett og forpliktende samarbeid og en styrket havrett var i førersetet. Det var også et uttalt mål om å styrke havretten og at en endelig delelinjeavtale var et middel for å sikre dette målet. Det å få på plass en endelig delelinjeavtale ble fremholdt som både et utenrikspolitisk mål i seg selv og som et virkemiddel for å sikre det overordnede målet om å sikre samarbeidet med Russland.

Den norske formidlingen av mål, midler og atferd ble altså i den siste perioden preget av at det norske handlingsrommet i de bilaterale forhandlingene hadde økt. En effekt av dette var at den utenrikspolitiske målformuleringen ble mer sammensatt. Dette tyder på at det globale sikkerhetsbildet (H_1) fortsatt var vesentlig for norsk målformulering, i tillegg til at det åpnet for en mer offensiv delelinjepolitikk. Havretten (H_2) ble fremstilt som et av de viktigste områdene i norsk utenrikspolitikk og påvirket også formuleringen av mål.

Kommersialiseringsmulighetene (H_3) var fremdeles viktige for målformuleringen, noe de hadde vært gjennom hele delelinjeforhandlingene. Nødvendigheten av et godt, forpliktende samarbeid med Russland sto i høysetet hos interessegrupperinger innen olje- og fiskerinæringen (H_4), og målformuleringen ble også preget av dette. Også sentrale aktører

innen stats- og styringsverket (H₅) virker å ha påvirket norsk målformulering særlig mot slutten av delelinjeforhandlingene. Det ser ut til at virkemiddelbruken ble påvirket av havrettens føringer (H₂), den gjensidige avhengigheten av kommersialiseringsmulighetene (H₃), interessegrupperinger (H₄) og aktører innen stats- og styringsverket (H₅). Det er også betydelig empirisk belegg for at den norske atferden i den siste perioden også var påvirket av havrettens føringer (H₂), kommersialiseringsmulighetene (H₃), interessegrupperinger (H₄) og aktører innen stats- og styringsverket (H₅).

4.2 Faktorenes relative betydning for norsk delelinjepolitikk over tid

Så hva kjennetegner norsk delelinjepolitikk i Barentshavet? Det er tydelig at politikken har endret seg over tid, og som vi har sett er det mange årsaker som kan ligge bak dette. Den kalde krigen og en økning i det utenrikspolitiske handlingsrommet etter Sovjetunionens fall gav utslag i en mer offensiv delelinjepolitikk fra norsk hold.

Målformuleringen i norsk delelinjepolitikk ble i under de første forhandlingene og i perioden fra Gråsoneavtalen til havrettens ikrafttredelse påvirket av det globale sikkerhetsbildet og kommersialiseringsmulighetene i området. Kommersialiseringsmulighetene var bakgrunnen for at målet om en delelinje ble fremsatt, mens det globale sikkerhetsbildet hindret en sterk nok kompromissvilje blant partene for å få i havn en avtale. Motsetningene av disse to faktorene påvirket altså målformuleringen. Etter ikrafttredelsen av havretten ser vi derimot at målformuleringen blir mer offensiv med en tydelig vekt på at en endelig delelinjeavtale er et tydelig mål. Det økte handlingsrommet som oppsto etter den kalde krigen kan langt på vei forklare dette. Retningen av norsk delelinjepolitikk ble etter hvert mer tydelig, noe som kan forklares i en styrket delelinjepolitikk som følge av at flere faktorer samvirket i å fremme en tydelig målformulering. Etter den kalde krigen sto ikke lenger sikkerhetsbildet og kommersialiseringsmulighetene som motsetninger til hverandre, men samvirket med både havrettens føringer, interessegrupperinger i samfunnet og sentrale aktører i stats- og styringsverket i formuleringen av mål i den norske delelinjepolitikken. Endringen i det globale sikkerhetsbildet må altså ses på som den avgjørende faktoren for endringer i målformuleringene under delelinjeforhandlingene.

Virkemiddelbruken i delelinjeforhandlingene har vært preget av kontinuitet gjennom forhandlingsdiplomati, innrømmelser og stadig vektlegging av ønsket om samarbeid. Den store endringen i middel over tid er at flere faktorer spilte inn etter hvert. I løpet av de første forhandlingene var det kommersialiseringsmulighetene som påvirket norsk virkemiddelbruk i delelinjeforhandlingene. Etter Gråsoneavtalen kom havrettens føringer for delelinjedisputter

inn og samvirket med kommersialiseringsmulighetene i bruken av virkemidler, gjennom å ha gjort innrømmelser ved signeringen av denne avtalen. Etter havretten trådte i kraft samvirket disse to faktorene i virkemiddelbruken sammen med interessegrupperinger innen oljebransjen og sentrale aktører innen stats- og styringsverket etter at rapporten *Barents 2020* gav klare anbefalinger om et nært samarbeid mellom partene. At virkemiddelbruken har vært preget av kontinuitet skyldes først og fremst kommersialiseringsmulighetene og den gjensidige avhengigheten av disse.

Den utenrikspolitiske *atferden* i delelinjeforhandlingene har vært preget av brudd. I løpet av de første forhandlingene samvirket havrettens føringer om økonomiske soner, og kommersialiseringsmulighetene i atferden om å innlede samtaler med Sovjetunionen. Utenriksminister Frydenlund, i samspill med miljøgrupperingers interesser, fremmet forslaget om et moratorium. Ved en ikrafttredelse av Gråsoneavtalen hadde den norske atferden fortsatt blitt preget av havrettens føringer som samvirket med kommersialiseringsmulighetene gjennom å vise kompromissvilje og danne et utgangspunkt for videre forhandlinger. Etter Gråsoneavtalen kom det et tydelig brudd i den norske atferden der man lot Sovjetunionen fremme nye forslag i delelinjeforhandlingene. Dette var et valg gjort av sentrale aktører i stats- og styringsverket. Etter at havretten trådte i kraft samvirket fortsatt havrettens føringer og kommersialiseringsmulighetene i å påvirke norsk atferd. Men nå også sentrale aktører i stats- og styringsverket og interessegrupperinger innen oljesektoren gjennom vektleggingen av et godt, forpliktende samarbeid med Russland, og det uttalte økte fokuset på nordområdepolitikk. At atferden har vært preget av brudd gjennom delelinjeforhandlingene kan ha en sammenheng med at flere faktorer har påvirket atferden gjennom alle de tre periodene.

Under den kalde krigen var det viktig å ikke gjøre for store innrømmelser overfor Sovjetunionen på grunn av Norges posisjon som NATO-medlem. Det var også viktig fra sovjetisk side å ikke gjøre for store innrømmelser overfor Norge på grunn av den militært strategiske betydningen området hadde. Begge staters utenrikspolitiske handlingsrom var også begrenset på grunn av dette. Målformuleringen i den norske delelinjepolitikken var, som vi har sett i kapittel 3, nært knyttet opp til det globale sikkerhetsbildet. Etter den kalde krigens slutt ble området gradvis demilitarisert, noe som var med på å lette forhandlingene. Det globale sikkerhetsbildet ble også stadig mer gunstig etter som Russlands fokus på sikkerhetspolitikk ble satt mer i skyggen av de økonomiske aspektene. Dette økte handlingsrommet hos begge parter. Videre førte dette også til at målformuleringene i den norske delelinjepolitikken ble endret. Endring i det globale sikkerhetsbildet førte altså til et

brudd i norsk målformulering i delelinjepolitikken. Ved inngåelsen av delelinjeavtalen var det globale sikkerhetsbildet svært gunstig, noe som kan være med på å forklare hvorfor en endelig avtale kunne inngås. Det utenrikspolitiske handlingsrommet hadde økt, og de norske forhandlerne sto mer fritt til å fremme forslag ovenfor Russland. Målformuleringen i norsk delelinjepolitikk var altså gjennom alle de 40 årene med forhandlinger påvirket i stor grad av det globale sikkerhetsbildet. I lys av dette mener jeg at det globale sikkerhetsbildet (X_1 i H_1) var en *nødvendig* betingelse for målformuleringene i norsk delelinjepolitikk, gjennom hele perioden med forhandlinger.

Selv om Havrettskonvensjonen først ble ratifisert i 1994 var det hele tiden sentralt for de norske beslutningstakerne innen utenrikspolitikken å handle i tråd med de retningslinjene havretten som internasjonalt regime førte med seg. I og med at Norge ble svært begunstiget ved ratifisering av havretten var det gjennom delelinjeforhandlingene et mål å fremme de føringer denne gav. I løpet av de første forhandlingene var havretten en av flere faktorer som gav føringer for den norske atferden i delelinjeforhandlingene. I perioden fra Gråsoneavtalen til havrettens ikrafttredelse hadde havretten, i tillegg til å være en av faktorene for norsk atferd, også påvirket virkemiddelbruken. Etter Havrettskonvensjonen ble ratifisert ble denne svært sentral i norsk utenrikspolitikk. Dette gjenspeiles i at også målformuleringen, i tillegg til midler og atferd, ble påvirket av havretten under delelinjeforhandlingene i denne perioden. Dette gjenspeiles i tabell 3, der vi ser at havretten i stadig større grad påvirket norsk delelinjepolitikk. Havrettskonvensjonen som internasjonalt regime (X_2 i H_2) var dermed en *medvirkende* betingelse norsk delelinjepolitikk, og en stadig mer sentral faktor.

Det var de kommersielle potensialene i området som var bakgrunnen til at det fra norsk hold ble ytret et ønske om å inngå i forhandlinger om en endelig delelinje i Barentshavet. Særlig har interessen for petroleumsforekomstene i området vært sterke. Gjennom Gråsoneavtalen ble den gjensidige avhengigheten sterkere på grunn av viktigheten av at fisket i området ble regulert. Den gjensidige avhengigheten innen petroleumssektoren ble stadig mer tydelig i løpet av delelinjeforhandlingene. Særlig har den norske kompetansen innen petroleumsutvinning under havbunnen og de enorme ressursene på russisk side av delelinjen sørget for at et godt samarbeid har vært et sentralt mål for beslutningstakerne innen norsk utenrikspolitikk. Fokuset på ressursene i området har både vært sterkt underveis i forhandlingene og i tiden etter delelinjeavtalen ble underskrevet. Så sent som i mai i år ble det utdelt konsesjoner til å utvinne ressurser i det området som tidligere var omstridt (Møller & Krogh 2016). Dette har ført til en ny bølge av optimisme for kommersialiseringsmulighetene i området. I gjennom 40 år med delelinjeforhandlinger har både mål, middel og atferd vært

påvirket av områdets potensial for ressursutnyttning. I tabell 3 kommer dette til uttrykk gjennom at kommersialiseringsmulighetene har påvirket alle disse tre dimensjonene gjennom hele delelinjeforhandlingene. I lys av dette mener jeg at den gjensidige avhengigheten av kommersialiseringsmulighetene i området (X_3 i H_3) var en *nødvendig* betingelse for norsk delelinjepolitikk.

Miljøgrupperinger fikk gjennomslag for sitt ønske om et moratorium mot petroleumsleting og -utvinning i området. Dermed var den utenrikspolitiske atferden påvirket av interessegrupperinger i samfunnet i løpet av den første perioden. I tiden fra Gråsoneavtalens ratifisering og Havrettskonvensjonens ratifisering har jeg ikke funnet empiriske belegg for at interessegrupperinger har påvirket verket mål, middel eller atferd. En endring kom etter at havretten trådte i kraft. En opphevelse av moratoriet vitner derimot om at var det i større grad interessegrupperinger innen olje og fiske som fikk gjennomslag. Formuleringen av mål, midler og atferd var i den siste perioden påvirket av interessegrupperinger i samfunnet. Norsk leverandørindustri presset på for en snarlig løsning i delelinjespørsmålet og fiskeri- og energiekspertene var involverte i forhandlingene. Interessegrupper samvirket altså med de gode kommersialiseringsmulighetene i området. I lys av dette mener jeg at organiserte interesser i samfunnet (X_4 i H_4) var en *medvirkende* betingelse for norsk delelinjepolitikk, men må ses i sammenheng med den sterke samvirkningen med kommersialiseringsmulighetene (H_3) i området.

Delelinjespørsmålet har ikke bare vært et område for den strategiske ledelsen i utenriksdepartementet. Særlig under den kalde krigen var Forsvarsdepartementets interesser svært viktige. Med Jens Evensens rolle som sjefsforhandler og havrettsminister på 1970-tallet, er det også tydelig at delelinjespørsmålet favnet flere områder innen norsk politikk. På denne tiden var den norske delelinjepolitikken preget av en sterk uenighet mellom ulike grupperinger med ansvar for utenrikspolitiske beslutninger. Under den første perioden var altså atferden påvirket av sentrale beslutningstakere innen det norske stats- og styringsverket. I perioden etter Gråsoneavtalen kom på plass var fremdeles atferden påvirket av sentrale beslutningstakere i stats- og styringsverket. I perioden etter at havretten trådte i kraft, og særlig etter år 2000 ble nordområdene et tydelig satsningsområde i norsk utenrikspolitikk, noe som kom til uttrykk gjennom både formuleringen av mål, virkemiddelbruken og atferden. Sentrale beslutningstakere i det norske stats- og styringsverket (X_5 i H_5) mener jeg var en *medvirkende* betingelse for norsk delelinjepolitikk.

4.2.1 Oppsummering for driverne bak norsk delelinjepolitikk

Den norske delelinjepolitikken overfor Sovjetunionen/Russland har blitt kjennetegnet ved et stadig uttalt mål om å komme til en endelig løsning som begge parter ville tjene på.

Bakgrunnen for at det fra norsk hold ble ytret et ønske om å starte forhandlinger, var nødvendigheten av å regulere det svært rike fisket i området og kunne åpne for petroleumsleting i nye havområder. Det skulle vise seg å bli vanskelig å bli enige om en endelig delelinje, i og med at partene la ulike prinsipper til grunn for hvordan grensen skulle trekkes opp. Å komme til et kompromiss var også vanskelig på grunn av den militærstrategiske betydningen området hadde under den kalde krigen. Det globale sikkerhetsbildet gjorde det dermed vanskelig å få på plass en endelig avtale, på grunn av det begrensede utenrikspolitiske handlingsrommet som fantes.

Midlertidige avtaler viste seg derimot å være innenfor rekkevidde på tross av spenningene i det globale sikkerhetsbildet. Et moratorium mot petroleumsleting og -utvinning i området kom på plass tidlig i forhandlingene, og Gråsoneavtalen for fiskeregulering i området fulgte tett etter. Begge disse avtalene var ment å skulle bidra til å lette forhandlingene. Likevel var forhandlingene i en lang periode etterpå preget av stillstand. Derimot var det et sterkt fokus på utviklingen av Havrettskonvensjonen, og sjefsforhandler i delelinjeforhandlingene var også havrettsminister under utviklingen av denne.

Etter at Russland tok over som forhandlingspartner ble forhandlingene gradvis enklere. Det utenrikspolitiske handlingsrommet økte i takt med Russlands fokus på kommersialiseringsmuligheter. Det gunstige globale sikkerhetsbildet og den gjensidige avhengigheten av kommersialiseringsmulighetene samvirket nå i målformuleringen for norsk delelinjepolitikk. At begge parter ratifiserte havretten gav også klare føringer på rammene for forhandlingene. Særlig fra regjeringsskiftet i 2005 ble en endelig delelinje holdt fram som et sentralt mål. At det fra russisk side ble åpnet for nært samarbeid innen petroleumssektoren gjorde at interessegrupperinger innen olje- og fiskeindustrien også presset på for å få en endelig avtale. Et økt press på delelinjespørsmålet både fra utsiden og innsiden førte til en styrking av delelinjepolitikken, noe som igjen førte til at en endelig avtale var innen rekkevidde.

Den norske delelinjepolitikken ovenfor Sovjetunionen/Russland har altså vært preget av kommersialiseringsmulighetene i området. Dette har vært med på å påvirke både formuleringen av mål, bruken av virkemidler og den faktiske atferden gjennom alle de 40 årene med forhandlinger. Målformuleringen har også hele perioden vært påvirket av det

globale sikkerhetsbildet, som har gitt premissene for det utenrikspolitiske handlingsrommet. Havretten ble stadig mer sentral i norsk delelinjepolitikk, men det skulle altså ta tolv år fra den ble ferdigforhandlet til den trådte i kraft. Likevel var det hele tiden vesentlig å handle i tråd med denne. Atferden ble gjennom hele forhandlingsperioden påvirket av sentrale aktører innen det norske stats- og styringsverket. Disse gav også føringer for målformuleringen og virkemiddelbruken mot slutten av forhandlingene, da nordområdepolitikk og en endelig delelinje ble et sentralt fokusområde for regjeringen. Interessegrupperinger innen fiske- og petroleumsindustrien fikk også en sterkere påvirkning mot slutten av forhandlingene, og var med på å gi føringer for mål, middel og atferd i delelinjepolitikken gjennom at deres interesser var sammenfallende med de gode kommersialiseringsmulighetene i området.

Tabell 4: Hypotesenes forklaringskraft på norsk delelinjepolitikk oppsummert.

Forklaringshypotese	Påvirkning på mål	Påvirkning på middel	Påvirkning på atferd
H ₁ : Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var preget av det globale sikkerhetsbildet og endringer i dette.	<i>Nødvendig betingelse</i>	Ingen sammenheng påvist	Ingen sammenheng påvist
H ₂ : Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av internasjonale regimer for regulering av eiendomsforholdene på havet.	Medvirkende betingelse	Medvirkende betingelse	Medvirkende betingelse
H ₃ : Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av de gode kommersialiseringsmulighetene i det omstridte området.	<i>Nødvendig betingelse</i>	<i>Nødvendig betingelse</i>	<i>Nødvendig betingelse</i>
H ₄ : Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av organiserte interesser i samfunnet.	Medvirkende betingelse	Medvirkende betingelse	Medvirkende betingelse
H ₅ : Norsk delelinjepolitikk overfor Sovjetunionen/Russland var påvirket av sentrale beslutningstakere i det norske stats- og styringsverket.	Medvirkende betingelse	Medvirkende betingelse	Medvirkende betingelse

Tabellen presenterer mine svar på problemstillingen jeg satte meg fore å undersøke innledningsvis. Dette prosjektet er nå ved sin ende. La meg til slutt likevel presentere hovedtrekkene i den endelige delelinjeavtalen som ble et kompromiss mellom partene, der begge vek omtrent like mye fra sine opprinnelige krav.

4.3 Den endelige delelinjen i Barentshavet

"Overenskomst om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet" ble undertegnet i Murmansk 15. september i 2010 av de to landenes utenriksministre Jonas Gahr Støre og Sergej Lavrov. Avtalen trådte i kraft 7. juli 2011. Gråsoneavtalen opphørte samtidig som denne avtalen trådte i kraft. Gjennom denne avtaleinngåelsen ble det trukket en linje som

lå omtrent midt mellom sektorlinjen og midtlinjen. Denne avtalen må altså ses på som et kompromiss mellom Norge og Russland, og gjelder både for havet og havbunnen. Signeringen av en endelig delelinjeavtale kom overraskende både på befolkningen og eksperter i og med at begge parter hadde klart å holde overenskomsten hemmelig (Moe et.al. 2011: 145). Man kan si at Norge ikke fikk fullt ut gjennomslag for sin politikk ved denne avtalen, men man kan argumentere for at å få Russland til å møtes på halvveien uansett må bli betraktet som en god uttelling.

Inkludert i denne avtalen var også håndhevelse av olje-, gass-, og fiskerinæringen. Det spesielle med fiskerinæringen i området er at mye av den unge fisken befinner seg på russisk side, mens voksenfisk i større grad er på norsk side. Et samarbeid om fiskerinæringen er med andre ord helt nødvendig for å sikre en bærekraftig næring, ved at russiske trålere ikke fisker opp all ungfisken på russisk side, men får innpass på norsk side for å fiske utvokst fisk. Slik sikrer man at bestanden holder seg blant annet gjennom felles politikk på kvoter og maskevidde på garnene. I avtaleverket legges det også vekt på at partene skal anvende en føre-var-tilnærming ved bevaring, forvaltning og utnyttelse av den felles fiskebestanden. Norge og Russland samarbeider med andre ord tett om de rike fiskeressursene i området i en blandet fiskerikommisjon. Det er også en egen artikkel i delelinjeavtalen om en petroleumsforekomst viser seg å strekke seg over begge siden av delelinjen. Her må den ene part kunne dokumentere ovenfor den andre part at dette er tilfelle, og partene skal deretter drøfte utstrekningen av forekomsten og se på mulighetene av å utnytte denne som en enhet (Solstad 2012: 51). Det er også sentralt i avtaleverket at utvinning av grenseoverskridende petroleumsforekomster skal være preget av gjennomsiktighet og informasjonsflyt. Blant annet er begge parter pliktige i å gi inspektører adgang til installasjonene for å gjøre målinger i produksjon. Om det er uenighet gir også avtaleverket klare føringer på hvordan tvister skal løses.

Et hovedmål med å få i havn en endelig avtale var å styrke naboforholdet mellom Norge og Russland, noe som ville bidra til stabilitet og forutsigbarhet i nordområdene. Det at det ble vist en større vilje for å løse grensetvisten fra russisk side var avgjørende for at en endelig avtale kunne inngås. Ikrafttredelsen av denne avtalen ble sett på som en viktig milepæl i det norsk-russiske forholdet, og ble betraktet som et eksempel til etterfølgelse for andre internasjonale tvister om avgrensning. Partene viste hvordan man kan komme fram til en fredelig løsning i henhold til folkeretten. Da det ble klart at en avtale var klar, ble denne møtt med en stormende jubel blant politikere fra hele det partipolitiske spekteret i Norge. Den uklare grensen til Russland hadde hengt som en mørk skygge over norsk utenrikspolitikk i

flere tiår, og lettelsen på Stortinget var stor når avtalen ble offentliggjort. Selv om det var en tverrpolitisk enighet om at dette var en god avtale for Norge, var det også flere som var misfornøyde med avtalen. På grunn av at begge parter har ratifisert Havrettskonvensjonen fra 1982, der midtlinjeprinsippet er den rådende regelen for grensedragning, mener mange at Norge burde stått fastere på sine krav for å ha endt opp med et større område (Fosse 2010). At Gråsoneavtalen var en bedre avtale for Russland enn hva den var for Norge, ble også brukt som et argument for at de norske kravene om midtlinjeprinsipp burde ha vært urokkelige.

Fra russisk side var mottakelsen mer blandet, og det var et knapt flertall i Statsdumaen som stemte for denne avtalen. I ettertid har daværende statsminister Dmitrij Medvedev fått kraftig kritikk for å ha gitt bort store oljerikdommer til Norge (Hønneland 2013). Det er også sterk misnøye i fiskerikretsene i Murmansk, der man frykter at russiske fiskere med tiden vil bli presset vekk fra områder de nå har tillatelse til å fiske på. Det var også et knapt flertall i Statsdumaen for å ratifisere avtalen, og det var bare presidentens parti "Forente Russland" som stemte for ratifisering av delelinjeavtalen.

5 Avslutning

I dette avsluttende kapittelet vil jeg rekapitulere studiens problemstilling, forskningsdesign og hovedfunn. Helt til slutt vil jeg kommentere på noen av studiens begrensninger, presentere noen forslag til videre forskning på området, og gjøre meg noen personlige betraktninger om dagens situasjon.

Den sentrale målsetningen i norsk utenrikspolitikk er, og har alltid vært, å ivareta norske interesser. Utenrikspolitikken som føres vil systematisk fremme det norske samfunnets velferd, sikkerhet og grunnleggende politiske verdier. I denne studien har jeg benyttet meg av utenrikspolitisk analyse (UPA) for å undersøke hvilke mål, midler og atferd som har blitt fremmet i delelinjeforhandlingene med Sovjetunionen/Russland for å ivareta norske interesser i Barentshavet.

I kapittel 1 stilte jeg et tredelt spørsmål: *Hva kjennetegner norsk delelinjepolitikk i Barentshavet? Er politikken preget av kontinuitet eller brudd? Hvilke eksterne og interne forhold, interesser og aktører øvde over tid innflytelse på den norske formuleringen av mål, midler og atferd i delelinjepolitikken overfor Sovjetunionen/Russland?* I arbeidet med å svare på denne problemstillingen ble et rikt empirisk kildemateriale benyttet. Jeg har støttet meg både på primære og sekundære kilder, samt et rikt teoretisk grunnlag i behandlingen av det empiriske materialet. I løpet av den empiriske kartleggingen og analysen kom jeg frem til at den norske delelinjepolitikken har blitt kjennetegnet av ulike faktorer i løpet av de 40 årene med forhandlinger. En kompromissløsning har gjennom hele tidsrommet blitt fremholdt som en løsning fra norsk side, noe blant annet Gråsoeavtalen viser. Både kontinuitet og brudd preget den norske delelinjepolitikken. Det var kontinuitet gjennom de virkemidlene som ble benyttet overfor Sovjetunionen/Russland. Atferden var derimot i større grad preget av brudd, først og fremst gjennom skifte i taktikk overfor forhandlingspartneren. Målformuleringen hadde elementer av både kontinuitet og brudd.

I kapittel 2 ga jeg en teoretisk oversikt over sentrale begrep innen UPA. Jeg presenterte deretter fem teorier med utgangspunkt i de tre nivåene for UPA, nemlig trekk ved statseksterne omgivelser, trekk ved samfunnet og trekk ved stats- og styringsverket. Ut i fra disse teorigrunnlagene presenterte jeg fem forklaringshypoteser på norsk delelinjepolitikk.

I kapittel 3 gjorde jeg en empirisk kartlegging og analyse av både den avhengige og de uavhengige variablene. Her fant jeg empirisk belegg for å beholde disse hypotesene i den sammenfattende analysen.

I kapittel 4 gjorde jeg en sammenfattende analyse der hypotesenes relative forklaringskraft ble testet. Dette førte til at disse fikk merkelappene nødvendige og medvirkende årsaker til formuleringen av mål, middel og atferd norsk delelinjepolitikk. Jeg presenterte også det endelige avtaleverket her.

Hvilke innsikter kan så denne studien bidra med? For det første var formuleringene av mål, middel og atferd gjenstand for påvirkning av en rekke eksterne og interne faktorer i løpet av de 40 årene med forhandlinger. Styrken på disse varierte underveis, men den sterke samvirkningen av disse faktorene mot slutten av forhandlingene kan være med på å forklare hvorfor en endelig avtale var mulig. Den norske delelinjepolitikken var en forutsetning for at delelinjeavtalen mellom Norge og Russland ble inngått i 2010. Men en fullverdig forklaring av avtalen er avhengig av at både Norge og Russland sin politikk og utenrikspolitiske handlingsrom blir analysert. Så langt strekker ikke mitt prosjekt.

5.1 Studiens begrensninger og forslag til videre forskning

Studiens viktigste begrensning er allerede påtalt i forrige avsnitt - den setter seg ikke fore å forklare inngåelsen av selve delelinjeavtalen som vil kreve en symmetrisk analyse av begge parter. Denne studien har heller ingen generaliserende ambisjoner, men er kun ment å gi en dypere innsikt i et enkelt utenrikspolitisk case. Utenriksdepartementets dokumenter fra forhandlingene er klassifiserte, noe som gjør kildesituasjonen langt fra ideell. Dette er slettes ikke uvanlig i denne typen utenrikspolitiske casestudier, og jeg har forsøkt å bøte for dette ved å benytte meg av et rikt kildemateriale og henvist til sekundære kilder. Selve forhandlingene har heller ikke vært det sentrale i denne studien, og jeg har i større grad konsentrert meg om de uttalte formuleringene av mål, middel og atferd gjennom delelinjeforhandlingene.

Denne studien kan ses på som et svar til tidligere studier som enten har gitt en forklaring på hvorfor en delelinje ikke har latt seg gjøre, eller funnet forklaringen til delelinjeavtalen på russisk side. I og med at delelinjeavtalen ble klar for seks år siden, og ratifisert for fem år siden, hadde det vært interessant å se nærmere på norsk/russisk samarbeid i nordområdene etter avtalen trådte i kraft. Særlig knyttet opp til det samarbeidet som har vært vektlagt innen petroleumssektoren i Barentshavet. I tillegg har de bilaterale forholdet og russlands relasjoner til vesten generelt hatt en tilbakegang etter 2010. Dermed er tidspunktet for avtaleinngåelsen interessant i et internasjonal politikk perspektiv.

5.2 Epilog - personlige betraktninger

Tett opp mot delelinjeavtalen var det mange som var skeptiske til den norske delelinjepolitikken. Så sent som 2009 var det røster som mente at domstolen i Haag var eneste mulighet til å nå en delelinjeavtale (Dragnes 2009). Man mente at forhandlingene hadde blitt dratt ut lenge nok, og at en avtale ikke ville være mulig. Bak dette ønsket lå det et motiv for å gi det norske næringslivet endelige holdepunkt om hvilke områder som var norske. Dette vitner om den overraskende vendingen som kom når det kunne meldes at en avtale var nært forestående. Også i april 2010 fastslo eksperter på det norsk-russiske forholdet at en avtale ikke ville bli undertegnet med det første (Tjønn 2010).

Russland var inne i en stabil periode i perioden rundt avtaleinngåelsen, men har i ettertid blant annet kommet på kant med NATO. Russlands statsminister Dimitrij Medvedev hevdet tidligere i år at Vesten og Russland nå er inn i en ny kald krig (Reisjå 2016). Det bilaterale forholdet mellom Norge og Russland kan altså sies å ha hatt en tilbakegang etter at delelinjeavtalen ble underskrevet. Særlig har Russlands framferd i Ukraina og en ny spenning mellom Russland og NATO bidratt til dette. I senere tid har også flyktningstrømmen fra Russland til Norge over Storskog skapt uro mellom partene. Fra norsk hold har det vært spekulert i at den store strømmen av syriske flyktninger fra Russland har vært styrt av Kreml. Det norske forsvaret har også ønsket å bygge opp hæren i Finnmark i forbindelse med Russlands fremferd blant annet på Krim-halvøya.

På tross av at det bilaterale forholdet har hatt en tilbakegang siden delelinjeavtalen ble underskrevet, har en endelig avtale åpnet for mer samarbeid i området, særlig med tanke på petroleumssektoren. Statoil har vært mye involvert i det gigantiske gassfeltet Sjtokman på russisk side av delelinjen, men utbyggingen av dette feltet har dratt ut i tid. Samarbeidet i nord om forsvarlig forvaltning av fiskeressursene, atomsikkerhet og miljøvern står i gjengjeld forststatt sterkt.

Russland opptrer mer uforutsigbart på den internasjonale arenaen i 2016 enn hva de gjorde i tiden rundt intensivering av delelinjeforhandlingene. Innenrikspolitisk innstramming, en forverret økonomisk situasjon og en mer offensiv russisk utenrikspolitikk er grunnen til dette (Etterretningstjenesten 2016: 8). I ettertid av inngåelsen av delelinjeavtalen har Russland ved flere anledninger havnet på kant med NATO, og i større utstrekning begått utenrikspolitiske handlinger som ikke har falt i god jord internasjonalt. I årene etter den endelige delelinjeavtalen trådte i kraft har forholdet mellom Russland og vesten (inkludert Norge) forverret seg. Det er dermed vanskelig å se for seg at partene ville ha kommet fram til

en like god avtale om delelinjespørsmålet fortsatt hadde vært aktuelt. Tidspunktet på avtaleinngåelsen kunne knapt ha vært bedre og den russiske utviklingen må ses på som hovedgrunnen til dette. Å se for seg inngåelse av en delelinjeavtale landene mellom i dag er en kontrafaktisk øvelse. Likevel står Russland frem som en mer utfordrende forhandlingspartner i 2016 enn hva som var tilfellet i 2010.

Litteratur

Allison, G. (1969): "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis". *American Political Science Review*, 63(3): 689-718.

Allison, G. & Zelikow, P. (1999): *Essence of decision - Explaining the Cuban missile crisis*. New York: Longman.

Breitmeier, H., Young, O.R., & Zürn, M. (2006): *Analyzing International Environmental Regimes: From Case Study to Data Base*. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.

Dokken, K. & Claes, D.H. (2007): "Regionalisme og integrasjon mellom stater". I: J. Hovi og R. S. Malnes (red.), *Anarki, makt og normer - Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag.

Dragnes, K. (2009.03.02): "Delelinjen til Haag!". *Aftenposten*. Hentet 07.03.2016, fra: <http://www.aftenposten.no/meninger/kommentatorer/dragnes/Delelinjen-til-Haag-6609063.html>.

Dunne, T. & Schmidt, B.C. (2008): "Realism". I J. Baylis, S. Smith & P. Owens (red.), *The globalization of world politics - An introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press.

Etterretningstjenesten (2013): *Fokus 2013 - Etterretningstjenestens vurdering*. Hentet 16.03.2016, fra: https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/FOKUS-2013.pdf.

Etterretningstjenesten (2016) *Fokus 2016 - Etterretningstjenestens vurdering av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. Hentet 16.03.2016, fra: https://forsvaret.no/fakta_/ForsvaretDocuments/Fokus%202016.pdf.

Fermann, Gunnar (2013): "Utenrikspolitisk praksis. Handlingsrom, interesser, virkemidler." I Fermann, Gunnar (red.) *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Fermann, Gunnar (2013): "Utenrikspolitisk analyse. Begreper, perspektiver, anvendelser." I Fermann, Gunnar (red.) *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Fosse, A. (2010.27.04): Norge har mislyktes fullstendig med delelinjeavtalen. *Verdens Gang*. Hentet 02.02.2016, fra: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/russland/norge-har-mislyktes-fullstendig-med-delelinjeavtalen/a/10004511/>.

FN-sambandet. *Havrettskonvensjonen*. Hentet 10.02.2016, fra: <http://www.fn.no/FN-informasjon/Avtaler/Miljoe-og-klima/Havrettskonvensjonen>.

Frost-Nielsen, P.M. (2009): *Rules of engagement - En utenrikspolitisk case-analyse av den politiske kontrollen av norske kampfly i Operation Enduring Freedom, Afghanistan 2002-2003*. (Mastergradsavhandling, NTNU). Trondheim: Frost-Nielsen.

George, A.L. & Bennett, A. (2005): *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. London: MIT Press.

Globalis.no. *Havrettskonvensjonen*. Hentet 11.05.2016, fra: <http://www.globalis.no/Avtaler/Havrettskonvensjonen>.

- Gustavsen, J. (2006.1702): "Mysteriet Jens Evensen". *BT.no*. Hentet 10.05.2016, fra: <http://www.bt.no/meninger/kronikk/Mysteriet-Jens-Evensen-1794700.html>.
- Hansen, S.T. (2013): "Barentssamarbeidet i norsk utenrikspolitikk. Kriseforebygging i nord." I Fermann, Gunnar (red.) *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Holsbø, I. (2011): *Hvordan var det mulig å komme frem til en endelig løsning på delelinjespørsmålet mellom Norge og Russland i Barentshavet i 2010, og ikke i 1978? - Nitid studie av tingenes tilstand*. (Mastergradsavhandling, Universitetet i Tromsø). Tromsø: Holsbø.
- Hønneland, G. (2013.24.03): "Ta Barentshavet tilbake, Putin!". *Nordlys*. Hentet 02.02.2016, fra: <http://www.nordlys.no/kronikk/ta-barentshavet-tilbake-putin/s/1-79-6570946>.
- Hønneland, G. (2009.22.03): "Nordområdepolitikk". *NUPI*. Hentet 08.03.2016, fra: <http://www.nupi.no/Publikasjoner/Innsikt-og-kommentar/Hvor-hender-det/HHD-2009/Nordomraadepolitikk>.
- Johnsen, A. (2006): *Barents 2020 - Et virkemiddel for en framtidrettet nordområdepolitikk*. Oslo: Johnsen.
- Kalnes, Ø., Austvik, O.G. & Røhr, H.S. (2010): *Internasjonale relasjoner - En akkurat passe lang introduksjon*. Oslo: Cappelen akademisk forlag.
- Kartverket (2015.23.12): *Maritime grenser*. Hentet 04.05.2016, fra: http://www.kartverket.no/Kunnskap/Norges-grenser/Maritime_grenser/.
- Keohane R.O & Nye, J.S. (2001): *Power and Interdependence*. 3rd.ed. New York: Longman.
- Knutsen, T.L. (2013): "Diskusjonene om norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. Et faghistorisk riss." I: Fermann (red.), *Utenrikspolitikk og norsk krisehåndtering*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Krasner, S. D. (1983): *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kvalvik, I (2005.23.11): "Delelinja i Barentshavet - haster det?". *Nordlys*. Hentet 09.02.2016, fra: <http://www.nordlys.no/kronikk/delelinja-i-barentshavet-haster-det/s/1-79-1839507>.
- Little, R. (2008): "International regimes". I J. Baylis, S. Smith & P. Owens (red.), *The globalization of world politics - An introduction to international relations*. Oxford: Oxford University Press.
- Lodgaard, S. (2005.21.08): "Ny norsk politikk i nord". *Norsk Utenrikspolitisk Institutt*. Hentet 27.04.2016, fra: <http://www.nupi.no/Skole/HHD-Artikler/20082/Ny-norsk-politikk-i-nord>.
- Lurås, H. (2015): *Hva truer Norge nå? - Sikkerhetspolitiske selvbedrag etter den kalde krigen*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Lønnå, E. (2005.01.09): "Folk vil ha olje i nord". *Klassekampen*. Hentet 23.04.2016, fra: <http://www.klassekampen.no/8023/article/item/null/folk-vil-ha-olje-i-nord>.
- Mietinen, M. (2016.26.01): "- Nordområdene må forme Norges forsvar". *Finnmark fylkeskommune*. Hentet 04.05.2016, fra: <http://www.ffk.no/nyheter/nordomradene-ma-forme-norges-forsvar.540400.aspx>.

- Moe, A., Fjertoft, D. & Øverland, I. (2011): *Space and timing: Why was the Barents Sea delimitation dispute resolved in 2010?* Polar Geography. 34:3, 145-162.
- Moravcsik, A. (1997): "Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics". *International Organization*, 51(4): 513-553.
- Morgenthau, H.J. (1993): *Politics Among Nations - The struggle for Power and Peace*. New York: McGraw-Hill, Inc.
- Moses, J. & Knutsen, T. (2012): *Ways of Knowing - Competing Methodologies in Social and Political Research*. New York: Palgrave Macmillan.
- Møller, S.S. & Krogh, A. (2016.18.05): "Åpner opp for boring øst i Barentshavet." *NRK.no*. Hentet 18.05.2016, fra: <http://www.nrk.no/finnmark/apner-opp-for-boring-ost-i-barentshavet-1.12951237>.
- Nilsen, T. (2010): "Norsk-russisk samarbeidssuksess - Barentsregionen og nordområdesatsningen". I E. Angell, S. Eikeland & P.Selle (red.), *Nordområdepolitikken sett fra nord*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Nordby, T. (2004): *I Politikens Sentrum - Variasjoner i Stortingets Makt 1814-2004*. Oslo: Universitetsforlaget.
- NOU 2003:32 (2003): *Mot Nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene*. Oslo: Departementenes servicesenter, informasjonsforvaltning.
- Nye, Joseph S. (2004): *Soft Power - The Means to Success in World Politics*. New York: Public Affairs.
- Oljedirektoratet. (2015): *Sokkelåret 2014 - Investerings- og kostnadsprognoser*. Hentet 01.03.2016, fra: <http://www.npd.no/nyheter/nyheter/2015/sokkelaret-2014/investerings--og-kostnadsprognoser/>.
- Reisjå, M. (2016.13.02): "Russlands statsminister: - Vi er i en ny kald krig". *NRK*. Hentet 10.03.2016, fra: http://www.nrk.no/urix/russlands-statsminister_-_vi-er-i-en-ny-kald-krig-1.12802065.
- Riste, O. (2005): *Norway`s Foreign Relations - A History*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Solstad, S. C. (2012): *Spillet om delelinja - En tonivåanalyse om forhandlingene om grense i Barentshavet og Polhavet*. (Mastergradsavhandling, Universitetet i Tromsø). Tromsø: Solstad.
- St. meld. nr. 15 (2008-2009). (2009): *Interesser, ansvar og muligheter - Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- Stokke, O. S. (2007): "Internasjonale regimer". I: J. Hovi og R. S. Malnes (red.), *Anarki, makt og normer - Innføring i internasjonal politikk*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Strange, S. (1982): "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis". *International Organization*, 36(2), 479-496.
- Støre, J.G. (2009.04.09): "En aktiv utenrikspolitikk". *Regjeringen.no*. Hentet 09.05.2016, fra: https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/int_politikk_artikkel/id575472/.
- Tamnes, R. (1997): *Oljealder: 1965-1995*. Oslo: Universitetsforlaget.

Tjønn, H. (2010.25.04): "Delelinjeavtale: Nært men likevel så fjernt". *Aftenposten*. Hentet 07.03.2016, fra: <http://www.aftenposten.no/nyheter/uriks/Delelinjeavtale-Nart-men-likevel-sa-fjernt-5325681.html>.

Ulleland, P. (2008): *Den undersjøiske fjellhulle - Konsolideringen av den norske kontinentalsockel 1982-2007*. (Mastergradsavhandling, Universitetet i Tromsø). Tromsø: Ulleland.

Utenriksdepartementet (2013.27.04). "Norges bilaterale forhold til Russland". *Regjeringen.no*. Hentet 01.02.2016, fra: <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/sikkerhetspolitikk/sletting/russland/id451591/>.

Waltz, K. N. (1979): *Theory of international politics*. Berkeley: McGraw-Hill.

Yin, R.K. (2003): *Case Study Research - Design and Methods (3rd ed)*. London: Sage Publications, Inc.

Ytreberg, R. (2014.07.01): "Norsk fisk verdt 69 milliarder". *Dagens Næringsliv*. Hentet 25.04.2016, fra: <http://www.dn.no/nyheter/2015/01/07/1243/Fisk/norsk-fisk-verdt-69-milliarder>.

Østreng, W (1984): "Sovjet-Norwegian Relations in the Arctic". *International Journal*. Vol. 39(4).

Østreng, W., & Prydz, Y. (2007): *Delelinjen i Barentshavet: Planlagt samarbeid versus uforutsett konflikt? Perspektiv 04/07*. Oslo: Stortingets utredningsseksjon.

Åtland, K. (2003): "Russisk nordområdepolitikk etter den kalde krigen: Forholdet mellom næringsinteresser og militærstrategiske interesser". *Forsvarets Forskningsinstitutt*. Hentet 11.05.2016, fra: <https://www.ffi.no/no/Rapporter/03-00713.pdf>.

Åtland, K., Bukkvoll, T., Jeppesen, M. & Johansen, I. (2005): *Hvor går Russland? - Fem scenarier om Russland og norsk sikkerhet i 2030*. Oslo: Abstrakt Forlag.

Figurer

Figur 1: NRK hentet 15.01.2016 fra: <http://www.nrk.no/norge/tror-pa-store-forekomster-1.7100139>.

Figur 2: Atlanterhavskomiteen hentet 25.02.2016 fra: <http://www.atlanterhavskomiteen.no/files/atlanterhavskomiteen.no/sikkerhetspolitikk.no/kart/hav/2.htm>.