

Samarbeidet med Russland – erfaringer og utgangspunkt

Geir Hønneland

Erfaringene fra 30 år med felles norsk-russisk fiskeriforvaltning i Barentshavet er i hovedsak gode. Kombinasjonen av lav miljøbevissthet og svak koordinering mellom ulike sektorer i Russland gir imidlertid særlige utfordringer for utviklingen av en mer helhetlig norsk-russisk havforvaltning i området.

Norge har med forvaltningsplanen introdusert økosystembasert forvaltning på tvers av sektorer i Barentshavet og ønsker høye miljøstandarder. Det norske dilemmaet er imidlertid åpenbart: Norge forvalter bare halvparten av havområdet. Vi er avhengige av å samarbeide godt med Russland dersom vi skal oppnå våre mål. Utenriksminister Jonas Gahr Støre sa derfor i sin tale i Tromsø i november 2005 at det er en visjon at vi kan ende opp med en forvaltningsplan for hele Barentshavet som Norge og Russland er enige om.

Norge og Russland samarbeider på flere områder som kan danne utgangspunkt for et mer omfattende samarbeid om havforvaltning, herunder på miljøsektoren. Det mest omfattende over tid har man hatt innenfor fiskeriforvaltning. På midten av 1970-tallet ble man på FNs tredje

havrettskonferanse enige om at kyststater kunne opprette såkalte økonomiske soner på 200 nautiske mil, hvor de skulle ha en eksklusiv rett (og plikt) til å forvalte havets ressurser.



Fiskebestander som gikk fram og tilbake mellom ulike lands økonomiske soner, skulle forvaltes av de aktuelle kyststatene i fellesskap. (Se Hoels artikkel om folkerett.) Ifølge havretten har altså Norge og Russland et felles ansvar for å forvalte de viktigste fiskebestandene i Barentshavet, og allerede i 1976 ble Den blandede norsk-sovjetiske/russiske fiskerikommisjonen opprettet. Nedenfor skal vi se på noen hovederfaringer fra fiskerisamarbeidet for deretter å vurdere mulighetene for et utvidet norsk-russisk samarbeid om havforvaltning mer generelt. I denne sammenheng vil vi komme inn på rådende miljøoppfatninger i det russiske samfunnet og særtrekk ved det russiske

– Det er en visjon at Norge og Russland ender opp med en felles forvaltningsplan for Barentshavet. Jonas G. Støre taler på Universitetet i Tromsø, november 2005.

byråkratiet som man helst bør kjenne til.

Erfaringer fra fiskeri

Den viktigste institusjonen i forvaltningen av fiskeriene i Barentshavet er Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen. Etter at Norge og Sovjetunionen hadde

underskrevet en avtale om samarbeid på fiskerisektoren i 1975, fant det første møtet i den blandede kommisjonen sted i januar 1976. Grunnpilaren i kommisjonens arbeid er enigheten mellom de to partene om at torsk, hyse og lodde er felles norsk-russiske bestander, samt at de to førstnevnte fordeles 50–50 og sistnevnte 60–40 i norsk favør. På kommisjonsmøtene

driver partene således ikke noen egentlig forhandling om hvem som skal ha hva. Når man er enig om totalkvoten – som kommisjonen fastsetter på bakgrunn av anbefalinger fra Det internasjonale havforskningsråd, ICES – følger det av de faste fordelingsnøklerne hvor mye som går til hver av partene. I tillegg til disse tre bestandene har det siden 2003 vært vanlig å også omtale kongekrabben i Barentshavet som en fellesressurs. Praksis er imidlertid noe annerledes her enn for fiskebestandene idet partene fastsetter hver sin kvote uten å gå veien om felles totalkvote og fastsatt fordelingsnøkkel.

I en global sammenheng kan vi trygt slå fast et det norsk-russiske samarbeidet i Barentshavet er et eksempel på vellykket internasjonal fiskeriforvaltning. Det har riktignok vært betydelige svingninger i torskbestanden – som er den kommersielt viktigste i Barentshavet – men man har aldri vært i nærheten av noe bestandskollaps. Av havforskerne betraktes den som den best forvaltede torskestammen i verdenssammenheng. Samarbeidsklimaet mellom de to partene har også gjennomgående vært godt, selv om også de har hatt sine opp- og nedturer. Fram til Gorbatsjovs

Barentsrådet 2003–2005 representerer samarbeidet på regjeringnivå og har medlemmer fra seks land – og Europa-kommisjonen. I tillegg er ni land observatører. Barentsrådet møtes nå annethvert år på utenriksministernivå.
Foto:



perestrojka mot slutten av 1980-tallet ble det først og fremst oppfattet som oppsiktsvekkende at et NATO-land og Warszawa-paktens ledende stat kunne samarbeide relativt knirkefritt i et sikkerhetspolitisk høyspenningsområde som Barentshavet. Uenighet mellom partene var stort sett begrenset til noe ulike syn på hvor liten maskevidde som skulle tillates, og hvordan man kvotemessig skulle forholde seg til det norske kystfisket. Avslutningen av den kalde krigen ble da også etterfulgt av «sju gode år» med hensyn til både bestandssituasjon og samarbeidsklima. Utover 1990-tallet ble det etablerte samarbeidet utvidet til også å omfatte kontroll. Russiske fiskere hadde begynt å levere fangstene sine i norske havner, og de to lands kontrollmyndigheter fulgte opp med å starte utveksling av fangstdata og inspektører. Utover tiåret fulgte harmonisering av det tekniske regelverket (som ensartede omregningsfaktorer for fiskeprodukter samt prosedyrer for stenging og gjenåpning av fiskefelt) og felles innføring av nye reguleringstiltak (som skillerist i torskfisket).

Men etter sju gode år følger ofte noe annet. De tøffeste tak i det norsk-russiske fiskerisamarbeidet så langt fant sted rundt årtusenskiftet. Da torsk kvoten for 2000 skulle fastsettes, var havforskernes primære anbefaling en reduksjon fra rundt 500 000 til 110

000 tonn. Fra norsk side var man rede til å kutte, om enn ikke så langt som forskerne hadde foreslått. Russerne strittet imidlertid imot, og man endte – etter flere dagers brudd i forhandlingene – opp med en kvote på 390 000 tonn, altså nesten fire ganger over det vitenskapelige rådet. Fra russisk side så man gjennomgående det norske ønsket om å redusere kvoten som et forsøk på å knuse et Russland som allerede lå nede. Norge brukte sine vestlige allierte i ICES til å få havforskningsrådet til å anbefale lave kvoter fordi dette var i norsk økonomisk interesse, var omkvedet på russisk side. Dette forklarte man ved at Norge hadde startet oppdrett av torsk og ønsket å redusere tilgangen av villtorsk til verdensmarkedet for å motvirke reduserte priser. Dessuten er det alltid i én stats interesse å ødelegge for en annen, var det mange som hevdet. Synet på forholdet mellom stater som et

nullsumspill står sterkt i russisk tenkning; hos oss er det mindre vanlig å se det slik at én stats tap alltid er i andre staters interesse – til tross for at de ikke selv tjener noe direkte på det inntrufne. Arrestasjonen av det russiske fartøyet Tsjernigov i svalbardsonen i april 2001 – Norge hadde inntil da drevet såkalt «lempelig håndhevelse» i de omstridte havområdene rundt Svalbard – bidro sterkt til den russiske oppfatningen om at Norge egentlig ønsket å ødelegge for Russland i Barentshavet.

Siden 2002–2003 har både bestandssituasjonen for torsk og samarbeidsklimaet mellom de to statene igjen bedret seg. Gytebestanden ble tredoblet fra 2000 til 2003, og de to partene ble i 2002 enige om en handlingsregel som skal sikre både biologisk stabilitet og samfunnsøkonomisk forutsigbarhet i



torskeforvaltningen. Noe forenklet er hovedelementene i strategien at gjennomsnittlig fiskedødelighet over en treårsperiode skal holdes under den etablerte føre-var grensen, og at totalkvoten ikke skal endres med mer enn 10 % fra år til år. Et nytt problem har imidlertid dukket opp i form av et betydelig russisk overfiske. Norske myndigheter mener å kunne påvise at overfisket av torsk de siste årene har ligget på rundt 50 % av den russiske totalkvoten. Partene arbeider med strategier for å få bukt med overfisket, men det synes klart at den russiske part ikke har kontrollmessig evne – noen vil også si vilje – til å løse problemet i overskuelig framtid. Arrestasjonen av Elektron i svalbardsonen i november 2005, som riktignok ikke ble gjennomført ettersom fartøyet «stakk av» med inspektørene om bord, var et midlertidig tilbakeslag i det norsk-russiske fiskerisamarbeidet. Men

offisielle russiske reaksjoner var denne gang langt mildere enn etter Tsjernigov-affæren fire og et halvt år tidligere.

Utgangspunkt for utvidet samarbeid

I en vurdering av potensialet for et mer tverrsektorielt forvaltningssamarbeid mellom Norge og Russland i Barentshavet er det fra norsk side viktig å særlig ta to forhold i betraktning: i) russisk «miljøtenkning» og ii) organiseringen av det russiske byråkratiet. Det første er riktignok en noe uhandgripelig størrelse, og sistnevnte skifter på sin side gjennom stadige reorganiseringer av Russlands statsadministrasjon. Noen utgangspunkter kan likevel tas i forhold til både miljøtenkning og byråkratisk organisering.

samfunnstenkning enn tilfellet er i Norge. Der «bærekraftig utvikling» og «føre-var prinsippet» er fyndord i norsk miljø- og ressursforvaltning, er de – i beste fall – i periferien av det russiske politiske landskap. Begrepet «bærekraftig utvikling» finner man for eksempel langt færre spor av i russisk miljøforvaltning, som ligger under landets Naturressursministerium, enn i Norge. Derimot er det ansvaret til Økonomi- og handelsministeriet å gjennomføre Russlands internasjonale forpliktelser om å følge opp bærekraftighetsprinsippet; det blir her lett begrepets økonomiske side som framheves.

På det praktiske plan preges russisk politikk mer av en «utviklingsdiskurs» enn av vernehensyn. Økonomisk utvikling settes i høysetet i enda større grad enn tilfellet er hos oss – ikke bare i praktisk politikk, men også i den politiske retorikken. Det er i mindre grad «nødvendig» å vise til at miljøhensyn er ivaretatt når man argumenterer for industriell eller ressursmessig utbygging. Dette betyr ikke at vernehensyn er fraværende i russisk politikk, men at «utvikling» og «vern» i større grad betraktes som atskilte kategorier enn vi har blitt vant til de siste årene. Selv i sovjettiden, som generelt har et særdeles frynsete miljørykte, ble enorme landområder underlagt strenge vernetiltak. Poenget er nettopp at store områder ble vernet samtidig som mer begrensede soner ble satt av til «produksjonsformål», hvor industribedrifter fikk forurensning relativt uhemmet. Av folk flest ble slike



Det er ikke særlig omstridt å hevde at miljøhensyn står svakere i russisk politikk og

Sikker energi som bare hysteriske nordmenn er bekymret for? Fra Kola kjernekraftverk. Foto: Statens Strålevern

forensningssoner antakelig sett på som noe i nærheten av uunngåelige sider ved det moderne industrisamfunn. Jeg slutter aldri å forundres over hvor mange russere som ikke «ser» skogsdøden rundt Nikel og Montsjegorsk på Kolahalvøya, som for oss nordmenn fortøner seg nærmest som «helvetes forgård». På sin side har russere flest en tendens til å oppfatte den norske bekymringen om forensning og atomsikkerhet på Kolahalvøya som i overkant «hysterisk». Tilliten ligger ofte hos «ekspertene» snarere enn hos de relativt spredte miljøvernorganisasjonene som finnes i landet (eller «alarmistene», som en russisk miljøforsker jeg nylig intervjuet konsekvent omtalte dem som).

I forlengelsen av dette må vi også huske at miljømyndighetene i Russland siden midten av 1990-tallet har mistet mesteparten av den innflytelsen de hadde oppnådd under perestrojka'en. Miljøvernministeriet ble i 1996 nedgradert til en såkalt statskomité (som i praksis var et selvstendig administrasjonsorgan uten representasjon i regjeringen) og i 2000 lagt ned. Restene ble innordnet under Naturressursministeriet. Som kritikere påpekte, var det i høy grad snakk om bukken som er satt til å passe havresekken. Miljøforvaltningen ble også drastisk redusert i omfang (personell og finansiering). En ny omfattende reorganisering ble igangsatt

Nødvendig produksjonssone eller helvetes forgård? Død skog nær Monchegorsk, Russland.

våren 2004 og er per høsten 2005 ennå ikke brakt til ende. Men noe uavhengig utøvende miljøvernorgan har ikke sett dagens lys igjen.

Til sist er det på sin plass å nevne at Russland tradisjonelt har hatt usedvanlig tette skott mellom ulike forvaltningsenheter, eller «komplekser» som man gjerne kalte dem i sovjettiden. Det enkelte kompleks hadde ikke bare sine egne forvaltningsenheter, men også egne skoler, universiteter, butikker, kulturinstitusjoner og sykehus. En person fikk som regel sin utdanning innenfor ett kompleks og fortsatte i dette gjennom hele yrkeskarrieren. Aller sterkest var atskillelsen naturlig nok mellom forsvaret og det sivile samfunn; mange sovjetiske offiserer levde hele liv uten annet enn vage forestillinger om den sivile befolkningens tilværelse.

Utenlandske, herunder norske, samarbeidstiltak overfor Russland etter Sovjetunionens sammenbrudd har til dels hatt som mål nettopp å bidra til å bygge ned barrierene mellom ulike russiske forvaltningssektorer. En hovedsatsning overfor Nordvest-Russland fra nordisk side har for eksempel siden årtusenskiftet vært kampen mot smittsomme sykdommer som tuberkulose, som særlig har blomstret opp igjen i russiske fengsler. Her har et hovedproblem vært at fengslenes tuberkulosestjenester ikke var koordinert med det sivile helsevesenet. (Problemet stoppet forresten ikke der; alt fra jernbanen til elvetransportkomplekset hadde sine egne autonome tuberkulosestjenester!) Når en tuberkuløs fengselsinnsatt ble satt fri, ble vedkommende således ikke fanget opp av sivil helsevesen som kunne ha videreført igangsatt



medisinering. Den feilslåtte medisineringsen førte ikke bare til manglende helbredelse, men også til utvikling av multiresistente varianter av tuberkelbasillen. I utgangspunktet var det relativt utenkelig for en uniformert og prestisjefylt føderal tjeneste som fengselsmyndighetene (underlagt Justisministeriet) å samarbeide med et kvinneorientert og underbetalt sivilt helsevesen (underlagt guvernøren på «fylkesnivå»). Både sektoridentitet og hierarkiforståelse var effektive barrierer i så henseende.

Hvor vil jeg så hen med dette? Jeg vil på ingen måte påstå at samordning mellom ulike russiske forvaltningssektorer er umulig. På helseområdet har for eksempel de internasjonale kontaktflatene i Barents- og Østersjøregionene i stor grad bidratt til å få ulike russiske etater til å samarbeide. Likeledes har kontrollsamarbeidet med Norge på fiskerisektoren bidratt til å få grensevakttjenesten (også «halvmilitær», og underlagt den føderale sikkerhetstjenesten FSB) til å koordinere sin kontrollvirksomhet til havs med det sivile fiskerioppsynet. Innenfor atomsikkerhetssamarbeidet har norske myndigheter videre bidratt til å redusere barrierene mellom «energikomplekset» (som er ansvarlig for sivile atominstallasjoner), forsvaret og det russiske strålevernet. Poenget mitt er at man fra norsk side bør være klar over at sektorovergripende forvaltning har – mildt sagt – svak tradisjon i Russland. Samtidig står miljøhensyn ikke særlig sterkt i dagens russiske politiske landskap. Verneinteresser finnes

utvilsomt, men de vinner sjelden fram i konkurranse med økonomiske utviklingsinteresser. Kombinasjonen av lav miljøinteresse og svak koordinering mellom ulike sektorer gir særlig utfordringer for den norske ambisjonen om å bidra til en helhetlig havforvaltning i Barentshavet også fra russisk side. ●

Litteratur:

Hønneland, Geir (2003), *Russia and the West: Environmental Co-operation and Conflict*, London & New York: Routledge.

Hønneland, Geir (2004), *Russian Fisheries Management: The Precautionary Approach in Theory and Practice*, Leiden & Boston: Martinus Nijhoff Publishers/Brill Academic Publishers.

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

Hønneland, Geir & Jørgen Holten Jørgensen (2006), *Moderne russisk politikk: En innføring i Russlands politiske system*, Bergen: Fagbokforlaget.

Jørgensen, Jørgen Holten (2004), «Svalbard: Russiske persepsjoner og politikkutforming», *Internasjonal Politikk* 62(2): 177–197.

Oldfield, Jonathan D. (2005), *Russian Nature: Exploring the Environmental*

Consequences of Societal Change, Aldershot & Burlington, VT: Ashgate.

Forfatteren:

Geir Hønneland er seniorforsker ved Fridtjof Nansens Institutt (Polhøgda, Lysaker) og leder av instituttets Russlands- og nordområdeprogram. Han har publisert en rekke artikler og bøker om russisk miljø- og ressursforvaltning samt norsk-russiske relasjoner i nord. For øyeblikket arbeider han med en jubileumbok til Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonens 30-årsjubileum høsten 2006. E-post: geir.honneland@fni.no.

Adresse: Fridtjof Nansens Institutt, Postboks 326, 1326 Lysaker.