FNI Rapport 3/2007

Den utenrikspolitiske håndteringen av Elektronsaken

Kompetent realpolitikk eller kompetansestrid?

Tor Håkon Inderberg

FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Den utenrikspolitiske håndteringen av Elektronsaken

Kompetent realpolitikk eller kompetansestrid?

Tor Håkon Inderberg
thin@fni.no

juni 2007

FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
THE FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Copyright © The Fridtjof Nansen Institute 2007

Title

Den utenrikspolitiske håndteringen av Elektronsaken: Kompetent realpolitikk eller kompetansestrid?
(Norwegian Foreign Policy Handling of the Elektron Incident)

Publication Type and Number

FNI-rapport 3/2007

Pages

94

Author

Tor Håkon Inderberg

ISBN

978-82-7613-506-0

Programme or Project

ISSN

0801-2431

Abstract

This report is an analysis of the 'Elektron-incident' in October 2005, where the Norwegian Coast Guard attempted to arrest a Russian trawler. This incident between the Coast Guard and a Russian trawler was a case of high politics between the two respective countries. This report presents and discusses various explanations for i) why the trawler was stopped and taken in arrest in the first place, and ii) why, when it choose to defy orders from the Norwegian coast guard and sat course for Russia, it was not stopped by stronger means. The report draws on several theories, derived from both state-internal and state-external perspectives. The report finds that there are several overlapping reasons for the two decisions mentioned, explained by realism, regime theory, organizational theory and bureaucratic perspective. The trawler was inspected and arrested due to Norwegian control of fish resources, claim to sovereignty, test of the control-regime in the area, the Coast guard's analytical development, and, to the interest of some groups in the bureaucracy.

The question of why harder means were not used when Elektron refused to obey orders, also has several answers. Stronger means were not used due to fear of a militarily strong Russia, the increasing opportunity to test the Russian view on the Fisheries Protection Zone around Svalbard, non-transparent decision making competence, the role of the Ministry of Foreign Affairs, and safety routines in the Norwegian Coast Guard.

Key Words

Barents Sea, fisheries regulation, Norwegian-Russian relations, Illegal, Unreported

Orders to:

Fridtjof Nansen Institute
Postboks 326
N-1326 Lysaker, Norway.

Tel: (47) 6711 1900
Fax: (47) 6711 1910
Email: post@fni.no
Internet: www.fni.no

Innhold

Figurer og tabeller ii

Forord v

Liste over forkortelser vi

1 Innledning 1

1.1 Presisering av problemstilling 1

1.2 Teori 2

1.3 Metode 2

1.3.1 Innsamling av data 3

1.3.2 Behandling av data 4

1.3.3 Begrensninger ved case-studiet 5

1.4 Rapportens struktur 6

2 Teori 8

2.1 Utside-inn-perspektiv 10

2.1.1 Regimeteori: Interessesammenfall som betingelse for samarbeid 11

2.1.2 Rasjonell aktør og realisme: Enhetlig, rasjonell stat i maktkamp 14

2.2 Innside-ut-perspektiv 18

2.2.1 Organisasjonsprosesser 18

2.2.2 Byråkratisk politikk: Maktkamp i styringsverket 22

2.3 Oppsummering 24

3 Empirisk kartlegging 26

3.1 Kartlegging av avhengige variabler 26

3.1.1 Fase 1: Hendelsesforløp frem til Elektron nektet å følge ordre 26

3.1.2 Fase 2: Hendelsesforløp etter bording av Elektron 27

3.2 Eksterne faktorer for norsk håndtering av Elektronsaken 30

3.2.1 Vernesoneregimets etablering og utvikling 30

3.2.2 Russiske holdninger til Vernesonen 32

3.2.3 Fiskeripress og overfiske 33

3.2.4 Norsk suverenitetshevdelse i vernesoneområdet 36

3.2.5 Russisk styrke 38

3.3 Interne faktorer for norsk håndtering av Elektronsaken 40

3.3.1 Kystvaktens etterforskningsrutiner for Vernesonen 40

3.3.2 Kystvaktens sikkerhetsrutiner 41

3.3.3 Kystvaktens beslutningsstruktur 42

3.3.4 Inspeksjonen av Elektron: Aktørene i beslutningsprosessen 45

3.3.5 Utenriksdepartementets roller og innflytelse 46

4 Analyse 48

4.1 Fase 1: Beslutningen om å borde og ta Elektron i arrest 48

4.1.1 Styrke norsk forvaltningsregime (H1) 48

4.1.2 Forsvar av fiskeriressursene rundt Svalbard (H3) 50
4.1.3 Opptrapping av suverenitetshevdelse i området (H4) 52
4.1.4 Utvikling av etterforsknings- og analysemetoder (H6) 54
4.1.5 Viktige aktørers særinteresser (H9) 55
4.1.6 Sammenfattende analyse for fase 1 57
4.2 Fase 2: Elektron lar seg ikke oppbringe 62
4.2.1 Russerne ville selv ivareta rettslig håndheving (H2). 62
4.2.2 Frykt for russiske militære reaksjoner (H5) 64
4.2.3 Kystvaktens sikkerhetsrutiner (H7) 65
4.2.4 Kompetansefordeling i Kystvaktens beslutningsstruktur (H8) 67
4.2.5 UD dominerte beslutningsprosessen (H10) 69
4.2.6 Sammenfatning av forklaringene for fase 2 70
4.3 Vurdering av stiavhengighet mellom første og andre håndteringsfase 74
5 Konklusjon 76
5.1 Problemstilling og analyseresultater 76
5.2 Metodologiske og teoretiske valg, begrensninger ved design 79
5.3 Implikasjoner av studien, videre forskning 80
References 81
Vedlegg 1: Liste over intervjuobjekter 86
Vedlegg 2: Intervjuguide, utgangsspørsmål 87
Vedlegg 3: Brev fra Riksadvokaten 91
Vedlegg 4: Brev fra Hallvard Østgård til KV-Nord 92
Vedlegg 5: Svar fra KV-Nord til Hallvard Østgård 94

Figurer

Figur 1: A priori forklaringsmodell 10
Figur 2: Tidslinje for hendelsesforløp 29
Figur 3: Kart over Barentshavet 30
Figur 4: Kystvaktens interne beslutningsstruktur 44
Figur 5: Forklaringsmodell for fase 1 61
Figur 6: Forklaringsmodell for fase 2 73

Tabeller

1 Forklaring av utenrikspolitikk – forklaringsnivåer 9
2 Oppsummert hypotesene og operasjonalisering av variabler 25

Forord

Denne rapporten bygger i stor grad på mitt arbeid med masteroppgaven ved NTNU og Fridtjof Nansens Institutt med samme tittel. Enkelte endringer har forekommet mellom disse to produktene. Noen få unøyaktigheter i det empiriske materialet har blitt utbedret. Supplerende opplysninger fra noen relevante parter er tatt med. Likevel er tolkningene i analysen i stor grad de samme. Dette er også tilfelle for konklusjonene som presenteres. Takk til Maryanne Rygg for hjelp til redigering og formatering av rapporten.

Ellers står chilliplanten fremdeles på min kontorpult.

Polhøgda, 11.06.2007

Tor Håkon Inderberg

Liste over forkortelser

FD	Forsvarsdepartementet
FOHK	Forsvarets Fellesoperative Hovedkvarter i Stavanger
FSB	det russiske føderale etterretningsvesen
ICES	International Council for the Exploration of the Sea
IP	Internasjonal politikk
IR	Internasjonale relasjoner
LDKN	Landsdelskommando Nord-Norge
LDKS	Landsdelskommando Sør-Norge
NEAFC	North East Atlantic Fisheries Commision
NOU	Norsk offentlig utredning
NØS	Norsk økonomisk sone
PECCOE	Permanent Committee on Control and Enforcement (i NEAFC)
RAM	Rasjonell aktørmodell
RØS	Russisk økonomisk sone
SOP	Standard Operating Procedure
UD	Utenriksdepartementet
UP	Utenrikspolitikk
UUU	Ulovlig, urapportert og uregulert fiske (Eng.: IUU)

1 Innledning

Lørdag 15. November 2005 ble den russiske tråleren *Elektron* bordet for kontroll av det norske kystvaktskipet *KV Tromsø* i Fiskevernsonen rundt Svalbard. Det ble funnet brudd på flere fiskeribestemmelser, og skipet ble besluttet arrestert. Etter først å ha satt kursen mot Tromsø ombestemmer kaptein Valerij Jarantsev seg: Med to norske kystvaktkontrollører ombord styrer han *Elektron* mot Murmansk. Jakten starter, men selv med fire fartøyer, to helikoptre og ett Orionfly til hjelp får ikke norsk kystvakt stoppet tråleren, som entrer russisk farvann fire dager etter. De to norske inspektørene blir returnert til norsk fartøy av den russiske marine, etter at de fikk tillatelse til å entre russisk farvann.

Denne studien er en analyse av hvorfor norske myndigheter handlet som de gjorde i Elektronsaken. At det ikke lyktes å få *Elektron* arrestert og medbrakt til norsk havn kan ha flere årsaker. Den offisielle norske forklaringen på at tråleren kunne komme seg til Murmansk uten å bli stoppet var vanskelige værforhold. Bølgene var for høye og vinden for sterk til at det var mulig å stoppe båten, i tillegg til andre tekniske problemer. Rapporten undersøker denne påstanden, og vurderer om andre forhold kan bidra til å forklare den norske håndteringen av Elektronsaken.

1.1 Presisering av problemstilling

Håndteringsforløpet deles inn i to faser. Den første er opptakten til bordingen av tråleren og selve beslutningen om å borde og arrestere *Elektron*. Den andre fasen er hendelsene etter at *Elektron* valgte å nekte ordre fra Kystvakten, og sette kurs mot Russland. Disse to fasene utgjør undersøkelsens avhengige variabel, nemlig norsk handlemåte i Elektronsaken. Dette reflekteres i problemstillingene:

Fase 1:
Hvorfor ble Elektron bordet og forsøkt tatt i arrest av norsk kystvakt?

Dette spørsmålet kan synes overflødig, men svaret er ikke så selvsagt som det kan virke. *Elektron* fisket i den norske, unilateralt vedtatte, Vernesonen rundt Svalbard. Denne sonen er en kilde til uenighet mellom russiske og norske myndigheter, med tilhørende usikkerhet omkring sonens status. Det er derfor nødvendig å si noe om dette før det er mulig å behandle den andre problemstillingen:

Fase 2:
Når Elektron først ble bordet og besluttet tatt i arrest – hvorfor ble ikke tråleren oppbrakt til norsk havn av Kystvakten?

Det er en operativ utfordring å stoppe en tråler som motsetter seg ordre. Ett av flere nærliggende virkemiddel for Kystvakten å benytte seg av for å stanse tråleren, var bording og overtakelse av fartøyet. Dette ble ikke gjort i den andre fasen – *Elektron* ble ikke brakt til norsk havn. Årsaken til dette kan være sammensatt. I samfunnsvitenskapen er det sjelden mulig å peke ut *én* årsak, én tilstrekkelig faktor, for at en hendelse finner sted. Derfor forventer jeg å finne forklaringer som enten supplerer eller korrigerer myndighetenes påstand om at tråleren kom seg unna på grunn

av værmessige forhold: Bølgene var for høye og vinden var for sterk til at *Elektron* kunne stoppes uten fare for bordingsmannskapenes liv og helse.

Avslutningsvis stilles spørsmålet *hva kan vi lære av Elektronsaken?* Elektronsaken kan belyse sider av utviklingen av forholdet mellom Norge, Russland og andre aktører mer generelt. Det er interessant å registrere om håndteringen av Elektronsaken representerer et brudd eller en kontinuitet i forhold til lignende saker. Ytterligere: Innevarsler Elektronsaken en ny politikk i håndhevingen av norsk suverenitet i Vernesonen?

1.2 Teori

Denne rapporten søker å forklare den norske utenrikspolitiske håndteringen av Elektronsaken med utgangspunkt i to knipper av forklaringsperspektiver: For det første forklaringer som søker årsakene til Norges håndtering av Elektronsaken i Norges eksterne forhold. For det andre forklaringer som tar utgangspunkt i egenskaper ved Norge og landets stats- og styringsverk. Rapporten vil således spenne over flere forklaringsnivåer, og på tvers av epistemologiske posisjoner. I studiet av utenrikspolitikk er det et etablert skille mellom såkalte utside-inn og innside-ut teorier (Gourevitch 1978:882).[1] Førstnevnte fanger opp statseksterne forhold som antas å kunne påvirke en stats utenrikspolitiske interesser og atferd. Innside-ut-teorier løser opp forståelsen av staten som enhetlig aktør – så og si åpner staten som 'black box' – og spør hvilke og hvordan statsinterne forhold kan påvirke utenrikspolitikken. Fordelen med å teoretisere og kartlegge både 'utside-inn-' og 'innside-ut'-forhold er at det blir mulig å se hvordan dynamikken mellom eksterne og interne faktorer sammen bidro til å begrense det politiske handlingsrommet til den norske regjeringen, og dermed produsere utfallet. En slik dualistisk tilnærmingsmåte gjør det også mulig å ta stilling til om håndteringen av Elektronsaken var primært betinget av eksterne eller interne konstellasjoner. Foreliggende studie unnlater *a priori* å ta stilling til hvilke av disse to nivåene – utside-inn og innside-ut – som kan ha størst forklaringskraft på den norske håndteringen av Elektronsaken. Tvert imot antas det her at den utenrikspolitiske håndteringsprosessen ble influert av et *samspill* av eksterne og interne faktorer.[2] Videre detaljering av forklaringsmodellen vil følge i teorikapittelet.

1.3 Metode

Metodeavklaringene som følger skjer langs tre dimensjoner: Metoder for datainnsamling og databehandling, og begrensninger ved casestudiet. Selve innsamlingsprosessen handler om hva slags kilder som benyttes, samt metoder for innsamlingen av disse. Hvilke er de 'beste' datakildene, og hvilke kilder er mest troverdige? Er dessuten kildetilfanget bredt og balansert nok til å representere reliable data?

---

[1] For henholdsvis utside-inn- og innside-ut-perspektiver vil jeg også bruke begrepene 'eksterne' og 'interne' og 'statseksterne' og 'statsinterne'.

[2] Med *samspill* menes ikke her interaksjon i streng kausal forstand. Snarere legges til grunn at variablene *sammen påvirket* Elektronsaken.

Neste trinn er behandlingen av data. Herunder ligger også selve tolkningsprosessen. Jeg identifiserer to epistemologiske hovedskiller. Disse hovedskillene, *fortolkende – empirisk*[3] og *kvalitativ – kvantitativ,* er delvis overlappende, men nyttige å skille fra hverandre. I tillegg tilføyes noen nødvendige betraktninger omkring casestudier.

1.3.1 Innsamling av data

Jeg benytter flere typer kilder som deles i to hovedtyper etter deres nærhet til hendelsen: *Primærkilder* og *sekundærkilder* (Moses og Knutsen 2006). Disse har en klar rangering. Primærkildene er nærmest hendelsen som studeres i tid, og representerer direkte produkter av disse. Dette kan være øyenvitneskildringer, originaldokumenter som dagbøker eller loggbøker, eller diplomatiske papirer. Primærkilder er også de viktigste for historisk forskning, og bør tilstrebes i størst mulig grad. For denne rapporten vil slike kilder hovedsakelig bestå av intervjuer av personer med spesiell tilknytning til Elektronsaken. I tillegg kan noen dokumenter betraktes som primærkilder. Dette vil være enkelte stortingsdokumenter og offentlige utredninger. I tillegg finnes det enkelte andre offentlige dokumenter som kan ha relevans, selv om en del interessante og konkrete vil være unndratt offentlighet.

Sekundærkildene utgjør også viktige bidrag for denne tilnærmingen til Elektronsaken. Disse kildene er fjernet fra den opprinnelige hendelsen, og kan ta form som historier basert på primærkilder. Sekundærkildene vil her være viktige for å skape bakgrunnsinformasjon, oversikt over temaet og hendelsesforløpet,[4] og også som en hjelp til å identifisere andre kilder. En stor del av slik sekundær informasjon utgjøres av mediale kilder. I siste halvdel av oktober 2005, men også senere ble det skrevet mye om Elektronsaken, både i russisk og norsk presse. Saken har også i ettertid vært fulgt opp på TV, særlig NRKs 'Brennpunkt' og TV2s 'Dokument 2' er her viktige informasjonsbidrag. Videre kan en del av intervjuobjektene falle inn under sekundære kilder, enten i sin helhet eller i deler av sin beretning. I denne sammenheng vil de bidra til å avdekke og kontrollere faktaelementer som ikke har kommet frem i media. Disse elementene er sjekket opp mot andre kilder der det er mulig, for å kontrollere kildenes troverdighet. Dette er kritisk vurdert underveis. Det har blitt intervjuet 14 personer for å samle inn informasjon til denne rapporten (se oversikt over intervjuobjekter, tabell 3).[5] Disse personene kommer fra media, Kystvakten, Forsvarsdepartementet (FD), Utenriksdepartementet (UD), Fiskeridirektoratet, politiet og påtalemyndigheten. I tillegg er en tidligere sjøoffiser i marinen intervjuet. Dette skal sikre et bredt utvalg, som er balansert gitt problemstillingen.

---

[3] Med skillet fortolkende – empirisk menes her spennet mellom den fortolkende tradisjon på den ene siden, og den empiriske eller positivistiske tradisjon på den andre. Disse er ytterpunkter.

[4] Sammen med primærkildene.

[5] De fleste intervjuene er transkribert og lagret, og kan utleveres på oppfordring.

1.3.2 Behandling av data

Det kan være fornuftig å lage et epistemologisk skille mellom empirisk[6] og fortolkende tradisjon (Moses og Knutsen 2006:23f). Dette skillet tar ontologisk utgangspunkt i våre syn på verden, og videre hvordan kunnskap kan samles. Der empiristene står for troen på objektiv og kumulativ kunnskap, og har et mål om å sette sammen bitene med sann viten, står den fortolkende tradisjonen for en annen tilnærming. Den fremholder at kunnskap er sosialt konstruert og ikke gjensidig utelukkende, enten gal eller sann. Denne tradisjonen peker snarere på at det kan finnes flere sannheter eller perspektiver som må representeres, og at det ikke er mulig å sikkert bestemme hvilket som er det beste synet (Stake 1995:101f). Derfor er det heller ikke mulig å sette sammen kunnskap kumulativt. I motsetning til empiristene mener de at mønstrene forskeren forsøker å avdekke er påvirket av motivasjoner og forutinntakelser. Dette fører til at forskerens rolle ikke er å predikere, men å tolke. Enkeltprosjekter er sjelden rendyrkede i forstand av skillet empirisk-fortolkende. Tvert imot finner vi ofte tilnærminger med innslag av begge tradisjonene.

Det andre skillet går mellom de kvalitative og kvantitative tradisjonene. Enkelte kobler kvantitativt med empirisk og kvalitativt med fortolkende tradisjon (Bryman 2004:438ff). En slik kobling kan bli vel unyansert. Siden begge tradisjonene har et sett med metodiske virkemidler som spenner over flere tilnærminger, som ligger mellom statistikk på den ene siden og historiske, komparative og casestudier på den andre, er ikke valg av metode avgjørende for hvilken epistemologi man befinner seg innen (Moses og Knutsen 2006:23ff). Kvantitativ metode bygger på at sosiale fenomener viser en regelmessighet som gjør at det er hensiktsmessig å måle og beskrive dem kvantitativt; det vil si med variabler målt i tall og gjennom statistiske analyser med et høyt antall case (Ringdal 2001:107f). Dette muliggjør en komparativ kontroll for tredjevariabler som ikke er mulig i et casestudie som denne.

Den kvalitative skolen fremholder at sosiale fenomener er mer ustabile, og at de konstrueres gjennom individers tolkninger. Men det finnes også mer empiriske elementer i den kvalitative skolen (Moses og Knutsen 2006:72ff). Jeg fremholder at metode er et verktøy. Derfor bør valget av forskningsspørsmål komme i forkant av valg av metode, i stedet for omvendt. Problemstillingen i foreliggende studie avgrenser seg til en casestudie, og en kvalitativ tilnærming er derfor et naturlig valg.

I rapporten anvendes begreper som enkelte vil kunne mene er mest vanlig innenfor studier med kvantitativt design. I rapporten identifiseres *variabler* som inngår i teoretisk begrunnende sammenhenger; hypoteser. Variablene operasjonaliseres[7] og belegges empirisk, for til slutt å analyseres med utgangspunkt i hypoteseformuleringene. Gjennom denne prosessen forventer jeg å komme frem til rapportens sentrale spørsmål; hvorfor handlet norske aktører som de gjorde i Elektronsaken? Det finnes

---

[6] Ofte også kalt for 'positivistisk'. I denne rapporten anvendes begrepet 'empirisk', siden det har noe mindre begrepsmessig bagasje.

[7] Med operasjonalisering menes at det opprettes en måleangivelse.

et konvensjonelt terminologisk skille mellom den kvalitative og kvantitative leiren på dette punktet – uten en vesentlig substansiell årsak. De metodiske operasjonene er i stor grad de samme, og de bygger i vesentlig grad på samme underliggende logikk (King, Verba, og Keohane 1994:3ff). Begrepene utarbeidet innenfor kvantitativ analyse bidrar med en presis beskrivelse av prosessen fra teori til analyse, de fungerer derfor også godt i en kvalitativ casestudie som denne. Ottar Hellevik benytter til dels tilsvarende kvantitativ terminologi når han beskriver kvalitativ tilnærming: 'I en kvalitativ undersøkelse vil datamatrisen en forsøker å fylle som regel ha færre enheter. Verdiene registreres ikke som tallkoder, men tekster' (Hellevik 1999:110).

For et øyeblikk å vende tilbake til skillet empirisk-fortolkende, så bør det klargjøres at denne rapporten hviler på et empirisk utgangspunkt og terminologi. Det vil likevel være fortolkende innslag. Gjennom systematisk gjennomgang av tilgjengelig empiri er det mulig å avdekke fakta om hvorfor (i) *Elektron* ble inspisert og tatt i arrest, og (ii) hvorfor den ikke ble oppbrakt i undersøkelsens andre fase. Dette gjør at studien hele tiden vil befinne seg mellom empirismens nøytrale ideal og de nødvendige fortolkningene av dataene som må til for å sette dem sammen i en sannsynliggjøring av kausalitet. Dette empiriske ståstedet er også valgt av en annen grunn. Ved å anvende en slik terminologi blir det mulig å sette ord på enkelte metodiske problemstillinger som ellers ikke ville blitt belyst. Dette gjelder spesielt overdetermineringsproblemet. Dette problemet, som peker på at dersom fenomener, eller her norsk behandling av Elektronsaken, forklares med 'alt', blir vi ikke mye klokere. Dette tas opp i analysekapittelet, men ville være vanskelig å problematisere uten språklige verktøy til å begrepsfeste det.

1.3.3 Begrensninger ved case-studiet

Problemstillingens to atskilte forskningsspørsmål – fase 1 og fase 2 – fører til likheter med *diakron komparativ undersøkelse*. Rapporten har et komparativt tilsnitt der to beslektede utenrikspolitiske hendelser skal undersøkes (Hellevik 1999:406f). Disse to casene er likevel ikke en fullstendig diakron analyse selv om de følger kronologisk, fordi de to hendelsene operasjonaliseres med forskjellige variabler. I tillegg er den diakrone utvidelsen ikke motivert av diakron komparativ kontroll for tredjevariabler. Dette leder likevel videre til en annen problematikk relatert til studien; mangel på kontroll for tredjevariabler (Lijphart 1975:163). Innenfor mitt forskningsdesign ligger det ingen muligheter for en slik komparativ kontroll av bakenforliggende variabler.[8] Det betyr at studien ikke kan være sikker på at de avdekkede sammenhengene mellom uavhengige og avhengige variabler *ikke* skyldes en felles bakenforlig-

[8] Diakron utvidelse benyttes som en teknikk for å øke antall enheter i serie, slik at man får tilstrekkelig frihetsgrader. Dette er forstått som flere enheter enn kontrollvariabler og muliggjør komparativ kontroll for tredjevariabler. Mitt forskningsdesign skaper ikke en slik mulighet, og hadde den gjort det ville resultatet av en slik kontroll for tredjevariabler måtte vurderes mot autokorrelasjon.

gende faktor.[9] En slik faktor kan tenkes å påvirke både en eller flere uavhengige variabler *og* avhengig variabel (Elster 1999:5). Dersom det skulle være tilfelle for et av undersøkelsens resultater, ville det være en *spuriøs effekt*,[10] en ikke-kausal sammenheng (Hellevik 1999:206). Årsaken til den manglende muligheten for kontroll av tredjevariabler er i første rekke at antall uavhengige variabler langt vil overgå antall case i undersøkelsen,[11] men også at de to enhetene ikke er uavhengige observasjoner (Moses og Knutsen 2006:171). Det innebærer at alle årsakssammenhenger i foreliggende studie bare kan etableres gjennom en kvalitativ fortolkning av data på tvers av variabler som samtidig er teoretisk begrunnet. Dette er ikke en begrensning ved mitt metodevalg, men følger som en naturlig konsekvens av en case-orientert problemstilling.

1.4 Rapportens struktur

Det påfølgende kapittelet er viet teori. Innside-ut- og utside-inn-perspektivene får tildelt to teorier hver, slik at det i denne studien vil anvendes fire teoretiske perspektiver. Dette er utgangspunktet for å forklare Elektronsaken. Disse fire teoriene konkretiseres videre i forklaringsprinsipper, og utledes som ti hypoteser, fem for hver av de to håndteringsfasene. Hypotesene blir operasjonalisert i målbare variabler, som ligger til grunn for den empiriske kartleggingen i neste kapittel.

Kapittel tre starter med kartleggingen av de to avhengige variablene, fase 1 og fase 2. Disse to variablene gir i kombinasjon et kronologisk hendelsesforløp av Elektronsaken. Videre kartlegges de uavhengige variablene etter tur. Kildene her vil hovedsakelig være media, intervjuobjekter, og enkelte andre dokumenter. Media foretok en ganske omfattende behandling av Elektronsaken, her finnes det en del materiale som gir nyttig informasjon.

Kapittel fire utgjør rapportens analysedel. I dette kapittelet deles Elektronsakens to faser opp og analyseres separat, med sine respektive forklaringsvariabler. Hypotesene vurderes først individuelt, hvorvidt de er styrket eller svekket. Denne bivariate analysen følges av en multivariat analyse. I disse delene vurderes forklaringene for de to fasene samlet. Dette gjør det mulig å sannsynliggjøre de uavhengige variablenes relative forhold, hvilke som har den sterkeste effekten, om det finnes spuriøse sammenhenger, og variablenes plassering i de årsakssammenhengene som til sammen gir en plausibel forklaring på Norges håndtering av Elektronsaken.

---

[9] Selv studier der det er mulig å kontrollere for de andre faktorene i forklaringsmodellen vil ikke kontrollere for faktorer som ikke er spesifisert i forklaringsmodellen. Kontroll for tredjevariabler kan derfor ikke komme istedenfor godt teoriarbeid, som er dedusering av gode forklaringsforslag.

[10] En spuriøs effekt er det samme som en *tilsynelatende* sammenheng. Kausaliteten er ikke mellom den opprinnelige uavhengige variabelen og avhengig variabel, men mellom en bakenforliggende variabel som påvirker begge de to andre.

[11] Dette fører til et negativt antall frihetsgrader.

Kapittel fem trekker frem hovedårsakene til den norske håndteringen i de to fasene. Denne konklusjonen bygges noe ut gjennom å peke på faktorer som medvirket i årsaksforløpet. Videre i kapittel fem vurderes svakheter i rapportens forskningsdesign, før implikasjoner av studien og muligheter for å bringe funnene videre trekkes frem.

2 Teori

Teoriens rolle i en statsvitenskapelig studie som denne er for det første å gjøre det mulig å bygge på etablert kunnskap. Empirisk prøvet og oppdatert teori gir et grunnlag for å anta noe om hvilke forhold som kan ha påvirket den norske håndteringen av Elektronsaken og gjennom hvilke mekanismer denne håndteringen fant sted. Teori forsøker således å si noe om hvordan og hvorfor to eller flere fenomener henger sammen. Fra teorienes kjerne (deres aksiomer og teoremer) avledes det partikulære empiriske utsagn (hypoteser) om mulige årsaker til den norske håndteringen av Elektronsaken. Det er den logiske sammenhengen mellom teorienes aksiomer og teoremer på den ene side, og hypotesene på den andre som utgjør hypotesenes teoretiske begrunnelse. For at en årsakssammenheng mellom en X og Y skal sannsynliggjøres må man i tillegg kreve at det kan påvises empirisk samvariasjon (korrelasjon) mellom de to fenomenene som inngår i hypotesen.[12] Sagt på annen måte: En samfunnsvitenskapelig forklaring generelt, og en forklaring av den norske håndteringen av Elektronsaken spesielt krever idealtypisk at (i) det kan sannsynliggjøres at det foreligger en *empirisk sammenheng mellom to fenomener*, og (ii) at det gis en begrunnelse for hvorfor denne sammenhengen skulle eksistere. En slik begrunnelse gis i samfunnsvitenskapen *a priori* og som oftest i form av å anvise en *mekanisme* for hvordan en variabel påvirker en annen (Waltz 1979:5f). Det er altså et empirisk og et teoretisk element, som til sammen danner en forklaring gjennom henholdsvis å besvare *hva* som har skjedd og *hvordan* dette har skjedd. Besvarelsen av disse to spørsmålene er til sammen en besvarelse av 'hvorfor-spørsmålet' – den samfunnsvitenskapelige forklaringen. I forsøket på å forklare en handling og et hendelsesforløp er det fruktbart å skille mellom muliggjørende og motiverende forhold. Dette korresponderer med skillet som gjøres mellom årsaksforklaringer og intensjonsforklaringer. I analysen av den norske håndteringen av Elektronsaken blir det derfor interessant å studere samspillet mellom de muliggjørende og motiverende faktorene.

Internasjonal politikk (IP) er studiet av internasjonal samhandling mellom stater og betingelsene for denne samhandlingen (Holsti 1995:18f). Denne rapporten er ikke en studie av IP. Snarere er dette en studie av *utenrikspolitisk handling*, der analyse-enheten er en stats – Norges – handlinger utad. Utenrikspolitikk (UP) forstås her som 'en stats politikk for å ivareta sine interesser i forhold til de internasjonale omgivelsene' (Fermann 2001:192)

Men rapporten skal ikke studere norsk utenrikspolitikk generelt. I denne studien er målet å studere Norges håndtering av Elektronsaken i to faser. Det vil nærmere bestemt være å forklare hvorfor Norge besluttet å borde, inspisere, og å ta tråleren i arrest for fase 1, og dernest i fase 2 hvorfor

[12] I en case-studie som denne vil det ikke være mulig å innfri dette kravet til påvisning av empirisk samvariasjon i noen streng forstand fordi det ikke er mulig å innfri ideelle krav til kontroll for tredjevariabler i form av statisk- eller komparativ analyse. Til det er antall enheter for få og antall frihetsgrader for få (negativ). I en caseanalyse vil det derfor inngå et sterkt element av tolkning av fakta som gjør det mer meningsfylt å snakke om sannsynliggjøring av sammenhenger snarere enn en empirisk testing av hypoteser i streng forstand.

Norge *ikke* bordet eller stoppet tråleren med hardere virkemidler. Det er den teoretiske og operasjonelle avgrensningen av avhengig variabel.

Denne studien av den norske håndteringen av Elektronsaken starter med erkjennelsen av at det internasjonale systemet både er en årsak til og en effekt av staters interne anliggende (Waltz 2001:10).[13] Utenrikspolitikk kan derfor best forstås ved å kombinere perspektiver som tar utgangspunkt i så vel statseksterne som statsinterne[14] forhold (Gourevitch 1978:881f). Nettopp fordi utenrikspolitikk fungerer som en bro eller formidler mellom det tilnærmet anarkiske internasjonale statssystemet og de internt hierarkisk organiserte statene, må formuleringen og utøvelsen av utenrikspolitikk ta hensyn til både eksterne og interne omgivelser. Dette er bakgrunnen for at de teoretiske tilnærmingene i denne studien sorteres under utside-inn- og innside-ut-perspektiver. Fra utside-inn-perspektivet finner vi forklaringer på systemnivå. Under denne paraplyen finnes et regimeperspektiv og et perspektiv som kombinerer rasjonell aktør med strukturrealisme. Under innside-ut-perspektivet finnes forklaringer på utenrikspolitisk atferd i statsnivået, herunder organisasjonsperspektiv og byråkratisk politikk. Til sammen antas disse perspektivene å kunne gi et rikt inntak til å belyse norsk utenrikspolitisk atferd, og norsk håndtering av Elektronsaken.

Den grunnleggende distinksjonen mellom utenrikspolitikkens anarkiske og hierark-iske omgivelser kan med fordel suppleres med en mer nyansert inndeling av forklaringsnivåer. Waltz har skilt mellom forklaringer av internasjonal politikk på system-, stats- og individnivå (Waltz 2001:12). Rapportens forklaring på utenrikspolitikk hviler på to analysenivåer, noe nyansert fra Waltz' opprinnelige oppdeling. Tabell 1 viser en oversikt over analysenivåene, sammen med utvalgte teoretiske bidrag dette hviler på.

Tabell 1: Forklaring av utenrikspolitikk – forklaringsnivåer

Forklaringsnivå	Utvalgte teoretiske bidrag
Egenskaper ved det internasjonale politiske systemet (utside-inn)	Regimeteori (Krasner)strukturrealisme (Waltz) og rasjonell aktør (Allison)
Egenskaper ved stats- og styringsverk (innside-ut)	Organisasjonsprosess (Allison) Byråkratisk politikk (Allison)

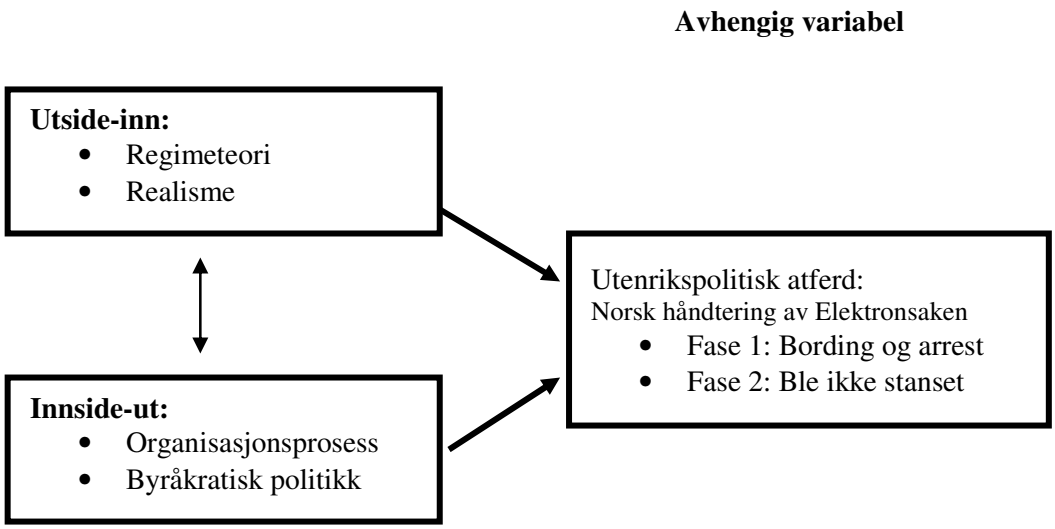
Strukturen i dette kapittelet tar utgangspunkt i en tenkt forklaringsmodell. Kapittelet tar først for seg slutten av årsakskjeden og arbeider seg bakover i forklaringsmodellen. Avhengig variabel, utenrikspolitikkbegrepet og den norske håndtering av Elektronsaken, er ovenfor allerede teoretisk og operasjonelt avgrenset av fra andre distinksjoner som IP og IR. Videre i dette kapittelet kommer de fire teoretiske tilnærmingsmåtene som gir et

[13] Internasjonale relasjoner (IR) er enda en distinksjon som kan legges til internasjonal (IP)- og utenrikspolitikk (UP). Her er aktørbegrepet utvidet til å inkludere ikke-statlige aktører (Holsti 1995:18f).

[14] 'Statsinterne' og 'statseksterne' forhold anvendes analogt med begrepene innside-ut og utside-inn.

tentativt svar på de to spørsmålene i problemstillingen. Til sammen gir dette en forklaringsmodell som starter på siste ledd med avhengig variabel, representert ved Elektronsakens to faser (se fig. 2 nedenfor).

De fire teoretiske perspektivene som presenteres og anvendes i denne studien er ikke *a priori* gjensidig utelukkende, men representerer snarere supplerende forklaringer på årsaken til at norske myndigheter handlet som de gjorde i Elektronsaken. Siden Norge er en småstat, er det naturlig å anta at norsk politikk blir mer påvirket av eksterne faktorer enn en større stat (Christophersen 1968:666, Frydenlund 1982). Krasners definisjon av regimer danner utgangspunktet for ett av de to teoretiske perspektivene under overskriften 'utside-inn-perspektiv'. Den andre tilnærmingen hviler på Allisons rasjonell aktørmodell (RAM) og Waltz' strukturrealisme (Allison og Zelikow 1999:16, Waltz 1979). De to teoretiske tilnærmingene under utside-inn-perspektiver blir fulgt av to supplerende teorier under innside-ut-perspektiver. Først ut er Allisons organisasjonsprosessmodell (Allison og Zelikow 1999:163ff). Den siste teoretiske tilnærmingen er Allisons byråkratiske politikkmodell (Allison og Zelikow 1999:258ff). Flere av teoriene er i utgangspunktet teorier som forklarer internasjonal politikk forstått som internasjonal samhandling mellom stater, men alle legges her ut som utenrikspolitiske perspektiver. Vi er for eksempel i denne rapporten ikke opptatt av hvordan det internasjonale politiske systemets anarkiske karakter påvirker utviklingen av krig eller fred, men snarere av hvordan anarkibetingelsen kan påvirke en stats valg av atferd i en utenrikspolitisk beslutningssituasjon. Teoriene presenteres med grunnleggende forutsetninger og det utledes hypoteser om årsaksforhold, som operasjonaliseres mot det empiriske univers.



Figur 1: A priori forklaringsmodell

2.1 Utside-inn-perspektiv

Alle stater har eksterne politiske, økonomiske og sosiale omgivelser. I et utside- inn-perspektiv antas det at disse omgivelsene – enten det dreier seg om organiser-ingen av mellomstatlig samhandling, maktfordeling mellom stater, eller egenskaper ved den internasjonale økonomiske arbeidsdeling – påvirker utenrikspolitiske beslutninger. Dertil er noen

stater likere enn andre; mindre stater påvirkes mer av de eksterne omgivelsene enn stormakter på grunn av forskjeller i ressursgrunnlag og innflytelse. Mindre stater vil derfor være mer tilbøyelig til å måtte tilpasse seg omgivelsene enn større stater, og være mer reaktive enn proaktive i sin utenrikspolitikk (Nyhamar 2001:175ff). Dermed er det all grunn til å anta at en norsk utenrikspolitisk beslutning – og særlig en beslutning som involverte en regional militær stormakt – vil være særlig påvirket av eksterne hensyn og realiteter.

Felles for utside-inn-tilnærminger er at staten oppfattes som enhetlig – som en 'black box'. Det betyr at statens interne beslutningsmekanismer i disse perspektivene er irrelevant, samt at statens preferansestruktur tas for gitt. Under paraplyen utside-inn-perspektiv anvendes her to teoretiske tilnærminger. Det første anvender et regimeperspektiv for å forklare norsk atferd i oktober 2005, etter Stephen Krasners definisjon av regimer (Krasner 1983:2).[15] Den andre tilnærmingen er en kombinasjon av Allison og Zelikows rasjonell aktørmodell og strukturrealisme (Allison og Zelikow 1999:16ff, Waltz 1979). Begge disse perspektivene deler en forutsetning om at statens beslutningstakere er rasjonelle i sin vurdering av utenrikspolitiske målsetninger og handlingsvalg. Selv om dette dermed ikke er spesielt for kombinasjonen rasjonell aktørmodell og realisme, er dette likevel vektlagt mer i dette perspektivet enn for det regime-teoretiske. Det kan argumenteres for at dette er egenskaper ved beslutnings-takerne, og ikke egenskaper ved de internasjonale omgiv-elser. Det er likevel preferanser skapt av statseksterne forhold som trekkes inn i beslutningskalkylen, det hører derfor hjemme under utside-inn-perspektivene.

2.1.1 Regimeteori: Interessesammenfall som betingelse for samarbeid

Regimeteoretikere[16] argumenterer for at den statlige samhandlingen i noen grad reguleres av internasjonale samarbeidsregimer – dog uten å oppheve det internasjonale statssystemets grunnleggende anarkiske struktur. Stephen Krasner forstår internasjonale regimer som 'et sett av åpne eller underforståtte prinsipper, normer, regler og prosedyrer som aktørenes forventninger samles om innenfor et saksfelt i internasjonale relasjoner' (Krasner 1983:2). For å forklare Elektronsaken med regime-teori trengs det en bred definisjon, fordi det her er behov for å inkludere flere elementer i forståelsen av hva regimer er. Ved en bred fortolkning vil flere elementer falle innenfor definisjonen.

Regimeteoretikere deler seg i flere grupper. Ett skille følger debatten om hvor styrende regimer er på statlig atferd. Enkelte er i det store enige med realistene i at det internasjonale systemet karakteriseres av en mangel på overordnet myndighet, og at maktstrukturene er det som hovedsakelig

---

[15] Se Webber og Smith for en oppsummering av fem utside-inn-perspektiver i studiet av utenrikspolitikk – statssentriske, neo-realistiske, pluralistiske, avheng-ighet og globalistiske perspektiver. Waltz hører hjemme i det neo-realistiske perspektivet, mens regimetilnærmingen er del av det pluralistiske perspektivet. (Webber og Smith 2002:21-25).

[16] Regimeteoretikere går ofte også under navner liberale institusjonalister eller pluralister.

styrer statlig atferd. Men dette skaper et behov for mer stabilitet, som er én av årsakene til at regimer oppstår. Gjennom etableringen av regimer blir den anarkiske strukturen i internasjonal politikk svekket (Keohane 1982:325). Dette gjør at regimer, under visse forutsetninger, kan ha en viss påvirkning på statlig atferd. Dette er ikke nødvendigvis det samme som realistisk hegemonisk stabilitetsteori, fordi det ikke forutsettes en dominerende makt for å opprettholde regimet (Schram Stokke og Claes 2001:276f).

Andre tildeler regimer en viktigere rolle for å forklare statlig atferd, og fjerner seg fra realismens forutsetning om en anarkisk verden (Young 1982:277ff). Regimer er i denne tilnærmingen et gjennomsyrende trekk ved det internasjonale systemet.

Denne studien anvender en regimetilnærming etter den første av disse to forståelsene – regimer kan bidra til å *endre* statlig atferd innenfor en stort sett anarkisk verden. En forutsetning for en slik regimeteori er dermed at stater etablerer uformelle eller formelle normer, regler, prosedyrer eller prinsipper seg imellom, og at disse respekteres for det bidrag de yter til å ivareta enkeltstaters og kollektivet av staters interesser – om ikke i enkelttilfeller, så generelt og over tid. Til en viss grad er disse strukturene bindende. Slik påvirker regimer statlig atferd, ved å sikre overholdelse selv om kortsiktige interesser kan være incitamenter for å bryte med regimet. Stater følger dermed regimer enten i forventning av langsiktige gevinster, som følge av at det vil kunne bringe kostnader å bryte med regimene, eller som følge av maktpress fra andre stater.

Her legges således en *interessebasert* tilnærming til grunn for å forklare regimers opprettelse, endring og overholdelse, og dette er også utgangspunktet for å forklare statlig utenrikspolitisk atferd. Statenes *egeninteresse* er årsaken til at regimer oppstår og overholdes, og de vil fungere som redskaper for statene som deltar (Holsti 1995:362, Schram Stokke og Claes 2001:273). Men selv om dette i hovedsak vil være en interessebasert tilnærming, vil makt også bidra til å etablere regimer. Her vil derfor være innslag av hegemonisk stabilitetsteori (Hasenclever, Mayer, og Rittberger 1996). Ofte vil enkelte stater ha mer interesse enn andre for å opprette eller endre et regime. I slike situasjoner vil en stat arbeide hardere for opprettelsen av regimet enn de med lavere grad av interesse, og det kan også forekomme press. Regimer er dermed systemer som oppstår enten *spontant*,[17] gjennom *forhandlinger*, eller som følge av *maktpress* (Young 1982).

Et skille går mellom prinsippene og normene et regime består av, som kan sees på som regimers *substansielle* del, og de formelle prosedyrene, reglene og praksisene, betegnes som *operasjonelle* elementer (Schram Stokke og Claes 2001:270). Endringer i prinsipper, regler eller normer innad i et regime representerer en *de facto* endring av regimet i seg selv, mens dersom regler og prosedyrer forandres, er dette endringer *innad* i regimet (Krasner 1983:3f). En svekkelse av et regime har skjedd dersom

[17] Med 'spontant' menes ikke det samme som 'plutselig', men snarere at regimene oppstår uten påvirkning fra eksogene faktorer. Dette kan gjerne skje som en utvikling over lengre tid.

prinsippene, normene, reglene eller prosedyrene blir undergravet, eller dersom reell praksis ikke er i overensstemmelse med disse. Dersom tilfellet er motsatt, har regimet blitt styrket (Krasner 1983:5). Slik kan norsk opptreden i denne studien være rettet inn mot et mål om å øke vernesoneregimets status. Norsk interesse er etter dette perspektivet å skape en aksept av prinsippene og normene for at en fiskevernsone rundt Svalbard skal eksistere, og gjennom dette skape en aksept for norske regler i denne sonen fra andre land. Dersom dette skjer, vil det i realiteten være en styrking og endring av det regimet som allerede finnes.

Regimeteori er en teori laget for å forklare etablering, endring og variasjoner i effektivitet mellom regimer. Utlagt som en teori om UP vil fokuset settes på hvorfor stater er tilbøyelige til å respektere internasjonale avtaler, normer og reguleringer (Hovi 1991:21f), eventuelt som her; på hvordan stater gjennom presedensskapende handlinger søker å etablere eller endre normene i et regime. Kort sagt vil fokus settes på overholdelse. Men dette er ingen analyse av regimeeffektivitet, snarere anvendes regimeperspektiv for å vurdere om dette kan bidra til å forklare norske handlinger i foreliggende case. *Elektron* ble bordet i fiskevernsonen som omslutter Svalbardarkipelet. De allment aksepterte 200-mils økonomiske sonene som ble etablert på slutten av 70-tallet har blitt et konsolidert regime, men når det gjelder Vernesonen rundt Svalbard er det mer usikkert. Norsk opptreden i Elektronsaken må derfor sees i sammenheng med norske interesser i området for å oppnå aksept for Vernesonen. Folkerettslig sett spiller tilstedeværelse og sedvane en rolle for territorielle rettigheter(Honderich 1987:26ff). En taktikk for styrking av det norsketablerte vernesoneregimet kan derfor være høy grad av tilstedeværelse, ivaretakelse av ressursansvar og håndhevelse av myndighet. Dersom norske myndigheter hadde tro på at fiskerisamarbeidet med russerne i Barentshavet var et sterkt nok regime, kan det også tenkes at det ikke var nødvendig for norske myndigheter å oppbringe *Elektron* til norsk havn, men at den kunne rettsforfølges i Russland. Dette kunne i så fall fungere som en 'nest beste' løsning. På denne bakgrunn formuleres det følgende hypoteser:

Hypotese 1 (fase 1): *Norsk bording av Elektron skjedde fordi den norske regjeringen ønsket å styrke norske fortolkninger av forvaltningsregimet i Vernesonen.*

Hypotese 2 (fase 2): *Bordingsunnlatelsen i fase 2 skyldtes at Norge ønsket å teste om russerne selv ville ivareta håndhevelsen av forvaltningsregimet i Vernesonen.*

Siden dette er en interessebasert tilnærming forutsettes det at det er av vital interesse for Norge å etablere dette regimet. Vernesoneregimet må likevel gåes nærmere etter i sømmene for å vurdere om det har vært en klar strategi for Norge over tid å styrke det. Dersom det finnes en linje i norsk politikk som har vært å styrke sjørett og folkerett generelt, og for Vernesonen rundt Svalbard spesielt, vil disse hypotesene være styrket. Den endelige vurderingen av disse hypotesenes forklaringskraft må naturligvis avvente en samlet vurdering av alle hypotesene i denne undersøkelsen. *Hypotese 1* vil måles gjennom å vurdere norsk opptreden for å styrke Vernesonen over tid, og sette bordingen av *Elektron* inn i

denne sammenhengen. Dersom det viser seg at det er plausibelt at en bording av tråleren for kontroll og arrest ville passe inn i den langsiktige strategien om å styrke vernesoneregimet, er hypotesen styrket. Variabelen **'Vernesoneregimets etablering og utvikling'** skal gjøre meg i stand til å foreta denne vurderingen.

Hypotese 2 skal måles ved å vurdere de russiske interessene i Barentshavet og for Vernesonen. Dersom det fremstår som viktigere for Russland å opprettholde kontroll- og reguleringsregimet i Vernesonen enn å undergrave det norske synet, vil det styrke hypotesen. Denne hypotesen operasjonaliseres i variabelen **'Russiske talte og uuttalte holdninger til Vernesonen'**, og vurderes i forhold til graden av og typen kontakt mellom Norge og Russland under Elektronsaken.

2.1.2 Rasjonell aktør og realisme: Enhetlig, rasjonell stat i maktkamp

En vanlig tilnærming til å forklare *internasjonal politikk* er strukturrealisme. I denne studien er målet å forklare norsk *utenrikspolitikk* i et avgrenset tidsrom og på et spesifikt saksfelt. Den teoretiske utfordringen er derfor å finne en tilnærming som ivaretar de teoretiske innsiktene fra internasjonal politikk, men som tilpasser dette til et utenrikspolitisk perspektiv. Sentralt for IP er studiet av mellomstatlig samhandling og samhandlingseffekter,[18] mens UP er studiet av enkeltstaters utenrikspolitiske beslutninger og atferd. IP kan utlegges som UP om man skifter fokus fra hvordan internasjonal samhandling faktisk skjer og kommer til uttrykk, til hvordan disse samhandlingsmønstrene oppfattes og tas hensyn til av utenrikspolitiske beslutningstakere innenfor den enkelte stat. På denne måten vil de to teoretiske bidragene som her danner ulike tilnærminger begge utlegges som UP-teorier.

Graham Allisons Rasjonell aktørmodell (RAM) kombineres her med Kenneth Waltz' strukturrealisme (Allison og Zelikow 1999:16ff, Waltz 1979). Allison er grundigere i diskusjonen av rasjonelle valg, og kombinert med realismen er dette en fruktbar teoretisk tilnærming under utside-inn-perspektivet for å forklare utenrikspolitikk med et rasjonelt statseksternt utgangspunkt. Det er altså behov for begge; strukturrealismen flytter fokuset ut i statseksterne maktstrukturer, mens rasjonell aktørmodellen forutsetter at utenrikspolitiske beslutningstakere opptrer mål-middel rasjonelt. RAM tillegger aktørene en del egenskaper, uten *a priori* å si hvilke strukturer aktørene etterstreber. Det er først når rasjonell aktørmodellen kombineres med realistisk tankegods til en realpolitisk utlegning av RAM, at aktørene foruten å oppfattes som rasjonelle og enhetlige, dessuten er makt- og overlevelsesmotiverte. Dette er likevel et utenrikspolitisk perspektiv fordi det er den norske staten som her er aktøren. Det er også et utside-innperspektiv fordi det her fokuseres på preferanser skapt av utside-inn-faktorer.

For å forstå norsk opptreden i Elektronsaken, kan en forklaring ta utgangspunkt i en rasjonalistisk tilnærming. Slik kan en statsviter med et

[18] Disse fokusområdene er for eksempel internasjonalt samarbeid – eventuelt mangel på dette, krig, stabilitet og integrasjon.

enkelt case, gjennom en vurdering som viser hvordan han i en gitt situasjon og gjennom visse mål ville foretatt en handling, forstå denne handlingen (Allison og Zelikow 1999:13). I denne tilnærmingen forklares fenomener ved å peke på de sannsynlige målene som ble etterstrebet, i tre hovedforutsetninger: Den første peker på at aktøren er en enhetlig *stat,* gjerne i form av en nasjonal regjering. Den andre forutsetningen peker på at statene foretar *bevisste, rasjonelle handlingsvalg* i møte med *strategiske problemer og muligheter.* Det må derfor identifiseres hvilket rasjonelle *mål* staten forfulgte ved å velge den aktuelle muligheten. Den tredje hovedforutsetningen er at det som skal forklares er en *handling*. Denne handlingen må reflektere intensjon eller målsetning. Når handlingen peker på et mål, og dette målet er et fornuftig valg, er handlingen forklart (Allison 1969:693). Dersom *Elektronsaken* for norsk del ble bestemt av en liten gruppe mennesker som vurderte de norske handlingsmulighetene i en kritisk situasjon, etter en rasjonell mål-middel-tankegang, ville dette være en situasjon som gir denne modellen stor forklaringskraft.

I denne modellen betyr ikke den første forutsetningen at staten består av individuelle statsmenn, som andre rasjonalitetsmodeller kan gjøre (Verba 1961:95), men bygger på tanken om at staten likevel er enhetlig. Dette kan være en gruppe personer som vurderer statens handlinger rasjonelt, uten nevneverdig påvirkning av faktorer som ikke baserer seg på statens målsetninger og preferansene for handlingene som best ivaretar disse målene. Dette perspektivet er derfor en av de statseksterne tilnærmingene, i det at internstatlige prosesser ikke blir synliggjort eller gjort til gjenstand for vurdering. Denne første forutsetningen er derfor nødvendig for den neste forutsetningen; det er vanskelig å tenke seg en rasjonell handling dersom en enhetlig fungerende aktør ikke forutsettes.[19]

Den andre hovedforutsetningen peker på selve de *rasjonelle handlingsvalgene*. Eksterne forhold er med å påvirke hvilke handlingsalternativer som er tilgjengelige, og rasjonell aktørteori peker på hvilke handlingsvalg som foretrekkes. Instrumentelt rasjonelle beslutningstakere vil på grunnlag av den nasjonale interesse velge et mål-middel-rasjonelt handlingsvalg på grunnlag av de tilgjengelige og ønskelige alternativer.

Det er mulig å diskutere rasjonalitetsbegrepet grundigere, men for rasjonalitetsmodellens formål blir det her overflødig å gå lenger.[20] Det er tilstrekkelig å peke på elementene i handling som rasjonelt valg (Allison 1969:694). I denne teoretiske tilnærmingen betinges rasjonelle valg for det første av tilstedeværelsen av et strategisk problem som roper på en løsning. Dette problemet fører med nødvendighet til en handling, siden staten må handle som svar på problemet. Dersom *status quo* eller passivitet foretrekkes, er også disse å anse som aktive valg. I fase 1 ville for eksempel tanken være at tilstedeværelsen av *Elektron* i Vernesonen

[19] Det utelukker likevel ikke en rasjonell *samhandling.* Det kan også tenkes at det finnes flere 'mind set' i den enhetlige stat, men at en enhetlig stat har mekanismer for å redusere disse til ett mind-set (Underdal 1984:67)

[20] For en mer utfyllende diskusjon rundt begrepet rasjonell handling, se Graham Allison og Philip Zelikows diskusjon rundt dette (Allison og Zelikow 1999:19f).

representerte et strategisk problem for Norge. En passiv reaksjon ville også fungere som en handling med følger, fordi dette kunne tolkes av russerne som politisk signal. Å velge en bording, kontroll og arrest var derfor en mulighet som måtte vurderes opp mot de andre alternativene, hvorav å avstå fra konkret handling er ett av flere.

For det andre foreligger det i rasjonell aktørmodellen et statisk handlingsvalg; det er summen av handlingene rettet mot et strategisk problem som konstituerer løsningen, handlingene er derfor ikke forstått som kjeder av forskjellige, separate muligheter (Allison 1969:694). Det betyr at Elektronsaken må sees på i en større kontekst for å gi rasjonell mening. Derfor må et strategisk problem følges av en rimelig enhetlig statlig politikk på dette feltet dersom den rasjonelle modellen skal ha forklaringskraft.

For det tredje blir selve *handlingsalternativene* gjenstand for en konsekvensvurdering, der følgene av handlingen vurderes i henhold til de statlige målene. Konsekvensene for hver enkelt intensjonelle beslutning vurderes etter godet handlingen oppnår, målt opp mot kostnadene den innebærer. Denne konsekvensvurderingen blir grunnlaget for selve valget av handlingsalternativ. Beslutningen som så foretas må, for å være rasjonell, også være nyttemaksimerende. Statens valg skal falle på det handlingsalternativet der konsekvensene rangerer høyest relativt til det strategiske målet.

Strukturell realismeteori og rasjonell aktørmodellen har mye til felles. Begge deler de to grunnpremissene om at enhetlige stater er de viktigste aktørene i internasjonal politikk, og at disse statene handler ut ifra intensjonelle og rasjonelle valg. For Elektronsaken vil dette si at norske handlinger er intensjonelle og rasjonelle valg gjort av staten Norge som en enhetlig aktør. Neorealismen, eller strukturell realisme med Waltz i spissen bygger på en rasjonell aktørtilnærming, men legger til ytterligere to forutsetninger: Det internasjonale rom er preget av anarki, og de dominerende målene for alle stater er følgelig ivaretakelse av sikkerhet og makt (Allison og Zelikow 1999:32, Waltz 1979). Et annet aspekt med realismen er fokuset på relative gevinster (Grieco, Powell, og Snidal 1993:729). Siden territoriell trygghet og maktøkning er de viktigste målene for en stat, vil det være det relative maktforholdet til andre stater som betyr noe, ikke bare hvor mye makt staten selv har. Dette betyr, med en enhetlig rasjonell aktør som søker makt i et selvhjelpssystem, at kostnyttekalkylen innebefatter en vurdering av gevinster av et handlingsalternativ som en positiv konsekvens. Eventuelle maktøkninger for andre stater vil måtte trekkes fra i regnestykket.

Sannsynligheten for at en konkret handling skal skje er dermed bestemt av en kombinasjon av (i) Norges relevante verdier og mål slik de kommer til uttrykk i rangerte preferanser, (ii) oppfattede muligheter for handling avgrenset av handlingsrommet, (iii) konsekvensvurderinger for hvert handlingsalternativ, og (iv) verdien av hvert sett av konsekvenser (Allison 1969:694). Fra realismen kommer innsiktene om at handlinger også bestemmes ut ifra vurderingen om gevinster og kostnader som *relativ* mellom de aktuelle statene, her Russland og Norge. En kostnyttekalkyle finner sted der forholdet mellom kostnader og goder er det viktige. Det interstatlige systemet er preget av fraværet av overordnet

myndighet, og de dominerende målene for enhver stat er ivaretakelse av egen sikkerhet og maktøkning (Waltz 1979). Den norske statens mål for nordområdene har derfor vært og er økning av suverenitet og sikring av territorielle rettigheter, som fiskeriområder, samt økning av makt. Dette er langsiktige og strategisk overordnede mål som har finnes over lengre tid (Furre 2000:, Riste 2005).

Med dette teoretiske bakteppet utledes hypoteser som forklarer norsk opptreden i Elektronsaken ut ifra en utenrikspolitisk applisering av realisme og rasjonell aktørmodellen:

Hypotese 3 (fase 1): *Norsk bording av Elektron skjedde fordi den norske regjeringen ønsket å forsvare norsk uttak av fiskeriressursene rundt Svalbard mot russisk overfiske.*

Hypotese 4 (fase 1): *Norsk bording av Elektron skjedde fordi den norske regjeringen ønsket å trappe opp sin suverenitetshevdelse i området.*

Hypotese 5 (fase 2): *Bordingsunnlatelsen i fase 2 skyldtes en frykt for russiske militære reaksjoner.*

Disse hypotesene er basert på en strukturell realpolitisk og rasjonalistisk ontologi som sier at internasjonal politikk er preget av usikkerhet og maktkamp, og at statene som rasjonelle og enhetlige aktører søker å ivareta sin mulighet for overlevelse gjennom nyttemaksimerende valg. Det er disse valgene som er gjenstand for norsk utenrikspolitisk vurdering. Det gjenstår å se om det finnes faktabelegg som kan styrke disse forklaringsforslagene – hver for seg eller sammen med andre forklaringsfaktorer. Rasjonelle forklaringer gjøres gjerne med å peke på et sannsynlig motiv for den gitte handlingen, her bordingen og forfølgelsen av *Elektron*. Dette finnes i hypotesene. Hovedmålene til staten Norge er allerede med: Styrking av suverenitet, sikring av norske fiskeriressurser og andre territorielle rettigheter, sammen med øking av makt. Hypotesene må så vurderes hvorvidt de er i overensstemmelse med disse strategiske målene for å kunne vurdere hvor stor forklaringskraft de skal tillegges. Videre er det behov for å kritisk vurdere sannsynligheten for hvorvidt det var disse målene som gjorde utslaget for norsk handling i elektronsaken.

For *hypotese 3* vil det være viktig å vurdere i hvilken grad Vernesonen rundt Svalbard har vært gjenstand for press fra utenlandske fiskefartøyer, særlig russiske. Videre må jeg vurdere om denne utviklingen har tilspisset seg i de senere år, slik at et norsk svar tvinger seg frem. Det må også vurderes i hvor stor grad det har forekommet overfiske, og om dette truer ressursgrunnlaget i området. Dette operasjonaliseres dermed i variabelen **'Fiskeripress og overfiske'.**

Hypotese 4 vurderes ut ifra norske handlinger og oppfatninger om suverenitetshevdelse i Vernesonen, i historisk perspektiv. Dersom fokuset på suverenitetshevdelse har økt, regnes hypotesen som styrket. Et skille går gjerne mellom begrepene *suverenitet* og *suverene rettigheter* (Osen 2004:2). Suverenitet henviser til en stats overhøyhet og uavhengighet fra andre stater, innenfor territorialfarvannet har for eksempel kyststaten tilnærmet full råderett (Andenæs 2000:71). Når det gjelder *suverene*

rettigheter henviser dette til de rettighetene kyststaten har innenfor statens økonomiske sone, og på kontinentalsokkelen. *Suverenitet* forstås her til å inkludere *suverene rettigheter*. *Hypotese 4* operasjonaliseres dermed ved variabelen **'norsk suverenitetshevdelse i vernesone-området'.** Dette er en hypotese som kunne vært plassert innenfor både regimeperspektivet og under realismeteori, fordi det eklektiske regimeperspektivet inneholder både et makt-, suverenitet-, interesse- og læringsperspektiv. På grunn av at suverenitetsbegrepet er konstituerende for realismeperspektivet, er det likevel naturlig å beholde det her.

For å vurdere *hypotese 5* vil rapporten gå nærmere inn på russisk makt relativt til Norge, og se på sannsynligheten for at dette skal bli anvendt. Således operasjonaliseres hypotese 5 i variabelen **'Russisk styrke'.**

2.2 Innside-ut-perspektiv

Felles for de teoretiske tilnærmingene som hører under denne overskriften er deres forutsetning om at det er statsinterne faktorer som avgjør politikkutfall. Dette kan være egenskaper ved individer, det sivile samfunn eller staten. De er derfor, til forskjell fra utside-inn-tilnærmingene, institusjons- eller aktørfokusert. I søket etter forklaringer på utenrikspolitisk handling befinner disse perspektivene seg derfor analytisk på subnasjonalt nivå. Den første tilnærmingen peker på særegenheter ved måten organisasjoner i stat og styringsverk fungerer, mens det siste perspektivet fremholder kamp om særinteresser hos det sivile samfunn og individer som sentrale aktører for utviklingen av en stats utenrikspolitiske preferanser. Begge tilnærmingene bryter med forestillingen om staten som en enhetlig rasjonell aktør, og løser opp staten som en 'black box'. I disse perspektivene er det selve prosessene innad i staten som avgjør politikkutfall.

2.2.1 Organisasjonsprosesser

Ofte er ikke et enhetlig perspektiv på staten tilstrekkelig for å forstå statlig atferd. Det er ikke i alle forskningssituasjoner fruktbart å anvende modeller som forutsetter en sentralstyrt og rasjonell stat som er fullt informert og nyttemaksimerende, og når enhetlighetsforutsetningen oppheves er statens preferanser blitt et empirisk spørsmål som må undersøkes faktisk. Man kan tenke seg at i en kompleks organisasjon som en stat, er det behov for å spre og forenkle beslutningsprosessene slik at dette ikke tar for mye ressurser. Dette bildet bryter med bildet av staten som enhetlig aktør, og dermed også forutsetningene for enhetlig rasjonell handling. På den andre siden gir dette perspektivet et bilde av staten som en mer kompleks enhet, og vil i større grad synliggjøre prosessene *underveis* til beslutningene. I en stat med oppdelte elementer vil det vokse frem mer eller mindre standardiserte atferdsmønstre. Dette effektiviserer politikken, fordi det muliggjør en oppdeling der styringsverket utgjøres av separate organisatoriske deler som får det primære ansvaret for sine felt.

Nettopp dette er utgangspunktet for Graham Allisons *organisasjonsprosessmodell* (Allison 1969:698ff, Allison og Zelikow 1999:258ff). Denne modellen ser på utenrikspolitikk som en rekke forhåndsprogram-

merte standardløsninger og prosedyrer på problemer som dukker opp. Disse prosedyrene er utviklet gjennom en samhandling av uavhengige organisasjoner som til sammen danner staten. De styrende lederne sitter på toppen av disse konglomeratene, og i enkelte tilfeller utøver de også *de facto* myndighetsutøvelse. I realiteten er likevel dette som oftest sterkt begrenset.

Behov for koordinering når en stor gruppe mennesker skal kunne utføre komplekse oppgaver sammen, krever rutiner. Det etableres faste saksgangs- og saksbehandlingsprosedyrer, eller *standard operating procedures* (SOP). I denne tilnærmingen for å forklare norsk atferd blir handlingene ikke bevisste valg gjort av ledere, men kan snarere beskrives som *output* fra store organisasjoner som handler etter fastlagte handlingsmønstre, fordelt etter ansvarsområder. Disse organisatoriske enhetene kan for eksempel være departementer eller direktorater, men også Forsvaret eller mer spesifikt Sjøforsvaret eller Kystvakten. Disse fastlagte handlingsmønstrene kan sammenlignes med et amerikansk fotballag, der hver allierte organisasjon representerer en spiller: '(...) each player must perform the maneuvers specified by a previous established play which the quarterback has simply called in this situation' (Allison 1969:698). Hver spiller på fotballaget etablerer 'institusjonelle sensorer', som skal gjenkjenne problemene som oppstår og tildele de rette handlingene til dette problemet, i de forhåndsavtalte spillerprogrammene. Slik sett blir adferd styrt av rutinemessige løsninger på problemer som ligner hverandre, det utvikles en slags 'handlingspresedens'. Når det oppstår en ny situasjon, vil organisasjonene forsøke å anvende en allerede fastlagt SOP på samme måte som individer gjør det: 'when they [individuals] encounter a new situation, they try to associate it for which rules already exist' (March og Olsen 1989:160).

Denne tilnærmingen er basert på tre hovedforutsetninger (Allison 1969:699f). For det første finnes det ikke én aktør, men flere. Disse aktørene er et mangfold av organisasjoner som er løselig alliert med et felles lederskap på toppen. Denne organisasjonskonstellasjonen virker og handler etter de samme prinsippene som hvilken som helst organisasjon. Det betyr at informasjon behandles og handlinger skjer *ikke enhetlig*.

For det andre er det en fragmentering av kompetanse og ansvar gjennom spredning av reell innflytelse, og oppstykking av utfordringene som møter organisasjonene. Dersom en organisasjonsenhet skal ha ansvar for et område, må også innflytelse på dette området overføres til denne enheten. Dersom ikke så skjedde, ville politikkområdet bli svært tungrodd eller til og med handlingslammet. Siden organisasjonene har ansvar og myndighet over områder vil en stor del av aktiviteten bli bestemt inne i enkeltorganisasjonene. På denne måten vil enhetene tilføre sine egne SOPer til større problemer som også angår et høyere nivå. Det hele inngår i et stort mønster som til sammen danner et hele: 'The whole pattern of programmed activity in an organization, is a complicated mosaic of program executions, each initiated by its appropriate program-evoking step' (March, Guetzkow, og Simon 1993:170). Dette gir et helt annet utslag for politikkutformingen enn en rasjonell tilnærming vil predikere. I organisasjonsprosessmodellen vil den statlige politikken bli utformet etter

organisasjonenes SOP, og disse rutinene utvikles etter hensyn hensiktsmessige for den aktuelle underorganisasjonen.

For det tredje forstås politikkutforming som ivaretakelse av *særinteresser* i forhold til utviklingen av SOPene – en hensiktsmessig rasjonalisering av rutinene for den aktuelle underorganisasjonen, men ikke nødvendigvis for staten som helhet. Organisasjonene har heller ikke hele informasjonsbildet, men får til rådighet selektiv informasjon som er filtrert igjennom egen underorganisasjon. Dette kan illustreres med å tenke seg at kystvakten førte Elektronsaken alene. De ville oppfatte saken med sitt perspektiv og i forhold til egen SOP, som ikke nødvendigvis ville ta hensyn til alle viktige utenrikspolitiske relasjoner til russerne. Anvendes en SOP som ikke er tilpasset denne spesielle situasjonen kan det få utilsiktede konsekvenser som ikke kan forklares med et rasjonelt perspektiv.

Å analysere Elektronsaken ved bruk av denne modellen er derfor å se etter handling som *output* fra organisasjonene. Dette betyr ikke nødvendigvis *handlinger* i seg selv, slik som i rasjonell aktørmodellen. Organisatorisk aktivitet er i dette perspektivet *produktet av rutinene*. Derfor må rutinene, eller SOP granskes, og i hvilken grad handlingene er i overensstemmelse med disse (Allison 1969:700). De utenrikspolitiske beslutningene blir således forklart med utgangspunkt i SOP-ene til de organisasjonene som fikk gjennomslag i beslutningsprosessen.

Ved en anvendelse av dette perspektivet er det *for det første* nødvendig å kunne påvise at det var en *organisasjonsmessig* prosess som var årsak til handlingsmønsteret. Her må det sannsynliggjøres at en rutine eller SOP har blitt fulgt, gjennom å vise til lignende situasjoner, eller situasjoner med overføringsverdi der rutiner som er tilsvarende handlingen i denne saken har blitt gjennomført. Med dette menes en fast tilnærming til problemer som oppstår, ikke en fleksibel tilnærming med rom for tilpasning. For eksempel ville *KV Tromsø* i fase 2 måtte holde seg til 'rules of engagement' fastsatt *før* Elektronsaken. Dette vil gi et resultat som er tilfredsstillende for behandling av mange saker på lang sikt, fordi det sikrer en forholdsvis effektiv behandling av standard problemer. For spesielle saker som Elektronsaken passer ikke alltid etablerte rutiner. SOPene passer således for å takle *standard* situasjoner, ikke problemer som avviker fra dette. Disse risikerer å bli offer for en lite passende SOP eller slurvete behandling, som ikke tar alle viktige faktorer med i betraktningen.

For det andre er det et poeng å vurdere linearitet. Handlinger som styres av rutiner har ofte karakter av linearitet, sammenlignet med tidligere handlinger på tilsvarende problemer. Med linearitet menes at SOPen har fått utvikle seg over tid, eller 'vokst' frem. Det blir dermed begrenset hvor fleksibel handlingen er i avvik fra en SOP på kort sikt. Det kan altså være mulig å spore en SOP over tid. Årsaken til dette er at SOPer blir påvirket sakte, av rammefaktorer som budsjetter, som også utvikler seg gradvis.

For det tredje er det en forskjell mellom hva lederne vedtar og det som faktisk blir gjennomført og implementert. Det kan også utvikle seg en

langsiktig praksis som bryter med reguleringer eller også lover. Organisasjoner lever sitt eget liv og endrer ikke praksis over natten, og det er særlig ved koordinering av flere organisasjoner vanskelig å få en effektiv implementering. Med andre ord, det er et gap mellom ledernes beslutninger og organisasjonenes faktiske implementering. Dette vil kunne føre til problemer der flere organisasjoner er inne som aktører, og den utførende enheten – i denne studien Sjøforsvaret eller mer spesifikt Kystvakten – skal utføre de valgene som er gjort. En SOP kan være vanskelig å få snudd, særlig på kort tid. I dramaet som utspant seg i Barentshavet midt i oktober 2005 var tidspress en viktig faktor, og Kystvaktens rutiner kan ha vært avgjørende for hvordan handlingen forløp. I dette perspektivet er det begrenset hvor stor innflytelse en leder kan ha på hendelsesforløpet, særlig i fase 1 og tidlig i fase 2. Da rutiner sjelden endrer seg mye bortsett fra i etterkant av spesielle saker og kriser, er en tilnærming etter denne modellen å vurdere om Kystvakten har fått endret rutiner eller rolle i kjølvannet av Elektronsaken.

Norsk håndhevelse i Vernesonen har ikke alltid vært like streng. En utvikling av denne håndhevelsen vil enten komme som følge av vedtak fra ledere over organisasjonen, eller som følge av en organisasjonsmessig utvikling over tid. Det vil derfor være verd å se nærmere på hvordan håndhevelsen av Fiskevernsonen rundt Svalbard har utviklet seg. Når det gjelder rutiner for norsk kystvakt, finnes dette som faste regler, men også som mer uformelle rutiner. Enkelte av disse har med forsvarlighet å gjøre, og finnes uttrykt i stort omfang i media under og i etterkant av Elektronsaken. Disse passer inn i statsvitenskapelig organisasjonsprosessteori og dreide seg om hvilke begrensninger Kystvakten opererte med i forhold til været. På bakgrunn av dette utledes det følgende hypoteser generert av organisasjonsprosessmodellen:

Hypotese 6 (fase 1): *Norsk bording av Elektron skjedde på grunn av utvikling av gradvis bedre etterforskningsrutiner.*

Hypotese 7 (fase 2): *Bordingsunnlatelsen i fase 2 skyldtes at de gjeldende forholdene gjorde det vanskelig å stoppe Elektron.*

Hypotese 8 (fase 2): *Bordingsunnlatelsen i fase 2 skyldtes uklar kompetansefordeling i Kystvaktens beslutningsstruktur.*

I vurderingen av disse hypotesene må det vurderes om det har vært en organisasjonsmessig prosess som har vært årsak til handlingsmønsteret. Dette krever at det er en rutine eller SOP som er blitt fulgt. Det må også vurderes om rutinene har karakter av linearitet. Rutiner utvikler seg gradvis, og denne utviklingen må kunne være sporbar over tid for at hypotesene skal kunne underbygges.

For å vurdere *hypotese 6* er det viktig å se på tidligere hendelser i området, og vurdere utviklingen i praksis. Kystvaktens reaksjonsrutiner for lovbrudd i Vernesonen må vurderes, for å se om rutinene har utviklet seg, og om de i dette tilfellet har blitt fulgt. Her må jeg vurdere både de bakenforliggende rutinene – utviklingen av analyse-, etterforsknings- og kontrollvirksomhetsrutinene, men også se disse i sammenheng med

reaksjonene Kystvakten har gitt på lovbrudd i Vernesonen. Dette måles i variablene **'Kystvaktens etterforskningsrutiner for Vernesonen'.**

Vurderingen av *hypotese 7* vil ta utgangspunkt i praksisen for Kystvakten. Gjenstand for empirisk kartlegging vil være Kystvaktens sikkerhetsrutiner. Her er det også nødvendig å se på risikofaktorene i Elektronsaken, som været og menneskelige sikkerhetsfaktorer. Denne hypotesen vil derfor operasjonaliseres i variabelen **'Kystvaktens sikkerhetsrutiner'.**

Hypotese 8 peker på Kystvaktens kommandostruktur. For å vurdere dette tas det utgangspunkt i kystvaktloven, for å vurdere det formelle mandatet i situasjonen som oppsto, og hvordan beslutningen skal fattes. Det må også vurderes hva som er gjort i denne saken i forhold til tidligere saker. Dette måles med variabelen **'Kystvaktens beslutningsstruktur'.**

2.2.2 Byråkratisk politikk: Maktkamp i styringsverket

Mens realpolitisk inspirert rasjonalistisk teori ser utenrikspolitiske beslutninger og atferd som resultat av en rasjonell tilpasning til sikkerhetspolitiske behov, vil de fleste teorier som tar utgangspunkt i stats- og styringsverk behandle statens behov, målsetninger eller preferanser som et åpent empirisk spørsmål. Dermed flyttes oppmerksomheten et ledd bakover i den utenrikspolitiske kausalkjede – fra atferd til mål- og middelformulering. Det finnes flere typer teorier som fokuserer på hvordan preferanser innad i stater blir til, bygges og kommer til uttrykk. Her nyttes en tilnærming som fokuserer på grupper og gruppedynamikk og tar utgangspunkt i Allisons byråkratisk prosessmodell (Allison og Zelikow 1999:255). Denne teorien kan fungere som utenrikspolitisk perspektiv til å forklare norsk opptreden i Elektronsaken. Det er en teori om konkurrerende interesser innad i stater, og den fokuserer på hvordan dette får uttrykk i maktkamp og forhandlinger på høyere nivå internt i det statlige byråkrati.

Allison forklarer i mindre grad hvordan aktørenes preferanser oppstår, men konstaterer at de finnes. Mer viktig for ham er deres rolle ved utformingen av en stats utenrikspolitikk, gjennom aktørenes maktkamp i statens styringsverk. Derfor kan dette perspektivet være fruktbart for Elektronsaken; å identifisere grupper med utslagsgivende særinteresser i byråkratiet, vil kunne bidra til å forklare norsk håndtering av tråleraksjonen.

Gjennom representasjon og i institusjoner finner vi igjen disse interessene og preferansene blant spillere i styringsverket, der de kan bli iverksatt som statlig utenrikspolitikk (Allison og Zelikow 1999:256).

Det er nettopp denne formen for representasjon og representanter som bærere av særinteresser Allison tar tak i. Allisons byråkratiske politikkmodell forklarer hvordan aktører i styringsverket bestemmer beslutningene gjennom maktkamper. Disse maktkampene tar form som et politisk spill der spillerne – representanter for ulike segmenter (departementer, avdelinger) i statsadministrasjonen – avgjør politikken gjennom forhand-

linger seg i mellom, og formelle beslutningsrutiner ikke lenger er det avgjørende (Allison og Zelikow 1999:257).

Allison peker på flere elementer i sin byråkratiske politikkmodell (Allison og Zelikow 1999:294ff). Han oppfatter aktørene i stor grad som individer, men utdyper noe mer om rollen som aktørene spiller seg imellom, om å skape de statlige preferansene. Den statlige utenrikspolitikken er et produkt av hvilket utfall det politiske spillet mellom de individuelle aktørene innenfor styringsverket får. Dette er igjen et produkt av hva slags posisjon aktørene har og deres personlige egenskaper (Allison 1969:709). Aktørene kan deles opp i konsentriske ringer der de mest sentrale har mest innflytelse på beslutningene, mens de mer perifere aktørene har mindre.

Spillernes posisjoner bestemmer hva de kan og må gjøre. De kan ha kryssende lojaliteter, og deres posisjon i organisasjonen de representerer bestemmer svaret på hvordan noe skal løses. Posisjon og lojaliteter en spiller har kan også gi ganske forskjellige problemoppfatninger. Dette er utslag av at spillernes perspektiv er farget av deres ståsted, eller en slags anerkjennelse av hvor du står er avhengig av hvor du sitter – eller hvem du representerer (Moravscik 1997:518). 'Felles normer for hva som er 'riktige' beslutninger [...]' (Hernes 1983:290f) kan utvikle seg i fellesskap av særinteresser, som blir fremmet av en spiller.

Spillene avgjøres av hver enkelt spillers makt, som er påvirket av minst tre faktorer; forhandlingsfordeler, ferdigheter og vilje i spillet, og de andre spillernes oppfattelse av de første to (Allison 1969:710). Forhandlingsfordelene kan ta mange former, fra formell autoritet, forpliktelser, institusjonell ryggdekning og mandat, til mer personlige faktorer som erfaring, status og nettverk.

Men hvordan skal en slik teoretisk tilnærming anvendes i praksis? I Graham Allisons byråkratiske politikkmodell er politikk sett som resultatet av et politisk spill. En anvendelse av denne tilnærmingen på norsk opptreden i Elektronsaken må derfor identifisere grupper og aktører som har vært i aksjon i beslutningsprosessen. Disse gruppene vil være departementer som Utenriksdepartementet (UD) og Forsvarsdepartementet (FD), men også andre type grupper. Dette kan for Elektronsakens del være Fiskeridirektoratet og Kystvakten.

Forskjellige grupper med felles interessebakgrunn kan også etablere faste mer eller mindre uformelle samarbeidskanaler med andre deler av byråkratiet for å øke sin gjennomslagskraft i det politiske spillet, såkalte jerntriangler (Hernes 1983:291). For Elektronsakens vedkommende kan det tenkes flere hovedtyper interesser. Fiskerisektorens interesser kan være av viktighet. For bare få år siden var arrest av utenlandske trålere inne i Vernesonen rundt Svalbard usannsynlig (Hønneland 2005c). Elektronsaken representerer en endring i praksis som i dette teoretiske perspektivet kan finne sin årsak i fiskerisektoren, Fiskeridirektoratet eller Kystvaktens press for å få endret norsk kystvakts praksis i denne sonen. Dersom dette skulle kunne bekreftes må aktørenes interesser identifiseres. Det bør også være mulig å finne tilknytningspunkter mellom aktørene.

Krefter som vil skape press for å fare lempelig med *Elektron* kan tenkes å være flere. De individuelle aktørene kan kanskje tillegges stor påvirkning i utenrikspolitikk i nordområdene. Likevel vil rapporten ikke i særlig grad fokusere på individer. Dette er fordi Elektronsaken kom raskt og overraskende for de aktørene som ikke hadde direkte tilknytning til saken. Muligheten for å påvirke en utenrikspolitisk beslutningsprosess i en helg, og i løpet av få dager, vil derfor kreve nærhet til beslutningsprosessen, og en mer direkte rutinemessig involvering. Dette snevrer inn aktørfeltet betraktelig til aktørene som er en del av Kystvaktens kommandokjede, og Utenriksdepartementet.

På denne bakgrunnen formuleres følgene to hypoteser, for hver av Elektronsakens faser:

Hypotese 9 (fase 1): *Norsk bording av Elektron skjedde som et resultat av interessene til viktige aktører i styringsverket.*

Hypotese 10 (fase 2): *Bordingsunnlatelsen i fase 2 skyldtes UDs betydelige innflytelse i beslutningsprosessen.*

Det som skal vurderes er utenrikspolitiske beslutninger i Elektronsaken, som resultat av det politiske spillet. For å vurdere disse hypotesene må det for det første identifiseres sentrale aktører i styringsverket, som har tilknytning til nevnte grupper og som målbærer disse interessene.

Hypotese 9 operasjonaliseres i variabelen **'aktørene i beslutningsprosessen'.** Her kartlegges aktørene som har påvirket i forkant av Elektronsaken og deres styrke.

Hypotese 10 vurderes gjennom å kartlegge UDs roller. Herunder ligger også en utlegning av hvordan UD i tidligere saker har påvirket prosessen. Denne variabelen kalles **'UDs roller og innflytelse på trålersaker i Vernesonen'.** UDs rolle må avklares og sannsynliggjøres for å vurderes opp mot om hypotesen er styrket eller svekket. Hypotesene og deres operasjonaliseringer oppsummeres i tabell 2.

2.3 Oppsummering

Teorikapittelet danner utgangspunktet for det neste kapittelet i rapporten. Gjennom deduktivt utledede hypoteser fra de fire utvalgte teoretiske perspektivene, som igjen ble operasjonalisert i målbare indikatorer, er det nå mulig å kartlegge relevant empiri. Hypotesene med relevante variabler er oppsummert i tabell 2.

Tabell 2: Oppsummert hypotesene og operasjonalisering av variabler

Nr.	Fase	Hypotese	Operasjonalisering
1	1	Norsk bording av *Elektron* skjedde fordi den norske regjeringen ønsket å styrke norske fortolkninger av forvaltningsregimet i Vernesonen.	Vernesoneregimets etablering og utvikling
2	2	Bordingsunnlatelsen i fase 2 skyldtes at Norge ønsket å teste om russerne selv ville ivareta håndhevelsen av forvaltningsregimet i Vernesonen.	Russiske talte og uuttalt holdninger til Vernesonen
3	1	Norsk bording av *Elektron* skjedde fordi den norske regjeringen ønsket å forsvare norsk uttak av fiskeri-ressursene rundt Svalbard mot russisk overfiske.	Fiskeripress og overfiske
4	1	Norsk bording av *Elektron* skjedde fordi den norske regjeringen ønsket å trappe opp sin suverenitetshevdelse i området.	Norsk suverenitetshevdelse i området
5	2	Bordingsunnlatelsen i fase 2 skyldtes en frykt for russiske militære reaksjoner.	Russisk styrke
6	1	Norsk bording av *Elektron* skjedde på grunn av utvikling av gradvis bedre etterforskningsrutiner.	Kystvaktens etterforskningsrutiner for Vernesonen
7	2	Bordingsunnlatelsen i fase 2 skyldtes at de gjeldende forholdene gjorde det vanskelig å stoppe *Elektron*.	Kystvaktens sikkerhetsrutiner
8	2	Bordingsunnlatelsen i fase 2 skyldtes uklar kompetansefordeling i Kystvaktens beslutningsstruktur.	Kystvaktens beslutningsstruktur
9	1	Norsk bording av *Elektron* skjedde som et resultat av interessene til viktige aktører i styringsverket.	Aktørene i beslutningsprosessen
10	2	Bordingsunnlatelsen i fase 2 skyldtes UDs betydelige innflytelse i beslutningsprosessen.	UDs roller og innflytelse på trålersaker i Vernesonen

3 Empirisk kartlegging

Med bakgrunn i etablerte teorier utledet jeg i forrige kapittel hypoteser som pretenderer å forklare norsk handlemåte i Elektronsaken. De uavhengige variablene ble operasjonalisert i målbare størrelser (indikatorer). Det er disse empiriske representasjonene av de uavhengige variablene som skal kartlegges og klassifiseres i inneværende kapittel. Resultatet av denne kartleggingen og klassifikasjonsvurderingen – det vil si hvordan empirien 'scorer' langs de ulike variablene/indikatorene – vil i sin tur danne det empiriske grunnlaget for analysen i neste kapittel, kapittel 4.

Kartleggingskapittelet tar først for seg hendelsesforløpet i de to fasene med fokus på å kartlegge de to avhengige variablene. Dette tar form som en kronologisk gjennomgang av Elektronsaken og den norske håndteringen av den. Videre følger en tilsvarende kartlegging av de uavhengige variablene. De to første sogner til utside-inn-perspektivene, mens Kystvakten og byråkratiet i stor grad hører inn under innside-ut-tilnærmingene.

3.1 Kartlegging av avhengige variabler

3.1.1 Fase 1: Hendelsesforløp frem til Elektron nektet å følge ordre

I oktober 2005 hadde den russiske tråleren *Elektron,* eid av det Murmanskbaserte rederiet Kors, med sine 29 besetningsmedlemmer vært på havet siden slutten av juli 2005. Fiskelykken var ikke med dem i det internasjonale havområdet 'Smutthullet', og *Elektron* gikk derfor inn i Fiskevernsonen rundt Svalbard for å tråle der, 13.-14. oktober 2005.

Elektron hadde i flere måneder vært under etterforskning av en gruppe fra Fiskeridirektoratet og Kystvakten. Dette arbeidet startet allerede den 27. mars 2005 (Nordlys 2006). Etterforskere i Fiskeridirektoratet og Kystvakten mistenkte *Elektrons* kaptein for ulovlig omlasting av fisk til frakteskipet *Ice Bay*, og for manipulering av kartonger med fisk (Brennpunkt 2006). Lasten fra en tidligere tur var allerede sporet og beslaglagt ved kai i Nederland, og tråleren hadde også blitt observert med tildekkede identitetsmerker og manglende flaggføring. Dette var bakgrunnen for at *Elektron* var havnet på en liste over mistenkelige trålere som Kystvakten skulle inspisere dersom de fikk muligheten til det (Brennpunkt 2006).

Elektron ble bordet av kystvaktskipet *KV Tromsø* lørdag 15. oktober, helt nord i Vernesonen, ved grensen til Smutthullet (Aftenposten 2005b). Kystvaktens mål var å sikre bevis som bekreftet mistanken om *Elektrons* ulovlige fangstmengder og omlasting, for å kunne presentere saken overfor russiske fiskerimyndigheter. Selve inspeksjonen av Elektron startet rutinemessig, men da inspektørene slapp ombord, oppdaget de grove brudd på fiskerilovgivningen. Det var særlig alvorlig at *Elektron* hadde for liten maskevidde på en ekstra trål innenfor den opprinnelige trålen, og et ekstra nett som blokkerte utsortering av småyngel etter at trålen var halt opp. Inspektørene dokumenterte lovbruddene på bilder og video, og med bakgrunn i disse bevisene, sammen med informasjonen som var samlet inn gjennom etterforskningen i forkant av aksjonen, ble skipet besluttet arrestert og oppbrakt til Tromsø by (Aftenposten 2005a). En inspektør dro tilbake til *KV Tromsø* med *Elektrons* skipspapirer og

bevisene, mens en ung vernepliktig soldat, Richard Storås, ble igjen sammen med en tredje inspektør, Henning Thune. De skulle være ombord den russiske tråleren som vaktmannskaper, og var offisielle norske representanter på arrestanten. Lasterom og trål ble forseglet, og *Elektron* fikk ordre om å følge etter *KV Tromsø*.

I over ett døgn, fra 15. oktober lørdag morgen til formiddagen dagen etter, fulgte *Elektron* med *KV Tromsø* mot norsk havn i Tromsø by (Aftenposten 2005b).

3.1.2 Fase 2: Hendelsesforløp etter bording av Elektron

På formiddagen søndag 16. oktober endret plutselig kaptein Jarantsev kursen til *Elektron.* Han snudde tråleren 155 grader, mot navigasjonspunktet *Sever 2*, der man krysser ut og inn av russisk økonomisk sone (Dokument 2 2006). Han nektet med det å etterkomme *KV Tromsøs* ordrer om å følge etter til Tromsø (Aftenposten 2005b). Kystvakten beordret han til umiddelbart å stoppe skipet i daværende posisjon, men mottok ikke svar. Kursen gikk gjennom Smutthullet, mot Murmansk.

Et spill utviklet seg raskt, der *KV Tromsø* forsøkte å stoppe tråleren ved å presse den til å endre kurs gjennom flere typer manøvrer. Kystvakten kastet også et tau fra sin akterstavn for å forsøke å stoppe propellene på *Elektron*, uten å lykkes med det (Dokument 2 2006).

Det ser ut til å ha vært noe usikkerhet knyttet til rollen til inspektørene som var ombord på *Elektron*, vedrørende den folkerettslige muligheten til å overta skipet med makt. *KV Tromsø* var i dialog med kystvaktbasen på Sortland, og det skal ha blitt gitt klarsignal fra land at de hadde lov til å stanse *Elektron* med makt. Det er likevel opp til Skipssjef og helikopterpilot å avgjøre hva som er operasjonelt forsvarlig i de aktuelle situasjonene. Fenrik Thune antydet også et antallsmessig problem, der han stilte spørsmål om to inspektører mot 29 mannskapsmedlemmer egentlig har kontroll i en arrestsituasjon (Dokument 2 2006).

Et av Kystvaktens Lynx-helikopter var i luften, men noen bordingsgruppe ble ikke satt ned på dekket til *Elektron.* Helikopterpiloten fløy i flere vendinger og forsøkte å presse kaptein Jarantsev, uten nevneverdig effekt. Helikopteret brukte også lyskaster for å forstyrre og stresse (Dokument 2 2006).

Kaptein Jarantsev så dette helikopteret over *Elektron,* med piloten og en bordingsgruppe som var klare for operasjonen (Dokument 2 2006). Det er noe usikkerhet knyttet til om det i tillegg til den vanlige bordingsgruppen, satt sammen av det vanlige mannskapet på et av kystvaktfartøyene, også fantes en mer profesjonell bordingsgruppe med marinejegere. Jarantsev mener det var en feil fra norsk kystvakts side å unnlate å borde fra helikopteret på dette tidspunktet. Dersom de ville stoppe ham, kunne Kystvakten gjort det da (Dokument 2 2006). Fenrik Thune beskriver kapteinens atferd som at han aldri viste noen tegn til å overgi seg, og sier han regnet med at de kom til å havne 'et eller annet sted i Russland' (Dokument 2 2006). *KV Tromsø* var på dette tidspunktet i beredskap, Jarantsev forteller at kanonen ble klargjort av to-tre menn (Dokument 2 2006). Kanonløpet ble også rettet mot Elektron, men ble ikke brukt. Det er normal prosedyre at kanonen blir klargjort ved en hendelse som dette, at løpet ble rettet mot *Elektron* er ikke nødvendigvis det samme som at de

ville skyte (Aftenposten 2005b). Kaptein Jarantsev skalket alle luker, og spredte mannskapet utover hele tråleren for å vanskeliggjøre norsk beskytning uten at menneskeliv ville settes i fare. Når *KV Tromsø* lå på en side av *Elektron* forflyttet mannskapet seg til motsatt side.

Den russiske tråleren *Arlasjkin* kom til for å støtte sin kollega, og side om side gikk de to russiske trålerne ut i internasjonalt farvann i 'Smutthullet', presset av Kystvaktskipet *KV Tromsø*. Trond Grytting, sjef for Landsdelskommando Nord-Norge (LDKN), uttalte at 'det vil langt ifra være snakk om å gi opp på noe tidspunkt, vi står overfor et fartøy som har begått alvorlige brudd på fiskerilovgivning, og dette fartøyet skal rettsforfølges, uansett' (Dokument 2 2006).

Ute i internasjonalt farvann i 'Smutthullet' kom forsterkninger til *KV Tromsø*, i form av tre kystvaktsfartøy. Da befant *KV Tromsø*, *KV Svalbard*, *KV Harstad* og *KV Nordkapp* seg rundt *Elektron.* I tillegg til de da fire kystvaktfartøyene deltok også to helikoptre og et Orion-fly i aksjonen på dette tidspunktet.

Norske og russiske myndigheter hadde hatt kontakt på høyt nivå siden bordingen dagen før, delvis i form av forbindelser mellom norsk Forsvar og russiske kolleger, men også gjennom forbindelser mellom det norske og russiske Utenriksdepartementet. Det ble understreket fra begge sider at det ikke hadde oppstått spenninger mellom Norge og Russland, men at denne saken gjaldt norsk kystvakt og Elektrons rederi. Pressetalsmann i Forsvarsdepartementet, Martin Lohne ville ikke kommentere saken, men henviste til LDKN, som håndterte saken operativt (Aftenposten 2005b). Pressesjef i LDKN, Oberstløytnant John Espen Lien, uttalte at de på dette tidspunktet avventet situasjonen på grunn av dårlig vær og høy sjø (Aftenposten 2005b).

Mandag den 17. oktober klokka 17.30 hadde *Elektron* gjentatte ganger forandret kurs. Nå seilte den nordover, men hadde tidligere hatt kurs mot Murmansk (Aftenposten 2005b). Den nærmeste 12-milsgrensen ville være Novaja Zemlja (Dokument 2 2006). På dette tidspunktet begynte været å bli dårligere. Det blåste opp til storm i området, og i følge Aftenposten var bølgene 8-9 meter høye (Aftenposten 2005b). Selv om dette ikke er uvanlig i Barentshavet, ga det Kystvakten flere utfordringer. Bekymringen for de to kystvaktsinspektørene som var igjen ombord i *Elektron* var også stor, selv om de hadde hatt noe kontakt på radio. De satt i overlevelsesdrakter og ventet, og var selv usikre på hva som kom til å hende. Selv om mannskapet på tråleren ikke hadde opptrådt direkte voldelig, var heller ikke situasjonen særlig vennlig. De ble utsatt for munnhuggeri, men så ingen våpen, og fikk litt å spise og drikke (Aftenposten 2005a). De skal ikke ha lidd noen overlast, men var åpne for å rømme ved å hoppe på havet dersom det skulle tilspisse seg (Aftenposten 2005a).

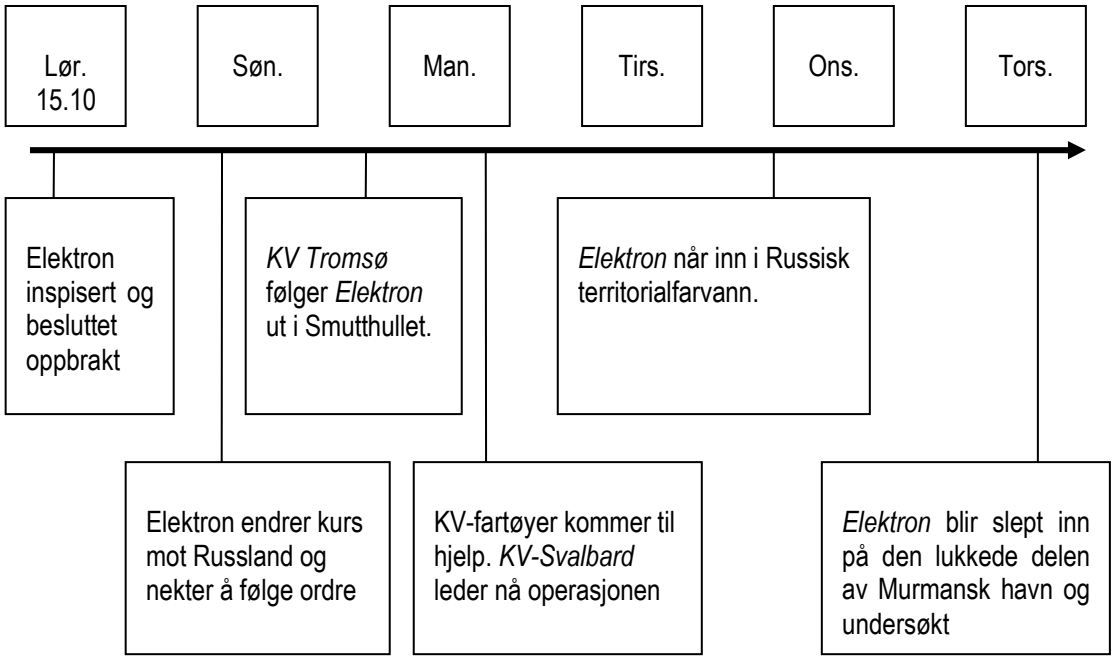
Russerne i Murmansk sendte et marinefartøy for å møte Kystvakten og *Elektron*. Etter å ha blitt forfulgt i 510 nautiske mil av norsk Kystvakt, ble de møtt av den russiske destroyeren *Admiral Levchenko*. Da var det kun 29 nautiske mil til russisk territorialfarvann, som strekker seg 12 nautiske mil ut ifra land. Henning Thune beskrev dette tidspunktet som at 'spenningsnivået økte noe' (Dokument 2 2006).

Etter møte mellom Landsdelskommando nord (LDKN) og den russiske føderale sikkerhetstjenestens (FSB) 'grensetjeneste' ettermiddagen tirsdag 18. oktober ble det enighet om at *Elektron* skulle eskorteres til havnen i Murmansk etter at den entret russisk farvann (Ria Novosti 2005c).

Den russiske tråleren seilte inn i russisk territorialfarvann onsdag 19. oktober klokka 01:28 norsk tid. Jakten hadde da pågått siden morgenen på søndag 16. oktober. *Elektron* ble eskortert innenfor russisk farvann av *Admiral Levchenko* (Ria Novosti 2005b). To av de norske fartøyene ble igjen utenfor russisk farvann for å vente på en eventuell diplomatisk tillatelse til å entre russisk farvann i løpet av dagen. Denne ble gitt til *KV Tromsø*.

På kvelden torsdag den 20. oktober ble Elektron slept inn på den lukkede delen av Murmansk havn, der det ventet en delegasjon bestående av tollere, grensevakter og fiskeriinspektører, sammen med representanter for FSB. De fem døgnene uten søvn sammen med det mentale presset som følge av situasjonen, førte til at kaptein Jarentsev fikk hjerteinfarkt da de kom i havn (Ria Novosti 2005d). Han måtte hentes med ambulanse, og på Murmansk sykehus fikk han vite at han ble siktet for kidnapping og brudd på fiskeribestemmelsene.

Norske myndigheter innså at de ikke ville få *Elektron* inn til norsk havn. De gjorde derfor en avtale med russerne, der russiske myndigheter skulle ta seg av straffeforfølgelsen av tråleren. De to norske inspektørene som var ombord *Elektron* under hele aksjonen ble tilbakeført *KV Tromsø* av den russiske marine, klokka 10:15 norsk tid, torsdag den 20. oktober (Ria Novosti 2005a).



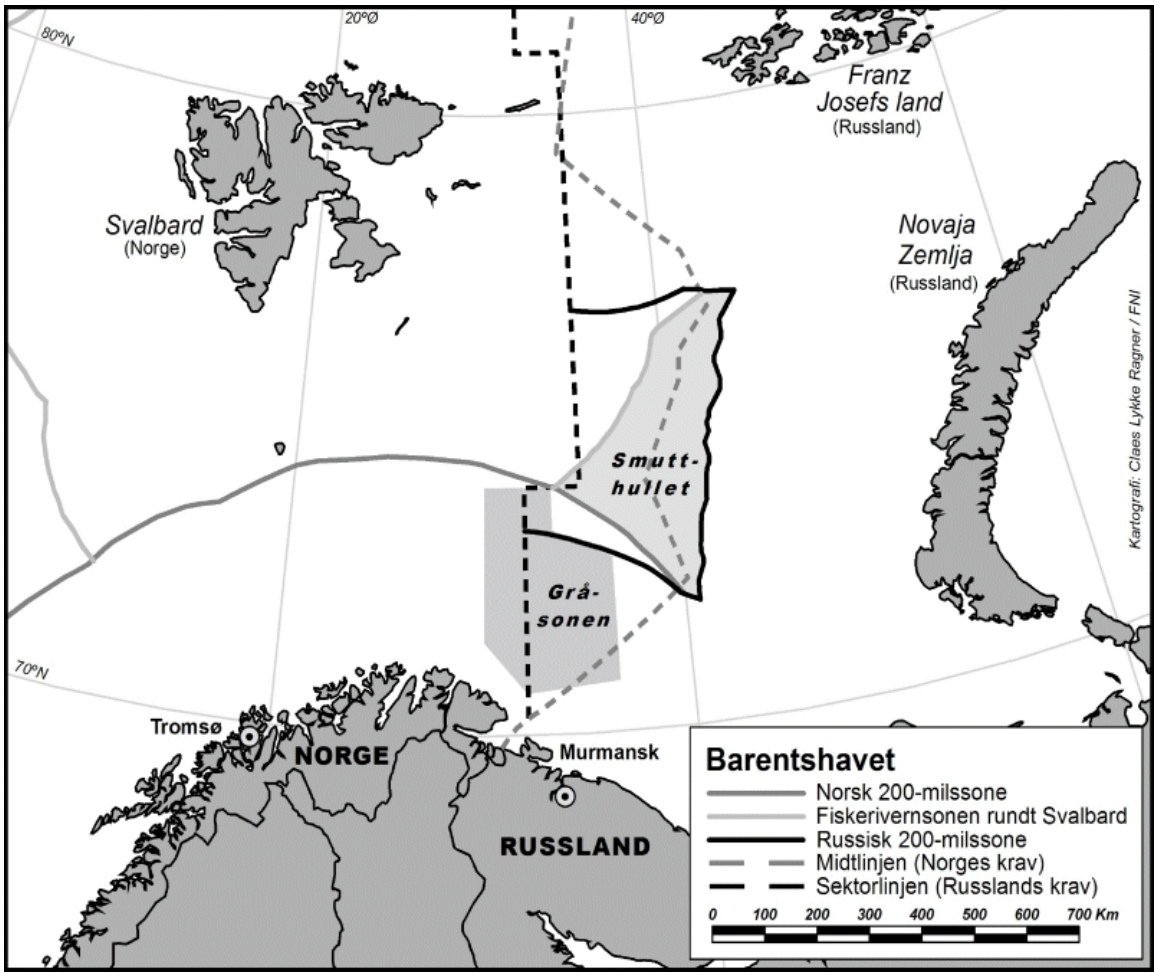
Figur 2: Tidslinje for hendelsesforløp

Den 21. mars 2006 tok russiske myndigheter ut formell tiltalebeslutning mot Kaptein Jarantsev (Aftenposten 2006).

3.2 Eksterne faktorer for norsk håndtering av Elektronsaken

3.2.1 Vernesoneregimets etablering og utvikling

Svalbard ligger midt mellom det norske fastlandet og Nordpolen og er en øygruppe på 62 400 km^2, på størrelse med Nederland og Belgia til sammen (Ulfstein 1995:22). Arkipelet ble oppdaget i 1596 av den nederlandske sjøfareren William Barents, som har gitt navn til Barentshavet. Øygruppen hadde status som *terra nullius* – ingenmannsland – inntil Norge overtok suvereniteten gjennom Svalbardtraktaten av 1920. Denne suvereniteten er begrenset av tre elementer: Alle kontraherende parter skal ha lik rett til naturressursene på øyene. Det er ikke adgang til å opprette militærinstallasjoner på Svalbard (Ulfstein 1995:49). I tillegg er det visse begrensninger i norsk rett til skattlegging.[21] Svalbardtrakten er også åpen for at flere stater kan slutte seg til.



Figur 3: Kart over Barentshavet

I januar 1977 ble det etablert en 200 mils økonomisk sone utenfor fastlands-Norge. Det nye området, med eksklusive rettigheter til naturressursene, var på hele 875 000 km^2 (Tamnes og Jensen 1997:279). Senere samme år ble Fiskevernsonen[22] rundt Svalbard opprettet, og i 1980 ble det også etablert en sone rundt Jan Mayen.[23] Det nye området med norske ressursrettigheter utgjorde rundt fem ganger Norges landareal, takket være den lange kystlinjen (Tamnes og Jensen 1997:280). Dette representerte også forvaltningsmessige utfordringer som Kystvakten for en stor del skulle ivareta. Mellom Svalbard, fastlands-Norge og Russland ligger det internasjonale havområdet som blir kalt for 'Smutthullet', mens 'Gråsonen', som ligger i havet rundt grensen mellom Norge og Russland, henviser til et område der enkelte deler har uavklart grensesetting (se figur 3). Selv om det ble signert en avtale i januar 1978 om deler av dette området, var dette en midlertidig avtale som ikke løste opp i de prinsipielle uenighetene rundt grensedragningen landene imellom.[24] Den inngås kun for ett år av gangen. I Gråsonen avstår Norge og Russland fra å håndheve egne fiskerireguleringer overfor fartøy som fører den andre partens flagg (Hønneland 2005a:76).

Vernesonen rundt Svalbard ble opprettet rundt seks måneder etter de økonomiske sonene utenfor resten av det norske landterritorium, 3. juni 1977, hjemlet i lov av 17. desember 1976 om Norges økonomiske sone (NØS) (St.mld. nr 30 2004-2005:23). Sonens utstrekning er som NØS opp til 200 nautiske mil. Den ble ensidig opprettet av Norge, og er omstridt internasjonalt. Svalbardtraktaten omtaler ikke havområdene utenfor Svalbards territorialfarvann, og dette er bakgrunnen for at Fiskevernsonens grunnlag er omstridt. Det norske synet er at Svalbardtraktaten *ikke* kommer til anvendelse i sonen. Dette betyr etter det norske offisielle synet at statusen er omtrent tilsvarende den økonomiske sonen, med eksklusive norske rettigheter til naturressursene.[25] Norsk kystvakt skal føre kontrollvirksomheten i sonen, også med andre flaggstaters fartøy. Vernesoneregimet har gjentatte ganger blitt utfordret. Det skjedde første gangen som en følge av en bilateral fiskeriavtale mellom EF og Norge i 1980 (Finstad og Hoel 2004:469). Denne avtalen gjaldt blant annet utveksling av kvoter, men da Spania ble medlem av EF i 1986, dominerte de ressursbehovet internt i EF med sin store flåte og små fiskeressurser. Dette førte til et underskudd på ressursene som ble fordelt internt i EF,

---

[21] Norsk skattlegging på Svalbard skal begrenses til de norske utgiftene for å administrere øygruppen.

[22] I studien vil begrepene 'Fiskevernsonen rundt Svalbard', eller mer uformelt 'Fiskevernsonen' eller 'Vernesonen' alle være begreper som viser til denne sonen.

[23] Den såkalte 'Fiskesonen' rundt Jan Mayen er en sone med eksklusive norske fiskerettigheter, men der petroleumsrettighetene deles mellom Norge og Island (Tamnes og Jensen 1997:309). Derav navnet Fiskesonen, som ikke inkluderer eksklusive petroleumsrettigheter.

[24] Selve Gråsoneområdet går også noe inn på ubestridt område for både Norge og Russland.

[25] For de juridiske aspektene rundt dette, se Geir Ulfsteins behandling av saken. Han peker på at Norge har mulighet til å kreve en sone, men er mer uklar når det gjelder andre staters rettigheter i sonen. Han fremholder at dette er tolkninger (Ulfstein 1995:421).

siden Spania krevde større adgang til fisket utenfor Svalbard. Resultatet av dette ble at EF fikk kvoter som i praksis ble fordelt til Spania.

Praksisen i Vernesonen har fra norsk side likevel vært preget av statlig likebehandling og tildeling av kvoter på grunnlag av historiske rettigheter (Vangen 2006:9ff). Formelt er det kun to stater som har anerkjent sonen, nemlig Canada og Finland (Tamnes og Jensen 1997:315).[26] Finland har ingen fiskeinteresser i området, og Canada støttet det norske synet på Vernesonen i sammenheng med en avtale for kyststatssamarbeid for å regulere fisket i internasjonale farvann. Canada anerkjente i avtalen Norges syn på Vernesonen og sokkelen rundt Svalbard (Tamnes og Jensen 1997:315). Det er likevel ingen massiv *formell* proteststorm mot det norske synet. Sonen har vært og er kontroversiell, men mange stater har avstått fra å protestere gjennom formelle diplomatiske kanaler. Den største grunnen til dette er særlig for vestmaktene sin del et ønske om å unngå splid mellom frender (Tamnes og Jensen 1997:311).

Et hovedpoeng i det norske synet på Fiskevernsonen rundt Svalbard er at det i området er norsk kystvakt som skal føre håndhevelse og kontroll også med utenlandske trålere, i forhold til reguleringer, norske fiskerilover og kvotebestemmelser fra fiskerikommisjonen. Siden opprettelsen i 1977 har det norske synet blitt gradvis sterkere konsolidert. Dette har foregått i trinnvis utvikling, og støtter seg også på andre samarbeidsarenaer for området, kanskje i særlig grad den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon. Denne kommisjonen setter en årlig kvote for hele Barentshavet, inkludert Fiskerivernsonen. Selv om det er uenigheter offisielt, er det norske vernesoneregimet i stor grad akseptert i praksis. For Norge er en av de gjenstående utfordringene uenigheten med russerne om Norge har rett til å kontrollere og sanksjonere russiske båter.

3.2.2 Russiske holdninger til Vernesonen

Russland har siden Vernesonens opprettelse protestert på det norske synet (Tamnes og Jensen 1997:310ff). Det formelle russiske synet er at en eventuell sone må rette seg etter innholdet i Svalbardtraktaten. I tillegg bestred russerne Norges rett til å opprette Fiskevernsonen ved opprettelsen av i juni 1977, og dermed til å regulere og inspisere fiskerivirksomheten (Tamnes og Jensen 1997:312). Russerne har på offisielt nivå ment at russiske trålere skulle inspiseres av russiske myndigheter, men har likevel stilltiende godtatt norsk praksis, der de også inspiserer trålere med russisk flagg (Osen 2004). De hevdet at siden Norge og Sovjetunionen hadde et felles forvaltningsansvar i Barentshavet, måtte dette også være ledetråden i Vernesonen. De formidlet i denne sammenheng en trussel om at de skulle 'treffe hensiktsmessige tiltak som beskytter Sovjetunionens interesser' (Tamnes og Jensen 1997:312).

Tidlig på 90-tallet var likevel situasjonen at Russland respekterte Fiskevernsonen rundt Svalbard (Tamnes og Jensen 1997:314). Det er også et vanlig synspunkt at det i praksis i dag ikke finnes alternativer til et norsk vernesoneregime (Osen 2004). Flere av fiskestammene er såkalte

[26] Finland har senere tid trukket sin støtte tilbake.

vandrende fiskeslag,[27] det vil derfor ha konsekvenser for hele Barentsområdet dersom en overbeskatning skulle forekomme i en del av området. Dersom fiskeriregulering i Vernesonen skulle bli kraftig svekket, ville dette kunne føre til en utarming av ressursene som ville ødelegge bestandene i hele barentsområdet. Frykten for en 'allmenningens tragedie' (Hardin 1968) i Barentshavet uten norsk håndhevelse i Vernesonen er høyst reell (Tamnes og Jensen 1997:312). Skrekkscenarioet for de som nyttiggjør seg ressurser i Barentshavet vil være at frafall av kontrollregimet vil føre til et så utbredt overfiske at ressursene ikke blir bærekraftige, og at fiskestammene utarmes (Osen 2004). Dette er ikke i noen sin langsiktige interesse. Det er derfor også i russisk interesse å til en viss grad ivareta *status quo* i Vernesonen – med norsk håndheving. I Barentshavet har forøvrig Russland ofte hatt sammenfallende interesser med Norge, når det gjelder saker som gjelder andre flaggstaters interesser i området. Spesielt når det gjelder trusselen mot det norske reguleringsregimet i Vernesonen var den russiske trusselen mot denne vesentlig lavere på 90-tallet enn fra tredjeland uten historisk fiske ved Svalbard (Tamnes og Jensen 1997:313). Russerne har nemlig i stor grad akseptert norsk kystvakts kontrollvirksomhet i praksis, selv om det på det formelle plan er en annen tone. Sovjetunionens myndigheter oppfordret russiske fiskere til å overholde norske bestemmelser, og avfinne seg med inspeksjonene. Unntaket for denne oppfordringen gjaldt norske krav om rapporteringer (Tamnes og Jensen 1997:313).

Det må i tillegg trekkes frem at Russland har mange fasetter og ikke i alle sammenhenger opptrer som en enhetlig aktør. Enkelte elementer i Russland vurderer et norsk vernesoneregime som en mindre utfordring enn andre. Særlig de regionale myndighetsrepresentantene i Murmansk og Arkhangelsk, sammen med deler av fiskeridirektoratet er mildere stemt og ønsker løsninger innen den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen. De som holder en sterkere konfrontasjonslinje mot Norge er representanter for fiskerinæringen, andre elementer i Fiskeridirektoratet, og en del pensjonerte og tjenestegjørende offiserer (Ven Brusgaard 2006:37).

Hovedbudskapet synes derfor å være at det norske synet er omstridt, men at det i praksis for en stor del er akseptert av andre stater. Også Russland har i stigende utstrekning i praksis akseptert det norske synet. Men tilslutningen er ikke offisiell. Dette – sammen med det forhold at Russland ofte opptrer med ulike stemmer – gjør at det norske vernesoneregimet ikke er skikkelig internasjonalt konsolidert. Tiltak for å styrke vernesoneregimet internasjonalt synes således å være i Norges utenrikspolitiske interesse.

3.2.3 Fiskeripress og overfiske

Den russiske fiskeriflåten har etter Sovjetunionens fall endret seg mye, både når det gjelder struktur og atferd. En av intervjuobjektene, som er journalist,[28] har beskrevet utviklingen i Russland. Da Sovjetunionen ble

[27] Til forskjell fra mer stedfaste fiskearter som for eksempel kysttorsken.
[28] Vedkommende er det eneste intervjuobjektet som ønsket anonymitet i denne studien, av hensyn til sine egne kilder.

oppløst var det lite torskefiske fra russiske båter i Barentshavet siden de fisket mest i fjerntliggende fiskeområder. Med Sovjetunionens fall og markedsøkonomiens inntog mistet rederiene i Murmansk sine statlige overføringer (Finstad og Hoel 2004:469). De ble med det nødt til å fiske slik som gav mest inntekter, samtidig som fisket ble dårligere i mange av de fjernere fiskeområdene. De reduserte fjernfisket utenfor kysten av Afrika, og økte fisket i Barentshavet. Norsk industri var villige til å ta imot russisk fisk, og betalte bra. Et anonymt intervjuobjekt fra media som har jobbet mye med fiskeriproblematikken forteller at den norske flåten skulle slankes. Flere norske redere innså at de kunne selge eller leie ut båtene sine til russerne som et alternativ til kondemnering. Russiske redere var ikke pengesterke, ofte var den eneste betalingen de hadde, å gjøre opp med fisk. Denne situasjonen skapte et stort 'bareboatsystem'[29] i Barentshavet – med en del norske eiere og bakmenn, og russiske båter.

Det er ikke mulig for alle russiske fiskere å kun fiske i russisk økonomisk sone (RØS). Særlig i norsk økonomisk sone (NØS) eksisterer det et godt kontrollapparat, både gjennom lovgivning og forholdsvis effektiv håndhevelse gjennom kystvakten. I Barentsområdet står derfor tre soner som spesielt attraktive for utenlandske trålere; 'Smutthullet', 'Gråsonen',[30] og Fiskevernsonen utenfor Svalbard. Smutthullet er internasjonalt farvann, med tilsvarende internasjonal havrettslig lovgivning. Fisket der er regulert gjennom et kontrollregime under den Nordøst-Atlantiske Fiskerikommisjon (NEAFC), ivaretatt av Norge og Russland.[31] Gråsonen er norsk-russisk, der hver flaggstat[32] håndhever sine regler overfor sine respektive skip, og skip de har gitt kvote til (Hønneland 2005a:76). Selve kvotene i Barentshavet som helhet bestemmes årlig av den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon. Dette gjelder de tre viktigste fiskeslagene: Torsk, hyse og lodde (Hønneland 2006:8).

Et av intervjuobjektene fremholder at en annen faktor som kan ha bidratt til økt overfiske er innføringen av et kvoteauksjonssystem i Russland. Ved inngangen til 2001 ble det innført et kvoteauksjonssystem der rederiene må betale for å få torskekvote i Barentshavet. Dette gjelder rundt 40 prosent av de industrielle kvotene (Pravda 2003). Med innføringen av kvoteauksjonssystemet ble dette en stor investering. Få russiske rederier har penger til å betale for slike torskekvoter, men utenlandske, vestlige, og også norske bakmenn har drevet lånevirksomhet der de har lånt rederiene penger for å betale kvoten. Dette gir også et økt fiskepress for å kunne betale tilbake det lånet de tok for å kjøpe torskekvoten. Den eneste måten å betale gjelden på er å øke inntjeningen ved å fiske mer. Kvotesystemet var likevel kun en midlertidig affære. Etter 2003 ble auksjonsandelen av kvotene redusert, men rederiene må fortsatt betale for kvotene (Hønneland 2005b:182).

---

[29] Et bareboatsystem henviser til avtaler der båter leies ut uten mannskap eller ytterligere elementer i leieavtalen, utover tråleren.
[30] Dette er en attraktiv sone, spesielt dersom de har en russisk kvote.
[31] NEAFC-avtalen for området ble iverksatt 1. juli 1999 og gjelder for EU, Færøyene, Grønland, Island, Norge, Polen og Russland.
[32] Flaggstat henviser til den staten fartøyet er registrert under, hvilket flagg skipet bærer. Dette er uavhengig av hvilken nasjonalitet eiere eller mannskap har.

Det bør i denne sammenhengen påpekes at russiske fiskere ikke er de eneste som har øket interessen for Barentshavet. Dette fiskerike området har vært attraktivt for fiskere fra nærliggende land som Island og flere EU-stater. Særlig Spania og Portugal viste interesse for området på slutten av 80-tallet, og i tillegg har det vært en del fiskefartøyer som seiler og fisker under bekvemmelighetsflagg.[33]

Fiskerioffiser Stig Flått i Kystvakten og Sigbjørn Ulvatn i Fiskeridirektoratet fremholder at det ikke er grunn til å tro at russiske fiskere oftere bryter fiskerireglementet enn andre lands flåter. Ulovlig omlasting av fisk blant russiske fiskere er likevel en spesiell utfordring.[34] I tillegg er russiske fiskere mange i antall. Omlastingsproblematikken var også årsaken til at *Elektron* fikk spesiell oppmerksomhet i utgangspunktet, tråleren var kun én av flere russiske fartøyer som var under oppsikt.

At det har funnet sted et overfiske i Barentshavet har vært kjent i lang tid (Forsvarsnett 2004). Fiskeridirektoratet har siden 2002, i sammenheng med nye analyse- og overvåkningsmetoder, utarbeidet årlige rapporter som dokumenterer det russiske overfisket i området (Fiskeridirektoratet 2006a). Rapportene retter seg mot torsk og hyse, og vurderer også omlastningsproblematikken. De var tidligere ikke offentlig tilgjengelig, men har blitt det i løpet av de siste to årene.

Norge og Russland har for 2006 besluttet en totalkvote på 450 000 tonn torsk og 117 000 tonn hyse i Barentshavet (Fiskeridirektoratet 2006b:3). Disse er blant de viktigste fiskeslagene i området, og Russlands kvote er samlet i området på 213 700 tonn torsk og 51 300 tonn hyse.[35] De russiske fartøyene som har fisket i området, og som omfattes av Fiskeridirektoratets analyse for 2005 er mellom 190 til 200 fiskefartøy (Fiskeridirektoratet 2006b:4). Disse fartøyene har i gjennomsnitt fisket aktivt i 211 døgn, noe som gir et anslått uttak av torsk og hyse på 8,3 tonn i døgnet per fartøy. Denne beregningen anses av Fiskeridirektoratet for å være konservativ når det er kjent at enkelte fartøy kan fiske opp til 40-50 tonn i døgnet. Rapporten konkluderer med at russiske fiskere fisker mye over kvoten. Beregnet uttak av fisk av russiske trålere er anslått til å være minimum 315 000 tonn torsk og 87 000 tonn hyse i 2005 (Fiskeridirektoratet 2006b:11). Dette gir et overfiske på 101 000 tonn torsk og 36 300 tonn hyse for 2005. Sammenlignet med rapporter fra tidligere år har ikke omfanget av overfisket sunket, snarere tvert imot. (Fiskeridirektoratet 2006a) Det er ikke utarbeidet tilsvarende analyser for andre stater, men russerne utgjør til enhver tid det største antall trålere i Barentshavet i praksis (Hønneland 2005c).

Til sammen ser det ut til at det russiske overfisket er omfattende, og reduserer de norske mulighetene for uttak av fisk. De estimatene som Fiskeridirektoratet opererer med er usikre, men regnes for å være konservative. Det betyr at overfisket sannsynligvis er høyere. Dette truer

[33] Bekvemmelighetsflagg er et flagg tilhørende et land som benyttes på skip med eier eller eiere fra et annet land (Caplex 2006).
[34] Omlasting av fisk fra fiskefartøy til annet fartøy er lovregulert.
[35] Dette inkluderer også 21 000 tonn Murmansktorsk (Fiskeridirektoratet 2006b)

de norske mulighetene for uttak av fiskeriressursene, og stabiliteten av fiskestammene og dermed fiskerikvotene i Barentshavet og Vernesonen.

3.2.4 Norsk suverenitetshevdelse i vernesoneområdet

De formelle rammene for Vernesonen gir bare en del av bildet. For å forstå utviklingen av Fiskevernsonen rundt Svalbard er det nødvendig å gå tilbake i tid og se på utviklingen i området. Selv om de formelle politiske uttalelsene kan gi en indikasjon på utviklingen, kan praksisen i Vernesonen fortone seg noe annerledes.

Norge har, siden mellomkrigstiden, arbeidet for å etablere norsk suverenitet i Svalbardområdet (Kristensen 2004:18). I de perioder som norsk suverenitet ikke har vært utfordret, har også norsk engasjement i området vært lav. Da denne ble utfordret på 60-tallet gjennom at muligheten for oljeutvinning kom på dagsorden blant flere nasjoner, kom også behovet for en mer aktiv norsk politikk (Kristensen 2004:18).

I de første årene etter etableringen i 1977 var det for det meste norske og russiske fiskere som drev trålervirksomhet i sonen, mens virksomheten fra tredjeland var mindre (Kristensen 2004:30). Bildet endret seg noe på 1980-tallet, da etableringen av økonomiske soner stengte fiskeriområdene for stater som ikke hadde ressurser utenfor egen kyst. Vesteuropeiske trålere fikk behov for nye fiskeområder da de ble stengt ute fra fiskebankene utenfor Latin-Amerika og Vest-Afrika. Barentshavet og Vernesonen representerte alternative muligheter, noe som førte til et økt press i sonen (Tamnes og Jensen 1997:281). De første episodene som oppsto i Vernesonen var hendelser med spanske trålere. Disse utspant seg på slutten av 80-tallet, da de nektet å avslutte fisket når deres del av EFs totalkvote var fylt (Osen 2004:5). Ved den siste av disse hendelsene ble det vurdert å gå til oppbringelse, men dette virkemiddelet ble ikke anvendt fordi saken ble løst diplomatisk.

De første varselskuddene som ble avfyrt i Vernesonen var mot tråleren *Zaandam* i 1993 (Osen 2004:5). Fartøyet førte bekvemmelighetsflagg, men både rederi og mannskap var færøyske. De hadde ikke kvote i sonen, men startet likevel torskefiske med henvisning til Svalbardtraktaten. Skipperen avsluttet fisket etter at varselskuddene var avfyrt.

I 1994 startet islendingene med fiske i Vernesonen, og det kom med dette flere trålerhendelser. Siden Island ikke kunne vise til fiske i området på historisk grunnlag godtok ikke Norge på dette tidspunktet at islandske trålere fisket der. Denne sommeren drev rundt 25 trålere torskefiske uten kvote i området (Osen 2004:6). Kystvakten tok i bruk trålkutting som virkemiddel, og kjørte en tøff linje. Det var likevel lettere for Norge å kjøre en hard linje mot islandske trålere. De hadde på dette tidspunktet ikke undertegnet Svalbardtraktaten,[36] og denne ville derfor ikke bli utfordret dersom saken skulle bli prøvet ved en rettslig domstol (Kristensen 2004:Side). Senere samme høst ble den islandskeide tråleren

[36] Island tiltrådte Svalbardtraktaten i 1995, som et ledd i forsøket på å få tilgang til fiske i Vernesonen.

Hagangur II oppdaget i Vernesonen. Mannskapet på tråleren skjøt med hagle mot Kystvakten, som svarte med først å skyte varselskudd, og deretter to kanonskudd i siden på fartøyet (Forsvarsnett 2004). Hendelsen resulterte i at Hagangur II ble oppbrakt til Tromsø. Dette var den første oppbringelsen fra Vernesonen (Osen 2004:6). Samme høst ble ytterligere to trålere oppbrakt fra Vernesonen, islandskeide *Ottar Birting* og *Bjørgulfer*. Etter disse oppbringelsene har ikke trålere fra flaggstater uten kvoterettigheter i Vernesonen fisket der (Osen 2004:6). Disse hendelsene har ikke bare handlet om uttak av fisk og faren for overfiske. Det er rimelig å si at Norge har økt sin suverenitet i området gjennom å ekskludere enkelte stater fra å fiske i Vernesonen, og flere har ment at sonen er 'et uekte barn av økonomisk sone', og at veien videre er å gjøre et ekte barn av denne (Kristoffersen 2006).

Først mot slutten av 90-tallet kom det til episoder mellom Kystvakten og russiske trålere. Kystvaktens praksis overfor stater som har signert Svalbardtraktaten har i stor grad vært å fokusere på mild og lik behandling. Dette har ført til at reaksjonsformene for brudd på fiskerilovgivningen for nasjoner med kvoter i Vernesonen har vært meget lempelige – de har stort sett vært i form av muntlige og skriftlige advarsler, sammen med oppfordringer fra kystvakten om å avslutte eller flytte fisket (Hønneland 2005c). Når russiske eller andre utenlandske trålere kun har fått advarsler, ble det vanskelig for Norge å reagere strengere overfor norske trålere. Helt frem til 1998 fungerte dette forholdsvis greit. Etter dette har Norge drevet en mer offensiv regeloverholdelse og reaksjonsvirksomhet (Osen 2004).

Skillet i denne forbindelsen går ved oppbringelsen av *Novokuybyshevsk* i juli 1998, fordi dette var det første forsøket på oppbringelse av en russisk tråler fra Vernesonen (Hønneland 2005c:, Osen 2004). Selv om den ble besluttet oppbrakt for blant annet å ha fisket i et stengt område, fikk saken en mild reaksjon gjennom en påtaleunnlatelse, før oppbringelsen ble fullført. Videre var det en hendelse med en ikke navngitt russisk tråler sommeren 2000, der oppbringelsen ikke ble fullført, fordi saken ble løst på diplomatisk nivå før den aktuelle russiske tråleren kom til norsk havn (Osen 2004).

Tsjernigovsaken i 2001 ble en test for norsk kystvakt. Tråleren *Tsjernigov* ble oppbrakt for grove brudd på den norske fiskerilovgivningen i Vernesonen. Siden dette var en ren vernesoneproblematikk – *Tsjernigov* hadde ikke fisket i et stengt område, men brutt lovgivningen i sonen[37] – kom det til direkte konflikt mellom det norske og det russiske synet på Vernesonen. Russiske myndigheter protesterte kraftig, med sterk retorikkbruk, i tillegg til å sende et russisk marinefartøy til området (Osen 2004). Dette rystet norske myndigheter, men *Tsjernigov* ble likevel hardt bøtelagt. Sommeren etter, i 2002, opererte en russisk krysser i Vernesonen. Det forekom etter dette ikke flere oppbringelser av russiske trålere før

[37] *Tsjernigov* ble oppbrakt på grunnlag av seks forhold: Manglende aktivmelding, manglende fangstmeldinger, unnlatelse av å bistå Kystvakten ved inspeksjon, kapping av trålvaiere, dumping av tre tonn torsk, og innmontert ekstra nett med for liten maskevidde (Vangen 2006:54).

Elektron. Derimot ble det spanske trålerparet *Olazar* og *Olaberri* oppbrakt i 2004. De ble anmeldt for å ha underrapportert fangsten, og for manglende innrapportering av fangstmelding (Vangen 2006:54). Kort tid etter Elektronsaken ble ytterligere to spanske trålere, *Garoya Segundo* og *Monte Meixueiro*, oppbragt i november 2005 (Vangen 2006:54). De hadde fisket på den fredede arten blåkveite, og underrapportert fangsten. Senere i 2006 har det også blitt foretatt flere oppbringelser fra Vernesonen, både med russiske og andre flaggstaters trålere.

En mulighet for å få avgjort Vernesonens status er gjennom en prøving ved Folkerettsdomstolen i Haag. På tross av denne muligheten har ingen stater klaget sonen inn her, selv om flere stater har truet med dette. Island har gått med på å ikke gjøre dette, noe som var en muntlig forsikring fra islendingene som en del av forhandlingsresultatet da Island, Norge og Russland i 1999 skrev under Smutthullavtalen. Island aksepterte med det norsk-russisk regulering av fiskebestandene i Smutthullet, mot at de fikk kvoter i NØS og RØS (Kristensen 2004:76). Truslene fra Island om å ta vernesonesaken inn for domstolen har likevel ikke stoppet helt opp. Norge kunne selv valgt å ta saken inn for domstolen, men har foreløpig ikke gjort dette.

Oppsummeringsvis kan man si at den norske suverenitetshevdelsen har utviklet seg mot ekskludering av nasjoner som etter norsk syn ikke kunne påberope seg historiske rettigheter i Fiskevernsonen. I tillegg kan vi spore en gradvis strengere håndhevelse av norsk suverenitet. Denne håndhevelsen har i økende grad overskredet flere barrierer, selv om det fortsatt fokuseres på likebehandling mellom alle stater med historiske rettigheter i Vernesonen. Lempelig håndhevelse av norske regler overfor utenlandske trålere er en av disse barrierene som har blitt brutt. Oppbringelse av russiske trålere er en annen.

3.2.5 Russisk styrke

Det norske forsvaret har i størrelse og kraft aldri kunnet måle seg med russiske militære styrker, heller ikke på havet. Nordområdet er preget av nærheten til Russlands største marinebaser på Kolahalvøya. Den russiske Nordflåten med sine installasjoner i området er en dominerende sjømilitær makt. Selv om den russiske marine nå er mindre enn den var under den kalde krigen, er det ingen som tviler på den rent maktmessige overlegenheten til russerne i området (Nordlys 2001). Det inngår i dag 43 ubåter og 11 krigsskip i Nordflåten (Ven Brusgaard 2006:42). Området ble med slutten på Den kalde krigen heller ikke mindre viktig for russerne, kanskje snarere tvert imot. Da Sovjetunionen gikk i oppløsning, økte behovet for tilgang til isfri havn i Barentshavet, og den strategiske betydningen av tilgang til havområdene i nord ble derfor viktigere. Nordflåten er avhengige av den 350 nautiske mil brede passasjen mellom Svalbard og det norske fastland for å ha tilgang til Atlanterhavet (Ulfstein 1995:24). Dette er faktorer som i stor grad påvirker norsk nordområdepolitikk.

Maktkonstellasjonene i nordområdene har også endret seg på andre måter siden Den kalde krigens dager. Særlig viktig er det nok at nordområdene har mistet mye av sin strategiske betydning for NATO. Ved flere

anledninger har det blitt antydet at området ikke lenger er like interessant for amerikanerne i et militærstrategisk perspektiv (Finseth 2006). Dette blir sjelden uttalt direkte, men er allikevel ingen hemmelighet. Det har de senere årene blitt vanskelig å få til marine militære øvelser med NATO involvert i nordområdene, og USA vegrer seg for å uttale seg konkret om Fiskevernsonen rundt Svalbard eller de territorielle rettighetene i området. Følgene av dette er ikke så konkrete, men effekten for Norge er en noe lavere militær troverdighet i nord. NATO er sannsynligvis ikke en reell støttespiller i gnisninger mellom norske og russiske interesser i nordområdene. Barentshavsregionen og sjøområdene i sammenheng med Svalbardarkipelet er rikt på ressurser, og konfliktpotensialet er derfor lett synlig (Osen 2004).

Det har tidligere funnet sted episoder der norsk opptreden ser ut til å ha tatt hensyn til forholdet til Russland eller russiske reaksjoner. I juli 1998 ble som tidligere nevnt den russiske tråleren *Novokuybyshevsk* oppbrakt i Vernesonen for blant annet å ha fisket i et område stengt for fiske (Osen 2004). Etter en del frem og tilbake, fant saken en løsning med en minnelig diplomatisk ordning. Saken endte med påtaleunnlatelse mens fartøyet var på vei mot norsk havn (Vangen 2006:49). To år senere, i 2000, kom en tilsvarende sak med en ikke navngitt russisk tråler der en 'situasjon ble løst på diplomatisk nivå' mellom Norge og Russland (Osen 2004:6). Problemet ble løst på høyt mellomstatlig nivå, før det kom til håndhevelse av norske regler. Denne saken fikk lite oppmerksomhet i media. I følge et av intervjuobjektene i Kystvakten kunne han ikke se noen juridisk grunn til at ikke denne tråleren ble arrestert og rettsforfulgt. På spørsmål om årsaken til at de kom frem til en 'minnelig ordning', som han selv kalte det, mente han at Utenriksdepartementet hadde forhandlet med russerne om hvordan saken skulle håndteres. Han fortalte at han ikke visste konkret hva som hadde skjedd, men få i Kystvakten tvilte på at det hadde forekommet samtaler mellom norsk og russisk UD om en ordning.

Mediedekningen av konflikten rundt den russiske tråleren *Tsjernigov* i 2001, var på et høyt nivå. *Tsjernigov* fisket ulovlig i Vernesonen, ble oppbrakt til norsk havn og bøtelagt. De russiske reaksjonene var sterke, de foretok militære manøvere med krigsskip under oppbringelsen, førte en høyere militær tilstedeværelse i området i en tid etterpå. Den russiske ubåtjageren *Severomorsk* patruljerte i Vernesonen hele det påfølgende året etter Tsjernigovsaken. Dette ble av norske myndigheter oppfattet som et utvetydig maktpolitisk signal (Ven Brusgaard 2006:29). I følge intervjuobjekter fra NRK og Kystvakten ble norsk håndhevelse i Vernesonen etter dette mer dempet, og det forekom ikke flere oppbringelser av russiske trålere før Elektronsaken.

Oppsummeringsvis er det ingen tvil om at Russland er en mektig nabo for et land som Norge. Militært dominerer Russland i nordområdene. Når vi ser på norsk adferd i Barentshavet kan det spores hendelser der Norge har reagert forsiktig som følge av mer eller mindre tilslørte maktpolitiske russiske signaler.

3.3 Interne faktorer for norsk håndtering av Elektronsaken

3.3.1 Kystvaktens etterforskningsrutiner for Vernesonen

Kystvakten har nesten 30 års erfaring med å hjelpe fartøy og ivareta norske interesser både i norsk økonomisk sone, Fiskevernsonen, og i internasjonalt farvann. Kystvaktens myndighetsutøvelse er i dag regulert i Lov om Kystvakten av 1997 (1997), men praksisen strekker seg tilbake til opprettelsen i 1977. Etableringen kom i sammenheng med opprettelsen av økonomiske soner, og det tidligere Fiskerioppsynet ble samtidig lagt ned. Det ble i denne sammenhengen presisert at fartøyene til Kystvakten måtte gis størst mulig militær verdi, slik at den også kunne ivareta funksjoner for marinen (Osen 2004).

Fiskerioffiser i Kystvakten, Stig Flått, viser til at Kystvakten i tiden før Sovjetunionens fall baserte seg på vilkårlige stikkprøvekontroller. Dette fortsatte også utover 90-tallet. Denne tilnærmingen var i Vernesonen basert på frivillighet, og norsk kystvakt var derfor avhengige av en god tone. Trålerne tok som regel imot de norske inspektørene og viste papirene. Først i de senere årene har Kystvakten i samarbeid med Fiskeridirektoratet utviklet nye metoder for å overvåke og oppdage brudd på fiskeriregulerinngene. Sigbjørn Ulvatn i Fiskeridirektoratet fremholder at satellittsporing av trålere og omlastningsfartøy, overvåkning fra Orionfly, og nye analyseteknikker for å vurdere hvor mye svart fisk enkelte fartøy fisker har gjort Fiskeridirektoratets samarbeid med Kystvakten mer effektivt. De kan nå vurdere hvor mye fisk som fanges ulovlig, hvor den tar veien videre, og hvilke trålere som dominerer svartfisket på en mer presis måte enn tidligere. Inspeksjonshyppigheten av russiske trålere var i 2005 149 inspiserte fiskefartøy, i gjennomsnitt har disse blitt kontrollert rundt tre ganger i løpet av dette året (Fiskeridirektoratet 2006b:4).

Kystvakten har ikke bare utført kontroll og myndighetsutøvelse på vegne av Norge, men har vært et serviceorgan og en sikkerhet for trålere i Barentshavet. I tillegg har kystvaktens lempelige reaksjoner vært en viktig forutsetning for et godt samarbeid med utenlandske fiskere i Vernesonen. (Hønneland 2005c).

Dersom det avdekkes overtredelser ved inspeksjon av trålere, kan Kystvakten iverksette en av tre reaksjoner mot fartøy ute på havet (Vangen 2006:48). For det første kan det anvendes advarsel i skriftlig eller muntlig form, noe som tidligere har vært mest vanlig å gjøre i Vernesonen. For det andre kan fartøyet oppbringes. Det betyr i praksis å ta fartøyet i arrest og bringe det til norsk havn. Oppbringelse blir brukt mot utenlandske fartøyer, men ikke mot norske. Dette er av praktiske grunner; uten å ta fartøyet i arrest vil det kunne være vanskelig for den norske stat å få innkrevd eventuelle bøter fra utenlandske fartøyer. Den tredje reaksjonsformen er å gå til skriftlig anmeldelse av forholdet, uten å gå til oppbringelse. Denne reaksjonsformen er vanlig å benytte overfor lovbrudd utført av norske trålere, siden straffeforfølgelsen kan ivaretas når båten kommer til havn på vanlig måte. Selve oppbringelsen er ikke straff, men er snarere et straffeprosessuelt tvangsmiddel. Det gir derfor ikke grunnlag for å hevde forskjellsbehandling, selv om en del utenlandske fiskere har hevdet dette (Vangen 2006:49). Selve straffen tar ofte form som en bot for skipperen, og inndragning overfor rederiet, dette gjelder både utenlandske og norske trålere.

Det ser altså ut til at Kystvakten i stor grad har utviklet sine rutiner når det gjelder sporing og overvåkning av båter, estimering av trålernes fiskeuttak og andre analyser. I tillegg har selve kontrollene blitt mer målrettede. Kystvakten utfører i samarbeid med Fiskeridirektoratet kontroller som baseres på de nye teknikkene for overvåking, analyse, kartlegging og etterforskning av fiskerikriminalitet.

3.3.2 Kystvaktens sikkerhetsrutiner

For å tvinge en tråler til oppbringelse har Kystvakten et sett av mulige virkemidler, beskrevet av intervjuobjekter både i Kystvakten og fra media. Det fremste virkemidlet er å borde, og ta over fartøyet med tvang. Dette kan skje både fra båt og helikopter. Kystvakten har rutiner og trener på bording av fartøy, både fartøy som frivillig aksepterer bording, og fartøy som motsetter seg dette. Bording kan også skje under forskjellig vær. Dersom det er grunner til at bording ikke er aktuelt, finnes det enkelte andre virkemidler som kan tas i bruk. Kanonen har blitt anvendt. Varselskudd eller kaldgranater mot skroget er en mulighet for å tvinge et fartøy til å følge Kystvaktens ordrer. Et fartøy kan presses til kursendring, gjennom manøvrer tett ved. Kystvaktskipene som var rundt *Elektron* var raskere enn tråleren, og de var også flere. Intervjuobjekter forteller også at det ombord på *KV Svalbard* fantes vannkanon som kunne anvendes. Dette kan være et effektivt virkemiddel; ved å fylle vann i pipen til tråleren, vil fartøyet langsomt fylles med vann og bli vanskelig å manøvrere. Ved iverksettelse av alle disse virkemidlene vil det forekomme en sikkerhetsmessig vurdering av ansvarlig skipssjef.

Ikke alle disse virkemidlene har alltid vært tilgjengelige. Særlig muligheter for å bruke vannkanoner og helikopter har kommet til først de senere årene. Offiser Harald thor Straten i Kystvakten forteller at organisasjonens kultur i alle år har gjort personellets liv og sikkerhet til en viktig del av vurderingen i enhver operasjon. Det kan også virke som om dette i stor grad har fulgt norsk samfunnsutvikling med økt fokus på helse, miljø og sikkerhet, og at hensyn til tjenestegjørende personell i stor grad har blitt ivaretatt.[38]

Det var få av de beskrevne virkemidlene som ble anvendt i Elektronsaken. *KV Tromsø* kastet ut tau foran *Elektron* i et forsøk på å stoppe propellene, og da det var kommet flere kystvaktfartøyer til, forsøkte de enkelte manøvere for å presse tråleren til å bevege seg slik Kystvakten ønsket. Dette var også det eneste som ble gjort. Vannkanonen ble ikke anvendt i situasjonen som forelå. Heller ikke kanonen ble anvendt. Når det gjelder en eventuell bording, så fantes det bordingsgrupper klare på kystvaktfartøyene, men de ble aldri brakt over til *Elektron*, verken med skip eller helikopter. Helikopteret var i luften med en bordingsgruppe ombord, men de ble aldri låret ned på dekk.

[38] Unntak finnes; et eksempel er den såkalte 'Kvikk-saken' fra 80-tallet. Her ble mannskapet ombord på *KNM Kvikk* utsatt for kraftig radarstråling (På Høyden 2004).

En filmsekvens offentliggjort på TV2 (Dokument 2 2006) inkluderer en dialog mellom Lynx-helikopterets Fiskeriinspektør Frode Paulsen og en annen person på et av kystvaktfartøyene: 'Det er ikke så mye mer vi får gjort, Frode, annet enn å sette deg ned, hvis du ønsker det'. Det ble svart at 'jeg ønsker ikke å gå ned nå, sånn som forholdene er – ikke på grunn av været, men på grunn av hva de kan finne på' (Dokument 2 2006). Paulsen var usikker på hvordan mannskapet på tråleren ville reagere ved nedfiring. Han er ansvarlig for helikopteret, og er den som foretar de sikkerhetsmessige vurderingene for en eventuell bording fra Lynx-helikopteret. I følge kystvaktsoffiser Harald thor Straten er Paulsen kjent som en nøktern og fornuftig tjenestemann som ikke tar unødige sjanser, og for å følge sikkerhetsrutinene og normene i Kystvakten.

Et intervjuobjekt i Kystvakten forteller at som regel er den eldste skipssjefen tilstede i en slik situasjon og fungerer som operativ leder, men i Kystvakten er det ikke et så rigid system at det er noen automatikk i dette. Andre praktiske hensyn kan komme foran, som for eksempel spesiell erfaring på et område. I Elektronaksjonen var skipssjefen på *KV Svalbard* den mest erfarne, og dette fartøyet er også mye kraftigere operativt enn *KV Tromsø.* Morten Jørgensen, som hadde kommandoen på *KV Svalbard* overtok rutinemessig det operasjonelle ansvaret fra Jarle Hvidevold på *KV Tromsø* da de kom til for å assistere Hvidevold søndag 16. oktober. Jørgensen har lang erfaring som skipssjef, og er kjent som en nøktern person som følger sikkerhetsprosedyrene.

Været var på et tidlig stadium rolig. Det var oppholdsvær, og lite sjø. Dette gjelder også den første tiden etter at *Elektron* nektet å følge med på oppbringelse til Tromsø og trosset Kystvakten. Dette fremkommer også forholdsvis klart på TV2 sin dokumentarfilm (Dokument 2 2006). Her vises Kystvaktens helikopter under et bordingsforsøk, og været er fortsatt forholdsvis rolig og greit. Disse bildene er fra Kystvaktens egne kameraer, og er tatt søndag ettermiddag. Mulighetene for å stoppe *Elektron* ved bording ble noe vanskeligere da det blåste opp utpå mandagskvelden. Å sette menneskeliv i fare gjennom en bording kunne kanskje falle galt ut, og Jørgensen pleier ikke å ta for store sjanser.

Kystvakten har fra etableringen i 1977 satt sikkerhet høyt. I Elektron-saken var det spesielt to sikkerhetsmessige utfordringer som møtte Kystvakten. De værmessige og menneskelige sikkerhetsfaktorene måtte begge vurderes av operasjonelt ansvarlig under aksjonen. Skipssjefen er operasjonelt ansvarlig, sammen med helikopterpilot som tar ansvar for sin del av operasjonene.

3.3.3 Kystvaktens beslutningsstruktur

Kystvakten har begrenset politimyndighet, inspeksjons- og kontrollmyndighet, samt rett til å iverksette tvangstiltak. I sammenheng med opprettelsen av Kystvakten ble det diskutert inngående om Kystvakten skulle underlegges Marinen. Årsaken til dette var nettopp forholdet til Russland, og Svalbardtraktaten (Tamnes og Jensen 1997:266f). Russland hadde siden 1974 protestert på at Sjøforsvarets fartøyer la til kai på øygruppen, og Utenriksdepartementet fikk igjennom en regulering der Forsvaret fikk svært begrensede muligheter til å legge til på Svalbard.

Løsningen for Kystvakten sin del ble at den skulle være en integrert del av Sjøforsvaret, men at den fikk ytre kjennetegn som ga den en mindre militær profil. Her ligger også en del av kjernen til tvilen rundt Kystvaktens rolle i dag. Kystvakten er underlagt Forsvarsdepartementet, med Forsvarsministeren som konstitusjonelt ansvarlig. Likevel har Kystvakten helt siden etableringen ivaretatt visse oppgaver som er politiets ansvarsområder. Dette har vært noe løst regulert, og behovet for en mer eksplisitt lovformulering av Kystvaktens politimyndighet i utøvelsen av lov av 3. juni 1983 nr. 40 om saltvannsfiske m.v. ble uttalt i arbeidet med denne loven (Ot. prp. nr. 41 1996-97:6). Likevel ble det ikke klart formulert i lovs form før med kystvaktsloven fra 1997 (Ot. prp. nr. 41 1996-97:6). Gjennom intervjuer foretatt til denne studien ser det ikke ut til at Kystvaktens utøvelse av denne myndigheten har bydd på spesielle problemer, selv om behovet for en avklaring av forholdet i lovs form ble uttrykt tidlig på 80-tallet. Først med Elektronsaken ble den formelle kompetansefordelingen mellom påtalemyndighet og Kystvakten satt skikkelig på prøve. Ifølge flere intervjuobjekter var dette en test som ikke ble bestått. En offiser i Kystvakten gikk så langt at han karakteriserte Elektronsaken dit hen at det 'rådet beslutningsmessig kaos'. Selv om dette ikke er en juridisk studie, er det likevel behov for å trekke frem enkelte sider av lov om Kystvakten fra 1997 (Forsvarsdepartementet 1997).[39]

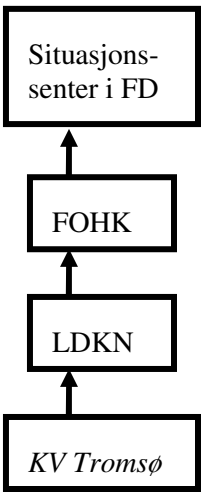
Kystvaktsloven regulerer Kystvaktens organisasjon, ansvar og myndighet samlet (Ot. prp. nr. 41 1996-97:5). Hovedspørsmålet i denne sammenhengen er tolkningen av Kystvaktens forhold til påtalemyndigheten og politiet. Gjennom intervjuer med Politimesteren i Tromsø, Truls Fyhn, og Statsadvokaten for Troms og Finnmark, Lars Fause, kommer deres oppfatning av Kystvaktsloven utvetydig frem. Denne er at i de tilfeller Kystvakten opererer på vegne av politiet, er de underlagt påtalemyndigheten. Av dette følger at politi og påtalemyndighet har direkte instruksjonsrett over Kystvakten. Dette er en av de enkeltfaktorene som i ettertid har vært mest diskutert internt i styringsverket etter Elektronsaken. I brev av 12.01.06 tar Riksadvokaten også opp spørsmålet (se vedlegg 1). Her trekkes spesielt § 34 første punkt i kystvaktsloven frem: 'Kystvakten er ved etterforskning og anvendelse av tvangsmidler underlagt påtalemyndigheten'.

Riksadvokaten, som øverste representant for påtalemyndigheten, mener med dette at siden Kystvakten er underlagt Forsvarsdepartementet, er det forsvarsministeren som har det konstitusjonelle ansvaret for de politioppgavene som Kystvakten utfører. Likevel, dersom det iverksettes etterforskning eller bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler, er Kystvakten underlagt påtalemyndigheten. Statsadvokaten påpeker også at det *må* være påtalemyndighetens myndighet som ligger over Kystvakten når denne utøver makt mot sivile i fredstid. Noe annet ville bryte med både konstitusjonelle bestemmelser og grunnleggende demokratiske prinsipper i Norges rettssystem. All makt brukt mot sivile i fredstid må ligge under politiet. Dette gjelder også andre lands sivile, herunder trålermannskaper.

[39] Heretter refereres det til denne i mer uformell form, 'kystvaktsloven'.

Gjennom telefonintervju med Jarl Eirik Hemmer i Forsvarsdepartementet kommer tilsvarende syn frem, om enn noe modifisert. Her vektlegges en tolkning der oppbringelsesansvaret er delt mellom Kystvakten under FD og påtalemyndigheten. Også her fremholdes likevel påtalemyndigheten som den ansvarlige myndighet i saker som har å gjøre med etterforskning og bruk av tvangsmidler, i tråd med Riksadvokatens tolkning (Vedlegg 1). Hemmer sier at påtalemyndigheten er den eneste som kan beslutte oppbringelse, og trekke en slik beslutning tilbake.

Figur 4: Kystvaktens interne beslutningsstruktur



Hemmer forteller videre at det finnes to parallelle rapporteringsrutiner – én internt i kommandokjeden til forsvaret, og én eksternt. For rapporteringsregimet oppover i egen kommandokjede, er det også noe forskjellig mellom norsk økonomisk sone (NØS) og Vernesonen, der sistnevnte er noe mer komplisert. I Vernesonen rapporterer den aktuelle skipssjefen til Kystvaktskvadron Nord, som rapporterer videre til LDKN. De rapporterer videre til Fellesoperativt hovedkvarter (FOHK) i Stavanger, som igjen har dialog med Situasjonssentralen i Forsvarsdepartementet (se figur 4). Her følges situasjonen fra departementsnivå. I de sakene som har med utenlandske trålere å gjøre formidler Forsvarsdepartementet rutinemessig til Utenriksdepartementet, som tar seg av kontakten med flaggstaten. Dette er kun den interne rapporteringen i forsvarsstrukturen. Det er den operative myndigheten, normalt vedkommende kystvaktskvadron, som har kontakt med påtalemyndigheten. I saker som ikke er rutinemessige, vil normalt også Fiskeri- og kystdepartementet og Justis- og politidepartementet bli informert.

I Elektronsaken ble ikke påtalemyndighetens instruksjonsrett anvendt, i følge Statsadvokaten og Politimesteren i Tromsø. Riksadvokaten påpeker i sitt brev at påtalemyndigheten generelt har vist stor grad av tilbakeholdenhet med å gi instruksjoner, og viser til at dette har ført til at Kystvakten har søkt avklaringer innenfor eget system (se vedlegg 1). Statsadvokaten og politimesteren har gitt uttrykk for tilsvarende oppfatninger.

I tiden etter Elektronsaken har det funnet sted omfattende evalueringer av Kystvaktens rolle og behandlingen av Elektronsaken. Disse har skjedd på forskjellige nivåer; forsvaret har hatt evalueringer, Forsvarsdepartementet har sine, og det har også blitt etablert en interdepartemental arbeidsgruppe som skal se nærmere på behandlingen av Elektronsaken. Denne skal blant annet vurdere kompetansefordelingen i beslutningsstrukturen. Disse evalueringene har i stor grad enten vært unndratt offentlighet, eller er ennå ikke ferdigstilt.

Til sammen kan man si at informasjon foreligger som peker mot at Kystvaktens kommandolinjer er tvetydige. Dette til tross for at forholdet mellom påtalemyndighet, politi og forsvar ble lovregulert gjennom Kyst-

vaktsloven i 1997. Denne loven regulerer beslutningskompetansen formelt, men ute på havet kan skipssjef sette politi og Påtalemyndighetenes instrukser til side dersom han mener det er viktige hensyn som taler for det. Uklarhet i beslutningsstrukturen kan i utgangspunktet virke som en hemsko for Kystvakten. Vi skal senere se at tvetydige kommandolinjer i en krisesituasjon kan gi et større utenrikspolitisk handlingsrom.

3.3.4 Inspeksjonen av Elektron: Aktørene i beslutningsprosessen

Prosesser som Elektronsaken er forholdsvis klart lovregulert med hensyn til hvor kompetansen *ikke* skal ligge – det skal ikke være en politisk beslutning. Det er også vanskelig å finne politiske personer som offentlig innrømmer å ha hatt noe med saken å gjøre. Hovedbudskapet til den politiske ledelse i Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og Statsministerens kontor, har vært at de har blitt rutinemessig informert om det som skjedde, men hele tiden skal det ha vært operasjonelle hensyn som er blitt tatt. Det skal derfor ha vært hovedsakelig Kystvakten som tok beslutningene i saken. Forsvarsminister Strøm-Erichsen var lite i media under Elektronsaken, noe som også gjaldt andre representanter for FD. Statsministeren var noe synlig i media, men det var hovedsakelig utenriksminister Jonas Gahr Støre som figurerte i aviser og på fjernsyn, dog sjelden uten å presisere at det var LDKN som hadde det operasjonelle ansvaret for hvordan Elektronsaken skulle håndteres, og at det ikke ble utøvet politisk innflytelse over dette. Stoltenbergregjeringen hadde tiltrådt kun tre dager før Elektronsaken startet. I tillegg var det som sagt helg.

Kystvakten og Fiskeridirektoratet var mye involvert i Elektronsaken. Kystvakten er Elektronsakens operasjonelle utøver. Det var de som først kom i fysisk kontakt med *Elektron*. Konkret er det opp til skipssjefen på det aktuelle kystvaktfartøy som skal vurdere situasjonen og avgjøre handling. I denne saken var det derfor Skipssjef Jarle Hvidevold på *KV Tromsø* som i første fase bar beslutningsansvaret, mens det i løpet av mandag den 17. oktober kom flere båter til, og Morten Jørgensen på *KV Svalbard* overtok. I den første fasen var det ikke så mye annet enn en vanlig inspeksjon, men saken ble fort uvanlig da det ble funnet graverende brudd på fiskerilovgivningen og *Elektron* ble tatt i arrest. Det meste det som er gjort av forarbeid og etterforskning rundt denne saken hører under Kystvaktens rolle, i samarbeid med Fiskeridirektoratet. Sigbjørn Ulvatn i Fiskeridirektoratet forteller at Elektronsaken i realiteten startet 27. mars 2005, da tråleren havnet på en liste over mistenkelige trålere hos Fiskeridirektoratet. I direktoratet finnes det en ekspertgruppe som, i samarbeid med en liten gruppe i Kystvakten ledet av fiskerioffiser Stig Flått, etterforsker tyvfiske i Barentshavet. På denne listen fantes det flere trålere som var mistenkte for fiskerikriminalitet, og *Elektron* var kun en av disse (Brennpunkt 2006). Da flere av båtene på denne listen ble oppdaget av et Orionfly i Vernesonen den 13.-14. oktober 2005, gav Fiskeridirektoratet beskjed om å foreta en inspeksjon. Målet var egentlig å få samlet nok bevis mot disse båtene for å lage en sak på fiske over- og utenfor kvote, som kunne presenteres for russerne (Brennpunkt 2006). *Elektron* var den første av trålerne på denne listen som ble inspisert.

Sjef for Fagavdelingen i Kystvakten Ottar Haugen og orlogskaptein Morten Refstad i Kystvaktsstaben forteller at Forsvarets sjef for felles-operative hovedkvarter (FOHK) på Jåttå har en direktelinje til sjefen for den russiske Nordflåten, slik at rask kontakt er et enkelt grep. Trond Grytting fremholder også at Forsvarets 'gode kontakt med russiske myndigheter var (...) av stor betydning under Elektronsaken' (Grytting 2006:34). Han trekker også frem FOHKs kommunikasjon med Nord-flåten og videre at sjefen for LDKNs kommunikasjon med sjefene for russisk kystvakt og grensevakt 'var viktig for å unngå misforståelser og eskalering' (Grytting 2006:34).

Oppsummert kan man si at Fiskeridirektoratet og særlig Kystvakten var de instanser som var mest involvert i beslutningen om at *Elektron* skulle inspiseres. Den politiske ledelse hadde lite med dette å gjøre. Ingen viktige aktører som FD eller UD hadde innsigelser mot en slik inspeksjon og kontroll av den russiske tråleren, selv om de må ha vært informert om at det skjedde.

3.3.5 Utenriksdepartementets roller og innflytelse

Utenriksdepartementets rolle behandles her for seg. Ekspedisjonssjef Rolf Einar Fife i Utenriksdepartementets Rettsavdeling påpekte i et telefon-intervju UDs rolle i slike saker generelt, men var mindre villig til å snakke om Elektronsaken spesielt. Han pekte på tre roller UD har i saker som er 'delikate'. Den første rollen UD har er å bidra til å utforme rammevilkårene for Kystvaktens håndtering av utenlandske trålere. Dette vil i praksis si en tolkning av folkeretten og applisering av denne ute på havet. Hva denne tolkningen består i, og hvordan den gjøres gikk han ikke inn på, men presiserte at prinsippene om likebehandling og retts-sikkerhet blir vektlagt. På spørsmål om russiske trålere representerte en utfordring for Norge i Vernesonen repliserte han at det var ikke riktig, samarbeidet med russerne er unikt og godt, og at det kun var enkelte prinsipielle uenigheter som fantes i dette mellomstatlige forholdet. Russiske fiskere var ikke noen utfordring for Kystvakten. Dette siste har alle andre intervjuobjekter og kilder gått imot. Tall fra Fiskeridirektoratet viser også det motsatte (Fiskeridirektoratet 2006a). Stig Flått i Kystvakten og Sigbjørn Ulvatn i Fiskeridirektoratet forteller at russiske fiskere i prosent ikke er mer kriminelle enn andre utenlandske og norske fiskere, men siden de dominerer i antall utgjør de likevel en stor utfordring for den norske Kystvakten. Denne utfordringen er ifølge Fiskeridirektoratet mye av årsaken til at de sammen med Kystvakten har endret rutinene for etterretning og kartlegging fra stikkprøver og dialog med trålerne på havet, til mer avanserte teknikker for informasjonsinn-samling og etterretning.

UDs andre rolle i slike saker som Elektronsaken er kontakt med sin russiske motpart. Flaggstaten har krav på å bli informert så snart som mulig, og dette er det Utenriksdepartementet som tar seg av.

Den tredje rollen som UD innehar i slike saker, er av mer uformell karakter. Denne består i rådgivning til de andre aktørene, det være seg Forsvarsdepartementet, Kystvakten eller påtalemyndighet. UD bidrar med råd som ivaretar utenrikspolitiske hensyn. Fife ville ikke gå mer inn

på dette, men sa at 'når UD gir råd, blir vi vanligvis lyttet til'. Mye tyder på at Utenriksdepartementet også har vært sterkt inne i beslutninger som har berørt hendelser i Vernesonen. Det kan være av formell eller mer uformell art. Forsvarsadvokat i Tromsø, Hallvar Østgård, har hatt forsvaret i flere av trålersakene fra Vernesonen de siste årene, og har hatt flere samtaler med aktører innen Kystvakten, Forsvarsdepartementet, og Sysselmannen på Svalbard. Han er av den oppfatning at UD sine hensyn ofte har veid tyngst i trålersaker i Vernesonen. Dette kommer også frem i en brevveksling mellom ham selv og orlogskaptein Lars Kjøren i Kystvakten (Vedlegg 2 og 3). Østgård stiller spørsmål om to hendelser i Vernesonen i 2004. I svaret på brevet, som kom samme dag, viser orlogskapteinen en uvanlig åpenhet når han forklarer at det var Utenriksdepartementet som tok avgjørelsene om hendelsene. I intervjuer med representanter fra Kystvakten har det vært vanskelig å få klare bekreftelser på hvordan beslutningsrutinene er i saker som Elektronsaken, særlig forholdet til UD. Fra både Forsvarsdepartementet og Utenriksdepartementets side benektes det at Utenriksdepartementet har noen formell eller reell beslutningsmyndighet i slike saker. Spesialrådgiver Hemmer i FD vedgår likevel at 'UD selvsagt er inne i bildet', og fra UD-hold ble det også mer uformelt uttalt at 'UD kommer med råd, og blir som oftest hørt på'.

Til sammen danner dette et inntrykk av at Utenriksdepartementet av og til kan gå inn og påvirke norsk handlemåte ved trålersaker i Vernesonen, og i enkelte situasjoner også gjør det. UD har et overordnet ansvar for norsk utenrikspolitikk generelt, også i forhold til håndhevelse av norsk suverenitet på havet. Denne håndhevelsen ivaretar UD gjennom (i) utarbeidelse av Kystvaktens rammevilkår, (ii) kontakt med aktuell flaggstat, og (iii) rådgivende funksjon overfor norske aktører, ivaretar UD sin koordinerende rolle.

4 Analyse

I kapittel to ble de teoretiske perspektivene presentert, hypoteser ble utledet, og variabler operasjonalisert i målbare indikatorer. På denne bakgrunn ble relevant empiri valg ut, kartlagt og oppsummert i kapittel tre. I inneværende analysekapittel skal jeg vurdere empirien i lys av hypotesene og de teoretiske argumentene redegjort for i teorikapittelet.

Denne analysen har enkelte begrensninger. Dette er en casestudie, og det er følgelig ingen mulighet for kontroll av tredjevariabler. Et forskningsdesign som gir mulighet for komparativ kontroll for tredjevariabler ville kreve en studie av et tosifret antall håndteringstilfeller som er like nok til å være sammenlignbare. Dette ligger utenfor rammen for undersøkelsen, og det er i tillegg tvilsomt om universet av slike tilfeller er stort nok til at komparativ kontroll for tredjevariabler overhodet kan gjennomføres. Ambisjonen for den følgende analysen er derfor å konstruere en sannsynlig årsakshistorie basert på en systematisk og rimelig tolkning av det foreliggende empiriske materialet.

Dette kapittelet er todelt, og struktureres etter skillet mellom fase 1 og 2. Først vil den enkelte hypotese vurderes hver for seg mot det relevante empiriske materialet – bivariat analyse om man vil. Dette er en nødvendig forberedelse til den mer interessante sammenfattende analysen der de ulike hypotesene og variablene vurderes i sammenheng. Det er den multivariate analysen. I kjølvannet av de separate forklaringene av den norske håndteringen av fase 1 og 2, vil jeg til slutt vurdere om det kan spores en type stiavhengighet, der håndteringen i fase 1 kan ha øvet innflytelse på den norske håndteringspraksisen i fase 2.

4.1 Fase 1: Beslutningen om å borde og ta Elektron i arrest

Den første fasen i Elektronsaken har fått tildelt fem hypoteser, som skal forklare beslutningen om å borde *Elektron* og ta den i arrest. Først drøftes hypotesene hver for seg, for å vurdere deres sammenheng med første avhengige variabel – fase 1. Deretter vurderes hypotesene samlet, i underkapittel 4.1.6. På grunn av at det i den bivariate analysen ikke er mulighet for å vurdere verken forklaringsvariablenes *relative plassering i årsakskjeden*, eller *påvirkningsstyrke* på avhengig variabel, er den multivariate øvelsen viktig for å forklare norsk håndtering i fase 1.

4.1.1 Styrke norsk forvaltningsregime (H1)

Er det empirisk grunnlag for påstanden om at 'Norsk bording av Elektron skjedde fordi den norske regjeringen ønsket å styrke norske fortolkninger av forvaltningsregimet i Vernesonen' (H1)? Vernesonen rundt Svalbard har siden opprettelsen sommeren 1977 vært kontroversiell. Sonen har ført til noe uenighet mellom Norge og flere av Norges allierte. Selv om både britene og amerikanerne har vegret seg for å protestere, har de heller ikke støttet det norske synet. Et norsk forvaltningsregime vil være et verktøy for norsk kontroll over ressursene i området. Det er derfor i norsk interesse å opprettholde et regime for regulering og kontroll i Vernesonen og i Barentshavet forøvrig. En utfordring for Norge ligger i å 'sukre pillen' for andre stater, så de kan være villige til å overlate kontrollen av

området til Norge, mot at det finnes en garanti for at deres tilgang på ressurser er ivaretatt. Bordingen og beslutningen om å arrestere Elektron kan sees mot denne bakgrunnen. For å fremme det norske synet på fiskeriregimet i Vernesonen, må norske handlinger reflektere ressursansvarlighet og langsiktighet.

Interessebasert regimeteori fremholder at internasjonal politikk i utgangspunktet er anarkisk, og at makt spiller en vesentlig rolle for forholdet mellom stater. Likevel vil også normer, regler og prinsipper være påvirkende faktorer for statlig atferd. Små stater – som Norge – er gjerne mer reaktive enn større stater (Christophersen 1968:666). Det er dermed naturlig at de i større grad ønsker å skape regler og normstrukturer som påvirker statlige handlinger. Dette vil begrense handlingsrommet til de sterkere statene, og skape større forutsigbarhet i internasjonal politikk. Det norske synet har hele tiden vært at Norge har rett til å regulere, inspisere, kontrollere og håndheve norske regler i Vernesonen. For at en slik forståelse skal feste seg og aksepteres blant andre stater, må den anvendes. I denne sammenhengen passer kontrollen og arrestasjonen av den russiske tråleren inn. Norsk utenrikspolitisk atferd hadde derfor som mål å knesette normene om et norsk kontrollregime i området rundt Svalbard.

Et poeng som kan tenkes å svekke hypotesen, er delvis norsk unnfallenhet overfor russiske trålere. Norge har vært forsiktig med å forsøke oppbringelser av russiske trålere, og før Elektronsaken, er det få tilfeller. *Tsjernigov* i 2001 er en av dem. Men selv om norske myndigheter har vært forsiktige, kan Elektronsaken også *støtte* denne hypotesen. Kanskje har vernesoneregimet blitt sterkt nok til at norske myndigheter føler at de først med *Elektron* kunne driste seg til et nytt forsøk på oppbringelse. Denne formen for argumentasjon er ikke sirkulær; først når Norge har taklet tidligere utfordringer i Vernesonen har tiden blitt moden til å ta på seg utfordringen russerne representerer. I den regimeteoretiske retningen er regimer med på å regulere statlig adferd, i dette tilfellet staters utenrikspolitikk. Perspektivet fornekter ikke verdens hovedsakelig anarkiske struktur, snarere er regimer med på å øke forutsigbarhet. Man kan derfor forvente at disse effektene slår sterkere inn dersom de sees som verktøy for staters mål og interesser, og dersom de ikke konfliktuerer med direkte realpolitiske mål.

Antagelsen om at Norge arresterte *Elektron* på *tross av* russisk makt styrkes ytterligere når vi ser på hvordan regimet har utviklet seg over tid. På sent 80-tall og tidlig 90-tall kom hovedutfordringen fra fiskeflåter som hadde små kvoter eller ikke hadde fiskerirettigheter i Vernesonen. Spania på 80-tallet, og Grønland og Island på 90-tallet er eksempler på dette. Norsk opptreden i disse sammenhengene var standhaftig; Norge hadde rett til å kontrollere og sette kvotene i området, og fiskerinasjoner uten historiske rettigheter fikk ikke kvote i Vernesonen. De norske prinsippene ble med dette opprettholdt, om enn med kvoteavståelser i andre sammenhenger som forhandlingskort (Finstad og Hoel 2004:469f). Fra midten av 90-tallet har utfordringen i hovedsak vært knyttet til å håndheve reguleringsbestemmelser overfor russiske trålere (Finstad og Hoel 2004:471). Flere saker har oppstått de senere årene mellom norsk kystvakt og russiske trålere, og selv om russerne formelt ikke har akseptert

det norske kontrollregimet, viser kanskje den russiske reaksjonen på *Elektron* at de kan være på gli. Russerne tok imot tråleren og norsk kystvakt på en profesjonell måte og siktet kapteinen rimelig raskt og uten voldsomme protester. Dette er en ganske annen reaksjon enn ved *Tsjernigov* i 2001, da det ble lagt et mye sterkere press på norske myndigheter. Det er dermed sannsynlig at *Elektron* ble kontrollert og arrestert fordi norske myndigheter ville øke aksepten av egne regimeoppfatninger utad. For å styrke det norske synet på Vernesonen, er det nødvendig for norske myndigheter å vise at de tar følgende av eget syn. Siden russerne i liten grad fører kontroller med egne båter i området, og det norske synet er at kontroll i Vernesonen er en norsk oppgave, var inspeksjon av *Elektron* nødvendig. Særlig siden det var sterke mistanker om ulovligheter var denne tråleren viktig å få kontrollert. Noen trålere har så åpenbare brudd på fiskerireglementet at de må oppbringes dersom bruddene avdekkes. Fravær av kontroller av slike trålere ville på sikt svekke regimet Norge ønsker styrket. Derfor var det nødvendig, ut ifra en regimeteoretisk forståelse av Elektronsaken, å gå til kontroll og arrestasjon av den russiske tråleren. Det er derfor godt belegg for å hevde at bordingen og arrestasjonen av *Elektron* er fullt ut forenlig med en intensjon om å styrke det norske synet på forvaltningsregimet i Vernesonen.

4.1.2 Forsvar av fiskeriressursene rundt Svalbard (H3)

Påstanden 'Norsk bording av Elektron skjedde fordi den norske regjeringen ønsket å forsvare norsk uttak av fiskeriressursene rundt Svalbard mot russisk overfiske' (H3) impliserer at Norge frykter for egen tilgang på ressursgrunnlaget i nordområdene og spesielt i Vernesonen. Dette er en realpolitisk hypotese som peker på norsk oppfattelse av ressurssituasjonen, og der må undersøkes om det er empirisk belegg for en slik påstand.

Siden Barentshavet er et sammenhengende økosystem, må området forvaltes som en helhet. Torsk, som er den økonomisk viktigste fiskearten i Barentshavet, lever hovedsakelig på sild og lodde. En fiskearts utbredelse har slik direkte konsekvens for andre fiskearter. Gjennom den blandede norsk-russiske fiskerikommisjonen settes årlige kvoter for de viktigste fiskeslagene, som så fordeles videre til stater som fisker i Barentshavet (Hønneland 2006).

Norge frykter reduserte fiskestammer i Barentshavet, og flere faktorer taler for at dette er en høyst berettiget frykt. Dersom fiskestammene utarmes, vil dette redusere norsk sikkerhet og inntekter. Presset på dette området har økt vesentlig siden 80-tallet, og det er flere nasjoner som ønsker fiske der. Mange stater har fiskere i området, og dette øker presset på fiskebestandene. Flere av de tidligere rike fiskeområdene utenfor Afrika og Latin-Amerika har blitt fisket ned i løpet av 80-tallet. Da disse områdene ble ressursmessig svekket, sto det rike Barentsområdet frem som et godt alternativ. Dette ble en utfordring for norske myndigheter, og det er tydelig at det var samtidig med dette at Kystvaktens mer tøffe metoder kom til anvendelse. Islendingenes inntog i Smutthullet og Vernesonen tidlig på 90-tallet var i norske øyne en konsekvens av at de hadde tømt sitt eget hav, og hadde behov for nye områder i Barentshavet. Denne tiden var norsk kystvakt konsekvent og hard i håndhevelsen. Også

overfor de spanske trålerne noen år tidligere opptrådte Kystvakten konsekvent, og beskyttet Vernesonen mot fiskere som ikke hadde kvote der.

Realismen fremholder overlevelse som det grunnleggende målet for alle stater. Videre kommer sikring av ressurser, delvis som et middel til overlevelse. Sett i dette perspektivet kan et norsk rasjonelt svar på disse utfordringene bare være å forsvare fiskeriressursene mot de utfordringene som oppstår. En bording av *Elektron* fremstår i denne sammenhengen som en fullt ut rasjonell handling.

Den empiriske kartleggingen viser også bakrunnen for at spesielt *russiske* trålere fikk økt motivasjon for å fiske i området. Sammenlignet med andre fiskerinasjoner er russiske fiskere i dag blant de største utfordringene for Kystvakten. Årsakene til dette er å finne blant annet i Sovjetunionens oppløsning, sammen med svekket fiske andre steder. Russernes overgang til markedsøkonomi førte til at mannskapets økonomiske situasjon ble mer avhengig av lønnsomheten i fisket. Sammen med stor grad av gjeld til vestlige, ofte norske investorer, og et kvoteauksjonssystem med stort kapitalbehov, var og er insentivene for et overfiske i nordområdene åpenbare. Dette overfisket har også funnet sted. Russerne har fisket minst 101 000 tonn torsk over kvoten i 2005 (Fiskeridirektoratet 2006b). Dette er en økning sett over de fire årene kartleggingen i Fiskeridirektoratet har foregått. Det representerer også et meget stort uttak av fisk, når den totale kvoten i Barentshavet samme år var på 450 000 tonn. Andre staters trålere har blitt noe mindre dominerende, selv om de fortsatt er til stede. Særlig klarte Kystvakten i løpet av 90-tallet å få bukt med fiske fra trålere som ikke hadde kvote i Vernesonen overhodet. Med tall fra Fiskeridirektoratet er det russiske overfisket sannsynliggjort og dokumentert (Fiskeridirektoratet 2006a).

Realismen trekker frem at staters virkemidler ofte er militære, og det har de også vært for norsk del. Svaret fra Kystvakten på presset fra trålere i Vernesonen og i områdene rundt, har vært økt overvåkning av trålere ved hjelp av Orionfly, satellittsporing og forhåndsmelding av omlasting. I tillegg har norske myndigheter forhandlet med russerne i den norsk-russiske fiskerikommisjonen om måter å regulere fisket på, og arbeidet i NEAFC og NEAFCs 'permanent committee for control and enforcement' (PECCOE) har også virket i denne retningen. Dette bidrar til å underbygge hypotesen fordi det er mulig å spore et sett av virkemidler som er rettet mot overfisket og et forsvar av de norske ressursene. Norsk kontroll og arrest av *Elektron* passer godt inn i dette mønsteret, og gjør Elektronsaken til en norsk rasjonell handling som passer inn i helhetsbildet av norsk politikk i området. Et strategisk problem manifesterte seg gjennom trålerens tilstedeværelse i Vernesonen. Gjennom langsiktig etterforskning gjort av Fiskeridirektoratet og Kystvakten ble det avdekket sannsynlige brudd på fiskerilovgivningen. Det eneste rasjonelle svaret på det problemet som *Elektron* med dette representerte, var å gå til bording og inspeksjon.

En ting som kan tolkes som en svekkelse av ressursforsvarshypotesen, er at det kan se ut som at Kystvakten har vært noe mer forsiktige med å anvende makt mot russiske trålere, enn mot andre flaggstater. Mellom

Tsjernigov i 2001 og *Elektron* var det ingen oppbringelser av russiske trålere. På den annen side, er det også mulig å se på dette som en *styrking* av hypotesen, fordi norske myndigheter bordet *Elektron* i oktober 2005 *på tross av* russiske trusler, protester mot Vernesonen, og mulige maktbruk. Som Geir Hønneland også påpekte i sin kronikk i Dagbladet i 2005; ved å bryte de tidligere barrierene for oppbringelse er det vanskelig å vende tilbake til gammel praksis om lempelig atferd (Hønneland 2005c). Kontrollene må derfor være troverdige, og hvis det avdekkes tilstrekkelig alvorlige lovbrudd ombord på trålere må det reageres med oppbringelse og tiltale. Utgangspunktet for bordingen av *Elektron* var Fiskeridirektoratet og Kystvaktens langsiktige arbeid med å redusere det ulovlige, urapporterte og uregulerte fisket (UUU-fisket), og denne saken var et av resultatene av etterforskningen. Målet med Elektronaksjonen var å sikre bevis for overfisket og omlastingsproblematikken ovenfor russerne.

Det er således betydelig belegg for å støtte opp under hypotesen om at bordingen og arrestasjonen av *Elektron* hadde en årsak i et norsk forsvar mot overfiske i vernesoneområdet. Norsk fiskerisektor er avhengig av fiskestammene i Barentshavet. Norge ser behovet for å redusere det russiske overfisket for å sikre eget ressursuttak, og bordingen av *Elektron* passer således godt inn i et realistisk fiskeriressursperspektiv. Denne hypotesen vurderes dermed som styrket.

4.1.3 Opptrapping av suverenitetshevdelse i området (H4)

Hypotesen sier at '*Norsk bording av Elektron skjedde fordi den norske regjeringen ønsket å trappe opp sin suverenitetshevdelse i området*' (H4). Norsk økonomisk sone (NØS) er et område der Norge utøver begrenset suverenitet. Sonen har ikke samme status som landjord eller territorialfarvann, men Norge nyter eksklusive rettigheter til naturressursene her. Vernesonen er svakere fundert i internasjonal opinion og folkerett. Styrking av det norske regimet ble behandlet med hypotese 1, denne hypotesen er en klarere realpolitisk formulert påstand. Vernesoneområdet er i norske øyne norsk. Det er opp til Norge å hevde det, om nødvendig med militære virkemidler.

Norsk bording av *Elektron* kan ikke skilles fra denne konteksten. Helt siden Norge formelt fikk suverenitet over Svalbard gjennom Svalbardtraktaten fra 1920, har Norge arbeidet for å ivareta norsk suverenitet over dette området. I de periodene hvor suvereniteten har blitt utfordret har norsk Svalbardpolitikk fått en høykonjunktur, mens den i perioder med lite internasjonal oppmerksomhet har vært lavere (Kristensen 2004:18). Dette gjelder også for Vernesonen. Sonens etablering sommeren 1977 var et halvt år etter NØS. Dette kan i seg selv være utrykk for at Norge ønsket å føle seg frem, i forhold til muligheten for å etter hvert etablere en økonomisk sone med tilsvarende status som sonen utenfor fastlandet. Sonene har det samme fundamentet i norsk lov, men ble etablert med et halvt års mellomrom. Norske myndigheter så altså mulighetene for å etablere en sone for å øke sin suverenitet i området, men det internasjonale handlingsrommet var for begrenset til at en full økonomisk sone ble sett på som en realistisk mulighet på dette tidspunktet. Vernesonen ble kompromisset mellom ønske og mulighet. Gjennom virkemidler som høy grad av tilstedeværelse, kontroll av fisket og ansvarlig ressursforvaltning

skulle området på lengre sikt etableres som norsk. Denne strategien har vært fulgt siden etableringen av sonen. Gjennom en gradvis utvidelse av det norske handlingsrommet i området har også muligheten for strengere reaksjoner overfor tyvfiskende trålere blitt etablert. Fra tidligere benyttede advarsler som reaksjonsform er det i dag blitt vanlig å bringe opp og bøtelegge trålere som begår ulovligheter. Denne muligheten har både tvunget seg frem og vært nødvendig for å øke norsk suverenitet i vernesoneområdet.

Elektronsaken var ikke den første av disse strengere reaksjonsformene, men den var den første russiske etter *Tsjernigov* i 2001. Russerne har vært blant de hardeste kritikerne av Vernesonen, og de har, som under Tsjernigovsaken, tidligere benyttet militære virkemidler for å presse norske myndigheter. Tsjernigovsaken bidro sannsynligvis til en taktisk endring i norsk bordingsmønster, selv om ikke dette alene var årsaken. I de første årene etter denne saken i 2001 oppbrakte Kystvakten ingen russiske trålere, *Elektron* ble den første etter dette. Behovet for bedre etterforskning, etterretning og overvåkning som viktige virkemidler for å sikre bevis vokste frem. *Elektron* var også den første tråleren som ble tatt i arrest på grunnlag av et lengre sporingsarbeid og de nye analyseteknikkene. Dette arbeidet var et produkt av samarbeidet mellom Fiskeridirektoratet og Kystvakten, og startet mange måneder før bordingen av *Elektron*. Det var altså ikke noe tilfeldig bording, men en mer målrettet og gjennomarbeidet aksjon. Målet med denne aksjonen var flerdelt, men passer godt inn i den overordnede strategien for å øke norsk suverenitetshevdelse i Vernesonen.

Realismen fremholder at militære virkemidler er effektive for å realisere staters mål. Elektron ble bordet av norsk kystvakt, en del av Norges Sjøforsvar. Tråleren *Elektron* utfordret norsk territorium ved å fiske ulovlig, og representerte ikke bare en utfordring, men også en mulighet for norske myndigheter. Denne muligheten var å hevde suverenitet overfor Russland. Innenfor realismen er det stater som er aktørene, dette er derfor et maktpolitisk signal overfor Russland, om at området tilhører Norge.

Dette trer enda sterkere frem når vi ser hvordan norske myndigheter har utviklet håndhevingspolitikken. Disse hendelsene vitner om en gradvis tøffere linje i håndhevelsen av vernesoneregimet rundt Svalbard, med strengere og mer intensive reaksjoner fra norsk Kystvakt. Geir Hønneland (Hønneland 2005c) diskuterte i november 2005 utviklingen av norsk Kystvakts håndhevelse i sonen. Her peker han på en gradvis utvikling fra en 'lempelig håndhevelse' de første par tiårene, med en myk tilnærming og fokus på kommunikasjon med trålermannskapet, til en dristigere og tøffere myndighetsutøvelse. Metoden baserte seg på inspeksjoner etter prinsippet om tilfeldige stikkprøver og frivillig atferdsendring hos utenlandske trålerkapteiner. Hønneland (Hønneland 2005c) peker på at norsk håndhevelse i Vernesonen gradvis har brutt flere barrierer, først ved å starte oppbringelser av utenlandske fartøyer, for så også å bryte en norsk-russisk 'gentlemen's agreement' gjennom å oppbringe russiske trålere.[40]

[40] Denne offisielt uuttalte 'gentlemen's agreement' var fra norsk side en lempelig håndhevelse, mot at russerne ikke utfordret vernesoneregimet unødig.

Han viser videre til at det vanskelig finnes noen vei tilbake når barrierene for oppbringelse av russiske trålere først er brutt, fordi det ville kunne oppfattes som et politisk signal. Kystvakten hadde også etter Elektronsaken flere oppbringelser i 2006, noe som tyder på at utviklingen har gått videre mot enda sterkere håndhevelse i Vernesonen. Den sterkere håndhevelsen har vært kombinert med en strategi der tilstedeværelse og ivaretakelse av naturressursene i området står sentralt, som ofte forventes å være folkerettslig viktig over tid (Honderich 1987).

Norsk vernesonepolitikk samlet sett peker dermed mot en gradvis opptrapping av suverenitetshevdelse i Vernesonen. Elektronsaken føyer seg inn i dette mønsteret ved å representere et case som passer i den større strategien. Suverenitetshevdelses-hypotesen ansees derfor for å være styrket. Men selv om denne samvariasjonen mellom suverenitetshevdelse og bordingen er etablert, er det noe prematurt å konkludere. Et årsaksforhold kan først sannsynliggjøres under den sammenfattende analysen der alle variablene for norsk håndtering av Elektronsakens første fase inngår i en helhetlig vurdering.

4.1.4 Utvikling av etterforsknings- og analysemetoder (H6)

Kan hypotesen *Norsk bording av Elektron skjedde på grunn av utvikling av gradvis bedre etterforskningsrutiner* (H6) underbygges empirisk?

Kystvaktens virksomhet går tilbake til opprettelsen i 1977. Denne opprettelsen skjedde i direkte sammenheng med implementeringen av norsk økonomisk sone og Vernesonen rundt Svalbard. Fra begynnelsen av praktiserte Kystvakten såkalt 'lempelig håndhevelse', der det ble sett gjennom fingrene med de fleste brudd på fiskerireglene fra russiske og andre lands trålere. Dette har endret seg i senere tid, noe som kanskje kan settes i sammenheng med Kystvaktens endrede tilnærming.

Kystvakten og Fiskeridirektoratets etterforskningsgruppe har endret arbeidsmåter de siste årene. Denne endringen har skjedd som følge av en organisasjonsmessig utvikling, der utviklingen beveger seg gradvis mot en økt effektivisering og rasjonalisering av midlene som fyller målet etterforskningsgruppen er ment å fylle. Organisasjonsprosessperspektivet fremholder at dette målet er ikke nødvendigvis er rasjonelt for *staten*, men representerer en organisasjonell effektivisering.[41] Målet for Kystvakten og Fiskeridirektoratet er her å bekjempe UUU-fisket. Utviklingen av etterforskningsmetodene har derfor skjedd med siktemål for å nå dette målet.

Disse metodene har bestått av flere elementer. Særlig har Fiskeridirektoratet økt fokuset på statistiske metoder for å kartlegge det russiske overfisket. Den første av rapportene om russisk overfiske ble skrevet for året

[41] Rasjonaliteten er (eller er ikke – avhengig av hvor godt systemet er laget) bygget inn ved etableringen av systemet. Dessuten innebærer organisasjonsprosessperspektivet en effektivisering av beslutningsprosessen for stadig tilbakevendende saker. Typisk vil dette kunne være rene rutinesaker som det ikke er rasjonelt at organisasjonen behandler på høyeste nivå.

2002, og har blitt videreført hvert år siden (Fiskeridirektoratet 2006a). Etterforskningen har blitt mer målrettet ved å samholde informasjon fra fangstrapporter og landingsinformasjon for de enkelte fartøyer, og med informasjon utvekslet mellom norske og russiske myndigheter. Videre har satellittsporing av fiskefartøyer blitt innført, slik at man har oversikt over hvor de forskjellige fiskefartøyene befinner seg. Dette har blitt komplettert med Kystvaktens overvåkning fra Orionfly fra luften. Disse elementene har ført til at Kystvakten og Fiskeridirektoratets etterforskningsgruppe har blitt langt mer effektive i sitt arbeid.

Det kan argumenteres for at Kystvaktens utvikling av nye og bedre etterforsknings-, overvåknings- og analysemetoder har påvirket norsk handlemåte i Elektronsaken. Empirien viser at Elektronsaken ikke var en tilfeldig stikkprøve, men et produkt av et lengre arbeid som startet flere måneder før selve bordingen. Elektronbordingen var derfor en *målrettet* aksjon, noe som sjelden var mulig med de tidligere stikkprøvekontrollene. Aksjonen ville derfor ikke vært mulig uten denne utviklingen innen organisasjonen.

Man kan tenke seg at *Elektron* ville blitt bordet, inspisert og tatt i arrest gjennom en stikkprøve, som var de vanlige kontrollrutinene før 90-tallet. Det kunne ha skjedd, men sannsynligheten er ikke stor. Russiske trålere ble i gjennomsnitt kontrollert tre ganger i 2005 – men det er også flere som ikke ble kontrollert (Fiskeridirektoratet 2006b:4). *Elektrons* omlastingshistorie var kartlagt, og lasten med ulovlig fisk var sporet til Nederland. Dette var informasjon som ikke ville vært på etterforskningsgruppens bord uten den organisasjonsmessige utviklingen, og som var årsaken til at tråleren havnet på Kystvaktens liste over fartøyer som var mistenkelige. Da *Elektron* dukket opp i Vernesonen 12.-13. oktober 2005 var ventetiden for Kystvakten over. *Elektron* var ikke den eneste på listen, men det var egentlig kun et spørsmål om tid før kontrollen ville komme.

Bordingen og arrestasjonen av *Elektron* ville sannsynligvis ikke skjedd uten Kystvaktens utvikling av analyse- og etterforskningsmetoder. Med de tradisjonelle stikkprøvene er det lavere sannsynlighet for at *Elektron* ville blitt arrestert. Utviklingen av metoder fra omkring 2000, som har gjort Fiskeridirektoratet og Kystvaktens etterforskningsgruppe mer effektive i arbeidet mot overfisket, er en av årsakene til at *Elektron* ble bordet, inspisert og tatt i arrest. Dermed vurderes denne hypotesen som styrket. Ytterligere vurdering av denne forklaringen, i sammenheng med de andre forklaringene, har sin plass under sammenfatningen av forklaringsfaktorer, i underkapittel 4.1.6.

4.1.5 Viktige aktørers særinteresser (H9)

Hypotesen '*Norsk bording av Elektron skjedde som et resultat av interessene til viktige aktører i styringsverket*' (H9), er utgangspunkt for vurdering nedenfor. Da *Elektron* ble besluttet bordet og tatt i arrest den 15. oktober 2005, var det bare den siste delen av en lengre prosess. Fiskeridirektoratet og Kystvaktens etterforskningsgruppe hadde jobbet med saken siden mars samme året. Fiskeridirektoratet og Kystvakten har blant annet som oppgave å overvåke og kontrollere fiskerivirksomheten i

Barentshavet. En av de største utfordringene i Barentshavet og Vernesonen er russisk overfiske og ulovlig omlasting. Kystvakten og Fiskeridirektoratets funksjon er ikke primært å ivareta utenrikspolitiske hensyn, deres oppgaver er som fiskeriforvaltningens utøvende hånd å ivareta fiskeriregulering og kontrollvirksomhet. Deres mål er å stoppe UUU-fisket. De ønsket å kontrollere trålerne som sto på listen over mistenkelige fiskefartøy. Deres saksnærhet trekker også i retning av at de kan ha hatt en forhandlingsmessig fordel vis-à-vis andre aktører, dersom det skulle ha vært uenighet. Byråkratisk politikkmodellen peker mot slike elementer som viktige for å avgjøre beslutningsprosesser. Aktører som sitter på informasjon vil ha en fordel i spillet. Kystvakten og Fiskeridirektoratet hadde en slik fordel, noe som gav dem sterke kort på hånden.

Forsvarsdepartementet (FD) har et bredere utsiktspunkt enn Fiskeridirektoratet og Kystvakten i denne saken. Dette embetsverket koordinerer forsvarsgrenene og ivaretar rikets sikkerhet. En bording og kontroll av en russisk tråler representerer normalt ikke noe forsvarsmessig problem for Norge. Dette var også synlig i Elektronsakens videre forløp, der både norske og russiske uttalelser eksplisitt pekte på at dette var en sak mellom norsk kystvakt og *Elektrons* rederi *Kors*. På den andre siden hadde FD erfaring med at oppbringelser av russiske trålere kunne påføre Norge militære trusler, slik det skjedde i 2001 med Tsjernigovsaken. Likevel, dette ville for departementet være en nødvendig suverenitetshevdelse. Det er derfor vanskelig å se at FD skulle være imot en slik bording. Det var også gått fire år siden Tsjernigovsaken. Dersom departementet hadde vært motstander av en bording ville det bare ha skjedd som resultat av kommunikasjonssvikt mellom FD og Kystvakten, siden Kystvakten er direkte underlagt FD.[42]

Utenriksdepartementets oppgave er å ivareta forholdet til andre stater, og å fremme norske syn. UDs tre tidligere nevnte roller er relevante for Elektronsaken – utforme rammevilkårene for Kystvaktens håndtering av utenlandske trålere, kontakt med flaggstaten, og rådgivning til de andre aktørene i styringsverket – kan ha vært med på å påvirke håndteringen av Elektronsaken. Gjennom UDs bidrag til utarbeidelse av Kystvaktens rammevilkår, er de folkerettslige prinsippene om likebehandling og rettssikkerhet viktige. UD er således med på å legge de *langsiktige* forholdene til rette for at utenlandske trålere generelt skal kunne oppbringes. UD står fast på Norges rettigheter rundt Svalbard og i Barentshavet, og gjennom kontakten med russerne har sannsynligvis også dette blitt formidlet. Det kan se ut som at departementet tidligere har bidratt til norsk forsiktighet i forhold til russiske trålere. En viktig forskjell i denne saken er det store forarbeidet som ble gjort på etterforskningssiden. Elektronsaken var en 'prøvesak' i den forstand at den var det første synlige resultatet av de nye etterforsknings- og analysemetodene. Det rettslige grunnlaget overfor russerne har derfor vært godt kvalitetssikret i Elektronsaken. Sannsynligvis har også UD vært informert *i forkant* av Elektronsaken, om at det ville kunne forekomme inspeksjoner og oppbringelser. Gjennom brev og uttalelser fra intervjuobjekter (Se vedlegg 2 og 3) sannsynliggjøres Utenriksdepartementets tyngde som rådgiver for andre aktører i styringsverket, men det er ikke noen grunn til å anta at UD

[42] Det kan også tenkes ordrenekt, men det ville være svært uvanlig.

er prinsipiell motstander av bording og oppbringelse. Også ved å se disse tre UD-rollene i sammenheng er det liten grunn til å tro at departementet ville yte vesentlig press *mot* en oppbringelse.

Dersom Utenriksdepartementet skulle hatt innsigelser mot en eventuell bording av *Elektron*, har de ikke vært sterke nok til at de har fått gjennomslag. Dette kan skyldes flere forhold: For det første kan innsigelsene ha vært såpass små at de ikke har blitt tatt hensyn til. For det andre ville UD ha en informasjonsmessig ulempe. Fiskeridirektoratet, Forsvarsdepartementet og Kystvakten ville her sitte med fordelen i et informasjonsassymetrisk spill, nettopp på grunn av nærheten til saken. Siden rapporteringene har sin opprinnelse i Kystvakten, er det de som har den operasjonelle nærheten, og som kan ta snarveier i beslutningsprosessen. Gjennom flere ledd i forsvarets kommandokjede velger de også hvilken informasjon som når de senere instansene. Det kan også tenkes at UD ikke var informert før *etter* at bordingen hadde funnet sted.

På denne bakgrunnen er det riktig å hevde at det er hold i den empiriske påstanden om at Elektronsakens første fase er et resultat av interessekonstellasjonen til de ovenfor nevnte aktørene i embetsverket. Oppsummert kan man si at det er stor sannsynlighet for at Fiskeridirektoratet og Kystvakten i samarbeid, særlig i kraft av nærheten til saken, var de viktigste pådriverne for bording og arrestasjon av *Elektron*. Dette ville ikke kunne skje uten FDs samtykke. Utenriksdepartementet har for fase 1 påvirket i mindre grad.

4.1.6 Sammenfattende analyse for fase 1

Ovenfor er fem mulige forklaringer på den norske inspeksjonen og arrestasjonen av *Elektron* diskutert. Hypotesene peker hver for seg på en del av grunnen til den norske håndteringen. Men selv om alle hypotesene hver for seg kommer styrket ut, gir ikke de bivariate analysene noen indikasjon på hvilke av årsakshypotesene som var viktigere enn andre. De bivariate analysene gir heller ikke noe tilnærmelsesvis klart svar på hvordan de uavhengige variablene kan ha *samvirket* til å produsere håndteringsutfallet i fase 1. For det tredje er ikke rent bivariate analyser tilstrekkelige til å ta stilling til om uavhengige variabler opptrådte som muliggjørende eller motiverende årsaker – om de hadde noen effekt på håndteringsutfallet overhodet.

En sammenfattende analyse vil langt på vei bøte på de ovennevnte svakhetene, og det er dette som er hovedanliggende i dette underkapittelet. I denne analysen skal vi etablere en distinksjon som gjør det mulig å skille mellom årsaks- og intensjonsforklaringer (Elster 1983:17ff). For at *Elektron* skulle bli bordet og arrestert måtte det finnes både *mulighet* og *vilje*. I den sammenfattende analysen anvendes derfor et skille mellom faktorer som er *muliggjørende* og faktorer som er *motiverende* for norsk behandling av Elektronsaken. De muliggjørende faktorene kan kalles for deler av årsaksforklaringer, mens de motiverende faktorene henviser til preferanser og vilje. De er derfor intensjons- eller formålsforklaringer.[43]

[43] Funksjonsforklaringer anvendes ikke i denne studien, fordi norsk behandling av Elektronsaken ikke er hensiktsmessig å forklare på denne måten (Elster 1999:99f).

Det må presiseres at sammenfall og samvariasjon ikke beviser at det eksisterer et årsaksforhold. Denne analysen gjør det kun mulig å *sannsynliggjøre* et årsaksforhold. For at kausalitet skal sannsynliggjøres må det (i) foreligge en samvariasjon mellom variablene, (ii) årsaken må komme før effekten i tid, og (iii) sammenhengen må ikke være *spuriøs*, altså at variablene er påvirket av samme bakenforliggende variabel (Hellevik 1999:402). I tillegg kan en analyse som stopper her lett bli offer for et overdetermineringsproblem – at den bivariate bekreftelsen av samtlige hypoteser impliserer at alle forklaringer fortsatt er like gyldige. Dette er lettere å unngå når faktorene vurderes i sammenheng. Kun gjennom denne operasjonen er det mulig å komme frem til en forståelse av hvilke faktorer som var viktigst, og om de forsterket eller svekket hverandre. Dette er derfor en teoretisk og empirisk informert historie om hvordan ulike faktorer og forhold hekter seg på hverandre i kausalsammenhenger og til sammen forklarer Elektronsakens utfall. Sjelden er alle faktorene like viktige. Og de kan være viktige på *ulike måter* og i *ulike faser* av håndteringsforløpet.

For å vurdere hypotesene i sammenheng kan det være nyttig å ta et kronologisk utgangspunkt. Det som da skiller seg ut, er utside-innforklaringene. Den tidligst tilstedeværende faktoren forklarer håndteringen av Elektronsaken med at Norge ønsket å øke sin suverenitetshevdelse i vernesoneområdet (H4). I henhold til realismen ønsker alle stater å sikre seg territorielle rettigheter og ressurser som et ledd i å nå primærmålet: Overlevelse. Realismen hevder at alle stater ønsker å øke sin suverenitet, og den norske bordingen og arrestasjonen av *Elektron* var motivert av en faktor som har vært tilstedeværende siden Norge fikk suverenitet over Svalbard i 1925: Der det er mulig vil Norge forsøke å øke både omfanget av territorium under sin kontroll, og graden av kontroll. En slik suverenitetsforøkelse eller konsolidering vil etter realistisk forståelse alltid være ønskelig, og der det dukker opp muligheter vil staten forsøke å dra nytte av disse. Suverenitetshevdelse viser her til ønske og vilje, og dette gjør den norske suverenitetshevdelsen til en *motiverende* faktor.

Det neste trinnet i kronologien kan man si har sin opprinnelse rundt 1977, med etableringen av Vernesonen. Med denne opprettelsen var det ikke bare en sone som ble etablert; Norge skapte samtidig starten på et ensidig vedtatt *regime*. Forklaringen fremholder at norsk bording og arrestasjon av *Elektron* var en følge av et ønske om å styrke det norske vernesoneregimet (H1). Dette regimet peker på at det er Norge som i Vernesonen har rett og plikt til, på samme måte som i NØS å kontrollere og håndheve norsk fiskerireglement. Etableringen av dette regimet kan sees på som et verktøy for å styrke norsk suverenitet. Det regimeteoretiske perspektivet som i denne studien anvendes, peker på nettopp dette; det er staters *interesser* som er utgangspunktet for at de ønsker å etablere og overholde et regime. Norge har behov for å skape interesser hos andre stater slik at de også ønsker å etterkomme regimet. Disse interessene er stabilitet i området, ressurstilgang gjennom historiske fiskerirettigheter i sonen, og ansvarlig ressursforvaltning. Regimer kan også ha et mer selvstendig liv; de er på mange måter 'størknet vilje'. Den norske opprettelsen av vernesoneregimet i 1977 skjedde som følge av en norsk *intensjon*. På tross av dette er ikke regimet styrt utelukkende av norske intensjoner,

men snarere gjennom en utvikling av regimet i et samspill mellom stater. Derfor blir også regimet som størknet vilje – den initielt norske etableringen utvikler seg videre og får en egen påvirkningskraft også på Norges adferd. På denne måten påvirker vernesoneregimet norsk handlemåte på to måter; beslutningstakerne oppfatter det som et mål i seg selv å styrke regimet til fordel for Norge. På den andre siden vil det også fungere som et rammeverk som de samme beslutningstakerne må ta hensyn til, og påvirker derigjennom deres handlingsrom. Som førstnevnte vil det være en intensjonsforklaring og *motiverende* faktor. Som sistnevnte vil regimet fungere som en *muliggjørende* faktor. Særlig for det realistiske målet om å øke suverenitetshevdelsen vil tilstedeværelsen av vernesoneregimet ha en muliggjørende funksjon. Derfor fremholder jeg regimeforklaringen som en muliggjørende faktor.

Den neste årsaksvariabelen som kommer kronologisk til syne er forsvar av de norske fiskeriressursene (H3). Barentshavet har vært et svært populært område for norske og utenlandske fiskere siden slutten av 80-tallet, fra dette tidspunktet begynte denne faktoren å gjøre seg sterkt gjeldende. Mange, men ikke alle utfordringene er nå under kontroll. For at Norge skal sikres tilgang på fiskeriressursene må Barentshavet for det første forvaltes på en bærekraftig måte. Men bærekraftmotivet behøver ikke forstås som altruistisk fundert. En opprettholdelse av fiskestammene i Barentshavet er i norske egennyttige interesser. Den realistiske hypotesen om at *Elektron* ble bordet for å forsvare norske fiskeriinteresser ble styrket. Det er en viktig faktor for Norge, men sett i sammenheng med ønsket om suverenitetshevdelse, er sannsynligvis fiskeriinteresseforklaringen likevel av mindre betydning. Uten suverenitet over Vernesonen vil også norske mer eller mindre eksklusive rettigheter til fisken svekkes. Forklaringen om forsvar av norske fiskeriressurser er derfor todelt. Den er på den ene siden en selvstendig forklaring. På den andre siden, under vikarierende argumentasjon om felles bærekraftig forvaltning, vil det også fungere som en muliggjørende faktor for norsk suverenitetshevdelse i Vernesonen. Vernesoneregimeforklaringen kan derfor sees som et verktøy for suverenitetshevdelse, mens ressursforsvar kan være både et selvstendig mål, og et middel for suverenitetshevdelse.

De to neste årsaksfaktorene er innside-ut-perspektiver. Den første er at viktige aktører i den norske utenrikspolitiske beslutningsprosess påvirket prosessen. I Elektronsaken var disse Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Fiskeridirektoratet og Kystvakten (H9). De to sistnevnte skiller seg ut som de viktigste aktørene. De er verktøy for staten, men har ifølge organisasjonsprosessperspektivet også en selvstendig vilje og særinteresse. Deres funksjon er blant annet å kontrollere, overvåke, etterforske og hindre overfiske. De hadde i tillegg en nærhet og tilstedeværelse til *Elektron* ute på havet som gjør at deres innflytelse i et spill om påvirkning av beslutningene særlig i innledende fase var dominerende. Dette gir en 'saksnærhet' eller en følelse av et 'sakseierskap' som i kontakt med andre deler av styringsverket gir et fortrinn dersom det skulle oppstå ulike interesser mellom forskjellige deler av styringsverket.

Dette leder over i den neste årsaksforklaringen som peker på utviklede etterforsk-ningsrutiner som en viktig forklaring på hvorfor Norge bordet og arresterte *Elektron* (H6). Utviklingen av analyse-, etterforsknings- og

overvåkningsmetoder ser ut til å ha hatt effekt alene, men også sammen med andre faktorer. Den organisasjonsmessige utviklingen av nye metoder i Kystvakten og Fiskeridirektoratet har hatt påvirkning på Elektronsakens første fase både på selvstendig grunnlag, og sammen med andre faktorer. Metodeutviklingen representerer i seg selv ingen *motivasjon* for Norge til å gjøre noe. Det representerer snarere en *mulighetsgjørende* faktor for norsk kystvakt til å borde *Elektron*. Først i kombinasjon med intensjonelle faktorer kan problemstillingen forklares, fordi det kreves både motiv og mulighet dersom *Elektron* skulle bordes og arresteres.

En av disse motivasjonene finnes i Allisons byråkratisk politikkmodell, konkretisert i Kystvakten og Fiskeridirektoratets etterforskningsgruppe. De ønsket bordingen, og vi kan også se at Kystvakten og Fiskeridirektoratet har saksnærhet, og står bak utvikling av mer effektive metoder for bekjempelse av UUU-fisket. I tillegg kommer utvikling av organisasjonsrutiner som utvikles i sammenheng med utviklingen av de mer effektive metodene. Disse statsinterne kreftene bidrar sterkt for å forklare Elektronsakens første fase fra innside-ut-perspektivene.

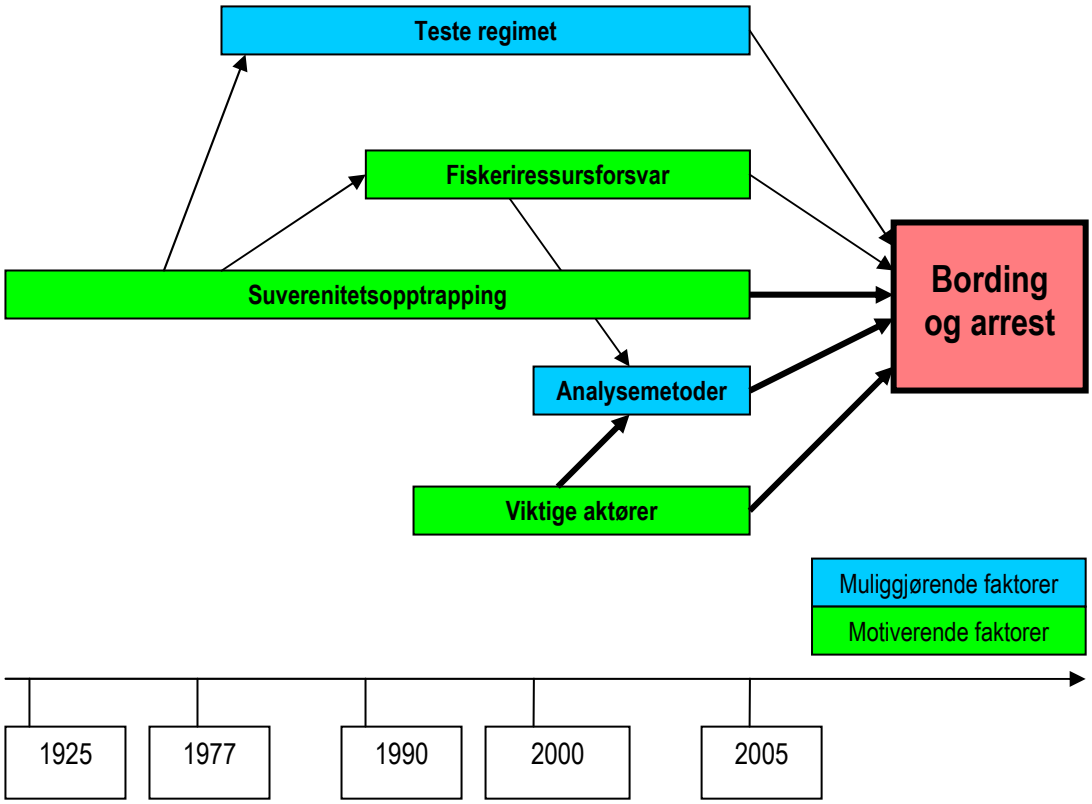
Jeg antydet innledningsvis i rapporten en forventning om at elementer fra utside-inn- og innside-ut-perspektivene ville spille sammen i retning av å produsere hendelsesutfallet. Spesielt én sammenheng mellom utside-inn- og innside-ut-faktorene bør trekkes frem. Utviklingen av mer effektive etterforskningsmetoder er en utvikling innenfor Kystvakten og Fiskeridirektoratets etterforskningsgruppe. Men denne organisasjonsmessige utviklingen er også påvirket av eksterne krefter: Det realistiske behovet for å forsvare norske fiskeriressurser. Mer effektive metoder for bekjempelse av UUU-fisket er derfor også et organisasjonsmessig svar på behovet for å sikre norsk uttak av fisk i Vernesoneområdet. Dette gir belegg for å hevde at utviklingen av nye analysemetoder har skjedd som følge av en organisasjonsmessig utvikling i etterforskningsgruppen, som svar på et økende behov for å sikre Norges tilgang på fiskeriressurser.

Nedenfor er den sammenfattende analysen av den norske håndteringen av Elektronsakens første fase oppsummert grafisk i en forklaringsmodell (figur 5).

Alle boksene med forklaringsfaktorer er plassert relativt til hverandre i en kjede der årsak ligger til venstre og virkning til høyre. I figuren er det lagt til en tidslinje for å angi omtrent fra hvilke tidspunkter faktorene har gjort seg gjeldende. Alle faktorene strekker seg nødvendigvis frem til bordingen av *Elektron*, i 2005. En tykk pil indikerer en kraftig påvirkning av norsk behandling av Elektronsakens første fase, mens en tynn pil representerer et svakere påvirkningsforhold. Plusstegn antyder et positivt påvirkningsforhold. Boksene er fargekodet for å klarlegge distinksjonen mellom muliggjørende og motiverende faktorer, som illustrert i figuren.

Man kan lese ut av modellen at det skiller seg ut tre sentrale faktorer som forklarer norsk opptreden i Elektronsakens første fase. Av disse er norsk ønske om å styrke suvereniteten i Vernesonen den viktigste årsaken til at *Elektron* ble bordet og tatt i arrest. Her finnes en *motivasjon* for å gjennomføre bording og arrest, begrunnet i det statseksterne utside-inn-

perspektivet. Videre er viktige aktører – i særdeleshet Fiskeridirektoratet og Kystvakten – en viktig pådriver for hendelsen. Dette er både en muliggjørende og en motiverende faktor. Muliggjørende fordi noen måtte forberede og utføre bordingen, motiverende fordi Fiskeridirektoratet og Kystvakten hadde som egeninteresse å utføre bording og arrest. Denne presenteres som en motiverende faktor. Til sist gjorde forbedrede metoder for å bekjempe UUU-fisket seg gjeldende gjennom å muliggjøre både suverenitetshevdelse gjennom alibiet fiskeriressursforsvar, og at Kystvakten og Fiskeridirektoratets interesser kunne spilles ut.



Figur 5: Forklaringsmodell for fase 1

Til sammen viser denne årsaksmodellen at bordingen av *Elektron* var et virkemiddel som tjente flere målsettinger, ikke en håndtering med et smalt grunnlag for begrunnelser. Det kan se ut til at nettopp fordi bordingen tjente flere målsettinger samtidig, både utside-inn- og innside-ut-hensyn, ble tråleren bordet og tatt i arrest. Dette er en sannsynlig og troverdig forklaring på den norske håndteringen av Elektronsakens første fase – basert på teoriinnsikter og tilgjengelig empirisk informasjon. Dermed har tiden kommet til å drøfte rapportens andre problemstilling: *Når Elektron først ble bordet og besluttet tatt i arrest – hvorfor ble ikke tråleren oppbrakt til norsk havn av Kystvakten?*

4.2 Fase 2: Elektron lar seg ikke oppbringe

Den avhengige variabelen i fase 2 er Kystvaktens bordingsunnlatelse når *Elektron* nektet å følge ordre. Som foregående fase har denne tildelt fem hypoteser som skal forklare bordingsunnlatelsen. Følgelig er også strukturen for denne analysen lik som for den foregående fasen. Først analyseres hypotesenes relevans i forhold til avhengig variabel hver for seg. Videre er det nødvendig å ta et skritt videre og vurdere forklarings-variablene i sammenheng for å vurdere om forklaringene påvirker hverandre, plassering i kausalmodellen, og styrke i påvirkningsforholdet.

4.2.1 Russerne ville selv ivareta rettslig håndheving (H2).

Bordingsunnlatelsen i fase 2 skyldtes at Norge ønsket å teste om russerne selv ville ivareta håndhevelsen av forvaltningsregimet i Vernesonen. Ideelt sett kan man tenke at det for Kystvakten ville være formålstjenlig å få Elektron inn til norsk havn: Der ville den kunne rettsforfølges i norsk rettssal og etter norske lover og regler. Dette ville gi en mer forutsigbar rettslig prosess. Med tro på bevisene Kystvakten hadde samlet ville det også kunne forventes en dom. Ved oppbringelse til norsk havn ville Norge også få en gevinst gjennom å utvise en operasjonell og politisk troverdighet. Likevel, da kaptein Jarantsev nektet å følge ordre fra den norske kystvakten, er det ikke sikkert at den beste løsningen nødvendigvis ville være å sette mest mulig makt bak kravet om at Elektron skulle til norsk havn. Dersom russerne ville ta seg av saken, ville dette også ha fordeler for Norge. Særlig det at en russisk rettslig prosess mot trålerens kaptein og rederiet ville kunne styrke det norske regimet ved faktisk å legitimere det.

En forutsetning for at dette argumentet skal være gyldig, vil være at det norske og russiske synet på Vernesonen er i konflikt. Det russiske synet på Vernesonen har helt fra opprettelsen i 1977 offisielt vært negativt. Dette kan tale for en *svekkelse* av hypotesen – dersom russisk og norsk syn sto diametralt mot hverandre, ville det være små muligheter for at Russland ønsket å ivareta rettslig forfølgelse av saken. En håndtering i russisk rettsapparat kunne tolkes som en formell godkjenning av den norske linjen. På den andre siden, det er også flere argumenter som taler for at det norske og det russiske synet ikke nødvendigvis er så motstridende.

Særlig i forhold til tredjeland har Norge og Russland stått nær hverandre. Det er naturlig, siden nabostater ofte kan ha tilsvarende roller; begge er ressursforvaltere av de samme fiskeriressursene i Barentshavets øko-system. Frykten for en 'allmenningens tragedie' (Hardin 1968) i Barents-havet uten norsk håndhevelse i Vernesonen er også for Russland høyst reell. Skrekkscenarioet for de som nyttiggjør seg ressurser i Barentshavet vil være at frafall av kontrollregimet vil føre til et så utbredt overfiske at ressursene ikke blir bærekraftige, og at fiskestammene utarmes. Det er derfor også i russisk interesse å ivareta regulering i Vernesonen. Uten den norske reguleringsinnsatsen, ville ressursene være i større fare. Dette er nok en av grunnene til at russerne i stor grad aksepterer den norske kyst-vaktens kontrollvirksomhet i praksis, selv om det på det formelle plan er en annen tone.

Russland har også behov for stabilitet og langsiktighet i Barentshavet (Ven Brusgaard 2006:13). En svekkelse av det norske forvaltningsregimet ville *kanskje* kunne øke russiske muligheter for fiske- og petroleumsvirksomhet i vernesoneområdet, men dette er usikkert. En 'norsk' løsning ville på den andre siden innebære stabilitet både for ressursgrunnlaget i området, og militærstrategisk. Det er russiske fiskere som tar ut mest fisk i Vernesonen. Dersom det norske regimet her skulle bli utfordret, ville dette også gjelde den gunstige stillingen norske og russiske fiskere har i forhold til tredjeland (Ven Brusgaard 2006:13). Her ville russerne ha mye å tape. Mulig tilgang til petroleumsteknologi gjør også Norge til en interessant samarbeidspartner, selv om det har kommet negative signaler for norsk partnerskap på Sjtokmanfeltet. Dersom russerne hadde hatt behov for en rask avklaring av vernesonesaken, kunne de også klaget den inn for Haagdomstolen. Dette har foreløpig ikke skjedd.

Flere av intervjuobjektene i Kystvakten har hevdet at resultatet av Elektronsaken var det 'nest beste alternativ'. Med det menes at, da de ikke fikk oppbrakt *Elektron* til norsk havn med de midler de mente var anvendelige der og da, var det positivt at det ble foretatt en utlevering av de norske inspektørene, og overlevering av bevisene til russerne. Gjennom diskusjon med Ottar Haugen og Morten Refstad i Kystvaktsstaben, kommer også poenget bedre frem. Her peker de på at det – med de rådende forholdene under Elektronaksjonen – kan ha vært bedre for Norge at tråleren endte sin ferd i Russland. Særlig kan det være nyttig for Norge å få avklart det russiske synet på norske kontroller i Vernesonen. At det har vært et samarbeid mellom russisk Nordflåte, fiskerioppsyn og grensevakt på den ene siden og norsk kystvakt og forsvar på den andre siden, bekreftes av sjef for LDKN, Kontreadmiral Trond Grytting (Grytting 2006:34). Nordflåten ble varslet via FOHK, LDKN tok seg av kontakten med russisk fiskerioppsyn og grensevakt. Samtidig var det diplomatiske forbindelser gjennom UDs kanaler. Det er uklart om det har forekommet noen slags forhandlinger om en avtale mellom Russland og Norge på dette stadiet. Men på et eller annet tidspunkt under Elektronaksjonen visste både norsk og russisk side at *Elektron* kom til å havne i Russland. Derfor hadde egentlig ikke russerne noe valg, annet enn å ta imot *Elektron*, og undersøke om det skulle reises sak mot kaptein og rederi. Det var også, gjennom et ganske voldsomt mediehysteri, ytterligere press på russisk side om å ta tak i denne saken, og det ble derfor politisk umulig for russerne å legge saken død ved ankomst. Forberedelser må også ha blitt gjort, for overføringen av bevis til russerne og overleveringen av de norske inspektørene gikk forholdsvis smidig. Derfor ble det også mindre viktig for norsk kystvakt å stoppe tråleren; målet om rettslig håndheving ville iallfall delvis bli ivaretatt av russerne. Kanskje ville dette også være til norsk fordel.

Mot denne bakgrunnen ville det ikke være unaturlig for norsk kystvakt å overlate saken til russerne for en rettslig avgjørelse. En avklaring av russisk syn på det norske vernesoneregimet vil være en klar fordel for Norge. Kanskje kunne det være tvilsomt som eneste forklaringsvariabel, men denne hypotesen er foreløpig styrket i denne analysedelen.

4.2.2 Frykt for russiske militære reaksjoner (H5)

Bordingsunnlatelsen i fase 2 skyldtes en frykt for russiske militære reaksjoner (H5). Norsk opptreden i Elektronsaken må også her sees i sammenheng med historisk og geografisk kontekst for å kunne vurderes i forhold til denne hypotesen. Det er naturlig å starte diskusjonen med å vurdere maktforholdet i området. Rent militært er det ingen som tviler på at Russland er dominerende. Norge er en svak militær stat, som, dersom det virkelig skulle komme til konfrontasjon med russisk marine, ville bli levnet små sjanser. I det realistiske perspektivet er stater de internasjonale og utenrikspolitiske handlingssubjektene. Et av de fremste virkemidlene er militære, i tradisjonell forstand. Det er derfor sentralt å vurdere i hvilken grad frykt for militære reaksjoner var en av beveggrunnene bak den norske opptreden i Elektronsakens andre fase.

Man bør likevel spørre seg hvor relevant militær makt er i nordområdene etter den kalde krigen. Et militært overtak er ikke alltid det rette verktøyet for å legge press på andre stater (Holsti 1995:122f). Dette kan bety at Norge har et større handlingsrom dersom militær makt ikke er et troverdig virkemiddel for å oppnå et mål fra russisk side. På den andre side er det for fiskeriforvaltningen i nordområdene liten tvil om at militære virkemidler er relevant. Både på russisk, men kanskje spesielt på norsk side anvendes det tvangsmidler i håndheving av fiskeriregimene. Myndighetsutøvelsen skjer med militære fartøyer, selv om Kystvakten ved etableringen i 1977 fikk en noe 'mindre militær profil' (Tamnes og Jensen 1997). Dette foregår igjennom den daglige norske håndhevelsen i nordområdene. Kystvakten skal ha en høy tilstedeværelse, og det er liten tvil om at den er et militært virkemiddel. Dette selv om den også har sivile funksjoner å fylle. Kystvakten ligger under Forsvarsdepartementet, og har marineoffiserer og personale i førstegangstjeneste. Selv om militære virkemidler kan ha vært en større del av det maktpolitiske spillet under den kalde krigen enn det er i dag, er det i høyeste grad fortsatt relevant.

Når det gjelder den norske kystvaktens opptreden i forhold til utenlandske trålere generelt, så mener et av de anonyme intervjuobjektene at han kan spore en tøffere linje mot andre trålere enn russiske i Vernesonen. Dette selv om Norge offisielt praktiserer likebehandling i Vernesonen. Dette settes i sammenheng med at russerne av og til har kommet med mer eller mindre tilslørte militære trusler, som med tilfellet *Tsjernigov*. Denne hypotesen forutsetter at norske myndigheter har tatt hensyn til russisk militærmakt når de besluttet hvordan Elektronsaken skulle behandles. Norsk opptreden har i følge et intervjuobjekt fra Kystvakten i flere tilfeller tatt hensyn til dette, og endret adferd som følge av russisk press, implisitt eller eksplisitt. Blant annet tok det lang tid etter Tsjernigovsaken i 2001 før norsk Kystvakt igjen utfordret det russiske synet på Vernesonen.

Det har også i de senere årene etter den kalde krigens slutt, vært vanskeligere å få NATOs oppmerksomhet for nordområdene og Barentshavet. NATOs oppmerksomhet har flyttet seg andre steder på grunn av nordområdenes svekkede strategiske betydning, samtidig som andre sikkerhetsmessige utfordringer har fått økt betydning (Røn 2006:11). Dette må den

norske politikken i området ta inn over seg, og det vil påvirke norsk opptreden. Men som vi har sett, enkelte situasjoner som Tsjernigovsaken har påvirket norsk opptreden tidligere, og maktpolitiske hensyn er derfor viktige for Norge. Dette gjør det vanskeligere å 'ta seg til rette'. En for sterk reaksjon mot *Elektron*, som ikke sto i forhold til forbrytelsen, ville bare unødig provosere russerne. En uforholdsmessig sterk norsk aksjon ville kunne sette russiske sinn i kok, og en reaksjon ville nok kunne påregnes. Hvem som da var den eskalerende part, vil kunne diskuteres.

Det ser altså ut til at de norske beslutningstakernes bevissthet om russisk militær styrke var en viktig faktor for beslutningen om å ikke borde. Frykten for en militær eskalering, der russerne tidligere har vist vilje til å aksjonere og vise militære muskler, har vært tilstede under aksjonen. Norske myndigheter må ha vurdert saken under rådende militære forutsetninger, der en norskinitiert militær eskalering ville være urettmessig, og man kunne forvente et motsvar. Dette var en høyst reell trussel. Denne hypotesen vurderes derfor til å være styrket.

4.2.3 Kystvaktens sikkerhetsrutiner (H7)

Kystvakten har, med sin fartstid på rundt tretti år, lang erfaring i bordinger og manøvre på havet. Utøvelsen av kontrollvirksomhet langs norskekysten og i Barentshavet har hatt form av stikkprøver, der vilkårlige trålere har blitt bordet av Kystvaktens fiskeriinspektører. Disse bordingene har som regel vært preget av frivillighet fra trålernes side, kystvaktsinspektørene har stort sett fått slippe ombord. Denne praksisen har for Kystvakten vært kilde til god erfaring, og kulturen som har utviklet seg over tid, ser ut til å være preget av nøktern vurdering av sikkerhetsmessige forhold. Dette er bakgrunnen for hypotese 7: *Bordingsunnlatelsen i fase 2 skyldtes at de gjeldende forholdene gjorde det vanskelig å stoppe Elektron.*

Rådende operative forhold ved operasjoner krever at de sikkerhetsmessige vurderingene som blir foretatt, gjøres i sammenheng med, og i nærhet til operasjonen. Det er kun de som er på plass og har oversikt over de operative forhold som kan foreta en slik vurdering. I Kystvakten er derfor denne type vurderinger lagt til skipssjefen, for den overordnede sikkerhetsvurderingen for operasjonen. Det er grenser for hvordan sikkerhetsvurderinger kan gjøres objektive, men over tid har det i Kystvakten blitt utviklet rutiner for hva som er riktig sikkerhetsvurdering. Der det er flere fartøy med i en operasjon, slik det etterhvert ble i Elektronsaken, er det som nevnt ovenfor vanligvis den eldste skipssjefen som får ansvaret, men også andre hensyn kan spille inn. Helikopternes styrmenn er ansvarlige for sikkerhetsvurderingen for sine deler av operasjoner. Dette kan gi rom for personlige forskjeller i risikovillighet, men er også i stor grad etablert i normer innad i Kystvakten.

En slik forholdsmessig vurdering kan bety at saken er noe mer kompleks enn det Kontreadmiral Trond Grytting i LDKN har gitt uttrykk for. Det er lite trolig at været alene var årsaken til at det ikke ble foretatt bording av *Elektron*, slik han sa. Værforholdene er kun en av flere faktorer. Kystvakten hadde til tider radiokontakt med de to inspektørene, og visste derfor at de var foreløpig trygge. Men dersom de to inspektørene

Henning Thune og Richard Storås hadde vært truet på livet, eller på annen måte i større fare, ville Kystvaktens vurdering blitt annerledes, og risikovilligheten ville ha økt. Under de gjeldende forholdene var risikovilligheten lav, fordi situasjonen ikke krevde det.

De sikkerhetsmessige hensynene for bordingsspørsmålet ble påvirket av to faktorer: *Værforholdene* som rådet under aksjonen, og *menneskelige* faktorer. Været var på et tidlig stadium rolig. Det var oppholdsvær, og lite sjø. Dette gjaldt også den første tiden etter at *Elektron* nektet å følge med på oppbringelse til Tromsø og trosset Kystvakten. Dette fremkommer også forholdsvis klart på TV2 sin dokumentarfilm (Dokument 2 2006). Her vises Kystvaktens helikopter under et bordingsforsøk, og været er fortsatt forholdsvis rolig og greit. Disse bildene er fra Kystvaktens egne kameraer, og er tatt på 16. oktober, søndag ettermiddag, dagen etter inspeksjonen og kort tid etter at *Elektron* endret kurs mot Russland.

Været på tidspunktet for sambandsdialogen vist i Dokument 2, var meget bra (Dokument 2 2006). Helikopteret var klart til bording fra luften, og svevde ikke langt over dekket til *Elektron.* Derfor kan det utelukkes at været *alene* var årsaken til at tråleren ikke ble bordet. Dersom det på et senere tidspunkt ble vurdert bording, ville været derimot være en kompliserende faktor, siden det forverret seg etterhvert. Likevel, da båtene nærmet seg russisk farvann, ble det bedre igjen. Været var derfor ikke en viktig forklaring.

Fiskeriinspektøren i helikopteret Frode Paulsen uttrykte på radioen at grunnen til at han ikke ville sette ned en bordingsgruppe på *Elektron* på det daværende tidspunktet, *ikke* var været, men frykt for 'hva de kan finne på' (Dokument 2 2006). Frode Paulsen er, sammen med skipssjef Morten Jørgensen på *KV Svalbard*, ansvarlig for at en nedfiring i denne operasjonen skulle være sikkerhetsmessig forsvarlig.

Mannskapet på *Elektron* talte 29 besetningsmedlemmer, i tillegg til Kaptein Valerij Jarantsev. Dette var i det store kjent på grunn av den første inspeksjonen. I denne situasjonen hadde ikke de to inspektørene, hvorav den ene avtjente førstegangs-tjeneste og var 19 år, kontroll over *Elektron*. De hadde bare den kontroll som russerne var villige til å gi fra seg. En bording ville innebære flere uoversiktlige risikomomenter. Det ser ut til at de menneskelige usikkerhetsmomentene har veiet tungt, etter Kystvaktens sikkerhetsrutiner ble vurdert som et for stort risikomoment av fiskeriinspektøren i Lynx-helikopteret Frode Paulsen.

Å sette menneskeliv i fare gjennom en bording kunne falle galt ut. Som en kystvaktsoffiser utrykte det; 'vi skyter ingen for å stjele litt fisk'. Selv om det var fisk for store verdier, må virkemidlene Kystvaken bruker og risikoen de utsetter seg for, stå i forhold til lovbruddet som er gjort. Organisasjonsprosessmodellen fremhever at normer og rutiner som har vokst frem i organisasjoner som Kystvakten, i stor grad på-virker deres adferd. I Elektronaksjonen ser vi en organisasjonskultur preget av stor integritet og høy terskel mot overdreven maktbruk. Menneskeliv settes høyt, derfor veier sikkerheten til både mannskapet i Kystvakten og besetningen på *Elektron* tyngre enn målsetningen om å stoppe tråleren for

enhver pris. Forholdsmessighet er viktig, noe som uttrykkes i kystvaktsoffiserens utsagn ovenfor.

Dette er bakgrunnen for at hypotesen om at sikkerhetsmessige forhold var årsaken til bordingsunnlatelsen er styrket. Risikoen knyttet til hvordan russerne på *Elektron* kunne komme til å reagere på en bording, var viktigere enn risiko knyttet til værforholdene, som var den offisielle forklaringen på bordingsunnlatelsen. I deler av forløpet kan værfaktoren ha vært en medvirkende årsak, men på andre tidspunkter var været såpass gunstig at det ikke innebar en høy risiko ved bording. Da været forverret seg, spilte også dette en økende rolle, siden det ville bli vanskelig å gjennomføre en bording uten å sette menneskeliv i fare. Værfaktoren kan også ha inngått delvis som ledd i en vikarierende argumentasjon konstruert for det formål å dempe spenningen dels på operasjonsområdet, men i enda sterkere grad mellom Oslo og Moskva.

4.2.4 Kompetansefordeling i Kystvaktens beslutningsstruktur (H8)

Den neste hypotesen er *Bordingsunnlatelsen i fase 2 skyldtes uklar kompetansefordeling i Kystvaktens beslutningsstruktur* (H8). Kystvakten er ikke selvstyrt, men ligger formelt under Forsvarsdepartementet. En av utfordringene for Kystvakten er en dobbeltrolle – den fungerer både som en del av Norges forsvar, og som politi. Kystvakten er underlagt Forsvarsdepartementet, med Forsvarsministeren som konstitusjonelt ansvarlig. Likevel har Kystvakten helt siden etableringen ivaretatt visse oppgaver som er politiets ansvarsområder. Kystvakten har gjennom dette såkalt *begrenset politimyndighet*. Dette er formelt regulert i lovs form i 'lov om Kystvakten' (Forsvarsdepartementet 1997). Denne dobbeltrollen kan i enkelte tilfeller skape – og skapte i Elektronsaken – uenigheter omkring hvem som skal ta hvilke beslutninger. Kystvaktsloven gir beslutningskompetansen for Kystvakten *når den opererer som politi*, til påtalemyndighet (Kystvaktsloven, paragraf 34, første punktum):

> Kystvakten er ved etterforskning og anvendelse av tvangsmidler underlagt påtalemyndigheten.

Tolkningen av disse reglene har vært kilde til uenighet blant intervjuobjektene, og deler seg i to grupper. Den ene siden ser ut til å være en rådende forståelse innenfor Kystvakten og dens operative kommandostruktur. Forståelsen gir uttrykk for at påtalemyndighet og politi ikke har noe å gjøre med trålersaker ute på havet, men at kompetansen ligger innenfor Kystvakten sin egen kommandostruktur. Dette blir i all hovedsak støttet av ekspedisjonssjef og leder for UDs rettsavdeling Rolf Einar Fife. Her er FD på toppen av beslutningskompetansestigen, der hvert trinn mottar informasjon oppover trinnene, og tar beslutninger på rett nivå som sendes nedover stigen. Kystvaktens egen kommandostruktur innbefatter i utgangspunktet ikke politi eller påtalemyndighet – denne tolkningen legger til rette for at de kommer inn i bildet når oppbringelsen er mer eller mindre fullført. Som Fife uttrykte det: 'Påtalemyndigheten kommer inn i bildet når båten klapper til kai'.

Det interessante her er at politi og påtalemyndighet, representert ved Politimesteren og Statsadvokaten i Tromsø, mener at det er *de* som har ansvaret for hva Kystvakten foretar seg i politirollen, men at det fortsatt

er FD og Forsvarsministeren som har det overordnede ansvaret for alt Kystvakten foretar seg. Gjennom dette er det ofte i praksis den lokale politimesteren som har rett – og til dels plikt – til å instruere Kystvakten. De støtter seg til den tolkningen som Riksadvokat Tor-Aksel Busch argumenterer for i brevet 'Kystvakten – påtalemyndighetens ansvar for tvangsmidler i det straffeprosessuelle spor' (Vedlegg 1). Dersom operative-, fiskeri- eller utenrikspolitiske hensyn skulle aktualiseres, er det den aktuelle politimesterens ansvar å søke råd og følge dette opp.

Det ser derfor ut til at Kystvakten har utviklet rutiner der det etterforskes, inspiseres og oppbringes uten at politiet eller påtalemyndighet rutinemessig inkluderes i beslutningene (Inderberg 2007). Dette er en praksis som har utviklet seg over tid. Enkelte intervjuobjekter fra Sjøforsvaret har påpekt at det ofte har ligget en forskjell mellom situasjoner som har forekommet i norsk økonomisk sone, og de som har vært i Vernesonen. Hendelser i NØS er som oftest lite internasjonalt betente, og utenrikspolitiske forhold byr sjeldnere på store utfordringer her. Hendelser i Fiskevernsonen er derimot oftere betente på mellomstatlig nivå.

En annen faktor er det faktum at Elektronsakens første dager utspant seg i forbindelse med en helg. Dette betydde i praksis at den rutinemessige beredskapen på alle ledd var lavere enn den ville ha vært på en hverdag. Påtalemyndigheten og politiets behandling av saken ville lide mer enn forsvarets organisasjon, siden påtale-myndigheten og politiet har en mindre utbygget kommandostruktur og beredskap enn forsvaret. Deres mulighet for innflytelse ville således være ytterligere svekket.

En årsak til utviklingen av en adferd i Kystvakten, som ikke er helt i tråd med Kystvaktloven, er ifølge både politi og Påtalemyndighet at de selv har vært for unnlatende i sin instruksjonsrett, og at Kystvakten dermed har lagt stor vekt på sin egen kommandostruktur i beslutningsprosessene. Elektronsaken ble således en 'testsak' som satte lys på dette problemet. Politimesteren i Tromsø, Truls Fyhn, var hardt ute i media og viste tydelig at han ikke satte pris på hvordan beslutningene ble tatt. 'Jeg har helt klart inntrykk av at dette var en politikerstyrt operasjon', uttalte han (Moss Dagblad 2005).

Påvirket denne kompetansestriden mellom Kystvakten og dens kommandostruktur på den ene siden, og politi og påtalemyndighet på den andre siden, *utfallet* av Elektronsaken? På havet er det skipssjefen som råder over de operasjonelle beslutningene. Dette inkluderer som tidligere nevnt sikkerhetsmessige hensyn. Den instruksjonsretten som politi og påtalemyndighet formelt har, vil ofte måtte vike for skipssjefens operasjonelle hensyn. Politimester Fyhn ga uttrykk for at politiet ville klart å stoppe *Elektron* (Radio Tromsø 2005). Det er ikke lett å vite sikkert. Sikkert er det på den annen side at det var Kystvakten som styrte operasjonen, mens politi og påtalemyndighet stort sett ble utelatt. Det skaper en *mulighet* til større grad av politisk styring i denne saken. Om denne muligheten ble benyttet vurderes nedenfor, i analysen av neste hypotese. Foreløpig må vurderingen begrense seg til at hypotesen om at kompetanseuklarhetene i Kystvaktens beslutningsstruktur var en årsak til at *Elektron* ikke ble bordet som styrket, dog under tvil.

4.2.5 UD dominerte beslutningsprosessen (H10)

Dette siste perspektivet tar utgangspunkt i hypotesen *Bordingsunnlatelsen i fase 2 skyldtes UDs betydelige innflytelse i beslutningsprosessen* (H10). Som for de andre hypotesene må det vurderes om dette kan begrunnes empirisk.

Elektronsaken utspant seg i løpet av noen få dager i oktober 2005. I løpet av disse dagene var flere deler av styringsverket aktivert, og politikerne fremsto i media med et klart budskap om at dette var ivaretatt av forsvaret og Kystvakten, og at det var operasjonelle hensyn som her gjaldt. Sannsynligheten for at saken var påvirket i særlig grad fra ministernivå er liten, siden Stoltenbergregjeringen som satt under denne saken var innsatt kun tre dager tidligere. Dette gir større rom for embetsverket.

Som Ekspedisjonssjef Rolf Einar Fife i UD beskrev, har UD tre roller i trålersaker som *Elektron*. Det er (i) utarbeidelse av rammevilkår for Kystvakten, (ii) kontakt med, i dette tilfellet russisk, UD, og (iii) rådgiver til andre deltakere i den norske beslutningsprosessen. For fase 2 er alle disse til dels relevante, men særlig de to siste rollene er viktige. Fife omtaler UDs kontakt for å informere russerne i slike saker som en 'enveis kanal', som går fra norsk til russisk UD. På den annen side, også basert på erfaringen med *Tsjernigov*, det ville være underlig dersom denne kontakten kun var enveis fra norsk side, med informasjon til russerne. Tradisjonelt har ikke UDs embetsmenn vært en nevneverdig bærer av utenriskpolitisk ideologi i Norge (Christophersen 1968:694ff). Likevel kan de nok påvirke håndtering av konkrete saker. Byråkratisk politikkmodellen peker på at problemoppfattelse og særinteresser påvirker aktørenes oppfattelse av problemene som oppstår, og hvordan de skal løses. UDs kultur vil påvirkes av dette. Hemmer i FD mener likevel at UD verken formelt eller reelt har hatt noen beslutningsmyndighet som griper inn i påtalemyndighetens beslutningssfære.

På den annen side, når det mer spesifikt gjelder slike saker i Vernesoneområdet, kan det se ut som at UD har hatt det Fife noe løst kaller 'en rådgivende rolle'. Og som et innflytelsesrikt embetsverk kan UD ofte ha innflytelse i enkeltsaker, som vil bidra til å skape retning på lengre sikt. Forsvarsadvokat i Tromsø, Hallvard Østgård, har erfaring med at UD sine hensyn ofte har veid tyngst i trålersaker i Vernesonen. Dette belegger han med samtaler han har hatt med aktører innen Kystvakten, Forsvarsdepartementet, og Sysselmannen på Svalbard. Dette kommer også frem i brevvekslingen mellom ham selv og daværende orlogskaptein Lars Kjøren (Vedlegg 2 og 3). Her henviser orlogskapteinen Østgård til UD med sine spørsmål om to trålerhendelser, siden det er de som tok beslutningene om de konkrete oppbringelsene. Dagsrevyen på NRK den 17. oktober 2005, der Elektronsaken er en av hovedsakene, henviser også eksplisitt til UD som beslutningstaker (NRK 2005).

Det ser derfor ut til at UD har en uformell rolle ved hendelser i Vernesonen, utover de formelle funksjonene som utforming av rammebetingelser og informering av flaggstat. UD har vært del av den rutinemessige beslutningsprosessen i Kystvakten, i flere trålersaker (vedlegg 2 og 3). Dette bidrar til å komplisere bildet, siden UD ikke har noen formell

instruksjonsrett over Kystvakten i trålersaker (Forsvarsdepartementet 1997). At det er vanlig å referere til UD som en 'beslutningstaker' kan bero delvis på en misforståelse, siden det ofte kan se ut som at UD har en formell beslutningsrett gjennom media. Slik er det ikke. Og det ser ut til at UD i flere tilfeller har en mer uformell rolle, der deres posisjon kan ha avgjørende betydning for beslutningsutfallet. Utenriksdepartementet er en av få aktører som kan tenkes å modifisere norske forsøk på å stoppe tråleren *Elektron*, av hensynet til norsk forhold til Russland. Det ville da også være overraskende dersom ikke UD ville være på banen eller bli konsultert i slike saker. Alle intervjuobjekter har anerkjent at UD har en viktig rolle å spille i denne type saker, men det finnes lite håndfaste indikatorer på at denne rollen er formalisert. UD kan ikke gå direkte inn og diktere skipssjefen. For delikate saker som *Elektron* har likevel UD en rolle å spille noe høyere i systemet. For Elektronsakens vedkommende har det ikke vært mulig å få tilgang på informasjon som forteller konkret hva UD foretok seg. Dette belegges derfor gjennom indisier. Men sett i forhold til tidligere saker, er det meget usannsynlig at UD *ikke* har vært inne i bildet. Det er det heller ingen intervjuobjekter som har vært uenige i. At innflytelsen er stor, bør regnes, med grunnlag i indisiene det empiriske materialet og ovenstående drøfting, som overveiende sannsynlig. Det er derfor grunnlag for å hevde at hypotesen er styrket.

4.2.6 Sammenfatning av forklaringene for fase 2

Analysen av Elektronsakens andre fase følger samme logikk som for den første. Ved å ta utside-inn-faktorene kronologisk for seg, trer frykt for et militært sterkt Russland (H5) frem som den faktoren som over lengst tid har påvirket norsk utenrikspolitikk i nordområdene. Selv om den kalde krigen er slutt og Sovjetunionen oppløst er det fortsatt en viktig faktor som gjenstår uendret i dag; Norges russiske nabo er en dominerende militærmakt. Norge har lite å stille opp med dersom det skulle komme til en konflikteskalering som inkluderte militær maktbruk. I kjølvannet av Tsjernigov-saken oppfattet norske myndigheter de russiske signalene om vilje til militær maktbruk. Det skapte en usikkerhet, og førte til at norsk utenrikspolitikk rettet mot russiske aktører ble mer forsiktig. Dette gjaldt særlig for saker som potensielt kunne involvere militær makt. Frykten for å utløse en militær opptrappingsspiral med russerne (H5) er en klart motiverende faktor, siden den henviser til norske realpolitiske interesser, der et rasjonelt valg med en kost-nyttekalkyle inkluderer militær eskalering og russisk gjengjeldelse som en eventuell kostnad. Ved en konfrontasjon vil dette være en for stor risiko for Norge, og den bør derfor unngås.

Dette må sees i sammenheng med regimeforklaringen (H2), som peker på at Norge og Russland i noen grad har felles interesser i nordområdene og Vernesonen. Etter Tsjernigovsaken var det en viss usikkerhet om russiske holdninger, som ikke har vært entydige. Dette skapte en norsk usikkerhet omkring russiske holdninger til Vernesoneregimet, og et behov for å avklare dette. Da *Elektron* nektet å følge norsk ordre og satte kurs mot Russland, ble det skapt en mulighet for norske myndigheter for å teste russiske holdninger til det norske Vernesoneregimet. Dersom det lykkes å få russerne til å ivareta Elektronsaken rettslig, om enn kun i begrenset grad, vil mange i tillegg se det som en styrking av det norske synet. Slik

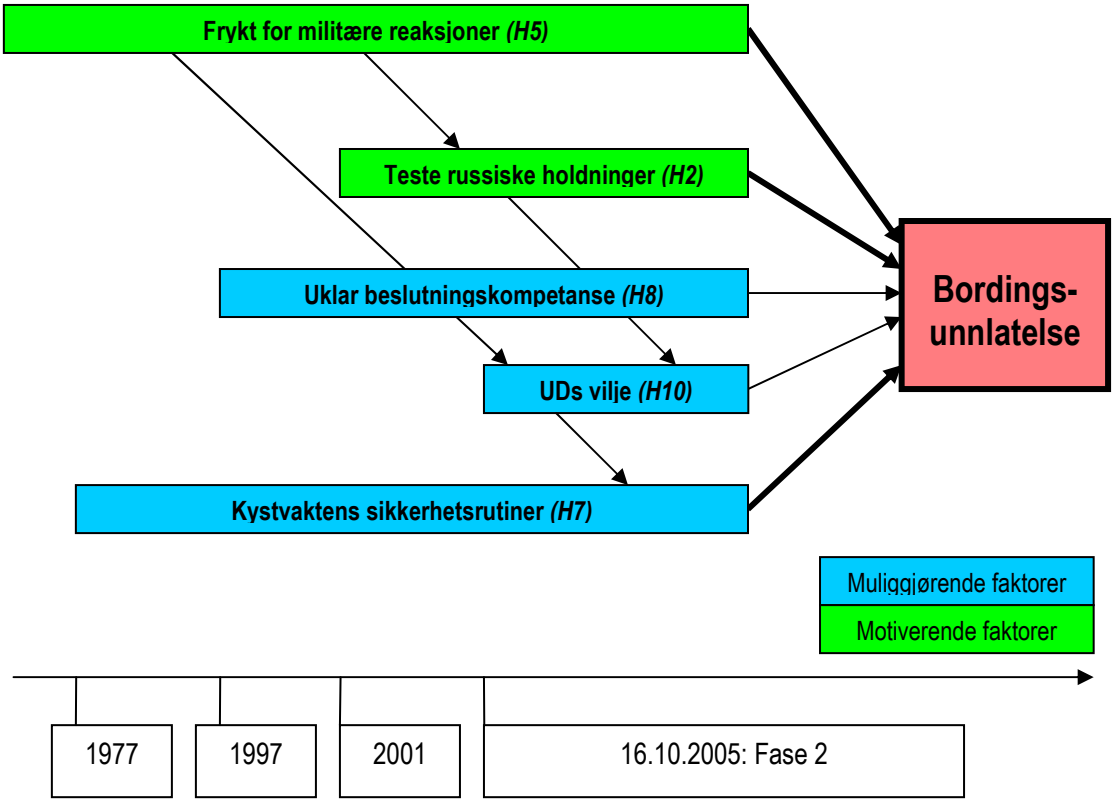
gikk det også. Det gjør denne forklaringen til en motiverende faktor. Når forklaringen om at russerne ivaretar håndhevelse av regimet legges til forklaringen om frykt for russisk militær gjengjeldelse, trer også et annet poeng frem. De to forklaringene kan trekke i samme retning og styrke hverandre. Norge unnlot å borde *Elektron* fordi man fryktet en opptrapping av konflikten som involverte russiske militære trusler, og man arbeidet istedenfor at russerne skulle gi garantier om selv å rettsforfølge tråleren. Dette ville styrke det norske regimesynes, og i tillegg redusere norsk prestisjetap som følge av bordingsunnlatelsen. Gjennom å avstå fra å stoppe *Elektron* med makt ville de indirekte styrke regimet i Vernesonen, samtidig som kontakten med russerne ville redusere muligheten for en militær eskalering. At det forelå en direkte avtale mellom russerne og norske myndigheter kan ikke bekreftes empirisk i foreliggende studie, men det er ikke usannsynlig at det har vært arbeidet for en slik ordning mellom de to staters UD. Både den realistiske forklaringen om et sterkt Russland og forklaringen om et norsk ønske om å teste russiske holdninger til vernesoneregimet er motiverende faktorer, og peker begge på troverdige incitamenter for norske myndigheter for å unnlate bording av *Elektron*. Likevel er det behov for muliggjørende faktorer som tillater motivene å spilles ut.

Kystvakten har siden etableringen i 1977 hatt flere roller å ivareta. Dette har i noen tilfeller skapt en uklar beslutningskompetanse, og gjør forklaringen om kompetanse-uklarhet (H8) til den kronologisk første forklaringen av innside-ut-faktorene. Gjennom Kystvaktsloven fra 1997 ble forholdet eksplisitt lovregulert, men ikke helt avklart. I den bivariate analysen ble hypotesen om at uklar beslutningskompetanse var en forklaring på bordingsunnlatelsen i fase 2 vurdert til å være styrket, men under tvil. Tvilen har sin kilde i at det er usikkert om denne kompetanseuklarheten var en *årsak* til at *Elektron* ikke ble bordet og stanset med makt, eller om det kun var et internt problem som ikke påvirket norsk saksbehandling. Men sett i sammenheng med de andre forklaringene, er dette likevel en viktig forklaring: At skipssjefen kan overstyre politi og påtalemyndigheten er et nyttig verktøy for å beholde kontroll over en utenrikspolitikk der alt kan tolkes som politiske signaler. Skipssjefens rolle gir både kontroll over saken, i tillegg til en mulighet til å håndtere saken på et lavest mulig nivå, noe som kan avpolitisere saken. Dette skjedde jo også; Jonas Gahr Støre fortalte media gang på gang at det var Kystvakten og operasjonelle hensyn som styrte saken. Dette sikrer den politiske ledelse 'deniability', og vil være et signal til Russland. At politiet og påtalemyndigheten formelt har instruksjonsrett er også en utenrikspolitisk fordel, da det kan virke konfliktdempende. Det blir en sivil sak snarere enn en militær; en juridisk sak snarere enn en politisk. Likevel, dette gjelder i praksis kun dersom det ikke konfliktuerer med skipssjefens hensyn. Her vurderes derfor kompetanseuklarhetsforklaringen til å få økt relevans når den kombineres med de andre forklaringene. Uklar kompetansefordeling i Kystvaktens kommandostruktur en derfor viktig forklaring av to grunner. Den bidrar for det første til å dempe saken overfor Russland og redusere den politiske betydningen. I tillegg kamuflerer uklarhetene beslutningsstrukturene og hvor beslutningene virkelig ble tatt. Her trer forklaringen om kompetanseuklahet (H8) i Kystvakten frem som en klart muliggjørende faktor, fordi den legger til rette for at de

motiverende faktorene kan spilles ut innenfor rammene av en uklar beslutningsstruktur i Kystvakten.

Forklaringen om at Utenriksdepartementet ikke ønsket en bording (H10) ble i den bivariate drøftingen styrket. UD har ofte hatt en tung rolle i trålersaker i Vernesonen, og er godt posisjonert for å dominere beslutningsprosessen. Med bakgrunn i byråkratisk politikkperspektivet er UDs dominans og særinteresser i forhold til andre deler av styringsverket av stor betydning. Men UDs rolle er å ivareta statens interesser. Det kan sies at UD selv er et departement som skuer utover; som ivaretar utside-inn-perspektivene for staten. UD var tungt inne i direkte samtaler med sin russiske motpart. Disse må nødvendigvis koordineres med samarbeidet Kystvakten og Sjøforsvaret hadde med sine russiske motparter. Dette gir UD en nøkkelrolle i styringsverket. Departementet fanger derfor opp motivene fra utside-inn-faktorene, og er med på å omgjøre dette til praktisk utenrikspolitikk. Forklaringen om UDs dominans i styringsstrukturen er derfor ikke en selvstendig motiverende forklaring. Jo viktigere det er for Norge å hevde suverenitet i området og hindre russisk militær gjengjeldelse, desto større sjanse vil det være for at UD ønsker å øke sin innflytelse i retning av å unngå tvangsmessig bording av *Elektron*. Snarere trer bildet av UDs rolle frem som en *muliggjørende* forklaring. Gjennom UDs posisjon og evner, kunne de motiverende faktorene spilles ut.

Kystvaktens sikkerhetsrutiner er en faktor som mer enn de andre er vanskelig å feste til ett bestemt tidspunkt. Denne faktoren har utviklet seg over tid, men ble først aktivisert i sammenheng med aksjonen og i den aktuelle situasjonen. Her tidfestes den til rundt årtusenskiftet. Forklaringen om at det var sikkerhetsmessige faktorer som var årsak til bordingsunnlatelsen er ikke fullstendig uttømmende. Norske myndigheter gikk klart ut og gav været ansvaret for at tråleren ikke ble bordet. I den bivariate analysen viste jeg at dette ikke er hele historien. Snarere kan man si at det ville vært mulig å borde, dersom man gjorde det tidlig nok. Dersom man kombinerer de offisielle argumentene om Kystvaktens sikkerhetsrutiner med de andre forklaringene, trer det frem et naturlig rammeverk som norsk behandling av Elektronsaken kan skje innenfor. Å peke på dårlig vær reduserer det norske prestisjetapet i bordingsunnlatelsen, både internasjonalt, men også overfor den hjemlige norske opinionen. Sikkerhetsrutinene kunne dermed fungere som vikarierende argumentasjon for de reelle motiverende forklaringene, og sammen med UDs interesser og den uklare beslutningskompetansen i Kystvakten etablere nok muliggjørende faktorer til at norsk behandling av Elektronsakens andre fase endte opp med en bordingsunnlatelse. Dermed havnet *Elektron* i Murmansk. Basert på ovenstående drøfting oppsummeres årsakssammenhengene i figur 6.



Figur 6: Forklaringsmodell for fase 2

I den grafiske fremstillingen av forklaringsmodellen for fase 2 er de muliggjørende faktorene farget blå, mens de motiverende faktorene har fått en grønnfarge. En tykk pil illustrerer en variabels sterke påvirkning, mens tynnere pil indikerer svakere effekt.[44] Bildet som tegner seg når alle de fem forklaringsfaktorene for den andre fasen vurderes under ett er ganske utvetydig. To *motiverende* faktorer trer klart frem. Disse sorterer under utside-inn-perspektivene og er den norske frykten for en militær eskalering og russiske militære reaksjoner, og ønsket om å teste og styrke det russiske synet på det norske regimet i Vernesonen. De tre faktorene som sogner til innside-ut-perspektivet representerer alle forklaringer som kan kalles for *muliggjørende*. Disse motiverende og muliggjørende faktorene danner til sammen min forklaring på Elektronsakens andre fase. Norge bordet ikke *Elektron* fordi man fryktet en opptrapping av konflikten som involverte russiske militære trusler, og man arbeidet istedenfor at russerne skulle gi garantier om selv å rettsforfølge *Elektron* for på den måten å redusere prestisjetap som følge av ikke å borde *Elektron*. Vel så viktig var det at gjennom en eventuell russisk ivaretakelse ble også regimet i Vernesonen indirekte styrket. Samtidig sørget uklar kompetansefordelig i Kysvakten, kombinert med UDs arbeid og Kystvaktens sikkerhetsrutiner for rammer som gjorde det mulig for Norge å utnytte situasjonen i en rasjonell vurdering av ulempene og fordelene som ble i forhold til norske preferanser.

[44] Dette reduserer overdetermineringsproblemet. Enkelte av forklaringsfaktorene tillegges her mindre vekt på håndteringsutfallet enn andre.

4.3 Vurdering av stiavhengighet mellom første og andre håndteringsfase

Rapportens to problemstillinger er rettet mot å forklare to fenomener som, fordi de er del av samme håndteringsforløp ikke kan betraktes som uavhengige observasjoner. Dermed er det nødvendig å vurdere om den spesifikke håndteringen av Elektronsaken i dens første fase påvirket håndterngen i andre fase. Stiavhengighet forstår jeg som at håndteringstfallet i første fase påvirker handlingsrommet i andre fase (Peters 1999:63). Tanken er at beslutningen om å ta *Elektron* i arrest under inspeksjonen, påvirket de norske mulighetene for handling da kaptein Jarantsev nektet å følge ordre og satte kursen mot Russland. Siden leseren nå er kjent med forklaringsfaktorene i denne studien, er det naturlig å gå substansielt til verks og fokusere direkte på de sammenhengene vi kan finne elementer av stiavhengighet.

De eksterne faktorene peker seg ut. Det kan se ut til at med maktbruken norsk kystvakt allerede hadde utført ved å arrestere *Elektron,* så kunne det være å tøye strikken for langt dersom de gikk til en ytterligere og større provokasjon av russiske myndigheter. Russerne ville nok reagere sterkt på ytterligere eskalering fra norsk side da tråleren stakk av fra Kystvakten. Det ville være en tøff og offensiv politikk å komme med to så kraftige maktsignaler så tett på hverandre, overfor Russland. I forhold til maktfaktoren kan man derfor si at handlingsrommet snevret seg noe inn overfor Russland mellom de to fasene, på grunn av stiavhengighet. Man tirrer ikke en sterkere nabo for ofte.

Innenfor regimeperspektivet ser vi at ytterligere en mulighet til å teste russiske holdninger til Vernesonen *åpnet* seg som følge av hendelsene i den første fasen. Den kan neppe tillegges norske beslutningstakere at de forventet at Elektronkapteinen ville nekte ordre og stikke av fra Kystvakten, men disse hendelsene var årsaken til at muligheten for å føle russerne på tennene dukket opp. Dersom *Elektron* hadde blitt oppbrakt ville dette riktignok også skapt en reaksjon fra russisk hold. Men med utviklingen saken tok da kaptein Jarantsev nektet ordre, kan vi se at handlingsrommet ikke bare ble snevret inn; nye muligheter åpnet seg også. Den norske kontrollaktiviteten i Vernesonen er kjernen av den offisielle uenigheten mellom det norske og russiske synet på Vernesone-egimet. Muligheten for å teste det russiske synet på dette i praksis åpnet seg med resultatet av hendelsene i første fase.

Det ville også sende et uønsket signal dersom Norge med tydelig overegg avsto fra å borde *Elektron* da den satte kurs for Russland. Tråleren var under arrest og skulle oppbringes. Norge kunne således ikke overlate til russerne å oppbringe tråleren, før den kom innenfor russisk territorialarvann. Dette snevret inn handlingsrommet, fordi det utelukket andre offisielle løsninger enn at norsk kystvakt tok seg av en oppbringelse. Vi ser her at de politiske signalene i denne saken er hinder for norsk opptreden. Slik setter beslutningen og hendelsesforløpet da *Elektron* ble tatt i arrest sterke begrensninger på norsk handlingsrom da den nektet å følge med til Tromsø by, og er således et eksempel på stiavhengighet. Det er viktig for Norge som utenrikspolitisk aktør å fremstå troverdig og

konsekvent. Skulle det forekomme en forhandlingsløsning på problemet *Elektron*, burde denne derfor være uoffisiell.

Det samme gjelder overfor norsk hjemlig opinion: Den nye regjeringen måtte fremstå som handlekraftig og konsekvent. Man arresterer ikke en russisk tråler, for så å la denne gå, når tråleren rømmer med norske mannskaper ombord. Dette er de statsinterne faktorene i stiavhengighet mellom de to fasene. I realiteten bidro disse faktorene også til å fjerne mulighetene for en offisiell forhandlingsløsning i fase 2, men som vi har sett har det vært gode grunner for å komme til en mer skult løsning mellom Norge og Russland.

Vi ser altså at stiavhengighet mellom de to fasene sannsynligvis har gjort seg gjeldende på flere måter. Handlingsrommet mellom fasene snevret seg inn for norske myndigheter når det gjelder muligheten til å bruke militær makt, mens vi kan se at det ble økt mulighet for å forsøke å få til samhandling med Russland. Samtidig ser vi at regimetestingsforsøket var vellykket. Russerne kunne vanskelig si nei til å ta rettssaken opp i Russand, all den tid det var en stor mediasak med norske inspektører ombord den russiske tråleren. Dette var også i stor grad et produkt av hendelsene under den første fasen, og er derfor stiavhengighet.

Oppsummert ser vi at påvisning av stiavhengighet for en stor del settes i sammenheng med eksterne faktorer. Ut ifra en forventning om at stater ønsker et størst mulig handlingsrom kan man si at godt utenrikspolitisk håndtverk handler om å ivareta eller om mulig å øke handlingsrommet. Dersom beslutningstakerne er seg stiavhengighet bevisst, vil de i et rasjonelt perspektiv ønske å beholde så mange muligheter for handling som mulig, for å stå friere i sine handlingsvalg.

5 Konklusjon

I avslutningskapittelet skal jeg gi en oppsummering av de viktigste resulatene og vurdere studiens måloppnåelse, vurdere rapportens begrensinger, samt trekke frem implikasjoner av resultatene og eventuelle muligheter for videre arbeid. Det gjør jeg i dette underkapittelets *første del*, gjennom å rekapitulere problemstillingen og oppsummere resultatne. Her vurderes problemstillingen om igjen, og om resultatene studien har avdekket gir tilfredsstillende svar på forskningsspørsmålene jeg stilte innledningsvis i rapporten. Dette kapittelets *andre del* tar for seg metodologiske og teoretiske valg, og i hvilken grad dette førte til viktige begrensninger eller svakheter for studien. Altså en vurdering av fremgangsmåte. Den *tredje delen* i kapittelet tar for seg videre muligheter for samfunnsvitenskapelig arbeid med temaet, og implikasjoner av funnene gjort i denne studien. I Rapportens innledning varslet jeg et spørsmål som skulle tas opp avslutningsvis: *Hva kan vi lære av Elektronsaken?* Dette spørsmålet hører naturlig inn under denne siste delen og besvares her.

5.1 Problemstilling og analyseresultater

Elektronsaken utspant seg i midten av oktober 2005, og inspirerte meg straks. Jeg ønsket en statsvitenskapelig forklaring på beslutningsprosessen i norsk utenrikspolitikk i nord, og Elektronsaken fremsto som en interessant casestudie. Casets natur gjorde det fornuftig å skille ut to nært beslektede problemstillinger:

Fase 1: *Hvorfor ble Elektron bordet og forsøkt tatt i arrest av norsk kystvakt?*

Fase 2: *Når Elektron først ble bordet og besluttet tatt i arrest – hvorfor ble ikke tråleren oppbrakt til norsk havn av Kystvakten?*

Kapittel to la et todelt teoretisk grunnlag for rapporten. På den ene siden legger studien vekt på de føringer som finner sitt utgangspunkt utenfor statens grenser. To utside-inn-forklaringer ble utlagt og anvendt; en regimeteoretisk tilnærming som fremholder den norske Vernesonen som et norsketablert regime. Videre sees regimer som staters verktøy og tar utgangspunkt i staters egeninteresse. Innenfor dette perspektivet er ikke verdenssystemet fullstendig anarkisk. Stater handler primært i egeninteresse, men regimer vil kunne bidra til å påvirke staters atferd. Regimer kan derfor fungere som verktøy for stater. Det neste statseksterne teoretiske utgangspunktet er en realistisk teoretisk skole som, med støtte i en rasjonell aktørmodell, legges ut med et utenrikspolitisk fokus (Allison og Zelikow 1999:18, Waltz 1979). Dette perspektivet genererer hypoteser som forklarer utenrikspolitikken i lys av maktforhold mellom Russland og Norge.

På den andre siden har rapporten fokusert på teoretiske perspektiver som tar utgangspunkt i statsinterne faktorer – innside-ut-perspektiver. Det første perspektivet er en organisasjonsprosessmodell, der sentrale organisasjoners selvstendige rutiner og utvikling av disse, påvirker utenrikspolitikken. Kystvakten og dens beslutningsstruktur settes inn i dette perspektivet. Den neste og siste teorien i rapporten fanger opp aktører og

deres egeninteresse, som begrunnelse for hvilke utenrikspolitiske preferanser som dannes. Det norske byråkratiet består av flere aktører eller spillere som påvirket behandlingen av Elektronsaken. De har egne interesser som utspilles i en intern og uformell maktkamp i styringsverket. Den noe skjulte beslutningsstrukturen har gjort det vanskelig å trekke frem enkeltindividers innflytelse over beslutningene i Elektronsaken. Rapporten har derfor fokusert på det neste nivået – etat- og departementsnivået.

Fra disse fire teoretiske perspektivene, to statseksterne og to statsinterne, ble det utledet ti hypoteser. Disse forklaringspåstandene ble operasjonalisert i målbare indikatorer som ble utgangspunktet for den empiriske kartleggingen i studiens tredje kapittel. Elektronsakens to faser (de to avhengige variablene) dannet således et hendelsesforløp i empirikapitteltet, mens de uavhengige variablene ble kartlagt i samme rekkefølge som hypotesene de stammet fra. Dermed var et systematisk empirisk grunnlag lagt for den derpå følgende analysen.

Kapittel 3 kartla relevant empiri for både de avhengige og uavhengige variablene. Dette ga for de to avhengige variablene et kronologisk hendelsesforløp for Elektronsaken, henholdsvis gjennom en utlegning av variablene for fase 1 og fase 2. Videre ble de uavhengige variablene kartlagt i rekkefølge. Dette gav en oversikt over Vernesonens utvikling og russiske holdninger til denne, samt i hvilken grad overfiske er et problem i Barentsområdet. Norsk utøvelse av suverenitet i Vernesonen ble utlagt, før den sikkerhetspolitiske konteksten i området ble brettet ut. Alle disse variablene omhandlet *statseksterne* faktorer. Kartleggingen av de *statsinterne* variablene innbefattet Kystvakten og deler av det norske byråkratiet. Utvikling av inspeksjons-, analyse-, og etterforskningsmetoder for trålersaker var viktige faktorer. I tillegg til Kystvaktens beslutningsstruktur og sikkerhetsrutiner ble dette gjennomgått. Videre ble de byråkratiske aktørenes rolle i Elektronsaken, og andre trålersaker som har involvert utenlandske trålere, kartlagt. Særlig fokus ble her lagt på Utenriksdepartementet.

I rapportens analysedel, kapittel 4, ble hypotesene drøftet opp mot det empiriske materialet. Det ble også trukket på den teoretiske argumentasjonen i kapittel 2. Analysen ble splittet i to deler, slik at forklaringen av første og andre fase ble drøftet hver for seg. I den *første fasen*, bordingen og arrestasjonen av *Elektron*, ble alle hypotesene i den bivariate analysen styrket. Dette inntrykket av overdeterminering ble svekket i den multivariate drøftingen, der forklaringsfaktorene ble vurdert i sammenheng. I denne drøftingen etablerte jeg et skille mellom muliggjørende og motiverende faktorer. Førstnevnte kan kalles for årsaksforklaringer, mens de motiverende faktorene henviser til intensjoner og følgelig hører hjemme under formåls- eller intensjonsforklaringer. Jeg fant tre motiverende faktorer på Elektronsakens første fase. Den viktigste og fremste av disse var et norsk ønske om å trappe opp, og etablere suverenitet i vernesoneområdet. I tillegg var en viktig motiverende faktor forsvar av norske fiskeriressurser, og at sentrale aktører i det norske styringsverket ønsket bordingen, eller ikke hadde innsigelser. De viktigste av disse aktørene var Kystvakten og Fiskeridirektoratets etterforskningsgruppe, som ønsket å borde. Til dette kommer to muliggjørende forklaringer som utviklingen av nye etterforsknings- og analysemetoder innenfor sam-

arbeidet mellom Kystvakten og Fiskeridirektoratet, og det norske regimet i Vernesonen. Uten tilstedeværelsen av disse faktorene, ville vanskelig de motiverende forklaringene kunne fått spille seg ut. De er derfor viktige deler av forklaringen på håndteringen av Elektronsaken i den første fasen. Til sammen danner dette en sannsynlig forklaring på at *Elektron* ble bordet og tatt i arrest 15. oktober 2005.

Den andre fasen i Elektronsaken har vært avgrenset fra Eletronkapteinen Valerij Jarantsev bestemte seg for å nekte å følge Kystvaktens ordre, og satte kursen mot Russland, til *Elektron* ble mottatt i Russland og kapteinen siktet. Drøftingen skjedde etter tilsvarende struktur som for fase 1, der hver årsaksvariabels individuelle effekt på avhengig variabel først ble drøftet for seg. Samtlige hypoteser for hvorfor Norge unnlot å borde *Elektron* da tråleren nektet ordre i fase 2 kom styrket ut av den bivariate analysen, selv om UDs rolle kun kunne belegges med indisier og ble styrket under tvil. Også for denne fasen omstyrtet den multivariate analysen mye av forenklede inntrykket fra den bivariate drøftingen: To motiverende faktorer tegnet seg klart, først og fremst betydde frykten for en militær konfrontasjon med Russland mye for bordingsunnlatelsen i fase 2. En annen forklaring, ønsket om å avklare russiske holdninger til det norske vernesoneregimet, var også en viktig motiv for å avstå fra å stoppe *Elektron* med makt. Likevel kunne ikke disse interessene fra den norske stat kunne spilles ut i fravær av tre muliggjørende faktorer. Kystvaktens sikkerhetsrutiner gav en mulighet for et vikarierende motiv for bordingsunnlatelse, selv om dette også var en reelt forstyrrende faktor. Den uklare beslutnings-kompetansen i Kystvakten, og uenighet om hvilke etater som hadde reell beslutningskompetanse, gjorde det mulig å kanalisere de utenrikspolitiske behovene helt frem til aksjonen. Til slutt har Utenriksdepartementet spilt en nøkkelrolle gjennom koordinering og rådgivning, samt kontakt og forhandlinger med russisk side.

Vi ser at de to motiverende forklaringsfaktorene stammer fra det statseksterne utside-inn-perspektivet, mens de tre interne forklaringene er muliggjørende faktorer. Dette er kanskje ikke overraskende, siden utenrikspolitikk nettopp er utadrettet politikk som skal ivareta statens interesser i forhold til de internasjonale omgivelsene (Fermann 2001:192). Norge er en liten stat, som ofte vil være mer tilpasningsorientert enn større stater trenger å være (Christophersen 1968:666). Dette betyr ikke at Norge ikke har vært proaktiv i Elektronsaken. Dette var uten tvil et norsk initiativ. Men vi ser at de interne faktorene er henvist til en muliggjørende plass, mens de eksterne behovene er de motivene som representerer Norges drivkraft.

Når vi oppsummerer begge fasene samlet, kan vi se at den norske håndteringen forklares av faktorer som sogner til både utside-inn- og innside-ut-perspektiver. Vi ser at de motiverende faktorene domineres av utside-inn-perspektivet, mens de fleste muliggjørende faktorene hentes fra innside-ut.[45] Årsaken til dette kan jeg her bare spekulere i. Men vi ser

[45] Det finnes to unntak i første fase, der hypotese 1 om regimestyrking er vurdert til å være en muliggjørende faktor, mens viktige aktørers interesser (H9) er vurdert til å være en motiverende faktor. Påstanden stemmer for de resterende åtte hypotesene.

at disse faktorene, og kanskje spesielt de realistisk inspirerte hypotesene, også er blant de som gjør seg gjeldende over lengst tid. De er også vurdert av enkelte som de mer grunnleggende behovene en stat har; sikring av territorielle rettigheter og tilgang på viktige ressurser (Waltz 1979:105f). Norge synes ikke å være noe unntak fra denne regelen i håndteringen av Elektronsaken.

5.2 Metodologiske og teoretiske valg, begrensninger ved design

Norsk utenrikspolitikk kan aldri forklares eller forstås gjennom bare ett perspektiv eller én teoretisk tilnærming. Det samme kan sies om Norges håndtering av Elektron-saken. Gjennom bruk av flere perspektiver øker forståelsen av de mekanismene som var årsaken til norsk handlemåte mot den russiske tråleren. Gjennom teoriutlegningen, den empiriske kartleggingen, og analysen av forklaringsfaktorene, har studien vist at en slik bred tilnærming er viktig for å kunne forklare håndteringsutfallets to faser. Denne forståelsen vil likevel aldri bli komplett. Utfordringen er å velge ut de teoretiske perspektivene slik at tilstrekkelig *bred* lykteføring blir sikret, samtidig som at lyset når *dypt* nok til at empirien blir tilstrekkelig belyst. For en studie av dette omfanget er det derfor uunngåelig at en del forklaringskandidater faller utenfor. En slik studie vil derfor alltid måtte være forberedt på valg gjennomført underveis, særlig knyttet til teori og metode. En kan bare håpe at man gjennom begrunnede valg underveis ikke har gått glipp av viktige årsaker.

Et perspektiv som ikke har blitt videreført er fokuset på russisk-norsk samarbeid. Frykt for at russerne ville gjennomføre sanksjoner mot Norge gjennom de bilaterale samarbeidskanalene som finnes, kunne også blitt gjenstand for videre forskning. Flere har ment at dette kunne være et fruktbart perspektiv, noe som også i Elektronsakens etterspill synes plausibelt ut ifra ettertidens hendelser. Mange har koblet striden om russisk import av norsk laks til Elektronsaken. Russisk krav om egne inspektører ombord på norske kystvaktfartøy ved kontroll av russiske trålere i Vernesonen, likeså. Likevel, et sted må analysen avgrenses.

I tillegg har selve tilgangen på empiri vært en utfordring. Spesielt UD, FD og Kystvakten som en del av Norges marine forsvar er til dels lukkede organisasjoner, og det har for deler av det empiriske materialet vært nødvendig å bruke alternative kilder for å finne empirisk belegg. Mye data har vært utilgjengelig fordi det er gradert. I løpet av prosessen har intervju blitt nektet gjennom Forsvarsdepartementet, etter forutgående antydninger fra samme hold om å hjelpe til med intervjuavtaler. Senere snudde de og nektet intervjuer om Elektronsaken på generelt grunnlag, begrunnet i at saken var 'for sensitiv'. Ved å ta kontakt direkte på høyere nivå i FD, fikk jeg likevel til slutt intervju. Kystvakten kontaktet meg på eget initiativ, da de ønsket å vite mer om rapportens innhold og bistå med intervju. Dette har ført til at det har gått noe mer tid på å kontrollere og kryssjekke informasjonen fra disse kildene. Dette har spesielt vært relevant for Allison og Zelikows teori om den byråkratiske prosessmodellen, som forutsetter at enkeltpersoner som innehar forskjellige roller har påvirket den utenrikspolitiske beslutningsprosessen i utslagsgivende grad (Allison og Zelikow 1999:265ff). Dette har vært vanskelig å dokumentere i arbeidet med foreliggende studie. Derfor har rapporten her

rettet seg mot en kartlegging av *hvor* beslutningene sannsynligvis har funnet sted, og på hvilken arena, men har vært mindre ambisiøst i å vurdere hvor stor påvirkning de forskjellige aktørene i persons form har hatt på beslutningsprosessen. At dette har vært vanskelig har også andre årsaker. For det første er dette caset svært nær i *tid.* Det gjør at prosessen i etterkant av saken fortsatt er i gang, og vil vanskeliggjøre innhenting av informasjon. Mange av personene som har vært aktive, har også i dag tilsvarende roller i tilsvarende saker, og de er derfor forsiktige med å gi fra seg informasjon. For det andre er dette en svært *sensitiv* hendelse. Enkelte intervjuobjekter har nektet kjennskap til deler av saken, hele saken, eller nektet å gi tilgang på informasjon. Dette er den forskningsmessige prisen for å studere konkrete og nylige hendelser av sikkerhetspolitisk relevans. Forskeren og beslutningstakeren har ulike roller og hensyn å ivareta.

5.3 Implikasjoner av studien, videre forskning

Det er ikke mulig å tenke seg en fullstendig forklaring på et case. Til det finnes det for mange variabler og informasjon. En forklaring må derfor nødvendigvis trekke frem de viktigste faktorene. Gjennom en deduktiv samfunnsvitenskapelig tilnærming som tar utgangspunkt i teoretiske perspektiver for å avlede hypoteser, sortere og klassifisere empiri, og strukturere analysen gis forklaringskandidatene en teoretisk informert og empirisk belagt vurdering. Dette kan suppleres i videre studier gjennom anvendelse av andre teoretiske perspektiver, bedre og alternative empiriske kilder, og andre metoder for bearbeiding av data – for eksempel komparativ metode ved vurdering av lignende case, statistiske tilnærminger, eller mer fortolkende metoder som åpner for alternative forståelser og annet fokus. En diskursanalytisk tilnærming kan for eksempel tenkes anvendt på et slikt case, om enn innenfor rammen av en mer beskrivende problemstilling. Det ville kunne gi interessant innsikt. Jeg håper og tror, dersom det skulle bli aktuelt å anvende slike tilnærminger, for meg eller andre, at de vil både kunne underbygge og supplere funnene i denne studien. Jeg mener at funnene gjort her er balanserte og etterprøvbare, og at studien således gir et robust preliminært bidrag til å forstå hva som skjedde i Barentshavet i midten av oktober 2005.

Innledningskapittelet stilte også et tredje spørsmål, i tillegg til problemstillingens to deler. Dette spørsmålet lød: 'Hva kan vi lære av Elektronsaken?' Svaret på dette er mangfoldig. Denne studien av Elektronsaken har belyst deler av utviklingen i den norske fiskeriforvaltningen i Barentshavet. Overfiske er en reell trussel mot norsk ressursgrunnlag, og sett med norske øyne er det nødvendig med en sterk håndhevelse av Vernesonen rundt Svalbardøyene. Dette regimet er både et verktøy for norsk suverenitetshevdelse i området og for å sikre norsk tilgang til de store fiskeriverdiene. Men det er nok også et forsvar for utfordringen norske og utenlandske trålere representerer for en bærekraftig beskatning av fiskebestandene i Barentshavet. Det norske regimet for kontroll og overvåkning i Vernesonen er godt fundamentert og begrunnet nettopp fordi det betjener flere målsettinger på samme tid. Enkelte av disse hensynene fokuserer spesifikt på norske interesser, andre på kollektive og grenseoverskridende interesser. Slik sett kan vi også spore en gradvis utvikling av norsk politikk i området i form av tøffere tiltak.

References

Aftenposten (2005a). 'Fikk grov kjeft – sov på dørken'. Sitert 22.10.2006 fra www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article1140243.ece

Aftenposten (2005b). 'Tråler stakk av med norsk offiser'. Sitert 17.10.2006 fra www.aftenposten.no/nyheter/iriks/article1136364.ece

Aftenposten (2006). 'Elektron-kapteinen tiltalt'. Sitert 21.03.2006 fra www.aftenposten.no/nyheter/uriks/article1255236.ece

Allison, Graham (1969). 'Conceptual models and the cuban missile crisis'. *The American Political Science Review* 63 (3): 689-718.

Allison, Graham T., og Philip D. Zelikow (1999). *Essence of decision : explaining the Cuban missile crisis*. 2. utg. New York: Longman.

Andenæs, Johannes (2000). *Statsforfatningen i Norge*. 8. utg. Oslo: Tano Ascehoug.

Brennpunkt (17.01.2006). *Oppdrag Elektron*: NRK.

Bryman, Alan (2004). *Social Research methods. Second Edition.* Oxford: Oxford University Press.

Caplex (2006). 'Bekvemmelighetsflagg'. i *Caplex*.

Christophersen, Jens A. (1968). 'Avgjørelsesprosessen i norsk utenriks-politikk'. *Internasjonal politikk* 7: 662-700.

Dokument 2 (19. desember 2006). *Takk for at vi ikke ble skutt*: TV2.

Elster, Jon (1983). Explaining Technical Change. A Case Study in the Philosophy of Science. Cambridge: Cambridge University Press.

Elster, Jon (1999). *Nuts and Bolts for the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press.

Fermann, Gunnar (2001). 'Verktøy i studiet av utenrikspolitikk: begreper, distinksjoner, illustrasjoner'. I *Normer og Makt. Innføring i Internasjonal Politikk*, redigert av J. Hovi og R. Malnes: Oslo: Abstrakt Forlag.

Finseth, Jan Erik (2006). 'Norges maritime utfordringer i nord – er sjøforsvarets bidrag tilstrekkelig'. Foredrag i Sjømilitært forum, 26.04.06, i Oslo.

Finstad, Bjørn-Petter, og Alf Håkon Hoel (2004). 'En arktisk fiskeri-stormakt'. I *Norsk Polarhistorie III: Rikdommene*, redigert av E.-A. Drivenes og H. D. Jølle: Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Fiskeridirektoratet (2006). 'Russisk fangst av torsk/omlasting på havet'. sitert 25.09 2006 fra http://fiskeridir.no/fiskeridir/ressursforvaltning/rapporter_utredninger/russland/russisk_fangst_av_torsk_omlasting_paa_havet

Fiskeridirektoratet (2006b). 'Statusrapport for 2005 – 'Russisk fiske av torsk og hyse/omlasting på havet'. Bergen: Fiskeridirektoratet.

Forsvarsdepartementet (1997). 'om Kystvakten (Kystvaktloven)'.

Forsvarsnett (04.05.2004). 'Fiskebankranet'. sitert 25.10 2006 fra www.mil.no/sjo/kv/start/article.jhtml?articleID=74885

Frydenlund, Knut (1982). Lille land – hva nå? refleksjoner om Norges utenrikspolitiske situasjon. Oslo: Universitetsforlaget.

Furre, Berge (2000). Norsk historie 1914-2000 : industrisamfunnet – frå vokstervisse til framtidstvil.

Gourevitch, Peter (1978). 'The second image reversed: the international sources of domestic politics'. *International Organization* 32 (4): 881-912.

Grieco, Joseph, Robert Powell, og Duncan Snidal (1993). 'The relative-gains problem for International cooperation'. *The American Political Science Review* 87 (3): 729-743.

Grytting, Trond (2006). 'Samarbeid og krisehåndtering i nord'. *Norges forsvar*, Januar.

Hardin, Garrett (1968). 'The Tragedy of the Commons'. *Science* (162): 1243-1248.

Hasenclever, Andreas, Peter Mayer, og Volker Rittberger (1996). 'Interests, Power, Knowledge: The study of international regimes'. *Mershon International Studies Review* 40 (2): 177-228.

Hellevik, Ottar (1999). *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*. 6. utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Hernes, Gudmund (1983). *Makt og styring*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Holsti, K. J. (1995). *International politics : a framework for analysis*. 7. utg. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.

Honderich, John (1987). *Arctic imperative : is Canada losing the North?* Toronto: University of Toronto Press.

Hovi, Jon (1991). 'Pacta Sund Servada – bare en frase? Om troverdighet og etterlevning av internasjonale overenskomster'. *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift* 7 (1): 21-44.

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

Hønneland, Geir (2005b). 'Fisheries Management in Post-Soviet Russia: Legislation, Principles, and Structure'. *Ocean Development & International Law* 36: 179-194.

Hønneland, Geir (27.11.2005). 'Ingen vei tilbake i svalbardsonen'. sitert 25.09.2006 fra www.dagbladet.no/kultur/2005/11/27/450526.html

Hønneland, Geir (2006). Kvotekamp og kyststatssolidaritet: Norsk-russisk fiskeriforvaltning gjennom 30 år. Bergen: Fagbokforlaget.

Inderberg, Tor Håkon (19.02.2007). 'Norsk kystvakt – politi eller forsvar?' sitert fra www.nordlys.no/debatt/kronikk/article2594494.ece

Keohane, Robert O. (1982). 'The demand for international regimes'. *International Organization* 36 (2): 325-355.

King, Gary, Sidney Verba, og Robert O. Keohane (1994). *Designing social inquiry:scientific inference in qualitative research*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.

Krasner, Stephen D. (1983). *International regimes*. Ithaca, N.Y.: Cornell University Press.

Kristensen, Yngve Næss (2004). 'Nabokrangel om fisk. Striden mellom Norge og Island om retten til å fiske i Fiskevernsonen rundt Svalbard i perioden 1993-2003'. Masteroppgave, Historisk institutt, Historisk-filosofisk fakultet, Universitetet i Bergen, Bergen.

Kristoffersen, Ivan (2006). '"Skrått blikk"'. Foredrag i Ulvikseminaret, 31.08, i Ulvik.

Lijphart, Arend (1975). 'The Comparable-Case Strategy in Comparative Research'. *Comparative Political Studies* 8 (2): 158-177.

March, James G., Harold Guetzkow, og Herbert A. Simon (1993). *Organizations*. 2. utg. Cambridge, Mass.: Blackwell Business.

March, James G., og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering institutions : the organizational basis of politics*. New York: Free Press.

Moravscik, Andrew (1997). 'Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics'. *International Organization* 51 (4): 513-553.

Moses, Jonathan, og Thorbjørn L. Knutsen (2006). *Ways of Knowing*. Upublisert manuskript, NTNU

Moss Dagblad (2005). 'Fyhn ut mot regjeringen i "Elektron"-saken'. Sitert fra http://www.moss-dagblad.no/article1861772.ece

Nordlys (2001). 'Norge som sjømilitær lilleputt'. Sitert 12.06.2001

Nordlys (2006). 'Planla "Elektron"- jakten i flere måneder'. Sitert 17.01. 2006 fra www.nordlys.no/nyheter/Innenriks/article1910176.ece

NRK (17.10.2005). *Dagsrevyen 19*.

Nyhamar, Tore (2001). 'Norsk utenrikspolitikk i en ny tid'. I *Normer og makt. Innføring i internasjonal politikk*, redigert av J. Hovi og R. Malnes: Oslo: Abstrakt forlag.

Osen, Geir A. M. (2004). 'Norsk suverenitet og myndighetsutøvelse'. Foredrag i Sjømilitære Samfunn, Ulvikseminaret, 26.-28.08, i Ulvik.

Ot. prp. nr. 41 (1996-97). 'Om lov om Kystvakten (kystvaktloven)', redigert av Forsvarsdepartementet.

Peters, B. Guy (1999). Institutional theory in political science : the 'new institutionalism'. London: Pinter.

Pravda (2003). 'Government To Establish Law and Order in Fishing Industry'. Sitert 28.08.2003 fra http://english.pravda.ru/russia/economics/3602-fishing-0

På Høyden (2004). 'Bekrefter sammenheng mellom misdannelser og "KVIKK"'. Sitert 25.08.2004 fra http://meldinger.uib.no/nettavis/?modus=vis_nyhet&id=250804113609

Radio Tromsø). 'Fyhn: -Tropper skulle ha stoppet Elektron'. sitert 26. oktober 2006 2006 fra http://www.radiotromso.no/les/7257.html

Ria Novosti (2005a). 'Norwegian coast guard happy over Russian trawler settlement'. Sitert 20.10.2005 fra http://en.rian.ru/world/20051020/41841756.html

Ria Novosti (2005b). 'Norwegian inspectors to board Norwegian ship Thursday – Russian navy'. Sitert 19.10.2005 fra http://en.rian.ru/world/20051019/41825189.html

Ria Novosti (2005c). 'Russia, Norway agree on convoing Russian trawler to Murmansk'. Sitert 18.10.2005

Ria Novosti (2005d). 'Russian trawler captain in intensive care'. Sitert 21.10.2005 fra http://en.rian.ru/world/20051021/41848328.html

Ringdal, Kristen (2001). Enhet og mangfold. samfunnsfaglig forskning og kvantitativ metode. Bergen: Fagbokforlanget.

Riste, Olav (2005). *Norway's foreign relations:a history*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlag.

Røn, Ole-Gerhard (2006). 'Erfaringer fra NATO – sett fra SHAPE'. Foredrag i Oslo Militære Samfunn, 03.04.2006, i Oslo Militære Samfunn.

Schram Stokke, Olav , og Dag Harald Claes, red (2001). *Internasjonale regimer*. Redigert av J. Hovi og R. r. Malnes, *Normer og makt. Innføring i internasjonal politikk*.

St.mld. nr 30 (2004-2005). 'Muligheter og utfordringer i nord', redigert av D.K. Utenriksdepartement: Det Kongelige Utenriksdepartement.

Stake, Robert E. (1995). *The Art Of Case Study Research*. London: Sage Publications.

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

Ulfstein, Geir (1995). The Svalbard Treaty: from terra nullius to Norwegian sovereignty. Oslo: Scandinavian University Press.

Underdal, Arild (1984). 'Can We, in the Study of International Politics, do without the Model of the State as a Rational, Unitary Actor? A Discussion of the Limitations and Possible Fruitfulness of the Model, and it's Alternatives'. *Internasjonal politikk* (Temahefte 1): 63-81.

Vangen, Marie (2006). 'Fiskevernsonen ved Svalbard. Forholdet mellom norske regulerings- og håndhevningstiltak og kravet til likebehandling etter Svalbardtraktaten', Det juridiske fakultet, Universitetet i Tromsø, Tromsø.

Ven Brusgaard, Kristin (2006). 'Fiskerikonflikter i Barentshavet – potensial for eskalering? En komparativ studie av russiske reaksjonsmønstre under oppbringelsen av "Tsjernigov" (2001) og "Elektron"' (2005). Oslo: Forsvarets forskningsinstitutt.

Verba, Sidney (1961). 'Assumptions of rationality and non-rationality in models of the international system'. *World Politics* 14 (1): 93-117.

Waltz, Kenneth N. (1979). *Theory of international politics*. New York: McGraw-Hill.

Waltz, Kenneth N. (2001). *Man, the state and war: a theoretical analysis*. New York: Columbia University Press.

Webber, Mark, og Michael Smith (2002). *Foreign Policy in a Transformed World*. Harlow: Prentice Hall.

Young, Oran R. (1982). 'Regime dynamics: the rise and fall of international regimes'. *International Organization* 36 (2): 277-298.

Vedlegg 1: Liste over intervjuobjekter

Navn	Stilling	Dato
Carl Erik thor Straaten	Tidligere sjøoffiser i marinen	29.10.2006
Morten Refstad	Stabsoffiser Operativ, Kystvakten	30.10.2006
Ottar Haugen	Sjef Fagavd. Kystvakten	30.10.2006
Jarl Erik Hemmer	Spesialrådgiver Forsvarsdepartementet	25.09.2006
Lars Fause	Statsadvokat Troms	20.09.2006
Hallvard Østgård	Forsvarsadvokat Tromsø	06.09.2006
Alf Håkon Hoel	Førsteamansuensis UIT	06.09.2006
Truls Fyhn	Politimester Tromsø	04.09.2006
Sigbjørn Ulvatn	Fiskeridirektoratet	28.06.2006
Stig Flått	Kystvaktsoffiser	28.06.2006
Øystein Bogen	Journalist TV2	23.06.2006
Rolf Einar Fife	Eksp.sjef Rettsavdelingen, UD	21.06.2006
N.N.	Journalist	19.06.2006
Harald thor Straaten	Kystvaktsoffiser	18.04.2006

Vedlegg 2: Intervjuguide, utgangsspørsmål[46]

Ved oppmøte

- Presentasjon av meg, prosjektet, Fridtjof Nansens Institutt. Evt. anonymitet og sitering.

Generelle spørsmål

- Kan du fortelle hvordan du opplevde Elektronsaken og hva som skjedde?
- Kan du beskrive denne utviklingen over lengre tidsrom, for eksempel etter den kalde krigen?

Regimeteori 1

- Hvordan har utviklingen av andre staters aksept av det norske synet på Vernesonen vært?
- Hvordan tror du vernesoneregimet vil utvikle seg fremover (i fht. andre staters aksept av norske rettigheter)?
- Kan det tenkes at strengere håndhevelse på sikt ville styrke eller svekke andre stater i synet på Vernesonen?
- I hvilken grad aksepterer russerne Vernesonen (i praksis og formelt)?
- Er det russiske synet entydig?

Regimeteori 2

- Hvordan ville andre stater ha reagert dersom *Elektron* hadde blitt stoppet med hardere virkemidler?
    - Russland?
- Ville det styrket eller svekket Vernesonens status i fht. andre stater dersom Elektron hadde blitt stoppet med hardere virkemidler?
    - Hvorfor?
- Var det en fordel eller ulempe at Elektron forsvant til Russland?

Realisme 1

- Hva er de norske målene i Vernesonen?
- Hvor mener du Norge står i fht. Vernesonen?
- Hvordan har utviklingen i Vernesonen vært mht. Fiskeripress fra russiske og andre utenlandske trålere?
    - Har utenlandske trålere endret atferd i løpet av de siste fem-ti årene? Hvordan?
    - Har graden av russisk trålervirksomhet i Vernesonen rundt Svalbard endret seg eller utviklet seg noe i løpet av de siste to-tre årene eller de siste månedene?
- Har norsk kystvakts opptreden endret seg?

---

[46] Spørsmålene i denne intervjuguiden er tentative utgangsspørsmål. Ikke alle intervjuobjektene har fått alle spørsmålene, fordi de mangler kunnskap om deler av feltet. Noen av intervjuene har utviklet seg med andre spørsmål som en naturlig oppfølging av intervjuobjektenes kunnskapsfelt. Likevel er spørsmålene presentert her stort sett dekket inn for de fleste intervjuobjektene, og slik krys-sjekket.

- Hva var årsaken til at akkurat *Elektron* ble bordet i utgangspunktet?
- Var det tilfeldig at det var en *russisk* tråler som ble arrestert?

Realisme 2

- Hvor viktig var det for Norge å få stoppet tråleren når den stakk av? Hvorfor?
- Hva er de norske målene for Vernesonen?
    - Hvordan mener du at disse best kan oppfylles?
- Hvorfor forekom det ingen oppbringelser av russiske trålere mellom *Tsjernigov* og *Elektron*?
- Hvordan ville forholdet til russland har blitt påvirket dersom *Elektron* hadde blitt bordet med makt?
    - Hvordan tror du russerne ville reagert?
- Blir trålere fra forskjellige flaggstater behandlet likt i Vernesonen?

Organisasjonsprosess 1

- Hvem møter i en arbeidsgruppe når det er følsomme saker på havet?
- Hvordan er rapprteringsrutinene?
- Hvordan har situasjonen i fiskevernsonen utviklet seg etter Sovjetunionens oppløsning?
    - Hva har vært Kystvaktens respons på dette?
    - Har kystvakten endret rutiner for inspeksjon og sanksjonering av russiske eller andre utenlandske trålere de senere årene? Evt. Hvordan?
    - Har det kommet bestemmelser om endring av atferd (for eksempel etter de russiske trålerne i 2001) som endrer SOP for sanksjoner av russiske trålere i Vernesonen?
    - Har det kommet beslutninger fra politisk nivå som har påvirket kystvaktens måte å gjøre ting på?
    - Hvordan har disse blitt implementert?
- Hva med andre aktører – hvem var informert om at bordingen kunne eller skulle finne sted? (Hva med FD og UD?)

Organisasjonsprosess 2

- Hva slags grenser finnes for at et fartøy av denne typen skal kunne bordes?
    - Når er det <u>for</u> dårlig vær?
    - Hvem tok denne vurderingen?
    - Er det normalt opp til skibssjef, eller ligger det faste rutiner til grunn for dette? Beskriv rutinene.
- Hvordan har Elektronsakens rolle blitt evaluert i ettertid – i kystvakten og på politisk nivå? Politiet?
    - Har rutiner i kystvakten blitt endret i ettertid? (F. Eks. Rules of engagement, rutiner ved inspeksjon, antall inspektører e.l.) Hva med politiet, jobber de/dere anderledes?
    - Hva er rutinene for rapportering av spesielle hendelser – og til hvem: når kontaktes/informeres direkte til for eksempel utenriksministeren/politisk ledelse?

- Hvordan er 'kulturen' i Kystvakten for slike operasjoner? Beskriv.
- Hvordan fungerer politimyndigheten til Kystvakten, og forholdet til politi/påtalemyndighet?
- Hvordan er forholdet mellom egen Kystvaktens egne kommandostruktur og politiet under operasjoner?
- Vet du noe om det har funnet sted evalueringer av kystvaktens rolle i ettertid av Elektronsaken?
    - Har dette hatt konsekvenser for kystvakten?

Byråkratisk politikk 1

- Hvordan ble beslutningen fattet om at *Elektron* skulle bordes, og dersom ulovligheter fantes også tas i arrest?
- Hvem er de viktigste byråkratiske aktørene i slike saker?
    - *Hvem* fattet denne beslutningen?
    - Ble den beslutningen foretatt politisk, i Kystvakta, eller hos politiet?
- Hvem var det som var aktørene i denne saken? Gi en skisse.
- Hva slags synspunkter tror du henholdsvis fiskerisektoren, FD, UD og Politiet hadde på bordingen av Elektron?
    - Hvem var for, mot, ingen mening?
    - Hvem hadde interesse for at dette skulle skje?
- Hva var UDs rolle?

Byråkratisk politikk 2

- Hvem er det som, i henhold til Kystvaktsloven, har kompetanse til å håndtere en slik sak som Elektronsaken, generelt sett? (Forsvaret gjennom FD, UD, eller Politiet/påtalemyndighet)
- Hvem er det som har øverste myndighet i en slik situasjon? Både formelt **og** reelt (tar beslutningene).
    - Hvem er det som tok avgjørelsene om hvordan Elektron skulle behandles (i fase 1, og fase 2)? Var det utenriksministeren, kystvakten, politiet, eller andre. Ren militær beslutning, eller involverte det også sivile og politiske beslutningstakere.
- Utenriksministeren var jo tydeligvis informert. Hvor godt tror du han var informert?
- Hvem er det som møtes på det høyeste nivået i slike saker generelt, og i denne saken spesielt?
- Hva slags synspunkter/meninger om tror du henholdsvis, UD og FD og politiet/påtalemyndighet hadde på hvordan *Elektron* skulle stanses?
    - Kunne disse sektorenes interesser påvirke behandlingen av saken?
    - Var det andre sektorer som hadde interesser i fht. Elektronsaken?
    - Har i så fall noen av disse synene blitt tatt hensyn til i fht. Elektronsaken?
- Hva tror du – kunne Elektron vært stoppet av norsk kystvakt?
- Hvordan vurderer du den 'offisielle' forklaringen, der været var årsaken til at *Elektron* ikke ble stanset med makt?

- Kan du hjelpe meg med å tegne et kart over de aktørene du kjenner? Både for å få oversikt over prosessen, men også for å vurdere hvem jeg bør snakke med.

Vedlegg 3: Brev fra Riksadvokaten

RIKSADVOKATEN

Statsadvokatene
Politimestrene
Sjefen for Kriminalpolitisentralen
Sysselmannen

Troms politidistrikt
Nordarkiv
19.01.06 | Saksnr 06/00124-1
515 | U off
Pin Fyken
Kopi: Pi Isaksen ✓
Per K. Pettersen
Jeristene

REF :

VÅR REF :
Ra 06-12 TAB/mw
632

DATO:
12.01.06

KYSTVAKTEN – PÅTALEMYNDIGHETENS ANSVAR FOR TVANGSMIDLER I DET STRAFFEPROSESSUELLE SPOR

Vedlagt følger svar på spørsmål nr. 258, 295 og 303 (Justisministeren - spørsmål 258 og 303, Forsvarsministeren - spørsmål 295) fra Stortinget med utgangspunkt i enkelte forhold rundt den såkalte "Elektronsaken"

I den anledning skal bemerkes herfra:

Når Kystvakten benytter straffeprosessuelle tvangsmidler er den underlagt påtalemyndighetens ansvar og instruksjonsmyndighet. Det understrekes i denne sammenheng at oppbringelse, jf. kystvaktloven § 25, er et straffeprosessuelt tiltak. Loven, dens forarbeider og foreliggende instruks (kystvaktinstruksen) klargjør dette ansvarsforholdet. I kystvaktloven § 34 første punktum heter det:

> *Kystvakten er ved etterforskning og anvendelse av tvangsmidler underlagt påtalemyndigheten.*

Spørsmålet var påaktet i forbindelse med lovens tilblivelse, og er neppe omtvistet i dag.

Kystvaktens funksjoner knyttet til suverenitetshevdelse, jf. loven § 8, ordinært fiskerioppsyn, fangstoppsyn og ressurskontroll, jf. § 9, og miljøoppsyn, jf. § 11 ligger på den annen side utenfor påtalemyndighetens ansvarsområde. I Innst. O. nr. 96 (1996-1997) understreker f.eks komiteen "at det er forsvarsministeren som har det konstitusjonelle ansvaret for de politioppgavene som Kystvakten utfører på sine primære områder". Dette er heller ikke omtvistet. Men iverksettes etterforsking, herunder bruk av straffeprosessuelle tvangsmidler, er Kystvakten – som nevnt – underlagt påtalemyndigheten.

Postadresse: Postboks 8002 Dep 0030 OSLO
Kontoradresse: Stortorvet 2 0155 OSLO
Telefon: 22 47 78 50
Telefaks: 22 33 31 12

Det nærmere ansvarsforhold mellom Kystvakten og påtalemyndigheten er således i utgangspunktet – etter riksadvokatens oppfatning – tilstrekkelig avklaret.

Når det likefullt fra tid til annen oppstår spørsmål/kommentarer som kan gi indikasjoner om at påtalemyndighetens funksjoner, myndighet og ansvar på dette området ikke nødvendigvis oppfattes likt av alle, *kan* dette ha sammenheng med en tradisjonell "forsiktighetskultur" i vår etat. I operative spørsmål – herunder om hvilken makt som skal benyttes – har påtalemyndigheten vist stor grad av tilbakeholdenhet med å gi instruksjoner o.l. Det har nødvendigvis medført at Kystvakten har søkt avklaringer innenfor eget system. Følgen er bl.a. at det utad er skapt et inntrykk av at enkeltbeslutninger under straffeforfølgningen *kan* ha blitt truffet på politisk nivå, hvilket jo ville være i strid med prinsippet om påtalemyndighetens uavhengighet og norsk tradisjon.

Ansvaret for at en slik praksis har kunnet utvikle seg påhviler også riksadvokaten.

Påtalemyndigheten må i større grad benytte den utvilsomme rett man har etter kystvaktloven § 34 første punktum til å instruere Kystvakten ved anvendelse av tvangsmidler, herunder om *hvilken makt* som skal benyttes. Skånsomhet og forholdsmessighet tilligger det påtalemyndigheten å vurdere når man er i det straffeprosessuelle spor, og det ansvaret må etaten ta, også hvor Kystvakten er involvert. For ordens skyld understrekes at slike avgjørelser ikke skal treffes i et vakuum. Kystvakten må selvsagt gi sin operative tilrådning. Fiskeri- og utenrikspolitiske hensyn kan også komme tungt inn. En tillegger at denne type vurderinger knyttet til straffeprosessuelle maktmidler er en del av etatens ordinære yrkesutøvelse. Det kan være grunn til å minne om at påtalemyndigheten har ansvar for Kystvaktens etterforsking og anvendelse av tvangsmidler innenfor dette spor, også der hvor instruksjoner ikke gis. Riksadvokaten forutsetter at de respektive politimestre og statsadvokater nærmere drøfter og klargjør hvordan man i praksis skal gjennomføre foranstående. Kystvakten må trekkes inn i dette arbeidet.

For ordens skyld tillegges at det til riksadvokaten er formidlet at det daglige samarbeidet mellom Kystvakten og påtalemyndigheten i hovedsak fungerer meget godt.

Avslutningsvis nevnes at riksadvokaten vil utgi et rundskriv om fiskerikriminalitet inneværende år hvor disse spørsmål vil bli ytterligere adressert, ikke minst med bakgrunn i de erfaringer man nå vinner. Det vil også bli oppnevnt en arbeidsgruppe med bl.a. representasjon fra Riksadvokatembetet, med sikte på gjennomgang av regelverk og samarbeid mellom berørte etater.

Tor-Aksel Busch

Vedlegg

Gjenpart: 1. Justisdepartementet, Politiavdelingen
2. Forsvarsdepartementet
3. Utenriksdepartementet
4. Politidirektoratet
5. Sjefen for Kystvakten

Vedlegg 4: Brev fra Hallvard Østgård til KV-Nord

I KONTORFELLESSKAP

ADVOKAT
HALLVARD ØSTGÅRD
M N A
MØTERETT FOR HØYESTERETT

HØYESTERETTSADVOKAT
GUNNAR NERDRUM
M N A
AVOCAT A LA COUR DE PARIS

ESPEN HOLMEN UTNES
ADVOKATFULLMEKTIG
M N A

HILDE A. JOHANNESSEN
ADVOKATASSISTENT
D N A

ADVOKAT ARNE ALBRIKTSEN
ADVOKAT ROLF PEDERSEN

Kystvaktskvadron Nord
Postboks 295
8401 Sortland

Tromsø, 9. august 2004
Saknr 204041
Klinr. 16090

Oppbringelse av russisk tråler "Okeanator" m.v.

Vårt kontor representerer rederiet for to spanske trålere – "Olazar" og "Olaberri" – som ble arrestert og oppbrakt av kystvakten i vernesonen utenfor Svalbard i mai 2004. Fartøyene ble brakt inn til Tromsø hvor politiet etter avsluttet påtalebehandling, besluttet hefte i fartøyene. Den 17. august 2004 skal Nord-Troms tingrett spørsmålet om hvorvidt heftelsen skal opprettholdes

I Fiskeribladet den 20 juli 2004 er det en artikkel med overskriften "UD stoppet Kystvakten da de skulle arrestere russisk tråler". I følge Fiskeribladet opererte den russiske tråleren "Okeanator" i et stengt område innenfor 12-mils grenen utenfor Svalbard. Fartøyet hadde allerede fått en advarsel fra Kystvakten som De ikke brydde seg om, hvoretter det ble forberedt arrest og oppbringelse av fartøyet. Etter at UD grep inn i saken måtte Kystvakten i stedet gi den russiske tråleren ny advarsel.

Vi stiller oss undrende til det som vi oppfatter som en forskjellsbehandling. De spanske trålerne ble arrestert oppbrakt og straffesanksjonert, mens den russiske tråleren fikk to advarsler. Forskjellsbehandlingen vil være et interessant moment i forhold til den sak som skal opp for Nord-Troms tingrett den 17 august 2004. Vi ber derfor om at Kystvakten svarer på følgende spørsmål:

1. Hvorfor ble de spanske trålerne arrestert og oppbrakt, mens den russiske bare fikk advarsler ?
2. Hvem traff beslutningen om ikke å arrestere og bringe opp den russiske tråleren ?

Da en uttalelse omkring dette er av stor betydning for saken, tillater jeg meg å be om en snarlig tilbakemelding og senest innen 13 august 2004

Ærbødigst
ADVOKAT HALLVARD ØSTGÅRD

Espen Holmen Utnes
advokatfullmektig

TROMSØ FISKERGATEN 6 - POSTBOKS 1150 - N 9261 TROMSØ - TELEFON 77 68 63 45 - TELEFAX 77 65 74 61
PARIS 3 RUE TAYLOR - F 75010 PARIS - TELEFON 100 33 1 44 52 14 39 - TELEFAX 100 33 1 44 52 14 40
E POST - FORNAVN@ADVOKAT TROMSO NO

Vedlegg 5: Svar fra KV-Nord til Hallvard Østgård

04 13:30
12 32 FAX

Kystvaktskvadron Nord

Telefaks

1 av 1

Vår dato: 2004-08-09
Vår referanse: 2002/ /KVNORD/
Tidligere dato:
Tidligere referanse:

Vår saksbehandler
OK/Avdelingsleder OPS Lars Kjøren
+47 76 11 22 82, 575 2282

Til
Advokat Halvard Østgård

Kopi til

Internt

Intern kopi til

Ang oppbringelse av russisk tråler "Okeanator" m.v

Viser til Deres telefaks av 9. august.

Når det gjelder "Okeanator" så var her hendelsesforløpet som følger: Fartøyet ble først observert 8/7 i fiske inne i ett området som var stenget for rekefiske innenfor territorialgrensen på Kongsfjorden av Kystvaktens fly. Fartøyet ble beordret å avslutte fiske og forlate området. Ordren ble etterkommet. 12/7 ble fartøyet inspisert av KV Svalbard inne i Svalbards territorialfarvann og gitt en skriftlig advarsel for manglende rapportering til norske myndigheter. 15/7 ble fartøyet inspisert på nytt i Svalbards territorialfarvann og det viste deg da att fartøyet fortsatt ikke rapporterte til norske myndigheter. Sysselmannen ble da kontaktet for å be om instrukser for videre reaksjon på forholdet.

Det ble da bestemt fra Utenriksdepartementet at fartøyet skulle gis en ny advarsel for manglende rapportering til norske myndigheter.

Når det gjelder de to spanske trålerne så var det også her Utenriksdepartementet som tok avgjørelsen om at fartøyene skulle oppbringes.

Vi vil derfor på bakgrunn av overfornnevnte be Dem rette de to spørsmålene til Utenriksdepartementet.

Lars Kjøren

Lars Kjøren (e.f.)
Orlogskaptein
Avdelingsleder OPS

Postadresse	Sivil telefon/telefaks	Militær telefon/telefaks	Dokumentets filbane	Vedlegg
Postboks 295 3401 Sortland	+47 76 11 20 00/+47 76 11 20 45 E-postadresse KVNORD@KVNORD.MIL.NO	575 2000/575 2345 WWW-adresse (URL) http://www.mil.no/sjo start/kystvakten/kvnord/	Felt: Automatisk oppforing er ikke definert	0

4

The Fridtjof Nansen Institute is a non-profit, independent research institute focusing on international environmental, energy, and resource management. The institute has a multi-disciplinary approach, with main emphasis on political science, economics, and international law. It collaborates extensively with other research institutions in Norway and abroad.

FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Fridtjof Nansens vei 17, P.O. Box 326, NO-1326 Lysaker, Norway
Phone: (47) 67 11 19 00 – Fax: (47) 67 11 19 10 – E-mail: post@fni.no
Website: www.fni.no