



FNI REPORT 8 | 2023

JUNI OMA VYVIAL

# Videreføring av samarbeid:

## Norsk-russisk kontakt i en geopolitisk anstrengt tid



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT  
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE



FNI REPORT 8|2023

# Videreføring av samarbeid:

Norsk-russisk kontakt i en geopolitisk anstrengt tid

**Juni Oma Vyvial**

Fridtjof Nansens Institutt

[junivyvial@gmail.com](mailto:junivyvial@gmail.com)



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT  
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

---

## Abstract

Norway continues to cooperate with Russia, even after the 24th of February 2022. In particular, the Norwegian government has highlighted the importance of maintaining Norwegian-Russian cooperation on fisheries and resource management, border issues, and emergency preparedness. These persist as bilateral and institutionalized forms of cooperation, albeit in different ways and to varying extents. Based on an inductive and qualitative review of numerous sources, this report presents the Norwegian government's justifications for why these three areas of cooperation are being upheld. The report demonstrates that the Norwegian government consistently employs three types of arguments in its justification: security policy, legal, and area-specific utility arguments. Finally, the report presents some concluding reflections on why these arguments are being applied.

## Sammendrag

Norge samarbeider med Russland – også etter 24. februar 2022. Den norske regjering har spesielt fremhevet viktigheten av å opprettholde norsk-russisk samarbeid om fiskeri- og ressursforvaltning, grenseforhold og beredskap. Disse videreføres alle som bilaterale og institusjonaliserte samarbeid, enn om på ulikt vis og i ulik grad. På bakgrunn av en induktiv og kvalitativ gjennomgang av en rekke kilder, redegjør denne rapporten for regjeringens begrunnelser for hvorfor den har valgt å videreføre akkurat disse samarbeidsområdene. Rapporten viser at den norske regjering konsekvent anvender tre typer argumenter i sin grunngivning: sikkerhetspolitiske, juridiske og områdespesifiserte nytteargumenter. Rapporten avsluttes med noen konkluderende betraktninger om hvorfor disse argumentene blir brukt.

Tusen takk til Arild Moe og Geir Hønneland for gode innspill til denne rapporten. Tusen takk også til Svein Vigeland Rottem for særlig god veiledning underveis i prosessen.

© Fridtjof Nansen Institute, Desember 2023

ISBN 978-82-7613-760-6

ISSN 1893-5486

FNI Report 8|2023

**Videreføring av samarbeid: Norsk-russisk kontakt i en geopolitisk anstrengt tid**

Juni Oma Vyvial

Front page photo: Onar Digernes Aase / Forsvaret

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 and international law.

---

---

---

# Innhold

<b>1. Innledning .....</b>	<b>1</b>
1.1 <i>Metode og struktur .....</i>	2
<b>2. Norsk-russiske samarbeidsområder og den norske regjerings begrunnelser for opprettholdelse 3</b>	
2.1 <i>Fiskeri- og ressursforvaltning .....</i>	3
2.1.1 Argumenter for videreføring av samarbeid .....	4
2.2 <i>Grensesamarbeid .....</i>	6
2.2.1 Argumenter for videreføring av samarbeid .....	7
2.3 <i>Beredskap.....</i>	8
2.3.1 Argumenter for videreføring av samarbeid .....	9
<b>4. Oppsummering og konkluderende betraktninger .....</b>	<b>12</b>
<b>Referanser .....</b>	<b>15</b>

---

# 1. Innledning

På tross av den folkerettsstridige krigen i Ukraina og den internasjonale viljen til å stanse samarbeid med Russland i solidaritetens navn, støttes og opprettholdes norsk-russisk samarbeid på visse områder. Den norske regjering argumenterer samtidig for at norsk-russisk kontakt og samarbeid er «redusert til et minimum» (Støre 2022a; Utenriksdepartementet [UD] 2022a). Hva menes så med «minimum», og hva innebærer dette i praksis for samarbeidsområdene som videreføres?

Norsk-russisk samarbeid om fiskeri- og ressursforvaltning, grenseforhold, samt beredskap, opprettholdes i etterkant av Russlands fullskalainvasjon av Ukraina. I utgangspunktet videreføres alle disse som institusjonaliserte, bilaterale samarbeidsområder mellom Norge og Russland. Selve gjennomføringen og omfanget av samarbeidet varierer imidlertid fra samarbeidsområde til samarbeidsområde. I den forbindelse er det interessant å undersøke regjeringens uttalte begrunnelser for opprettholdelse og videreføring av samarbeidsområdene. Hvilke offisielle argumenter legger den norske regjering til grunn for hvorfor Norges samarbeid med Russland skal og bør opprettholdes på disse områdene uavhengig av Russlands forbrytelser i og mot Ukraina? Dette er rapportens overordnede forskningsspørsmål. Knyttet til dette er det også interessant å se om det er mulig å skissere en sammenheng mellom de offentlige begrunnelsene bak videreføringen av de gitte samarbeidsområdene, eller om variasjonen mellom argumentene som benyttes er for stor. Rapporten vil ikke omfatte mulige intensjoner bak videreføring av samarbeidene som regjeringen ikke selv gir uttrykk for. Rapporten vil heller ikke ta for seg norsk-russisk samarbeid om og på Svalbard, all den tid en slik kompleks diskusjon krever andre vurderinger enn hva omfanget av denne rapporten kan omfatte.

På bakgrunn av en kvalitativ og induktiv gjennomgang av en rekke kilder, kommer det frem at regjeringens begrunnelser for opprettholdelsen av de tre samarbeidsområdene kan deles inn i tre argumentskategorier. Videreføringen av det norsk-russiske fiskeri- og ressursforvaltnings-samarbeidet, grensesamarbeidet og beredskapssamarbeidet, blir alle forklart ved bruk av sikkerhetspolitiske, juridiske og/eller områdespesifiserte nytteargumenter, enn om på ulikt vis og i ulik grad. De sikkerhetspolitiske argumentene knytter seg i hovedsak til vurderingen av samarbeidsområdenes viktighet for å kunne unngå misforståelser og eskalering av utilsiktede hendelser, slik at geopolitisk stabilitet og forutsigbarhet bevares i felles nærområder. De juridiske argumenter handler på sin side om bi- og multilaterale avtaler som gjennom norsk og russisk tilslutning utgjør bindende forpliktelser som legger føringer for opprettholdelsen av de aktuelle samarbeidsområdene. Til sist benyttes de områdespesifiserte nytteargumentene. I de tilfellene hvor et norsk-russisk samarbeidsområde har blitt støttet og videreført til tross for Ukrainakrigen, begrunnes dette med den konkrete nytteverdien til det bestemte samarbeidsområdet. I vurderingen av en slik nytteverdi, legges det særlig vekt på hvorvidt de mulige negative konsekvensene av å avvike det aktuelle samarbeidet vil kunne sees som uforholdsmessig store sett opp mot fordelene man beholder ved å videreføre det.

---

## 1.1 Metode og struktur

Jeg har i hovedsak benyttet meg av en kvalitativ tilnærming ved innhenting av data til analyse av denne rapportens forskningsspørsmål. Tilnærmingen innebærer en gjennomgang av offentlige uttalelser fra den norske regjering og dens respektive statsråder, departementer og underliggende forvaltningsorganer. Uttalelsene er formidlet både muntlig og skriftlig, hvorav de muntlige uttalelsene i hovedsak inngår som deler av taler og innlegg fremsatt på Stortingets talerstol, eller via kringkastede pressemøter og debatter. De skriftlige uttalelsene inkluderer på sin side et bredt spekter av offentlige skriv, herunder stortingsmeldinger, departements- og institusjonsrapporter, og publiserte svar fra regjeringens statsråder på skriftlige spørsmål sendt inn fra stortingsrepresentanter m.m. Grunnet manglende datatilgjengelighet på direkte uttalelser fremsatt av regjeringen, vedrørende enkelte av de norsk-russiske samarbeidsområdene denne rapporten omfatter, har offentlige uttalelser og informasjon gjengitt av norsk media også blitt benyttet som utfyllende sekundærkilder der dette er vurdert som nødvendig for å kunne svare på rapportens overordnede forskningsspørsmål.

Rapporten baserer seg på en systematisk tredeling av de norsk-russiske samarbeidsområdene fiskeri- og ressursforvaltning, grensesamarbeid og beredskap. Hver del innledes av en kort introduksjon av det aktuelle samarbeidsområdet. Dernest presenteres regjeringens argumenter for hvorfor det institusjonelle, bilaterale samarbeidet skal og bør opprettholdes mellom Norge og Russland etter Russlands invasjon av Ukraina. Begrunnelsene er systematisert med utgangspunkt i tredelingen av argumentskategorier som er presentert ovenfor. Det følger dermed slik at hvert enkelt samarbeidsområde vil bli presentert og begrunnet ut ifra og i samsvar med regjeringens sikkerhetspolitiske, juridiske og/eller områdespesifiserte nytteargumenter.

Det har blitt gjort grundige vurderinger av hvordan de ulike samarbeidsområdene best kan og bør kategoriseres. I utgangspunktet vil adgangen for russiske fiskefartøy til norske havner og videreføringen av norsk-russisk fiskeri- og ressursforvaltningssamarbeid, med fokus på forskning og kvotefastsettelse, tilhøre ulike diskusjoner. Disse henger likevel tematisk sammen, og begge begrunnes av regjeringen med argumenter som tar utgangspunkt i fiskerisamarbeidet. Det ville dermed vært kunstig å behandle dem hver for seg, og de diskuteres følgelig samlet under del 2.1 om fiskeri- og ressursforvaltning. I tillegg er det nødvendig å understreke at det i praksis finnes en naturlig overlapp mellom det norsk-russiske grensesamarbeidet og beredskaps-samarbeidet. Dette kommer av at samarbeidsområdene i stor grad koordineres og dekkes av de samme aktørene, særlig den norske og russiske kystvakten. Samtidig er det likevel nyttig å behandle samarbeidsområdene hver for seg, all den tid regjeringens argumenter for videreføring og opprettholdelse av dem begge tidvis bygger på ulike begrunnelser.



---

## 2. Norsk-russiske samarbeidsområder og den norske regjerings begrunnelser for opprettholdelse

### 2.1 Fiskeri- og ressursforvaltning

Den 8. mai 2022 ble EUs havneforbud, med enkelte nasjonale tilpasninger, gjort gjeldende i Norge (Nærings- og fiskeridepartementet [NFD] 2022). Regjeringen bestemte at havneforbudet i første omgang skulle gjelde alle kommersielle, russiske skipsfartøy over 500 bruttotonn, samt yachter og enkelte fritids- og lystfartøy. Russiske fiskefartøy ble imidlertid unntatt fra det norske havneforbudet, og kunne dermed fortsette å anløpe norske havner som normalt (UD 2022b; UD og NFD 2022). Det er særlig denne beslutningen regjeringen har uttalt seg mest om, og som i lys av Ukrainakrigen har møtt kraftigst motstand. Noen måneder senere ble havneforbudet skjerpet slik at det i skrivende stund kun er mulig for russiske fiskefartøy å lande fisk i Kirkenes, Tromsø og Båtsfjord, hvor fartøyene også vil bli kontrollert. Regjeringen konkluderte med at forsterket beredskap måtte vurderes som nødvendig i møte med nye, alvorlige utviklingstrekk, herunder økt droneaktivitet, sabotasje på Nord Stream-gassrørledningene i Østersjøen i september 2022, samt frykten for at Norge ville kunne bli et transittland for ulovlig varetilførsel av sanksjonerte varer til Russland (UD, Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet [JD] og NFD 2022; UD, JD og NFD 2022). Innstrammingene bør også sees i sammenheng med den dominerende samfunnsdebatten for øvrig, hvor regjeringen siden innføringen av havneforbudet især har fått kritikk av sikkerhetspolitisk og etisk karakter.

Foruten det aktive valget om å fortsatt tillate russiske fiskefartøy å anløpe bestemte norske havner, har den norske regjering også valgt å opprettholde det overordnede norsk-russiske fiskeri- og ressursforvaltningssamarbeidet på et institusjonelt og bilateralt plan. Samarbeidet, som baserer seg på praksis og er forankret i bilaterale avtaler<sup>1</sup> som strekker seg tilbake til før Sovjetunionens oppløsning, omfatter i korte trekk regulering av, kontroll med og forskning på felles fiskebestander i Barentshavet. Eksempelvis gir samarbeidet gjensidig rett for Norge og Russland til å fiske i hverandres økonomiske soner, samt bytte kvoter seg imellom av både felles- og nasjonale fiskebestander (Hønneland 2012, 6-7; Meld St. 11 (2022-2023), 37-39).

Siden opprettelsen av Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon i 1975 har det blitt holdt årlige møter hvor Norge og Russland sammen enes om totalt uttak og andre samarbeidsbestemmelser for påfølgende år. Totalkvotene settes normalt med utgangspunkt i de rådgiven-

---

<sup>1</sup> Se spesielt: *Avtale mellom Norge og Sovjetunionen om samarbeid innen fiskerinæringen (Avtalen er videreført med Russland)*: Bilateral avtale av 11.04.1975 nr. 1 om fiskerinæringssamarbeid; *Avtale mellom Norge og Sovjetunionen om gjensidige fiskeriforbindelser (Avtalen er videreført med Russland)*: Bilateral avtale av 15.10.1976 nr. 1 om gjensidige fiskeriforbindelser.

---

de anbefalingene som er utarbeidet av Det internasjonale havforskningsrådet (ICES) (Hønneland 2012, 6-7; Meld St. 11 (2022-2023), 39). I etterkant av Russlands angrepskrig mot Ukraina, har imidlertid all russisk deltakelse i ICES blitt suspendert. Suspensjonen innebærer at arbeidet med å utrede kvoteanbefalinger og råd for bærekraftig forvaltning av de arktiske fiskebestandene som Norge forvalter sammen med Russland, midlertidig stanses. Som en konsekvens av det manglende datagrunnlaget for kvotebestemmelse for 2023 i 2022, bestemte norske og russiske myndigheter seg for å opprette en bilateral arbeidsgruppe (JRN-AFWG) mellom Havforskningsinstituttet og det russiske havforskningsinstituttet (VNIRO) (Howell, Bogstad, Chetyrkin, Fall, Filin, Godiksen og Höffle m.fl. 2022, 6-7; Meld St. 11 (2022-2023), 39). Havforskningsinstituttet har derav fått en særegen dispensasjon fra det generelle forbudet mot alt institusjonelt forskningssamarbeid med Russland. Den bilaterale arbeidsgruppen opererer formelt sett uavhengig av ICES, men i praksis følger den det samme rammeverket og metodikken som ICES tidligere har operert med. Som et resultat av arbeidsgruppens virke, kom Norge og Russland til enighet om nye kvoteavtaler for 2023 (Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon 2023) og 2024 (Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon 2023), og arbeidet fortsetter løpende med mål om å oppnå kvoteavtale for kommende år.

### 2.1.1 Argumenter for videreføring av samarbeid

Det første argumentet som regjeringen benytter i sin forklaring på hvorfor den har valgt å videreføre det institusjonelle fiskeri- og ressursforvaltningssamarbeidet med Russland, baserer seg på sikkerhetspolitiske vurderinger. På tross av Russlands folkerettsbrudd i Ukraina og tilhørende økt spenning i våre nærområder, men i tråd med Forsvarskommisjonens NOU 2023:14 om norsk sikkerhets- og forsvarspolitik i et langtidsperspektiv, mener regjeringen at Norges geografiske naboskap med Russland krever noe kontakt og dialog (Huitfeldt 2022a; NOU 2023:14, 258). Ifølge regjeringen har det norsk-russiske fiskeri- og ressursforvaltningssamarbeidet bidratt til dialog og bevaring av stabilitet i nordområdene (Meld St. 11 (2022-2023), 39; UD, JD og NFD 2022). Følgelig har det vært en grunnleggende prioritet for regjeringen å ikke ta beslutninger som setter det aktuelle samarbeidet i fare (Huitfeldt 2022a; UD, JD og NFD 2022). Uavhengig av om Russland fremtrer som en uforutsigbar samarbeidspartner, er det fortsatt i Norges interesse å selv være en forutsigbar nabo, slik at spenningen i nordområdene og Arktis holdes lav og man kan unngå misforståelser og utilsiktet eskalering av hendelser i norske nærområder. Den sikkerhetspolitiske situasjonen vis-à-vis Russland vil kunne endre seg i fremtiden, men Norges geografi er og blir den samme. For at det skal være mulig å forholde seg til naboskapet også i fremtiden, er Norge avhengig av å opprettholde visse kontakt- og samarbeidsflater med Russland. Regjeringens valg om å videreføre det norsk-russiske fiskeri- og forvaltningssamarbeidet, samt innføringen av det særnorske unntaket for russiske fiskebåter, forklares slik ved hjelp av det sikkerhetspolitiske og fremtidsrettede behovet for stabilitet og forutsigbarhet (Huitfeldt 2022a; NOU 2023:14, 258).

Det andre argumentet er utvilsomt det regjeringen fremlegger hyppigst i forbindelse med rettfærdiggjøringen av videreføringen av det institusjonelle samarbeidet med Russland om fiskeri- og ressursforvaltning. Argumentet er et områdespesifisert nytteargument, hvilket innebærer at det utelukkende bygger på nytteverdien til det norsk-russiske fiskeri- og forvaltningssamarbeidet og de uheldige konsekvensene som vil kunne komme ved en eventuell samarbeidskollaps. Regjeringens argumentasjon vektlegger her viktigheten av det institusjonelle norsk-russiske fiskeri- og ressursforvaltningssamarbeidet for å kunne verne om en langsiktig, bære-

---

kraftig forvaltning av fiskebestandene i Barentshavet, og slik også beskytte økosystemene som bestandene er en del av (Skjæran 2022a). Barentshavet er «et av verdens mest produktive havområder», og det er også her verdens største torskebestand har sitt tilholdssted (Huitfeldt 2022ab). Med hensyn til migrasjonsmønstre og i tråd med bilaterale fiskeriavtaler, gjennomføres mesteparten av både norsk og russisk fiske i norsk økonomisk sone. Dette gjøres for å unngå å fiske for mye av fisken mens den er liten. Ved en eventuell avvikling av norsk-russisk forvaltnings samarbeid om forskning, regulering og kontroll av felles fiskebestander, konkretisert gjennom den bilaterale arbeidsgruppen JRN-AFWG og inngåelse av kvoteavtale, frykter regjeringen overfiske som en katastrofal konsekvens, med uvisse, økologiske følger. I beste fall vil overfiske kunne sette en bestand langt tilbake; i ytterste konsekvens vil det kunne være fatalt for den viktige torskebestanden og de tilhørende økosystemene. Ved begge tilfeller vil det kunne få konsekvenser særlig for kystsamfunn som økonomisk sett er fiskeriavhengige, men også for norsk og utenlandsk matsikkerhet generelt (Huitfeldt 2022a; Skjæran 2022a).

Regjeringens aktive valg om å la russiske fiskefartøy få et generelt unntak fra havneforbudet, begrunnes også ut ifra det samme områdespesifiserte nytteargumentet som belyst over. Som en del av kritikken mot unntaket har tidligere utenriks- og forsvarsminister Ine Eriksen Sørreide satt spørsmålsteget ved hvorvidt norsk sikkerhet ivaretas i tilstrekkelig grad, når regjeringen fortsetter å tillate russiske fartøy i norske havner og farvann (2022). Partileder i Venstre, Guri Melby, har på sin side tatt til orde for å fjerne det særnorske unntaket for fiskefartøyene, ettersom dette etter hennes mening ikke er ensbetydende med å stanse det overordnede norsk-russiske fiskeri- og ressursforvaltningssamarbeidet, men med fordel heller vil kunne støtte opp om EUs sanksjonsregime (NRK 2022). Det bør her presiseres at det ikke finnes noen formell sammenheng mellom havneadgangen og fiskerisamarbeidet, til tross for at både norske og russiske myndigheter kommer med uttalelser som antyder det motsatte. Daværende fiskeri- og havminister Bjørnar Skjæran, og regjeringen i forlengelsen av ham, la i sitt motsvar til Melby vekt på at selv om havneadgangen for russiske fiskefartøy og den overordnede videreføringen av det norsk-russiske fiskerisamarbeidet tilhører ulike problemstillinger, henger de likevel sammen. Skjæran vektla at det har vært essensielt å ikke treffe beslutninger som vil kunne sette det bærekraftige forvaltningssamarbeidet i fare, med de konsekvenser som er tydeliggjort ovenfor. Dermed ble den etablerte praksisen hvor russiske fiskefartøy anløper norske havner for å levere fisk også vurdert som nødvendig å opprettholde. Ved en vurdering av de sikkerhetsmessige utfordringene, poengterer Skjæran videre at det er dette som ligger til grunn for de senere innførte innstramningene av det generelle unntaket (Huitfeldt 2022a; UD, JD og NFD 2022).

Det siste argumentet regjeringen hviler på er juridisk av natur. Etter Russlands folkerettsstridige annektering av Ukrainske områder i 2014 ble «Forskrift 15. august 2014 nr. 1076 om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territoriale integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet», som gjennomfører tiltak vedtatt av EU, fastsatt ved kongelig resolusjon (2014; Huitfeldt 2022c). I etterkant av Russlands fullskalainvasjon av Ukraina i februar 2022, har forskriften løpende blitt endret i takt med EUs innføring av nye sanksjonspakker mot Russland. Da utenriksdepartementet fremmet forslaget om å tilføre ny §19a, som fastsetter det generelle unntaket for russiske fiskefartøy fra det overordnede havneforbudet, ble det som tidligere nevnt lagt stor vekt på ønsket om å verne om det bærekraftige fiskerisamarbeidet mellom Norge og Russland. Samtidig ble det også lagt til grunn at Norge og Russland som nabokyststater er «pålagt å samarbeide om forvaltningen av bestander som

---

vandrer mellom de økonomiske sonene», etter FNs havrettskonvensjon<sup>2</sup> (UD 2022b). I sitt svar på Melbys skriftlige spørsmål om norsk gjennomføring av havneforbudet, viste fiskeri- og havministeren på ny til at havretten pålegger forvaltnings samarbeid av felles fiskebestander, og at det følgelig er Norges og Russlands felles ansvar å verne om og videreføre fiskerisamarbeidet i nordområdene (Skjæran 2022b). Dermed er det tydelig at regjeringens argumenter tilknyttet opprettholdelsen av det institusjonelle fiskeri- og ressursforvaltnings samarbeidet mellom Norge og Russland, også beror på juridiske forpliktelser.

## 2.2 Grensesamarbeid

Dagens norsk-russiske landegrense følger av en bilateral grensekonvensjon<sup>3</sup> inngått mellom Norge og Russland i 1826 (NOU 2009:20, 27), og er i dag Russlands eldste statsgrense (UD 2003). Siden 1949 har Norge og Russland hatt et omfattende bilateralt grensesamarbeid, og dette har den norske regjering besluttet å videreføre på et institusjonelt nivå. I tråd med grenseavtalen<sup>4</sup> fra samme år som samarbeidet ble innledet, regulerer statene diverse forhold ved den norsk-russiske grensen. Grenseavtalen ble opprinnelig inngått mellom Norge og Sovjetunionen, men har siden blitt videreført med Russland og inneholder bestemmelser om alt fra politisk konflikthåndtering om grenseforhold til vedlikehold av grensemerker og jakt og landbruk (NOU 2009:20, 27-28; UD 2003). En sentral del av avtalen er oppnevningen av en norsk og en russisk grensekommissær. Grensekommissærene har som oppgave å samarbeide om å sikre at avtalens bestemmelser overholdes, og møtes derfor jevnlig for å koordinere aktiviteter tilknyttet grense- og kystvakt og andre grenseforhold. Koordineringsmøtene holdes ofte i samarbeid med andre aktuelle, nasjonale aktører, og her regnes Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) og Russlands føderale sikkerhetstjenestes (FSB) grensedirektorat som særs relevante (Edvardsen 2022a; NOU 2009:20, 28).

Våren 2022, bare noen måneder etter at Russland gikk inn i Ukraina med militær makt, møttes sjefen for FOH og sjefen for FSBs grensedirektorat for å diskutere norsk-russisk grense- og beredskapssamarbeid på russisk side av grensen (FOH 2022). I oktober 2023 møttes de to generalløytnantene på ny, denne gang på norsk side og med den norske grensekommissæren som deltakende part (FOH 2023). Norge har på samme vis som resten av NATO stanset all militært samarbeid med Russland. Det norsk-russiske grensesamarbeidet videreføres imidlertid som før. Dette innebærer at toppsjefer fra det norske og russiske militæret fortsetter å møtes til årlig diskusjon om felles koordinering av aktiviteter tilknyttet grense- og kystvakt, samt redningstjenester, i norsk-russiske grenseområder. Gjennomføringen av fellespatruljer langs riksgrensen, utført av norske og russiske grensevaktstyrker, består også (Edvardsen 2022a). Foruten det operative grensevaktssamarbeidet, har regjeringen dessuten besluttet at direkte-

---

<sup>2</sup> *De forente nasjoners havrettskonvensjon*: Multilateral traktat av 10. desember 1982 nr. 1 om internasjonal havrett

<sup>3</sup> *Konvensjon angående fastleggelsen av grensen mellom Norge og Russland*: Bilateral avtale av 14. mai 1826 nr. 1 om fastleggelsen av riksgrensen mellom Norge og Russland.

<sup>4</sup> *Overenskomst mellom Norge og Sovjetunionen om forskjellige forhold ved den norsk-sovjetiske grense og om fremgangsmåten ved ordning av konflikter og hendinger på grensen, med protokoller og vedlegg*: Bilateral avtale av 29.12.1949 nr. 1 om grenseforhold. Avtalen er videreført med Russland.

---

linjen mellom FOH og den russiske Nordflåten skal holdes åpen for nødvendig kontakt og dialog (Huitfeldt 2023a).

### 2.2.1 Argumenter for videreføring av samarbeid

Den norske regjering benytter utvilsomt sikkerhetspolitiske argumenter når den grunngir opprettholdelsen av det norsk-russiske grensesamarbeidet. For det første vektlegges det faktum at Norge i tillegg til sine felles grenser til sjøs, deler en nesten 198 km lang landegrense med Russland. Geografisk sett, uavhengig av den politiske situasjonen i fremtiden, vil den fysiske grensen mellom Norge og Russland forbli konstant. Sett i et sikkerhetspolitisk langtidsperspektiv, poengterer regjeringen derfor viktigheten av å bevare visse samarbeidsplattformer med Russland (Støre 2023). Den opprettholdte kontakten om og det praktiske arbeidet innen det norsk-russiske grensesamarbeidet vurderes her av regjeringen som fundamentalt, siden det bidrar til å unngå og forebygge misforståelser og hindre utilsiktet eskalering av hendelser i felles grense- og nærrområder (Huitfeldt 2023ab). Grensesamarbeidet verner slik om «sikre, avklarte og forutsigbare forhold på grensen» (Huitfeldt 2022d), og regnes derfor som sentralt for å trygge stabilitet, lavspenning og forutsigbarhet i nord, noe som også er et hovedmål i regjeringens nordområdepolitikk (Huitfeldt 2023b). Det er dermed svært tydelig at regjeringen benytter seg av sikkerhetspolitiske argumenter i sin grunngivning av hvorfor det bilaterale grensesamarbeidet mellom Norge og Russland skal og bør videreføres.

Når det gjelder regjeringens anvendelse av områdespesifiserte nytteargumenter for å begrunne opprettholdelsen av det norsk-russiske grensesamarbeidet, må dette sees i sammenheng med de sikkerhetspolitiske argumentene som er belyst i forrige avsnitt. Spørsmålet blir hvorvidt regjeringen anser de mulige sikkerhetspolitiske konsekvensene av å avvikle grensesamarbeidet som uforholdsmessig store sammenlignet med fordelene man beholder hvis samarbeidet videreføres. Regjeringen fremhever grensesamarbeidet, og det praktiske arbeidet og dialogen herunder, som essensielt for å kunne sikre forutsigbare og stabile forhold i norsk-russiske grenseområder (Huitfeldt 2022d). Dersom man opplever kollaps i samarbeidet, spesielt når den aktuelle sikkerhetspolitiske situasjonen er preget av økt spenning, vil resultatet trolig bli det motsatte og Norges grunnleggende sikkerhet kunne stå på spill. Misforståelser og uønskede hendelser vil kunne skape uforutsigbarhet og ustabilitet, og myndighetskontakt blir dermed en uunnværlig mekanisme for å hindre utbredelsen og eskaleringen av slike konsekvenser (Huitfeldt 2023b). Regjeringen er dermed klar på at fordelene triumferer de fryktede konsekvensene, og nytteverdien til det norsk-russiske grensesamarbeidet baseres følgelig på dets posisjon som et samarbeidsområde som sikrer stabilitet, forutsigbarhet og lavspenning i norsk-russiske grenseområder spesielt, og nordområdene generelt. Dermed blir regjeringens bruk av områdespesifiserte nytteargumenter for opprettholdelse av det institusjonelle grensesamarbeidet mellom Norge og Russland også synliggjort.

I motsetning til det allerede kartlagte juridiske argumentet for opprettholdelse av norsk-russisk institusjonelt fiskeri- og ressursforvaltningssamarbeid, kommer ikke det juridiske argumentet for videreføring av norsk-russisk grensesamarbeid like direkte frem fra regjeringens side. I etterkant av hvert av de to siste koordinasjonsmøtene mellom FOH og det russiske FSBs grensedirektorat, publiserte FOH en pressemelding på Forsvarets egne hjemmesider hvor de informerte om møtets gjennomføring og bakgrunn. I disse henviser FOH til den bilaterale grenseavtalen inngått mellom Norge og Russland i 1949, som omhandler forskjellige forhold ved den norsk-russiske grensen og fremgangsmåten ved ordningen av eventuelle konflikter og

---

hendelser på grensen (2022; 2023). FOH presiserer at grenseavtalen er ment å fasilitere felles koordinering av aktiviteter tilknyttet grense- og kystvakt, samt redningstjenester, blant annet ved å legge til rette for åpen og god dialog mellom de norske og russiske grensevaktstyrkene og grensekommisssærene. FOH fremhever videre at det etablerte grensesamarbeidet mellom Norge og Russland er «historisk forankret», og understreker at det nettopp er den bilaterale grenseavtalen som danner grunnlaget for samarbeidet, her inkludert kontinuasjonen av de årlige koordinasjonsmøtene og grensestyrkenes fellespatruljeringer (2022; 2023). Ettersom FOH er en del av Forsvaret, som igjen er en underliggende forvaltningsetat til Forsvarsdepartementet og regjeringen, vil man for denne rapportens formål kunne benytte seg av FOHs uttalelser for å belyse regjeringens eget synspunkt. Det vil dermed være mulig å påvise at videreføringen av det institusjonelle norsk-russiske grensesamarbeidet også hviler på et juridisk argument, all den tid bilaterale avtaleforpliktelser mellom Norge og Russland legges til grunn.

### 2.3 Beredskap

Den norske regjering har valgt å videreføre det norsk-russiske beredskapssamarbeidet på et bilateralt og institusjonelt plan. Beredskapssamarbeidet kan betraktes som en paraplybetegnelse som omfatter flere mindre og konkrete samarbeidsforhold, som alle har til felles at de forsøker å forbedre landenes samlede beredskap og handlekraft i møte med ulykker og andre kritiske situasjoner. Samarbeid om eller tilknyttet atomsikkerhet, miljøvern, og søk- og redningstjenester, er former for beredskapssamarbeid som Norge i varierende grad har fortsatt å videreføre med Russland i etterkant av Russlands invasjon av Ukraina.

Norges bilaterale atomsikkerhetssamarbeid med Russland har vært institusjonalisert gjennom Den blandete norsk-russiske atomkommisjon. I etterkant av Russlands fullskalainvasjon av Ukraina, definerte Utenriksdepartementet atomsikkerhet som et av områdene hvor dialog med Russland ennå var ønsket. I tråd med dette ble det i mai 2022 arrangert atomkommisjonsmøte mellom norske og russiske myndighetsparter (Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet [DSA] 2022). Underveis og i etterkant av møtet ble det imidlertid klart at samarbeidet ikke kom til å fortsette på samme måte som før. Som et resultat av Russlands krigføring i Ukraina har all norsk finansiering av prosjekter i Russland under atomsikkerhetssamarbeidet blitt frosset (UD 2022c), og Ukraina har tatt over Russlands tidligere posisjon som hovedsatsingsområde under Regjeringens handlingsplan for atomsikkerhet og miljø (atomhandlingsplanen) (DSA 2023). Som et svar på den norske finansieringsstansen, valgte Russland å sette samarbeidet under atomkommisjonen på pause inntil prosjektsamarbeidene kunne gjenopptas. Samtidig forble de norske og russiske møtupartene enige om at de ønsker dialog om atomsikkerhet, atomberedskap og varsling ved atomhendelser (DSA 2022; UD 2022c). Det er i forlengelsen av dette at Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet, som har ansvar for å sikre Norges atomberedskap i møte med alle slags atomhendelser, fortsetter å følge opp den bilaterale varslings- og informasjonsdelingsavtalen<sup>5</sup> som Norge har med Russland fra 1993. Dette inkluderer også videreføringen av testing av systemene for tidlig varsling ved atomhendelser, samt gjennomføring av felles varslingsøvelser (Horn og Kråkenes 2022).

---

<sup>5</sup> *Avtale mellom Norge og Russland om tidlig varsling av atomulykker og om utveksling av informasjon om atomanlegg*: Bilateral avtale av 10.01.1993 nr. 1 om varsling og informasjonsutveksling om atomsikkerhet.

---

Samtidig som de konkrete samarbeidsprosjektene om atomsikkerhet under atomkommisjonen er stilt i bero, fortsetter Norge altså å ha en viss form for bilateralt atomberedskapssamarbeid med Russland. Dette gjelder også for det norsk-russiske miljøvernssamarbeidet, hvor statene felles har ansvar for å forvalte miljø, arter og naturressurser (med unntak av fisk) i Barentshavet og grenseområdene mellom Norge og Russland (Prop. 1 S (2022-2023), 29). Dette arbeidet har i lang tid vært institusjonalisert under Den blandete norsk-russiske miljøvernkommissjon og de praktiske samarbeidsprosjektene under denne ble, på samme vis som med atomkommisjonen, stilt i bero i etterkant av Russlands folkerettsstridige handlinger i og mot Ukraina. Dette inkluderer blant annet de konkrete prosjektarbeidene til kommisjonens tilhørende ekspertgruppe for radioaktiv forurensning, som ledes av DSA. Den norske regjering understreker likevel at den ønsker å opprettholde og videreføre dialog med Russland om temaene ekspertgruppen omfatter, som berører både miljøvern- og atomberedskap ved at disse omhandler forurensning som kommer som en konsekvens av atomulykker eller villedede atomhendelser (Prop. 1 S (2022-2023), 157). Videre fremkommer det at dialog om og gjennomføring av operasjonelt myndighetssamarbeid, herunder gjensidig varsling av miljørelaterte atomhendelser, også videreføres mellom norske og russiske myndigheter (DSA 2022). I tillegg vil norske og russiske kystvaktstyrker fortsatt holde fast ved bilaterale samarbeidsaktiviteter tilknyttet oljevernberedskap, ettersom dette samarbeidet også har blitt skjermet fra den generelle suspensjonen av alt militærsamarbeid mellom Norge og Russland (Edvardsen 2022).

Samarbeidsområdet som imidlertid har blitt videreført som et bilateralt beredskapssamarbeid mellom Norge og Russland i tydeligst grad, er samarbeidet om søk- og redningstjenester. Som allerede belyst under del 2.2 om grensesamarbeid, møttes sjefen for FOH og sjefen for FSBs grensedirektorat i oktober 2023 til årlig møte for å diskutere og koordinere fellesaktiviteter i norsk-russiske grenseområder tilknyttet søk- og redningstjenester, samt grense- og kystvakt. På samme måte som norske grense- og kystvaktstyrker blant annet har fått beholde felles grensepatuljeringer og samarbeid om oljevernberedskap med sine russiske makkerer, har deres bilaterale beredskapssamarbeid om søk- og redningstjenester også blitt opprettholdt (Edvardsen 2022a). Samarbeidet bygger særlig på en bilateral sjøredningsavtale<sup>6</sup> inngått mellom Norge og Russland i 1995, som igjen bygger på avtaler tidligere inngått med Sovjetunionen. Siden avtaleinngåelsen har Hovedredningssentralen for Nord-Norge (HRS NN), som koordinerer Norges sjø- og luftredningstjenester i nord, gjennomført øvelsen «Exercise Barents» sammen med Sjøredningssentralen i Murmansk (MRCC Murmansk) for å trene på håndtering av beredskapssituasjoner i norsk-russiske grenseområder (Meld St. 5 (2020-2021), 136). Etter Russlands fullskalainvasjon av Ukraina, ble det bestemt at de årlige øvelsene skulle settes på midlertidig pause. Samtidig videreføres det operasjonelle søk- og redningsarbeidet, slik at det bilaterale beredskapssamarbeidet mellom HRS NN og MRCC Murmansk likevel opprettholdes som normalt (Edvardsen 2022b).

### 2.3.1 Argumenter for videreføring av samarbeid

På samme måte som videreføringen av norsk-russisk fiskeri- og forvaltningsamarbeid og grensesamarbeid begrunnes ut ifra sikkerhetspolitiske argumenter, forklares også oppretthold-

---

<sup>6</sup> Avtale mellom Norge og Russland om samarbeid ved ettersøking av savnede og redning av nødstedte mennesker i Barentshavet: Bilateral avtale av 04.10.1995 nr. 1 om søk- og redningstjenester i Barentshavet.

---

elsen av det norsk-russiske beredskapssamarbeidet med utgangspunkt i sikkerhetspolitikk. Regjeringen viser igjen til at Norge, grunnet sitt vedvarende, geografiske naboskap med Russland, er avhengig av å bidra til lav spenning i norsk-russiske grenseområder, til havs så vel som til lands (Støre 2023). Beredskapssamarbeidet og den norsk-russiske felleskoordineringen av blant annet søk- og redningstjenester regnes derfor som viktig, ettersom det fremmer stabilitet i nordområdene og bidrar til å forhindre misforståelser mellom Norge og Russland (Edvardsen 2022a). Dersom det skulle skje uønskede hendelser i norsk-russiske sjøgrenseområder, er regjeringen opptatt av at det skal være mulig å unngå utilsiktet eskalering av disse. Ved å bevare et operativt beredskapssamarbeid og åpne kontaktflater om søk og redning med Russland, verner regjeringen samtidig om mekanismer som hindrer utbredelsen av misforståelser og uønsket eskalering (Huitfeldt 2023a). Det kommer slik frem at opprettholdelsen av beredskapssamarbeidet inkorporeres som en del av Norges øvrige sikkerhetspolitikk, da det første sees på som en essensiell del av det andre. Dette synliggjøres enda tydeligere ved at regjeringen subtilt trekker frem at «grunnleggende sikkerhet» krever samarbeid (Støre 2022a), og at myndighetskontakt om «kritiske samfunnsfunksjoner», les beredskap, derfor opprettholdes (Huitfeldt 2023b).

Regjeringen benytter også områdespesifiserte nytteargumenter for å begrunne opprettholdelsen av det norsk-russiske beredskapssamarbeidet, all den tid argumentene knytter seg til samarbeidsområdets flersidige nytteverdi. I møte med atomhendelser, trekkes den opprettholdte dialogen om atomsikkerhet og videreføringen av blant annet atomberedskapsøvelser og varslingspraksiser frem som viktig for å redusere risikoen for ulykker og radioaktiv forurensning (DSA 2022). Foruten den akutte spredningen av radioaktiv forurensning ved nukleære ulykker eller angrep, utgjør blant annet håndtering og lagring av radioaktivt avfall og brukt kjernebrensel nær norskegrensen en forurensningsfare for både landmiljø og marine økosystemer, inkludert den viktige torskbestanden i Barentshavet (NOU 2023:17, 145; UD 2020, 10). Oljeutslipp vil på samme vis kunne innebære en forurensningsfare for felles miljø- og naturressurser, og regjeringen mener derfor det er i både Norges og Russlands interesse å verne om deres bilaterale miljø- og atomberedskapssamarbeid (Edvardsen 2022a; UD 2022c). Til sist fremhever regjeringen dessuten at videreføringen av norsk-russisk beredskapssamarbeid om søk og redning baserer seg på grunnleggende sikkerhet og ivaretagelse av liv og helse. De store havområdene i nord, med sitt hardføre klima og lange avstander, gjør det vanskelig å ivareta mennesker i nød uten hjelp fra regionale samarbeidspartnere (NOU 2023:17, 146). Det er med utgangspunkt i dette at statsminister Jonas Gahr Støre, bare noen få dager etter Russlands invasjon av Ukraina, understreket i sin redegjørelse til Stortinget at alle som ferdes langs kysten i nord er tjent med at Norge opprettholder sitt samarbeid med Russland om «søk og redning, beredskap og sjøsikkerhet» (2022b).

De siste argumentene regjeringen benytter i sin forklaring på hvorfor den har valgt å videreføre det norsk-russiske beredskapssamarbeidet, er juridisk begrunnet. I forbindelse med fjorårets atomkommisjonsmøte, presiserte DSA at de var enige med den russiske part om å fortsette dialogen «på områder som reguleres av andre avtaler» (DSA 2022). Selv om norsk finansiering av atomsikkerhetsprosjekter i Russland er stanset og det overordnede kommisjonsarbeidet er satt på pause, argumenteres det dermed slik for at det norsk-russiske atomberedskapssamarbeidet om varsling av og øvelser om eventuelle atomulykker opprettholdes, fordi det



---

reguleres av den bilaterale varslings- og informasjonsdelingsavtalen<sup>7</sup> mellom Norge og Russland. Lignende argumentsbruk kan man også finne igjen om man ser på hva som ble sagt i forbindelse med det norsk-russiske protokollmøtet mellom FOH og det russiske FSBs Grensedirektorat i oktober 2023. Her kom det frem at begge parter fortsatt var enige om at deres felles utfordringer i Barentshavet og i de norsk-russiske grenseområdene i nord må løses ved hjelp av en «videreføring av de avtaler som er inngått mellom Norge og Russland» (FOH 2023). Her gjør særlig den bilaterale avtalen<sup>8</sup> mellom Norge og Russland om samarbeid om søk- og redningstjenester i Barentshavet seg gjeldende. Avtalen forplikter blant annet begge parter til å yte hjelp ved ettersøking av savnede og redning av mennesker i nød. Norge og Russland, sammen med de andre medlemmene av Arktisk råd, har i tillegg inngått folkerettslig bindende avtaler som pålegger partene å samarbeide om søk og redning og beredskap ved marin oljeforurensning i Arktis, henholdsvis i 2011<sup>9</sup> og 2013<sup>10</sup>. Regjeringens beslutning om å opprettholde et norsk-russisk beredskapssamarbeid er dermed også juridisk forankret.

---

<sup>7</sup> Se fotnote nr. 5

<sup>8</sup> Se fotnote nr. 6

<sup>9</sup> *Avtale om samarbeid om søk og redning i forbindelse med luft- og sjøfart i Arktis*: Multilateral avtale av 12. mai 2011 nr. 28 om søk- og redningssamarbeid i Arktis.

<sup>10</sup> *Avtale om samarbeid om beredskap og respons ved marin oljeforurensning i Arktis*: Multilateral avtale av 15. mai 2013 nr. 7 om beredskapssamarbeid om marin oljeforurensning i Arktis.

---

## 4. Oppsummering og konkluderende betraktninger

Norge samarbeider altså med Russland – også etter 24. februar 2022. Fiskeri- og ressursforvaltning, grenseforhold og beredskap, videreføres som institusjonaliserte, bilaterale samarbeidsområder. Selv om omfanget og gjennomføringen av samarbeidene varierer, blir deres videreføring begrunnet ut ifra de samme argumentskategoriene. Først benytter den norske regjering sikkerhetspolitiske argumenter som begrunnelse for hvorfor den har valgt å opprettholde de gitte samarbeidsområdene mellom Norge og Russland. De sikkerhetspolitiske argumentene baserer seg på viktigheten av å bevare geopolitisk stabilitet og forutsigbarhet i norsk-russiske nær- og grenseområder. De videreførte samarbeidsområdene vurderes som sentrale for å kunne unngå misforståelser og eskalering av utilsiktede hendelser mellom Norge og Russland, og anses derfor av regjeringen som grunnleggende for å verne om vedvarende stabilitet i nord. I tillegg bruker regjeringen områdespesifiserte nytteargumenter, som begrunnes utfra nytteverdien til hvert av samarbeidsområdene. Regjeringen vurderer de mulige negative konsekvensene av å avvike de aktuelle samarbeidsområdene som uforholdsmessig store sett opp mot fordelene man beholder ved å videreføre dem. Følgelig blir samarbeidsområdene også viktig å videreføre. Til sist tar regjeringen i bruk juridiske argumenter. Disse tar utgangspunkt i de bindende forpliktelser Norge og Russland har gjennom tilslutning til bi- og multilaterale avtaler, og som legger føringer for opprettholdelsen av de gjeldende samarbeidsområdene.

Avslutningsvis vil det være nyttig å analysere hvorfor det er akkurat disse argumentene som benyttes. Først er det nødvendig å fremheve at den norske regjeringens gjentatte vektlegging av samarbeid og dialog med Russland som et grunnlag for stabilitet og forutsigbarhet i nord, samsvarer med mer overordnede føringer i norsk utenrikspolitikk. Tradisjonelt sett har store deler av Norges sikkerhets- og forsvarspolitikk basert seg på en balansegang mellom avskrekking og beroligelse av Sovjetunionen, og senere Russland. Mens avskrekkingdelen er tilknyttet NATO-medlemskap og Norges egne forsvarskapabiliteter, regnes dialog og samarbeid som særlige grunnpillarer innenfor beroligelsesstrategien (NOU 2023:14, 47-48). Forsvarskommisjonen fremhever i sin rapport, NOU 2023:14, at den norske balansepolitikken beroligelsesdel fordrer bilateral kontakt og samarbeid om felles interesser, også i tiden fremover. Kommisjonen trekker spesifikt frem fiskerisamarbeid, atomsikring, og søk og redning som samarbeidsområder hvor nettopp slik kontakt og dialog er mulig. Regjeringens politiske linje om videreføring av de tre norsk-russiske, institusjonelle samarbeidsområdene i kjølvannet av Ukrainakrigen, kan dermed sees i sammenheng med den overordnede, utenrikspolitiske strategien om å balansere forholdet mellom beroligelse og avskrekking overfor Russland (NOU 2023:14, 258).

Videre er regjeringens bruk av de områdespesifiserte nytteargumentene svært rasjonell. Argumentasjonen bygger som vist på en avveining mellom fordelene et samarbeidsområde gir og de mulige negative konsekvensene som kan komme ved en avvikling av det aktuelle samarbeidet. Regjeringen er tydelig på at de norsk-russiske samarbeidsområdene som opprettholdes har gjensidig nytteverdi for Norge og Russland, siden begge stater vinner eller taper henholdsvis ved

---

å videreføre eller avvikle dem. Dette kan illustreres ved hjelp av Russlands gjentatte bemerkning om deres mulighet til å suspendere det norsk-russiske fiskeri- og ressursforvaltnings-samarbeidet, dersom Norge fastsetter ytterligere begrensninger for russiske fiskefartøys anløp til norske havner (Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon 2022). I media fremstilles gjerne bemerkningen noe unyansert som en alvorlig trussel fra russisk side. Uten et opprettholdt fiskerisamarbeid med tilgang på norsk økonomisk sone, tvinges imidlertid Russland til å fiske i egen sone hvor fisken er liten. Dette vil foruten økonomiske aspekter være svært uheldig for ressursgrunnlaget, ettersom mindre fisk i størrelse betyr mer fisk i antall for å oppnå samme kvote målt i tonn (Edvardsen 2022c). Overfiske er et trolig resultat, og i ytterste konsekvens vil en stans i det norsk-russiske fiskerisamarbeidet følgelig kunne medføre et tilfelle av allmenningens tragedie i en tid hvor verdens matvaresituasjon allerede er utsatt. Samarbeids-områdenes fordeler og nytteverdi rekker dermed lengre enn kun til norske og russiske interesser, slik at deres opprettholdelse også er gunstig for andre parter.

Den norske regjeringens anvendelse av juridiske argumenter kan også analyseres nærmere. Ifølge folkerettsjuristene Timo Koivurova og Akiho Shibata kan opprettholdelsen av de fleste avtalebaserte samarbeid med Russland i Arktis etter Ukrainakrigens start, forklares ut ifra den høye, juridiske terskelen som i tråd med relevante folkerettsregler må nås for å kunne avslutte eller suspendere samarbeid som er forankret i en bindende avtale. For å stanse videreføringen av et slikt samarbeid, er det eksempelvis ikke nok at Russland har brutt det grunnleggende og ufravikelige maktforbudet etter FN-paktens artikkel 2(4) og folkerettslig sedvanerett. Da må det i så fall også foreligge vesentlig mislighold fra Russland av den spesifikke avtalen samarbeidet bygger på (2023, 2). Ettersom de opprettholdte norsk-russiske samarbeidsområdene er forankret i bi- og/eller multilaterale avtaler, og Russland ikke har brutt konkrete bestemmelser ved disse avtalene, er det følgelig juridisk vanskelig for den norske regjering å avvikle dem. I tråd med forrige avsnitt må det også poengteres at det er ytterst uvanlig at en alminnelig avtaleinngåelse ikke bunner i avtalepartenes fellesinteresser. De videreførte norsk-russiske samarbeidsområdenes nytteverdier, som demonstrert gjennom regjeringens bruk av område-spesifiserte nytteargumenter, viser at regjeringen også ser seg tjent med avtalenes opprettholdelse. Koivurova og Shibata fremhever selv at bilateralt samarbeid om grense og fiskeri mellom Norge og Russland videreføres grunnet deres betydning for håndtering av daglige problematikker, i tillegg til de juridiske forpliktelsene samarbeidene baseres på (2023, 7).

Til sist kan vi vende tilbake til den norske regjeringens påstand om at norsk-russisk kontakt og samarbeid er «reduert til et minimum» (Støre 2022a; UD 2022a), som formulert i rapportens introduksjonsdel. I utgangspunktet er det riktig at flere former for institusjonelt samarbeid mellom Norge og Russland er avbrutt helt, eller satt på midlertidig vent. På grunn av den uunngåelige, endrede politiske konteksten i lys av Ukrainakrigen, er det i de fleste tilfeller bortimot umulig å fortsette som før. Regjeringen har imidlertid ønsket og klart å opprettholde de områdespesifikke samarbeidene om fiskeri- og ressursforvaltning, grenseforhold og beredskap som normalt, sett bort ifra eventuelle nødvendige og funksjonelle tilpasninger. Det bilaterale fiskeri- og ressursforvaltningssamarbeidet møtte på praktiske utfordringer da ICES suspenderte all russisk deltagelse i fjor vår, men disse ble overvunnet gjennom opprettelsen av JRN-AFWG og deres videreføring av ICES' tradisjonelle metodikk for fastsettelse av kvote-anbefalinger. Ny kvote- og fiskeritavtale mellom Norge og Russland kom på plass i 2022 og 2023, og er synlige bevis på at samarbeidet består. Det norsk-russiske grensesamarbeidet er og blir et dialogbasert sikkerhetssamarbeid, og videreføres på sitt vis gjennom årlige koordinasjonsmøter

---

og opprettholdt kontakt om grenseforhold og -aktiviteter. Det overordnede, politiske arbeidet i de norsk-russiske kommisjonene for atomsikkerhet og miljøvern er satt på pause. Samarbeid og dialog om håndtering av kritiske hendelser i felles nærområder tilknyttet atom- og miljøvernberedskap, samt søk- og redningstjenester, holder imidlertid frem slik som det ble gjort før Russlands invasjon av Ukraina.

---

## Referanser

*Avtale mellom Norge og Russland om samarbeid ved ettersøking av savnede og redning av nødstedte mennesker i Barentshavet*: Bilateral avtale av 04.10.1995 nr. 1 om søk- og redningstjenester i Barentshavet.

*Avtale mellom Norge og Russland om tidlig varsling av atomulykker og om utveksling av informasjon om atomanlegg*: Bilateral avtale av 10.01.1993 nr. 1 om varsling og informasjonsutveksling om atomsikkerhet.

*Avtale mellom Norge og Sovjetunionen om gjensidige fiskeriforbindelser (Avtalen er videreført med Russland)*: Bilateral avtale av 15.10.1976 nr. 1 om gjensidige fiskeriforbindelser.

*Avtale mellom Norge og Sovjetunionen om samarbeid innen fiskerinæringen (Avtalen er videreført med Russland)*: Bilateral avtale av 11.04.1975 nr. 1 om fiskerinæringssamarbeid.

*Avtale om samarbeid om beredskap og respons ved marin oljeforurensning i Arktis*: Multilateral avtale av 15. mai 2013 nr. 7 om beredskapssamarbeid om marin oljeforurensning i Arktis.

*Avtale om samarbeid om søk og redning i forbindelse med luft- og sjøfart i Arktis*: Multilateral avtale av 12. mai 2011 nr. 28 om søk- og redningssamarbeid i Arktis.

*De forente nasjoners havrettskonvensjon*: Multilateral traktat av 10. desember 1982 nr. 1 om internasjonal havrett.

Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon, 2022: «Protokoll for den 52. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon», avholdt 17.-24. oktober 2022 som videokonferanse. [Hentet 20.09.2023] fra <<https://www.jointfish.com/OM-FISKERIKOMMISJONEN/PROTOKOLLER.html>>.

Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon, 2023: «Protokoll for den 53. sesjon i Den blandete norsk-russiske fiskerikommisjon», avholdt 16.-21. oktober 2023 som videokonferanse. [Hentet 07.11.2023] fra *Regjeringen.no* <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enighet-om-norsk-russisk-fiskeriavtale-for-2024/id3003102/>>.

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA), 2022: «Møte i den norsk-russiske atomsikkerhetskommisjonen», *DSA.no*, pressemelding 31. mai <<https://dsa.no/nyheter/mote-i-den-norsk-russiske-atomsikkerhetskommisjonen>> [Lesedato 18.10.2023].

Direktoratet for strålevern og atomsikkerhet (DSA), 2023: «Innsatsområder under atomhandlingsplanen», *DSA.no*, artikkel oppdatert 3. august <<https://dsa.no/atomhandlingsplanen/innsatsomrader>> [Lesedato 18.10.2023].

Edvardsen, Astri, 2022a: «Norwegian-Russian Border Cooperation Works Well Despite the War in Ukraine», *High North News*, 05. april <<https://www.highnorthnews.com/en/norwegian-russian-border-cooperation-works-well-despite-war-ukraine>> [Lesedato 04.10.2023].

- 
- Edvardsen, Astri, 2022b: «Norwegian-Russian Preparedness Exercise in the Barents Sea Cancelled», *High North News*, 31. mai <<https://www.highnorthnews.com/en/norwegian-russian-preparedness-exercise-barents-sea-cancelled>> [Lesedato 20.10.2023].
- Edvardsen, Astri, 2022c: «Forsker om fersk norsk-russisk fiskeriavtale – Viser hvor viktig samarbeidet er for begge parter», *High North News*, 28. oktober <<https://www.highnorthnews.com/nb/forsker-om-fersk-norsk-russisk-fiskeriavtale-viser-hvor-viktig-samarbeidet-er-begge-parter>> [Lesedato 07.11.2023].
- Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), 2022: «Norsk-russisk grensemøte». Pressemelding publisert 1. april på <<https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/presse/pressemeldinger/grensemote?q=grensedirektorat>> [Lesedato 04.10.2023].
- Forsvarets operative hovedkvarter (FOH), 2023: «Norsk-russisk toppmøte i nord». Pressemelding publisert 6. oktober på <<https://www.forsvaret.no/aktuelt-og-presse/aktuelt/no-ru-toppmote>> [Lesedato 04.10.2023].
- Horn, Knut-Sverre og Christian Kråkenes, 2022: «Russland trekker seg fra atomsamarbeid, men lover å rydde selv», *NRK*, 31. mai <<https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/russland-dropper-atomsamarbeidet-men-vil-rydde-i-avfall-og-heve-ubater-selv-1.15984435>> [Lesedato 18.10.2023].
- Howell, Daniel, Bjarne Bogstad (IMR), Anatoly Chetyrkin (VNIRO), Johanna Fall (IMR), Anatoly Filin (VNIRO), Jane Aanestad Godiksen, Hannes Höffle, Edda Johannesen (IMR), Yuri Kovalev (VNIRO), Alexey Russkikh (VNIRO), Dmitri Vasilyev (VNIRO) og Natalia Yaragina (VNIRO), 2022: «Report of the Joint Russian-Norwegian Working Group on Arctic Fisheries (JRN-AFWG) 2022». IMR-PINRO Joint Report Series nr. 2022-6, utgitt 06.09.2022. [Hentet 20.09.2023] fra <<https://www.hi.no/hi/nettrapporter/imr-pinro-en-2022-6>>.
- Huitfeldt, Anniken, 2022a: «Fiskerisamarbeid bidrar til stabilitet i nord». Innlegg opprinnelig publisert på Nordnorskdebatt.no 30.august 2022, gjengitt på Regjeringen.no av Utenriksdepartementet samme dag. [Hentet 22.09.2023] fra <[https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fiskerisamarbeid\\_stabilitet/id2926113/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fiskerisamarbeid_stabilitet/id2926113/)>.
- Huitfeldt, Anniken, 2022b: «Vedr. russiske fiskefartøy». Daværende utenriksminister Anniken Huitfeldts svar på et brev fra Stortingets kontroll- og konstitusjonskomite vedrørende tolkningen og rekkevidden av EUs havneforbud og informasjonsutveksling mellom Nærings- og fiskeridepartementet og Utenriksdepartementet, 09. september 2022. [Hentet 22.09.2023] fra <[https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/svar\\_fiskefartoy/id2946719/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/svar_fiskefartoy/id2946719/)>.
- Huitfeldt, Anniken, 2022c: «Skriftlig spørsmål fra Guri Melby (V) til utenriksministeren, dokument nr. 15:1988 (2021-2022)», *Stortinget.no*. Besvart 12.05.2022 av daværende utenriksminister Anniken Huitfeldt <<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=89271>> [Lesedato 27.09.2023].
- Huitfeldt, Anniken, 2022d: «Tale ved Kirkeneskonferansen 2022», *Regjeringen.no*. Daværende utenriksminister Anniken Huitfeldts tale på Kirkeneskonferansen den 23.02.2022.
-

- 
- [Hentet 11.10.2023] fra  
<[https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/innlegg\\_kirkenes/id2901799/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/innlegg_kirkenes/id2901799/)>.
- Huitfeldt, Anniken, 2023a: «Innlegg på Høgskolen i Innlandet», *Regjeringen.no*. Daværende utenriksminister Anniken Huitfeldts innlegg på et åpent møte på Høgskolen i Innlandet, Lillehammer, i anledning ettårsdagen for Russlands invasjon av Ukraina den 24.02.2023. [Hentet 04.10.2023] fra  
<[https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/innlegg\\_lillehammer/id2964320/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/innlegg_lillehammer/id2964320/)>.
- Huitfeldt, Anniken, 2023b: «Utenrikspolitisk redegjørelse 21. mars», *Regjeringen.no*. Daværende utenriksminister Anniken Huitfeldts redegjørelse for Stortinget den 21.03.2023. [Hentet 11.10.2023] fra  
<<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utenrikspolitisk-redegjorelse-2023/id2967341/>>.
- Hønneland, Geir, 2012: *Making Fishery Agreements Work, Post-Agreement Bargaining in the Barents Sea*. Cheltenham, Storbritannia og Northampton, MA, USA: Edward Elgar.
- Koivurova, Timo og Akiho Shibata, 2023: «After Russia's Invasion of Ukraine in 2022: Can We Still Cooperate with Russia in the Arctic? », *Polar Record* 59(e12): 1–9. DOI:  
<https://doi.org/10.1017/S0032247423000049>.
- Konvensjon angående fastleggelsen av grensen mellom Norge og Russland*: Bilateral avtale av 14. mai 1826 nr. 1 om fastleggelsen av riksgrensen mellom Norge og Russland.
- Meld. St. 11 (2022 –2023). *Melding til Stortinget, Noregs fiskeritavtalar for 2023 og fisket etter avtalane i 2021 og 2022*. Tilråding fra Nærings- og fiskeridepartementet 10. mars 2023, godkjent i statsråd same dag. [Hentet 19.09.2023] fra  
<<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-11-20222023/id2965906/>>.
- Meld. St. 5 (2020 –2021). *Melding til Stortinget Samfunnssikkerhet i en usikker verden*. Tilråding fra Justis- og beredskapsdepartementet 16. oktober 2020, godkjent i statsråd samme dag. [Hentet 20.10.2023] fra  
<<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-5-20202021/id2770928/>>.
- NOU 2009:20: *Ny grenselov, Politiets grenseovervåking og inn- og utreisekontroll*, kapittel «3.2.3 Norges landegrenser». Oslo: Grenselovutvalget av 2021. Rapport om og med utredning og forslag til en lovmessig hjemmel for den sivile grenseovervåking og gjennomgang av den tids eksisterende riksgrenselov. Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet (daværende Justis- og politidepartementet) i 2009.
- NOU 2023:14: *Forsvar for fred og frihet*. Oslo: Forsvarskommisjonen av 2021. Utredningsrapport om sikkerhets- og forsvarspolitiske veivalg og prioriteringer for Norge i et 10–20-årsperspektiv, og synliggjøring av konsekvenser for den videre utviklingen av forsvaret av Norge. Avgitt til Forsvarsdepartementet i 2023.
- NOU 2023:17: *Nå er det alvor, Rustet for en usikker fremtid*, kapittel «9.2.4 Sikkerhetspolitisk betydning og nærheten til Russland». Oslo: Totalberedskapskommisjonen av 2022. Rapport om og med vurdering av og forslag til hvordan samfunnets samlede ressurser kan og bør innrettes for å videreutvikle samfunnssikkerhet og beredskap, og sikre best mulig samlet utnyttelse av beredskapsressursene. Avgitt til Justis- og beredskapsdepartementet i 2023.
-

---

NRK, 2022: *Politisk kvarter: Bør russiske fiskebåter få legge til i norske havner?*. Debatt mellom daværende fiskeri- og havminister Bjørn Skjæran og Guri Melby (V), sendt 02. mai 2022. [Hentet 22.09.2023] fra <<https://www.nrk.no/nordland/venstre-leder-guri-melby-synes-regjeringens-ukraina-sanksjoner-mot-rusland-er-for-puslete-1.15951554>>.

Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), 2022: «Havneforbudet har trådt i kraft», *Regjeringen.no*, pressemelding 09. mai <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/havneforbudet-har-tradt-i-kraft/id2911897/>> [Lesedato 19.09.2023].

*Overenskomst mellom Norge og Sovjetunionen om forskjellige forhold ved den norsk-sovjetiske grense og om fremgangsmåten ved ordning av konflikter og hendinger på grensen, med protokoller og vedlegg*: Bilateral avtale av 29.12.1949 nr. 1 om grenseforhold. Avtalen er videreført med Russland.

Prop. 1 S (2022–2023). *For budsjettåret 2023 under Klima- og miljødepartementet, Utgiftskapittel: 1400–1482, Inntektskapittel: 4400–4481 og 5578*. Proposisjon til Stortinget, tilråding fra Klima- og miljødepartementet 23. september 2022, godkjent i statsråd same dag. [Hentet 18.10.2023] fra <<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20222023/id2931602/?ch=1>>.

*Sanksjonsforskrift Ukraina (territoriell integritet mv.)*: Forskrift av 15. august 2014 nr. 1076 om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territoriale integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet. Fra 03.10.2023 gjelder ny versjon FOR-2023-10-02-1575.

Skjæran, Bjørnar, 2022a: «Skriftlig spørsmål fra Rasmus Hansson (MDG) til fiskeri- og havministeren, dokument nr. 15:2790 (2021-2022)», *Stortinget.no*. Besvart 13.09.2022 av daværende fiskeri- og havminister Bjørnar Skjæran <<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=90295>> [Lesedato 27.09.2023].

Skjæran, Bjørnar, 2022b: «Skriftlig spørsmål fra Guri Melby (V) til fiskeri- og havministeren, dokument nr. 15:2480 (2021-2022)», *Stortinget.no*. Besvart 05.07.2022 av daværende fiskeri- og havminister Bjørnar Skjæran <<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=89935>> [Lesedato 27.09.2023].

Støre, Jonas Gahr, 2022a: «Statsministerens redegjørelse for Stortinget om krigen i Ukraina og den sikkerhetspolitiske situasjonen», *Regjeringen.no*. Statsminister Jonas Gahr Støres redegjørelse for Stortinget den 25.10.2022. [Hentet 11.10.2023] fra <<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/statsministerens-redegjorelse-for-stortinget-om-krigen-i-ukraina-og-den-sikkerhetspolitiske-situasjonen/id2939900/>>.

Støre, Jonas Gahr, 2022b: «Statsministerens redegjørelse for Stortinget om Ukraina», *Regjeringen.no*. Statsminister Jonas Gahr Støres redegjørelse for Stortinget den 26.04.2022. [Hentet 25.10.2023] fra



---

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/statsministerens-redegjorelse-om-ukraina/id2910051/>.

Støre, Jonas Gahr, 2023: «Statsministerens redegjørelse for Stortinget om krigen i Ukraina og dens følger», *Regjeringen.no*. Statsminister Jonas Gahr Støres redegjørelse for Stortinget den 02.02.2023. [Hentet 11.10.2022] fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/statsministerens-redegjorelse-for-stortinget-om-krigen-i-ukraina-og-dens-folger/id2961768/>.

Søreide, Ine Eriksen, 2022: «Skriftlig spørsmål fra Ine Eriksen Søreide (H) til fiskeri- og havministeren, dokument nr. 15:2603 (2021-2022)», *Stortinget.no*. Besvart 16.08.2022 av justis og beredskapsminister Emilie Mehl <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=90079> [Lesedato 22.09.2023].

Utenriksdepartementet (UD) og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), 2022: «Nye sanksjoner mot Russland innført i norsk rett», *Regjeringen.no*, pressemelding 29. april <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/nye-sanksjoner-mot-russland-innfort-i-norsk-rett/id2910809/> [Lesedato 19.09.2023].

Utenriksdepartementet (UD), 2003: «Norge og Russland», 2. opplag. Oslo: Brosjyre (i PDF) om samarbeidet i nord. [Hentet 08.11.2023] fra *Regjeringen.no* <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/norge-og-russland/id87929/>.

Utenriksdepartementet (UD), 2020: «Atomsikkerhet og miljø, Regjeringens handlingsplan for atomsikkerhet og miljø i Russland, Ukraina og Eurasia 2018–2022». Oppdatert versjon fra 02.mars 2020 hentet [18.10.2023] fra *Regjeringen.no* <https://dsa.no/atomhandlingsplanen/om-atomhandlingsplanen>. Handlingsplanen er besluttet forlenget fra 2018 ut 2023.

Utenriksdepartementet (UD), 2022a: «Forholdet til Russland påvirkes av krigen», *Regjeringen.no*, pressemelding 05. mars <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forholdet-til-russland/id2903146/> [Lesedato 30.10.2023].

Utenriksdepartementet (UD), 2022b: «Fastsettelse av forskrift om endring i forskrift 15. august 2014 nr. 1076 om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territoriale integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet», *Regjeringen.no*, forskrift vedtatt ved Kongelig Resolusjon 29. april, sak nr. 14/6286 [https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kgres\\_sanksjoner2/id2910739/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/kgres_sanksjoner2/id2910739/) [Lesedato 19.09.2023].

Utenriksdepartementet (UD), 2022c: «Norsk-russisk atomkommisjonsmøte», *Regjeringen.no*, pressemelding 31. mai <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/atomkommisjon/id2916691/> [Lesedato 18.10.2023].

Utenriksdepartementet (UD), Finansdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), 2022: «Skjerper kontrollen med russiske fiskefartøy», *Regjeringen.no*, pressemelding 06. oktober

---

<[https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pm\\_havn/id2933272/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pm_havn/id2933272/)> [Lesedato 19.09.2023].

Utenriksdepartementet (UD), Justis- og beredskapsdepartementet (JD) og Nærings- og fiskeridepartementet (NFD), 2022: «Pressekonferanse om havneadgang for russiske fiskefartøy», publisert og overført på Nett-tv på *Regjeringen.no*, 6. oktober. [Hentet 19.09.2023] fra <[https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/info\\_havneforbud/id2933264/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/info_havneforbud/id2933264/)>.



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT  
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Fridtjof Nansens vei 17 | NO-1366 Lysaker | Norway

Telephone (+47) 47 48 06 80 | E-mail [post@fni.no](mailto:post@fni.no) | [www.fni.no](http://www.fni.no)