

MASTER'S THESIS

Emnekode: SO330S

Navn: Mathias Frostad Johansen

Politisamarbeid mellom Norge og Russland:

En studie av bilateral regimeeffektivitet i et endret landskap

Dato: 15. november 2022

Sideantall: 90

Abstract

Police cooperation between Norway and Russia:

A study of bilateral regime effectiveness in an altered landscape

This master's thesis gives a qualitative description of both the historical and current state of the regime that facilitates police cooperation between Norway and Russia. It covers the impactful period starting at the 2014 Russian annexation of Crimea, up to the present time which is more than six months past the beginning of the dramatic full-scale invasion of Ukraine in 2022. The analysed data primarily originates from in-depth interviews with centrally placed liaisons and bureaucrats in the Norwegian police, who enjoy significant influence on the character of interaction within the substantive area.

The relationship between Norway and Russia has changed fundamentally for the worse through the various unilateral and deceitful actions of the Russian leadership these past years. The research findings indicate that although the security policy domain does influence the bilateral police cooperation in a decidedly negative fashion, it is still intentionally exempt from the freezing of relations that affect most other areas of interaction. The data furthermore indicates that the significant differences between the Norwegian and Russian society concerning matters such as corruption, bureaucratic cultures, politically motivated prosecution and human rights infractions has also put a strain on the professional relationship. The fear that the other party will exploit the interaction for the purposes of espionage, corruption or other malignant activities plays a part in the threat assessments each country must make.

The regime has for the most part failed in producing key legal frameworks and has also for the most part failed in sufficiently influencing the behaviour of the states and its influential representatives. While the coordination of investigations and extraditions functions to a degree, the exchange of information and knowledge has long suffered due to the failure of the states to implement a key bilateral agreement. The actual current impact on the problem of transborder crime can also be assumed to be negligible, with a reported low level of activity. This current and gradually deteriorating state of regime effectiveness seems to be owed to the aforementioned exogenous, as well as certain endogenous influences.

The research on the bilateral regime has surprisingly found no evidence of an effective transnational epistemic community based on a common police identity and normative desire to combat crime. The recent development of the professional relationship is that of markedly increased politization and centralized control, which reduces the potential impact of single individuals or groups within the system, and also drastically reduces direct interaction between professionals at a lower bureaucratic level.

Although its general effectiveness is deemed to be low and is not expected to improve, the regime nevertheless seems poised to survive in some form due to the necessary coordination that stems from sharing a border, as well as certain other benefits it offers the two states. The function as a channel of communication in an otherwise rather closed-off relationship is reported to be of particularly great importance. Since the actual domestic power structure of the Russian society is found in the security domain, the ability to both gather information there and engage in back-door diplomacy is valuable and seems to warrant both the risk and cost of maintaining a relationship for both parties.

Forord

Forfatter av oppgaven har i løpet av sitt yrkesliv tatt del i informasjonsutveksling og politisamarbeid med stater som ligger både innenfor og utenfor vesten. Men resultatene fra disse interaksjonene har variert betydelig. Noe av det skyldes nok tilfeldigheter, men i spesielt et tilfelle ble det tydelig at samarbeidet på taktisk nivå ikke kunne gjennomføres på grunn av interessemotsetninger på et strategisk nivå. Basert på denne opplevelsen formet det seg et ønske om å undersøke samarbeidsklimaet mot Russland.

Det å skrive en omfattende masteroppgave ved siden av en ansvarstung fulltidsjobb har vært en utfordrende øvelse, og den første som skal takkes er min langt bedre halvdel som har gjort en formidabel innsats i hverdagen vår. Videre ønsker jeg å takke min veileder Kristian Åtland som har gitt uvurderlig og ikke minst hyggelig veiledning underveis. Vegard Pedersen har i tillegg til å lære meg mye de siste årene, også gitt gode råd opp mot tema og struktur i denne oppgaven. Og til slutt skal arbeidsgiver ha takk for den tilretteleggingen som har blitt gitt underveis.

Internasjonalt politisamarbeid er en spesiell institusjon som av gode grunner preges av en del hemmelighold. Siden det er lite tilgjengelig offentlig informasjon så ville ikke dette vært gjennomførbart uten den velviljen jeg har møtt fra politibyråkratene jeg har snakket med i løpet av studien. Jeg føler meg privilegert som har fått tilgang til det indre livet av denne institusjonen, og håper å gi leserne et spennende innblikk i en kompleks og unik nisje av internasjonale relasjoner.

Innholdsfortegnelse

Abstract	II
Forord	III
Forkortelser	VI
Kapittel 1: Introduksjon	1
1.1 Forskningsspørsmål og forskningsdesign.....	2
1.2 Hva er internasjonalt politisamarbeid?	3
1.3 Hvilke lover og avtaler regulerer politisamarbeidet mellom Norge og Russland?	5
1.4 Hvordan er politiet i Norge organisert?	8
1.5 Hvordan er politiet i Russland organisert?	9
1.6 Hvordan foregår politisamarbeidet mellom Norge og Russland?	11
1.7 Rapportens struktur.....	12
Kapittel 2: Teoretisk rammeverk.....	12
2.1 Hva er et internasjonalt regime?	13
2.2 Hvordan kan man identifisere et regime?.....	15
2.3 Hvorfor oppstår regimer og hvorfor er de betydningsfulle?.....	16
2.4 Hvorfor svikter, endres eller består regimer?	23
2.5 Hvordan måler man regimeeffektivitet?.....	25
2.6 Interaksjon, analytisk modell og målestANDARD	27
2.7 Oppsummering av det teoretiske rammeverket	29
Kapittel 3: Metode.....	30
3.1 Forskningsdesign og forskningsfilosofi.....	30
3.2 Prosjekttype og datainnsamling.....	31
3.3 Tidshorisont	32
3.4 Utvalgsstrategi	32
3.5 Analyseteknikk	34

3.6 Metodologiske begrensninger.....	34
3.7 Tidligere forskning	37
Kapittel 4: Regimets påvirkning og andre forhold.....	38
4.1 Relasjonen mellom Norge og Russland.....	38
4.2 Er politisamarbeidet mellom Norge og Russland et regime?	41
4.3 Regler, prosedyrer og sosiale praksiser	43
4.4 Statenes atferd innen saksområdet.....	48
Graden av byråkratisk autonomi.....	52
4.5 Effekter på problemet med transnasjonal kriminalitet og andre polisiære ansvarsområder	67
4.6 Vurdering av regimepåvirkning.....	70
Kapittel 5: Har regimet en fremtid?	77
5.1 Er regimet en del av den liberale regelbaserte ordenen?	78
5.3 Endringer i regimet	80
5.3 Regimet har andre funksjoner.....	81
5.2 Kina og Taiwan på 90-tallet	84
5.4 Samlet vurdering av regimerobusthet og fremtidsutsikter	86
Kapittel 6: Konklusjon og forskningsfunn	86
6.1 Funn	87
6.2 Videre forskning	90
Referanser.....	A
Vedlegg 1: Samtykkeskjema	L
Vedlegg 2: Intervjuguider	P
Vedlegg 3: Vurdering fra NSD	Z

Forkortelser

CATOC – United Nations Convention against transnational organized crime (FN-konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet)

FSB – Federal Security Service (Федеральная служба безопасности Российской Федерации)

GUVD – Main Department of Internal Affairs (politidistrikter i MVD)

JD – Justis- og beredskapsdepartementet

KAPO – Kaitsepolitseiamet (innenriks sikkerhetstjeneste i Estland)

LNO – Liaison Officer

NLO – Nordic Liaison Officer (politisambandsmann eller politiutsending)

MVD – Det russiske innenriksministeriet (Министерство внутренних дел)

NATO – North Atlantic Treaty Organization

NCB – Interpol National Central Bureau

PNG – Persona non grata (utvisning av personell med diplomatisk immunitet)

POD – Politidirektoratet

PST – Politiets sikkerhetstjeneste

UD – Utenriksdepartementet

Kapittel 1: Introduksjon

Det internasjonale systemet er organisert i et system av selvstendige og uavhengige stater uten en global overordnet myndighet. Med andre ord finnes det ikke noe overnasjonalt organ med formell myndighet til å sanksjonere og tvinge suverene stater inn i bestemte handlingsmønstre mot deres vilje. Da det ikke finnes noen absolutt objektive rettigheter eller plikter på den internasjonale arenaen, så kan en stat heller aldri med fullstendig sikkerhet spå hva en annen stat vil komme til å gjøre. Dette skaper en kontinuerlig tilstand av usikkerhet (Keohane, 1982, s. 332). Statene befinner seg derfor i det som Kenneth Waltz (1979) har kalt et «selvhjelpssystem», der statene ikke kan regne med assistanse fra noen form for høyere autoritet, og må gjøre det de kan for å sikre egen eksistens og interesser.

Denne usikkerheten og anarkiet er demonstrert i det russiske handlingsmønsteret siden årtusenskiftet, der vestlig ekspansjon av NATO og EU mot øst er blitt møtt av innbitt motstand på alle tenkelige fronter og med alle tilgjengelige midler. Det er liten tvil om at russiske autoritære beslutningstakere har blitt påvirket av en opplevd trussel fra vest, selv om det også kan synes å ha pågått en innsats for å dempe intern misnøye med et stadig mindre fritt samfunn ved å skape et narrativ om en ytre fiende. Den opplevde trusselen kan være både i form av NATO sin overlegne harde militærmakt eller den myke eroderende påvirkningen fra liberale verdier og demokratiske styresett. Et ledd i denne motstanden har vært å utfordre en del av de eksisterende folkerettslige avtalene som oppfattes som en del av basen for vestlig dominans.

Likevel er ikke anarkiet prinsipielt noen absolutt tilstand, og anarki betyr ikke nødvendigvis kaos selv om det skaper et potensiale for det. Deltakere i det anarkiske systemet kan gjøre kvalifiserte antakelser om andre staters mest sannsynlige handlemønstre. Disse kommer til uttrykk i blant annet offentlige uttalelser, annen kommunikasjon og strategier, samt atferd som spionasje, forsøk på påvirkning og samarbeidsinitiativ. I mange tilfeller der to eller flere stater finner å ha felles interesser eller behov for å koordinere, så blir dette gjerne kodifisert og ivaretatt gjennom traktater, organisasjoner eller standardiserte rutiner. I de tilfeller der aktør A og B har en felles situasjon, så vil derfor ideelt sett en mengde av aktivitetene bli institusjonalisert for å øke forutsigbarhet og effektivitet. Med andre ord kan det sies at deler

av den internasjonale oppførselen blir kanalisert i en bestemt retning, heller enn å la alle teoretisk mulige handlemåter være på bordet. Det garanterer ikke at de involverte statene vil følge spillereglene, men det gir en større sjanse enn dersom det ikke skulle eksistere slike regimer (Ruggie J. G., 1975). Slik forutsigbarhet og orden er særlig viktig for småstater som Norge, som uten disse rammene ville stått i større risiko for å bli utsatt for press i form av hard eller myk maktbruk dersom det skulle passe med de mektigere statenes interesser.

Det er også en kjensgjerning at samtidens kriminalitetsformer har aktivitet som krysser jurisdiksjoner og landegrenser (Block, 2019, s. 204). Kriminalitet og bekjempelsen av denne er derfor nettopp en slik aktivitet som gir en rekke stater og underentiteter både felles situasjon og interesser. Internasjonalt politisamarbeid er et svar på denne situasjonen. Dette systemet søker å legge til rette for en best mulig kriminalitetsbekjempelse ved å redusere kriminelle aktørers mulighet til å hindre effektiv deteksjon eller straffeforfølgning når de opererer transnasjonalt. En slik gjensidig samhandling beskrives i politiets retningslinjer for utveksling av informasjon som helt avgjørende for effektiv kriminalitetsbekjempelse i Norge (Kripas, Pers. kom., epost, september 2022).

1.1 Forskningsspørsmål og forskningsdesign

Studiens forskningsspørsmål baserer seg på tre sentrale premisser eller antakelser. Det første er at det har skjedd en drastisk forverring i relasjonen mellom Norge og den revisjonistiske staten Russland siden før annekteringen av Krym¹ i 2014. Det andre er at den internasjonale liberale regelbaserte ordenen er under sterkt press fra revisjonistiske stater, med den følge at mange folkerettslige avtaler har fått en tilsvarende redusert regulerende effekt på statenes atferd. Det tredje er at det faktiske behovet for transnasjonalt politisamarbeid er vedvarende høyt i forbindelse med moderne grensekryssende kriminalitetsformer. Med dette bakteppet så vil studien forsøke å besvare følgende konkrete forskningsspørsmål:

Hvordan påvirkes effektiviteten til det norsk-russiske bilaterale regimet for kriminalitetsbekjempelse av samfunnsmessige forskjeller mellom de to statene og endringer i det sikkerhetspolitiske landskapet i Europa?

¹ På ukrainsk så skrives det Крим (Крым), mens på russisk er skrivemåten Крым (Крым).

Studien søker innledningsvis å gi en empirisk deskriptiv beskrivelse av organisering, avtaleverk og den praktiske innretningen av samarbeidet på justisfeltet. Deretter vil den identifisere ulike endogene og eksogene faktorer som påvirker saksområdet. Dette vil danne grunnlaget for konkrete vurderinger av regimeeffektiviteten fordelt på de tre dimensjonene regel-, atferds- og problempåvirkning. Til slutt vil den forsøke å belyse fremtidsutsiktene til institusjonene og samhandlingen på saksområdet. For å svare ut disse forskningsspørsmålene så benyttes det en kvalitativ tilnærming gjennom dybdeintervjuer av sentralt plasserte norske representanter og dokumentundersøkelser som egner seg til å belyse perioden 2012 - 2022. Disse dybdeintervjuene vil refereres til i teksten som NLO-1, NLO-2, eller POD-1.

1.2 Hva er internasjonalt politisamarbeid?

Generelt så refererer internasjonalt politisamarbeid til interaksjonen mellom to eller flere politiorganisasjoner for å utveksle informasjon om kriminalitet eller kriminelle aktører, samarbeide om etterforskning og pågripe eller utlevere personer utenfor statens grenser. Når informasjon innhentet gjennom norske etterforskninger eller andre metoder gjøres tilgjengelig for utenlandske politientiteter, eller det går i den andre retningen, så gir det justismyndighetene muligheten til å få informasjon om kriminelle praksiser eller stanse kriminell aktivitet som finner sted utenfor deres jurisdiksjon. I mange tilfeller så opprettes det også flernasjonale etterforskningsgrupper. I etablerte og tillitspregede samarbeidsrelasjoner er det også et vesentlig poeng å dele oppdatert sensitiv etterretning om hvordan kriminelle aktører opererer både spesielt og generelt, samt formidle eksempler på best-practice i håndteringen av ulike fenomener (Lemieux, 2010, ss. 1-2).

Når det utveksles informasjon så går det et sentralt skille mellom informasjon som kan brukes i straffesaker og informasjon som kun kan brukes til etterretning. Dette kommuniseres gjerne gjennom en såkalt handling code som representerer standardiserte kategorier eller en tekst som beskriver avsenderlandets spesifikke caveater, altså ytterligere vilkår eller begrensninger for bruk. Informasjonsutveksling i etterretningssporet er ofte mye raskere enn det som går i straffesakssporet, og det er derfor vanlig å først spørre i etterretningssporet om det finnes relevant informasjon, for deretter å eventuelt sende en formell rettsanmodning dersom det fremkommer noe av relevans. Selv om disse to formene for samarbeid i prinsippet er separate, så må de også tenkes på som å utfylle hverandre.

Det å utveksle informasjon om kriminalitet krever en grad av tillit, men slik vellykket utveksling bidrar også over tid til å skape tillit på tvers av skillelinjene basert på prinsippet om gjensidighet. Interaksjonene skaper både formelle og uformelle nettverk mellom tjenestepersoner på tvers av landegrensene som bidrar til å smøre et tidvis omstendelig byråkrati (Anderson, 2002, ss. 35-46). Men politisamarbeidet har i utgangspunktet dårlige forutsetninger for å fungere, da det finner sted under vanskelige forhold. Forskjeller og inkompatibiliteter i informasjonssystemer, struktur, kultur og juridiske rammer skaper ofte barrierer som er vanskelige å overvinne.

Det er over årene med forskning produsert flere overordnede konseptuelle modeller som beskriver hvordan politisamarbeid fungerer. Benyon (1996, ss. 353-379) lanserte en ofte benyttet vertikal modell som deler det internasjonale politisamarbeidsøkosystemet opp de i tre nivåene makro, meso og mikro.

På makronivået finner vi de aktørene som bidrar til justering av lovverk og inngår overordnede folkerettslige avtaler som muliggjør samarbeidet med den utenlandske parten. Dette nivået lager også overordnede eller spesifikke retningslinjer som sørger for at utøvelsen skjer i tråd med eller begrenset til rammene i nasjonale overordnede lover, normer og etiske hensyn.

Mikronivået er det politipersonellet som direkte etterforsker eller forebygger kriminalitet, og kan ses på som å enten benytte eller tilby tjenester i systemet. Dette er ofte etterforsknings- eller etterretningsenheter som har ansvar for organisert kriminalitet med en utpreget grenseoverskridende form. Eksempler på dette er narkotikainnførsel, hvitvasking, bedragerier, utpressing eller nettbaserte seksuelle overgrep.

Mesonivået opererer mellom det overordnede policynivået og utøvende ledd på taktisk nivå. Her finner man typisk nivået som operasjonaliserer utarbeidet policy, deltakere i såkalte arbeidsgrupper, ansvarlige for samordning av informasjonssystemer og lignende. På tvers av mikro- og mesonivået finner vi de sofistikerte liaisonoffiserene som tilrettelegger for kommunikasjon og samhandling mellom de ulike leddene både internt og på tvers av landegrensene. Disse kan generelt ses som bindeledd og muliggjørere som benytter relasjonene som de over tid konstruerer med andre relevante personer og organisasjoner.

1.3 Hvilke lover og avtaler regulerer politisamarbeidet mellom Norge og Russland?

Mange av opplysningene som det norske politiet og påtalemyndigheten behandler er taushetsbelagt, og utlevering av slike opplysninger krever hjemmel i lov. Det finnes en rekke relevante bestemmelser i Politiregisterloven (2014) og Politiregisterforskriften som skaper slike åpninger, herunder regler om utlevering og deling av personopplysninger til Norges utenlandske samarbeidspartnere. I henhold til Politiregisterloven §22 så kan opplysninger utleveres til utenlandske samarbeidende justismyndigheter for å verifisere disse eller for å forebygge og avverge lovbrudd. Videre må all utlevering av opplysninger fra politiets registre være nødvendig ut fra et bestemt formål, og den må også være forholdsmessig.

Hva som kan utleveres avhenger dermed av formålet opplysningene utleveres for, hvem opplysningene utleveres til og hvor sensitive opplysningene er. Eksempelvis er det typisk mer forholdsmessig å utlevere opplysninger fra straffesaksregister til et nordisk eller europeisk land som ledd i etterforskning, enn å utlevere etterretning til land Norge sjeldent samarbeider med og hvor formålet er mer uklart (Kripes, Pers. kom., retningslinjer for utlevering, 2022).

Til land utenfor Schengen kan opplysninger kun utleveres i enkelttilfeller. Det må med andre ord gjøres en konkret vurdering av forholdsmessigheten i hvert enkelt tilfelle. Altså hvorvidt hensynet til den registrertes grunnleggende rettigheter og friheter veier tyngre enn de offentlige hensyn som begrunner utleveringen. I tillegg til en vurdering av grunnprinsippene må vurderingen bero på en helhetlig og konkret vurdering, hvor graden av rettssikkerhet og menneskerettighetssituasjonen i mottakerlandet må hensyntas. Korrupsjonsfaren kan eksempelvis være en indikator for hvorvidt det er fare for at utleverte opplysninger kan brukes til andre formål enn det forespørselen gjelder. Det kan også ha betydning for hvor sensitive opplysninger det er forsvarlig å utlevere. I forkant av deling gjøres det en verdivurdering av informasjonen basert på blant annet Sikkerhetsloven og Beskyttelsesinstruksen som stadfester hvorvidt en konkret informasjon er uegnet for deling i kraft av å kunne skade norske interesser eller personer (Kripes, Pers. kom., retningslinjer for utlevering, 2022).

I henhold til Politiregisterloven (2014) så kan informasjon generelt utleveres til utenlandske myndigheter når dette følger av lov, konvensjon eller avtale som er bindende for Norge. Den første slike folkerettslige avtalen relevant for samarbeidet med Russland var Interpol sin

konstitusjon etter at Russland ble medlem i 1991. Den er en multilateral avtale hvor medlemslandene i henhold til artikkel 2 forplikter seg til å gi gjensidig assistanse og etablere institusjoner for å forebygge og bekjempe ordinær kriminalitet. Medlemslandene skal i henhold til artikkel 32 også etablere et National Central Bureau (NCB) for å lette samhandlingen med andre medlemsland (Interpol, 1956). Interpol sine avtaleverk er imidlertid basert på grunnleggende respekt for den nasjonale suverenitet og kan ikke på noe vis regnes som en supranasjonal institusjon. Politiet i det enkelte land bestemmer fritt i hvilken grad det skal gjennomføres et samarbeid og omfanget av det i den enkelte sak (Kjesæth, 1978). Samarbeid som foregår gjennom Interpol er derfor på generelt plan preget av ad hoc løsninger med variasjon fra sak til sak.

I 1999 ble imidlertid den ambisiøse bilaterale Avtale mellom Norge og Russland om samarbeid om kriminalitet (Norge og Russland, 1999) undertegnet. I denne så forplikter statene seg til å samarbeide bilateralt om å bekjempe kriminalitet i tilfeller der forebygging, kartlegging, bekjemping og påvisning av kriminalitet krever samhandling. Partene skal særlig samarbeide om å bekjempe blant annet terrorisme, narkotikakriminalitet, smugling, hvitvasking og ulovlig handel med våpen. Avtalen regulerer primært aktivitet i etterretningssporet, med blant annet informasjonsutveksling og andre tiltak som er relevante for formålene i avtalen. I tillegg til prinsipper og normer så beskriver avtalen en rekke regler og prosedyrer som dekker blant annet hvem som er de kompetente myndighetene i de ulike landene, hvordan kostnader skal fordeles, hvordan anmodninger og svar skal håndteres, samt regler for bruk og beskyttelse av informasjon som utveksles. I tillegg inneholder den også regler for endring eller oppsigelse av avtalen.

Norge og Russland deltar også i et samarbeid knyttet til de såkalte Financial Intelligence Units (FIU) gjennom den internasjonale organisasjonen Egmont Group. Dette er en internasjonal institusjon med et antall stater som etablerer dedikerte enheter, som seg imellom deler finansielle etterretningsopplysninger for å identifisere og stanse hvitvasking og terrorfinansiering. Institusjonen reguleres av et charter (Egmont Group, 2019) og prinsipper for informasjonsutveksling (Egmont Group, 2013). Institusjonen har også formelle retningslinjer for kontroll av at de ulike FIU-ene kan holdes ansvarlig og sanksjoneres for misbruk eller brudd på prinsippene i rammeverket. I Norge er FIU-en underlagt Økokrim mens den i Russland er underlagt et eget føderalt organ som heter Rosfinmonitoring. På

publiseringstidspunktet av denne studien så fremstår både Norge og Russland som å være aktive medlemmer av Egmont Group i henhold til den offisielle oversikten.

Det er eksplisitt beskrevet at den tidligere nevnte bilaterale avtalen ikke omhandler juridisk bistand i forbindelse med straffesaker eller utlevering. Dette reguleres isteden overordnet gjennom Norge og Russland sin felles tilslutning til den brede multilaterale FN-konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet (CATOC) signert kort tid etter (FN, 2000). Avtalen gjør skriftlig en felles forståelse av begreper og konsepter, samt at den delvis forplikter de underskrivende partene til å samarbeide mot transnasjonale kriminelle nettverk og korrupsjon. Ifølge avtalen skal dette skje gjennom blant annet straffesakssamarbeid (artikkel 18 til 21), utveksling av etterretning (artikkel 28), inndragning av verdier (12 til 14) og utlevering (artikkel 16).

I norsk nasjonal lovgivning er såkalte rettsanmodninger primært regulert detaljert i Forskrift om internasjonalt samarbeid i straffesaker (Justisdepartementet, 2013), som gir utfyllende regler omkring relevante deler av Domstolsloven (Justisdepartementet, 1927), Straffeprosessloven (Justisdepartementet, 1986) og Lov om utlevering av lovbrytere (Justisdepartementet, 1975).

Av andre rammeverk så bør det også nevnes den bilaterale *Avtale mellom Norge og Russland om tilbaketaking* (Norge og Russland, 2008). Denne regulerer retur av personer mellom landene som ikke lenger fyller vilkårene for opphold, enten det er mottakerlandets statsborgere eller andre tredjelandetsborgere. Dette er også en form for samhandling som befinner seg innen domenet for politisamarbeid, da det er politimyndighetene i Norge og Russland som har ansvar for uttransport og mottak av de aktuelle personene.

Norge og Russland har videre en felles tilslutning til flere andre multilaterale konvensjoner rettet mot terrorisme. Disse forplikter statene til å samarbeide mot blant annet fysisk utøvelse av terrorhandlinger og finansiering av slik virksomhet (Norge, 1998) (Justis- og beredskapsdepartementet, 2008).

Indirekte så er det relevant at Norge og Russland har ratifisert den opprinnelige multilaterale konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff fra 1984 (FN, 1984) (FN, 1987). Denne teksten danner det primære grunnlaget for

kriteriene som vurderes ved deling av informasjon eller utlevering fra Norge. I 2003 ble det også utarbeidet en såkalt valgfri tilleggsprotokoll til konvensjonen som søkte å etablere et system med inspeksjoner fra en uavhengig underkomite med vide tilganger der de måtte finne det for godt å undersøke (FN, 2003). Norge har undertegnet denne, men det har foreløpig ikke Russland (FN, 2002).

Utover de folkerettslige avtalene nevnt ovenfor har det ikke lyktes å identifisere tilsvarende lovverk eller retningslinjer som regulerer den russiske delingen av informasjon og annet samarbeid med Norge.

1.4 Hvordan er politiet i Norge organisert?

Norge har et såkalt enhetspoliti der hele etaten er organisert som en del av staten under politisk kontroll fra Justis- og beredskapsdepartementet (JD), med både geografiske og sektorielle inndelinger internt. Med unntak av Politiets sikkerhetstjeneste (PST) så ligger alle politientiteter organisatorisk under Politidirektoratet (POD). Etter Nærpolitireformen i 2016 finnes det i dag tolv politidistrikter med underliggende såkalte funksjonelle og geografiske driftsenheter. I tillegg finnes de nasjonale særorganene Kripos, Økokrim, Utrykningspolitiet (UP) og Politiets utlendingsenhet (PU) som representerer spisskompetansen på hver av sine spesialområder. Det er rundt 18 000 ansatte i politiet, hvorav nesten 1000 av disse er jurister ansatt i den integrerte påtalemyndigheten (Regjeringen, 2022).

I likhet med andre domener av den internasjonale arenaen så deltar Norge også i diverse multilaterale institusjoner på justisfeltet. Vi har blant annet vært medlem av politisamarbeidsorganisasjonene Interpol og Europol siden henholdsvis 1930 og 2001. Hvert medlemsland av Interpol plikter å opprette et nasjonalt kontaktpunkt i form av et Interpol National Central Bureau (NCB), og dette huses i Norge i sin helhet hos Internasjonal seksjon på Kripos.

Internasjonal seksjon er også fagansvarlig enhet for de viktige norske liaisonene kjent som Nordisk Liaison Offiser (NLO). Disse er faglig underlagt Kripos, men formelt sett ansatt av UD under opphold i utlandet for å nyte diplomatisk immunitet etter Wienkonvensjonen. De er utplassert på ambassadene i ulike områder rundt om i verden, samt at det også sitter NLO-er sentralt i Europa hos Europol og Interpol. Som NLO er man imidlertid ikke kun representant

for Norge, men kan også brukes direkte av de andre nordiske landene Sverige, Finland, Danmark og Island. I Russland så er det nå en norsk og en finsk NLO for tiden stedsplassert i Moskva på ambassadene (NLO-2), selv om det tidligere også har vært en NLO stedsplassert i Murmansk (Block, 2007, s. 375). Det norske generalkonsulatet i Murmansk ble midlertidig stengt i juni 2022 på bakgrunn av blant annet omfattende trakassering av de ansatte fra russiske myndigheter (NLO-1) (Utenriksdepartementet, 2022).

Man kan dele inn det norske politiet etter Benyon sin modell (Benyon, 1996, ss. 353-379). Politidistriktene kan da ses på som mikronivået, mens makronivået representeres av Regjeringen, JD og UD. Særorganene Kripas, Økokrim, og Politiets utlendingsenhet treffer både mikro og meso, mens POD mer tydelig plasseres på mesonivå mellom det utøvende politiet og politiske departementsnivået.

1.5 Hvordan er politiet i Russland organisert?

I Russland så er politiet i mye større grad fraksjonert, med flere adskilte ministerier og tjenester som har til dels overlappende virkeområde. De ulike politientitetene preges også av å ha gjennomgått hyppige omorganiseringer de siste tiårene. Det er generelt lite offentlig tilgjengelig oppdatert informasjon da organiseringen av deler av de russiske justismyndighetene i stor grad er sløret i hemmelighold (NLO-2). Kildene til dette er derfor intervjuobjektens uttalelser og en redegjørelse om strukturen sendt til JD i desember 2021 (NLO-2, Pers. kom., oversikt sendt til JD, desember 2021).

Det russiske Innenriksministeriet (MVD) er kanskje det som ligner mest på det norske JD og POD i kombinasjon. Under dette ligger det som kan beskrives som det ordinære russiske politiet fordelt i delvis autonome geografiske politidistrikter kalt Main Department of Internal Affairs (GUVD) for hver av de 85 regionene kjent som såkalte føderale subjekter. Disse er organisert med alle de vesentlige politifunksjonene og håndterer i prinsippet alle aspekter ved politioppdraget. Men MVD har også flere funksjonelle politistyrker på det nasjonale nivået som tilsvarer de norske særorganene Kripas, Økokrim og UP (Block, 2007, ss. 376-378).

Russland har vært medlem av Interpol siden 1991 og har sitt NCB organisert under MVD sin Internasjonale avdeling i Moskva. Men de har imidlertid i motsetning til Norge valgt en modell der det også er opprettet regionale Interpolenheter fordelt på 80 av landets distrikter

(Interpol, 2022). Russland har heller ingen liaisons i Norge, men har en representant for justisfeltet på den russiske ambassaden i Stockholm (NLO-2). De har ca. 1 000 000 polititjenestepersoner og 180 000 vernepliktige som inngår i deres paramilitære avdelinger som bidrar til ro og orden innenriks.

Den uavhengige russiske påtalemyndigheten² har i likhet med det norske riksadvokatembetet ansvaret for rettsforfølgelse og kontroll av lovanvendelsen hos justismyndighetene. Selv om det er klart at det ikke ligger innenfor politiet, så er både størrelse og hierarkisk plassering uklart.

Den russiske føderale sikkerhetstjenesten (FSB)³ har i likhet med PST det nasjonale hovedansvaret for kontraetterretning og kontraterrorisme. Men i motsetning til sin norske ekvivalent så har FSB i tillegg et bredt mandat som inkluderer grensevaktoppdraget, informasjonskrigføring i cyberdomenet og etterretningsvirksomhet mot utlandet, samt etterforskning av alle typer organisert kriminalitet og korrupsjon. Direktøren for FSB rapporterer direkte til presidenten, og FSB kan dermed ses på som et eget departement. Organisasjonen har ca. 70 000 ansatte knyttet til kjerneoppdraget, samt ca. 200 000 som jobber med å vokte grensen.

Den russiske føderasjons etterforskningskomite⁴ er også en separat og sentral aktør som har ansvar for etterforskning av alle typer lovbrudd, hvor organisasjonen i stor grad velger selv hvilke saker de ønsker å etterforske. Lederen rapporterer også direkte til presidenten. Den kan i funksjon likevel sammenliknes best med et desentralisert og potent Kripos som har rundt 21 000 ansatte.

Den militære nasjonalgarden kjent som Rosgvardiya⁵ ble opprettet i 2016 og rapporterer direkte til presidenten. De har ansvar for å beskytte grensene, bekjempe terrorisme, bekjempe organisert kriminalitet, samt ivareta funksjoner som tidligere lå til opprørspolitiet. De har imidlertid ikke et direkte etterforskningsmandat og kan dermed ses på som en støttefunksjon

² Генеральная прокуратура Российской Федерации.

³ Федеральная служба безопасности Российской Федерации.

⁴ Следственный комитет Российской Федерации.

⁵ Росгвардия. Også kjent som Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации.

til øvrige justismyndigheter. Organisasjonen anslås til å ha mellom 350 000 og 400 000 tjenestepersoner under seg.

Av andre relevante justisorganisasjoner i Russland så finner vi FSO⁶ som er ansvarlig for sikkerheten til politikere og føderal eiendom. Denne vakttjenesten har mer enn 30 000 ansatte og rapporterer direkte til presidenten. Videre finnes det russiske Justisministeriet som er ansvarlig for blant annet fengselsvesenet, registrering av fremmede agenter og diverse andre oppgaver.

MVD, FSB, Etterforskningskomiteen og til dels Rosgvardiya har særdeles overlappende ansvarsområder knyttet til alvorlig kriminalitet, terrorisme og korrupsjon. Selv om det selvfølgelig foregår samarbeid, så finner det også sted omfattende konkurranse mellom disse organene (NLO-2). Det er generelt vanskeligere å inndele politiet i Russland i et mikro-, meso- og makronivå da alle disse tre nivåene kan finnes i både MVD, FSB, Etterforskningskomiteen og Rosgvardiya. Man bør tenke på hver av de tre første som parallelle politistyrker, som hver for seg i stor grad speiler organiseringen til det norske politiet.

1.6 Hvordan foregår politisamarbeidet mellom Norge og Russland?

Norsk samarbeid med tredjeland som ikke er del av Europolsamarbeidet skjer som regel direkte bilateralt, og i langt mindre prosedyrebaserte former enn det vi finner innad i Schengenterritoriet. MVD, Etterforskningskomiteen og FSB representerer i tillegg til den russiske påtalemyndigheten de viktigste og vanligste samarbeidspartnerne for norske justismyndigheter. For kommunikasjon med entiteter underlagt MVD og Etterforskningskomiteen så går kommunikasjonen som oftest via Interpol NCB Moscow og MVD sin Internasjonale seksjon. Samhandling med FSB går derimot via deres egne Internasjonale seksjon (Block, 2007, ss. 377-378) (NLO-2).

I forbindelse med formelle rettsanmodninger så går kommunikasjonen i en lang kjede mellom påtale i politidistriktet, Kripas, JD, UD, ambassaden i Moskva og ender til slutt hos russisk

⁶ Федеральная Служба Охраны.

påtalemyndighet (NLO-1 og NLO-2). Det kan også forekomme utveksling mellom domstolene i Norge og Russland.

Tidligere har det vært mange eksempler på direkte forbindelse med ulike kontakter på mikronivået eller hos særorgan, men slik samhandling har gjennomgått en kraftig sentralisering de siste årene, som vil beskrives i detalj senere i oppgaven (Block, 2019, s. 219) (NLO-1 og NLO-2).

1.7 Rapportens struktur

Først vil oppgaven presentere et teoretisk rammeverk i form av regimeteori som vil benyttes i analysen. Deretter vil det belyses ulike metodiske konsepter og dilemmaer som treffer oppgaven. I analysekapitlene så vurderes regimeeffektiviteten og faktorer som påvirker samarbeidet, samt at det avslutningsvis blir gjort en vurdering av regimets forutsetninger for å overleve og hvordan det kan tenkes å se ut fremover.

Kapittel 2: Teoretisk rammeverk

Opgaven vil som tidligere nevnt benytte en klynge av tilnærminger og prinsipper kjent som regimeteori. Denne vil utdypes ved å forklare dennes relasjon til neorealisme, neoliberalisme, minimalistisk kognitivismen og konstruktivismen.

I gjennomgangen av litteraturen på området er det identifisert fire ulike hoveddiskurser, eller diskusjonsområder. Den første handler om hva et regime er og hvordan man kan kjenne det igjen. Den andre diskursen handler konkret om hvordan regimer oppstår og hvorvidt de egentlig kan anses som å være betydningsfulle fenomener på den internasjonale arenaen. Den tredje handler om ulike syn på regimers robusthet, altså hva som skal til for at det oppstår endring eller svikt. Den fjerde handler om hvilke variabler som kan brukes for å forklare effekten av institusjonene og hvordan disse kan måles.

Til slutt vil dette destilleres til et konkret analytisk rammeverk som danner grunnlaget for strukturen i analysekapittelet.

2.1 Hva er et internasjonalt regime?

Den første diskusjonen rundt regimeteori handlet om hva et internasjonalt regime er og hvordan det bør defineres. I 1982 ga en rekke ledende teoretikere innen internasjonale relasjoner sin støtte til en slags konsensusdefinisjon av internasjonale regimer som ble foreslått av Stephen Krasner. Denne definisjonen beskriver et regime som «en samling av prinsipper, normer, regler og beslutningsprosedyrer som skaper forventninger og atferdsmønstre hos de involverte aktørene innen et spesifikt saksområde» (Krasner, 1982) (Young O. , 1982) (Keohane, 1982) (Ruggie J. , 1982). Denne definisjonen er siden referert til og benyttet i de aller fleste akademiske sammenhenger der det er snakk om et internasjonalt regime.

Ifølge Krasner så menes det med prinsipper hvordan aktørene ser på fakta, årsakssammenhenger og rettferdighet innen det spesifikke saksfeltet, mens normer er etablerte standarder for oppførsel som gir deltakende aktører både rettigheter og plikter. Regler er disse normene kodifisert i spesifikke grenser for hvordan man kan handle eller ikke handle. Beslutningsprosedyrer er gjennomgående praksiser for å lage eller iverksette løsninger i samhandling (Krasner, 1982, s. 186). Disse forklaringene har imidlertid mottatt kritikk ved at det i reelle eksempler er vanskelig å skille mellom de ulike bestanddelene, og at det i praksis vil være glidende overganger mellom konseptene (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 1996, s. 179) (Young O. , 1986, s. 106). For å imøtekomme dette foreslo Robert Keohane en alternativ og forenklet definisjon hvor regimer er «institusjoner med eksplisitte regler som stater har blitt enige om, som gjelder spesifikke utfordringer i internasjonale relasjoner» (Keohane, 1993, s. 4). En lignende definisjon av internasjonale institusjoner ble foreslått av den strukturrealistiske teoretikeren John Mearsheimer som definerte disse som «et sett med regler som stipulerer måter som statene burde samarbeide og konkurrere med hverandre» (Mearsheimer J. , 1994-1995, s. 8).

Susann Strange rettet også fem kritikker, eller drager, mot regimer som konsept i den ofte siterte *Cave! hic dragons: A Critique of Regime Analysis (Beware! here be dragons)*. Den andre dragen er spesielt relevant når man diskuterer hva et regime er, da den omhandler bruken av upresis og ulen terminologi i regimeteorien. Med dette mener hun som første poeng at begrepene og definisjonene kan tolkes på for mange måter, og at det ifølge hennes observasjoner har bidratt til å flytte den akademiske debatten bort fra fruktbare diskusjoner

om den virkelige verden og over til semantikk. Hennes andre poeng er at ulleheten i konsensusdefinisjonen bidrar til å skape forvirring og dekker over det hun mener er betydningsfulle strukturelt induerte årsakssammenhenger på den internasjonale arenaen, slik som maktforhold, teknologiutvikling og markedskreftenes betydninger som drivere for endrede forhandlingsposisjoner. I ytterste konsekvens kan den ifølge Strange tolkes såpass bredt at den kan misbrukes til å forklare alle utfall som reelt sett skyldes stabile maktdistribusjoner i systemet. Hun er likevel ikke direkte uenig i konsensusdefinisjonen av regimer, men stiller spørsmål ved om det i det hele tatt er hensiktsmessig å sette søkelys på eller studere de som selvstendige enheter (Strange, 1982, ss. 485-491).

Strange sine drager har møtt en rekke kritikker og en del av poengene synes å ha møtt slitasje mot proliferasjonen av samarbeid som har preget den internasjonale liberale ordenen siden årtusenskiftet. En av kritikkene kom i den humoristisk formulerte artikkelen *Cave 'Cave! Hic dragones'* (Beware 'beware here be dragons') av Fred Gale. Hans svar på alle disse vil ikke tas med her, men han argumenterer blant annet for at regimebegrepet kan være et nyttig rammeverk for analyse også utenfor de neo-liberale og strukturrealismeorienterte teoriretningene (Gale, 1998). Han støtter seg i denne analysen i stor grad på Kratochwil og Ruggie som argumenterer for og viser til at konseptet kan benyttes i teorier med en stor bredde i ontologiske og epistemologiske antakelser, ikke kun strukturalistiske ontologier og positivistiske epistemologier (Ruggie & Kratochwil, 1986, ss. 764-769).

Selv om det riktignok er vanskelig å skille tydelig mellom hva en norm og et prinsipp er, og at blant annet en positivistisk epistemologi har problemer med norm som konsept, så mener jeg likevel at det finnes en betydelig analytisk verdi i det å bruke den høye oppløsningen av begreper som man finner i konsensusdefinisjonen, heller enn de forenklete. For eksempel vil en formålsparagraf som den man finner i Interpol sin konstitusjon tydelig være et prinsipp, mens regelbegrepet neppe representerer et godt synonym med prinsipp i dette tilfellet. Heller ikke prosedyrer for samhandling synes å passe godt som et direkte synonym med regel. Konsensusdefinisjonen har dermed en dybde som gir et godt rammeverk for å analysere ulike bestanddeler av regimet, og som vi skal se senere så gir det også et bedre rammeverk for å forstå blant annet endringer i regimer. Rapporten vil derfor i hovedsak benytte konsensusdefinisjonen som utgangspunkt for den videre drøftingen.

2.2 Hvordan kan man identifisere et regime?

Det er ulike oppfatninger om hvordan man empirisk sett kan identifisere et regime. Det kan grovt sett inndeles i kognitive, behavioristiske og formelle tilnærminger (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 1996, ss. 180-183).

Behavioristene mener at kun observerbar statlig atferd kan indikere at et regime eksisterer innenfor saksområdet. Med andre ord mener den behavioristiske skolen at regimer er en del av den naturlige atferden til statlige aktører og bør behandles deretter, og at konsistente atferdsmønstre er den riktige måten å identifisere tilstedeværelsen av et regime. Young hevder at konsistent atferd mellom stater over tid fører til at det skapes gjensidige forventninger mellom disse statene. Med andre ord ser han på et regime som en institusjonalisering av statenes atferd som forekommer jevnlig på den internasjonale arenaen (Young O. , 1982, ss. 277-278). Andre innen samme skole har imidlertid også pekt på at observerbar regeleffektivitet bør være et særlig identifiseringskriterium (Wolf & Zürn, 1986, s. 204).

Den kognitive skolen mener derimot at regimer er enklere å identifisere gjennom den intersubjektive forståelsen og meningsskapingen som dannes ved interaksjon mellom statene. Retningen fokuserer med andre ord på regimer som sosiale institusjoner der deltakerne interagerer i et sosialt system hvor de deler både kunnskap, oppfatninger og ideer. I denne interaksjonen kan man observere ulike reaksjoner for å fastslå hva som er konforme eller avvikende handlinger, og dermed påvise den de facto tilstedeværelsen av et regime (Ruggie & Kratochwil, 1986, ss. 767-768).

Den siste skolen er kjent som den formelle skolen og fokuserer nesten utelukkende på regler som partene formelt har blitt enige om å følge, herunder med et sterkt fokus på folkerettslige avtaler. Studiet av regimer handler derfor i stor grad om å observere hvorvidt de inngåtte reglene følges, og på den måten fastslå om de er effektive (Keohane, 1993, ss. 26-29).

Keohane forsøkte imidlertid å knytte de behavioristiske og formelle retningene sammen i en felles definisjon, hvor han ifølge Hasenclever et al. landet på et resultat som lå svært nærme den kognitive tilnærmingen (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 1996, s. 183).

Regimer kan også lett forveksles med organisasjoner, da begge er institusjonaliserte entiteter i det internasjonale system. Imidlertid skiller et regime seg i det vesentligste fra en organisasjon i det at regimet ikke i utgangspunktet har kapabiliteten til å handle på egenhånd og kun forholder seg til et bestemt saksområde (Keohane, 1988, s. 384).

Keohane påpeker også at det er viktig å trekke et analytisk skille mellom regimer og mer uformelle ad hoc løsninger som skjer fra sak til sak. Forskjellen mellom et regime og mer konvensjonell interessedreven atferd er ifølge ham den påvirkningen prinsipper og normer har på statenes valg over tid (Keohane, 1982, s. 337). Det at stormakter ikke jevnlig bruker atomvåpen mot hverandre kan ses som et uttrykk for underliggende kost-nytte kalkyler som ikke trenger å være del av et regime. Men dersom stormaktene for eksempel går sammen om å gi regelmessig innsyn i hverandres kapabiliteter og beredskapsnivå for å redusere spenning gjennom økt forutsigbarhet, så kan dette anses som et regime i henhold til gjeldende definisjoner (Jervis, 1982, s. 357).

2.3 Hvorfor oppstår regimer og hvorfor er de betydningsfulle?

Når vi har etablert hva et regime er og hvordan man kan skille det fra andre strukturer, så er det neste naturlige spørsmålet hvorfor. Den andre diskursen innenfor regimer handler i stor grad om hvorfor regimer oppstår, altså hvorfor stater ser seg tjent med å pålegge seg selv de rammene og begrensningene som et regime innebærer. Et nært beslektet spørsmål er hvorfor regimer er betydningsfulle bestanddeler av i internasjonale ordenen. Her har det oppstått tre forskjellige skoler som kan kobles grovt til hovedretningene realisme, neoliberalisme og sosialkonstruktivisme. Disse omtales i litteraturen jevnt over som henholdsvis maktbaserte-, interessebaserte- og kunnskapsbaserte teorier. Den kunnskapsbaserte kategorien deles imidlertid i denne gjennomgangen inn i to undergrupper.

Neoliberalisme (interessebasert)

Neoliberale teoretikere og den interessebaserte skolen mener at regimer er innflytelsesrike bestanddeler av den internasjonale arenaen, og fremhever rollen disse rammeverkene har med å hjelpe stater i å realisere fellesinteresser. Dette baseres i likhet med realisme på et grunnleggende syn av stater som de primære aktørene i et internasjonalt anarki, som på rasjonelt egoistisk basis velger strategier som de mener vil maksimere egen gevinst. Men de mener likevel at stater jevnt over er pluss-sum orienterte aktører som søker kollektivt optimale utfall fordi dette i de fleste tilfeller vil gi en større individuell gevinst enn alenegang over tid.

Slikt samarbeid beskrives imidlertid som vanskelig å realisere på grunn av den anarkiske tilstanden av vedvarende usikkerhet. Her mener de at regimer har en avgjørende rolle i å redusere slik usikkerhet gjennom forebygging og avdekking av svik, ved at involverte parter får mekanismer for innsikt og kontroll over motpartens atferd. Dermed gjør regimer det enklere å koordinere og bygge nødvendig tillit for å kunne unngå kollektivt sub-optimale utfall (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 2000, ss. 7-8).

Retningen mener også at det både er mer profitabelt og sannsynlig at stater vil etablere regimer for samarbeid jo høyere utfordringstettheten er innen et spesifikt saksområde, da såkalt «issue linking» øker den totale gevinsten fra å investere i opprettelsen av et regime (Keohane, 1984, ss. 79-80). Dette underbygges av litteraturen som har vokst frem siden årtusenskiftet knyttet til regimekompleksitet.

Selv om retningen overordnet har som utgangspunkt at stater mangler harde forpliktelser på den internasjonale arenaen, så mener de likevel at statene har en tendens til å velge å følge regler de har blitt enige om å innrette seg etter. Dette baseres på at stater som får et rykte for å være opportunistiske regelbrytere vil ha problemer med å få innpass i ulike fremtidige profitable samarbeid. Slik får internasjonale institusjoner og inngåtte avtaler en reell innflytelse på statenes atferd ved at statene ofte opplever det som det rasjonelt riktigste valget å følge de (Keohane, 1984, ss. 98-106).

Innenfor denne teoriretningen så viser Keohane til konseptene med tilbud og etterspørsel i et forsøk på å overføre markedsteoretiske konsepter til den internasjonale arenaen. På etterspørselssiden påpekes det at aktører velger å etablere og tilslutte seg regimer fordi det oppleves av deltakerne som mer kostnadseffektivt enn det å løse ting med ad hoc løsninger. Altså at totalgevinsten overgår kostnadene med å både etablere selve regimerammeverket og ved å bruke det fra dag til dag. Keohane refererer til blant annet Coase teoremet innenfor litteraturen knyttet til markedssvikt (market-failure) (Keohane, 1982, ss. 337-340).

Teoremet lister tre nøkkelfaktorer som i kombinasjon gir ideelle forhold for pareto-optimalitet i et marked gjennom ad hoc løsninger, altså at man evner å få gunstigst mulig kollektivt utfall gjennom forhandling fra tilfelle til tilfelle. Den første av disse faktorene er et legalt rammeverk med en sanksjonsmyndighet der aktørene effektivt holdes ansvarlig for sine

handlinger. Den andre er at aktørene har tilgang til all vesentlig informasjon for å ta fullstendig informerte valg. Det tredje er et fravær av transaksjonskostnader.

Dersom alle disse faktorene skulle være til stede i et system eller marked så ville det fjernet etterspørselen etter regimer. Disse faktorene vil imidlertid aldri opptre slik i den virkelige verden og representerer dermed et teoretisk utopisk ytterpunkt. Poenget med teoremet er at jo nærmere man er disse idealtilstandene, jo mer velfungerende og effektivt vil et marked være. Beveger man seg i motsatt retning så vil det oppstå en korresponderende reduksjon i markedsfunksjon. Det påpekes at det anarkiske internasjonale system gjennomgående kjennetegnes ved den rake motsetningen av disse faktorene. Det er et fravær av en overordnet global myndighet med sanksjonsmulighet, store svakheter ved informasjonstilfang hos hver enkelt aktør og det meste av samhandling har vesentlige transaksjonskostnader (Keohane, 1982, ss. 337-340).

Realisme (maktbasert)

Den klassiske og strukturelle realismen har tradisjonelt et begrenset fokus på internasjonale institusjoners innvirkning og dynamikk da de i stor grad ser på disse som epifenomenale, hvor statenes grunnleggende konkurrerende interesser representerer de reelle driverne til de observerte utfallene (Krasner, 1982, ss. 189-190). Mearsheimer har i tråd med dette beskrevet internasjonale institusjoner som å ha «minimal innflytelse på statenes atferd», samt at de «ikke representerer en viktig grunn til fred, med betydning kun i marginene» (Mearsheimer J. , 1994-1995, s. 7). Med andre ord vurderer strukturrealismen regimer som lite egnede studieobjekter i kraft av å være prediktorer for statlig atferd, da det antas at statene regelmessig og opportunistisk vil ignorere normene, reglene og prosedyrene når det passer dem. Overordnet så er en sentral kritikk fra realismeorienterte teoretikere at neoliberalistene kun selektivt har tatt inn over seg premisset om at en manglende overnasjonal myndighet medfører en konstant kamp for overlevelse på den internasjonale arenaen, og at både implementering og vedlikehold av regimer derfor er vanskeligere enn det neoliberalistene hevder (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 2000, ss. 4-9).

Realisme deler generelt utgangspunkt med neoliberalisme ved at de også ser på statene som de primære aktørene på den internasjonale arenaen, med en antakelse om at disse rasjonelt egoistisk søker å maksimere egen gevinst i et anarkisk system preget av usikkerhet. Den primære forskjellen er imidlertid at de maktbaserte teoriene antar at statene nullsumorientert

søker å maksimere såkalte relative gevinster istedenfor å oppnå kollektivt optimale utfall. Dette betyr at interaksjoner ikke bare vurderes opp mot egen gevinst, men også i hvilken grad gevinstfordelingen gir en nøytral eller helst positiv skjevfordeling som gjør deg bedre stilt enn de nåværende samarbeidspartnerne – som potensielt representerer morgendagens fiender. Stater kan derfor i mange tilfeller velge å avstå fra samarbeid som isolert gir gevinst, fordi de samtidig gir potensielle konkurrenter en tilsvarende eller større gevinst.

Den såkalte hegemoniske stabilitetsteorien tilsier at regimer representerer et gode som oftest oppstår når det finnes en dominant aktør innen saksområdet som med formål om å sikre egne interesser tar et ansvar for å skape regimet, oppfordre andre stater til å bli med og sanksjonerer brudd på overenskomstene (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 2000, s. 9). Dette går i tråd med tanken om at stater ønsker å maksimere relativ gevinst og at regimer dermed blir et verktøy for å oppnå dette for den regjerende hegemon. Dette reflekterer Young sin observasjon om at spesielt forhandlede og påtvungne regimer kan gi dypt urettferdige gevinstfordelinger. Men som påpekt av ham så kan også slike helt eller delvis påtvungne regimetyper oppnå legitimitet og en mer balansert fordeling over tid (Young O. , 1982, ss. 286-290).

Strukturrealismen mener at internasjonale institusjoner sjelden oppstår på bakgrunn av et reelt ønske om å samarbeide til det felles beste, men heller speiler interesser og iblant behovet for nøytral koordinering på ulike områder. Som et eksempel kan man nevne behovet for å snakke samme språk og terminologi innen luftfart. På dette saksområdet er det viktig at man koordinerer hvilket språk og terminologi man bruker, men ingen av statene får noen spesiell positivt skjevfordelt gevinst som kan utgjøre en eksistensiell trussel ved at det velges et språk, eller ved at en av partene velger å misligholde avtalene etter implementering. Strukturrealistene mener dermed grovt sett at internasjonale institusjoner som regimer kan ha en avgrenset funksjon innen noen felt, men at det stort sett gjelder situasjoner der det finnes behov for koordinering.

Likevel har det vokst frem en såkalt modifisert realiseretning som i større grad anerkjenner at regimebasert statlig samarbeid har en plass i studiet av internasjonale relasjoner. Der den øvrige realismen har fokusert primært på maktforhold som driver av konflikt, så har den modifiserte realismen valgt å gi plass til studiet av makt som en driver for samarbeid (Gilpin, 1981) (Krasner, 1991) (Grieco, 1990). Den modifiserte strukturelle retningen mener i likhet

med neoliberalismen at regimer i noen sammenhenger kan ha en viss innflytelse på atferden. Jervis mener regimer mer generelt gir deltakere anledning til å være tilbakeholdne i sin atferd og unngå handlinger som gir maksimal egoistisk nytte på kort sikt, til fordel for handlinger som gir forventninger om en større gevinst på lengre sikt. Han mener at denne gjensidige tilliten som skapes er det som primært karakteriserer forskjellen mellom et internasjonalt regime som separat fenomen og atferd som dikteres av strukturens maktforhold, selv om sistnevnte også ofte kan bære preg av konsistens over tid. Han påpeker imidlertid at dynamikken skapt av sikkerhetsdilemmaet gjør at regimer blir vanskeligere å etablere jo nærmere man kommer sikkerhetsdomenet, og at disse også får en annen karakter. Dette skyldes at konsekvensene av mislighold fra den andre siden potensielt representerer en umiddelbar eksistensiell trussel, i motsetning til det tidligere nevnte eksempelet knyttet til terminologi innen luftfart. Dersom en stat er gratispassasjer i et økonomisk regime, eller misligholder deler av det for å skaffe seg en komparativ fordel innen et spesifikt saksområde, så vil ikke det nødvendigvis tippe balansen fullstendig i favør av dem (Jervis, 1982, ss. 357-360).

Minimalistisk kognitivism

Den kunnskapsbaserte tilnærmingen fokuserer overordnet på hvordan kunnskap, ideologi og læring spiller en rolle i både opprettelsen av regimer og endringer av disse. Retningens primære kritikk mot både realisme og neoliberalisme er at de behandler aktørens preferanser og valgmuligheter som et slags eksogent induisert *fait accompli*, der det antas at beslutningstakere kun vil lytte til tekniske råd når det gir de mulighet til å oppnå allerede definerte interesser eller utvide politiske koalisjoner (Haas, 1992, s. 14). Ved å gjøre dette ignorerer eller trivialiserer de selve kunnskapsgrunnlaget som en vesentlig kilde til dannelsen av preferanser og interesser, som igjen skaper variasjon i atferden til spillerne på den internasjonale arenaen (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 2000, s. 10).

Det finnes ifølge Hasenclever et al. to varianter av den kunnskapsbaserte skolen kjent som minimalistiske og maksimalistiske kognitivist. Den minimalistiske skolen ligger tettere opp til neoliberalisme og realisme da den deler samme syn på stater som rasjonelle nyttemaksimerende aktører, men mener at begge retninger undervurderer graden av usikkerhet beslutningstakere opplever knyttet til ulike veivalg. Spesielt så vil manglende kjennskap til årsakssammenhenger skape et behov for feltspesifikk kunnskap som kan gi leverandørene av dette en vesentlig politisk innflytelse. Av den grunn har denne retningen

fokusert på studiet av epistemiske fellesskap og deres innflytelse (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 2000, s. 10). Slik sett utfordrer ikke den minimalistiske versjonen av kognitivismen de grunnleggende antakelsene som de andre teoriene har om det internasjonale systemet der stater egoistisk søker å maksimere nytte og overleve, men bidrar med et supplerende perspektiv på hvordan statens egeninteresse faktisk dannes hos dennes beslutningstakere.

Såkalte epistemiske fellesskap er profesjonelle og sosialt funderte nettverk som samlet representerer en autoritet på et spesifikt saksområde gjennom dyp kunnskap og faglig ekspertise, samt at de deler prinsipielle normative standpunkt, antakelser om årsakssammenhenger, faglig konsensus og interesser. Kombinasjonen av disse faktorene skiller de fra andre grupper som bidrar til policyutvikling. Slike grupper trenger ikke nødvendigvis å bestå av forskere, men kan også bestå av ulike profesjonsutøvere med unik innsikt i et saksområde (Haas, 1992, ss. 2-5).

Haas beskriver en tilstand med stadig økende teknisk og faglig kompleksitet innen en rekke saksområder, som gjør at politiske beslutningstakere opplever det som problematisk å vurdere hvilket handlingsrom som finnes, hva som er i statens egeninteresse, og ikke minst hva som kan være potensielle konsekvenser av ulike veivalg (Haas, 1992, ss. 12-14). Kompleksiteten gjør at epistemiske fellesskap sine medlemmer ofte får tilgang til de øverste delene av det politiske systemets beslutningsprosesser som rådgivere, enten ved at de identifiserer statsinteressene direkte eller ved å legge frem ulike dimensjoner ved en problemstilling slik at beslutningstakerne blir i stand til å ta en mer informert beslutning. Og slik kunnskapsformidling fra epistemiske fellesskap er sjelden nøytral, men farges som regel av normative overbevisninger. Oppstår det tilstrekkelig usikkerhet hos policyprodusenter om hvilket handlingsvalg som er i statens beste interesse basert på overdreven kompleksitet, så kan slike epistemiske fellesskap i enkelte tilfeller få et mandat til å handle på vegne av staten etter deres egen beste vurdering (Haas, 1992, s. 14).

Haas viser blant annet til klima og økonomi. Et aktuelt eksempel kan ses i fiskerisamarbeidet mellom Norge og Russland, der en transnasjonal ekspertgruppe gir anbefalinger til fangstkvoter som tilnærmet alltid tas til følge. Ved å sette søkelys på måter som ideer og informasjon kan påvirke beslutningstakere så tilsier litteraturen rundt epistemiske fellesskap at statlige interesser og dynamikker for samarbeid kan ha en annen kilde enn systemisk distribusjonen av makt, nemlig kunnskap. Likevel kan konseptet også passe inn med

strukturelt orienterte teoriretninger i det at fordelingen av kunnskap blir en dynamikk som styrer staters handlingsvalg, i tråd med ordtaket om at kunnskap er lik makt (Haas, 1992, ss. 4-5).

Slike epistemiske fellesskap kan være intranasjonale ved at konsensusen rundt de ulike kriteriene kun finnes innenfor et land, eller de kan være transnasjonale ved at enighetene og de faglige relasjonene strekker seg på tvers av landegrenser, og dermed påvirker de politiske oppfatninger av interesse og handlingsrom i flere land samtidig. Koordinering av policy mellom stater på den internasjonale arenaen er gjerne avhengig av en felles situasjonsforståelse mellom beslutningstakerne hos de forhandlende statene, og det er epistemiske fellesskap egnet til å skape i mange tilfeller.

Flere teoretikere og studier viser imidlertid at policyprodusenter ofte ønsker kontroll, selv etter å ha delegert myndighet. Effekten epistemiske fellesskap har på politiske beslutningstakere har også vist seg å reduseres drastisk i tilfeller der det finnes flere konkurrerende epistemiske fellesskap innen et saksområde. I slike tilfeller tillegges politiske argumenter gjerne mer vekt enn fagkunnskap (Haas, 1992, s. 11).

Maksimalistisk kognitivism (sosialkonstruktivism)

Den maksimalistiske versjonen av kognitivism var en tidlig del av retningen som nå går under navnet sosialkonstruktivism. Den representerer i større grad et konkurrerende perspektiv til realisme og neoliberalisme enn det den minimalistiske kognitivismen gjør. Retningen motsier seg den rasjonalistiske tanken om stater som de viktigste bestanddelene av systemet og at disse er i en kompromissløs søken etter å styrke egen posisjon mest mulig gjennom rasjonelle vurderinger av egeninteresse. Anarkiet ordinerer ingen spesifikke handlemåter, men anarkiet blir isteden det stater og involverte individer velger å gjøre ut av det.

Stater kan se på andre aktører som fiender, rivaler eller venner i det som Wendt kaller «anarkiets kulturer», men disse forestillingene er kun ideer som kan endres over tid gjennom sosial interaksjon (Wendt, 1999, ss. 397-398). Denne skolen skiller seg dermed fra de to øvrige teoriklyngene ved at den har som klart epistemologisk utgangspunkt at virkeligheten er sosialt konstruert og ikke en definitiv størrelse. Med andre ord kan man for eksempel ikke se på kun strukturen i et system og med det forutse hvem som vil være fiender og hvem som vil

være venner. Med dette menes det at aktørene i systemet tolker virkeligheten gjennom en linse av kunnskap, erfaringer, identiteter og ideologi som bidrar til å farge hvordan den oppleves. I denne forstand så mener retningen at stater i like stor grad formes av deltakelsen i internasjonale institusjoner, som at disse formes av statene gjennom erfaringer og dannelsen av intersubjektive opplevelsesfellesskap (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 1996, s. 35).

Ethvert bestandig mønster med samhandling vil gradvis påvirke hvordan aktørene ser på både seg selv og andre involverte. Deltakelse i institusjoner som internasjonale regimer vil dermed i mange tilfeller bidra til å dempe statenes egoistiske trekk og i større grad gi respekt for andres legitime interesser. Normer for samarbeid kan over tid bli en internalisert del av statenes atferd, og det kan føre til at de velger å følge disse på bakgrunn av at det stemmer overens en ny kollektivt dannet identitet, selv om de ved avtalens inngåelse kan ha hatt helt andre motiv for deltakelse. Ifølge konstruktivismen så vil stater i høyt institusjonaliserte områder ha en tendens til å følge en logikk basert på hva som er riktig å gjøre opp mot konsistens til den sosiale konteksten, heller enn det som gir nyttemaksimering (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 1996, ss. 211-212). Teoretikere inspirert av konstruktivisme har på bakgrunn av dette en helt annen tro på institusjoners påvirkningsevne enn de andre teoriene beskrevet tidligere (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 2000, ss. 10-11).

2.4 Hvorfor svikter, endres eller består regimer?

Regimer kan overordnet svekkes gradvis eller plutselig gjennom at det oppstår en grunnleggende uoverensstemmelse mellom komponentene i regimet. Et annet alternativ er at atferden til involverte ikke speiler prinsipper og normer som danner grunnlaget for regimet. Dette representerer en eroderende trussel mot regimet da det kan undergrave tilliten som er nødvendig, selv om det rent faktisk fortsatt skulle være enighet om de sentrale prinsippene (Krasner, 1982, ss. 188-189).

Som nevnt tidligere så vil de sentrale prinsippene og normene for et regime fungere som en grunnmur, og den er i utgangspunktet uforanderlig. Selve reglene og prosedyrene for hvordan dette skal utføres kan imidlertid tilpasses hyppig uten at dette nødvendigvis medfører at selve regimet endrer grunnleggende karakter eller formål. Tar vi for eksempel regler knyttet til deling av passasjeroversikter på fly i et terrorismeavvergende hensyn, så ser vi at reglene kan endres relativt raskt for å møte eventuell teknologisk utvikling. Opplever man tilsvarende at

beslutningsprosedyrene for slik utlevering ikke gir rettidig effekt på grunn av overdrevent byråkrati, eller er innrettet på en måte som i for liten grad ivaretar demokratisk kontroll, så kan dette også møtes med regelendringer.

Dette eksempelet kan med andre ord beskrives som endringer innenfor det gjeldende regimet (change within regime). Skulle derimot det overordnede prinsippet om at landene skal samarbeide om å hindre terrorisme bli forkastet, så ville det måtte blitt skapt et nytt regime eller oppstå en tilstand av regimeløshet på saksområdet. Endringer av prinsipper og normer medfører dermed endring av selve regimet (change of regime). Dette beskrives som en såkalt normstyrt endring (norm-governed). Slik ser vi at de ulike bestanddelene som konstituerer et regime har en hierarkisk karakter, med prinsipper og normer som selve kjernen. Maktstruktur og deltakere kan også tilsvarende tenkes endret uten at selve situasjonen som skaper formålet med regimet nødvendigvis endres, i tråd med de kunnskapsbaserte teoriens tanke om at regimer kan ha en viss autonomi (Krasner, 1982, ss. 187-188) (Ruggie J. , 1982, ss. 384-405).

Dette passer inn i den grunnleggende diskusjonen om hvorvidt en slik internasjonal institusjon er dømt til å forsvinne når den dominerende maktstrukturen endres, eller om institusjonen kan anta et «life of their own» i den forstand at de etter hvert blir uavhengige av forholdene som fasiliterte opprettelsen (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 2000, s. 4). Grovt sett så mener de maktorienterte retningene at regimer endres eller svikter i takt med endringer i maktbalansen mellom statene. Ifølge hegemonisk stabilitetsteori så vil derfor regimer som regel ikke overleve fallet av den regjerende hegemon med påfølgende overgang fra en unipolar til multipolar struktur, selv om det ikke kan utelukkes. Dersom det skulle overleve så mener realismen generelt at sjansen for at et regime holdes i live i en multipolar struktur er størst når gevinstene for stormaktene er jevnt fordelt, og dermed ikke tilbyr noen av de en konkurransemessig fordel (Keohane, 1982, ss. 332-333) (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 2000, ss. 9-10).

De interessebaserte teoriene ser noe lysere på robustheten til et allerede implementert regime, og peker på at når det først er etablert så har gjerne de involverte betalt en del politiske og økonomiske oppstartskostnader. På denne basisen vil stater ha en klar tendens til å forsøke å holde regimer i live selv etter strukturelle endringer basert på allerede sunkne kostnader (Keohane, 1984, ss. 98-106). Det er også foreslått at det regelmessig oppstår en tidsforsinkelse mellom endring i struktur og endring av regime som følge av at institusjonen

inneholder verdifulle formelle og uformelle nettverk som representerer kanaler for informasjonsutveksling. Gjennom regimet kan politiske beslutningstakere også få innsyn i andre staters posisjoner, interesser og kunnskapsgrunnlag. Enkelte regimer får dermed en verdi for de involverte statene som gir gevinst relatert til både saksområdet og tilgrensende områder, selv om det ikke nødvendigvis reflekteres i de konkrete målbare utfallene fra dag til dag (Keohane, 1982, s. 348).

Den minimalistiske kunnskapsbaserte retningen mener at særlig epistemiske fellesskap kan bidra til å skape, endre eller bevare et regime gjennom normativ og faglig påvirkning. Innflytelsen til gruppen kan bidra til at statene oppretter sosiale institusjoner hvor denne gruppen er tungt representert, og autonomien disse institusjonene opparbeider seg kan ifølge Haas føre til at etablerte mønster av samarbeid kan vedvare innen visse saksområder, selv om systemets maktstruktur skulle endres til ikke lenger å gi direkte insentiver for statene til å koordinere atferden (Haas, 1992, s. 5).

Sosialkonstruktivismen anser prinsipielt robustheten til regimer som langt større enn de andre retningene, og vektlegger internaliseringen av normer og konstruksjon av identitet gjennom gjentatt interaksjon. Ifølge retningen så vil agent og struktur påvirke hverandre i et gjensidig samspill. Når beslutningstakernes opplevelse av egen identitet, verden og andre involverte aktører er basert på å være en del av regimet, så vil det kreve sterke insentiver for å ignorere spillereglene eller forlate regimet (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 2000, ss. 10-11). Videre mener sosialkonstruktivistene at når regelbundet samarbeid først har oppstått, så vil det føre til en utvikling av fellesskap blant medlemmene hvor de i større grad identifiserer seg med og respekterer de andres legitime interesser (Wendt, 1994, s. 386).

2.5 Hvordan måler man regimeeffektivitet?

Som nevnt tidligere så kan et internasjonalt regime tenkes på som et verktøy for å oppnå bedre samhandling innenfor avgrensede saksområder på den internasjonale arenaen. Når man velger å behandle det som et verktøy så blir det også interessant å måle i hvilken grad de ulike verktøyene løser oppgavene de ble skapt for; med andre ord å vurdere institusjonens effektivitet i form av observert påvirkning. Overordnet så vil studien benytte en modell der regimeeffektivitetsbegrepet deles inn i de tre hoveddimensjonene atferdspåvirkning, regelpåvirkning og problempåvirkning. Kategoriene er utledet fra en rekke teoretiske bidrag

som i stor grad stammer fra vurderinger av miljø- og klimaregimer (Mitchell, 2010, ss. 148-149) (Wettestad, 1995, ss. 6-13). For eksempel er en alternativ modell for regimeeffektivitet med seks ulike komponenter foreslått av Oran Young (1994, ss. 142-152) som her bakes inn i disse tre.

Regelpåvirkning

Regelpåvirkning som effektivitetsdimensjon viser på den ene siden til om regimet klarer å skape nasjonale lover, prosedyrer eller føringer basert på inngåtte folkerettslige avtaler eller intensjonserklæringer. Videre gjelder den også i hvilken grad disse reglene utformes på en måte som er spesifikke og forpliktende for partene, samt om reglene er differensierte for å ta hensyn til ulike lands forutsetninger og behov. Regelpåvirkning måler med andre ord hvor effektivt et regime er knyttet til det juridiske aspektet i tverrsnittet mellom folkerett og operasjonalisert nasjonal lovgivning eller operativ implementering. Undersøkelse av regeldimensjonen kan bidra sterkt til å identifisere ambisjonene for regimet når det gjelder de neste to dimensjonene atferds- og problempåvirkning. Selv om det selvfølgelig ikke alltid er slik at det er samsvar mellom nedskrevne og reelle ambisjoner.

Atferdspåvirkning

Med atferdspåvirkning så menes generelt den endring som skapes og observeres i statenes atferd basert på etablerte regler, interaksjon eller sosiale praksiser som har opprinnelse i regimet. Den ene dimensjonen av dette handler om hvorvidt de etablerte reglene faktisk følges av medlemmene, mens den andre siden handler om hvorvidt normer og regler evner å skape en sosial praksis som fører til en endring i statenes handlinger.

Problempåvirkning

Problempåvirkning er den avhengige variabelen som måler hvordan regimet evner å nå målsetningene eller løse utfordringene det ble skapt for å håndtere. Denne dimensjonen av effektivitet kan igjen deles i to ulike verdier; bruttoeffektivitet (effectiveness) og nytteeffektivitet (efficiency). Nytteeffektivitet tar med kostnaden statene hadde i forbindelse med å opprette samarbeidet i regnestykket for hvorvidt staten har gått i pluss og vil fortsette å gå i pluss, mens bruttoeffektivitet kun er et mål på om regimet gir verdi for å løse en spesifikk oppgave i nåsituasjonen (Underdal, 2004, s. 27). I den videre teksten vil regimeeffektivitet henviser til det sistnevnte da regimet allerede har vært i drift over lang tid, og oppstartskostnader har begrenset påvirkning på situasjonen i den aktuelle tidsperioden.

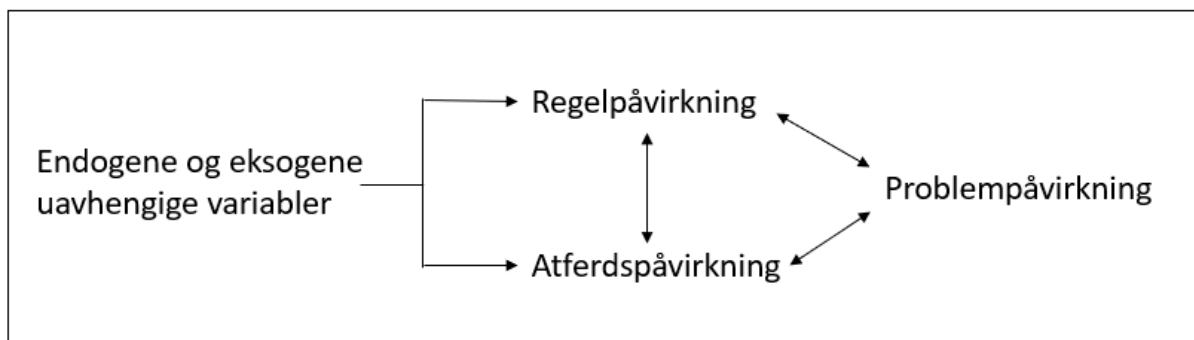
Når man skal måle et regimes problempåvirkning så må man også måle det opp mot noe, og det finnes to vanlige tilnærminger til dette i internasjonale relasjoner. Det første er å sammenligne det med en antatt tilstand på saksfeltet dersom regimet ikke hadde eksistert, kjent som antatt relativ forbedring (relative improvement) (Underdal, 1992, s. 232).

Den andre tilnærmingen er å sammenligne det observerte utfallet med et tenkt kollektivt optimum, der man har nådd en tilstand der problemet er løst på en optimal måte for alle involverte parter, og der alt som kan oppnås er effektivt. I mange tilfeller vil det være vanskelig å skaffe relevant empiri for å gjøre denne vurderingen, og det er i mange tilfeller nødvendig for analytikeren å gjøre en beste gjetning basert på det informasjonsgrunnlaget som er tilgjengelig, eller konsultere noen med dybdekunnskap om tematikken for å få deres vurdering. I noen tilfeller kan man se direkte på skriftlige kilder for å finne ambisjonene ved implementeringen av regimet, selv om slike tekster gjerne er et resultat av en rekke kompromisser (Underdal, 1992, ss. 231-236). Eksempler på hvordan regimet kan påvirke dette i riktig retning kan finnes i Coase sine faktorer nevnt ovenfor. Altså hvorvidt regimet sørger for at deltakerne i økt grad blir holdt ansvarlig for handlinger, gitt økt informasjonstilfang og nyter lavere transaksjonskostnader ved interaksjon (Keohane, 1982, ss. 337-340).

2.6 Interaksjon, analytisk modell og målestandard

Det ville forenklet den analytiske modellen å se på regelpåvirkning og atferdspåvirkning som kun mellomliggende variabler mellom situasjon og problempåvirkning, men en slik forenklet løsning risikerer å gå glipp av viktig interaksjon med sterk innflytelse. Selv om problempåvirkning er det viktigste måleparameteret, så vil alle tre dimensjoner behandles vekslende som både avhengige og uavhengige variabler i analysen, og det anerkjennes at de gjensidig påvirker hverandre selv om de isolert også fungerer som sentrale måleparameter. For eksempel kan en regelendring i betydelig grad påvirke atferd til medlemmene, mens den reelle atferden på bakgrunn av ulike faktorer i mange tilfeller utvikler seg organisk og gir grunnlag for regel- eller prosedyreendring (Underdal, 1992, s. 230). Tilsvarende kan varig effekt på et sentralt delproblem innen saksområdet medføre at regler og atferd endres fundamentalt.

Men det at det inntreffer en atferds- eller regelendring hos statene trenger likevel ikke å føre til at problemet faktisk blir løst til det bedre (Underdal, 2004, s. 34). Underdal påpeker også at problempåvirkningen i de fleste tilfeller kun kan måles flere år etter at regimet eller regelendringene har blitt implementert (Underdal, 1992, s. 230). For å få en dekkende analyse med tilstrekkelig grad av indre validitet så må man med andre ord vurdere samtlige av disse dimensjonene opp mot det aktuelle regimet og samtidig ta med tidsaspektet i beregningen. For å skape en viss struktur i analysen så avgrenses imidlertid analysen til å ikke beskrive hvordan regimepåvirkningen også kan ha tilbakevirkende kraft på de uavhengige variablene (for eksempel problempåvirkning på sikkerhetspolitisk relasjon), selv om det i mange tilfeller også kan tenkes å oppstå en slik årsakssammenheng. Den endelige modellen ser dermed slik ut:



Når modellen er etablert så er neste skritt å skape en målestANDARD som gjør at man kan vekte de ulike kategoriene (Underdal, 1992, ss. 234-236). I dette tilfellet er det valgt en ordinal målestANDARD hvor det deles inn i tre kategorier; «lav», «moderat» og «høy». Dette samsvarer godt med Arild Underdal (2004, s. 37) og Jørgen Wettestad (1995, s. 46) (2001, s. 322) sine foretrukne ordlyder for en kvalitativ tilnærming til vurdering av regimeeffektivitet. I denne studien menes høy som at regelpåvirkning, atferdspåvirkning eller problempåvirkning er perfekt i henhold til opprinnelige eller senere justerte ambisjoner, og relatert spesielt til problempåvirkning så måles det opp mot et tenkt såkalt kollektivt optimum som vil beskrives innledningsvis i analysekapittelet. Lav i den motsatte enden av spekteret henviser til en tilstand der ingen av ambisjonene er oppnådd og regimet kan beskrives som fullstendig feilslått. Siden metodene som brukes er kvalitative så finnes det ingen nøyaktige grenseverdier mellom de ulike målekategoriene, men det vil velges en kategori som synes konsistent med de empiriske dataene og de intervjuede ekspertenes egne vurderinger.

2.7 Oppsummering av det teoretiske rammeverket

I kapittelets første deler ble det gjort en gjennomgang av hva et internasjonalt regime er, for så å beskrive hvordan et slikt regime kan identifiseres med fokus på behavioristiske, kognitive og formelle strategier eller kriterier.

Deretter ble det gjort en gjennomgang av interesse-, makt- og kunnskapsbaserte teories syn på internasjonale regimers dannelse og betydning for atferd. Neoliberale-, neorealisticke- og kognitive teoretikere fremhever ulike variabler i sine respektive forsøk på å forklare regimedannelse, funksjon, robusthet og effektivitet. Neoliberalismen fokuserer på egeninteresse som motiv for samarbeid mellom stater, samt for både opprettelsen og etterlevelsen av internasjonale regimer. De hevder overordnet at stater som regel vil søke kollektivt optimale utfall. Realismen fokuserer derimot på hvordan statenes relative makt gir grunnlag for regimenenes form, etterlevelse og robusthet. De mener overordnet at stater vil vurdere deltakelse og etterlevelse basert på hva som gir de størst relativ gevinst sett i forhold til potensielle eller antatte motstandere.

De kognitive teoretikerne fokuserer på hvordan aktørenes opplevelse av interesser og betydningen av maktdistribusjoner er avhengig av deres kunnskap om både årsakssammenhenger og sosial dynamikk. Sosialkonstruktivismen går her lengst og fremhever betydningen av identitetsdannelse gjennom deltakelse i regimer, og at internalisering av normer gjennom gjentatt interaksjon etter hvert blir styrende for etterlevelsen av regler. Videre fremhever retningen at aktører på den internasjonale arenaen i større grad enn det som blir anerkjent hos de øvrige beskrevne teoriene kan velge å ta hensyn til andre aktørers legitime interesser, selv om dette ikke nødvendigvis gir de noen spesiell gevinst utover en forsterket følelse av fellesskap.

Disse ulike paradigmenes kan brukes sammen for å se hvordan makt, interesser og kunnskap interagerer for å forme regimer. Ingen av teoriene kan fange alle dimensjoner ved et internasjonalt regime og de kan derfor med fordel benyttes i kombinasjon for å forsøke å fange essensen til et spesifikt studieobjekt.

Mot slutten av kapittelet ble det beskrevet ulike måter å måle regimeeffektivitet på hvor det ble avklart at studien hovedsakelig vil benytte de tre ulike dimensjonene regel-, atferds- og

problempåvirkning. Det ble også etablert en målestandard som vil representere en samlet vurdering av hver enkelt dimensjon.

Kapittel 3: Metode

Målet med samfunnsvitenskapelig forskning er å trekke forklarende eller beskrivende slutninger på bakgrunn av empirisk informasjon gjennom bruk av gitte regler for å sikre validitet (King, Keohane, & Verba, 1994, s. 7). Formålet med denne studien er å undersøke karakteren til det bilaterale regimet knyttet til politisamarbeid mellom Norge og Russland og endringer i perioden mellom 2012 og 2022. Som vi vil se i dette kapitlet er det gjort en del valg i forskningsdesignet slik at det passer med både forskningsspørsmålene og det som er realistisk å få til innenfor rammene av tidsbegrensningen.

3.1 Forskningsdesign og forskningsfilosofi

Forskningslogikker har ikke vanntette skott mellom seg, men kan modifiseres ut fra hva forskeren har behov for, og ulike logikker synes å ha ulike styrker og svakheter. Studien benyttet innledningsvis en induktiv forskningslogikk (logic of inquiry), som ble supplert med abduktiv og til dels deduktiv logikk. Kombinasjonen av ulike forskningslogikker rettet mot ulike fasetter av samme kompleks kan gi godt funderte funn. Jeg har enda ikke tatt noe tydelig personlig standpunkt til verken ontologiske eller epistemologiske antakelser, men paradigmet structuration theory passer godt da den gir en dynamisk og fleksibel tilnærming som kan forklare strukturelt induserte fenomener, samtidig som den tillegger sosiale aktører en klar påvirkningskraft på egen virkelighet (Blaikie & Priest, 2019, ss. 110-112). Dette stemmer godt overens med det aktuelle regimet som påvirkes av strukturelle faktorer som politiske føringer på basis av sikkerhetspolitikk, men der utfallet samtidig tilsynelatende formes i stor grad av de subjektive oppfatningene og vurderingene til et lite antall individer med stor yrkesmessig autonomi.

Forskingsspørsmålene henger tett sammen med og gir føringer for hvilken type forskningslogikk (logic of inquiry) man benytter, som igjen er relatert til hvilken type ontologisk og epistemologisk posisjon man tar (Blaikie & Priest, 2019, ss. 115-117). Det må med andre ord være en konsistens mellom valgte paradigme, forskningslogikk, forskningsspørsmål og innhentingsmetodikk. Med induktiv og abduktiv logikk er det ikke

nødvendigvis hensiktsmessig å utarbeide til dels rigide hypoteser i forkant som man tester gjennom datainnsamling, da dette kan føre til en unødvendig kanalisering som hindrer forskningens effektivitet. Dette hører mer hjemme i tilfeller der man benytter en deduktiv forskningslogikk, men primær bruk av en slik forskningslogikk ville krevd en større oversikt over feltet enn det som var tilfellet ved starten av prosjektet. Blaikie og Priest argumenterer for at induktiv og abduktiv forskningslogikk gjør det mer hensiktsmessig å heller begynne med rene forsknings spørsmål (Blaikie & Priest, 2019, ss. 69-70). Relatert til dette så hevdet Lincoln og Guba at “naturalistic inquiry cannot be designed in advance; it must emerge, develop and unfold” (Guba & Lincoln, 1985, ss. 224-225).

Dette er i tråd med den såkalte databaserte teoriutviklingen (grounded theory). Fokuset her er på å skape nye forklaringsmodeller eller generere nye hypoteser og teorier dynamisk, heller enn å rigid teste gjeldende teori. Etter samme lest kunne det også tenkes at forskningsspørsmålene måtte tilpasses etter hvert som det innhentes ny data (Blaikie & Priest, 2019, ss. 77-78). Innenfor databasert teoriutvikling finnes det to typer teori som kan skapes gjennom en primært induktiv prosess. Substantiv teori (substantive theory) er generert i spesifikke kontekster og vil være relatert til en spesifikk sosial prosess, mens formell teori (formal theory) derimot genereres på et høyere nivå der det skaper generaliserte rammeverk som kan bli benyttet på flere forskjellige substantive områder (Blaikie & Priest, 2019, s. 144).

I dette forskningsprosjektets sammenheng så er målet primært å generere substantiv teori ved å beskrive og forklare dynamikken til et regime innen politisamarbeid mellom to spesifikke land. Formell teori innen samme område ville derimot dekket for eksempel generelt politisamarbeid mellom autoritære repressive stater og demokratiske liberale stater, eller generelt politisamarbeid mellom stater som står i konkurranse med hverandre på det sikkerhetspolitiske planet. Målet med studien er ikke å skape slik formell teori da dette ville krevd en langt større ressursbruk, lengre tidsrammer og bredere fokus, men den produserte substantive teorien kan likevel tenkes å testes i senere studier som igjen kan brukes i aggregerte prosjekter for å potensielt skape, utfylle eller revidere formell teori.

3.2 Prosjekttipe og datainnsamling

Primærkilden til empiri i oppgaven er dybdeintervjuer gjennomført i september og oktober 2022, i tillegg til noen skriftlige forespørsler til ulike representanter som har gitt svar på ulike

spissede informasjonsbehov. En annen stor kilde er dokumenter i form av folkerettslige avtaler, nasjonal lovgivning, rundskriv, interne instruksjoner og uttalelser fra offentlige organer. Det har blitt benyttet en del forskningsprodukter, fagbøker og overordnede produkter fra aktuelle organer for å gi kontekst og inspirasjon til spørsmål. Eksempler kan være en internasjonal korrupsjonsrangering, PST sin årlige åpne trusselvurdering eller nyhetsartikler om aktuelle hendelser.

Sammensetningen av metoder og den valgte bredden kan sies å utgjøre en casestudie. Yin (2009, s. 18) definerer en casestudie som en empirisk og dyptgående undersøkelse av et kontemporært fenomen i sine naturlige omgivelser, hvor grensen mellom fenomenet og konteksten er uklart. Dette stemmer godt overens med forskningsspørsmålenes fokus på et avgrenset bilateralt samarbeidsregime innen et relativt avgrenset felt av internasjonale relasjoner.

3.3 Tidshorisont

Tidsperioden som datainnsamlingen fokuserte på er fra 2014 og frem til høsten 2022. Dette dekker med andre ord perioden rett før og etter annekteringen av Krym i 2014, mellomperioden, samt perioden før og etter den større russiske invasjonen av Ukraina i februar 2022. Dette ga et godt utgangspunkt for å se hvordan det spesifikke regimet har blitt påvirket av disse sentrale hendelsene som har skapt endrede sikkerhetspolitiske relasjoner mellom Norge og Russland. I samme tidsperiode har det russiske samfunnet også utviklet seg på en måte som definitivt egner seg til å gi endrede forutsetninger for regimets funksjon.

3.4 Utvalgsstrategi

Selektering av informanter skjedde innledningsvis ved at jeg fikk en sentral person hos Kripos sin internasjonale seksjon til å plukke ut egnede kandidater basert på en beskrivelse av ønskede karakteristikk.

Personene som først ble spurt om å delta som informanter var primært NLO-er som jobber eller har jobbet på ambassaden i Moskva på relevante tidspunkt. Det er til enhver tid en slik NLO plassert på ambassaden som forvalter relasjoner med den russiske motparten og formidler forespørsler på vegne av norske justismyndigheter. De bekler posisjonen i tre år av gangen, selv om den siste NLO-en som ble intervjuet satt lenger fordi invasjonen i februar

2022 skapte et behov for kontinuitet. Slike personer er som nevnt tidligere sentrale i det internasjonale politisamarbeidet, og særlig i de tilfeller der det foregår bilaterale samarbeid som mangler rigide formaliserte rammer, men der samarbeidet skjer ut fra en vurdering i sak til sak (Den Boer, 2005, s. 196). De beskrives treffende som «det menneskelige brukergrensesnittet» av Bigo (2000, s. 74) og fasiliterer for informasjonsflyten mellom ulike politienheter, både innenlands og utenlands.

I praksis skjer brorparten av den større informasjonsutveksling til eller fra Russland ved at NLO-en er involvert. Dette gjør de til ideelle intervjuobjekter da de praktisk sett har deltatt i det meste av det operative politisamarbeidet mot Russland i perioden de har fungert i stillingen. Wright argumenterer for at startpunktet for enhver undersøkelse av sosiale fenomener må være måten agentene som er involvert ser på verden. Så lenge vi ikke forstår hvordan menneskene tenker, så har vi heller ikke forutsetninger for å forstå hvorfor de gjør som de gjør (Wight, 2006, s. 57). Ved å intervjuere flere av disse ekstremt sentrale aktørene på ulike tidspunkt så fanger man opp essensen i aktiviteten eller vurderingene som preger regimet. Informantene vil kunne gi god informasjon rundt egne og andres forutsetninger for suksess, virkelighetsoppfatninger, muligheter og begrensninger gjennom hyppig interaksjon med den russiske motparten og norsk byråkrati.

Snøballmetoden (snowballing) ble også benyttet ved at de intervjuede kandidatene på forespørsel foreslo og formidlet kontakt til nye relevante informanter. Dette førte til en rekke forslag til konkrete potensielle personer hos ulike organer. Blant annet ble Politimesteren i Finnmark politidistrikt, Internasjonal seksjon hos POD, JD, Russlandsseksjonen hos UD og Internasjonal juridisk seksjon hos Kripos foreslått. Det endte med at jeg gjennomførte et intervju med en sentral representant for internasjonalt politisamarbeid i POD som hadde en sentral rolle i samhandlingen med Russland på mesonivå.

Det at man ikke har intervjuet den russiske motparten, og i begrenset grad har hatt tilgang til russiske skriftlige kilder kan tenkes å påvirke den indre validiteten til studien negativt. Men dette har vært et bevisst valg som baseres på samtaler med personer med god kjennskap til det russiske samfunnet anno 2022. Det er mye som tilsier at russiske tjenestemenn i dagens ytringsklima ikke vil kunne være en kilde til pålitelige data. Rommet for å ytre seg i Russland har over de siste årene blitt betydelig forverret, og det kan antas å være spesielt dårlig for personer tilknyttet det russiske sikkerhetsapparatet. Det er sterk grunn til å tro at de ville valgt

å tilpasse budskapet de formidlet av informasjonskrigføringshensyn, eller av hensyn til trusselen om sanksjoner for uttalelser som avviker fra sentralmaktens foretrukne narrativ.

3.5 Analyseteknikk

Siden studien er utforskende så ble det benyttet en såkalt tematisk koding av dataene. I tematisk tilnærming så går man gjennom innsamlede data for å finne mønster, for så å systematisk kode og utlede noen temaer som kan brukes til å identifisere et narrativ (Braun & Clarke, 2006).

Dette kan med fordel gjøres som del av en sekvensiell analyse der man gjør dette i iterasjoner, hvor stegvise analyser av innsamlet informasjon kan bidra til å øke forståelsen, og med det utlede nye hypoteser eller informasjonsbehov (Miles, Huberman, & Saldana, 2018, ss. 150-152). Fremgangsmåten som benyttes her ligger nær det Tjora (2012, s. 155) kaller en stegvis-deduktiv-induktiv metode (SDI). Med SDI arbeider man i etapper fra rådata til konsepter eller teorier. Den induktive prosessen går fra data til teori, mens den deduktive prosessen kan ses på som en tilbakekobling der man sjekker det teoretiske mot det mer empiriske.

Den innledende datainnsamlingen gjennom litteratur- og teoristudiet kombinert med forhåndskunnskap ga visse antakelser og premisser som dannet grunnlag for forskningsspørsmålet. Dette kan ses som den første iterasjonen av analyse i studien. Spørsmål til intervjuene ble på bakgrunn av dette utarbeidet med tanke på å undersøke de ulike ubeskrevne aspektene, eller informasjonshullene, av det undersøkte fenomenet. Dataene fra intervjuene ga grunnlag for nok en iterasjon med analyse som igjen synliggjorde nye informasjonshull. På bakgrunn av disse ble nye intervjukandidater intervjuet med en tilpasset intervjuguide, og det ble gjort en ny supplerende gjennomgang av skriftlige kilder som samlet ga grunnlag for en siste iterasjon av analyse.

3.6 Metodologiske begrensninger

Det å intervju et lite utvalg av personer representerer et vanlig problem for validitet, og studien har ikke nådd et tydelig datametningspunkt (Johannesen, Tufte, & Christoffersen, 2021, s. 74). Man burde ideelt sett hatt flere informanter for å gi en større bredde, men det var ikke praktisk mulig å få flere da man er avhengig av tilgang til deler av et byråkrati som er både lukket og travelt. Likevel så har personene som ble intervjuet vært delaktig i en såpass

stor andel av samarbeidet at det likevel kan antas å utgjøre et representativt utvalg innenfor rammen av en kvalitativ tilnærming, og lengden på intervjuene har uansett gitt en betydelig informasjonsrikdom. Og gitt de aktuelle informantenes betydelige autonomi og sentrale involvering innen domenet, så er det rimelig å anta at akkurat disse personenes vurderinger, valg og preferanser har vært avgjørende for hvordan samarbeidet praktisk har utartet seg.

Skjerming

Det spesielle regimet som gjelder internasjonalt politisamarbeid baseres på skjøre relasjoner med andre nasjoner, og det er mange sensitive forhold på både taktisk og strategisk nivå som kan føre til alvorlig skade på grunnleggende nasjonale interesser. Kripos ble derfor forespurt om de ønsket å kontrollere materialet som blir brukt direkte i oppgaven for å vurdere om det var noe som ville være problematisk å publisere, men de svarte at intervjuobjektene med sin bakgrunn og erfaring selv ville være best egnet til å gjøre vurderinger av dette.

Fremgangsmåten ble ikke fullstendig i tråd med et forskningsmetodisk anonymitetsideal, men det er en realitet at man ikke vil ha anledning til å forske på en virksomhet som er underlagt sikkerhetsloven med mindre det inngås enkelte kompromisser som ivaretar behov for skjerming av noen kategorier opplysninger. En drastisk annerledes fremgangsmåte ville i ytterste konsekvens kunne blitt definert som lovbrudd for de involverte med påfølgende tap av sikkerhetsklarering og stilling.

Det er vanskelig å forske på et lukket felt der mye av aktiviteten og grunnlaget for veivalg er uegnet for allmenheten av sikkerhetsmessige årsaker. Det gir naturligvis en bekymring for at sentrale deler av materialet som kom frem i intervju ikke ville kunne brukes eller bevisst var formulert på en vag måte, da en publisering av enkelte informasjonsbiter ville brutt med beskyttelsesinstruksen eller sikkerhetsloven. Jeg har generelt hatt tilgang til en del skjermingsverdige data gjennom jobb som er relevant for problemstillingen, men som ikke har vært mulig å vise til i en åpen oppgave. Dersom for mye måtte utelates eller ikke stemmer overens med gradert materiale, så ville det kanskje ikke være mulig å representere den faktiske virkeligheten i den endelige rapporten, og dette ville gitt et forskningsprodukt med lav indre validitet. Denne bekymringen viste seg imidlertid å få begrenset påvirkning i stor del takket være en velvillig politietat og informanter som bidro med god dialog rundt mine forslag til detaljnivå. Essensen i det som ble formidlet i intervjuene besto dermed med begrenset risiko for at sensitive operasjoner, praksiser eller relasjoner ble kompromittert.

Etisk ville det på den annen side vært svært problematisk dersom forskningen bidro til å redusere effektiviteten til den nødvendige transnasjonale bekjempelsen av alvorlig kriminalitet gjennom å røpe sensitive operasjoner eller ved å sabotere samarbeidsrelasjoner. Disse to motstridende hensynene mellom representativ forskning og sikkerhet gjorde seg gjeldende for mesteparten av arbeidet med produktet, men viste seg å være en overkommelig utfordring. Slike etiske vurderinger er ikke noe man kun gjør innledningsvis i studien som del av et obligatorisk regime, men er også vurderinger forskeren er nødt til å foreta kontinuerlig gjennom hele prosjektet (Silverman, 2016, ss. 32-42).

Etiske problemstillinger

Min aktive yrkestilknytning til profesjonen bydde på både fordeler og ulemper. På den ene siden var en del av konteksten kjent, og tilknytningen til etaten var også avgjørende for aksessen ved at jeg kunne passere «gatekeepers», slik at data fra viktige primærkilder ble tilgjengelig (Blaikie & Priest, 2019, s. 25). Det bidro tilsynelatende også til bedre relasjonsbygging med informantene og nyttig fenomenforståelse i forbindelse med analysen.

På utfordringssiden kan det nevnes at jeg har en relativt høy grad i politisammenheng og at det er små forhold internt i etaten. Basert på dette kunne det teoretisk sett tenkes at intervjuobjekter holdt ting tilbake eller modifiserte uttalelser fordi de var bekymret for at jeg på et eller annet tidspunkt ville kunnet jobbe sammen med informantene. Med andre ord kan det tenkes at muligheten til reell eller følt anonymitet ble svekket, sammenlignet med en forsker som ikke har et arbeidsforhold eller tilsvarende grad i samme organisasjon.

Følelsen av anonymitet blir naturlig nok også sterkt svekket ved at arbeidsgiveren til informantene var klar over at de deltok. Selv om materialet var anonymisert så godt det lot seg gjøre, så visste arbeidsgiveren hvem som var plukket ut som informanter, og ville også basert på små forhold i fagmiljøet kunne dedusert seg frem til hvem det var som kom med de ulike uttalelsene. Det kunne dermed tenkes at informantene ville blitt utsatt for represalier dersom de uttalte seg på en kontroversiell måte. Disse problemstillingene ble forsøkt justert for ved å kommunisere tydelig ovenfor informanten at intervjuer var der i rollen som forsker, og at eventuelle inntrykk eller informantenes uttalelser ikke ville bli tatt med videre i noen form for jobbsammenheng fra intervjuers side. Et annet tiltak var at det bevisst ble valgt ut erfarne tjenestepersoner med en høy ansiennitet og portefølje som har begrenset overlapp med meg innenfor politiet, samt at flertallet av informantene også begynner å nærme seg slutten på

karrieren eller allerede er pensjonerte, og dermed vil føle på mindre karrieremessig risiko ved å uttale seg. Informantene fikk tydelig beskjed om at arbeidsgiver var informert om at de ville delta som informanter, og ga et informert samtykke til denne graden av anonymisering.

Tilsvarende kunne det tenkes at min egen yrkestilknytning til etaten kunne gitt en mangelfull forskning ved at man unngår kontroversielle analytiske slutninger av frykt for uformelle sanksjoner eller karrieremessige konsekvenser. Betyggende kommunikasjon med de aktuelle fagmiljøene har imidlertid fjernet enhver slik frykt, og er noe som jeg uansett liker å tro at jeg ville valgt å ignorere på bakgrunn av min egen integritet.

Videre var det viktig å ikke la egne anekdotiske erfaringer med politisamarbeid bli styrende for antakelser og tolkning, da disse åpenbart ikke er av et tilstrekkelig volum til å være representativt for fenomenet som helhet, og som dermed kunne tilført et uheldig bias. Mitt eget mangelfulle volum av erfaring med internasjonalt politisamarbeid står imidlertid i skarp kontrast til de mer erfarne politiutsendingene som ble intervjuet.

Det var også en sterk etisk dimensjon knyttet til valget om å la være å intervju russiske tjenestemenn på den andre siden av det bilaterale samarbeidet. Som nevnt tidligere kan det å ytre seg i Russland for slike tjenestepersoner by på reelle konsekvenser i form av straffeforfølgning, tap av stilling eller andre mer uformelle sanksjoner. Det ville derfor vært relativt risikabelt for informanten å delta i intervjuet dersom han skulle forklart seg sannferdig. Som nevnt tidligere er det også urealistisk å tenke at man skal kunne ivareta anonymitet til en slik kilde da datatrafikken, informanten eller jeg selv ville måttet krysse grensen til Russland.

3.7 Tidligere forskning

Det finnes noe forskning på internasjonalt samarbeid som kan relateres til problemstillingen i forskningsprosjektet. Innenfor politiforskningen finner man overordnet noen teoretiske bidrag som gir ulike modeller for samarbeid, hvor de to rammeverkene utarbeidet av henholdsvis Bigo (2000) og Benyon (1996) refereres til oftest.

Det er utført en rekke konkrete forskningsprosjekter knyttet til bekjempelse av kriminalitet på tvers av landegrenser, men det meste av denne forskningen relateres til utviklingen av

samarbeidet innad i Europa eller i det mer utvidede vesten. Dette er vesensforskjellig fra det som preger det aktuelle regimet som undersøkes her. Det finnes også noe forskning som belyser andre samarbeid mellom en liberal og en illiberal stat, eller to stater som har et dårlig sikkerhetspolitisk forhold. For eksempel er Lemieux og Yang (2010, ss. 186-203) sin forskning knyttet til politisamarbeid mellom Kina og Taiwan et aktuelt eksempel som kan tenkes å ha overføringsverdi, og som også vil beskrives i senere kapitler.

Det er identifisert to svært relevante bidrag fra en tidligere tysk politiliasjon stasjonert i Russland, Ludo Block (2007) (2019), som beskriver rammene for det internasjonale politisamarbeidet mellom Europol og Russland. Dette fremstår som å ha en del overlapp med situasjonen Norge står i, men synes fortsatt å preges av en litt annen dynamikk.

Det er imidlertid ikke funnet noen tidligere forskning som direkte belyser internasjonalt politisamarbeid mellom Norge og Russland på samme måte som i denne oppgaven, og studien ville uansett tilført verdi siden forholdet mellom statene har gjennomgått en fundamental endring etter februar 2022. Dette prosjektet bidrar generelt til å gi en oppdatert forståelse av et avgrenset og relevant område innenfor internasjonale relasjoner. Forskningen kan også potensielt tilby et delbidrag til mer generalisert teorigenerasjon knyttet til justissamarbeid mellom for eksempel liberale og illiberale stater, eller mellom stater med en anstrengt sikkerhetspolitisk relasjon.

Kapittel 4: Regimets påvirkning og andre forhold

Kapittelet vil først ta for seg den nåværende relasjonen mellom Norge og Russland siden dette danner et avgjørende bakteppe for samhandlingen på saksområdet. Etter en konkret vurdering av hvorvidt samarbeidet kan regnes for å være et regime, så vil det følge tre deler som ser på ulike identifiserte temaer og faktorer relatert til regel-, atferds- og problempåvirkning. Selv om det underveis også vil fremkomme delvurderinger, så vil det på slutten av kapittelet gjøres mer helhetlige vurderinger av regimepåvirkningen innen de tre effektivitetsdimensjonene.

4.1 Relasjonen mellom Norge og Russland

Forholdet mellom Norge og Russland har siden Sovjetunionens fall vært preget av både pragmatisme og friksjon. Tilliten kan i perioder kanskje karakteriseres som merkverdig høy

gitt vår dype integrasjon i den vestlige forsvarsalliansen NATO, som tross alt representerer Russlands primære strategiske motstander. Den stabile norske politiske linjen basert på prinsippene om avskrekking og beroligelse har trolig spilt en viss rolle for å balansere alliansetilknypningen, hvor det blant annet tidlig ble innført selvpålagte restriksjoner for fast stasjonerte utenlandske styrker. Vellykket samhandling med Russland kan spores til blant annet forvaltningen av Svalbard, atomsikkerhet, miljø og redningstjeneste. Ikke minst bevises naboforholdets historiske karakter av den relativt apolitiske måten Norge og Russland gjennom lang tid har fastsatt fangstkvoter. Dette har gitt verdens mest produktive og bærekraftige fiskeområde, som nylig gjennomgikk en vellykket forhandling og fastsettelse av fordelingen for 2023 (Nærings- og fiskeridepartementet, 2022). Også på et notorisk vanskelig tema som maritim grensedragning så evnet de to statene å bli enige etter 40 år med forhandlinger i den bilaterale delelinjeavtalen (Utenriksdepartementet, 2011). NLO-en som var stasjonert i Moskva de siste årene mente at Norge sto i en viss særstilling blant NATO-landene, hvor de hadde en god tilgang sammenliknet med mange andre vestlige stater (NLO-2).

(...) jeg opplever at Norge har høy anseelse, at vi blir sett på som profesjonelle og som et naboland, selv om NATO blir sett på som litt sånn [problematisk]. Ikke ufarlig, men mer vennligsinnet, kanskje at de forstår oss litt lettere og at vi er forutsigbare. Det er ikke sånn at vi ikke gjør det vi sier (...). Og at når vi ikke gjør noe så sier vi stort sett ifra hvorfor vi ikke gjør det (NLO-2).

Den tidligere NLO-en mente derimot ikke at Norge hadde noe særskilt godt forhold eller tilgang til Russland på justisområdet. Hun opplevde derimot at andre autoritære stater hadde en bedre mulighet til å møte Russland på deres premisser siden de delte felles verdier og syn på styresett (NLO-1).

Russland har som kjent gjennomført en serie med folkerettsstridige angrep og destabiliserende virksomhet mot omkringliggende land, som på mange måter kan sies å ha hatt sitt startskudd ved invasjonen av Georgia i 2008. Etter en omfattende reorganisering og modernisering av sine væpnede styrker, så annekterte Russland videre det ukrainske territoriet Krym i 2014 gjennom bruk av militære virkemidler. Siden det har de to landene vært i en vedvarende væpnet konflikt, og i februar 2022 valgte Russland å gå til en fullskala invasjon etter kraftfull retorikk om at offensiv vestlig allianseeksponering representerer en grunnleggende trussel mot russiske interesser og eksistens. Den russiske presidentens tale ved krigsutbruddet er relativt illustrerende:

It is a fact that over the past 30 years we have been patiently trying to come to an agreement with the leading NATO countries regarding the principles of equal and indivisible security in Europe. In response to our proposals, we invariably faced either cynical deception and lies or attempts at pressure and blackmail, while the North Atlantic alliance continued to expand despite our protests and concerns. Its military machine is moving and, as I said, is approaching our very border (President Vladimir Putin, 2022).

Spoler man frem så er store deler av Ukraina lagt i grus etter mer enn et halvt år med høyintensitets krigføring, og titusenvis av menneskeliv har gått tapt på begge sider. Norge har i løpet av denne perioden som del av en samlet vestlig verden støttet Ukraina tungt med blant annet militært materiell, trening, etterretning og økonomiske midler (U.S. Department of State) (Utenriksdepartementet, 2022) (Utenriksdepartementet, 2022) (UK Ministry of Defence, 2022) (Statsministerens kontor, 2022).

Russland sitt primære politiske virkemiddel utover bruk av militærmakt har vært å utnytte EU sin store avhengighet av russisk gass. Dette inkluderer i tillegg til redusert eksport, det som antakelig var en russisk omfattende sabotasjeaksjon mot de undersjøiske gassrørledningene Nord Stream 1 og 2 i oktober 2022. Forholdet mellom Russland og det politiske vesten er nå ubestridelig på sitt kjøligste siden den kalde krigen, og dette gjelder i stor grad også for Norges nåværende bilaterale forhold til det aggressive nabolandet. Utenriksminister Anniken Huitfeldt formidlet følgende rett etter krigens utbrudd:

Russlands angrepskrig mot Ukraina gjør at Norge reduserer kontakten med russiske myndigheter til et minimum, på lik linje med andre europeiske land og allierte. Dette er ikke noe vi gjør med lett hjerte, men det er nødvendig å reagere. (...) Nødvendig myndighetskontakt med Russland som gjelder kritiske samfunnsfunksjoner og bærekraftig ressursforvaltning i nord fortsetter inntil videre (Utenriksdepartementet, 2022).

De fleste multilaterale forbindelser mellom Russland og nabolandene er blitt fryst i etterkant av invasjonen, inkludert institusjonene Arktisk råd, Barentsrådet, Nordisk ministerråd, Europarådet og Østersjørådet (Utenriksdepartementet, 2022) (Utenriksdepartementet, 2022) (Reuters, 2022). Videre har EU med Norge og andre vestligorienterte land innført en rekke sanksjoner mot Russland som rammer nesten alle områder av det russiske samfunnet. Blant annet utestenges russiske banker og finansinstitusjoner nesten fullstendig fra vestlige transaksjonssystemer, tjenester og høyteknologi. Videre er det tunge sanksjoner rettet mot konkrete personer, politikere, selskaper og næringssektorer. Tilstanden belyses også av at Norge nylig hevet beredskapsnivået i Forsvaret etter anbefaling fra Forsvarssjefen for å møte en opplevd trussel fra øst (Regjeringen, 2022).

Norge står likevel nå igjen som et av landene som Russland har et noenlunde samarbeide med (NLO-1). Norge har blant annet som eneste land har valgt å gjøre et delvis unntak for russiske fiskefartøy (Utenriksdepartementet, 2022). Politisamarbeid har blitt definert av Norge som en kritisk samfunnsfunksjon som nevnt i Utenriksministerens uttalelse, i motsetning til Europol som suspenderte all samhandling med Russland i mars (Europol, 2022).

Det ovennevnte danner det storpolitiske og regionale bakteppet for den videre analysen av regimeeffektivitet mellom Norge og Russland.

4.2 Er politisamarbeidet mellom Norge og Russland et regime?

I teorigjennomgangen ble det blant annet redegjort for ulike syn på hva et regime er og hvordan man kan identifisere det. Et sentralt spørsmål som må besvares innledningsvis i analysen er hvorvidt politisamarbeidet som finner sted mellom Norge og Russland faktisk er en del av eller i seg selv utgjør et internasjonalt regime i henhold til konsensusdefinisjonen. Eller om interaksjonen isteden i hovedsak bærer preg av å være ad hoc løsninger (Krasner, 1982) (Young O. , 1982) (Keohane, 1982) (Ruggie J. , 1982)?

I de folkerettslige avtalene som er relevante for dette spørsmålet så er ordlydene ganske konsekvente og lette å tyde. Det aktuelle samarbeidet baseres gjennom disse på et etablert overordnet prinsipp om at kriminalitet representerer et kollektivt onde, samt en generell norm om at land skal samarbeide på en effektiv måte på tvers av landegrensene for å bistå hverandre med grensekryssende kriminalitetsfenomener. Begge land har vært medlemmer av Interpol i flere tiår og det tidligere nevnte prinsippet og normen er formelt nedfelt i blant annet de tidligere nevnte multilaterale Interpolkonstitusjonen artikkel 2 (Interpol, 1956) og CATOC (FN, 2000), samt utfyllende i den bilaterale avtalen mellom Norge og Russland om samarbeid om kriminalitetsbekjempelse (Norge og Russland, 1999). Komponentene kan også finnes i de ulike folkerettslige konvensjonene relatert til terrorisme (FN, 1997). Det finnes med andre ord uttalte folkerettslige prinsipper og normer som i utgangspunktet skal gi Norge og Russland klare forventninger om hva den andre statens atferd vil være ved interaksjon innen saksfeltet kriminalitet. De første delene av konsensusdefinisjonen er med andre ord tydelig oppfylt i dette tilfellet gjennom en kombinasjon av bi- og multilaterale avtaler.

Både den bilaterale avtalen og andre multilaterale avtaler som begge land er tilsluttet gir i teksten grunnlag for et sett med regler og prosedyrer som dekker de fleste tenkte aspekter ved samarbeidet. For eksempel er det i CATOC etablert et felles begrepsapparat for å lette samhandlingen, og i den bilaterale avtalen finner man regler knyttet til håndtering av delt informasjon. Som beskrevet innledningsvis i rapporten så er det også skapt en rekke nasjonale lover og instruksjoner som gir føringer for hvordan de ulike statene skal forholde seg til hverandre knyttet til blant annet rettslige samarbeid, etterforskning og utlevering av individer. Uavhengig av om statene faktisk adlyder disse så vil det samlet tilfredsstillende identifiseringskriteriene for et regime i henhold til den formelle skolen (Keohane, 1993, ss. 26-29).

Det har kontinuerlig vært utplassert politiliasjoner på ambassaden i Russland, som har utvekslet informasjon over årene i både straffesaks- og etterretningssporet. Det viser gjennom handling over tid at det eksisterer en viss forpliktelse til å samhandle systematisk på justisfeltet mellom Norge og Russland, selv om prosedyrene på enkelte punkter har blitt til gjennom sedvane heller enn å reguleres formelt. Denne gjentatte atferden over lang tid tilfredsstiller tydelig identifiseringskriteriene til den behavioristiske skolen (Young O. , 1982, ss. 277-278) (Wolf & Zürn, 1986, s. 204).

Intervjuene indikerer overordnet at det også eksisterer en viss grad av felles faglig virkelighets- og problemforståelse innenfor saksområdet mellom Norge og Russland på både utøvende og politisk nivå. Informantene identifiserer og reagerer på ulike avvik fra riktig atferd, som i seg selv tilsier at det eksisterer et slags kutyme (NLO-1) (NLO-2). Selv om empirien ikke har gitt like sterke holdepunkter på dette punktet så synes det likevel samlet sett å tilfredsstillende identifiseringskriteriene til den kognitive skolen (Ruggie & Kratochwil, 1986, ss. 767-768).

Uavhengig av hvilken av de nevnte definisjonene av regimer eller tre teoretiske hovedtilnærmingene for identifisering man velger å benytte, så er det med andre ord aktivitet som tydelig befinner seg innenfor rammene av det som beskrives i faglitteraturen som et regime. Det vi skal besvare videre er i hvilken grad dette regimet er effektivt innen de tre effektivitetsdimensjonene regelpåvirkning, atferdspåvirkning og problempåvirkning.

4.3 Regler, prosedyrer og sosiale praksiser

Som nevnt tidligere så viser regelpåvirkning som effektivitetsdimensjon på den ene siden til om regimet klarer å skape nasjonale lover, prosedyrer eller føringer, basert på inngåtte folkerettslige avtaler eller intensjonserklæringer. Videre gjelder den også i hvilken grad disse reglene utformes på en måte som er spesifikke og forpliktende for partene, samt om reglene er differensierte for å ta hensyn til ulike lands forutsetninger og behov. Regelpåvirkning måler med andre ord hvor effektivt et regime er knyttet til det juridiske aspektet i tverrsnittet mellom folkerett og operasjonalisert nasjonal lovgivning eller operativ implementering. Under følger et sett av resultater fra innsamlingen som er relatert til dette.

Formaliserte planer for møtevirksomhet og grensesamarbeid

Et viktig rammeverk som har vokst frem de siste årene er et fastsatt minimumsnivå av interaksjon mellom Norge og Russland som har blitt sikret gjennom en prosedyre. Den formaliserte planen ble undertegnet i Moskva i 2019 og innbefatter at partene på toppnivå skal treffes en gang i året i et større møte. Dette fungerer blant annet som en overbygning for den regionale aktiviteten mellom Finnmark politidistrikt på den ene siden, mot FSB grensetjenesten og de to direktoratene i Karelen og Murmansk på den andre. I hovedsak så gjelder samarbeidet opp mot direktoratet i Karelen tematikker rundt landegrensen, mens det som går mot direktoratet i Murmansk primært handler om samarbeid på sjøsiden (POD-1). I avtalen ligger også noen andre faste møter på lavere nivå, hvor blant annet øvelsesaktiviteten på kystlinjen diskuteres bi-årlig. I tillegg så har Grensekommissæren som ligger direkte under POD sine egne møter med russisk motpart (POD-1). Dette er prosedyrer som det er vanskelig å se for seg at ville blitt produsert dersom det ikke var på plass et strukturert regime.

Utvexling av informasjon, etterretning og kompetanse

Gjennom CATOC artikkel 28 (FN, 2000) og den bilaterale avtalen (Norge og Russland, 1999) finner man normer som tilsier at partene skal vurdere å utveksle kunnskap om trender og moduser for organisert kriminalitet, kjent i norsk politi som etterretning på operasjonelt eller strategisk nivå:

Hver statspart skal vurdere å analysere, i samråd med de vitenskapelige og akademiske miljøene, trender i den organiserte kriminaliteten på sitt territorium, under hvilke forhold organisert kriminalitet drives, samt hvilke yrkesgrupper og teknologier som er innblandet. Statspartene skal vurdere å utvikle og dele analytisk sakkunnskap om organisert kriminell virksomhet med hverandre og gjennom internasjonale og regionale organisasjoner. For dette

formålet bør det, når det er hensiktsmessig, utarbeides og anvendes felles definisjoner, standarder og metodologier (FN, 2000).

I tillegg til utveksling av forskning og etterretning, så oppfordres det også i CATOC artikkel 29 (FN, 2000) til at statene skal bistå hverandre med opplæring og faglig utvikling. I den bilaterale avtalen mellom Norge og Russland så fremgår det også av artikkel 9 at partene skal utveksle erfaringer og sakskunnskap, som kan tolkes tilsvarende som faglig opplæring. I den bilaterale avtalen er det imidlertid en langt mer forpliktende ordlyd enn i den multilaterale.

Ser man på det folkerettslige grunnlaget i den bilaterale avtalen (Norge og Russland, 1999) så fremstår avtalen folkerettslig gyldig og bindende for begge parter. Men selv om den er signert på ministernivå så fremgår det i avtaleteksten artikkel 2 at gjennomføringen skal skje ved at kompetente myndigheter i begge land inngår en avtale seg imellom for å operasjonalisere utvekslingen, som i praksis betyr det russiske MVD og norske POD. Dette har ifølge informantene aldri skjedd, selv om det er gjort en rekke forsøk på å få i stand en slik avtale over årene fra begge sider (NLO-1) (NLO-2). I årene før annekteringen av Krym i 2014 ble det gjort en rekke skritt, og begge parter fremsto da som positive. Men når annekteringen var et faktum kom det føringer om at disse forhandlingene skulle avsluttes fra norsk side, selv om russerne fortsatt uttrykte et sterkt ønske på det tidspunktet om å få det til (NLO-1). Over noen år ble sjokket fra annekteringen dempet og relasjonene ble gradvis mer normalisert. Dette ga etter hvert rom for nye forhandlinger, og i 2018 – 2021 ble det gjennomført omfattende arbeid mot å få en operasjonalisert avtale mellom POD og MVD med flere formelle møter på mesonivå. Selv om man på et tidspunkt var svært nærme å komme i mål, så opphørte dette arbeidet fullstendig i takt med frysingen av ordinære diplomatiske relasjoner etter fullskalainvasjonen i februar 2022 (NLO-2). NLO-ene mener nå at det er helt urealistisk at man vil få til en slik avtale i overskuelig fremtid:

Nei, så den avtalen har alle NLO-er siden den gangen [underskrivningstidspunktet] forsøkt å få iverksatt (...). Den avtalen måtte man også lagt til grunn hvis du skulle drive mere utstrakt utveksling av etterretningsinformasjon, så per definisjon nå i dag så har ikke Norge og Russland noe avtalefestet eller avtale på utveksling av etterretning i politisporet (NLO-2).

Informanten fra POD er noe mer positiv til at den operasjonaliserte avtalen kan komme i land på sikt, men det siste forslaget utarbeidet av partene ligger nå hos Justisdepartementet. Det har ikke kommet noen politiske føringer til POD vedrørende avtalen etter februar 2022 og de har heller ikke mottatt et mandat til å gjennomføre avtalen med MVD (POD-1). Mangelen på en

slik avtale fører med andre ord til at de formelle rammene for samarbeid knyttet til utveksling av etterretning eller annet utenfor rettsanmodninger, ikke samsvarer med intensjonen og ordlyden i den bilaterale avtalen.

Prosessen har en sterk parallell i en tilsvarende folkerettslig avtale mellom Russland og EU som ble signert på politisk nivå i 2003 (Europol og Russland, 2003), men hvor det heller der aldri ble landet en faktisk implementering mellom MVD og Europol, på tross av lange forhandlinger og mange ekspertmøter. Her var vesentlige hinder at den russiske Statshemmelighetsloven kraftig begrenset utvekslingen av operativ informasjon og misnøye med informasjonssikkerhet i russiske datasystemer (Block, 2019, ss. 211-212). I motsetning til den norsk-russiske bilaterale avtalen, så ble avtalen mellom Russland og EU på folkerettslig nivå suspendert i mars 2022 (Europol, 2022).

Det er heller ikke implementert avtaler eller regler som gir partene tilgang til hverandres databaser eller informasjonssystemer. Russland har riktignok tilgang til Interpol sine sentrale databaser som kan ses som en etterretningsdatabase, men dette er av begrenset verdi sammenliknet med tilgangen til for eksempel Europol eller Schengen sine ekvivalenter. Og her ble det også gjort noen regelendringer som sørget for at Russland ikke lenger hadde automatisert tilgang til alt etter februar 2022, men at søkebehovene skulle besvares manuelt gjennom sekretariatet i Lyon (POD-1).

Relatert til samarbeidet mellom FIU-er vedrørende utveksling av finansielle etterretninger så kunne ikke Økokrim med bakgrunn i gradering kommentere det konkrete samarbeidet mot Russland, eller gi en beskrivelse av den russiske Finmonitoring sin nåværende medlemsstatus i dette systemet (Økokrim, pers.kom., epost, oktober 2022), på tross av at de i åpne kilder fremstår som fortsatt å være medlem i organisasjonen. Men basert på de øvrige samarbeidsarenaene og russiske insentiver til å omgå de omfattende økonomiske sanksjonene, så vurderes det som usannsynlig at vestlige stater på nåværende tidspunkt ville tillatt en status som forpliktet de til å dele informasjon med den russiske FIU-en.

Det kan med andre ord tolkes som at de overordnede normene for et etterretnings- og kompetanseutvekslingssamarbeid er på plass, men at regimet likevel på de fleste plan ikke har evnet å produsere regler eller avtaler som tillater effektiv utveksling på et operativt nivå. Selv om det er visse juridiske åpninger som tillater utveksling av etterretning gjennom

organisasjonen Interpol sine kanaler eller direkte via NLO-en, så lider denne aktiviteten av mangelen på klare prosedyrer eller forpliktelser. Dette legger opp til en ad hoc samhandling og resultatet varierer derfor betydelig basert på hvilke personer som er involvert og andre tilfældigheter (NLO-1) (NLO-2). NLO-enes kontinuerlige tilstedeværelse, møtevirksomhet og praksiser i Russland har likevel over de siste 20 årene skapt et slags løst kutyme for utveksling av etterretning og kunnskap mellom partene (NLO-1) (NLO-2). Dette kan dermed ses på som at regimet har produsert en uformell sosial praksis og funksjon for å kompensere for mangelen på formelle avtaler, selv om det synes å være ganske nærme hva som ville vært praksis dersom det ble løst på en ad hoc måte.

Formelle rettsanmodninger, utleveringer og straffesakssamarbeid

For rettsanmodninger så er det en langt større grad av formalisering, med etablerte prosedyrer og sedvane. Som man ser i CATOC så er det relativt forpliktende ordlyder i motsetning til det som gjelder utveksling av etterretning:

Statspartene skal yte hverandre mest mulig gjensidig juridisk bistand i etterforskning, forfølgning og rettsaker med hensyn til lovbruddene som omfattes av denne konvensjon (...), og skal gjensidig yte hverandre tilsvarende bistand der den anmodende statspart har rimelig grunn til å mistenke at lovbruddet (...) er av grenseoverskridende art, herunder at ofre, vitner, utbytte, midler eller bevis på slike lovbrudd befinner seg i den anmodede statspart, og at lovbruddet omfatter en organisert kriminell gruppe (FN, 2000).

Det trekkes frem i intervjuene, og er kjent for alle som har jobbet med internasjonalt politisamarbeid, at rettsanmodninger er tunge og rigide prosesser med mange involverte entiteter. En slik forespørsel fra norsk side starter typisk hos påtalemyndigheten i politidistriktet og går videre i en kjede mellom Kripos, JD, UD, Ambassaden i Moskva, NLO-en og ender til slutt hos påtalemyndigheten i Russland og domstolene. Svaret eller anmodninger som går andre veien må også reise i den samme lange kjeden fra russisk til norsk side (NLO-2). Som nevnt tidligere kan mangelen på prosedyrer for etterretningsutveksling også påvirke dette aspektet ved samhandling, ved at man som regel i politisamarbeid først spør om det finnes relevant informasjon gjennom etterretningssporet, for deretter å gå den tunge veien med en formell rettsanmodning dersom det i lys av det du har fått tidligere vurderes å være et poeng (NLO-1) (NLO-2).

Et annet preg ved slike rettsanmodninger i det aktuelle samarbeidet, som skiller det fra utveksling av etterretning, er at det er gjennomgående krav om oversettelse av samtlige

norske dokumenter til russisk, og tilsvarende at dokumenter oversettes til engelsk eller norsk fra russisk den andre veien (FN, 2000). Dette trekkes også frem av informantene som en prosedyre som er til hinder for effektiv utveksling av informasjon (NLO-1) (NLO-2).

I prinsippet finnes det i tillegg noen løse avtaler med enkelte russiske organ slik som Etterforskningskomiteen og den russiske påtalemyndigheten, som bidrar til å smøre prosessen noe i forbindelse med sakssamarbeid hvor det er enkeltetterforskninger som skal samkjøres (NLO-1) (NLO-2).

Relatert til det såkalte utlendingssporet, altså forvaltningsmessige tiltak knyttet til migrasjon, så har regimet tydelig evnet å produsere detaljerte regler og prosedyrer i Tilbaketakingsavtalen som regulerer denne delen av justissamarbeidet (Norge og Russland, 2008). Dette beskrives som relativt effektivt av informantene som har håndtert denne typen forespørsler og samarbeid opp mot Russland (NLO-1). Reglene er til dels forpliktende, selv om norske juridiske vurderinger av vår tilslutning til menneskerettighetskonvensjonene ofte overstyrer utleveringsavtalens forpliktelser (POD-1).

Oppsummert kan straffesakssamarbeid sies å ha fått klare rammer innenfor det gjeldende regimet. I tillegg er det for håndteringen av utlevering og tilbaketaking av personer produsert et tydelig forpliktende operasjonalisert regelverk, som dekker både strafferettslige og forvaltningsmessige formål. Dette er en viktig regelproduksjon gitt den konstante flyten av mennesker over grensen mellom Norge og Russland.

Harmonisering av nasjonalt lovverk

Den ene informanten påpekte at russisk og norsk straffe- og straffeprosesslovgivning i varierende grad er harmonisert (NLO-1), på tross av CATOC som oppfordrer statene til nettopp å gjennomføre slik harmonisering. For eksempel er lovverkene knyttet til narkotika fundamentalt forskjellige. Der norsk lovverk omhandler stoffgrupper, så er det på russisk side heller konkrete kjemiske formler som er gjort ulovlige:

Russerne har en litt annen tilnærming til for eksempel narkotika, hvor de er mer opptatte av kjemi. Desiffrering av stoff på kjemisk formel (...) Mens vi har en litt mer samlepost på de forskjellige stoffene. Der [i Russland] vil du ikke få definert et stoff som narkotika før det er innenfor en presis formel i kjemi, så vi treffer ikke hverandre så godt da. Så det var jo hele tiden etterspørsel på kjemiske formler på nye stoffer og sånt (...) Så det var ikke bare det, men det var også de termene da som vi ikke møtte hverandre på (NLO-1).

Informanten reagerte også på de vidt ulike juridiske og praktiske definisjonene av terrorisme. Der man i Russland bruker stempelet terrorisme ganske liberalt, så har Norge en relativt snever fortolkning av begrepet som stort sett avgrenses til handlinger utført av ikke-statlige ideologisk motiverte ekstremister. I motsetning til russisk praksis så stemples som regel ikke norske opposisjonelle som terrorister: «[om opposisjonelle i Russland] Ja, hvis du har en annen mening så er du rett og slett inne i kategorien terrorist, så da blir det ikke så lett.» (NLO-1).

Så selv om begge land har underskrevet folkerettslige konvensjoner knyttet til bekjempelse av transnasjonal terrorisme, så er det liten grad av definisjonsharmonisering på dette feltet i de ulike nasjonale lovgivningene eller den praktiske bruken nasjonalt.

Videre må også forespørselen enten det gjelder den straffbare handlingen eller tvangsmiddel passe inn i et russisk lovverk som skal være språkmessig gammelt, samt svært omfattende i både volum og kompleksitet. Alt dette bidrar til at forespørslene tar lengre tid og er ressurskrevende å utføre for begge parter (NLO-1). Informanten fra mesonivået i POD opplever imidlertid at de nasjonale lovgivningene er akseptabelt harmonisert, og direktoratsnivået har ikke fått informasjon om noen større problemer med det (POD-1).

Regler og myndighet for sanksjonering av misbruk

Utover den innebygde muligheten til å trekke seg fra de folkerettslige avtalene og dermed opphøre samarbeidet, så er det begrenset med legalt rammeverk innenfor regimet som gir en øvrig reell sanksjonsmyndighet- eller mulighet. Unntaket synes å være Egmont Group som både har et regelverk som gir mulighet for kontrollvirksomhet og sanksjonsmyndighet gjennom suspensjon (Egmont Group, 2015).

4.4 Statenes atferd innen saksområdet

Atferdspåvirkning som effektivitetsdimensjon måler den endring som skapes og observeres i statenes atferd basert på etablerte regler, interaksjon eller sosiale praksiser som har opprinnelse i regimet. Den ene delen av dette handler om hvorvidt de etablerte reglene faktisk følges av medlemmene, mens den andre siden handler om hvorvidt normer og regler evner å skape en sosial praksis som fører til en endring i statenes handlinger. Under følger et sett av resultater fra innsamlingen som er relatert til dette.

Folkerettens og regelpåvirkningens effekt på atferd

Generelt tenker informanten fra POD på de store folkerettslige avtalene som å ligge som bakteppe og styrende for alt norsk politi gjør mot internasjonale partnere. Informantenes narrativ indikerer at deler av samarbeidet har vært relativt konvensjonsstyrt, forutsigbart og formalisert siden årtusenskiftet, hvor særlig straffesakssamarbeidet synes å stå som et punkt der de folkerettslige forpliktelsene får gjenklang i faktisk utført atferd. Slikt rettslig samarbeid er som nevnt tidligere en ganske byråkratisk og tidkrevende prosess, men skiller seg i begrenset grad fra samhandlingen med andre land utenfor Europa (POD-1).

For det er klart det at straffesaksarbeid er konvensjonsstyrt og jeg tror, mitt inntrykk er at dette er noe de [Russland] tenker at de skal oppfylle. I alle fall før Ukrainakrisen da. Jeg tror at de ønsker å være en stabil partner, og selv land som har mindre aktivitet enn det vi har, tror jeg kan oppleve dem som forutsigbar på disse tingene her. Og det er mitt inntrykk fra de jeg har snakket med også (NLO-2).

Relatert til mer sensitive ting som utveksling av fagkunnskap eller etterretning så synes ikke de folkerettslige forpliktelsene i CATOC eller den bilaterale avtalen å ha påvirket statenes atferd i retning av en tilnærming eller praksis som gir mer deling. Atferden her påvirkes i større grad av en rekke øvrige eksogene faktorer.

Men møteaktiviteten i Nordområdene som drives av de seneste års avtaler vurderes av informanten i POD som å utgjøre den nåværende hovedstammen i det norsk-russiske politisamarbeidet (POD-1).

Tar man utgangspunkt i den møtevirksomheten som var grenserelatert, så mener jeg at før 2019 så var det bare en aktivitet som var knyttet til praksis. Etter 2019 når vi fikk denne formaliserte samarbeidsplanen, selv om den er ganske overordnet og enkel, så mener jeg at den er med på å sette struktur. Hvor vi er veldig innforstått med at vi bare skal følge den planen. Så det mener jeg har hatt en positiv effekt på møtevirksomheten (POD-1).

Politikultur og organisering

Overordnet organiseringen av justismyndighetene er som nevnt innledningsvis drastisk forskjellig. Norge har en enhetlig organisering med kun en politistyrke som bærer preg av relativt høy effektivitet og klar intern ansvarsfordeling. Russland har på den annen side et sterkt fraksjonert politi med svært uavklart ansvarsfordeling mellom de tidvis konkurrerende politiorganisasjonene. I tillegg til å påvirke intern kriminalitetsbekjempelse, så medfører det også at Norge som samarbeidspartner finner det vanskelig å fastslå hvor man skal henvende

seg i konkrete saker. NLO-ene opplevde også stor grad av konkurranse mellom de ulike polititjenestene, hvor MVD og FSB skilte seg ut som å ha et spesielt dårlig forhold. (NLO-1) (NLO-2).

Europol har også hatt tilsvarende problemer i samarbeidsflaten med Russland hvor blant annet kulturforskjeller, hyppige endringene i organisering, manglende budsjettering, overdrevent byråkrati og manglende faglig koordinering trekkes frem som problemer. I tillegg er overlappende og i mange tilfeller motstridende mandater hos de ulike politiorganene i Russland et betydelig problem (Block, 2019, s. 213).

Begge de intervjuede liaisonene påpekte at forskjeller i byråkratiform og kultur er problematisk. En av kjerneforskjellene er at det i norsk justisbyråkrati finnes et betydelig rom for å ta initiativ og løse ting på lavest mulig nivå (NLO-1). Selv om det ikke på noen måte er en flat beslutningsstruktur, så er det i mange tilfeller delegert beslutningsmyndighet til lavere nivåer:

Men da ser du hvor mye som egentlig ligger på initiativet vårt da, ikke sant. Når du er ute så er du [ansvarlig]. Er ikke det litt typisk i politiet og da? At det kan være, vi har ganske mange som har tannhjulsfunksjoner da, for å få det til å gå så må det faktisk innom noen steder, en stor del av ansvaret blir også lagt til stillinger på forholdsvis lavt nivå da, det gjør det (NLO-2).

Dette står i skarp kontrast til russiske strukturer som er særdeles hierarkiske og der beslutningsnivået generelt ligger langt høyere:

Men det er jo vanskelig å forstå for en russer at rollen din er så fri og at du egentlig kan få lov til å gjøre hva du vil. For de er jo så vant til at alt er veldig toppstyrt og at de får beskjed om nøyaktig hva de skal gjøre. (...) Jeg sitter i møte da med lederen av Internasjonal seksjon i MVD som er en hyggelig kar (...). Så får du en forespørsel fra han 'ja, vi har tenkt sånn og sånn, hva tror du om det?' Også sier jeg 'har dere tenkt at dere er interessert i et type samarbeid eller noe da?'. Så sier han 'ja'. 'Ja, nei, men det kan vi gjøre, det gjør vi,' svarer jeg. Og da blir de forbauset. For dem er det veldig, de lurer jo veldig på, kan han det? Selv for han som har vært i Europa og har vært liaison selv, og som har innsikt i det europeiske systemet. (...) Hvor du [som norsk liaison] har stor grad av autonomi og tillit til å kunne ta enkle avgjørelser i hvert fall. Men noen ganger så sier du selvfølgelig til dem at 'den tar vi hjem, ikke sant, for jeg må høre litt. Men jeg tror det går bra' (NLO-2).

En av konsekvensene av denne russiske toppstyrte modellen er at russiske motparter i møter sitter relativt høyt oppe i det russiske byråkratiet for å ha muligheten til å ta avgjørelser knyttet til det man samarbeider om. Men dette fører også til at de har begrenset kjennskap til

den faktiske fagutøvelsen og den konkrete kriminalitetsbekjempelsen på mikronivået (NLO-1).

Så er det klart det at hvis du møter ledere på fryktelig høyt nivå i politiet så er det en stor grad av nepotisme der, og det er jo også personlige ambisjoner som kan virke å ha en tendens til å skygge over det altruistiske kriminalitetsbekjempelsesgenet. Jeg opplevde ofte at det ikke sitter en politimann i andre enden da, at det heller sitter en jurist. At den praktikerer, den etterforskeren, den får du ikke tak i. (...) Hvis vi [i Norge] lurer på noe så er det gjerne etterforskningsleder eller en etterforsker eller en etterretter som sitter og lurer på ting, som sitter og lager RFI-en [forespørselen] da på presist nivå. Mens jeg tror at på den andre siden blir det silt på en helt annen måte da, at det blir helt overordna spørsmål. Det var fullt mulig å lage møter på ekspertnivå som de kaller det, men det var fortsatt ikke saksbehandlerne som satt i de ekspertmøtene, ikke i det hele tatt (NLO-2).

Etter oppløsningen av Sovjetunionen følte mange russiske politifolk på en manglende institusjonell identitet og formål, hvor det regjerende narrativet var at politiet ble forlatt av staten. «Det forferdelige 90-tallet» er på mange måter blitt et slagord i dagens russiske politi, hvor moralen er at man ikke skal tilbake til tiden der staten var svak og politiet var frakoblet den. Fra et forskningsprosjekt der et stort antall russiske polititjenestepersoner i MVD ble intervjuet i perioden 2014 – 2017, så fremhevet både ferske og erfarne at de opplevde en moralsk plikt for å bistå en sterk stat med å forsvare seg mot uvennlige krefter utenfra. Ifølge studien så kobler dagens russiske politi også i stor grad sin politiidentitet til statens behov for å forsvare seg mot fiendtlige elementer, heller enn til å tjene befolkningen (Semukhina, 2018, ss. 219-224). Dette indikerer at norsk og russisk politikultur representerer to fundamentalt forskjellige opplevelshorisonter og måter å se verden eller egen profesjonsidentitet. På spørsmål om russisk politi har en opptreden som oppleves null- eller plussorientert så svarer informantene at det varierer, og at det til dels er personavhengig:

(...) så det er en vilje i det russiske politiet, men så er det kanskje, for det virker på meg som mer fraværende i de øvre sjiktene. Men det igjen er jo veldig personavhengig. Vi fikk et bytte i fjor sommer til den nye lederen for internasjonal seksjon i MVD. Han er helt åpenbart en sånn type selv om han nå sitter skyhøyt, så er det en type som har et reelt ønske om å bekjempe kriminalitet, liksom, dette er en politimann. Og det skinner gjennom, han har sikkert ikke kommet dit han er kommet bare fordi han er flink, men han gir et sånt inntrykk, også ved sine handlinger. Så nei, jeg tenker at det ikke alltid er et nullsumspill, det er det faktisk ikke altså. Det er også, men igjen de vinner på det [personlig karrieremessig] oppi det på en eller annen måte, ikke sant (NLO-2).

Som regel preges samarbeidet med andre ord til en viss grad av russiske kost-nytte kalkyler opp mot gevinst for senderstaten. Eller i mange tilfeller gevinst for den enkelte

tjenestepersons karriere. I denne sammenheng kan det til en viss grad minne om et marked hvor man har en slags handelsbalanse på tjenester og informasjon. «De vil aldri gi noe hvis de ikke får noe tilbake i utvekslingen. Eller kanskje ikke i informasjon, men de gir ikke noe free lunch der, ikke på noen måte.» (NLO-1).

Graden av byråkratisk autonomi

Sosiologen Mathieu Deflem (2002, s. 200) identifiserte i sine studier av Interpol gjennom det 20. århundret at byråkratisk autonomi i et politisamarbeidsregime gir økt effektivitet. Politiet på begge sider bør ha en relativ byråkratisk institusjonell uavhengighet fra deres respektive staters politiske struktur for at samarbeidet skal flyte godt, og situasjoner der høypolitiske agendaer eller ideologi filtreres inn i samarbeidets aktivitet vil ofte påvirke regimet negativt. Dette får særlig sterk påvirkning i de tilfeller hvor de involverte statene er innbitte strategiske konkurrenter med lite komplementære ideologiske plattformer, men prinsippet gjelder også for samarbeid mellom stater som står nærmere hverandre.

Politisamarbeid fungerer med andre ord best når regimet og byråkratiet får lov til å utvikle seg og formes av politiets ideer eller behov uten at høypolitikken blandes inn. Dette påpekes som den viktigste suksessfaktoren for Interpol og dets umiddelbare forgjengere, der man blant annet så vellykket politisamarbeid mellom Storbritannia og Tyskland i mellomkrigstiden på tross av et overordnet fiendtlig forhold. Det motsatte tilfellet kunne ses i Sovjetunionens manglende deltakelse i det multilaterale regimet på bakgrunn av kommunistpartiets sterke innblanding i det nasjonale politiets virke (Deflem, 2002, ss. 142-149).

Epistemiske fellesskap

Staters politiorganisasjoner kan med andre ord delta effektivt i internasjonale politisamarbeid på grunn av delte profesjonelle standarder, oppfatninger og målsetninger relatert til kriminalitet som går utover statenes overordnede politikk. Dette kan videre informeres av Peter Haas og andre teoretikere sin tidligere beskrevne forskning på epistemiske fellesskap (Haas, 1992). For å vurdere hvorvidt aktørene innenfor internasjonalt politisamarbeid på mesonivået representerer et slikt fellesskap må man se på de fire hovedkriteriene; prinsipielle normative standpunkt, antakelser om årsakssammenhenger, faglig konsensus og felles interesser. Videre er det relevant å fastslå hvorvidt det finnes et intranasjonalt eller transnasjonalt fellesskap. Altså hvorvidt holdningene, oppfatningene og interessene går på tvers av norsk og russisk politiorganisasjon.

Begge informantene trekker frem det å ha samme bakgrunn som den man prater med som å være gunstig for samarbeidsklimaet (NLO-1) (NLO-2):

Og det som også er viktig, mener jeg, at på motsatt side av bordet for en NLO eller norske myndigheter, så sitter det iblant noen med samme bakgrunn, man har en eller annen, man forstår hverandre, og det er utrolig viktig (NLO-2).

I studier av politikultur er det identifisert en del likheter i måten man tenker på politirollen over hele verden (Granér, 2004, s. 71), og et tilbakevendende tema i slik forskning er at de sammenliknet med andre yrkeskulturer viser en uvanlig sterk grad av yrkessolidaritet (Skolnick, 2010, s. 270). Men denne faktoren synes imidlertid å være noe begrenset i tilfellet norsk-russisk politisamarbeid:

Det er to verdener altså, det er det. Men de aller fleste som jeg møter, som i internasjonal avdeling, eller som jobber med dette er jo høyt utdannede intelligente mennesker, og de gjør ikke dette [jobben] fortrinnsvis for å bekjempe kriminalitet. Dette er en måte å komme i posisjon på, ikke sant, eller at det er en god mulighet. Og de tjener ikke så ille heller, de som er litt oppi systemet. (...). Også må du også huske at de blir fryktelig målt. Så et tilfelle hvor de bidrar til en sak i Norge er også en sak de kan speile seg i, ikke sant. Den går inn i statistikken, og særlig hvis det er en sak av en viss type karakter. Så hvis de kan bidra, så vil de kunne bruke det karrieremessig eller prestisjemessig hjemme (NLO-2).

Opplevelsen til den siste NLO-en er også at politiidentitet ikke kan sammenliknes med politiidentitet i andre deler av den vestlige verden:

Altså i Norge så er det å være politi ganske velansett, (...) og de fleste [i norsk politi] har en eller annen form for type dypere motivasjon når man søker seg inn til politiet (...). Der borte [i Russland] så kan dette kanskje være en av de få veiene man har mulighet til å gå, og det er ikke spesielt vanskelig å komme inn på utdanningen for å bli politi. Folk sier at det er bønder som kommer for å jobbe som politi på gata i Moskva, så statusen er lav. Men så er det jo likevel noen som jobber i politiet som har et dypere ønske om å bekjempe kriminalitet, men mange av de har en helt annen type bakgrunn og utdanning enn å være rene politifolk. Det er fryktelig vanskelig å sammenligne Russland med Norge som har så høy levestandard og har et sikkerhetsnett for borgerne (NLO-2).

På norsk mesonivå så finner man også en motvillig økende skepsis til motpartens intensjoner og frykt for misbruk og mislighold:

Og så tror jeg at det å forebygge og bekjempe alvorlig kriminalitet, ulovlig migrasjon og sånt, er viktig. Men som sagt så ligger det spesielt nå i senere tid alltid en mistanke om hvorvidt de egentlig mener det. Jeg tror de mener det og ønsker å sikre sine borgere, og hindre terror, og

hindre narkotika er de veldig opptatt av. Jeg føler det ligger en gjensidighet der, men jeg er blitt litt usikker av naturlige grunner (POD-1).

Empirien indikerer at det finnes noe som overfladisk minner om at kriteriene går på tvers av landegrensene på byråkratisk mellomnivå i forhold til faglige fellesnevnerne. Men det er likevel store forskjeller på motivasjoner og en klar mangel på transnasjonal konsensus om normative prinsipper. Selv om det hos enkelte russiske tjenestepersoner finnes et profesjonsindusert ønske om å bekjempe kriminalitet som ligger integrert i politiidentiteten, så synes det i liten grad å være en følelse av intersubjektivt opplevelsesfellesskap på tvers av grensen. Dette blir ikke bedre av at de engasjerte profesjonsutøverne på mikronivået i stadig mindre grad de siste årene hatt direkte interaksjon med hverandre siden kommunikasjonen er blitt såpass sentralisert, og nå utelukkende formidles gjennom mellomledd. Den reelle påvirkningen til et eventuelt transnasjonalt epistemisk fellesskap i dagens situasjon kan derfor antas å være svært begrenset.

Politiseringens påvirkning på atferd

Et naturlig videre spørsmål knyttet til atferdspåvirkning er i hvilken grad utøvelsen av eller innretningen av samarbeidet blir påvirket av politiske aktører eller politisk agenda, i en annen retning enn det som ville vært direkte hensiktsmessig for kriminalitetsbekjempelsen. Dette fenomenet er populært omtalt som graden av politisering. Det kan tenkes at det er tre forskjellige hovedvarianter her; top-down, balansert eller bottom-up. Det ene er en tilstand av total politisering, hvor utøvelsen representerer en ren upåvirket manifestasjon av det politiske nivåets preferanser. Det andre er en tilstand av gjensidig påvirkning, der utøvelsen blir et resultat av forhandlinger som gir et kompromiss mellom operative behov og politiske føringer. Det tredje er en tilstand der utøvelsen blir et nesten rent resultat av yrkesutøvernes autonome vurderinger og profesjonsbaserte oppfatninger. I det siste tilfellet vil yrkesutøverne være premissleverandører for selve narrative og nyter en tilnærmet uforbeholden grad av delegert autonomi i forvaltningen av det operative samarbeidet.

UD har primært et ansvar for at såkalt høypolitikk løses konsistent og i tråd med Norge sin utenrikspolitiske strategiske visjon. Høypolitikk er politikk av en mer strategisk og langsiktig karakter som har betydning for statens overlevelse, status og posisjon (NUPI, 2022), eksemplifisert i for eksempel den fintfølende navigeringen opp mot norsk suverenitetshevdelse på Svalbard. Listen over slike felt som har betydning for grunnleggende nasjonale interesser er imidlertid lang, og UD har som alle andre statlige organer begrenset

med ressurser. Av den grunn tar UD ofte kun en generalistrolle som koordinator eller kvalitetssikrer på ulike komplekse saksfelt der andre nasjonale organer besitter høy kompetanse og ressurser innen det spesifikke domenet. Det er med andre ord en slags arbeidsdeling mellom UD som iblant gir veiledning og føringer for å sikre nasjonale interesser, med organene som løser daglige transnasjonale oppgaver i tråd med sin *raison d'être* (Underdal, 1987, ss. 169-172).

Justisfeltet kunne tenkes å være et slikt domene som UD føler et behov for å veilede nasjonale organer i, men dette skjer kun i begrenset grad for politisamarbeidsrelasjonene med Russland. Det later til å være et prinsipielt politisk ønske om å opprettholde kontakten på justisfronten, i motsetning til tilnærmet alle andre interaksjonsfelt.

Det er veldig mye på bakgrunn av at UD har gjennomført såkalte Russlandforum helt fra dag en [ved starten av krigen] og frem til nå. Vi har hatt tre sånne store møter hvor de tar inn alle aktører i det norske samfunn og går igjennom hva slags kontakt de skal ha med Russland gjennom denne perioden. Og da er det jo stort sett nei, nei, nei, nei, nei på hele linja i samfunnet. Men når det kommer til politisamarbeidet i nord så skal man prøve å ha det på et visst nivå. Og det er jo knyttet til blant annet redning og beredskap, og så er det innenfor fiskeri som skal fortsette. Men det er ytterst få arenaer der det er samarbeid, og et av de er politiet. Altså det grenserelaterte samarbeidet (POD-1).

For det første så er det jo viktig at man sender noen et sånt sted som forstår situasjonen og russiske myndigheter. Og det er klart at i begynnelsen så var jeg ganske forsiktig, men etter hvert så får du en dypere forståelse av hva som gjelder og ikke gjelder. Men man lener seg jo på noen ting, man lener seg jo på norsk Russlandspolitikk. (...) og hvis det er tvilstilfeller så sender man det jo hjem, enten til Kripos, POD eller JD. Også ligger det jo noen type føringer enten uformelt til oss eller formelt i hvordan vi skal forholde oss til russiske myndigheter i type enkeltsaker. Og altså mye ligger jo i vårt lovverk ikke sant, dette kan vi gjøre, dette kan vi ikke gjøre (NLO-2).

I en del tilfeller diskuteres konkrete saker med ambassadøren eller hjemlige myndigheter, men stort sett opplever informantene å ha en stor grad av autonomi og myndighet til å ta beslutninger. Fra en større kvalitativ undersøkelse av NLO-rollen forskjellige steder i verden så konkluderte både informantene og forskerne med at rollen befinner seg et sted i midten mellom polititjenesteperson og diplomat (Nilssen & Myhrvold-Hanssen, 2014, ss. 39-42). Ut fra intervjuene så skiller dette tydelig seg fra NLO-rollen i Russland på nåværende tidspunkt, som ser seg selv i større grad som diplomater på justisfeltet enn polititjenestepersoner (NLO-2):

(...) men når du er der på dagtid så er du fortrinnsvis en norsk diplomat, men særlig når du er i Russland så er det i kraft av, du er en diplomat for russerne, ikke sant. (...) altså du er jo for så vidt også politi, men du er liksom fortrinnsvis en representant for Norge (NLO-2).

NLO-ene i Russland opplever også at de fleste justissaker de siste årene har hatt et visst politisk tilsnitt hos begge stater, og dette har naturligvis preget alle vurderinger som gjøres (NLO-1) (NLO-2):

Ja, når skjedde det da? At Putin strammet inn. Vi hadde en veldig fin tid der oppe i nord når alle avgjørelser skjedde i Murmansk og nærmiljøet der oppe. Men de siste årene må jo alle beslutninger til Moskva. Så etter den sentraliseringen skjedde så har det blitt tyngre å jobbe på grensen, det rapporterer de om i hvert fall de som står der oppe (POD-1).

NLO-ene opplever også regelmessig å bli brukt som en rådgivende kapasitet til både UD og JD på bakgrunn av sitt nettverk og innsikt i sikkerhetsapparatet i Russland. De opplever nå å være en inkorporert del av ambassaden og leverer rapporteringer inn i UD-systemet som en ordinær diplomat fra sin sektor. De ivaretar etter deres syn i praksis UD sin rolle direkte, og dette skal skille seg i stor grad fra NLO-er i andre deler av verden som driver langt mer direkte apolitisk kriminalitetsbekjempende koordinering (NLO-2).

Denne tidligere norske strategien med å ikke involvere seg for mye fra departementene og øvrige politiske aktører passer godt overens med funnene til Deflem (2002, ss. 142-149) knyttet til byråkratiavhengighet i Interpol:

[om porteføljen til NLO-en i Moskva] I utgangspunktet så har UD svært begrenset påvirkningskraft på våre oppgaver og jeg tror at de liker at det skal være sånn også for da kan de norske si det at 'ja, men dette er justisspørsmål, kan ikke vi', hvis det skulle være spørsmål om det da (NLO-2).

Men samtidig så fremhever den siste informanten at hans rolle den siste tiden i økende grad har gått fra å være en tilrettelegger, til nå å primært fungere som en portvokter. Tidligere gikk et større volum av kommunikasjon direkte mellom diverse norske politiaktører og russiske politiaktører, uten at NLO-en eller russisk internasjonal seksjon var involvert. Funksjonene involverte seg stort sett i enkeltsaker når det var behov for å muliggjøre eller bruke nettverket for å få til en mer effektiv behandling på russisk side. Men NLO-ens rolle i takt med forverret sikkerhetspolitisk situasjon har det siste halvåret primært blitt å sørge for at Norge kun samarbeider i de sakene som gjelder liv og helse eller har annen særskilt betydning (NLO-2).

Men rollen som NLO er jo blitt mer som en sånn gatekeeper, jeg skal sørge for at Norge ikke bryter mot ønsket Russlandspolitikk, eller at ikke justisetaten da bryter mot ønsket Russlandspolitikk samtidig, og nettopp derfor så har jeg sagt hjemover, og det har Kripos vært enig i, at alle typer henvendelser som går til Russland eller som skal svares ut, går gjennom meg (NLO-2)

NLO-en har med andre ord i stadig større grad i takt med sikkerhetspolitisk utvikling blitt en politisert posisjon som i praksis fyller UD sin rolle i å sørge for at justissektoren forholder seg til høypolitikken. Fra russisk side så viser empirien også klare tegn til en sterk politisering av samhandlingen på justisfeltet (POD-1) (NLO-2). «[om russiske representanter] Ja, men du merker veldig godt at de har veldig klare rammer for hva de kan gjøre og ikke gjøre.» (NLO-2).

Russerne oppleves også tidvis som å ha vikarierende politiske motiv for samhandlingen. For eksempel var Russland etter annekteringen av Krym og innføringen av sanksjoner plutselig svært interessert i å operasjonalisere den bilaterale avtalen mellom MVD og POD. Dette ble tolket av den norske representanten på det tidspunktet som at russerne ønsket å bruke avtalen som en brekkstang for å normalisere relasjonen på overordnet nivå, heller enn at kriminalitetsbekjempelsen i seg selv var en viktig verdi for dem (NLO-1) (NLO-2).

Sosiologene Blau & Meyer teoretiserte rundt såkalte byråkratiske myter eller profesjonsbaserte oppfatninger, og hevdet at de ofte er sentrale motivatorer for å oppnå definerte målsetninger i statlige organer (Blau & Meyer, 1971, ss. 50-59). En slik myte som gjelder utbredelsen av transnasjonal kriminalitet, har gjennom historien vært en sterkt mobiliserende kraft for å samarbeide på tvers av sikkerhetspolitiske og verdimessige skillelinjer (Deflem, 2002, ss. 142-149). Selv om denne myten synes å være levende i det norske justisbyråkratiet, så får den kanskje ikke tilsvarende påvirkning i det russiske. Det fremstår ut fra empirien som at denne myten er forbeholdt profesjonsutøverne lavere ned i det russiske systemet, heller enn beslutningstakerne på mellom- eller høyere nivå som i dagens situasjon er den primære interaksjonsflaten for norske liaisoner:

Men når jeg møter politifolk litt lavere ned i systemet eller som er litt mer sånn hands-on så opplever jeg at det er et reelt ønske om å bekjempe kriminalitet. At all kriminalitet er grenseoverskridende så derfor må vi prøve å samarbeide, ikke sant. Og det er ikke bare et mantra, jeg opplever også at dette er noe som er villet og ønsket (NLO-2).

Betydningen av sikkerhetspolitiske endringer

De gradvis hardere frontene på strategisk nivå mellom Norge og Russland har satt kraftige spor i den utøvde atferden og de sosiale praksisene mellom representantene på utøvende nivå innenfor saksområdet. Som informanten beskriver fra de siste tre årene:

I begynnelsen skjedde det [samarbeidet] også uformelt, men så ble det mer og mer bare en formell greie. Brev, sende brev. Men Covid-19 har jo også vært helt spesielt, ikke sant. Det har jo ødelagt veldig mye for fysisk samvær med både partnere og russiske myndigheter. (...). Og jeg tror at russerne syns at det diplomatiske klimaet også var ganske vanskelig, så de syntes nok at det var behagelig at vi nå hadde en sånn formalisert tilnærming (NLO-2).

Også på direktoratsnivå så merkes det en betydelig endring i russisk atferd som følge av krigen, hvor russisk motpart fremstår langt mer dempet i sin kommunikasjon, selv om kontakten likevel opprettholdes på enkelte områder (POD-1). Særlig etter fullskalainvasjonen i februar 2022 så beskrives en vesentlig endring i begge statenes atferd hvor samarbeidet i praksis har blitt redusert til et minimum: «Så i praksis, så er det sånn at småsaker, de skal ikke gå. Er det liv og helse eller annet alvorlig så kan vi vurdere det, ikke sant. Så det er jo det som har skjedd etter februar [2022] da.» (NLO-2).

Det var attacheprogram for politiliasjoner når jeg var der [2014 – 2017]. Vi hadde veldig mye kontakt og fikk være med på mye. Jeg var på ekskursjonsturer hit og dit og det var fint og flott det, men det viktigste var at kontaktene våre var tilstede der så vi kunne få litt mer tid med dem. Og de mulighetene er jo borte nå da (NLO-1).

Block viser til at det har skjedd en vesentlig sentralisering og økt politisk innflytelse på aktivitetene til det russiske politiet (Block, 2019, s. 213). Empirien innhentet i denne studien viser i stor grad det samme som beskrevet der. NLO-en begynte som tidligere nevnt å kvalitetssikre stadig mer kommunikasjon fra Norge til Russland, og de så klare tegn til at den samme graden av sentralisert kontrollvirksomhet også inntraff i Russland (NLO-2):

Jeg opplevde også at det var noen sentrale føringer fra begge hold. [jeg ble fortalt] nå må du holde igjen på det, nå skal vi ha bare nødvendige møter (...). Med den situasjonen som er nå [etter februar 2022], så er det tydelig at de også har sine føringer ja! Vi ser jo alle de kontaktene vi hadde på ulike sosiale medier for å styre og stelle der borte, det er bare borte nå. Så de har nok ganske sterke føringer på tilstedeværelsen sin og tilgjengeligheten for de internasjonale kollegaene da (NLO-1).

Funnene indikerer tydelig at endringer i sikkerhetspolitiske forhold har en sammenheng med atferdsendring hos deltakerne i regimet.

Menneskerettigheter og politisk motiverte handlinger

Situasjonen knyttet til demokrati i Russland kan også beskrives som utfordrende. De fleste kilder viser omfattende forsøk på å kontrollere opposisjonen og sivilsamfunnet. De siste årene har dette blitt stadig verre, og i forkant av valget til Statsdumaen i 2021 ble det innført betydelige innstramminger i internettbruk, ytrings- og organisasjonsfrihet som fortsatt vedvarer (Etterretningstjenesten, 2022). Det er også mange eksempler på urettmessig forfølgelse av politisk opposisjonelle, i den grad at de i noen tilfeller til og med kan utsettes for attentatforsøk. Som sett i det angivelige forsøket på å forgifte lederen av den russiske opposisjonen i 2020. Situasjonen for etniske, religiøse eller seksuelle minoriteter er også preget av omfattende menneskerettighetsbrudd, og det er liten tvil om at det russiske styresettet har beveget seg i en mer autoritær retning det siste tiåret (Amnesty International, 2022) (Human Rights Watch, 2022).

Særlig nå, med tanke på at i de tre og et halvt årene jeg har vært der, har det gått fra å være autoritært til totalitært ikke sant. Det er ikke noe tvil om at Russland er et diktatur i dag, etter min mening da. De har valg, men er de frie og rettferdige? De har ikke frie media lenger, de har ikke fri tilgang til media for kandidater som skulle stille til valg, opposisjonen blir fengsla, så det er ikke noe tvil om at det har skjedd (NLO-2).

NLO-ene har opplevd eksempler på forespørsler som tilsynelatende har hatt vikarierende motiv myntet på å ramme eller innhente informasjon om politisk opposisjonell diaspora (NLO-1) (NLO-2):

[om politisk motiverte forespørsler mot russisk-etniske opposisjonelle i Norge] Ja, jeg opplevde noen sånne saker ja, og det er akkurat da man svarer at 'det er norsk borger du spør på nå, jeg kan dessverre ikke'. Og da kan de bli så sure de bare vil (NLO-1).

Ifølge åpne kilder var det i 2019 kun 0,25% av etterforskede saker som havnet i retten i Russland som endte med frifinnelse, og sammenlignet så ligger frifinnelsesraten stabilt på rundt 20% i Norge og resten av Europa. Selv om dette åpenbart er mistenkelig lavt, så finnes det også eksempler på andre ikke-autoritære stater som har en svært lav frifinnelsesrate. Tallene forklares fra russiske myndigheter sin side med at det skyldes både grundig etterforskning og en vegring mot å ta etterforskede saker til retten hvor bevisbildet er uklart (Independent, 2019) (NLO-1). Men gitt det vi vet om andre forhold i Russland så er det rimelig å anta at en del av både frifinnelsene og domfellelsene er forsettlige justisfeil som skyldes korrupsjon eller politiske motiver.

Det finnes eksempler på kynisk bruk av rettssystemet knyttet til ordinær kriminalitet som brikke i maktkamp med andre stater. Et nylig eksempel på dette er basketballstjernen Brittney Griner som ble tatt for å innføre 0,7 gram med cannabis i starten av 2022. På tross av at hun tilsto så resulterte overtredelsen i at det russiske rettssystemet ga 9 års fengsel, ut av en øvre strafferamme for handlingen på 10 år (Reuters, 2022). Det er pågående forhandlinger om å utveksle amerikaneren med en russisk illegal våpenhandler som for øyeblikket soner i USA (The Guardian, 2022). Et annet eksempel er straffeforfølgningen av opposisjonslederen Aleksej Navalnyj som den Europeiske menneskerettighetsdomstolen fastslo at var urettmessig:

(...) the European Court held that the applicants were convicted of acts indistinguishable from regular commercial activities by judicial decisions that were arbitrary, unforeseeable and manifestly unreasonable, in violation of the principle of nullum crimen nulla poena sine lege (no crime or punishment without law) and the right to a fair trial (violations of Articles 7 and 6 of the Convention) (European Court of Human Rights, 2018).

Russland var medlem av Den Europeiske Menneskerettskonvensjonen og frivillig underlagt Den Europeiske Menneskerettsdomstolen frem til 16. september 2022 (Europarådet, 2022). Statsminister Dmitry Medvedev har siden februar 2022 i forbindelse med utestengning fra Europarådet signalisert at Russland kan komme til å gjeninnføre dødsstraff (The Barents Observer, 2022). Dette representerer potensielt et skarpt juridisk og moralsk skille mellom grunnleggende lovgivning i statene relatert til justisfeltet.

Det at det russiske samfunnet har beveget seg i retning av et totalitært styresett påvirker tydelig både norsk og russisk atferd. Yrkesutøvernes handlingsrom knyttet til spesielt utleveringsavtalen (Norge og Russland, 2008) er markant redusert, og det er generelt blitt gradvis vanskeligere å følge prosedyrene i avtalen på bakgrunn av utviklingen i Russland:

(...) og nå etter [invasjonen], ja de siste åra så har det blitt mer og mer praksis at, både på russisk side, men også vi, at vi krever en rettsanmodning der hvor du kanskje før kunne sendt en anmodning om tilbaketakelse eller en anmodning i Interpolsporet. Så dette er blitt vanskeligere, og det er jo nettopp fordi at, altså for vår del så er det jo fordi at den forverrede menneskerettighetssituasjonen i Russland må hensyntas, og at man kanskje krever større grad av dokumentasjon (NLO-2).

Som nevnt tidligere er det mange eksempler på politisk motivert rettsforfølgelse i Russland, og det er noe som tydelig påvirker norsk atferd:

Nei, jeg tror en av måtene man har vaksinert seg mer mot det [politisk motiverte forespørsler] på, er at man lettere går til det skrittet at man ber om formelle rettsanmodninger med god dokumentasjon, ikke sant. Og hvis man får henvendelser som er helt åpenbart politisk motivert, som kan skje, så vil jo de falle gjennom på dokumentasjonskravene. Som en utlevering eller anmodning om informasjon om oppholdssted. Og på andre ting så vil man jo ha en årvåkenhet i forhold til type sak og det som blir etterspurt da. Også har det jo vært tilfeller der jeg har fått en henvendelse først hvor jeg har sagt at dette vet dere godt er en rettsanmodning, og på denne saken vil vi kreve godt med dokumentasjon og hvor [russerne] da heller prøver å sende det i andre kanaler, som for eksempel Interpol. Og det er jo også en av grunnene til at jeg har sagt at alt skal gå gjennom meg, også Interpolforespørsler, fordi det er ingen som kjenner til alt som skjer i Russland bortsett fra den som sitter på ambassaden der (NLO-2).

Det er med andre ord tydelig at menneskerettighetssituasjonen i Russland og forekomsten av politisk motiverte forespørsler og aktiviteter påvirker atferden til den norske part, i en retning som reduserer både kvalitet og kvantitet på utvekslingen, og i siste instans effektiviteten til regimet.

Korrupsjon og rettssikkerhet

Korrupsjon i Russland kan beskrives som endemisk og gjennomsyrrer så godt som alle domener av samfunnet, inkludert sikkerhetsapparatet. Mens Norge ligger øverst på 4. plass på Transparency sin korrupsjonsindeks så ligger Russland på 136. plass av totalt 180 land. Ifølge deres barometer så har for eksempel hele 27% av den russiske befolkningen betalt en bestikkelse for å få en alminnelig offentlig tjeneste i løpet av det siste året (Transparency International, 2021). Ifølge anerkjente kilder som gjelder organisert kriminalitet så eksisterer det i Russland ofte knytninger mellom politiet, kriminelle aktører og politiske figurer. Så godt som alle illegale markeder i Russland skal domineres av kriminelle nettverk med samarbeidspartnere som bekler posisjoner i sikkerhetsapparatet og som har knytninger til politiske entiteter. Gjennom disse posisjonene kan de både beskytte egne samarbeidspartnere mot rettsforfølgning og eliminere konkurrerende kriminelle strukturer. I tillegg er det kjent at den russiske staten holder enkelte kjente problematiske voldelige kriminelle nettverk i sjakk ved å la de operere i fred innen både svarte og legitime markeder, mot en garanti om at de ikke utøver vold som er synlig for befolkningen (GIATOC, 2021). Dette står i sterk kontrast til Norge som en svært lav forekomst av tilsvarende kriminalitetsfenomener i europeisk målestokk.

Informantene hadde heller ingen illusjoner om korrupsjonsnivået og graden av personlige agendaer i det russiske politiet. «Det å bruke stillingen som en måte å fremme egeninteresse (...). Du blir kanskje ansett som litt dum hvis du ikke gjør det i Russland.» (NLO-2).

Europol rapporterer at disse faktorene har påvirket deres samarbeid med Russland i stor grad (Block, 2019, s. 213). Det tidligere beskrevne korrupsjonsnivået i Russland og den tidligere beskrevne rettsikkerheten gir også store utfordringer for den norske parten i samarbeidet (NLO-1) (NLO-2).

Ja, jeg hadde et tilfelle der en hadde forfalsket et multivisum, hvor det var en person på ganske høyt nivå i russisk næringsliv som hadde kontakter inn i Interpol, ja litt sånne folk, som prøvde å få ryddet opp i den saken, for å si det sånn (...). Så jeg opplevde jo det da, at det var noen med posisjon i Russland som hadde kontakter inn i politisystemet der, som prøvde seg. Så det funker nok litt på den måten, og kanskje noen andre land fungerer det på da. (NLO-1).

Men dette oppleves tilsynelatende av den andre NLO-en også som et forutsigbart hinder som det er mulig å forholde seg til:

Når jeg får en sånn uformell henvendelse fra norsk eller dansk politi så hører jeg nesten alltid 'ja, men de er jo så korrupte der borte, så vi får vel ikke noe svar' eller 'nå kan informasjonen lekke', men mitt inntrykk er ikke det (...). Og dette med korrupsjon og, ja det gjennomsyrrer det russiske samfunnet, men på akkurat disse tingene så er faren for [lekkasje], kanskje større hvis det er en anmodning som du vet skal gå langt uti provinsene (...) Men mitt mantra er at det er sånn og det må vi tørre å gjøre, for vi har ikke noe empiri på at det alltid går galt. Vi samarbeider jo med andre land også som er i samme kategorien, så det handler jo bare om at vi må bruke de mekanismene som vi bruker ovenfor land som er veldig vanskelige. Og det har jeg diskutert med en del av kollegene mine, som med tyskerne som også sitter på det samme inntrykket. Og de har en mye større mengde med komplekse saker enn vi har. Men nå kan det nok hende at dette endrer seg litt (NLO-2).

Fra direktoratsnivået så fantes det også betydelig skepsis knyttet til rettsikkerheten i Russland:

Jeg tenker jo at i den grad vi måtte ha behov for å iretteføre folk som er i Russland så er det en mistro til rettsikkerheten. (...) Det er ikke ofte, vanligvis så er det russere som kommer for eksempel ulovlig over til oss og behandles som ulovlige i asylsporet, migrasjonssporet eller lignende. De som er blitt tatt når det fyker droner i hytt og gevær, det blir jo norsk rettsikkerhet som gjelder. Og hva som skjer i Russland bryr vi oss veldig lite om egentlig dersom de kommer over dit. Jeg føler litt sånn at vi er mest opptatt av vår egen rettsikkerhet og at samarbeidet oss imellom på det praktiske plan går egentlig uavhengig av det på en måte (POD-1).

Selv om de norske profesjonsutøverne mener at korrupsjon og forskjeller i rettsikkerhet er faktorer man generelt må regne med å møte når man skal samarbeide utenfor EU, så er det tydelig at det likevel påvirker den utøvde atferden i en uhensiktsmessig retning.

Trusselen fra etterretningstjenester

I sitt årlige produkt Fokus 2022 så peker etterretningstjenesten på Russland som den klart største etterretningstrusselen mot Norge (Etterretningstjenesten, 2022):

Myndighetene i både Russland og Kina benytter alle statens virkemidler for å understøtte statens mål. Dette omfatter alt fra militært press og økonomiske virkemidler til etterretningsoperasjoner, handelsavtaler, teknologiutvikling og påvirkning – det vi omtaler som sammensatt virkemiddelbruk. Bruken av sammensatte virkemidler gjør det utfordrende å skille ulovlig og uønsket aktivitet fra legitim virksomhet. (...) Den mer offensive tilnærmingen fører til høyere konfliktnivå i samhandlingen med andre stater, men både Moskva og Beijing er i større grad enn tidligere villig til å stå i disse konfliktene (Etterretningstjenesten, 2022).

PST har også i de siste årene i økende grad pekt på Russland som en sentral trussel knyttet til skadelig etterretningsvirksomhet i både det fysiske og digitale domenet. De fastslår i sin åpne trusselvurdering for 2022 at russiske etterretningstjenester i omfang vil forsøke å rekruttere kilder og kontakter som har tilgang til informasjonen de søker (PST, 2022).

Selv om nettverksoperasjoner har blitt en integrert del av aktiviteten til fremmede etterretningstjenester, ser vi at enkelte tjenester bruker store ressurser på å rekruttere menneskelige kilder i Norge. Særlig russiske tjenester prioriterer rekruttering av personer i Norge (...). Russiske etterretningstjenester har vide fullmakter til overvåkning og utøvelse av press på hjemmebane og benytter seg av dette for å få en mulighet til å utnytte personer i Norge (PST, 2022).

Siden Russland er kastet ut av en rekke multilaterale arenaer der de tidligere har kunnet innhente informasjon om norske posisjoner åpent, samt at en rekke russiske etterretningsoffiserer under dekke på ambassadene i Europa er utvist (PNG-et), så er det logisk at de må kompensere ved å intensivere etterretningsvirksomheten på annet vis.

Det finnes oppsiktsvekkende eksempler fra det siste tiåret der det er påvist at russiske etterretnings- og sikkerhetstjenester kjøper eller tvinger kriminelle aktører til samarbeid for å fasilitere for ulike operasjoner (GIATOC, 2021). Et godt kjent eksempel er fra Estland hvor et sigarettsmuglernettverk ble benyttet til å frakte materiell, kommunikasjoner og penger til russiske etterretningsoperatører og -operasjoner i Europa. En av medarbeiderne fra den estiske sikkerhetstjenesten KAPO som førte en menneskelig kilde i smuglernettverk ble kidnappet på

grensen av russiske spesialstyrker tilknyttet FSB, angivelig for å beskytte den russiske tjenestens verktøy. I andre tilfeller brukes kriminelle aktører til å begå fornektbare drap, eksemplifisert av en rekke nylig begåtte drap på tsjetsjenske regimekritikere (Galeotti, 2022, ss. 102-104). PST fastslår også at Russland og andre autoritære stater generelt synes å være villige til å ta en betydelig risiko for å eliminere politiske motstandere som oppholder seg i utlandet. De siste årene har de også registrert flere eksempler på at dissidenter har blitt likvidert eller utsatt for drapsforsøk i Europa (PST, 2022).

Den russiske staten har også knytninger og tidvis kontroll over kriminelle aktører som opererer i det digitale rom. «Det finnes samtidig flere eksempler på saker der det har vært en kobling mellom løsepengevirus og andre lands etterretningstjenester.» (PST, 2022).

Isolert fra tradisjonell etterretningsvirksomhet så skal russerne siden 2014 ha benyttet kriminelle kanaler i form av hvitvaskingsnettverk for å omgå sanksjonsregimet. Slike verktøy er spesielt aktuelle i dagens situasjon med hardere sanksjoner som er tiltenkt å lamme den russiske økonomien fullstendig og hindre tilgang til høyteknologiske produkter (Financial Crime News, 2022). Det er en rekke nylige eksempler på sanksjonerte russiske personer og selskaper som benytter slike kriminelle hvitvaskingsaktører for å omgå sanksjoner mot seg selv (National Crime Agency, 2022). Erfaringene med knytninger mellom russiske myndigheter og kriminelle strukturer ble hensyntatt av representantene i sine risikovurderinger, selv om informantene satt på en følelse av at omfanget var lavt:

Og når det gjelder cyber så er det også sånn at hvis vi spør om aktører til russerne, så kan det være aktører som er tilknyttet dem på ett eller annet vis. (...). Jeg har kanskje hatt en straffesak hvor jeg tror at saken har stoppet fordi at personen har vært knyttet til russiske myndigheter, det er den eneste saken hvor jeg kan si. Eller så har jeg ikke vært så engstelig for å dele den type informasjonen med russiske politimyndigheter, da. (...). Så det er liksom ikke bare svart, det er ikke bare mørkt. Ja, det er komplekst, men det er klart at hvis du har informasjon, som for eksempel en type cybersak, informasjon eller metodikk som du ønsker å skjerme så må du gjøre en god vurdering på om du ønsker å sende det over til Russland. Som regel når man sender i den type saker, så gjør man det fordi man har prøvd alt annet (NLO-2).

Den tidligere NLO-en forklarte også at hennes inntrykk var at russiske myndigheter til en viss grad lar russiske kriminelle cyberaktører som primært har aktivitet i vesten få holde på uforstyrret (NLO-1). Den siste NLO-en vurderte imidlertid at utsiktene til slikt samarbeid fremover var mer usikkert:

I forhold til hva som skjer etter Ukraina-krisen i forhold til russiske trusselutøvere på cyber, så blir det spennende å se om de i enda større grad får en blankofullmakt til å holde på med vesten, fordi Russland føler seg tjent med det. Selv om jeg tviler litt på at det kommer til å skje fullt ut. Jeg tror kanskje at de fortsatt vil ønske å kontrollere og styre det til en viss grad (NLO-2).

Også på direktoratnivå så fantes det en skepsis til russernes reelle intensjoner med samarbeidet. Det var en skepsis til om det er i reell russisk interesse å bidra til å bekjempe kriminalitet som treffer Norge, når de på andre plan tilsynelatende forsøker med alle midler å destabilisere vestlige samfunn (POD-1):

Men på alle fronter så melder det seg, og særlig nå etter krigen, kan du stole på de? Altså, har vi det samme målet liksom? Så det ligger en eim av, at du vurderer hvor troverdig dette er. Springer de fra disse avtalene med en gang det passer for de? Sånne ting. Så det syns jeg har blitt atskillig mer fremtredende etter krigen, man må nesten tenke på det. (...). Men så får man en følelse av at det ligger et slags felles ønske om å bekjempe ulovlig migrasjon, kriminalitet og samfunnsskadelig terror ikke minst. Men på den annen side så lurte du litt på, kan du stole på dem, og krigen har vel vist at vi ikke kan stole så mye på Russland (POD-1).

Frykten for spionasje som hinder for effektiv samhandling var et av flere temaer som det ikke var mulig å snakke detaljert om fra informantene sin side. Men for russerne så synes i alle fall frykten for at justispersoner vil utnytte kontaktflaten til spionasje i form av verving av menneskelige kilder å være utbredt og påvirke deres atferd i betydelig grad:

Russiske myndigheter er veldig skeptiske. Eller russiske politimyndigheter er ganske skeptiske til vestlige politimyndigheter. De er skeptiske til meg som diplomat, og tenker jo åpenbart at jeg har en annen agenda. Men det er sånn det er tenker jeg. Men den skepsisen [mot russiske diplomater] er jo også veldig til stede her i Norge (NLO-2).

Dette henger sammen med en helt normal praksis hvor etterretningstjenester benytter diplomatiske dekker for sine etterretningsoffiserer. Med en slik stilling kan de innhente informasjon og verve menneskelige kilder under beskyttelse av den diplomatiske immuniteten, som gir en vesentlig redusert risiko. Frykten for slik aktivitet oppleves trolig som ekstra stor siden det er kjent for russisk side at NLO-ene stasjonert i Moskva ofte rekrutteres fra PST (NLO-1) (NLO-2). Begge NLO-ene beskriver det å oppholde seg i Russland som belastende opp mot at de konstant ble overvåket, blant annet i form av gjentatte såkalte hemmelige ransaker⁷ inne i leilighetene deres. På tross av at de bodde der i mange

⁷ En såkalt hemmelig ransaking er en metode der man tar seg inn i for eksempel en leilighet, kjøretøy, gjenstand eller elektronisk kilde skjult. I mange tilfeller så benytter man også anledningen til å installere skjult bilde- eller lydopptakststyr. Normalt skal ikke disponenten være klar over at det har vært noen der, men i enkelte tilfeller så

år sammenhengende, så kunne verken de eller deres familie på noe tidspunkt ha ordinære russiske venner, og måtte generelt være skeptiske til alt som skjedde (NLO-1) (NLO-2).

Det må også antas at etterretningstjenester på generelt grunnlag er interessert i å verve kriminelle aktører og benytte de til ulike formål. Selv om det i gjennomgangen ikke er funnet noen konkrete eksempler fra vestlige etterretningstjenester, så ville det være svært naivt å tenke at norske eller vestlige etterretningstjenester ikke opportunistisk ville hoppet på muligheten til å benytte kriminelle nettverk på tilsvarende måte i Russland. Det er også plausibelt at en del av den tidligere refererte russiske infiltrasjonen av kriminelle nettverk i det minste delvis har hatt som hensikt å avdekke eller forebygge en slik potensiell utnyttelse fra vestlig side.

I tillegg til at den enkelte stat kan tenkes å advare sine koopterte kriminelle aktører dersom de havner i søkelyset, så kan det også tenkes at informasjonsutveksling i ytterste konsekvens kan utnyttes til å presse de kriminelle aktørene det gjelder til å inngå et samarbeid. Slik utpressing er en kjent modus for russiske sikkerhets- og etterretningstjenester.

Justissamarbeid kan derfor på ulike måter oppleves som en potensiell risiko for den utleverende part. Men selv om informantene har tenkt at det kan skje, så fremstår det likevel ikke som at risikoen for bruk av utlevert informasjon som pressmiddel nødvendigvis tar altoverskyggende plass i deres risikovurderinger (NLO-1) (NLO-2):

Hvis man sender en anmodning relatert til for eksempel produksjon av barneporno eller seksuelle overgrep? Nei, jeg vet ikke jeg. Nå har vi ikke hatt noen sånne saker, men det er jo noe man måtte ha vurdert da. Jeg vet at det er, jeg kjenner et par saker hvor det er noen andre som har gjort det. Men da gikk det ikke nødvendigvis på produksjon, men da gikk det på serverparker og nettverk. Det de opplevde var at de sendte masse informasjon, og ønsket informasjon tilbake så de kunne jobbe videre i sakene. Det som skjedde da var at de ble pågrepet [av russerne], satt i fengsel, og så begravet de bare alle disse serverne også hørte man aldri noe mer. Ja, ja. Og de opplyste at de puttet de i fengsel ganske lenge, så det var jo for så vidt greit, men allikevel så var det liksom, det var en sak som vi tenkte litt i de baner. Det var masse diskusjon rundt disse sakene når jeg hjalp dem og da, og vi tenkte at dette måtte jo være en gullgreie for russiske myndigheter (NLO-2).

kan man bevisst legge igjen spor for å signalisere, skape en følelse av usikkerhet eller for å forsøke å provosere frem en respons. I disse konkrete tilfellene er trolig det primære formålet å trakassere.

Overordnet så påvirker faren for spionasje og misbruk av utvekslede opplysninger tilsynelatende formen på interaksjon og atferden til norske og russiske statlige representanter som samhandler innen regimet. Faren for at statene forsettlig lekker informasjon til kriminelle samarbeidspartnere synes også å påvirke atferden til de norske yrkesutøvere til en viss grad. Uavhengig av det reelle omfanget som er vanskelig å fastslå, så er disse truslene noe begge parter må ta høyde for og risikovurdere ved deling av informasjon.

4.5 Effekter på problemet med transnasjonal kriminalitet og andre polisiære ansvarsområder

Problempåvirkning måler hvordan regimet evner å nå målsetningene eller løse utfordringene det ble skapt for å håndtere, nemlig ulike transnasjonale kriminelle fenomener og aktører. Under følger et sett av resultater fra innsamlingen som er relatert til dette.

Utteksling av informasjon, etterretning og kompetanse

Utteksling av kunnskap dekker primært deling av etterretning som beskriver trender, fenomener eller aktører. Men det kan også gjelde opplæring i ulike fagdisipliner eller deling av metodikk som man har hatt god kriminalitetshåndterende effekt med.

Generelt så er inntrykket fra empirien at det deles lite informasjon eller etterretning om aktører eller konkrete fenomener. Ut fra informantuttalelsene fremstår det som om russiske forespørsler og svar primært ligger på trend- og regelforståelsesnivå (NLO-1) (NLO-2). Det fremstår relativt tilfeldig og personavhengig hvorvidt noe ender opp med å deles, og det gjøres med relativt høye transaksjonskostnader i form av grundige sikkerhetsvurderinger som kun et fåtall mennesker har forutsetninger for å gjennomføre. Etter februar 2022 så har disse transaksjonskostnadene økt betraktelig på grunn av tiltakende fokus på risikovurderinger og en langt større grad av politisering.

Kunnskapsutveksling relatert til metode og profesjonspraksis kan gi en god kriminalitetsforebyggende effekt for mottakerstaten og bidra til relasjonsbygging mellom statenes politistyrker. Men utveksling av slik kunnskap synes å være noe begrenset i dette regimet, selv om det i enkelte tilfeller kan forekomme. Den ene NLO-en viste blant annet til et enkeltksempel der MVD sitt føderale cyberpoliti ble veiledet i norsk metodikk knyttet til sikring av kryptovaluta (NLO-2).

Den utbredte mangelen på direkte kontakt mellom profesjonsutøvere hindrer også opprettelse, vedlikehold og påvirkning fra politifaglige epistemiske fellesskap på tvers av grensene. Som nevnt under atferdspåvirkning så preges forholdet mellom norsk og russisk politi av en betydelig mangel på tillit, som gjør begge parter skeptiske til å dele spesielt sensitiv informasjon i frykt for at den kan misbrukes eller behandles på en uforsiktig måte. Som nevnt tidligere så kan bekymringer for at motparten skal oppnå en relativt sett større gevinst i tråd med et realistisk verdenssyn kan gjøre at stater vegrer seg for å delta i eller fortsette å støtte samarbeid med andre (Hasenclever, Mayer, & Rittberger, 1996, s. 202).

When faced with the possibility of cooperating for mutual gain, states that feel insecure must ask how the gain will be divided. They are compelled to ask not 'Will both of us gain?' but 'Who will gain more?' If an expected gain is to be divided, say, in the ratio of two to one, one state may use its disproportionate gain to implement a policy intended to damage or destroy the other. Even the prospect of large absolute gains for both parties does not elicit their cooperation as long as each fears how the other will use its increased capabilities (Waltz, 1979, s. 105).

Russland har som tidligere nevnt forsøkt å undergrave den internasjonale liberale regelbaserte ordenen over flere år. Over mange år er det benyttet såkalte hybride virkemidler med overordnet mål om å svekke det vestlige samfunnets funksjon og redusere befolkningens tillit til myndighetene. Eksempler på dette er forsøk på å påvirke vestlige befolkningers valgprosesser eller opinioner gjennom manipulerende algoritmer og informasjonskampanjer. Det er eksempler på slik aktivitet rettet mot Norge, selv om det meste av dette i større grad har truffet NATOs militære stormakter og stater som tidligere tilhørte Sovjetunionen. Det digitale domenet er kanskje det området der skillelinjene mellom russiske kriminelle aktører og myndigheter i størst grad er visket ut. Særlig skal FSB ha en historikk med tvangsrekruttering av kriminelle hackere som i mange tilfeller kombinerer profitt- og etterretningsmotiv når de infiltrerer, påvirker eller ødelegger ulike mål (Galeotti, 2022, ss. 113-117).

Den faktiske utvekslingen av kunnskap synes å være på et lavt nivå selv om det er vist til enkelte vellykkede tilfeller. Begrensningen kan i tillegg til generell mistillit ses i sammenheng med frykten for den andre partens relative gevinst. Et høyt volum av alvorlig kriminalitet er åpenbart egnet til å redusere tillit mellom befolkning og stat i et samfunn, og bidrar til å flytte en stats ressursbruk eller fokus fra utenriks til innenriks. Bidrag til bekjempelse av kriminalitet i Europa kan derfor synes som svært kontraintuitivt sett i lys av russiske

overordnede målsetninger om destabilisering av naboland og reduksjon av deres tilgjengelige ressurser til militære formål. Det å flytte russisk ressursbruk til innenriks sikkerhet synes logisk sett heller ikke som å være et uønsket utfall for Norge, når vi er involvert i en stedfortrederkrig mot Russland via Ukraina. Regimet har ikke evnet å påvirke verken regler eller atferd i en grad som gir tilstrekkelig utveksling av kunnskap til å tilfredsstillе ambisjonene i de ulike avtalene før krigen. Etter februar 2022 så har dette også blitt betydelig redusert.

Straffeforfølgning av kriminelle

Som beskrevet i regel- og atferdspåvirkning så har straffesaks- og rettslig samarbeid vært konvensjonsstyrt og formalisert siden årtusenskiftet. Dette er et system som ikke skiller seg vesentlig fra det som finnes mot andre land utenfor EU. Det er svært byråkratisk og prosessene tar lang tid, men formen det tar skyldes et innfløkt flettverk av nasjonale rettslige regler. Tross omstendelighet så er beskrivelsen fra informantene at dette har fungert tålelig greit, og at begge parter på dette området synes å ønske å være en relativt forutsigbar partner som oppfyller sine folkerettslige forpliktelser (NLO-2). Det reelle omfanget på nåværende tidspunkt er vanskelig å fastslå uten å kunne vise til den graderte statistikken, men den siste NLO-en beskriver at har skjedd en drastisk reduksjon også i dette etter februar 2022. Den siste tidens utvikling synes å ha sådd en sterk kime av mistillit som i økende grad påvirker villigheten til å samarbeide på dette feltet også (NLO-2).

Grensekontroll, migrasjon, utlevering og redningstjeneste i nord

Møtevirksomheten knyttet til grenserelaterte tematikker i Nordområdene synes å være den mest vellykkede delen av samhandlingen som har funnet sted med Russland de siste ti årene. Selv om dette også har blitt mer sentralisert på både norsk og russisk side de siste årene, så er det fortsatt planlagt å gjennomføre den faste aktiviteten etter krigsutbruddet i februar 2022. Samarbeid om søk og redning i de nordlige sjøområdene har vært både prioritert og fruktbart med regelmessig felles aktivitet. Samarbeidet er praktisk rettet og innrettet slik at det involverer grensenære regionale aktører som kan nyte godt av et etablert folk-til-folk samarbeid (POD-1).

Utlevering og tilbaketakelse i det forvaltningsmessige sporet fremstår også som å preges overordnet av klare regler og prosedyrer som stort sett følges av partene. Dette har blitt demonstrert jevnlig i konkret atferd, selv om regimets regler i seg selv under for eksempel

Storskogkrisen på høsten 2015, da ikke evnet å løse det akutte problemet tilfredsstillende (NLO-1). Dette viser at avtalene har noen begrensninger når høypolitiske hensyn kommer i konflikt med dem. Et annet hinder er at menneskerettighetstraktatene på den norske siden i blant overstyrer forpliktelsene i utleveringsavtalene når det gjelder russiske borgere eller informasjon om dem (POD-1).

Relatert til grensekontroll, utlevering og redningstjeneste må regimet kunne sies å ha utvist en betydelig motstandsdyktighet mot de ulike krevende eksogene faktorene presentert i denne studien. Kombinasjonen av en sterk regelpåvirkning og atferdspåvirkning bidrar til å løse disse delproblemene på en akseptabel måte.

Transaksjonskostnader

De ulike eksogene faktorene synes på ulike vis og samlet å ha ført til en økt formalisering av prosessene og forsiktighet hos begge parter. Som forklart så vil mangelen på tillit føre til at statene involvert i samarbeidet konstant må vokte seg for at motparten misbruker systemet, kontaktflaten eller informasjonen. Mangelen på relevante sanksjoneringsmuligheter gjennom regelverket eller praktiske ordninger påvirker også graden av forsiktighet som må utvises. Videre vil kryssende og tidvis motstridende forpliktelser mellom menneskerettighetskonvensjoner og kriminalitetskonvensjoner være en kilde til ting som må vurderes i ulike ledd, med tilført forsinkelse og byråkrati. Dette bidrar til generelt høye transaksjonskostnader for samhandling innen regimet på mange felt, og spesielt når det kommer til samhandling som gjelder enkeltpersoner. Den andre av coase-teoremets faktorer er med andre ord i begrenset grad oppfylt (Keohane, 1982, ss. 337-340).

4.6 Vurdering av regimepåvirkning

I denne delen vil det gjøres en mer helhetlig analyse av regimets forutsetninger og påvirkning knyttet til de tre dimensjonene regel-, atferds-, og problempåvirkning. Det vil også gjøres en konkret vurdering av hver enkelt dimensjon opp mot den tidligere definerte målestANDARDEN lav, moderat eller høy.

Regelpåvirkning

Den ambisiøse bilaterale folkerettslige avtalen ble inngått for over 20 år siden under sikkerhetspolitiske forhold som var markant annerledes fra dagens situasjon. På det tidspunktet kan Russland sies å ha hatt en begrenset oppslutning om det vestlige liberale

regelbaserte prosjektet, og et visst ønske om å integreres i det vestlige fellesskapet. Det er derfor logisk å anta at ordlyd og ambisjoner i avtaletekster produsert på det tidspunktet har speilet slike liberalismeinspirerte holdninger og syn på verden. Det siste tiåret kan det synes å ha eksistert en dissonans mellom gjeldende folkerettslige avtaletekster og de faktiske forhold. Som beskrevet tidligere så preges bildet i dag i økende grad av et ønske om mer frakopling både økonomisk og politisk fra begge sider, samt en grunnleggende mistillit. Kartene produsert for 20 år siden stemmer rett og slett ikke overens med dagens terreng. Dersom disse avtalene hadde blitt utformet etter 2014 så kan man derfor anta at de ville hatt en annerledes ordlyd og ambisjonsnivå.

Den manglende iverksettelsen av den bilaterale avtalen på mesonivå mellom MVD og POD må ses som en klart mangelfull produksjon av nødvendige regler og avtaler knyttet til utveksling av etterretning. Selv om tilslutningen til Interpolkonstitusjonen og opprettelsen av NCB-kontor hos henholdsvis Kripos og MVD i prinsippet gir et rammeverk for den type utveksling, så kan dette neppe sies å representere verktøy som samsvarer med det som er stadfestet i de folkerettslige avtalene. Det sentrale er at det gjeldende rammeverket ikke forplikter statene i særlig grad til å dele relevant etterretning eller kunnskap som kan bidra til å løse problemet med transnasjonal kriminalitet, og de multilaterale avtalene kan verken sies å være spesifikke eller forpliktende.

For andre mer formaliserte samarbeidsdomener så har det imidlertid blitt produsert et større flettverk av relevante nasjonale lovverk og prosedyrer opp mot både samarbeid i straffesaker og utlevering av personer som i prinsippet gir en viss grad av forutsigbarhet i samhandlingen. Men opplegget lener seg i stor grad på multilaterale rammeverk, og det bilaterale regimets påvirkning kan dermed ikke ta æren for mye av det som utgjør en forskjell. Ut fra empirien så gir regelverket konkrete saksbehandlere og rettsvesen på begge sider et betydelig skjønnsrom for å la være å delta eller innfri forespørsler. Videre så er det faktum at menneskerettighetskonvensjoner gir åpning for å overstyre de øvrige forpliktelsene, noe som tidvis hindrer at reglene som faktisk er blitt produsert gjennom regimet kommer til anvendelse. Videre er det ingen reelle innebygde sanksjonsmuligheter når det skjer unnlattelse og misbruk i hverken de bilaterale eller multilaterale institusjonene.

De nasjonale regelverkene knyttet til ulike ting som terrorisme og narkotikakriminalitet kan også ses som å være produsert uavhengig av tilslutningen til det aktuelle regimet og er ikke

alltid harmonisert tilstrekkelig. Dette kan også ses som et tegn på at regimet har hatt en begrenset regelpåvirkning. Kravene om språklig oversettelse ved rettslige anmodninger gir videre en treghet og høy ressursbruk ved samhandling, selv om dette også kan ses som en nødvendig del av regeltilpasning for å møte begge statenes faktiske behov, som har begrenset med personell med den riktige språklige kompetansen.

Et punkt der regimet tydelig har hatt en regelpåvirkning er den faste strukturen for møtevirksomhet i Nordområdene som kom på plass i 2019, og som så er blitt gradvis utviklet videre. Selv om dette primært gjelder spesifikk koordinering opp mot grense, migrasjon og redningstjeneste til sjøs – som strengt tatt ikke treffer ordinær kriminalitet – så utgjør det likevel ifølge empirien en vellykket prosedyreproduksjon. I samme spor så kan også det faktum at det har vært plassert en politifaglig liaison i Russland de siste tiårene også ses som en vellykket produksjon av en sosial praksis og prosedyre.

Regimet synes overordnet i begrenset grad å ha evnet å produsere det nødvendige forpliktende regelverket for å tilfredsstille ambisjonene i de folkerettslige avtalene. Selv om det riktignok er skapt juridiske åpninger for samarbeid så er disse i stor grad gjenstand for utstrakt skjønnsutøvelse, og gir rom for betydelig variasjon basert på for eksempel persongalleriet involvert eller høypolitiske interesser. Et slikt rammeverk er kanskje egnet i en situasjon der det finnes en viss grad av implisitt tillitt til motparten, men gir redusert produktivitet i den nåværende situasjon hvor det har inntruffet en bred tillitskollaps. Likevel så kan det argumenteres for at med såpass ulike samfunnsstrukturer er en slik skjønnsbasert ordning kanskje den eneste realistiske utformingen, og kan slik sett ses å være tilpasset behovet for spesielt Norge til å håndtere de ulike eksogene faktorene beskrevet tidligere i kapittelet.

Effektivitetsdimensjonen regelpåvirkning vurderes samlet sett som å være *lav*.

Atferdspåvirkning

Det har skjedd en vesentlig endring i statenes atferd innenfor det aktuelle saksområdet som kan kobles til den nye sikkerhetspolitiske situasjonen og andre faktorer (korrupsjon, spionasje, samarbeid med kriminelle nettverk og politisk motiverte handlinger). Den fremste kumulative effekten er at det først og fremst har redusert norsk tillit til den russiske staten og dens representanter. Uttalelsen fra den ene informanten om at det å samarbeide med Russland vedrørende sensitive ting først utføres når alt annet er forsøkt synes å være illustrerende

(NLO-2). Det eksisterer med andre ord et grunnleggende motsetningsforhold mellom behovet for sikkerhet og behovet for effektivitet innen saksområdet. Regimet har i kun begrenset grad evnet å kompensere tilstrekkelig for dette, og behovet for sikkerhet kommer som oftest ut som vinner i vurderingsprosessen.

Yrkesutøvernes høye grad av autonomi innen regimet har vært en kompenserende mekanisme som før krigsutbruddet med Ukraina kan sies å representere en sosial praksis formet av regimet. Dette kan sies å ha vært muliggjort gjennom et slags epistemisk fellesskap som til en viss grad har krysset grensene, og som har påvirket i retning av den praktiske løsningen som har vokst frem. Etter hvert som forholdet mellom Norge og Russland har blitt mer betent, så har imidlertid graden av politisk innblanding og sentralisert kontroll økt, og den direkte interaksjonen mellom profesjonsutøvere er nå nesten ikke-eksisterende. Med noen unntak så skjer norsk interaksjonen mot russiske politimyndigheter primært med byråkrater høyt oppe i det russiske systemet, som stort sett ikke oppleves av representantene som å dele den samme politiidentiteten, moralske imperativet for å bekjempe kriminalitet og faglige fenomenforståelsen.

Det er i den innsamlede empirien ikke funnet tegn til et reelt funksjonelt transnasjonalt epistemisk fellesskap mellom norske og russiske politiorganisasjoner i dagens situasjon, og det er tillegg vanskelig å se at dette skulle ha hatt noen særlig effekt på den praktiske atferden som statene utviser når graden av transnasjonal kontakt er såpass lav og indirekte. Internt må statene kunne sies å være preget av til dels konkurrerende intranasjonale epistemiske fellesskap hvor sikkerhetstjenestene typisk maner til tilbakeholdenhet, mens de rent politifaglige kanskje ønsker mer samhandling for å bekjempe kriminalitet. Maktbalansen mellom disse preges naturlig nok av at NLO-ene som sendes til Russland de siste tiårene alltid har hatt en bakgrunn fra PST, og at sikkerhetstjenestene politisk i Russland har en dominerende maktposisjon (NLO-2). Ifølge Haas så vil fagmiljøenes anbefalinger i en slik situasjon tillegges mindre vekt enn rene politiske argumenter (Haas, 1992, s. 11).

Av de tre hovedalternativene skissert tidligere knyttet til politisering så fremstår det overordnet som at man må lande på at forholdet inntil de siste årene har vært balansert med en gjensidig påvirkning mellom yrkesutøvere og politiske aktører på begge sider, hvor det historisk har landet på handlingsvalg som gir en akseptabel kriminalitetsbekjempelse, kombinert med tilstrekkelig ivaretagelse av høypolitiske målsetninger. Men dette har

tilsynelatende beveget seg markant mot et større fokus på ivaretagelse av høypolitiske perspektiver de siste par årene og yrkesutøverne internt i statene har fått mindre innflytelse. Det er grunnlag for å si at atferden innenfor saksområdet i dagens situasjon i langt sterkere grad påvirkes av statenes maktpolitiske agendaer enn av etablerte regler og sosiale praksiser i det etablerte regimet. Institusjonen lever med andre ord ikke sitt eget liv på nåværende tidspunkt.

Ser man funnene opp mot de kognitivistiske teoriene, så synes ikke disse å ha spesielt sterk forklaringskraft i dagens situasjon. Den minimalistiske kognitivismens syn på regimeskapt kunnskapsproduksjon som styrende for staters interesse- og preferansedannelse, synes ikke å stemme overens med empirien relatert til atferdsutviklingen innen dette isolerte saksområdet. Kunnskapsgrunnlaget for det aktuelle saksområdet har definitivt utviklet seg knyttet til nye trender innen for eksempel digital kriminalitet. Men ut fra dette kan det ikke spores noen markant regime- eller epistemisk fellesskapsindusert atferdsendring innen det transnasjonale politisamarbeidet mellom Norge og Russland. Tvert imot synes reaksjonen og samhandlingen mot dette alvorlige nye transnasjonale kriminalitetsfenomenet på den norsk-russiske akse å være under det som ville vært nødvendig for å effektivt begrense skaden. Her kan man kanskje skimte effekten av overordnede russiske målsetninger knyttet til destabilisering og spionasje.

I tråd med sosialkonstruktivismens antagelser så skulle man også anta at et regime som har hatt kontinuerlig aktivitet over 20 år ville gitt en kollektiv identitetsdannelse på tvers av samarbeidet, med en tilhørende internalisert atferd hos representantene som følger hva som oppleves riktig å gjøre innenfor den regimebaserte sosiale konteksten. I denne tilstanden ville statenes egoistiske trekk blitt dempet, og man ville hensyntatt den andre statens legitime interesser i større grad (Wendt, 1994, s. 386). Selv om dette kan spores i beskrivelsene fra informantene knyttet til samhandlingen i enkelte saker, så ser man en stor overvekt i narrativet på Russland som en størrelse man nå er nødt til å forholde seg til i enkelte sammenhenger, men hvor representantene i tråd med Russlands politikken prøver å holde dette til det som kreves for å løse akutte behov. Empirien indikerer at det samme synet er dominerende på russisk side av saksområdet, og at deres profesjonsutøvere også blir påtvunget dette handlingsmønsteret fra det politiske nivået. Når stater kan velge å se på hverandre som venner eller fiender, så synes det som at opplevelsen i stadig større grad heller mot det sistnevnte.

Det at samarbeidet i tråd med overordnede strukturelle forhold nå er redusert til at man kun interagerer der samhandling er helt nødvendig og gir en tydelig nøytral gevinst for begge parter, synes totalt sett å være mer i tråd med strukturrealismens syn på regimers atferdspåvirkning som stort sett å være begrenset til koordinering. Altså saksområder og punkter hvor samhandlingen ikke kan gi komparative fordeler og forrykke maktbalansen ved at en av statene fungerer som gratispassasjer eller misbruker samhandlingen (Jervis, 1982, ss. 357-360). Det kan argumenteres for at tilstedeværelsen av et regime på området har vært en dårlig prediktor for statenes atferd på de fleste delområder, i den forstand av at atferden blir såpass påvirket av eksogene faktorer og struktur. Dette indikerer kanskje at regimet reelt sett har en epifenomenal karakter, hvor atferd og regler reelt sett styres av grunnleggende konkurrerende interesser (Krasner, 1982, ss. 189-190).

Effektivitetsdimensjonen atferdspåvirkning vurderes samlet sett som å være *moderat*.

Problempåvirkning

Som nevnt i teorikapittelet er det først et behov for å spesifisere et sammenligningsgrunnlag når man skal vurdere regimeeffektiviteten innen dimensjonen problempåvirkning. I dette tilfellet velges det primært å sammenligne med et tenkt kollektivt optimum, heller enn en antakelse om hva som ville vært tilfellet dersom regimet aldri hadde blitt implementert. Det er rett og slett for vanskelig å gjøre en god vurdering knyttet til de komplekse interaksjonskaskadene som ville inntruffet, dersom det ikke fantes noen tilsvarende ramme for politisamarbeid mellom Norge og Russland over de siste tiårene. Siden studien ikke har hatt tilgang på relevant ugradert kvantitativt materiale, så vil vurderingene innen denne dimensjonen av effektivitet være både omtrentlig og preget av høy usikkerhet.

Som nevnt av Underdal (Underdal, 1992, ss. 231-236) så kan det brukes avtaletekster og andre skriftlige kilder for å identifisere de konkrete ambisjonene med et samarbeid opp mot å finne det kollektive optimum. Her er både CATOC og den bilaterale avtalen relevante kilder. Fra disse så fremkommer det at statene er tiltenkt å tilby hverandre gjensidig bistand som setter alle parter i stand til å ha en tilnærmet lik evne til å forstå, avdekke og håndtere kriminelle fenomener eller aktører som påvirker de. Med andre ord skal statene ved optimalt samsvar med de skriftliggjorte ambisjonene, på en mest mulig ressurseffektiv måte få delt informasjon om kriminelle moduser, samt identifisere og straffeforfølge transnasjonale kriminelle aktører.

Dette må naturligvis ses i lys av det beskrevne behovet, ressursene som er realistisk å tildele aktiviteten og andre forhold som kan innvirke på utfallet på tidspunktet avtalen ble inngått. Slike forhold kan være de tidligere nevnte faktorene som korrupsjon, menneskerettighetstilstand og kultur. Det er totalt sett lite realistisk at det skulle kunne foregå et fullstendig funksjonelt politisamarbeid når forskjellene mellom norske og russiske overordnede interesser og samfunnsformer var såpass store allerede ved avtaleinngåelse. Den faktiske etterspørselen etter samarbeid fra mikronivået i politiet synes også å være noe begrenset sammenliknet med andre tilgrensende stater til EU, selv om det ifølge empirien finnes på enkelte områder slik som nettbaserte bedragerier, narkotika, utpressing og deling av overgrepsmateriale.

Krigen i Ukraina og vidtgående frysing av diplomatiske forbindelser mellom partene som skal samarbeide kan i aller høyeste grad defineres som et alvorlig eksogent sjokk for regimet. Grunnleggende forskjeller i samfunnstrekk hos de to statene kan også fremstå som inkompatible. Dette har åpenbart påvirket problempåvirkningen gjennom å endre regimets regel- og atferdspåvirkning.

Men når man skal vurdere regimeeffektivitet opp mot problempåvirkning så er det som nevnt tidligere også viktig å huske på at ikke alle problemer er like enkle å løse, og forventningene til resultater må derfor være differensiert. På et ukomplisert problem så vil et regime som klarer å løse en stor andel av delproblemene likevel kunne anses som å ha dårlig måloppnåelse i forhold til forventningene eller ambisjonene. Mens et regime som forsøker å løse et notorisk komplekst problem kan hylles som svært virkningsfullt, selv om det bare evner å løse en liten andel av problemene innenfor det aktuelle saksområdet (Underdal, 1992, ss. 228-229). Dette må derfor være en del av vårt analytiske utgangspunkt. Når det kommer til problemet med samarbeid med Russland knyttet til kriminalitet så ser vi at de mange ulike faktorene presentert tidligere gjør at regimet i utgangspunktet har dårlige forutsetninger for å nå ambisjonene i de folkerettslige avtalene, sammenliknet med samarbeid mellom stater med likere samfunnsstruktur og en mindre anstrengt sikkerhetspolitisk relasjon. Gitt de mange eksogene faktorene som er presentert i studien så fremstår det isolert sett nesten som besynderlig at det i det hele tatt forekommer samarbeid rundt kriminalitet på individnivå med Russland i 2022. Kanskje fungerer regimet derfor over det som kan forventes i dagens situasjon.

Selv om det på papiret i form av folkerettslige avtaler ikke har skjedd noen særlig endring de siste ti årene, så viser empirien tydelig at det har skjedd en gradvis utvikling i negativ retning når det kommer til regimets evne til å håndtere primærproblemet det ble opprettet for, nemlig transnasjonal kriminell aktivitet og aktører. Informantene peker på at det har skjedd en vesentlig endring i både kvantitet og kvalitet på utveksling eller samhandling. Men sett bort fra ren kriminalitetsbekjempelse så finner det likevel sted en vellykket koordinering mellom politimyndighetene i Nordområdene som må kunne sies å løse to viktige delproblemer for statene knyttet til grense- og migrasjonsrelaterte tematikker.

Effektivitetsdimensjonen problempåvirkning vurderes samlet som å være *lav*.

Reduksjonen i regimets påvirkning på saksområdet er likevel tilsynelatende mindre enn det som kan forventes ut fra omstendighetene og det som er tilfellet på andre bilaterale samhandlingsfelt. Det neste spørsmålet som studien vil forsøke å besvare er derfor hvorfor det kan være tilfellet, og hva som kan tenkes å være de potensielle fremtidsutsiktene for regimet.

Kapittel 5: Har regimet en fremtid?

Hittil har studien sett på hvilke påvirkninger og interaksjoner som finner sted på kryss og tvers mellom de uavhengige og avhengige variablene. Det er notorisk vanskelig å gjøre prediksjoner relatert til langsiktig utvikling på den internasjonale arenaen. En rekke aktører reagerer dynamisk på hverandres handlinger og skaper en kaskade med interaksjoner. Dette fører også til en omskiftelighet som gjør at fundamentale deler av staters atferdsmønster og interesser kan endres i løpet av kort tid. Selv om prediksjoner naturligvis vil være beheftet med stor grad av usikkerhet, så synes det likevel å være et visst grunnlag for å utføre det gjennom en kombinasjon av tilgjengelig teori og empiri.

Innledningsvis i kapittelet så vil det først gjøres en vurdering av hvorvidt saksområdet internasjonalt politisamarbeid kan regnes for å være en integrert del av den internasjonale liberale regelbaserte ordenen. Deretter vil premissene for regimeendring presenteres og drøftes. Videre vil regimets øvrige funksjoner og en sammenlignbar case presenteres.

Avslutningsvis vil trådene samles og det vil gis en overordnet vurdering av regimets robusthet, samt avmålte prediksjoner for fremtidig utvikling og regimekarakter.

5.1 Er regimet en del av den liberale regelbaserte ordenen?

Sett fra et vestlig ståsted så har USA og deres allierte kjempet i flere tiår for å få på plass og gradvis utvikle en såkalt regelbasert liberal internasjonal orden, med mål om å temme tilstanden av anarki på enkelte områder og samtidig spre vestlige verdier (Ikenberry, 2018, ss. 7-8).

En orden er generelt definert som en organisert gruppe med internasjonale institusjoner og avtaler som bidrar til å skape stabile atferdsmønstre hos medlemmene som omfattes av dem. Et regime slik som det som belyses i denne studien kan være en del av en rekke komponenter som samlet representerer en orden, men hvor det nøyaktige skillet mellom et større regime og en orden går er ikke nødvendigvis enkelt å fastslå. Det er mange måter å inndeles ulike ordener på. Geografisk kan ordenen for eksempel være enten global eller regional i sitt omfang. Videre kan man skille på om den er internasjonal ved at den inneholder samtlige stormakter, eller om den ikke gjør det og regnes for å være avgrenset (bounded). Det kan også inndeles mellom såkalte realistiske- og ideologiske baserte ordener (Mearsheimer J. , 2019, ss. 9-10).

Agendaen i den nåværende liberale regelbaserte ordenen er basert på en kombinasjon av politisk og økonomisk liberalisme som søker å skape en globalisert tilstand der både folkeretten, menneskers iboende verdi og nasjonalstatens suverenitet respekteres. Lenge var det en euforisk stemning inspirert av liberal internasjonalisme knyttet til den tilsynelatende irreversible positive utviklingen i verdenspolitikken. Tidsstemningen skildres godt gjennom tittelen på den kjente boken til Francis Fukujama (1992) – *The End of History and the Last Man*.

Men et overveldende flertall av stemmer innen akademia taler i dag for at det har skjedd en bevegelse i retning av en mer fragmentert og konkurranseorientert tilstand på den internasjonale arenaen, og disse utviklingstrekkene er tydelig gjenfinnbare i uttalelser fra ulike statsledere og policydokumenter. Det finnes klare tegn til at maktfordelingen beveger seg i retning av en bi- eller multipolar struktur, og at den liberale regelbaserte ordenen som har hersket med USA som hegemonisk garantist er i ferd med å utfordres av revisjonistiske

stater. En sentral uenighet er imidlertid om ordenen kun er et produkt av amerikansk hegemoni og ideologisk plattform, eller om de dypere ideene med åpenhet og regelbasert samhandling har en selvstendig konseptuell kraft (Ikenberry, 2018, ss. 7-12). Mearsheimer (2019, ss. 44-48) forutser at den liberale ordenen vil bli erstattet av en tynn internasjonal orden for å fasilitere samarbeid på enkelte områder, kombinert med to tykke avgrensede ordener ledet av USA og Kina for å ivareta behovene for sikkerhetskonkurranse de imellom. Det siste tiåret er det blitt identifisert en tydelig trend der folkerettens funksjon fremstår truet gjennom at enkelte stater jevnlig utfordrer og bryter forpliktelsene ved unilaterale handlinger (NUPI, 2017). De revisjonistiske statene med Russland og Kina i front hevder åpent at de gjeldende folkerettslige avtalene og regimene som er implementert gjennom den liberale ordenen er utformet for å ivareta vestlig dominans, og håndheves selektivt i favør av den regjerende hegemon. Dette illustreres godt i president Vladimir Putin sin tale 24. februar 2022:

As a result, the old treaties and agreements are no longer effective. Entreaties and requests do not help. Anything that does not suit the dominant state, the powers that be, is denounced as archaic, obsolete, and useless. At the same time, everything it regards as useful is presented as the ultimate truth and forced on others regardless of the cost, abusively and by any means available. Those who refuse to comply are subjected to strong-arm tactics (President Vladimir Putin, 2022).

Da mye av det folkerettslige grunnlaget er produsert i etterkrigstiden, så kan det argumenteres for at regimet som analyseres i denne studien er en del av den internasjonale liberale regelbaserte ordenen. Legger man dette til grunn kan det kanskje utledes at revisjonistiske staters opposisjon mot det gjeldende folkerettslige rammeverket også i en eller annen grad ville inkludert en kvesting av det gjeldende regimet knyttet til kriminalitetssamarbeid.

Imidlertid så tilsier Interpol sine handlinger og informantenes opplysninger at det ikke nødvendigvis er tilfellet. Det russiske medlemskapet i Interpol har vært under press etter invasjonen av Ukraina siden Storbritannia søkte om at de ble suspendert. Men sekretariatet i organisasjonen har imidlertid valgt å opprettholde den aktive statusen med henvisning til formålsparagrafen artikkel 2 som sier at de skal være et apolitisk organ (Interpol, 2022).

Erfaringene til informantene viser også at Interpolforaene gjerne også er et sted der autoritære stater kan finne sammen (NLO-1), og samtaler med informanter indikerer at de større møtene bærer preg av en ganske jevn maktbalanse mellom øst og vest (POD-1). Interpol har blant

annet nylig hatt en president fra Kina, og ser man på den nåværende rollefordelingen i sekretariatet så finner man en høy representasjon utenfor vesten. Også dette indikerer at innflytelsestygdepunktet ikke nødvendigvis ligger plantet sterkt hos noen av polene. Det er med andre ord lite som tilsier at Interpol er en institusjon som fungerer som et slags vestlig liberalt verktøy i tråd med de revisjonistiske statenes overordnede narrativ. Det kan derfor argumenteres for at både det multilaterale og aktuelle bilaterale politisamarbeidet allerede er del av en slik tynn internasjonal orden som Mearsheimer har spådd at vil ta over.

5.3 Endringer i regimet

Det sentralt styrende prinsippet innen internasjonalt politisamarbeid er at landene skal samarbeide for å løse hverandres problemer med grensekryssende kriminalitet, og det er lite som tilsier at den rent prinsipielle oppslutningen om dette er borte hos noen av de aktuelle stormaktene eller øvrige deltakere. Selve reglene og prosedyrene for hvordan samarbeidet skal utføres kan imidlertid tilpasses hyppig uten at det nødvendigvis medfører at selve regimet endrer grunnleggende karakter eller formål. For eksempel kan vilkår knyttet til gradering og deling av informasjonen tilpasses den enhver tid gjeldende situasjon og utvikling i teknologi.

I empirien er det heller ikke funnet tegn til at Norge eller Russland planlegger å trekke seg i sin helhet fra de multilaterale eller bilaterale avtalene knyttet til kriminalitetsbekjempelse. Dette indikerer ytterligere at det ikke har skjedd noen vesentlig endring i normene som er styrende for det bilaterale eller multilaterale regimet. Derfor kan det forventes at endringene som eventuelt vil skje fremover også utgjør en tilpasning innenfor rammen av det eksisterende regimet (change within regime), heller enn en såkalt normstyrt endring av selve regimet (change of regime) (Krasner, 1982, ss. 187-188) (Ruggie J. , 1982, ss. 384-405).

Overordnet vurderes det videre som lite sannsynlig at de revisjonistiske stormaktene vil ønske å forkaste dette internasjonale systemet for samhandling, selv om institusjonene kanskje har blitt påvirket av liberale verdier. Det er kanskje heller å forvente at de forsøker å kooptere regimet inn i sin alternative internasjonale eller avgrensede orden gjennom byråkratisk maktovertakelse og påfølgende endring av regelverket. Eller kanskje at de aksepterer en fortsettelse i noenlunde samme form, hvor det i større grad fungerer som en mindre virksom, men nøytral arena for koordinering.

Det sistnevnte kan også tenkes å fungere ut fra et realismeorientert perspektiv siden det internasjonale regimet også i dagens situasjon tilsynelatende gir relativt jevnt fordelte goder for de ulike stormaktene, uten at det gir gevinster som i særlig grad treffer det militære eller økonomiske domenet som kunne utgjort en trussel. Selv om det er mulig å misbruke systemet som vist tidligere i denne studien, så representerer disse gevinstene kun i begrenset grad noen direkte trussel mot en stats overlevelse eller grunnleggende suverenitet. Og siden man nesten uansett har behov for en eller annen form for koordinering knyttet til kriminalitetsbekjempelse, så vil det i tråd med det interessebaserte teorigrunnlaget være logisk å ta utgangspunkt i eksisterende rammeverk og tilpasse det i tråd med egne preferanser. Da vil man både slippe å betale nye oppstartskostnader og unngår en potensielt problematisk periode med regimeløshet innen saksområdet (Keohane, 1984, ss. 98-106).

Empirien viser at det meste av samhandlingen som skjer mellom Norge og Russland mot ren kriminalitetsbekjempelse i teorien kan skje som del av et multilateralt regime, selv om det rent grense- og sjørelaterte i større grad vil måtte være av en bilateral karakter. Derfor vil et slags rammeverk fortsatt eksistere for samhandling mellom partene som er i tråd med det nåværende regimets normer og prinsipper, selv om den rent bilaterale interaksjonen skulle opphøre på grunn av presset fra ulike faktorer. Så selv om empirien viser at ulike faktorer absolutt gir mindre effektivt samarbeid på en del punkter, så vil regimet trolig møte disse utfordringene ved en slags tilpasning av sosiale praksiser og prosedyrer. Uavhengig av justeringer så kan det likevel forventes at regimets atferds- og problempåvirkning vil holde seg på et ganske lavt nivå i tiden fremover, med nesten ubetydelig effekt på den faktiske transnasjonale kriminalitetsforekomsten. Spørsmålet videre blir da hvorfor statene skulle ønske å opprettholde et lite virksomt bilateralt regime, med den krevende og til dels risikofylte kontakten? Svaret kan ligge i at regimet fyller andre viktige funksjoner for partene som ikke gjelder det definerte problemet med transnasjonal kriminalitet.

5.3 Regimet har andre funksjoner

Kontaktflaten mellom Norge og Russland har blitt gradvis redusert på grunn av ulike faktorer. På starten av 2000-tallet ble makten i Russland sentralisert ved å blant annet vinge klippe de regionale guvernørene, og Norge mistet da noe av evnen til å engasjere Russland på både regionalt og nasjonalt nivå parallelt. Iver Neumann påpekte derfor nylig viktigheten av å finne andre kommunikasjonsarenaer på tross av den sikkerhetspolitiske situasjonen, slik at man kan

være i posisjon for å gjenskape et konstruktivt naboforhold med Russland når krigen går mot en avslutning og tiden er moden. Han nevner fire viktige arenaer der vi opprettholder et samarbeid selv i dagens situasjon; Svalbard, fiskeforvaltning, redningstjeneste til havs og forskning på klimaendringer (Neumann & Rottem, 2022). Selv om justisfeltet har blitt gjenstand for en økt politisering, så opprettholdes det fortsatt et minimum av aktivitet også her.

Regimeforskningen indikerer at det regelmessig oppstår en tidsforsinkelse mellom endring i maktstruktur og endring av et regime, som følge av at institusjonen gir verdifulle biprodukter for deltakerne. Eksempler på dette kan være formelle og uformelle nettverk som representerer kanaler for informasjonsutveksling. Dette gir blant annet politiske beslutningstakere innsyn i andre staters posisjoner, interesser og kunnskapsgrunnlag (Keohane, 1982, s. 348). Dette blir spesielt viktig i en tilsvarende situasjon som regionen befinner seg i, der det ikke lenger foregår noen samhandling mellom partene i de viktigste multilaterale politiske foraene, som for eksempel Arktisk råd og Østersjørådet. Det skapes andre biprodukter fra aktiviteten innenfor regimet som synes å rettferdiggjøre eksistensen, ressursbruken og den politiske risikoen. Særlig informanten som har vært stasjonert i Russland som NLO de siste årene fremhever øvrige gevinster fra liaisoneringen som viktigere enn den faktiske effekten det har på kriminalitetsforekomst (NLO-2).

Og som polititjenstlig person så gir du ambassaden mye. Så hvis du skal snakke om et regnskap her, så er det klart at NLO-en kan bidra inn i type vurderinger av sikkerhet, beredskap eller andre vanskelige saker. Hva du [NLO-en] tenker om dette blir viktig. Per definisjon er det sikkerhetssektoren som styrer Russland, det er ikke russisk UD. Nei det er jo, hvis du ser på hvem Putin omgir seg med, og hvem som er maktfaktor i Russland nå så blir det jo bare mer og mer siloviki [personer med bakgrunn fra sikkerhets- og etterretningstjenester] rundt han da. Så våre perspektiver kan være litt nyttig for UD å få med (NLO-2).

For Norge er med andre ord en sentral begrunnelse for liaisoneringen å ha en bakdørskommunikasjonskanal, innsyn og temperaturmåling inn til sikkerhetsapparatet i Russland. Det er svært nyttig rent diplomatisk å ha en representant med direkte kontaktflate mot disse for å kunne forstå den interne dynamikken og utviklingen i russisk maktstruktur (NLO-1) (NLO-2). Ut fra empirien så tilføres makthaverne av denne grunn i både Norge og Russland en gevinst fra regimet som strekker seg utover det isolerte saksområdet:

Men hvis vi tenker på hvor viktig det er [samarbeidet]? Det er jo at Russland og Norge er naboland, og det aller viktigste er at man har noen kanaler som er åpne. Justiskanalene er noe

av de siste man kommer til å lukke, nettopp fordi at man har noen hendelser eller type saker hvor det er nesten nødvendig å snakke sammen. Når alt annet stenger ned, og det er kanskje også derfor at selv om vi vil oppleve ganske lav aktivitet på denne type saker og politisiden i Russland, så vil det uansett alltid ville være den kanalen man kan benytte seg av i kriser da, ikke sant. Og det gjelder jo alt fra, om det gjelder sykling over Storskog eller naturkatastrofer, å unngå atomkatastrofer eller terroranslag, så har du et behov for å ha en eller annen kanal konstant, og selv om den er rusten og dårlig så vil den funke. (...). Men det er jo en av hovedfunksjonene til en NLO å være i en konstant situasjon som er uoversiktlig og at man har mulighet til å åpne en kanal, man kan alltid åpne den døra ikke sant. Og det er derfor jeg aldri har vært så spesielt bekymra for å bli PNG-et [utvisning av diplomat] ikke sant, for å bli sendt hjem. NLO-en vil være den siste [norske ambassadeansatte] som forsvinner (NLO-2).

Dette indikerer at komponentene i det bilaterale regimet kan være seiglivet og vare lenge etter at den primære problemløsningseffekten har forsvunnet.

Et tilsvarende eksempel kan finnes i samhandling knyttet til vern av isbjørn under den kalde krigen. Fra 1965 ble det gjennom en konferanse og forhandlinger inngått den såkalte Isbjørnavtalen i 1973 mellom de arktiske statene Norge, Russland, USA, Grønland og Canada. Forhandlinger før og etter avtaleinngåelsen besto av lukkede møter mellom fagpersoner som opererte uten spesifikke politiske føringer, men hvor delegasjonsmedlemmene likevel rapporterte til de politiske kretsene. Imidlertid hadde Sovjet allerede fredet isbjørnen ti år tidligere på sine territorier, og kommuniserte ikke så overraskende under en privat middag mellom de russiske og norske delegasjonsmedlemmene at de egentlig ikke brydde seg om isbjørner, men at deltakelsen isteden fungerte som et virkemiddel for kommunikasjon med de arktiske statene og vesten, og skulle samtidig stadfeste at forvaltningen av Arktis var et anliggende for akkurat de fem nasjonene (Larsen, 2014).

I tillegg til kommunikasjon så synes det også å ligge en normativ agenda på mesonivået om at kontakt mellom statene på regionalt nivå kan hindre en fremtidig eskalering av konflikt, i tråd med folk-til-folk samarbeidet:

Altså Russland, jeg tror at FSB grensevakt forholder seg til fjorten land rundt om kring. Noen sier atten, men jeg tror det er fjorten landegrenser, resten er hav. Poenget er at det bare er et av disse landene de ikke har vært i konflikt med, og det er Norge. Så vi har jo en illusjon og en tanke om at så lenge vi kan ha et godt samarbeid der oppe, så kan det være med på å forebygge og motvirke at vi blir det siste landet som får noen konflikt (POD-1).

Fra øverste politiske nivå i Norge så fremstår det også tydelig som at det er et ønske om en viss opprettholdelse av kommunikasjon med vår nabo i øst:

Budskapene fra den russiske ledelsen tyder på at Russland styrer mot et langvarig brudd med Vesten. Men et isolert Russland er dårlig nytt. Det er urovekkende at det i dag er så lite kontakt og direkte kommunikasjon med Russland. Det svekker mulighetene til å finne fram til en forhandlet slutt på krigen, og det kan øke sannsynlighetene for opptrapping og bruk av hardere virkemidler – mer ødeleggelse, mer lidelse. (...). Vi velger ikke vår geografi. Vi har en grense mot Russland – 198 km til lands, enorme områder til havs. Visse kritiske samfunnsfunksjoner, grunnleggende sikkerhet og bærekraftig ressursforvaltning fordrer en grad av samarbeid over grensen. Det er regjeringen seg bevisst. Men mye av dette er altså trukket ned, det er begrenset, og vi har måttet se oss nødt til å begrense det ytterligere (Statsminister Jonas Gahr Støre, 2022).

Den grunnleggende motvilligheten mot å kutte kontakt speiles av enkelte i byråkratiet på mesonivå, som håper at opprettholdelse av interaksjon kan være en del av løsningen for en senere opptining i relasjoner.

Jeg så jo at Støre sa at han så for seg et langt brudd med vesten. Så det kan godt bli. Men jeg har hele tiden tenkt at man må være åpen for at det kommer en tid etter dette her, og vi vil alltid være naboer. Jeg har litt klokketro på at dialog er lettere å starte opp etter krigen dersom man ikke har brent alle broer. Sannelig om jeg vet, jeg blir jo litt forbanna og fortvilet når jeg ser nyhetene om hvordan de holder på. Det kan godt hende at det ikke nytter engang, at det bare blir et brudd. Men jeg håper ut fra min overbevisning om kommunikasjon og dialog, så tenker jeg at vi bør ha en kommunikasjon på hvert fall et lite nivå for å kunne skalere opp igjen når dette her eventuelt måtte gå over (POD-1).

Slikt normativt basert engasjement hos enkeltpersoner i sentrale stillinger kan også bidra til at regimet overlever lenger enn det egentlig skulle ha grunnlag for sett opp mot den faktiske effekten på transnasjonal kriminalitet.

5.2 Kina og Taiwan på 90-tallet

Når man skal bedrive prediksjon så kan det være nyttig å forsøke å identifisere caser der det har hersket tilsvarende omstendigheter. Kina og Taiwan sitt politisamarbeid på tvers av streket fra 80-tallet og frem til årtusenskiftet synes å ha en rekke likheter med dagens situasjon i Europa, og med den antatte morgendagens dynamikk i den norsk-russiske relasjonen. Selv om partene i vår del av verden riktignok anerkjenner den andres eksistens og suverenitet.

For det første representerte Kina og Taiwan henholdsvis en autoritær stormakt og en liberal småstat, med sterke sikkerhetspolitiske interessemotsetninger som ga fryste relasjoner på de fleste områder. Justissektorene i begge land skal ha vært under sterk politisk kontroll, og som i den norsk-russiske relasjonen så fantes det mellom Kina og Taiwan en åpenbar risiko for misbruk av samhandlingsflaten til ondsinnet påvirkning, spionasje eller gevinst i informasjonsdomenet. Videre deler begge stater havområder som skaper behov for koordinering. Kina hadde også en absolutt bunnotering på 90-tallets korrupsjonsindeks, med et nivå etter den markedsliberalistiske reformen som var relativt tilsvarende det som hersker i dagens Russland (He, 2000, ss. 243-248).

De fiendtlige relasjonene mellom Kina og Taiwan ga på begge sider en policy om at man ikke skulle ha noen formelle forbindelser etter borgerkrigen i 1949. Men etter 1987 ble det åpnet for reisevirksomhet for blant annet religiøse og akademiske formål, samt noe handelsvirksomhet. I takt med økt forflytning av folk og varer så viser forskningen til Lemieux og Yang (2010, ss. 186-203) at det tvang seg gjennom en gradvis økning i samhandling på justisfeltet. Dette ble i stor grad drevet av ulike hendelser, hvor blant annet en flykapping utført av en taiwanesisk pilot i 1986 sørget for at de for første gang gikk bort fra sitt diplomatiske prinsipp om «tre nei» (no contact, no compromise, no bargaining). Utover dette trekkes økonomisk kriminalitet og ulovlig migrasjon frem som primære kilder til slik tvungen samhandling i senere tid. Likevel har dette vært vanskelig å navigere i for de to statene, og det ble i stor grad gjennomført via stedfortredende NGO-er opprettet spesifikt for å omgå det politisk sensitive suverenitetsspørsmålet.

Med unntak av stater som aktivt er i krig med hverandre, så kan den bilaterale relasjonen mellom Kina og Taiwan på 90-tallet sies å representere et tilnærmet teoretisk ytterpunkt i dårlige relasjoner mellom stater. Dette kan dermed fungere som et godt premiss for vurderingen av fremtidsprospektene til regimet mellom Norge og Russland. Gitt at Kina og Taiwan så seg nødt til å samarbeide med deres langt mer anstrengte relasjon, så tilsier det at Norge og Russland uansett videre utvikling vil opprettholde i hvert fall et minimum av bilateral justisinteraksjon. Ikke minst så lenge det nåværende nivået av handel og flyt av mennesker på tvers av grensen i nord holdes ved like.

5.4 Samlet vurdering av regimerobusthet og fremtidsutsikter

Som nevnt tidligere så har regimet samlet sett en beskjeden regel-, atferds, og problempåvirkning. Videre er den begrensede problemeffekten tydelig konsentrert mot enkelte utfordringer på saksområdet, mens det på andre er nesten ubetydelig.

Men selv om regimet kan synes å være på vei til å bli et skall som ikke reelt sett bidrar virksomt til regel- atferds- eller problempåvirkning, så kan det likevel ha en øvrig verdi for både Norge og Russland på andre måter. Dette gjelder blant annet regimets komponenter som fasiliterende for diplomatisk kommunikasjon, informasjonsinnhenting, koordinering utenfor kriminalitetsbekjempelse og regionalt folk-til-folk samarbeid. Som beskrevet av både informanter og eksempelet fra Øst-Asia, så er det enkelte ting som nabostater er nødt til å koordinere innen justisfeltet så lenge det ikke er erklært full krig. Selv om tilliten til den andres gode intensjoner ikke skulle forbedres, så vil regimet derfor trolig likevel overleve i en eller annen form.

Men når regimets verdi for statene kun i begrenset grad har sammenheng med den faktiske effekten mot kriminalitet, så tilsier dette at det kanskje heller ikke vil legges så mye innsats inn i å utvikle de formelle rammene for det bilaterale regimet. Av den grunn er det lite sannsynlig at det vil gjøres noen seriøse forsøk på for eksempel å få operasjonalisert den bilaterale avtalen eller andre regelforbedringer.

Det mer overordnede multilaterale regimet sentrert rundt Interpol spiller også en stor rolle i den bilaterale samhandlingen mellom Norge og Russland. Denne robuste institusjonen fremstår relativt tilpasset både dagens situasjon og et bredt spekter av fremtidsscenarioer. Basert på empiriske og teoretiske premisser så fremstår det sannsynlig at denne multilaterale institusjonen vil overleve overgangen til en multipolar internasjonal maktstruktur. Dersom viktige bilaterale komponenter skulle kollapse med for eksempel en avslutning av NLO-funksjonen, så vil Interpol fortsatt kunne representere et begrenset substitutt ved å fasilitere for et minimumsnivå av samhandling og utveksling mellom Norge og Russland.

Kapittel 6: Konklusjon og forskningsfunn

Det konkrete målet med studien har vært å belyse hvor effektiv samhandlingen mellom Norge og Russland er på justisfeltet, og samtidig prøve å finne mekanismene bak hvorfor det er slik.

Videre gjør den et forsøk på å forutse hva som kan forventes på saksområdet i årene som kommer. For å gi oppgaven en overordnet struktur så er det benyttet et regimeteoretisk rammeverk, som har blitt operasjonalisert gjennom de tre distinkte effektivitetsdimensjonene regelpåvirkning, atferdspåvirkning og problempåvirkning.

Studien har i stor grad gått utforskende til verks og forsøker med dette å produsere substantiv teori om denne spesifikke nisjen av internasjonale relasjoner, basert hovedsakelig på sentralt plasserte informanternes erfaringer og vurderinger. Selv om det har blitt intervjuet et begrenset antall av de, så har i dette tilfellet kvaliteten på informantenes tilgang og innflytelse gitt unike data å jobbe med.

6.1 Funn

Oppgaven har gitt en oversikt over organiseringen av politiet på både norsk og russisk side, samt beskrevet hvordan disse to entitetene tidvis forsøker å samarbeide gjennom et flettverk av bilaterale- og multilaterale regimer. En tilsvarende oppdatert oversikt over de fragmenterte og hyppig omorganiserte russiske justismyndighetene som er presentert her har ikke blitt funnet i åpne kilder på norsk eller engelsk, og representerer dermed et viktig selvstendig bidrag til forståelsen av saksområdet.

Det er tydelig at Europa har gått inn i en ny sikkerhetspolitisk virkelighet etter den større invasjonen av Ukraina i februar 2022. Empirien indikerer sterkt at hendelsene i det sikkerhetspolitiske domenet har påført regimet som belyses et betydelig sjokk, i likhet med effekten det har hatt på andre aspekter av samhandlingen mellom Norge og Russland. Russlands bruk av et bredt spekter av både sivile og militære virkemidler for å nå nullsumorienterte storpolitiske mål de siste ti årene, har gjort at tilliten til deres reelle intensjoner har falmet hos relevante byråkrater og beslutningstakere. Selv om studien har identifisert at den forverrede sikkerhetspolitiske relasjonen mellom Norge og Russland har påvirket den bilaterale samhandlingen på saksområdet i negativ retning, så har politisamarbeidet likevel ikke blitt rammet på samme måte som andre samhandlingsarenaer mellom de to statene, hvor aktiviteten i de fleste tilfeller har opphørt fullstendig.

Studien har også gjort interessante oppdagelser relatert til fraværet av transnasjonale epistemiske fellesskap. Øvrige politisamarbeid i Europa og en del andre steder nyter godt av

den sterke innflytelsen til slike epistemiske fellesskap som drives normativt av en felles politiidentitet, samt byråkratiske myter om den transnasjonale kriminalitetens utbredelse og destruktive karakter. Dette synes imidlertid å ha begrenset innvirkning på samarbeidet med Russland, hvor empirien indikerer at det overraskende nok kun unntaksvis finnes normative fellesnevnerne mellom norske og russiske polititjenestepersoner. Selv om det finnes noen unntak, så er innflytelsen til slike eventuelle overlapp sterkt redusert ved at kontakten i stadig større grad skjer på et høyt byråkratisk nivå, og er sentralisert i den forstand at kontakten mellom mikronivået nå går gjennom en rekke mellomledd. I praksis er det i dagens situasjon nesten umulig for en etterforskningsleder i Norge å kommunisere direkte med en etterforskningsleder i Russland, og mye av kontaktnettverket til NLO-ene er også blitt gjort utilgjengelig. Forskjeller i profesjonsutøvernes mentalitet og byråkratiets organisering mellom Norge og Russland synes med andre ord også å representere et hinder for effektiv samhandling.

Parallelt med den sikkerhetspolitiske utviklingen så har også Russland beveget seg fra å være autoritært til totalitært, med en tilhørende endring i utførelsen av myndighetenes ulike oppgaver. Forskjellene mellom de to samfunnene på andre felter har nå vokst til et punkt hvor det representerer en alvorlig utfordring, og krever grundige vurderinger knyttet til etikk og operasjonssikkerhet. Av faktorer så kan det nevnes korrupsjonsnivå, rettsikkerhet, menneskerettigheter og politisk motivert rettsforfølgelse av opposisjonelle.

Undersøkelsen av de folkerettslige rammene for regimet har avdekket at det tilsynelatende har vært på plass en rekke avtaler av både bilateral og multilateral karakter. Men et vesentlig problem er at disse ble utarbeidet rundt årtusenskiftet i en markant annerledes situasjon. Empirien og profesjonsutøvernes uttalelser viser tydelig at dette kartet og terrenget ikke lenger stemmer overens. Studien har vist at regimet har hatt en lav effekt på regelproduksjon det siste tiåret, i den forstand at folkerettslige avtaler som treffer saksområdet i begrenset grad har blitt operasjonalisert på utøvende nivå i nasjonal lovgivning, regler, prosedyrer og praksiser. Spesielt så må den manglende iverksettelsen av den bilaterale folkerettslige avtalen om utveksling av etterretning og fagkunnskap, ses som et tegn på mangelfull regimeeffektivitet, hvor MVD og POD har forhandlet kontinuerlig siden årtusenskiftet uten å komme i mål. På andre felt støtter den bilaterale samhandlingen seg på multilaterale rammeverk, heller enn å produsere mer spesifikke bilaterale lovverk eller avtaler. Regimet har

imidlertid lykkes i å produsere et formelt rammeverk for grense- og sjørelatert virksomhet langs grensen i nord.

Det regimet riktignok også har fått til som kan plasseres innen dimensjonen regelpåvirkning er å plassere en NLO på ambassaden i Moskva. Denne liaisonfunksjonen synes å ha hatt en svært autonom rolle, og individene har i stor grad formet samhandlingsformatet med Russland det siste tiåret. Men med den drastisk endrede situasjonen etter februar 2022 så har rollen endret seg markant, og er i praksis blitt knyttet langt nærmere UD sin agenda enn politiet sin. Empirien viser nå en tydelig økt politisering av aktiviteten på saksfeltet hos begge parter, og slik styring representerer ifølge teorien og historiske eksempler et klart hinder for regimets atferds- og problempåvirkning. På grunn av manglende formalisering så bærer samhandlingen innenfor regimet særlig preg av ad hoc løsninger relatert til utveksling av fagkunnskap og etterretning. Regimets atferdspåvirkning gjennom partenes vilje til etterlevelse av implementerte regler, prosedyrer eller sosiale praksiser synes samlet sett ikke å ha vært nok til å hindre en betraktelig reduksjon i både kvantitet og kvalitet på utvekslingen i alle spor relatert til kriminalitet.

Informantenes erfaringer tilsier at det finnes et tydelig behov og potensial for å hindre blant annet nettbaserte kriminalitetsformer slik som bedragerier, utpressing og deling av overgrepsmateriale. Sett opp mot ambisjonene som er nedtegnet i ulike folkerettslige avtaler som gjelder kriminalitetsbekjempelse så må regimets problempåvirkning generelt kunne sies å komme til kort. Den lave aktiviteten som rapporteres av informantene, manglende operasjonalisert regelverk og de mange øvrige hindrene for effektiv samhandling, gjør at den faktiske påvirkning regimet har på problemene det ble opprettet for å håndtere er begrenset.

Studien har tydelig vist at det kumulative presset fra mange faktorer fører til at regimeeffektiviteten lider på tvers av alle tre definerte dimensjoner. Gitt de mange ulike eksogene faktorene som synes å være varig endret, så er det heller ikke spesielt sannsynlig at dette vil bedres i løpet av det kommende tiåret.

Men selv om regimeeffektiviteten ikke skulle forbedres overhodet fra dagens relativt lave nivå, så vurderes regimet likevel som å være grunnleggende robust og vil trolig overleve i en eller annen form. I tillegg til at det er enkelte ting man tvinges til å samhandle på som naboer (som illustrert av samhandlingen mellom Kina og Taiwan), så er det også vesentlig at

regimets eksistens gir Norge og Russland verdi på andre felter enn å løse kriminalitetsutfordringer. Det synes blant annet å være et politisk mål for begge stater å opprettholde en viss kontaktflate selv om forholdet egentlig preges av fryste relasjoner. Justissamarbeidet synes nå å ha blitt en av disse ytterst få arenaene som fortsatt holdes åpent. Av effekter som gir robusthet er derfor kanskje det viktigste samarbeidets mulighet til å fungere som kommunikasjonskanal, som ved behov kan benyttes til diplomati på bakrommet med ulike russiske maktstrukturer. Her synes både NLO-ene og samarbeidsforaene i Nordområdene å være sentrale komponenter av regimet som løser denne oppgaven.

En viktig implikasjon av utviklingene som er beskrevet i denne oppgaven er at mange relevante transnasjonale aktører eller fenomener vil være vanskeligere å identifisere og ikke minst bekjempe i tiden fremover for både norske og russiske myndigheter.

6.2 Videre forskning

Studien har gitt innsyn i utviklingen for de siste ti årene innen saksfeltet. Videre har den gitt et øyeblikksbilde fra kjernen av regimet i en situasjon hvor det har oppstått en bred tillitskollaps mellom partene. Det er også gjort forsiktige forsøk på prediksjon basert på ulike teoretiske og empiriske premisser. Likevel vil det med fordel kunne gjennomføres oppfølgingsstudier hvor man går bredere ut eller i større grad belyser regimets forutsetninger sett fra det politiske makronivået. Selv om det er vanskelig å se at det skal være praktisk eller etisk gjennomførbart i dagens Russland, så ville det også kunne tilført mye å gjennomføre mer direkte undersøkelser mot den russiske halvdel av regimet.

Referanser

- Amnesty International. (2022). *amnesty.no/russland*. Retrieved from <https://amnesty.no/russland>
- Anderson, M. (2002). *Police and Justice Co-operation and the New European Borders*. The Hague: Kluwer Law International.
- Benyon, J. (1996). The Politics of Police Co-operation in the European Union International. *Journal of the Sociology of Law*, pp. 353-379.
- Bigo, D. (2000). Liaison Officers in Europe: new officers in the European security field. In J. Sheptycki, *Issues in Transnational Policing* (pp. 67-99). London: Routledge.
- Blaikie, N., & Priest, J. (2019). *Designing Social Research (third edition)*. Cambridge: Polity Press.
- Blau, P., & Meyer, M. (1971). *Bureaucracy in Modern Society*. New York: Random House.
- Block, L. (2007). International policing in Russia: Police co-operation between the European union member states and the Russian Federation. *Policing and Society*, pp. 367-387.
- Block, L. (2019). Business as Usual? Police Cooperation Under a Cloud of Political Animosity. In A. Racz, & K. Raik, *Post-crimea shift in eu-russia relations: from fostering interdependence to managing vulnerabilities* (pp. 204-221). Tallin: International Centre for Defence and Security.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, pp. 77-101.
- Deflem, M. (2002). *Policing World Society: Historical Foundations of International Police Cooperation*. Oxford: Oxford University Press.
- Den Boer, M. (2005). Copweb Europe: venues, virtues and vexations of transnational policing. In *Transnational European Union: Towards a Common Political Space* (pp. 191-209). London: Routledge.
- Egmont Group. (2013, Juli). *Egmontgroup.org*. Retrieved from Egmont Group of Financial Intelligence Units Principles for Information Exchange Between Financial Intelligence

Units: <https://egmontgroup.org/wp-content/uploads/2021/09/Egmont-Group-of-Financial-Intelligence-Units-Principles-for-Information-Exchange-Between-Financial-Intelligence-Units.pdf>

Egmont Group. (2015, Juni). *Egmontgroup.org*. Retrieved from Egmont Group of Financial Intelligence Units Support and Compliance Process: https://egmontgroup.org/wp-content/uploads/2021/09/Egmont_Group_of_Financial_Intelligence_Units_Support_and_Compliance_Process.pdf

Egmont Group. (2019, Mei). *Egmontgroup.org*. Retrieved from Egmont Group of Financial Intelligence Units Charter: <https://egmontgroup.org/wp-content/uploads/2021/09/Egmont-Group-of-Financial-Intelligence-Units-Principles-for-Information-Exchange-Between-Financial-Intelligence-Units.pdf>

Etterretningstjenesten. (2022). *Fokus 2022 (etterretningstjenestens årlige vurdering)*.

Europarådet. (2022, Mars). *Russia ceases to be a Party to the European Convention on Human Rights on 16 September 2022*. Retrieved from coe.int: <https://www.coe.int/en/web/portal/-/russia-ceases-to-be-a-party-to-the-european-convention-of-human-rights-on-16-september-2022>

European Court of Human Rights. (2018, Mars). *hudoc.echr.coe.int*. Retrieved from Execution of the judgment of the European Court of Human Rights: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:\[%22101/15%22\],%22itemid%22:\[%22001-210925%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22appno%22:[%22101/15%22],%22itemid%22:[%22001-210925%22]})

Europol. (2022, Mars). *Russian Federation (suspended)*. Retrieved from europol.europa.eu: <https://www.europol.europa.eu/partners-collaboration/agreements/russian-federation>

Europol. (2022, Mars). *Russian Federation (suspended)*. Retrieved from Europol.europa.eu: <https://www.europol.europa.eu/partners-collaboration/agreements/russian-federation>

Europol og Russland. (2003, November). *Strategic agreement on cooperation between Europol and the Russian Federation*. Retrieved from Europol.europa.eu: https://www.europol.europa.eu/cms/sites/default/files/documents/agreement_on_cooperation_between_the_european_police_office_and_the_russian_federation.pdf

Financial Crime News. (2022, April). *thefinancialcrimenews.com*. Retrieved from Russia & Financial Crime – How Russia has gamed the system by FCN:

<https://thefinancialcrimenews.com/russia-financial-crime-how-russia-has-gamed-the-system-by-fcn/>

- FN. (1984). Konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. *Overenskomster 1987*, (p. 706). New York.
- FN. (1987). *Member list, declarations and reservations - Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Retrieved from treaties.un.org:
https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9&chapter=4&clang=_en
- FN. (1997, Desember). *Lovdata.no*. Retrieved from Internasjonal konvensjon om bekjempelse av terroristbombing: <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1997-12-15-4?q=terrorisme>
- FN. (2000). FN-konvensjon mot grenseoverskridende organisert kriminalitet. *Overenskomster 2005*, (p. 123). New York.
- FN. (2000). *treaties.un.org*. Retrieved from Members, declarations and reservations - United Nations Convention against Transnational Organized Crime:
https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XVIII-12&chapter=18&clang=_en
- FN. (2002). *Member list, declarations and reservations - Optional Protocol to the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment*. Retrieved from treaties.un.org:
https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-9-b&chapter=4&clang=_en
- FN. (2003). Valgfri protokoll til FNs konvensjon mot tortur og annen grusom, umenneskelig eller nedverdiggende behandling eller straff. *Overenskomster med fremmede stater 2013*, (p. 193). New York.
- Fukuyama, F. (1992). *The End of History and the Last Man*. New York: Free Press.
- Gale, F. (1998). Cave 'Cave! Hic dragones': A Neo-Gramscian Deconstruction and Reconstruction of International Regime Theory. *Review of Political International Economy*, pp. 252-283.

- Galeotti, M. (2022). *The Weaponization of Everything - A Field Guide to the New Way of War*. New Haven: Yale University Press.
- GIATOC. (2021). Global Organized Crime Index - Profile Russia. *Global Organized Crime Index 2021*. Retrieved from ocindex.net: <https://ocindex.net/country/russia>
- Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Granér, R. (2004). Patrullerande polisens yrkeskultur. *PHD in social work*. Socialhögskolan, Lund universitet.
- Grieco, J. (1990). *Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-Tariff Barriers to Trade*. New York: Cornell University Press.
- Guba, E., & Lincoln, Y. (1985). *Naturalistic Inquiry*. London: Sage.
- Hasenclever, A., Mayer, P., & Rittberger, V. (1996). Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes. *Mershon International Studies Review*, pp. 177-228.
- Hasenclever, A., Mayer, P., & Rittberger, V. (2000). Integrating Theories of International Regimes. *Review of International Studies*, pp. 3-33.
- He, Z. (2000). Corruption and anti-corruption in reform China. *Communist and Post-Communist Studies*, pp. 243-270.
- Human Rights Watch. (2022). *hrw.org*. Retrieved from <https://www.hrw.org/europe/central-asia/russia>
- Haas, P. (1992). Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. *International Organization*, pp. 1-35.
- Ikenberry, J. (2018). The end of liberal international order? *International Affairs*, pp. 7-23.
- Independent. (2019, Mai). *Russian justice system criticised after acquittal rate drops to 0.25%*. Retrieved from independent.co.uk: <https://www.independent.co.uk/news/world/europe/russia-justice-system-low-acquittal-rate-uk-crown-court-a8935016.html>
- Interpol. (1956). The Constitution of the ICPO-INTERPOL adopted by the General Assembly at its 25th session (Vienna - 1956). *Sist modifier i Istanbul 2021*.

- Interpol. (2022, November). *Interpol.int*. Retrieved from Interpol member countries: Russia: <https://www.interpol.int/en/Who-we-are/Member-countries/Europe/RUSSIA>
- Interpol. (2022, Mars). *Ukraine: Interpol General Secretariat statement*. Retrieved from [interpol.int](https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2022/Ukraine-INTERPOL-General-Secretariat-statement): <https://www.interpol.int/en/News-and-Events/News/2022/Ukraine-INTERPOL-General-Secretariat-statement>
- Jervis, R. (1982). Security Regimes. *International Organization*, pp. 357-378.
- Johannesen, A., Tufte, P., & Christoffersen, L. (2021). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode (6. utgave)*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2008, April). Europarådets konvensjon om forebygging av terrorisme – ETS nr. 196. Warszawa.
- Justis- og beredskapsdepartementet. (2014, Mai). Lov om behandling av opplysninger i politiet og påtalemyndigheten (politiregisterloven). *Norges lover*.
- Justisdepartementet. (1927, Juli). Lov om domstolene (domstolloven). Norge.
- Justisdepartementet. (1975, August). Lov om utlevering av lovbrytere m.v. (utleveringsloven). Norge.
- Justisdepartementet. (1986, Januar). Lov om rettergangsmåten i straffesaker (Straffeprosessloven). Norge.
- Justisdepartementet. (2003). Rådsbeslutning 2003/170/JIS om felles bruk av sambandsmenn utsendt av medlemsstatenes rettshåndhevende myndigheter. *Overenskomster 2009*, (p. 481).
- Justisdepartementet. (2006). Rådsbeslutning 2006/560/JIS om endring av beslutning 2003/170/JIS om felles bruk av sambandsmenn utplassert av medlemsstatenes rettshåndhevende myndigheter. *Overenskomster 2009*, (p. 528).
- Justisdepartementet. (2013, Januar). Forskrift om internasjonalt samarbeid i straffesaker. Norge.
- Keohane, R. (1982). The Demand for International Regimes. *International Organization*, pp. 325-355.
- Keohane, R. (1982). The Demand for International Regimes. *International Organization*, pp. 325-355.

- Keohane, R. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- Keohane, R. (1988). International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, pp. 379-396.
- Keohane, R. (1993). The Analysis of International Regimes: Towards a European-American Research Programme. In V. Rittberger, *Regime Theory and International Relations* (pp. 23-45). Oxford: Clarendon Press.
- King, G., Keohane, R., & Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kjesæth, A. (1978). Interpol – den internasjonale organisasjon for kriminalpolitisk samarbeid. *Lov og Rett*, pp. 264-272.
- Kleiven, M. (2012, August). 'From Mission Idealism to Operational Realism': A study of the Norwegian contribution to International Police Reform Missions. University of Portsmouth.
- Krasner, S. (1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, pp. 185-205.
- Krasner, S. (1991). Global Communications and National Power: Life on the Pareto Frontier. *World Politics*.
- Kripos. (2022, juli). Retningslinje for utlevering av opplysninger i internasjonalt politisk samarbeid. Oslo.
- Larsen, T. (2014, Oktober). Ekko - Samfunnspodden - Isbjørn-Larsen 09.10.2014. (Ekko - Samfunnspodden, Interviewer)
- Lemieux, F. (2010). *International Police Cooperation: Emerging Issues, Theory and Practice*. New York: Routledge.
- Mearsheimer, J. (1994-1995). The False Promise of International Institutions. *International Security*, pp. 5-49.
- Mearsheimer, J. (2019). Bound to Fail: The rise and fall of the liberal international order. *International Security*, pp. 7-50.
- Miles, M., Huberman, A., & Saldana, J. (2018). *Qualitative Data Analysis*. London: Sage.

- Mitchell, R. (2010). *International Politics and the Environment*. Los Angeles: Sage.
- National Crime Agency. (2022, Juli). *Red Alert - Financial Sanctions Evasion Typologies: Russian Elites and Enablers*. Retrieved from Nationalcrimeagency.gov.uk: <https://www.nationalcrimeagency.gov.uk/who-we-are/publications/605-necc-financial-sanctions-evasion-russian-elites-and-enablers/file>
- Neumann, I., & Rottem, S. (2022, Juni). *Kronikk: Norge må ha møteplasser med russere*. Retrieved from Dagens næringsliv: <https://www.dn.no/kronikk/krigen-i-ukraina/russland/anniken-huitfeldt/kronikk-norge-ma-ha-moteplasser-med-russere/2-1-1244802>
- Nilssen, M., & Myhrvold-Hanssen, M. (2014). "Mannen i midten": De nordiske liaisonoffiserenes rolle i internasjonalt politisamarbeid. *Master i Politivitenskap*. Politihøgskolen.
- Norge. (1998, Juli). Internasjonal konvensjon om bekjempelse av terroristbombing. New York.
- Norge og Russland. (1999). Avtale mellom Norge og Russland om samarbeid om kriminalitetsbekjempelse. *Overenkomster 1999* (p. 956). Moskva: Norge.
- Norge og Russland. (2008). Avtale mellom Kongeriket Norges regjering og Den russiske føderasjons regjering om tilbaketaking. *Overenskomster 2008*, (p. 448). Moskva.
- NRK. (2020). *www.nrk.no*. Retrieved from Krekar utlevert til Italia: https://www.nrk.no/norge/krekar-utlevert-til-italia_-meling-krever-svar-pa-hvem-som-betalte-1.14961558
- NRK. (2022, Juni). *www.nrk.no*. Retrieved from Erdogan nekter å heve renten: <https://www.nrk.no/nyheter/erdogan-nekter-a-heve-renten-1.15992607>
- NUPI. (2017, Januar). *Folkeretten - En viktig målestokk i internasjonal politikk*. Retrieved from *www.nupi.no*: <https://www.nupi.no/Skole/HHD-Artikler/2017/Folkeretten-en-viktig-maalestokk-i-internasjonalt-politikk>
- NUPI. (2022, August). *NUPI.no*. Retrieved from Ordforklaring Høypolitikk: <https://www.nupi.no/skole/ordforklaringer/hoeypolitikk-high-politics>

- Nærings- og fiskeridepartementet. (2022, Oktober). *Regjeringen.no*. Retrieved from Enighet om norsk-russisk fiskeriavtale for 2023:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enighet-om-norsk-russisk-fiskeriavtale-for-2023/id2939531/>
- President Vladimir Putin. (2022, februar). *en.kremlin.ru*. Retrieved from en.kremlin.ru - Address by the President of the Russian Federation:
<http://en.kremlin.ru/events/president/transcripts/67843>
- PST. (2022). *Politiets sikkerhetstjeneste sin åpne nasjonale trusselvurdering 2022*.
- Regjeringen. (2022, Mars). Politiets årsrapport 2021.
- Regjeringen. (2022, Oktober). *Regjeringen.no*. Retrieved from Regjeringen styrker Forsvarets beredskap i Norge: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-styrker-forsvarets-beredskap-i-norge/id2942769/>
- Reuters. (2022, Mars). *Russia quits Council of Europe rights watchdog*. Retrieved from reuters.com: <https://www.reuters.com/world/europe/russia-formally-quits-council-europe-rights-watchdog-2022-03-15/>
- Reuters. (2022, August). *Russia sentences Griner to 9 years in prison, White House calls for her release*. Retrieved from reuters.com: <https://www.reuters.com/world/basketball-star-brittney-griner-awaits-fate-russia-drugs-trial-2022-08-03/>
- Ruggie, J. (1982). International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *International Organization*, pp. 379-415.
- Ruggie, J. G. (1975). International Responses to Technology: Concepts and Trends. *International Organization*, pp. 557-583.
- Ruggie, J., & Kratochwil, F. (1986). International Organization: A State of the Art on an Art of the State. *International Organization*, pp. 753-775.
- Semukhina, O. (2018). The evolution of policing in post-soviet Russia. *Communist and Post-Communist Studies*, pp. 215-229.
- Silverman, D. (2016). *Qualitative Research (fourth edition)*. London: Sage.
- Skolnick, J. (2010). A sketch of the policeman's working personality. In T. Newburn, *Policing Key Readings* (pp. 264-279). Cullompton: Wilan Publishing.

- Sparks, N. (2006). *True Believer*. New York: Grand Central Publishing.
- Statsminister Jonas Gahr Støre. (2022, Oktober). *Referater fra Stortinget 25.10.2022*. Retrieved from stortinget.no: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2022-2023/refs-202223-10-25/?m=1#100328-1-1>
- Statsministerens kontor. (2022, Juli). *Norge øker støtten til Ukraina med 10 milliarder kroner*. Retrieved from regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-okerstotten-til-ukraina-med-10-milliarder-kroner/id2921856/>
- Strange, S. (1982). Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis. *International Organization*, pp. 479-496.
- The Barents Observer. (2022, Februar). *Dmitry Medvedev vows to reintroduce death penalty*. Retrieved from thebarentsobserver.com: <https://thebarentsobserver.com/en/security/2022/02/dmitry-medvedev-calls-russia-reintroduce-death-penalty>
- The Guardian. (2022, August). *Brittney Griner lawyers appeal against nine-year Russian jail sentence*. Retrieved from theguardian.com: <https://www.theguardian.com/sport/2022/aug/15/brittney-griner-lawyers-appeal-against-nine-year-russian-jail-sentence>
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Transparency International. (2021). *Transparency International - Countries Russia*. Retrieved from transparency.org: <https://www.transparency.org/en/countries/russia>
- U.S. Department of State. (August, 2022). *\$1 Billion in New U.S. Military Assistance for Ukraine*. Retrieved from state.gov: <https://www.state.gov/1-billion-in-new-u-s-military-assistance-for-ukraine/>
- UK Ministry of Defence. (2022, August). *UK and allies agree expanded International Fund for Ukraine support*. Retrieved from www.gov.uk: <https://www.gov.uk/government/news/uk-and-allies-agree-expanded-international-fund-for-ukraine-support>
- Underdal, A. (1987). What's Left for the MFA? Foreign Policy and the Management of External Relations in Norway. *Cooperation and Conflict*, pp. 169-192.

- Underdal, A. (1992). The Concept of Regime Effectiveness. *Cooperation and Conflict*, pp. 227-240.
- Underdal, A. (2004). Methodological Challenges in the Study of Regime Effectiveness. In O. Young, *Regime Consequences: Methodological Challenges and Research Strategies* (pp. 27-48). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Utenriksdepartementet. (2011). Overenkomst mellom Kongeriket Norge og Den russiske føderasjon om maritim avgrensning og samarbeid i Barentshavet og Polhavet. Murmansk.
- Utenriksdepartementet. (2014, august). Forskrift om restriktive tiltak vedrørende handlinger som undergraver eller truer Ukrainas territoriale integritet, suverenitet, uavhengighet og stabilitet. *Norges lover*.
- Utenriksdepartementet. (2022, juni). *Fellesuttalelse om Arktisk råd - Canada, Finland, Island, Danmark, Norge, Sverige og USA gjenopptar arbeidet uten Russland*. Retrieved from regjeringen.no:
https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fellesuttalelse_arktisk/id2917922/
- Utenriksdepartementet. (2022, Mars). *Forholdet til Russland påvirkes av krigen*. Retrieved from regjeringen.no:
https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forholdet_til_russland/id2903146/
- Utenriksdepartementet. (2022, Juni). *Norge har donert artilleriskyts til Ukraina*. Retrieved from regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-har-donert-artilleriskyts-til-ukraina/id2917760/>
- Utenriksdepartementet. (2022, Juni). *Norge og Storbritannia gir langtrekkende rakettartilleri til Ukraina*. Retrieved from regjeringen.no:
<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-og-storbritannia-gir-langtrekkende-rakettartilleri-til-ukraina/id2921395/>
- Utenriksdepartementet. (2022, Juli). *regjeringen.no*. Retrieved from Sanksjoner som svar på Russlands militære aggresjon mot Ukraina:
https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/Eksportkontroll/sanksjoner-og-tiltak1/sanksjoner_aggresjon/id2905102/?expand=factbox2905675

- Utenriksdepartementet. (2022, Juni). *regjeringen.no*. Retrieved from https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pm_murmansk/id2917893/
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Michigan: McGraw-Hill.
- Wendt, A. (1994). Collective Identity Formation and the International State. *American Political Science Review*, pp. 384-396.
- Wendt, A. (1999). *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wettestad, J. (1995). "Nuts and Bolts for Environmental Negotiators?": *Designing Effective International Regimes: A Conceptual Framework*. Lysaker: Fridtjof Nansens Institutt.
- Wettestad, J. (2001, Juli). Designing Effective Environmental Regimes: The Conditional Keys. *Global Governance*, pp. 317-341.
- Wight, C. (2006). *Agents, Structures and International Relations: Politics as Ontology*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Wolf, D., & Zürn, M. (1986). International Regimes und Theorien der Internationalen Politik. *Politische Vierteljahresschrift*, pp. 201-221.
- Yin, R. (2009). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks: Sage.
- Young, O. (1982). Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. *International Organization*, pp. 277-292.
- Young, O. (1986). International Regimes: Toward a New Theory of International Institutions. *World Politics*, pp. 104-122.
- Young, O. (1994). *International Governance: Protecting The Environment in a Stateless Society*. Ithaca: Cornell University Press.

Referanse til dybdeintervjuer

- (POD-1) – Tjenestemann høyt plassert i POD med ansvar opp mot Russland.
- (NLO-1) – NLO plassert i Moskva i perioden 2014 – 2017.
- (NLO-2) – NLO plassert i Moskva i perioden 2017 – 2022.

Vedlegg 1: Samtykkeskjema

Vil du delta i forskningsprosjektet «Politisamarbeid mellom Norge og Russland: En studie av bilateral regimeeffektivitet i et endret landskap»?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å belyse den nåværende tilstanden til det bilaterale politisamarbeidet mellom Norge og Russland. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for dette forskningsprosjektet og hva prosjektet innebærer for deg. Prosjektet går under tittelen: «Politisamarbeid mellom Norge og Russland: En studie av bilateral regimeeffektivitet i et endret landskap.»

Formål

Formålet med studien er å avdekke hvorvidt det har skjedd en endring i samarbeidet mellom Norge og Russland i lys av de siste årenes gradvis forverrede sikkerhetspolitiske forhold mellom vesten og Russland. Videre vil det ses på andre relevante faktorer som fremmer eller hindrer samarbeidet knyttet til kompatibiliteten mellom kultur, profesjonelt tankesett, politisering og tillit. Studien forsøker å avdekke hvilken påvirkning dette har hatt på forutsetningene for effektiv kriminalitetsbekjempelse gjennom utveksling av informasjon og tjenester.

Det innhentede materialet vil brukes til å utarbeide en masteroppgave innen fagfeltet Internasjonale relasjoner (samfunnsvitenskap).

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

Mathias Frostad Johansen er ansvarlig for prosjektet.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du er valgt ut basert på at du har praktisk erfaring med politisamarbeid både generelt og mot Russland spesielt. Ledelsen ved Internasjonal Seksjon på Kripos har vært med på å velge ut

egnede kandidater og har godkjent at du deler relevant informasjon og dine erfaringer fra tjenesten.

Hva innebærer det for deg å delta?

Dersom du velger å delta så vil jeg innhente opplysninger om deg og din yrkesutøvelse innen internasjonalt politisamarbeid gjennom et kvalitativt intervju.

Intervjuet vil tas opp i sin helhet gjennom lydopptak, for deretter å transkriberes inn på PC. I det endelige produktet som publiseres vil generelle og gjennomgående trekk tas med inn i redegjørelser og drøftinger. I noen tilfeller vil det i det endelige skriftlige produktet også benyttes noen direkte sitater. Det vil ikke være informasjon som egner seg direkte til å identifisere deg som intervjuobjekt i det endelige skriftlige produktet, selv om det selvfølgelig vil være en indirekte risiko for identifisering gjennom at det er et fåtall personer som har jobbet i tilsvarende stillinger de siste årene.

Du vil få mulighet til å gå igjennom det endelige produktet for å sikre at det ikke publiseres informasjon som bør unntas fra offentliggjøring i henhold til Offentlighetsloven, Politiregisterloven, Beskyttelsesinstruksen og Sikkerhetsloven. Intervjueren vil som ansatt i politiet med erfaring med behandling av skjermingsverdige informasjon også gjøre en gjennomgang på selvstendig grunnlag.

Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Det er kun ansvarlig for forskningsprosjektet som vil ha tilgang til intervjumaterialet i sin helhet. Det vil fjernes eventuelle opplysninger som er skjermingsverdige etter tidligere nevnte lovverk før veileder får tilgang til materialet.

Det er kun jeg som vil ha tilgang til materialet i sin fulle form ved behandlingsansvarlig institusjon. Det transkriberte materialet vil lagres i politinettet i passordbeskyttet område og i anonymisert form frem til det er sanitisert for opplysninger som bør skjermes i henhold til Beskyttelsesinstruksen eller Sikkerhetsloven. Dette vil du få muligheten til å bidra til før materialet overføres ut av politinettet. Navnet ditt vil jeg erstatte med en anonymisert kode som lagres på egen navneliste adskilt fra øvrige data. Navnelisten vil ikke forlate politinettet. Ditt navn vil ikke fremkomme i den endelige publikasjonen.

Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?

Opplysningene i alt materialet anonymiseres fullstendig når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er 15. november 2022. Materialet vil imidlertid beholdes da det kan brukes som verdifull empiri i eventuelle senere studier.

Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke. På oppdrag fra Nord universitet har organet Personverntjenester vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg og få utlevert en kopi av opplysningene
- å få rettet opplysninger om deg som er feil eller misvisende
- å få slettet personopplysninger om deg
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å vite mer eller å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Mathias Frostad Johansen (tlf. 94470929) eller veileder Kristian Åtland ved Nord universitet.
- Vårt personvernombud: Toril Irene Kringen (personvernombud@nord.no / tlf. 74022750)

Hvis du har spørsmål knyttet til Personverntjenester sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- Personverntjenester på epost (personverntjenester@sikt.no) eller på telefon: 53211500.

Med vennlig hilsen

Kristian Åtland

Mathias Frostad Johansen

(veileder)

(student)

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Politisamarbeid mellom Norge og Russland: En studie av bilateral regimeeffektivitet i et endret landskap» og har fått anledning til å stille spørsmål.

Jeg samtykker til:

å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

Vedlegg 2: Intervjuguider

Intervjuguide for LNO

Intervjuobjektet og overordnet

- Hva er din stilling og generelle bakgrunn? I hvilken rolle har du deltatt i internasjonalt politisamarbeid generelt og mot Russland spesielt?

Rollen som LNO og organisering av samarbeidet

- Kan du fortelle kort om hvilken rolle LNO-er og internasjonal seksjon har i det bilaterale regimet knyttet til politisamarbeid med Russland?
- Hvordan formidles informasjon eller forespørsler om informasjon til Russland? Går all informasjonsutveksling til Russland direkte bilateralt gjennom Kripos og LNO-ene, eller finnes det andre norske politientiteter som har direkte kontakt via andre kanaler? Finnes det andre relevante kanaler på russisk side enn MVD, NCB, FSB og GPO?
- Hvordan opplever du at det reelle behovet for bilateralt politisamarbeid mot Russland er? Innen hvilke sakskategorier er behovet størst slik du ser det og omtrent hvor mange saker eller forespørsler går på tvers av samarbeidet hvert år? Har volumet av forespørsler og kvaliteten på informasjonsutvekslingen gått ned som følge av det siste tiårets utvikling?

Sikkerhetspolitisk relasjon og situasjon

Den generelle konsensusen er at Russland representerer en revisjonistisk stat i den forstand at den ønsker å utfordre den liberale regelbaserte internasjonale ordenen, og mange peker på at det pågår en grunnleggende verdikonflikt mellom øst og vest. Dette har kulminert i en høyintensitetsinvasjon av nabolandet Ukraina som er blitt møtt med frysing av diplomatiske relasjoner og sanksjoner, samt våpen-, økonomisk- og etterretningsbistand fra vesten.

- Hvordan opplever du generelt den sikkerhetspolitiske situasjonen sett opp mot Norges forhold til Russland og i hvilken grad opplever du Russland som en revisjonistisk stat med fundamentalt forskjellige verdier fra vesten?
- Påvirker sanksjonene eller de fryste diplomatiske relasjonene det bilaterale regimet knyttet til politisamarbeid direkte?

- LNO-er fra Europol har i en undersøkelse pekt på økende sentralisert og politisk kontroll over internasjonale kontakter fra russisk side som en negativ utvikling som reduserer effektiviteten til samarbeidet. Speiler dine erfaringer fra det norsk-russiske samarbeidet dette? Hvordan har relasjonene til dine russiske motparter blitt påvirket av den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen?

Russland har over mange år benyttet såkalte hybride virkemidler med overordnet mål om å svekke det vestlige demokratiske samfunnets funksjon, som også inkluderer en del aktivitet rettet mot Norge. Et høyt volum av alvorlig kriminalitet er klart egnet til å redusere tillit mellom befolkning og stat i et samfunn. Bidrag til bekjempelse av kriminalitet i Europa kan derfor synes som kontraintuitivt sett i lys av russiske overordnede målsetninger om destabilisering.

- Opplever du på tross av dette bakteppet at den russiske motparten er interessert i å bekjempe kriminalitet på norsk jord i tråd med det etablerte samarbeidsregimet? Hvorfor det?

Russland har tilsluttet seg tilnærmet samtlige relevante multilaterale avtaler knyttet til kriminalitetsbekjempelse, og har en spisset bilateral avtale med Norge. Russland og andre revisjonistiske stater har imidlertid som tidligere nevnt forsøkt å undergrave den internasjonale liberale regelbaserte ordenen over flere år, og viser generelt en svært selektiv vilje til å opptre i tråd med allerede inngåtte folkerettslige avtaler.

- Opplever du at russiske politirepresentanter føler seg bundet av de inngåtte folkerettslige avtalene som danner regimet knyttet til politisamarbeid med Norge?

John Mearsheimer peker på at stormakter i en multipolar global maktstruktur vil ønske å få en posisjon som regional hegemon, og det synes å være mange eksempler på nettopp dette fenomenet i nyere historie. Både Russland og EU kan regnes som slike konkurrerende regionale hegemoner, og Norge som småstat befinner seg geografisk i midten mellom disse.

- Opplever du som forhandlingsdeltaker at det er en jevn maktbalanse mellom Norge og Russland på saksområdet kriminalitet isolert? Har denne maktasymmetrien mellom småstat og stormakt noen innvirkning på det bilaterale politisamarbeidet med Russland etter ditt skjønn?

Kompatible samfunn, kulturer og styresett

Ifølge åpne kilder var det i 2018 kun 0,5% av etterforskede saker som havnet i retten i Russland som endte med frifinnelse. Det vil si 516 av 128 000 saker, og det er rimelig å anta at en del av disse frifinnelsene skyldes korrupsjon eller politisk intervensjon. Sammenlignet så ligger for øvrig frifinnelsesraten stabilt på rundt 20% i Norge og resten av Europa. Dette indikerer at det skjer en stor andel forsettlig justisfeil i det russiske rettssystemet. I tillegg er det etter at Russland forlot Europarådet signalisert fra politisk hold at man kan komme til å gjeninnføre dødsstraff.

- Hva tenker du om forskjellene i rettssikkerhet og rettspraksis mellom Norge og Russland. Hvordan opplever du at dette påvirker politisamarbeidet?
- Er dette noe det er tatt standpunkt til på et politisk nivå, som gir informasjon om hvordan dere skal forholde dere til det?
- Politi- og ledelseskultur

Det er eksempler på at personer straffeforfølges og gis svært uproporsjonale dommer med politisk motivasjon eller for å brukes som politiske brikker i stormaktsspill. Et nylig eksempel er den amerikanske basketballspilleren som ble ilagt en dom på 9 år for innførsel av 0,7 gram hasjissj. Russiske etterretnings- og sikkerhetstjenester har også en lang historikk med bruk av pressmidler for å tvinge personer til å samarbeide. Det at en person med potensielt relevant aksess laster ned overgrepsmateriale eller er involvert i omfattende hvitvasking kan for eksempel åpenbart være slike egnede pressmidler.

- Hvordan ser du på muligheten for å utlevere sensitive opplysninger om personer med tilknytning til Norge når det kan benyttes som pressmiddel for å få de til å samarbeide med russiske etterretningstjenester eller føre til politisk motiverte justisfeil? Hvordan opplever du at dette påvirker politisamarbeidet?
- Er dette noe det er tatt standpunkt til på et politisk nivå, som gir informasjon om hvordan dere skal forholde dere til det?

Norge er rangert nært toppen som nr. 4 på transparency.org sin korrupsjonsrangering, mens Russland er rangert som nr. 136 av 180 i 2021. Generelt finner man på alle nivåer av det russiske samfunnet omfattende korrupsjon, inkludert i rettsvesenet og politiet. Det skal ifølge en rekke kilder være gjennomsyrende knytninger mellom politiske aktører, justismyndigheter, forretningsliv og kriminelle entiteter i så godt som alle illegale markeder.

- Hva tenker du om disse rapporterte forskjellene i korrupsjonsrate mellom Norge og Russland? Hvordan opplever du at dette påvirker politisamarbeidet?
- Er dette noe det er tatt standpunkt til på et politisk nivå, som gir informasjon om hvordan dere skal forholde dere til det?

Sett bort ifra korrupsjon så er det rapportering i diverse kilder som indikerer et samarbeid mellom russiske etterretningstjenester og russisk-etniske organiserte kriminelle nettverk.

Dette samarbeidet gjelder blant annet bruken av russisketniske kriminelle aktører som fasilitatorer for etterretningstjenestene sine aktiviteter i Europa eller i noen tilfeller for å utføre regelrette attentat.

- Hvordan ser dere på slike knytninger opp mot å utlevere opplysninger eller spørre om slike nettverk til russiske justismyndigheter? Er dette noe som er hensyntatt i deres vurderingskriterier?
- Er dette noe det er tatt standpunkt til på et overordnet nivå, som gir informasjon om hvordan dere skal forholde dere til det?

Regelverk

- Er de nasjonale regelverkene som statene må forholde seg til kompatible i en slik grad at det ikke utgjør noen hindring for deling av informasjon? For eksempel knyttet til personvern, beskyttelsesgrad og tortur?

Tillit

- Sett i lys av tidligere temaer i intervjuer, vil du si at begge parter involvert i samarbeidet er innstilt på å utveksle informasjon og tjenester i god tro? Er den nødvendige tilliten til genuin gjensidighet på plass, og er din opplevelse at russerne opptrer som en forutsigbar enhetlig aktør ovenfor Norge?
- Opplever du den norske parten som nullsumorientert eller plussumorientert? Hvordan vises dette?
- Opplever du den russiske parten som nullsumorientert eller plussumorientert? Hvordan vises dette?
- Har du ofte vært i situasjoner der mangel på tillit har hindret utvekslingen av informasjon eller tjenester?

Autonomi og politisering

- Er det utarbeidet skriftlige veiledere som er tilgjengelig for deg opp mot risikovurderinger av samarbeid mot Russland eller andre autoritære strategiske motstandere spesielt? Da med tanke på ting som høypolitiske konsekvenser eller faren for etterretningsvirksomhet?
- Er den overordnede sikkerhetspolitiske situasjonen mot Russland noe dere har fått spesifikke overordnede føringer om hvordan dere skal forholde dere til? Hvilket departement/direktorat/statsråd kom dette fra? Blir slike føringer gitt rettidig slik at du som statens representant på feltet vet hva du har å forholde deg til?
- Opplever du at politiet får tilstrekkelig støtte fra UD eller andre politiske aktører til å vurdere høypolitiske konsekvenser av ulike retningsvalg i konkrete saker?
- Hvordan er arbeidsdelingen og forholdet mellom deg som LNO og UD sine øvrige representanter i Russland? Opplever du ofte at UD, justisdepartementet eller andre politiske aktører blander seg i interaksjon med russiske myndigheter som gjelder ordinær kriminalitetsbekjempelse?
- Opplever du at de politiske aktørenes preferanser på begge sider relatert til politisamarbeidet baseres mest på kriminalitetsbekjempende hensyn eller høypolitikkperspektivet?
- Ser du på deg selv primært som en polititjenesteperson eller primært som en diplomat i rollen som LNO? Ser du på motpartens representanter primært som politi eller primært som diplomater?
- Vil du si at du som norsk LNO uttaler deg diplomatisk på vegne av staten Norge når det kommer til saksfeltet kriminalitet i din interaksjon med russisk motpart? Altså at du for motparten innen det avgrensede saksfeltet fremstår som en personifisering av staten Norge og kommuniserer det som til enhver tid er gjeldende norsk justispolitisk posisjon? Er det eventuelt noen andre enn dere som fyller en slik rolle?
- Har de russiske motpartene dine formidlet at de har fått formelle eller uformelle retningslinjer fra politisk hold knyttet til den sikkerhetspolitiske situasjonen?
- Opplever du at den russiske motparten har et tilsvarende nivå av autonomi og politisering som dere?

Kunnskap, identitet og epistemiske fellesskap

Sosiologene Blau & Meyer peker på betydningen av byråkratiske myter (felles profesjonsbaserte oppfatninger eller ideer) som viktig motiverende kraft i institusjoner som politiet. Mathieu Deflem viser til at en slik utbredt byråkratisk myte om kriminalitetens transnasjonale karakter har lagt grunnlaget for Interpol og de umiddelbare forgjengerne sin suksess.

- Opplever du at en slik felles profesjonsbasert oppfatning eksisterer på begge sider av samarbeidet, i den forstand at det finnes en felles følelse av politiidentitet og normativ agenda som binder utøverne på hver side sammen i en verdibasert kamp mot transnasjonal kriminalitet? Har du erfaring med at slike fellesnevner hos polititjenestemenn på de to sidene har hatt betydning for at det har blitt en vellykket utveksling på tross av dårlige overordnede relasjoner på hver side?
- Opplever du som forhandlingsdeltaker at begge parter sitter på et felles kunnskapsgrunnlag og antakelser om årsakssammenhenger innenfor saksområdet kriminalitet?
- Er Norge og Russland generelt enige om hva som er problemene faglig sett og hvordan de bør løses?

Det finnes en del studier rettet mot såkalte epistemiske fellesskap som kjennetegnes ved at den sosiale gruppen har felles normative standpunkt, syn på årsakssammenhenger, faglig konsensus og interesser innen saksfeltet. Et eksempel på et slikt epistemisk fellesskap er internasjonale nettverk av klimaforskere. Ifølge forskningen på slike fellesskap så kan slike intra- eller transnasjonale nettverk under gitte omstendigheter få en sterk innflytelse på politiske beslutningstakere ved å tilføre nye ideer eller kunnskap som bidrar til å påvirke statens vurderinger av handlingsmuligheter og preferanser innen et spesifikt saksfelt. Tilstedeværelsen av epistemiske fellesskap kan også bidra til å gjøre regimet mer motstandsdyktig mot endring når forutsetningene som var til stede ved regimets dannelse opphører.

- Opplever du at det eksisterer slike politifaglige fellesskap med en felles enighet om normative standpunkt, syn på årsakssammenhenger, faglig konsensus og interesser? Enten internt i Norge, internt i Russland, bilateralt mellom Norge og Russland eller multilateralt?
- Opplever du at LNO-er eller andre deler av Kripos internasjonal seksjon utgjør kjernen i den norske delen av et slikt fellesskap? Hvem mener du kan utgjøre et slikt fellesskap på russisk side?
- En del av det vi har gått igjennom i intervjuet tilsier at de folkerettslige avtalene ikke lenger har det nødvendige fundamentet for å fungere etter den opprinnelige intensjonen. Mener du at det politifaglige epistemiske fellesskapet har bidratt til at regimet likevel har overlevd utover det som kan forventes av de rådende strukturelle forholdene?

Avsluttende spørsmål

- I hvilken grad mener du at det bilaterale politisamarbeidsregimet som praktisk eksisterer i dag er i samsvar med de politisk vedtatte målene i de folkerettslige avtalene om bekjempelse av transnasjonal kriminalitet?
- Opplever du at regler og prosedyrer blir oppdatert slik at de evner å reflektere endringer i enten kriminalitetsfenomen eller sikkerhetsaspekter?
- Opplever du at samarbeidet med Russland blir gitt nok ressurser i form av stillingshjerner, IKT, lokaler, utgiftsbudsjett osv. til at det kan fungere etter intensjonen?

Den ambisiøse bilaterale folkerettslige avtalen knyttet til politisamarbeid mellom Norge og Russland ble inngått for over 20 år siden under en markant annerledes sikkerhetspolitisk relasjon og geopolitiske forhold. På det tidspunktet kan Russland sies å ha hatt en viss oppslutning om det liberale prosjektet og et ønske om å integreres i det vestlige fellesskapet. Det er derfor logisk å anta at avtaletekstene speiler en slik holdning og syn på verden. Bildet i dag preges på begge sider av et ønske om mer frakopling.

- Dersom regimet skulle blitt opprettet først i dag eller konstruert på nytt for å speile samtidens statlige posisjoner og faktiske forhold – Tror du avtaletekstene ville sett annerledes ut?
- Opplever du at dissonans mellom avtaletekst og faktiske forhold skaper friksjon og manglende vilje til å innrette atferden for å speile disse avtalene?
- Mener du at det 20-årige bilaterale regimet knyttet til kriminalitetsbekjempelse mellom Norge og Russland har bidratt til reelle endringer i norsk og russisk atferd på saksfeltet?
- I hvilken grad mener du overordnet at det politisamarbeidsregimet som er etablert mellom Norge og Russland bidrar til å avdekke, bekjempe og gi kunnskap om transnasjonal kriminalitet? Har denne påvirkningen på kriminalitetsbildet blitt endret som følge av endringer i det sikkerhetspolitiske bildet og endringer i det russiske samfunnet de siste ti årene?
- Se for deg en idealtilstand der det transnasjonale samarbeidet om å bekjempe kriminalitet skjer på en mest mulig effektiv måte. I et slikt kollektivt optimum vil det i begrenset grad være forskjell mellom det å samarbeide med russisk politi kontra samarbeidet med for eksempel svensk politi. Hvor langt unna det er samarbeidet mot Russland?

Intervjuguide for ansatt i POD

Intervjuobjektet og overordnet

- Hva er din stilling og generelle bakgrunn? I hvilken rolle har du deltatt i internasjonalt politisamarbeid generelt og mot Russland spesielt?

Overordnede spørsmål

- Har det vært noen kontakt med russiske justismyndigheter på mesonivå etter invasjonen februar 2022?
- Hvilket aktivitetsnivå har det vært i samhandlingen med russiske myndigheter de siste ti årene? Har dette endret seg?
- Har det reelle behovet for samarbeid endret seg?
- Hvorfor ser norske myndigheter seg tjent med å delta i regimet?
- Hvorfor ser russiske myndigheter seg tjent med å delta i regimet?

Regelpåvirkning

Regelpåvirkning som effektivitetsdimensjon viser på den ene siden til om regimet klarer å skape nasjonale lover, prosedyrer eller føringer basert på inngåtte folkerettslige avtaler eller intensjonserklæringer. Videre gjelder den også i hvilken grad disse reglene utformes på en måte som er spesifikke og forpliktende for partene, samt om reglene er differensierte for å ta hensyn til ulike lands forutsetninger og behov. Regelpåvirkning måler med andre ord hvor effektivt et regime er knyttet til det juridiske aspektet i tverrsnittet mellom folkerett og operasjonalisert nasjonal lovgivning eller operativ implementering.

- I hvilken grad har folkerettslige avtaler som treffer feltet blitt operasjonalisert i nasjonal lovgivning, regler og prosedyrer?
- Er disse reglene og prosedyrene utformet på en måte som skaper reelle forpliktelser for statene?
- Er det realistisk at den bilaterale avtalen mellom Norge og Russland blir implementert i en avtale mellom POD og MVD i nærmeste fremtid?
- Er det multilaterale rammeverket gjennom Interpol et fungerende substitutt for en slik bilateral operasjonalisert avtale?

Hvordan mener du at regimets produksjon av nasjonal lovgivning, regler og prosedyrer mot kriminalitetssamarbeid har blitt påvirket av:

- Den gradvis forverrede sikkerhetspolitiske relasjonen mellom Norge og Russland i årene 2012 – 2022?
- Politisk motivert straffeforfølgelse, korrupsjons- og rettsikkerhetsnivå i Russland?

- En opplevd trussel fra både Norge og Russland om å utnytte regimet til spionasje og rekruttering av kilder?
- Forskjeller i nasjonal- og byråkratisk kultur?
- En generell mangel på tillit mellom partene?
- Menneskerettighetssituasjonen i Russland?
- Harmonisering av lovverk?
- Det samlede kumulative presset fra alle de ovenstående faktorene?
- Andre faktorer?

Atferdspåvirkning

Med atferdspåvirkning så måles generelt den endring som skapes og observeres i statenes atferd basert på etablerte regler, interaksjon eller sosiale praksiser som har opprinnelse i regimet. Den ene dimensjonen av dette handler om hvorvidt de etablerte reglene faktisk følges av medlemmene, mens den andre siden handler om hvorvidt normer og regler evner å skape en sosial praksis som fører til en endring i statenes handlinger.

- I hvilken grad mener du at regimets produksjon av regler og prosedyrer har evnet å skape en endring i atferden til statene?

Hvordan erfarer du at norsk og russisk atferd knyttet til kriminalitetssamarbeid påvirkes av:

- Den gradvis forverrede sikkerhetspolitiske relasjonen mellom Norge og Russland i årene 2012 – 2022?
- Politisk motivert straffeforfølgelse, korrupsjons- og rettsikkerhetsnivå i Russland?
- En opplevd trussel fra både Norge og Russland om å utnytte regimet til spionasje og rekruttering av kilder?
- Forskjeller i nasjonal- og byråkratisk kultur?
- En generell mangel på tillit mellom partene?
- Menneskerettighetssituasjonen i Russland?
- Harmonisering av lovverk?
- Er det andre faktorer som du mener påvirker regimets atferdspåvirkning?
- Har regimet skapt en sosial praksis eller sedvane hos profesjonsutøverne som gir vedvarende forutsigbar atferd på tross av endringer i ulike eksogene faktorer?

Problempåvirkning

Problempåvirkning måler hvordan regimet evner å nå målsetningene eller løse utfordringene det ble skapt for å håndtere. Problemet som skal løses og ambisjonene med samarbeidet mot Russland finnes det mange indikatorer rundt fra de folkerettslige tekstene. Av disse kan nevnes den bilaterale avtalen om samarbeid om kriminalitet mellom Norge og Russland,

CATOC og Interpolkonvensjonen. Her defineres problemet grovt sett som forekomsten av transnasjonal kriminalitet, enten det er i det fysiske eller digitale domenet.

- Hva er de tidligere og nåværende reelle ambisjonene eller forventningene til regimet som er skapt?
- Har disse ambisjonene eller forventningene til effekt endret seg de siste ti årene i takt med sikkerhetspolitiske forhold og samfunnsutviklingen i Russland?
- I hvilken grad mener du at det regimet som er skapt med et flettverk av samarbeidsregler, rutiner, stillinger og organiseringer har klart å oppnå effekt på de definerte problemene som regimet ble skapt for å håndtere? (sammenliknet med et såkalt kollektivt optimum der problemene er løst på en optimal måte for alle parter i forhold til ambisjonene og det som realistisk kan forventes)
- Er det andre ting som du tenker er relevant å nevne når det gjelder regimets påvirkning på de definerte problemene?

Andre funksjoner og robusthet

- Hva er det reelle behovet for samarbeid knyttet til kriminalitet mellom Norge og Russland?
- Tenker du at regimet har andre funksjoner enn kriminalitetsbekjempelse?
- Hvordan ser POD for seg at fremtiden til dette regimet vil være med tanke på dagens sikkerhetspolitiske relasjon mellom partene og menneskerettighetssituasjon i Russland?

Vedlegg 3: Vurdering fra NSD

Vurdering

Referansenummer
815564

Type
Standard

Dato
14.11.2022

Prosjekttittel

International police cooperation in an emerging multipolar structure; a study of bilateral regime effectiveness between Norway and Russia in light of deteriorating security relations

Behandlingsansvarlig institusjon

Nord Universitet / Fakultet for samfunnsvitenskap / Internasjonale relasjoner, nordområder og miljø

Prosjektansvarlig

Kristian Atland

Student

Mathias Frostad Johansen

Prosjektperiode

01.06.2022 - 15.11.2022

Kategorier personopplysninger

Alminnelige

Rettslig grunnlag

Samtykke (Personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a)

Behandlingen av personopplysningene kan starte så fremt den gjennomføres som oppgitt i meldeskjemaet. Det rettslige grunnlaget gjelder til 15.11.2022.

[Meldeskjema](#)

Kommentar

OM VURDERINGEN

Personverntjenester har en avtale med institusjonen du forsker eller studerer ved. Denne avtalen innebærer at vi skal gi deg råd slik at behandlingen av personopplysninger i prosjektet ditt er lovlig etter personvernregelverket.

Personverntjenester har nå vurdert den planlagte behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at behandlingen er lovlig, hvis den gjennomføres slik den er beskrevet i meldeskjemaet med dialog og vedlegg.

VIKTIG INFORMASJON TIL DEG

Du må lagre, sende og sikre dataene i tråd med retningslinjene til din institusjon. Dette betyr at du må bruke leverandører for spørreskjema, skylagring, videosamtale o.l. som institusjonen din har avtale med. Vi gir generelle råd rundt dette, men det er institusjonens egne retningslinjer for informasjonssikkerhet som gjelder.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 15.11.2022.

LØVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

Personverntjenester vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lenger enn nødvendig for å oppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), og dataportabilitet (art. 20).

Personverntjenester vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

Personverntjenester legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

Ved bruk av databehandler (spørreskjemaleverandør, skylagring eller videosamtale) må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

TILLATELSER

Vi legger til grunn at tillatelser som eventuelt er nødvendige innhentes.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til oss ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: <https://www.nsd.no/personverntjenester/fyll-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema>. Du må vente på svar fra oss før endringen gjennomføres.

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

Personverntjenester vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Kontaktperson ved Personverntjenester: Silje Fjelberg Opsvik
Lykke til med prosjektet!