



Internasjonale byråkratiers autonomi

- En analyse med utgangspunkt i Det internasjonale atomenergibyrådet

Kjerstin Lianes Kjøndal

Veileder

Jarle Trondal

Masteroppgaven er gjennomført som ledd i utdanningen ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanningen. Denne godkjenningen innebærer ikke at universitetet innestår for de metoder som er anvendt og de konklusjoner som er trukket

Universitetet i Agder, 2014
Fakultet for samfunnsvitenskap
Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Sammendrag

Utgangspunktet for denne oppgaven er et ønske om å bidra til økt forståelse og innsikt i de internasjonale byråkратиene, og implisitt i dette ligger det en forståelse av at det er mange dimensjoner og funksjoner knyttet til disse byråkратиene som vi enda ikke forstår eller vet nok om. Den dimensjonen denne oppgaven fokuserer på er de internasjonale byråkратиenes autonomi, og da særlig knyttet til de internasjonale tjenestemennene. Oppgavens analyse bygger på funn knyttet til Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA), og analysemodellen baserer seg på både juridiske og organisasjonsmessige perspektiver. Spenningen i oppgaven ligger dermed i forholdet mellom en juridisk modell og en organisasjonsmodell.

Målsetningen er for det første å kunne si noe om graden av autonomi blant de internasjonale tjenestemennene ansatt i IAEA, og da særlig i relasjon til organisasjonens medlemsstater, og for det andre er målet å kunne forklare denne autonomien. Resultatene fra analysen antyder at en stor andel av de ansatte i IAEA innehar en relativt høy grad av autonomi, selv om denne graden av autonomi vil variere. Dette kan særlig forklares med utgangspunkt i graden av horisontal og vertikal spesialisering, og dette underbygger ulike organisasjonsvariablers relevans for å forklare faktisk atferd og autonomi.

Forord

Når arbeidet med denne oppgaven nærmer seg slutten, er det ett ord som på mange måter oppsummerer det meste: takknemlighet. Jeg er takknemlig for et land som verdsetter utdanning og som tilrettelegger for studier. Jeg er takknemlig for at jeg har fått benyttet meg av denne muligheten, og jeg er takknemlig for alt jeg har lært på veien.

Takken rettes også mot;

Mine flotte informanter – uten deres unike bidrag ville mye av oppgavens fundament forsvinne, og samtidig de virkelig interessante poengene. Jeg er så takknemlig for deres villighet til å sette av tid til dette prosjektet.

Min dyktige og kunnskapsrike veileder, Professor Jarle Trondal. Jeg er først og fremst takknemlig for at jeg alltid har gått fra veiledningssamtaler oppmuntret og bedre utrustet til å fortsette arbeidet mitt. Det er umulig å se for seg denne oppgaven uten dine innsiktsfulle innspill og gode veiledning. En stor takk til deg for all tiden du har brukt og engasjementet du har vist. Alle feil og mangler i oppgaven er mitt ansvar alene.

Mine gode venner og min fine familie. Takk for alle oppmuntrende ord og gode perspektiver – dere hjelper meg å huske hva som er rett, sant og virkelig viktig. En særlig takk til Andreas! Du beviser hver dag hvilken unik og fantastisk mann du er – I'm the lucky one! Arwen Sofie, Caspian Elias og Alde Victoria – takk for tålmodighet, dere er mine skatter.

Til slutt vil jeg i takknemlighet dedikere denne oppgaven til mamma – du er fortsatt den stemmen som forteller meg at jeg kan.

Between the dreaming and the coming true
Kjerstin

Innhold

| | |
|---|-----------|
| Sammendrag | 2 |
| Forord | 3 |
| | |
| <u>Kapittel 1: En introduksjon</u> | 6 |
| 1.1: Internasjonale organisasjoner og internasjonalt byråkrati | 6 |
| 1.2: Utgangspunktet for analysen | 8 |
| 1.2.1: Tema og problemstilling | 8 |
| 1.2.2: Definisjoner og avgrensninger | 9 |
| 1.2.3: IAEA | 10 |
| 1.2.4: Kort om analysemodellen | 11 |
| 1.3: Aktuell forskning | 11 |
| 1.3.1: Unpacking international organizations | 12 |
| 1.3.2: Rules for the world | 13 |
| 1.3.3: Managers of global change | 14 |
| 1.3.4: The black box | 15 |
| 1.4: Oppgavens oppbygning og videre innhold | 15 |
| | |
| <u>Kapittel 2: Byråkratisk autonomi og oppgavens analysemodell</u> | 17 |
| 2.1: Ulike perspektiver på autonomi | 17 |
| 2.1.1: Autonomi i internasjonale byråkratier | 17 |
| 2.1.2: Autonomi i nasjonale byråkratier | 20 |
| 2.1.3: Et juridisk perspektiv | 21 |
| 2.1.4: Et organisasjonsperspektiv | 24 |
| 2.1.5: Det juridiske perspektivet og faktisk autonomi | 25 |
| 2.2: Oppgavens analysemodell | 28 |
| 2.2.1: Den juridiske modellen | 28 |
| 2.2.2: Organisasjonsmodellen | 29 |
| 2.2.3: Spenningspunktet | 30 |
| 2.3: Empiriske prediksjoner | 30 |
| 2.3.1: Empiriske prediksjoner i tabellformat | 32 |
| | |
| <u>Kapittel 3: Veien til målet</u> | 33 |
| 3.1: Sentrale valg | 33 |
| 3.1.1: Om valget av IAEA | 33 |
| 3.1.2: Om metodevalget: kvalitativ metode | 34 |
| 3.1.2.1: Intervjuene | 35 |
| 3.1.2.2: Dokumentanalyse | 36 |
| 3.2: Etikk og troverdighet i kvalitative undersøkelser | 39 |
| 3.2.1: Etske implikasjoner | 39 |
| 3.2.2: Troverdige resultater i kvalitative undersøkelser | 40 |
| 3.3: Særlige utfordringer relatert til metodevalg | 41 |
| 3.3.1: Utfordringer knyttet til intervjusituasjonen og transkribering av intervjuer | 42 |
| 3.3.2: Utfordringer knyttet til dokumentanalysen | 43 |

| | |
|--|-----------|
| <u>Kapittel 4: Faktiske funn</u> | 45 |
| 4.1: Funnt knyttet til IAEA sine statutter og lovverket for de ansatte | 45 |
| 4.1.1: IAEA sine statutter | 45 |
| 4.1.2: The Staff Regulations of the Agency | 49 |
| 4.1.3: Vage eller detaljerte lovverk | 50 |
| 4.2: Funnt knyttet til dokumentanalysen av planer og rapporter | 51 |
| 4.2.1: Medium Term Strategy og The Action Plan | 51 |
| 4.2.2: IAEA Annual Report 2012 og The Nuclear Safety Review 2013 | 54 |
| 4.2.3: Forholdet mellom planer og rapporter | 57 |
| 4.3: Funnt knyttet til intervjuene | 60 |
| 4.3.1: IAEA sin rolle i verden i dag | 60 |
| 4.3.2: IAEA sitt forhold til stater | 65 |
| 4.3.3: IAEA sine ansatte og sekretariatet | 68 |
| 4.3.4: Organisasjonsstruktur og faktisk atferd | 73 |
| 4.3.5: IAEA sitt mandat og faktisk atferd | 75 |
| 4.3.6: IAEA sitt potensial og begrensninger | 77 |
| | |
| <u>Kapittel 5: Analyse og oppsummerende perspektiver</u> | 80 |
| 5.1: Analysens utgangspunkt | 80 |
| 5.1.1: Oppgavens analysemodell | 80 |
| 5.2: Analysen | 81 |
| 5.2.1: I hvilken grad er internasjonale tjenestemenn i IAEA autonome | 81 |
| 5.2.2: Autonomi i lys av Den juridiske modellen | 86 |
| 5.2.3: Autonomi i lys av Organisasjonsmodellen | 89 |
| 5.2.4: En oppsummerende diskusjon og mulig konklusjon | 91 |
| 5.3: Et siste perspektiv | 95 |
| 5.3.1: Å bygge et fundament | 95 |
| 5.3.2: Videre forskning | 97 |
| | |
| Kilder | 98 |

Kapittel 1: En introduksjon

I dette første kapittelet skisseres et utgangspunkt og rammeverk for resten av oppgaven. Dette innebærer for det første en kort introduksjon av relevant tematikk knyttet til internasjonale organisasjoner og internasjonalt byråkrati. Videre rettes fokuset mot selve utgangspunktet for analysen i oppgaven, inkludert tema og problemstilling. For det tredje presenteres en gjennomgang av den mest sentrale forskningen som er gjort i forhold til dette temaet, og helt til slutt skisseres oppgavens oppbygning og videre innhold.

1.1: Internasjonale organisasjoner og internasjonalt byråkrati

Det finnes i dag rundt fem tusen internasjonale organisasjoner og disse er involvert i nesten alle store internasjonale spørsmål (Trondal m.fl. 2010:6). Dette kan, som kjent, være spørsmål knyttet til blant annet krig og konflikt, helse, miljø og økonomi. Ikke bare er de internasjonale organisasjonene involvert i disse sakene, men de innehar ofte også en ledende rolle. Internasjonale organisasjoner har dermed aldri vært mer sentrale i internasjonal politikk enn det de er i dag (Barnett og Finnemore 2004:1). Når denne typen organisasjoner innehar en så viktig rolle i verdenssamfunnet, er det grunnleggende å forstå hvordan disse organisasjonene fungerer.

Internasjonale organisasjoner har lenge vært i fokus for studier knyttet til internasjonal politikk, men innholdet i slike studier har ikke vært det samme til enhver tid. Den tidligste forskningen på feltet ble publisert i løpet av de første tiårene på 1900-tallet, og bakteppet var naturlig nok et ønske om å forhindre internasjonale kriger. Med dette utgangspunktet antok ulike forskere og forskningstradisjoner, ulike standpunkt i forhold til internasjonale organisasjoners rolle i internasjonal politikk. Som en følge av ulike publikasjoner mellom 1940 og 1950 ble likevel Realismen det dominerende paradigmet, og utgangspunktet i denne tankegangen var internasjonale organisasjoner som "not-really-important instruments of nation-states" (Reinalda 2013:5). En helt sentral tanke i denne forskningen har med andre ord vært internasjonale organisasjoner som et resultat av konflikt og samarbeid mellom stater, og forventningen er derfor at endringer i staters interesser også vil føre til endringer i de internasjonale organisasjonene (Ege og Bauer 2013:135).

Med dette som utgangspunkt var internasjonale organisasjoner lite interessante forskningsobjekter i seg selv, men dette synet har vært i en gradvis endring de siste tiårene. Et eksempel på dette kan hentes fra organisasjonssosiologien: "They [international organisations] are seen as tools of action, to be sure, but as recalcitrant tools that come to have life of their own, serving interests other than the rational and altruistic ends for which they were originally, at least publicly created" (Reinalda 2013:15). Påstanden er altså at disse organisasjonene gjør langt mer enn å iverksette avtaler mellom stater, og at de faktisk gjør er å utvikle sine egne ideer og forfølge sine egne agendaer med verdensomspennende effekt (Barnett og Finnemore 2004:2). I dag anerkjennes derfor internasjonale organisasjoner som mer eller mindre autonome aktører i den globale styringen (Ege og Bauer 2013:138).

I sammenheng med dette har stadig flere blitt interessert i å forske på de indre mekanismene i de internasjonale organisasjonene. Det finnes ulike måter å gjøre dette på og ett mulig utgangspunkt er et public administration-perspektiv. Kort oppsummert kan vi si at klassiske perspektiver knyttet til internasjonal politikk er godt utrustet til å forklare hvorfor internasjonale organisasjoner blir dannet, mens et public administration-perspektiv bidrar til å analysere hvordan politikken innad organisasjonen skapes og formes, samt å analysere byråkratienes politikk dag for dag (Ege og Bauer 2013:135). På bakgrunn av dette har flere forskere promotert en "normalisering" av studier knyttet til internasjonale organisasjoner og "the necessity that a public administration-turn comes to characterize IO studies" (Ege og Bauer 2013:145).

I sammenheng med et public administration-perspektiv kommer blant annet byråkratiene i fokus. En måte å definere moderne byråkrati på er ved å ta utgangspunkt i fire sentrale trekk ved slike byråkratier. Disse trekkene er hierarki, kontinuitet, upersonlighet og ekspertise. Dette er videre de kvalitetene ved et byråkrati som førte til Max Webers karakterisering av byråkratier som mer effektive enn andre administrasjonssystemer (Barnett og Finnemore 2004:18). I denne oppgaven vil ikke fokuset være på byråkratier generelt, men vi skal rette søkelyset mot de *internasjonale* byråkratiene. Med internasjonalt byråkrati forstår vi: "agencies that have been set up by governments or other public actors with some degree of permanence and coherence and beyond formal direct control of single national governments (notwithstanding control by multilateral mechanisms through the collective of governments) and that act in the international arena to pursue a policy"

(Biermann og Siebenhüner 2009:6). Internasjonale byråkratier består videre av det permanente sekretariatet i internasjonale organisasjoner, de har en mer eller mindre permanent stab, de står ansvarlige ovenfor en plenarforsamling og de jobber med oppgaver som gjør dem til aktive og selvstendige bidragsytere i formingen av den aktuelle politikken. På denne måten danner de internasjonale byråkратиene selve utgangspunktet for mange kjerneprosesser i ulike internasjonale organisasjoner. Eller oppsummert på annen måte “Essentially, international bureaucracies have increasingly become political secretariats for the international organization” (Trondal m.fl 2010:7).

1.2: Utgangspunktet for analysen

1.2.1: Tema og problemstilling

Denne masteroppgaven føyer seg inn i forskningen som er skissert tidligere, og en målsetning er å være et lite bidrag knyttet til “the public administration turn” i forskningen på internasjonale organisasjoner. Fokuset vil derfor være på internasjonale organisasjoner, og videre på de internasjonale byråkратиene, og temaet for oppgaven er: *Internasjonale byråkратиers autonomi*. Hovedfokuset er altså på en av flere dimensjoner i forhold til hvordan de internasjonale byråkратиene fungerer, og denne dimensjonen er autonomi, og da særlig knyttet til de internasjonale organisasjonenes medlemsstater. Utgangspunktet vil være en modell der både juridiske, organisasjonsmessige og atferdsmessige variabler inngår for å beskrive og vurdere autonomi. Oppgavens problemstilling er:

I hvilken grad er internasjonale tjenestemenn autonome, og hva kan bidra til å forklare denne autonomien?

Med dette som utgangspunkt er dermed ønsket å kunne si noe om grad av autonomi og hvilke forklaringer denne graden av autonomi har, og ambisjonen er å kunne bygge videre på den forskningen som alt foreligger på dette feltet.

1.2.2: Definisjoner og avgrensninger

I denne oppgaven er det særlig to momenter som trenger videre forklaring og disse er begrepet autonomi og fokuset på tjenestemenn. Implisitt i dette ligger oppgavens avgrensninger og rammer.

I forhold til begrepet autonomi, ligger følgende definisjoner til grunn for denne oppgavens forståelse: "Free from outside control; not subject to another's authority" (Oxford University Press 2014) eller "Freedom from external control or influence; independence" (Oxford University Press 2014). Dette henger videre nøye sammen med denne oppgavens fokus på internasjonale byråkratiers forhold til medlemsstatene, og betydningen av autonomi kan da også innebære en viss grad av "self-governing" (Oxford University Press 2014) i relasjon til nettopp medlemsstatene. På bakgrunn av dette er det også mulig å bruke begrepet "uavhengighet", men i denne oppgaven anvendes autonomi for bedre å speile den relevante litteraturen på feltet.

I denne oppgaven vil begrepet autonomi altså først og fremst relateres til forholdet mellom internasjonale byråkratier og deres tjenestemenn på den ene siden, og den aktuelle organisasjonens medlemsstater på den andre siden. Årsaken til denne avgrensningen er først og fremst basert på historikk og aktuell forskning. Vi har alt sett hvordan de internasjonale organisasjonene kun ble sett på som verktøy i medlemsstatenes hender, men at dette bildet har endret seg den siste tiden. Dette innebærer videre et nytt fokus på denne relasjonen mellom internasjonale byråkratier og medlemsstatene, og dette er derfor en sentral diskusjon i forskningen. Barnett og Finnemore (2004) diskuterer nettopp internasjonale organisasjoners autonomi med den grunnleggende forståelsen av internasjonale organisasjoner som byråkratier (Barnett og Finnemore 2004:3). Deres utgangspunkt er videre en forståelse av autonomi som internasjonale organisasjoners mulighet til å handle uten å være diktert av medlemsstatene. Dette vil også være denne oppgavens utgangspunkt, og på den måten favner vi bredere i forhold til internasjonale organisasjoners aktiviteter enn flere andre definisjoner. Målet blir dermed å finne faktisk handling i de internasjonale byråkatiene som ikke kan spores tilbake til press fra medlemsstatene (Barnett og Finnemore 2004:10).

I tillegg retter denne oppgaven fokuset mot de internasjonale tjenestemennene. Dette aktørfokuset er også rotfestet i aktuell forskning og et sitat som understreker dette er: "What is key to the de facto existence of international bureaucracies is that its officials

should act relatively independently of the member states and be loyal to the international bureaucracy" (Trondal 2010:7). Videre er det mulig å se for seg at de internasjonale byråkrienes faktiske autonomi i stor grad virkeliggjøres av tjenestemennene på aktørnivå. Antakelsen er dermed at det er en kobling mellom den atferden vi kan observere, graden av autonomi de ansatte besitter og det internasjonale byråkriets autonomi. I tillegg etterspørres det nettopp et økt fokus på beslutningstakingsprosesser og aktører inne i de internasjonale organisasjonene (Reinalda og Verbeek 1998:2), og til sammen danner dette utgangspunktet for hvorfor aktørfokuset er valgt i denne oppgaven.

1.2.3: IAEA

I denne oppgaven skal vi studere de internasjonale byråkrienes autonomi med utgangspunkt i Det internasjonale atomenergibyrådet (IAEA). Dette er en organisasjon som i aller høyeste grad jobber med spørsmål av stor internasjonal interesse, og organisasjonens kjerneoppgaver knytter seg til flere temaer som potensielt er nasjonalt betente. Selv beskriver IAEA seg som en organisasjon som jobber for trygg, sikker og fredfull bruk av atomvitenskap og atomteknologi, og videre er dette en uavhengig, mellomstatlig organisasjon i FN-familien (IAEA 2013). I 2005 fikk også IAEA og datidens Director General, Mohamed ElBaradei, Nobels Fredspris og i begrunnelsen het det blant annet: "for their efforts to prevent nuclear energy from being used for military purposes and to ensure that nuclear energy for peaceful purposes is used in the safest possible way" (The Nobel Foundation 2013). Vi ser altså at dette er en organisasjon med betydelig innflytelse i forhold til sitt saksområde, og dette saksområdet er i tillegg av svært høy interesse for verdenssamfunnet. Spørsmål knyttet til hvordan denne organisasjonen egentlig fungerer er dermed svært interessante og viktige, og vi kan anta at dette er en organisasjon, som på grunn av sitt spesielle saksområde, opplever særlig årvåkenhet og mulig press fra sine medlemsstater. På bakgrunn av dette kan vi mistenke IAEA for å være et vanskelig case. Dette innebærer en tanke om at det er lite sannsynlig å finne en sterk grad av byråkratisk autonomi i denne organisasjonen. Dette betyr også at om vi faktisk skulle finne dette likevel, vil det bety stor sannsynlighet for å finne denne autonomien i andre lignende enheter, og resultatene fra forskning på IAEA kan dermed fungere som en mulig indikator for sannsynlig autonomi i andre internasjonale byråkratier.

1.2.4: Kort om analysemodellen

Som vi har vært inne på vil oppgavens utgangspunkt basere seg på både juridiske, organisatoriske og atferdsmessige variabler. Dette kan belyses gjennom to modeller: Den juridiske modellen måler og forklarer autonomi ut fra et juridisk perspektiv. Dette innebærer en tanke om at det dypest sett er de juridiske rammene som styrer alle aspekter ved de internasjonale byråkatiene, inkludert de ansattes atferd og autonomi. De juridiske dokumentene vi tar utgangspunkt i er IAEA sine statutter, inkludert IAEA sitt overordnede mandat, og The staff regulations of the Agency. Til sammen rommer dette det ytre formelle rammeverket knyttet til IAEA sine arbeidsoppgaver, ansvarsområder og hensikter, både knyttet til organisasjonen som helhet og knyttet mer spesifikt til de ansattes rolle. Den andre modellen kalles Organisasjonsmodellen, og den kan videre deles inn i to underkategorier: Den ene kategorien er ulike organisatoriske variabler som horisontal og vertikal spesialisering, demografi og organisasjonskapasitet. Den andre underkategorien er ulike atferdsvariabler som rollepersepsjoner, kontaktmønster, beslutningstakingsatferd og lojalitet blant ansatte i byråkratiet. For å kunne belyse både Den juridiske modellen og Organisasjonsmodellen best mulig, vil oppgaven ha som utgangspunkt å benytte seg av ulike metoder. For det første vil vi bruke de nevnte juridiske dokumentene, videre benyttes ulike planer og rapporter hentet direkte fra IAEA, og for det tredje vil vi bruke semistrukturerte dybdeintervjuer av tjenestemenn som enten jobber tett på IAEA, eller som jobber i IAEA. Til sammen er målet at dette vil danne et grunnlag for å kunne svare på problemstillingen i oppgaven, samt å legge et fundament for komparative perspektiver.

1.3: Aktuell forskning

Målet med å forske på internasjonalt byråkrati er altså å øke forståelsen for hvordan internasjonale organisasjoner fungerer, og å forstå hvorfor de handler som de gjør. Videre kan dette settes inn i en lengre forskningstradisjon der utgangspunktet var å finne ut om internasjonale organisasjoner er effektive i forhold til det å ta avgjørelser og fatte vedtak. I fortsettelsen av dette ble fokuset rettet mot selve byråkratiet i disse organisasjonene og utfordringen lå i å kunne argumentere for at byråkratiet i internasjonale organisasjoner faktisk betyr noe i seg selv. Det forskerne nå setter fokus på er *hvordan* de internasjonale byråkatiene betyr noe (Trondal m.fl.2010:10-11). Det vi videre kan observere er at de internasjonale byråkatiene befinner seg i et krysspress mellom ulike sett roller og hensyn,

og målet er derfor å forstå hvordan de internasjonale byråkратиene fungerer i forhold til disse rollene og hensynene. Videre handler det om å forstå de ulike og unike dilemmaene et slikt byråkrati står ovenfor, og hvorfor balanseforholdet tipper i den ene eller den andre retningen. Denne forskningen er en del av det vi tidligere introduserte som en "public administration turn" i forhold til forskningen på internasjonale organisasjoner, og utgangspunktet er blant annet å bygge videre på all den erfaringen og teoriutviklingen som ligger til grunn for forskning på nasjonale byråkratier (Trondal m.fl.2010:4).

1.3.1: Unpacking international organisations

Et mulig utgangspunkt i forhold til forskning på internasjonale byråkratier, er å vurdere disse som en type byråkrati med ulike utfordringer enn byråkratier på andre nivåer. Disse ulikhetene danner videre grunnlaget for å konkludere med at internasjonale byråkratier innehar en særegen og viktig rolle i studier knyttet til offentlig administrasjon. I følge Trondal et al. (2010) kan disse ulike utfordringene oppsummeres i fem punkter: For det første knytter dette seg til de komplekse beslutningstakingsdynamikkene i slike byråkratier og for det andre handler det om å skape en enhetlig kultur blant ansatte med svært ulike utgangspunkt. For det tredje er disse ulikhetene knyttet til de formelle strukturene i slike byråkratier, og det unike ved at slike byråkratier hele tiden må forholde seg både til nasjonale og globale dimensjoner. For det fjerde dreier dette seg om den unike politiske konteksten de internasjonale byråkратиene står ovenfor. En hovedutfordring i forhold til akkurat dette er å finne balansepunktet mellom ulikheter på den ene siden, og det å skape enhet på den andre siden. Til slutt skiller de internasjonale byråkратиene seg fra andre byråkratier i forhold til sin tekniske kontekst. Dette er videre knyttet til globalisering og internasjonale byråkратиers rolle i forhold til "global governance" (Trondal m.fl.2010:195-196). Videre understreker denne forskningen at et av de viktigste trekkene ved de internasjonale byråkратиene nettopp er deres sammensatte natur bestående av ulike dynamikker, rolledefinisjoner og identiteter. Med bakgrunn i dette kan de empiriske konklusjonene oppsummeres i tre punkter: For det første fungerer internasjonale byråkratier som stabilisatorer i forhold til global styring og dette innebærer blant annet at de internasjonale byråkратиene fungerer stabiliserende i forhold til mellomstatlige forhandlinger: "International bureaucracies are seen as complex and multidimensional institutions that stabilise inter-state relations by building organisational capacities for

bureaucratic autonomy” (Trondal m.fl.2010:205). For det andre er de ansatte i slike byråkratier rotfestet i sitt departement, men de tenker og handler globalt. Dette betyr at de ansatte i internasjonale byråkratier uttrykker sterk tilhørighet til sin enhet, seksjon eller departement, og det betyr videre at nasjonalitet ikke spiller en stor rolle, men at det heller er funksjon og ansvar som definerer hva det betyr å være en internasjonal tjenestemann. Til sist konkluderes det med at atferd innad internasjonale byråkratier er organisatorisk betinget, eller sagt på en annen måte: “The book basically demonstrates that the way in which global governance (i.e. the balancing of diverse behavioral dynamics within international bureaucracies) is exercised is conditioned by the formal structuring of international bureaucracy” (Trondal m.fl.2010:203).

1.3.2: Rules for the world

De internasjonale organisasjonene og internasjonalt byråkrati diskuteres også av Barnett og Finnemore (2004), og de belyser særlig fire aspekter ved internasjonale organisasjoners atferd nemlig autonomi, makt, dysfunksjonalitet og endring (Barnett og Finnemore 2004:3). Utgangspunktet for forskningen er spørsmålet om internasjonale organisasjoner i det hele tatt kan handle uavhengig av stater og i så fall hvordan. Som vi har vært inne på vil mange stille seg uforstående til et slikt spørsmål ganske enkelt fordi de anser internasjonale organisasjoner kun som mekanismer og strukturer som andre handler gjennom, og da særlig stater. Bakgrunnen for dette tankesettet er at nesten alle store internasjonale organisasjoner blir dannet av stater, og at disse organisasjonene trolig er designet for å gi stater en stor andel kontroll. I tillegg bidrar statene til finansieringen av disse organisasjonene, og de dominerer gjerne de øverste beslutningstakingsenhetene. En mulig konklusjon på dette kan da være at de internasjonale organisasjonenes interesser alltid vil samstemme med medlemsstatenes interesser, men det er ikke tilfelle. Hvordan kan så denne variasjonen i interesser forklares.

En grunntanke for Barnett og Finnemore (2004) er at internasjonale organisasjoner kan forstås som byråkratier, og at denne forståelsen åpner opp nye måter å forstå internasjonale organisasjoners autonomi på, og hvordan de anvender denne autonomien. Ved å se internasjonale organisasjoner som byråkratier blir disse autoriteter i seg selv både i forhold til stater, individer og andre aktører. I dette ligger det en tanke om at autoritet ikke bare er knyttet til suverenitet, men at autoritet også kan være forankret i profesjon og

ekspertise, samt en forståelse av at ulike posisjoner, både i ikke-statlige organisasjoner, innen religion og i foretningsverden, gir autoritet. I tillegg til dette vinner internasjonale organisasjoner autoritet, innflytelse, legitimitet og troverdighet i kraft av hvilke saker og målsetninger de jobber mot og på hvilken måte de utfører denne jobben, og dette gir dem mulighet til å handle når individuelle stater verken kan eller vil. Konklusjonen på dette er altså at internasjonale organisasjoner, forstått som byråkratier, har en egen autoritet og at de bruker denne autoriteten til langt mer enn det statene i utgangspunktet instruerte dem til å gjøre.

Helt konkret kan dette blant annet innebære at internasjonale organisasjoner endrer staters atferd ved å utfordre drivkraften bak visse avgjørelser, og de innehar også en "social construction power" noe som blant annet gir seg utslag i internasjonale organisasjoners makt til å definere om det er et problem, hva slags problem det eventuelt er og hvem som har ansvaret for å løse problemet. I tillegg skaper internasjonale organisasjoner nye normer, interesser og aktører (Barnett and Finnemore 2004:4-7 og 17). Konklusjonen er altså at internasjonale organisasjoner fungerer som aktive agenter for global endring, de utvikler nye ideer og programmer, de håndterer kriser og setter agendaen for felles aktiviteter. Selv om de internasjonale organisasjonene ikke fungerer i et vakuum, er det derfor likevel helt grunnleggende å forstå deres bidrag for å forstå verden i dag (Barnett og Finnemore 2004:156).

1.3.3: Managers of global change

Et eksempel som underbygger dette beskrives av Bierman og Siebenhüner (2009), og de oppsummerer noen av funnene sine som følger "First, bureaucracies have a sizeable autonomous influence as actors in global environmental policy that goes at times beyond expectations. All case studies have shown that bureaucracies act as knowledge brokers, negotiation facilitators, and capacity builders in international politics: they influence global agendas, they shape international negotiation processes, and they make international cooperation work by assisting in national implementation" (Bierman og Siebenhüner 2009:319). Det understrekes også at denne innflytelsen vil variere, og en annen hovedkonklusjon fra deres forskning er derfor at forklaringen på variasjonen i den autonome innflytelsen til internasjonale byråkratier, først og fremst, er knyttet til et makronivå og et mikronivå. Med makronivå forstår de i denne sammenhengen hvilke typer problemer det

internasjonale byråkratiet har mandat til å adressere, og med mikronivå forstår de faktorer knyttet til de ansatte i byråkratiet og ulike prosedyrer. Dette betyr videre at et viktig funn her er at variasjonen i innflytelse i mindre grad er relatert til det juridiske, institusjonelle og finansielle rammeverket i de internasjonale byråkратиene, men at det sentrale heller er problemstrukturer på makronivå, samt aktører og prosedyrer på mikronivå (Bierman og Siebenhüner 2013:153 og 159).

1.3.4: The black box

Vi ser altså at denne forskningen sier mye om *hvordan* de internasjonale byråkратиene betyr noe, og en helt sentral diskusjon knyttet til dette er graden av autonomi i slike byråkratier. Til tross for dette har flere påpekt at det er et gap mellom vektleggingen av internasjonale organisasjoner i forskningen, og den rollen disse enhetene faktisk spiller: "What almost all scholars and catchy tunes have in common, however, is a disregard for international organizations" (Reinalda og Verbeek 1998:1), og dypere innsikt i flere aspekter ved slike organisasjoner har vært etterspurt. For det første etterspørres et økt fokus på beslutningstakingsprosesser og aktører inne i de internasjonale organisasjonene, for det andre er det mangel på empirisk forskning knyttet til slike organisasjoners "policy making" med utgangspunkt i teoretiske ideer, for det tredje har det vært lite fokus på prosesser knyttet til implementering og for det fjerde etterspørres det mer komparativ forskning. Til slutt er det ønskelig med økt fokus på den formelle organiseringen av slike byråkratier (Reinalda og Verbeek 1998:2 og Trondal m.fl.2010:23). Vi har med andre ord bare nettopp begynt å åpne "the black box of international bureaucracies".

1.4: Oppgavens oppbygning og videre innhold

I dette innledende kapittelet har oppgavens utgangspunkt blitt skissert både gjennom en presentasjon av aktuell teori og oppgavens problemstilling. I kapittel to vil vi se enda nærmere på aktuell teori, men da med et hovedfokus på byråkratisk autonomi fra ulike vinklinger. I tillegg beskrives oppgavens analysemodell og de empiriske prediksjonene som følger av denne modellen i dette kapittelet. I kapittel tre forklares og beskrives oppgavens metode og de vurderinger som er gjort underveis i arbeidet med denne oppgaven. Dette avdekker både konkrete valg, særlige utfordringer og etiske implikasjoner i arbeidet, og det gir en relativt detaljert innsikt i de dokumentene denne oppgavens dokumentanalyse

baserer seg på. I det fjerde kapittelet følger en gjennomgang av de faktiske funnene som er gjort både i forhold til den nevnte dokumentanalysen og intervjuene som er utført i forbindelse med denne oppgaven. Disse funnene gir et bredt inntrykk av IAEA sitt arbeid, de ansattes atferd og byråkratiets funksjonsmåter fra ulike vinklinger. Disse funnene blir kun beskrevet i kapittel fire, mens selve analysen av dette materialet kommer i kapittel fem. Denne analysen tar utgangspunkt i oppgavens problemstilling og analysemodell, og det betyr i praksis at det kun er de funnene som er relevante for å besvare og belyse dette utgangspunktet, som blir diskutert i analysen. Konklusjonen fra analysen kan kort oppsummert beskrives som en støtte til Organisasjonsmodellen: Det innebærer en bekreftelse av at det finnes en viss grad av autonomi for de internasjonale tjenestemennene i IAEA, og at dette best kan forklares med utgangspunkt i organisasjonsvariabler. Til slutt tar oppgaven et tilbakeblikk på de store linjene som danner utgangspunktet for interessen for de internasjonale byråkratiens funksjon og virkemåte, og oppgavens konklusjoner settes dermed inn i en større sammenheng.

Kapittel 2: Byråkratisk autonomi og oppgavens analysemodell

I dette kapittelet skal vi først kikke nærmere på begrepet autonomi fra ulike perspektiver. Utgangspunktet vil ikke være generell teori, men fokuset vil være på teori som på ulike måter berører denne oppgavens tema og problemstilling. Dette innebærer for det første en vinkling på autonomi knyttet til både internasjonale byråkratier og nasjonale byråkratier, og videre rettes fokuset mot juridiske perspektiver og organisasjonsperspektiver. Det underliggende spørsmålet er hvordan internasjonale byråkratier kan handle relativt autonomt, og for å kunne svare på dette diskuteres viktigheten av juridiske rammer og lovverk på den ene siden, og organisatorisk design og struktur på den andre siden. Implisitt i alt dette ligger det en motivasjon til å bedre forstå autonomi, og også en interesse for hvordan denne autonomien kan måles. Til slutt presenteres oppgavens analysemodell og de empiriske prediksjonene som følger av denne modellen.

2.1: Ulike perspektiver på autonomi

2.1.1: Autonomi i internasjonale byråkratier

Den 16.juli 2003 dømte Den internasjonale arbeidsorganisasjonen (ILO) at José Bustani på urett vis hadde blitt avsatt som generaldirektør for Organisasjonen for forbud mot kjemiske våpen (OPCW) i 2002. I denne dommen bekreftet ILO viktigheten av at internasjonale organisasjoner og deres sekretariater er autonome, og i tillegg fordømte ILO politisk innblanding fra organisasjonens medlemsstater (Stanic 2004:810-814). Denne saken understreker normen om internasjonale byråkratiers autonomi i forhold til medlemsstatene, noe som står i kontrast til de sterke føringer for å tenke at de internasjonale organisasjonene kun er verktøy i medlemsstatenes hender (Ege og Bauer, 2013:135). Denne dommen er dermed et eksempel på at autonomien ikke bare finnes, men at den også er ønsket. Dette er en tanke som allerede ble uttrykt i 1920 da the League of Nations understreket at: “the members of the Secretariat, once appointed, are no longer the servants of the country of which they are citizens, but become for the time being servants only of the League of Nations. Their duties are not national but international” (Trondal 2010:8) Et annet eksempel på dette er: “What is key to the de facto existence of international bureaucracies is that its officials should act relatively independently of the member states and be loyal to the

internasjonal bureaucracy" (Trondal 2010:7). Vi ser med andre ord en vektlegging av internasjonale byråkratiers autonomi knyttet til den rollen de ansatte i disse byråkratiene spiller. Videre kan vi si at siden de internasjonale byråkratiene har sin egen logikk, sine egne normer og interesser, er det mulig å se på dem som autonome aktører. Dette betyr med andre ord at slike byråkratier innehar makt uavhengig av stater, og dette er blant annet mulig fordi disse byråkratiene innehar legitim autoritet og kontroll over ekspertise (Andreev 2007:3).

Som vi tidligere har sett defineres internasjonale organisasjoner som byråkratier av Barnett og Finnemore (2004), og dette gir blant annet innsikt i internasjonale organisasjoners autonomi. Det å fastsette fundamentet for denne autonomien er dermed helt grunnleggende, og utgangspunktet for dette er en forståelse av autoritet. Autoritet er en sosial konstruksjon og for at det skal finnes autoritet forutsetter det et visst nivå av tilslutning fra andre aktører. I tillegg innebærer autoritet mer enn å få andre til å gjøre noe de ellers ikke ville ha gjort, men dette innebærer også å fortelle andre hva som er det rette å gjøre uten at dette nødvendigvis blir adlydt. I forhold til internasjonale organisasjoner og internasjonalt byråkrati er byråkratiet selve utførelsen av rasjonell-legal autoritet, og dette er en type autoritet som vårt moderne samfunn ser på som særlig legitim og god (Barnett og Finnemore 2004:21). Internasjonale organisasjoners autoritet ligger dermed i deres evne til å presentere seg selv som upersonlig og nøytral, og i tillegg må de tjene et eller annet sosialt formål. Vi kan videre si at internasjonale organisasjoner innehar delegert autoritet fra stater eller andre aktører, de innehar også moralsk autoritet som representanter for bredt aksepterte prinsipper og de innehar autoritet basert på deres ekspertise. Til sammen bidrar alt dette til å gjøre internasjonale organisasjoner autoritative, og dette danner fundamentet for internasjonale organisasjoners autonome handlinger (Barnett og Finnemore 2004:25 og 27).

Det finnes ulike måter å definere autonomi på i denne sammenhengen. På den ene siden kan man si at autonomi kun finnes hvis internasjonale organisasjoner kan tvinge medlemsstatene til å handle i konflikt med sine uttrykte interesser. Hvis denne definisjonen legges til grunn, er det få eksempler på internasjonale organisasjoners autonomi. På den andre siden kan vi forstå autonomi som internasjonale organisasjoners mulighet til å handle uten å være diktert av medlemsstatene. På den måten favner vi bredere i forhold til internasjonale organisasjoners aktiviteter, og målet blir å finne faktisk handling i de

internasjonale organisasjonene som ikke kan spores tilbake til press fra medlemsstatene (Barnett og Finnemore 2004:10). Som vi alt har vært inne på vil denne siste definisjonen danne utgangspunktet i denne oppgaven.

I fortsettelsen av dette kan vi si at internasjonale organisasjoners autonomi, i forhold til medlemsstatene, kan passe inn i en eller flere av de følgende kategoriene. For det første kan internasjonale organisasjoner utøve autonomi for å fremme staters interesser, og utgangspunktet for dette er en forståelse av at statene med overlegg designer de internasjonale organisasjonene med en viss grad av autonomi, nettopp for at de internasjonale organisasjonene kan handle selvstendig for å fremme staters interesser. For det andre kan slike organisasjoner handle i saker der stater er likegyldige, noe som automatisk gir større handlingsrom for den internasjonale organisasjonen. For det tredje kan de internasjonale organisasjonene feile i sitt forsøk på å imøtekomme staters interesser. Årsaker til dette kan være byråkratisk treghet eller andre barrierer, men det kan også observeres i form av de forandringene et konkret direktiv gjennomgår i møtet med det byråkratiske systemet. I andre tilfeller kan de internasjonale organisasjonene nekte å gjennomføre krav på bakgrunn av gjeldende regler, mandater eller byråkratiets ekspertkompetanse. For det fjerde kan de internasjonale organisasjonene handle i motsetning til staters interesser. Dette kan observeres på flere ulike måter, blant annet via alliansebygging med andre aktører for å beskytte ønsket politikk fra mektige stater. For det femte, og til slutt, kan internasjonale organisasjoner bidra til at stater endrer sine preferanser slik at de internasjonale organisasjonenes interesser og statenes interesser forenes (Barnett og Finnemore 2004:27-28).

Disse fem punktene gir et bredt perspektiv på hvordan stater og internasjonale organisasjoner samhandler og hvordan autonomien anvendes og ser ut. I tillegg bruker internasjonale organisasjoner sin autoritet, sin kunnskap og sine regler til å klassifisere verden i ulike kategorier av problemer, aktører og handlinger, til å danne mening i den sosiale verden og til å formulere og spre nye normer og regler (Barnett og Finnemore 2004:31). I dette ligger det en forståelse av byråkratier som en aktør med et stort potensial til å jobbe for bredt anerkjente målsetninger, men det er også relevant å huske at byråkratier kan være dysfunksjonelle, selv om det å bedømme dysfunksjonalitet i denne sammenhengen ikke er en enkel oppgave (Barnett og Finnemore 2004:35).

2.1.2: Autonomi i nasjonale byråkratier

Et interessant spørsmål i forhold til forskning på nasjonale byråkratier er hva det egentlig betyr for et byråkrati å være autonomt, og dette diskuteres blant annet av Caughey et al. (2009). I et forsøk på å kunne svare på dette spørsmålet vurderes ulike definisjoner på byråkratisk autonomi, og svaret denne artikkelen gir er en re-konseptualisering av byråkratisk autonomi. Dette innebærer en tanke om at byråkratisk autonomi består av to sub-konsepter: "independent goal formation and the capacity to achieve desired outcomes" (Caughey m.fl.2009:14). Dette betyr for det første at byråkratiets målsetninger og preferanser skapes uavhengig av, og ikke bare avledet fra, interessene og kravene fra eksterne aktører. For det andre betyr det at de også må ha kapasitet til å oppnå de ønskede resultatene. Dette innebærer blant annet at et utelukkende fokus på formell autonomi ikke er tilstrekkelig, siden formell autonomi ikke nødvendigvis er det samme som faktisk autonomi. Eller sagt på en annen måte; et byråkrati med begrenset formell autonomi, kan inneha mye *de facto* autonomi. Dette konseptet videreutvikles ved å se på ulike indikatorer knyttet til både det å forme sine målsetninger på en uavhengig måte, og til spørsmålet om kapasiteten til å oppnå ønskede resultater.

I denne artikkelen listes det opp en rekke indikatorer for byråkratisk autonomi, og i fortsettelsen vil vi se på de indikatorene som er mest relevante for denne oppgaven. Den første indikatoren er det å ha en kvalifisert stab. I dette ligger det en forståelse av at "Autonomous agencies will have technically qualified staff to gather information, diagnose problems that the agency should address, and array the possible steps the agency could take in response to these problems" (Caughey m.fl.2009:17). For det andre innebærer det "Investigative powers: Autonomous agencies should have the ability to conduct its own investigations rather than simply relying on information from outside sources" (Caughey m.fl.2009:17). For det tredje kan en indikator være knyttet til kvaliteten på de rapportene byråkratiet utfører: "Autonomous agencies should be able to communicate their findings and views clearly to outside groups. Doing so makes the agency's activities more transparent, which raises the cost of interference. Additionally, high-quality reports will be more valuable to decision-making and policy implementing branches of the bureau (Caughey m.fl.2009:18). For det fjerde, og til sist, berører dette det juridiske mandatet: "Autonomous agencies that are charged with a specific task will have the legal authority to set policies. By contrast, less autonomous agencies may have less freedom (discretion) to move because of

legal constraints on their potential actions. Indicators include the size of the policy space within which the agency is required to, permitted to, or prohibited from acting” (Caughey m.fl.2009:22). Oppsummert ser vi altså at det finnes mange ulike indikatorer som kan hjelpe oss til å forstå graden av autonomi i et byråkrati. Disse indikatorene legger dermed også et fundament for å bedre forstå autonomi i internasjonale byråkratier.

2.1.3: Et juridisk perspektiv

Med utgangspunkt i studier knyttet til et public administration-perspektiv er en hovedtanke for noen forskere at ”public organizations exist to administer the law, and every element of their being—their structure, staffing, budget, and purpose—is the product of legal authority” (Lynn 2009:803). Videre vil de argumentere for at “Law both enables the work of administration by delegating to administrators the discretion to act and constrains the way in which administrators use their discretion by imposing substantive and procedural restrictions on their choice making” (Lynn 2009:804). Videre forklares dette forholdet mellom lovverket og utøvelse av skjønn på følgende måte: ”Thus discretion, at least as a legal concept, is always to be seen as bounded discretion, that is, a certain flexibility or choice within limits set by the law” (Lynn 2009:804). Til slutt er derfor tanken at “No dimension of public administration is more important than public law” (Lynn 2009:805), og konklusjonen er dermed at ”It is fulfilling the rule of law in its broadest constitutional sense, and not the profession’s many other self-proclaimed values, that is the ultimate source of legitimacy for our republican institutions and their administrators” (Lynn 2009:810). Oppsummert understrekes altså viktigheten av de juridiske rammene knyttet til hvordan offentlig administrasjon fungerer, samt hvordan disse rammene påvirker spørsmål knyttet til både utøvelsen av skjønn og legitimitet.

Som vi ser har mye av forskningen knyttet til dette public administration-perspektivet, samt forskning på byråkratiers rolle, sitt utgangspunkt i nasjonale institusjoner og byråkratier. I forhold til de nasjonale byråkatiene er et av hovedspørsmålene: hvem, om noen, kontrollerer egentlig disse byråkatiene? Fra en amerikansk synsvinkel diskuteres dette blant annet av Hammond og Knott (1996). I deres artikkel er hovedfokuset på flere aspekter ved byråkratisk autonomi, men i gjennomgang av aktuell litteratur, belyses to ulike juridiske begrensninger som kan legges på et byråkrati: Det ene er relatert til byråkatiets prosedyrer og det andre er relatert til byråkatiets selvstendighet. Det første perspektivet

fokuserer på de prosedyrene som et byråkrati må følge når de fatter sine vedtak. Rettledet av klausuler i blant annet grunnloven og i byråkratiets egne statutter, krever domstolene at byråkratiene skal gi offentlig beskjed når de jobber med nært forestående avgjørelser. Dette gjøres for å sørge for mulig deltakelse fra alle interesseparter i beslutningstakingen, og for at de beslutningene som fattes ikke er tilfeldige eller uberegnelige. Til sammen kan dette både forsinke og forhindre byråkratiets politikk. Den andre juridiske begrensningen som belyses dreier seg om i hvilken grad en spesifikk administrativ avgjørelse er juridisk tillatt enten i forhold til grunnloven eller i forhold til byråkratiets statutter og delegerte autoritet. I dette perspektivet diskuteres dermed domstolenes rolle, og i hvilken grad domstolene overstyrer byråkratiets avgjørelser eller i hvilken grad de gir handlefrihet til byråkratiet for å tolke lovverk (Hammond og Knott 1996:124-125). Begge disse perspektivene peker på domstolenes viktige rolle som juridisk autoritet, og et interessant spørsmål i forhold til de internasjonale byråkratiene, er da hvem som innehar denne autoriteten på den internasjonale arenaen, og hvordan svaret på det spørsmålet påvirker viktigheten av det juridiske perspektivet for de internasjonale byråkratienes autonomi.

Disse spørsmålene diskuteres videre av Huber og Shipan (2002). Utgangspunktet i deres bok er et fokus på hvordan politikere bruker statutter for å oppnå ønskede resultater, og de fokuserer videre på to ulike veier disse politikerne kan velge i denne prosessen: en er å skrive lange statutter med et ekstremt detaljert språk, og den andre er å skrive vage statutter som dermed overlater mye av tolkningen til andre aktører, og da særlig byråkrater. Et poeng i denne boken er dermed at denne delegeringen av makt, via mulighet for tolkning, kan skje med overlegg. Det er med andre ord slik at det å legge til rette for bruk av skjønn, kan være gjort med vilje fra politikernes side, fordi de anser det som den beste strategien for å oppnå de ønskede resultater (Huber og Shipan 2002:9).

For å kunne måle hvilke statutter og lover som kommer under kategoriene vage statutter eller detaljerte statutter, vurderer forfatterne både politiske og prosessrelaterte instruksjoner i ulike lover, samt en undersøkelse av om lengre statutter er kvalitativt annerledes enn kortere statutter. Målet med dette er dermed å vurdere i hvilken grad og på hvilke områder statuttene reflekterte variasjon med hensyn til utøvelse av skjønn. Resultatene knyttet til dette viser for det første at: "Simply put, longer statutes provide more detailed instructions, and hence provide greater constraints on the action of bureaucrats and other political actors" (Huber og Shipan 2002:77). For det andre; selv om

prosedyrer spiller en rolle i ulike statutter, så er det tydelig at disse prosedyrene er tett knyttet til særegne politiske instruksjoner.

Et hovedfokus i denne boken er ikke bare å se på det faktiske lovverket, men det er også et sentralt poeng å vurdere hvorfor lovverket blir formet slik det faktisk blir. Utgangspunktet er da å se på både den politiske og den institusjonelle konteksten disse lovene utarbeides i, og konklusjonene på dette kan oppsummeres i flere punkter. For det første; når politikere stoler på at byråkrater vil fatte de "rette" avgjørelsene, vil sannsynligheten øke for at de utvikler vage statutter. I tillegg vil politikeres tilbøyelighet til å detaljstyre politikutviklingen i lovverket være påvirket av deres faktiske kapasitet til å gjøre nettopp dette. Videre antas det at insentivene til å plassere detaljer i lovverket, vil reduseres hvis politikere har andre midler til å nå sine mål med enn lovverket. Til slutt så er det slik at uenighet mellom lovgivere i forhold til detaljerte lover eller vage lover, ofte vil føre til vage lover. Dette er først og fremst grunnet at de som ønsker tydelige politiske begrensninger har en større utfordring i forhold til formuleringen av lovverket, enn den parten som ønsker mer vage formuleringer (Huber og Shipan 2002:107). Poenget er altså at lovverkets kontekst påvirker hvordan dette lovverket formes og formuleres.

Dette skillet mellom vage og mer detaljerte statutter beskrives også av Kathleen Bawn (1997). Hennes utgangspunkt er en diskusjon rundt to ulike måter å kontrollere nasjonale byråkratier på. Den ene strategien handler om ulike typer og grader av tilsyn, og den andre strategien er knyttet til kontroll over statuttene. I denne gjennomgangen beskrives kontroll via statutter som følger:

A particular agency decision can be subject to any number of statutory control requirements. In this sense, statutory control is a matter of degree. A high degree of statutory control implies an agency whose structure, procedures, and agenda are specified in great detail in the statute that establishes its mission. A low degree of statutory control implies an agency that is largely left to determine its own structure and process, and, by extension, to determine its own agenda and resource allocations.

The result is an agency with a great deal of substantive discretion over policy (Bawn 1997:107).

De viktigste implikasjonene av dette er at det gir et mulig utgangspunkt for å vurdere statutter som enten vage eller mer detaljerte. Dette gir videre en pekepinn i retning av hvilket handlingsrom de ansatte i et byråkrati har i rent juridisk forstand, og dette

handlingsrommet påvirker videre de ansattes autonomi. I tillegg gir det en mulighet til å vurdere om de som står bak lovverket med overlegg har designet dette rammeverket med en viss grad av autonomi, og eventuelt hvilke årsaker et slikt valg kan ha hatt.

2.1.4: Et organisasjonsperspektiv

I denne oppgaven settes det juridiske perspektivet opp mot et organisasjonsperspektiv i forhold til å kunne forstå og forklare internasjonale tjenestemenns autonomi. Dette organisasjonsperspektivet diskuteres blant annet av Egeberg (2012), og hans utgangspunkt er å analysere relasjonen mellom byråkratiske strukturer og faktisk beslutningstakingsatferd. Et hovedpoeng er dermed ikke å se på strukturer og atferd hver for seg, men det grunnleggende poenget er nettopp relasjonen mellom disse (Egeberg 2012:157). Videre er påstanden at "organizations and institutions are capable of endowing individual actors with goals and interests, provided that certain organizational features are in place" (Egeberg 2012:158).

Med dette som utgangspunkt utledes noen organisatoriske nøkkelvariabler for organisasjonsperspektivet, og disse er organisasjonsstruktur, organisasjonsdemografi og organisasjonslokus. Når det gjelder organisasjonsstruktur handler dette om at "An organizational structure is a normative structure composed of rules and roles specifying, more or less clearly, who is expected to do what, and how" (Egeberg 2012:158). Dette innebærer videre at disse strukturene både definerer interesser, målsetninger og hvilke vurderinger som er relevante, og de former informasjonsnettverk, agendaer og læring. I tillegg er det gode grunner til å tro at de ansatte vil innrette seg etter organisasjonens normer. De ulike dimensjonene som utgjør organisasjonsstrukturene er hovedsaklig størrelse eller organisasjonskapasitet, og horisontal og vertikal spesialisering. Organisasjonsdemografi dreier seg om ulike attributter som alder, kjønn, nasjonalitet og utdanning, og det antas at slike faktorer påvirker beslutningstakingsatferd, selv om dette er avhengig av trekk ved organisasjonsstrukturene. Likevel er det slik at de to viktigste faktorene knyttet til demografi er utdanning og hvor lenge den ansatte har jobbet i det aktuelle systemet. Organisasjonslokus handler om den fysiske dimensjonen til en organisasjon, altså hvordan organisasjonen er lokalisert i forhold til steder og bygninger (Egeberg 2012:159-160).

De viktigste empiriske funnene med utgangspunkt i dette organisasjonsperspektivet, er knyttet til den horisontale og vertikale spesialiseringen. Når det gjelder horisontal spesialisering avslører funn at kontaktmønster og informasjonsutveksling i stor grad reflekterer organisasjonsstrukturen. En hovedobservasjon i forhold til dette er blant annet at "organizational boundaries may not prevent interaction, but they seem to create semi-permeable walls which impede the flow of information (on the demand side as well as on the supply side) and which reduce the capacity for conflict resolution" (Egeberg 2012:162). I tillegg er tendensen at "a departemental structure based on sector and function rather than geography tends to evoke primarily sectoral or functional identities among officials" (Egeberg 2012:163). Når det gjelder vertikal spesialisering er hovedkonklusjonen rett og slett at dette spiller en viktig rolle. Først og fremst dreier det seg om at de ansattes posisjon er positivt korrelert med kontakten disse ansatte har med det politiske lederskapet, i hvilken grad de vektlegger de politiske signalene og i tillegg påvirker det de ansattes horisontale interaksjon. I praksis innebærer dette blant annet at ansatte på et høyere nivå letter identifiserer seg med større deler av helheten, mens de på et lavere nivå ser seg selv mer som representanter for enhet eller avdeling. Dette fører videre til variasjon i forhold til hvilke problemer, løsninger og konsekvenser de ansatte adresserer og vurderer. I tillegg til dette viser studier at størrelse kan være positivt relatert til autonomi, og til sist antydes det at den vertikale spesialiseringen undergraver potensialet for politisk styring og kontroll, og dette påvirker dermed graden av autonomi (Egeberg 2012:164).

2.1.5: Det juridiske perspektivet og faktisk autonomi

I forskningen på byråkratier har det lenge vært tradisjon å vektlegge det juridiske perspektivet for å anslå graden av autonomi, og konklusjonen har blant annet vært at byråkratisk autonomi designes og redesignes ved å formulere og reformulere det juridiske mandatet (Trondal 2010:164). I motsetning til dette vil andre konkludere som følger: "Hence, government bodies seem to be capable of considerable task-expansion beyond their formal-legal provisions" (Trondal 2010:148), og vi ser med andre ord en revurdering av det juridiske perspektivets relevans. Dette bildet bekreftes fra flere ulike hold, og for det første samstemmer dette, som vi har sett, med et av Bierman og Siebenhüners (2009) hovedfunn der de understreker at variasjonen av innflytelse mellom ulike internasjonale byråkratier i liten grad er relatert til det juridiske, institusjonelle og finansielle rammeverket i disse

byråkratiene, men at det sentrale heller er problemstrukturer på makronivå samt aktører og prosedyrer på mikronivå (Bierman og Siebenhüner 2013:159). Videre bekreftes det i forskning knyttet til organisasjoner i offentlig sektor i Nederland:

In conclusion, although not all differences are statistically significant, the findings show that there is no linear relationship between the formal autonomy of an organization and its de facto autonomy in a number of dimensions of policy and financial autonomy. The findings suggest that in practice, public sector organizations operate under different degrees of autonomy, regardless of their formal (legal) position (Yesilkagit og van Thiel 2008:146).

Et siste eksempel på dette er knyttet til Verhoest et al. (2004) sin studie av organisatorisk autonomi. I denne artikkelen er en hovedkonklusjon at organisatorisk autonomi best kan forklares som multidimensjonal, og at dette innebærer et særlig fokus på seks ulike dimensjoner. En av disse dimensjonene er den formelle legale statusen til organisasjonen, og de vil dermed ikke konkludere med at det juridiske perspektivet er helt irrelevant, men: "This short overview of the Flemish data makes clear that autonomy is multidimensional and that it is not linked to the formal–legal status in a straightforward way; there is substantial heterogeneity of autonomy among organisations with the same legal–formal status" (Verhoest m.fl. 2004:114).

Denne revurderingen av det juridiske perspektivets relevans diskuteres videre av Trondal (2010), og utgangspunktet her er forholdet mellom det juridiske perspektivet og faktisk autonomi. I forhold til dette tegnes det opp to ulike modeller: Modell 1 knytter byråkratiers autonomi til det juridiske perspektivet. I dette perspektivet defineres autonomi med utgangspunkt i formell makt og juridisk status, og den faktiske autonomien baseres på nettopp den juridiske stillingen. Modell 2 holder derimot frem at autonomi er mindre influert av det juridiske perspektivet, men i større grad av organisasjonens strukturer. Dette er et perspektiv som dermed utfordrer tanken om at det er juridiske forhold som kontrollerer den faktiske autonomien. En årsak til dette er at det juridiske perspektivet blir ansett for å være en usikker måte for å vurdere autonomi i *praksis*. Andre årsaker er at de juridiske bindingene kan være uklare og at relasjonen til andre enheter stadig er i endring. Argumentet er dermed at autonomi best kan måles med utgangspunkt i den faktiske

beslutningstakingsatferden til ansatte, og at det er regler og rutiner på innsiden av byråkratiet som bestemmer denne atferden (Barnett og Finnemore 2004:3). De formelle reglene kan riktignok innebære juridiske regler, men i tillegg er dette også normative standarder for atferd, og disse normative standardene representerer den organisatoriske dimensjonen av byråkratisk autonomi. Videre spesifiserer dette vertikal og horisontal spesialiseringen og fordelingen av ansvar, og den formelle organiseringen kan derfor bety mer enn den juridiske stillingen for å forstå autonomien i et byråkrati. Videre ser vi at når en organisasjon spesialiseres får alle ansatte en rolle som definerer hva de skal vektlegge av for eksempel problemer og løsninger, og dette fører videre til lokal rasjonalitet og lokal læring. I tillegg fører dette til at byråkrater identifiserer seg med mer underordnede mål i stedet for mer overordnede visjoner (Trondal 2010:153-154). Vi ser altså at denne modellen fremmer tanken om at byråkratisk autonomi best kan vurderes ut fra de facto

beslutningstakingsatferd hos ansatte, og at det er de indre prosessene, knyttet til regler og rutiner, som regulerer, utgjør og konstruerer beslutningstakingsatferden, konflikt, samarbeid og rollepersepsjoner hos tjenestemenn. Formelle regler og organisasjonsstruktur spiller derfor en rolle fordi det implisitt i disse finnes normative standarder som spesifiserer visse typer atferd (Trondal 2010:153 og Egeberg 2012:157). Det ligger altså en forventning om at de menneskene som kommer inn i en viss struktur, vil rette seg etter organisasjonens normer, og det finnes tre hovedgrunner til dette: For det første kan de føle seg moralsk forpliktet, for det andre legger strukturene til rette for potensielle karrieremuligheter og tilpasning vil dermed samstemme med personlige interesser og til sist finnes det et element av sosial kontroll (Egeberg 2012:157). Konklusjonen på dette er dermed at byråkratiers autonomi er sterkere knyttet til daglige beslutningstakingsprosesser blant byråkratiets tjenestemenn, enn til juridiske formuleringer (Trondal 2010:148).

Disse to modellene, som vi nå har skissert, belyses gjennom en studie av autonomi på både organisasjonsnivå og på aktørnivå i flere EU-byråer. Autonomien blir dermed vurdert ut fra to ulike vinklinger og oppsumert ser det slik ut: “agency autonomi is assessed partly by the organizational capacities of the agencies, and partly by exploring the beliefs and meanings through which (the officials) construct their world” (Trondal 2010:150). For å anslå autonomi på organisasjonsnivå er utgangspunktet blant annet finansielle og organisatoriske ressurser, sammensetningen av “the management board” og ulike organisatoriske linker. Aktuelle mål på autonomi i denne sammenhengen kan da for eksempel være om enheten

eier sin egen organisasjonsstruktur og dette kan måles ved om de har permanente ansatte som betales av byråkratiet selv. Andre aktuelle indikatorer kan være knyttet til hvem som ansetter og rekrutterer, og spørsmålet er videre om organisasjonen bygger opp en egen organisasjonskapasitet. Dette innebærer blant annet at organisasjonen eier seg selv, og at den består av separate organisasjonsstruktur som ikke er direkte knyttet til andre strukturer, som for eksempel stater.

For å anslå autonomi på aktørnivå kan fokuset ligge på beslutningstakingsatferd, rollepersepsjoner, identiteter og lojalitet blant ansatte. Konklusjonene knyttet til dette er blant annet at komparative studier av internasjonale byråkratier viser at underordnede enheter tilegner seg mye autonomi i hverdagens beslutningstaking og at atferdsmessig autonomi er sterkt knyttet til organisatorisk design og formell strukturering. Dette utfordrer med andre ord viktigheten av det juridiske perspektivet for å forstå internasjonale byråkratiers autonomi, og det viser seg at lav grad av organisasjonsautonomi kan gå sammen med høy grad av aktørautonomi. Til slutt konkluderes det derfor med at "the bureaucratic autonomy of the emergent European Executive Order is probably less contingent on the legal formulas of institutions than on how these institutions are formally organized" (Trondal 2010:164).

2.2: Oppgavens analysemodell

På bakgrunn av denne gjennomgangen rettes nå fokuset mot denne oppgavens analysemodell, og som vi alt har vært inne på vil den bestå av to modeller som kalles Den juridiske modellen og Organisasjonsmodellen. Med dette som utgangspunkt er målet å bidra i den diskusjonen som foregår knyttet til de internasjonale byråkatiernes rolle, og et viktig poeng er dermed hvordan funn knyttet til IAEA passer inn i dette større bildet.

2.2.1: Den juridiske modellen

Den juridiske modellen vurderer IAEA sin autonomi med utgangspunkt i et juridisk perspektiv, og dette innebærer en forståelse av at det som dypest sett styrer atferden til de ansatte i de internasjonale byråkatiene, er det juridiske rammeverket. De dokumentene vi først og fremst tar utgangspunkt i er: IAEA sine statutter, inkludert IAEA sitt mandat, og "The Staff regulations of the Agency". Til sammen rommer dette det ytre rammeverket knyttet til IAEA sine arbeidsoppgaver, ansvarsområder og hensikter, samt det lovverket som direkte

berører de ansatte i sekretariatet. I tillegg skal vi kikke på planer og rapporter knyttet til IAEA sitt arbeid med "Safety and Security". To av disse dokumentene representerer IAEA sitt planarbeid: IAEA sin Medium Term Strategy 2012-2017, og IAEA Action Plan on Nuclear Safety. De to andre dokumentene representerer rapporterte handlinger fra IAEA sin side: IAEA sin årsrapport for 2012 og "The Nuclear Safety Review 2013". Til sammen representerer disse dokumentene de viktigste oppsummeringene av IAEA sine målsetninger og IAEA sine faktiske handlinger på det aktuelle sakfeltet. I tillegg vil Den juridiske modellens relevans vurderes på bakgrunn av funn knyttet til denne oppgavens intervjuer.

I forhold til den juridiske modellen kan dette materialet for det første bidra til å belyse hvilket forhold det er mellom det juridiske rammeverket, planarbeidet og faktiske handlinger. For det andre kan det belyse i hvilken grad IAEA sine ansatte selv er med på å utforme planene og i hvilken grad de er forankret i de juridiske rammene. Videre vil det kunne si noe om i hvilken grad de aktuelle juridiske dokumentene søker å detaljstyre de ansattes handlinger og dermed hvilket handlingsrom og autonomi de ansatte har fra en juridisk synsvinkel. Til slutt må det vurderes om dette juridiske perspektivet kan bidra til å forklare den graden av autonomi analysen eventuelt avdekker.

2.2.2: Organisasjonsmodellen

Organisasjonsmodellen bygger videre på tanken om at det er den formelle organiseringen som betyr mest for å forstå autonomien i et byråkrati. Videre handler dette om de ansattes atferd og hvordan den henger sammen med de ansattes autonomi. For å kunne si noe mer konkret om dette deles Organisasjonsmodellen i to underkategorier: Den ene av disse underkategoriene er *organisatoriske variabler* som horisontal og vertikal spesialisering, demografi og organisasjonskapasitet. Med horisontal og vertikal spesialisering forstår vi forholdet mellom enheter i IAEA på sammen nivå, og på ulike nivåer. I forhold til demografi er det særlig interessant å si noe om den faglige ekspertisen sekretariatet besitter og organisasjonskapasitet henviser først og fremst til organisasjonens størrelse målt i antall ansatte. Den andre underkategorien i Organisasjonsmodellen er ulike *atferdsvariabler* som rollepersepsjoner, kontaktmønster, beslutningstakingsatferd og lojalitet blant ansatte i IAEA. Dette handler i stor grad om hvordan ansatte ser på seg selv, men også hvordan de oppfattes fra utsiden. Hvilke roller er sentrale for ansatte i IAEA: Er de opptatt av organisasjonen som helhet, sin egen enhet, sin profesjon eller sitt eget hjemland. Hvem er

de viktigste kontaktene på jobb, og i hvilken grad kan de ansatte påvirke sin egen agenda. Dette bygger dermed på den teorien som hovedsakelig vurderer de internasjonale byråkrationes faktiske autonomi med utgangspunkt i atferd blant tjenestemenn på aktørnivå, og at denne autonomien best kan forklares på bakgrunn av ulike organisasjonsperspektiver.

2.2.3: Spenningspunktet

Spenningen i oppgaven ligger dermed i forholdet mellom disse modellene. Tilhengere av et juridisk perspektiv vil se lovverket som en forlenget arm til hele byråkratiet, og konklusjonen vil være at det er det juridiske rammeverket som styrer atferden blant tjenestemenn i hele systemet. Dette lovverket bestemmer derfor hvilket handlingsrom disse ansatte har, og dermed også i hvilken grad de er autonome. I følge organisasjonsmodellen vil det i motsetning være mulighet for et stort gap mellom den juridiske autonomien, og den faktiske autonomien vi kan observere. Eller sagt på en annen måte; det kan ligge store begrensninger for autonomi i et lovverk, men det er ikke sikkert at dette lovverket legger de viktigste premissene for faktisk atferd. Vi må i så fall se oss om etter andre forklaringer på den faktiske autonomien vi eventuelt observerer, og disse forklaringen kan finnes i organisatoriske og atferdsmessige variabler.

2.3: Empiriske prediksjoner

I forhold til Den juridiske modellen forventer vi å finne både et mandat og et lovverk som til sammen vil gi klare føringer for hvilken rolle IAEA skal spille i forhold til sine medlemsstater. Vi antar dermed at IAEA vil være relativt sterkt bundet av mandatet og lovverket sitt, og at organisasjonen og de ansatte dermed, i rent juridisk forstand, har lite handlingsrom i forhold til sine medlemsstater. Vi forventer også å finne at de ansattes atferd i stor grad reguleres av lovverket knyttet til deres rolle, og at det juridiske rammeverket dermed fungerer som en forlenget arm til hele byråkratiet. I tillegg forventes det at alle tjenestemenn er underlagt det samme mandatet, og dermed likhet i det juridiske perspektivet. Implikasjonene av dette er for det første at de ansatte vil ha organisasjonen som helhet for øyet og at dette fokuset vil prege deres atferd, og for det andre forventes det liten grad av variasjon i atferden blant de ansatte siden de er underlagt det samme mandatet med det samme fokuset. Oppsummert betyr dette dermed at vi forventer å finne et lovverk som søker å styre både

IAEA som organisasjon og de ansattes atferd i relativt stor grad, og at dette til sammen fører til lav grad av autonomi og handlingsrom. På bakgrunn av dette er dermed hovedtesen at hvis vi observerer relativt høy grad av handlingsrom og mulighet til å utøve skjønn, vil dette tyde på at det juridiske rammeverket er lite styrende for de ansattes atferd. Et annet alternativ er å finne et juridisk rammeverk som er formulert på en slik måte at det faktisk gir handlingsrom og en viss grad av autonomi, og basert på den tidligere presenterte teorien kan dette være intendert fra medlemsstatenes side. Poenget er dermed at det handlingsrommet og den autonomien vi eventuelt observerer i de ansattes atferd, kan forklares fra et juridisk perspektiv. De empiriske prediksjonene presentert i tabellformat vil likevel ta utgangspunkt i hovedtesen.

I forhold til Organisasjonsmodellen antar vi at graden av horisontal og vertikal spesialisering vil prege atferden blant de ansatte: Ved høy grad av spesialisering forventes det at atferden i stor grad vil variere mellom ansatte i ulike enheter og på ulike nivåer. I tillegg til dette vil størrelsen på byråkratiet og profesjoner representert påvirke ansattes atferd i retning av at de ansatte for det første blir rotfestet i sitt eget departement. De vil dermed være "inward looking" med fokus på sin egen enhet. Forventningen er altså at deres lojalitet og rollepersepsjon vil være knyttet til den enheten de er i. For det andre opptreer de ansatte som eksperter og representanter for profesjoner i byråkratiet og deres rollepersepsjoner og atferd vil være preget av det. Dette innebærer til sammen at de ansatte ikke vil ha fokus på organisasjonen som helhet i særlig grad, men det viktigste vil være hensyn knyttet til enhet og profesjon. Det forventes dermed også at det overordnede lovverket vil ha mindre å si for faktisk atferd, og det vil være mulig å observere et visst handlingsrom til å utøve skjønn, og dermed rom for selvstendige handlinger fra de ansattes side, uavhengig av hva de juridiske rammene sier om dette. Til sammen ligger det altså en forventning om at ulike atferdsvariabler vil være påvirket av organisasjonsvariablene, mer enn det juridiske rammeverket til det internasjonale byråkratiet. Ut fra Organisasjonsmodellen kan vi dermed forvente at atferdvariablene i stor grad sier noe om faktisk autonomi, mens organisasjonsvariablene forklarer graden av autonomi.

2.3.1: Empiriske prediksjoner i tabellformat:

| | Juridisk rammeverk i daglig beslutningstaking: | | Ansatte har fokus på: | | | Organisasjonsstruktur: atferd styrt av graden av horisontal og vertikal spesialisering: | | Mulighet for ansatte til å bruke skjønn: | |
|-------------------------------|--|---------------|---------------------------|------------------------|---------------|---|----------|--|----------|
| | Viktig | Mindre viktig | Organisasjonen som helhet | Sin enhet/ departement | Sin profesjon | Høy grad | Lav grad | Høy grad | Lav grad |
| Den juridiske modellen | X | | X | | | | X | | X |
| Organisasjonsmodellen | | X | | X | X | X | | X | |

Kapittel 3: Veien til målet

I dette kapitlet skal vi kikke nærmere på de ulike prosessene som danner fundamentet for denne oppgaven. Vi skal for det første se på begrunnelser for de valgene som er gjort, videre rettes fokuset mot ulike etiske implikasjoner og til slutt skal vi kikke på noen særlige utfordringer knyttet konkret til dette arbeidet. Målsetningen med dette kapitlet er dermed å gi sentral informasjon om alle relevante prosesser knyttet til oppgaven, og dette kan igjen bidra til å øke resultatenes troverdighet og etterprøvbarehet.

3.1: Sentrale valg

3.1.1: Om valget av IAEA

Det internasjonale atomenergibyrået (IAEA) er en uavhengig mellomstatlig vitenskaps- og teknologibasert organisasjon i FN-familien, og organisasjonen er sentrum for det globale fokuset på atomsamarbeid. IAEA sine kjerneoppgaver berører blant annet å støtte sine medlemsstater i forhold til planlegging og bruk av atomrelatert vitenskap og teknologi for fredfulle formål. Videre utvikler IAEA ulike standarder knyttet til sikker bruk av atomenergi, og de verifiserer at stater lever opp til sine forpliktelser knyttet til Ikke-spredningsavtalen og andre avtaler, via sine inspeksjonssystemer. IAEA ble etablert i 1957 som en respons på den dype frykten og forventningene knyttet til oppdagelsen av atomenergi, og utgangspunktet var President Eisenhower sin "Atoms for peace"-tale til FNs Generalforsamling 8. desember 1953 (IAEA 2013). Som vi har vært inne på fikk dessuten IAEA og datidens Director General, Mohamed ElBaradei, Nobels Fredspris i 2005 og i begrunnelsen het det blant annet: "for their efforts to prevent nuclear energy from being used for military purposes and to ensure that nuclear energy for peaceful purposes is used in the safest possible way" (The Nobel Foundation 2013).

Utfordringer knyttet til atomsikkerhet er et stadig tilbakevendende tema og i en norsk kontekst ser vi dette blant annet ved at spørsmål knyttet til atomtrusler og atomberedskap behandles med stort alvor i ulike Stortingsmeldinger¹, og i en mer internasjonal sammenheng fremhever blant annet FN nedrustning og ikke-spredning av

¹ For eksempel St.mld. 29 (2011-2012): <http://www.regjeringen.no/nb/dep/id/dok/regpubl/stmeld/2011-2012/meld-st-29-20112012/6/5/2.html?id=685659>

Eller St.Mld. 17 (2001-2002): <http://www.regjeringen.no/nb/dep/id/dok/regpubl/stmeld/20012002/stmeld-nr-17-2001-2002-/6/13.html?id=402660>

atomvåpen som en viktig del av deres arbeid med fred og sikkerhet (FN 2014). Vi kan altså anta at IAEA er en organisasjon som jobber med et saksområde av svært høy interesse både for enkeltstater og for verdenssamfunnet. I lys av at IAEA vant Nobels Fredspris kan vi også anta at IAEA anerkjennes som en selvstendig aktør i verdenssamfunnet, og altså noe mer enn bare et instrument i medlemsstatenes hender. Dette belyse blant annet i dette sitatet hentet fra begrunnelsen for tildelingen av prisen til IAEA: "At a time when disarmament efforts appear deadlocked, when there is a danger that nuclear arms will spread both to states and to terrorist groups, and when nuclear power again appears to be playing an increasingly significant role, IAEA's work is of incalculable importance" (IAEA 2014). Spørsmål knyttet til hvordan denne organisasjonen egentlig fungerer, i hvilken grad organisasjonens ansatte kan karakteriseres som autonome samt hva som kan forklare denne autonomien, blir dermed svært viktige og interessante spørsmål. I tillegg er det, som nevnt, mulig å anta at IAEA er et vanskelig case. Med det mener vi at det er lite sannsynlig å finne en sterk grad av autonomi her, særlig grunnet IAEA sitt spesielle sakfelt og verdenssamfunnets store interesse for nettopp dette. Men dette betyr også at om vi faktisk skulle kunne observere en betydelig grad av autonomi blant IAEA sine ansatte, så vil det være sannsynlig å finne denne autonomien også i andre lignende enheter. På den måten kan resultatene fra forskning på IAEA fungere som en indikator for mulig autonomi i andre internasjonale byråkratier.

3.1.2: Om metodevalget: kvalitativ metode

I denne oppgaven vil utgangspunktet være kvalitativ metode og veldig forenklet kan vi si at "kvalitative metoder forholder seg til data i form av tekster, lyd og bilde og legger vekt på fortolkningen av dataene" (Johannessen m.fl 2011:99). Årsaken til dette valget er i utgangspunktet oppgavens problemstilling: I hvilken grad er internasjonale tjenestemenn autonome, og hva kan bidra til å forklare denne autonomien? I denne problemstillingen ligger det implisitt et ønske om å beskrive virkeligheten, men også et ønske om å forklare og forstå. På den måten kommer fenomenet "autonomi" i fokus, og det er dermed interessant å komme tett på de informasjonskildene som best kan si oss noe om dette. I denne oppgaven har dermed valget falt på kvalitative metoder i form av semistrukturerte dybdeintervjuer og dokumentanalyser med utgangspunkt i IAEA sine statutter og "The staff regulations of the Agency", samt utvalgte planer og rapporter. Ideelt sett kunne dette vært

supplert med både observasjoner og ulike kvantitative metoder, men med tanke på tidsrammene rundt oppgaven og muligheten til faktisk å få gjennomført dette, har vi begrenset våre metoder til de to nevnte.

3.1.2.1: Intervjuene

Å samtale med mennesker om deres persepsjoner, holdninger og opplevelser er en gammel og velbrukt metode for å tilegne seg kunnskap, og sporene av dette går helt tilbake til både Sokrates og Thukydides (Kvale og Brinkman 2009:27) Videreutviklingen av dette er blant annet det vi i dag kaller å intervju, og det kvalitative intervjuet brukes mer og mer i samfunnsvitenskapen som selvstendig forskningsmetode. Målet med dette er å forstå sider ved intervjupersonens dagligliv fra hans eller hennes perspektiv. Dette kan videre settes inn i en fenomenologisk sammenheng der kvalitativ forskning peker i retning av "en interesse for å forstå sosiale fenomener ut fra aktørens egne perspektiver og beskrive verden slik den oppfattes av informantene" (Kvale og Brinkman 2009:45).

Utgangspunktet for denne oppgaven er å forske på de internasjonale byråkratienes tjenestemenn, og det ble ganske tidlig klart at intervjuer ville bli en viktig del av oppgaven. Ved å snakke med informanter inne i IAEA sitt byråkrati var målsetningen å først og fremst kartlegge deres atferd og rollepersepsjoner. På den måten ville vi forhåpentligvis kunne avdekke deres lojalitet og tilhørighet, og dette ville igjen kunne fortelle oss noe om hvilke hensyn som er styrende for deres atferd. Rent praktisk ble disse intervjuene til slutt foretatt over telefon, og de ble i sin helhet tatt opp på en lydopptaker. Årsaken til at valget falt på telefonintervju og ikke intervjuer ansikt til ansikt, er rent praktisk av hensyn til både tid og økonomi. På den måten kunne vi også være fleksible i forhold til de tidspunktene informantene hadde mulighet til å la seg intervju.

Første skritt i retning av å skaffe informanter var å kontakte IAEA for å spørre dem om de ville være med på dette prosjektet. Målet var å få snakke med så mange tjenestemenn som mulig, og disse skulle jobbe med oppgaver knyttet til IAEA sine kjerneoppgaver. Etter både mailer og samtaler ble det til slutt klart at IAEA, som organisasjon, ikke ønsket å delta. Vi måtte dermed iverksette plan B. Denne planen gikk ut på å finne fram til tjenestemenn som på en eller annen måte jobbet inn mot IAEA, og utgangspunktet var å gå bredt ut for å sjekke så mange muligheter som mulig. Det skulle likevel vise seg å være vanskelig å få tak i de rette personene, men etter mye jobbing åpnet

det seg omsider en mulighet, og fra det punktet løsnet arbeidet med å skaffe informanter noe ved hjelp av snøballmetoden. Til slutt ble det gjennomført fem intervjuer både fra tjenestemenn som jobber inn mot IAEA og tjenestemenn som jobber i IAEA. Med dette utgangspunktet fikk vi samlet informasjon fra flere ulike vinklinger, noe som i seg selv er interessant, selv om det selvfølgelig hadde vært ønskelig med flere informanter.

3.1.2.2: Dokumentanalyse

Utgangspunktet for kvalitative analyser er som regel data i tekstform (Johannessen m.fl.2011:164), og i denne oppgaven er de aktuelle tekstene for det første de transkriberte intervjuene, IAEA sine statutter² og "The Staff Regulations of the Agency"³ (vil også omtale som "staff rules"). I tillegg har vi valgt å se på ulike tekster i form av planer og rapporter knyttet til IAEA sitt arbeid med "Safety and Security". De transkriberte intervjuene kommer som en naturlig konsekvens av å velge intervju som metode. Helt konkret er transkripsjon en prosedyre som bidrar til å gjøre intervjuene tilgjengelig for analyse. Dette er videre en prosess der vi egentlig oversetter talespråk til skriftspråk og dette er ikke en prosess uten sine utfordringer (Kvale og Brinkmann 2009:186). Vi skal derfor komme tilbake til disse utfordringene senere i dette kapittelet.

Siden denne oppgaven opererer med en juridisk modell, har det vært sentralt å se på både IAEA sine statutter, som representerer det ytre juridiske rammeverket for organisasjonen, samt det mest spesifikke lovverket knyttet til de ansatte siden denne oppgavens fokus er på autonomi blant de ansatte i IAEA sitt sekretariat. I arbeidet med disse dokumentene er det videre valgt ut noen relevante temaer eller paragrafer. I forhold til statuttene er fokuset på IAEA sitt mandat, IAEA sitt "Mission Statement" samt lovverket knyttet til the Board of Governors, the General Conference og sekretariatet. I IAEA sine staff rules er hovedfokuset på Artikkel 1: "Duties, Obligations and Privileges" (IAEA 2002:3). Disse delene er naturlig valgt ut siden de best sier oss noe om IAEA sin relasjon til medlemsstatene, og fordi de særlig berører tjenestemennenes ansvarsområder, forpliktelser og muligheter. Til sammen vil en analyse av disse dokumentene altså kunne belyse de overordnede juridiske retningslinjene for IAEA sine ansatte og kontakten med organisasjonens medlemsstater, og dette vil videre kunne si noe om de juridiske bindingene

² Hele dokumentet finnes på: <http://www.iaea.org/About/statute.html>

³ Hele dokumentet finnes på: <http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2002/infcirc612.pdf>

IAEA og organisasjonens ansatte er underlagt. Til slutt vil dette kunne kaste lys over i hvilken grad de ansatte og organisasjonen IAEA er autonome fra et juridisk perspektiv, og videre i hvilken grad dette eventuelt forklarer tjenestemennenes autonomi. Til slutt er det viktig å merke seg at IAEA sitt arbeid samt organisasjonens relasjon til ulike medlemsland, er regulert av mange ulike juridiske dokumenter i form av avtaler og traktater. Denne oppgavens funn og analyse er dermed basert på et lite utvalg juridiske dokumenter siden disse vurderes som de mest sentrale i forhold til oppgavens problemstilling og analysemodell. Alle vurderinger av funn og resultater må derfor ta høyde for dette utgangspunktet.

Som vi har vært inne på har vi også valgt å se på ulike tekster i form av planer og rapporter knyttet til IAEA sitt arbeid med "Safety and Security"⁴. I tillegg til å være sentrale temaer for IAEA sitt arbeid, så er også Safety and Security navnet på en av IAEA sine fem avdelinger. Visjonen for dette arbeidet er: "To provide a strong, sustainable and visible global nuclear safety and security framework, working to protect people, society and the environment from the harmful effects of ionizing radiation" (IAEA 2014). I forhold til denne oppgaven var egentlig utgangspunktet å fokusere på "Safeguards", en annen av IAEA sine avdelinger, men i arbeidet med IAEA ble det relativt raskt tydelig at arbeidet med Safeguards ikke nødvendigvis er så representativt for resten av IAEA. Det betyr ikke at arbeidet med Safeguards er en liten eller uvesentlig del av IAEA sin virksomhet, tvert imot, men denne avdelingen representerer likevel noe eget, særlig med tanke på at mye av dette arbeidet dreier seg rundt Ikke-spredningsavtalen. Valget falt derfor på Safety and Security i stedet, siden dette er et sentralt arbeidsfelt innen organisasjonen, og samtidig et felt som lettere kan representere de fire gjenværende avdelingenes arbeid.

I forhold til Safety and Security er det videre valgt ut to planer og to rapporter: De to dokumentene som representerer planarbeidet er for det første IAEA sin Medium Term Strategy 2012-2017⁵, og det andre dokumentet er IAEA Action Plan on Nuclear Safety⁶ (the Action Plan). Medium Term Strategy 2012-2017 er utviklet i en prosess mellom sekretariatet og en arbeidsgruppe etablert av the Board of Governors, og dette dokumentet "provides

⁴ I IAEA går det et skille mellom det arbeidet som knytter seg til safety på den ene siden, og det som kalles security på den andre siden. I denne oppgaven vil derfor disse engelske ordene brukes slik at dette skillet synliggjøres.

⁵ Hele dokumentet finnes på: http://www.iaea.org/About/mts2012_2017.pdf

⁶ Hele dokumentet finnes på:

<http://www.iaea.org/newscenter/focus/actionplan/reports/actionplanns130911.pdf>

overarching guidance and serves as a roadmap to the Agency's activities during this period by identifying priorities among and within programmes based on such considerations as recent technological trends, emerging needs and the political, economic and social background" (IAEA 2011). Når det gjelder IAEA Action Plan on Nuclear Safety, så ble denne til på bakgrunn av en konferanse der det ble enighet om at Generaldirektøren skulle utvikle en *Action Plan on Nuclear Safety*. I september 2011 ble denne planen antatt av the IAEA's Board of Governors, og videre enstemmig godkjent av Generalkonferansen. Det ultimate målet med the *Action Plan*, er å styrke nukleær sikkerhet i et verdensomspennende perspektiv (IAEA 2011).

De to rapportene vi skal fokusere på er for det første IAEA Annual Report 2012⁷, og denne rapporten "summarizes and highlights developments over the past year in major areas of the Agency's work. It includes a summary of major issues, activities, and achievements, and status tables and graphs related to safeguards, safety, and science and technology" (IAEA 2013). Den andre rapporten er The Nuclear Safety Review 2013⁸. Dette er et dokument som inneholder en analytisk oversikt over de viktigste trendene, sakene og utfordringene i 2012 i forhold til arbeidsområdet "safety", samt IAEA sine konkrete handlinger for å imøtekomme dette (IAEA 2013). Disse dokumentene er bare fire av mange planer og rapporter IAEA produserer, men disse representerer de viktigste oppsummeringene av IAEA sine målsetninger og IAEA sine faktiske handlinger på det aktuelle sakfeltet.

Ved å inkludere denne analysen i oppgaven er målet å bedre kunne underbygge og belyse denne oppgavens problemstilling, særlig siden antallet informanter er relativt lavt. Tanken er derfor at en analyse av disse planene og rapportene kan si oss noe om IAEA sine tjenestemenn sin atferd, og dermed også noe om deres grad av autonomi. I tillegg kan dette bidra til å belyse forholdet mellom planer og faktiske handlinger, presentert i rapportene, på den ene siden, og det juridiske rammeverket på den andre siden. Alle de aktuelle dokumentene denne oppgaven anvender ligger lett tilgjengelig på IAEA sine nettsider.

⁷ Hele dokumentet finnes på: http://www.iaea.org/Publications/Reports/Anrep2012/anrep2012_full.pdf

⁸ Hele dokumentet finnes på:

http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC57/GC57InfDocuments/English/gc57inf-3_en.pdf

3.2: Etikk og troverdighet i kvalitative undersøkelser

I denne delen av metodekapittelet skal vi kikke nærmere på ulike problemstillinger knyttet til etikken i forskningsprosessen, samt ulike mål knyttet til troverdigheten av de resultatene vi finner. Refleksjon rundt dette er viktig for å sikre at selve forskningsprosessen foregår på rett måte og at de resultatene vi presenterer er troverdige.

3.2.1: Etiske implikasjoner

Etikk dreier seg om prinsipper og retningslinjer for å vurdere handlinger, og slike retningslinjer gjelder selvsagt også i forskningen. I forhold til denne oppgaven er de etiske perspektivene særlig fremtredende i forhold til intervjuene som er gjennomført. Vi skal derfor kikke nærmere på tre hensyn knyttet til etiske perspektiver på forskning, der særlig to av disse har vært sentrale i prosessen med denne oppgaven. Disse hensynene baserer seg på forskningsetiske retningslinjer utarbeidet av Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora, og disse er: Informantenes rett til selvbestemmelse og autonomi, forskerens plikt til å respektere informantens privatliv og forskerens ansvar for å unngå skade (Johannessen m.fl.2011:91). Det siste punktet er særlig relevant i medisinsk forskning der man lett berører sårbare og vanskelig temaer, men prinsippet om forskerens ansvar om å unngå skade, gjelder uansett. Vi skal likevel dvele litt mer med de to andre punktene i fortsettelsen, siden disse er enda mer sentrale i denne oppgaven.

I forhold til informantens rett til selvbestemmelse og autonomi dreier det seg først og fremst om at den som deltar i en undersøkelse skal kunne bestemme over sin egen deltakelse. Det innebærer blant annet god informasjon om hva forskningen innebærer, samt mulighet til å kunne trekke seg uten negative konsekvenser (Johannessen m.fl.2011:91). Dette hensynet har vært sentralt i kontakten med informantene i denne oppgaven. Helt konkret fikk de tilsendt en intervjuguid i god tid før intervjuet, slik at de kunne forberede seg til de spørsmålene som kom. De har også fått det vi har vurdert til å være nødvendig informasjon underveis, og samtidig har det hele tiden vært helt åpent å etterspørre mer, noe flere av informantene har benyttet seg av. I tillegg har det ikke på noen måte forligget noen grad av tvang til deltakelse, og da en av informantene valgte å trekke seg fra prosjektet, var det selvfølgelig noe som ble fullt og helt respektert.

Når det gjelder respekten for informantenes privatliv så oppleves det som særlig viktig i denne oppgaven. Her snakker vi om store spørsmål på den internasjonale arenaen, og

informantene kan i teorien gi fra seg opplysninger som kan være sensitive. Det er derfor et svært viktig poeng at konfidensialiteten ivaretas og at informantene kan være helt trygge på at opplysningene som er innhentet ikke avslører deres identitet. Dette medfører i praksis at vi kan gi få opplysninger om for eksempel nøyaktig hvor våre informanter jobber og hvilken nasjonalitet disse har. Det eneste vi kan si er at våre informanter kjenner IAEA godt, enten fra innsiden eller fra å jobbe tett på IAEA. I fortsettelsen av dette vil derfor alle sitater være skrevet på norsk med forfatterens oversettelse, slik at språk heller ikke blir en kilde til identifikasjon. Til slutt innebærer dette at denne oppgaven ikke inneholder en liste over hvilke informanter som har deltatt, men oppgavens forfatter besitter alene all denne informasjonen.

3.2.2: Troverdige resultater i kvalitative undersøkelser

Det gir lite mening å forske hvis vi ikke kan ha tillit til de resultatene som framkommer. Det betyr at vi trenger et kompass å navigere etter slik at vi ikke trår feil. En del av dette kompasset er knyttet til de etiske perspektivene vi alt har kikket på, og i fortsettelsen skal vi se på flere momenter som belyser dette nærmere. Det er viktig å presisere at ulike kvalitative undersøkelser ikke nødvendigvis skal vurderes ut fra de samme kriteriene, men i denne oppgaven skal vi ta utgangspunkt i fire punkter for å vurdere kvalitative undersøkelser, og disse er: pålitelighet, troverdighet, overførbarhet og bekreftbarhet (Johannessen m.fl.2011:229).

Pålitelighet, eller reliabilitet, handler om undersøkelsens data. I forhold til kvalitative studier kan vi styrke denne påliteligheten ved å gi god informasjon om forskningens kontekst, samt å ha en åpen og detaljert framstilling av selve forskningsprosessen. På den måten kan andre forskere følge forskningsprosessen steg for steg, og dermed vurdere påliteligheten i det som kommer fram. I denne oppgaven er målet å vise dette nettopp i denne metoddelen. På den måten skal det være mulig for andre å både spore og vurdere de avgjørelser som er tatt underveis i prosjektet. Troverdighet er i denne sammenhengen knyttet til i hvilken grad forskerens funn og framgangsmåter på en så rett måte som mulig reflekterer formålet med studien og virkeligheten. I denne oppgaven er dette hensynet særlig ivaretatt ved å trekke inn ulike metoder for å belyse problemstillingen. Dette kalles metodetriangulering (Johannessen m.fl.2011:230), og i denne oppgaven er de aktuelle metodene både intervju og dokumentanalyse. Målet med dette er altså at de slutningene vi

kan trekke ut av denne forskningen skal kunne stå mer stødig, enn ved bruk av kun en metode. I kvalitativ forskning er det også vanlig å vektlegge overføring av kunnskap i stedet for generaliseringer og målet er å etablere begreper, fortolkninger, beskrivelser og forklaringer som kan anvendes på flere områder.

Til slutt kan vi bedømme kvaliteten i en undersøkelse ut fra muligheten for andre forskere til å bekrefte resultatene. Dette betyr med andre ord at ulike forskere som gjennomfører lignende undersøkelser kan bekrefte hverandres resultater. På den måten øker troverdigheten til de funnene som blir gjort. Dette henger tett sammen med det vi tidligere har nevnt i forhold til pålitelighet. I tillegg innebærer dette med bekreftbarhet også at forskeren er selvkritisk og ærlig i forhold til avvik, fordommer og oppfatninger som kan påvirke fortolkningen og tilnærmingen til prosjektet (Johannessen m.fl.2011:232). I denne oppgaven er det ingen tvil om at en underliggende tanke er at det ligger autonomi i de byråkratiske strukturene, og at dette best kan forklares med utgangspunkt i organisatoriske variabler. Dette betyr også at det ville vært veldig spennende å finne resultater som bekrefter dette også i forhold til IAEA. Samtidig har vi vært inne på at IAEA ikke er en opplagt kandidat å finne denne autonomien i, og dessuten er dette en liten oppgave med begrensede data. Alle funn må derfor vurderes nøye med dette som utgangspunkt, og en stor dose ydmykhet i forhold til slutninger bør ligge som et fundament. Utgangspunktet er med andre ord at vi vet hva vi ønsker å bekrefte, men at det også finnes gode grunner til at dette ikke nødvendigvis blir bekreftet i den grad vi skulle ønske. Målet er dermed å gjennomføre studien med størst mulig grad av åpenhet i forhold til resultater. Mer forskning er med andre ord helt nødvendig for å komme nærmere et tydelig svar uansett hvilke funn som gjøres i forbindelse med denne oppgaven.

3.3: Særlige utfordringer relatert til metodevalgene

Som vi har sett bygger denne oppgavens analyse på funn knyttet til de semistrukturerte dybdeintervjuene og funn knyttet til de ulike dokumentanalysene. I fortsettelsen skal vi kort se på noen særlige utfordringer relatert til disse to metodene.

3.3.1: utfordringer knyttet til intervjusituasjonen og transkribering av intervjuer

Som vi har vært inne på vil det dukke opp noen særegne utfordringer knyttet både til intervjusituasjonen og til selve transkripsjonsprosessen. I forhold til selve intervjuet er det særlig relevant å minne seg selv på at et godt utført intervju kan være så mangt. Med det mener vi at det er vanskelig å finne kriterier for hva som utgjør et godt intervju med hensyn til både vitenskap og etikk. Vurderingen av intervjuets kvalitet må derfor baseres på intervjuets særegne form, tema og formål (Kvale og Brinkmann 2009:185). Dette betyr likevel ikke at det er uvesentlig å reflektere rundt spørsmål knyttet til for eksempel ledende spørsmål eller andre etiske problemstillinger knyttet til intervjuet og intervjusituasjonen, men det er kanskje likevel lov å tenke at erfaring er den beste læremesteren.

Utgangspunktet for denne oppgaven er intervjuer gjennomført over en tidsperiode på omtrent to måneder og i tillegg er alle intervjuer gjennomført av en uerfaren intervjuer. Dette siste kan i seg selv være en kilde til feil, men det innebærer også en bratt læringskurve. En viktig lærdom i forbindelse med disse intervjuene er derfor at det blir lettere å være til stede i selve intervjusituasjonen etter hvert. Det blir også lettere å stille flere spørsmål enn utgangspunktet hvis samtalen tar en interessant vending. I tillegg er det slik at det siste intervjuer varer over dobbelt så lenge som det første, og det sier i seg selv ganske mye. Evnen til å evaluere og tolke underveis i selve situasjonen er derfor en stor lærdom fra dette prosjektet, og med det økte forhåpentligvis også evnen til å faktisk avdekke nyttig informasjon. Ideelt sett skulle gjerne intervjuene blitt gjennomført ansikt til ansikt siden selve telefonen er en mulig barriere i forhold til kommunikasjonen mellom forsker og informant, og noe kunnskap går på den måte tapt. Men som vi har vært inne på veide likevel de praktiske hensynene tyngre i forhold til dette prosjektet, og i tillegg er vi rimelig trygge på at det i forhold til denne oppgavens problemstilling er fullt mulig å kunne gjennomføre fruktbare intervjuer over telefon.

Som vi alt har vært inne på ligger det også flere utfordringer knyttet til selve transkripsjonsprosessen. I utgangspunktet betyr transkripsjon å transformere (Kvale og Brinkmann 2009:187), og i denne transformeringsprosessen fra tale til tekst øker avstanden til den faktiske samtalen. I en transkriberingsprosess er det derfor sentralt å vurdere både spørsmål knyttet til pålitelighet, troverdighet og etikk. Likevel er det viktig å huske på at transkripsjonene skal fungere som verktøy og midler i fortolkningen av det som faktisk ble sagt i intervjuene, og at transkripsjon derfor ikke er et mål i seg selv (Kvale og Brinkmann

2009:200). Med denne innsikten i bakhodet er utgangspunktet for transkripsjonene en stor dose tålmodighet og nøyaktighet. Målet er å gjengi så presist som mulig det som faktisk ble sagt, slik at dette kan brukes videre på best mulig måte.

3.3.2: utfordringer knyttet til dokumentanalysen

Når det gjelder dokumentanalysene i denne oppgaven har det også vært flere spesifikke utfordringer knyttet til dette arbeidet. For det første er det en utfordring å avgrense oppgaven i forhold til hvilke dokumenter som skal bli tatt med og hvorfor. I forhold til en stor internasjonal organisasjon er det et mylder av både lover, avtaler, planer og rapporter, og målet er derfor å velge de dokumentene som best kan bidra til å belyse oppgavens problemstilling. Dette innebærer også å ikke bare velge de dokumentene som eventuelt best kan bekrefte de ønskede funnene. I dette ligger det altså implisitt å begrense antall dokumenter, men i forhold til denne oppgaven innebærer det også å velge både et sakfelt og begrense dette sakfeltets arbeid i forhold til tid. Poenget er altså at det ligger en underliggende utfordring knyttet til spørsmålet om det utvalget som er gjort faktisk er det beste. Den eneste måten å best kunne sikre seg i møtet med dette, er å lese mye og skaffe seg en god oversikt over det materialet som foreligger. I den prosessen er det sannsynlig at de mest sentrale dokumentene vil utkrystallisere seg.

I denne oppgaven ligger det også implisitt et problem i forhold til om de aktuelle dokumentene både kan og bør speiles i hverandre. Et eksempel på dette er knyttet til denne oppgavens planer og rapporter. De aktuelle planene representerer et større tidsperspektiv enn rapportene, som begge har fokus på kun ett år. Poenget er dermed at konklusjoner i forhold til hvorvidt planarbeidet gjennomføres på bakgrunn av de aktuelle rapportene, må ta høyde for nettopp dette at disse planene har et lenger tidsperspektiv. Dette var med andre ord en problemstilling som har vært til stede i arbeidet med disse dokumentene, men i praksis har det likevel ikke ført til store utfordringer.

I tillegg er en mulig utfordring knyttet til at alle disse dokumentene er offentlige papirer som på mange måter bidrar til å forme IAEA sitt image. Spørsmålet er da om vi kan stole på disse kildenes fremstilling, siden de mest sannsynlig vil ønske å oppnå en viss effekt. Dette er særlig relevant i forhold til de to rapportene denne oppgaven anvender. Det er sannsynlig å anta at slike rapporter, utformet av organisasjonen selv, har et ønske om å stille organisasjonen i et best mulig lys, og til slutt er det derfor mulig å se for seg at denne typen

egenrapportering ikke nødvendigvis er helt representativ. Et viktig moment, på bakgrunn av dette, er dermed viktigheten av å ha intervjuene som kilde, i tillegg til disse dokumentene. Ved å jobbe med flere kilder er målet å kunne demme opp for de verste potensielle fallgruvene. I tillegg er det et poeng å tilrettelegge for at funn fra denne oppgaven kan vurderes i lys av funn fra andre sammenlignbare studier, og stor grad av sammenfall vil styrke troverdigheten av resultatene fra de ulike studiene.

Til slutt har det vært utfordrende å jobbe med *juridiske* dokumenter. Dette har særlig berørt spørsmål om hvordan lovverket skal tolkes for å forstå disse dokumentene på rett måte. I dette arbeidet har det vært god hjelp å lese konkrete retningslinjer knyttet til nettopp det å tolke og forstå lovverk. I dette arbeidet har særlig en artikkel av Clark og Connolly (2006) vært til stor hjelp. I denne artikkelen står det listet opp en rekke verktøy som kan hjelpe i prosessen med å forstå og tolke statutter. Og disse verktøyene er blant annet kort oppsummert: For det første en tanke om at de ordene som står i konkrete statutter skal kunne forstås som de faktisk er. I dette ligger det at alle, uansett utgangspunkt, skal kunne forstå den teksten som står skrevet. For det andre kan teksten tolkes ut fra sin kontekst og til slutt kan tolkningen hente støtte i formaliserte måter å konstruere lovverket på (Clark og Connolly 2006:2-13).

Kapittel 4: Faktiske funn

Dette kapittelet vil dreie seg om de faktiske funnene som er gjort i arbeidet med denne oppgaven. Her vil med andre ord ikke funnene analyseres og diskuteres i særlig grad, men de vil bli presentert. Funnene vil struktureres i forhold til utgangspunktet og det betyr at funn knyttet til det juridiske rammeverket vil presenteres for seg, funn knyttet til dokumentanalysen av planer og rapporter vil presenteres for seg og til slutt presenteres funn knyttet til intervjuene. I kapittel fem vil disse funnene analyseres med utgangspunkt i oppgavens problemstilling og analysemodell.

4.1: Funn knyttet til IAEA sine statutter og lovverket for de ansatte

Som tidligere presentert er de mest sentrale dokumentene knyttet til IAEA sitt juridiske rammeverk, i forhold til denne oppgaven, IAEA sine statutter og The Staff Regulations of the Agency. Statuttene representerer det ytre juridiske rammeverket for hvem IAEA er og hvilke arbeidsoppgaver de har. I forbindelse med denne oppgaven er det særlig relevant å kikke på statuttene knyttet IAEA sin stab, og i tillegg er statuttene knyttet til IAEA sine to politiske enheter, the Board of Governors og the General Conference, helt sentrale. Dette perspektivet inkluderer også IAEA sitt overordnede mandat, samt IAEA sitt "Mission Statement", siden dette på mange måter fungerer som en konkretisering og spesifisering av mandatet. Lovverket knyttet til de ansatte i IAEA "embody the fundamental conditions of service and the basic rights, duties and obligations of the Secretariat of the International Atomic Energy Agency" (IAEA 2002:3). Vi skal også kikke på disse dokumentene i forhold til spørsmålet om de detaljstyrer IAEA sine ansatte, eller om de gir rom til å utøve skjønn.

4.1.1: IAEA sine statutter

IAEA sine statutter ble godkjent den 23.oktober 1956 av "The Conference on the Statute of the International Atomic Energy Agency", og de ble virksomme fra 29.juli 1957. I tiden etter dette har statuttene endret seg tre ganger, og til sammen danner dette utgangspunktet for de statuttene vi i dag finner. Det viktigste fundamentet for statuttene er IAEA sitt mandat, og dette står nedfelt i statuttene under "Objectives":

“The Agency shall seek to accelerate and enlarge the contribution of atomic energy to peace, health and prosperity throughout the world. It shall ensure, so far as it is able, that assistance provided by it or at its request or under its supervision or control is not used in such a way as to further any military purpose” (IAEA 2014).

Dette mandatet understreker rollen IAEA har i forhold til å bidra til fredlig bruk av atomenergi. Det er med andre ord ikke et mål i seg selv å hindre eller forby bruk av denne typen energi, men IAEA skal bidra til at denne energiformen ikke anvendes til militære formål. I dette mandatet står det lite direkte om IAEA sitt forhold til stater, men IAEA sitt geografiske arbeidsområde er “throughout the world” og det inkluderer med andre ord stater. I tillegg rettes oppmerksomheten mot “military purpose”, og det berører i aller høyeste grad enkeltstater. Som vi tidligere har vært inne på var utgangspunktet for opprettelsen av IAEA blant annet en respons på den dype frykten knyttet til oppdagelsen av atomenergi, og President Eisenhowers tale “Atoms for peace” inneholder klare referanser til andre verdenskrig, og den katastrofen en atomkrig ville innebære: “On 16 July 1945, the United States set off the world's biggest atomic explosion. Since that date in 1945, the United States of America has conducted forty-two test explosions. Atomic bombs are more than twenty-five times as powerful as the weapons with which the atomic age dawned, while hydrogen weapons are in the ranges of millions of tons of TNT equivalent”(Eisenhower 1953). Frykten var med andre ord at enkeltstater skulle misbruke atomenergi med katastrofale følger: “First, the knowledge now possessed by several nations will eventually be shared by others, possibly all others” (Eisenhower 1953). Mandatet retter seg altså implisitt mot enkeltstater, eller eventuelt andre aktører, som ønsker å benytte seg av atomenergi. Det er likevel slik at dette overordnede mandatet ikke gir noen detaljert innføring i hvordan disse relasjonene skal se ut, men hovedfokuset er på IAEA sin rolle i forhold til *fredfull* bruk av atomenergi. Spørsmålet videre er dermed hvordan forholdet mellom IAEA og enkeltstater reguleres, og hvilke implikasjoner dette har for IAEA sin autonomi fra et juridisk perspektiv.

IAEA jobber med et bredt spekter av prosjekter og oppgaver, men IAEA sine hovedfunksjoner oppsummeres som tre punkter i IAEA sitt Mission Statement: For det første skal IAEA bistå sine medlemsstater i forhold til å benytte seg av nukleær vitenskap og teknologi til fredfulle formål. For det andre skal de utvikle ulike sikkerhetsstandarder for å

opprettholde en høy grad av sikkerhet i forhold til bruken av atomenergi. Og for det tredje skal de gjennom sine inspeksjonssystemer verifisere at stater retter seg etter de forpliktelsene de har i forhold til Ikke-spredningsavtalen (IAEA 2014). I fortsettelsen av dette understreker statuttene blant annet at:

“In carrying out its functions, the Agency shall: Subject to the provisions of this Statute and to the terms of agreements concluded between a State or a group of States and the Agency which shall be in accordance with the provisions of the Statute, the activities of the Agency shall be carried out with due observance of the sovereign rights of States (IAEA 2014).

Oppsummert skal altså statuttene være styrende for alt som skjer i IAEA, også i forhold til samarbeidet med stater. I tillegg understrekes det at IAEA skal respektere suvereniteten til stater. Det er med andre ord tydelig at det juridiske rammeverket i statuttene skal være styrende for alt som skjer både i, og igjennom, IAEA. Dette spesifiseres særlig i forhold til de ansattes rolle og de politiske enhetenes rolle.

I forhold til de ansatte i IAEA uttrykker statuttene tydelig hvilken rolle disse skal spille: “In the performance of their duties, the Director General and the staff shall not seek or receive instructions from any source external to the Agency. They shall refrain from any action which might reflect on their position as officials of the Agency... Each member undertakes to respect the international character of the responsibilities of the Director General and the staff and shall not seek to influence them in the discharge of their duties” (IAEA 2014). Og Generaldirektørens rolle beskrives videre som følger: “The Director General shall be responsible for the appointment, organization, and functioning of the staff and shall be under the authority of and subject to the control of the Board of Governors. He shall perform his duties in accordance with regulations adopted by the Board” (IAEA 2014). Her understrekes det at de ansatte i IAEA skal være lojale mot organisasjonen, og at de ikke skal være under innflytelse fra eksterne aktører, som for eksempel stater. Videre ser vi også en tydelig styringslinje fra de ansatte tjenestemennene, videre til Generaldirektøren og til slutt til the Board of Governors. Veldig generelt kan vi si at det vanlige i internasjonale organisasjoner er at sekretariatet administrerer og opererer det definerte mandatet til den aktuelle organisasjonen (Kohona 2003) og på bakgrunn av dette føyer IAEA seg inn i dette bildet.

The Board of Governors er en av de to politiske enhetene i IAEA, og deres oppgave er blant annet å utarbeide forslag til Generalforsamlingen i forhold til ulike programmer og IAEA sitt budsjett. I tillegg godkjenner de ulike "safeguards agreements" samt ulike publikasjoner knyttet til sikkerhetsstandarder. Til slutt har de ansvaret for å utnevne Generaldirektøren med godkjenning fra Generalforsamlingen. The Board of Governors består av representanter fra 35 medlemsland som møtes omtrent fem ganger i året, og disse representantene velges av Generalforsamlingen. Generaldirektøren har møterett, men ikke stemmerett i The Board of Governors, og sekretariatets rolle er å:

"Prepare papers on any matter submitted to it by the Board; receive, translate, reproduce and distribute documents of the Board, its committees and other subsidiary bodies; prepare and circulate summary records of meetings, resolutions adopted by the Board and any other documentation required; interpret speeches made at meetings; have custody of documents of the Board in the archives of the Agency; and generally perform all other work which the Board, its committees and other subsidiary bodies may require"(IAEA 2014).

Den andre politiske enheten i IAEA er The General Conference, eller Generalforsamlingen, og dette er "the highest policymaking body of the IAEA" (IAEA 2014). Dette er videre en årlig samling der alle medlemsland er representert, og hovedoppgaven er å godkjenne programmer og budsjetter, samt å vurdere andre saker lagt fram enten av Generaldirektøren, enkelte medlemsland eller the Board of Governors. I regelverket knyttet til Generalforsamlingen er sekretariatets rolle og Generaldirektørens rolle den samme som i forhold til the Board of Governors. På bakgrunn av dette danner det seg et bilde av et sekretariat som i stor grad er underlagt de innspillene og vedtakene som medlemslandene representerer. Samtidig har Generaldirektøren, som øverste leder for sekretariatet, mulighet til å komme med innspill i både the Board of Governors og Generalforsamlingen, men i følge statuttene er det tydelig at det er medlemsstatene som sitter med den øverste beslutningsmyndigheten og at det er de som skal sette agendaen for sekretariatets arbeid.

I forhold til IAEA sine statutter har vi her pekt på hvordan disse reglene kort oppsummert understreker IAEA sine forpliktelser og rolle ovenfor medlemslandene, samt sekretariatets rolle som tydelig definert av de politiske beslutningsorganene i IAEA. Det

utkrystalliserer seg også en tydelig "chain of command" der sekretariatet er tydelig underlagt de politiske enhetene der medlemslandene er representert.

4.1.2: The Staff Regulations of the Agency

I fortsettelsen skal vi se på det lovverket som enda mer spesifikt dreier seg om IAEA sitt sekretariat og de ansatte der. I utgangspunktet er dette et dokument delt inn i flere ulike artikler med temaer knyttet til både lønn, ferieavvikling og sykefravær, for å nevne noe. I forhold til denne oppgavens fokus finnes imidlertid det mest relevante stoffet i Artikkel 1: "Duties, Obligations and Privileges" (IAEA 2002:3). Hovedpunktene i denne artikkelen oppsummeres i en ed, eller deklarasjon, alle de ansatte i sekretariatet må bekrefte enten muntlig eller skriftlig til Generaldirektøren:

"I solemnly swear (undertake, affirm, promise) to exercise in all loyalty, discretion and conscience the functions entrusted to me as an international civil servant of the International Atomic Energy Agency, to discharge these functions and regulate my conduct with the interests of the Agency only in view, and not to seek or accept instructions in regard to the performance of my duties from any government or other authority external to the Agency" (IAEA 2002:5).

Innholdet i denne eden samstemmer i stor grad med de retningslinjene som tegnes opp for de ansatte i statuttene og i mandatet. Her understrekes dermed også de ansattes rolle som internasjonale tjenestemenn med IAEA som øverste autoritet.

Videre beskrives de ansattes forhold til Generaldirektøren og det blir gitt klare instruksjoner i forhold til hvilken relasjon det er mellom disse: "Staff members are subject to the authority of the Director General" (IAEA 2002:3). I tillegg beskrives de ansattes ansvar knyttet til hvordan de skal opptre og hvordan de skal handle: "They shall not engage in any activity which is incompatible with the proper performance of their duties with the Agency" (IAEA 2002:4), og "Members of the Secretariat shall exercise the utmost discretion in regard to all matters of official business" (IAEA 2002:4). Til slutt presiseres også relasjonen mellom de ansatte, Generaldirektøren og the Board of Governors i forhold til ulike privilegier og eventuell immunitet: "In any case where these privileges and immunities arise, the staff member involved shall immediately report to the Director General who shall decide, in consultation where appropriate with the Board of Governors, whether they shall be waived.

In the case of the Director General, the Board of Governors shall have the right to waive immunities” (IAEA 2002:4-5). Til sammen underbygger dette den samme tendensen vi kunne observere i statuttene, nemlig at de ansatte skal være lojale mot IAEA og definere seg selv som internasjonale tjenestemenn. Dette understreker altså primærtilknytningen til de ansatte i IAEA. I tillegg ser vi også her konturene av styringskjeden fra sekretariatet nederst, og videre til Generaldirektøren og til slutt medlemsstatene på toppen.

4.1.3: Vage eller detaljerte lovverk

På bakgrunn av teorien er et relevant spørsmål knyttet til det juridiske rammeverket i hvilken grad IAEA sine statutter og The Staff Regulations of the Agency er ute etter å detaljstyre de ansattes atferd og handlinger. Dette kan måles enten via en vurdering av lovverket som lange eller korte dokumenter, eller med utgangspunkt i den faktiske forståelsen av innholdet i dokumentene. Hele det dokumentet som beskriver IAEA sine staff rules er på 23 sider. Til sammenligning er det dokumentet som beskriver FN-sekretariatet sine staff rules på 105 sider⁹, mens det dokumentet som omhandler EU sine ansatte og europeiske tjenestemenn er på 235 sider¹⁰. Når det gjelder IAEA sine statutter er dette et dokument på cirka 18 sider, eller 7921 ord. I motsetning er for eksempel statuttene knyttet til The International Criminal Court et dokument på 82 sider¹¹. I følge Huber og Shipan (2002) sin måte å klassifisere på, er det på bakgrunn av dette mulig å slutte at både IAEA sine statutter og staff rules er relativt diffust formulert. Dette samstemmer også med helhetsinntrykket av innholdet og ordvalget i tekstene. De ytre rammene knyttet til blant annet hvem som har det ultimate ansvaret for organisasjonens politikk og hvilken rolle Generaldirektøren har i forhold til de ansatte, er relativt tydelig. Men akkurat hvordan dette skal etterleves og gjøres i hverdagen, er mindre til stede i disse dokumentene. På den ene siden er det dermed klare føringer knyttet til både IAEA og de ansattes rolle, målsetninger og arbeidsprinsipper, men utformingen av dette i praksis er mer åpent for tolkning, og konkrete forslag eller begrensninger til hvordan dette skal etterleves i hverdagen er ikke til stede i særlig grad.

⁹ <http://www.un.org/esa/cdo/hr/RULES%20AND%20REGULATIONS/Staff%20Rules%20JY9.pdf>

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CONSLEG:1962R0031:20140101:EN:PDF>

¹¹ http://www.icc-cpi.int/nr/rdonlyres/ea9aeff7-5752-4f84-be94-0a655eb30e16/0/rome_statute_english.pdf

4.2: Funn knyttet til dokumentanalysen av planer og rapporter

I fortsettelsen rettes fokuset mot de fire ulike dokumenter som ble introdusert i metodekapittelet. Utgangspunktet er teamet "Safety and Security" og vi presenterte altså to planer, med oversikt over hva IAEA planlegger å gjøre, samt to rapporter, knyttet til hva som faktisk er blitt gjort. De to aktuelle planene er IAEA sin Medium Term Strategy 2012-2017 (MTS) og IAEA Action Plan on Nuclear Safety, og de to rapportene er IAEA sin årsrapport for 2012 og The Nuclear Safety Review 2013.

Disse dokumentene er bare fire av mange planer og rapporter IAEA produserer, men de representerer de viktigste oppsummeringene av IAEA sine målsetninger og IAEA sine faktiske handlinger på det aktuelle sakfeltet. Oppbyggingen videre er som følger: først presenteres relevant innhold fra Medium Term Strategy 2012-2017 og The Action Plan. Deretter presenteres relevant innhold fra The Annual Report 2012 og The Nuclear Safety Review 2013. Til slutt oppsummeres disse funnene. Målet er, som nevnt, blant annet å finne avvik eller samsvar mellom det som planlegges og det som faktisk gjennomføres av IAEA, samt å belyse forholdet mellom planer og faktiske handlinger på den ene siden, og det juridiske rammeverket på den andre siden. Til slutt er målet å belyse i hvilken grad IAEA sine ansatte og IAEA sitt sekretariat kan påvirke og forme sin egen agenda. Dette kan da for det første måles ved hjelp av å se på i hvilken grad IAEA sine ansatte selv er med på å utforme disse planene og i hvilken grad disse planene søker å detaljstyrer deres handlinger. Og for det andre ved å fokusere på hvilket forhold det er mellom det juridiske rammeverket og planer på den ene siden, og det som faktisk blir gjort på den andre siden. Til slutt vil dette kunne bidra til å kaste noe lys over graden av autonomi blant IAEA sine ansatte.

4.2.1: Medium Term Strategy og The Action Plan

Medium Term Strategy 2012-2017 begynner sin gjennomgang ved å presentere IAEA sitt overordnede mandat slik det står nedfelt i statuttene: "...seek to accelerate and enlarge the contribution of atomic energy to peace, health and prosperity throughout the world" (IAEA 2011) og "...ensure, so far as it is able, that assistance provided by it or at its request or under its supervision or control is not used in such a way as to further any military purpose" (IAEA 2011). Dette mandatet ligger med andre ord til grunn for alt arbeidet med MTS. Videre er, som vi alt har vært inne på, IAEA delt inn i fem hovedavdelinger, og en av disse avdelingene er Safety and Security. I MTS adresseres i særlig grad det som retter seg mot

safety og security i avsnitt C: "Improving nuclear safety and security". Utgangspunktet er en oppsummering av ulike utfordringer verden i dag står ovenfor og disse er blant annet introduksjonen av nye atomkraftverk, utvidelser av allerede eksisterende atomkraftprogrammer, økende bruk av radioaktive kilder og ioniserende stråling som krever bedre beskyttelse av mennesker, miljøet og samfunnet, og til slutt er det utfordringer knyttet til terrorisme og misbruk av nukleært materiale. I MTS understrekes videre IAEA sitt ansvar i forhold til å støtte medlemslandene i møte med disse utfordringene, og IAEA sitt arbeid med safety og security konkretiseres i fire punkter: for det første skal IAEA etablere standarder og retningslinjer, for det andre skal de betjene og respondere på ulike behov fra relevante internasjonale enheter, for det tredje skal de utføre fagfelle vurderinger og rådgivende service til medlemsstatene ved forespørsel og til slutt skal IAEA oppmuntre til overholdelse av internasjonale safety og security konvensjoner. I tillegg skal IAEA bidra til å bygge nasjonal, regional og internasjonal kapasitet i forhold til å respondere på ulike hendelser og nødssituasjoner for å kunne redusere konsekvensene av disse, og dette skal videre bidra til å bygge tillit til teknologien på feltet.

Mer konkret omfatter IAEA sine målsetninger knyttet til dette arbeidsområdet flere punkter som særlig berører deres forhold til medlemsstatene. For det første skal IAEA assistere medlemsstater både ved utvidelser av deres atomkraftprogrammer og ved oppstarten av nye forskningsreaktorer eller andre relevante fasiliteter. I forbindelse med dette skal de blant annet bidra i forhold til å utvikle adekvat infrastruktur og kapasitet, samt bistå i ulike deler av både konstruksjonen og driften av slike installasjoner. Alt dette skal skje på bakgrunn av forespørsel fra de aktuelle medlemsstatene. For det andre vil IAEA fortsette med å bistå medlemsstatene i forhold til å styrke kontrollen av radioaktive substanser og til å redusere effekten av uautorisert avfallshåndtering. I fortsettelsen av dette vil IAEA blant annet hjelpe medlemsstatene til å forbedre kontrollen over ulike radioaktive substanser gjennom hele livsløpet samt forbedre deres praksis knyttet til radioaktivt avfall. For det tredje vil IAEA bistå nasjonale security-tiltak ved å forbedre og opprettholde en effektiv informasjonsplattform, sørge for retningslinjer og tilby et omfattende utviklingsprogram innen HR. Prestasjonene knyttet til dette vil måles ut fra: "enhanced use and application in Member States of the safety standards and security guidelines; enhanced safety of facilities and activities, including, in particular, improved control over radioactive sources; improved infrastructure for the safe use of radiation in medicine and the implementation of waste

management options; and improvement in national nuclear security and continued development through Agency assistance, in particular the application of guidance and evaluation services” (IAEA 2011).

Utgangspunktet for the Action Plan (AP) var ulykken ved TEPCO’s Fukushima Daiichi atomkraftverk og målet er å ta lærdom av det som skjedde der. Videre er formålet med planen å kunne definere et program for arbeidet med å styrke det globale rammeverket for nukleær safety. Hovedvekten av det arbeidet som planlegges legges på enten IAEA sitt sekretariat eller medlemsstatene, og det understrekes at “the success of this Action Plan in strengthening nuclear safety is dependent on its implementation through the full cooperation and participation of Member States and will require also the involvement of many other stakeholders” (IAEA 2011:2). Helt konkret er planen delt inn i tolv hovedhandlinger, men flere tilhørende tiltak. Disse tolv hovedhandlingene er: “safety assessments in the light of the accident at TEPCO’s Fukushima Daiichi Nuclear Power Station; IAEA peer reviews; emergency preparedness and response; national regulatory bodies; operating organizations; IAEA Safety Standards; international legal framework; Member States planning to embark on a nuclear power programme; capacity building; protection of people and the environment from ionizing radiation; communication and information dissemination; and research and development” (IAEA 2011:2).

De hovedoppgavene som særlig legges på IAEA sitt sekretariat i denne planen kan oppsummeres i følgende punkter: arbeid knyttet til informasjon, støtte og assistanse til medlemsstater ved forespørsmål, gjennomføring av fagfelle vurderinger, gjennomføre “fact-finding missions” ved nødssituasjoner, organisere møtevirksomhet og ellers samarbeide med både medlemsstater og andre relevante enheter. Noe som er gjennomgående under alle disse punktene er IAEA sitt sekretariat sin rolle i forhold til informasjonsarbeid. For det første dreier dette seg om å skaffe relevant informasjon og deretter gjøre dette tilgjengelig for alle interessenter i form av standarder, metoder og ulike rapporter. For det andre handler dette om å øke graden av informasjonsutveksling mellom ulike enheter samt øke den generelle kommunikasjonen og interaksjonen mellom ulike aktører. Til slutt dreier det seg om å muliggjøre bruken av denne tilgjengelige informasjonen. På denne måten er en av sekretariatets hovedoppgaver i forhold til safety å fungere som en informasjons-hub. I forhold til fagfelle vurderinger utført av sekretariatet så dreier dette seg om vurderinger både knyttet til nasjonale tiltak, det å styrke allerede eksisterende vurderinger, styrke

tilgjengeligheten av informasjonen rundt disse vurderingene samt vurdere og effektivisere bruken av disse fagfellevurderingene.

På bakgrunn av både MTS og the Action Plan dannes konturene av et aktivt sekretariat som skal skape sine egne produkter i form av blant annet standarder, metoder og rapporter. Sekretariatets oppgaver dreier seg også om aktivt samarbeid med medlemsstatene, ulike typer hjelp og støtte til medlemsstatene samt konkret arbeid inne i medlemsstatene. Dette skal skje enten ved forespørsmål fra de aktuelle statene, eller med tillatelse fra medlemsstatene. I tillegg danner sekretariatets oppgaver seg i stor grad om ulike fagfellevurderinger og ulikt informasjonsarbeid, og disse rollene understrekes i begge planene. Til slutt spiller også sekretariatets ansatte en helt sentral rolle i forhold til utviklingen av disse dokumentene.

4.2.2: IAEA Annual Report 2012 og The Nuclear Safety Review 2013

IAEA sin årsrapport for 2012 begynner også med å peke på mandatet i statuttene, og rapporten slår fast at IAEA jobber i samsvar med dette mandatet. I fortsettelsen av dette poengteres det at IAEA på bakgrunn av mandatet, fokuserer på utvikling og overføring av nukleær teknologi til fredfulle formål til sine medlemsstater, de bidrar til å styrke det globale rammeverket for safety, de bidrar til å styrke sikkerheten (security) rundt nukleært materiale og fasiliteter og til slutt bidrar de til å hindre spredning av atomvåpen. I fortsettelsen er årsrapporten delt i fem hoveddeler i forhold til temaet Safety and Security, og disse delene er: Incident and Emergency Preparedness and Response, Safety of Nuclear Installations, Radiation and Transport Safety, Management of Radioactive Waste og til slutt; Nuclear Security (IAEA 2013).

I forhold til denne årsrapporten kan IAEA sitt arbeid og rolle i forhold til safety og security oppsummeres i følgende punkter: å støtte medlemsstatene på ulike måter, arrangere møter og tilrettelegge for møter, lage workshops og kurs, oppdatere publikasjoner og gi ut nye publikasjoner, ta initiativ til internasjonalt samarbeid, kapasitetsbygging (både innad IAEA og i medlemsland), utvikle standarder og retningslinjer, drive oppsøkende virksomhet i medlemsstatene, utvikle ulike verktøy for å hjelpe medlemsstatene, jobbe med ulike prosjekter, utøve rollen som autoritet på fagfelt, opprette arbeidsgrupper, samarbeid med andre enheter samt det å samle, spre og analysere informasjon.

The Nuclear Safety Review 2013 er en enda mer detaljert gjennomgang av IAEA sitt arbeid med safety og denne oppgavens gjennomgang er dermed også mer detaljert. Helt konkret deles denne rapporten inn i fem hovedkapitler og disse har overskriftene: “improving radiation, transport and waste safety; strengthening safety in nuclear installations; improving regulatory infrastructure and effectiveness; enhancing emergence preparedness and response (EPR); and civil liability for nuclear damage” (IAEA 2013:1). I hvert av disse kapitlene presenteres underpunkter og gjennomgangen av disse underpunktene deles igjen inn i tre: trender og saker, aktiviteter og fremtidige utfordringer. I fortsettelsen skal vi oppsummere innhold og funn knyttet til *aktivitetene* siden dette best representere faktiske handlinger fra IAEA sin side.

For det første organiserer IAEA en rekke workshops og praktisk kurs med ulike temaer og målsetninger som utgangspunkt. Et eksempel på dette er ulike regionale workshops der formålet er skape “opportunities for neighbouring States to discuss issues related to the safety and security of radioactive sources and to identify progress made and challenges to be solved at the regional level, such as the conclusion of agreements between neighbouring States to strengthen the control of radioactive source transfers” (IAEA 2013:13). For det andre arrangerer IAEA en rekke ulike konferanser, og et eksempel på dette er en internasjonal konferanse om strålevern innen medisinske bruksområder. For det tredje utvikler IAEA ulike verktøy for å støtte medlemsstater i sitt arbeid knyttet til safety. Dette kan dreie seg om utvikling av ulike typer software, eller andre verktøy for å spre kunnskap mer effektivt. Dette innebærer også opprettelsen av websider som bidrar med oppdatert informasjon i forhold til blant annet den nyeste utviklingen innen det aktuelle feltet, ulike arrangementer og annet relevant materiale.

For det fjerde produserte IAEA en rekke publikasjoner i 2012 med variert tematikk. Et eksempel er en sammenstilling av detaljert informasjon knyttet til ulike prosesser og materialer involvert i ulike industrier, og de strålemessige hensynene som må vurderes i forhold til beskyttelse. Et annet eksempel er knyttet til sikkerhetskultur: “During the past few years, the IAEA has been working continuously to strengthen and improve safety culture. A number of publications had previously been issued in order to bridge the gap between what a strong safety culture comprises and how to practically strengthen safety culture (IAEA 2013:24). For det femte både arrangerer og deltar IAEA sitt sekretariat i et stort antall møter. Dette kan være møter knyttet til helt spesifikke medisinske spørsmål, det kan være store

regionale møter eller det kan være tekniske møter som holdes som en respons på konkrete forespørsler fra medlemsstater. Det understrekes også at flere av disse møtene ofte har bred oppslutning både i forhold til antall deltakere og antall medlemsland som er representert.

For det sjette jobber IAEA med å få implementert ulike standarder, retningslinjer, avtaler og lovverk. Et eksempel på dette er "Code of Conduct". Et utkast til dette dokumentet ble formelt sendt til alle medlemsstatene i april 2012, og målet er å "harmonizing the approach to be adopted by States if they discover the presence of radioactive material that may inadvertently be present in a consignment, and how such radioactive material should be managed and handled safely, so that it can be brought under regulatory control" (IAEA 2013:13). For det sjette er mye av IAEA sitt arbeid med safety knyttet til ulike prosjekter. To eksempler på nye prosjekter i 2012 er Project on Human Intrusion in the Context of Disposal of Radioactive Waste (HIDRA) og et annet prosjekt er knyttet til videre arbeid med the International Project on Demonstrating the Safety of Geological Disposal (GEOSAF). Slike prosjekt har gjerne flere år som tidsramme.

Videre gjennomfører IAEA ulike oppdrag, eller "missions", i ulike medlemsstater. Utgangspunktet kan blant annet være behovet for en fagfelleevaluering: "Peer reviews, both on a national and international level, are an effective tool for examining the effectiveness of the implementation of DID principles. Following the Fukushima Daiichi accident, the IAEA modified the scope of both its OSART and Integrated Regulatory Review Service (IRRS) missions to focus more on the implementation of DID principles. During 2012, the IAEA conducted eight OSART missions and four IRRS missions to Member States that included this new focus" (IAEA 2013:22). Andre årsaker til slike oppdrag kan være behovet for kapasitetsbygging og vurdering av pågående arbeid: "The IAEA has conducted missions to assist Member States in the planning and deployment of SEED missions for capacity building and subsequent reviews of their ongoing work related to site and nuclear installations safety with respect to external hazards" (IAEA 2013: 28).

I tilknytning til flere av disse punktene står det spesifikt at det skjer som en respons på forespørsler fra enten medlemsstater, the Board of Governors eller The General Conference. I tillegg bemerkes det også flere ganger at IAEA jobber for å støtte medlemsstatene på ulike måter. Andre steder er det spesifisert at initiativet kommer fra IAEA selv: "The IAEA has initiated activities both to inform the nuclear power community of the need to prepare for managing the unexpected and to make use of the large amount of

research and experience developed in order to create resilient high-risk organizations that are actively managing for the unexpected” (IAEA 2013:26). Mye skjer også i samarbeid med andre aktører: “The IAEA also continued to work with relevant international organizations on cooperative arrangements for information exchange and technical support in case of a radiation emergency” (IAEA 2013:44).

I tillegg responderer IAEA flere steder helt spesifikt på the Action Plan: “In response to the Action Plan, the IAEA has developed a new methodology for assessing NPP vulnerabilities against extreme hazards, which was used in January 2012 during a mission to Japan for reviewing the stress test for the Ohi NPP. As a result of this mission, many recommendations were provided to the Nuclear and Industrial Safety Agency of Japan” (IAEA 2013:28). Og: “In response to the Action Plan’s call to review and strengthen the IAEA’s safety standards and to improve their implementation, detailed reviews were initiated of Severe Accident Management Programmes for Nuclear Power Plants” (IAEA 2013:30).

Til sammen danner innholdet i både årsrapporten og The Nuclear Safety Review et bilde av en organisasjon som jobber både variert og bredt i forhold til feltet Safty and Security. I tillegg er det tydelig at initiativ både kommer fra IAEA selv og fra andre aktører, som medlemsstatene.

4.2.3: Forholdet mellom planer og rapporter

I denne gjennomgangen har vi sett på to planer og to rapporter med utgangspunkt i temaet safety and security, og til sammen gir dette et bilde av hva IAEA ønsker å gjøre, hvilke målsetninger organisasjonen har og hva de faktisk har gjort. På den ene siden har vi sett på en generell plan: Medium Term Strategy 2012-2017, og en generell rapport: IAEA Annual Report 2012. Som et supplement til dette har vi også sett på en mer spesifikk plan: IAEA Action Plan on Nuclear Safety, og en mer spesifikk rapport: Nuclear Safety Review 2013. I tillegg til dette er det en tydelig forskjell på hvor lange de ulike dokumentene er. Dette gir seg videre utslag i hvor detaljerte de ulike fremstillingene er. I forhold til dette kan vi for det først si at Medium Term Strategy helt klart fremstår som det mest generelle dokumentet. Til sammen er det bare på åtte vanlige sider, og det som står spesifikt om safety and security får plass på én side. IAEA Action Plan er heller ikke et spesielt langt dokument med sine seks sider, men dette er likevel et dokument som til en viss grad gir nokså konkrete instruksjoner.

Et eksempel på dette er: “The IAEA Secretariat, in order to enhance transparency, to provide summary information on where and when IAEA peer reviews have taken place, and to make publicly available in a timely manner the results of such reviews with the consent of the State concerned” (IAEA 2011:3). Et gjennomgående trekk ved denne planen er likevel at den gir et konkret utgangspunkt, gjerne også en skissering av målsetningen med tiltaket, men det er ingen detaljerte beskrivelser av *hvordan* dette tiltaket skal gjennomføres i praksis. Når det gjelder begge rapportene, er de helt klart både lengre og mer detaljerte enn planene. Dette innebærer blant annet informasjon om helt konkrete prosjekter, konkrete stater involvert, antall deltakere på kurs og lignende. På bakgrunn av dette kan vi si at det er mye som tyder på at planarbeidet ikke detaljstyrer handlingene til de ansatte, men det viktigste er å legge føringer for arbeidet, samt å skissere viktige målsetninger. Egenrapporteringen fra IAEA er på den andre siden svært opptatt av å vise til konkret arbeid, dette arbeidets suksess og tilslutning fra andre aktører.

Med et såpass generelt utgangspunkt er det ingen tvil om at mange av de konkrete arbeidsoppgavene potensielt kan skapes og formes av de ansatte selv. Dette gjelder særlig i forhold til hvordan de ønsker å utføre ulike oppgaver. Videre sier ingen av rapportene noe særlig om forholdet til Medium Term Strategy, men begge rapportene henviser direkte til IAEA Action Plan. I årsrapporter står det blant annet at IAEA Action Plan “expanded the response mandate of the Agency” (IAEA 2013:56), og videre oppsummeres dette arbeidet som følger:

The IAEA Action Plan on Nuclear Safety (the ‘Action Plan’) was adopted by all Member States at the 55th session of the General Conference in September 2011. Since its adoption, significant progress has been made in several key areas, such as assessments of safety vulnerabilities of nuclear power plants, strengthening of the Agency’s peer review services, improvements in emergency preparedness and response capabilities, strengthening and maintaining capacity building, and widening the scope and enhancing communication and information sharing with Member States, international organizations and the public. Significant progress has also been made in reviewing the Agency’s safety standards, which have been widely applied by regulators, operators and the nuclear industry in general. The Agency has devoted greater attention to certain critical areas such as accident prevention, in particular severe accidents, and emergency preparedness and response. In addition, progress has been made in improving public information and enhancing transparency and communication during emergency situations The Agency also continued to share lessons learned

from the Fukushima Daiichi accident with the nuclear community. Most notably, it convened three international experts meetings, on reactor and spent fuel safety, on communication in the event of a nuclear or radiological emergency, and on protection against extreme earthquakes and tsunamis (IAEA 2013:7).

Helt konkret har vi sett at de to aktuelle planene oppsummerer IAEA sine arbeidsoppgaver knyttet til safety og security i ulike punkter: Det dreier seg om at IAEA skal etablere standarder og retningslinjer, de skal betjene og respondere på ulike behov fra relevante internasjonale enheter, de skal utføre fagfellevurderinger og rådgivende service til medlemsstatene ved forespørsel og IAEA skal oppmuntre til overholdelse av internasjonale safety og security konvensjoner. I tillegg understrekes IAEA sin rolle knyttet til ulike faser av informasjonsarbeid. Ved gjennomgangen av de to rapportene kan IAEA sitt faktiske arbeid oppsummeres i følgende hovedpunkter: arrangere møter og tilrettelegge for møter, lage workshops og kurs, oppdatere publikasjoner og gi ut nye publikasjoner, ta initiativ til internasjonalt samarbeid, kapasitetsbygging (både innad IAEA og i medlemsland), utvikle standarder og retningslinjer samt arbeide for implementeringen av dette, drive oppsøkende virksomhet i medlemsstatene (ulike "missions"), utvikle ulike verktøy for å hjelpe medlemsstatene på ulike måter i sitt safety arbeid, jobbe med ulike prosjekter, utøve rollen som autoritet på fagfelt, opprette arbeidsgrupper, samarbeid med andre enheter og til slutt: det å samle, spre og analysere informasjon å støtte medlemsstatene på ulike måter. Selv om listen over de rapporterte handlingene er betydelig lenger enn listen hentet fra planene, er det mulig å finne plass til de fleste rapporterte handlingene i de større kategoriene beskrevet i planarbeidet. Poenget er dermed at det helt klart er en overlapping, men at det også i dette er tegn som kan tyde på at IAEA sitt sekretariat i stor grad kan velge hvordan de vil arbeide med de mer generelle planene. Et eksempel på dette kan være at planene understreker at IAEA skal utføre fagfellevurderinger og rådgivende service til medlemsstatene ved forespørsel. I rapportene kan aktuelle handlinger knyttet til dette blant annet være møtevirksomhet, organisering og gjennomføring av ulike kurs, prosjekter og workshops, ulike "missions" og til slutt informasjonsarbeid.

Til sammen gir denne gjennomgangen rom for å trekke ut noen hovedobservasjoner. For det første: det er en tydelig målsetning å knytte IAEA sine statutter til det aktive planarbeidet som drives i IAEA. Dette kan blant annet bidra til å legitimere disse planene, og

dermed gjøre dem til autoriteter til etterfølgelse. For det andre: det er en markert lenke fra planarbeidet, særlig the Action Plan, og til rapportene. Det er dermed tydelig at mye av det planlagte arbeidet faktisk gjennomføres i praksis, og dette bekreftes også ved at punkter knyttet til planlagte arbeidsoppgaver i stor grad overlapper punktene knyttet til faktiske handlinger. I tillegg er det mye som tyder på at IAEA sine ansatte i stor grad kan påvirke *hvordan* de vil arbeide med de mer generelle planene. For det tredje: selv om de generelle juridiske retningslinjene og særlig MTS, klart legger ansvaret og beslutningsmyndigheten på medlemsstatene, er sekretariatet aktivt med på utformingen av begge de aktuelle planene. Det er derfor sannsynlig at deres forslag også i stor grad påvirker hvordan disse planene til slutt ser ut, selv om de politiske enhetene i IAEA skal godkjenne disse. I tillegg viser rapportene at IAEA sitt sekretariat tar egne initiativ, og dette underbygger bildet av et sekretariat med en viss mulighet til å definere sin egen agenda.

4.3: Funn knyttet til intervjuene

I fortsettelsen rettes fokuset mot funn fra de semistrukturerte dybdeintervjuene av tjenestemenn som enten jobber i IAEA, eller som jobber tett på IAEA. I intervjuene var det i utgangspunktet tre hovedlinjer: Fokus på IAEA sin rolle og eventuelle påvirkningskraft, fokus på IAEA sitt forhold til ulike stater og til slutt fokus på atferd blant ansatte i IAEA. I tillegg til disse tre punktene skal vi kikke på IAEA sin organisasjonsstruktur og faktisk atferd, IAEA sitt mandat og faktisk atferd og IAEA sitt potensial og begrensninger slik dette fremkommer i disse intervjuene. Til sammen danner dette en tematisk gjennomgang av funn knyttet til intervjuene i seks ulike punkter. Alle sitater i den følgende gjennomgangen er hentet fra intervjuene som ble utført i forbindelse med denne oppgaven.

4.3.1: IAEA sin rolle i verden i dag

Hvilken rolle spiller IAEA i verden i dag, og hvilken type påvirkningskraft besitter IAEA. Funnene i forhold til dette fører oss nærmere et bilde av i hvilken grad IAEA fungerer som en selvstendig aktør i verden. I andre undersøkelser av internasjonale byråkratier blir, som vi har sett, slike byråkratier blant annet beskrevet som agendasettere, aktive kunnskapsformidlere og tilretteleggere for internasjonale forhandlinger, og dette danner utgangspunktet for dette fokuset. I tillegg skal vi se på i hvilken grad IAEA sine bidrag faktisk blir lyttet til, samt hvordan IAEA sin rolle er i endring.

I forhold til IAEA sin rolle som agendasetter, er tilbakemeldingene i første omgang at dette helt klart er en rolle IAEA spiller, men at denne rollen både begrenses og suppleres av IAEA sitt forhold til enkeltstater og hvilket sakfelt det helt konkret er snakk om. Inntrykket er dermed for det første at IAEA spiller en viktigere rolle i forhold til mindre medlemsland enn de typiske stormaktene: "I forhold til mitt arbeidsfelt, så tror jeg absolutt IAEA spiller en rolle. Spesielt for mindre land. USA har for eksempel høyt utviklede standarder og de har sine egne retningslinjer som de har utviklet over mange år, så de følger heller dem" (informant C). For det andre er IAEA sin rolle som agendasetter sterkt knyttet til stater, og særlig det de mest mektige statene også arbeider i forhold til: "Hvis du tenker på Iran for eksempel, så er det klart at IAEA er med på å sette en agenda der, men de viktigste driverne er de store landene, de dominerende landene i verdens politikk. USA, Russland, Frankrike, England" (informant B). Og:

"Og det var jo det de gjorde i 2011, og så at her er vi bekymret. Og sånn sett setter de helt klart agendaen for politikken. Men samtidig opererer IAEA innefor et handlingsrom som de gis av statene" (informant A).

For det tredje avhenger IAEA sin rolle av hvilket sakfelt det er snakk om: "På områder hvor de enkelte land har vanskelig for å gjøre ting nasjonalt kan IAEA spille en større rolle. Enkelte land har problemer med å ha en så tydelig politikk som har vært nødvendig, og da har IAEA kunnet gå inn og fylle det tomrommet med noen viktige standarder, som andre kan forholde seg til" (informant E). Og videre: "I forhold til Safety, er de viktige fordi de utvikler standarder for hvordan ting bør være, og at det skal være tryggest mulig. Men dette skjer jo også i en dialog med medlemsstatene, og særlig den tekniske ekspertisen i medlemsstatene. Men langt på vei så setter de agendaen for hvordan man skal jobbe med dette" (informant A). Oppsummert kan vi derfor si at "de er viktige når de kommer på banen og de trekker sine konklusjoner, og hva den konklusjonen blir er jo viktig" (informant E), men at flere andre faktorer også påvirker IAEA sin rolle som agendasetter.

Når det gjelder IAEA sin rolle som aktiv kunnskapsformidler, eller det som også kan kalles deres ekspertrolle, er dette helt klart en av IAEA sine viktigste roller: "Absolutt, det er veldig viktig på sikkerhetsområdet. Det ligger mye kunnskapsformidling bak ulike rapporter og veiledninger om hvordan du gjør ting på en sikker måte, om hvordan ting fungerer,

hvordan ting kan gå galt og hva man skal passe på. De er aktive i alle slags forum og de er ofte på konferanse for å presentere arbeidet sitt, så jeg vil absolutt si at de er aktive kunnskapsformidlere” (informant E). Og: ”Jo, det er opplagt at de er en aktiv kunnskapsformidler. Veldig viktig og sentral kunnskapsformidler på mange tekniske områder som har med kjernekraft å gjøre” (informant B). I fortsettelsen uttrykkes det også at dette er en rolle IAEA ønsker å spille, og at det derfor er noe det fokuseres aktivt på.

Når det gjelder IAEA som en aktør som tilrettelegger, former, eller muliggjør internasjonale forhandlinger og samarbeid, er det også her en klar tendens mot at dette er en viktig rolle for IAEA, særlig knyttet til internasjonalt samarbeid: ”Ja, den er kanskje viktigere enn forhandlinger fordi de har klart å definere et sett av felles rammeverk på mange områder, og så lenge man holder seg innenfor det rammeverket, er det lettere å komme unna de politiske forskjellene som eksisterer i de ulike land. Så de har klart å lage et rammeverk som gjør det lett å ha samarbeid (informant B). Og videre: ”Så veldig mye foregår jo i den rammen, og hvis en vil samarbeide internasjonalt så går man dit” (informant E). Innvendingene går på at selv om IAEA kan fungere som tilrettelegger, er begrepene ”muliggjør” og ”forme” mer problematiske: ”Muliggjør er vel ikke ordet jeg ville brukt, men de [IAEA] har hvertfall en rolle” (informant D), og videre: ”Muliggjør, absolutt, men i hvilken grad IAEA klarer å forme - det er jo ofte statenes egne politisk forhold som påvirker hvilke forhandlinger det er mulig å gjøre” (informant E).

I fortsettelsen av dette ble informantene spurt om hva de mener er IAEA sin viktigste rolle, og om IAEA faktisk blir lyttet til i forhold til de områdene organisasjonen jobber inn mot. IAEA ”eksisterer for å ha et sekretariat, en mekanisme, for å overholde Ikke-spredningsavtalen. Det er hovedgrunnen til at det eksisterer. Interessen for enkeltstater til å være med vil jo da være Ikke-spredningsavtalen og den viktigste oppgaven for IAEA er i så måte å sørge for at medlemsland følger reglene, og så kommer det med sikkerhet i tillegg” (Informant D). Og videre:

”Vi kan bryte våre aktiviteter opp i tre hovedområder og det er ikke-spredning, eller det vi kaller Safeguards. Det andre er sikkerhetsdelen med ansvar for atomkraftverk og andre atominstallasjoner, og at bruken av radioaktivt materiale er sikkert. Og det siste er teknologidelen” (Informant D).

I forhold til om IAEA blir lyttet til: "Generelt er mitt inntrykk at IAEA blir hørt på" (Informant C), og i fortsettelsen: "Rapporter som dreier seg om brudd på Safeguards-forpliktelsene, de blir absolutt lyttet til. IAEA har ingen myndighet knyttet til potensielle brudd på Safeguards-avtalen, men da IAEA skrev en rapport om Iran og mulige våpenprogram, ble den fremmet til Sikkerhetsrådet fordi det er Sikkerhetsrådet som kan ha en myndighet til å vedta sanksjoner. Så når det gjelder dette med Safeguards så blir dette hørt på" (Informant E). Samtidig er det tegn som kan tyde på at IAEA sin troverdighet, og dermed deres gjennomslagskraft, også kan variere fra sakfelt til sakfelt: "Når det gjelder Safety, vet jeg ikke om de er like respektert. De fikk ikke så mye troverdighet i forhold til sin behandling av Fukushima, og de strevde veldig i forhold til håndteringen av Tsjernobyl-ulykken. I begge de anledningene var de ganske bakpå, trege i sin håndtering". På spørsmål om årsakene til denne passiviteten var svaret: "IAEA, som har som formål å promotere kjernekraft, med en japaner som leder, skal håndtere en ulykke i Japan, som er et land som også har promotert kjernekraft veldig aktivt i mange år. Det er veldig inkompatible størrelser. I forhold til Tsjernobyl, strevde de med å virkelig ta inn over seg den overnasjonale karakteren som slike ulykker har, noe alle andre strevde like mye med å ta inn over seg. Så de var kanskje ikke så annerledes enn det alle andre var, men det burde de kanskje ha vært gitt den kunnskapen de skal sitte med" (Informant B). IAEA kan med andre ord spille ulike roller og ha ulikt gjennomslag i forhold til ulike sakfelt.

For å utforske IAEA sin rolle enda dypere ble informantene spurt om hvilke "produkter" IAEA produserer, og hvordan de påvirker konkrete arbeidssituasjoner: "For det første bruker vi IAEA sitt materiale som standard for våre vurderinger. Så mye av IAEA sine anbefalinger og dokumentasjon er viktig for oss i vårt daglige arbeid. Vi deltar også på møter rundt disse standardene og disse fagområdene i IAEA" (Informant B). Og dette bekreftes videre: "IAEA er en standardsetter, og det er veldig viktig for oss hvilke anbefalinger IAEA gir. Men disse kommer fra medlemsstatene og de blir ikke utviklet i isolasjon i IAEA" (Informant E). Men:

"Det kommer absolutt produkter fra IAEA, og det foregår ofte ved at sekretariatet blir bedt om å lage en rapport på ulike ting. Særlig knyttet til Safeguards har sekretariatet en myndighet til å trekke en konklusjon. I forhold til Iran blir det hele tiden etterspurt rapporter fra sekretariatet og de kommer fra IAEA, og det er da IAEA som trekker disse safeguard-konklusjonene på egenhånd" (Informant E).

Og videre: "De [IAEA] former i stor grad sluttproduktene, selv om andre deltar og har innspill, men sluttproduktene kommer fra IAEA" (Informant E) og da gjerne i form av anbefalinger eller rapporter.

Flere av informantene kom inn på forhold som beskriver IAEA sin rolle i endring. Hovedtendensen her er at IAEA har gått fra å være en mer teknisk organisasjon, til å bli mer og mer politisk: "Tidligere var det en mye mer teknisk organisasjon, som jobbet for å fremme fredelig bruk av kjernekraften. Det var det overordnede mandatet og det skulle gjøres på en sikrest mulig måte. Men etter hvert som IAEA har fått en større oppgave i å verifisere ikke-spredning, har helt klart rollen til IAEA endret seg, for det blir knapt mer politisk enn spørsmål om kjernevåpen. Så IAEA spiller en helt sentral rolle ved å definere og vurdere situasjonen, og de blir kalt en "nuclear watchdog", og det gir dem en tung stemme i den politiske diskusjonen. Dermed blir det mye mer politiske interesser inne i IAEA også. Man vil vel anta at sånn som stormakter vil prøve å påvirke IAEA sine konklusjoner" (Informant A). Og videre: "Det blir mer og mer politikk, har et par kollegaer av meg sagt. Med årene har det blitt mer og mer. Det er en utfordring fordi det er sensitivt for land å snakke om mange ting, og det blir en del "push back" på grunn av politikk" (Informant C).

Dette endringsperspektivet berører også i stor grad IAEA sine ledere, og da særlig forskjellen på tidligere Generaldirektør ElBaradei, og den nåværende Generaldirektøren Amano:

"IAEA fikk en mye sterkere rolle med ElBaradei og en mye mer tydelig rolle, og de var en mye viktigere aktør på en del områder under ElBaradei, enn det de har vært under Amano. ElBaradei var mye mer villig til å være proaktiv. Han var villig til å stå opp mot enkeltstater på en annen måte enn det Amano har vært villig til å gjøre. Og det gjelder både for stormakter, men også imot dem. ElBaradei hadde ikke problemer med å gå imot USA hvis han så på det som viktig. Så IAEA så ut til å være en mye mer uavhengig aktør, og det har endret seg med Amano. Gjennom 70,80 og 90-tallet så var de nødt til å utvikle sine anbefalinger og et apparat rundt alle de nye problemene som oppstod med store grenseoverskridende ulykker, atomavfall, problemer i Russland med oppløsningen av Sovjetunionen, så de arbeidet hardt og intenst og fikk et økt ansvarsområde. Og så kom ElBaradei som gjorde at de var villig til å flekse disse musklene som de hadde fått, mer politisk også. Men det har ikke vært tilfelle med Amano, så nå har de blitt litt mindre politiske i sin måte å være på. Men spørsmålet er om det har gått på bekostning av synlighet og troverdighet. Jeg tror nok at det er

ganske mange sider ved IAEA som ingen vil stille noen spørsmål med uansett, for eksempel på mange områder på sikkerhet og kontroll av spaltbart materiale” (Informant B).

Oppsummert danner dette et fundament for å se IAEA som en viktig aktør i flere henseender. Samtidig er det, basert på dette materialet, tydelige tegn på at IAEA sin rolle har endret seg over et lengre tidsperspektiv, og at organisasjonens rolle også er påvirket av hvem som sitter som Generaldirektør. Det er også et viktig poeng at IAEA ikke bare produserer rapporter, standarder og anbefalinger, men at dette også blir aktivt lyttet til og respektert. På spørsmål om enkeltstater, inkludert mektige stater, potensielt kan ”frykte” IAEA sin påvirkning fordi IAEA spiller en viktig rolle var svaret: ”Ja, det er jo veldig klart. IAEA står sterkt ved å ha en normativ rolle selv om autoriteten deres er fraværende” (Informant E). Eller sagt på en annen måte: ”Hvis vi virkelig vil publisere en rapport, er det vel veldig lite de [medlemsstatene] kan gjøre for å stoppe oss”. Det er derfor, på bakgrunn av dette, tydelig at IAEA ikke er en ubetydelig størrelse i forhold til verdens atompolitikk, og verken små og eller store stater stiller seg likegyldig til IAEA siden de ser viktigheten av de rollene organisasjonen spiller og den faktiske effekten av det arbeidet organisasjonen driver. Samtidig uttrykker flere at IAEA kan gjøre mye mer.

4.3.2: IAEA sitt forhold til stater

I fortsettelsen rettes oppmerksomheten mot IAEA sitt forhold til ulike stater. Sentrale temaer her er IAEA sitt forhold til stormakter, typiske konfliktstater, samt i hvilken grad enkeltstater påvirker IAEA. I tillegg ble informantene spurt om IAEA kan karakteriseres som en overnasjonal eller mellomstatlig organisasjon.

Som vi alt har vært inne på, er ikke IAEA uberørt av stormaktenes nærvær, men dette forholdet preges helt klart av samarbeid:

”I utgangspunktet er det helt klart samarbeid, men som i alle samarbeid så kan det være små konflikter. Det kan gå på metodikk, altså måten de jobber på, og det kan også være uenighet om mandatet. Men i det store og det hele så er det et veldig samarbeidsorientert klima” (Informant A).

Og videre: ”USA har et veldig utarbeidet program og mye erfaring, så de følger mer sine egne regler enn IAEA sine regler. Uten at det trenger å være så ille fordi de har veldig mye

erfaring. Men det er jo sånn, og det kan jo vise at vi ikke har så veldig stor innflytelse på dem på mitt felt. Men samarbeid eller konflikt – det bærer absolutt preg av samarbeid” (Informant C). Fra en annen vinkling kan forholdet også beskrives slik: ”Et poeng her, og det henger sammen med Ikke-spredningsavtalen, det er at stormaktene i stor grad også er atomvåpenmakter, så de er veldig sterke forkjempere for ikke-spredningsarbeidet i IAEA. Men de får helt spasmer hvis en prøver å trekke inn aspekter ved militærbruk. Det er kanskje noe stormaktene har til felles” (Informant E). I fortsettelsen viser informanten til bruk av atomubåter, som er helt uregulert i forhold til IAEA, og et felt med potensielt store sivile konsekvenser. Til slutt er det også flere som er inne på at forholdet mellom IAEA og stormaktene kan endre seg, selv om konklusjonen er at dagens samarbeid er godt: ”For eksempel var ikke USA, under Georg W. Bush, så veldig opptatt av IAEA og IAEA sin rolle, men det er de nå. Så i den grad FN-organisasjoner er viktig for verdens stormakter er samarbeidet mye lettere. Men jeg har jo et inntrykk av at de har vært flinke til å binde sammen og at de ikke har noen særskilte problemer i forhold til noen av stormaktene egentlig” (Informant B). Til slutt, på spørsmål om IAEA forholder seg ulikt til stormakter og andre stater, var dette responsen: ”I utgangspunktet ikke, men det er jo en politisk realitet – er du stormakt, så er du stormakt. Det er viktigere å ha en god feeling av hva stormaktene mener, enn hva de små statene mener. I det noe blir vanskelig blir det tatt mer hensyn til stormakter” (Informant A).

Når det er snakk om atompolitikk er det med en gang noen stater som på en særlig måte kommer i fokus, fordi det er knyttet ulike utfordringer til nettopp disse statene. Dette gjelder i særlig grad Nord-Korea, Iran og Israel: ”Jeg tror ikke IAEA påvirker atompolitikken der i noen særlig grad. Selv på dette området som oppfattes som at det er en stor grad av internasjonal kontroll, så er det fremdeles muligheter til å gjøre mye utenom aktive internasjonale kontrollorganer, så Israel, Iran og Nord-Korea tror jeg kan få gjort det de ønsker å gjøre uten at IAEA legger noen veldig problematiske rammer for det. Det som er spørsmålet i de landene, er om de skal ha atomvåpen eller ikke, og det virker ikke som IAEA tar bort motivasjonen i de landene til å ha atomvåpen. Den er der fortsatt, og IAEA er mer en ”bump in the road” på den veien, men ingen avgjørende faktor” (Informant B). Og videre:

”I utgangspunktet så påvirker de den ikke, siden det er opp til staten selv å utforme sin atompolitikk.

Men av disse landene er det jo særlig Iran de har tilgang til, så der påvirker de i den grad at de oppdager et problem, som de da formidler til medlemslandene i IAEA, så gjør de det landet til et problem. I forhold til de landene så er nok de veldig opptatt av at IAEA ikke skal ha noen innvirkning på deres atompolitikk, og IAEA er nok også veldig forsiktig med å skulle mene noe om atompolitikken” (Informant A).

For det tredje, i forhold til IAEA sitt forhold til ulike stater, skal vi se på påvirkningen fra medlemslandene til IAEA. I første rekke dreier dette seg om de offisielle kanalene: ”De har en ganske stor påvirkningskraft fordi flere medlemsland er til stede på the Board of Governors, der land jevnlig har mulighet til å ytre det de vil. Og så har du General Conference der alle medlemsland er til stede og får ytre seg. Dette danner grunnlaget for alle aktiviteter vi har i løpet av året. Hvis du vil ha noe gjennom er det veldig hjelpsomt at et medlemsland går og sier det på the Board of Governors eller på General Conference. Men hvis de ikke sier så mye, så fortsetter jo organisasjonen å jobbe, så de har mulighet til å påvirke i enda større grad enn de vet, tror jeg” (Informant C). I forhold til andre påvirkningsmåter kommer særlig finansielle vurderinger inn i bildet: ”Der vil jeg si at det er mange land som prøver å bruke IAEA og at de til dels lar seg bruke, og det koker ned til penger og bidragsytere og budsjetter. Så det er klart at IAEA jobber ekstra hardt med de temaene som store bidragsytere er opptatt av. Små enkeltstater prøver også å påvirke IAEA, men strever i mye større grad” (Informant B). Et eksempel på dette er at ”enkeltland kan betale en ekspert til å jobbe i IAEA, og hvis du putter mange nok inn, så kan jo det påvirke prioriteringene. Men når det gjelder prioriteringene som sådan, så blir de forhandlet fram av medlemslandene” (Informant A). I fortsettelsen av dette med finansiering sier en annen informant:

”Det som er litt interessant i denne sammenhengen er IAEA sin budsjettsituasjon, som er sånn at de har ganske begrensede regulære budsjett. De får mange krav om hva de skal gjøre over det regulære budsjettet, og det de faktisk gjør stemmer nok ganske bra overens med det som er konsensusen. Men det finnes tilleggsbevilgninger, og der kan du påvirke ved å gi penger til IAEA for å jobbe med et eller annet. Da kan man få IAEA til å gjøre ting som du vil de skal gjøre” (Informant E).

Og på spørsmål om IAEA er åpen for slike innspill, så er svaret: "ja, men det kan sikkert finnes tilfeller der de kan si nei. Så vidt jeg vet har de [IAEA] alltid vært takknemlig for slike innspill siden det er begrenset hva de kan gjøre over det regulære budsjettet" (Informant E). Til slutt konkluderes det derfor med at IAEA "stiller villig opp " "og legger til rette" hvis andre finansierer, selv om IAEA ikke har en policy på det aktuelle området (Informant E). Tendensen er altså at det finnes ulike måter å påvirke IAEA på. Noen er via de offisielle politiske kanalene, men det er også tydelig at penger og finansiering er en viktig mulighet til å påvirke IAEA sine prioriteringer.

På spørsmål om IAEA er en overnasjonal eller mellomstatlig aktør, var responsen relativt lik: "Jeg vil si at det er en mellomstatlig aktør. De er veldig fokusert på at vi gjør det som medlemslandene vil vi skal gjøre. Når vi utarbeider standarder er det veldig fokus på at det er medlemslandene som har utviklet de standardene" (informant C). Andre gav et noe mer nyansert inntrykk: "Helt klart en mellomstatlig aktør. Det eneste argumentet for at de er overnasjonale er at man gir dem et mandat, og at de innenfor det mandatet ikke kan detaljstyre dem. Metodikk og måten de verifiserer ikke-spredning, det må være opp til IAEA, sånn at ingen går inn og prøver å styre det. Det tror jeg er viktig. Så lenge de har et klart mandat til å gjøre det, så velger de selv metode og måte å gjøre det på. Men det er jo helt klart en mellomstatlig aktør" (Informant A). Og videre: "Innen Safeguards oppfatter jeg det som en overnasjonal aktør fordi de inspiserer land og trekker en uavhengig konklusjon på egenhånd om dette landet er, eller ikke er, i overensstemmelse med sine forpliktelser, og ved brudd kobles Sikkerhetsrådet inn. Men på de andre områdene må de vel oppfattes som en mellomstatlig aktør fordi veldig mye av arbeidet går ut på å utvikle standarder og retningslinjer for hvordan du gjør ting, og der er det mye input fra statene. Så går statene og implementerer disse standardene i sitt nasjonale lovverk" (Informant E).

4.3.3: IAEA sine ansatte og sekretariatet

IAEA regnes for å være en relativt stor internasjonal organisasjon, og i selve sekretariatet jobber det til sammen rundt 2300 personer fra mer enn hundre ulike land. Denne oppgavens problemstilling dreier seg rundt atferden til disse ansatte, og i fortsettelsen vil derfor fokuset ligge på ulike aspekter ved de ansattes atferd, samt atferd knyttet til sekretariatet som helhet.

De ansatte i sekretariatet er spredd rundt i ulike departement, og har derfor til dels svært ulike arbeidsoppgaver. Likevel er det ideelle at organisasjonens overordnede mål skal stå sentralt for alle ansatte, uansett utgangspunkt:

”De som er ansatte jobber for sekretariatet og de skal jo ivareta sekretariatets interesser og i utgangspunktet, ideelt sett, ikke være knyttet opp mot det medlemslandet de kommer fra. Hvis du jobber på et lavere nivå i IAEA, så jobber du med et faglig temmelig snevert område og da handler det jo om å ivareta det på best mulig måte. Og da ivaretar du rett og slett interessene for den avdelingen eller den seksjonen du jobber for. Men selvfølgelig blir det annerledes på et høyere nivå. Og det er jo der land er opptatt av å få inn sine egen folk i de mer sentrale stillingene. Men samtidig, de skal jo være nøytrale og jobbe for organisasjonen, og det tror jeg er temmelig stramt” (Informant A).

Det understrekes videre at de ansatte sier ifra seg all lojalitet til medlemsland, og at alle tjenestemenn dermed jobber for IAEA, eller det internasjonale samfunn. De skal likevel være til nytte for medlemslandene, men i lojalitet til organisasjonen og det internasjonale samfunnet. På spørsmål om hvilke hensyn som er sentrale for ansatte i IAEA svarer en av informantene slik: ”Folk er jo her av litt forskjellige grunner, så det vil variere fra person til person. Men de jeg jobber med har en eller annen teknisk bakgrunn og jobber med sitt fagfelt. De er her på grunn av det, og det er det de er interessert i. De som ikke har en teknisk bakgrunn er her av andre grunner. Så hva som er viktig, det kommer litt an på hvilken rolle man har og hvem man er” (Informant D).

I fortsettelsen av dette og på bakgrunn av det teoretiske fundamentet i denne oppgaven, var det også interessant å se hvilke roller som best kunne beskrive de ansatte i sekretariatet. De fire rollene de kunne velge mellom var enten at de representerte organisasjonen IAEA som helhet, at de representerte sin avdeling eller enhet, at de representerte en profesjon eller at de representerte sitt hjemland eller ulike medlemsstater. Basert på dette er det mulig å trekke noen slutninger om hvilke dynamikker som driver arbeidet i sekretariatet, og hvordan dette igjen påvirker byråkratiets autonomi. I forhold til dette var det en tydelig tendens til at de ansatte ble plassert enten som representanter for sin avdeling, eller som representanter for en profesjon. I tillegg ble rollen som representanter for organisasjonen som helhet vurdert som viktig av noen, men uviktig av

andre. Det å representere medlemsland eller stater direkte ble ikke vurdert som viktig av noen, selv om det ikke kan utelukkes som en faktor. Følgende sitat beskriver denne tendensen godt:

”Jeg tror nok at folk jobber veldig for sin avdeling i IAEA, og det er temmelig tette skott mellom avdelingene. Du er veldig satt inne på din avdeling. Du vil nok finne dem som er opptatt av organisasjonen som helhet, men som sagt så er det en stor organisasjon, så jeg tror du mister øye for helheten – at man blir opptatt av delene du jobber med selv. Men du vil helt klart finne en god del som er opptatt av profesjon, for her har du veldig mye faglig ekspertise som er opptatt av å finne gode faglige løsninger, så jeg tror det vil være en stor bolk av de som er der” (Informant A).

En annen interessant observasjon som underbygger dette inntrykket er at de informantene som jobber i IAEA var de som visste minst og dermed hadde færrest innspill i forhold til IAEA sine mer overordnede roller og IAEA sitt forhold til andre stater. Det var med andre ord tydelig i løpet av intervjuene at de var opptatt av det de jobbet med selv både som et resultat av avdeling og av profesjon. På direkte spørsmål om IAEA sitt forhold til de klassiske ”konfliktstatene” svarte også en av informantene at dette var et overraskende lite tema, og at kollegaer heller var opptatt med sine egne gjøremål og prosjekter. I tillegg uttykte informanter på innsiden av IAEA at de gjerne burde visst mer om det større bildet og den større sammenhengen IAEA er en del av. På bakgrunn av dette kan vi derfor si at det er liten tvil om at de dynamikkene som driver de ansatte i IAEA hovedsakelig er knyttet til avdeling og profesjon, og dette påvirker videre hvordan byråkratiet som helhet fungerer og henger sammen. Samtidig åpnes det opp for at disse rollepersepsjonene kan variere, særlig knyttet til hvilket nivå man jobber på.

De ansatte i IAEA utgjør sekretariatet og et videre mål var å kartlegge i hvilken grad tjenestemenn ansatt i IAEA har noe eget handlingsrom. Det motsatte ville være ansatte som var sterkt detaljstyrt og som kontinuerlig rettet seg etter IAEA sine overordnede mandater og statutter. For å se på dette vurderes funn knyttet både til tjenestemenn som enkeltansatte, og sekretariatet som helhet.

I forhold til sekretariatet som helhet, kan de særlig påvirke IAEA sin politikk og retning gjennom det arbeidet de legger ned i forhold til planer og programmer. Disse dokumentene legger rammene for IAEA sine prioriteringer, og det er sekretariatet som

kommer opp med forslag til et program. Dette programmet blir enten godkjent med en gang, eller det blir godkjent med endringer fra medlemslandene. På mange måter kan vi derfor si at programmet formes i et samarbeid mellom sekretariatet og medlemsstatene, men initiativet ligger hos sekretariatet. I tillegg til dette finnes det eksempler på saker som sekretariatet selv driver fram. To eksempler på dette kom opp under intervjuene og det var for det første utviklingen av "State-Level Concept"¹² for Safeguards. Hensikten med dette konseptet er å kunne vurdere stater mer som en helhet, og dermed ikke bare vurdere dem med utgangspunkt i deklart nukleært materiale og fasiliteter. For det andre har sekretariatet lagt inn egne forslag i Medium Term Strategy og "der står det blant annet noe, som sekretariatet selv har ført inn, og det er at de ønsker at IAEA skal jobbe mot å ha en kapasitet til å kunne ta på seg verifikasjonsutfordringer i framtiden. Så det er et typisk eksempel på at sekretariatet har et manøvreringsrom for sine egne interesser" (Informant E). Dette bekreftes videre: "Jeg tror det er en del handlingsrom der, i hvilken grad man benytter seg av det er vel en annen sak. Begrensningene er vel mer indirekte enn direkte, men akkurat hvordan Amanos hverdag er, det vet ikke jeg. Men hvis vi ser tilbake så er det jo noe spillerom, og det går an å gå mot medlemsland, men spørsmålet er hva som er konsekvensene" (Informant D). På den andre siden kommenteres det: "Det er nok viktig for en del ansatte at IAEA har et bra image, og gjør noe som organisasjon, men det er basert på å støtte medlemsstatene. Det er sterkt forankret" (Informant C).

I fortsettelsen av dette kommenteres det også at IAEA, på lik linje med andre organisasjoner, ønsker å være så sterk som mulig, og denne typen påvirkning kan være et ledd i det å bygge organisasjonskapasitet. I fortsettelsen av dette blir spørsmålet om oppgaveekspansjon viktig, og i den forbindelse kommer endringer knyttet til safety and security inn i bildet: "IAEA har tradisjonelt vært opptatt av safety og det er mer knyttet til sikkerhet i normale driftsituasjoner, mens security er fysisk sikring mot sabotasje og terror. IAEA har tradisjonelt vært mer rettet mot safety. Dette er en endring som kommer nå, og dette vises blant annet i nye retningslinjer der det er IAEA sine anbefalinger som skal følges i forhold til security, og nå tenker man på IAEA som en autoritet innen security" (Informant E).

¹² "The state-level concept - a term that was first introduced to the Board in 2004 - involves giving consideration to a State as a whole, rather than focusing primarily on declared nuclear material and facilities, as we did in the past". <http://www.iaea.org/newscenter/statements/2013/amsp2013n17.html>

I forhold til akkurat dette eksempelet, så er det vanskelig å vurdere om dette er en oppgave IAEA tildeles fra medlemslandene, eller om det er en oppgave de tar på seg:

”Interessen kommer hos alle mer eller mindre samtidig ved spesielle hendelser som 11.september eller Fukushima. Alle blir på allerten. Hvem som er først ute og hvem som tar initiativ til hva, kan da være vanskelig å vite” (Informant E).

Poenget er altså at sekretariatet er aktive både til å ta initiativ i form av forslag i planer og i strategier. Samtidig er det tegn som kan tyde på at de aktivt påtar seg flere oppgaver. Det er også et viktig poeng at hvem som tar initiativ til hva ikke alltid er lett å bedømme, men det er uansett ingen tegn til at sekretariatet utelukkende sitter passive og venter på initiativ fra medlemsstatene, og som en informant sa så stopper ikke IAEA å arbeide, selv om innspill fra medlemslandene skulle utebli.

Når det gjelder det mer individuelle handlingsrommet til enkeltpersoner i sekretariatet, så er den gjennomgående responsen at det også her finnes handlingsrom: ”Jeg vil tro at de har en del rom for å utvise skjønn. Særlig knyttet til tildeling av midler og oppgaver, og i tillegg har de skjønn knyttet til tilleggsmidler. Men akkurat hvor stort dette handlingsrommet er, det er vanskelig å svare på og det vil sikkert variere fra område til område også. Men de har nok et visst handlingsrom” (Informant E). Videre beskrives dette med individuelt handlingsrom som noe som kan variere veldig. Det kommer for det første an på hvem du har som din nærmeste sjef, og om dette er en person som stoler på deg og som er villig til å la deg ta egne avgjørelser. For det andre ligger det handlingsrom i forhold til det å forme innholdet i sitt eget arbeid og dermed også forme de prosjektene man er en del av. De områdene med større begrensninger er knyttet til fastlagt møtevirksomhet, systemet i seg selv og så vil det også ligge budsjettbegrensninger i bunnen. Det er også vanskelig å gjennomføre gode ideer som ikke er med i den originale planen, og for å få gjennomført noe slikt, må man belage seg på mye ekstra arbeid. Oppsummert kan mye av dette beskrives som følger:

”Det kommer an på din posisjon og hvilken rolle du har og hvor mye handlingsrom du får. Hvis ledere har noen de stoler på så gir de mye handlingsrom, mens andre vil ha mer kontroll på det som skjer i avdelingen deres. Vi er jo alle i en viss grad hindret av at det er et byråkrati, så systemet begrenser

også, men det går mye på personlighet og hvilken sjef du har. Noen har også veldig spesifikke roller og oppgaver som bare de kan utføre, og de har mer handlingsrom enn andre. Kort sagt så er det veldig vanskelig å svare på for det kommer veldig an på. Jeg kan finne folk som har veldig mye frihet, og jeg kan finne folk som har så å si null frihet, så det kommer veldig an på de spesifikke oppgaveomstendighetene” (informant D).

I tillegg til dette beskrives også muligheten for at ansatte i IAEA kan henvende seg direkte til medlemsland hvis de har et prosjekt de ønsker økonomisk støtte til. Dette skjer sjeldent via offisielle kanaler, men hvis du sitter i sekretariatet og har noe du er opptatt av, så vil du mest sannsynlig ha mulighet til inngår samarbeid med stater som er opptatt av det samme som deg selv.

Oppsummert ser vi altså tydelige spor av handlingsfrihet både for sekretariatet som helhet, og for enkeltansatte. Samtidig er dette handlingsrommet potensielt begrenset av både systemet i seg selv, lederskapet i ulike avdelinger og på ulike nivåer og til sist økonomi, for å nevne noe. Det er dermed tydelig at handlingsrommet både for enkelte tjenestemenn og hele sekretariatet, vil kunne variere veldig.

4.3.4: Organisasjonsstruktur og faktisk atferd

Som vi alt har vært inne på er IAEA en relativt stor organisasjon, med mange ansatte. I denne delen av oppgaven skal vi se på funn knyttet til IAEA sin organisasjonsstruktur. I forhold til dette er blant annet størrelse en faktor, men hovedfokuset vil ligge på horisontal og vertikal spesialisering.

Et helt sentralt punkt i forhold til dette er hvordan organisasjonsstrukturene påvirker atferd blant de ansatte:

”Det som er ganske distinkt i IAEA, det er at det er et veldig sterkt skille mellom departementene. Du jobber med en ting og vet en del om det, og vet veldig lite om resten av organisasjonen. Jeg tror det er ganske gjennomgående. Spesielt i Safeguards fordi de har en annen sikkerhetsrolle og de har en annen rolle generelt i verden. De kontorene er fysisk avstengt. Du må ha spesiell tillatelse til å gå inn på kontorene. Det er som en annen organisasjon, jeg vet veldig lite om hva de gjør. Så det er veldig sterke skiller i organisasjonen” (informant C).

En annen beskrivelse er enda mer rettet mot faktisk atferd, men også hvordan denne atferden påvirkes av profesjoner innad organisasjonen: "Det er silotenkning, så du har skylapper og tenker veldig på det du jobber med, og det er fokuset. Det er jo vanlig for mange organisasjoner, men jeg tror det er spesielt vanlig for organisasjoner som er såpass tekniske og som har så mange teknisk utdannende personer. Det er forskjell på samarbeid og synergier i organisasjoner med en stor andel ingeniører, som er vant til å tenke på den måten, så det smitter litt over. Og jeg vil tro at det er litt av grunnen til at vi har litt skylapper" (informant C). Videre beskrives dette slik: "Det er kanskje deler av det vi driver med som jeg burde visst litt mer om, men sånn blir det - det er en stor organisasjon. Så, organisasjonsstrukturene har selvfølgelig noe å si for hvem man prater med og hvem man opparbeider seg et forhold til" (informant D). I forhold til dette beskrives også muligheten til å samarbeide med personer i andre seksjoner, men det er hvis de jobber med saker som er relevant for det du selv gjør.

Det er med andre ord mulig å krysse seksjons- og departementsgrenser, men det er lite som tyder på at det er vanlig. Dette beskrives også indirekte gjennom spørsmål knyttet til hvem de ansattes viktigste kontakter på jobb er. Svaret på dette spørsmålet skilte ut tre hovedgrupper: nærmeste overordende eller sjef, kollegaer innad seksjon og andre kontakter som utgjør en ressurs for aktuelle prosjekter. Dette siste kan være andre ansatte i IAEA, men aller helst er det samarbeidspartnere fra ulike medlemsland og gjerne forskere og universiteter. Et sitat som oppsummerer flere av disse funnene er: "De [ansatte] jobber med fagområder, og da sitter de med det. I forhold til noen av disse fagområdet vil det være kryssningslinjer som gjør at de bør samarbeide, men på andre områder er disse fagområdene helt adskilte, så de har ikke så mye hverandre å gjøre" (informant E).

Vi ser altså en tydelig horisontal arbeidsdeling og spesialisering. Og to konkrete eksempler som belyser dette videre er informantenes respons på to spørsmål. For det første ble de spurt om de som jobbet med mer sensitive saker er mer eller mindre styrt enn andre ansatte i IAEA, og svaret var: "Det vet jeg ikke. De områdene i bygningene kommer jeg ikke inn i en gang. Jeg snakker veldig lite med de som er i Safeguards for vi er ikke i samme kontorområde" (informant D). For det andre, på spørsmål om IAEA påvirker politikken i land som Israel, Iran og Nord-Korea var dette responsen: "Det er et overraskende lite tema. Det som ikke handler om vår jobb, blir ikke diskutert" (informant C).

I forhold til den vertikale spesialiseringen så beskrives den som følger:

”Det er et stort byråkrati, og så er det ikke akkurat en flat organisasjon. Det er veldig mange lag og nivåer, så uansett hva det er du skal gjøre, så skal det mange signaturer til og det går en del tid med på å flytte papirer. Hvis du skal sende et brev for å invitere folk så skal det godkjennes av mange: først skal det godkjennes, så skal du ha invitasjonsbrevet godkjent og så skal reisekostnader godkjennes. Det går en del tid med til sånne ting, og hvis du skal gjøre noe som ikke passer akkurat i de båsene de har her, og som ikke var planlagt, så er det tungvint” (informant D).

Og videre: ”Det er ikke flatt, så det er forholdsvis mange mennesker mellom meg og direktøren. Og det er en forholdsvis stor organisasjon med ca. 2500 mennesker. Men det er vel som mange FN-organisasjoner – det er forholdsvis rigid og når noe skal gjøres så har du en del fastsatte mekanismer. Hvis man for eksempel skal arrangere et møte hvor du må fly inn folk, da har du tre eller fire forskjellige mekanismer eller prosedyrer. Det er mye man må igjennom for å få noe gjort” (informant D). Det er, på bakgrunn av dette, ingen tvil om at IAEA sitt byråkrati er preget av tydelig hierarki, og at dette også preger atferden til de ansatte. Det er også tydelig at dette i enkelte sammenhenger oppleves som en barriere for effektivt arbeid, men: ”Om det er for å gi en illusjon av at man har kontroll på ting, eller om det er å aktivt hindre oss fra å få gjort så mye, det vet jeg ikke” (informant D).

4.3.5: IAEA sitt mandat og faktisk atferd

I fortsettelsen skal vi se på IAEA sitt mandat og som vi tidligere har sett kan dette defineres som det overordnede mandatet som står nedfelt i statuttene. Dette er derfor et naturlig utgangspunkt, men samtidig er det noe ulike forståelser av hva IAEA kan gjøre på bakgrunn av dette mandatet, og spørsmålet er også om de går utover sitt mandat. I fortsettelsen skal vi dermed se på ulike vinklingene inn mot temaet IAEA sitt mandat.

Utgangspunktet er relativt enkelt: IAEA har et definert mandat og: ”Poenget er at de aldri må gå utover mandatet, så de må alltid se på hvilke forpliktelser det enkelte land har påtatt seg. Og sånn som når det gjelder Israel, så er det begrenset, og da er også IAEA begrenset i forhold til hva de kan si og mene noe om. Og det er de veldig opptatt av, at de ikke går utover det mandatet de har fått, og hvis de gjør det, da blir det problemer med en gang” (informant A). Men i forhold til innholdet i dette mandatet er det kanskje ikke så enkelt likevel:

”Selve mandatet til IAEA er nok ganske vidtfavnende så når vi snakker om IAEA sitt mandat så har det blitt til gjennom en etablert praksis, så mye av diskusjonene går vel på hvordan man skal tolke dette i praksis, og dermed hva som faktisk er mandatet. Ulike aktører kan ha ulike meninger om hva som er, og hva som burde ha vært, mandatet til IAEA, så dette er også i utvikling og endring. Et dagsaktuelt eksempel er hva deres mandat er knyttet til verifikasjon i forhold til nedrustning av kjernevåpen og hva IAEA gjør der” (informant E).

Og: ”Men på andre områder er de ikke nødvendigvis en slik aktør fordi de har et for uklart og dårlig mandat” (informant B). Forståelsen av hva IAEA sitt mandat egentlig betyr, er med andre ord noe som kan diskuteres. I tillegg er det også slik at selv om mandatet er gitt, så har IAEA frihet til å selv velge metode og måte å gjøre dette på i praksis, så de kan med andre ord ikke detaljstyres via mandatet.

I fortsettelsen av dette var spørsmålet om det finnes eksempler på at IAEA går utover sitt mandat. På den ene siden var responsen at IAEA ikke gjør dette, og at de derfor oppleves som både nøytrale og tro mot sitt mandat. På den andre siden er dette kanskje noe mer nyansert:

”Jeg vil tro det kommer litt an på hvem du spør, og fra vårt ståsted finnes det ikke nødvendigvis noen åpenbare kandidater til at IAEA har gått utover sitt mandat. Men jeg tenkte på det med State-Level Concept for Safeguards. Det er en tilleggsprotokoll som gjør at IAEA kan trekke bredere konklusjoner for et land hvis du har undertegnet denne tilleggsprotokollen. Det er altså et skille i forhold til hvilke muligheter IAEA har til å undersøke om det foregår udeklarte aktiviteter i et land, og der er beskyldningene mot IAEA at de prøver å snikinnføre denne tilleggsprotokollen fordi State-Level Concept skal gjelde for alle land. Dette er dermed det mye av diskusjonen går på, fordi IAEA sier at de skal prøve å effektivisere Safeguard- inspeksjonene, mens andre mener at man da enten kan forulempe utviklingsland i forhold til deres mulighet til å bruke atomenergi, eller at IAEA forsøker seg på denne snikinnføringen. Så det kommer nok litt an på hvem man spør i forhold til om de går utover sitt mandat” (informant E).

To poeng som videre utfordrer mandatets stilling er for det første: ”IAEA sitt sekretariat er her for oss. Selvfølgelig har de mandatet, og de har frihet til å jobbe på det faglige, men det er medlemslandene som legger retningslinjene og styringen for hvordan IAEA skal jobbe” (informant A). I dette utsagnet tilsidesettes i praksis hensynet til mandatet

til fordel for hensynet til det medlemslandene bestemmer gjennom Board of Governors og General Conference. På den andre siden kan det hende at medlemslandene til enhver tid retter seg etter det overordnede mandatet, men hvis ikke, kan dette støtte utsagnet som beskriver mandatet som noe som er i stadig utvikling og dermed under innflytelse av ulike aktørers innspill. For det andre: "La oss ta Safeguards. IAEA har et mandat til å verifisere at nukleært materiale som kan brukes militært, ikke blir spredd. Så de skal inspisere og sørge for at alt skjer til fredlige formål. Men IAEA er begrenset av de forpliktelsene hvert enkelt land har inngått, og det varierer litt. Og da varierer det hvor mye de kan inspisere hvert land" (informant A). Eller sagt på en annen måte; selv om IAEA hadde hatt et tydelig mandat, er de bundet av det generelle traktatverket og hvert enkelt lands forpliktelser. Mandatet gir dermed ikke i seg selv rettigheter i forhold til enkeltstater, men dette reguleres videre gjennom ulike lovverk og avtaler.

4.3.6: IAEA sitt potensial og begrensninger

I dette avsnittet er hovedmålet å trekke noen linjer gjennom funnene fra intervjuene, og siden denne oppgavens tema er internasjonale byråkratiers autonomi, vil utgangspunktet først og fremst være på IAEA sin autonomi i forhold til medlemsstatene. Summen av dette vil utgjøre noen tanker rundt hva som er IAEA sitt potensial og hva som er IAEA sine viktigste begrensninger knyttet til dette temaet. Det er også relevant å minne om at dette kun er basert på de få intervjuene som er gjennomført i forhold til denne oppgaven, og alle slutninger som trekkes må vurderes med det som bakteppe.

Noe flere av informantene var inne på, i ulike deler av intervjuet, er at IAEA er viktige, men de kan være enda viktigere. Dette utsagnet kan dermed knyttes til flere av IAEA sine aktiviteter, og det er liten tvil om at flere av informantene uttrykte at IAEA har et større positivt potensial til å påvirke verden med sitt arbeid, enn det de gjør i dag. I forhold til områder der IAEA faktisk spiller en viktig rolle, kan vi særlig trekke fram IAEA sin rolle som kunnskapsformidler og en tilrettelegger for samarbeid. Videre har vi sett at IAEA spiller en helt sentral rolle i forhold til Ikke-spredningsavtalen via sitt Safeguard-arbeid. De er også en viktig standardsetter og de er den autoriteten som det vises til i forhold til atompolitikk generelt: "Et viktig resultat er at et flertall av statene forplikter seg til å følge IAEA-standarder for sikring av kjernefysisk materiale. Fordi de [IAEA] er jo autoriteten som det blir vist til og pekt på" (informant E).

Områder der IAEA likevel har et større potensial er for det første knyttet til å øke sin egen evne til å utøve en myndighet i forhold til viktige saker, og i forhold til medlemsstatene. Situasjonen slik den er nå, beskrives i motsetning som følger: "De har lite myndighet IAEA, de gir anbefalinger som medlemsstatene må følge" (informant E). Dette berører videre IAEA sitt forhold til FN-systemet og særlig Sikkerhetsrådet:

"I forhold til en vesentlig del av IAEA sitt arbeidsområde, som er kontroll av spaltbart materiale, så er det en mekanisme hvor saken ikke løses i IAEA, men hvor den henvises til Sikkerhetsrådet. Og for eksempel for Iran så opplever jeg at USA har funnet det ubehagelig å diskutere den saken i IAEA fordi de har en så mye svakere rolle der, og heller ønsket å følge saken til Sikkerhetsrådet for å utøve den vetomaktrollen de har der" (informant B).

Videre beskrives dette som følger: "Når spørsmålene blir veldig politiske, så strever de jo litt. I forhold til at de ikke er så uavhengige de statene som utgjør IAEA totalt, som de gjerne skulle ha vært" (informant B).

Samtidig har IAEA, særlig mens ElBaradei var i ledelsen, vist at organisasjonen faktisk har et større potensial:

"Man så med ElBaradei at IAEA kunne ta andre roller enn de man kjente til tidligere ... ElBaradei har egentlig vist at det er mulig og et aktuelt område er dette med nedrustning. Vi mener at alle elementene ligger der for at IAEA skal kunne ta sterkere fatt i det, og det finnes også objektive argumenter for at det er nettopp IAEA som skal gjøre det gjennom spaltbart materiale, som IAEA kontrollerer. Det er bedre å få det bort enn å fortsatt ha det der ute, og da må IAEA være med på det arbeidet. Og når de ikke gjør det, så er det det som er mest problematisk, for da oppfyller de ikke det mandatet og den rollen som de egentlig kunne ha hatt.

Men der er det nok uenigheter" (informant B).

Det ligger også et større potensial for IAEA ved å innta en mer aktiv "shaming and blaming"-rolle: "Det finnes en hel rekke standarder og noen av dem er krav, som alle medlemslandene skal følge. Men du har ingen sanksjonsmulighet, og det er et ankepunkt. Det skjer ingenting om de ikke følger dem annet enn "shaming and blaming", og IAEA kan nok spille en større rolle hvis de bruker mer den "shaming and blaming"-rollen sin. Det er min subjektive mening. Men en er kanskje litt for opptatt av å være veldig politisk korrekt i forhold til

medlemsland. De kunne hatt mer makt hvis en hadde sagt fra litt mer når ting ikke ser helt optimalt ut" (informant C). En generell bemerkning knyttet til IAEA sitt forhold til medlemslandene er til slutt: "I alle organisasjoner så har du veldig sterke strukturer og en kultur, som bestemmer veldig mye, og det vil nok i stor grad bremse makten til medlemsstatene" (informant C). Mye av IAEA sin potensielle autonomi er med andre ord å finne inne i organisasjonen selv, og dette perspektivet berører i aller høyeste grad denne oppgavens problemstilling, som skal diskuteres nærmere i kapittel fem.

Videre ligger det både begrensinger og potensial knyttet til økonomiske faktorer, og dette berører også IAEA sitt forhold til enkeltstater og medlemsstatene generelt. Et dagsaktuelt eksempel som belyser dette er: "De strever med sin avhengighet av enkeltland, økonomisk, og for eksempel i tilfelle Fukushima så har jo IAEA vært lett kritiske til Japans organisering av sitt sikkerhetsarbeid, men kanskje ikke i så stor grad som det egentlig er grunnlag for, fordi Japan er en så stor bidragsyter til IAEA. Så det er et opplagt problem" (informant B). Det er med andre ord mulig at de økonomiske bindingene til ulike medlemsland påvirker IAEA sine faktiske handlinger og prioriteringer. Som vi tidligere har vært inne på er det også tegn som kan tyde på at IAEA delvis lar seg bruke på bakgrunn av økonomisk støtte. Det er med andre ord mulig for medlemsland og andre aktører til å opprette tette samarbeid med IAEA, så lenge finansieringen er i orden. Dette bryter i stor grad med prinsippet om at IAEA skal være en aktør som først og fremst skal jobbe for det internasjonale samfunnet, og dermed ikke enkeltstater. Samtidig er også dette med økonomi en kilde til handlingsrom for de ansatte i IAEA, siden de kan benytte seg av ekstra bevilgninger for å kunne jobbe med saker som ligger innen deres interessefelt. Dette kan selvsagt være helt uproblematisk, men det kan også skape rom for at enkeltpersoner, og eventuelt flere, jobber med prosjekter som ikke nødvendigvis faller inn under IAEA sine mer overordnede målsetninger. I tillegg kan det derfor også skape buffere mot medlemsland sin mer offisielle styring og påvirkning.

Kapittel 5: Analyse og oppsummerende perspektiver

I denne delen av oppgaven analyseres de tidligere presenterte funnene i lys av oppgavens problemstilling og analysemodell. Dette innebærer en mulig konklusjon og denne konklusjonens plass i et større perspektiv. Aller først skal vi derfor kort repetere oppgavens analysemodell og deretter følger selve analysen. Helt til sist i kapitlet ser vi på noen oppsummerende perspektiver for oppgaven som helhet.

5.1: Analysens utgangspunkt

I denne oppgaven har utgangspunktet vært et fokus på de internasjonale byråkратиenes autonomi, som en av flere dimensjoner knyttet til hvordan disse byråkратиene fungerer, og enda mer spesifikt retter oppgaven seg mot de internasjonale tjenestemennene. Med dette som fundament er målet for det første å kunne si noe om grad av autonomi i forhold til internasjonale tjenestemenn, og for det andre er målet å kunne presentere et bidrag i forhold til hvilke forklaringer denne autonomien har. I oppgaven er autonomien videre knyttet hovedsakelig til relasjonen mellom de internasjonale tjenestemennene og organisasjonens medlemsstater.

5.1.1: Oppgavens analysemodell

Kort oppsummert har oppgavens utgangspunkt vært en analysemodell bestående av to modeller som begge søker å forklare internasjonale tjenestemenns autonomi. Den juridiske modellen vurderer IAEA sin autonomi med utgangspunkt i et juridisk perspektiv, og tilhengere av dette perspektivet vil se det formelle lovverket som en forlenget arm til hele byråkратиet, og konklusjonen vil være at det er det juridiske rammeverket som i stor grad styrer atferden blant tjenestemenn i hele systemet. Organisasjonsmodellen søker å kunne si noe om faktisk autonomi med utgangspunkt i både organisasjonsvariabler og ulike atferdsvariabler. Videre vil det i følge Organisasjonsmodellen være mulighet for et stort gap mellom den juridiske autonomien, og den faktiske autonomien vi kan observere. Eller sagt på en annen måte; det kan ligge store begrensninger for autonomi i et lovverk, men det er ikke sikkert at dette lovverket legger alle premissene for de ansattes handlinger. Det kan dermed ligge mye handlingsrom og mulighet til å anvende skjønn for de ansatte i konkrete situasjoner, selv om det formelle lovverket søker å kontrollere de ansattes atferd i større grad. Med utgangspunkt i Organisasjonsmodellen er dermed tanken at det som først og

fremst styrer internasjonale tjenestemenns faktiske atferd og graden av autonomi, er ulike organisasjonsvariabler. De empiriske prediksjonene som følger av begge disse modellene vil behandles underveis i analysen.

5.2: Analysen

I fortsettelsen skal vi diskutere oppgavens problemstilling i lys av både teorien denne oppgaven har presentert, oppgavens analysemodell og de empiriske funnene. Denne diskusjonen deles videre inn i fire deler. Først og fremst diskuteres det om det på bakgrunn av denne oppgavens funn finnes autonomi for tjenestemenn i IAEA. Dette gir dermed et fundament for å videre diskutere graden av autonomi med utgangspunkt i både Den juridiske modellen og Organisasjonsmodellen. Underveis i denne analysen diskuteres de empiriske prediksjonenes relevans, og til slutt følger en oppsummerende diskusjon med et mulig svar på oppgavens problemstilling.

5.2.1: I hvilken grad er internasjonale tjenestemenn i IAEA autonome

Et viktig utgangspunkt for denne oppgaven er en interesse for hvordan de internasjonale byråkратиene fungerer, og dette er rotfestet i en tanke om at disse byråkратиene faktisk betyr noe i seg selv og at de dermed spiller en viktig rolle på den internasjonale arenaen. Spenningen ligger dermed i om dette bildet kan bekreftes når organisasjonen IAEA settes under lupen. Årsaken til den særlige interessen for IAEA er denne organisasjonens spesielle fagfelt som er av stor internasjonal interesse, og en naturlig konsekvens var da å anta at dette vil gjenspeiles i relasjonen mellom IAEA og organisasjonens medlemsstater. En antakelse videre var at dette særlig ville uttrykkes gjennom det juridiske rammeverket for organisasjonen, og at medlemsstatene ville ha stor interesse av å kontrollere organisasjonen og de ansatte via dette lovverket. På den andre siden var et alternativ at vi ville finne en viss grad av autonomi for de ansatte, og at denne autonomien var der uavhengig av hva det juridiske rammeverket la som premisser. Spørsmålet er dermed hva som da kan forklare denne mulige autonomien. Det teoretiske fundamentet denne oppgaven har lagt for å kunne svare på dette dreier seg nettopp om den grunnleggende forståelsen av at internasjonale byråkратиer ikke bare er verktøy i medlemsstatenes hender, men at det faktisk finnes en viss grad av autonomi i disse strukturene, og videre handler det om en forståelse av at autonomi i denne sammenhengen handler om de internasjonale byråkратиernes relasjon til

medlemsstatene. Dette samstemmer dermed med Barnett og Finnemore (2004) sitt utgangspunkt: nemlig internasjonale organisasjoners mulighet til å handle uten å være diktert av medlemsstatene. I tillegg handler dette om at de internasjonale byråkrationenes faktiske autonomi i stor grad virkeliggjøres av tjenestemennene på aktørnivå.

I forhold til dette fundamentet er det flere funn som vil underbygge antakelsen om at IAEA sine ansatte både har handlingsrom og mulighet til å utøve skjønn i sin hverdag, og det er dermed mulig å se et sekretariat som absolutt har en viss grad av autonomi. For det første ser vi dette med utgangspunkt i det juridiske rammeverket denne oppgaven har sett på. I motsetning til forventningene har vi funnet et lovverk som ikke søker å detaljstyre de ansattes konkrete handlinger i stor grad, selv om disse dokumentene spesifiserer at det er medlemsstatene, via de politiske enhetene i IAEA, som sitter øverst i beslutningshierarkiet. I praksis er det derfor mulig å argumentere for at det juridiske rammeverket tildeler handlingsrom og en viss grad av autonomi til de ansatte i IAEA. I hvilken grad de ansatte benytter seg av dette handlingsrommet er et annet spørsmål, og det gjenstår også å besvare om dette juridiske perspektivet er den mest relevante forklaringen på de ansattes autonomi. Det er også verdt å merke seg at relasjonen mellom IAEA og medlemsstatene baserer seg på mange ulike avtaler og traktater som denne oppgaven ikke har vurdert, og det er derfor fullt mulig at deler av IAEA sin virksomhet er underlagt et mer kontrollerende lovverk. Likevel står det tydelig spesifisert i statuttene at alle slike dokumenter skal bygge på de retningslinjene statuttene faktisk gir.

For det andre ser vi tydelige spor av de ansattes handlingsrom og mulighet til å påvirke i forhold til IAEA sitt arbeid med både planer, rapporter og strategier. I utviklingen av disse dokumentene har denne oppgaven pekt på at de ansatte er sterkt til stede når planene utarbeides og når rapportene skrives. I forhold til Medium Term Strategy (MTS) er dette helt tydelig siden det var sekretariatet og en arbeidsgruppe opprettet av the Board of Governors, som fikk ansvaret for å utvikle denne strategien, og i forhold til utviklingen av the Action Plan, var dette et arbeid Generaldirektøren fikk ansvar for, og dermed sekretariatet. Helt konkret gir dette de ansatte en mulighet til å bidra når IAEA former sine målsetninger, arbeidsformer og satsningsområder, for å nevne noe, og i intervjuene ble dette bekreftet via muligheten sekretariatet har til å legge inn egne forslag i disse planene. Når det gjelder rapportene var det videre mulig å observere at det som faktisk planlegges, også settes ut i livet, men at sekretariatet kan utøve skjønn i forhold til *hvordan* de løser de

arbeidsoppgavene som skisseres via planarbeidet. Dette var særlig tydelig siden både the Action Plan og MTS skisserte mer generelle hovedpoeng og hovedretninger for IAEA sitt arbeid, mens det i rapportene ble beskrevet flere handlinger og tiltak som verken MTS eller the Action Plan direkte berørte. På bakgrunn av dette kan vi dermed anta at planer og strategier fungerer som et ytre rammeverk for handling, og at dette rammeverket gir retning. Men de ansatte kan i stor grad forme hvordan de helt konkret vil arbeide innenfor disse rammene. Ut av dette kan det dermed utledes to hovedpoeng: de ansatte i IAEA bidrar i prosessene med å forme organisasjonens strategier og planer, og via dette rammeverket tildeles de ansatte handlingsrom i forhold til hvordan de vil løse ulike arbeidsoppgaver. Til sammen peker dermed dette på at de ansatte har en viss grad av autonomi, og vi kan dermed spore handlinger som ikke er direkte diktert av medlemsstatene.

For det tredje ble dette bildet bekreftet i intervjuene fra de ansatte selv. Dette var særlig tydelig i forhold til deres mulighet til å bestemme både hvordan de vil løse konkrete oppgaver og hvem de vil samarbeide med. De ansatte har dermed en viss mulighet til å forme innholdet i sin egen arbeidshverdag, selv om det også finnes momenter som vil legge begrensninger på deres handlingsrom. I intervjuene kom det også fram at IAEA sitt sekretariat står bak egne produkter, særlig i form av konkrete forslag i planarbeidet og i form av ulike rapporter knyttet til saker IAEA jobber med, og disse produktene er etterspurt fra medlemslandenes side. I tillegg antyder funn tilknyttet denne oppgaven at Generaldirektøren har et visst handlingsrom i forhold til medlemsstatene, og spørsmålet er dermed også i hvilken grad de ansatte benytter seg av det handlingsrommet som faktisk er der. Til sammen antyder dette at de internasjonale tjenestemennene i IAEA har et visst handlingsrom og påvirkningsmulighet i forhold til hvordan de løser konkrete arbeidsoppgaver.

Alt dette reflekterer videre IAEA sin viktige rolle som aktiv kunnskapsformidler, standardsetter og autoritet på fagfeltet. Med dette som fundament er det dermed mulig å se at IAEA sine tjenestemenn faktisk kan handle uten å være diktert av medlemslandene på flere områder og på flere måter, og vi kan spore handlinger som ikke er et resultat av press fra medlemsstatene. Men dette betyr selvsagt ikke at medlemsstatene rolle er uvesentlig. På den ene siden beskrives relasjonen mellom IAEA og medlemsstatene ved at de ansatte først og fremst arbeider for å støtte medlemsstatene på ulike måter. Det underliggende poenget er dermed at de ansatte er der for medlemsstatene, og at de dermed ikke har noen egen

agenda knyttet til sitt arbeid. Videre ser vi medlemsstatenes viktige rolle i forhold til deres tilstedeværelse i de politiske enhetene i IAEA. I disse enhetene legges både de viktigste premisene for organisasjonens prioriteringer, og der kan de utøve sin rolle som øverste beslutningsmyndighet. I utgangspunktet betyr dette at medlemsstatene, i teorien, kan blokkere alle forslag og all påvirkning fra sekretariatet. Men funn knyttet til denne oppgaven peker heller på at det er et dynamisk forhold mellom sekretariatet og medlemsstatene. I praksis innebærer dette at initiativ kommer fra begge parter, og dette bildet blir særlig tydelig i krisesituasjoner. I intervjuene ble dette beskrevet i forhold til akutte behov eller situasjoner som krevde handling. Da vil det være initiativ fra alle aktuelle parter, inkludert IAEA sine medlemsstater og IAEA sitt sekretariat, og hvem som først tok dette initiativet vil dermed være vanskelig å identifisere. Videre peker intervjuene på muligheten for at ansatte kan ta direkte kontakt med medlemsstater for å skaffe økonomiske midler til prosjekter de jobber med. I intervjuene beskrives dette som en vei utenom de offisielle kanalene, men dette understreker likevel de ansattes handlingsrom, og det peker på mulig samarbeid mellom ansatte i IAEA og ulike medlemsstater. I tillegg kan de ansatte hente støtte for sitt arbeid ved at en medlemsstat tar opp konkrete saker i de politiske enhetene i organisasjonen, og dette beskrives som et nyttig virkemiddel. Medlemsstatene, på sin side, benytter seg av den faglige ekspertisen de ansatte i IAEA representerer, og de kan påvirke organisasjonens prioriteringer ved å stille økonomiske midler til disposisjon. Vi ser dermed konturene av et dynamisk samarbeid mellom de ansatte i sekretariatet og medlemsstatene, der begge parter søker å dra nytte av hverandre.

Til nå har vi antydnet at de ansatte i IAEA faktisk har et visst handlingsrom og at de dermed besitter en viss grad av autonomi sitt daglige arbeid. Dette bildet underbygges videre i forhold til denne oppgavens funn og Caughey et al. (2009) sine indikatorer for byråkratisk autonomi. For det første er det helt tydelig at IAEA har en teknisk kvalifisert stab, og at denne staben arbeider aktivt for å samle informasjon, diagnostiserer problemer byråkratiet skal adressere og at de lager handlingsplaner for å imøtekomme disse problemene. For det andre utfører sekretariatet egne undersøkelser, og de anvender dermed ikke bare informasjon fra andre kilder. Dette er særlig tydelig knyttet til IAEA sine fagfellevurderinger og ulike "missions" de har i medlemslandene. For det tredje viser funn knyttet til denne oppgaven at rapporter fra sekretariatet etterspørres, og at de standardene som produseres er helt sentrale for enkeltstaters utnyttelse av atomenergi. På bakgrunn av

dette er det mulig å anta at de rapportene og produktene sekretariatets ansatte produserer har en slik kvalitet at de blir verdifulle og nyttige, særlig for de medlemsstatene som selv har mindre ressurser knyttet til arbeidet med atomenergi. Til sist kan vi dermed argumentere for at de ansatte i IAEA har et visst handlingsrom i sitt daglige arbeid og at de dermed også kan anvende skjønn i konkrete situasjoner. I forhold til de indikatorene denne oppgaven har fokusert på, underbygges dermed bildet av at IAEA sine ansatte faktisk besitter en viss grad av autonomi.

På den andre siden utvikles dette bildet i forhold til funn som peker på muligheten for at dette handlingsrommet kan varierer i stor grad mellom ansatte på ulike nivåer og i ulike avdelinger. Denne variasjonen beskrives i intervjuene som muligheten til å finne ansatte omtrent uten handlingsrom, og på den andre siden ansatte med et betydelig handlingsrom. Denne variasjonen kan til en viss grad observeres også i forhold til denne oppgavens informanter, der tendensen kan peke i retning av at ansatte på et høyere nivå har større handlingsrom og dermed økt mulighet til å utøve skjønn i sin arbeidshverdag, enn ansatte på et lavere nivå. Videre kan funn tyde på at denne variasjonen også kan forklares på bakgrunn av ulike ansattes kompetanse, der de med en høy og sentral kompetanse vil ha større handlingsrom enn de med lavere kompetanse. På bakgrunn av denne oppgavens begrensende analysemateriale er det vanskelig å si mye mer om dette, men antakelsene går i retning av det som her beskrives. I tillegg finnes det momenter som potensielt kan begrense de ansattes autonomi inne i selve byråkratiet. Dette handler først og fremst om begrensninger i systemet og i ulike kontrollmekanismer i byråkratiets strukturer, og det knyttes blant annet til ulike godkjenninger og signaturer som må til for å få gjennomslag for det man ønsker. Videre beskrives dette i forhold til utfordringer knyttet til det å skulle gå utenom de planene som ligger til grunn for arbeidet, og til slutt handler det om økonomi. På toppen av dette kan variasjon i forhold til graden av handlingsrom henge sammen med hvem man har som sjef. Dette beskrives som forskjellen mellom ulike sjefer i forhold til å på den ene siden stole på de ansattes skjønn, eller på den andre siden; behovet for å styre alt som skjer på en mer kontrollerende måte. Denne variasjonen i lederatferd, og i atferden generelt, bekrefter Organisasjonsmodellens relevans som forklaring på tjenestemenns autonomi, og dette skal vi diskutere videre senere i analysen.

Til sammen er det dermed mulig å spore flere potensielle begrensninger knyttet til de ansattes handlingsrom og autonomi, mens det på den andre siden også er tydelige spor av at

det faktisk finnes en viss grad av autonomi og handlingsrom for IAEA sine tjenestemenn i deres daglige virke, og i relasjon til medlemsstatene. Men spørsmålet er ikke bare om det finnes en viss grad av autonomi, men spørsmålet er *i hvilken grad*. Dette diskuteres derfor videre etter et blikk på oppgavens to modeller: Den juridiske modellen og Organisasjonsmodellen.

5.2.2: Autonomi i lys av Den juridiske modellen

Utgangspunktet for Den juridiske modellen er en tanke om at det juridiske rammeverket fungerer som en forlenget arm til hele det internasjonale byråkratiet. Det betyr dermed at det juridiske rammeverket er det grunnleggende elementet for alt som skjer i byråkratiet, og alt byråkratiet foretar seg er dermed dypest sett styrt av dette rammeverket. Hovedtesen for denne oppgaven var en forventning om å finne et lovverk som ville søke å styre både IAEA, som organisasjon, og de ansattes atferd i relativt stor grad, og at dette til sammen ville gi IAEA sitt byråkrati lite autonomi og handlingsrom i forhold til medlemsstatene.

På bakgrunn av dette ble det i denne oppgaven utledet fire empiriske prediksjoner som til sammen beskriver forventninger knyttet til Den juridiske modellen. For det første var forventningen å finne ansatte som var opptatt av organisasjonen IAEA som helhet. Dette var begrunnet i at alle ansatte, uavhengig av enhet og nivå, ville være underlagt det samme mandatet og det samme rammeverket. Dette rammeverket ville da i stor grad prege de ansattes handlinger og rollepersepsjoner, og de ville dermed jobbe etter disse overordnede perspektivene i hverdagen. For det andre innebærer dette en tanke om likhet mellom alle de ansatte, og på bakgrunn av dette var forventningen å finne liten grad av variasjon i atferd mellom ulike ansatte. Graden av horisontal og vertikal spesialisering ville dermed i liten grad påvirke de ansattes atferd. For det tredje var forventningen at de juridiske rammene ville være viktige i daglig beslutningstaking, og til sist ville det være et relativt lite handlingsrom for de ansatte, og dermed begrensede muligheter til å anvende skjønn. Med utgangspunkt i funnene knyttet til denne oppgaven ble ikke disse prediksjonene bekreftet. For det første fant vi ikke ansatte som først og fremst var opptatt av organisasjonen IAEA som helhet, men de ansattes fokus var heller rettet mot sin avdeling og sin profesjon. For det andre er det tegn som tyder på at det faktisk er variasjon i atferd mellom ansatte på ulike nivåer og i ulike avdelinger, og denne oppgaven argumenterer for at dette kan forklares med utgangspunkt i graden av horisontal og vertikal spesialisering. For det tredje er det få tegn som tyder på at

det juridiske rammeverket er viktig i den daglige beslutningstakingen, og til slutt har vi pekt på at de ansatte faktisk besitter et visst handlingsrom og mulighet til å anvende skjønn. Dette bildet tydeliggjøres ytterligere i forhold til analysen tilknyttet Organisasjonsmodellen, men det er likevel interessant å drøfte mulige årsaker til at ingen av disse prediksjonene ble bekreftet.

For å kunne diskutere dette må vi tilbake til utgangspunktet for Den juridiske modellen, og dette utgangspunktet var forventningen om å finne et relativt detaljert og dermed kontrollerende lovverk. Som vi har sett passer ikke det juridiske rammeverket vi har funnet til den beskrivelsen, og det vi derimot fant er et relativt diffust juridisk rammeverk. Denne påstanden kan underbygges med utgangspunkt i de juridiske dokumentenes lengde, og i tillegg inneholder ikke disse dokumentene detaljerte instruksjoner om hvordan de ansatte skal arbeide. Det som likevel understrekes i de juridiske rammene er først og fremst at statuttene, inkludert IAEA sitt mandat, skal være styrende for IAEA sine funksjoner og handlinger. Rent formelt er det derfor viktig at alt de ansatte foretar seg kan forsvares ut fra statuttene, og det er derfor rimelig å anta at denne forankringen vil legitimere de ansattes handlinger. For det andre beskrives en tydelig "chain of command". Dette betyr at lovverket definerer et beslutningshierarki der de ansatte i sekretariatet er underlagt de politiske enhetene i IAEA. For det tredje beskrives IAEA sine viktigste målsetninger og roller, og for det fjerde, og til sist, understrekes de ansattes rolle som internasjonale tjenestemenn, noe som innebærer at de ansatte i sekretariatet skal ha sin lojalitet knyttet til IAEA. Men utover disse overordnede perspektivene er det altså ikke mange detaljerte juridiske instruksjoner eller begrensninger knyttet til de ansattes handlinger.

Videre underbygges bildet av det diffuse juridiske rammeverket med utgangspunkt i ulike funn presentert i denne oppgaven. I intervjuene var dette særlig tydelig knyttet til IAEA sitt mandat. Alle informantene refererte på ulike måter til dette mandatet, og konklusjonen er på den ene siden at de ansatte, og IAEA som organisasjon, må holde seg innenfor de rammene som er gitt, men på den andre siden diskuteres det hva dette mandatet betyr og dermed hvilke muligheter og begrensninger det egentlig legger på de ansatte. Inntrykket på bakgrunn av dette er dermed at det på den ene siden er formelt viktig å kunne plassere ulike handlinger innenfor mandatet, men på den andre siden er det en pågående diskusjon om hva dette mandatet egentlig innebærer på ulike områder. I hvilken grad dette rammeverket påvirker de ansattes faktiske atferd, handlingsrom og autonomi er derfor uklart. Dette bildet

underbygges også fra arbeidet med planer og rapporter. Her henvises det aktivt til IAEA sitt overordnede mandat, og inntrykket er også her at det er viktig å forankre arbeidet i dette mandatet. Likevel er det mer uvisst i hvilken grad dette styrer innholdet i disse dokumentene og det faktiske arbeidet som utføres. Antakelsen er dermed at de aktuelle juridiske dokumentene fungerer som et ytre rammeverk som blant annet bidrar til å legitimere IAEA sitt arbeid, og en hovedobservasjon er at IAEA sitt juridiske mandat er et viktig formelt utgangspunkt for det arbeidet organisasjonen driver, men det er likevel mye som tyder på at dette er lite styrende for de ansattes faktiske atferd.

En mulig måte å forstå hvorfor de empiriske prediksjonene ikke ble bekreftet, er dermed at fundamentet for disse prediksjonene ikke stemmer overens med det vi faktisk fant: nemlig et mye mindre detaljert og kontrollerende lovverk enn forventet. På bakgrunn av dette er ett alternativ å forkaste Den juridiske modellen som forklaring på den faktiske autonomien vi har observert, eller så kan vi på den andre siden følge Huber og Shipan (2002) sine resonnementer. De vil argumentere for at denne autonomien kan være delegert til byråkratiet med overlegg, og noe forenklet kan dette se slik ut: Internasjonale byråkratier kan inneha autonomi for å fremme staters interesser, og utgangspunktet for dette er en forståelse av at stater med overlegg kan designe de internasjonale organisasjonene og deres byråkratier med en viss grad av autonomi. Årsakene til dette kan være at politikere med overlegg utstyrer byråkratier med en viss grad av autonomi hovedsakelig fordi de i visse situasjoner stoler på at byråkrater vil fatte de "rette" avgjørelsene, og i tillegg antas det at insentivene til å plassere detaljer i lovverket vil reduseres hvis politikere har andre midler til å nå sine mål med enn via lovverket. Dette kan blant annet handle om kontroll over de politiske beslutningsorganene i byråkratene.

I forhold til IAEA er det på bakgrunn av dette mulig å tenke seg at medlemsstatene kan ha konstruert et juridisk rammeverk som delegerer en betydelig andel autonomi til byråkratiet, og dette bryter da med denne oppgavens utgangspunkt der antakelsen var å finne et lovverk som i stort grad ville begrense de ansattes autonomi. En mulig konklusjon er dermed en tanke om at de ansattes autonomi er delegert til byråkratene med overlegg, og at det dermed finnes juridiske forklaringer på den autonomien vi har observert. Dette innebærer et fokus på motivasjonen og drivkreftene bak de juridiske rammene, og det er i utgangspunktet på siden av det denne oppgaven sikter seg inn på; nemlig effekten av det

lovverket som faktisk er der. Dette perspektivet vil likevel diskuteres nærmere mot slutten av analysen.

5.2.3: Autonomi i lys av Organisasjonsmodellen

Utgangspunktet for Organisasjonsmodellens relevans er empiriske undersøkelser som peker på at autonomi best kan måles med utgangspunkt i ulike atferdsvariabler, og at denne atferden best kan forklares på bakgrunn av ulike organisasjonsvariabler. Konklusjonene fra denne forskningen utfordrer dermed juridiske perspektiver på faktisk autonomi. I denne delen av analysen skal vi kikke på i hvilken grad dette teoretiske bildet samstemmer med funnene knyttet til denne oppgaven.

Som vi har sett er Organisasjonsmodellen delt i to underkategorier bestående av henholdsvis organisasjonsvariabler og atferdsvariabler. Når det gjelder atferdsvariablene vil disse i følge Organisasjonsmodellen si noe om den faktiske autonomien, mens organisasjonsvariablene vil forklare denne autonomien. I forhold til de funnene som er gjort i forbindelse med denne oppgaven kan de ansattes atferd oppsummeres som følger: For det første er de ansattes viktigste rollepersepsjoner og lojalitet knyttet til den enheten de arbeider i og den profesjonen de tilhører. Det betyr dermed at hensyn knyttet til både organisasjonen IAEA som helhet og relasjonen til medlemsstatene ble vurdert som mindre viktig for de ansatte i deres daglige arbeid. Videre ble dette reflektert både i forhold til hvem de ansatte har mest kontakt med i det daglige og dermed også deres beslutningstakingsatferd.

I forhold til dette var hovedobservasjonene at de ansatte har mest kontakt med sin nærmeste overordnede sjef, andre kollegaer i samme enhet eller avdeling og til slutt andre som jobber med de samme problemstillingene enten innad IAEA eller utenfor organisasjonen. Dette siste innebærer da gjerne kontakter innen samme fagfelt eller profesjon. Til sammen avsløres dermed tendenser til "silotenkning" og det at de ansatte er "inward looking" og altså fokuserer på sine konkrete arbeidsoppgaver og prosjekter i stedet for å ha et mer overordnet fokus. Dette var særlig påfallende i forhold til at det faktisk var de ansatte inne i IAEA sitt byråkrati som visste minst om helheten til organisasjonen, og at de heller var tydelig opptatt av de konkrete arbeidsoppgavene som berørte deres enhet og profesjon. Dette bekrefter dermed Organisasjonsmodellens relevans knyttet til de empiriske prediksjonene, og konklusjonen er altså at de ansatte ikke først og fremst har fokus på

organisasjonen som helhet, men deres viktigste fokus er knyttet til enhet og profesjon. På bakgrunn av dette kan vi anta at det skapes lokal rasjonalitet og lokal læring, og at dette igjen gir et handlingsrom for de ansatte. Til sammen kan de dermed utøve en viss grad av autonomi.

I følge Organisasjonsmodellen vil dette først og fremst kunne forklares gjennom en av denne oppgavens mest sentrale observasjoner, nemlig graden av horisontal og vertikal spesialiseringen. For det første dreier denne spesialiseringen seg om at IAEA representerer et tydelig hierarki med mange ledd. Dette skaper stor avstand fra de på toppen og de som jobber lenger nede i hierarkiet. Denne avstanden driver dermed de ansatte bort fra de mer overordnede perspektivene for organisasjonen som helhet, og i stedet kommer deres daglige arbeid i fokus. Videre er inntrykket at IAEA også er sterkt horisontalt spesialisert. Dette er ikke bare knyttet til psykologiske skiller, men det gjelder også rent fysiske barrierer som avstengte avdelinger og reduserte muligheter til å bevege seg fritt på tvers av avdelinger og enheter. Dette skaper ansatte med fokus på den enheten de tilhører, og deres viktigste medarbeidere blir de som jobber i samme enhet samt de som tilhører samme profesjon eller prosjekt.

På bakgrunn av dette ser vi altså konturene av et byråkrati med sterk grad av både vertikal og horisontal spesialisering, og dette vil til sammen være hovedforklaringen på den faktiske autonomien vi kan observere i IAEA sitt byråkrati. I forhold til de empiriske prediksjonene understrekes relevansen av den horisontale og vertikale spesialiseringen på bakgrunn av den variasjonen i atferd vi kikket på tidligere i kapitlet, og dette bryter dermed med de empiriske prediksjonene knyttet til Den juridiske modellen. I denne modellen var nemlig en grunntanke at de ansattes atferd i liten grad ville variere uavhengig av enhet og nivå, siden deres atferd ville være styrt av deres felles juridiske rammer og deres fokus på organisasjonen som helhet. Dette samstemmer også med den teorien som viser at når en organisasjon spesialiseres får alle ansatte en rolle som definerer hva de skal vektlegge av blant annet problemer og løsninger. Dette fører videre til lokal rasjonalitet og til lokal læring, og i tillegg fører dette til at byråkrater identifiserer seg med mer underordnede mål i stedet for mer overordnede visjoner (Trondal 2010:154).

For det andre beskrives IAEA som en stor organisasjon med mange ansatte, og dette berører dermed variabelen organisasjonskapasitet. I hvilken grad organisasjonen er stor eller liten, er et relativt spørsmål, men informantene beskriver IAEA som en stor organisasjon der

det er lett å miste fokus på organisasjonen som helhet. Dette understreker dermed videre det vi alt har diskutert; nemlig at de ansattes fokus rettes mot sin enhet og sin profesjon, i stedet for organisasjonen som helhet. For det tredje, og til sist, ser vi at demografien påvirker de ansattes atferd og autonomi i forhold til medlemsstatene. Dette beskrives blant annet med utgangspunkt i at IAEA har en stor andel ansatte med teknisk bakgrunn, og at mange av disse jobber i IAEA på bakgrunn av sin profesjonelle interesse. Videre beskrives IAEA som en organisasjon med silotekning, og dette begrunnes delvis nettopp med utgangspunkt i den store andelen ansatte med teknisk bakgrunn. Resonnementet er at siden disse er opptatt av tekniske problemer, er også dette problemer som den tekniske ekspertisen skal løse. Deres fokus er dermed rettet mot andre ressurspersoner innen sin egen profesjon, i stedet for et fokus på organisasjonens overordnede perspektiver. Dette understreker IAEA sin ekspertrolle og denne rollen får konsekvenser i forhold til organisasjonens autonomi på aktørnivå og i relasjon til medlemsstatene.

Oppsummert ser vi altså at de empiriske prediksjonene knyttet til Organisasjonsmodellen bekreftes. For det første finner vi få spor som tyder på at det juridiske rammeverket er viktig i de ansattes daglige beslutningstaking, siden de ansatte først og fremst har fokus på sin enhet og sin profesjon. Den viktigste forklaringen på dette er knyttet til IAEA sin sterke grad av horisontal og vertikal spesialisering, og til sammen skaper dette et visst handlingsrom og dermed mulighet for de ansatte til å anvende skjønn. Dette gjenspeiles særlig i de ansattes mulighet til å forme innholdet i sitt eget arbeid, og sekretariatets mulighet til å påvirke gjennom sitt arbeid med planer og rapporter. Til sist understreker dette at de empiriske prediksjonene knyttet til Den juridiske modellen ikke bekreftes, og hovedforklaringen på den autonomien de ansatte i IAEA faktisk har kan derfor, på bakgrunn av denne oppgavens funn og analyse, best forklares på bakgrunn av ulike organisasjonsvariabler. Dette samstemmer dermed med annen forskning på autonomi, som blant annet viser at underordnede enheter tilegner seg mye autonomi i hverdagens beslutningstaking, og at atferdsmessig autonomi er sterkt knyttet til organisatorisk design og formell strukturering.

5.2.4: En oppsummerende diskusjon og mulig konklusjon

Spenningspunktet i denne oppgaven har vært forholdet mellom Den juridiske modellen og Organisasjonsmodellen. På den ene siden har vi tilhengere av det juridiske perspektivet som

vil se det juridiske rammeverket som en forlenget arm til hele byråkratiet, og konklusjonen vil være at det er dette som dypest sett styrer atferden blant tjenestemenn i hele systemet. I følge Organisasjonsmodellen vil det i motsetning være mulighet for et stort gap mellom den juridiske autonomien, og den faktiske autonomien vi kan observere.

Med blant annet dette som utgangspunkt var en av grunntankene knyttet til Den juridiske modellen, at de juridiske rammene, representert ved IAEA sine statutter og The Staff Rules of the Agency, ville uttrykke medlemsstatenes behov og ønske om å utøve en relativt sterk kontroll over organisasjonen. Dette bildet har, som vi har sett, ikke blitt bekreftet. Selv om det er sannsynlig at medlemsstatene ønsker å utøve en viss grad av kontroll over organisasjonen, er ikke dette uttrykt gjennom et spesielt detaljert og handlingsbegrensende lovverk. Det vi i stedet har funnet er et juridisk rammeverk som helt klart spesifiserer noen nevnte momenter, men utover dette er det få detaljerte instruksjoner om hvordan de ansatte skal arbeide i sitt daglige virke. Dette kan tolkes på ulike måter, men med basis i denne oppgavens teoretiske utgangspunkt er det ikke usannsynlig å anta at medlemsstatene kan ha designet lovverket nettopp for å gi byråkratiet en viss grad av autonomi. Forklaringen på dette valget kan videre være at medlemsstatene antar at de bedre utnytter den faglige ekspertisen de ansatte representerer ved å gi dem en viss grad av handlingsrom og autonomi. Dessuten kan dette innebære at medlemsstatene anser det som tilstrekkelig at deres rolle som øverste myndighet er sikret gjennom deres tilstedeværelse i de politiske enhetene i organisasjonen, også siden dette er tydelig uttrykt i det juridiske lovverket.

Som vi har vært inne på er dette fokuset på motivasjonen og drivkreftene bak de juridiske rammene, i utgangspunktet på siden av det denne oppgaven sikter seg inn på; nemlig effekten av det lovverket som faktisk er der. Poenget er likevel at vi på den ene siden fort kunne avfeid Den juridiske modellen som irrelevant som forklaring på den faktiske autonomien vi har observert, på bakgrunn av at de empiriske prediksjonene knyttet til denne modellen ikke er blitt bekreftet. Men siden det juridiske rammeverket vi fant ikke passer inn i det bildet vi i utgangspunktet hadde forventet, kan vi heller ikke bedømme den juridiske modellen utelukkende på bakgrunn av dette. Av dette følger derfor muligheten for at den autonomien vi har funnet faktisk kan forklares fra et juridisk perspektiv, selv om de empiriske prediksjonene ikke er blitt bekreftet. Roten av dette er tanken om at denne autonomien er delegert med overlegg fra medlemsstatenes side. På den andre siden har vi

de overbevisende argumentene for Organisasjonsmodellen relevans: de empiriske prediksjonene bekreftes og modellen fungerer dermed både i forhold til å si noe om graden av autonomi blant de internasjonale tjenestemennene, samt å forklare dette.

Siden begge modellene søker å forklare faktisk autonomi fra to helt ulike vinklinger, er de i utgangspunktet gjensidig utelukkende som hovedforklaring på dette. Vi skal derfor utforske en siste mulighet for Den juridiske modellens relevans, og dette er knyttet til om endringer i de juridiske rammene også ville endret de ansattes atferd. Altså: hvis IAEA sine medlemsland ønsket å kontrollere de ansatte på en mer konkret og detaljert måte, kunne de i følge et juridisk perspektiv gjøre endringer i lovverket for å oppnå dette. I forhold til IAEA sine statutter er det mulig å forandre disse, og prosedyrene for dette står nedfelt i de samme statuttene. Implisitt i dette ligger med andre ord muligheten til å omformulere statuttene og mandatet for å detaljstyre de ansatte i større grad enn det dagens formuleringer gjør. Hvis slike endringer også ville påvirket de ansattes atferd i den ønskede retningen, ville det støtte tanken om at det er de juridiske formuleringene som styrer den faktiske atferden og autonomien. I forhold til denne oppgaven blir dette selvsagt et hypotetisk spørsmål, men en mulig respons innebærer følgende: Det er lite sannsynlig at omformuleringer i de juridiske dokumentene vil endre ansattes atferd i særlig grad, og begrunnelsen for dette er at de juridiske rammene er lite styrende for graden av horisontal og vertikal spesialisering, hvilke profesjoner som ansettes og organisasjonens størrelse. Påstanden er derfor at omformuleringer av de juridiske rammene ikke ville endret de ansattes atferd, og det juridiske rammeverket er dermed lite relevante som forklaring *uavhengig* av hvordan dette er formulert. Poenget er videre at det potensielt kan ligge både store begrensninger og store muligheter for autonomi i de juridiske rammene, men disse rammene legger uansett ikke de viktigste premissene for atferd blant IAEA sine tjenestemenn. Dette bildet føyer seg dermed inn i rekken av perspektiver som påpeker viktigheten av organisatoriske faktorer som forklaring på faktisk atferd og autonomi i byråkratier.

En hovedambisjon for denne oppgaven var å kunne bidra til å belyse de internasjonale tjenestemennenes autonomi, og spørsmålet er *i hvilken grad* disse tjenestemennene er autonome. På bakgrunn av alt denne analysen representerer er det fremdeles vanskelig å gi et eksakt svar på dette. Årsaken er ganske enkelt at denne oppgaven helt klart viser at det finnes en viss grad av autonomi for IAEA sine tjenestemenn,

men denne graden vil også kunne variere, og det er dermed ikke lett å gi et generelt svar på dette spørsmålet. Et mulig svar er likevel at graden av autonomi vil variere i forhold til flere faktorer som vi tidligere har pekt på, men at denne graden vil være relativt høy for mange av de internasjonale tjenestemenn i IAEA. Hovedforklaringen på dette er knyttet til byråkратиets høye grad av horisontal og vertikal spesialisering, og i tillegg spiller byråkратиets størrelse og de ansattes profesjoner og ekspertise en viktig rolle. Dette understreker dermed Organisasjonsmodellens relevans. På den andre siden betyr ikke dette at de juridiske rammenes rolle er uvesentlig. Oppgaven har tydelig pekt på funksjoner dette rammeverket kan ha, og vi har også observert at både de som jobber i IAEA og de som jobber inn mot IAEA, tillegger de juridiske rammene en formelt viktig rolle. Men som forklaring på faktisk autonomi knyttet til atferd blant de ansatte i sekretariatet, er ikke det juridiske perspektivet tilstrekkelig på bakgrunn av det denne oppgaven har funnet.

Denne autonomien skulle også vurderes med utgangspunkt i relasjonen til medlemslandene til IAEA, og spørsmålet er da om IAEA sine ansatte har mulighet til å handle uten å være diktert av medlemsstatene. Vi har helt klart pekt på medlemsstatenes viktige rolle, og dette er særlig tydelig gjennom deres tilstedeværelse i de politiske beslutningsorganene i organisasjonen. Men det vil likevel være galt å si at alle IAEA sine aktiviteter er diktert direkte av medlemsstatene. Det vil heller være riktig å si at det er et dynamisk forhold mellom de ansatte i IAEA og medlemsstatene, og begge parter kan dermed fungere som agendasettere for organisasjonen. I ytterste konsekvens kan i teorien medlemsstatene blokkere alle initiativ fra sekretariatet, men det er ingenting som tyder på at dette er noe de verken ønsker å gjøre eller gjør, og på bakgrunn av denne oppgavens funn er det også vanskelig å se for seg at det i praksis ville være mulig. Det er dermed mulig å finne handlinger som ikke kan spores tilbake til press fra medlemsstatene, og de ansatte nyter derfor en viss grad av autonomi i forhold til medlemsstatene.

Oppsummert skisserer dermed denne oppgaven følgende svar på problemstillingen: Det er på bakgrunn av dette materialet mulig å anta at en stor andel av de internasjonale tjenestemennene i IAEA nyter en relativt høy grad av autonomi. Videre er det trolig slik at graden av autonomi vil være høyest blant ansatte som besitter en sentral ekspertise, men det er et sentralt poeng at denne graden av autonomi helt klart vil kunne variere mellom ulike ansatte på ulike nivåer. Helt konkret knytter denne autonomien seg særlig til de ansattes mulighet til å forme innholdet i sin egen arbeidshverdag, og dermed hva de

prioriterer å jobbe med og hvordan. I følge denne oppgavens analyse er hovedforklaringen på dette ulike organisasjonsvariabler, og særlig den høye graden av horisontal og vertikal spesialisering.

På bakgrunn av oppgavens begrensede datamateriale er det til slutt grunnleggende viktig å understreke at disse konklusjonene kun skisserer en mulig retning, og ytterligere forskning er dermed helt nødvendig for å si noe mer sikkert om disse resultatenes virkelige relevans.

5.3: Et siste perspektiv

Til sist skal vi løfte blikket og kikke på hvilke implikasjoner denne oppgavens resultater og konklusjoner har i forhold til et større perspektiv. Det betyr et gjensyn med det rammeverket som ble skissert i det første kapittelet, og denne oppgavens analyse og funn settes dermed inn i denne mer overordnede konteksten.

5.3.1: Å bygge et fundament

Et utgangspunkt for denne oppgaven har vært et ønske om å bidra til økt forståelse og innsikt i de internasjonale byråkatiene. I dette ligger det en forståelse av at det er mange dimensjoner og funksjoner knyttet til disse byråkatiene som vi enda ikke forstår eller vet nok om. På bakgrunn av dette har vi tidligere beskrevet de internasjonale byråkatiene som en "black box". Dette betyr videre at vi har observert både input og output knyttet til disse byråkatiene, men hvilke prosesser som foregår på innsiden, altså det som omformer input til output, har i stor grad vært skjult.

Forskning som faktisk har kikket nærmere på disse indre prosessene har blant annet konkludert med at de internasjonale byråkratier fungerer stabiliserende i forhold til mellomstatlige forhandlinger, de ansatte i slike byråkratier er rotfestet i sin avdeling og uttrykker sterk tilhørighet til sin enhet, seksjon eller departement, og deres atferd innad i internasjonale byråkratier er organisatorisk betinget. Videre er de aktive agenter for global endring, de utvikler nye ideer og programmer, de håndterer kriser og setter agendaen for felles aktiviteter. Til slutt har slike byråkratier en betydelig autonom innflytelse som aktører på den globale arenaen, og denne innflytelsens variasjon er ikke først og fremst knyttet til det juridiske, institusjonelle eller finansielle rammeverket i de internasjonale byråkatiene, men det sentrale er heller problemstrukturer på makronivå samt aktører og prosedyrer på

mikronivå (Bierman og Siebenhüner 2013:153, 319 og 159, Barnett og Finnemore 2004:156, Trondal m.fl.2010:203). Alt i alt peker denne forskningen på to hovedtrekk: For det første er de internasjonale byråkратиene helt sentrale aktører på den internasjonale arenaen, og mange av disse byråkратиene innehar en relativt høy grad av autonomi. For det andre antydes det at de ansattes atferd er organisatorisk betinget.

I tråd med dette er denne oppgavens konklusjoner for det første at IAEA, som byråkрати, har en sentral rolle på den internasjonale arenaen og at organisasjonen fremstår som en viktig, og kanskje den viktigste, autoriteten på det aktuelle fagfeltet. For det andre har vi sett at de ansatte er rotfestet i sin enhet samt relativt sterkt knyttet til sin profesjon og ekspertrolle. Denne atferden kan videre forklares med utgangspunkt i organisasjonsvariabler, og det er med andre ord ikke vanskelig å se at resultatene fra den aktuelle forskningen og denne oppgavens resultater, i stor grad overlapper hverandre. På bakgrunn av denne oppgavens konklusjon er det også mulig å anta at IAEA som organisasjon besitter en relativt høy grad av autonomi. Det vil likevel være utenfor denne oppgavens hovedambisjon å si noe tydelig om dette, men på bakgrunn av de tidligere presenterte funnene er det mulig å konkludere med at IAEA har et potensial knyttet til den rollen organisasjonen spiller på verdensarenaen, og dette berører absolutt i hvilken grad organisasjonen kan handle autonomt.

Videre har et utgangspunkt for denne oppgaven vært en tanke om at IAEA er en organisasjon der det ikke ville vært usannsynlig å se mindre grad av autonomi enn det vi faktisk kunne observere, og dette gir dermed grunnlag for å tro at denne typen autonomi også er sannsynlig å finne i andre lignende enheter. På den andre siden er, som nevnt, datagrunnlaget knyttet til disse resultatene lite, så det er vanskelig å si noe om resultatene ville sett annerledes ut hvis oppgaven hadde rettet seg mot ansatte i andre avdelinger, eller på flere ulike nivåer innad IAEA. Denne oppgavens viktigste bidrag knyttet til ny innsikt i de internasjonale byråkратиene og en "public administration turn" i forhold til forskningen på internasjonale organisasjoner, er derfor muligens det at resultatene underbygger konklusjoner fra annen forskning. I tillegg er disse resultatene særlig interessante siden de har sitt utspring i nettopp IAEA. Et fundament for å forstå de internasjonale byråkратиene er dermed i ferd med å bygges, og denne oppgaven er kanskje et lite bidrag inn i dette store prosjektet.

5.3.2: Videre forskning

På bakgrunn av aktuell teori og forskning, samt denne oppgavens empiriske funn, er det særlig to observasjoner som inviterer til videre forskning. For det første dreier dette seg om IAEA sitt forhold til andre enheter, og da særlig FN. Og spørsmålet er i hvilken grad IAEA er en autonom organisasjon i forhold til FN og Sikkerhetsrådet. Dette berører videre temaet "accountability", og spørsmålet er hvem de internasjonale byråkратиene egentlig står ansvarlige ovenfor. For det andre peker denne oppgavens funn på flere interessante momenter knyttet til lederskapet i de internasjonale byråkратиene. I forhold til IAEA dreier dette seg i hovedsak om the Director General, og denne oppgaven har antydnet at det ligger et visst handlingsrom og potensial knyttet til denne rolle, men mer forskning er helt nødvendig for å kunne si noe mer om dette.

Kildeliste

- Andreev, Alexander (2007). *To what extent are international organizations (IOS) autonomous actors in world politics?*
http://www.ucl.ac.uk/opticon1826/archive/issue2/VfPS_HS_International_Organisations.pdf Lastet ned 3.januar 2014
- Barnett, Michael og Martha Finnemore (2004). *Rules for the world*. New York. Cornell University Press
- Bawn, Kathleen (1997): *Choosing Strategies to control the Bureaucracy*. The Journal of Law, Economics, & Organizations Vol. 13(1), pp.101-126. Oxford Journals.
- Biermann, Frank og Bernd Siebenhüner (2009). The Role and Relevance of International Bureaucracies: Setting the Stage. I Frank Biermann og Bernd Siebenhüner (red.) *Managers of Global Change: The Influence of International Environmental Bureaucracies*. Cambridge, MA, USA: MIT Press
- Biermann, Frank og Bernd Siebenhüner (2013). *Problem solving by international bureaucracies*. I Bob Reinalda (red.), *Routledge Handbook of International Organization* (s.149-159). New York: Routledge
- Caughey, Devin, Sara Chatfield og Adam Cohon (2009): *Defining, Mapping, and Measuring Bureaucratic Autonomy*. University of California, Berkeley. Lastet ned 26.april 2014. [http://web.mit.edu/caughey/www/Site/Research_files/CauCoField-BureauAuton\(MPSA\)2.pdf](http://web.mit.edu/caughey/www/Site/Research_files/CauCoField-BureauAuton(MPSA)2.pdf)
- Clark, Katharine og Matthew Connolly (2006): *A Guide to reading, interpreting and applying Statutes*. Lastet ned 12.mars fra:
<http://www.law.georgetown.edu/academics/academic-programs/legal-writing-scholarship/writing-center/upload/statutoryinterpretation.pdf>
- Ege, Jörn og Michael W. Bauer (2013). International bureaucracies from a Public Administration and International Relations perspective. I Bob Reinalda (red.), *Routledge Handbook of International Organization* (s.135-145). New York: Routledge
- Egeberg, Morten (2012): *How Bureaucratic Structure Matters: An Organizational Perspective*. I The SAGE Handbook of Public Administration. Edited by B. Guy Peters and Jon Pierre. SAGE Publications Ltd. London
- Eisenhower, Dwight (1953): *Atoms for peace Speech*. Lastet ned 3.april 2014 fra www.IAEA.org: http://www.iaea.org/About/atomsforpeace_speech.html
- FN (2014): *Nedrustning*. Lastet ned 19.mars 2014
<http://www.fn.no/Tema/Nedrustning>
- Hammond Thomas H. og Jack H. Knott (1996): Who Controls the Bureaucracy? Presidential Power, Congressional Dominance, Legal Constraints, and Bureaucratic Autonomy in a Model of Multi-Institutional Policy-Making. *Journal of law, economics, & organization* [8756-6222] Volum:12 hefte:1 side:119 -166
- Huber, John D. og Charles R. Shipan (2002): *Deliberate Discretion? The institutional foundations of bureaucratic autonomy*. Cambridge University Press. Cambridge
- IAEA (2002): *The Staff Regulations of the Agency*. Lastet ned 23.april
<http://www.iaea.org/Publications/Documents/Infcircs/2002/infcirc612.pdf>
- IAEA (2011): *IAEA Action Plan on Nuclear Safety*. Lastet ned 21.april 2014
<http://www.iaea.org/newscenter/focus/actionplan/reports/actionplann130911.pdf>

- IAEA (2011): *Medium Term Strategy 2012-2017*. Lastet ned 18.april 2014
http://www.iaea.org/About/mts2012_2017.pdf
- IAEA (2013): *IAEA Annual Report 2012*. Lastet ned 18.april 2014
http://www.iaea.org/Publications/Reports/Anrep2012/anrep2012_full.pdf
- IAEA (2013): *The IAEA Safety Review*. Lastet ned 21.april 2014
http://www.iaea.org/About/Policy/GC/GC57/GC57InfDocuments/English/gc57inf-3_en.pdf
- IAEA (2014): *Board of Governors*. Lastet ned 3.april 2014.
<http://iaea.org/About/Policy/Board/bgrules1.html>
- IAEA (2014): *Nobel Peace Prize Awarded to IAEA and Director General*. Lastet ned 19.mars 2014. <http://www.iaea.org/newscenter/news/2005/nobelprize2005.html>
- IAEA (2014): *Nuclear Safety and Security*. Lastet ned 19.mars. <http://www-ns.iaea.org/default.asp>
- IAEA (2014): *The IAEA Mission Statement*. Lastet ned 3.april 2014.
<http://iaea.org/About/mission.html>
- IAEA (2014): *The Statute of the IAEA*. Lastet ned 3.april 2014.
<http://iaea.org/About/statute.html#A1.1>
- Johannessen, Asbjørn, Per Arne Tufte og Line Christoffersen (2011): *Introduksjon til samfunnsvitenskaplig metode*. 4.utgave, 2. opplag. Abstrakt forlag. Oslo
- Kohona, Palitha (2003): *International Organizations*. Lastet ned 3.april.
<https://treaties.un.org/doc/source/training/regional/2003/7-9October-2003/intorganizations.ppt>
- Kvale, Steinar og Svend Brinkmann (2009): *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo. Gyldendal Akademisk
- Lynn, Laurence Jr. (2009): *Restoring the Rule of Law to Public Administration: What Frank Goodnow Got Right and Leonard White Didn't*. Public administration review [0033-3352]. Volum 69, hefte 5. Side 803-813.
- Oxford University Press (2014): *Autonomy*. Lastet opp 1.april 2014.
<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/autonomy?q=autonomy>
- Reinalda, Bob (2013): *International organizations as a field of research since 1910*. I Bob Reinalda (red.), *Routledge Handbook of International Organization* (s.1 - 19). New York: Routledge
- Reinalda, Bob and Bertjan Verbeek (1998): *Autonomous Policy-Making by International Organizations*. I Bob Reinalda and Bertjan Verbeek (red.) *Autonomous Policy-Making by International Organizations* (s.1-8). London. Routledge
- Stanic, Ana (2004): *Bustani v. Organisation for the prohibition of Chemical Weapons*. Hentet fra *The American Journal of International Law*. Vol.98,No.4. Oct 2004. Side 810 – 814. <http://www.jstor.org/stable/3216704>
- The Nobel Foundation (2013): *The Nobel Peace Prize 2005*.
http://www.nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/2005/
- Trondal, Jarle, Martin Marcussen, Torbjörn Larsson og Frode Veggeland (2010). *Unpacking International Organisations: The Dynamics of Compound Bureaucracies*. Manchester, GBR: Manchester University Press
- Trondal, Jarle (2010): *An Emergent European Executive Order*. Oxford University Press

- Verhoest, Koen, B. Guy Peters, Geert Bouckaert og Bram Verschuere (2004): *The study of organisational autonomy: A conceptual review*. Public administration and development [0271-2075] Volum:24 hefte:2 side:101 -118
- Yesilkagit, Kutsal og Sandra van Thiel (2008): *Political Influence and Bureaucratic Autonomy*. Public Organization Review juni 2008, Vol. 8, utgave 2, side: 137–153