



Uit

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Fakultetet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning.

Institutt for historie og religionsvitenskap

Et utenrikspolitisk felt vokser fram

Norge og det arktiske miljøsam arbeidet 1985 – 1998

—

Magnus Brynildsrud Andersson

HIS-3900 – Masteroppgave i Historie mai 2015



Takk

Jeg vil rette en stor takk til veileder Stian Bones for veldig god oppfølging og hjelp i prosessen med å skrive denne oppgaven. Døra har alltid vært åpen og jeg har satt pris på de mange gode veiledningene og all støtte jeg har fått. Jeg vil også takke Stian for å ha blitt invitert til seminarer i regi av forskningsgrupper på universitetet, da jeg har fått gode erfaringer fra det.

Jeg vil også takke HSL-fakultet for masterstipend, instituttet og prosjektet "Norsk polarpolitikk" for økonomisk støtte. Dette har bidratt til at jeg har kunnet dratt flere ganger til Oslo på kildeinnsamling, samt deltatt på konferansen China-Nordic Arctic Cooperation Symposium på Island i fjor. Flere i Utenriksdepartementet, Miljøverndepartementet og AMAP fortjener også takk for å ha viet av sin tid til uformelle møter og en del mailkontakt – Det har vært uvurderlige bidrag til å forstå norsk miljø-utenrikspolitikk fra innsiden.

Uten det gode sosiale og faglige nivået på lesesalen, ville aldri denne oppgaven blitt til. Takk til alle medstudentene som gjennom lunsjpauser og masterseminarer har bidratt til et godt læringsmiljø og gode debatter. Jeg vil også takke samboer, venner og familie for støtten de har vist. Spesielt min bror som både har rettet oppgaven og huset meg på mine utallige turer til Oslo, og Trond som har korrekturlest oppgaven. Alle feil og mangler tas selvsagt på egen kappe.

Innhold

Takk.....	II
Innhold	IV
Kapittel 1: Innledning og problemstilling	1
Litteratur, teori og forskningsspørsmål	2
Kilder og metode	6
Struktur og avgrensning.....	7
Kapittel 2 – Et utenrikspolitisk område blir til: 1985 – 1992.....	11
Den Arktiske vitenskapskomiteen	14
Lokalisering av sekretariatet.....	16
Stø kurs med Brundtland-kommisjonen	17
Det finske initiativ	21
"De norske reservasjoner"	23
Det første Rovaniemimøtet og det rolige etterspillet.....	26
Møtet i Yellowknife og videreføring av norske prinsipper	28
Ministermøtet i Rovaniemi	33
Det kanadiske initiativ: Et Arktisk råd	35
Arktisk råd ute på høring	37
Første møte om Arktisk råd	39
Generelle trekk 1985-1992	40
Kapittel 3 – Maktkamp og konsolidering: 1992 – 1996.....	43
AMAP- Mister Norge grepet?	43
Norske motiver og norsk påvirkning på samarbeidet.....	45
Forholdet Norge og Russland	47
Riokonferansen og Stortingsmelding nr. 13	48
Arbeidet med AEPS fortsetter	49
Stortingsmelding 42: Økt fokus på polarforskning	50
Dreining i norske holdninger.....	51
Ja, de penga	51
Ministermøtet i Nuuk 1993 og urbefolkningens rolle	53
Ny vind fra vest	55
Det kanadiske initiativet skyter fart.....	56
Deltakerspørsmålet drøftes	57

Videre debatt om organisering – nasjonalt og internasjonalt	60
Urfolk i nød- pengetrøbbel i det nye Russland.....	63
Norsk uvisshet om sekretariatrollen i AEPS og SAOmøte i Ottawa.....	65
Generelle trekk 1992-1996	67
Kapittel 4 – Veien videre og nye utfordringer: 1996-1998.....	69
Utfordringene og hastverket i Canada	70
Stortingsmelding 58: Miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling.....	72
Norge og AEPS-sekretariatet.....	73
Møtevirksomhet og samarbeid i AEPS og Arktisk råd	75
1997 og ny eskalering av problemene	76
Parentesen Alta-deklarasjonen	78
Amerikanske utfordringer og nytt møte i Ottawa.....	79
Norge og de amerikanske utfordringene	81
Observatører og Urbefolkning, hvem betaler?	85
Oppkjøring til ministermøtet i Iqaluit.....	87
Ministermøtet i Iqaluit	88
Det dysfunksjonelle "supperådet".....	89
Perioden 1996-1998.....	91
Et lite frampek	92
Kapittel 5: Konklusjon	94
Arktisk råd – Arktisk dåd?.....	98
Litteraturliste og kilder.....	101
Stortingsmeldinger/offentlige dokumenter.....	103
Andre kilder.....	104
Arkivmateriale:.....	104

Kapittel 1: Innledning og problemstilling

Temaet for denne oppgaven er Norges rolle i framveksten av det sirkumpolare miljøsam arbeidet i Arktis mellom 1985 og 1998, med vekt på prosessene som endte med opprettelsen av Arktisk råd.

Tiden fra 1985 kjennetegnes hovedsakelig av avslutningen av den kalde krigen og sammenbruddet av Sovjetunionen. Overgangen fra kald krig til en ny verdensorden er den utenrikspolitiske rammen rundt oppgaven.

Endringene i verdenspolitikken hadde direkte konsekvenser for Norge. Som nær alliert med den ene supermakten og nærmeste nabo til den andre, var norsk politikk og handlingsrom tydelig påvirket av de internasjonale motsetningene. Likevel hadde det funnet sted en viss oppmyking mellom øst og vest i perioden 1975-1985, noe som åpnet opp for samarbeid og dialog om vitenskapelig samarbeid.¹ Nordområdene og Arktis hadde vært en militærstrategisk front og angrepsvei under den kalde krigen, og sto i sentrum for norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk. En krise eller konflikt i dette området ville fått drastiske følger for Norge. Avslutningen av den kalde krigen førte ikke bare til muligheter, men også til behov for nytenking og reorientering av norsk og internasjonal politikk. Som følge av oppmykingen og avslutningen av den kalde krigen, ble utenriks- og sikkerhetspolitikken mer sammensatt og mangfoldig. Dette banet vei for miljøvern både som miljøpolitikk og interessepolitikk. Gjennom forskning ble det avdekket store endringer i arktiske, så vel som globale, økosystemer. I tillegg hadde kriser som Tsjernobylulykken og, noe senere, Exxon Valdezforliset vist hvor sårbart miljøet var for menneskelig svikt. Det hadde for alvor satt fokus på miljøutfordringene verden sto overfor.

De ulike initiativene som oppsto i regionen var et direkte resultat av et bedre forhold til Sovjetunionen, parallelt med et skifte av målsettinger internasjonalt. Motivet for slike initiativ var stabilisering av Arktis. For Norge gjaldt dette blant annet Barents Euro-Arktiske råd, den norsk-sovjetiske/russiske miljøavtalen og Arktisk råd, som alle ønsket å fremme en positiv utvikling i nord.

Oppgaven kartlegger og analyserer hvilke målsetninger, virkemidler og motiver Norge opererte med mot slutten av den kalde krigen og på 1990-tallet i det sirkumpolare miljøvernssamarbeidet. Oppgaven følger opprettelsen av tre initiativ: Den arktiske

¹ Bones 2013:162

vitenskapskomiteen International Arctic Science Committee (IASC), den arktiske miljøvernstrategien Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS) og Arktisk råd. Framveksten av overvåkningsprogrammet Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP) er også undersøkt, siden dette var drevet fram og ledet av Norge. Det norske bidraget til å forme disse initiativene er den røde tråden gjennom kapitelen. Formålet er å gå inn i kildematerialet for å se om det understøtter den allerede eksisterende litteraturen på feltet, og for å kartlegge brudd eller kontinuitet i perioden 1985-1998 i norsk miljøutenrikspolitikk.

Hovedtesen er at det internasjonale miljøsam arbeidet i Arktis vokste fram som et eget utenrikspolitisk felt i denne perioden. Få har vært oppmerksomme på framveksten av miljøsam arbeidet i Arktis som et eget utenrikspolitisk felt i Norge, og at dette samarbeidet startet før sammenbruddet av den kalde krigen. Oppgaven vil vise hvordan Utenriksdepartementet arbeidet med det nye feltet fram til det første ordinære ministermøtet i Arktisk råd.

Litteratur, teori og forskningsspørsmål

Fagfeltet har så vidt blitt behandlet av historikere, i hvert fall hvis vi sammenligner med den foregående perioden med kald krig. Bøker som Rolf Tamnes *Oljealder*, Knutsen, Sørbø og Gjerdåkers *Norges utenrikspolitikk* og den nyere *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk* redigert av Lange, Pharo og Østerud, forsøker å forklare overgangen fra den kalde krigen til 1990-tallet i et norsk perspektiv. De to førstnevnte bøkene er skrevet og utgitt i perioden denne oppgaven strekker seg over. Likevel er de både relevante og viktige for å forstå perioden som omhandles. Begge tar for seg de internasjonale endringens betydning for Norge, forstått som endringer og tilpasninger i det norske beslutningsapparatet, sett i lys av de nye internasjonale vilkårene. *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk* fra 2009 har større distanse til hendelsene på 1990-tallet og løfter blikket allerede i første setning. Her blir det påstått at norsk utenrikspolitikk på 1990-tallet har vært preget av et høyere selvbilde og et høyere ambisjonsnivå enn tidligere,² et tema som også tas opp i denne oppgaven.

Miljøpolitikk er godt behandlet, både i *Oljealder* og *Norges utenrikspolitikk*. Begge tar for seg framveksten av miljøsam arbeidet som et internasjonalt felt fra 1970-tallet og fram til midten av 1990-tallet. De vektlegger begge Brundtland-kommisjonens arbeid med "bærekraftig utvikling" og det norske engasjementet i internasjonal miljøpolitikk. Tamnes tar hovedsakelig

² Lange, Pharo, Østerud 2009:7

for seg de nasjonale reformene det internasjonale miljøsam arbeidet påa Norge, og viktigheten av å "feie for egen dør"³. Knutsen, Sørbo og Gjerdaer tar på sin side for seg maktkampene som utspilte seg i byråkratiet mellom miljøverndepartementet og Utenriksdepartementet i møte med det nye internasjonale samarbeidsområdet. *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk* har ingen egne kapitler avsatt til internasjonalt miljøsam arbeid. De mellomdepartementale utfordringene blir drøftet i denne oppgaven, med eksempler fra diskusjonene mellom Utenriksdepartementet og Miljøverndepartementet om utformingen av styringsdokumenter til AEPS og Arktisk råd.

John English' bok *Ice and Water* fra 2013 er hyppig brukt. Denne omhandler prosessene fra 1987, fram til opprettelsen av Arktisk råd og perioden etter. Boken vektlegger kanadisk innen- og utenrikspolitikk, og brukes for å komplementere det norske kildematerialet i denne oppgaven. English vier urbefolkningen stor oppmerksomhet gjennom hele boken, og beskriver hvor viktig de har vært for å sette agendaen for kanadisk politikk. Ingrid Lundestads doktorgradsavhandling *US Security Politics in the Arctic since 1981* fra 2013 beskriver USAs politikk i Arktis fra 1980 og til 2013. Avhandlingen også det amerikanske forholdet Russland i og hvordan disse statene har påvirket hverandre i perioden. Lundestad konkluderer med at andre utenrikspolitiske områder har vært viktigere enn Arktis, og at politikken og interessen i området, og ellers, har vært preget av endringene etter den kalde krigen. Likevel har de amerikanske prioriteringene vært uendret hele perioden – USAs stilling skulle opprettholdes, både i verden og i Arktis.⁴ Avhandlingen gir oppgaven et sideblikk til amerikansk politikktøvelse og utfyller English' bok. De utgjør samlet sett hovedlitteraturen på nordamerikansk arktispolitikk. Om opprettelsen av Arktisk råd, har flere gitt ut materiale: Blant annet Oran Youngs *Creating Regimes* om opprettelsen av den arktiske miljøvernstrategien AEPS og prosessen fram til Arktisk råd. Young argumenterer for at denne typen regimedannelser kan sees gjennom ulike distinkte faser fra innledende samtaler til operasjonalisering⁵ og beskriver opprettelsen av AEPS i lys av denne teorien. Oran Young er kanskje den som har fulgt Arktisk råd lengst, noe som også har resultert i flere artikler og bøker om rådet. Young har også forsøkt å ta et oppgjør med rådets oppbygging og

³ Tamnes 1997:438

⁴ Lundestad 2013:189

⁵ Young 1998:1

gjennomføringsevne, blant annet ved å peke på statenes egeninteresser og den svake institusjonaliseringen som den fremste utfordringen.⁶

Det norskelede overvåkningsprogrammet AMAPs historie er best belyst i David Stones *The Changing Arctic Environment* fra 2015. Overvåkningsprogrammet var et resultat av Rovaniemiprosessen og en del av den arktiske miljøvernstrategien AEPS. Stone trekker fram AMAP som den viktigste arbeidsgruppen under AEPS-prosessen og som nøkkelfunksjon for rådets arbeid.⁷ De innledende kapitelene i boken har et sterkt personlig preg og forklarer hovedsakelig AMAPs opprettelse gjennom det individuelle aktørnivået i forskningsmiljøene, ikke de politiske prosessene. Stone påstår, som flere, at Gorbatsjov var den første til å foreslå et vitenskapelig samarbeid i internasjonal skala, en påstand denne oppgaven vil modifisere. Stone oppsummerer også stemningen som på starten av 1990-tallet, og kommenterer optimismen som eksisterte internasjonalt.⁸ Denne optimismen munnet ut i en framtidstro der samarbeid og multilaterale avtaler utgjorde den sentrale delen. De resterende kapitelene er av særdeles teknisk art, og presenterer resultatene til AMAP fra oppstarten og til i dag.

IASC after 25 years fra 2015 beskriver opprettelsen av den internasjonale vitenskapskomiteen for arktisforskning (IASC). IASC var det første sirkumpolare vitenskapsinitiativet under oppmykingen mellom øst og vest, og banet på den måten vei for både AEPS og Arktisk råd. Komiteen ble et av flere initiativ som ble arbeidet med, men endte opp som noe mindre enn forespeilet. Også Annika Nilsson har i kapittel 4 i *Climtate change in the Arctic* fra 2009, understreket at slutten av den kalde krigen var kaotisk og at ingen visste hvordan samarbeidet skulle bli.⁹ Derfor ble det blant annet lagt vekt på IASC, selv om det mistet sin politiske verdi i 1990.

Deltakerspørsmålet har stått sentralt i flere arbeider. De overnevnte kommenterer også dette, men debatten har vært belyst tidligere, blant annet av Thomas Axworthys *Changing the Paradigm from Cold War to Cooperation: How Canadas Indigenous Leaders Shaped the Arctic Council* fra 2013. Carina Keskitalo har også påpekt deltakerdebatten, blant annet med å trekke fram definisjonen på Arktis som en diskusjon på hvem som er rettmessige medlemsstater og aktører i et arktisk samarbeid. Et eksempel er diskusjonen om kyststat og ikke kyststat og hva det har hatt å si. Keskitalo har også vært opptatt av utviklingen av Arktis

⁶ Young 2005:10

⁷ Stone 2015:21

⁸ Stone 2015:30

⁹ Nilsson 2009:84

som en region. Hun argumenterer for at Arktis kan forstås gjennom forholdet mellom makt og kunnskap. At en Arktis-diskurs har utviklet seg i en stats- og kunnskapskontekst.¹⁰ Det betyr at Norge og de andre statene har utformet ulike diskurser om Arktis. Dette, mener Keskialo, igjen har ført til at Arktis blant annet har blitt definert som et miljøområde, ressursområde og et politisk område. Hun argumenterer for at Arktis etter den kalde krigen i mindre grad har blitt definert som et geografisk område og at ulike diskurser og definisjoner har endret innholdet i begrepet "Arktis".¹¹

Etter avslutningen av den kalde krigen har Norge stått overfor nye og uoversiktlige utfordringer globalt. Også Kristian Åtland argumenterer for et markant skifte i internasjonal politikk, som hadde innvirkning på staters politikktøvelse. Han argumenterer videre at perioden medførte "desecuritization" – "avsikkerhetisering" av Arktis.¹² Torbjørn Pedersen ved Universitetet i Tromsø hevdet i en artikkel i Nordlit 2012, at Arktisk råd allerede var marginalisert før det ble opprettet fordi statene la for sterke begrensninger på mulige saksfelt.¹³ Denne oppgaven vil også gå nærmere inn på denne påstanden. Flere masteroppgaver har belyst miljøsam arbeidet i Arktis og Arktisk råd, men disse er statsvitenskapelig fundert og benytter ikke primærkilder fra Utenriksdepartementet eller miljøverndepartementet.¹⁴

Samlet sett presenterer den eksisterende litteraturen avslutningen av den kalde krigen som et brudd. Denne oppgaven skal se nærmere på dette bruddet med fokus på aktørene i utenriks- og miljøverndepartementet, og hvordan norske holdninger i departementene både endret og utviklet seg i perioden. Holdningene oppgaven spesielt legger vekt på, er den norske definisjonen av Arktis og arktiske land, grad av forpliktende samarbeid og synet på medlems- og prosedyreregler. Samtidig vil oppgaven følge noen enkeltsaker, som miljøvern, urbefolkningens deltakelse og nasjonale interessed spørsmål. Disse sakene går gjennom alle de tre hovedkapitlene og diskuteres både i og mellom miljøverndepartementet og Utenriksdepartementet. I tillegg definerer også enkeltsakene hva de ulike aktørene mente Arktis burde være i perioden etter den kalde krigen, og det er derfor et mål for denne oppgaven å se hvordan utviklingen har vært i diskusjonen rundt disse.

¹⁰ Keskitalo 2004:5

¹¹ Keskitalo 2007:201

¹² Åtland 2007:23

¹³ Pedersen 2012:207

¹⁴ Blant andre Roald Ramsdals oppgave "Russland i Arktisk råd" fra 2012(UiO) og "Norge i Nordområdene" fra 2013 av Johannes Björkèn(NTNU). Det er også skrevet oppgaver om EU i Arktis, blant annet Emilie Røds "EU i Arktis, en politikk i emning?" fra 2013(UiT)

Oppgaven kaster lys over endringene i de internasjonale relasjonene og betydningen av internasjonaliseringen etter den kalde krigen for norsk politikkutøvelse. Også forholdet mellom vitenskap og politikk i arktissamarbeidet, og hvordan dette har endret seg over tid blir drøftet. Dette skjer ikke systematisk, men vil i tillegg til de andre sakene være med på å vise at perioden både omhandler brudd og delvis kontinuitet i internasjonale relasjoner og norsk utenrikspolitikk.

Kilder og metode

Oppgaven baserer seg hovedsakelig på primærkilder fra Utenriksdepartementet. Interne notater, referater og betraktninger er stammen for oppgaven. Embetsverkets holdninger har vært den sentrale kilden til informasjon om det norske synet i perioden, og hendelsene i oppgaven sees gjennom Utenriksdepartementets byråkrater. I Utenriksdepartementets arkiv har det blitt forsøkt å følge opprettelsen av den internasjonale vitenskapskomiteen for Arktis (IASC), Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS) og Arktisk råd fra 1985-1998, for å kunne gi et helhetlig bilde på norske bidrag og tanker om det sirkumpolare miljøvernsamarbeidet. Dette er et omfattende arkivmateriale som ikke har blitt studert helhetlig på norsk side.

For å supplere kildene fra Utenriksdepartementet er arkivet i Miljøverndepartementet delvis brukt. Dette tar seg til utover perioden, da en del av fagområdene til UD overføres Miljøverndepartementet. I tillegg har ulike stortingsmeldinger fungert som et bidrag for å løfte fokuset fra møteforhandlinger til nasjonale strategier. Blant annet har stortingsmelding nr. 11 fra 1989 om utviklingstrekk i internasjonal politikk og stortingsmelding 13. fra 1992 om bærekraftig utvikling vært viktige med dette formålet.

Utfordringene med kildematerialet gjelder først og fremst innsyn hos Utenriksdepartementet. I denne oppgaven har det vært få, men likevel eksisterende, tilfeller der materiale ikke er frigitt. Dette kunne gitt oppgaven en noe fyldigere framstilling, men antallet er så lite at det ikke burde ha noen praktisk betydning. I enkelte tilfeller har kilder fra miljøverndepartementet gitt et komplimenterende syn på saken. Samtidig består kildene av norske tolkninger, og blir sett gjennom norske diplomaters øyne. Det kan vri framstillingen til å gjøre Norges rolle mer framtrædende og sentral enn den egentlig var. Dette blir forsøkt balansert med annen litteratur. I løpet av perioden har også arkivsystemet i Utenriksdepartementet endret seg to ganger. Dette gjør at det har vært vanskelig å følge enkeltsaker fra system til system, samt gjort det

vanskelig å vite hva man skal søke innsyn i. Gjennom god dialog med Utenriksdepartementets arkivtjeneste, burde oppgaven klare å følge sakene på en god måte.

Litteraturen bærer med seg utfordringer. Noe av den mest relevante litteraturen fra norsk side, kunne liksom godt vært regnet som samtidskilder til oppgaven. Disse bøkene inneholder verdifull kunnskap om den politiske situasjonen og kan derfor ikke utelates. Framstillingene mangler noe kildemateriale, som denne oppgaven er med å finne. Derfor har denne oppgaven styrket funnene i samtidslitteraturen. Den beste internasjonale kilden, *Ice and Water*, er en kronologisk gjennomgang av hendelsene på 1990-tallet. Utfordringen med denne, er fokuset på kanadisk innenrikspolitikk, framfor utenrikspolitikk. Samtidig mangler den flere kilder fra andre stater og ser prosessen gjennom Canadas, og til dels Finlands, øyne. John English var for øvrig involvert i prosessen som politiker, og enkelte uttalelser kan derfor sees i lys av dette. Noe litteratur er også utelatt. Blant annet har Oran Young, Monica Tennberg og Carina Keskitalo skrevet mye relevant litteratur. Siden det norske kildematerialet har fått en så sentral plass, har disse gått på bekostning til fordel for kildene. Likevel er materialet brukt i oppgaven ansett for å være beskrivende, også for det som ikke er tatt med.

Opgaven fører seg inn i tradisjonen med norsk utenrikspolitisk historie. Rent metodisk befinner denne oppgaven seg også i disse tradisjonene, og omfatter diplomathistoriske undersøkelser og tolking av kildematerialet. Hovedmålet er å kartlegge det konkrete kildematerialet og se etter norske virkemidler, motiv og målsetninger i miljøsam arbeidet. Motivforklaringene er viktig for denne oppgaven, og oppgaven vil diskutere *hvorfor* Norge handlet som de gjorde, ikke bare *hva* som ble gjort.

Struktur og avgrensning

Hovedfokuset for oppgaven vil først og fremst være byråkratiet i Utenriksdepartementets polar- og ressursavdeling, og til en viss grad den politiske ledelsen. Det norske arbeidet med å påvirke samarbeidet, samt vurderingene av framdriften, skal belyse de norske holdningene til samarbeidet. Sakene som følges strekker seg over en tolvårsperiode, men blir ikke diskutert i Utenriksdepartementet fra dag til dag. Dette fører til enkelte passasjer uten aktivitet både i oppgaven og i kildematerialet, noe som fortrinnsvis løses med annen litteratur. Også hendelser av mindre sentral karakter utelates fra oppgaven, blant annet et tredje ministermøte i AEPS-strategien i mars 1995, som deler for store likhetstrekk med det foregående og påfølgende møtet. Dette er også utelatt til fordel for Canadas økte fokus på Arktisk råd etter møtet mellom Clinton og Chrétien i 1994.

Oppgaven består av tre hovedkapitler som er organisert i kronologisk rekkefølge. Siden oppgaven legger opp til en systematisk gjennomgang av kildematerialet, er det også hensiktsmessig å framstille hendelsesforløpet kronologisk. Med så konkrete endringer i perioden, som sammenbruddet av Sovjetunionen, er en kronologisk organisering å foretrekke framfor en tematisk. De tre hovedkapitlene svarer til tre ulike faser i miljøvernssamarbeidet, med ulike kjennetegn og fellestrekk.

Kapittel 2 handler om tiden fra Gorbatsjovs maktovertakelse i Sovjetunionen i 1985, til avviklingen av den kalde krigen og tiden etter signeringen av AEPS-strategien. Fasen følger to spor. Det ene er opprettelsen av IASC og den andre utviklingen av det "finske initiativet", senere kalt både "Rovaniemi-prosessen" og "Den arktiske miljøvernstrategien"(AEPS). Kapitlet tar hovedsakelig for seg de norske holdningene til de nye initiativene, og ser hvordan disse ble sett i lys av den utenrikspolitiske situasjonen med avviklingen av den kalde krigen. Perioden avsluttes med sammenbruddet av Sovjetunionen og signeringen av den arktiske miljøvernstrategien AEPS, som begge skjedde i 1991. Starten på forhandlingene om et Arktisk råd starter også da.

Kapittel 3 strekker seg fra det første virkeåret til AEPS, til opprettelsen av Arktisk råd i 1996. Denne fasen analyserer de nasjonale og internasjonale prosessene som tok til etter den kalde krigen. Fasen kjennetegnes nasjonalt av maktkamp innad i byråkratiet mellom de ulike departementene, og en politisering av miljøvernssamarbeidet. Samtidig slår "bærekraftig utvikling" inn som en bølge på nasjonal- og internasjonal miljøpolitikk. Internasjonalt kjennetegnes perioden av delvis vilje til endring, men mangel på bindende avtaler og finansielle forpliktelser bremset samarbeidet. Samtidig kom Norge i stadig klammeri med sine nordiske naboer, og forsøkte å holde seg utenfor diskusjonene mellom Canada og USA. Etter den kalde krigen dukker det også opp flere nye statlige og ikke-statlige aktører som ønsker å påvirke samarbeidet i større grad en tidligere og måtte regnes med. Dette gjelder blant annet urbefolkningen, som forsøker å endre fokuset i samarbeidet.

Det siste kapitlet strekker seg fra opprettelsen av Arktisk råd til det første ordinære ministermøtet i Arktisk råd i 1998. Da rådet ble opprettet manglet fortsatt flere prosedyreregler for det praktiske arbeidet, og forhandlingene om disse strakk seg fram til 1998. Mellom miljø- og Utenriksdepartementet var diskusjonene om myndighet og innflytelse over, og det ble fokusert på å føre en helhetlig politikk. Forventningene til det nye rådet var lave, noe som gjenspeiles i samtidige uttalelser fra blant annet media. Dette hang tett sammen

med utfordringene som utspilte seg på internasjonalt plan. I denne fasen løsrev norske myndigheter seg fra gamle kaldkrigstanker og gikk aktivt inn og diskuterte motstridende holdninger med stormaktene i Arktis. Hvert kapittel er inndelt i mindre underkapitler, og slutter alle med en kort oppsummering.

I avslutningskapitlet skal de ulike linjene i norsk utenriks- og miljøpolitikk samles og vurderes. formålet er å identifisere de norske målsettingene, motivene og virkemidlene i overgangen fra den kalde krigen til 1990-tallet. Dette skal sees i lys av miljøsam arbeidet spesielt og utenrikspolitikken generelt, noe som for mange var to sider av samme sak i perioden. Målsettingen med oppgaven er til slutt å kartlegge om det har vært en sammenhengende linje fra 1985 til 1998, eller om avviklingen av den kalde krigen og den utenrikspolitiske reorienteringen førte med seg et brudd i den norske miljø-utenrikspolitikken.

Periodisering er alltid en utfordring. Den første perioden har ikke et bestemt starttidspunkt, men starter rundt Mikhail Gorbatsjovs maktovertakelse i Sovjetunionen i 1985. Andre starter sine beretninger om Arktisk råd og den arktiske miljøvernstrategien med Gorbatsjovs murmansktales i 1987¹⁵, men ønsket om miljøvernssamarbeid stammet fra før denne hendelsen. Spesielt IASC vektlegges i denne perioden. De andre periodeinndelingene har hovedsakelig naturlige skillelinjer, som også brukes i annen litteratur, med signeringen av AEPS-strategien i 1991 og opprettelsen av Arktisk råd i 1996. Allikevel er overgangen mellom kapittel 2 og 3 strukket til å gjelde tiden mellom signeringen av AEPS og til høsten året etter, fordi det også var et skifte i av øverste ledere både i USA og Canada. Kapittel tre ender med ministermøtet i Iqaluit i 1998. Dette kan diskuteres, da en del arbeid med prosedyreregler, tross norsk og amerikansk enighet, ennå ikke var ferdigstilt. Det samme gjaldt også begrepsavklaring til begrepet "bærekraftig utvikling". Ministermøtet anses allikevel som et naturlig stoppested ettersom diskusjonen om de overnevnte fortsetter utover 2000-tallet.

Avgrensning er også en utfordring med en slik oppgave. Det kunne vært interessant å følge opprettelsen av Barentssamarbeidet i samme tidsperiode med byråkratene i Utenriksdepartementet som aktører. Utfordringen med det ville vært at Norges forhold til de internasjonale svingningene med USA og Canada i overgangen fra den kalde krigen ikke ville blitt belyst. Det kanadiske og amerikanske synet er det som i størst grad kommer til syne i denne oppgaven, ved siden av det norske. Dette fordi de var stabile kyststater med tydeligere

¹⁵ Blant annet John English i kapittel 4 i "Ice and water", 2013 også Oran Young i "Creating Regimes" publisert i 1998, vektlegger murmansktales som startpunkt for miljøvernstrategien og Arktisk råd.

interesser i Arktis enn de andre aktørene. Andre områder kunne vært relevante, er endring sikkerhets- og forsvarspolitik. På disse områdene var det svært lite ønske om sirkumpolart samarbeid. Siden denne oppgaven tar for seg samarbeid mellom de arktiske statene, er miljøvern og urbefolkning et av de eneste områdene dette var en mulighet og derfor er et godt eksempel. Samtidig var den sikkerhetspolitiske hovedlinjen preget av lavere endringsvilje enn andre politikkområder¹⁶. Vi kan også se innslag av regional-, sikkerhets- og ressurspolitikk gjennom miljøvernarbeidet. I tillegg er det også flere bilaterale samarbeid, som miljøvernavtaler, grense- og sokkelkonflikter det kunne vært interessant å ta tak i, men disse blir bare belyst om de sammenfaller med temaene i oppgaven. De ikke-statlige organisasjonenes (NGO) påvirkning på samarbeidet og de indrepolitiske faktorene blir heller ikke belyst annet enn sporadisk i løpet av oppgaven. Også deler av diskusjonene mellom USA og Canada er utelatt, da hovedfokuset har ligget på norsk politikkutøvelse. Til tross for dette har begge de nordamerikanske statene fått en sentral plass i oppgaven, da Norge i stor grad henvendte seg til USA og Canada i perioden.

¹⁶ Tamnes 1997:134

Kapittel 2 – Et utenrikspolitisk område blir til: 1985 – 1992

På slutten av 1980-tallet var det et ønske fra flere arktiske land om å samarbeide sirkumpolart og ønskene strakk seg fra miljøvern til forsvar, og nedrustning. Tre ledende initiativer som kom i fokus på norsk side i perioden 1985-1992, hadde alle et miljøvernperspektiv. Det var det norsk-ledede initiativet som ente med opprettelsen av den internasjonale vitenskapskomiteen for arktisforskning (IASC), det finske initiativet også kaldt Rovaniemi-prosessen eller AEPS, og det kanadiske initiativet om et arktisk råd.

Under den kalde krigen var alle de arktiske kyststatene unntatt Sovjetunionen en del av Nato og den såkalte "vestblokken". Uten den største aktøren i Arktis på sin side, var det vanskelig for de vestlige statene å skape noen felles økonomisk eller miljømessig strategi for området. Det har vært en sterk tradisjon, blant annet representert av Oran Young, David Scriver og John English, for å anslå at pangstarten for et bredere felles-arktisk samarbeid var Gorbatsjovs murmansktales om forholdene i Arktis. Talen kom som resultat av en ny æra i internasjonal politikk etter toppmøtet i Reykjavik desember 1986 og signeringen av en om en nedrustningsavtale (INF-avtalen). Murmansktales satte fokus på forholdene i Arktis, med hovedvekt på militære, politiske og miljømessige utfordringer. Gorbatsjov påpekte viktigheten av økt miljøsamarbeid og ønsket at statene trådte sammen for å dele erfaringer og kunnskap om forholdene i nord. Han nevnte eksplisitt viktigheten av å overvåke og motvirke de negative klimaendringene, og håpet at landene i regionen kunne gå foran som et godt eksempel når det gjaldt å opprette et miljøsamarbeid.¹⁷ Talen signaliserte et ønske om et nytt samarbeidsklima i nord, samtidig som den kastet ballen videre til de andre arktiske statene.

Tanken om å samarbeide om miljøvern i Arktis kan ikke bare sees på som et resultat av oppmykingsprosessene mot slutten av den kalde krigen – det var i seg selv en del av oppmykingsprosessen. Blant annet gjennom en politisk "polarkanal" som hadde en historie forut for Gorbatsjovs tale.¹⁸ Sovjetunionen, Norge og Canada hadde noen år i forkant startet forhandlinger om et vitenskapelig samarbeid i nord. Fra norsk side var det et tydelig ønske om samarbeid på tvers av jernteppet, noe som ble mer aktuelt med tilnærmingen mellom øst og vest. Gjennom diplomatiske samtaler var det avdekt gjensidige ønsker om vitenskapelig samarbeid før Gorbatsjov kom til makten i 1985. Murmansktales fokus på vitenskapelig arbeid kom med andre ord ikke overraskende på nordmennene, da et slikt samarbeid allerede

¹⁷ Murmansktales 01.10.87 (Engelsk transkribering)

¹⁸ Bones 2013:162

var diskutert. Talen kan derfor sees på som Gorbatsjovs anerkjennelse av det igangsatte arbeidet, som passet inn i hans nye reformer på dette og andre saksområder.¹⁹

Murmansktalen var et ledd i re-tenkingen som utspilte seg i Sovjetunionen på slutten av 1980-tallet. Små drypp hadde riktig nok kommet før Gorbatsjovs maktovertakelse, men nå skjøt utviklingen fart. Etter utnevnelsen av Gorbatsjov som generalsekretær i kommunistpartiet, ble det iverksatt en rekke prosjekter og reformer som skulle endre Sovjetunionen. Denne "Gorbatsjov-effekten" kan selvsagt diskuteres, men Gorbatsjovs maktovertakelse signaliserte nytenking i det politiske systemet og han gjorde det klart for kommunistpartiet året før murmansktalen, at det var på tide med en ny kurs. Gamle interesser skulle byttes ut med nye og fokuset skulle endres. I den nye tenkingen skulle ideelle og universelle interesser stå over blant annet klasseinteresser. Når det er sagt, var det aldri et mål at systemet skulle bryte sammen på bakgrunn av reformene.²⁰ Han presenterte perestrojka og Glasnost, som skulle bety et mer åpent samfunn med større innslag av markedsmekanismer.

Utenrikspolitisk var nedrusting et prioritert mål, det samme var et bredere politisk samarbeid i miljøraker. I Sovjetunionen var det forventninger til en ny norsk politikk da Gro Harlem Brundtland tok over som statsminister i mai 1986. Senere samme år besøkte Brundtland Moskva for å presentere FN-rapporten "Our Common Future". Brundtland sto i spissen for en ny norsk og internasjonal lavspenningspolitikk som falt i god jord hos de reformvennlige russerne.²¹ Det skulle tenkes nytt i Kreml og de arktiske naboforholdene skulle revurderes. Brundtlands arbeid i FN-kommisjonen ble nevnt helt eksplisitt i Gorbatsjovs tale, samtidig som den vektla avspenning og miljøvern i nord. Murmansktalen var derfor en manifestering av Gorbatsjovs og Sovjetunionens oppfatning *av* og ambisjoner *i* nordområdene.

Gorbatsjov-effekten og de norske holdningene som nevnt ovenfor, kan ikke ses på i et vakuum. Vitenskapsmiljøene hadde tidlig kommet i kontakt med sine sovjetiske motparter og diskutert løst om et sirkumpolart samarbeid. Som Halvard Tjelmeland argumenterer for i Holtsmarks *Naboer i frykt og forventning*, var det press både "nedenfra" og "nordfra", for å sikre en bred kontaktflate mellom Norge og Sovjetunionen. LO fikk i mai 1985 besøk fra sin sovjetiske søsterorganisasjon, noe som bidro til bredere kontakt mellom fagforbundene. LO bidro på denne måten til en opptining i forkant av arbeiderpartiregjerings innsettelse. LO-ledelsen hadde selv ingen tvil om at endringene i Sovjetunionen var reelle, noe som også

¹⁹ Bones 2013:164

²⁰ Tjelmeland 2011:119

²¹ Tjelmeland 2015:kap 20(Ikke utgitt)

måtte ha påvirket til inntrykket om avspenning.²² Dette representerte en ny holdning, både nasjonalt og internasjonalt, overfor Sovjetunionen. Den økte satsingen kom også nordfra, blant annet fra fagbevegelsen og fylkesmannen i Finnmark. Disse lokale framstøtene vakte reaksjoner i Oslo, da verken LO sentralt eller enkelte i stortinget ønsket at slike samtaler skulle foregå på lokalt initiativ. Nordland og Troms fylke kastet seg siden på opptiningsbølgen og det hersket stor optimisme om øst-vest-forholdet. De regionale aktørene grep altså de nye mulighetene med større entusiasme og kraft enn det mer tilbakeholdne myndighetsnivået i Oslo. Men, som Tjelmeland skriver, tilbakeholdenheten fra myndighetene skal ikke overdrives.

På vestlig side var det ønskelig å få konkretisert innholdet i murmansktalet. Både Sovjetunionen og flere av de andre arktiske statene ønsket å bedre forholdet. Hovedsakelig gjaldt dette Norge og Canada på vestlig side. Forskning var et av områdene der en hadde hatt erfaringer med et visst samarbeid fra før, men konteksten hadde vært kald krig og konflikt. Til tross for dette var reaksjonene på talen i bestefall positivt avventende. Tilsynelatende sto døren på gløtt, men enkelte hevdet at murmansktalet inneholdt lite nytt. De andre arktiske kyststatene hadde i årevis ønsket å trekke Sovjetunionen inn i det sirkumpolare samarbeidet, og sovjetiske institusjoner hadde fått invitasjoner til mange konferanser over flere år, uten at det hadde ført fram. Nå var Sovjetunionen på glid med både innledende samtaler og vilje. På kanadisk side irriterte man seg "*en smule*"²³ over Sovjetunionens forsøk på å presentere ideen om et felles-arktisk forskningssamarbeid som sin egen. Denne tanken hadde jo versert mellom Canada, Sovjetunionen og Norge en stund allerede. Blant annet gjaldt dette de innledende forhandlingene om en International Arctic Science Committee (IASC).

Sovjetunionens ambassader fulgte opp talen i alle de Arktiske statene og det kan virke som det lå et reelt ønske om dialog bak talen, til tross for enkelte negative reaksjoner. I februar 1988 fikk polarrådgiver Nils Bølset besøk av den sovjetiske ambassaderåden som ønsket å snakke om hvilke muligheter talen åpnet opp for.²⁴ Ambassaderåden presenterte et forslag der Sovjetunionen hadde sett for seg et samarbeid mellom de fem arktiske kyststatene. Han mente videre at disse skulle utgjøre den sentrale delen av et internasjonalt arktisk råd. Bølset påpekte at slike samtaler om internasjonalt samarbeid allerede var i gang og at Sovjetunionen hadde vært, og fortsatt var, med i prosessen. På spørsmålet om deltakerland var Bølset

²² Tjelmeland 2015 kap. 20 (Ikke utgitt)

²³ Telefax fra ambassaden i Ottawa 3. des. 1987 UD: Doss. 36.2.10- bind 1

²⁴ Notat UD. Referat fra ambassaderåd Nesterouchkine og Bølseths møte 05.02.88 UD: 36.2.10 bind 1

tilbakeholden. Han presiserte at det norske standpunktet var å gi alle med forskningsinteresser i Arktis mulighet til å være med om de ønsket dette, ikke bare kyststatene.²⁵ Dette var den generelle linjen som skulle befestes sentralt i norsk utenrikspolitikk gjennom senere stortingsmeldinger. Ansatte ved Sovjetunionens ambassader i de andre arktiske statene avla sine respektive utenriksdepartementer et besøk, men svarene var de samme: De viste til IASC-samarbeidet, et samarbeid som hadde røtter til midten av 1980-tallet.

Den Arktiske vitenskapskomiteen

Tanken om en komite for forskning i Arktis ble drøftet på det 19. møtet til Komiteen for Antarktiskforskning (SCAR) i 1986. Her startet de arktiske kyststatene med innledende samtaler om mekanismer for å organisere forskningsaktivitet i Arktis. De kunne allerede i de innledende samtalene fastslå at det ville være vanskelig å kopiere SCARs arbeid til Arktiske forhold, siden de politiske forutsetningene var forskjellige. De arktiske statene ble likevel enige om at dette var noe de ønsket å se nærmere på, og det ble satt ned et utvalg med nordmannen Odd Rogne som leder. Det var også enighet om å benytte seg av mulige kanaler til Sovjetunionen for å oppmuntre dem til deltakelse i dette initiativet.²⁶ Rogne var direktør for Norsk Polarinstitut, og hadde erfaring fra forhandlinger med Sovjetunionen.²⁷ Initiativet, som senere ble kjent som "IASC", var relativt begrenset under de innledende forhandlingene. I starten var ønsket at den arktiske vitenskapskomiteen skulle koordinere vitenskapelige aktiviteter gjennom arbeidsgrupper med spesialkunnskap på ulike forskningsfelt.²⁸ Etter hvert ble tankene om IASC større. En så behov for å diskutere arktiske saker på høyt nivå, og tanken om et "Regional Board" på myndighetsnivå ble født. Tanken var at et råd av ministre fra de arktiske statene skulle drøfte felles utfordringer i Arktis, samtidig som det skulle lede komiteens arbeid. Dette forslaget skulle senere skape utfordringer for Odd Rogne og de arktiske kyststatene.

På norsk side var slike ønsker om felles forskningssamarbeid kjærkomment. Alle kyststatene hadde gode forskningsmiljøer det ville være verdifullt å dele erfaringer med. I budsjetter med begrensede midler, ville Norge være tjent med et bredere samarbeid mellom de andre arktiske statene. Det ville ikke bare være lønnsomt å slippe vitenskapelig "dobbeltarbeid", men mange av utfordringene i Arktis var like for alle kyststatene, og man kunne derfor dra nytte av økt samarbeid.

²⁵ Internt notat UD 08.02.88 UD: Doss. 36.2.10- bind 1

²⁶ IASC 2015:12

²⁷ IASC 2015:10

²⁸ Saksnotat til innledende møte i Oslo 13.02.87 UD: Doss. 36.2.10- bind 1

Arbeidsgruppen hadde presentert et forslag om et "Regional Board" på ministernivå som kunne fatte avgjørelser i miljø- og forskningsrelaterte saker. Bak forslaget sto forskerne, med Odd Rogne i spissen. Dette var lite ønsket av myndighetene i de arktiske kyststatene. Den norske begrunnelsen var frykten for andre- og tredjeland's mulighet til å påvirke norsk politikk generelt, men Svalbard spesielt.²⁹ Sett fra et norsk ståsted, var det meste IASC kunne bli et rent vitenskapelig forskningssamarbeid uten sterke politiske bindinger. Ønsket var å arbeide for en stabil region, men ikke for en hver pris. Ideen om et ministerledet organ var dermed ute av prosessen og lagt død. Arktis var et område med åpenbart sterke statlige interesser, noe som følgelig la restriksjoner på denne typen samarbeid.

I løpet av årene 1988-1989 skapte forslagene om IASC utfordringer for de arktiske statene, da land som Vest-Tyskland og Storbritannia ønsket å være med i vitenskapskomiteen. De la betydelig press på norske myndigheter, siden polarinstituttets Odd Rogne var leder for det forberedende arbeidet. Vest-Tysklands ambassaderåd Holger Rasch avla polarseksjonen i UD et besøk i august 1988, der han framla sin frykt for at de skulle bli ekskludert fra arbeidet i komiteen. Han påpekte at dette var noe det i andre land også var knyttet "atskillig bekymring til".³⁰ En lignende henvendelse kom også til den norske ambassaden i Bonn, med et eget forslag om et norsk-tysk forskningssamarbeid.³¹ Frankrike, Storbritannia og Nederland hadde også uttrykt bekymring for utviklingen i IASC.³² Fra norsk side ble det påpekt at deres linje var full deltakelse av alle land med interesser i Arktis. Det var Sovjetunionen som ønsket at de arktiske kyststatene skulle drive arbeidet i IASC, uten innblanding fra andre stater. Norske myndigheter på sin side, sendte ut henvendelser til myndighetene i Ottawa, Washington, London og Bonn for å få disse til å støtte det norske åpenhets-synet.³³ USA på sin side ønsket stor åpenhet for deltakelse, men at innholdet ikke innebefattet viktige politikkområder.³⁴

Den store interessen for IASC, kan med stor sikkerhet spores tilbake til "the Regional Board". Forespørslene om deltakelse ble etter hvert så mange at Odd Rogne skrev i et notat til Utenriksdepartementet at "... IASC synes å bli populær. En klekkelig kontingent skulle gjøre organisasjonen til et overskudssforetagende".³⁵ Kildematerialet fra Utenriksdepartementet gjenspeiler dette, da det kom henvendelser fra flere land om frykt for ekskludering. Spesielt

²⁹ Internt notat UD 12.05.87 UD: Doss. 36.2.10- bind 1

³⁰ Notat UD 22.07.88 UD: Doss. 36.2.10- bind 2

³¹ Telefax fra ambassaden i Bonn 10.10.88 UD: Doss. 36.2.10- bind 2

³² IASC 2015:23

³³ Referat morgenmøte UD, 13.10.88 UD: Doss. 36.2.10- bind 2

³⁴ IASC 2015:23

³⁵ Orientering til Polarrådgiver Andersen 15.03.89 UD: Doss. 36.2.10- bind 3

de europeiske landene gikk sammen og koordinerte arbeidet for å bli en del av IASC. Det endte med at Rogne ønsket å tone ned Norges rolle og ville la konflikten løses direkte mellom Sovjetunionen og de respektive statene.³⁶ Saken endte etter mange runder med åpenhet for land som engasjerte seg betydelig i Arktisforskning, og en redusering i "The Regional Boards" betydning. Det skulle nå kun overvåke aktiviteten i IASC, og var uten en sterk tilknytning til myndighetene i de arktiske statene.³⁷

Lokalisering av sekretariatet

Parallelt med medlemsdebatten gikk det også en debatt om lokalisering av sekretariatet i IASC. Debatten sto mellom Norge og Finland, som begge hadde frontet sitt kandidatur. Både Canada og Sverige kunne også tenkt seg å ha sekretariatet til IASC, men begge trakk seg til fordel for det norske kandidaturet. Sverige stilte seg derfor, med Island og Danmark, bak Norges kandidatur, mens Canada på sin side antakelig tenkte de aldri ville bli akseptert som sekretariatsted av de to supermaktene og at et nordisk land var å foretrekke.³⁸ Mellom justis- og Utenriksdepartementet var det også enighet om Norge som det beste sekretariatlandet. Dette ville gi norske myndigheter større muligheter til å påvirke komiteearbeidet i IASC og på den måten dreie arbeidet til å ikke være motstridende de norske interessene – spesielt på Svalbard. Frykten var en "Antarktisisifisering" der det i verste fall kunne bli opprettet et regime som gjorde at Norges kontroll over øygruppen ble utfordret.³⁹ Finland mente ville det være vanskelig for Sovjetunionen å akseptere et Nato-land som sekretariatsted for IASC.⁴⁰ Sovjetunionen på sin side var, på lik linje med de skandinaviske landene, tilsynelatende en tilhenger av et sekretariat i Norge og det ser ut som Finland nærmest drev skremselspropaganda. Det ble forhandlet intenst mellom Finland og Norge i denne saken. Gjennom formelle forhandlinger, middagsmøter og "nattskift" med whisky ble lokalisering diskutert.⁴¹ Til slutt kastet de norske og finske utenriksministrene seg inn i debatten og avgjorde sekretariatet skulle legges til Oslo.

For IASCs del kan det synes at alle aktørene, inkludert de norske, var usikker på hvilken tyngde denne komiteen skulle ha. Det var forsøk på å politisere prosjektet og om mulig bringe mer myndighet inn i IASC. Dette ville gjort organisasjonen til et forum for å diskutere politikk. Det så tilsynelatende ut til at komiteen skulle få større tyngde og innflytelse enn det

³⁶ Fax fra Odd Rogne til UD 20.03.89 UD: Doss. 36.2.10- bind 3

³⁷ IASC 2015:27

³⁸ Notat Polarinstituttet 06.06.88 UD: Doss. 36.2.10- bind 3

³⁹ Brev fra justisdepartementet til Miljøverndepartementet 20.05.88 UD: Doss. 36.2.10- bind 1

⁴⁰ Melding fra ambassaden i Helsingfors 04.05.88 UD: Doss. 36.2.10- bind 1

⁴¹ IASC 2015:16

den endte opp med, da den ble opprettet i 1990. Slik kan man også forklare interessen fra land som Vest-Tyskland, Japan, Nederland og Storbritannia i sonderingsfasen. I tillegg kan det forklare hvorfor det var rift om sekretariatet. Resultatet ble ikke politisk, men forskningsbasert, der deltakerne besto av forskere og forskningsinstitusjoner. Norge ville unngå at IASC ble politisk, mye på grunn av Svalbard og nasjonale interesser, og slik ble det. IASC viste seg å få mindre betydning enn sonderingene og oppstyret i forkant skulle tilsi, og det var finnene og kanadierne som trakk de lengste stråene – i alle fall i første omgang. Sekretariatet til IASC ble etter flere år flyttet ut av Norge og endte opp i Tyskland, men enkelte var av en klar oppfatning – IASC var startskuddet for sirkumpolart vitenskapelig samarbeid.⁴²

Stø kurs med Brundtland-kommisjonen

Utenrikspolitisk hadde Norge lenge vært i en særegen posisjon: Man var nær alliert med den ene supermakten, og nabo med den andre. Dette hadde følgelig lagt restriksjoner på norsk politikktutøvelse i nord, men også gitt muligheter for innflytelse. Generelt sett var det et viktig utenrikspolitisk mål å beholde en lavspenning og bidra til gjensidig forståelse og tillit mellom supermaktene. I tillegg ønsket Norge å medvirke til en kontrollert og gjensidig militær nedbygging på begge sider av jernteppet, og sette fokus på internasjonale problemer. Denne politikken trådte klart frem i stortingsmelding nr. 11 fra 1989. Meldingen poengterte at utenrikspolitikken som tidligere har vært *mellom* stater, nå i større grad handlet om staters holdninger til *felles* utfordringer.⁴³ Dette hadde røtter tilbake til Gro Harlem Brundtlands arbeid i FN med rapporten "Our Common Future".

I 1987 ble FN-rapporten "Our Common Future" utgitt. Denne kom som resultat av arbeid i "verdenskommisjonen for miljø og utvikling", eller "Brundtland-kommisjonen", etter Brundtland som ledet arbeidet. Det mest sentrale begrepet som ble presentert i denne rapporten var "bærekraftig utvikling", som i tiden framover skulle få stor innvirkning på internasjonalt samarbeid. Ideen var at utnyttelsen av verdens ressurser måtte være bærekraftig, det vil si at miljø- og ressursgrunnlaget ikke ble forringet for framtidige generasjoner. Rapporten knyttet også sammen utvikling og miljø og fremhevet økonomisk utvikling som en mulig trussel mot miljøet. Derfor, hevdet rapporten, var miljøvern "... iboende i begrepet bærekraftig utvikling".⁴⁴ Arbeidet med "Our common future" hadde også sørget for en bedre tone mellom Brundtland og Gorbatsjov. Brundtlands arbeid i kommisjonen bedret forholdet,

⁴² IASC 2015:99

⁴³ Stortingsmelding nr. 11. 1988-89 s. 45

⁴⁴ "our Common future" 1987 pkt 50. kap. 1 A

men satte også høye krav – spesielt til norsk politikktøvelse. Vi kan snakke om en "Gro-effekt" som både påvirket norsk politikk og bidro til avspenning. Brundtlands arbeid med kommisjonen gav også Norge en helt spesiell rolle i miljøsammenheng. Norge ble sett på som et foregangsland og vi kan snakke om en "grønn bølge", i alle fall politisk. Brundtland-rapporten gav Norge miljø-politisk kapital.⁴⁵ I tillegg var det en oppfatning av at norsk nordområdepolitikk særlig bar preg av moderasjon og klokskap i motsetning til de andre statene, noe som også var et argument på norsk side.⁴⁶

I løpet av 1980-tallet hadde miljøspørsmålet blitt et aktuelt tema, godt hjulpet av Tsjernobyl-ulykken, Exxon Valdez-forliset, algeinvasjon i Nordsjøen og "hull" i ozonlaget. Samtidig begynte flere forskere å varsle om global oppvarming. "Our common future" påpekte behovet for "... kollektiv handling for å håndtere grenseoverskridende utfordringer",⁴⁷ som forskningen hadde avdekt. Siden den kalde krigen begynte å slippe taket og mange nå opplevde miljøkrisene som dramatiske, fikk "Our Common Future" stor gjennomslagskraft. Norske myndigheter var nærmest programforpliktet til å følge kommisjonens forslag. Dette påvirket de nasjonale strategiene, det internasjonale samfunnet og allerede iverksatte prosesser.

Stortingsmelding nr. 11, *Utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk*, fulgte opp arbeidet til verdenskommisjonen – selv om den først og fremst tok stilling til de endrede utenrikspolitiske omgivelsene. Stortingsmeldingen listet opp mål og virkemidler i norsk utenrikspolitikk, der iblant de tradisjonelle målene om å styrke Norges sikkerhet og interesser, samt styrke arbeidet med folkeretten og i FN.⁴⁸ Videre var et av hovedmålene å bidra til arbeidet for bærekraftig utvikling og å følge opp verdenskommisjonens arbeid på dette feltet. Stortingsmeldingen trakk fram at det beste for et lite land som Norge, var å påvirke de internasjonale rammebetingelsene gjennom å medvirke til internasjonalt samarbeid. Målene for Norge med de multilaterale samarbeidene var å sørge for at man fikk så forpliktende samarbeid som mulig. Dette kunne legge bånd på staters atferd, også Norges, så påvirkning av prosessene var både viktig og nødvendig. Det var også et mål om større norsk deltakelse i internasjonale sekretariater og å finne like partnere for å

⁴⁵ Knutsen, Sørbøe, Gjerdåker 1997:164

⁴⁶ Tamnes 1997:252

⁴⁷ Tamnes 1997:431

⁴⁸ St mld 11 1989-90:10

øke de utenrikspolitiske påvirkningsmulighetene.⁴⁹ Det var et uttalt mål å sikre mest mulig innflytelse og handlingsfrihet for Norge i den kommende perioden.

Meldingen trakk fram Norges posisjon som maritim nasjon, og påpekte at dette var en av de viktigste enkeltfaktorene for norsk politikikutøvelse. Polardimensjonen i norsk utenrikspolitikk var, også under den kalde krigen, av stor viktighet. Uavhengig av øst-vestkonflikten var det viktig å ha en tydelig politikk for nordområdene. I stortingsmeldingen ble seks viktige punkter for norsk nordområdepolitikk definert. De punktene var:

- Å bidra til *økt sikkerhet, stabilitet og fortsatt lavspenning* ved oppfølging av hovedlinjene i sikkerhets- og utenrikspolitikken gjennom samarbeid med våre allierte i NATO, gjennom samarbeidet med de nordiske og vest-europeiske land og gjennom videreutvikling av et godt naboforhold til Sovjetunionen;
- Å oppnå en klar og gjensidig akseptert *avgrensning* mellom norske og sovjetiske sokkel. Og soneområder i Barentshavet;
- Å sikre grunnlaget for at *sokkelområdene* i nærheten av Svalbard kan utnyttes i samsvar med norsk syn på de rettslige forhold;
- Å videreføre norsk politikk *på* Svalbard med sikte på å styrke næringsvirksomheten med grunnlag i Norges suverenitet og bestemmelsene i Svalbardtraktaten av 1920;
- Å gjennomføre en ordnet *ressursforvaltning* i nordområdene på rasjonelt, miljømessig, forsvarlig og teknisk sikkert grunnlag;
- Å bidra til et *internasjonalt samarbeid* i nordområdene om forskning, miljøvern etc. som kan øke kunnskapene om disse områdene og virke generelt stabiliserende på utviklingen.⁵⁰

Her er det naturlig å trekke fram det første og det siste punktet som spesielt relevant. På norsk side ønsket man å skape et bedre forhold til østblokken gjennom økt samarbeid. Allerede hadde man langt på vei overskredet øst-vestkonflikten. At det ble et uttalt politisk mål å bidra til forskningssamarbeid for å stabilisere regionen, kan også sees på som en strategi for et godt naboskap. Sonderingene om et internasjonalt vitenskapelig samarbeid i Arktis var allerede igangsatt, og nå var det tatt inn i den nasjonale utenriksstrategien. Forskningssamarbeidet kunne derfor betraktes som et utenrikspolitisk virkemiddel for å sikre norske interesser i nordområdene.

⁴⁹ St. mld. 11 1989-90:11

⁵⁰ St. mld 11 1989-90:106

Klimaendringene i nordområdene førte med seg nye behov for forskning. Det var et ønske å framskaffe gode datagrunnlag for å kunne ta rasjonelle avgjørelser, også med tanke på planlegging av økonomisk aktivitet i området. I 1989 var dette samarbeidet lite utbygd mellom de arktiske statene, men det ble et uttalt mål å verne om de sårbare miljøene i Arktis. For å sørge for dette, skulle man fra norsk side arbeide målrettet for et mer organisert og koordinert vitenskapelig arbeid i nordområdene.⁵¹ Dette var den pågående prosessen for å opprette den internasjonale vitenskapskomiteen(IASC) et godt eksempel på. I stortingsmeldingen ble det norsklede IASC viet stor plass, mens det finske initiativet, som blir belyst senere, var tilgodesett med én linje. Det finske initiativet var i startgropen på dette tidspunktet, men skulle siden vise seg å spille en langt viktigere rolle i arktissamarbeidet enn først antatt. Ut fra stortingsmelding nr. 11, kan vi også lese noen viktige prinsipper for samarbeidet i Arktis. Det ene var at samarbeid skulle være praktisk og pragmatisk og det andre var, som tidligere presentert, full åpenhet for alle land som drev med arktisforskning.

Utenriksdepartementet mente altså at norsk utenrikspolitikk skulle være både løsningsorientert og samarbeidssøkende. De ønsket å bidra til avspenning og stabilisering av nærområdene. Øst-Vestsamarbeidet var inne i en labil fase og ingen visste hva som kom til å skje, eller hvilke initiativer som kom til å bli gjeldene. Norske myndigheter ønsket aktivt å ta del i flere prosesser rettet mot Øst-Europa. Stortingsmelding nr. 11 la i tråd med dette, opp til en stabil overgang fra kald krig til en ny verdensorden. Forholdet til Sovjetunionen ble åpenbart trukket fram som et av de viktigste elementene i norsk utenrikspolitikk. At Utenriksdepartementet i 1989 beskrev øst-vest-forholdet som påvirkende faktor til internasjonal politikk i "*overskuelig framtid*"⁵² var en selvfølge, men det skulle komme store omveltninger som utfordret dette innen kort tid.

Også miljøverndepartementets stortingsmelding 46. fra 1988 la et politisk grunnlag for det internasjonale miljøvernsamarbeidet. Stortingsmelding 46 var en norsk konkretisering av FN-rapporten "Our Common Future". Her ble de polare områdene tilgodesett med et underkapittel, der de spesielle utfordringene i Arktis og Antarktis ble drøftet. Her ble det blant annet fastslått at datainnhenting og overvåking av områdene var helt nødvendig for å sikre en forsvarlig forvaltning.⁵³ Det var også ønskelig med norsk innsats på dette området. Meldingen påpekte videre at Norge fortsatt skulle legge til rette for videre beskyttelse av

⁵¹ Std. mld 111989-90:106

⁵² Std mld 11 1989-90:174

⁵³ Stortingsmelding 46. 1988-98:51

verneområdene generelt, og de polare områdene spesielt. Interessant nok er det ikke nevnt noe om levevilkår eller økonomi i Arktis. Heller ikke noe om samarbeid på disse områdene. Når det gjelder internasjonalt samarbeid om bærekraftig utvikling, var miljøsakene den eneste som ble knyttet til Arktis. For andre områder, blant annet Afrika og Latin-Amerika, var det lite miljø og mest økonomisk utvikling. Hvis man leser stortingsmeldingen ord for ord, kunne man få inntrykk av at det ikke bodde noen i Arktis. Arktis var snevert definert, men det ønsket finnene å gjøre noe med.

Det finske initiativ

I 1989, samme år som stortingsmelding nr. 11 kom ut, iverksatte finnene en prosess senere kjent som Rovaniemi-prosessen eller "det finske initiativet". Gorbatsjovs Murmansk-tale åpnet opp for samarbeid i Arktis og hadde spilt ballen til de vestlige statene. Ingen benyttet den anledningen i like stor grad som Finland, som var de første som oversatte Gorbatsjovs ord til handling. Finland så store muligheter og tok sjansen mens døra var på gløtt. Dette var naturlig. Siden Murmansk-talen også kritiserte militær oppbygging i USA, Canada og andre Nato-land, havnet finnene under radaren og kunne omfavne utspillene fra øst mer helhjertet.⁵⁴ Finnene ønsket å løse forurensingsutfordringene på Kola-halvøya som også påvirket Nord-Finland, samtidig som de ønsket å bedre forholdet til Sovjetunionen. Ved siden av dette ønsket den samiske delen av befolkningen større råderett over sine landområder. Flere forhold lå bak det finske påtrykket for å skape et multilateralt regime i Arktis. Det skulle likevel ikke være så lett for den finske regjeringen å få gehør utenfor landets grenser.

Finland grep muligheten og la ut på turné gjennom de arktiske statene med budskapet sitt. Finnene søkte å løse de miljøutfordringer de mente var mest prekære, men godt gjennomarbeidet var det foreløpig ikke. Fra det finske Utenriksdepartementet besøkte ambassadør Rajakoski Norge høsten 1988. Forslaget, som på den tiden var upresist og uavgrenset, vakte ikke stor begeistring og de norske møtedeltakerne gjorde finnene oppmerksom på at de politiske forholdene i Arktis var utfordrende. På møtet hadde Rajakoski presentert en organisasjon med stort saksfelt, der blant annet ressursutnyttelse også skulle reguleres. De norske deltakerne påpekte at dette ville skape vanskeligheter, da blant annet reguleringer på oljeutvinning og fiskeri kunne berøre de nasjonale interessene direkte. Deltakerne fra UD poengterte at det også fantes andre initiativ som ikke måtte glemmes, og at finnene måtte få oversikt over disse. Finnene avkreftet at deres forslag var på kollisjonskurs med IASC, noe det norske Utenriksdepartementet var redde for da IASCs utbredelse og

⁵⁴ English 2013:108

arbeid ennå ikke var avklart.⁵⁵ De første norske reaksjonene kan sies å ha vært tilbakeholdne og det var lite entusiasme og mest problematisering over finnenes forslag. Tilbakemeldingene fra andre land var også temmelig laber. Til tross for den avmålte stemningen, var finnenes initiativ et stort steg i retning bredt vitenskapelig samarbeid.⁵⁶ Riktig nok hadde IASC bidratt med å åpne døren, men Finland satte den nærmest på vidt gap.

Finlands forslag ble, unntatt fra kanadisk side, møtt med skepsis. De fleste kyststatene ønsket verken et for stramt eller for omfattende miljøregime i Arktis og det var fra norsk og amerikansk hold finnene møtte mest motstand. Dette var likevel ikke nok til å legge prosjektet på is. Etter den politiske miniturnéen sendte finnene ut forslaget skriftlig, et ark som ikke fylte en A4-side. Men hvem var mottakerne? Finland hadde, ifølge UD, tatt seg friheten til å definere Finland, Sverige, Island i tillegg til de fem arktiske kyststatene, som "The Arctic Eight" med polarsirkelen som sørlig avgrensing. Finnene mente også at deres høringsrunder hos de andre arktiske statene hadde vært "... svært oppmuntrende", og at de derfor ønsket å arrangere en konferanse om miljøet i Arktis i Rovaniemi høsten 1989.⁵⁷ På norsk side måtte det nå kartlegges hva som skulle bli den norske holdningen til finnenes initiativ. I utgangspunktet var man positiv til miljøtiltak i nord, men dette initiativet måtte avgrenses for ikke å utfordre økonomiske og strategiske interesser eller andre eksisterende avtaler.

For hva var det egentlig finnene så for seg? I en pressekonferanse trakk både den finske utenriksministeren og miljøvernministeren fram punkter de mente var de største truslene mot miljøet i Arktis. Det gjaldt blant annet utvinning av mineraler i verneverdige områder, olje og gassledninger gjennom dyrs trekkruter, urbefolkningens jakt på hval og sel, massevandring av sel fra Barentshavet til Norskekysten og det dramatiske fallet av sjøfuglkolonier i Norge. Norsk UD var ikke nådig: Ikke bare hadde Finland dratt seg selv inn i Arktis, men utfordringene de skisserte gjaldt først og fremst de arktiske kyststatene selv, ikke dem. Ingen av problemene som ble nevnt var de opprinnelige finske utfordringene. På norsk side fryktet en at Finland prøvde å bake alt miljøvern-arbeid nord for polarsirkelen inn i deres initiativ, uten å ha tatt høyde for allerede eksisterende tiltak. Hvis den finske konferansen heller kunne styrke det eksisterende samarbeidet, mente man på norsk side at det kunne ha en egenverdi utover den politiske verdien det ville ha for finnene å lede et slikt initiativ.⁵⁸ I tillegg overtok

⁵⁵ Internt notat UD 13.12.88 UD: Doss. 36.2.7 bind 2

⁵⁶ Stone 2015:26

⁵⁷ Brev fra Finsk UD 12.01.89 UD: Doss. 36.2.7 Bind 2

⁵⁸ Internt innspill UD 23.01.89 UD: Doss. 36.2.7 Bind 2

finnene ideen om "the Regional Board" fra IASC. Ønsket var mellomstatlig samarbeid på myndighetsnivå.

Fra kanadisk hold ble det fundert på om dette var et stråmannprosjekt på oppdrag fra Sovjetunionen, noe den norske ambassadøren i Ottawa verken kunne bekrefte eller avkrefte. Personlig trodde ambassadør Nyheim at det finske initiativet var iverksatt fordi finnene ikke hadde vunnet fram med sitt ønske som sekretariatsted for IASC. Både Norge og Canada satte med samme følelsene om det finske initiativet: Det framsto som et hastverksarbeid som krevde mer gjennomdrøftelse. De ble enige om å utvise en positiv, men avventende holdning til initiativet.⁵⁹

Finnene søkte å definere et nytt Arktis med fokus på miljø, når forholdet mellom øst og vest bedret seg. Flere mente initiativet hadde utviklet seg for raskt, og det er nevneverdig at Finland verken hadde drøftet saken med Norge eller noen av de andre nordiske naboene før de gav seg i gang med å diskutere opprettelsen. Noen mente at finnenes initiativ hovedsakelig var vikarierende motiv for å gjenopplive Finlands synkende utenrikspolitiske status, mens andre mente dette var en måte for dem å tilnærme seg vesten på.⁶⁰

"De norske reservasjoner"

Hvilke utfordringer hadde Norge med det finske initiativet? For det første ønsket nordmennene at det finske initiativet ikke skulle forkludre de eksisterende internasjonale avtalene. Det var flere avtaler om miljø som hadde både mandat og tydelige rammer. For det andre var det heller ikke ønskelig at finnene la seg opp i norsk-sovjetisk fiskeriforvaltning, et område man på norsk side var fornøyd med uten andres innblanding. Og til slutt var det heller ikke ønskelig at norsk sokkel-politikk skulle påvirkes av multilaterale avtaler, herunder oljeutvinning og skipsfart. Det enkleste på norsk side var om disse spørsmålene ikke ble drøftet i det hele tatt under prosessen, noe det ble gitt uttrykk for til finnene.⁶¹ Finnene hadde også strukket den norske oppfatningen av hva som skulle regnes som Arktis. At Finland på ønsket å komme under den arktiske paraplyen gjennom å definere "Arktis" som nord for polarsirkelen, var ikke i overenstemmelse med norsk syn. Den arktiske tregrensen ble ansett som den beste avgrensingen av miljøverndepartementet.⁶² Initiativet skulle ikke få legge begrensinger på norske interesser i egne områder, eller legge føringer på den økonomiske aktiviteten i området. Dette var områder miljøarbeid måtte avpasses for norske

⁵⁹ Møte med den canadiske utenriksministeren i Ottawa 30.01.89 UD: Doss. 36.2.7 Bind 2

⁶⁰ Keskitalo 2004:58

⁶¹ Internt notat UD 11.04.89 UD: Doss. 36.2.7 Bind 2

⁶² Brev fra miljøverndepartementet til UD 17.08.89 UD: Doss 36.2.7 Bind 3

utenrikspolitiske interesser. Norge ønsket at konteksten for det sirkumpolare samarbeidet i Arktis skulle være miljø, og ikke om andre politikkområder.

Finnene på sin side kritiserte norske myndigheter for å være nølende til initiativet. De mente dette måtte skyldes at Norge enten ønsket at en av kyststatene skulle kommet med initiativet, eller at norske myndigheter selv skulle hatt styringen i den nye prosessen.⁶³ Dette var ikke en dum antakelse. Utfordringene finnene hadde skissert opp gjaldt først og fremst kyststatene selv, og forøvrig hadde jo Finland muligens skapt initiativet selv på bakgrunn av lokaliseringdebatten og mangel på medbestemmelse i IASC. I tillegg overtok finnene tanken om "The regional Board" fra IASC, og vevde det inn i sitt initiativ. Men diskusjonen om Norges innsnevring av det finske forslaget hadde ført til finske reaksjoner. Den finske utenriksministeren ønsket å snakke med sin norske kollega om det han kalte "de norske reservasjoner". Fra norsk side var oppfattelsen at dette snarere var spørsmål som måtte avklares for å unngå utfordringer på et senere stadium.⁶⁴ Norske myndigheter hadde gjort det klart tidligere at mineralutvinning, ressurspolitikk og skipsfart var sensitive områder for norske myndigheter og måtte holdes utenfor.⁶⁵ Samtidig mente UD at det finske initiativet heller burde bidra til å styrke de allerede eksisterende miljøtiltakene, framfor å gjøre samarbeidet uoversiktlig og u håndterlig.

De samme meningene kunne man for øvrig spore hos USA. Ingen summerte opp både Norges og USAs syn på det finske initiativet bedre enn Raymond Arnaudo i det amerikanske Utenriksdepartementet. Han mente det finske initiativet ikke måtte være "... a group of friends coming together to talk and have an interesting time".⁶⁶ Fra amerikansk hold undret en seg over Finlands "naive" innstilling, at de ikke innså at et slikt initiativ igangsatte en stor byråkratisk og diplomatisk prosess. I juli hadde man ikke mottatt noe mer enn den korte A4-siden med tekst fra finnene, til tross for at møtetidspunktet var satt tidlig på høsten. Når bakgrunns materialet først kom, kastet det heller ikke nytt lys over hva finnene egentlig tenkte om sitt initiativ. Fra norsk side var saken fortsatt klar: Initiativet måtte innsnevres for Norges del, men også for i hele tatt å kunne oppnå resultater. Amerikanerne på sin side, ønsket ikke et

⁶³ English 2013:118

⁶⁴ Telefax fra ambassaden i Helsinki 15.06.89 UD: Doss. 36.2.7 Bind 2

⁶⁵ Internt notat til utenriksministeren 19.06.89 UD: Doss. 36.2.7 Bind 2

⁶⁶ Telefonmøte mellom R. Arnaudo i det amerikanske UD og polarrådgiverens kontor 06.07.89 UD: Doss 36.2.7 Bind 3

bindende samarbeid i AEPS og mente miljøsakene burde være viktigst. USA var også kritiske til urbefolkningens rolle i arbeidet.⁶⁷

På norsk side vakte det finske initiativet som nevnt, mer irritasjon enn glede. I et interdepartementalt møte i august 1989, kunne de berørte departementene komme med sine innspill og bekymringer til "Rovaniemi-prosessen", som det finske initiativet nå ble kalt. Der ble de allerede eksisterende meningene begrunnet ennå en gang. Fiskeridepartementet ønsket å holde fiskeriressurser på utsiden av prosessen, mens olje og energidepartementet ønsket å holde olje og gass utenfor. Det var også ønskelig å holde skipsfart og eventuell annen maritim aktivitet adskilt Rovaniemi-prosessen. Det ble også påpekt at IASC og Rovaniemi-prosessen ikke måtte koples sammen, fordi ingen ennå ikke visste hvordan arbeidet i de to initiativene kom til å utarte seg. Når Finlands definisjon av Arktis ble tatt opp, ble det påpekt fra miljøverndepartementet at de ikke var fornøyde med polarsirkelen som sørlig avgrensing. Hvis man tok utgangspunkt i tregrensen eller "juli-isoterme", var området av en mer homogen karakter og utfordringene like. Fra politisk hold i Utenriksdepartementet var ikke motstanden like stor. Hvis arktis-begrepet ble strukket lengre sør, ville det omfatte et større geografisk område og derfor flere mulige konflikt- og diskusjonstema. Det kunne hende Svalbard ville bli et hett fokusområde ved en snever definisjon av Arktis. Om man derimot strakk området sørover, ville man kanskje få et større sakskart slik at fokuset på Svalbard ble mindre.⁶⁸ Det var ønskelig å endre innholdet i Arktis fra å kun være et geografisk og politisk felt til også å omhandle miljø, siden dette kunne ha bedre utenrikspolitiske følger.

Norske økonomiske, strategiske og territorielle interesser veide tyngre enn miljøvern. Etter denne diskusjonen, ble ikke utvidelsen av Arktis nevnt flere ganger. Det virker som man på norsk side slo seg til ro med den vide definisjonen. En kan spørre seg: Var norsk politikk virkelig så praktisk og pragmatisk? Forklaringen var heller at man fra norsk side "talte med to tunger". I startfasen på IASC-samarbeidet, rundt 1986, ble Finland, Sverige og Island invitert til å være med. Det var altså Odd Rogne og de andre initiativtakerne i IASC, som først hadde definert hvilke land som var naturlig å invitere inn i et felles-arktisk samarbeid. Dette skjedde i etterkant av møtet i SCAR i 1986, og det kan se ut som finnene bare hadde forholdt seg til det de trodde var den norske linjen. IASC vektlegger selv at de var de som først definerte de arktiske åtte og at AEPS videreførte denne definisjonen.⁶⁹

⁶⁷Lundestad 2013:80

⁶⁸Møte i Utenriksdepartementet 18.08.89 UD: Doss. 36.2.7 Bind 3

⁶⁹"IASC 2015:10

På norsk side kan vi altså oppsummere utfordringene i tre deler. Det ene var ressurs og mineralpolitikk, det andre var skipsfart og annen maritim aktivitet, og det siste var norsk sokkel- og Svalbardpolitikk. Men hvorfor kunne ikke Rovaniemi-prosessen og IASC slås sammen? Det virker som man på norsk side var redd for at finnene skulle snappe opp alt av miljøinitiativ og la de andre landene stå tilbake tomhendt. Frykten var også en utvikling som kunne legge begrensninger på den økonomiske og juridiske handlefriheten. I Utenriksdepartementet var det også en oppfatning av at det på finsk side var et mål å "... etablere et miljøorientert forskningssenter/miljøsekretariat for Arktis i Rovaniemi".⁷⁰ En kunne ikke la finnene stikke av med hele festen, uten at Norge fikk en del av kaka. Det samme gjaldt jo for øvrig de andre arktiske statene: Man hadde jo gang på gang påpekt at det allerede fantes flere miljøverninitiativ i Arktis og at disse ikke måtte settes til side.

Synet på Rovaniemi-prosessen ble også farget av Finlands geopolitiske plassering. Finnene anså seg selv som en nøytral stat mellom øst og vest. Derfor mente finnene, ifølge Kjell Colding i UD, at begge sider burde være takknemlig når de forsøkte å forene de to sidene. Det var en irritasjon over finnenes "arroganse" og at de nærmest følte seg såret når man på norsk side kom med forespørsler om avgrensning. At de norske spørsmålene, eller "reservasjonene", måtte drøftes på ministernivå, var på norsk side uforståelig. Men finnene tok initiativet sitt alvorlig. På norsk side visste man at de ville legge mye i det første Rovaniemi-møtet og vise til politisk framgang og handlekraft. Det ville derfor være vanskelig fra norsk hold å komme med reservasjoner eller forbehold "... til tross for at det finske initiativ ikke henger på greip." Allikevel mente Colding at det var lettere å stramme inn nå enn senere, med tanke på konsekvensene det kunne få hvis man lot "... finnene få herje fritt i denne saken".⁷¹ Hans forslag var å vise sitt standpunkt ved å sende en liten delegasjon uten fagdepartementene og kun med medlemmer fra Utenriksdepartementet.

Tilsynelatende virker det som Utenriksdepartementet ikke merket at den finske definisjonen av Arktis var ulik den norske på flere måter. Nordmennene så overordnet politisk på området, mens finnene, i lys av oppmykingen mellom øst og vest, ønsket å omdefinere oppfatningen av området.

Det første Rovaniemimøtet og det rolige etterspillet

20-26. september 1989 ble det første Rovaniemimøtet avholdt, med alle de åtte arktiske statene til stede. Til tross for alle forbeholdene, sa norske myndigheter seg fornøyd med

⁷⁰ Møte i Utenriksdepartementet 18.08.89 UD: Doss. 36.2.7 Bind 3

⁷¹ Intern oppsummering av Rovaniemi-prosessen 07.09.89 UD: Doss. 36.2.7 Bind 3

gjennomføringen. Den norske delegasjonen var fornøyd med at Rovaniemi-prosessen hadde tatt en praktisk og konkret tilnærming til miljøspørsmål, og ikke utartet seg slik som fryktet. Saksområdene Norge ønsket skulle bli holdt utenfor, ble ikke en del av finnenes initiativ. Under møtet ble det belyst flere problemområder som hvert land fikk i oppgave å utrede konsekvenser på. Norge skulle se på utfordringer knyttet til oljeforurensning, og sammen med Sovjetunionen lage en rapport om miljøovervåking. Norge var for øvrig det eneste landet som tok opp spørsmålet om en utvidet deltakerkrets i prosessen. Norske myndigheter hadde samtidige erfaringer med dette i IASC og ønsket at alle som hadde interesser i Arktis skulle få adgang til å følge prosessen. I etterkant kom Tyskland, Storbritannia og Frankrike på banen og lurte på hvorfor de ikke var invitert til møtet i Rovaniemi. Det ble også reist spørsmål fra "Inuit Circumpolar Conference"(ICC) om hvorfor urfolk heller ikke var representert.⁷² Av de arktiske statene var det særlig Canada og Sovjetunionen som ikke ønsket en stor deltakerkrets, mens Norge og USA var sterkest for.⁷³ Den norske linjen hadde alltid vært åpenhet og det var ønskelig med et godt forhold de andre landene som drev med forskning, samtidig som det sannsynligvis ville være fordelaktig for et lite land å inkludere større lande i et samarbeid. Canada og Sovjetunionen på sin side rådde over enorme områder i Arktis, og var av den grunn muligens mer redde enn norske myndigheter for andre lands påvirkning. Men deltakerproblemer til tross: Utfallet av det første møtet ble ikke så ille som fryktet og man var enige om et nytt møte i Yellowknife, Canada på våren, og i Rovaniemi høsten 1990.

Den norske skepsisen mot det finske initiativet stilnet etter det første møtet i Rovaniemi, da samarbeidet ikke kom til å omhandle sensitive områder. Det hadde senket frykten for det finnene tidligere hadde kalt "reservasjoner". På norsk side bekreftet man i ettertid skepsisen til initiativet, men understreket at en nå var mer beroliget.⁷⁴ Norges ønsker om avgrensning ble tatt til følge, og det var miljøproblemene som skulle drøftes. Det var også lite ønskelig med uttrykk som kunne oppfattes som "Antarctic Treaty-talk". Et regime likt det på Antarktis, ville legge sterkere føringer på kyststatene, samtidig som tredjeland kunne få mer påvirkning enn ønskelig. Det samme mente den kanadiske ambassadøren. Siden det generelle norske og kanadiske synet var overlappende og enigheten stor, var begge sider tilfreds med hverandre. Fra norsk side gav man uttrykk for å holde kontakt med Canada i denne saken, noe som også var ønskelig fra Canadas side. Det norske premisset for bred deltakelse i Rovaniemiprosessen, var altså innsnevret mandatet til initiativet.

⁷² English 2013:126

⁷³ Bakgrunnsnotat fra UD for statsministerens besøk til Stockholm 02.11.89 UD:36.2.7 bind 4

⁷⁴ Møte med den kanadiske ambassadøren 24.10.89 UD: Doss. 36.2.7 bind 3

Politisk sett gikk en nå inn i en rolig periode. Den norske skepsisen til initiativet var snudd til anerkjennelse. På et nordisk konsultasjonsmøte om polarspørsmål i Helsingfors 29. november 1989, berømmet de norske deltakerne det finske initiativet og gledet seg over at samarbeidet hadde fått en så praktisk og pragmatisk tilnærming.⁷⁵ Det er vanskelig å si om frykten skyldtes en feilvurdering i UD, eller om resultatet på Rovaniemi-møtet kom etter norske innsigelser, da kildene ikke sier noe om det. Arbeidet i prosessen endte uansett mer fordelaktig for Norge. Den eneste store utfordringen som gjensto, var deltakerspørsmålet for ikke-arktiske land. Utfordringen Norge før hadde opplevd i IASC, var nå overført til det finske initiativet. De nordiske landene var imidlertid enige på dette punktet under konsultasjonsmøtet i Helsinki. Alle var for en åpen deltakerkrets, men *hvor* åpen var det ingen som visste. Det eneste de nordiske landene trengte nå, var en avklaring fra USA og Canada om hva de måtte mene om saken. Og det var spesielt Canadas syn som var viktig.

Møtet i Yellowknife og videreføring av norske prinsipper

Som vert for det neste møtet i Rovaniemiprosessen fikk kanadierne deltakerproblemet i fanget. Hvordan skulle de Arktiske statene forholde seg til de andre statene som ønsket å delta? Og hva med urbefolkningen? Etter det første møtet i Rovaniemi hadde Finland klart å irritere på seg andre vestlige land, samt urfolksorganisasjoner i dette deltakerspørsmålet. Finnene hadde forsøkt å gå rundt disse problemstillingene, og de hadde nå endt opp som Canadas problem.⁷⁶ I februar 1990 tok Canadas ambassade kontakt med polarseksjonen i norsk UD med hensyn til dette. Ambassaden ønsket innspill til medlemsdebatten i forkant av møtet i Yellowknife. Fra kanadisk side tok man sikte på å invitere andre stater som observatører, så lenge antallet ikke oversteg de arktiske statene. Canada ønsket også å invitere relevante organisasjoner som observatører, blant annet "Inuit Circumpolar Conference"(ICC), som var kritisk til utestengelsen fra det første møtet. Organisasjonen "Inuit Circumpolar Conference" var et kanadisk initiativ og det var sterke interesser fra politisk hold i Canada å invitere dem inn i varmen for å beholde det gode forholdet til urbefolkningen. På norsk side hadde man alltid vært åpen for en bred deltakelse i arktiske initiativ og påpekte at dette var noe man støttet fullt ut. Det var forøvrig vedtatt på konferansen i Rovaniemi at urfolk skulle få observatørstatus til arbeidet i Rovaniemiprosessen.⁷⁷

⁷⁵Referat Nordisk konsultasjonsmøte om polarspørsmål, Helsinki 29.11.89 UD: Doss. 36.2.7 bind 4

⁷⁶ English 2013:127

⁷⁷ Internt notat etter møte med ambassaderåd Smith fra den kanadiske ambassade 02.02.90 UD: Doss. 36.2.7 bind 4

På samme måte som finnene hadde reist til de ulike arktiske hovedstedene før møtet i Rovaniemi, gav kanadierne seg ut på det samme i forkant av møtet i Yellowknife. Deltakerspørsmålet ble igjen diskutert, og på norsk side holdt en fast ved at en bred deltakelse ville være det beste. Nå var det jo også slik at ved å ta Sverige, Finland og Island inn i samarbeidet, hadde man, ifølge norske myndigheter, allerede strukket definisjonen lengre enn til kyststatene. Canada var klar over at deltakerspørsmålet kunne føre til negative reaksjoner fra stater som ønsket å delta, men sa at det som ble gjort i Yellowknife ikke nødvendigvis ble gjeldende i framtiden. På kanadisk side var det egentlig bare en ting som var viktig: De måtte finne en balanse som ifølge dem selv "could take us through Yellowknife at least."⁷⁸ Kanadierne skjøv deltakerspørsmålet foran seg de også. Nordmennene ba om at medlemsdiskusjonen ikke måtte få for stor plass under møtet og dreie fokuset bort fra miljøspørsmålene. Med denne saken ute av verden, kunne arbeidet omhandle de andre, og virkelige, problemene. Kanadierne opplyste om at det hadde dukket opp flere land som ønsket å delta, noe som potensielt kunne gjøre Yellowknife-møtet til en folksom affære. Norge ville gjerne ha med alle som kunne bidra og kanadierne fortsatte å påpeke at de håpet på en enighet, i det minste bare for dette ene møtet.

På det første Rovaniemimøtet hadde finnene foreslått å arrangere et ministermøte om miljøet i Arktis allerede høsten 1990. Norge var uenig i dette, da det ikke ville være nødvendig å arrangere et ministermøte før man hadde oppnådd noen resultater. Norsk UD ønsket en meningsfull prosess og klare forskningsresultater før man skisserte opp veien videre. At Canada ikke ønsket å løse deltakerspørsmålet skuffet de norske myndighetene, som hadde ønsket en løsning så tidlig som mulig – helst før møtet i Yellowknife. Det var viktig å ha avklart dette spørsmålet, siden det senere kunne skape lignende konflikter Norge hadde opplevd med IASC. Hvis en ikke visste hvilke deltakere som skulle bli med, var det også vanskelig å forutsi hvilken retning samarbeidet kom til å ta. Det var derfor viktig fra norsk side å sende en bredt sammensatt delegasjon. Denne måtte være i stand til å håndtere flere spørsmål enn de miljøfaglige, siden kanadierne implisitt hadde antydnet at samarbeidet også kunne omhandle andre temaer.⁷⁹ Utenriksdepartementet understreket viktigheten av å sikre de norske interessene og fortrinnsvis konsentrere seg om miljøovervåking. På den måten kunne Norge unngå at andre land, spesielt Sovjetunionen, tok kontroll over overvåkingen på en måte som ikke var fordelaktig for Norge. Det ble derfor et mål for den norske delegasjonen å legge

⁷⁸ Referat fra besøk av kanadisk delegasjon 02.04.90 UD: Doss. 36.2.7 bind 6

⁷⁹ Notat til utenriksråden 06.04.90 UD: Doss. 36.2.7 bind 6

et tidlig grunnlag for norsk lederrolle i arbeidet med et miljø-overvåkingsprogram, for å siden kunne sikre seg en sekretariats- og lederfunksjon.⁸⁰

18 - 23. april ble møtet i Yellowknife avholdt. I forkant ble det sendt et notat rundt i UD om hva den norske delegasjonen skulle arbeide for under møtet. Den norske delegasjonen skulle se til at det ikke ble reist spørsmål om jurisdiksjon eller forvaltning, samt at sikkerhetspolitiske og folkerettslige saker ble holdt utenfor.⁸¹ Den norske linjen var nå å opprettholde Rovaniemiprosessen i den formen som var forespeilet under det første møtet i 1989. De skulle også, som kommentert i forrige avsnitt, sikre norsk ledelse i miljø-overvåkingsprogrammet. Når det gjaldt det mye omdiskuterte deltakerspørsmålet, var ingen ting endret. Norsk ståsted var fortsatt full åpenhet siden miljøutfordringene også måtte løses lengre sør enn polarsirkelen.

De overnevnte poengene fra norsk side ble understreket i den norske talen til forsamlingen ved starten av møtet. Det var veldig få av disse talene som vakte oppsikt. Også den kanadiske talen, der de fremmet muligheten for å opprette et arktisk råd. USA, Norge og Danmarks delegasjoner nøyte seg med å understreke at dette måtte tas opp ved en senere anledning og mottakelsen var i beste fall lunken.⁸² Dette måtte drøftes videre i Oslo for å kunne utarbeide et nytt norsk standpunkt. Når møtet diskuterte det videre arbeidet med overvåkingsprogrammet, gikk de inn for at Norge skulle ha koordineringsrollen i det videre arbeidet. Resultatet av møtet var i tråd med den norske planen skissert opp på forhånd.

Tyskland, Storbritannia, Polen og inuitt-organisasjonen ICC var invitert som observatører og Lederen for ICC, Mary Simon, skjønnte at de ikke var invitert for å snakke med mindre de ble snakket til. Hun brøt etterhvert inn i møtet fordi, som hun senere kommenterte: "... De trengte å høre på meg!"⁸³ Hun påpekte at urfolkets stemme var borte ved forhandlingsbordet, selv om det var de som satte livet på spill i forurensede områder. ICC fikk en plass på bordet til diplomatene under mesteparten av forhandlingene og resten av møtet gikk av stabelen uten større problemer. Canada styrte store deler av prosessen og la grunnlaget for det meste av dokumenter som ble utarbeidet underveis. De tok også på seg oppgaven med å utarbeide et strategidokument som skulle utgjøre stammen i Rovaniemiprosessen. Dette dokumentet skulle siden bli kjent som "Arctic Environmental Protection Strategy" (AEPS), etter amerikanerne

⁸⁰ Internt notat til utenriksråden fra polarseksjonen 06.04.90 UD: Doss. 36.2.7 bind 6

⁸¹ Forslag til instruks til Yellowknifemøtet 06.04.90 UD: Doss. 36.2.7 bind 6

⁸² Referat fra møtet i Yellowknife med Canadas synspunkter 22.04.90 UD: doss. 36.2.7 bind 7

⁸³ English 2013:129

hadde endret det opprinnelige kanadiske navnet "The Arctic Sustainable Development Programme".⁸⁴ Delegatene på Yellowknifemøtet tok nå sikte på et ministermøte i Rovaniemi første halvdel av 1991, der miljøvernministrene i de arktiske statene skulle signere og godkjenne strategidokumentet.

I løpet av Yellowknife-møtet kom det også i stand flere uformelle samtaler. Det var i tiden rundt Yellowknife-møtet blitt sikkert at sekretariatet til IASC skulle havne i Norge. I den forbindelse hadde finnene sondert terrenget for en samlokalisering med et eventuelt sekretariat for Rovaniemiprosessen.⁸⁵ Det ville være i norsk interesse å ha sekretariatsfunksjon for begge initiativ, selv om det ikke var bestemt at det skulle opprettes noe sekretariat for AEPS. Den norske delegasjonen mente tidlig at de burde arbeide aktivt for å sikre norske interesser i tilfelle det ble snakk om å opprette dette. Finnene hadde lenge ønsket sekretariatet i IASC, men nå ønsket de ikke bare støtte det norske kandidatet, de ville åpne opp for et eventuelt Rovaniemi-sekretariat lokalisert i Norge. I Utenriksdepartementet undret de seg over dette utspillet, men tenkte at finnene nok hadde innsett at de manglet kompetanse for å ivareta et slikt sekretariat. Sverige ønsket også å ta en større rolle i Rovaniemi-prosessen og i den sammenheng mente UD at finnene nok også trodde det var best med et norskledet sekretariat.⁸⁶ Det ser ut til at finnene skjøyv fra seg lederrollen i Rovaniemiprosessen. Møtet i Yellowknife var satt sammen av Canada med et kanadisk fokus. Det var også lagt stor vekt på urfolk, i tillegg til kanadiske begreper og formuleringer som også havnet i dokumentene. I etterkant har det blitt stilt spørsmål om Canada hadde kapret det finske initiativet, noe som ville være nærliggende å tro. Mens man på norsk side hadde fokusert på hva Rovaniemiprosessen *ikke* skulle inneholde, hadde kanadierne fokusert mer på innholdet. Finnene på sin side hadde nok innsett at grunnlaget for å styre en slik prosess stort sett var fraværende hos dem selv.⁸⁷ Norge og Canada klarte på hver sin måte å ta inn eller fjerne punkter som de selv mente kunne være utfordrende eller viktig å ha med. Rovaniemiprosessen gikk i norsk favør.

Etter møtet i Yellowknife ønsket Raymond Arnaudo i det amerikanske Utenriksdepartementet å snakke med Dagfinn Stenseth fra den norske delegasjonen. Arnaudo fortalte at de hadde blitt mer positiv til det finske initiativet og synes det var en god idé at de arktiske statene møttes fra tid til annen. Dette, påpekte han, gjaldt selvsagt bare hvis prosessen ble holdt under

⁸⁴ Lundestad 2013:81

⁸⁵ Oppfølgingsmøte i UD etter møtet i Yellowknife 13.06.90 UD: Doss. 36.2.7 bind 7

⁸⁶ Oppfølgingsmøte i UD etter møtet i Yellowknife 13.06.90 UD: Doss. 36.2.7 bind 7

⁸⁷ English 2013:131

kontroll.⁸⁸ Fra amerikansk side var de ikke utelukkende negativ til det Rovaniemiprosessen, så lenge det ble et forum for utveksling av informasjon. De var fortsatt ikke interessert i et institusjonelt system. Stenseth var enig med Arnaudo. På norsk side hadde en også blitt mer positiv til det finske initiativet, og påpekte at man nå fortsatt klarte å ha et praktisk og pragmatisk syn på saken. Hvis det ble en snøball-effekt av samarbeidet, innså en fra norsk hold at det ville være vanskelig å sette på bremsene om arbeidet fikk negative konsekvenser. Hvis norske myndigheter så at noe gikk i uønsket retning, mente Arnaudo at det bare var å si ifra. Det var tross alt lettere for USA å si nei enn for Norge.

Utover høsten 1990 fortsatte de på norsk side å utvikle et overvåkingssystem for Arktis. Til tross for god utvikling på miljøområdet, skulle høsten og våren fram mot ministermøtet i Rovaniemi bli utfordrende, da det internasjonale landskapet endret seg raskt. Tyskland ble gjenforent på høsten og mange av sovjetrepublikkene løsrev seg fra Sovjetunionen. Gulfkrigen brøt ut og følgelig flyttet internasjonale interesser til andre steder enn Arktis. Konteksten ble endret, men hvilke konsekvenser ville det få? For Norge hadde disse endringene små konsekvenser, siden det norske arbeidet med Rovaniemiprosessen foregikk på samme nivå som tidligere. I kildematerialet fases Sovjetunionen ut og Russland inn, og arbeidet stopper opp i Moskva. Det var de nordiske landene som presset arbeidet fremover. Sverige fortsatte forberedelsene til møtet i Kiruna, som skulle avholdes vinteren 1991. Målet var å få ferdigstilt strategidokumentene til ministermøtet i Rovaniemi senere det året. Videre skulle møtet i Kiruna diskutere hvordan arbeidet videre med prosessen skulle gjøres. Norsk Det ble også planlagt at Norge skulle foreslå opprettelsen av et overvåkingssystem for Arktis under møtet, på bakgrunn av dokumentene man tidligere hadde utarbeidet.⁸⁹

I forkant av Kirunamøtet ble det avholdt et uformelt møte mellom Finland og Norge. Tiden med norske reservasjoner var over og samtalen omhandlet finnenes tanker rundt miljøsam arbeidet. Finnene hadde sett for seg at det jevnlig ble arrangert såkalte "Meetings on Arctic Environment" på ministernivå for å drøfte felles utfordringer i Arktis. De foreslo at IASC løst kunne knyttes til møtenes råd og anbefalinger, antakeligvis fordi disse møtene var videreføringen av det nedstemte "Regional Board". Når det gjaldt deltakerspørsmålet, stilte Finland seg åpen til dette, så lenge de arktiske statene ikke mistet kontrollen. Finnene så for seg en løsning der interesserte land kunne bli invitert etter behov. Landene diskuterte også opprettelsen av et arktisk råd. På norsk side hadde man ennå ikke utarbeidet noe standpunkt,

⁸⁸ Referat fra møte med Arnaudo etter Yellowknifemøtet 23.04.90 UD: Doss 36.2.7 bind 7

⁸⁹ Notat til politisk avdeling UD 02.01.91 UD: Doss 36.2.7 bind 9

siden det ikke var klart hvem som skulle delta. Det forslaget kanadierne endte opp med, ville ha betydning for de norske holdningene til initiativet.⁹⁰ På norsk side var det ikke ønskelig med et for tett multilateralt samarbeid, noe som måtte avklares med Canada. Dette var en fravikelse fra linjen ført i stortingsmelding 11. Der var det eksplisitt nevnt at tett og forpliktende multilateralt samarbeid var ønskelig. Fra norsk side var man kun for et bredt samarbeid hvis behovet var stort nok. Det viktigste var en god informasjonsutveksling, ikke et for tett og unødvendig samarbeid.⁹¹

Den 13. desember inviterte Utenriksdepartementet de andre berørte departementene til et forberedende møte før Kirunamøtet. De politiske alternativene som lå på bordet var lik de man hadde møtt på tidligere i prosessen, da organisering, deltakerspørsmålet og sekretariatsted var oppe til diskusjon. Norge ville støtte en organisering som innebar jevnlig møter på ministernivå. Når det gjaldt deltakerspørsmålet, var forslaget at ministermøtet skulle avgjøre fra gang til gang hvem som skulle være observatører. Dette var en middelvei mellom den eksklusive linjen til Canada og Sovjetunionen, og den åpne linjen man ønsket på norsk og amerikansk side. Det forelå ingen konkrete forslag om å danne noe sekretariat for AEPS, men det ble drøftet i UD å bruke IASC-sekretariatet som eventuell støtte. Dette var ønskelig, siden norske myndigheter ønsket begge sekretariatene til Oslo. Som et eget tiltak for urfolk, ble det foreslått å opprette et Arctic Forum, der formålet var dialog mellom menneskene i Arktis. Disse kunne også komme med forslag til ministermøtet. I innkallingen til Kiruna-møtet var det ingen ting norsk UD reagerte sterkt på. Det ble kommentert at man fortsatt var fornøyd med vendingen det finske initiativet hadde tatt.⁹² Mellom UD og Polarinstituttet ble det uformelt besluttet at det nå måtte "misjoneres" for Norges kandidatur som sekretariatsted til overvåkingsprogrammet under AEPS. Kostnadene for et slikt sekretariat og hva man kunne tilby måtte bli klargjort, slik at det kunne fungere salgsfremmende i samtaler med de andre statene.⁹³

Ministermøtet i Rovaniemi

Møtet i Kiruna gikk også uten store problemer. Miljøovervåkings-programmet som Norge hadde vært med å legge grunnlag for, ble igjen presentert for deltakerne. Nå begynte en på norsk side å bli mer konkret om at de også her ønsket sekretariatet til Norge. Delegasjonen kunne friste med norsk erfaring og utstyr som arbeidsgruppene under AEPS kunne dra nytte

⁹⁰ Referat sonderingsmøte Helsinki 22.10.90 UD: Doss 36.2.7 bind 10

⁹¹ Uformelt konsultasjonsmøte Stockholm 29.11.90 UD: Doss 36.2.7 bind 10

⁹² Forberedende møte før Kiruna 13.12.90 UD: Doss 36.2.7 bind 10

⁹³ Møte om sekretariat for miljøovervåkingsprogrammet 08.04.91 UD: Doss 36.2.7 bind 11

av. I deltakerspørsmålet ble det vedtatt at de ulike observatørene måtte godkjennes fra gang til gang. Ikke en spesielt god løsning, mente nordmennene, men fortsatt bedre enn total eksklusjon. Ellers la finnene fram forslag om en ministerkonferanse i Rovaniemi 10-14 juni 1991, med godkjenning av dokumentene som hadde blitt utformet gjennom de forberedende møtene.⁹⁴ Enigheten var stor etter Kirunamøtet. Nå gjensto de siste bemerkningene til strategidokumentet, som hvert land skulle sende inn til Canada, som hadde fått ansvaret for utformingen av strategidokumentet "Arctic Environmental Protection Strategy"(AEPS).

Før Rovaniemimøtet i juni, ble det lagt opp til et "draftingmøte" der de arktiske statene gikk gjennom praktiske sider ved gjennomføringen og dokumentene. Det var slik at det hadde blitt utformet to typer dokumenter til møtet i Rovaniemi. Den ene var ministererklæringen som skulle legge grunnlinjene for samarbeidet. Den andre var strategidokumentet Arctic Environmental Protection Stratey (AEPS) som beskrev de praktiske elementene i Rovaniemiprosessen. Det ble blant annet her miljøovervåkingen som Norge hadde utarbeidet retningslinjer for, beskrevet. Fra norsk side var det lite å utsette på begge dokumentene, mens USA kom blant annet med et nytt utkast til ministererklæring. Amerikanerne ønsket en mindre forpliktende ordlyd i erklæringen, noe man på norsk side verken var for eller mot. Den norske delegasjonen hadde kanskje sett for seg en mer konkret form, men mente det var ikke noe å krangle på. Nordmennene hadde klart å få unna de temaene de følte var kritiske lenge før prosessen var kommet i gang, og det virker som de derfor var villige til å la "skrotet fare" under de avsluttende rundene. I tillegg stilte de andre statene tilsynelatende seg bak det norske forslaget om Oslo som sekretariatsted til overvåkingsprogrammet, noe som ble den største seieren i det avsluttende arbeidet. Ministererklæringen som forelå var ikke juridisk bindende, men som man påpekte fra norsk side: Det var en politisk viljeserklæring.⁹⁵

Rovaniemimøtet ble avholdt til oppsatt tid 10-14. juni 1991. Resultatet ble som forespeilet på draftingmøtet i Helsinki, og man hadde stor grunn til å være fornøyd på norsk side. Under konferansen ble det klart at det skulle opprettes et Arctic Monitoring and Assesment Programme (AMAP) med sekretariat i Oslo. Dette var en videreføring av miljøovervåkingsarbeidet nordmennene hadde arbeidet med. Det finske initiativet hadde gitt liv til AEPS, der AMAP utgjorde den sentrale delen, i tillegg til de mindre utviklede CAFF (Conservation on Arctic Flora and Fauna), PAME(Protection of the Marine Environment) og

⁹⁴ Rapport fra forberedende møte i Kiruna 26. januar 1991 UD: Doss 36.2.7 bind 10

⁹⁵ Referat fra draftingmøte i Helsinki 12.06.91 UD: Doss 36.2.7 bind 10

EPPR (Emergency Prevention, Preparedness and Response).⁹⁶ Canada fikk ferdigstille AEPS-dokumentet, USA fikk komme med endringer og Norge fikk beholde sine "reservasjoner", samt ha ansvaret for en av de sentrale delene under AEPS-strategien. Det ble også enighet om et formannskap av teknisk karakter som skulle koordinere det praktiske arbeidet med strategien. Dette skulle gå på rundgang mellom de arktiske statene. Det kunne se ut til at Finland hadde tapt terreng til de overnevnte. Selvfølgelig var det ingen av partene som fikk det akkurat som de ville, men man kompletterte hverandre. "Success, as always, has many authors..." ble det sagt om tilblivelsen av AEPS⁹⁷ og Norge var en av de som hadde bidratt mest. Det var ingen tapere, ble det sagt, men alle lands reservasjoner og ønsker hadde klart satt sine begrensinger på initiativet.

Det kanadiske initiativ: Et Arktisk råd

Forslaget, som senere skulle bli kalt "det kanadiske initiativet", skøyt ikke fart før på 1990-tallet. Dette var tilsynelatende senere enn både det norskledede IASC og det finske initiativet, men Canada hadde lenge drømt om et felles-arktisk råd. Mens man på norsk og finsk side primært satte miljøvern i forsetet, var urfolk den primære drivkraften bak det kanadiske initiativet. Ikke bare som "kjøttbein" for å blidgjøre inuittene, men Canadas nordområdepolitikk var i stor grad urfolkspolitikk. Dette var ikke første gangen Canada ønsket å foreslå en felles-arktisk avtale. Ideen ble først foreslått i avspenningsperioden under den kalde krigen, i 1970. Nå var det igjen avspenning internasjonalt og det ble tørket støv av idéen om et multilateralt råd for håndtering av arktiske utfordringer.⁹⁸ Rovaniemi-prosessen var ikke et initiativ kanadierne i utgangspunktet så ut til å ville investere mye i. De la, som nevnt tidligere, inn mye ressurser i å endre de opprinnelige finske idéene i retning av å omfatte blant annet urbefolkning. I Gorbatsjovs murmansktales, var det forslaget om militær avvæpning i Arktis som hadde engasjert kanadierne mest. Gorbatsjov ønsket å bygge ned forsvaret i nord, men Arktis var viktig for Canada og de ville ikke tillate seg hva som helst. For kanadierne var sikkerhetspolitikk og militæraktivitet i Arktis viktig. Myndighetene ønsket derfor å beholde en viss autoritet i området, selv om urfolkssaken sto sterkt.

I Canada ble det lenge arbeidet på ulike forslag som kunne påvirke politikken og strukturen i Arktis. Flere av forslagene inneholdt internasjonale møter der både sivile og militære spørsmål skulle bli drøftet. Noen forslag var også så radikale på dette området, at det kanadiske Utenriksdepartementet ikke ønsket at de ble tatt opp med Sovjetunionen i det hele

⁹⁶ English 2013:138

⁹⁷ English 2013:139

⁹⁸ English 2013:142

tatt. Blant de mer moderate forslag var opprettelsen av et regionalt Arktisk-råd, et såkalt "Arctic Basin Council".⁹⁹ Prosjektet skjøt fart når den kanadiske statsministeren Brian Mulroney skulle avlegge Sovjetunionen et besøk i 1989. De nye ideene gjort til tema for Mulroneys tale i Moskva. "... And why not a Council of Arctic countries eventually coming in to existence to coordinate and promote cooperation among them?"¹⁰⁰, spurte Mulroney retorisk under statsbesøket. Canada var åpne for nye idéer, og dette var et tydelig signal på deres ønsker og intensjoner i Arktis. Arbeidsgruppen som hadde jobbet med Arctic Basin Council, ble raskt endret til et Arctic Council Panel, som arbeidet videre med ideen om et felles arktisk råd.

Oppfatningen på norsk side var at Canada ønsket å opprette et råd på regjeringsnivå, som skulle behandle alle spørsmål vedrørende Arktis.¹⁰¹ Dette var uforenelig med de norske kravene til håndhevelse av rettighetene over både ressurser og territorier. Med andre ord var dette et lite velkomment initiativ. De norske interessene var klargjort under arbeidet med Rovaniemiprosessen og Norge ville ikke godta noe som gikk utover disse. Også fra amerikansk hold var det skepsis til det kanadiske forslaget.¹⁰² I november 1990 ble den norske utenriksråden kontaktet av Canadas ambassadør, som ønsket å fremme Canadas synspunkter på opprettelsen av et arktisk råd. Utviklingstrekkene i Arktis gikk mot økt samarbeid og kanadierne mente at et felles råd kunne være et forum både for IASC, AEPS og framtidige initiativ. Ambassadøren sa også at de vurderte å åpne opp for observatører i rådet, noe som var i tråd med norsk linje i AEPS og IASC. Nå hadde Canada vært et av de landene som hadde ønsket en restriktiv deltakerlinje, så uttalelsen kan kanskje sees i lys av en frierferd, heller enn et faktisk kanadisk ønske. Samtidig ville rådet også bringe urbefolkningen inn i samarbeidet. Det kanadiske forslaget om et arktisk råd inneholdt verken et sikkerhets- eller forsvarspolitisk aspekt. De ønsket å holde eventuelle betente områder på utsiden, noe som for øvrig også var i norsk interesse. Utenriksråd Andreassen påpekte at man på norsk side ikke ønsket noen misforståelser mellom rådets mandat og kyststatenes rettigheter, slik den norske linjen alltid hadde vært. Hvis dette ble klargjort, var man på norsk side positiv til Canadas forslag. Initiativet måtte ikke kunne oppfattes som et steg i retning av nye juridiske eller territorielle krav i Arktis. Canadas ambassadør var enig i dette og påpekte at Canada selv

⁹⁹ Axworthy 2013:18

¹⁰⁰ English 2013:159

¹⁰¹ Referat morgenmøte UD 19.11.90 UD: Doss 36.2.11-Bind 1

¹⁰² Lundestad 2013:90

hadde uløste konflikter med blant annet USA om nord-vestpassasjen.¹⁰³ Den første norske negativiteten til initiativet forsvant raskt, selv om det var tydelig at Canada hadde ønsker om å utvide det arktiske samarbeidet under det foreslåtte rådet.

Arktisk råd ute på høring

I løpet av våren 1991, sendte kanadierne ut et høringsnotat om opprettelse av et Arktisk råd til de arktiske statene. Hovedbudskapet i dokumentet var opprettelsen av et regionalt råd for å løse utfordringene i Arktis. Tanken var et konsensusbasert råd som kunne legge til rette for, og bidra til, økt samarbeid i regionen på permanent basis. Rådet skulle organiseres på ministernivå og være en samarbeidsplattform mellom regjeringene i Arktis. Det ble påpekt at det ikke skulle ha til mandat å løse problemer mellom de arktiske statene, men løse felles utfordringer i området. Det Canada tenkte kunne være aktuelt å ta opp i et arktisk råd var blant annet økonomi, miljø, transport, kommunikasjon, vitenskap, bruk av maritime ressurser og sosiale og kulturelle problemstillinger.¹⁰⁴

I Utenriksdepartementet var en klar over at det måtte utarbeides et felles norsk standpunkt til Canadas initiativ. Norge ønsket i utgangspunktet å framstå som positiv til forslaget, selv om de på den andre siden ettertrykkelig ville påpeke hvilket innhold som ikke ville bli akseptert. Dette var spesielt tredjestaters påvirkning på arktiske staters håndhevelse av sine krav i Arktis, som var en bekymring for Utenriksdepartementet under et morgenmøte i desember.¹⁰⁵ Her virker det som ulike deler av Utenriksdepartementet ikke hadde snakket sammen, siden kanadierne allerede hadde avkreftet dette. Allikevel hadde kanadierne nevnt at bruken av maritime ressurser kunne være et aktuelt område å diskutere. På norsk side var dette et uaktuelt område å ta inn. Verken nasjonal fiskeripolitikk eller fiskeri på det åpne hav var ønskelig å diskutere, da begge områdene hadde sine løsninger bi- og multilateralt allerede.¹⁰⁶ Svenskene og Finnene på sin side ønsket ikke at ideen om et arktisk råd skulle blande seg for mye med AEPS, og mente at det kanadiske initiativet burde holdes adskilt.¹⁰⁷ Fra amerikansk og kanadisk side, var kravet at forsvars- og sikkerhetspolitikk ble holdt utenfor. USA ønsket heller ikke et veldig formalisert og over-strukturert samarbeid. I tillegg var forslaget som ble sendt ut både åpent og vagt, noe amerikanerne også kommenterte.¹⁰⁸ Danmark på sin side var forpliktet gjennom EF å høre med de andre landene i fellesskapet om blant annet deltakelse og

¹⁰³ Notat om opprettelse av et Arktisk råd 30.11.90 Doss.36.2.11 bind 1

¹⁰⁴ Kanadisk discussion paper sendt til UD 11.03.91 Doss.36.2.11 bind 1

¹⁰⁵ Morgenmøte UD 4.12.90 UD: doss 36.2.11-Bind 1

¹⁰⁶ Brev fra fiskeridepartementet til UD om Canadas forslag 25.03.91 UD: 36.2.11 Bind 1

¹⁰⁷ Notat til utenriksministeren 14.02.91 UD: doss 36.2.11-Bind 1

¹⁰⁸ Notat til fung. Utenriksråd 03.07.91 UD: Doss. 36.2.11-Bind 1

observatørstatus.¹⁰⁹ Sovjetunionen derimot, hørte man lite til. På norsk side var saken fortsatt helt klar – akkurat som i det finske initiativet. Statene hadde ulike interesser som måtte samstemmes i arbeidet med et arktisk råd.

De tre hovedpunktene det kanadiske initiativet kokte ned til var miljøsamarbeid, økonomisk utvikling og som institusjonelt rammeverk. Med det siste punktet mente kanadierne at det arktiske rådet kunne fungere samlende for de andre initiativene, blant annet AEPS og IASC, samt ivareta de arktiske regjeringenes behov for et kontinuerlig samarbeidsorgan.¹¹⁰ I tillegg vektla det kanadiske initiativet urbefolkningen i Arktis. Svaret fra statsminister Gro Harlem Brundtland var positivt, og man ønsket å vite mer om det kanadiske initiativet.¹¹¹ På amerikansk side var det større utfordringer med å akseptere Canadas forslag. AEPS og IASC var nylig opprettet og amerikanerne ønsket å la disse initiativene utvikle seg før man gav i gang å planlegge en overhengende struktur. Det som irriterte amerikanerne mest, var allikevel vektleggingen av urfolk i deltakerkretsen. I det kanadiske initiativet, skulle deltakerspørsmålet ta både tid og kapasitet.¹¹²

Canada ønsket å kalle inn de andre arktiske statene til et drøftingsmøte i løpet av 1992, der man tok utgangspunkt i et kanadisk utkast. Det var nå et mer moderert dokument som vektla rådet som et forum der de arktiske statene kunne komme sammen å drøfte felles utfordringer. Canada hadde også sett for seg et lite sekretariat til rådet, plassert i Canada. På norsk side var man fortsatt positiv til forslaget, men det var også flere spørsmål som måtte besvares. Det var derfor viktig å kartlegge hvilke konsekvenser rådet kunne få.¹¹³ Urfolksspørsmålet skulle i opptakten til møtet forbli uløst, men den norske delegasjonen skulle bestå av et medlem fra sametinget, slik at urbefolkningen var representert på norsk side.

Arbeidet fortsatte, men uten amerikansk støtte. Arnaudo i det amerikanske Utenriksdepartementet mente i en samtale med Svein Andreassen i UD, at det ville være vanskelig for amerikanerne å inngå en ny avtale i Arktis nå. Som underliggende årsaker var Canadas uferdige sakspapirer, uenigheter om urfolkets rolle og rådets organisering. Han mente det også var vanskelig å inngå avtaler man ikke viste hvordan skulle utarte seg, da planen for det arktiske rådet ikke var klart. Den amerikanske holdningen til Arktisk råd var uavklart, men Arnaudo mente at denne saken måtte løses på høyt nivå, enten av

¹⁰⁹ Notat til politisk avdeling 05.12.91 UD: Doss. 36.2.11-Bind 1

¹¹⁰ Referat fra møte mellom Canadas delegasjon og polarseksjonen 19.12.91 UD: Doss. 36.2.11-Bind 1

¹¹¹ Brev fra Brundtland til Canadas statsminister 08.08.91 UD: Doss. 36.2.11-Bind 1

¹¹² English 2013:172

¹¹³ Notat til polarrådgiveren 27.04.92 UD: Doss. 36.2.11 bind 1

utenriksminister James Baker, eller i det hvite hus. I det amerikanske Utenriksdepartementet var det ikke et ønske om en ny avtale, men Arnaudo trodde det ville være mulig å diskutere dette igjen om en "... tre års tid"¹¹⁴, muligens for å la AEPS få utvikle seg, men først og fremst fordi det allerede var iverksatt en prosess for å fornye den amerikanske arktispolitikken.¹¹⁵ På norsk side hadde man allerede sluttet seg til de forberedende prosessene, men påpekte at det ville være et problem om ikke alle de arktiske statene var representert.

Første møte om Arktisk råd

4-6. mai 1992 ble det første møtet om opprettelsen av et arktisk råd holdt i Ottawa. De ulike arktiske statene holdt hver sin "opening remark" der man fra norsk hold skrøt av Canada for ideen om et arktisk råd. Videre ble det uttalt at de var positivt innstilt til å gi urfolk i området observatørstatus og deltakerrett i rådet. Den norske delegasjonen vektla også viktigheten av at alle de arktiske statene var med. Alle måtte bidra i debatten rundt hvordan et arktisk råd kunne fungere, slik at rådet ble i stand til å løse de utfordringene man ble enige om.¹¹⁶ Fra norsk side var det en velvilje til det nye initiativet, noe man kunne spore hos de fleste andre deltakerlandene. Thomas Wadja, den amerikanske delegaten, var raskt ute med å senke forhåpninger om et arktisk råd. "The United States opposes the formation of another northern body..." uttalte han, og fortsatte "... In the view of the United States, existing bodies should be allowed to grow and develop and another body is not required". Tanken om et arktisk råd kunne bli knust der og da, men amerikanerne hadde tenkt seg om: "... however, the United States is prepared to listen to those who are in favour of an Arctic Council".¹¹⁷ USA inntok en vennlig, men passiv holdning.

Det lå nå til rette for at arbeidet med et arktisk råd kunne fortsette, men arbeidet ble ut over høsten satt på vent. På amerikansk hold ble fokuset rettet mot valgkampen mellom George Bush sr. og Bill Clinton. I Canada kastet uro i partiet, samt økonomisk tilbakegang, Brian Mulroney ut av statsministerkontoret. Etter mye styr i rikspolitikken, endte Jean Chrétien som ny kanadisk statsminister og politikken skiftet fra konservativ til liberal. I USA vant Bill Clinton presidentvalget og spørsmålet ble nå hvordan dette skulle påvirke det videre arbeidet.

¹¹⁴ Notat om amerikanske synspunkter på arktisk råd 12.05.92 UD: Doss. 36.2.11 bind 1

¹¹⁵ Lundestad 2013:84

¹¹⁶ Norsk "opening remark" på drøftingsmøte om Arktisk råd i Ottawa 04.05.92 UD: Doss. 36.2.11 bind 1

¹¹⁷ English 2013:176

Generelle trekk 1985-1992

Slutten av den kalde krigen førte med seg store endringer. Arktis hadde lenge vært militarisert og regnet som en angrepsvei, både av Nato og Sovjetunionen. Til tross for dette var det også eksempler på framstøt fra midten av 1980-tallet. Perioden starter med signaler om nye muligheter, blant annet med IASC, men sterkest representert med Gorbatsjovs murmansktales. Videre tar trekløveret Norge, Finland og Canada samarbeidet flere steg framover. Men det var flere utfordringer. IASC fikk mindre tyngde enn først antatt, Rovaniemi-prosessen hadde for store ambisjoner og Canadas arktiske råd var en politisk knute. De tre initiativene oppsto i det som etter hvert ble noen kaotiske år med mange muligheter. Alle var "barn av sin tid", med fokus på økt samarbeid og felles handling. Selv om mye av litteraturen påstår at det var Sovjetunionen som dro i gang samarbeidet, var det de nordiske landene og Canada som kom med forslagene. Sovjetunionen etter hvert deltok i.

De norske målene og virkemidlene trer tydelig fram i Stortingsmelding nr. 11 i 1989. Å påvirke de internasjonale rammebetingelsene gjennom aktiv deltakelse, ble et tydelig mål for norsk utenrikspolitikk i perioden. Forsknings-samarbeidet var derfor betraktet som et utenrikspolitisk virkemiddel for å sikre de norske interessene i nordområdene. Samtidig var forskningssamarbeidet en faktor for å flytte definisjonen av Arktis lengre sør. Utenriksdepartementet ønsket å redefinere Arktis. Et spor som også trådte tydelig fram, var Norges ønske om en bred deltakerkrets. Dette sannsynligvis for å gi samarbeidet legitimitet og styrke. Vi ser også tydelig at perioden er formet av kald-krigstankegang. Det var lite ønskelig at norsk politikk skulle påvirkes av andre, og miljø-samarbeid måtte vike for generelle norske interesser. Blant annet så vi dette i Svalbardspørsmålet, og når det gjaldt avklaring mellom initiativenes mandat og kyststatenes rettigheter. Sistnevnte utartet seg nærmest til en paranoid holdning på norsk side, der Utenriksdepartementet nesten konsekvent tolket forslag i regionen som en konflikt med norske interesser. Det var ønskelig med en lederrolle, slik at forskning og overvåking ble gjort på en fordelaktig måte for Norge. Dette befestet seg som den gjeldende linjen for innflytelse i perioden.

Perioden kjennetegnes også av splittelse mellom miljøvern og utenrikspolitikk. Blant annet med tanke på dannelsen av et "Regional Board" i IASC, og definisjonen av Arktis i Utenriksdepartementet. Også det faktum at Utenriksdepartementet ikke ønsket at IASC skulle ha lik tyngde som de andre initiativene, gjorde at sakene ble vektlagt ulikt. IASC spilte seg tidlig ut politisk, men forble et viktig vitenskapelig organ, med tanke på å koordinere arktisforskning. Dette førte med seg at uttalelser som var gjort med tanke på IASC, ikke

nødvendigvis lot seg overføre til de andre initiativene. Det var også forhold som var uavklart på norsk side. Der stortingsmelding 11, ønsket at det ble inngått tett multilateralt arbeid, var dette noe de norske byråkratene ikke ønsket å arbeide med etter møtet i Yellowknife. Den kaotiske tiden og håndteringen av de nye sakene, vitner om en reorientering av politikken. Om miljøvern som utenrikspolitisk område ikke ble til da, opplevde feltet en oppblomstring. Det var stor usikkerhet utenrikspolitisk og miljøvern ble presset fram som en oppmykende faktor og som et viktig politisk område.

Kapittel 3 – Maktkamp og konsolidering: 1992 – 1996

Ministermøtet i Rovaniemi i juni hadde vært en suksess. Samarbeidet mellom de arktiske statene hadde startet godt og hadde gitt tilfredsstillende resultater. Oppmykingen internasjonalt hadde en positiv påvirkning på samarbeidet i nord, men mellom ministermøtet og det videre arbeidet brøt Sovjetunionen sammen. Dette skulle påvirke samarbeidet i AEPS-strategien og Arktisk råd. I løpet av høsten 1993 ble også statslederne i både Canada og USA byttet ut, noe som også gav nye utfordringer og impulser til samarbeidet. I årene framover skulle USA ta enda større del i samarbeidet enn tidligere, mens Canada skulle forfølge sine egeninteresser i sterkere grad. Norge hadde rodd overvåkingsprogrammet i land, og det var fortrinnsvis dette som opptok myndighetene i tiden etter opprettelsen.

Norske myndigheter arbeidet videre med etableringen av overvåkingsprogrammet "Arctic Monitoring and Assessment Programme", AMAP. Programmet ble organisert som en arbeidsgruppe under AEPS-strategien og skulle organisere og gjennomføre overvåking og komme med forslag til handling for ministrene i AEPS.¹¹⁸ Programmet tok mye av det politiske fokuset som tidligere var forbeholdt AEPS. Derfor vil dette kapittelet blant annet handle om arbeidet rund opprettelsen av AMAP-sekretariatet i Oslo.

På Rovaniemimøtet ble det bestemt at norske myndigheter skulle legge til rette og betale for et lite sekretariat. På norsk side måtte det planlegges hvordan arbeidet skulle gjøres. Det var lagt ned mye arbeid for å få sekretariatet til Norge og nå skulle det gjøres norsk. Fram til Rovaniemimøtet var nordmennene mest opptatt av at sekretariatet skulle havne i Norge, mens spørsmål om finansiering, lokalisering, størrelse og eierskap var uklart.¹¹⁹ Disse elementene måtte nå på plass, men ble regnet som tekniske detaljer. Det viktigste var å sikre et formelt norsk lederskap av AMAP, gjennom å sikre en norsk generalsekretær. Selv om sekretariatet var lagt til Norge og skulle bli dekt med norske penger, var det ingen krav om norsk ledelse.

AMAP- Mister Norge grepet?

Rent formelt hadde ikke Rovaniemi-møtet tilført noe annet enn et økonomisk og praktisk ansvar for AMAP for Norge. Den formelle strukturen, om blant annet lederskap, ble diskutert på et møte i Tromsø desember 1991 med de andre medlemsstatene. Ved tidligere anledninger hadde lite norskvennlige meninger kommet til syne gjennom de innledende forhandlingene i AEPS. Allerede på det første møtet i Rovaniemi, i 1989, hadde svenskene kontaktet den norske delegasjonen og bedt de Norge la Sovjetunionen ta rollen som et "lead country" i

¹¹⁸ Stone 2015:31

¹¹⁹ Brev fra Nasjonal komite for miljøvernforskning 27.06.91 UD: Doss 36.2.7 bind 13

prosessen. Den svenske henvendelsen ble avvist, og ansvaret for å utvikle rammene for miljøovervåkning ble, som kjent, delt mellom Norge og Sovjetunionen. Etter hvert forsvant det sovjetiske ønsket om en sentral rolle, sannsynligvis på grunn av nasjonal uro, og de støttet Norges stilling.¹²⁰ I Norge kunne AMAP støtte seg på statens forurensingstilsyn, et organ uten en sovjetisk motpart. Forurensingstilsynet var nok også avgjørende for andres syn på Norge som det beste vertslandet.

På Tromsø møtet så de norske deltakerne igjen konturene av en svensk misnøye med Norges lederrolle. Nordmennene ønsket en kanadisk formann i AMAP, noe som kunne styrke et norsk kandidatur for generalsekretær. Canada og Norge hadde et godt samarbeid i denne perioden, og man regnet med at dette ville gi et positivt utslag for Norge. Svenskene ønsket ikke dette, og presenterte en finsk kandidat. Det førte til en usikkerhet om norskvennlig ledelse for overvåkingen Norge hadde sagt ja til å finansiere. Svenskene mente deres finske kandidat var klarert med de øvrige statene, men nordmennene var uenige – Sverige hadde ikke klarert dette med noen andre.¹²¹ Til tross for norske påstander om de svenske uttalelsene, ble det en finsk formann i AMAP, mens Canada endte opp med nestformannen. På nyåret 1992 skulle generalsekretæren ansettes, etter at alle landene hadde fått gått igjennom søkerlistene og funnet en egnet kandidat. På norsk side var det gode kandidater, blant annet Lars-Otto Reiersen, som hadde stått bak mye av bakgrunnsarbeidet for opprettelsen av AMAP.

På grunn av svenskens misnøye og finsk "valgseier", var det nå stor usikkerhet om norsk generalsekretær i AMAP. Norsk lederskap hadde vært forutsetningen for å arbeide fram Norge som sekretariatsted, og nå kunne man risikere å måtte betale for et overvåkningsprogram uten mulighet for innflytelse. Siden det første Rovaniemi møtet hadde de norske delegasjonene forsøkt å legge til rette for en sentral norsk rolle, og tolket tilbakemeldingene som positive. Dette var basert på feiloppfatninger. Selv etter ministermøtet i Rovaniemi 1991, med godkjenning av Norge som sekretariatsted, stakk svenskene kjepper i hjulene. Gjennom møter med norske byråkrater hadde de forsøkt å så tvil rundt ministermøtet avgjørelse om å legge sekretariatet til Norge. Svenskene mente altså at det ikke eksisterte noen felles enighet om et norsk sekretariat, og at Finland var det beste alternativet. Dette hadde svenskene forsøkt å få USA med på, uten at amerikanerne hadde

¹²⁰ Notat til Polarrådgiveren 10.12.91 UD: Doss 36.2.7 bind 14

¹²¹ Notat til Polarrådgiveren 10.12.91 UD: Doss 36.2.7 bind 14

vært lydøre overfor disse synspunktene.¹²² Det ser ut til at svenskene forsøkte å svekke Norges rolle i AEPS, men hvorfor? Sverige hadde, i likhet med Norge, ikke utarbeidet noen enhetlig strategi for Arktis på dette tidspunktet. Det er derfor vanskelig å si hvorfor svenskene ikke ønsket Norge som sekretariatsted. Men Sverige og Finland var øyensynlig parhester i denne saken. Finnene hadde en strategi for Arktis og et svensk forslag om finsk AMAP-sekretariat kunne umulig ha kommet uten finsk klarering. I tillegg var Norge det mest dominerende landet i Norden når det gjaldt både forskning og bruk av Arktis. Det kunne likså godt ligge en svensk-finsk frykt for et ytterlig styrket Norge, som nå hadde sekretariatet i både IASC og AMAP. Sverige og Finland hadde også et interessefelleskap. Ingen av disse hadde kystlinje i Arktis og følgelig ingen økonomiske soner eller kontinentalsokkel som automatisk kunne gi dem innflytelse. Det kan derfor være naturlig å tro at både Sverige og Finland ville ønsket å ha "en av sine" i sentrale stillinger for å sikre at deres interesser ble hørt. Dette ville i så fall være et brudd med de finske antydningene om Norge som det beste sekretariatstedet for et eventuelt AEPS-sekretariat.

Til å begynne med ble ikke de svenske utspillene tatt alvorlig. Det var ikke gjort noe poeng av de svenske uenighetene i starten av AEPS-prosessen, noe som kan fortelle oss at nordmennene ikke tolket denne konflikten som betydningsfull. På de første møtene i Rovaniemi ble svenskens syn på Norges stilling luftet. Utspillene ble verken tatt til følge eller kommentert i de norske referatene. Det var ikke før nå, da det ble en reell sak, at nordmennene tok stilling til svenskens utspill og så på dem som alvorlig. Kildematerialet drøfter ikke om utspillene var politisk eller vitenskapelig begrunnet, men det kan tenkes at Sverige ikke ønsket å la Norge få en mer dominerende posisjon. En antakelse fra Utenriksdepartementet, var at dette så ut til å være en konsekvent svensk strategi for å svekke Norges rolle.¹²³ Kildematerialet forteller oss ikke noe om dette var ønskene til det svenske Utenriksdepartementet, men departementet antok at den svenske motstanden kunne gi utfordringer når generalsekretæren skulle ansettes.

Norske motiver og norsk påvirkning på samarbeidet

Til tross for svenskens utspill, var Lars-Otto Reiersens kandidatur i AMAP svært sterkt. Han endte opp som generalsekretær og norske synspunkter og interesser var, tilsynelatende, sikret innpass. Som et lite land var denne typen innflytelse viktig, noe som var påpekt i stortingsmelding nr. 11 fra 1989. Siden Sovjetunionen og andre europeiske land forurenset

¹²² Notat til Polarrådgiveren 10.12.91 UD: Doss 36.2.7 bind 14

¹²³ Notat til Polarrådgiveren 10.12.91 UD: Doss 36.2.7 bind 14

mer enn Norge, betydde dette at man ble en "importør" av forurensing. Med Gro Harlem Brundtlands FN-rapport "Our common future", var disse utfordringene blitt skissert opp og "bærekraftig utvikling" presentert. I tillegg hadde stortingsmelding 46 fra 1988 lagt grunnlaget for en norsk pådriver- og lederrolle i miljøsam arbeidet. I praksis betydde dette at sekretariats- og påvirkningsønsket i AMAP, så vel som IASC og AEPS, kunne spores tilbake til en konkret miljø-utenrikspolitikk. Ønsket var å bedre miljøforhold i Norge gjennom internasjonalt samarbeid. På 1990-tallet regnet man med at opptil 80-90 % av svovel- og nitrogenavfallet i Norge stammet fra Storbritannia, Russland og Sentral-Europa. Det var derfor viktig å ta en ledende rolle i arbeid som hadde direkte innvirkning på norske miljøinteresser.¹²⁴ Alternativet kunne i verste fall være at andre stater ikke ville arbeide for å redusere like mye av "de rette", eller "viktigste", utslippene. AMAP satte fokus på norske problemer¹²⁵, noe som gjenspeilte at slik innflytelse var avgjørende for å få bukt på nasjonale problemer. Hovedpunktene for norsk miljøpolitikk på starten av 1990-tallet var blant annet å effektivisere det internasjonale miljøsam arbeidet, bygge de politiske avgjørelsene på godt faktagrunnlag og drive et kostnadseffektivt miljøarbeid. Målet var altså mest mulig miljø og innflytelse for pengene.¹²⁶ Da kunne sekretariatene i IASC og AMAP være gode forum for å påvirke avgjørelser med innvirkning på norske interesser og forurensning på norsk side.

En norsk lederrolle i slike initiativ ville også ha en utenrikspolitisk verdi gjennom en manifestering av norsk tilstedeværelse i nord. På den måten ble også miljøvern en viktig dimensjon i norsk utenrikspolitikk. Gjennom norsklede multilaterale avtaler, kunne norske utfordringer og "norske løsninger" få den tyngden de trengte. Godviljen fra de andre statene til å ta denne posisjonen, kom i stor grad gjennom Brundtlands arbeid i FN-kommisjonen, som hadde gitt Norge svært gode skussmål internasjonalt. Norske myndigheter kunne ikke forvente å bli prioritert i for eksempel det russiske Utenriksdepartementet, og det var derfor Norge som måtte ta initiativ for å få gjennomslag for sin politikk.¹²⁷

De norske interessene strakk seg også utover dette. I løpet av 1980-tallet ble det inngått flere avtaler som kunne ha innvirkning på Arktis. Blant annet ble FNs Havrettskonvensjon ferdigstilt i 1982, og trådte i kraft åtte år senere. Denne skulle regulere bruk, og definere rettigheter både på det åpne hav og i kyststatenes 200-mils økonomiske soner. Konvensjonen beskrev også kyststatenes rettigheter over kontinentalsokkelen, selv om denne strekker seg

¹²⁴ Knutsen, Sørbye, Gjerdåker 1997:163

¹²⁵ Young 1998:151

¹²⁶ Knutsen, Sørbye, Gjerdåker 1997:164

¹²⁷ Knutsen, Sørbye, Gjerdåker 1997:325

utover de 200 milene som utgjør den økonomiske sonen. Derfor ville en sentral norsk rolle i miljøsakene også vise tilstedeværelse og interesse for områder som senere kunne vise seg å bli viktige. Miljøvernarbeidet kunne derfor gå inn i det generelle arbeidet for å sikre norske økonomiske og ressursmessige interesser, samt til å posisjonere seg blant de andre kyststatene, som hadde større sokler og økonomiske soner i Arktis.

Forholdet Norge og Russland

Det var bestemt at AMAP-sekretariatet skulle finansieres av norske myndigheter, mens alt overvåkningsarbeid ble finansiert av de respektive statene. Fra norsk side var det derfor knyttet usikkerhet til Russlands mulighet til å finansiere sin overvåkning, på grunn av en kaotisk og usikker økonomi. Det ble derfor drøftet om det fra vestlig side burde iverksettes bilaterale samarbeid, der vestlige penger gikk inn og dekket utgiftene for overvåkingen. Det var norsk vilje til å ta deler av denne utgiften sammen med de andre statene. Det ble foreslått fra Lars-Otto Reiersen i AMAP, at midlene kunne hentes fra de som var satt av for hjelp til Nordvest-Russland.¹²⁸ Budsjettet for overvåkning på norsk side gikk gjennom Statens forurensingstilsyn, men det var ikke rom for å dekke arbeidet på russisk side. Det måtte derfor snus på alle steiner for å finne midler for å kartlegge russisk forurensing. Det helhetlige Arktis-fokuset i AMAP var et øyeblikk borte. Arktis handlet ikke bare om de nordligste havområdene, men også de nærmeste landområdene. Derfor er det nærliggende å anta at AMAP og AEPS-samarbeidet også har inngått i det totale "arsenalet" for å få bukt på forurensingsutfordringene i Nordvest-Russland.

Norske myndigheter var ikke fremmede for å finansiere deler av det russiske AMAP-arbeidet. Dette fordi samarbeidet mellom Norge og Russland hadde vært godt siden slutten av Sovjet-tiden – spesielt med tanke på forebygging og bekjempelse av forurensing på Kola-halvøya. Som nevnt tidligere, hadde begge land allerede før Gorbatsjovs Murmansk-tale etablert kontakt og forhandlet i grenseoverskridende miljø saker. Gjennom denne dialogen hadde blant annet en norsk-sovjetisk miljøvern-avtale sett dagens lys i 1988. I tillegg til hadde både IASC og AEPS blitt en realitet, og miljøavtalen med Sovjetunionen ble erstattet med en norsk-russisk avtale i 1992. Samarbeidet strakk seg også til å gjelde avfall og forurensing fra atomkraftverkene.¹²⁹ Norge hadde gode erfaringer med miljøvern-samarbeidet med Russland, og det kan se ut til at det derfor ikke var noen problemer med å ta deler av regninga. Dessuten ville det også føre til at norske myndigheter fikk oversikt over et bredt spekter av

¹²⁸ Brev til UD fra Lars-Otto Reiersen 16.09.92 UD: Doss. 36.2.7 bind 14

¹²⁹ Hønneland, Rowe 2008:54

miljøverninitiativ på russisk side. Det var heller ikke noen tvil om at russerne skulle ta miljøvern alvorlig. På slutten av 1980-tallet hadde Sovjetunionen, noe på overtid, blant annet etablert et eget statlig organ for miljøvern. Selv om enkelte vil hevde at avtalene og engasjementene ikke var gode nok, vitnet avtalen om en samarbeidsvilje om miljøspørsmål, samt en anerkjennelse av de sårbare forholdene i nord.¹³⁰ Norge kunne ikke ta denne økonomiske byrden alene, og ønsket å høre med de andre arktiske statene om økonomisk hjelp til Russland. Det bilaterale arbeidet fortsatte jevnt gjennom starten på 1990-tallet, mens det er lite spor etter Russland i kildematerialet om det videre arbeidet med AEPS og Arktisk råd.

Generelt påtok Norge seg et stort ansvar for å hindre miljøforurensing på 1990-tallet. Dette sees tydelig i Stortingsmelding 19. 1995-96. Meldingen het "en verden i endring" og omhandlet norsk politikk overfor utviklingslandene. Å bidra til å skape fred og demokrati sto selvsagt også sentralt i stortingsmeldingen, men bærekraftig utvikling var også en hovedmålsetting.¹³¹ Forholdet til Russland og de andre arktiske statene blir ikke nevnt, men det er likevel interessant å trekke fram for å belyse at Norge påtok seg denne rollen andre steder også. Den norske, men også fellesnordiske holdningen til de tidligere østblokklandene i perioden etter den kalde krigen, bidro også til å minske den amerikanske skepsisen til Russland.¹³² På sin egen måte har altså Norge og Norden hatt en brobyggerrolle mellom USA og Russland. Ikke bare gjennom bevisst brobyggingspolitikk, men ord og handling har fungert stabiliserende.

Riokonferansen og Stortingsmelding nr. 13

Parallelt med utviklingen av miljøinitiativet AEPS, ble "United Nations Conference on Environment and Development" avholdt i Rio de Janeiro. I juni 1992 møttes statsledere fra over hundre land for å diskutere miljøutfordringer som ledd i en oppfølging av Brundtland-kommisjonens arbeid med "our common Future". Felles miljøproblemer hadde med dette for alvor havnet på den internasjonale dagsorden. Under konferansen, som strakk seg over tolv dager, ble blant annet bærekraftig utvikling, samt bevaring av biologisk mangfold diskutert. I tillegg, ble forholdet til urbefolkningen tatt opp. Arbeidet i AEPS og Arktisk råd hørte tydelig hjemme i de strømmingene en nå kunne se internasjonalt. Konferansen endte med signering av

¹³⁰ Hønneland, Rowe 2008:29

¹³¹ St.mld 19 1995-96

¹³² Lundestad 2013:105

"konvensjonen om biologisk mangfold", som forpliktet signatarstatene til å utforme nasjonale strategier for å sikre bærekraftig utvikling og biologisk mangfold.¹³³

På norsk side førte dette til Stortingsmelding nr. 13 "Om FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio De Janeiro" fra desember 1992. Stortingsmeldingen anga hvordan konvensjonen skulle implementeres i aktuelle norske politikkområder. Stortingsmeldingen tok stort sett for seg nasjonale utfordringer, men vi kan også finne punkter relevante for arktissamarbeidet. Konvensjonen trakk frem behovet for internasjonale og institusjonelle mekanismer for å sikre implementeringen av konvensjonen. Dette gjenspeiler i hovedsak det som var ønsket innad i FN-systemet. Konvensjonen anerkjente indirekte også andre multilaterale initiativ.¹³⁴ Arktis hadde ingen tydelig plass i stortingsmeldingen, men samenes vilkår ble behandlet. Samene ble i det hele tatt løftet fram og stortingsmeldingen understreket at statene måtte anerkjenne urbefolkningens rettigheter. Meldingen påpekte videre at Norge var en av pådriverne og arkitektene bak urfolkskapitelet i konvensjonen.¹³⁵ Det som videre ble poengtert, var at samenes interesser skulle bli ivaretatt med arbeidet i Barentsregionen, og at det skulle "... etableres spesielle og demokratiske ordninger som gir samene som urbefolkning nødvendig innflytelse over sin egen situasjon og framtidige utvikling."¹³⁶ Sistnevnte var noe de arktiske statene hadde startet å utarbeide under AEPS-strategien. Stortingsmeldingen og Rio-konvensjonen viser hvordan arbeidet med AEPS og Arktisk råd passet inn i både nasjonale og internasjonale strømninger.

Arbeidet med AEPS fortsetter

Høsten 1993 skulle det andre ministermøtet i AEPS holdes. Denne gangen i byen Nuuk på Grønland. Derfor inviterte Danmark de andre arktiske statene til to forberedende møter i København. Det var de som nå hadde ansvaret for ministermøtet og ønsket derfor å drøfte ulike problemstillinger knyttet til AEPS-strategien. På det første møtet luftet den norske delegasjonen et ønske om at alle medlemsstatene gikk gjennom sitt bilaterale samarbeid med Russland. Dette for å se om de kunne hjelpe til med finansiering gjennom AMAP-samarbeidet. På møtet ble det også fremmet et behov for å få AMAP-sekretariatets finansiering under kontroll, siden nordmennene sto med bevilgningene alene. Vi kan spørre oss om norske myndigheter hadde gapt over mer enn de kunne svelge? Om arbeidet i AMAP ble mer omfattende, ville det bli en utfordring å dekke de økte utgiftene til sekretariatet. Når

¹³³ <http://www.miljostatus.no/Konvensjonen-om-biologisk-mangfold/> (besøkt 03.03.15)

¹³⁴ St.meld. 13 1993-94:96.

¹³⁵ St.meld. 13 1993-94:75.

¹³⁶ St.meld. 13 1993-94:77.

det gjaldt de andre statenes ansvarsområder, var det lite å utsette på deres arbeid – med unntak av Sverige. Nesten som et "takk for sist" kritiserte den norske delegasjonen det svenske forslaget om krisehåndtering i Arktis, som på ingen punkter hadde tatt inn norske forslag til endring. Ved tidligere anledninger var det flere norske forsøk på å endre det svenske arbeidsdokumentet, men dette var altså ikke tatt til følge. Sverige måtte bøye av, blant annet etter press fra USA, og ble nødt til å revidere forslaget sitt "... i samråd med øvrige interesserte delegasjoner."¹³⁷ Det var fortsatt gnisninger mellom Norge og Sverige, men Norge hadde mektige allierte blant de andre kyststatene, og Sverige ble stående alene.

Stortingsmelding 42: Økt fokus på polarforskning

Perioden etter 1992 kjennetegnes blant annet med større fokus på polarforskning- og samarbeid. På byråkrat- og forskernivå hadde det, som vi har sett til nå, blitt arbeidet iherdig med å produsere både forskningsresultater og retningslinjer. Imellom københavnmøtene, ble stortingsmelding nr. 42 vedtatt i Stortinget, mai 1993. Denne meldingen skulle stå som et markant symbol på den stadig mer sentrale posisjonen forskning og vitenskap i polområdene hadde fått. Meldingen het "Norsk polarforskning" og kommenterte til en viss grad det pågående arbeidet under AEPS-strategien.

Meldingen la vekt på AMAP-overvåkningens målsetning om å basere seg på "føre var"-prinsippet, for å varsle om endringer i Arktis. I tillegg påpekte meldingen at AMAP føyde seg inn i en lang tradisjon av forskningsarbeid gjort av norske forskningsinstitusjoner. Havforskningsinstituttet og Norsk Polarinstitutt gjennomførte også omfattende overvåkningsaktiviteter på havklima og havis. Direktoratet for Naturforvaltning forsket på miljøgifter og GRID-Arendal arbeidet med tilrettelegging og formidling av forskningsinformasjon om forholdene i Norden.¹³⁸ Meldingen trakk også frem kompetansebygging i Nord-Norge som en viktig målsetting.

I sammenheng med den siste målsettingen, inneholdt stortingsmeldingen forslaget om flytte polarinstituttet til Tromsø. Dette var for å la instituttet ligge nært de områdene de var satt til å forvalte og forske på. Regjeringen mente at polarinstituttet skulle flyttes i en periode på flere år, fra 1994-1998.¹³⁹ Siktemålet var at Tromsø skulle bli senteret for de norske polaraktivitetene. Dette var med på å skape et dragsug mot nord, og Arktis ble så smått et fokusområde. Alle som kjenner selve historien om flyttingen, vet for øvrig at det ikke var en

¹³⁷ Notat: Referat fra forberedende møte i København. 22.04.93 UD: 16.2.7 bind 15

¹³⁸ St. mld. 42 1992-93 s. 65

¹³⁹ St mld. 42 1992-93 s. 103

dans på roser. Mange av de ansatte fikk et vanskelig valg om å flytte eller miste jobben, noe som følgelig førte til et kompetansetap for instituttet. Allikevel mente flere at flyttingen var vellykket med tanke på synlighet, naturlig tilhørighet og økt rekruttering til forskerstillinger.¹⁴⁰ Stortingsmeldingen nevner lite om nasjonale interesser, men dette var miljøverndepartementets dokument, og nasjonale interesser var det andre som tenkte på.

Dreining i norske holdninger

På et møte i UD, juli 1993, ble det diskutert hva den norske delegasjonen skulle fokusere på under forberedelsene til ministermøtet i Nuuk i september. På møtet ble det drøftet at den norske delegasjonen ikke lengre skulle arbeide for et AEPS-sekretariat. Videre ble det understreket viktigheten med å koordinere arbeidene AEPS med de ulike initiativene Norge var en del av. Dette gjaldt blant annet Barentssamarbeidet og den norsk-russiske miljøavtalen. I det evinnelige deltakerspørsmålet var det fortsatt norsk linje å invitere flere til møtene, men her var det også kommet en endring. Møtedeltakerne mente det burde føres en mer restriktiv linje i deltakerdebatten, for å hindre at prosessen skulle bli for dominert av ikke-arktiske deltakere. Samtidig ønsket de heller ikke å gå inn for opprettelsen av et fond for finansiering av AMAPs utgifter.¹⁴¹

Det var altså en dreining i den norske holdningen i forkant av Nuuk-møtet. Det er ikke utenkelig at erfaringene fra AMAP hadde gjort seg gjeldende. Sekretariatstriden med Sverige kan ha vært en vekker for norske myndigheter. Det var ikke så lett å påvirke de andre statene likevel. I verste fall kunne et aktivt norsk engasjement føre til opprettelse av et sekretariat i Norge uten norsk lederskap, finansiert med norske penger. Eller i verste fall havne et annet sted utenfor norsk kontroll. At delegasjonen nå skulle bli mer kritisk til en større deltakerkrets, kan kanskje spores tilbake til samme sak. Hvis deltakernivået ble holdt lavt ville det bli lettere å manøvrere seg, i motsetning til en stor deltakerkrets med ulike interesser. Norske interesser var på spill. Skulle man bruke penger og energi på et sekretariat, måtte det gi noe tilbake. Det kan se ut til at sekretariats-taktikken økonomisk sett var et usikkert spill. Det måtte føres en økonomisk miljøpolitikk. Hvor mye penger var man villige til å betale for innflytelse hvis denne ikke var garantert?

Ja, de penga...

På slutten av 1980-tallet ble det presentert en grunnregel om å gi "mest mulig miljø for pengene". Dette er beskrevet tidligere i oppgaven, men hva betydde dette i praksis? Internt i

¹⁴⁰ Brodersen, Jaklin, Lønnum, Orheim og Ramseng(red.) 2003:17-18

¹⁴¹ Referat forberedende møte i UD 09.07.93 UD: Doss. 36.2.7 bind 16

byråkratiet foregikk det en rivalisering om forvaltningsprinsipper, og finansdepartementet var pådriveren for en kostnadseffektiv miljøpolitikk. Departementet påtok seg ansvaret for at Norge ikke skulle ta på seg for dyre forpliktelser. Derfor var det ofte slik at miljøverndepartementet ikke kunne forvente å få gjennomslag for sin politikk, selv om de satte med hovedansvar i miljø saker. I interdepartementale møter la miljøverndepartementet alltid vekt på Norge som "importør" av forurensing, og ønsket derfor en norsk pådriverrolle i politiske avtaler. Finansdepartementet, på sin side, motarbeidet dyre og omfattende avtaler, da nytten som regel var usikker, kostbar og fram i tid.¹⁴² Nå var ikke Finansdepartementet til stede på møtet i juli, men konturene av politikken de førte var tydelig. Finansdepartementets makt over miljødepartementet hadde tidvis gjort seg gjeldende i miljø saker. Blant annet hadde press fra finansdepartementet tidligere ført til omlegging av arbeid internt i miljøverndepartementet, blant annet når det gjaldt bruk av naturressurser.¹⁴³ Disse tendensene kunne også spores i det kanadiske Finansdepartementet, som på sin side mente Canada hadde for mange utgifter knyttet til opprettelsen av rådet. Møter, reiser og andre utgifter for å promotere Arktisk råd, fikk pengene til å renne ut. Det var jo også usikkert om det noen sinne kom til å bli en realitet, så det kanadiske finansdepartementet var ikke spesielt fornøydde de heller.¹⁴⁴

I de norske bevilgningene til internasjonalt miljø samarbeid, kan vi se tydelige endringer i perioden. Gjennom perioden har utgiftene for "Internasjonalt miljø samarbeid og polarforvaltning" hatt en veldig interessant utvikling. Hvis vi tar vekk utgiftene knyttet til flyttingen, som gjorde at utgiftene skjøt i været, har tildelingen til denne posten vært jevn. Når det gjaldt internasjonalt miljø samarbeid, ble det uttrykt i budsjettinnstillingen for 1991, at overvåkning var viktig for norske interesser. Fra budsjettkomiteen ble det påpekt at Norge var et nedstrømsland og aktivt måtte gå inn for å støtte tiltak som kunne bedre forholdene i de andre statene for å hindre forurensning på norsk side.¹⁴⁵ Denne linjen holdt seg fram mot 1998 med få endringer og i 1995 gir budsjettkomiteen i realiteten sin velsignelse for etablering av forpliktende avtaler, med hensyn til Rio-konvensjonen.¹⁴⁶ Et generelt trekk for finansieringen av aktiviteter under AEPS-strategien, var at disse ikke ble kommentert i statsbudsjettet. Dette fordi de foregikk på lavt nivå gjennom Statens forurensingstilsyn, eller i andre allerede eksisterende prosjekter. For sekretariatet i AMAP var det satt av 900.000 for 1992. Ikke et

¹⁴² Knutsen, Sørboe, Gjerdåker 1997:167

¹⁴³ Grundt 2013:67

¹⁴⁴ English 2008:214-215

¹⁴⁵ Budsjettinnstilling S. nr 5. 1990-91

¹⁴⁶ Budsjettinnstilling S. nr 9. 1994-95

stort beløp, men det var bare kontorfunksjonene som skulle dekkes. I overvåkingen på norsk side deltok 25 forskningsinstitusjoner¹⁴⁷ og det vil være et omfattende arbeid å gå gjennom ulike forskningsaktiviteter for å se hvilke som inngikk i AMAPs arbeid. Sekretariatet i AMAP fikk fra 1993 og ut 1998 2.000.000kr i året for å ivareta sekretariatsfunksjonen.¹⁴⁸ På mange måter en lav pris å betale for å ivareta sine ekstrasforpliktelser overfor de andre arktiske statene.

Ministermøtet i Nuuk 1993 og urbefolkningens rolle

Etter de to forberedende møtene i København, ble ministermøtet i Nuuk holdt. Torbjørn Berntsen var miljøvernminister og deltok på møtet. Gjennom forhandlingene utkrystalliserte det seg tre retninger for arbeidet med AEPS. De var forurensning, tilstanden til arktisk flora og fauna og urfolk. Til møtet ble det også levert en rapport fra AMAP om forurensing, som skulle ligge til grunn for vedtakene som ble tatt. Fra norsk side ble det kommentert at framdriften i AMAP var god. Det var likevel nødvendig med flere ressurser for å fortsette arbeidet og Norge oppfordret alle statene til å prioritere nasjonal AMAP-forskning.¹⁴⁹ Under møtet ble både atomprøvesprengninger og radioaktivt avfall diskutert, noe både USA og Russland ikke ønsket skulle bli en del av ministererklæringen i Nuuk. Før og under møtet, ble en eventuell avtale om å begrense prøvesprengninger, sikre informasjonsutveksling om radioaktiv forurensning, og en klar formulering mot dumping av radioaktivt avfall motarbeidet. Disse elementene forble stort sett utenfor Nuuk-deklarasjonen. De punktene som kunne referert til denne type forurensing var både vage og upresise, men den norske delegasjonen mente at denne teksten var "... relativt tilfredsstillende".¹⁵⁰ Disse utfordringene ble gjenstand for et annet samarbeid senere.¹⁵¹

Den norske delegasjonen ser ut til å ha vært fornøyde med tekstforslagene som forelå, selv om de erkjente at disse var upresise. Det viktigste var å få samarbeidet opp å gå, og det kan virke som den norske linjen var å godta mye, så lenge samarbeidet ble en realitet. Gjennom forhandlingene var det antydninger til en "er USA fornøyd, er vi fornøyd"-holdning. Dette var lite overraskende, da den norske holdningen var at alle de arktiske statene måtte med. Det hadde blitt jobbet iherdig med og i hele tatt få amerikanerne med på samtaler om et arktisk

¹⁴⁷ St. mld. 42 1992-93 s. 66

¹⁴⁸ Oppgitt i mailkontakt med AMAPs generalsekretær Lars-Otto Reiersen 31.03.15

¹⁴⁹ Oppsummering/orientering fra ministermøtet i Nuuk 13.10.93 UD: Doss. 36.2.7 Bind 18

¹⁵⁰ Oppsummering/orientering fra ministermøtet i Nuuk 13.10.93 UD: Doss. 36.2.7 Bind 18

¹⁵¹ Lundestad 2013:94

råd, så nordmennene inntok en USA-vennlig holdning tilsynelatende for å få i gang samarbeidet.

I spørsmålet om urfolk hadde Nuuk-møtet kommet fram til å gi disse en spesiell stilling i samarbeidet. Dette gjaldt først og fremst de tre organisasjonene ICC (Inuit Circumpolar Conference), Forbundet av nordlige folk i Russland og Samerådet. Dette var i og for seg i tråd med den norske linjen om deltakere generelt og urfolk spesielt. Under møtet foreslo urfolksdelegatene og selv å bli innlemmet på lik linje med statene og hindre andre ikke-statlige organisasjoner permanent medlemskap. I deklarasjonen ble urbefolkningens spesielle rolle fremhevet og det ble sagt at urfolksdimensjonen skulle styrkes, men de ble ikke gitt noen mer sentral stilling utover dette. Dette var i tråd med norske holdninger, og delegasjonen var skeptisk til forslagene som hadde blitt presentert. Urbefolkningens ønsker ble ikke tatt til følge, men møtet godkjente blant annet opprettelsen av et urfolksråd. I kjølvannet av Nuuk-møtet ble det holdt et seminar med for å kartlegge urbefolkningens rolle i AEPS. I tillegg skulle de diskutere hvor skjæringspunktet mellom miljøvern og urbefolkningsspørsmål lå. I de forberedende rundene før seminaret, var det kommet fram at Canada og til dels Danmark ønsket å gå inn for en bred urfolksdeltakelse, og da spesielt av de tre gruppene nevnt over. Dette var motsatt av de norske og amerikanske holdningene, som var mer åpen på dette området. Under Nuuk-møtet ble det forhandlet fram et urfolkssekretariat som skulle lette kontakten mellom urbefolkningen og arbeidsgruppene under AEPS-strategien. Urbefolkningens deltakelse var begrunnet i det enkelte opplevde som en konflikt mellom vitenskap og urfolk. Urbefolkningen var kritisk til hvem som hadde ansvaret for forskningen og om forskningen som ble iverksatt var fordelaktig for deres levemåte og samfunn.¹⁵²

Utfordringen på norsk side lå i forholdet mellom myndighetenes og samerådets rolle i internasjonalt samarbeid. Det var inngått prinsipperklæringer om urbefolkningens deltakelse i slike fora, blant annet i stortingsmelding nr. 13, og dette skulle følges på norsk side. Det ville også sikre det gode samarbeidet mellom samene og myndighetene. På den andre siden ønsket ikke myndighetene å la det herske noe tvil rundt AEPS som et regjeringssamarbeid. Derfor skulle ikke urbefolkningen "... innrømmes noe mer særstatus enn de allerede hadde fått."¹⁵³ Det var også viktig at urfolksengasjementet i AEPS måtte godtas med forbehold, da disse kunne føre til økte finansielle forpliktelser. Med andre ord var norske myndigheter fornøyd med den innflytelsen og stilling urbefolkningen hadde oppnådd i AEPS, men ønsket ikke å

¹⁵² Tennberg 2000:59

¹⁵³ Notat til utenriksministeren om urfolksdeltakelse i AEPS 28.01.94 UD: Doss. 36.2.7 Bind 18

utvide den i noen særlig stor grad. Myndighetene brukte ressurser for å følge opp allerede eksisterende vedtak, blant annet gjennom midler for å dekke deler av samerådets reiseutgifter, i forbindelse med urfolkskonferanser i AEPS.¹⁵⁴

Ny vind fra vest

Våren 1994 var det enighet om en felleserklæring fra Russland og USA om miljøet i Arktis. De var nå enige om å samarbeide for å minske dumpingen av radioaktivt avfall. Denne problemstillingen hadde blitt drøftet i AEPS uten å komme noen vei, men nå hadde USA og Russland tatt ansvar for å løse miljøutfordringene selv. På sensommeren annonserte Clinton-administrasjonen en ny arktispolitikk, noe som gav norsk UD tro på at kanadierne igjen ville presentere tanken om et arktisk råd. Den nye politikken var en etterlengtet oppdatering av USAs prioriteringer i Arktis, som hadde ligget uendret siden den kalde krigen.¹⁵⁵ En av hovedmålsettingene for den nye amerikanske politikken skulle være å forsikre seg om at "... natural resource management and economic development in the region are environmentally sustainable."¹⁵⁶ Arktis var blitt et fokusområde og bærekraftig utvikling hadde også funnet veien til den amerikanske politikken. De arktiske statene hadde nå blitt enige om bærekraftig utvikling som utgangspunkt for utvikling i Arktis. Prinsippene fra Brundtland-kommisjonen og Rio-Konvensjonen hadde nådd ut. Fra norsk side hadde man forsøkt å få lokalbefolkningen i Arktis sidestilt med samene. Det så ut til at amerikanerne gav sin tilslutning til denne tolkningen. På kanadisk side hadde urbefolkningssporet vært det mest gjeldende, men var lite relevant i Norge, siden en betydelig del av befolkningen nord for polarsirkelen ikke var samer. USA og Canada var uenige om urbefolkningens rolle i Arktisk råd og AEPS-strategien, så en amerikansk støtte til den norske oppfatningen kan regnes som et stikk i siden til Canada.

Som nevnt ovenfor så kanadierne den nye amerikanske politikken som en åpning for tanken om et arktisk råd. Spesielt den amerikanske målsettingen om å "... Expand cooperation under AEPS" bidro til å motivere kanadierne.¹⁵⁷ Det var en forutsetning fra norsk side at alle de arktiske statene var samlet om initiativene i Arktis. Nå hadde amerikanske holdninger endret seg, noe som åpnet opp for enda større spillerom i miljøsamarbeidet. Hvis Gorbatsjovs Murmansktalet syv år tidligere hadde vært gnisten, hadde amerikanerne nå lagt på mer brennstoff.

¹⁵⁴ Brev til Samerådet om AEPS-virksomhet 27.06.94 UD: Doss.454.85 Bind 1

¹⁵⁵ Lundestad 2013:87

¹⁵⁶ Notat til statsministeren fra polarrådgiveren 16.11.94 UD: Doss.454.85 Bind 2

¹⁵⁷ Notat til statsministeren fra polarrådgiveren 16.11.94 UD: Doss.454.85 Bind 2

Det kanadiske initiativet skyter fart

Amerikanerne hadde åpnet opp for en videreutvikling av samarbeidet i Arktis og Canada startet arbeidet med Arktisk råd. Den tidligere omtale Mary Simon fra ICC, hadde blitt utpekt til kanadisk ambassadør for Arktis, og alt lå til rette for et nytt arktisk krafttak. På Nuuk-møtet i 1993, hadde fokuset skiftet til fra regionale særinteresser til "bærekraftig utvikling", og urbefolkningen hadde fått en klarere posisjon. Disse endringene sto ikke i stil til hvordan AEPS var organisert eller finansiert og det kanadiske initiativet skulle fortrinnsvis bøte på dette. Den nye kanadiske statsministeren, Jean Chrétien, inviterte Bill Clinton på statsbesøk vinteren 1995 for å drøfte opprettelsen av et arktisk råd. I Arktis-sammenheng var dette et stort gjennombrudd og Canada utnyttet mulighetene til det fulle.

Under de amerikanske og kanadiske forhandlingene, ble ulike ideer for et arktisk råd skissert opp og det var ingen tvil om at disse parhestene ønsket å dominere det videre arbeidet. Amerikanerne og kanadierne forhandlet og satte flere krav om den videre prosessen og resultatene for samarbeidet. Blant annet ble USA og Canada enige om at ministermøtet i AEPS skulle bli det høyeste organet i et arktisk råd. Derfor skulle AEPS' arbeidsgrupper bli underordnet rådet og arbeidsmåtene forbli de samme. Samtidig ønsket de at sekretariatet skulle gå på rundgang mellom de arktiske statene og ikke ha en permanent plassering.¹⁵⁸ For amerikanerne var målet å unngå at avgjørelser i rådet ble bindende og at samarbeidet ble løst sammensatt. Disse innspillene ble i stor grad tatt til følge i det videre arbeidet.

I april 1994 skulle den kanadiske ministeren for urfolk og nordområdene på norgesbesøk, mest sannsynlig for å promotere og diskutere mulighetene som det nå var åpnet opp for. Møtet ble dessverre ikke avholdt på grunn av streik ved flyplassen i København.¹⁵⁹ Saken skjøyt allikevel fart og det var bred enighet i Norge om etableringen av et arktisk råd. Senere ble det avholdt møter mellom norsk og kanadisk UD, først og fremst for å forsikre Utenriksdepartementet at Barentssamarbeidet ble holdt utenfor et arktisk råd. Målet var å få til en signering av erklæringen om opprettelsen våren 1996.

Norge hadde en sentral rolle i Barentssamarbeidet som var den fremste samarbeidsflaten mellom Norge, Sverige, Finland og Russland om naboforholdene i nord. Det var ikke ønskelig at dette samarbeidet skulle underordnes Arktisk råd. Norske myndigheter fryktet at det ville gjøre Norge mindre sentral og muligens flytte fokuset bort fra Nord-Vestrussland. Samtidig handlet ikke Barentssamarbeidet primært om miljøvern, og for å ivareta

¹⁵⁸ English 2008:205

¹⁵⁹ Notat til Jan Egeland fra polarrådgiiveren 28.04.95 UD: Doss.454.85 Bind 3

samarbeidets egenart, kunne det være taktisk å ikke blande de to initiativene. Samtidig viste diskusjonen mellom USA og Canada at Norge sto på utsiden i de innledende forhandlingene om Arktisk råd. Derfor er det sannsynlig å tro at en også derfor ønsket å ha et initiativ man kunne ha god kontroll over.

De kanadiske myndighetene kalte senere inn til et møte i Ottawa for alle de andre faste deltakerne i AEPS. Her ble den framtidige organiseringen diskutert. I forhandlingene utkrystalliserte det seg en løsning basert på to pilarer. En med arbeidsgruppene fra AEPS-strategien, og en med fokus på bærekraftig utvikling. På norsk side var det lite ønskelig med en slik to-pilar-løsning, fordi de trodde dette ville skape et unødvendig skille og konflikter mellom de to pilarene. Kanadierne var uansett fornøyde med sitt forslag, og gikk videre til å diskutere rollen til urbefolkningen.¹⁶⁰ I løpet av mars ble det tredje ministermøtet i AEPS arrangert i Iqaluit. Dette møtet delte mange likhetstrekk med det foregående – og kommende møtet i AEPS og er derfor ikke dekt inngående. Samtidig er ikke kildematerialet fra UD like utfyllende fra dette møtet som tidligere, da det ser ut som utfordringene internasjonalt overskygget ministermøtet. Heller ikke John English i *Ice and Water* har klart å få noe substansielt ut av dette møtet.¹⁶¹

Deltakerspørsmålet drøftes

Urbefolkningens innflytelse var stadig oppe til diskusjon, men det hadde aldri låst forhandlingene i så stor grad som det kom til å gjøre høsten 1995. Sakens kjerne var urfolksorganisasjonen ICCs sentrale posisjon i kanadisk politikkutøvelse og USAAs ønske om å åpne opp for flere urfolksgrupper.

Som sett tidligere, var det ønskelig å minimere innflytelsen samene skulle ha på norsk utenrikspolitikk, mens man på russisk side led av svak organisering og finansiering. Urbefolkningens rolle i Canada var derimot veldig dominerende i prosessen¹⁶² – For dominerende ville enkelte si og USAAs ønsker om en åpen deltakerløsning falt ikke i god jord hos kanadierne.

Polarrådgiveren i UD mente hele samarbeidet om et arktisk råd kunne ryke om statene ikke kom til enighet. Den norske holdningen til spørsmålet, var alle at urfolksgrupperinger som ønsket, skulle få tilgang. Dette forutsatte selvsagt at de organiserte seg på en slik måte at

¹⁶⁰ English 2008:207

¹⁶¹ English 2008:211

¹⁶² Axworthy 2013:30

antallet permanente deltakere ble holdt nede.¹⁶³ Den norske linjen lå midt mellom de to ytterpunktene. Fra norsk side hadde det hele tiden vært påpekt at alle de arktiske statene måtte være med i et arktisk råd, og det var frykt for at USA skulle gjøre innlemmelsen av de to urfolksorganisasjonene i Alaska til betingelse for deres tilslutning til rådet. Ideen om et arktisk råd var i tråd med norske tanker om samarbeid, og det ble derfor diskutert om Norge skulle ta på seg jobben for å få urfolkssaken ut av verden. I UD var det enighet om å holde kontakten med USA for å "... Bli bedre kjent med deres holdninger".¹⁶⁴ Det skulle holdes et møte mellom statene i Toronto før jul, så tanken var å se hvordan saken utspilte seg der først.

I mellomtiden hopet problemene seg opp. USA mente at det kanadiske initiativet var for lukket, deltakerkretsen for liten, agendaen for vag og at den bar preg av en hastverksprosess.¹⁶⁵ Amerikanerne hadde jo gitt tydelig beskjed til norske myndigheter allerede i 1990, at det ikke var aktuelt med en slik "snøball-effekt" utenfor amerikansk kontroll.¹⁶⁶ Selv om USA ønsket å bidra til et arktisk råd måtte det være på deres premisser, selv etter møtet mellom Clinton og Chrétien. USA kom med flere ulike, og til dels motstridende, utkast til opprettelsen av et arktisk råd. I et av disse utkastene hadde de droppet å nevne urfolksorganisasjonene til fordel for andre "Non-Governmental Organizations"(NGOer). Kampen mellom Ottawa og Washington hadde tilspisset seg. Amerikanerne hadde invitert de to urfolksgruppene de ønsket inn i rådet til et møte med de andre arktiske statene i Washington. Til stede var også de allerede aksepterte urfolksgruppene, som nå ble usikre på sin stilling. De amerikanske utspillene sto ikke så langt fra de norske, for på norsk side var det heller ikke ønskelig at de tre urfolksorganisasjonene skulle få en for dominerende rolle. Tilsynelatende utfordret USA bevisst Canada med dette. Andre NGOer, som WWF, hadde også øynet et håp om deltakelse i et arktisk råd etter amerikanske utspill, men Canadas Mary Simon hadde gjort det klart at disse ikke var, og heller ikke kom til å bli, invitert.¹⁶⁷ Det så ut til at samarbeidet, som polarrådgiveren fryktet, kom til å rakne fullstendig. Forholdet mellom USA og Canada ble mer konfliktfullt og forholdet mellom "de gamle" permanente deltakerne og de potensielle nye, var særdeles dårlig.

¹⁶³ Notat til statssekretær Bjerke fra Polarrådgiveren 25.09.95 UD: Doss.454.82 saksnr. 95.06660-2

¹⁶⁴ Notat til politisk avdeling fra politisk seksjon/barentskontoret 03.10.95 UD: Doss.454.82 saksnr. 95.06660-2

¹⁶⁵ English 2008:209

¹⁶⁶ Se kapittel 2

¹⁶⁷ English 2008:210

Arktisk råd skulle baseres på en deklarasjon signert av alle medlemsstatene, men innholdet i deklarasjonen var, for USA, i høyeste grad diskutabelt. Canadas forslag hadde blant annet nevnt økonomisk utvikling, velstandsøkning og flere arbeidsplasser som mål for et arktisk råd. Urbefolkningen på sin side tolket dette som en åpning for olje- og gassutvinning, mens amerikanerne på ingen måte ville la slike innenrikspolitiske problemstillinger bli håndtert av et arktisk råd.¹⁶⁸ Kanadierne ville styrke urbefolkningen som allerede var i rådet, mens USA ønsket å trekke flere inn for heller å samle urbefolkningen i Arktis' stemme. Urbefolkningen skulle uansett på den ene eller den andre måten få en sterkere posisjon. Dessuten hadde amerikanerne tidligere uttrykt bekymring til begrepet bærekraftig utvikling, og deres ønske for samarbeid strakk seg hovedsakelig til miljøvern – og da fortrinnsvis på russisk side.¹⁶⁹

Norges holdninger til disse problemene er det vanskeligere å få taket på, og det ser i det hele tatt ut som at disse konfliktene først og fremst var mellom USA og Canada. UD hadde selv sagt at de skulle se an situasjonen og være avventende, men det ser ut til at de meldte seg helt ut av debatten. Dette til tross for det norske justisdepartementets tanker om at en utvidet observatør- og deltakerkrets ville skape ubalanse i AEPS.¹⁷⁰ Justisdepartementet ønsket at arbeidet med observatører og NGOer kunne organiseres i felles paraplyorganisasjoner, slik at antallet ble holdt nede, óg at flere fikk delta. En holdning som for øvrig også kunne spores i utenriksdepartementet.

Norge og de andre nordiske landene satt på gjerdet mens USA og Canada diskuterte, selv om de norske holdningene til sakene som ble drøftet var ikke så langt fra de amerikanske. I AEPS og IASC hadde Norge og USA klart gitt til kjenne hvordan de ønsket medlemsspørsmålet løst. Den kanadiske formuleringen stred mot dette ståstedet og USA tok kampen. Det eneste punktet norske myndigheter fremmet overfor Canada på eget initiativ, var problemet med det overlappende saksfeltet mellom Arktisk råd og AEPS. Det var allerede bestemt at Norge skulle ha formannskapet i AEPS etter ministermøtet i 1996. Dette ville ikke gi noe særlig mening om det ble opprettet et arktisk råd på samme møte, som skulle ha det overordnede ansvaret for strategien. Det lå i kortene at Canada ønsket å ha formannskapet i Arktisk råd først, men dette ville utfordre norsk lederskap i AEPS. Norge ønsket ikke å ha lederskap i en integrert del av Arktisk Råd, som igjen var styrt av Canada.

¹⁶⁸ English 2008:2013

¹⁶⁹ Lundestad: 2013:94

¹⁷⁰ AEPS-observatører 27.09.95 – vedlegg til samrådsmøte 10.10.95 SFT: Doss: 361.1 saksnr: 95/3414-1

Utfordringene sto i kø for kanadierne. Ottawa hadde irritert på seg USA i arbeidet for et arktisk råd. De var også klar over at en uavklart situasjon overfor Norge kunne skape negative konsekvenser for samarbeidet. Utkastene fra Canada som hadde skapt disse reaksjonene ble sett på som en "... diplomatic blunder of high order" og kunne true hele samarbeidet.¹⁷¹

Under Torantomøtet kom det overraskende nok til enighet mellom sidene. Her gikk USA og Canada inn for et russisk forslag om å tillate andre organisasjoner å forhandle fram egne mekanismer for deltakelse og påvirkning. De tre opprinnelige urfolksorganisasjonene var med som faste deltakere, mens de andre nå måtte forhandle seg til denne muligheten når det passet. I de andre sakene fikk stort sett USA det som en hadde ønsket. Generelt opplevde UD at samarbeidet var kommet inn i et konstruktivt spor, som også påvirket de andre sakene som ble diskutert.¹⁷² Det var ikke lengre noe sjansespill å opprette et arktisk råd. Vi kan stille spørsmål om amerikanernes motiver for å ha vært så bestemt i forhandlingen, men godta et forlik under møtet. Det er lett å anta at byråkratiet og den øverste ledelsen ikke var helt samkjørt. Arbeidet med Arktisk råd var heller ikke prioritert i det amerikanske Utenriksdepartementet¹⁷³, noe som kan forklare de haltende tilbakemeldingene. Utfordringen mellom Canada og Norge om den overlappende sekretariatkonflikten mellom AEPS og Arktisk råd, var for øvrig uløst.

Videre debatt om organisering – nasjonalt og internasjonalt

Canada hadde foreslått en organisering på to pilarer i det nye rådet. Den ene skulle være AEPS, og den andre "Arctic Sustainable Development Initiative". Enkelte¹⁷⁴ framstiller denne pilarløsningen som en konsensusavgjørelse. Det kan også ha vært tilfellet på møtet, men kildene viser at norske myndigheter ikke ønsket en slik løsning. Om det ble en to-pilarsløsning, mente UD, at det kunne oppstå en "kompetansestrid" mellom de to pilarene, i tillegg til en strid mellom bruk og vern av Arktis. AEPS var det mest utbygde organet, og norske myndigheter fryktet at et arktisk råd kunne bli et "sandpåstrøings-organ"¹⁷⁵ – der rådet ikke tilføyet samarbeidet noe nytt. Det var bred enighet om at bærekraftig utvikling skulle inn i rådets arbeid, men det var stor uenighet om hvordan. Den uklare formannskapsløsningen mellom AEPS og Arktisk råd, kunne i denne saken også ta deler av skylda. Hvis arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling ble sidestilt med AEPS, var dette noe Canada kunne få kontroll over i formannskapet i Arktisk råd. Om arbeidsgruppen ble lagt under AEPS, ville

¹⁷¹ English 2008:213

¹⁷² Notat til utenriksministeren fra polarrådgiveren 08.12.95 UD: Doss.454.82 95.06660

¹⁷³ Lundestad 2013:79

¹⁷⁴ Blant annet Schrivener 1996 og English 2008

¹⁷⁵ Notat om AEPS/Arktisk råd og framtidig organisering 19.01.96 UD: Doss.454.58 saksnr. 96/00264

dette havne under norsk ledelse fra 1996. Det var i begges interesse å få denne arbeidsgruppen innlemmet i det initiativet de selv skulle ha formannskapet i.

Etter ministermøtet i mars 1996 skulle Norge overta formannskapet i AEPS. Planleggingen var i gang, og spørsmålet var: hvordan skulle organiseringen av formannskapet løses? I AEPS-prosessen hadde både miljøverndepartementet og Utenriksdepartementet vært representert og hatt ulike, men også overlappende, ansvarsområder. I sammenheng med formannskapsorganiseringen, ble også det generelle eierskapet til AEPS drøftet mellom de to departementene. Her spilte selvsagt diskusjonen om pilarene i Arktisk råd også en rolle. Den samtidige diskusjonen over, bidro til usikkerhet rundt den framtidige organiseringen og håndteringen av AEPS og Arktisk råd.

Miljøverndepartementet ønsket på sin side å få overført AEPS-arbeidet fra UD og ha hovedansvaret for dette alene. At fagdepartementet ikke hadde ansvaret for deres ansvarsområde så MD som en utfordring. Om miljøvernministeren skulle få et reelt ansvar, burde arbeidet i AEPS organiseres på en slik måte at dette ikke ble vanskeliggjort. Miljøverndepartementet mente også at UD gjerne kunne ha det overordnede ansvaret for Arktisk råd, samt den andre organisasjonen for bærekraftig utvikling som var foreslått.¹⁷⁶

Fra UD's side var man uenig i to-pilarorganiseringen og det var et mål å unngå dette. UD poengterte at samarbeidet under AEPS påvirket norske politikkområder konkret, blant annet skipsfart, olje- og energiressurser og urfolk. Dette styrket selvsagt deres ønske om fortsatt innflytelse i AEPS. I tillegg ble det påpekt at AEPS-samarbeidet også måtte sees i lys av de andre initiativene i området, som fiskeriforvaltningen og Barents-samarbeidet. Da utviklingen i AEPS også gikk i retning av bredere politisk samarbeid, spesielt gjennom utviklingen av et arktisk råd, hadde Utenriksdepartementet ingen intensjon om å gi dette ansvaret til miljøverndepartementet.¹⁷⁷

Det synes som om miljøverndepartementet mente at formannskapet i AEPS, og det å lede delegasjonen var to sider av samme sak. For UD var det åpenbart at miljøverndepartementet hadde ansvaret for det norske formannskapet i AEPS, mens den øverste myndigheten fortsatt skulle ligge hos UD. Det var allikevel påpekt av UD, at organiseringen mellom departementene måtte sees i lys av den framtidige organiseringen av arktisk råd.¹⁷⁸

¹⁷⁶ Notat fra miljøverndepartementet til polarrådgiveren 08.01.96 UD: Doss.454.52 saksnr. 95/07008

¹⁷⁷ Rollefordeling MD/UD i det arktiske miljøvernssamarbeid. 22.02.96 MD: doss 871.7 saksnr 93/2691-41

¹⁷⁸ Notat om AEPS/Arktisk råd og framtidig organisering 19.01.96 UD: Doss.454.58 saksnr. 96/00264

Byråkratene i Utenriksdepartementet mente at de utenrikspolitiske hensynene måtte veie tyngst, og at dette var deres ansvar. De foreslo derimot at alle delegasjonslederne til de ulike utvalgene kunne komme fra miljøverndepartementet – unntatt det utvalget som omhandlet bærekraftig utvikling. Alle delegasjonslederne måtte likevel rapportere til en UD-oppnevnt "Senior Arctic Official"(SAO), som siden oppstarten i AEPS hadde vært medlemsstatenes sentrale delegat på embetsnivå. Dette var en nøkkelrolle, og skulle nærmest bli utenriksministerens sendemann til forhandlingene i Arktisk råd. UD kunne også strekke seg til å utnevne en vise-SAO fra miljøverndepartementet. Miljøverndepartementet hadde, ifølge Utenriksdepartementet, tidligere vist at de manglet et utenrikspolitisk skjønn i forhandlingene, noe som styrket UD's bekymringer for en eventuell AEPS-ledelse utgått av miljøverndepartementet.¹⁷⁹

Miljøverndepartementet diskuterte saken internt og beveget seg etter hvert også bort fra to-pilarløsningen som det beste alternativet for rådets organisering. Dette hang først og fremst sammen med størrelsen på samarbeidet. Om en hadde gått for en pilarløsning, kunne det kanskje åpne opp for å danne nye pilarer. Eksempelvis om fiskeri, ressurser og kultur, noe som kunne ta bort fokuset fra miljøvernsamarbeidet. Når det gjaldt ledelsen av det politiske arbeidet under AEPS og Arktisk råd, var departementene fortsatt uenige. Miljøverndepartementet mente også at miljøvernssaken var for politisert, og ønsket at Norge kunne gå foran som et godt eksempel ved å gi miljøvernministeren og departementet hovedansvaret for det internasjonale miljøvernsamarbeidet. Hvis Norge gikk først, var tanken at de andre arktiske statene kunne komme etter og utnevne sine miljøverndepartement som hovedansvarlig.¹⁸⁰ Dette kunne ikke Utenriksdepartementet akseptere, men var allikevel lydhør ovenfor miljøverndepartementets tanker. Utenriksdepartementet noterte seg at det lå en grunnleggende konflikt mellom "brukersiden" og "vernesiden". Denne konflikten lå ikke bare mellom miljøverndepartementet og UD, men Utenriksdepartementet fryktet at denne også ville ligge mellom de to pilarene som var foreslått. Saken var derfor klar fra UD's side: det skulle ikke arbeides for et "to-pilar"-system i Arktisk råd, og Utenriksdepartementet skulle lede an.

Denne typen konflikt var ikke ukjent i byråkratiet. I flere tilfeller dukket det opp rene maktkamper mellom miljøverndepartementet og de andre departementene. Noe av konflikten

¹⁷⁹ Notat til statssekretær Bjelke om AEPS/AR-organisering 24.01.96 UD: Doss.454.58 saksnr. 96/00264

¹⁸⁰ Rollefordeling MD/UD i det arktiske miljøvernsamarbeid 22.02.96 MD: doss 871.7 saksnr 93/2691-41

mellom Utenriksdepartementet og miljøverndepartementet kan spores tilbake til 1972, da MD ble opprettet. Miljøspørsmålene lå før dette under Utenriksdepartementet. De nye "Miljøbyråkratene"- og -diplomatene var sentrale i ulike internasjonale initiativ der de tok på seg en pådriverrolle. Disse tok derfor over mange av forhandlingene i viktige internasjonale miljøsaker. En påstand er, framsatt av blant andre Skjærseth og Rosendal i boken "Norsk utenrikspolitikk", er at de "ekte diplomatene" fra UD endte opp som tilskuere til et nytt og viktig utenrikspolitisk område. Derfor ble de "revirforkjempere" som forsøkte å ta igjen sitt tapte domene. Dette har de gjort, blant annet ved å påpeke at miljøforhandlingene er noe de profesjonelle forhandlerne skal ta seg av, samt å fokusere på nasjonale interesser framfor en pådriverrolle i miljøspørsmål.¹⁸¹ For eksempel i saken rundt AMAP-sekretariatet og ansettelse av generalsekretær, påpekte Utenriksdepartementet at miljøverndepartementets delegasjon til møtene hadde blitt utmanøvrert av svenskene. At den norske delegasjonen ikke klarte å hindre at svenskene forpurret planene om en kanadisk formann, så Utenriksdepartementet på som mangel på riktig kompetanse.¹⁸²

For Utenriksdepartementet var det altså viktig å inneha kontrollen på alle utenrikspolitiske områder. Det ser ut til at miljøverndepartementet så for idealistisk på saken – miljøpolitikken var til for sin egen og miljøets del. Utenriksdepartementet mente miljøpolitikken hadde en utenrikspolitisk verdi utover miljø og at det handlet om norske interesser. Dagfinn Stenseth, som arbeidet som ambassadør i Moskva og var polarambassadør i perioden, nevner i sin selvbiografi at nordområdene dreide seg om de norske kjerneinteressene. Videre at de her måtte kunne leksene sine bedre enn motparten, spesielt med tanke på grensedragning og Svalbard. Etter den kalde krigen endret imidlertid Stenseths oppfattelse av Arktis seg. Det handlet ikke bare om "kjerneinteresser" og politisk spill, men "... en natur og et liv jeg håper vi vi skal lykkes med å redde inn i fremtiden".¹⁸³ Det var ikke bare realpolitikk, men også en genuin interesse for miljøsaken for UD's byråkrater. Allikevel er det dette synet som trer tydeligst fram i kildematerialet, og en holdning fra den kalde krigen som varte utover tiåret.

Urfolk i nød- pengetrøbbel i det nye Russland

Samerådet ble godt integrert i prosessene og fikk statlig støtte for å delta på konferanser og møter. I perioden 1995-96 var samerådet engasjert i 11 ulike forum og møter knyttet til AEPS. Norske myndigheter dekket halvparten av kostnadene, selv om urbefolkningens deltakelse var

¹⁸¹ Knutsen, Sørboe, Gjerdåker 1997:166

¹⁸² Notat til Polarrådgiveren 10.12.91 UD: Doss 36.2.7 bind 14

¹⁸³ Stenseth 2001:357

et spleiselag mellom norske, svenske og finske myndigheter.¹⁸⁴ I øst var ikke situasjonen like god. Etter flere år med økonomisk krise og tilbakegang ble støtten til den russiske urbefolkningens deltakelse i AEPS kuttet. Russland hadde opplevd økonomisk tilbakegang og politisk uro siden kommunismens fall, noe som senere også hadde utviklet seg til en finanskriser. Dette hadde konsekvenser for AEPS og Arktisk råd. Etter Sovjetunionens fall, var ikke Russland i stand til å videreføre den dominerende rollen Sovjetunionen hadde internasjonalt. Dette merkes i kildematerialet. Det var andre politikkområder som var viktigere for de nye makthaverne i Moskva, enn miljøsam arbeidet i Arktis. Dette hadde også konsekvenser for bevilgningene, spesielt til urbefolkningen.

Norske myndigheter mottok et skriv sommeren 1996 fra urfolkssekretariatet som nylig var opprettet under AEPS, om den russiske urfolksorganisasjonens pengeproblemer. Polarrådgiveren mente at urbefolkningens rolle i AEPS-samarbeidet nå var så viktig, spesielt med tanke på opprettelsen av et arktisk råd, at man fra norsk side burde finne midler til dette. Blant annet ble det foreslått å søke penger fra handlingsprogrammet for Øst-Europa. Denne søknaden ble kontant avvist, da dette gjaldt driftsstøtte til felt utenfor ansvarsområdet til handlingsprogrammet.¹⁸⁵ En likelydende henvendelse ble sendt til "Nordisk sekretariat", som også på sin side avviste forespørselen. Begrunnelsen var lite penger i budsjettet.¹⁸⁶ Finansieringen av urbefolkningen i AEPS-samarbeidet vedvarte som en utfordring i tiden som skulle komme.

De multilaterale prosjektene som AEPS og AMAP var kostbare prosjekter. Som nevnt tidligere, måtte medlemslandene selv finansiere forskningen som skulle gjennomføres. I arbeidet med Arktisk råd var kostnadsrammene ennå uvisse og det hersket det økonomisk kaos i Russland, og evnen til å ta på seg slike forpliktelser var liten i Moskva. Miljøsam arbeid kostet mer enn det smakte. Gjennom små og bilaterale samarbeid, som Barents-samarbeidet og den norsk-russiske miljøvernkommissjon, var mulighetene annerledes. Gjennom disse initiativene lå det en grunnstamme av økonomiske bidrag for å bedre de russiske forholdene. Selv om Russland ble usynlig i det multilaterale samarbeidet, var de aktive i de bilaterale. Gjennom den norsk-russiske miljøvernkommissjonen var det opprettet god kontakt, parallelt med arbeidet i AEPS og Arktisk råd. I disse initiativene bar norske myndigheter store deler av

¹⁸⁴ Brev fra kommunal og arbeidsdepartementet til UD om finansiering av samerådets deltakelse i AEPS UD: Doss.454.85 saksnr 96/00264

¹⁸⁵ Notat fra polarrådgiveren til seksjon for handel og internasjonalisering om henvendelse fra "Indigenous peoples secretariat" 17.06.96(UD: Doss.454.85 saksnr. 96/00264-34

¹⁸⁶ Notat til Polarrådgiveren fra nordisk sekretariat 30.06.96 UD: Doss.454.85 saksnr. 96/00264-35

utgiftene. Blant annet under ombyggingen av nikkilverket i Petsjenga, bidro norske myndigheter med 300 millioner kroner.¹⁸⁷ Etter Sovjetunionens sammenbrudd, ser det ut til at de viktigste samarbeidsområdene for Russland, var de som inneholdt mulige inntekter, ikke utgifter. På norsk side sto de klare med åpen lommebok for å dekke egne, men også deler av de russiske kostnadene. Friske midler fra Norge var kjærkomment i Russland, og russiske tiltak var velkomne på norsk side. Den norske linjen var tydelig: miljøutfordringene på russisk side var viktig, spesielt de som gikk ut over Norge.

Norsk uvisshet om sekretariatrollen i AEPS og SAOmøte i Ottawa

Det var klart tidligere i prosessen at Canada skulle ha det første formannskapet i arktisk råd og Norge lede AEPS i samme periode. Det ville bli kaotisk, da den som hadde formannskapet i Arktisk råd også burde ha det i AEPS. Dette var også det norske synet på saken, noe som betydde at den norske innflytelsen på AEPS ville bli minimal hvis dette ble løsningen med en gang. UD tok kontakt med det kanadiske Utenriksdepartementet for å løse denne utfordringen. Under et møte i Ottawa i slutten av april 1996, ble formannssaken drøftet. Fra tidligere ministermøter, og forhandlinger mellom Clinton og Chrétien, var det klart at AEPS-strategien skulle innlemmes i Arktisk råd. UD så for seg at Norge skulle ha formannskapet i AEPS i ett år, til 1997 – parallelt med Canadas formannskap i Arktisk råd. Under Ottawamøtet var det klart at verken Canada eller Norge ville bøye av for den andre. Som Sverige påpekte mot slutten av møtet, ville Canada hatt ledelsen i AEPS og Arktisk råd sammenhengende i fem år om Norge ikke fikk overta formannskapet. Den norske delegasjonen mente også det var et problem at kanadierne hadde dominert arbeidet med AEPS for mye og for lenge.¹⁸⁸ Tilsynelatende støttet de andre statene, unntatt Danmark, det norske og svenske synet i denne saken.

Blant byråkratene som deltok på møtet, var det nå blitt klart at den tidligere omtalte "topillar"-løsningen ikke var ønskelig å gå for, og at bærekraftig utvikling ble lagt under AEPS.¹⁸⁹ Dette førte i etterkant til at Canada gikk med på at Norge skulle lede strategien fram til innlemmelsen i Arktisk råd i 1998.¹⁹⁰ Til tross for enighet på flere områder, ble debatten om permanente deltakere diskutert igjen. Hvilken rolle skulle urbefolkningen ha i Arktisk råd, og spesielt i forhold til eventuelle andre deltakere? Enkelte urbefolkningsgrupper mente at de

¹⁸⁷ Holtmark 2015:24 (ikke utgitt) Hønneland, Rowe 2008:44

¹⁸⁸ Rapport fra SAAO-møtet i Ottawa 17-19 apr. 8.mai 1996 UD: saksnr. 96/01435-75 doss 454.85

¹⁸⁹ Rapport fra SAAO-møtet i Ottawa 17-19 apr. 8.mai 1996 UD: saksnr. 96/01435-75 doss 454.85

¹⁹⁰ Notat fra leder for AEPS-sekretariatet i Oslo til arbeidsgruppene 28.06.96 UD: saksnr. 96/01435-86 doss 454.85

burde ha like mye innflytelse som de arktiske statene, mens andre grupper mente dette var for mye å be om. De nordiske landene, førte fortsatt en restriktiv linje på antall permanente deltakere, men ønsket gjerne observatører. På norsk side modererte man forslaget, og endte opp med at urbefolkningen skulle få et eget punkt i deklarasjonen om Arktisk råd, mens de andre punktene skulle gjelde resten av innbyggerne også. Fra amerikansk hold var det vanskelig å godkjenne bruken av "peoples", fordi det ikke måtte blandes sammen med den definisjonen på begrepet i internasjonal rett.¹⁹¹ Ottawamøtet avdekte også en uenighet om innholdet i begrepet "bærekraftig utvikling" og bruken av dette i arbeidsgruppen. Amerikanerne var ikke i mot begrepet, og John English mener i *Ice and Water* at Clinton-administrasjonen ønsket å legge større vekt på bevaring enn bruk. Det Amerikanerne ønsket, var å ikke knytte begrepet for mye til Arktis, men å se begge polene likt i miljøvernarbeidet.¹⁹²

Den kanadiske delegasjonen framholdt fortsatt at de ønsket å signere deklarasjonen om opprettelsen av Arktisk råd dette året, men blant andre den norske delegasjonen så dette som svært usannsynlig og ønsket at opprettelsen ble satt på vent til sakene var løst. Canada var av en annen oppfattelse og inviterte de arktiske landene til signering av Ottawadeklarasjonen, og opprettelsen av Arktisk råd.

Den 19. september 1996 signerte de arktiske statene deklarasjonen om opprettelsen av et Arktisk råd i Ottawa. Deklarasjonen gav et signal om et samarbeidsønske i Arktis, men var ikke bindende for noen av statene. Deklarasjonen inneholdt ikke konkrete tiltak, men erkjente forholdene i området. Deklarasjonen fra Ottawa, inneholdt på den måten mye av det samme som den signert i Rovaniemi fem år før. Den var allikevel vagere og mindre konkret en Rovaniemi-deklarasjonen. Det var for så vidt ikke nødvendig at den var presis, da den implementerte AEPS' arbeidsgrupper og deklarasjoner i Arktisk råd. Det ble også bestemt at Norge i en overgangsfase skulle ha lederskapet i AEPS før strategien ble fullt integrert i Arktisk råd. I deklarasjonen var det allikevel to fotnoter det kan være verdt å merke seg. Den ene var en presisering av at forsvars- og sikkerhetspolitikk ikke lå i begrepet "commom Arctic issues", og at "... the use of the term peoples in this declaration shall not be constructed as having any implications as regard the rights which may attach to the term under international law".¹⁹³ Dette var altså områder som måtte presiseres tydeligere, og innspillene var kommet

¹⁹¹ Spesielt "indigenous peoples"

¹⁹² English 2013:259

¹⁹³ Ottawadeklarasjonen 19.september 1996

fra amerikanerne. Arktisk råd var altså vedtatt opprettet, men det gjensto mye arbeid. Både organisering og deltakerkrets måtte diskuteres videre.

Generelle trekk 1992-1996

I denne perioden hadde det utenrikspolitiske landskapet endret seg. Dette betydde at spillerrommet ble oppfattet som større enn tidligere for Norge og de andre nordiske landene. Starten på tiåret var også på mange måter viet fellesskapets framtid. Gjennom Rio-konvensjonen og økt fokus på polarforskning lå alt til rette for en bærekraftig og miljøvennlig politikk. Vitenskapskomiteen IASC var helt ute fra Utenriksdepartementets kontroll, mens AEPS og Arktisk råd smeltet sammen uten norsk motstand. "Our Common future" sto fortsatt som det mest sentrale bakgrunnsdokumentet om miljøvern og utvikling i Arktis. Også Rio-Konvensjonen, Stortingsmeldingene 48, 13 og 58 var dypt påvirket av denne. Brundtland-kommisjonen hadde ikke bare bred, men lang påvirkning på det internasjonale samarbeidet. Miljøvern ble mer og mer framtrædende i Arktis da gamle kaldkrigs-tanker ble byttet ut med framtidstro.

De norske målsetningene endret seg i perioden. Fra å ha vært frampå, ble de mer avventende. Blant annet gjaldt dette ønsket om å huse sekretariat, medlemsspørsmålet og finansiering. Kampen med Sverige om generalsekretæren i AMAP kan se ut til å ha påvirket norske holdninger. Samtidig melder Norge seg ut da Canada og USA kranglet om medlemskap og prosedyrer, selv om de sto på den ene siden av konflikten. De norske myndighetene holder hodet både kaldt og lavt. Dette gjelder derimot ikke når norske og svenske delegasjoner diskuterte om AMAP-overvåkingen. For AMAP og AEPS var viktige. Norge har etter alle solemerker brukt dette samarbeidet som en del av å sikre norske økonomiske interesser, posisjonere seg blant de andre kyststatene og få bukt på forurensingsproblemer på russisk side.

Miljøvern- utenriks- og finansdepartementene diskuterer i denne tiden forholdet mellom dem. Miljøverndepartementet tenker annerledes enn de to andre departementene, da miljøsaken har helt ulik verdi for dem. For Utenriksdepartementet er miljøvern en del av utenrikspolitikken, for finansdepartementet en del av statens utgifter. Utenriksdepartementet lot mye gå i de internasjonale forhandlingene, som miljøverndepartementet hadde ønsket å ha med. Samtidig diskuterte disse to, hvem som skulle ha hovedansvaret i de internasjonale forhandlingene. Lite overraskende ble dette Utenriksdepartementet. Utenriks- og ressurspolitikk ble satt opp mot

miljøpolitikk når departementene sto mot hverandre. Utover perioden slipper miljødepartementet mer og mer til, men Utenriksdepartementet skulle ikke slippe lederrollen.

Kapittel 4 – Veien videre og nye utfordringer: 1996-1998

Arktisk råd var opprettet, men utfordringene sto i kø. I stedet for å konkludere med hva rådet skulle være, mente enkelte at deklarasjonen heller var en oppsummering om hva det ikke var.¹⁹⁴ De uløste konfliktene var fortsatt et problem som måtte løses til det første ministermøtet i 1998. Første oktober 1996, holdt amerikaneren Oran Young et innlegg i det kanadiske parlamentet. Young, som var professor og ekspert på miljøorganisasjoner og internasjonal politikk, hadde skrevet en rapport om opprettelsen av Arktisk råd og skulle opplyse om funnene. Han påpekte at "... there are no hard or binding commitments under the declaration establishing the Arctic Council." Og fortsatte "[...]the declaration contains very few, if any, substantive commitments on the part of the signatories to take concrete action".¹⁹⁵ Rådet manglet substans. Videre kritiserte Young konsensus-ordningen, som han mente gjorde rådet lite fleksibelt og påpekte at mangelen på et sekretariat var kritisk. Oran Young var ikke den eneste. David Scrivener ved Keele University i Storbritannia, rettet også kritikk mot rådet. Han kritiserte at rådet var basert på en deklarasjon og ikke noe mer bindende. Også statenes motvilje mot å engasjere seg økonomisk i rådets arbeid, samt mangelen på et sekretariat rettet han kritikk mot. Scrivener hadde også merket seg at Norge skulle lede AEPS og Canada lede Arktisk råd samtidig. Dette mente han umulig kunne bidra til å klarne opp i forholdet mellom de to initiativene, som flere mente var uryddig allerede.¹⁹⁶ Begge påpekte likevel at rådet hadde potensiale, så det var ikke bare kritikk som haglet.

På norsk side var ikke entusiasmen noe større. I avisartikkelen "Nytt arktisk supperåd?", som ble utgitt allerede før opprettelsen, ble Arktisk råd kritisert fra flere hold. Blant annet Willy Østreng, som var professor ved Frithjof Nansen-instituttet, mente rådet bare var symbolpolitikk, og at "... mange land nøler med å stille de nødvendige ressurser til rådighet for samarbeidet".¹⁹⁷ Bergens Tidende mente det samme: "... Erklæringen som skal underskrives 19. september, sier ikke stort mer enn at de åtte statene rundt Nordpolen skal opprette et Arktisk Råd for å fremme samarbeidet om miljøvern og bærekraftig utvikling i nord" og fortsetter "... Hva det betyr i praksis, sier erklæringen fint lite om."¹⁹⁸ I samme notis uttalte også statssekretæren i miljødepartementet, Bernt Bull, at han var positiv til tiltaket "... i alle fall på sikt". Prosjektet som nærmest hadde startet som en hvit svane, hadde tilsynelatende endt som en stygg andunge.

¹⁹⁴ English 2008:235

¹⁹⁵ Oran Youngs innlegg i det kanadiske parlamentet. 01.10.1996

¹⁹⁶ Scrivener, David 1996:24

¹⁹⁷ Hjorthol 09.09.1996:NTB "Nytt Arktisk supperåd"

¹⁹⁸ Nyheter landet rundt. Notis i Bergens Tidene s.4 10.09.96

Utfordringene og hastverket i Canada

Utfordringene som hadde eksistert lenge før Arktisk råd, måtte løses raskt for å få samarbeidet til å fungere. Hovedsakelig kunne de deles i to underkategorier. Den ene var mandatet og vilkårene til arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling, og den andre var de generelle prosedyrereglene og handlingsplanen for Arktisk råd – herunder medlemskap, organisering og urbefolkning. At rådet ble opprettet uten å ha alt på plass, var ikke det Norge hadde sett for seg. Utenriksdepartementet hadde tidligere påpekt at statene burde utsatt opprettelsen av rådet til disse sakene var ute av verden. Også USA hadde presisert til Canada at arbeidet med Arktisk råd hadde båret preg av hastverksarbeid. Canada hadde jobbet raskt, men til hvilken nytte? Problemene mellom de arktiske statene hadde ikke stilnet selv om rådet var opprettet, og utfordringene mellom USA og Canada var, i høyeste grad, fortsatt til stede. Det er nærliggende å tro at det viktigste for kanadierne var å opprette rådet raskest mulig, slik at det ble vanskeligere å trekke seg for de andre statene. Nasjonalt hadde Canada gått inn i en usikker økonomisk periode med innstramming i offentlig forbruk som resultat. Å få de løpende utgiftene til opprettelsen av rådet ut av verden, kunne godt være en av årsakene til opprettelsen. I løpet av det kommende året ble det planlagt å avholde parlamentsvalg, og Arktisk råd kunne i den sammenheng også bli en del av merittlisten til Statsminister Chrétien, som stilte til gjenvalg.

På norsk side ble det iverksatt ulike tiltak for å få orden på utfordringene i rådet. Canada hadde sendt ut forslag til mandat for arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling, men norske myndigheter mente at disse burde sees i lys av de generelle prosedyrereglene i rådet. Justisdepartementet mente dokumentene var uklare, og at begrepet "bærekraftig utvikling" måtte defineres bedre.¹⁹⁹ Også miljødepartementet kom med forslag til endringer i dokumentet, blant annet ønsket de en mer forpliktende ordlyd. Dette var ikke ønskelig av Utenriksdepartementet,²⁰⁰ selv om stortingsmeldingene hadde påpekt viktigheten av disse tidligere. Det var tydelig at Utenriksdepartementet fortsatt hadde kontrollen med arbeidet i Arktisk råd, og at miljøverndepartementet hadde blitt en faginstans for miljøspørsmålene Utenriksdepartementet håndterte. Miljøverndepartementet lagde et nytt utkast til mandat for arbeidsgruppen, noe som ble grunnlaget for det norske forslaget til tekst. For norske

¹⁹⁹ Notat fra Justis- og politidepartementet til Utenriksdepartementet 17.02.97 UD: doss: 454.82 saksnr: 97-01518-6

²⁰⁰ Notat fra Utenriksdepartementet til miljøverndepartementet 27.02.97 UD: doss: 454.82 saksnr: 97-01518-10

myndigheter var det nå viktig å koordinere svarene som ble gitt, og det ble et mål å samle endringer fra de ulike departementene i et felles dokument med de norske holdningene.²⁰¹

Dette var et tegn på at norske myndigheter nå koordinerte miljøpolitikken i Arktis i større grad. Tidligere hadde de ulike departementene hatt kontroll over like og overlappende områder, men etter departementale maktkamper hadde departementene fått tildelt sine roller. Fordelen med dette var at de ulike delegasjonene slapp å "tale med to tunger", noe som hadde vært en utfordring tidligere. På mange måter hadde det vært en "profesjonalisering" av myndighetenes arbeid med Arktis. Et samarbeid på miljøvern inneholdt også i stor grad tekniske detaljer, som et enkelt departement ikke kunne klare å ha oversikt over alene. Fram til opprettelsen av Arktisk råd, hadde det også skjedd en dreining fra vitenskap til politikk. Det var først og fremst vitenskapsfolk som dro i gang samarbeidet, mens politikerne og byråkratene hengte seg på. Nå hadde departementene tatt kontrollen.

Hvorfor var det så viktig å koordinere arbeidet med mandat, prosedyreregler og handlingsplan? For Utenriksdepartementet var arbeidet med disse områdene implisitt å arbeide med strukturen på Arktisk råd. Derfor ønsket polarrådgiveren å sikre at "... Norges opptreden i de berørte fora er konsekvent og resultat av en helhetlig politikk".²⁰² Dette var viktig, siden norske norsk politikk var å påvirke prosessene i rådet mest mulig. Polarrådgiveren påpekte videre at det var ønskelig å ta videreutviklingen med Arktisk råd stegvis og ikke presentere nye saksområder til samarbeidet før andre ble avsluttet. Det var viktig å fokusere på prosedyrereglene i første omgang, for å få inn norske holdninger tidlig i prosessen. Området var preget av internasjonale utfordringer og polarrådgiveren mente at dette arbeidet "... neppe ville ferdigstilles med det første". For Norges del var det viktig at miljøspørsmålet ble hovedoppgaven til det nye rådet, og at dette ble ivaretatt på best mulig måte. I tillegg var det gjengs oppfatning at AEPS, og indirekte Arktisk råd, var viktig for norske interesser og at man derfor hadde endt opp med å spille en aktiv rolle i samarbeidet.²⁰³ Selv om miljøvern var det eneste Norge ønsket at rådet skulle handle om, var det en annen type miljøvern enn det Miljøverndepartementet ønsket. De ønsket tydeligere retningslinjer for arbeidet og fagmyndighetene. Departementet ønsket også konkrete krav i miljøkonsekvensutredningene som skulle utarbeides i Arktisk råd, noe Utenriksdepartementet

²⁰¹ Notat fra justis- og politidepartementet til Utenriksdepartementet 09.05.97 UD: doss: 454.82 saksnr: 97-01518-26

²⁰² Orientering fra Utenriksdepartementet til berørte departement 21.03.97 UD: doss: 454.82 saksnr: 97-01518-21

²⁰³ Uttalelse fra Nærings og energidepartementet 05.02.96 UD: 454.85 saksnr: 96/01535-24

ikke vektla i forhandlingene.²⁰⁴ Her sto departementene også langt fra hverandre. Gjennom det vi har sett tidligere, var Utenriksdepartementet mer opptatt av å få prosjektet gjennom, nærmest for en hver pris. Dette betydde i praksis, i alle fall i miljøverndepartementets øyne, en pulverisering av ansvar.

Stortingsmelding 58: Miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling

I stortingsperioden 1996-97 ble stortingsmelding nr. 58 "miljøpolitikk for en bærekraftig utvikling" vedtatt. Denne stortingsmeldingen var en videreføring av stortingsmelding nr. 46 fra 1988, og stortingsmelding nr. 13 fra 1993. Meldingen skulle sette fokus på bærekraftig utvikling, samt forebygging av miljøforurensing. Den satte flere spesifikke mål for miljøforvaltningen i nordområdene for å sikre det sårbare miljøet. Dette innebar blant annet å utvikle og styrke de allerede eksisterende regelverk i området, utvikle en russisk miljøvernforvaltning nasjonalt og regionalt, og arbeide for at Svalbard skulle framstå som et av de best forvaltede områdene i verden. I tillegg skulle regjeringen arbeide for at Arktisk råd ble det viktigste forumet for videreutvikling av miljøvernsamarbeidet i Arktis, og at den økonomiske utviklingen i området skulle skje innenfor naturens rammer.²⁰⁵

Stortingsmeldingen trakk fram at de siste årenes åpenhet i Arktis hadde ført med seg mer samarbeid på tvers av landegrensene. Meldingen kommenterte også at spillerommet i Arktis hadde blitt større, da sikkerhets- og militærstrategiske hensyn ikke lengre var hemmende for utviklingen. Samtidig hadde det, gjennom internasjonale fora, blitt iverksatt tiltak for å avklare grense- og sokkelspørsmål. Videre ble Russland nevnt som den viktigste samarbeidspartneren i nordområdene. Et av hovedpoengene for det bilaterale samarbeidet mellom Russland og Norge var at den økonomiske og politiske utviklingen i Russland var avgjørende for implementeringen av bærekraftig utvikling i regionen.²⁰⁶

AEPS ble også trukket fram i stortingsmeldingen. Regjeringen påpekte at de hadde lagt stor vekt på dette samarbeidet, og da spesielt AMAP-overvåkingen. Meldingen fokuserte videre på Arktisk råd, som en betydningsfull aktør med tanke på oppfølging av internasjonale avtaler som hadde implikasjoner for Arktis. Regjeringen tok på seg ansvaret for at miljøvernsamarbeidet i AEPS skulle fortsette under Arktisk råd, samtidig som de skulle sikre videre overvåking fra AMAP gjennom å sikre det norske sekretariatet.²⁰⁷ Meldingen slo også

²⁰⁴ Kommentarer til Uds utkast til svar på kanadisk forslag til terms of reference 26.02.97 MD: doss 871.10 saksnr: 92/6775-16

²⁰⁵ St. meld. 58 1996-97:38

²⁰⁶ St. meld. 58 1996-97:39

²⁰⁷ St. meld. 58 1996-97:40

fast at grenseoverskridende miljøforurensing var viktig å motarbeide i opphavslandene, men at land som Norge burde bidra til å påskynde tiltak.

I debatten til stortingsmelding nr. 58, får det internasjonale samarbeidet forsvinnende lite fokus. Dette kan skyldes både en bred enighet om saksfeltet, men også at stortingsmeldingen på andre områder vakte større diskusjon. Gjennom stortingsmeldingene fra 1988, 1993, 1997 og Rio-konferansen, ble det skapt et sterkt nasjonalt trykk på miljøspørsmål. Dette gjorde at man fra norsk side satte større målsettinger i miljøspørsmål, enn det som var mulig å følge opp.²⁰⁸ Et konkret eksempel i Arktisk rådssammenheng, var etableringen av sekretariatet til overvåkningsprogrammet AMAP i 1992. Som nevnt tidligere måtte norske myndigheter be de andre arktiske statene om finansiell hjelp senere, da sekretariatutgiftene begynte å løpe.

Norge og AEPS-sekretariatet

Norge mente AEPS-samarbeidet hadde bidratt til å bedre samarbeidsklimaet i Arktis. Nordmennene ønsket å vektlegge AEPS og miljøvernets plass i arbeidet med å tilpasse strategien til Arktisk råd.²⁰⁹ Som planlagt overtok Norge formannskapet i AEPS-strategien i 1996 etter flere runder med kanadierne om fordelingen av arbeid. Dette førte til rotete saksarbeid med arbeidsgruppene under AEPS og Arktisk råd, da store deler av rådet var AEPS-basert. I praksis førte dette til at diskusjonene om AEPS-formannskapet og formaliseringen av Arktisk råd, ofte ble sett på som to sider av samme sak. Som tidligere avtalt, hadde miljøverndepartementet ansvaret for formannskapet i AEPS og Utenriksdepartementet det politiske ansvaret. Dette medførte ingen synlige utfordringer mellom departementene, bortsett fra at en del korrespondanse til utlandet ikke gikk gjennom Utenriksdepartementet. Den praktiske løsningen for det norske formannskapet i AEPS, ble at lederen av sekretariatet satt i miljøverndepartementet, mens de andre medlemmene hadde tilholdssted ved polarinstituttet.

I løpet av høsten møttes ulike departement for å fastlegge de norske synspunktene med AEPS og Arktisk råd flere ganger. Disse ble ledet av Utenriksdepartementet, med sterk miljøfaglig deltakelse. Blant annet var statens forurensingstilsyn, polarinstituttet, direktoratet for naturvern, havforskningsinstituttet og AMAP-sekretariatet representert. I tillegg var byråkrater fra justisdepartementet, miljøverndepartementet og kommunal- og arbeidsdepartementet til stede. Disse skisserte opp utfordringene knyttet til

²⁰⁸ Knutsen, Sørbye, Gjerdåker 1997:166

²⁰⁹ Tennberg 2000:103

miljøvernssamarbeidet i tiden som skulle komme. Blant annet mente samrådsmøtet at Norge burde følge ekstra med på utarbeidelsen av rettingslinjer for offshore-arbeid.²¹⁰ Dette kunne ha tydelige implikasjoner for norske interesser, og møtet mente det var naturlig at Norge fokuserte på dette. Når det gjaldt AMAP-samarbeidet, medelte Reiersen at oppfølgingen fra USA og Russland hadde vært mangelfull. Dette i tillegg til at forskerne ikke hadde tatt hensyn til andre lands forskningsresultater i sitt eget arbeid. I praksis betydde dette at AMAP ikke var et bredt samarbeid, bare forskere som forsket på det samme, samtidig – om de i heletatt gjennomførte forskningen.

Da Norge overtok formannskapet for AEPS i 1996, var det planlagt at de skulle avholde det siste ministermøtet før implementeringen i Arktisk råd. Den viktigste målsettingen for Norge var å evaluere arbeidet som hadde vært gjort under AEPS, samt å "stramme opp" rutiner, strategier, budsjett og aktivitetene under strategien.²¹¹ Polarinstituttet fikk hovedansvaret for dette, og fikk ekstra midler over miljøverndepartementets budsjett. Noen store summer var det ikke snakk om, men opp til 578.000kr var tilgjengelig for å evaluere arbeidet i AEPS. Polarinstituttet hadde fått en liste over saker som måtte ivaretas under formannskapet fra miljøverndepartementet. Disse var av rent teknisk karakter, med vekt på å kutte kostnader.²¹² Norge hadde påtatt seg rollen med å gjøre implementeringen i Arktisk råd mykere, ved å sette i gang en prosess for å sørge for en smidig overgang. Dette opptok den norske siden sterkt, mens det var andre saker som gjaldt internasjonalt. Det var planlagt å avholde ministermøtet i Tromsø i løpet av sommeren 1997 for å presentere resultatene for ministrene i AEPS.

En sak som ble drøftet mellom de andre statene, var urbefolkningens rolle i vitenskapelig forskning. USA, med støtte fra Canada, ønsket å utforme urfolksvennlige rettingslinjer for forskningen i Arktis. Problemstillingen var ikke ny. Den hadde også blitt diskutert i vitenskapskomiteen IASC, uten resultat. Norge og de andre nordiske landene så ikke behovet for å utarbeide egne retningslinjer for å sikre urbefolkningen. En av problemstillingene som i så fall måtte tas hensyn til, var da i hvor stor grad urbefolkningen skulle få innvirkning på utforming av problemstillinger, valg av metodikk, innsamling av data og utarbeidelsen av analyser.²¹³ Spesielt på norsk side, hadde de vitenskapelige resultatene alltid stått i forsetet, uten innspill fra urbefolkning. I lys av tidligere uttalelser om forskning, ville en slik løsning

²¹⁰ Referat fra samrådsmøte 27.09.96 UD: 454.85 saksnr: 96/01435-123

²¹¹ Fullmakt til NPs oppfølging under norsk formanskap for AEPS i 1996 28.10.96 MD: doss 871.7 saksnr: 93/2691-55

²¹² Retningslinjer for NPs arbeid vedr. AEPS 30.07.96 MD: doss 871.7 saksnr: 93/2691

²¹³ Rapport fra SAAO-møtet 13-16.11.96 UD: Doss.454-85 saksnr: 96/01435-130

overskygge det norske mantraet om en praktisk tilnærming. På et møte mellom de arktiske statene, ble det allikevel vedtatt at USA skulle utforme et forslag til disse retningslinjene for å presentere disse senere.

Møtevirksomhet og samarbeid i AEPS og Arktisk råd

Alle arbeidsgruppene i AEPS-samarbeidet ble på norsk initiativ evaluert og gjennomgått i denne tidsperioden. Fra norsk hold, ble det i møter mellom de andre arktiske statene, påpekt at enkelte arbeidsgrupper måtte stramme inn økonomien, samt bli flinkere til å koordinere prosjekter på tvers av arbeidsgruppene. Når det gjaldt framdriften i arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling, var denne særdeles lav. Det meste av aktiviteten var frosset på grunn av uenigheter om innholdet.²¹⁴ USA mente det ikke var nødvendig å opprettholde aktivitetene som ikke hadde blitt iverksatt, siden de tydeligvis ikke var viktige nok. Mangelen på framdrift skyldtes hovedsakelig amerikanske utfordring med definisjonen. Canada og Russland la, på samme måte som USA, vekt på problemstillingene i arbeidet med bærekraftig utvikling som "horisontale", og at disse måtte overlape alle saksfeltene. I praksis betydde dette at bærekraftig utvikling måtte sees i lys av de andre problemstillingene. Russland var helt tydelig på at det framtidige arbeidet med bærekraftig utvikling måtte omfatte økonomisk utvikling for alle folk i Arktis – spesielt urfolk.²¹⁵ Dette var i tråd med den russiske politikken som hadde kommet til syne etter oppløsningen av Sovjetunionen, og delvis det norske synet om at arbeidet med AEPS og Arktisk råd også burde innebefatte andre befolkningsgrupper enn urfolk. USAs største motforestilling mot bærekraftig utvikling, var urfolksfokusets dominerende fra kanadisk hold.²¹⁶

Finansiering av miljøovervåkingen i AMAP var også diskutert på dette møtet. På norsk side var det ønskelig å kartlegge hvordan de arktiske statene skulle finansiere sin overvåking. Foreløpig var all overvåking basert på frivillige økonomiske bidrag, men på grunn av slappe budsjett rutiner var sjansen for gjennomføring lav. Russland gav uttrykk på møtet at det var lite håp for økonomisk støtte fra Moskva. Fast finansiering av overvåkingen under AEPS og Arktisk råd, kom inn som enda en utfordring mellom statene. Dette stadfester at Arktisk råd ikke bare var løst sammensatt, men det også lite økonomisk forpliktende.

I perioden 1996-97 hadde AEPS og Arktisk råd møter om hverandre. Møtene ble avholdt i samme tidsrom og samme sted, så om AEPS hadde et embetsmannsmøte i to dager, hadde

²¹⁴ Rapport fra SAAO-møtet 13-16.11.96 UD: Doss.454-85 saksnr: 96/01435-130

²¹⁵ Rapport fra SAAO-møtet 13-16.11.96 UD: Doss.454-85 saksnr: 96/01435-130

²¹⁶ English 2013:253

Arktisk råd dette de to neste. Sakslistene var relativt like, der observatørstatus og prosedyreregler gikk igjen i begge, samt en orientering fra det foregående møtet. For møtet i AEPS 13-14. november 1997 og i Arktisk råd 15-16., var også den norske delegasjonen nærmest uendret. Når det gjaldt diskusjonene, utløp de seg forskjellig under de to møtene. Der de under AEPS-møtet kunne slå seg til ro med større enighet om prosedyrereglene, var tonen en annen på Arktisk råd-møtet. Norge var uenig i å bruke et nytt sett prosedyreregler for Arktisk råd, og mente at AEPS-prosedyrene burde ligge til grunn, mens andre var av en annen oppfatning.

Blant annet gjaldt dette rollen til de enkelte lands delegater. Møtene i AEPS og Arktisk råd ble holdt mellom såkalte "Senior Arctic Officials"(SAO). Disse var høytstående ikke-politiske medlemmer fra hvert land, som forhandlet og diskuterte på vegne av sittende regjering i mellom ministermøtene. Hvilke myndighet disse skulle ha, var det også uenigheter om. Norge ønsket et bredt mandat og en klar styringsfunksjon, mens USA sto på motsatt side. De ønsket at saker som ikke var diskutert på ministernivå, heller ikke skulle diskuteres på et "Senior Arctic officials"- møte. Norge mente dette måtte være en mulighet i ekstraordinære tilfeller.²¹⁷ Uenigheten om prosedyrereglene i rådet, skulle i løpet av 1997 slakke farten på arbeidet i Arktisk råd. Spesielt gjaldt dette fra amerikansk hold, som hadde flere uløste problemstillinger knyttet til rådet.

I AEPS var det planlagt å holde møte på sommeren 1997 i Tromsø. Tilfeldigvis ble det kalt inn til spesialmøte i FNs generalforsamling om framgangen i Rio-konvensjonen, de samme dagene i juni. Dette førte til at man på norsk side måtte flytte på møtedatoene. Dette medførte ingen praktisk betydning for miljøverndepartementet, men det var andre arrangementer i Tromsø som ikke var like reversibel. Overvåkningsprogrammet AMAP hadde invitert flere hundre forskere og booket konferanselokaler til et symposium som skulle foregå i forkant av ministermøtet. Dette kunne ikke utsettes eller flyttes og måtte avholdes til oppsatt tid juni 1997. På grunn av tidspress ble det bestemt at ministermøtet skulle legges til Alta 12-13 juni.

218

1997 og ny eskalering av problemene

I løpet av vinteren 1997 ble uenighetene mellom de arktiske statene synlige. Dette var i hovedsak knyttet til de amerikanske reservasjonene i samarbeidet. Prosedyrereglene til rådet

²¹⁷ Referat fra SAAO-møte i Oslo 15-16.11.96 UD: Doss.454-85 saksnr: 96/01435-130

²¹⁸ Spørsmål om flytting av det planlagte ministermøtet under den Arktiske miljøvernstrategien 12.02.97 MD: doss 871.1 saksnr: 93/2691

og innholdet i arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling ble tatt opp. Når det gjaldt prosedyrereglene, var dette områder Norge oppfattet USA som tilbakeholden. De etiske retningslinjene syntes fortsatt å være overflødig fra et norsk og nordisk perspektiv, og med tanke på medlemsspørsmålet var åpenhetslinjen gjeldende. Om finansiering var det utelukket for USA å bidra med konkrete midler, og man foretrakk å betale "in kind" – med allerede eksisterende ressurser og personell.²¹⁹ I spørsmålet om bærekraftig utvikling, var det i hovedsak USA og Canada som sto mot hverandre og hovedproblemet var urbefolkningens rolle.

Det var fortsatt en disharmoni mellom embetsmøtene i AEPS og Arktisk råd. Der statene på AEPS-møtet hadde godkjent prosedyrereglene for strategien var det ønskelig, blant annet fra USA, å danne nye for Arktisk råd. Disse skulle da være overordnet reglene i underordnede ledd, altså arbeidsgruppene i AEPS. Det kommer ikke tydelig fram hvorfor USA ønsket å gå for denne løsningen, men det eksisterte åpenbart en generell misnøye med prosedyrereglene i AEPS. Den amerikanske holdningen til embetsmøtene var mest diskutert på embetsmøtet i Arktisk råd, mars 1997. Amerikanerne ønsket ikke at SAO-ene, embetsmennene, skulle fatte egne avgjørelser imellom ministermøtene i rådet. Fra norsk side ble det fortsatt fremholdt en mer pragmatisk løsning. Nordmennene mente at behovet for et styrende organ på embetsnivå hadde vist seg nyttig i AEPS og var derfor verdt videreført i Arktisk råd.²²⁰ Det amerikanske forslaget, mente den norske delegasjonen, ville ikke gi nødvendig fleksibilitet. USA sto fast ved dette og mente at Arktisk råd var et regjeringssamarbeid, ikke et samarbeid mellom ministre. Derfor kunne det ikke legges opp på en måte der embetsnivået selv kunne ta avgjørelser og sette dagsorden. Det kan også ha vært årsaken til ulik behandling av AEPS og Arktisk råd. Der AEPS var et miljøsamarbeid mellom de ulike statene med statenes miljøvernministre som øverste råd, var Arktisk råd mellom utenriksministrene. Arbeidet strakk seg utover miljøvern og inn på andre utenrikspolitiske områder. Det eksisterte ikke noe ulikt norsk syn på disse to, rent teknisk, mens det for amerikanerne var som natt og dag. USA gikk for øvrig senere med på en mer fleksibel løsning med tanke på embetsmannsmøtene, men påpekte at mandatet fra ministrene burde være så konkret som mulig. Norge deltok i mindre grad i diskusjonen om innholdet i arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling. Det viktigste var å få på plass de generelle prosedyrereglene, noe som hadde blitt påpekt i UD tidligere.

²¹⁹ Referat fra SAAO-møte i Kautokeino(AEPS) 11-12.03.97 UD: Doss.454.85 saksnr: 97/01431-47

²²⁰ Referat SAAO-møte i Kautokeino(AR) 12-13.03.97 UD: Doss.454.85 saksnr: 97/01431-47

Parentesen Alta-deklarasjonen

I starten av juni ble ministermøtet i Alta gjennomført. Dette var det fjerde og siste ministermøtet under AEPS-strategien før innlemmelsen i Arktisk råd. Innlemmelsen hadde Clinton og Chrétien blitt enige om allerede i 1994, da de la strategiene for opprettelsen av rådet. Etersom Arktisk råd var opprettet og lignende problemstillinger ble drøftet der, var det lite som ble drøftet på Altamøtet. Ministermøtet i Alta skulle kun omhandle miljøvern, mens diskusjonene som ledet opp til Arktisk råd-møtet året etter skulle drøftes andre steder. Der opprettelsen av Arktisk råd fikk en del omtale, var ministermøtet i Alta lite skrevet om. Det har ikke lyktes å finne noen referanser til ministermøtet i hverken nasjonale eller regionale aviser²²¹ og det med god grunn.

Deklarasjonen var på mange måter en oppsummering av selvfølgeligheter. Den slo fast at Arktis var viktig, at området besto av skjøre økosystemer som måtte beskyttes og at urbefolkningen spilte en spesiell rolle i området.²²² Deklarasjonen var også en stadfesting av de pågående prosessene og en oppsummering mellom opprettelsen av Arktisk råd året før og det kommende ministermøtet i rådet året etter. Deklarasjonen knyttet arbeidet i Arktis tettere til Rio-konferansen og anerkjente ikke-arktiske aktørers bidrag, og på den måten bidro den til et litt bedre klima mellom de involverte aktørene. For øvrig listet deklarasjonen opp punkter som miljøvernministrene mente det var viktig at ble diskutert på det første ministermøtet i Arktisk råd. Det gjaldt for eksempel finansiering av rådets aktiviteter, prosedyreregler, samarbeid med andre aktører og at bærekraftig utvikling måtte få en sentral plass i det nye rådet. AEPS-rapporten som ble utformet i forkant av møtet, ble liksom godt skrotet av ministrene som i løpet av møtet i Alta skrev en de kunne være stolte av.²²³ Så enkelte lyspunkter var det.

Diskusjonene i AEPS var, som vist over, likevel politisk tannløse. Dette fordi de politiske avgjørelsene som ville ha noe å si, var de som ble fattet av ministrene i Arktisk råd. Det forklarer også Utenriksdepartementets fokus på Arktisk råd, framfor AEPS, i denne perioden. Alta-deklarasjonen var en parentes. Det var enighet mellom delegatene og det var både en oppsummering og et frampek. Prosessen som pågikk i Arktisk råd var tydelig annerledes.

²²¹ Et søk i databasen Retriever gir ingen funn etter ministermøtet, Altaposten var ikke å finne i hele tatt og Nordlys hadde ikke skrevet noe. Ingen riksaviser dekket møtet.

²²² Altadeklarasjonen 1997

²²³ Stone 2015:37

Overvåkningsprogrammet AMAP publiserte i årene 1997-98 rapporter om tilstanden i Arktis. Rapportene understreket at Arktis var et område der folk bodde nært naturen, og med særegne utfordringer. Rapportene gjaldt først og fremst USA, Canada, Grønland og Russland, og påpekte at disse områdene slet med blant annet sosiale utfordringer. Dette betydde at AMAP på lang vei fremmet Arktis som et unikt sted, der befolkning og miljøet var knyttet sammen. På den måten fremmet programmet fortsatt tankene om bærekraftig utvikling i stor grad, da miljøforskning også måtte sees i et menneskelig perspektiv.

Amerikanske utfordringer og nytt møte i Ottawa

Fram til opprettelsen av Arktisk råd hadde Norge følt at USA bremsset arbeidet på saksområder de ikke var fornøyde med og for Norge var det spesielt viktig at USA ikke hindret framgangen i AMAP. Etter opprettelsen av Arktisk råd skulle statene evaluere de ulike arbeidsgruppene, og Norge ønsket fortsatt å lede overvåkningsarbeidet.²²⁴ Siden amerikanerne tidligere hadde vist motvilje til å utvide samarbeidet ønsket Utenriksdepartementet å kartlegge de amerikanske holdningene. Utenriksdepartementet ba derfor ambassaden i Washington om å oppsøke kongressmedlemmer og ulike mennesker i statsadministrasjonen. I tillegg sendte departementet en liste over delegasjonsmedlemmer fra arbeidet i AEPS-initiativet og det siste Arktisk råd-møtet og ba ambassaden om å kontakte disse. Nordmennene la inn store ressurser for å skaffe seg oversikt over den amerikanske arktispoltikken.

Det var stor usikkerhet om amerikanske motiver i arbeidet både med overvåkingen i AMAP og Arktisk råd. Generalsekretæren i AMAP, Lars Otto Reiersen, hadde i kontakt med ulike amerikanere blitt antydnet at det var liten interesse for å følge opp overvåkingen på amerikansk side. Reiersen hadde fått indikasjoner om at Alaskas senator, som også var sentral i Washingtons budsjethåndtering, forsøkte å hindre arbeidet i AMAP. Han mente videre at senatoren, Ted Stevens, ikke var "... kjent for å være spesielt miljøvennlig."²²⁵ Reiersen mente at det fra Stevens side ikke var ønskelig å samarbeide med AMAP, fordi resultatene kunne få negative konsekvenser – blant annet for amerikansk industri. Overvåkingssamarbeidet hadde også, ifølge Reiersen, fått mindre penger enn de var lovet og han mente videre det amerikanske "National Oceanic and Atmospheric Administration" ikke ønsket å bevilge midler til AMAP-prosjekter fordi "... ingen andre US agencies vil gjøre det".

²²⁴ Notat fra Utenriksdepartementet til Ambassaden i Washington 05.11.97 UD: Doss.454.82 saksnr: 97/1518-63

²²⁵ Fax fra AMAP til Utenriksdepartementet 28.10.97 vedlegg til "Notat fra Utenriksdepartementet til Ambassaden i Washington" 05.11.97 UD: Doss.454.82 saksnr: 97/1518-63

Dette mente han var i klar sammenheng med Stevens posisjon i budsjettforhandlingene. På grunn av ulike omorganiseringer for hvordan AMAP-samarbeidet skulle fungere i USA, hadde også deres faste kontaktperson blitt flyttet i annen stilling. Den eneste som skulle delta på AMAPs møter, var en i det amerikanske Utenriksdepartementet Reiersen mente "... ikke har peiling på hva vi holder på med". Reiersen ønsket at det ble iverksatt en prosess som kunne påvirke de amerikanske holdningene, om så helt inn i det hvite hus. Han mente dette var den eneste måten å endre de amerikanske holdningene.

Inntrykket var at USA ikke ønsket å bli styrt av de andre arktiske statene. Lars Otto Reiersen hadde inntrykk av at de helst ønsket bilaterale avtaler, hvor de kunne "... Få de opplysninger de trenger, uten å måtte gi så mye selv."²²⁶ AMAP hadde gjort mye overvåking i Russland om atomforurensing – informasjon amerikanerne var ute etter. Reiersen påpekte også at USA ikke hadde bidratt med noe data på sin side. For amerikanerne var forurensingen på russisk side en prioritert sak,²²⁷ men det virket ikke som de ønsket å bidra med egen forskning. AMAP og miljøsamarbeidet var den viktigste påvirkningskraften norske myndigheter hadde overfor andre nasjoner og USA satte en effektiv stopper for dette. Under et møte i Ottawa i oktober 1997, nektet også amerikanerne å godkjenne dagsorden, fordi de mente delegatene ikke hadde myndighet til å bestemme prosedyreregler eller finansiering av arbeidsgrupper. De andre statene var uenige i dette, og sakene ble drøftet uten å komme til en løsning.

Inntrykket etter Ottawamøtet i oktober, var at diskusjonen rundt prosedyrer og mandat hadde tatt mest tid. Den ene saken var statenes "Senior Arctic Officials" beslutningskompetanse og rolle, og den siste var knyttet til deltakerspørsmålet. Under møtet påsto de norske delegatene at USA ønsket å begrense rådets aktivitet og kompetanse.²²⁸ Nordmennene mente at delegatslederne burde inneha myndighet til å treffe konsensusbaserte avgjørelser i saker som ikke var drøftet på ministernivå. Fleksibilitet var et mål den norske delegasjonen trakk fram under Ottawamøtet, og påpekte at de fortsatt ønsket at arbeidet skulle forbli praktisk og pragmatisk. Norge ønsket at Arktisk råd skulle bli et handlekraftig regime, mens amerikanerne heller ønsket en løsere tilknytning.²²⁹

²²⁶ Fax fra AMAP til Utenriksdepartementet 28.10.97 vedlegg til "Notat fra Utenriksdepartementet til Ambassaden i Washington" 05.11.97 UD: Doss.454.82 saksnr: 97/1518-63

²²⁷ Lundestad 2013:94

²²⁸ Notat fra Polarrådgiveren. Rapport fra møte i Ottawa 07-09.10.97 vedlegg til "Notat fra Utenriksdepartementet til Ambassaden i Washington" 05.11.97 UD: doss.454.82 saksnr: 97/1518-63

²²⁹ Pedersen 2012:207

Når det gjaldt medlemsdebatten, gjaldt det i denne omgang observatørene til rådet – ikke urbefolkningen. Under møtet presenterte den amerikanske delegasjonen et forslag til akkrediteringsregler. Forslaget innebar å basere akkrediteringen på en skriftlig konsultasjonsrunde i forkant av ministermøtene i Arktisk råd, og at denne akkrediteringen gjaldt for to år av gangen – fra gjeldende ministermøte og ut det neste. Ministermøtet skulle bekrefte observatørstatusen ved konsensus, på lik linje med de andre avgjørelsene. Hvis statene ønsket å trekke en observatørakkreditering, måtte dette også skje gjennom konsensus eller ved ikke å godta akkrediteringen før neste ministermøte. Den norske delegasjonen kunne ikke stille seg bak en slik løsning. Akkrediteringsprosessen burde være lik den i AEPS-initiativet, der observatørstatusen ble innvilget en gang, uten etterprøving hvert andre år. Nordmennene var også uenige i at det måtte en konsensusavgjørelse til for å kaste observatører ut, da mangel på konsensus burde vært nok for å trekke statusen tilbake.²³⁰ Russland, Danmark, Island og etter hvert Sverige og Canada var på norsk side. USA var alene med sitt forslag, mens finnene forholdt seg tause i denne saken. Det ble til slutt Norge og USA som skulle sette seg ned og bli enige om det endelige utkastet til prosedyreregler for rådet.

Norge og de amerikanske utfordringene

Nordmennene mente en at forhandlingene og framgangen i arbeidet med Arktisk råd hadde gått for sakte. Utenriksdepartementet mente diskusjonene om prosedyreregler og medlemsreglement hadde tatt fokuset bort fra de sakene som skulle diskuteres. Under et møte i departementet pekte de på at den trege framdriften skyldtes at "De arktiske stater har i realiteten meget ulike nasjonale interesser".²³¹ De ønsket å legge vekt på de akutte miljøproblemene på russisk side og mente dette burde være et prioritert samarbeidsområde. Dette var for øvrig også dette geografiske området norske myndigheter hadde størst interesse at det ble orden i. Det ble fastslått under møtet i Utenriksdepartementet at det var behov for en nærmere avklaring rundt de amerikanske holdningene, siden det var fra amerikansk side nordmennene så flest utfordringer.

Norge var avhengig av et godt forhold til land som Storbritannia og Tyskland. Disse kunne, ved siden av å være tette samarbeidspartnere, også bidra med verdifull kunnskap og forskningskompetanse. Samtidig ble Norge, som nevnt tidligere, ansett for å være et

²³⁰ Notat fra Polarrådgiveren. Rapport fra møte i Ottawa 07-09.10.97 vedlegg til "Notat fra Utenriksdepartementet til Ambassaden i Washington" 05.11.97 UD: doss.454.82 saksnr: 97/1518-63

²³¹ Oppsummering fra idedugnad om Arktisk råd 11.12.97 UD: doss 454.82 saksnr: 96/21420-58

foregangsland innen miljø- og klimaspørsmål, noe som ikke ville gitt mening hvis miljøvernorganisasjoner ikke hadde blitt akkreditert til rådet. I etterkant av Ottawamøtet avla den norske ambassaden i Washington det amerikanske Utenriksdepartementet et besøk. Det ble avholdt mellom ambassaderåd Klepsvik og Robert Stenseney som var såkalt "Chief Polar Division", sjef for polarseksjonen. Her kom det fram at amerikanerne fortsatt ville hindre arbeidet i rådet inntil prosedyrereglene var kommet på plass. Amerikanerne påpekte videre at de ikke ønsket at rådet, eller noen underliggende grupper, skulle ha mandat til å bedrive aktiviteter som ikke var godkjent av ministermøtet. De amerikanske holdningene til overvåkingsprogrammet AMAP ble også diskutert. Stenseney sa at det ikke var noen motforestilling mot programmet, men at de motsatte seg tiltak utelukkende fordi prosedyrereglene ikke var på plass. Inntrykket Stenseney gav, var noe annet enn det Lars Otto Reiersen hadde gitt uttrykk for tidligere. Påstanden om manglende finansieringen til AMAP-prosjektene ble også kommentert fra amerikansk side. Stenseney sa at pengene var bevilget til "Arctic Assessments" gjennom "National Oceanic and Atmospheric Administration", og at disse var planlagt brukt på områder som innebefattet arbeidet i AMAP. Det var visstnok planlagt amerikansk forskning, til tross for frykt fra det norskledede sekretariatet.

Saken med Alaskas senator ble også tatt opp. Stenseney påpekte at politikktutformingene i USA var et samspill mellom de føderale-, bevilgende- og delstatsmyndighetene. Det var slik at kongressmedlemmene fra Alaska i stor grad var med i de politiske arbeidet med Arktis, og derfor hadde stor innflytelse på feltet. Han mente også at både Alaskas guvernør og senatorer, til en viss grad kunne takke urbefolkningen for at de ble valgt, og følgelig lyttet til disse gruppene. Den største utfordringen for USAs deltakelse i rådet var altså prosedyrereglene. Klepsvik mente i ettertid at dette opprinnelig var urbefolkningens synspunkt, siden politikerne visstnok støttet seg tungt på disse.²³²

I desember kom det igjen stand et møte mellom norske og amerikanske myndigheter. Miljøverndepartementet og Utenriksdepartementet var i Washington med hver sin avdelingsdirektør for å kartlegge de amerikanske holdningene. Amerikanerne bekreftet ovenfor de norske avdelingsdirektørene at de i utgangspunktet hadde vært negativ til det kanadiske initiativ og Arktisk råd. Dette fordi de hadde sett på dette som kanadisk selvheldelse med for stort fokus på inuittene. De hadde vanskeligheter for å se at rådet ville tilføre AEPS-prosessen nye nytt, og at det ikke var før Clinton og Chérien ble enige det

²³² Referat fra Ambassaden i Washington til Utenriksdepartementet om USAs politikk og hensikter i Arktisk råd 07.11.97 UD: doss. 454.82 saksnr: 9701518-64

amerikanske utenriksdepartementet hadde startet å arbeide med rådet. Videre forklarte amerikanerne at de under Ottawamøtet i oktober ikke hadde store forventinger til Arktisk råds resultater, med mindre prosedyrereglene og mandatene var i orden. Den norske delegasjonen lurte på om det i tillegg var amerikanske holdninger som ikke var kommet fram, men amerikanerne avviste at de hadde noen skjulte hensikter.²³³

Amerikanerne som ble spurt av de norske avdelingsdirektørene, mente urbefolkningen ikke burde ha en særstilling i Arktisk råd. Amerikansk arktispolitikk var i hovedsak Alaskapolitikk, og det var ikke ønskelig å gi urbefolkningen en spesiell rolle i forhold til de andre innbyggerne. I medlemsdiskusjonen fortsatte det amerikanske Utenriksdepartementet å forsvare en akkrediteringsløsning med etterprøving av observatørene. De mente at observatørene kunne fortsette å få bidra i rådet, så lenge de bidro konstruktivt. Amerikanerne fortalte at de også ønsket å komme i dialog med Canada om dette, og at de både før, under og etter Ottawamøtet forsøkte å få i gang uformelle samtaler om utfordringen. De opplevde likevel at Canada ikke ønsket en slik diskusjon.²³⁴ De fremholdt at de gjerne ville diskutere dette for å finne en middelvei, men da måtte kanadierne komme på banen. Foreløpig var det bare Norge og USA som forsøkte å komme fram til en felles løsning, og slik skulle det bli.

Det norske inntrykket av USAs holdninger var bedre. Norge og USA sto på forskjellig side, men begge ønsket å inngå kompromiss om prosedyrereglene i rådet.²³⁵ Gjennom ulike møter med amerikanske tjenestemenn fikk de ulike norske delegasjonene bedre forståelse for de interne prosessene i det amerikanske Utenriksdepartementet. Fra norsk side var de veldig opptatt av å få kunnskaper om hvordan denne saken ble arbeidet med, for å best kunne kartlegge hvordan utfordringene kunne løses.

Norge hadde også gjennom flere møter med det amerikanske Utenriksdepartementet ment at samarbeidet i Arktisk råd hadde gått for sakte fram. Blant annet Dagfinn Stenseth, var innom ulike miljø- og arktiskpolitiske aktører for å diskutere framdriften av samarbeidet. Svaret fra disse var noe annerledes enn den norske ambassaden hadde fått tidligere. Lokalt i Alaska hersket det en misnøye med det amerikanske Utenriksdepartementets håndtering og prioritering av rådet. En av sekretærene for guvernøren i Alaska mente at de som fattet disse

²³³ Referat fra Ambassaden i Washington til Utenriksdepartementet etter samtale i State Department 08.12.97 UD: doss: 454.82 saksnr: 97/01518-73

²³⁴ Referat fra Ambassaden i Washington til Utenriksdepartementet etter samtale i State Department 08.12.97 UD: doss: 454.82 saksnr: 97/01518-73

²³⁵ Bilaterale møter i Washington Arktisk råd og Antarktisktraktaten (oppsummering)19.12.97 UD: Doss 454.82 saksnr: 97/01815-85

avgjørelsene ikke sto til ansvar overfor befolkningen i delstaten. Dette var i strid med inntrykket Robert Stenseney hadde gitt den norske ambassaden tidligere. Andre delegasjonen snakket med mente også at arbeidet med rådet lå på for lavt nivå i Utenriksdepartementet, og at det ikke ble oppfattet som en viktig sak av amerikanske myndigheter.²³⁶ Det var altså ulike oppfattelser internt i det amerikanske forvaltningssystemet også.

Gjennom samtaler hadde den norske delegasjonen avdekt en misnøye med opprettelsen av Arktisk råd og det amerikanske Utenriksdepartementets håndtering av saken. Under et møte med en av rådgiverne til Senator Frank Murkowski, uttrykte rådgiveren at senatoren selv ikke ønsket at rådet ble noe av. Når det var sagt, påpekte han at Murkowski var skuffet over den amerikanske deltakelsen og mente denne var for passiv. Det viktigste var at Arktisk råd ikke ble en høringsinstans for kritikere av ressursutnytting i Alaska. Lederen for "Ocean Affairs" i det amerikanske Utenriksdepartementet, Tucker Scully, mente prosedyrereglene som etter hvert var forhandlet fram kunne fungere med enkelte tillegg. Han bekreftet at de fortsatt ønsket en løsning der observatørene måtte godkjennes hvert år, i tillegg til mulighet for å kaste ut observatører som ikke bidro nok eller ikke respekterte rådets deklarasjoner. Når det gjaldt mandatet til arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling, hadde USA kun små merknader. Disse regnet Scully som "no dealbreakers" og ville sende disse skriftlig til Norge.²³⁷

Den 12. desember 1997, sendte Dagfinn Stenseth ut et forslag til prosedyreregler som kunne godkjennes på ministermøtet året etter. Stenseth oppsummerte arbeidet med "... We have all felt frustration over the difficulties we have experienced in this discussion" og mente at det nå var på tide at embetsmennene kunne fokusere på de virkelige utfordringene til Arktisk råd.²³⁸ Videre påpekte Stenseth at forslaget var kommet etter norsk-amerikanske forhandlinger med mål "... to reach middle ground". Forslaget hadde ikke med toårs-løsningen amerikanerne ønsket, men reglene for å bli medlem var strengere enn nordmennene hadde sett for seg. Blant annet måtte observatørene gjøre rede for hvordan de kunne bidra til rådets arbeid, samt at ikke-statlige observatører måtte legge frem årsmeldinger og aktivitetsgrunnlag. Observatørstatusen ville opphøre da observatørene ikke lenger kunne bidra til arbeid i rådet. Det kom også tydelig fram at observatører som motarbeidet målene satt av de arktiske statene, kunne risikere å bli suspendert eller kastet ut. Til tross for enighet om enkelte punkter, fortalte

²³⁶ Bilaterale møter i Washington Arktisk råd og Antarktisktraktaten(oppsummering) 19.12.97 UD: Doss 454.82 saksnr: 97/01815-85

²³⁷ Bilaterale møter i Washington Arktisk råd og Antarktisktraktaten(oppsummering) 19.12.97 UD: Doss 454.82 saksnr: 97/01815-85

²³⁸ Arctic council rules of procedure 23.12.97 UD: doss 454.82 saksnr: 97/01518-87

forslaget ingen ting om hvordan noen kunne gå fra observatør til permanent deltaker, eller om det var andre grunner for å bli utelukket som observatør enn de overnevnte. I Spørsmålet om bærekraftig utvikling, hadde Stenseth også kommet til en middelvei. Løsningen som ble foreslått inneholdt både det amerikanske fokuset på miljøvern og kanadiernes ønske om bærekraftig utvikling. Miljøvern skulle være hovedaspektet i arbeidet med bærekraftig utvikling, ikke urbefolkning.²³⁹ Dette var i norsk interesse, da en alltid hadde fokusert på forskning og vitenskap som den primære drivkraften i samarbeidet, ikke urbefolkning, på norsk side.

Norske myndigheter hadde forsøkt å kartlegge hensikter og politikk i USA. Det var kommet avklaringer på viktige punkter, blant annet støtten til overvåking under AMAP og hva som måtte til for å videreføre arbeidet i Arktisk råd. Samtidig hadde de avdekt ulike oppfatninger av samarbeidet, men det var tydelig at amerikanerne gikk mot mer og tettere samarbeid.²⁴⁰ 1997 hadde vært et turbulent år med mange utfordringer for Arktisk råd, også for Norge, som ved flere andre anledninger hadde stått på utsiden av diskusjonene. Forhåpentligvis kunne statene nå klare å komme til enighet før ministermøtet i Iqaluit høsten 1998.

Observatører og Urbefolkning, hvem betaler?

Fra kanadisk hold var urbefolkningen fortsatt en sentral del av den arktiske miljøpolitikken, og på norsk side var det ingen motforestillinger til samenes deltakelse. Den største utfordringen var finansieringen av urbefolkningens deltakelse i Arktisk råd. På lik linje med byråkratene, påbeløp det seg store utgifter i reise- og oppholdskostnader som urfolksorganisasjonene ikke kunne dekke selv. Det ble derfor på norsk side arbeidet konkret for å sikre samerådets deltakelse i perioden 1997-98.

I hovedsak var det kommunal og arbeidsdepartementet som finansierte samenes aktiviteter. For dem var det viktig at samene kunne delta på lik linje med andre urfolk i Arktisk råd. Dette forutsatte også at de andre statene tok ansvar for sine respektive urbefolkningsgrupper og finansierte deres deltakelse. Utfordringen med samerådet lå i hovedsak i et lite budsjett og krav til ytterligere innstramminger.²⁴¹ Finansieringen av utgiftene i AEPS-samarbeidet hadde blitt finansiert på ad hoc-basis, men det var ønskelig blant alle de arktiske statene, med Canada i spissen, å sørge for fast løsning.²⁴² For samenes del var det ikke hensiktsmessig å få

²³⁹ Keskitalo 2004:93

²⁴⁰ Lundestad 2013:109

²⁴¹ Finansiering av urfolks deltakelse i Arktisk råd 29.07.97 UD: 454.82 saksnr: 97/01518-36

²⁴² Arctic council financing of permanent participants 14.08.97 UD: 454-82 saksnr: 97/01518-50

mindre beløp, da det for dem ikke gav mening å kun delta på enkeltmøter og -arrangementer. Både i 1996 og 1997 ble samerådets søknader om fast støtte avslått av UD og nordisk ministerråd, og det ble kun gitt bidrag for deltakelse fra gang til gang. Samene inngikk enkelte ganger inn i den norske delegasjonen og fikk være med på den måten. For 1998 søkte samerådet på nytt om midler for å kunne delta på møter og arrangementer under Arktisk råd, med bakgrunn i tidligere diskusjoner om urbefolkningens deltakelse. Søknadssummen for 1998, var 949.000kr og skulle dekke deltakelse i alle nivåer under Arktisk råd.²⁴³

Utenriksministeren på den tiden, Knut Vollebæk, hadde gitt tydelige signaler om at søknader fra samerådet måtte ses på med velvilje.²⁴⁴ Verken polarrådgiveren eller ressursavdelingen i Utenriksdepartementet hadde avsatt midler til å dekke dette, så det var ønskelig at utenriksministeren selv ble med å bestemme hvordan dette skulle løses. Det måtte også tas en prinsipiell vurdering om samerådet skulle ha fast plass i den norske delegasjonen, noe utenriksministeren også hadde gitt signaler om at var ønskelig. For Vollebæk var dette uproblematisk, da Arktisk råd allerede hadde et tydelig innslag av urfolk. Finansieringen av urbefolkningen ble også tatt opp blant embedsmennene under SAO-møtene under Arktisk råd og AEPS. Ottawadeklarasjonen fra 1996 hadde ikke nevnt finansiering i det hele tatt, og det var ønskelig med endringer slik at urfolksgruppene fikk tryggere rammer for deltakelse i rådets arbeid.²⁴⁵

Andre som ønsket innpass i Arktisk råd, var Landsdelsutvalget for Nord-Norge. Som representant for både innbyggere og næringsliv kunne de bidra med å løfte fokuset fra urbefolkning spesielt, til befolkning generelt. Miljøverndepartementet var enig i at landsdelsutvalget kunne bidra som en verdifull bidragsyter og representant for næringsutvikling i landsdelen.²⁴⁶ Utenriksdepartementet var også enige i at landsdelsutvalget kunne fungere som en regionalpolitisk aktør og ønsket at disse fikk plass på enkelte møter der dette var hensiktsmessig.²⁴⁷ Både Fiskeridepartementet og Nærings- og Handelsdepartementet

²⁴³ Søknad om finansiering av samerådets deltakelse i Arctic Council 1998 03.12.97 UD: doss 454.82 saksnr: 97/01518-80

²⁴⁴ Notat: Sak 1 Søknad om finansiering av samerådets deltakelse i Arctic Council 1998, sak 2: samerådets deltakelse i den norske delegasjonen, sak 3: norsk bistand til arktiske urfolk. 22.12.97 UD: 454.82 saksnr: 97/01518-82

²⁴⁵ Notat: Sak 1 Søknad om finansiering av samerådets deltakelse i Arctic Council 1998, sak 2: samerådets deltakelse i den norske delegasjonen, sak 3: norsk bistand til arktiske urfolk. 22.12.97 UD: 454.82 saksnr: 97/01518-82

²⁴⁶ Landsdelsutvalget for NN i AR 26.11.97 MD: doss 871.10 saksnr: 97/2663-11

²⁴⁷ Landsdelsutvalgets rolle i Arktisk råd 26.11.97 UD: doss 454.82 saksnr 97/01518-68

sa seg også enige i de andre departementenes forslag. Det var viktig med en regional aktør som kunne fremme bærekraftig utvikling på norsk side, utover urfolk.

Oppkjøring til ministermøtet i Iqaluit

Vinteren 1998 fortsatte forhandlingene om innholdet i Arktisk råd. Det norsk-amerikanske forslaget til prosedyreregler hadde skapt reaksjoner blant enkelte. Island mente at forslaget var for uklart og ville ha tydeliggjort hvordan observatører kunne miste denne statusen mellom ministermøtene. For Islands del var dette hovedsakelig myntet på NGOene som ønsket observatørstatus, men USA ønsket ikke at disse skulle ha vanskeligere kår enn andre observatører. På bakgrunn av denne uenigheten ble Norges ambassadør i Washington innkalt til et møte i det amerikanske Utenriksdepartementet. Amerikanerne ønsket at Norge skulle påvirke Island i denne saken for å hindre en konflikt mellom Island og USA²⁴⁸. Dette fordi Island sannsynligvis ville høre på et annet nordisk land. Amerikanerne hadde oppfattet at Island var negative til organisasjoner som arbeidet med dyrs rettigheter, blant annet med tanke på islandske interesser i hvalfangst.

Knut Vollebæk skulle avlegge Island et besøk på vårparten og Islands forhold til prosedyrereglene var ikke å finne på sakslisten. Derimot skulle Vollebæk vektlegge at de nordiske landene måtte samkjøre seg før ministermøtet i Iqaluit, slik at de sto sterkere. Herunder kan det tenkes at eventuelle disputer ble diskutert, siden det bare var Island som var imot det norsk-amerikanske forslaget. Det var viktig at alle sto på samme side, spesielt når USA etter årsskiftet noe overraskende hadde inntatt en mer positiv holdning til Arktisk råd og samarbeidet i nord. Island ser ut til å bøye av for presset da Norge ikke tar opp denne saken videre med hverken USA eller Island. Denne saken skulle siden bli diskutert på et SAO-møte.

Utover våren skøyt samarbeidet fart. På grunn av endringen i amerikanske holdninger til Arktisk råd, ble det til en viss grad oppnådd enighet om prosedyrereglene og innholdet i arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling.²⁴⁹ Selv om sakene ikke hadde fått en fullstendig løsning, hadde en forhandlet fram en middelvei for begge problemene. Dette åpnet opp for at de videre forhandlingene i rådet kunne omhandle mer substansielle saker, og ikke tekniske detaljer. Det var også på tide. I løpet av rådets første par leveår, hadde det dukket opp et lass av organisasjoner som ønsket observatørstatus. Dette gjaldt blant andre World Wildlife Fund

²⁴⁸ Arktisk råd- møte med Ron Asmus 03.02.98 UD: doss: 454.85 saksnr: 98/00455-14

²⁴⁹ Bakgrunnsnotat om Arktisk råd 04.05.98 UD: doss 454.82 saksnr 98/00455-28

for nature, High North Alliance, International Working group for indigenous affairs og North Atlantic Marine Mammal Commission – for å nevne noen²⁵⁰.

I likhet med Island var det en holdning blant enkelte norske interesseorganisasjoner, at noen NGOer ikke burde ha observatørstatus i Arktisk råd. Norges Fiskarlag rettet kritikk mot norske myndigheters holdning til WWF som observatør i rådet. De mente myndighetene tidligere burde vært negative og kritiske til "... at en så useriøs organisasjon som WWF skal sitte som observatør[...]".²⁵¹ Fiskarlaget mente videre at WWF bidro med negativ propaganda og var en organisasjon som spredte usannheter og løgn. Fiskarlaget synes det ble ekstra ille da North Atlantic Marine Mammal Commission, som støttet deres syn på hvalfangst, ikke var godkjent som observatør. I denne sammenhengen kunne norske myndigheter håndtert saken på en måte som hadde minnet mer om Island, da hvalfangst også var av nasjonale interesser.²⁵² WWFs medlemskap ble tatt opp på embetsmannsnivå under de tidligere omtalte SAO-møtene. Her ble saken drøftet med WWF, som beklaget tidligere uttalelser. De ble også advart om at utspill som stred mot rådets målsetninger kunne bli straffet med ekskludering.²⁵³

Ministermøtet i Iqaluit

17-18 september 1998 ble det første ministermøtet under Arktisk råd avholdt i Iqaluit. Etter to år med diskusjoner fra den formelle opprettelsen, var det på tide å komme med en ny deklarasjon om rådets arbeid. Ministermøtet samlet utenriksministre og andre høytstående delegater fra de arktiske statene, og utenriksminister Knut Vollebæk var Norges representant.

Selve deklarasjonen startet med generell informasjon om hvordan Arktisk råd var satt sammen, og hvilket mandat det hadde. Ministrene godkjente de nye prosedyrereglene, hovedsakelig utarbeidet mellom Norge og USA, før de videre godkjente den amerikanske urfolksgruppen "Aleut International Association" som permanent medlem og 12 stater og NGOer som observatører. Ikke alle som søkte fikk status som observatører, blant annet fordi Island og Norge blokkerte alle forslag om nye observatører, så lenge North Atlantic Marine Mammal Commission (NAMMCO) ble nektet av blant annet USA. Sannsynligvis fordi denne organisasjonen var en sammenslutning av land som allerede var medlemmer i Arktisk råd, og for hvalfangst. Norge hadde tatt fiskarlagets uro på alvor og blokkerte andre observatører, i alle fall for den neste toårsperioden.

²⁵⁰ Søknad om observatørstatus fra NAMMCO 04.06.98 UD: doss 454.82 saksnr 98/00455-31

²⁵¹ Spørsmål om observatører- ministermøte 11.09.98 MD: 871.1 saksnr: 97/2663-21

²⁵² Tamnes 1997:432

²⁵³ Spørsmål om observatører- ministermøte 11.09.98 MD: 871.1 saksnr: 97/2663-21 tilsvaret i samme dokument, saksnummer 95/1442.

Ministermøtet mente videre at bærekraftig utvikling var viktig for regionen og at rådet burde utarbeide mål for de arktiske statene for å oppnå dette. Dette innebar spesifikt "... opportunities to protect and enhance the environment, and the economies, cultures and health of indigenous people and of other inhabitants of the Arctic."²⁵⁴ En mild spesifisering av hva bærekraftig utvikling innebar, var et stort steg for rådet, som hadde diskutert dette lenge. Samtidig gjaldt dette alle innbyggerne i Arktis, ikke bare urbefolkningen. Det norske og amerikanske ønsket var blitt gjeldende. Videre godkjente ministermøtet å opprette arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling og mente hovedfokuset burde reflektere viktigheten av tradisjonell kunnskap, fortrinnsvis av urbefolkningen.

Ministermøtet anerkjente at overføringen av arbeid fra AEPS til Arktisk råd hadde gått problemfritt, og gav en anerkjennelse av funnene presentert på Altamøtet året før. Ministermøtet ønsket også å iverksette tiltak på bakgrunn av forskningen i AMAP. Russlands forsøk på å få bukt på miljøutfordringene ble anerkjent av ministermøtet og de godkjente arbeidet med retningslinjer for olje og gass-industrien. Ministerne vedtok også å følge prosessen med en "polar code" under FNs International Maritime Organization. Når det gjaldt finansiering var ministrene mindre klar. De forpliktet seg til å styrke innsatsen for å oppnå et pålitelig finansieringssystem for rådets aktiviteter. Finansieringen av urbefolkningens deltakelse ble også trukket fram, og de arktiske statene ble bedt om å vurdere de økonomiske spørsmålene. Deklarasjonen slo også fast at det var USA som skulle overta formannskapet etter Canada, og lede prosessen i rådet de neste to årene.

Det norsk-amerikanske forslaget til prosedyrereglene ble som nevnt godkjent på starten av møtet. Det åpnet opp for at nye permanente medlemmer kunne tas opp med mindre noen av de arktiske statene motsa dette. Når det gjaldt observatører, ville de opprettholde denne statusen "... for such time as consensus exists at the ministerial meeting"²⁵⁵. Med andre ord ble det verken en toårsløsning som USA hadde ønsket, eller inndragelse av observatørstatus ved konsensus. Med dette ble det vanskelig å få, og lett å miste observatørstatus i rådet..

Det dysfunksjonelle "supperådet"

Norske aviser gikk i forkant av møtet – igjen – ut med kritiske artikler om arbeidet i Arktisk råd. Blant annet Aftenposten 14. september med artikkelen "Ministre frykter arktisk

²⁵⁴ Iqaluit-deklarasjonen 18.09.98 <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations>

²⁵⁵ Arctic Council Rules of Procedure as adopted by the Arctic council [...] September 17-18. 1998

supperåd".²⁵⁶ Saken omhandlet en felles nordisk frykt for at miljør Samarbeidet skal komme i andre rekke, og at konkrete punkter ikke skulle bli fulgt opp. En anonym norsk embetsmann uttalte at de var bekymret for at det gikk for sent og at "... miljør saken koker bort i kålen". Internasjonale medier hadde også bemerkninger til ministermøtet. Jane George fra Nunatsiaq News antydte at Arktisk råd var som en dysfunksjonell familie, og at Iqaluitmøtet hadde passet best som en dårlig TV-serie.²⁵⁷

Til tross for at Iqaluit-deklarasjonen tilspisset noe av rådets arbeid videre, var det fortsatt utfordringer som forble uløst. Det gjaldt blant annet hvilke observatører som kunne godkjennes i Arktisk råd, hva mer som skulle ligge til grunn enn å "bidra til rådets arbeid" og hva det egentlig betydde. Det var, tross tidligere utfordringer, enighet om at arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling skulle opprettes, samt hvilke områder det kunne tenkes å samarbeide om. Definisjonen på "bærekraftig utvikling" ble ikke avklart og urbefolkningen ble ansett som fokusområde, selv om ministrene hadde påpekt i samme dokument at det gjaldt hele befolkningen i Arktis. Ingen konkrete økonomiske tiltak ble foreslått for å sikre urbefolkningens rolle i rådet, og heller ikke for å finansiere forskning eller aktiviteter.

Bærekraftig utvikling, finansiering av arbeidsgruppene og prosedyrereglene hadde tidligere blitt diskutert under Altamøtet og trådene var like løse. Iqaluit-deklarasjonen hadde ikke kommet med løsninger på det ministrene i Alta hadde bedt om. Dette understrekte også betydningen av Altamøtet som en parentes og Arktisk råd som et supperåd. Rådet hadde siden oppstarten slitt med ryktet for ikke å ta på seg nok forpliktelser. Dette var noe miljøverndepartementet hadde fryktet. Dette gjaldt fortsatt, og i en pressemelding fra NTB, var det kommentert at flere av de arktiske statene nå fryktet at et amerikansk formannskap ville sende "... Arktisk råd enda lenger inn i bakevja".²⁵⁸ Dette fordi USA, mer enn noen andre, hadde vært kritisk til å gjøre samarbeidet mer forpliktende.

Til tross for dette, hadde deklarasjonen også anerkjent AMAPs overvåkning og faresignaler. De hadde startet de første stegene mot et bredere samarbeid på helt nye saksområder, men hvordan sto det til med de gamle? AMAP var den eneste arbeidsgruppen som hadde levert et ferdig forskningsresultat med forslag til tiltak. Arbeidet til enkelte arbeidsgrupper ble ikke nevnt i deklarasjonen, noe som sannsynligvis betydde at aktiviteten hadde vært svært lav. Andre arbeidsgrupper la fram forslag til hva som skulle gjøres den neste perioden, uten å ha

²⁵⁶ Ministre frykter arktisk supperåd. Aftenposten 14.09.98 s.6

²⁵⁷ George 1998 i Nunatsiaq News 24.09.98

²⁵⁸ "USA overtar ledelsen i Arktisk råd" NTB-melding 18.09.98

noen resultater å vise til fra den foregående.²⁵⁹ Arbeidet hadde gått svært sakte og de norske seirene i deklarasjonen var tilsynelatende få.

Finansiering av urbefolkningens rolle var ennå ikke løst, det samme gjaldt finansiering av forskningsaktiviteter generelt. Det var et punkt om russiske miljøtiltak som kun anerkjente arbeidet iverksatt, ikke nye tiltak. Vi kan heller si at de norske seirene ikke sto i deklarasjonen – de var tatt i kulissene. Amerikansk støtte til AMAPs arbeid og lovnader om forskningsfinansiering, prosedyreregler om deltakere, oppstramming av AEPS-gruppenes forskning og økonomi sto det ingen ting om i avisene, men bar alle en norsk signatur.

Perioden 1996-1998

De norske holdningene endret seg i denne perioden. Fra å være noe tilbakeholdne fram til 1996, tok Norge aktivt del i forhandlingene om prosedyrereglene. De var også frampå når det gjaldt å sikre AMAPs overvåkning. Utenriksdepartementet besøkte beslutningstakere og andre relevante i Washington flere ganger, noe som gjenspeiler viktigheten av å få miljøsam arbeidet på plass. Kontinuiteten i det norske synet på medlemmer og observatører, hadde stått seg siden de første spørsmålene fra IASC ti år før: Så mye åpenhet som mulig. Norge gikk langt i denne perioden for å sikre dette, og gikk ikke av veien for å ha dialog med USA. På de ulike møtene var resultatene fra AMAP sentrale, og det norskledede sekretariatet var de som hadde levert mest.

Maktkampene mellom miljødepartementet og de andre departementene hadde lagt seg i denne perioden. Det var helt tydelig at Utenriksdepartementet skulle ha kontrollen, men det miljøfaglige innslaget var så stort at det nesten kunne vært miljødepartementets ansvar. Miljøverndepartementet var likevel skjøvet til siden – miljøpolitikk var og ble utenrikspolitikk, og det de anså som tungvindt, var norsk linje. Påvirkningen mellom departementene var likevel til stede, og Utenriksdepartementet ønsket i større grad enn tidligere at embetsmennene hadde større innflytelse på arbeidet i AEPS.

Utenriksdepartementet spilte i denne perioden altså en tydeligere rolle overfor de andre aktørene. Når det gjaldt samene, var linjen helt klar og det var ikke snakk om å gi dem noe mer status enn de hadde hatt tidligere. Norge og USA sto på et hvis mot hverandre i denne perioden, men de klarte allikevel å samarbeide om en felles løsning på prosedyrereglene og deltakerordningen. I tillegg var USA og Norge enige om andre utfordringer, og holdt løpende kontakt. Blant annet i medlemssaken med Island spilte nordmennene og amerikanerne på lag.

²⁵⁹ Iqaluit-deklarasjonen 18.09.98 pkt 20-21

Selv om resultatet ikke var helt ferdig, var det bedre enn ingen ting og norske og amerikanske myndigheter hadde vist stor vilje til kompromiss. Norge ønsket å arbeide aktivt med å løse uoverensstemmelsene, fordi disse hadde direkte implikasjoner for den norske påvirkningskraften disse initiativene hadde. All diskusjonen hadde sinket rådets arbeid. Flere så fortsatt utfordringer og til og med norske embetsmenn var bekymret for framdriften.

Et lite frampek

Ved ministermøtet i Iqaluit slutter denne oppgaven. Det vil være for omfattende å gå igjennom tiden fram til i dag her, men enkelte punkter er verdt å trekke fram. I 1998 var en større del av prosedyrereglene og definisjonene diskutert og blitt enighet om, enn ved opprettelsen av Arktisk råd i 1996. Møtet i Iqaluit markerer på denne måten slutten på begynnelsen. Et regime for samarbeid i Arktis var skapt, men det skulle ennå gå flere år før den politiske relevansen tok seg opp. I mellomtiden fortsatte AMAP å produsere forskningsresultater, og det ble inngått et samarbeid initiert av IASC om en "Arctic Climate Impact Assessment"(ACIA) i 1999.²⁶⁰ Det var IASC som satte klima dagsorden, noe som betyr at komiteen ikke var helt uvesentlig. Også flere løfter fram IASCs rolle i arbeidet med ACIA, og påpeker hvordan de satte fokus på klimadebatten i Arktis.²⁶¹ Etter Flere år i Norge ble IASC flyttet til Sverige, og endte i 2009 opp i Tyskland – den politiske verdien ble tilsynelatende borte.

Norske motiver og målsetninger har tilsynelatende også vært like i tiden etter 1998. Det ble fokusert på å sikre AMAPs framtid i Oslo, samt hindre at sekretariatstedene til de andre initiativene ikke ble lagt så langt unna Russland, siden utfordringene var størst der.²⁶² Det kom også forslag til å reformere Arktisk rådssystemet, men dette møtte motbør også fra norsk side. I tiden etter årtusenskiftet kom Arktis for alvor kommet på agendaen og Arktisk råd opplevd et oppsving i interesser fra andre stater. I 2006-07 førte flere hendelser, blant annet en geologiundersøkelse og en russisk flaggplanting, til et "race" eller "Scramble for the Arctic". Utenriksminister Jonas Gahr Støre presenterte i denne perioden den nye norske nordområdestrategien. Åpning av kystruter og muligheten for ressursutnyttning skapte en interesse for Arktis – blant annet fra asiatiske land. I 2009, i forbindelse med Obamas første

²⁶⁰ Shadian & Tennberg 2009:24

²⁶¹ Stokke & Hønneland (red.) 2007:132

²⁶² Organisering av arbeidet i AR 30.04.99 MD: doss 871.10 saksnr: 97/2663-30

presidentperiode, ble det igjen et økt fokus på Arktis. USA tok dermed en helomvending til en mer konstruktiv tone i nord, mens Canada tok en helomvending i motsatt retning.²⁶³

Et nytt, og mer internasjonalt, Arktis stiger frem. Ved ministermøtet i Kiruna 2013 ble flere land enn noen gang tidligere tatt opp som observatører i Arktis. Klimaendringene og jaget etter ressurser har gjort Arktis til et område med store muligheter – men først og fremst for de med territoriell tilgang. Etter iherdig innsats endte sekretariatet til Arktisk råd i Tromsø, og en kan undre seg om dette fortsatt var en del av den samme strategien fra slutten av 1980-tallet.

²⁶³ Pedersen 2012:211

Kapittel 5: Konklusjon

Formålet med oppgaven var å kartlegge Norges rolle i det internasjonale miljøvernssamarbeidet, med spesielt fokus på sirkumpolart samarbeid i Arktis fra 1985-1998. Den første delen av konklusjonen skal trekke linjene og trådene, mens neste kapittel, "Arktisk dåd – Arktisk råd", forsøker å trekke slutningene. Med avslutningen av den kalde krigen, og sammenbruddet av dens strukturer, var det ikke unaturlig at Norge ønsket nye måter å stabilisere nordområdene på. Arktis hadde lenge vært Norges viktigste utenrikspolitiske område og et stabilt regime var utvilsomt en viktig målsetning. Det var et uttalt mål å få bukt på miljøproblemene på russisk side, og Norge søkte etter innflytelse for å løse dette gjennom ulike initiativ. Norske interesser var likevel ikke bare real- og ressurspolitiske. Det har også handlet om trygghet gjennom miljøvern og utvikling. Samarbeidet i Arktis har derfor funger som et utenrikspolitisk virkemiddel for å sikre fred og stabilitet, men også helt konkret gjennom å iverksette miljø- og utviklingstiltak.

Etter den kalde krigen endret rammene for norsk utenrikspolitikk seg. Da skapte internasjonale endringer både nasjonale koordineringsproblemer og kompetansekonflikter for Norge. Internasjonalt førte sammenbruddet av Sovjetunionen til dyptgripende endringer i både den økonomiske og politiske ordenen. Liknende omstillinger hadde man også sett tidligere både nasjonalt og på verdensbasis.²⁶⁴ Denne oppgaven har vist hvordan avslutningen av den kalde krigen åpnet opp for samarbeid og dialog i Arktis, og hvordan dette samarbeidet utviklet seg i tråd med et stadig mer globalisert verdenssamfunn utover 1990-tallet.

I perioden fra 1985-1992, var det et prioritert mål å organisere et vitenskapelig samarbeid i Arktis. I for- og etterkant av Murmansktalet ble det forhandlet om muligheter for dette samarbeidet. Her spilte det norskledede initiativet IASC en lite anerkjent, men sentral rolle. Som vist har flere vektlagt Murmansktalet og finnenes initiativ som startpunkt, men potensialet for et samarbeid i den skalaen ble første gang drøftet i IASC. Denne perioden var kjennetegnet av en usikkerhet over hvilke initiativ som skulle feste seg. Grunnen er at forhandlingene overlappet hverandre både med innhold og aktører. IASC kunne for eksempel hatt rollen til Arktisk råd hvis kyststatene, og spesielt Norge, hadde akseptert "the Regional Board" i 1986. IASC spilte derimot ut sin politiske rolle tidlig, men forble en viktig vitenskapelig aktør, blant annet med ACIA-samarbeidet fra 1999. Det er derfor lett å argumentere for at IASC ikke var en blindvei, men heller en brøytebil for internasjonalt samarbeid i Arktis. Arbeidet med de ulike initiativene var med på å forme en ny diskurs for

²⁶⁴ Etter første og andre verdenskrig. Se blant annet: Fure 1997:12 og Eriksen, Pharo 1997:22

Arktis. I avslutningen av den kalde krigen rådde en usikkerhet om hvordan det internasjonale samfunnet kom til å bli. Arktis gikk fra å være et politisk utilgjengelig område, til å omfatte alle landområdene nord for polarsirkelen. Også politisk vred definisjonen seg fra en kald isfront, til konstruktivt samarbeidsområde. Den kalde krigens strukturer påvirket likevel politikken, selv om man var inne i en avspenningsperiode. Dette er best illustrert ved definisjons-endringen av Arktis og hva dette innebar for Svalbard i 1989. Det var først og fremst kyststatene som holdt kontakten, selv om flere land var involvert i IASC og det finske initiativet. Når diskusjonene om samarbeid tok seg opp, var det mer naturlig for Norge å orientere seg mot Canada og USA, enn de andre nordiske landene. Det var også på denne tiden begrepet bærekraftig utvikling fant veien inn i norsk og internasjonal politikk og skulle ligge som et bakteppe for forhandlingene med samarbeidet.

I perioden etter 1992 dominerte AEPS-samarbeidet det sirkumpolare samarbeidet. Perioden kjennetegnes av at samarbeidet ble styrket, blant annet med opprettelsen av AMAP og de andre arbeidsgruppene, men også av konflikter nasjonalt og internasjonalt. Den kalde krigens strukturer påvirket ikke de internasjonale relasjonene lenger og departementene forfulgte sine mål friere enn tidligere. Dette førte blant annet Miljøverndepartementet og Utenriksdepartementet på kollisjonskurs, siden begge ønsket å ha lederrollen i det internasjonale miljøsam arbeidet. Utenriksdepartementet mente Miljøverndepartementet manglet kompetanse til å forhandle internasjonale avtaler, mens Miljøverndepartementet mente Utenriksdepartementet ikke fokuserte nok på miljøvern. Det var ikke ønskelig at samarbeidet skulle omfatte saksfelt som kunne virke inn på vitale norske interesser. Derfor tok byråkratene i UD ut saksområder som stred med nasjonale interessefelt, som ressurser og Svalbard. Det var arbeidet utover miljøvern som tvang Utenriksdepartementet til å verne om de norske interessene, og frykten for at Finland og Canada skulle iverksette initiativ med annet fokus enn miljøvern, var stor. Dette beviste en konsekvent linje i norsk utenrikspolitikk. Norge var opptatt av å få innflytelse indirekte gjennom multilateralt samarbeid og som vertskap for ulike sekretariater.

Det var tydelig at å være vertskap for sekretariater ga pondus internasjonalt og miljøovervåkning ble hovedmidlet for å ivareta norske interesser. Etter den kalde krigen ble også urbefolkningen i større grad tatt med i prosessen. På Nuuk-møtet i 1993 ble urbefolkningens rolle for alvor drøftet. Dette viser en oppmyking i det statscentrerte og det tidvis "realpolitiske" synet på de internasjonale relasjonene som preget nordområdene. Norge ønsket å holde urbefolkningens deltakelse på nivå under statene, slik at deres stemme ikke

skulle forveksles med statens. Likevel fikk urbefolkningen en sentral posisjon, men Utenriksdepartementet kontrollerte i stor grad samenes deltakelse og ministermøtet bestemte hvor innflytelsesrike urbefolkningen skulle være.

Fra 1996 gikk Norge i større grad direkte inn i diskusjoner med de større arktiske statene og sikret innflytelse slik. Dette kom blant annet til syne gjennom forhandlinger med USA om prosedyrereglene for Arktisk råd. Også fram mot møtet i Ottawa i 1996 var Norge tydelig overfor Canada på at en ikke ville frasi seg formannskapet i AEPS, selv om strategien skulle legges under Arktisk råd. Utenriksdepartementet la også inn store ressurser for å kartlegge de amerikanske holdningene til AMAP og Arktisk råd, noe som vitner om en mer utadrettet og pågående stil enn tidligere. På midten av 1990-tallet hadde også usikkerheten rundt Russland avtatt, og den internasjonale situasjonen var mer avklart. Bærekraftig utvikling var på tur inn i dokumentene, men ordlyden måtte diskuteres. Amerikanerne ønsket en annen ordlyd og definisjon i dette arbeidet og Norge var, om ikke enige, så tilfreds med amerikanernes forslag. Fokuset var, på norsk og amerikansk initiativ, løftet fra å kun handle om urbefolkning, til også å gjelde alle innbyggerne i Arktis. I tillegg var Landsdelsutvalget for Nord-Norge invitert til å delta i den norske delegasjonen. På mange områder var norske og amerikanske holdninger like, og det ser ut til at Norge var villige til å la amerikanske synspunkter få gjennomslag for å sikre at de deltok i samarbeidet – og fordi de ikke var så ulike de norske.

Framveksten av internasjonal miljøpolitikk i Arktis som et nytt felt, gav utfordringer for departementene og initiativene. Arbeidet med AEPS og Arktisk råd bar preg av en maktkamp og kompetansestrid mellom Utenriksdepartementet, Miljøverndepartementet og til dels Finansdepartementet. Vitenskapskomiteen IASC var drevet fram av vitenskapsfolk, men sto i tett forbindelse med det politiske nivået. Komiteen mistet raskt potensialet da tankene ble for store, og politikerne mistet interessen. Ingen visste hvilke oppgaver komiteen skulle ha, eller hvilke måter komiteen skulle arbeide på noe som skapte stor usikkerhet. Det ser ut til at den tryggeste politiske løsningen var å nedjustere initiativet fra et politisk til et forskersamarbeid. Når arbeidet med miljøvernstrategien AEPS startet, ble det lagt større vekt på det politiske samarbeidet fra finsk hold. Murmansktalet hadde gjort at finnenes initiativ kunne utarte seg på en annen måte enn IASC-samarbeidet. Da IASC og AEPS etterhvert fikk mindre betydning enn først antatt, ble mye av ansvaret gitt til vitenskapsmiljøene og Miljøverndepartementet. Det ser ut til at Utenriksdepartementet arbeidet ut fra en tese om at alt som kunne minne om utenriks- og interessepolitikk, måtte styres fra Utenriksdepartementet. I alle fall helt til det eventuelt ble bevist at arbeidet ikke hadde slike implikasjoner. Noen vil kanskje hevde at

mangel på framgang internasjonalt kan spores tilbake til denne politiseringen av miljøsam arbeidet. På den andre siden ville det vært naivt om Norge var det eneste landet som ikke involverte Utenriksdepartementet, ettersom de andre statene gjorde det da internasjonalt miljøsam arbeid var internasjonal politikk.

Den tydeligste ikke-statlige aktøren i samarbeidet, var urbefolkningen. Disse ble vektlagt på forskjellig måte i de ulike statene, med en norsk og nordisk posisjon i midten. I Canada fikk inuittene en særdeles sterk posisjon, og ingen gruppe klarte å påvirke arbeidet i Arktisk råd og AEPS i så stor grad som dem. På motsatt side var urbefolkningen i Sovjetunionen, og siden Russland. Verken før eller etter sammenbruddet av Sovjetunionen, viste denne urfolksgruppen seg som særlig handlekraftig eller markant. På norsk side var samenes deltakelse preget av kontroll og det var lite som tydet på at det var ønskelig av norske myndigheter å gi dem en like sentral rolle som i Canada. I denne oppgaven har ikke samene fått alt for stor plass, siden de ikke var en betydelig aktør på norsk side. Finansieringen og involvering av urbefolkningen i Arktisk råd burde likevel bli gjenstand for videre forskning, da urbefolkningen i stor grad forsøkte å operere utenfor myndighetenes kontroll.

Gjennom hele 1990-tallet ble deltakerspørsmålet diskutert. Hvem skulle være deltakerland, permanente deltakere og observatører? Hvem som deltok i det internasjonale samarbeidet, ville også definere fokuset med arbeidet som ble gjort. Så lenge samarbeidsområdet var strengt definert, hadde ikke norske myndigheter noe imot en bred deltakerkrets. Norge ønsket gjennom hele perioden et åpent Arktis med flere deltakere som både kunne bidra og gi legitimitet til forskningssamarbeidet. Siden de som var med å sette agendaen i Arktisk råd og AEPS, også var med på å definere bruken i og statusen til samarbeidet, måtte Norge påvirke hvilke retning samarbeidet skulle ta, slik at man ikke senere risikerte å miste kontrollen over viktige interesseområder. Samtidig var dette et nytt felt for nordmennene, som tidligere ikke hadde opplevd en slik interesse for Arktis. Den globaliserte verden gjorde sitt inntog her og gav nye utfordringer til Arktis-samarbeidet.

At det nå ble samarbeidet på områder det tidligere ikke var tenkelig, og at dette skjedde på alle nivåer fra politikere til forskere, vitner om oppkomsten av et nytt utenrikspolitisk felt. Også kompetansestriden mellom departementene vitner om et nytt område, da det måtte legges andre føringer og dannes nye løsninger. Her ligger det flere muligheter til videre forskning, både i Arktis og ellers. Om Arktisk råd burde det forsker mer på de ulike statenes arbeid med å påvirke rådet. Også hvordan de ulike statene har operert i forhold til hverandre

er av interesse. Spesielt i forholdet mellom Norge og vesten etter den kalde krigen har mye potensiale, med forholdet mellom Norge og de andre nordiske landene som spesielt interessant med tanke på diskusjonene i denne oppgaven. Norsk-russiske relasjoner er det skrevet en del om, men utfordringer med tilgang til statlige kilder vil gjøre arbeidet vanskelig i tiden framover.

Arktisk råd – Arktisk dåd?

Fram mot avslutningen av den kalde krigen, var det helt tydelig at Svalbard og de nasjonale interessene sto i første rekke. Et hvert forsøk på å samarbeide på områder som kunne ha konsekvenser for disse, ble motarbeidet av Utenriksdepartementet. Den viktigste målsetningen for Utenriksdepartementet i oppstarten av miljøvernssamarbeidet, var å hindre at sensitive interessesaker ble en del av agendaen. Det ser ut til at Utenriksdepartementet ikke oppfattet at finnene også la en ny miljødiskurs for Arktis, siden de var for opphengt med en kaldkrigstenking. Etter Norge fikk definere innholdet i det nye samarbeidet, forsvant det meste av kritikken til finnenes initiativ. Hovedvirkemidlet for å unngå at norske interesser ble utfordret i Arktis, samt å få oversikt over forurensing fra Sovjetunionen, var å påvirke dokumenter og å huse sekretariater. Gjennom offisielle kanaler ble norske ønsker og synspunkter fremmet og det ble norsk strategi å få mulige sekretariater lagt i Norge.

At sekretariatene til IASC og AMAP ble lagt til Oslo, samt at det verserte tanker om å få AEPS-sekretariatet, er eksempler på at sekretariatene ble sett på som et virkemiddel for å kunne påvirke retninger i vitenskapelige arbeidet. AMAP leverte resultater og bidro til å stadfeste utfordringene i Arktis både for ministermøtet og Norge. Samtidig befestet arbeidet i AEPS, Arktisk råd og i AMAP prinsippet om bærekraftig utvikling i arktisk miljøsamarbeid. Overvåkningsprogrammet har på denne måten både satt utfordringer på dagsorden, og tjent formålet med å fremme et norskvennlig prinsipp.

De norske målsetningene om et stabilt Arktis og planlagte miljøinitiativ endret seg ikke da den kalde krigen ble avsluttet. Den nye situasjonen åpnet derimot opp for å forfølge målsetningene i det internasjonale samarbeidet i større grad. Også virkemidlene forble de samme. Å forme internasjonale avtaler, samt å inneha sentrale roller, ble kjernen i norsk politikk overfor det sirkumpolare samarbeidet. De norske motivene endret seg lite de og. Det viktigste for norske myndigheter var å sikre at Svalbard og andre interessefelt ikke ble diskutert. Det måtte ikke oppfattes at disse var oppe til diskusjon heller. Når det gjaldt å få bukt på forurensing og miljøproblemene, var et vel utbygd miljøvernssamarbeid i norsk

interesse både før og etter avslutningen av den kalde krigen. Derimot endret selvtilliten seg i løpet av 1990-tallet. I begynnelsen diskuterer Norge i stor grad med sine nordiske naboer. Finland og Sverige er begge involvert i disputer med Norge. I løpet av 1990-tallet samler de nordiske statene seg, mens Norge ønsker å kartlegge og påvirke Canada og USA i større grad.

Alle de arktiske statenes reservasjoner la sterke bånd på hvordan samarbeidet i Arktis skulle utarte seg. Norges status som kyststat la derfor andre bånd på norsk miljøpolitikk enn i Sverige og Finland, som ikke hadde noen kystlinje mot Arktis. Samtidig var Norge en småstat, noe som også ga andre interesser enn Canada, USA og Russland. Det Arktis som ble definert, var i utgangspunktet et lappetepepe der de arktiske statene forsøkte å finne et "minste felles multiplum" for samarbeidet. Norge var enige med de andre kyststatene om hva som ikke skulle innlemmes i et sirkumpolart samarbeid, og modererte finnenes opprinnelige forslag på slutten av 1980-tallet. De andre kyststatene, først og fremst USA, støttet også Norge da Sverige forsøkte å svekke Norges stilling. Når samarbeidet kom i gang, sto de nordiske landene mer samlet, da en del av premissene lå, og konfliktene var, mellom USA og Canada. De nordiske landene hadde likt ståsted både i deltaker- og urbefolkningsdebatten, noe de diskuterte på egne møter seg i mellom.

Norges motiver ble også utsatt for kritikk. Blant annet av Finland, som mente Norge hadde enkelte reservasjoner til samarbeidet. Tidligere i oppgaven ble det påstått at Norge ble sett på som et foregangsland i miljøraker og at Brundtland-kommisjonen hadde gitt Norge "miljøpolitisk kapital". Det var også en oppfattelse av at norsk polarpolitikk var preget av moderasjon og klokskap. Oppgaven har vist at det, til tross for slike påstander, alltid har ligget et element av interessepolitikk og kontroll til grunn. Overvåkning ble sett på som det beste virkemiddelet, men var også en billig måte å forplikte seg på i Arktisk råd. Mens AMAP har levert resultater, har de andre statene måtte iverksette tiltak.

Norge hevdet åpenbart sine interesser i Arktis hele perioden. Målsetningene for Arktis var nokså stabile utover 1990-tallet, selv om de ble utformet på slutten av den kalde krigen. De sensitive områdene var allerede utelukket av Norge og de andre arktiske kyststatene. På norsk side sto bærekraftig utvikling fram som det sentrale forvaltningsprinsippet på alle politiske nivåer. Gjennom FN-rapporten, Rio-konferansen og flere stortingsmeldinger befestet begrepet seg i det sirkumpolare samarbeidet. Utenriksdepartementet forfulgte denne linjen hele perioden og mente bruk av Arktis var den beste tolkningen.

Når rammene var satt, hadde Norge ingen problemer med å arbeide for et tett og forpliktende miljøpolitisk samarbeid. Oppgaven har vist at Norge, sammen med Canada, bidro til oppmyking og kontakt før murmansktalet i 1987, men også at Norge har ført en konsekvent politikk overfor de andre arktiske statene fra 1980-tallet og fram til 1998. Norge har forsøkt å balansere de andre statenes utspill både som nordisk land og Russlands nabo, men også som kyststat med næringsinteresser og med befolkning nord for polarsirkelen. Norge har bevisst brukt miljøvern for å fremme egne interesser i Arktis – i likhet med de andre arktiske statene.

Litteraturliste og kilder

Bones, Stian. Science In-between: Norway, the European Arctic and the Soviet Union, i Sverker Sörlin (red.), (2013) *Science, Geopolitics and Culture in the Polar Regions: Norden Beyond Borders*. Ashgate, s. 143-169

Brodersen, C., Jaklin G, S., Lønnum, L., Orheim, O, & Ramseng A. (red.) (2003) 75 år for Norge: norsk polarinstitutt jubilerer. Tromsø: Norsk polarinstitutt, Polarmiljøsenetret.

English, John (2013) *Ice and Water – Politics, People, and the Arctic Council*. Toronto: Penguin Canada Books

Eriksen, K. E & Pharo H, E. (1997) *Kald krig og internasjonalisering* (Bind 5. Norsk utenrikspolitikk historie) Oslo: Universitetsforlaget

Fure, Odd-Bjørn. (1996) *Mellomkrigstid* (Bind 3 i Norsk utenrikspolitikk historie) Oslo: Universitetsforlaget

Grundt, Guttorm. (2012) Vi som elsket miljøverndepartementet i Plan 3-4 vol. 44 *Tidsskrift for samfunnsplanlegging, bolig og regional utvikling*. S 64-67 hentet fra: http://www.idunn.no/file/pdf/54877205/plan_2012_03-04_pdf.pdf (hentet: 14.03.15)

Holtmark, Sven. Kapittel 24. Miljøvernssamarbeid mellom Norge og Russland i Holtmark, Sven G. (red.) (2015) *Naboer i frykt og forventning. Norge og Russland 1917-2014*, Oslo: Pax forlag. (ikke utgitt pr 15.05.15)

Hough, Peter. (2013) *International Politics of the Arctic*. New York: Routledge

Hønneland, G. & Rowe, L. (2008) *Fra Svarte skyer til helleristninger*. Trondhjem: Tapir akademisk forlag

IASC. (2015) *IASC after 25 Years*. Special issue of the IASC bulletin Potsdam: International Science committee.

Keskitalo, Carina. (2004) *Negotiating the Arctic – The construction of an International Region*. London/New york: Routledge

Keskitalo, Carina. (2007) Interinational Region-Building i *Cooperation and Conflict: Journal of the Nordic International Studies Association* Vol. 42(2) s.197-205

Knutsen, T. L., Sørbo, G. M, Gjerdåker, S.(red.) (1995) *Norges Utenrikspolitikk*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag

Lange, E., Pharo H, Østerud, Ø. (red) (2009) *Vendepunkter i norsk utenrikspolitikk*. Oslo: Unipub

- Lundestad, Ingrid. (2013) US Security Policy in the Arctic since 1981 – American Strategy, Russian relationship. (Doktorgradsavhandling, Universitetet i Oslo)
- Nilsson, Annika E. A (2009) Changing Arctic Climate: Science and Policy in the Arctic Climate Impact Assessment. *Environment and Policy* vol. 50.. 77-95
- Nilsson, Annika E. (2012) The Arctic environment – From Low to High Politics. *Arctic Yearbook*. s. 179-193. hentet fra <http://www.arcticyearbook.com/ay2012/>
- Pedersen, Torbjørn. (2012) Arktisk råds rolle i polarpolitikken. *Nordlitt nr. 29-2012*. s. 205-213 hentet fra: <http://septentrio.uit.no/index.php/nordlit/article/view/2314> (hentet 02.05.15)
- Scrivener, David. (1996) *International Cooperation in the Arctic*. Security Policy Library no.1/1996. Den norske Atlanterhavskomite.
- Shadian, Jessica M. & Tennberg, Monica(red.) (2009) Legacies and Change in polar Sciences. Farnham: Ashgate Publishing Limited
- Stenseth, Dagfinn. (2001) Vitne til historie. Oslo: Damm og søn
- Stokke, O, S. & Hønneland G. (2007) International Cooperation and arctic Governance. Oxon: Routledge
- Stone, David P (2015) The Changing Arctic Environment – The Arctic Messenger. New york: Cambridge University Press
- Sverdrup, Jacob (1996) Inn i storpolitikken (Bind 4. i norsk utenrikspolitikks historie) Oslo: Universitetsforlaget
- Tjelmeland, Halvard (2011) Den kalde krigen. Otta: Det norske samlaget
- Tjelmeland, Halvard. Kapittel 20. Avvikling av en epoke i Holtsmark, Sven G. (red.)(2015) *Naboer i frykt og forventning. Norge og Russland 1917-2014*, Oslo: Pax forlag. (ikke utgitt pr. 15.05.15)
- Tamnes, Rolf (1997) Olealder (Bind 6. i Norsk utenrikspolitikks historie) Oslo: Universitetsforlaget
- Tennberg, Monica (2000) Arctic Environmental Cooperation. Aldershot: Ashgate Publishing
- Young, Oran (1998) Creating Regimes – Arctic Accords and International governance. Itchaca: Cornell university Press

Young, Oran R. (2005) Governing the Arctic: From Cold War Theater to Mosaic of cooperation. *Global Governance Vol. 11, nr, 1* s. 9-15 hentet fra www.jstor.org/stable/27800550

Åtland, Kristian (2007) *The European Arctic after the Cold War: How can we analyze it in terms of Security*. FFI-rapport 200700344. Oslo: Forsvarets forskningsinstitutt.

Stortingsmeldinger/offentlige dokumenter

Alle stortingsmeldinger er hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Stortinget-og-demokratiet/Arbeidet/Om-publikasjonene/Stortingsforhandlingene/>

Budsjettinnstillingene til Stortinget er hentet fra: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/>

St. mld. 11. (1988-1989) Utviklingstrekk i det internasjonale samfunn og virkninger for norsk utenrikspolitikk.

St. mld. 13.(1992-1993) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling.

St. mld. 19 (1995-1996) en verden i endring: Hovedtrekk i norsk politikk overfor utviklingslandene

St. mld. 42. (1992-1993) Norsk polarforskning

St. mld. 46. (1988-1989) Miljø og utvikling

St. mld. 58 (1996.1997) Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling: dugnad for framtida.

Budsjettinnstilling S. nr 5. 1990-91

Budsjettinnstilling S. nr 9. 1994-95

Our common future. Verdenskommisjonen for miljø og utviklings rapport 1987. hentet fra: <http://www.un-documents.net/our-common-future.pdf> (Besøkt 14.02.15)

Konvensjonen om Biologisk mangfold. 1993. hentet fra: <http://www.miljostatus.no/Konvensjonen-om-biologisk-mangfold/> (besøkt 03.03.15)

Deklarasjoner:

Altadeklarasjonen 1997. hentet fra: http://library.arcticportal.org/1271/1/The_Alta_Declaration.pdf (Besøkt 10.04.15)

Iqaluit-deklarasjonen 1998 Hentet fra: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations> (Besøkt 10.04.15)

Prosedyrereglene til Arktisk råd er hentet fra: <http://www.arctic-council.org/index.php/en/document-archive/category/5-declarations> (Besøkt 11.04.15)

Andre kilder

Gorbatsjov, Mikhail (1987) "Murmansktalen"/"Murmansk Speech" hentet fra: http://www.arctic.or.kr/files/pdf/m2/m22/1/m22_1_eng.pdf (hentet 11.01.15)

Hjorthol, Lars M.(1996. 9. september) Nytt Arktisk supperåd, NTBtekst hentet fra: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055013199609091215&serviceId=2> (hentet 20.03.15)

Nyheter landet rundt (1996. 10. september) Bergens Tidene s. 4. Hentet fra: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020021199609100041&serviceId=2> (hentet: 01.04.15)

Ministre frykter arktisk supperåd (1998. 14. september) Aftenposten Morgen s. 6 hentet fra: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=020002199809140131&serviceId=2> (hentet: 03.04.15)

USA tar over ledelsen i Arktisk Råd (1998. 18. september) NTBtekst hentet fra: <https://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055013199809180065&serviceId=2> (05.04.15)

Young, Oran. Innlegg i det kanadiske parlamentet om opprettelsen om Arktisk råd 01.10.96 Hentet fra: http://www.parl.gc.ca/content/hoc/archives/committee/352/fore/evidence/40_96-10-01/fore40_blk-e.html (besøkt 05.03.15)

George, Jane (1998. 24. september) kommentar: Is the Arctic Council an Dysfunctional Family? Nunatsiaq News Hentet fra: <http://www.nunatsiaqonline.ca/archives/nunavut980930/columns.html#dysfunctional> (hentet 22.04.15)

Arkivmateriale:

Utenriksdepartementet:

- Dossier 36.2.7: Miljøvern i Arktis (1980- 1994) (bind 1-18)
- Dossier 36.2.10: IASC (1986-1994) (Bind 1-4)
- Dossier 454.85: AEPS (1994-98)

- Dossier 36.2.11: Arktisk råd (1990-1994)
- Dossier 454.82: Arktisk råd (1994-1998)

Miljøverndepartementet:

- Dossier: 871.7(-10): AEPS (1996-1999)

Statens forurensningstilsyn:

- SFT 361.1 AEPS (1996-)

