

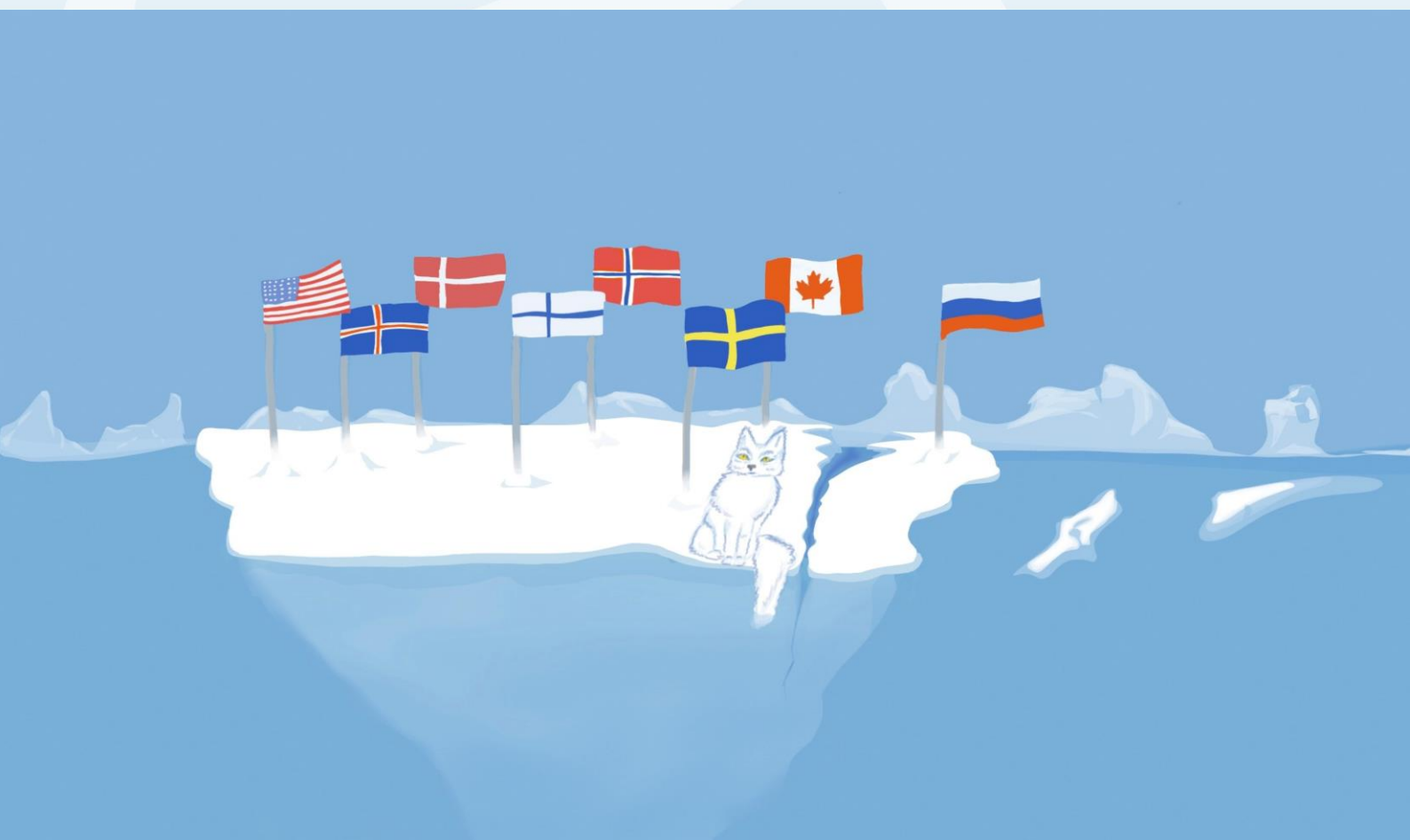


FNI REPORT 5 | 2023

SERAFIMA ANDREEVA OG SVEIN VIGELAND ROTTEM

# Arktisk råd:

## Etter pausen



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT  
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE



# Arktisk råd:

Etter pausen

**Serafima Andreeva**

Fridtjof Nansens Institutt  
sandreeva@fni.no

**Svein Vigeland Rottem**

Fridtjof Nansens Institutt  
svrottem@fni.no



---

## Abstract

From Russia's full-scale war against Ukraine to the handover of the Norwegian chairship of the Arctic Council, concerns have arisen regarding the Council's ability to weather this emerging geopolitical challenge. This report delves into the legal and political framework that has sustained the Arctic Council till now, in addition to providing a chronological overview of the events within and outside the Council from February 24th, 2022, till the leadership transition on May 11th, 2023. Multiple incentives have contributed to the Arctic Council's ability to maintain its work; its role as a knowledge producer and facilitator, its strategic significance as a multilateral platform for cooperation, the inclusion of non-state actors and indigenous peoples in decision-shaping processes, in addition to the incentivizing individual state to demonstrate their commitment to the Arctic Council when addressing climate and environmental issues in the north beyond constraints of bilateral relations. By examining these incentives and contextualizing the recent developments within the Arctic Council, this report seeks to illuminate the council's prospects for survival in the current changing geopolitical realities.

## Sammendrag

Fra Russlands full-skala invasjon av Ukraina frem til Norges overtagelse av lederskapet i Arktisk råd etter Russland har det vært gjengående spørsmål om rådet kommer til å 'overleve', og hvordan. I denne rapporten tar vi utgangspunkt i det legale og politiske handlingsrommet som har ligget til rette for at Arktisk råd har overlevd til nå, i tillegg til å presentere en kronologisk gjennomgang av prosessene som har funnet sted utad og innad i rådet fra 24. februar 2022 frem til lederskapsovertagelsen 11. mai 2023. Det er flere insentiv som har muliggjort fortsettelsen av satsingen på samarbeidet i Arktisk råd. Rollen som kunnskapsprodusent, rådets strategiske verdi som multilateral samarbeidsarena, inkluderingen av ikke-statlige aktører og urbefolkning, og enkeltstaters satsing på Arktisk råd som arena for å håndtere klima og miljøutfordringene i nord forbi mellomstatlige og bilaterale relasjoner. Ved å analysere mulighetsrommet i lys av utviklingen i Arktisk råd har rapporten som formål å belyse fremtidsutsiktene til rådet i møte med nye geopolitiske realiteter.

© Fridtjof Nansen Institute, August 2023

ISBN 978-82-7613-757-6  
ISSN 1893-5486

FNI Report 5 | 2023  
**Arktisk råd: Etter pausen**

Serafima Andreeva and Svein Vigeland Rottem

Front page illustration: Serafima Andreeva

The Fridtjof Nansen Institute is a non-profit, independent research institute focusing on international environmental, energy and resource management. The institute has a multi-disciplinary approach, with main emphasis on political science and international law.

---

# Innhold

<b>1. Introduksjon</b> .....	<b>1</b>
1.1 Metode.....	1
1.2 Struktur .....	2
<b>2. Arktisk råd fra 24. februar 2022 til 11. mai 2023</b> .....	<b>3</b>
<b>3. Hvorfor overlevde Arktisk råd?</b> .....	<b>9</b>
3.1 Legalt handlingsrom.....	9
3.2 Politisk handlingsrom .....	10
3.3 Utenrikspolitisk engasjement .....	12
<b>4. Avsluttende betraktninger</b> .....	<b>15</b>
<b>5. Referanser</b> .....	<b>16</b>



---

# 1. Introduksjon

Den 24. februar 2022 invaderte russiske styrker Ukraina. Det Vladimir Putin kalte en «spesiell militæroperasjon» var en fullskala krig som utfordret Ukrainas suverenitet, og brøt med internasjonal rett. For første gang siden andre verdenskrig var Europas sikkerhetspolitiske landskap truet i alvorlig grad. Parallelt med å føre angrepskrig mot Ukraina hadde Russland lederskapet i Arktisk råd. Deres lederskapsplaner innebar styrking av multilateralt samarbeid innenfor bærekraftig utvikling, urbefolkning, miljøvern, håndtering av klimaendringer, og sosioøkonomisk utvikling (Arctic Council, 2021). For de andre medlemslandene i Arktisk råd ble nødvendigheten av en koordinert reaksjon forsterket av at Russland hadde lederskapet i rådet.<sup>1</sup> Kort tid etter Russlands invasjon begynte diskusjonen mellom de syv vestlige arktiske statene om hvordan situasjonen skulle håndteres.

I denne rapporten ser vi nærmere på hendelsene i Rådet etter 24. februar i 2022 fram til den norske overtakelsen av lederskapet 11. mai 2023. *Hvordan og hvorfor overlevde Arktisk råd krisen i arktisk samarbeid som kom som en konsekvens av Russlands invasjon i Ukraina?*

## 1.1 Metode

Vi har tatt utgangspunkt i en kvalitativ tilnærming i vår analyse av forskningsspørsmålet. For å belyse spørsmålet har vi samlet inn data gjennom dybdeintervjuer<sup>2</sup>, litteratursøk (media, offentlige dokumenter og uttalelser, og faglitteratur) og deltakende observasjon<sup>3</sup>.

Karleggingen av det legale mulighetsrommet baserte seg på dokumentanalyse av prosedyredokumenter offentlig tilgjengelige på Arktisk råd sine sider, møterefater fra ministermøter, og erklæringsdokumenter. Under analysen av politiske prioriteringer og statlige posisjoner tok vi utgangspunkt i offisielle Arktiske strategidokumenter, og policy-dokumenter, i tillegg til å supplere disse med faglitteratur og kvalitative intervjudata. Den kronologiske fremstillingen av hendelsesforløpet i Arktisk råd fra Russlands invasjon av Ukraina 24. februar 2022 og frem til Norges overtagelse av lederskapet 11. mai 2023 er en kombinasjon av forfatterens deltagende observasjon, systemisk litteratursøk i nyhetsmedier, og intervjudata fra aktører tett involvert i arbeidsprosessene som har foregått internt i rådet det siste året. Ettersom spørsmål knyttet til

---

<sup>1</sup> Anonymt intervju 1

<sup>2</sup> Vi har gjennomført intervjuer med flere aktører som har stått sentralt i Arktisk råds arbeid tidligere og i tiden etter 24. februar 2022. Gitt sensitivitet i temaet er alle respondentene anonymisert og vil kun bli referert til ved nummerering.

<sup>3</sup> Begge forfatterne har vært aktive deltagere i det offentlige ordskiftet om de utfordringene Arktisk råd står i. Forfatterne var også ansvarlig for en større side event på Arctic Frontiers i januar 2023 og har også hatt jevnlig kontakt med både relevante beslutningstakere og aktører i Arktisk råd i perioden som analyseres i denne teksten.

---

Arktisk råd ofte har vært politisk sensitive har alle informanter, og deres organisatoriske og statlige tilhørighet blitt anonymisert, i tillegg til å bli referert til som 'anonymt intervju 1,2,3' 'anonymt gruppeintervju', og lignende. Denne anonymiseringsprosessen har gitt oss muligheten til å presentere et tydelig bilde av handlingsrommet og prosessene i Arktisk råd i tiden frem til Norges overtagelse av formannskapet.

## 1.2 Struktur

Rapporten består av to deler; en kronologisk framstilling av perioden fra 24. februar 2022 til 11. mai 2023, og analyse av handlingsrommet som har gjort det mulig for Arktisk råd å overleve denne krisen. Hovedfokuset faller på Russland og Norge, gitt at det var disse to statene som hadde lederskapet i perioden. Analysen er ikke et dypdykk i hvordan statene håndterte dette internt, men vi ønsker å si noe om mulighetsrommet som fantes og hvilke betingelser som har gjort det mulig for rådet å overleve (til nå).



---

## 2. Arktisk råd fra 24. februar 2022 til 11. mai 2023

De geopolitiske utfordringene som følge av Russlands krigføring i Ukraina påvirket også samarbeid i nordområdene. Internasjonalt lovverk og en aksept for statlig suverenitet ligger til grunn for alle samarbeidsprosesser i Arktisk råd. Dermed var Russlands angrep på Ukrainas suverenitet ikke kun noe som vekket moralsk fordømmelse, men også juridiske protester. For hvordan kunne de syv andre arktiske landene samarbeide med et land som utfordret premissene som har ligget til grunn for mellomstatlig samarbeid i utgangspunktet?

Den 3. mars 2022 kom det en felles uttalelse fra de syv andre medlemslandene i Arktisk råd som fordømte Russlands angrep på Ukraina, og der det ble presisert at det var uaktuelt å reise til Russland for å ha møter i Arktisk råd.<sup>4</sup> Som følge av krigen satte de syv vestlige arktiske medlemslandene (Canada, Danmark / Grønland / Færøyene, Finland, Island, Norge, Sverige og USA) sin deltagelse i Arktisk råd og dets underorganer, på «midlertidig pause»<sup>5</sup> (Udenrigsministeriet, 2022). Ringvirkningene av krigen satte i gang en diskusjon om hva kjernefunksjonene til Arktisk råd er, om hvor viktig det egentlig er, og har vært å ha med Russland, og om samarbeidet noensinne kan gjenopprettes.<sup>6</sup> Også i andre fora ble kontakten med Russland brutt. Barentsrådet måtte legge samarbeidsprosesser på is, og det samme gjaldt alle former for institusjonelt forskningssamarbeid med Russland (Forskningsrådet, 5. mars 2022). Dialog og institusjonell kontakt med russisk side ble et unntak heller enn regelen.<sup>7</sup> Norge fortsatte dialog med Russland innenfor enkelte felt som søk-og-redning og fiskerisamarbeidet.

Uken etter at Arktisk råd ble satt på pause ble det publisert flere kronikker om rådets usikre fremtid. Alice Rogoff, utgiveren av Arctic Today, og medgrunnlegger av Arctic Circle Assembly ytret at det var på tide med et Arktisk råd 2.0 (Rogoff, 5. Mars 2022). Timo Koivuruva, da direktør ved Arctic Centre ved Universitetet i Lapland, argumenterte for at Arktisk råd burde fortsette med internasjonale samarbeid i nord, men uten Russland (Koivuruva, 10. Mars 2022). Som følge

---

<sup>4</sup> Representanter fra Arktisk råd-sekretariatet var representert på møtet 11. mai 2023. Da som representanter for sekretariatet og ikke statene.

<sup>5</sup> Bruken av pleonasmen “midlertidig pause” er et lite men beskrivende poeng. Det var nødvendig å understreke at dette var en pause. Russland var ikke suspendert eller sparket ut av Arktisk råd.

<sup>6</sup> Arktisk råd er en arena som bidrar til beslutningsforming fremfor beslutningstaking, og rollen til rådet som kunnskapsleverandør inn i internasjonale politiske prosesser har vært et tema i diskursen vedrørende Arktisk råd etter Russlands invasjon av Ukraina. For å lese mer om rollen til rådet som kunnskapsleverandør og beslutningsformer kan man se; Svein Vigeland Rottem. (2019). The Arctic Council - Between environmental protection and geopolitics. *Palgrave Pivot*.

<sup>7</sup> Det internasjonale traktatbaserte samarbeidet ble likevel ikke satt på pause, men spørsmål gjeldende russisk deltakelse har likevel vært utfordrende. For en nærmere analyse av forskjellige typer internasjonalt samarbeid og Russlands rolle se; Timo Koivurova & Akiho Shibata. (2023). After Russia's invasion of Ukraine in 2022: Can we still cooperate with Russia in the Arctic? *Polar Record* 59(12).

---

av blant annet disse uttalelsene begynte et nytt begrep å ta form når man skulle omtale de vestlige medlemslandene i Arktisk råd: 'De arktiske syv', eller 'A-7'.

Den 14. mars 2022 kom den russiske Senior Arctic Official,<sup>8</sup> Nikolay Korchunov med en uttalelse på vegne av det russiske Utenriksministeriet om pausen i Arktisk råd. Det russiske lederskapet ønsket å «fortsette en konstruktiv dialog for en fredelig, stabil, og bærekraftig utvikling under lederskapsperioden», og alle planlagte arrangementer i lederskapsperioden, utenom offisielle møter, ville finne sted i henhold til den godkjente tidsplanen. I tillegg ville fokuset i lederskapsperioden flyttes til en økt vektlegging av Russlands nasjonale mål for utviklingen av den arktiske regionen (MID, 14. mars 2022). På en pressekonferanse for 'Rossiya Segodna' den 20. mai 2022 uttalte Korchunov at et NATO-medlemskap for Finland og Sverige ville påvirke Russlands syn på utviklingen av samarbeid i Arktis, og advarte om at dette kunne påvirke Russlands helhetlige syn på et forum som Arktisk råd (RIA Novosti, 20. Mai 2022).

I perioden fra mars til juni 2022 var store deler av den offentlige diskusjonen om Arktisk råd preget av spørsmål om det finnes en fremtid for forumet, og i hvilket format rådet ville kunne fungere. Det var få offentlige uttalelser om hva som foregikk 'bak kulissene', og dermed var store deler av innspillene i Arktisk råd-diskursen rettet mot analytiske forståelser og ideer om hva Arktisk råd *egentlig* er, og om kjernen som ikke juridisk bindende fortsatt var en av rådets styrker. Dialogen mellom medlemmene på SAO-nivå var stort sett konfidensielt. Flere permanente deltagere<sup>9</sup> og observatører<sup>10</sup> opplevde å bli utelatt fra prosessene og kommunikasjonen som fant sted.<sup>11</sup> Denne mangelen på inkludering har blitt forklart med at perioden mellom mars og juni var preget av utenrikspolitiske hensyn, og at dialogen da angikk håndteringen av relasjonene med Russland fremfor strukturene internt i Arktisk råd.<sup>12</sup> I retrospekt har mangel på inkludering av permanente deltagere fra de tidlige fasene av kommunikasjonsprosesser blitt omtalt som noe som kunne blitt håndtert annerledes.<sup>13</sup>

Den 10. mai ble det tydeliggjort at Norge fortsatt planla for sin lederskapsperiode, til tross for den midlertidige pausen i samarbeidet. Under konferansen Arctic Frontiers som ble avholdt i mai det året sa Norges utenriksminister Anniken Huitfeldt at det pågikk forberedelser til det kommende norske lederskapet. I tillegg ble det tydelig sagt at omfattende strukturelle endringer av Arktisk råd var uaktuelt (Quinn, 10. Mai 2022).

---

<sup>8</sup> SAOen (Senior Arctic Officials) er utnevnt av hver enkelt medlemsstat i Arktisk råd. De møtes som regel minst to ganger i året. SAOen er dermed de fremste representantene for medlemsstatene. Formelt skal de veilede og overvåke Arktisk råds aktiviteter i tråd med vedtak og instruksjoner fra ministerne, og er et bindeledd mellom ministernivået og arbeidsgruppene.

<sup>9</sup> Det er seks internasjonale urfolkorganisasjoner som har status som permanente deltaker i rådet. De er The Aleut International Association, The Arctic Athabaskan Council, Gwich'in Council International, The Inuit Circumpolar Council, the Russian Association of Indigenous Peoples of the North og Samerådet.

<sup>10</sup> 39 ikke-arktiske stater, internasjonale organisasjoner og NGOer har observatørstatus i Arktisk råd.

<sup>11</sup> Intervju 1

<sup>12</sup> Intervju 1 & 2, og gruppeintervju

<sup>13</sup> Intervju 1

---

8. juni 2022 kom 'de arktiske syv' med en fellesuttalelse om at arbeidet i Arktisk råd skulle gjenopptas, dog kun i prosjekter i den etablerte arbeidsplanen og som ikke involverte russisk deltagelse (Regjeringen, 08. Juni 2022). Flere representanter i arbeidsgruppene<sup>14</sup> hadde på dette punktet ønsket en tydelig avklaring for prosjektarbeidenes fremtidsutsikter.<sup>15</sup> Dette var en krevende øvelse da man måtte kartlegge all deltagelse i Arktisk råds 128 prosjekter for å sikre seg at Russland ikke var og heller ikke hadde vært involvert i prosjektene som ble gjenopptatt. Oppstarten ble dekket av flere nyhetsmedier. Arne O. Holm, sjefsredaktør i High North News, skrev at «Arktisk råd er historie etter Russlands invasjon av Ukraina», og at den nye termen om 'de arktiske syv' vil få en uunngåelig fremvekst (Holm, 10. juni 2022). Begrepet 'de arktiske syv' fikk likevel ikke fotfeste, da Barents Observer dekket saken ble landene omtalt som «Seven western countries» (Barents Observer, 8. juni 2022). Arctic Today dekket også den delvise oppstarten, men var heller ikke like klare for å omfavne 'de arktiske syv' som en motpol til Arktisk råd, og skrev at landene «noen ganger var kjent for å kalles de arktiske syv» (Schreiber, 8. juni 2022).

Under et russisk diskusjonsforum i regi av Prosjektkontoret for utvikling av den arktiske regionen (PORA) den 20. juli 2022 ble Russlands rolle og interesse i Arktisk råd som følge av pausen i internasjonalt samarbeid diskutert. Under sitt innlegg vektla SAO Nikolay Korchunov usikkerhetene som preger forumets fremtid, i tillegg til å understreke at Russland ser på Arktisk råd som viktig fordi det har pleid å tjene landets nasjonale interesser. Men dersom det ikke går overens med Russlands Arktis-strategi for 2035 må verdien av Arktisk råd som forum vurderes på nytt (Korchunov, 20. juli 2022).

I august begynte flere arbeidsgrupper å gjenetablere intern dialog. Ettersom offisielle møter internt i arbeidsgrupper ikke var mulig på grunn av pausen i samarbeidet med Russland ble det gjennomført flere 'informal gatherings', men altså uten russisk deltakelse.<sup>16</sup> For flere deltagere i arbeidsgruppene var disse uformelle sammenkomstene kjærkomne etter et halvt år med full stopp.<sup>17</sup> I løpet av høsten hadde alle de seks arbeidsgruppene hatt slike møter. Disse var uformelle, og det ble ikke ført referat.

Under konferansen Arctic Circle Assembly i Reykjavik i oktober var flere samtaler preget av spørsmålet om Arktisk råd i det hele tatt kan overleve. Et annet tema var hvorvidt Arktisk råd hadde mistet legitimitet uten russiske deltagelse. Dette synet ble særlig framført i lys av mulige kinesiske ambisjoner i regionen. Grønlands statsminister vektla nødvendigheten av å beholde lav politisk spenning i nord, og flere urbefolkningsledere ytret ønske om samarbeid og forståelse under konferansens åpningsseremoni (Jonassen, 14. oktober 2022).

---

<sup>14</sup> Forskingen og kunnskapsproduksjonen i Arktisk Råd foregår i arbeidsgruppene, som ofte blir omtalt som kjernen til rådet. I motsetning til ministermøtene og SAO'ene, er arbeidsgruppenivået på et lavere politisk plan. For en nærmere beskrivelse av arbeidsgruppenes mandat og arbeid, se [www.arctic-council.org](http://www.arctic-council.org) og Rottem, 2019.

<sup>15</sup> Gruppeintervju

<sup>16</sup> Intervju 2

<sup>17</sup> Intervju 3 og gruppeintervju

---

Det var ingen representanter for russiske føderale myndigheter til stede på konferansen, noe som frem til da hadde vært uvanlig. Det begynte å bli tydelig at konsekvensene av en full stans i forskningssamarbeid med Russland medførte betydelige utfordringer i håndteringen av miljø- og klimaproblemer, og at tiltakene i Arktisk råd som hadde blitt innført etter Russlands invasjon av Ukraina også må vurderes i lys av dette (Breum, 19. oktober 2022).<sup>18</sup>

Enkelte intervjuobjekter hevder at Arctic Circle var et vendepunkt i diskusjonene om rådets fremtid. Blant dem som jobber med Arktisk råd daglig hadde “strategien” fram til da vært at man ikke skulle ta diskusjonen om hvorfor og hvordan Arktisk råd kunne overleve offentlig, for å unngå å komplisere situasjonen. Dette hadde ført med seg en lang rekke spekulasjoner om hvorvidt rådet hadde en framtid blant aktører som ikke var aktivt involvert i prosessene som foregikk ‘bak kulissene’ under pausen. Derfor ble det oppfattet som nødvendig å framsnakke rådet og vise at alle de arktiske statene fortsatt var lønnet med, og hadde interesse i, at Arktisk råd skulle overleve.

Nødvendigheten av multilateralt samarbeid i Arktis i lys av global oppvarming var likevel ikke et nytt narrativ på Arctic Circle Assembly. Før Russland overtok lederskapet i Arktisk råd publiserte tidsskriftet Nature en redaksjonell uttalelse om at arktisk forskning ikke kan ta seg råd til en ny kald krig (Nature, 2020). Krigen i Ukraina har lagt en demper på forskningsarbeid og samarbeid på tvers av landegrensener og hindrer muligheten til å spore tinende permafrost, biodiversitet, og andre data fra hele den pan-arktiske regionen (Gaiend et.al, 2022). I et nyere redaksjonelt innspill i Nature ble verdien av det vitenskapelige/forvaltningsmessige pan-arktiske samarbeid for forståelsen av klimaendringer og miljøvern trukket frem som viktig, og det ble argumentert for at krigen i Ukraina ikke burde påvirke forskningssamarbeid om klimaendringer og miljøvern (Nature, 2022).

I november 2022 fikk den norske utenriksministeren Anniken Huitfeldt et brev fra den russiske utenriksministeren Sergei Lavrov. Han inviterte til et ministermøte i Salekhard nordvest i Sibir 11. mai 2023. Dette møtet skulle etter planen være en arena der Norge kunne ta over lederskapet i rådet. Samtidig uttrykte Lavrov bekymring for Arktisk råds framtid. Svaret fra norsk UD var ikke overraskende; et ministermøte på politisk nivå var umulig. 1. desember 2022 presenterte statssekretær Eivind Vad Petersson Norges posisjon nærmere på et seminar ved Fridtjof Nansens Institutt. Med dette var intensjonene og interessene bak videreføring av Arktisk råd som forum tydeliggjort, både fra russisk og norsk side (Vad Petterson, 1. desember 2022). Russland inviterte altså til et ministermøte i Salekhard og Norge avviste ikke muligheten for at et slikt møte kunne gjennomføres (men altså uten politisk deltakelse). Dette var uttrykk for et ønske om en ryddig overrekkelse av lederskapet fra alle involverte parter. Målet var dermed at Arktisk råd skulle overleve. I perioden etter dette var det jevnlig dialog mellom norske og russiske diplomater om hvordan man kunne lykkes med denne ambisjonen.

---

<sup>18</sup> Russisk forskningsdeltagelse i Arktisk råd har bidratt til å utvide kunnskap om klima og miljøutfordringer i nord, og uten denne ble flere av betingelsene for forskningssamarbeid i Arktisk råd påvirket. For å lese mer om hvordan betingelser i forskningssamarbeid i Arktisk råd har endret seg etter Russlands invasjon av Ukraina les: Serafima Andreeva. (2023). Science at Stake - Russia and the Arctic Council. *Arctic Review on Law and Politics*, 14, 112–131. <https://doi.org/10.23865/arctic.v14.5455>

---

To måneder senere, under Arctic Frontiers 2023, var fremtiden til Arktisk råd igjen høyt på agendaen. Anniken Huitfeldt betonet Norges ambisjoner og ansvar som overtager av lederskapet i Arktisk råd under sin innledningstale. Verdien til Arktisk råd som forum med mulighet til å håndtere klima- og miljøutfordringer ble fremhevet (Huitfeldt, 31. januar 2022). Overføringen av lederskapet fra Russland til Norge ble på Arctic Frontiers oftest omtalt med optimisme. Rollen til 'de arktiske syv' ble fremstilt i et svakere lys enn året før. Narrativet om at det ikke er hensiktsmessig å se på Arktisk råd uten Russland fikk større plass på dagsordenen (Jonassen, 31. januar 2023). Debatten om Arktisk råd hadde fått en ny klarhet etter offentliggjøringen av datoen for overtagelsen av lederskapet, og dermed ble diskusjonen på Arctic Frontiers mer konkret.

Den 28. mars 2023 ble Norges prioriteringer for den kommende lederskapsperioden offentliggjort og ambisjonen om å bevare Arktisk råd som en sentral arena for internasjonalt samarbeid i nordområdene stadfestet. Både utenriksminister Anniken Huitfeldt og klima- og miljøminister Espen Barth Eide var til stede i Tromsø ved lanseringen, noe som viser at budskapet var viktig. Med fokusområder innenfor hav, klima og miljø, bærekraftig økonomisk utvikling, og folk i nord, er hovedmålet 'stabilitet og konstruktivt samarbeid i Arktis' (Regjeringen, 28. Mars 2023). Det var med andre ord ingen overraskelser ved presentasjonen av prioriteringene utover at urfolkdimensjonen og unge i nord fikk en noe mer framskutt plass i norske prioriteringer enn tidligere. Den viktigste oppgaven i Norges lederskapsperiode ville være å bevare Arktisk råd.

Like i etterkant av at Norge lanserte sine lederskapsprioriteringer nasjonalt, ble konferansen Arctic Encounter i Anchorage, Alaska, arrangert. Her presenterte Norge sine prioriteringer for et internasjonalt publikum. Samtalene der var i all hovedsak preget av en felles forståelse av at man skulle lykkes med lederskapsoverføringen 11. mai.<sup>19</sup> Mye tydet på at de syv vestlige arktiske statene var godt samsnakket og de framstod koordinert. Dette viste seg ved at strukturelle endringer i Arktisk råd ikke ble diskutert. Opplevelsen av samhold blir også bekreftet av våre respondenter.

Selve lederskapsovertagelsen fant som planlagt sted 11. mai, og har blitt beskrevet som uproblematisk fra alle parter, til tross for at det ble gjennomført med primært digitalt internasjonalt oppmøte. Under pressekonferansen presiserte også utenriksminister Anniken Huitfeldt at *politisk* samarbeid med Russland er umulig, men at det finnes mulighetsrom til å «forholde seg til Russland på en ryddig og forutsigbar måte i Arktisk råd». Nøyaktig hva dette mulighetsrommet innebærer ble ikke presisert, men kartlegging av dette mulighetsrommet blir en sentral del av oppgavene for den kommende lederskapsperioden.<sup>20</sup>

Under ministermøtet ble det utarbeidet en fellesuttalelse, og arbeidsprosessene frem til denne har ikke vært fri for kontroverser.<sup>21</sup> Det har ved tidligere ministermøter vært standard praksis å

---

<sup>19</sup> Intervju 1

<sup>20</sup> Intervju 2

<sup>21</sup> Ministermøter blir vanligvis avholdt i overgangen mellom formannskapsperiodene i hver stat, og dette er det øverste politiske nivået i Arktisk råd. På ministermøter blir statlige prioriteringer vektlagt, og dette danner grunnlaget for fokusområdene i en formannskapsperiode, eller oppsummering av en tidligere periode.

---

lage en erklæring som resultat av møtet, men det hybride ministermøtet i Salekhard endte kun i en fellesuttalelse (Arctic Council, 2023).<sup>22</sup> Likevel har utarbeidelsen av fellesuttalelsen i seg selv blitt betegnet som en seier, da denne var avhengig av støtte fra alle de arktiske landene, inklusive Russland.

Under pressekonferansen i Russland i forbindelse med lederskapsovertakelsen uttalte den russiske SAO'en Nikolay Korchunov at hans inntrykk av Norges lederskap var blandet. På den ene siden var det internasjonale ønsket om å bevare Arktisk råd slik det er i dag tydelig, men på en annen side ble ambisjonen tolket som vanskelig å gjennomføre i praksis, og at «det er usikkert om Norge kommer til å være i stand til å handle i interessene til *alle* de arktiske landene» (Korchunov, 2023). Det ble også presisert at arbeid i Arktisk råd uten å inkludere alle landene ikke er mulig, og at man i Russland har valgt å vente og se hvordan utfallet kommer til å bli. På spørsmål angående en fremtid med alle de arktiske landene utenom Russland som medlemmer av NATO, ble det uttrykt en form for betinget bekymring, og at det kunne bli utfordrende dersom NATOs organisatoriske interesser spilte en avgjørende rolle i Arktisk råd (Korchunov, 2023). Likevel viste Russlands posisjonering seg som pragmatisk, og i enkelte tilfeller forsiktig. Det ble ikke ytret behov for alternative multilaterale forum til Arktisk råd.

Den kronologiske beskrivelsen over viser et samarbeid i krise. Spørsmålet vi bør stille oss er hvorfor rådet har overlevd (til nå). Dette spørsmålet kan belyses ved å se nærmere på det rettslige, politiske og strategiske handlingsrommet.

---

<sup>22</sup> Erklæringer har hatt stor betydning i Arktisk råd-arbeidet, både i inkluderingen av observatører, skapelse av nye ekspertgrupper, og task-forces. Erklæringene har bidratt til å sette agendaen for videre prioriteringer i Arktisk råd forbi nasjonale formannskapsprioriteringer.

---

## 3. Hvorfor overlevde Arktisk råd?

### 3.1 Legalt handlingsrom

Det rettslige mulighetsrommet i Arktisk råd ble etablert under Ottawa-erklæringen i 1996, i det rådet ble formelt etablert og den arktiske miljøvernsstrategien (AEPS) ble inkludert i Arktisk råd. I Ottawaerklæringen, og under etableringen av rådet ble det bestemt at alle avgjørelser gjort i Arktisk råd skal være resultat av konsensus mellom de arktiske medlemslandene Canada, Danmark, Finland, Island, Norge, Russland, Sverige, og USA (Ottawaerklæringen, 1996, art.7). I tillegg ble det i erklæringens første fotnote understreket at Arktisk råd ikke skulle behandle problemstillinger relatert til militær sikkerhet. Et sentralt kjennetegn i samarbeidsprosessene som finner sted i rådet er at avgjørelsene som blir forhandlet frem ikke er juridisk bindende, men kun politisk bindende. Allerede tidlig i rådets levetid ble rollen med å bidra til beslutningsforming fremfor beslutningstaking etablert, og det ikke-juridisk bindende rammeverket muliggjorde dette. Internasjonalt har samarbeidsformer som er fundert i ikke-juridisk bindende anbefalinger (men kun politisk "bindende") blitt anerkjent for å ha flere fordeler, der et av de mest fremtredende fortrinnene er muligheten ikke-statlige aktører får til å delta i multilaterale beslutningsprosesser (Christensen, 2006). I Arktisk råd dreide dette mulighetsrommet seg om å gi en plattform til nordlige urfolk og urbefolkningsorganisasjoner i samspillet mellom kunnskapsproduksjon, internasjonal politikk, og nasjonal forvaltning (Koivurova, 2006).

Arbeidsgruppene utgjorde kjernen til Arktisk råd fra rådets oppstart, da Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Conservation of Arctic Flora and Fauna Working Group (CAFF), Emergency Prevention, Preparedness, and Response (EPPR), og Protection of the Arctic Marine Environment (PAME) allerede hadde vært del av AEPS før Ottawaerklæringen i 1996.<sup>23</sup> Dermed har arbeidsgruppene delvise uavhengighet fra ministermøtene, og SAO'ene vært avgjørende for det som danner grunnlaget i Arktisk råd i dag. Arbeidsgruppene skal ha møter to ganger i året, og alle beslutninger som blir tatt internt i arbeidsgruppene skal følge formelle prosedyredokumenter, i tillegg til å bli notert og lagt til i møterapporter (Arctic Council, 2018). I tillegg skal alle arbeidsgrupper levere en fremgangsrapport og arbeidsplan for kommende lederskapsperioder innen alle ministermøter.

For å forstå hvordan lederskapsoverføringen fra Russland til Norge var mulig på tross av midlertidig avbrudd i arbeidet til Arktisk råd må man se på rådets prosedyredokumenter. Mot slutten av en lederskapsperiode er det pålagt av landet som holder lederskapet å foreslå sted og dato for neste ministermøte og overrekkelse av lederskapet senest seks måneder før neste lederskapsperiode (Rules of procedure, 2013, art.18). I tillegg er det bestemt at seks, og ikke åtte, av

---

<sup>23</sup> På Arktisk råd sine offisielle sider er det mulig å finne en tidslinje med en historisk oversikt over nøkkelpunkter i rådets historie. <https://arctic-council.org/about/timeline/>

---

de arktiske statene skal være til stede for å holde et beslutningsdyktig ministermøte eller SAO-møte (Rules of Procedure, 2013, art.3). Dette betydde at for at Norge kunne overta lederskapet, måtte Russland innkalle til et ministermøte samtidig som alle aktiviteter i Arktisk råd som involverer Russland var frosset, uten mulighet til å reise inn til Russland for møtevirksomhet. Det var ikke kun usikkert om Russland ville innkalle til ministermøte, men også om det å holde et ministermøte uten fysisk deltagelse fra delegasjonene til de syv vestlige arktiske landene, altså et ministermøte uten ministre, ville være mulig. Men i møtereferater og tidligere åpent tilgjengelige deltagerlister fra ministermøtene i Iqaluit i 1998, Barrow i 2000, og Inari 2002, har ambassadører vært til stede som ledere av delegasjoner fra alle de arktiske statene.<sup>24</sup> Disse deltagerlistene illustrerer dermed muligheter for å stille med representanter som ikke trenger å krysse landegrenser for å delta, i tillegg til at digitale møteplattformer muliggjør hybride løsninger for dem uten mulighet til å krysse grensen inn mot Russland.

I fellesuttalelsen til de åtte arktiske landene under ministermøtet i Salekhard i 2023 ble det tatt utgangspunkt i prosedyredokumentene (Arctic Council, 2023). I tillegg ble Arktisk råds strategiske plan for 2021 til 2030, etablert under forrige ministermøte i Reykjavik, brukt som det formelle konsensus-baserte utgangspunktet for Norges lederskapsprioriteringer for 2023 til 2025. Rent formelt var mulighetsrommet åpent for å videreføre tidligere avgjorte prioriteringer gjort i Reykjavik, og dermed i mindre grad avhenge av forhandlinger mens rådet var i 'unntakstilstand'. Men at det rent proseduralt lot seg gjøre å overføre lederskapet kan ikke alene forklare hvorfor Arktisk råd har overlevd.

### 3.2 Politisk handlingsrom

Strategidokumenter fra de ulike arktiske statene har blitt stadig viktigere i utformingen og utviklingen av regionen, og vist seg som indikatorer for politiske prioriteringer og handlingsrom til medlemslandene i Arktisk råd. For å forstå det politiske handlingsrommet som har muliggjort en sikker lederskapsovertagelse mellom Russland og Norge i 2023, selv med rådets arbeid på pause, vil medlemslandenes arktiske strategier og policydokumenter kunne forme et forståelsesgrunnlag for hvilke premisser som har ligget til grunn i utgangspunktet. Rollen, og fordelene, til Arktisk råd som en separat samarbeidsarena har gitt medlemslandene en mulighet til å forholde seg til rådet som forum forbi de bilaterale og multilaterale relasjonene de har seg imellom. I strategidokumentene til alle medlemslandene i Arktisk råd blir forumet betegnet som det viktigste samarbeidsorganet i nord.

For flere av landene er deres politikkutforming tilknyttet til Arktisk råd og nordområdene knyttet opp mot bilaterale relasjoner til Russland, både innenfor miljøvern, bærekraftig utvikling, og utviklingssamarbeid (U.S. Department of State; Utenriksdepartementet i Norge, 2020).

---

<sup>24</sup> Disse deltagerlistene ligger åpent tilgjengelig på Arktisk råd sine arkiver, og kan vises her: The 1st Arctic Council's Ministerial Meeting in Iqaluit, Canada, September 17-18, 1998. Participant list. (<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/2048>) ; List of Participants. Barrow Ministerial Meeting. October 10-13, 2000. (<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1578>) ; The 3rd Arctic Council's Ministerial Meeting in Inari, Finland, October 9-10, 2002. Participant list. (<https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/1580>)



---

Representasjonen av urfolk, og inkluderingen av urbefolkningsgrupper i Arktisk råd er også ett av nøkkelelementene i strategidokumentene til rådets medlemsland. Utformingen av strategidokumenter har også vært knyttet til arbeidsprosesser i Arktisk råd, eksempelvis ble Islands nyeste arktiske politikk revidert og ferdigstilt under Islands lederskapsperiode fra 2019 til 2021, og presentert på ministermøtet i Reykjavik 20. Mai 2021 (Utenriksdepartementet i Island, 2021). Et fokusområde som ofte nevnes i strategidokumentene er nødvendigheten av forskningsarbeid og økt forståelse av klima- og miljørelaterte utfordringer i nord, både knyttet til sot, miljøgifter, klimaendringer, havnivåstigning, overvåking av dyrebestander, og mer.

Debatten om hvorvidt Arktisk råd bør behandle sikkerhetspolitiske spørsmål gjenspeiles også i disse strategidokumentene. I Sverige har styrking av Arktisk råd vært et av hovedmålene i landets utviklingsplaner for nordområdene, men svenskene har argumentert for at rådet kunne bli mer fremoverlent dersom dets mandat ble utvidet til å inkludere strategiske spørsmål om sikkerhet, infrastruktur, og sosioøkonomisk utvikling (Regjeringskansliet, 2020; Regjeringskansliet, 2011, s. 19). Debatten om å inkludere sikkerhetspolitikk i Arktisk råd ble dempet da Russland annekterte Krim-halvøya i 2014, og etter Russlands angrepskrig mot Ukraina fra 24. februar 2022 har den i all hovedsak opphørt.

USA og Russland er de eneste medlemslandene i Arktisk råd som foreløpig har oppdatert sine offisielle arktiske strategi- og utviklingsdokumenter etter invasjonen av Ukraina. Det å sikre, og vedlikeholde Arktisk råd som en sentral del av pan-arktisk samarbeid er et av de strategiske målene til USA frem til 2032, og det blir ytret en forståelse for at det på et punkt kan være mulig å gjenoppta samarbeid i rådet under visse omstendigheter til tross for at disse ikke er til stede i 2022 (U.S. Department of State, 2022, s. 14). I Russlands nye arktiske strategi frem til 2035, publisert i 2020 og oppdatert i februar 2023, illustreres holdningen til pan-arktiske samarbeidsfora i endring. Det tidligere normative språket i 2020-strategien som innebar en «styrking av gode naboforhold til de arktiske statene gjennom grenseoverskridende samarbeid», har blitt omformulert til «En utvikling av bilaterale relasjoner med fremmede stater, (...) med Russlands nasjonale interesser i Arktis tatt i betraktning» (Kremlin, 2023). I tillegg er ikke lenger multilaterale fora som Arktisk råd, Det euro-arktiske Barentsrådet og De arktiske fem (dvs de arktiske kyststatene som en egen gruppering) lenger eksplisitt nevnt i den oppdaterte versjonen. Dette er erstattet med en formulering «innenfor rammen av relevante multilaterale strukturer og mekanismer, forenlige med den russiske føderasjonens nasjonale interesser i Arktis, og samarbeid i forskning på klimaendringer, miljøvern og naturressurser for en bærekraftig utvikling av den arktiske regionen» (Kremlin, 2023). Russlands oppdateringer av 2020-strategien viser en fortsettelse av isolasjonistiske retninger i landets utenrikspolitikk, men utelukker heller ikke muligheten for fremtidig samarbeid. USAs strategi viser et lignende politisk handlingsrom, der alvoret i den nåværende situasjonen blir nevnt, men med henvisninger til mulige fremtidige samarbeid.

Det er dermed trygt å anta at det legges til rette for at Arktisk råd skal kunne overleve virkningene av Russlands invasjon av Ukraina. Denne typen samarbeidsmekanismer har også bidratt til å gjøre det mulig for Norge å overta lederskapet etter Russland, og aktivisere et begrenset

---

Arktisk råd. Medlemslandenes satsingsområder, rådets funksjoner og samarbeid i et langtidsperspektiv illustrerer også deres nytte av et Arktisk råd som består, og ikke suspenderes.

### 3.3 Utenrikspolitisk engasjement

Alle de arktiske statene trekker altså fram Arktisk råd som det viktigste samarbeidsorganet i nord, om enn ofte uten en helt klar profil. Hva kan grunnene være? For det første kan man hevde at det ligger strategiske realpolitiske vurderinger til grunn for denne aktive tilnærmingen til Arktisk råd. Ved å støtte opp under multilaterale samarbeidsmekanismer kan arktiske stater legge bånd på ikke-arktiske staters eventuelle ekspanderende ambisjoner i regionen. Det å vise til velfungerende samarbeidsmekanismer i regionen er også med på å dempe den konfliktorienterte diskursen vi har knyttet til utviklingen i Arktis. Arktisk råd kan også demme opp for eventuelt konkurrerende regimer i området, og i ytterste konsekvens tankene om en Arktisk-traktat etter modell av Antarktisktraktaten. Dette poenget var blant annet tydelig framme i debatten om innlemmelsen av nye observatører. Argumentet er og var at ved en positiv holdning til ikke-arktiske staters engasjement i regionen (gjennom observatørstatus i Arktisk råd), har man i større utstrekning hånden på rattet. Den gang utenriksminister i Norge, Espen Barth Eide, utalte for eksempel i forkant av Kiruna-møtet i 2013: «Det er bedre at de ønsker å bli med i vår klubb, enn at de lager en annen klubb.» For kyststatenes del er det samtidig og i forlengelsen av argumentet ovenfor et særdeles viktig poeng at Arktisk råd underbygger havrettskonvensjonens forrang i Polhavet, siden den sikrer disse statene eksklusive rettigheter til store naturressurser. Dette kommer blant annet til syne ved at for å bli observatør (stater, internasjonale organisasjoner, NGOer) må man anerkjenne kyststatenes rettigheter i området. Satt på spissen og rent strategisk er altså samarbeidet som sådan og dets rammer viktigere enn samarbeidets innhold. Gjennom aktiv støtte til Arktisk råd, lukker de arktiske statene for eventuelle konkurrerende regimer for regionen, for eksempel gjennom FN. De arktiske statene ønsker kontroll over utviklingen i regionen (forvaltning, ressursutnyttelse, kommersiell aktivitet og så videre). Ved å vise til arbeidet i rådet sier man at Arktis ikke er et uregulert ingenmannsland. Arktisk råd er i så måte stabiliserende.

Samtidig kan dette utenrikspolitiske engasjementet forstås som vane. De arktiske statene blir med der det er mulig, så lenge det er snakk om internasjonalt samarbeid og det ikke er forpliktende. Det trenger ikke å ligge spesifikke strategiske vurderinger til grunn, utover den grunnleggende positive holdning til internasjonalt samarbeid i seg selv. Her er det likevel store nasjonale forskjeller, og medlemsstatene vil ha ulike svar på spørsmålene: Hvorfor et arktisk råd og hvorfor bør det overleve? For USA er det viktig å være med der russerne er, samtidig som argumentet om at rådet har en stabiliserende funksjon er viktig. Når det gjelder Russland er det viktig å framstå som en legitim aktør i nord, i tillegg til å utvikle egen nasjonal strategi. Russlands ambisjoner om utviklingen av den nordlige sjørute, og ønske om internasjonale investeringer i russisk Arktis' har bidratt også til ønsket om å inkluderes, og delta i multilateral dialog. Likevel har det vært sprikende visjoner om nødvendigheten av Arktisk råd i Russland, og enkeltaktører

---

med interesse i at rådet skal overleve kan ha bidratt til at Arktisk råd enda forble et prioritetsområde<sup>25, 26</sup>.

Det er selvfølgelig også mer avgrensede, og hva man kaller idealistiske mål som er viktige. Samarbeidet legger til rette for en bedre forståelse av klima- og miljøendringene i nord og gjør det mulig å ta kloke valg i Arktis. Slike mer eksplisitt uttalte mål finner vi også hos de mindre statene. For Canada har Arktisk råd vært en viktig plattform for å inkludere urbefolkningen, og i Norge har Arktisk råd vært viktig for å styrke den nordlige landsdelen. Dette kommer til syne gjennom det aktive arbeidet med å få det permanente sekretariatet til Tromsø og samle arbeidsgruppesekretariatet til ACAP, AMAP og EPPR i samme by. Norges politiske prioriteringer av Arktisk råd i et langtidsperspektiv øker dermed insentivet for rådets overlevelse under det norske lederskapet. Plasseringen av Arktisk råd-sekretariatet i Tromsø og Norges satsing på Tromsø som arktisk hovedstad underbygger investeringen gjort i rådet som internasjonal samarbeidsarena. Dersom Arktisk råd ikke overlever denne lederskapsperioden, vil dette også påvirke den internasjonale posisjonen Tromsø har i dag. Ønsket om å bevare sin nåværende internasjonale posisjon og identitet tilknyttet Arktis, klima, og miljø, gir Norge et nasjonalt insentiv for å sikre en stabil lederskapsovertagelse. For Norge har det også vært viktig ha å gode relasjoner til den store naboen i nord. Island, Danmark, Sverige og Finland har til tider vært mindre aktive i Arktisk råd, men også her finner en et ønske om å sette et nasjonalt avtrykk på hva som er viktig i nord, for eksempel bevaring av det arktiske miljøet, men også vise at man har relevant kompetanse for å underbygge en bærekraftig utvikling.

Oppsummert kan vi si at det er tre hovedgrunner til at det har vært viktig at Arktisk råd overlever denne krisen. Da Arktisk råd ble etablert i Ottawa i september 1996 gjorde de åtte arktiske statene noe som ikke hadde blitt gjort før. De inviterte de arktiske urbefolkningsgruppene med som permanente deltakere i rådet. De har ikke beslutningsmyndighet, men sitter ved bordet og gir innspill når beslutninger skal fattes. De blir hørt. Dette er unikt i internasjonalt samarbeid. Hvis Arktisk råd ikke overlever, vil denne unike konstruksjonen rakne. Deres mulighet til å påvirke og bli hørt når spørsmål om den arktiske framtid blir diskutert med et pan-arktisk perspektiv, vil svekkes.

For det andre er Arktisk råd gjennom sine arbeidsgrupper en unik kunnskapsprodusent. Her har forskere og embetsverk i de arktiske statene gjennom tre tiår etablert nettverk og sammenstilt kunnskap som har blitt spilt inn i nasjonal forvaltning og i internasjonalt konvensjonsarbeid. Dette arbeidet har gjort verden bevisst på hvilke klimatiske og miljømessige utfordringer Arktis står overfor. Uten kunnskap er det umulig å ta veloverveide beslutninger for å møte disse utfordringene. Hvis Arktisk råd ikke overlever denne krisen, vil disse nettverkene kollapse og de kan ikke bygges opp igjen over natten. Norges selvoppfatning som en miljønasjon, særlig i nord, vil også få seg en ripe i lakken hvis det viktigste miljø- og klimasamarbeidet i Arktis rakner.

---

<sup>25</sup> Eksempelvis representerer Senior Arctic Officials statlige perspektiver og nasjonale interesser samtidig som å balansere disse med prioriteringene til Arktisk råd. I Russland har Nikolay Korchunov arbeidet som SAO, og kjent til arbeidet i Arktisk råd over en periode på flere år, og har blitt beskrevet som en 'katalysator' for interessene i å prioritere miljøsamarbeid, urbefolkning, og utvikling i Russlands posisjon til Arktisk råd.

<sup>26</sup> Intervju 2

---

Den tredje grunnen til de arktiske statene har ønsket at rådet skal overleve, er at det kommer en tid etter dette. Arktisk råd er et produkt av slutten på den kalde krigen. Da Gorbatsjov holdt sin berømte tale i Murmansk i oktober 1987 var det nettopp muligheten for samarbeid i Arktis som ble trukket fram (Gorbachev, 1987). Her har alle de arktiske statene felles utfordringer og felles interesse av å finne løsninger. I skrivende stund er det politisk umulig å samarbeide, men klima- og miljøutfordringene i Arktis vil ikke forsvinne og kan kun løses gjennom internasjonalt samarbeid. Russland utgjør halve Arktis og før invasjonen av Ukraina så vi en økende klima-bevissthet blant russiske beslutningstakere. Her opplevde man også et tilbakeslag 24. februar. De arktiske statene synes likevel å være enige om at døren må holdes på gløtt for at Russland igjen kan delta når det er politisk og moralsk mulig.

Arktisk råd har blitt nominert til Nobels fredspris, kanskje ikke med rette, men oppfatningen om at rådet har hatt en stabiliserende effekt i Arktis er korrekt. Rådet har fungert som diplomatisk smurning. Det har gitt utenriksministeriene i de arktiske statene en fysisk møteplass, men også lagt til rette for utstrakt samarbeid, og man har etablert en bevissthet rundt en gjensidig avhengighet av hverandre og at stabilitet er nødvendig hvis regionen skal utvikles videre. Det er med dette som bakgrunn at Norge (og de andre arktiske statene) holder døren på gløtt for at Russland en gang i framtiden igjen kan bli med. En siste grunn til at Norge har jobbet særdeles hardt for at rådet skal overleve, er at man har investert mye i institusjonen Arktisk råd. Brorparten av sekretariatene til Arktisk råd ligger i Tromsø. Tromsø blir flagget som den «arktiske hovedstaden». Mange ressurser er investert, og lokalt har man skapt et sterkt internasjonalt miljø for å forstå og møte det nye Arktis.

---

## 4. Avsluttende betraktninger

Det at Norge (og de syv andre arktiske statene) har lyktes med å få stafettpinnen overlevert fra Russland må sies å ha vært diplomatisk godt håndverk, muliggjort blant annet på grunn av det prosedurale, strategiske og politiske mulighetsrommene som har ligget til rette. Det har vært krevende å ha en fornuftig og pragmatisk dialog med Russland, og det å finne en felles plattform blant de resterende arktiske statene har heller ikke vært uten snubletråder. På grunn av verdien til Arktisk råd som internasjonal samarbeidsarena og samtlige staters interesse i rådet har dette likevel stått relativt høyt på den utenrikspolitiske dagsorden for alle de arktiske statene og særlig Norge. Blant dem som arbeider med Arktisk råd i de arktiske statenes embetsverk har det likevel vært krevende å forklare at Arktisk råd er viktig og at Russland ikke kan kastes ut, gitt at rådet er et konsensusorgan. I denne teksten har vi ikke gjort dypdykk i de arktiske statenes interne vurderinger av hvordan man skal forholde seg til Russland generelt og i arktisk samarbeid spesielt. Mer forskning er dermed nødvendig for å komplettere bildet. Uansett, det arktiske samarbeidet med Russland vil ikke bli det samme på lang tid og om Arktisk råd vil overleve den norske lederskapsperioden er heller ikke helt sikkert. Det store spørsmålet som man nå må ta fatt på er hvorvidt det er mulig å inkludere Russland i enkelte deler av samarbeidet i Arktisk råd. Klima- og miljøutfordringene i nord vil ikke forsvinne og Russland står sentralt for å møte disse.

---

## 5. Referanser

Arctic Council (1996). Ottawa-declaration - Declaration on the establishment of the Arctic Council. Ottawa, Canada. <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/85>

Arctic Council (2021). Russian chairmanship 2021-2023. <https://arctic-council.org/about/russian-chairmanship-2/> Hentet 28. 03. 2023

Arctic Council. (11. Mai 2023). Arctic Council Statement on the Occasion of the 13th Meeting of the Arctic Council. Salekhard, Russian Federation. <https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/3146/2023%20statement.pdf?sequence=8&isAllowed=y>

Arctic Council. (2018). Working Group Common Operating Guidelines. Procedural Document. [https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1853/13184-v1\\_Procedural-Document\\_WG-Common-Operating-Guidelines.pdf?sequence=8&isAllowed=y](https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/1853/13184-v1_Procedural-Document_WG-Common-Operating-Guidelines.pdf?sequence=8&isAllowed=y)

Barents Observer. (8. Juni 2022) Seven western countries on Arctic Council to resume limited work in forum. Eye on the Arctic. <https://thebarentsobserver.com/en/arctic/2022/06/seven-western-countries-arctic-council-resume-limited-work-forum>

Breum, Martin. (19. Oktober 2022). Though official Arctic contacts with Russia are closed, an array of unofficial bridges could stay open. Arctic Today. [https://www.arctictoday.com/though-official-arctic-contacts-with-russia-are-closed-an-array-of-unofficial-bridges-could-stay-open/?wallit\\_nosession=1](https://www.arctictoday.com/though-official-arctic-contacts-with-russia-are-closed-an-array-of-unofficial-bridges-could-stay-open/?wallit_nosession=1)

Christensen, Robert K. (2006). "The global path: soft law and non-sovereigns formalizing the potency of the informal sector" i Basudeb Guha-Khasnobis, Ravi Kanbur, and Elinor Ostrom (eds), Linking the Formal and Informal Economy: Concepts and Policies, WIDER Studies in Development Economics (Oxford:Oxford Academic, 2006), <https://doi.org/10.1093/0199204764.003.0003>

Forskningsrådet (5. Mars 2022). Research cooperation with Russian authorities on hold. <https://www.forskingsradet.no/en/news/2022/research-cooperation-with-russian-authorities-on-hold/>

Gaind, Nisha., Abbott, Alison., Witze, Alexandra., Gibney, Elizabeth., Tollefson, Jeff., Irwin, Aisling & Van Noorden, Richard. (20. Juli 2022). Seven ways the war in Ukraine is changing global science. *Nature* **607**, 440-443 doi: <https://doi.org/10.1038/d41586-022-01960-0>

Mikhail Gorbachev, Murmansk Speech: Presentation of the Order of Lenin and the Gold Star to the City of Murmansk (translated October 1, 1987, Novosti Press Agency, 1987), pp. 23–31 (translated: pp. 1–6). [www.barentsinfo.fi/docs/gorbachev\\_speech.pdf](http://www.barentsinfo.fi/docs/gorbachev_speech.pdf)

---

Holm, Arne. O. (10. Juni 2022). Arctic Council Without Russia: A Spearhead for Democracy and Freedom of Expression? High North News. <https://www.highnorthnews.com/en/arctic-council-without-russia-spearhead-democracy-and-freedom-expression>

Huitfeldt, Anniken. (31. Januar 2022). Statement at the Arctic Frontiers conference 2023. Regjeringen. <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/statement-at-the-arctic-frontiers-conference-2023/id2961293/>

Jonassen, Trine. (14. Oktober 2022). Arctic Indigenous Leaders Claim the World Stage. High North News. <https://www.highnorthnews.com/en/arctic-indigenous-leaders-claim-world-stage>

Jonassen, Trine. (31. Januar 2023). Arctic Council Chairmanship «Norway Knows How to Do it». High North News. <https://www.highnorthnews.com/en/arctic-council-chairmanship-norway-knows-how-do-it>

Koivuruva, Timo. (10. Mars 2022). The Arctic Council Can Continue Without Russia. Arctic Today. [https://www.arctictoday.com/the-arctic-council-can-continue-without-russia/?wallit\\_nosession=1](https://www.arctictoday.com/the-arctic-council-can-continue-without-russia/?wallit_nosession=1)

Korchunov, Nikolay. (14. Mars 2022). Обсуждение актуальной арктической повестки в интересах жителей региона продолжится в рамках председательства России в Арктическом совете [Diskusjon om den nåværende Arktiske agendaen av hensyn til innbyggerne i regionen vil fortsette som en del av Russlands lederskap i Arktisk Råd]. Министра иностранных дел [Utenriksministeriet i Russland]. <https://mid.ru/ru/detail-material-page/1804009/>

Korchunov, Nikolay. (20. Juli 2022). Арктический совет: сценарии будущего международной площадки [Arktisk Råd: Fremtidscenarioer for internasjonale arenaer]. [https://gorchakovfund.ru/portal/news/view/arcticessions\\_itogi\\_kruglogo\\_stola\\_o\\_budushchemarkticheskogo\\_soveta\\_60598](https://gorchakovfund.ru/portal/news/view/arcticessions_itogi_kruglogo_stola_o_budushchemarkticheskogo_soveta_60598)

Korchunov, Nikolay. (11. Mai 2023). Завершение председательства России в Арктическом совете [Pressekonferanse under lederskapsovertagelsen mellom Russland og Norge]. *Rossiya Segodna*. <https://pressria.ru/20230511/954695629.html?ysclid=lixo4nr1nv483756657>

Kremlin. Внесены изменения в Основы государственной политики в Арктике на период до 2035 года [Amendments have been made to the Fundamentals of State Policy in the Arctic for the period up to 2035]. (21.2.2023). <http://kremlin.ru/acts/news/70570?>

Nature. (30. September 2020). Arctic science cannot afford a new cold war. *Nature* **586**, 7-8 (2020) doi: <https://doi.org/10.1038/d41586-020-02739-x>.

Nature. (20. Juli 2022). For the climate's sake, keep Arctic communication open. *Nature* **607**, 422 (2022) doi: <https://doi.org/10.1038/d41586-022-01956-w>

---

Regjeringen. (08.06.2023). Fellesuttalelse om Arktisk Råd. Canada, Finland, Island, Danmark, Norge, Sverige, og USA gjenopptar arbeidet uten Russland.

[https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fellesuttalelse\\_arktisk/id2917922/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/fellesuttalelse_arktisk/id2917922/)

Regjeringen. (28.03.2023). Prioriteringer for Norges lederskap i Arktisk Råd. Pressemelding.

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/prioriteringer-for-norges-lederskap-i-arktisk-rad/id2968499/>

Regjeringskansliet. (2011) Sweden's strategy for the Arctic region.

<https://www.government.se/contentassets/85de9103bbbe4373b55eddd7f71608da/swedens-strategy-for-the-arctic-region/>

Regjeringskansliet. (2020). Sweden's strategy for the Arctic region.

<https://www.regeringen.se/contentassets/667c519d7b8042e9bfe4e5f5d0a13255/sveriges-strategi-for-den-arktiska-regionen-2020/>

RIA Novosti. МИД: вступление Швеции и Финляндии в НАТО изменит сотрудничество в Арктике [MID: Finland og Sverige i NATO vil påvirke samarbeidsmuligheter i Arktis]

<https://ria.ru/20220520/arktika-1789668886.html>

Rogoff. (5. Mars 2022). It's time for an Arctic Council 2.0. Arctic Today.

[https://www.arctictoday.com/its-time-for-an-arctic-council-2-0/?wallit\\_nosession=1](https://www.arctictoday.com/its-time-for-an-arctic-council-2-0/?wallit_nosession=1)

Rottem, S. V. (2019) The Arctic Council - Between Environmental Protection and Geopolitics. Palgrave Macmillan, 2019.

Schreiber, Melody. (8. Juni 2022). Arctic Council nations to resume limited cooperation –

without Russia. Arctic Today. [https://www.arctictoday.com/arctic-council-nations-to-resume-limited-cooperation-without-russia/?wallit\\_nosession=1](https://www.arctictoday.com/arctic-council-nations-to-resume-limited-cooperation-without-russia/?wallit_nosession=1)

Udenriksministeriet (3. Mars 2022). Joint Statement on Arctic Council Cooperation following

Russia's Invasion of Ukraine. <https://via.ritzau.dk/pressemeddelelse/joint-statement-on-arctic-council-cooperation-following-russias-invasion-of-ukraine?publisherId=2012662&releasId=13645015>

U.S. Department of State. (Oktober 2022). National Strategy for the Arctic Region. *The White*

House. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf> pp. 1-15

Utenriksdepartementet i Norge. (2021). The Norwegian Government's Arctic Policy.

[https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/arctic\\_policy/id2830120/](https://www.regjeringen.no/en/dokumenter/arctic_policy/id2830120/)

Utenriksdepartementet Island. (2021) Iceland's Policy on Matters Concerning the Arctic

Region. [https://www.government.is/library/01-Ministries/Ministry-for-Foreign-Affairs/PDF-skjol/Arctic%20Policy\\_WEB.pdf](https://www.government.is/library/01-Ministries/Ministry-for-Foreign-Affairs/PDF-skjol/Arctic%20Policy_WEB.pdf)

Vad Petterson, Eivind. (1. Desember 2022). Nordområdene i en ny sikkerhetspolitisk situasjon. *Nansens nordområdeseminar: utenrikspolitiske veivalg i nord.*

<https://www.youtube.com/watch?v=yC8ZTWokIxE>



---

Quinn, Eilis. (10. Mai 2022). Senior Arctic Officials working on plan forward amidst Arctic Council pause. Barents Observer. <https://thebarentsobserver.com/en/2022/05/senior-arctic-officials-working-plan-forward-amidst-arctic-council-pause>

---

---

---



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT  
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Fridtjof Nansens vei 17 | P.O. Box 326 | NO-1326 Lysaker | Norway  
Telephone (+47) 67 11 19 00 | E-mail [post@fni.no](mailto:post@fni.no) | [www.fni.no](http://www.fni.no)