



FNI REPORT NUMBER 2|2024

ISELIN NÉMETH WINTHER

# Arctic Mayors' Forum: En ny brikke i det arktiske styringsystemet?



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT  
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE



FNI REPORT NUMBER 2|2024

# Arctic Mayors' Forum: En ny brikke i det arktiske styringssystemet?

**Iselin Németh Winther**

Fridtjof Nansens Institutt

[inwinther@fni.no](mailto:inwinther@fni.no)



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT  
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

---

## Abstract

In 2019, the Arctic Mayors' Forum (AMF) was established by mayors from some of the world's northernmost cities. The forum aims to i) facilitate cooperation and exchange of experiences among Arctic communities to ensure sustainable development and resilient communities, and ii) promote the role of the local level in Arctic cooperation. AMF emerges as an addition in a region that already has a highly complex governance system, characterized by a multitude of governance mechanisms that overlap both in terms of addressed issues and actors. In this report, I attempt to answer the following questions: What is AMF? Where does the forum fit within the existing governance system? Why have local authorities seen the value in establishing a new forum? And can – if so, how – AMF complement the governance of the Arctic?

## Sammendrag

I 2019 ble Arctic Mayors' Forum (AMF) etablert av ordførere fra noen av verdens nordligste byer. Forumet har som formål å i) tilrettelegge for samarbeid og erfaringsutveksling mellom de arktiske lokalsamfunnene for å sikre bærekraftig utvikling og robuste samfunn og ii) fremme det lokale nivåets plass i arktisk samarbeid. AMF vokser fram som et tilskudd i en region som allerede har et svært komplisert styringssystem (governance system), preget av en mengde styringsmekanismer som overlapper hverandre både med hensyn på saksfelt og aktører. I denne rapporten prøver jeg å svare på følgende: hva er AMF? Hvor plasserer forumet seg i det eksisterende styringssystemet? Hvorfor har lokale myndigheter sett nytten av å etablere et forum? Og kan – og i så fall hvordan – AMF komplettere styringen av Arktis?

© Fridtjof Nansens Institutt, Mai 2024

ISBN 978-82-7613-763-7

ISSN 1893-5486

FNI-rapport 2 | 2024

**Arctic Mayors' Forum: En ny brikke i det arktiske styringssystemet?**

Iselin Németh Winther

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.

---

# Contents/Innhold

<b>1. Innledning .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Det arktiske styringssystemet.....</b>	<b>2</b>
2.1 <i>Lagene av arktisk styring .....</i>	<i>2</i>
<b>3. AMF – hva, hvor, hvorfor og hvordan?.....</b>	<b>4</b>
3.1 <i>Hva?.....</i>	<i>4</i>
3.2 <i>Hvor?.....</i>	<i>6</i>
3.3 <i>Hvorfor?.....</i>	<i>6</i>
3.4 <i>Hvordan?.....</i>	<i>7</i>
<b>4. Konklusjon.....</b>	<b>9</b>

---

# 1. Innledning

I oktober 2019 etablerte ordførere fra noen av verdens nordligste byer Arctic Mayors` Forum (AMF) med mål om å «fremme lokale verdier, mål og interesser» og «gi lokale myndigheter en stemme i utviklingen av Arktis».<sup>1</sup> Tross for forumets lokale målsetning vokser det frem i en internasjonal kontekst. I løpet av de siste tiårene har Arktis fått økende global betydning, noe som har ført til at de arktiske statene og ikke-arktiske aktører har utarbeidet strategier for hvordan de skal påvirke regionens framtid.

Utfordringer knyttet til at lokalsamfunn i nord i må forholde seg til at diskusjoner om regionens framtid blir tatt utenfor Arktis, har vært et sentralt tema siden oppstarten av AMF. Allerede samme dag som forumet ble etablert satte ordføreren i Sermersooq, Grønland, tematikken på dagsorden da hun påpekte at hun hadde fått kjennskap til at Donald Trump ønsket å kjøpe landet hennes gjennom en artikkel i The Guardian.<sup>2</sup> En representant fra Umeå pekte senere på at kompleksiteten i Arktis ofte blir oversett av eksterne aktører og at «EU har en tendens til å sette urfolk og isbjørn på alle brosjyrene»<sup>3</sup>, mens nordnorske ordførere har fremhevet balanseøvelsen mellom nasjonale og lokale behov innad i de arktiske landene, og beskrev posisjonen til samfunnene i Arktis som en «spagat mellom geopolitikk og alliansetilørighet på den ene siden og nasjonal distrikts- og lokal politikk på den andre siden».<sup>4</sup>

AMF vokser fram som et nytt tilskudd i en region som allerede har et svært komplisert styringssystem<sup>5</sup>, preget av en mengde styringsmekanismer som overlapper hverandre både med hensyn på sakfelt og aktører. I denne rapporten prøver jeg å svare på hva, hvor, hvorfor og hvordan. Hva er AMF? Hvor plasserer forumet seg i det eksisterende arktiske styringssystemet? Hvorfor har lokalsamfunnene sett nytten av å etablere et forum? Og kan – og i så fall hvordan – AMF komplettere styringen av Arktis?

---

<sup>1</sup> <https://arcticmayors.com/about-the-forum/>

<sup>2</sup> Siri Gulliksen Tømmerbakke, «Mayors Want A Voice in the Arctic Debate», High North News, 15. oktober, 2019, <https://www.highnorthnews.com/en/mayors-want-voice-arctic-debate>

<sup>3</sup> Anngelica Kristoferqvist, «The local Voice in the Arctic», Umeå University, 25. mars, 2021, [https://www.umu.se/en/news/local-voice-in-the-arctic\\_10270757/](https://www.umu.se/en/news/local-voice-in-the-arctic_10270757/)

<sup>4</sup> Lena Bergeng, Gunnar Wilhelmsen, Ida Pinnerød, «Vi må forene kreftene», 3. august, 2021, <https://www.dagsavisen.no/debatt/2021/08/03/vi-ma-forene-kreftene/>

<sup>5</sup> Styring brukes som oversettelse for det engelske ordet «governance», som refererer til prosessen med å etablere og håndheve regler, normer og avtaler som styrer forholdet mellom stater, internasjonale organisasjoner og aktører på den internasjonale arenaen.

---

## 2. Det arktiske styringssystemet

Den arktiske regionen er allerede preget av et mangfold av ulike styringsmekanismer som fremmer ulike interesser og regulerer ulike saksfelt og Young (2005) har beskrevet det arktiske styringssystemet som en «mosaikk av problemspesifikke ordninger», heller enn et omfattende regime. Mekanismene som støtter arktisk samarbeid inkluderer internasjonale, regionale og bilaterale samarbeid, samtidig som det eksisterer samarbeid mellom subnasjonale enheter og ikke-statlige aktører. Disse mekanismene varierer i grad av juridisk bindende kraft, og hvorvidt de har Arktis som sitt hovedmandat eller har et bredere fokus.

### 2.1 Lagene av arktisk styring

På det internasjonale nivået foreligger det, spesielt i FN-systemet, en rekke mekanismer som er relevant for styringen av Arktis. FNs Havrettskonvensjon (1982) spiller en sentral rolle som den viktigste styringsmekanismen til havs i Arktis. Konvensjonen legger det folkerettslige grunnlaget for havområdene i Arktisk og er substansiell for å forebygge tvister og eventuelle konflikter mellom de arktiske statene, men også som et redskap for de arktiske statene for å underbygge regional suverenitet. Videre spiller også en rekke miljøavtaler og reguleringen inn på styringen av Arktis, som blant annet FNs rammekonvensjon om klimaendringer (UNFCCC, 1992) og Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD, 1992).

Også polarspesifikke utfordringer er løftet til det internasjonale nivået. Havrettskonvensjonens artikkel 234 fastslår kyststatens rett til å regulere skipsfart i isdekket farvann og Polarkoden (2017) – utarbeidet av Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO) – setter standarden for sikkerhet og miljøvern for skip som navigerer i farvannene rundt de to polene. Videre har raskere smelting av havisen i Polhavet medført forventningen om økt tilgjengelighet og frykt for overfiske, noe som har ført til at ti arktiske og ikke-arktiske stater har inngått en internasjonal avtale om et moratorium for å forhindre uregulert fiske i den internasjonale delen av Polhavet (CAOFA, 2018) frem til 2030.

På regionalt nivå anses Arktisk råd som det primære forumet for arktisk styring. Rådet ble etablert i 1996 av de arktiske statene i for å fremme samarbeid på klima, naturvern og bærekraftig utvikling, og bidra med vitenskapelig råd. Rådet består av de åtte arktiske statene og seks permanente urfolksorganisasjoner, i tillegg til en rekke statlige og ikke-statlige observatører. Beslutninger fattes ved konsensus blant de permanente deltakere, noe som har ført til en unik struktur hvor rådet inkluderer urfolk som partnere til statlige representanter. I tillegg til sitt vitenskapelig arbeid fungerer Arktisk råd som et politisk høynivåforum hvor medlemmenes ministere møtes annen hvert år til ministermøte, og siden opprettelsen har de arktiske statene vektlagt rådet som det fremste forumet for regionalt samarbeid. Arktisk råds arbeid fungerer i hovedsak som politiske føringer, men rådet har også forhandlet frem tre bindende avtaler på henholdsvis søk og redning (SAR-avtalen, 2011), samarbeid ved oljesøl (MOSPA, 2013) og forskningssamarbeid. Selv om Arktisk råd ses på som den fremste mekanismen for sirkumpolart samarbeid, eksisterer det også andre styringsmekanismer som dekker den arktiske regionen. Allerede i 1973 ble Isbjørnavtalen signert av de fem arktiske kyststatene og i 1994 ble Det arktiske parlamentariske samarbeidet (SPCAR) opprettet.

---

Samtidig finnes mekanismer som regulerer spesifikke saksområder i deler av den arktiske regionen. Havforvaltning og marin biodiversitet i Nord-Atlanteren styres av mellomstatlige avtaler som OSPAR (1992) og NAMMCO (1992), mens fiske i ulike deler av Arktis reguleres gjennom regionale fiskeriforvaltningsorganisasjoner (RMFO), hvor de mest relevante i Arktis er NAFO (1979) og NEAFC (1980). I tillegg er bilaterale samarbeid betydningsfulle for styringen av ulike deler av Arktis, som det norsk-russiske fiskerisamarbeidet som siden 1975 har forvaltet verdens største torskestamme. Fiskerisamarbeidet utgjør kun én av mange bilaterale avtaler mellom de arktiske landene.

Det er også etablert en rekke «myke» mekanismer for å fremme samarbeid og dialog rundt forhold som knytter seg til spesifikke subregioner. Disse forumene er ofte noe overlappende, både med hensyn på saksområde og medlemskap. For eksempel ble Barentsrådet (BEAC, 1993) opprettet som en plattform for dialog og samarbeid for styrke regional stabilitet, folk til folk-samarbeid og kulturell utveksling i Barentsregionen, mens Northern Dimension (1999) er etablert for å styrke dialog og samarbeid mellom EU og de europeiske arktiske statene. Videre finnes det en rekke regionale forum som består av subnasjonale<sup>6</sup> og ikke-statlige aktører. Barents regionråd (1993) og The Northern Sparsely Populated Areas Network (NSPA, 2004) fremmer samarbeid mellom de arktiske, fennoskandiske fylkene, mens Inuit Circumpolar Council (1977) og Samerådet (1956) fremmer samarbeid mellom urfolksgrupper på tvers av landegrensene.

---

<sup>6</sup> Subnasjonale samarbeid henviser vanligvis til alle samarbeid mellom enheter som utgjør deler av staten. Subnasjonale geografiske enheter er f.eks. byer, kommuner, fylker og regioner, mens subnasjonale funksjonelle enheter er f.eks. departementer.



---

## 3. AMF – hva, hvor, hvorfor og hvordan?

Med bakgrunn i gjennomgangen av de mange styringsmekanismene som regulerer ulike arktiske saksfelt på ulike nivåer, melder spørsmålene seg: Hva er AMF? hvor plasserer AMF seg i det eksisterende styringssystemet? Hvorfor har de lokale myndighetene sett nødvendigheten av å opprette et nytt forum i en region med så høy tetthet av styringsmekanismer? Og hva kan AMF bidra med i det eksisterende styringssystemet?

### 3.1 Hva?

Ideen om et formalisert samarbeid mellom lokale myndigheter i Arktis ble fremmet av ordførere fra arktiske byer i 2017 i Fairbanks, Alaska. Dette resulterte i signeringen av en erklæring som understreket behovet for involvering av lokalsamfunn i arktiske politikk- og beslutningsprosesser.<sup>7</sup> To år senere i Akureyri den 11. oktober 2019, Island, signerte ordførere fra elleve byer fordelt på syv land stiftelsesdokumentet som grunnla Arctic Mayors' Forum (AMF). Byene var Akureyri (Island), Oulu, Kemi, Rovaniemi (Finland), Sermersooq (Grønland), Torshavn (Færøyene), Anchorage (USA), Iqaluit (Canada), Arkhangelsk (Russland), Bodø og Tromsø (Norge).

AMFs uttalte mål er todelt. For det første ønsker det å tilrettelegge for samarbeid og erfaringsutveksling mellom de arktiske lokalsamfunnene for å sikre bærekraftig økonomisk utvikling og robuste samfunn. Argumentet er at til tross for et stort mangfold i samfunnene og befolkningen i regionen, deler arktiske byene og lokalsamfunnene mange utfordringene, inkludert avsidet beliggenhet, interesse for naturressursutvinning og et klima som endrer seg betydelig raskere enn i andre regioner i verden. AMF har til hensikt å fungere som en plattform for debatt og samarbeid innen bærekraftig utvikling, ungdom, fraflytting, klimatilpasning, infrastruktur, transportutfordringer, energieffektivitet og tilgang på utdanning og helsetjenester.<sup>8</sup>

For det andre ønsker forumet å fremme det lokale nivåets plass i arktisk samarbeid. Forumets uttalte mål er å fungere som en direkte kanal mellom lokalbefolkningen og nasjonale, regionale og internasjonale aktører slik at de kan påvirke når arktiske spørsmål står på dagsordenen. AMF peker på nasjonale myndigheter, regionale organer, ikke-statlige organisasjoner, tenketanker og akademia som relevante aktører å rette seg mot<sup>9</sup>. Budskapet til AMF er klart: «*politiske beslutningstakere med sete sør for Arktis har i for lang tid dominert den arktiske dagsordenen*».<sup>10</sup>

---

<sup>7</sup> Se: <https://arcticmayors.com/> og deklarasjon fra 2017:

[https://arcticportal.org/images/news/2017/documents/Arctic\\_Mayors\\_Declaration.pdf](https://arcticportal.org/images/news/2017/documents/Arctic_Mayors_Declaration.pdf)

<sup>8</sup> Deklarasjon, 2017: [https://arcticportal.org/images/news/2017/documents/Arctic\\_Mayors\\_Declaration.pdf](https://arcticportal.org/images/news/2017/documents/Arctic_Mayors_Declaration.pdf) og <https://arcticmayors.com/>

<sup>9</sup> Patti Bruns, "Arctic youth: Key actors in keeping northern communities vibrant", UArctic, 26. juni, 2023, <https://www.uarctic.org/news/2023/6/arctic-youth-key-actors-in-keeping-northern-communities-vibrant/>

<sup>10</sup> Lena Bergeng, Gunnar Wilhelmsen, Ida Pinnerød, "Vi må forene kreftene", 3. august, 2021, <https://www.dagsavisen.no/debatt/2021/08/03/vi-ma-forene-kreftene/>

I løpet av sin levetid har AMF fortsatt å utvikle seg. Samarbeidet med Arkhangelsk<sup>11</sup> ble avbrutt som en konsekvens av Russlands invasjon av Ukraina i 2022, og også Torshavn og Iqaluit har gått ut av samarbeidet. De sistnevnte endringene er knyttet til at medlemmene i forumet er valgte ordførere, og at engasjement og medlemskap i forumet avhenger av hvor mye den enkelte ordfører prioriterer forumet, samt lokalpolitiske forhold. Likevel har forumet utvidet seg, og ved starten av 2024 talte forumet 18 medlemskommuner med rundt en million mennesker representert. AMF har uttalt at de ønsker å være en inkluderende plattform, og er løpende åpent for nye medlemskap både fra byer, tettsteder, bygder og urfolkssamfunn.<sup>12</sup> Dette illustreres blant annet gjennom medlemskapet til den finske kommunen Salla, som kun teller i overkant 3000 innbyggere.

Kommuner (municipalities)	Medlemsperiode
Akureyri, Island	2019 -
Oulu, Finland	2019 -
Kemi, Finland	2019 -
Rovaniemi, Finland	2019 -
Arkhangelsk, Russland	Observatør fram til 2021
Sermersooq, Grønland	2019 -
Torshavn, Færøyene	2019 – 2022
Anchorage, USA	2019 -
Iqaluit, Canada	2019 – ute
Bodø, Norge	2019 -
Tromsø, Norge	2019 -
Qeqertalik, Grønland	2019 -
Umeå, Sverige	2019 -
Sør-Varanger, Norge	2019 -
Luleå, Sverige	2020 -
Tornio, Finland	2021 -
Fairbanks, USA	2022 -
Salla, Finland	
Harstad, Norge	2023 -
Yellowknife, Canada	2023 -
Sortland, Norge	2023 -

**Tabell 1: Liste over medlemmer av AMF**

AMF har et roterende formannskap som velges av generalforsamlingen annen hvert år. Formannskapet<sup>13</sup> består av en medlemsrepresentant fra hvert av de respektive landene som har medlemmer i forumet. I mai 2022 ble kanadiske Patti Bruns utpekt som forumets første

<sup>11</sup> Selv om russiske byer var involvert i forumets oppstartsfasen, oppstod det senere utfordringer med å inkludere russiske byer i den offisielle organisasjonen, også før den russiske invasjonen av Ukraina. Ordførere fra Arkhangelsk, Narvan-Mar, Severodvinsk og Murmansk deltok tidvis i møter og samtaler i forumet, men ble aldri offisielle medlemmer.

<sup>12</sup> Patti Bruns, "Arctic youth: Key actors in keeping northern communities vibrant", UArctic, 26. juni, 2023, <https://www.uarctic.org/news/2023/6/arctic-youth-key-actors-in-keeping-northern-communities-vibrant/>

<sup>13</sup> Formannskapet administrerer forumet i perioden mellom generalforsamlingene. Nåværende (2023-2025) formannskap består av Akureyri, Fairbanks, Yellowknife, Torino, Kommuneqarfik Sermersooq, Tromsø and Umeå, og er ledet av Tromsø kommune.

---

generalsekretær<sup>14</sup> og i januar 2023 ble et permanent sekretariat i Tromsø opprettet finansiert av det norske Utenriksdepartementet for tre år.<sup>15</sup>

### 3.2 Hvor?

AMF plasserer seg i det arktiske styringssystemet som en myk samarbeidsmekanisme mellom enheter på det lokale nivået. Forumet skal ikke utforme eller opprettholde bindende avtaler, noe som følger ganske naturlig av at det er lokalmyndighetene, og ikke statene, som er medlemmer. Tvert imot må AMF operere innenfor nettverket av eksisterende regler og reguleringer satt av de harde mekanismene som er gjeldende i regionen. AMFs mulighetsrom ligger dermed i å påvirke politiske utfall gjennom å sette dagsordenen, utøve politisk press og påvirke aktører og beslutningstakere – noe som også kan forklare de begrensede konkrete politiske utfallene som direkte kan tilskrives opprettelsen av forumet.

Imidlertid har AMF etablert bånd opp mot den internasjonale arenaen. Forumet har opprettet kanaler til EU, som nevner AMF som en aktør de ønsker å samarbeide videre med.<sup>16</sup> Forumet har i tillegg markert seg med en betydelig tilstedeværelse på ulike arktiske konferanser (Arctic Circle, Arctic Frontiers, Arctic spirit, etc.), arenaer der det er vist at blant annet subnasjonale enheter kan styrke sin posisjon på den internasjonale scenen.<sup>17</sup> Ved etableringen hadde AMF som mål å oppnå observatørstatus i Arktisk råd, og lederskapet for sekretariatet til AMF var opprinnelig bestemt å tilfalle en by i landet som innehadde formannskapet i Arktisk råd. Imidlertid har forumet senere gått bort fra denne målsetningen, til dels på grunn av Arktisk råds handlingslammelse som følge av Russlands invasjon av Ukraina.

Bevilgningen fra det norske Utenriksdepartementet til å opprette et permanent sekretariat vitner om bånd også til det nasjonale nivået, i alle fall i norsk kontekst. Om Utenriksdepartementets velsignelse av AMF indikerer en intensjon om å fremme nasjonale interesser gjennom forumet, eller om det er et forsøk på å demme opp for en eventuell misnøye i nord, er et annet spørsmål som reiser seg. Finansieringen vitner likevel om at forumet er blitt anerkjent som en aktør som tas med i betraktning nasjonalt, og forumet ble nevnt som en samarbeidspartner under den norske regjeringens åpningsbemerkninger om prioriteter under det norske formannskapet i Arktisk råd.<sup>18</sup>

### 3.3 Hvorfor?

Selv om det eksisterer arktiske samarbeid mellom aktører på subnasjonale- og lokale nivået, dekker ingen av de medlemmer så omfattende som AMF. De andre samarbeidene dekker i

---

<sup>14</sup> Ragnar, "Arctic Mayors' Forum Appoints its First Secretary General", Arctic Mayors' Forum, 10. mars, 2022, <https://arcticmayors.com/2022/05/10/arctic-mayors-forum-appoints-its-first-secretary-general/>

<sup>15</sup> Torje Dønnestad Johansen, "- I tider som dette trenger vi sterke stemmer fra lokale ledere. Det vil dette forumet gi økt styrke til», Nordlys, 31. januar, 2023, <https://www.nordlys.no/i-tider-som-dette-trenger-vi-sterke-stemmer-fra-lokale-ledere-det-vil-dette-forumet-gi-okt-styrke-til/s/5-34-1731210>

<sup>16</sup> European Commission, "Join Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions", Eur-Lex, 13. oktober, 2021, [IMMC JOIN%282021%2927%20final.ENG.xhtml.2 EN ACT part1 v8.docx \(europa.eu\)](https://eur-lex.europa.eu/legislation-summary.do?uri=COM%202021%2927%20final.ENG.xhtml.2_EN_ACT_part1_v8.docx%28europa.eu%29)

<sup>17</sup> Se Beate Steinveg. 2023. Arctic Governance Through Conferencing. Arctic Governance Through Conferencing 107 124 .

<sup>18</sup> Tale av tidligere utenriksminister Annikken Huitfeldt, «Opening remarks by the Minister of Foreign Affairs at the presentation of the priorities for Norway's Chairship of the Arctic Council", regjeringen, 13. april, 2023, <https://www.regjeringen.no/en/aktuelt/opening-remarks-by-the-minister-of-foreign-affairs-at-the-presentation-of-the-priorities-for-norways-chairship-of-the-arctic-council/id2968587/>

---

hovedsak bare deler av den arktiske regionen<sup>19</sup> og AMF er også et rent lokalt initiativ, i motsetning til for eksempel BRC og Nordkalottkomiteen som er tilknyttet samarbeid på statlig nivå (BEAC og Nordisk råd). AMF står altså alene som sirkumpolar aktør med hovedmål om å fremme interessene til lokale myndigheter over hele den arktiske regionen (med unntak av Russland).

På det internasjonale nivået er det faktisk en mangel på representasjon fra lokale myndigheter når politikk for Arktis diskuteres. Arktisk råd, den primære politiske arenaen for arktiske spørsmål, legger til rette for deltakelse fra representanter fra de arktiske *statene* og urfolksorganisasjonene, men de lokale myndighetene har ikke vært nevneverdig representert i forumet. De lokale myndighetene er heller ikke representert som observatører<sup>20</sup>, da de tvert imot består av ikke-arktiske stater, mellomstatlig organisasjoner og internasjonale ikke-statlige organisasjoner.

Én implikasjon av dagens situasjon er at representanter for lokalbefolkningen i Arktis har begrenset innflytelse når det gjelder å fremme sine interesser sammenlignet med eksterne stater og internasjonale organisasjoner. Den økende deltakelsen fra eksterne aktører i de regionale styringsmekanismene de siste tiårene har påvirket balansen mellom mulighetene til å fremme interesser på internasjonalt nivå for nykommerne og den arktiske lokalbefolkningen, hvor vektstangen har bikket i favør førstnevnte.

En annen implikasjon er at bare deler av den arktiske befolkningen – urfolk – er representert på det internasjonale nivået, men denne gruppen teller kun 10 prosent av den arktiske lokalbefolkningen.<sup>21</sup> En betydelig andel av interessene til den arktiske majoritetsbefolkningen blir nok fremmet av både statene og urfolksorganisasjonene på det internasjonale nivået, da flere av interessene og prioriteringene er sammenfallende. Likevel, hvis man ser på debattene på nasjonalt nivå, framkommer det ulikheter i interesser både mellom lokale og statlige myndigheter og mellom den lokale majoriteten og urbefolkningsminoriteten, hvor sistnevnte særlig skiller seg på aksene vekst/vern.<sup>22</sup>

### 3.4 Hvordan?

Det siste spørsmålet som melder seg, er hvordan AMF kan utfylle og komplettere det arktiske styringssystemet. Felles for mange av de regionale samarbeidene som ble etablert i Arktis etter den kalde krigen er at de er sentrert rundt myke politikkområder, og adresserer i stor grad utfordringer på felt som forskning, miljøvern og regional og lokal utvikling. De arktiske statene har tidligere være tilbakeholdne eller motvillige mot å ta opp sikkerhetsspørsmål i arktiske forumer. Samtidig blir Arktis stadig viktigere når det gjelder global sikkerhet, noe som øker aktualiteten av dialog på tvers av de vestlige arktiske landene rundt spørsmål knyttet til sikkerhet.

AMF adresserer mange av de samme sakfeltene som de eksisterende regionale samarbeidene, og det fremgår ikke direkte at forumet skal samarbeide innen sikkerhetsspørsmål. Mens sikker-

---

<sup>19</sup> For eksempel dekker Barents Regionråd, Nordkalottkomiteen og NSPAN det nordlige Fennoskandia, mens Arctic Caucus og Bering Pacific Arctic Council dekker den nordlige delen av Nord-Amerika.

<sup>20</sup> Northern Forum (1991) har tidligere vært et sirkumpolart forum mellom kommuner og fylker over hele den arktiske regionen. Organisasjonen har også observatørstatus i Arktisk råd. Rundt skiftet mellom 2000 og 2010 forlot en rekke medlemmer organisasjonen, og i tiden etter har medlemmene hovedsakelig vært russiske kommuner.

<sup>21</sup> Arctic Centre of Lapland, "Arctic Indigenous Peoples", Hentet 18. april, 2024, <https://www.arcticcentre.org/EN/arcticregion/Arctic-Indigenous-Peoples>

<sup>22</sup> Det er verdt å merke seg at AMF og dets medlemmer representerer alle sine innbyggere, både majoritets- og minoritetsbefolkningen. Flere av samfunnene som er representert i AMF er urfolksamfunn.

---

het ikke er et kjernefokus for AMF, har temaet likevel blitt berørt av forumet og dets medlemmer ved visse anledninger.<sup>23</sup>

Den arktiske regionen og dens lokalsamfunn er – i varierende grad, men likevel – sentrale for statenes sikkerhetspolitikk. Geopolitiske utvikling og påfølgende nasjonale sikkerhetspolitiske hensyn og pålegg påvirker de arktiske samfunnene direkte, blant annet gjennom basepolitikk og økende militæraktivitet og usikkerhet i regionen. Dette fører til samfunnene ofte må bære konsekvensene av nasjonal sikkerhetspolitikk. Dette har vært illustrert i Tromsø, hvor nasjonale sikkerhetshensyn og alliansetilhørighet har tillatt amerikanske atomdrevne ubåter å legge til kai, tross lokalbefolkningens bekymringer.<sup>24</sup>

I tillegg til sin strategiske plassering er samfunnene på grunn av lange avstander og hardt klima ofte mer sårbare og utsatte enn samfunnene lengre sør. Lokalbefolkningen rundt om i hele Arktis stiller jevnlig spørsmål til nytten ved å ruste opp militært i nord, da eksisterende infrastruktur ikke alltid er i stand til å håndtere sivil aktivitet, ei mindre økt militær aktivitet. Flere av saksfeltene forumet tar opp faller under begrepet «comprehensive security», som i tillegg til forsvarsevne, tar høyde for langsiktige, strategiske forhold som intern sikkerhet, økonomi, infrastruktur og forsyningssikkerhet.

Ordførerne i forumet påpeker selv at «sikkerhet er mer enn forsvar»<sup>25</sup> og «det er avgjørende å diskutere bekymringene til nasjoner, regioner og mennesker som bor i Arktis [...]. Dette går utover nasjonal sikkerhet, forsvar eller militære saker»<sup>26</sup>. Uttalelsene knytter seg opp mot en større debatt på tvers av hele den arktiske regionen, hvor det fremmes argumenter om at områder som infrastruktur og bærekraftig utvikling er avgjørende for nasjonal sikkerhet.<sup>27</sup>

AMF kan potensielt spille en rolle i å fremme og styrke konseptet om helhetlig sikkerhet innenfor den arktiske konteksten. Kanskje er det også et større rom for å føre slike diskusjoner regionalt nå da nye sikkerhets- og geopolitiske realiteter har styrket det regionale strategiske engasjementet i Arktis. Lokalmyndighetene som er representert i AMF er tross alt fra de samme syv arktiske landene som er NATO-medlemmer. Slike diskusjoner kan muligens også lettere finne sted på lokalt nivå, da dette kan tillate at Arktisk råd opprettholder sin rolle som et forum for å fremme stabilitet og samarbeid mellom alle de arktiske statene.

Likevel, forumet vil ikke ha mandat til å implementere konkrete tiltak og deres innflytelse vil også her primært være begrenset til å sette dagsordenen og delta, hvis invitert, på beslutningsprosesser med nasjonale myndigheter om sikkerhetsforhold som påvirker de arktiske samfunnene. Forumet kan imidlertid ha potensialet til å øke bevisstheten rundt de spesifikke sikkerhetsutfordringene som de arktiske samfunnene står ovenfor, fremme konseptet om helhetlig sikkerhet og – gjennom erfaringsutveksling og etablert nettverk – bidra til å styrke de enkelte lokalsamfunnene.

---

<sup>23</sup> For eksempel ved å arrangere et panel om “community engagement in Arctic security” på konferansen Arctic Spirit i 2023: <https://www.rovaniemiarticspirit.fi/EN/Program>

<sup>24</sup> Knut Anders Finnset, Marita Andersen, Annabelle Kårvåg Sørensen, “Ny atomubåt ankom Tromsø – mener Norge spiller et høyt spill», NRK, 11. januar, 2022, [Protesterte mot atomubåt i Tromsø – NRK Troms og Finnmark](#)

<sup>25</sup> Madeleine Redfern i Siri Gulliksen Tømmerbakke, «Mayors Want A Voice in the Arctic Debate», High North News, 15. oktober, 2019, <https://www.highnorthnews.com/en/mayors-want-voice-arctic-debate>

<sup>26</sup> Ásthildur Sturludóttir i Icelandic Arctic Cooperation Network, “the mayor of Akureyri prominent in Arctic affairs”, hentet 18. April, 2024

<sup>27</sup> Se for eksempel det nylige opprettede Yukon Arctic Security Advisory Council: [Government of Yukon strengthens engagement on Arctic security and defence | Government of Yukon](#)

---

## 4. Konklusjon

Opprettelsen av AMF er et tydelig signal på at de arktiske lokalsamfunnene ønsker å ta en større del i arktisk politikk utforming. Mens det foreløpig er begrenset med konkrete politiske utfall som direkte kan tilskrives opprettelsen av forumet, har det likevel klart å posisjonere seg som et forum nasjonale og internasjonale aktører er oppmerksomme på. Om AMF vil introdusere debatter på utvidet sikkerhet i det arktiske styringssystemet forblir uklart, men for øyeblikket fokuserer forumet på mange av de samme myke politikkområdene som eksisterende regionale samarbeid. AMFs største bidrag til det arktiske styringssystemet ligger ikke primært innenfor saksfelt, men heller i representasjonen de tilbyr ved å fremme lokale perspektiver.

---

---



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT  
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE