



**Stefnumótun um norðurslóðir**  
Ólíkar áherslur og sjónarmið ríkisstjórna Íslands

Fanney Skúladóttir

**Lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði**

**Félagsvísindasvið**

**Júní 2014**



**HÁSKÓLI ÍSLANDS**

**Stefnumótun um norðurslóðir**  
***Ólíkar áherslur og sjónarmið ríkisstjórna Íslands***

Fanney Skúladóttir

Lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði

Leiðbeinandi: Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir

Stjórnmálafræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júní 2014

Ritgerð þessi er lokaverkefni til BA-gráðu í stjórnmálafræði og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.

© Fanney Skúladóttir 2014  
080989-2379

Reykjavík, Ísland 2014

## Útdráttur

Markmið með ritgerð þessari er að fjalla um vægi norðurslóðamála á vettvangi ríkisstjórna Íslands, þeirrar sem var við völd 2009-2013 og þeirrar sem nú situr. Farið verður yfir af hverju norðurslóðamál hafa orðið að forgangsmáli í utanríkisstefnu Íslands á síðustu árum og hver aðkoma stjórnvalda hefur verið í þeim málaflokki. Tímabilið sem hér er til skoðunar er frá því að þingsályktun um stefnu Íslands í málefnum norðurslóða var samþykkt á Alþingi í mars 2011 og fram til þess tíma er þetta er skrifað. Stuðst var við kenningar innan stjórn mála- og stjórnsýslufræða, nánar tiltekið kenningar John W. Kingdon's sem hefur með rannsóknum sínum þróað dagskrárkenningu í opinberri stefnumótun. Með kenningum Kingdons verður varpað ljósi á það hvort og hvers vegna norðurslóðamál hafi fengið aukið vægi á vettvangi stjórnvalda eftir ríkisstjórnarskipti og hvort greina megi áherslubreytingar í norðurslóðamálum hjá nýrri ríkisstjórn. Rök verða færð fyrir því að norðurslóðamál séu að fá meira vægi á vettvangi stjórnvalda eftir ríkisstjórnarskiptin en helstu niðurstöður sýna fram á að greina megi áherslumun í málaflokknum milli núverandi og fyrrverandi ríkisstjórna þrátt fyrir þverpólítíska samstöðu um norðurslóðamál.

## **Abstract**

This dissertation focuses on why Arctic issues have become a priority in Iceland's foreign policy in recent years. The objective is to discuss the importance of Arctic affairs on the government's agenda before and after the parliamentary elections in 2013. The dissertation will also discuss which government's approach has been on the agenda since 2011. With reference to John W. Kingdon's agenda setting theories in political science and public administration, the argument is put forward that the Arctic issues have gained more attention on the government's agenda after last parliamentary election and the new government has a different emphasis on the Arctic issues. The main result demonstrates that there is a broad acceptance, even consensus, in the parliament when it comes to the Arctic but current and former government's have a different emphasis on Arctic issues and they might be getting more attention on the government's agenda.

## Formáli

Ritgerð þessi er lokaverkefni mitt til BA prófs í stjórnmálafræði við stjórnmálafræðideild Háskóla Íslands. Ritgerðin er metin til 12 ECTS eininga af 180 eininga námi og var skrifuð vorið 2014. Leiðbeinandi minn, Sigurbjörg Sigurgeirsdóttir, fær kærar þakkir fyrir gagnrýna leiðsögn og góðar ábendingar.

Einnig vil ég þakka foreldrum mínum, þeim Skúla Þórðarsyni og Sigurbjörgu Friðriksdóttur, fyrir ómetanlega aðstoð og hvatningu meðan á námi stóð. Ég er þeim þakklát fyrir að hafa óendanlega mikla trú á mér í öllu því sem ég tek mér fyrir hendur og fyrir að vera mínar helstu fyrirmyndir þegar kemur að því að láta framtíðardrauma mína rætast. Faðir minn fær jafnframt sérstakar þakkir fyrir ómetanlega aðstoð við yfirlestur á verkefni þessu. Ég vil einnig þakka afa mínum, Þórði Skúlasyni, fyrir góðar ábendingar á lokasprettinum og aðstoð við yfirlestur á verkefninu. Júlía Skúladóttir, systir mín, og sonur minn, Skúli Hrafn Sturlaugsson, fá einnig þakkir fyrir alla þolinmæðina og stuðninginn meðan á skrifum stóð. Að síðustu ber að þakka Lilju Kristínu Birgisdóttur fyrir góðar lærdómsstundir og kaffidrykkju í Odda.

## Efnisyfirlit

<b>1. INNGANGUR</b> .....	<b>7</b>
1.1 Nálgun viðfangsefnisins og rannsóknarspurningar.....	7
1.2 Aðferðafræði.....	8
<b>2. FRÆÐILEG UMFJÖLLUN</b> .....	<b>10</b>
2.1 Þátttakendur .....	10
2.2 Vandamálastraumurinn.....	12
2.3 Stefnustraumurinn .....	13
2.4 Pólítíski straumurinn .....	15
2.5 Stefnuglugginn .....	17
<b>3. NORÐURSLÓÐAMÁL</b> .....	<b>20</b>
3.1 Norðurslóðir og Norðurskautsráðið .....	21
3.2 Norðurslóðastefna Íslands.....	23
3.3 Ríkisstjórnir og norðurslóðir .....	25
3.3.1. Ríkisstjórn Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingar – græns framboðs.....	26
3.3.2. Ríkisstjórn Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks .....	27
3.4 Alþingi og norðurslóðir .....	29
3.4.1 Þingmannanefnd um norðurskautsmál .....	30
3.4.2 Vestnorræna þingmannaráðið .....	31
3.4.3 Skýrslur utanríkisráðherra til Alþingis um utanríkismál .....	32
<b>4. NIÐURSTÖÐUR OG UMRÆÐA</b> .....	<b>35</b>
4.1 Hafa norðurslóðamál fengið aukið vægi á vettvangi nýrrar ríkisstjórnar? .....	35
4.2 Má greina áherslubreytingar? .....	38
<b>5. LOKAORÐ</b> .....	<b>41</b>
<b>HEIMILDASKRÁ</b> .....	<b>43</b>

# 1. INNGANGUR

## 1.1 Nálgun viðfangsefnisins og rannsóknarspurningar

Á síðustu árum hafa miklar breytingar átt sér stað á norðurheimskautinu sem m.a. má rekja til loftslagsbreytinga og hlýnunar jarðar. Ísþekjan fer minnkandi en gert er ráð fyrir að á næstu árum eða áratugum geti norðurheimskautið verið laust við ís yfir sumartímann. Með bráðnun íss á norðurslóðum hafa tiltekin ríki séð möguleg tækifæri í framtíðinni í opnun siglingaleiða og nýtingu auðlinda sem gætu leynst undir ísnum (Utanríkisráðuneytið 2007). Þessir tveir þættir, siglingaleiðir og auðlindir, eða hráefni líkt og olía, málmar og gas, hafa aukið áhuga á svæði norðurslóða og gert þau eftirsóknarverðari. Nú hafa svæði norðurslóða því mun meira alþjóðlegt og pólitískt vægi en nokkru sinni fyrr. Undir málefni norðurslóða heyra þó fjölmörg önnur atriði m.a. umhverfismál, loftslagsmál og öryggis- og varnarmál og því er málefnaalisti norðurslóða bæði fjölbreyttur umfangsmikill. Vegna þess hve málefni norðurslóða eru fjölbreytt og vegna þeirra fjölmörgu tækifæra og áskorana sem þar eru er mikilvægt að móta stefnu um málefni svæðisins. Stjórnvöld og stefnumótendur um heim allan eru því í auknum mæli farnir að beina athygli sinni að norðurslóðum í því skyni að meta þau tækifæri og áskoranir sem kunna að fylgja þeim breytingum sem verða í kjölfar hlýnunar jarðar (Jacobson 2010, 1-3). Þau ríki sem liggja að norðurshemskautinu hafa öll markað sér opinbera stefnu sem snýr að norðurslóðum enda hafa þau mikilla hagsmuna að gæta (Kristinn Schram, Margrét Cela og Pia Hansson 2013).

Þann 27. apríl 2013 voru alþingiskosningar haldnar á Íslandi. Mikil breyting varð í kosningunum þar sem fyrri ríkisstjórn hafði verið hrein vinstri stjórn Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs en sú sem tók við að afloknum kosningum var hrein hægri stjórn Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks. Þessum stjórnarbreytingum fylgja vissulega breyttar áherslur eins og glögglega má sjá í stjórnarsáttmála núverandi ríkisstjórnar (Stjórnarráð Íslands 2013). Ísland er eina norðurslóðaríkið sem liggur í heild sinni á norðurslóðum og því tekur utanríkisstefna Íslands óhjákvæmilega mið af hnattrænni stöðu landsins. Málefni norðurslóða hafa því á sl. árum fengið aukið vægi í stjórn málaumræðu hér á landi og í því sambandi má nefna að síðasta ríkisstjórn setti fram fyrstu heildstæðu stefnu Íslands í málefnum norðurslóða (Utanríkisráðuneytið). Í ritgerð þessari er markmiðið að fjalla um vægi norðurslóðamála á vettvangi ríkisstjórna Íslands, þeirrar sem var við völd 2009-2013



og þeirrar sem nú situr. Farið verður yfir af hverju norðurslóðamál hafa orðið að forgangsmáli í utanríkisstefnu Íslands á síðustu árum og hver aðkoma stjórnvalda hefur verið í þeim málaflokki. Leitast verður við að svara því hvort norðurslóðamál hafa fengið aukið vægi á vettvangi stjórnvalda eftir stjórnarskipti og hvort hægt sé að greina áherslubreytingar í norðurslóðamálum hjá nýrri ríkisstjórn.

## 1.2 Aðferðafræði

Í ritgerð þessari verður varpað ljósi á það hvort greina megi áherslubreytingar í málefnum norðurslóða á síðustu árum. Tímabilið sem hér er til skoðunar er frá því að þingsályktun um stefnu Íslands í málefnum norðurslóða var samþykkt á Alþingi í mars 2011 og fram til þess tíma er þetta er skrifað. Á þessu tímabili hafa orðið stjórnarbreytingar en þegar stefna Íslands í málefnum norðurslóða var samþykkt á Alþingi sátu Samfylking og Vinstri hreyfingin - grænt framboð í ríkisstjórn. Eftir Alþingiskosningar 2013 mynduðu Framsóknarflokkur og Sjálfstæðisflokkur nýja ríkisstjórn. Áhugavert er því að meta hvort nýrri ríkisstjórn fylgi nýjar áherslur þegar kemur að norðurslóðamálum og hvort málaflokkurinn hafi fengið aukið vægi hjá núverandi stjórnvöldum. Lagt var til grundvallar að afla heimilda um málefni tengd norðurslóðum í stefnu og þátttöku stjórnvalda í norðurslóðamálum og ummælum ráðherra. Stuðst var við efni almenns eðlis svo sem fréttir og blaðagreinar, fræðigreinar, ræður og skýrslur ráðherra, fundagerðir nefnda, opinber gögn og vefgáttir með margvíslegu sérhæfðu efni á sviði norðurslóðamála.

Byrjað verður á því að fara yfir þær kenningar sem notaðar verða við greiningu gagnanna. Teknar verða fyrir dagskrárkenningar John W. Kingdon's í opinberri stefnumótun sem varpa ljósi á það hvernig mál komast á dagskrá stjórnvalda og hvernig meiriháttar stefnu- og áherslubreytingar verða að veruleika. Sérstaklega er fjallað um þátttöku og áherslubætti stjórnvalda í norðurslóðamálum en í þriðja kafla ritgerðarinnar verður farið yfir þann málaflokk. Í upphafi þess kafla verður farið stuttlega yfir skilgreiningu svæðisins og Norðurskautsráðið. Sérstaklega verður fjallað um Ísland og norðurslóðamál með því að beina sjónum að stefnu Íslands í málefnum norðurslóða og aðkomu ríkisstjórna og Alþingis að þeirri stefnumótun. Farið verður yfir ummæli ráðherra, fréttuumfjöllun og þingskjöl til þess að komast að því hverjar áherslur stjórnvalda hafa verið í norðurslóðamálum á síðustu árum. Skoðað verður hvort greina megi áherslubreytingar í málefnum norðurslóða með

ríkisstjórnarskiptum og hver sjónarmið ráðherra eru á málinu. Í fjórða kafla verður farið yfir norðurslóðamál sem dagskrármál í fræðilegu ljósi og hvort og þá hvernig þær kenningar sem kynntar voru í öðrum kafla kunni að skýra hvort greina megi áherslubreytingar í norðurslóðamálum í kjölfar ríkisstjórnarskipta. Rök verða færð fyrir því að norðurslóðamál séu að fá meira vægi á vettvangi stjórnvalda nú heldur en fyrir stjórnarskipti og greina megi smávægilegar áherslubreytingar í málaflokknum en þó sé þverpólitísk samstaða um að norðurslóðamál sé forgangsefni í íslenskri utanríkisstefnu.

## 2. FRÆÐILEG UMFJÖLLUN

Í ritgerð þessari verður stuðst við kenningar innan stjórnmála- og stjórnsýslufræða, nánar tiltekið kenningar John W. Kingdon's. Kingdon er bandarískur stjórnmálafræðingur og hefur með rannsóknum sínum þróað dagskrárkenningu í opinberri stefnumótun. Með kenningu sinni útskýrir hann hvers vegna og hvernig mál komast á dagskrá stjórnvalda á meðan önnur gera það ekki. Kingdon sér fyrir sér þrjá þætti sem allir eru mikilvægir til þess að mál komist á dagskrá en þessir þrjú þættir eru yfirleitt kallaðir lykilstraumar Kingdons. Fyrsti straumurinn er uppspretta vandamála en þar veltir Kingdon því fyrir sér af hverju stjórnvöld einblína á eitt vandamál fremur en annað. Annar straumurinn er stefnustraumurinn en innan hans er farið yfir það hvernig hugmyndir þróast og lifa af þannig að þær verði að lausn í stefnumótun stjórnvalda. Þriðji og síðasti straumurinn er pólitíski straumurinn þar sem Kingdon leggur áherslu á viðhorf almennings og annarra pólitískra aflu t.d. stjórnmálaflokka og hagsmunasamtaka. Þessir þrjú straumar eru allir óháðir hvorum öðrum og leiða því ekki til breytinga einir og sér. Ef þeir koma allir saman á sama tíma þá opnast hins vegar stefnuglugginn eða gluggi tækifæranna. Hér á eftir verður kafað dýpra í þessa þrjú lykilstrauma Kingdons. Þó skal hafa í huga að kenning Kingdons um stefnubreytingar byggir á rannsóknum hans í bandarísku stjórnkerfi þar sem ríkir forsetaræði. Í íslensku stjórnkerfi ríkir hins vegar þingræði og því verður litið á kenningu Kingdons í því samhengi.

### 2.1 Þátttakendur

Mikilvægt er að gera grein fyrir helstu þátttakendum stefnumótunar til að öðlast skilning á viðfangsefninu. Í fyrsta lagi er það stjórnsýslan en oftast er ekki er því haldið fram að stjórnsýslan ráði hvað mestu um hvaða stefnumál komast á dagskrá. Kingdon segir stjórnsýsluna vera sambland af þremur þátttakendum. Í fyrsta lagi er það forsetinn, í öðru lagi starfsfólk innan framkvæmdavaldsins og í þriðja lagi pólitískir embættismenn sem bera ábyrgð gagnvart framkvæmdavaldinu. Hér er átt við forsetaræði þar sem forseti fer með framkvæmdavaldið. Sé kenning Kingdons yfirferð yfir á þingræðiskerfi eins og ríkir á Íslandi þá fara forsætisráðherra og aðrir ráðherrar með framkvæmdavaldið og eru handhafar þess (Gunnar Helgi Kristinsson 2007, 152-154). Þeir hafa þó takmarkaðri völd þegar kemur að

sjálfri stefnumótuninni og því geta einstakir ráðherrar ríkisstjórnarinnar lent í vandræðum þegar kemur að því að koma stefnumálum til framkvæmda. Kingdon segir pólitíska embættismenn eða ráðherra þó geta gengt mikilvægu hlutverki í stefnumótunarferlinu. Ef þeir sýna einhverju máli áhuga þá er líklegra að það fái athygli frá öðrum aðilum innan stjórnarsýslunnar. Því meiri athygli sem mál fá frá hærra settum embættismönnum, því meiri líkur eru á því að þau komist á dagskrá. Þá er mörgum málum vísað til annarra stofnana eða deilda og því eru ráðherrar mikilvægir þegar kemur að því að eiga í viðræðum við mikilvæga hópa sem koma málinu við. Kingdon heldur því þó fram að enginn hópur sé æðri öðrum þegar kemur að stefnumótun (Kingdon 2011, 21-28).

Ýmsir aðrir geta einnig haft áhrif á stefnumótun án þess að hafa formlegt ákvörðunarvald. Má þar m.a. nefna hagsmunasamtök, fræðimenn og fjölmiðla. Hagsmunasamtök geta verið áhrifamikil en það ræðst þó af því hversu nálægt stjórnvöldum þau standa. Starfsemi þeirra gengur út á það að leitast eftir því að halda í forréttindi sín um ákveðna hagsmuni og því geta þau haft áhrif á viðhorf manna. Þrýstingur hagsmunasamtaka getur því haft bæði jákvæð og neikvæð áhrif á málefni ríkisstjórna. Aðgerðir þeirra eru jákvæðar þegar þeim tekst að vekja ráðamenn til umhugsunar um mál sem hafa ekki verið áður á dagskrá en teljast hins vegar neikvæðar þegar þau reyna að hindra breytingar og stöðva mál sem fram hafa komið (Kingdon 2011, 49-50).

Talið er að fjölmiðlar geti haft mikil áhrif á það hvaða mál komast á dagskrá hverju sinni en Kingdon telur þá ekki jafn mikilvæga og hagsmunasamtök. Fjölmiðlar auka umræðu um þau mál sem eru á dagskrá stjórnvalda og þeir geta haft áhrif á almenningsálit með því að leggja áherslu á ákveðin mál í umfjöllun sinni. Þá geta ráðamenn einnig orðið fyrir áhrifum af fjölmiðlum. Stjórnámálamenn geta fundið fyrir þrýstingi frá fjölmiðlum til þess að taka ný mál til umfjöllunar eða móta stefnu í tilteknum málum. Kingdon telur þó helsta galla fjölmiðla vera að mikilvæg málefni geta týnst í umfjöllun í samanburði við önnur. Þá segir Kingdon fjölmiðla ekki nógu stefnufasta og að athygli þeirra á málefnum vari ekki nógu lengi. Fólk verður þreytt á endurtekinni umfjöllun um sama málefni og því leita fjölmiðlar sífellt eftir nýju umfjöllunarefni. Fjölmiðlar fjalla helst um það sem hverju sinni er á dagskrá stjórnvalda en hafa ekki mikið nýtt til málanna að leggja (Kingdon 2011, 57-60).

## 2.2 Vandamálastraumurinn

Í vandamálastraumnum gerir Kingdon grein fyrir því hvað það er sem fær stjórnvöld til að beina athyglinni að einu máli fremur en öðru og af hverju mál hverfa af dagskrá stjórnvalda. Þá fer hann einnig yfir hvað vandamál eru og hvernig þau eru skilgreind. Kingdon segir að skilgreina megi vandamál á mismunandi vegu og gerir hann greinarmun á milli ástands og vandamáls. Við sættum okkur við ýmiskonar ástand dagsdaglega líkt og slæmt veðurfar, ólæknandi sjúkdóma og fátækt en skilgreina má ástand sem vandamál þegar einhver möguleiki er að bæta ástandið eða þegar okkur finnst að það eigi að gera eitthvað í málinu. Kingdon segir því vandamál ekki vera einhver ákveðin skilyrði eða atburðir sem eiga sér stað heldur bendir hann á að þetta sé fyrst og fremst túlkandi þáttur. Stefnumótendur leitast við að meta umfang og breytingar vandamála og því geta þau haft áhrif á stefnu og hvaða mál séu sett í forgang. Ef ákveðin mál eru einum í hag, þá reynir hlutaðeigandi að sannfæra aðra um að ekkert vandamál sé til staðar. Á sama hátt myndi hann reyna, ef óþægilegar breytingar eiga sér stað, að sannfæra aðra um að skilgreina megi þær sem vandamál og því beri að forðast þær breytingar. Kingdon segir því að skilgreina megi vandamál á mismunandi vegu (Kingdon 2011, 109-110).

Í vandamálastraumnum bendir Kingdon á þrjá megin þætti sem geta beint athygli stjórnvalda að einu máli fremur en öðru. Í fyrsta lagi segir hann reglubundnar tölfræðilegar upplýsingar geta vakið athygli á vandamálum. Þetta geta til dæmis verið niðurstöður ársreikninga og fjárlaga, útgjaldatölur eða aðrar rannsóknarniðurstöður en umfang og breytingar á stærðum talna geta vakið athygli stjórnvalda á ákveðnum málaflokkum. Í öðru lagi telur Kingdon að áhrifamiklir atburðir, krísur eða aðrir táknrænir hlutir geti leitt til þess að vandamál nái athygli stjórnvalda. Þessir atburðir geta verið mikilvægir en yfirleitt ná þeir meiri athygli fólks ef þeir eru sýnilegir og nálægir almenningi. Þeim mun augljósari sem vandamálin eru því minni líkur eru á óvæntum atburðum. Því fjarlægari og ósýnilegri sem þau eru öllum almenningi, því meiri líkur eru á að óvænt áföll leiði til þess að mál fái loks athygli. Þá getur persónuleg reynsla stjórnmalamanna einnig haft veruleg áhrif (Kingdon 2011, 93-98). Að lokum bendir Kingdon á að viðbrögð við innleiðingu nýrra laga eða ákvarðana geti beint athygli stjórnvalda að ákveðnum málum. Í því samhengi nefnir Kingdon t.d. að ef niðurstöður eru ekki í samræmi við tilgang laga eða ákvörðunar getur það leitt til

meiri eftirtektar, einnig ef yfirlýstum markmiðum er ekki náð eða ef kostnaður hefur farið langt fram úr áætlun (Kingdon 2011, 100-102).

Kingdon veltir því fyrir sér af hverju vandamál falla af dagskrá stjórnvalda en hann segir að þau geti auðveldlega horfið af málefnaalista þeirra. Ef stjórnvöldum tekst ekki að ná ákveðnum markmiðum eða benda á ófyrirsjáanlegar afleiðingar vandamála þá getur það leitt til þess að þau snúa sér að einhverju öðru viðráðanlegra. Kingdon bendir á að stundum telji stjórnvöld sig hafa leyst eitthvað vandamál með lagasetningu en þau hafa tilhneigingu til að líta svo á að með því að setja lög sé málið leyst. Í framhaldi er farið að veita öðrum málum meiri athygli og vandamálið er tekið af dagskrá. Önnur vandamál geta einnig verið lögð til hliðar þótt þau hafi ekki verið leyst, t.d. vegna mistaka við að leysa þau eða þau hafi reynst erfið viðfangs. Það er tímafrekt, fyrirhafnarsamt, kostnaðarsamt og útheimtir pólitískt þol og úthald að halda vandamáli áberandi á dagskránni. Ef það er ekki líklegt til að leiða til löggjafar eða ályktunar, þá gefast menn fljótlega upp á því og snúa sér að öðru. Vandamál eiga því til að hverfa auðveldlega af dagskrá stjórnvalda ef stefnumótendur eru ekki bjartsýnir á að það leysist með skjótum hætti. Mál geta einnig verið tekin af dagskrá vegna þess að fólk hefur vanist ástandinu eða því að málið vakti ekki næga athygli. Þrátt fyrir að mál geti verið mjög mikilvægt leiðir það ekki til lausnar á vandamálinu að taka það út af dagskrá stjórnvalda (Kingdon 2011, 103-105).

### **2.3 Stefnustraumurinn**

Annar lykilstraumur Kingdons er stefnustraumurinn en þar verða lausnir á vandamálum til. Aðalgerendur í stefnustraumnum eru sérfræðingar á tilteknum málsviðum, t.d. hjá hinu opinbera eða innan háskóla- og rannsóknarsamfélagsins, en þar er farið yfir það hvernig hugmyndir þróast og lifa af þannig þær verði að stefnu. Eftir að hugmyndir eru settar fram þurfa þær að lifa af, hljóta umfjöllun og fullnægja forsendum sérfræðinga. Fræðimenn prófa sig áfram og færa rök fyrir niðurstöðum sínum og nota því allt aðrar aðferðir en stjórnámálamenn. Þeir reyna að sannfæra og dreifa hugmyndum sínum til að fá góð viðbrögð og beita sannfæringu sinni til að sýna fram á að hugmyndir þeirra hafi nægilegan stuðning innan fræðigreinarinnar. Sumir sérfræðingar starfa innan ríkisstjórna, aðrir hjá háskólasamfélaginu og enn aðrir hjá þrýstihópum og hagsmunasamtökum (Kingdon 2011, 116-117).

Kingdon dregur upp ákveðna mynd af hugmyndum sem hann segir að fljóti um í sérstakri stefnusúpu (*e. Policy Primeval Soup*). Tillögur og stefnur geta verið nánast óteljandi í stefnusúpunni, sumar eru góðar en aðrar koma aldrei upp á yfirborðið. Hugmyndir geta rekist á hvor aðra eða jafnvel sameinast en til að öðlast skilning á ferlinu er lausnin að þekkja aðstæðurnar þar sem hugmyndirnar þrífast. Til að hugmyndirnar haldist á floti þurfa þær að einkennast af tæknilegri hagkvæmni, viðurkenningu gildis innan stefnu samfélagsins, bera þolanlegan kostnað og líklegt sé að almenningur samþykki þær. Sú tillaga sem lifir af uppfyllir yfirleitt allar þessar forsendur, ef ekki þá er hugmyndin sett aftur á flot í súpunni til að verða endurunnin eða sameinuð öðrum tillögum. Þingmenn og opinberir starfsmenn byggja grunninn fyrir hugmyndirnar. Þeir þurfa að sjá til þess að þegar kemur að því að leggja hugmyndina í atkvæðagreiðslu í þinginu að þá nái hugmyndin í gegn, öðlist samþykki og verði að lögum. Það getur tekið langan tíma að koma málum í gegnum þingið og oft geta liðið ár eða áratugir þar til hugmynd verður að frumvarpi sem hægt er að leggja fyrir þingið eða að það verði að lögum. Það fer þó einnig eftir því hver hefur völdin hverju sinni. Frumvörp eru oft lögð fyrir þingið löngu áður en þau eru nægilega tilbúin til efnislegrar umfjöllunar. Ef frumvarpinu er hafnað er það sett í vinnslu hjá sérfræðingum eða vísað til nefnda þingsins til frekari umfjöllunar. Eftir að frumvarpið hefur hlotið ítarlega umfjöllun, lagfæringu og yfirferð er fylgi safnað í kringum frumvarpið áður en það er lagt fyrir á ný (Kingdon 2011, 122-125).

Tillögur sem lifa af í stefnusamfélaginu fljóta um í súpunni og samræmast þeim gildum sem sérfræðingarnir hafa. Augljóslega hafa þó ekki allir sérfræðingarnir sömu gildin og þegar sérfræðingar verða ósammála þá verður ágreiningurinn oft pólitískur. En þó lítur meginþorri sérfræðinga á heiminn á svipaðan hátt og samþykkja eða samþykkja ekki svipaðar nálganir að vandamálum. Hugmyndafræðin snýst einnig um réttlæti. Það á þó helst við um ráðherra eða aðra álíka pólitíska starfsmenn stjórnsýslunnar, sem átta sig á óréttlæti sem getur drifið dagskrármálin áfram. Tillögur geta verið áberandi í dagskrá ríkisstjórnarinnar vegna þess að þær geta ráðið bót á óréttlæti, ójafnvægi eða ósanngirni. Vinsældir þingmanna og ráðamanna eru oft í húfi þegar óréttlæti kemur við sögu. Sérfræðingar vita þó að hömlur geta verið settar á tillögur, þá aðallega fjárhagslegar hömlur. Þess vegna er miklum tíma eytt í útreikninga ásamt því að þeir sem taka ákvarðanir þurfa að vera sannfærðir um að kostnaður áætlana þeirra sé ásættanlegur. Einnig verður að taka samþykki almennings með í reikninginn. Tillagan verður að vera samþykkt af almenningi en það eina

sem hægt er að gera til að hafa áhrif á fólk og daglega siði þess og venjur eru auglýsingar, fræðsla og menntun (Kingdon 2011, 131-137).

Kingdon telur það vera óvenjulegt að nýjar hugmyndir sem birtast skyndilega í stefnusúpunni fái strax alvarlega áheyrn eða mikla athygli. Hann segir þó fátt nýtt vera undir sólinni og að í raun framleiði stefnusamfélagið fáar hugmyndir. Hugmyndum er frekar breytt, þær betrubættar eða sameinaðar til að þjóna tilganginum betur. Innan stefnusamfélagsins á það sér þó stundum stað að hugmynd eða tillaga festist í tísku og verði algeng. Aðrar hugmyndir geta þótt óspennandi og einhverjir telja sig ekki kannast við þær. Kingdon segir því að hugmyndir, tillögur eða mál geti orðið vinsæl og öðlast almenna viðurkenningu eða hætt að vera vinsælar frá einum tíma til annars (Kingdon 2011, 139-142).

Mál eru oft á dagskrá ríkisstjórnar án þess að þeim fylgi viðhlýtandi lausnir. Fólk getur haft áhyggjur af ákveðnu vandamáli án þess að hafa lausn á því. Oft er þó einhver lausn tilbúin, sem búið er að móta og síðan er fullunnin og ef frumvarp er tilbúið að mestu leyti þá fer það áfram. Margar góðar tillögur geta verið á sveimi þar til réttur tími gefst til að leggja þær fram (Kingdon 2011, 142-144).

## 2.4 Pólitíski straumurinn

Pólitíski straumurinn samanstendur af þáttum líkt og almenningsáliti, þjóðarvilja eða stemningunni í þjóðfélaginu hverju sinni (*e. national mood*), þrýstihópum, niðurstöðum kosninga og breytingum í röðum æðstu embættismanna. En fyrst og fremst samanstendur straumurinn af stjórnámálumönnum og hagsmunahópum. Pólitíski straumurinn verður fyrir áhrifum af þáttum líkt og almenningsáliti (*e. public mood*), niðurstöðum kosninga og stjórnarbreytingum eða stjórnarskiptum. Þróunin innan pólitíska straumsins hefur mest áhrif á það hvaða málefni komast á dagskrá og hvaða mál falla af dagskránni (Kingdon 2011, 145-146).

Þátttakendur innan pólitíska straumsins t.d. ráðherrar og annað starfsfólk stjórnvalda, telja sig þekkja almenningsálitið, þjóðarviljann eða stemninguna í þjóðfélaginu. Ekki aðeins hvernig hann er hverju sinni, heldur einnig hvernig hann breytist og hvaða mál það eru í umræðunni sem eru líkleg til að ýta undir vinsældir stjórnámálanna. Þessir þátttakendur skynja andrúmsloftið í þjóðafélaginu með tvennum hætti, m.a. geta þeir lagt mat á



andrúmsloftið með kjördæmafundum, tölvupóstum og heimsóknum og í öðru lagi í gegnum stjórnámamenn og fjölmiðla sem geta einnig haft afgerandi áhrif. Einstaklingar innan og utan stjórnsýslunnar trúa því að andrúmsloftið í þjóðfélaginu geti haft afgerandi áhrif í stefnumótunarferlinu t.d. á niðurstöður kosninga og stjórnarbreytingar. Stjórnmalastefnur geta því sveiflast til hægri og vinstri, allt eftir því hvernig almenningsálitið, þjóðarviljinn eða stemningin er hverju sinni. Við þessar breytingar koma inn nýjar og öðruvísi áherslur sem hafa ekki endilega fengið hljómgrunn áður. Nýir þátttakendur hasla sér völl innan stjórnkerfisins sem geta lagt áherslu á allt önnur mál heldur en áður hafði verið gert. Þetta getur leitt til þess að önnur mál eða mál sem áður höfðu verið á dagskrá geta fallið í gleymsku því stefna hinnar nýju ríkisstjórnar liggur í allt aðra átt en hinnar fyrri (Kingdon 2011, 146-149).

Önnur skipulögð pólitísk öfl geta einnig haft áhrif á stefnumótunarferlið. Kingdon talar um hagsmunahópa og pólitískar elítur sem skipulögð pólitísk öfl. Ef ráðamenn sjá að hagsmunahópar og önnur skipulögð samtök benda í sömu átt, þá gefur það þeim til kynna að fara í þá átt. Hins vegar ef þeir heyra meira frá einni hlið en annarri, þá gera þeir ráð fyrir því að stuðningurinn liggja frekar hjá þeirri fyrri. Ef skoðanaskipti væru jöfn á milli beggja þá er þrátt fyrir það oftast önnur hliðin sem fær mun meiri athygli. Helsta ástæða þess er að ákveðinn hópur ráðamanna trúir því að önnur hliðin hafi mun meira pólitískt vægi heldur en hin. Þrýstingur frá hagsmunahópum getur einnig hrundið ákveðnu ferli af stað og haft áhrif á það hvaða mál ná athygli og komast á dagskrá (Kingdon 2011, 150-152).

Stjórnvöld, almenningsálitið, þjóðarviljinn, stemningin í þjóðfélaginu hverju sinni og skipulögð pólitísk öfl eru mikilvægustu áhrifavaldar innan pólitíska straumsins. Það verða breytingar innan stjórnsýslunnar sem leiða til þess að gerðar eru breytingar á dagskrár- og stefnumálum stjórnvalda. Breytingar geta orðið þegar nýr flokkur kemur til valda eða við ráðherraskipti og með breytingum á sätaskipan þingsins. Með þessum breytingum skapast tækifæri til að koma nýjum málum á dagskrá og jarðsetja önnur. Blómaskeið breytinga er fyrsta árið í embætti eftir stjórnarskipti en á þeim tíma bíður almenningur eftir því að sjá hver forgangsröðun nýrrar ríkisstjórnar verður. Stjórnvöld hafa sterka stöðu innan pólitíska straumsins ef þau hafa góðan meirihluta á þingi. Þegar tekist er á um mál verða stjórnvöld þó hverju sinni að meta styrk og sjónarmið innan stjórnarandstöðunnar ef þau ætla sér að ná máli í gegn (Kingdon 2011, 153-154).

Pólítíski straumurinn er mikilvægur þegar kemur að dagskrármálum enda eru það allir helstu gerendurnir í kerfinu sem dæma um það hvort jafnvægi innan straumsins sé nægilegt fyrir aðgerðir. Þjóðarviljinn eða almenningsálitið í þjóðfélaginu og kosningar hafa hvað mest áhrif á dagskrána eða stefnumótunina hverju sinni og eru jafnframt þau atriði sem geta orðið til þess að koma hinum skipulögðu pólítísku öflum úr jafnvægi. Stundum getur almenningsálitið og stemningin í þjóðfélaginu leitt til þess að ákveðin mál komast ofarlega á dagskrána og jafnvel gert það ómögulegt fyrir stjórnvöld að veita öðrum málum jafn mikla athygli. Eins og fjölmörg dæmi sanna þá er algengt að mál fari í gegnum þingið þ.e. að stefnumótun verði að lögum þrátt fyrir mikla andstöðu almennings og þrýsting hagsmunahópa (Kingdon 2011, 162-164).

## 2.5 Stefnuglugginn

Lykilstraumarnir þrír sem talað var um hér að framan eru allir aðskildir, en á tilteknum tímum koma þeir allir saman sem leiðir til þess að stefnuglugginn opnast. Stefnuglugginn er tækifæri fyrir stjórnvöld eða talsmenn ákveðinna hugmynda eða stefnu til að fá ákveðin mál í gegn eða ýta undir athygli á vandamálum. Stefnuglugginn opnast þegar breytingar verða í pólítíska straumnum líkt og við stjórnarskipti eða skipti á ráðherrum eða öðru lykilmálum. Stundum komast þó ákveðin vandamál á það stig að mikill þrýstingur verður á stjórnvöld að vinna úr þeim málum. Fyrirsjáanlegasti glugginn er þó þegar breyting verður innan stjórnsýslunnar, þá fá gerendur líkt og hagsmunahópar og stofnanir tækifæri til að þrýsta ákveðnum málum á dagskrá. Stefnuglugginn getur opnast eftir áætlun en á öðrum tímum getur það verið óútreiknanlegt hvenær hann opnast (Kingdon 2011, 165-166).

Glugginn er þó aðeins opinn í takmarkaðan tíma en þrátt fyrir það þá verða helstu og mikilvægustu stefnubreytingarnar þegar glugginn er opinn. Stefnuglugginn getur þó lokast vegna þess að stjórnarmálamenn halda að þeir séu búnir að leysa málið eða að þátttakendum í ferlinu tekst ekki að ná athygli stjórnarmálamanna. Ef stefnuglugginn opnast vegna mannabreytinga, þá geta mannabreytingar einnig lokað honum aftur. Gluggi getur einnig lokast ef engin lausn á vandamálinu er til staðar, tækifærið getur því gengið stjórnarmálamönnum eða stefnumótendum úr greipum ef hugmyndir og lausnir hafa ekki verið ræddar eða prófaðar nægilega vel. Ef stefnumótendur nýta ekki tækifærið þá verða þeir að bíða um næsta tækifæri gefst (Kingdon 2011, 166-168).

Mikilvægt er að gera sér grein fyrir því hvað það varð sem leiddi til þess að stefnuglugginn opnaðist. Breytingar verða fyrst og fremst vegna einhvers sem gerist í annaðhvort vandamálastraumnum eða pólitíska straumnum, Kingdon talar því um pólitíska glugga og vandamálaglugga. Vandamálaglugginn og pólitíska glugginn tengjast. Þegar gluggi opnast vegna þrýstings í ákveðnu vandamáli, þá er mun líklegra að finna lausn á vandinum ef það fær pólitíska viðurkenningu. Mun líklegra er að fallið sé frá tillögu ef hún fær ekki nægilegan stuðning ráðherra, jafnvel þótt að hún sé fullkomlega rökrétt og í henni felst lausn á vandamálinu sem um er að ræða. Það sama má segja þegar pólitískir atburðir opna gluggann en þá leita þátttakendur eftir vandamálum til að tengja við ákveðnar lausnir. Vandamál og lausnir koma því til með að tengjast þar sem það eru tilbúnar lausnir sem bíða þess að tengjast heppilegum vandamálum þegar tækifæri gefast (Kingdon 2011, 173-175).

Það getur orðið mikil samkeppni um athygli þar sem framboð á lausnum og hugmyndum getur verið mikið. Stefnumótendur vilja því reyna að nýta tækifærið sem best þegar gluggi opnast. Þegar tækifærin gefast þá koma þeir fram með vandamál til umfjöllunar og vona að tillögur þeirra verði samþykktar. Oft eru þó fleiri lausnir í boði heldur en gluggar til að meðhöndla þær. Stundum eru mál vísitandi sett á dagskrá, sérstaklega ef takmarkið er að koma í veg fyrir ákveðnar aðgerðir. Þá hlaða stjórnámamenn gjarnan mörgum málum á dagskrána á skömmum tíma sem getur leitt til þess að athygli þeirra beinist í aðra átt eða að viðuráðanlegri málum. Vandamál og stjórnámál geta því haft áhrif á uppbyggingu dagskrár stjórnvalda. Kingdon segir að líkurnar aukist þó verulega ef allir straumarnir þrír eru til staðar. Mál nær athygli vegna áhrifa frá sameiginlegum þáttum sem koma saman á ákveðnum tímamarki. Þessi samblanda af þremur lykilstraumum Kingdons og þróun þeirra er lykillinn að því að skilja hvers vegna dagskrárbreytingar verða (Kingdon 2011, 175-179).

Stefnu-frumkvöðla (*e. policy entrepreneurs*) má finna nánast hvar sem er í námunda við ákvarðanatöku. Þeir eru þekktir fyrir samningafærni og góð pólitísk tengsl og eru venjulega persónur sem tekið er eftir og gegna áhrifastöðum. Frumkvöðlar stefnu hafa mikið úthald og þrautseigju, þeir eru tilbúnir til að verja öllum sínum kröftum og tíma í málið og grípa því hvert tækifæri sem gefst. Þeir gegna mikilvægu hlutverki í að tengja lykilstraumana þrjá og benda á stefnugluggann en án nærveru þeirra er ólíklegt að straumarnir þrír nái að tengjast þar sem þeir eru sérfræðingar í að þefa upp tækifærin (Kingdon 2011, 179-181).

Ein helsta ástæða þess að fáir stefnugluggar opnast er sú að afkastageta kerfisins er ekki meiri. Takmörk eru fyrir því hve mörg mál er hægt að grandskoða í einu sem leiðir til þess að samkeppnin um athygli verður mikil. Sumir gluggar eru fyrirsjáanlegir, líkt og fjárlagagerðir og skýrslur og stefnuræður ráðherra á meðan aðrir gluggar eru ófyrirsjáanlegir. Þar sem lykilstraumarnir þrír verða allir að vera til staðar til þess að gluggi opnast, þá ræðst það oftast en ekki af tilviljun og óvæntum atvikum. Þó er það oft þannig að ef einn gluggi opnast, þá getur það aukið líkurnar á því að annar gluggi á tengdu málefnasviði opnast. Þegar fordæmi hefur skapast færast það gjarnan yfir á önnur svið. Þær hugmyndir sem virka vel í einum málaflokki eru því færðar yfir í annan málaflokk og reyndar eða prófaðar þar. Þetta er það sem Kingdon kallar smit eða áhrif (*e. spillover*) (Kingdon 2011, 186-190).

### 3. NORÐURSLÓÐAMÁL

Á síðustu árum hafa norðurslóðir orðið veigamikill hluti af alþjóðlegri umræðu um loftslagsbreytingar, auðlindanýtingu, umhverfisvernd og siglingar. Breytingar á náttúrufari og efnahagssumsvifum virðast mun hraðari eftir að ís og snjóþekja norðurskautssvæðisins náði óþekktu lágmarki á síðasta ári. Siglingar um Norður-Íshafið jukust einnig umtalsvert á sl. ári (The Arctic Portlet). Þessar breytingar á norðurslóðum kalla á öfluga alþjóðasamvinnu milli norðurskautsríkjanna og annarra hagsmunaaðila en afar mikilvægt er að hægt sé að mæta þeim áskorunum og tækifærum sem fyrir sjáanlegar breytingar munu hafa í för með sér. Norðurslóðamálin spanna vítt svið, en það eru öryggismál, umhverfis- og auðlindamál og fjölbreytt viðskiptatækifæri sem hafa mikla þýðingu fyrir Ísland. Tilvist norðurslóða sem sérstaks heimshluta var staðfest með stofnun Norðurskautsráðsins en starf þess hefur nú þegar sett mark sitt á stefnumótun í málefnum norðurslóða og þróun svæðisins. Aukin meðvitund meðal almennings um nauðsyn sjálfbærrar þróunar í auðlindanýtingu og efnahagsuppbyggingu á norðurslóðum hefur ýtt undir innbyrðis samskipti íbúa norðursins. Á alþjóðavettvangi og innan aðildarríkja hefur Norðurskautsráðið því notið vaxandi viðurkenningar sem fulltrúi heildarhagsmuna norðurskautssvæðisins (Utanríkisráðuneytið 2009, 13). Þegar fjallað er um norðurslóðir er nauðsynlegt að fara örstutt yfir helstu skilgreiningar svæðisins og þá þróun sem hefur átt sér stað í kjölfar loftslagsbreytinga á síðustu áratugum.

Stefna Íslands í málefnum norðurslóða var samþykkt einróma á Alþingi árið 2011 og á sama tíma voru norðurslóðamál gerð að áherslumáli í íslenskri utanríkisstefnu. Norðurslóðamál er málaflokkur sem tengist mörgum ráðuneytum en hlutverk utanríkisráðuneytisins er að halda utan um starfið. Bæði ríkisstjórn og Alþingi hafa því komið að málefnum norðurslóða í samvinnu og samstarfi við þær stofnanir sem heyra undir ráðuneytin, rannsóknarstofnanir, hagsmunaaðila og á alþjóðavettvangi (Katrín Jakobsdóttir 2011). Litið verður á hverjar áherslur ólíkra flokka og ráðherra hefur verið í norðurslóðamálum en tímabilið sem um ræðir er frá því að þingsályktun um stefnu Íslands í málefnum norðurslóða var samþykkt á Alþingi í mars 2011 og fram til þess að þetta er skrifað.

### 3.1 Norðurslóðir og Norðurskautsráðið

Norðurslóðasvæðið er stórt en þó mjög strjálbýlt en talið er að íbúar norðurslóða séu á milli þrjár til fjórar milljónir. Þar hafa frumbyggjasamfélög þróast í nánnum tengslum við umhverfi sitt og þar má finna margbreytilegar dýrategundir, víðfeðma náttúru og náttúruauðlindir. Svæðið hefur hingað til verið ósnortið frá utanaðkomandi áhrifum iðnvæðingarinnar en á síðustu áratugum hefur hlýnandi loftslag í heiminum leitt til þess að ísinn á norðurpólnum hefur farið minnkandi. Ekki er til ein sérstök skilgreining á norðurslóðum en oftast er miðað við Norðurheimskautsbaug ( $66^{\circ} 33'N$ ). Þá er einnig notast við aðrar skilgreiningar á svæðinu eins og trjávöxt og meðalhita eða sífrera og hafís (ACIA 2004, 4-5).

Loftslag hefur farið hlýnandi í heiminum og á síðustu áratugum hefur meðalhiti á norðurslóðum hækkað gríðarlega. Veðurfar á norðurslóðum getur haft veruleg áhrif á svæðisbundið loftslag og bráðnun íss og jökla stuðlar að hækkuð sjávarborðs. Þar af leiðandi geta breytingar á norðurslóðum í kjölfar hlýnandi loftslags haft áhrif á heiminn allan. Hvort litið er á tiltekin áhrif sem jákvæð eða neikvæð veltur oftast á hagsmunum hvers og eins. Til dæmis mun minnkun hafíss hafa afdrifaríkar afleiðingar fyrir ísbirni og seli og samfélög þess fólks sem lifir á að nýta sér afurðir þeirra dýrategunda. Á hinn bóginn mun minnkandi hafís greiða aðgang að náttúruauðlindum á svæðinu og mögulega ýta undir hugsanleg tækifæri í olíu- og gasvinnslu ásamt því að opna nýjar siglingaleiðir. Mikilvægt er fyrir fólk allstaðar í heiminum að vera meðvitað um þær breytingar sem eiga sér stað á norðurslóðum en með réttum ákvörðunum og aðgerðum væri hægt að draga úr þeim hættum og óæskilegu breytingum sem geta orðið í kjölfar hlýnandi loftslags. Þessi hraða þróun hefur orðið til þess að norðurslóðaríkin hafa átt í sífelld nánara samstarfi einkum innan Norðurskautsráðsins (ACIA 2004, 7-9).

Norðurskautsráðið (*e. Arctic Council*) var stofnað þann 19. september árið 1996 með Ottawa yfirlýsingunni. Norðurskautsráðið er vettvangur til að efla samvinnu, samhæfingu og samskipti norðurslóðaríkjanna. Innan Norðurskautsráðsins eru átta aðildarríki sem hafa landamæri að eða á norðurskautinu en þau ríki eru Bandaríkin, Danmörk (fyrir Grænland og Færeyjar), Finnland, Ísland, Kanada, Noregur, Rússland og Svíþjóð. Norðurskautsráðið byggist á sameiginlegri yfirlýsingu og samstarfi ríkisstjórna aðildarríkjanna átta en auk þess eiga samtök frumbyggja og ólíkra þjóðabrota á norðurslóðum einn fastan fulltrúa í ráðinu. Þá eiga ýmis ríki, alþjóðastofnanir og frjáls félagasamtök áheyrnaraðild að ráðinu. Upphaflega var

hugmyndin sú að Norðurskautsráðið ætti að vera einskonar fjölþjóðlegur vettvangur ríkisstjórna til að efla samstarf þeirra ríkja sem eiga landamæri að norðurskautinu en nú hefur það þróast yfir í að vera einn helsti vettvangur alþjóðlegrar samvinnu þegar kemur að málefnum norðurslóða. Norðurskautsráðið sér um samhæfingu ýmissa samstarfsverkefna á norðurslóðum og stundum í samvinnu við félagasamtök eða önnur ríki sem liggja utan norðurskautssvæðisins (Haftendorn 2013, 30-37).

Megináhersla Norðurskautsráðsins hefur til þessa aðallega snúist um umhverfismál, og þá sérstaklega loftslagsmál, ásamt því sem lögð hefur verið áhersla á sameiginlega hagsmuni og sjálfbæra þróun. Með auðveldara aðgengi, nýrri tækni og hlýnandi loftslagi hefur athyglin í auknum mæli beinst að mögulegri sókn í auðlindir norðurslóða og því hefur pólitískt mikilvægi Norðurskautsráðsins aukist gríðarlega á síðustu árum. Þá skal þess getið að Norðurskautsráðið er eini samstarfsvettvangur allra norðurslóðaríkjana. Starfsemi Norðurskautsráðsins fer að mestu leyti fram í sex starfshópum sem reka eigin skrifstofur og halda reglulega fundi. Þar eru lögð fram drög að nýjum verkefnum ásamt því að koma ákvörðunum ráðherrafunda Norðurskautsráðsins í framkvæmd. Félagasamtök og ríki með áheyrnaraðild taka virkan þátt í vinnu starfshópanna og þá starfa fjölmargir sérfræðingahópar undir stjórn þeirra. Þá er oft á tíðum leitað til sjálfstæðra rannsóknarstofnana eða háskólasamfélagsins eftir áliti og þekkingu svo mögulegt sé að tryggja fagmennsku og hlutleysi. Mikilvægt er að Ísland taki virkan þátt í sem flestum nefndum og starfshópum Norðurskautsráðsins enda tengjast flest viðfangsefni ráðsins íslenskum hagsmunum (Utanríkisráðuneytið 2009, 12-14).

Norðurskautsráðið hefur orðið sterkari vettvangur til ákvarðana um norðurslóðamál á síðustu árum. Talið er að ekki sé þörf á nýjum stofnunum eða alþjóðasáttmálum þegar kemur að viðfangsefnum norðurslóða þar sem hægt er að leysa þau á grundvelli núgildandi alþjóðasamninga, -stofnana og -samstarfs. Leysa skal óútkljáðar landgrunnskröfur á grundvelli Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna en öll norðurslóðaríkin hafa fullgilt sáttmálann nema Bandaríkin (Utanríkisráðuneytið 2009, 12). Hafréttarsáttmáli Sameinuðu þjóðanna (*UNCLOS*) frá árinu 1982 fjallar um athafnir manna og aðgerðir og ákvarðanir stjórnvalda, um siglingar, rannsóknir, nýtingu auðlinda, náttúruvernd, fiskveiðar og losun mengandi efna á hafsvæðum. Ákvæði sáttmálans eru einskonar leiðarvísir um hegðun ríkja í höfum heimsins, reynt er að skilgreina hafsvæði og settar eru reglur um ábyrgðir og lagalegar

skyldur ríkja ásamt rétti þeirra til að skilgreina landhelgi og lögsögu sína. Í 136. gr. sáttmálans er þó kveðið á um að þau svæði hafsins sem eru utan innlendrar lögsögu og þær auðlindir sem þar mætti finna, tilheyri öllu mannkyninu. Samkvæmt Hafréttasáttmála Sameinuðu þjóðanna þá getur ekkert ríki krafist eignarréttars yfir einhverjum hluta af þessum svæðum eða auðlindum þess (UNCLOS 1982, 22-67). Ljóst er að sú þróun sem á sér stað á norðurslóðum skapar bæði áskoranir og tækifæri og því er mikilvægt fyrir bæði Ísland og önnur norðurslóðaríki að styrkja starfsemi Norðurskautsráðsins sem vettvangs til að móta stefnu í sameiginlegum málefnum norðurslóða.

### 3.2 Norðurslóðastefna Íslands

Þær breytingar sem munu eiga sér stað á norðurslóðum í kjölfar hlýnunar jarðar eiga eftir að opna Íslendingum ýmis tækifæri á sviði auðlindanýtingar, orkumála og norðurslóðasiglinga en jafnframt þarf að tryggja verndun og sjálfbæra nýtingu svæðisins. Ábyrgðin er því mikil þrátt fyrir augljósa hagsmuni. Á næstu þremur til fimm áratugum telja vísindamenn að hlýnandi loftslag muni hafa greinileg áhrif bæði hér á landi og annarsstaðar í heiminum. Því þarf Ísland að taka þessi mál föstum tökum og kortleggja stöðu landsins með tilliti til alþjóðlegrar þróunar og sóknarfæra á sviði umhverfismála, orkumála, efnahags- og atvinnumála, menntamála og jafnvel á fleiri sviðum (Jóhanna Sigurðardóttir 2011).

Íslensk stjórnvöld hafa nú þegar markað stefnu í málefnum norðurslóða en formleg stefnuyfirlýsing í tólf liðum var gefin út árið 2011. Þáverandi utanríkisráðherra, Össur Skarphéðinsson, sagði það vera mikilvægt að móta skýra stefnu í norðurslóðamálum svo hægt væri að tryggja hagsmuni Íslendinga ásamt stöðu Íslands sem strandríkis innan norðurslóða. Þá sagði Össur það vera lykilatriði að byggt væri á Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna og að hann yrði nýttur til að leysa úr þeim ágreiningi sem upp kynni að koma í hafréttarmálum á norðurslóðum. Þróunin á norðurslóðum skapar bæði áskoranir og tækifæri fyrir Ísland á komandi árum og því hefur mikil áhersla verið lögð á málefni norðurslóða í íslenskri utanríkisstefnu síðustu ár (Össur Skarphéðinsson, 2011c).

Stefna Íslands um norðurslóðamál felur í sér tólf meginþætti. Sérstök áhersla er lögð á að tryggja hagsmuni Íslands með tilliti til áhrifa loftlagsbreytinga, samfélagsþróunar, umhverfismála og siglinga ásamt því að reyna að efla samvinnu og samstarf við önnur ríki Norðurskautsráðsins og hagsmunaaðila. Í stefnunni kemur meðal annars fram að styrkja og



efla skuli Norðurskautsráðið sem fjölþjóðlegan samráðsvettvang um málefni norðurslóða í þágu stöðugleika og sjálfbærni á svæðinu. Þá skulu allar alþjóðlegar ákvarðanir um málefni norðurslóða vera teknar í Norðurskautsráðinu. Þar segir einnig að mikilvægt sé að byggja á samningum og samstarfi við önnur ríki og hagsmunaaðila um þau málefni er varða hagsmuni Íslands. Þá er mikilvægt að auka þekkingu Íslendinga á norðurslóðum og kynna Ísland sem vettvang fyrir umræður, fundi og ráðstefnur um norðurslóðir. Auka skal innlent samráð og samvinnu um málefni norðurslóða svo mögulegt sé að tryggja lýðræðislega umræðu, þekkingu og samstöðu um framkvæmd norðurslóðastefnu íslenskra stjórnvalda. Utanríkisráðherra Íslands er falið það verkefni að fara með framkvæmd og þróun stefnunnar í samráði við önnur hlutaðeigandi ráðuneyti ásamt samtökum og sérfræðistofnunum um málefni norðurslóða. Þar að auki skal utanríkisráðherra hafa samráð við umhverfisnefnd og utanríkismálanefnd Alþingis um útfærslu stefnunnar (Stefna Íslands í málefnum norðurslóða 2011).

Össur Skarphéðinsson sagði að markmið stefnunnar væri að tryggja beinharða hagsmuni Íslendinga. Opnun siglingaleiða og nýting auðlinda mun vissulega opna mikilvæg viðskiptatækifæri fyrir Ísland en þessari þróun fylgja þó einnig umtalsverðar hættur. Því er talið mikilvægt að tryggja að öll skipaumferð og vinnsla fari eftir ýtrustu varúðarreglum enda liggja beinir hagsmunir Íslendinga í hreinleika sjávar, sterkum vörnum gegn mengun, heilbrigðum fiskistofnum og ströngum reglum um skipaumferð. Aðrir mikilvægir hagsmunir Íslands liggja í borgaralegu öryggi, tækifærum til að keppa um að þjónusta svæðið og andstöðu við hernaðartengda uppbyggingu á norðurslóðum. Til að mögulegt sé að verja þessa hagsmuni Íslendinga er því mikilvægt að Norðurskautsráðið eflist í framtíðinni. Skynsamlegt er að styrkja Norðurskautsráðið í þágu samvinnu og velferðar á norðurslóðum þar sem sameiginleg hagsmunamál norðursheimskautsins eru rædd. Þá sagði Össur að lykiltríði í stefnu Íslands væri að efla þá kjarna sem vinna að rannsóknum á norðurslóðum. Í starfi sínu sem utanríkisráðherra lagði hann áherslu á að stofna til samvinnu við Norðmenn en þeir eru taldir fremstir í heimi í rannsóknum á norðurslóðum. Þá sagði hann Rússa og Bandaríkjamenn einnig hafa lýst jákvæðum vilja til að vinna með Íslendingum í afmörkuðum þáttum sem tengjast rannsóknum á norðurhveli (Össur Skarphéðinsson 2011b). Með áherslu á rannsóknir er hægt að efla og þetta tvíhliða samvinnu við norðurslóðaríkin. Eins og kom fram hér að framan sagði Össur að mannauður og þekking væru mikilvægar auðlindir og því ætti að efla vísindasamstarf þegar kemur að málefnum og rannsóknum á norðurslóðum

(Össur Skarphéðinsson 2012b). Að lokum segir Össur að eitt helsta markmið stefnu Íslands á norðurslóðum sé að ýta undir þátttöku Íslands í vörnum gegn hlýnun jarðar af manna völdum. Áhrif hlýnunarinnar koma hvergi sterkar og hraðar fram en á norðurslóðum og því er það mikilvægt og ábyrgt hlutverk Íslands í stefnumótun á norðurslóðum að auka þunga í málflutningi Íslendinga gegn alvarlegum loftslagsbreytingum á alþjóðavettvangi (Össur Skarphéðinsson 2011d).

Gunnar Bragi Sveinsson núverandi utanríkisráðherra segir stefnu Íslands í málefnum norðurslóða frá árinu 2011 vera leiðandi í norðurslóðastarfi hér á landi og því mun framkvæmd hennar verða sett í forgang. Þau atriði sem núverandi utanríkisráðherra vill leggja höfuðáherslu á eru tillögugerð um þróun viðbragðs- og þjónustumiðstöðvar á Íslandi. Horfa þurfi til framtíðar í leitar- og björgunarstörfum á norðurslóðum ásamt viðbrögðum við umhverfishættum í kjölfar aukinna efnahagsumsvifa og umferða á svæðinu. Þá vill Gunnar Bragi leggja sérstaka áherslu á verkefni um jafnréttismál á norðurslóðum og segir að Ísland muni beita sér að því málefni innan Norðurskautsráðsins. Að lokum vill utanríkisráðherra kynna norðurslóðastefnu Íslands í Asíuríkjum með viðskiptatækifæri að leiðarljósi og efla samskipti við Evrópusambandið þegar kemur að samgöngu og umhverfismálum á norðurslóðum (Gunnar Bragi Sveinsson 2013b). Ljóst er að breið samstaða er um þá stefnu Íslands í málefnum norðurslóða sem fyrri ríkisstjórn fékk samþykktá því Gunnar Bragi segir að núverandi ríkisstjórn muni hafa þá stefnu að leiðarljósi í sínu starfi að verkefnum norðurslóða.

### **3.3 Ríkisstjórnir og norðurslóðir**

Á undanförunum árum hafa stjórnvöld unnið að því að Ísland verði leiðandi afl á norðurslóðum. Með stefnu Íslands í málefnum norðurslóða sem samþykkt var einróma á Alþingi árið 2011 voru norðurslóðir fyrst skilgreindar sem áherslusvið í utanríkismálum Íslendinga og frá þeim tíma hefur ötullega verið unnið að þeim málum í stjórnsýslunni (Össur Skarphéðinsson 2011b). Norðurslóðamál eru málaflokkur sem tengist mörgum ráðuneytum eins og umhverfis- og auðlindaráðuneytinu, menntamálaráðuneytinu og innanríkisráðuneytinu en utanríkisráðuneytið stýrir og heldur utan um þennan málaflokk (Utanríkisráðuneytið). Eins og sýnt verður fram á þá lögðu bæði núverandi og fyrrverandi

ríkisstjórn áherslu á norðurslóðamál í stefnuyfirlýsingum sínum og utanríkisráðherrar hafa báðir gert norðurslóðir að forgangsmáli innan ráðuneytisins.

### **3.3.1. Ríkisstjórn Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingar – græns framboðs**

Í samstarfsyfirlýsingu ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs frá árinu 2009 var lögð áhersla á sjálfstæða íslenska utanríkisstefnu. Norrænt samstarf yrði áfram einn af hornsteinum íslenskrar utanríkisstefnu ásamt Evrópumálum, norðurslóðasamstarfi og sjálfbærri nýtingu auðlinda. Norðurslóðamál yrðu gerð að forgangsmáli með áherslu á svæðasamstarf og gildandi alþjóðasamninga. Jafnframt yrði lögð áhersla á verndun á viðkvæmu lífríki svæðisins, viðbúnað gegn umhverfishættum og slysum og leit og björgun á norðurhöfum (Stjórnarráð Íslands 2009).

Jóhanna Sigurðardóttir, fyrrverandi forsætisráðherra, sagði í áramótaávarpi sínu árið 2011 að þrátt fyrir að ýmis tækifæri gætu myndast á norðurslóðum vegna hlýnunar jarðar þá megi ekki gleyma þeirri áskorun sem Íslendingar standi frammi fyrir að tryggja verndun og sjálfbæra nýtingu viðkvæmrar náttúru á norðurslóðum. Hlýnandi loftslag getur haft gríðarleg áhrif á næstu áratugum en talið er að jöklar hér á landi gætu horfið að mestu á næstu tveimur öldum (Jóhanna Sigurðardóttir 2011). Jóhanna nefnir einnig í áramótaávarpi sínu árið 2012 að ríkisstjórnin hafi lagt sérstaka áherslu á vernd og nýtingu náttúrusvæða og aðgerðir í loftslagsmálum og auðlindamálum á norðurslóðum (Jóhanna Sigurðardóttir 2012).

Össur Skarphéðinsson, fyrrverandi utanríkisráðherra, segir tækifæri Íslands á norðurslóðum liggja í loftslags-, umhverfis- og björgunarmálum, orkumálum og á sviði rannsókna á norðurskautinu. Hann segir að í stefnu Íslands í norðurslóðamálum sé lögð áhersla á þau tækifæri sem kunna að opnast en hún snúist þó ekki síst um öflugar varnir gegn stórslysum í tengslum við umferð og olíuvinnslu á svæðinu. Með því að leggja áherslu á að koma upp alþjóðlegum viðbúnaði fyrir leit og björgun á norðurslóðum og leiða málflutning um bindandi samninga um varnir gegn olúslysum getur Ísland verið í forystu í loftslagsvernd og ætti því að hafa frumkvæði að tvíhliða samvinnu við aðrar þjóðir norðursins um varnir gegn olúslysum og olíumengun (Össur Skarphéðinsson 2011b). Rúmlega ári eftir að Alþingi samþykkti stefnu Íslands í málefnum norðurslóða hafði Össur lagt hugmyndir að slíkri samvinnu fyrir starfsfélaga sína í hinum norðurslóðaríkjunum. Með ábyrgum málflutningi stjórnvalda og einstaklinga er hægt að tryggja sterka stöðu Íslands varðandi

stefnumótun svæðisins (Össur Skarphéðinsson 2012b). Össur lagði því mikla áherslu á öfluga alþjóðasamvinnu og sagði hana skipta miklu máli fyrir fámennnt ríki með miklar auðlindir og víðfeðm haf- og landsvæði eins og Ísland. Nálægð við auðlindir, sterkir innviðir og þekking gefur Íslandi sterka stöðu í sóknarfærum á norðurslóðum. Össur segir landfræðilega stöðu landsins vissulega gefa Íslandi forskot en hagsæld til langs tíma byggist þó fyrst og fremst á þekkingu og mannauði (Össur Skarphéðinsson 2012a). Þá segir Össur hugsanleg tækifæri á norðurslóðum vera fernskonar. Tækifæri væru í mögulegum olú- og gaslindum á Drekasvæðinu. Þá mun hlýnun sjávar leiða til þess að tækifæri gætu skapast í fiskveiðum á miðum sem verða til við bráðnun íspekjunnar (Össur Skarphéðinsson 2013a). Hugsanlegar siglingar yfir norðurskautið munu stytta flutningaleiðir milli Asíu og Evrópu. Vegna legu landsins fylgja styttri siglingaleiðum gríðarlegir hagsmunir, bæði pólitískir og efnahagslegir, og gæti það gefið Íslandi tækifæri til að byggja upp alþjóðlega umskipunarhöfn hér á landi. Össur segir þó fyrsta tækifærið felast í uppbyggingu á þjónustu á Íslandi við svokallaðan „orkuþríhyrning“ sem hann hefur skilgreint sem svæði frá norðaustur Grænlandi til Jan Mayen og suður til Íslands. Tryggja ætti að hér á landi sé næg þjónusta við rannsóknir, tilraunaboranir og vinnslu innan orkuþríhyrningsins (Össur Skarphéðinsson 2013b).

### **3.3.2. Ríkisstjórn Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks**

Í stefnuýfirlýsingu ríkisstjórnar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins árið 2013 er meginmarkmið í utanríkisstefnu ríkisstjórnarinnar að gæta að hagsmunum Íslands á alþjóðavettvangi. Hlé verður gert á aðildarviðræðum Íslands við Evrópusambandið og lögð er áhersla á að Ísland verði leiðandi afl í norðurslóðamálum og virkur þátttakandi í vestnorrænu starfi. Þar segir að hefja þurfi undirbúning að því að nýta þau tækifæri sem skapast með opnun nýrra siglingaleiða yfir norðurheimskautið og að leggja þurfi áherslu á að verkefni þeim tengd verði vistuð héraendis (Stjórnarráð Íslands 2013).

Í stefnuræðu Sigmundar Davíðs Gunnlaugssonar, forsætisráðherra, á haustþingi 2013 segir hann að ríkisstjórnin ætli að leggja mikla áherslu á nýtingu þeirra tækifæra sem skapast vegna þróunarinnar á norðurslóðum. Þróun mála hefur verið mun hraðari en gert var ráð fyrir og því yrðu norðurslóðamál lykilatriði í utanríkisstefnu ríkisstjórnarinnar. Sigmundur sagði jafnframt á sumarþingi, fyrr það sama ár, að Íslendingar ættu mörg ónýtt tækifæri á norðurslóðum. Þar nefnir hann tækifæri í matvælaframleiðslu með nýsköpun í landnýtingu,

auknu fiskeldi og ylrækt. Þá leggur forsætisráðherra áherslu á að Ísland verði í fararbroddi í norðurslóðasamstarfi með tilliti til nýtingar auðlinda á svæðinu, umhverfisverndar og opnun nýrra siglingaleiða. Hann segir að Ísland geti lagt mikið af mörkum í umhverfisvernd og baráttu gegn loftslagsbreytingum en þau eru ein helstu sameiginlegu viðfangsefni heimsbyggðarinnar (Sigmundur Davíð Gunnlaugsson 2013c). Sigmundur tekur fram að enn berist jákvæðar vísbendingar um hugsanlegar olú- og gaslindir og nýjar siglingaleiðir yfir norðurskautið. Ríkisstjórnin muni því leggja áherslu á að vera reiðubúin að nýta þau tækifæri sem skapast vegna þessarar þróunar. Hann segir vert að meta hvort Ísland sé ákjósanlegur staður fyrir nýja heimshöfn en gert er ráð fyrir að á innan við áratug muni um 20% af vöruflutningum Kínverja til Vesturlanda fara um norðurskautið (Sigmundur Davíð Gunnlaugsson 2013b). Á lokaerindi sínu á ráðstefnu á Akureyri um þróun orkumála á norðurslóðum sagði Sigmundur að ríkisstjórnin hefði uppi áform um að stofna ríkisolúfélag sem sjái um að veita leyfi fyrir olú og gasframleiðslu og tryggja að hugsanlegur ávinningur muni nýtast samfélaginu í heild þegar til lengri tíma er litið. Hann nefnir einnig mikilvægi þess að fjárfest verði í þróun á endurnýtanlegri orku og segir Ísland geta verið í góðri stöðu með að leiða fordæmi í þeim efnum. Sigmundur sagði jafnframt að umhverfis- og öryggisáskoranir geti ekki aðeins verið á ábyrgð stjórnvalda. Aðilar eins og sveitarfélög, hagsmunaaðilar, fyrirtæki, fræðimenn og rannsóknarsamfélagið hafa öll hlutverki að gegna í að bregðast við þessum áskorunum (Sigmundur Davíð Gunnlaugsson 2013a).

Gunnar Bragi Sveinsson, utanríkisráðherra, segir að styrkja þurfi stöðu Íslands á alþjóðavettvangi. Ríkisstjórnin þurfi að efla umfjöllun um norðurslóðamál sem um leið mun auka skilning á þeim áskorunum sem Ísland stendur frammi fyrir. Viðbrögð við breytingum á náttúrufari, samfélögum og auðlindanýtingu þurfi að eiga sér styrka stoð í alþjóðalögum og brýnt sé að bregðast við breyttum veruleika með samningagerð og stjórnun auðlinda (Gunnar Bragi Sveinsson 2013b). Gunnar Bragi leggur jafnframt mikla áherslu á tækifæri Íslands á norðurslóðum og þá sérstaklega á olúleit á Drekasvæðinu og þeim möguleikum sem fylgja auknum samgöngum um norðurslóðir. Gunnar Bragi segir fyrirbyggjandi forsendur gefa tilefni til að kanna til hins ýtrasta hvort þar sé að finna olú í vinnanlegu magni en þó þurfi að stilla væntingum í hóp. Ýmsar áskoranir fylgi leit, vinnslu og nýtingu orkuauðlinda norðursins sem mikilvægt sé að ræða. Þá segir hann að íslensk flutninga-, flugþjónustu- og skipafyrirtæki geti rutt brautina fyrir ný tækifæri í útflutningi á vörum og þjónustu með því að bæta samgöngu og flutninganet norðursins (Gunnar Bragi Sveinsson 2013a). Hið íslenska

norðurslóða-viðskiptaráð tók til starfa í maí 2013 til að mæta auknum atvinnu- og viðskiptatækifærum á svæðinu en Gunnar Bragi segist sannfærður um að íslensk fyrirtæki nýti sér þann vettvang til að skapa ný viðskiptatækifæri (Norðurslóðanet Íslands e.d.a).

Þær breytingar sem nú eiga sér stað kalla á skarpari sýn stjórnvalda í norðurslóðamálum en Gunnar Bragi segir að með aukinni samhæfingu á æðsta stigi stjórnsýslunnar væri hægt að tryggja betur hagsmunagæslu Íslands (Gunnar Bragi Sveinsson 2013a). Af því tilefni setti ríkisstjórn Íslands á fót sérstaka ráðherranefnd um málefni norðurslóða haustið 2013. Nefndin starfar í samræmi við stjórnarsáttmála ríkisstjórnarinnar í því skyni að horfa með heildstæðum hætti til þróunarinnar á norðurslóðum ásamt því að tryggja samræmda hagsmunagæslu Íslands á æðsta stigi stjórnsýslunnar. Í nefndinni eiga fast sæti forsætisráðherra, utanríkisráðherra, innanríkisráðherra, umhverfis- og auðlindaráðherra og iðnaðar- og viðskiptaráðherra. Aðrir ráðherrar taka þátt í störfum nefndarinnar eftir þörfum eða samkvæmt ákvörðun forsætisráðherra sem stýrir nefndinni (Norðurslóðanet Íslands e.d.b). Fyrsti fundur nefndarinnar var þann 14. janúar sl. en þar voru málefni norðurslóða rædd líkt og þróunin á alþjóðavettvangi, umhverfismál, atvinnuþróun, öryggismál og auðlindanýting. Stefnt er að því að ráðherranefndin hittist allt að fjórum sinnum á ári (Morgunblaðið 2014).

### **3.4 Alþingi og norðurslóðir**

Þegar kemur að málefnum norðurslóða þá er aðkoma Alþingis og þingmanna margvísleg en Alþingi hefur tekið virkan þátt í norðurslóðastarfi síðustu áratugi. Þingmenn sitja í þingmannanefnd um norðurskautsmál og Alþingi er aðili að þingmannaráðstefnu norðurskautsins. Þingmannanefndin sér um að skipuleggja ráðstefnuna ásamt því að fylgja eftir samþykktum og fylgjast með störfum Norðurskautsráðsins. Sex þingmenn frá Íslandi sitja í Vestnorræna ráðinu ásamt þingmönnum frá Grænlandi og Færeyjum. Á þeim vettvangi er m.a. fjallað um náttúruauðlindir og hagsmunamál á norðurslóðum ásamt menningarmálum og umhverfismálum. Þá skilar utanríkisráðherra árlega skýrslu til Alþingis um utanríkismál þar sem farið er yfir mikilvæg alþjóðamál líkt og norðurslóðamál. Breið samstaða hefur verið á Alþingi um mikilvægi norðurslóðamála og hafa hagsmunir Íslands á norðurslóðum verið eitt af forgangsmálum utanríkisstefnunnar síðustu ár.

### 3.4.1 Þingmannanefnd um norðurskautsmál

Þingmannanefnd um norðurskautsmál er samstarfsvettvangur þar sem þingmenn aðildarríkja Norðurskautsráðsins koma saman. Fundað er að jafnaði þrisvar á ári en í nefndinni situr einn þingmaður frá hverju aðildarríki en auk þess hefur Evrópuþingið einn fastan fulltrúa á fundum nefndarinnar. Fyrsta ráðstefna þingmanna og fulltrúa norðurskautssvæða var haldin árið 1993 í Reykjavík og markaði hún upphaf og stofnun þingmannanefndarinnar um norðurskautsmál sem formlega var sett á laggirnar 1994. Á tveggja ára fresti heldur þingmannanefndin ráðstefnu um norðurskautsmál þar sem stór hópur þingmanna kemur saman ásamt sérfræðingum er láta sig málefni norðurslóða varða. Í fyrstu snerust verkefni þingmannanefndarinnar aðallega að þeim málefnum er komu að stofnun Norðurskautsráðsins árið 1996. Í dag eru þó meginviðfangsefni nefndarinnar að skipuleggja þingmannaráðstefnu um norðurskautsmál, fylgja eftir samþykktum ráðstefnunnar og fylgjast grannt með störfum Norðurskautsráðsins. Þingmannanefndin hefur lagt sérstaka áherslu á að hafa frumkvæði að mismunandi verkefnum sem Norðurskautsráðið getur komið til framkvæmda og má þar nefna verkefni er miða að því að draga úr mengun á norðurslóðum ásamt eftirliti með umhverfi norðurskautssvæðanna. Þingmannanefndin var leiðandi í vinnu við ritun skýrslu um sjálfbæra mannlífsþróun á norðurslóðum (*Arctic Human Development Report, AHDR*) sem kom út árið 2004 ásamt seinna bindi skýrslunnar (*AHDR II*) sem fyrirhugað er að komi út árið 2014. Nýir málaflokkar innan norðurskautsmála líkt og siglingaleiðir, öryggi og nýting orkuauðlinda á umhverfisvænan og sjálfbæran hátt hafa einnig vakið athygli nefndarinnar (Skýrsla Íslandsdeildar þingmannaráðstefnu um norðurskautsmál fyrir árið 2012, 2013).

Árið 2012 hélt þingmannanefndin fimm fundi auk þess sem tíunda þingmannaráðstefnan um norðurskautsmál var haldin á Akureyri. Helstu mál á fundadagskrá nefndarinnar voru samstarf og stjórnskipulag á norðurslóðum ásamt loftslagsbreytingum. Þá var einnig fundað um þróun mála varðandi náttúruauðlindir á Grænlandi ásamt aukinni sjálfstjórn Grænlandinga. Að lokum var farið yfir norðurslóðastefnu Finnlands ásamt réttindum Sama í Lapplandi. Á þingmannaráðstefnunni á Akureyri var fjallað um stjórnskipulag á norðurslóðum og Norðurskautsráðinu, viðskiptatækifæri á norðurslóðum og mannlífsþróun á norðurskautssvæðinu. Þá var lögð áhersla á að gera Norðurskautsráðið að

alþjóðlegum samtökum þar sem bindandi samkomulag um málefni norðurslóða yrði að vera samþykkt af öllum aðildarríkjum (Skýrsla Íslandsdeildar þingmannaráðstefnu um norðurskautsmál fyrir árið 2012, 2013). Þingmannanefndin hélt þrjá fundi árið 2013. Fulltrúar Alþingis sóttu hins vegar fund þingmannanefndarinnar sem haldinn var í september 2013 en þar voru helstu mál á dagskrá norðurslóðastefna Rússlands og umhverfismál ásamt samgöngumálum og samstarfi um rannsóknir og menntun (Skýrsla Íslandsdeildar þingmannaráðstefnu um norðurskautsmál fyrir árið 2013, 2014).

### **3.4.2 Vestnorræna þingmannaráðið**

Vestnorræna þingmannaráðið var stofnað í höfuðstað Grænlands, Nuuk, árið 1985 af þjóðþingum Færeyinga, Grænlandinga og Íslendinga. Í Vestnorræna ráðinu sitja átján þingmenn eða sex frá hverju aðildarríki og kemur ráðið reglulega saman eða um tvisvar á ári. Meginverkefni Vestnorræna ráðsins er að vernda auðlindir og menningararfleið Norður-Atlantshafssvæðisins, stuðla að samvinnu ríkisstjórna og landsstjórna Vestur-Norðurlanda og vera þingræðislegur tengiliður milli vestnorrænna samstarfsaðila. Þeir þingmenn sem sitja í Vestnorræna ráðinu leitast við að ná fram markmiðum ráðsins sem samþykkt eru á ársfundi með tilmælum og ályktunum til ríkisstjórna eða landsstjórna. Vestnorræna ráðið tekur virkan þátt í bæði norrænu og evrópsku samstarfi ásamt norðurskautssamstarfi en undanfarin ár hefur aukin áhersla verið lögð á samstarf á því sviði. Árið 2006 var undirritaður samstarfssamningur við Norðurlandaráð sem veitti Vestnorræna ráðinu aukinn málflutnings- og tillögurétt á vettvangi Norðurlandaráðs. Árið 2013 héldu Vestnorræna ráðið og Norðurlandaráð sína fyrstu sameiginlegu ráðstefnu þar sem umfjöllunarefnið var nýting auðlinda hafsins. Vestnorræna ráðið heldur einnig reglubundna upplýsinga- og samráðsfundi með Evrópuþinginu og er það fyrirkomulag í samræmi við samkomulag þar um frá árinu 2008. Auk þess sótti Vestnorræna ráðið um áheyrnaraðild að Norðurskautsráðinu á árinu 2013 (Skýrsla Íslandsdeildar Vestnorræna ráðsins fyrir árið 2013, 2014).

Í stefnu Íslands um norðurslóðir var lögð áhersla á vestnorrænt samstarf og þá sérstaklega á Grænland sem samstarfsríki. Gagnkvæmur vilji er til að efla samstarf um verndun og nýtingu norðurslóða og því liggja miklir hagsmunir í því að efla samstarf þjóðanna á öllum sviðum. Íslendingar hafa veitt Grænlandingum margvíslega þjónustu þar á meðal á sviðum heilbrigðismála og Grænland hefur veitt Íslendingum tækifæri á sviði



mannvirkjagerðar. Vestnorrænt samstarf og samvinna þjóðanna er því báðum til hagsbóta (Össur Skarphéðinsson 2011a). Þau mál sem mest var fjallað um á vettvangi Vestnorræna ráðsins á árinu 2012 var sjálfbær nýting auðlinda í Norður-Atlantshafi og staða Vestur-Norðurlanda í alþjóðakerfinu með áherslu á norðurslóðir (Skýrsla Íslandsdeildar Vestnorræna ráðsins fyrir árið 2012, 2013). Á fundi með utanríkisráðherrum Vestur-Norðurlandanna í október 2013 var vestnorræn norðurskautsstefna kynnt. Vestnorræna ráðið sagði að með stefnumótuninni væri hægt að styrkja sameiginlegan málflutning og hagsmunabaráttu Vestur-Norðurlanda á norðurslóðum (Skýrsla Íslandsdeildar Vestnorræna ráðsins fyrir árið 2013, 2014). Til að styrkja enn betur vestnorrænt samstarf hefur Ísland opnað sendiskrifstofur bæði í Færeyjum og Grænlandi. Sendiskrifstofa Íslands í Færeyjum var opnuð árið 2007 og þá var sendiskrifstofa Íslands í Nuuk formlega opnuð í nóvember 2013 (Vísir 2013). Núverandi forsætisráðherra sagði í opunarávarpi sínu á ráðstefnu í Norræna húsinu í apríl sl. að eitt af meginmarkmiðum ríkisstjórnarinnar væri að styrkja enn frekar tengsl Íslands og Grænlands, sérstaklega þar sem þróun á norðurslóðum hefur grundvallarþýðingu fyrir bæði ríkin (Sigmundur Davíð Gunnlaugsson 2014).

### **3.4.3 Skýrslur utanríkisráðherra til Alþingis um utanríkismál**

Sem fyrr segir leggur utanríkisráðherra árlega fram skýrslu sína fyrir Alþingi um utanríkis- og alþjóðamál. Í skýrslunum er meðal annars fjallað um störf og verkefni utanríkisþjónustunnar ásamt því að farið er yfir mikilvæg alþjóðamál, þar á meðal norðurslóðamál. Hér verður farið yfir tvær síðustu skýrslur utanríkisráðherra þ.e. vegna árána 2013 og 2014.

Eftir að Össur Skarphéðinsson tók við embætti utanríkisráðherra vorið 2009 gerði hann breytingar á skýrslugjöfum til Alþingis og fór að gera grein fyrir störfum utanríkisráðuneytisins ár hvert. Að jafnaði höfðu skýrslugjafir verið annaðhvert ár en Össur sagði að vandmeðfarin og flókin aðildarumsókn að Evrópusambandinu hafi kallað á mun ítarlegri skýrslugjöf. Össur gerði jafnframt norðurslóðir að forgangsmáli í utanríkisstefnu Íslands en hann taldi grundvallarstoð utanríkisstefnunnar vera samstarf og samráð við hin Norðurlöndin. Össur sagði í skýrslu sinni til Alþingis um utanríkis- og alþjóðamál í febrúar 2013 að starfsemi utanríkisráðuneytisins í málefnum norðurslóða hafi eflst umtalsvert eftir að þingsályktun um stefnu Íslands í norðurslóðamálum var samþykkt árið 2011. Þá hefur vísindastarf á norðurslóðum aukist til muna ásamt samskiptum og samstarfi við hin

norðurslóðaríkin. Hann segir sendiskrifstofur Íslands hafa kynnt hagsmunamál Íslands á norðurslóðum og tekið virkan þátt í að styrkja samstarf um stjórnsmál, viðskipti og vísindi með tilliti til norðurslóðamála. Starfsmenn utanríkisþjónustunnar hafa unnið að því að kynna sjónarmið Íslands erlendis ásamt því að taka virkan þátt í umræðum um norðurslóðamál. Frá því þingsályktunin var samþykkt hefur styrkur Íslands í samstarfi um málefni norðurslóða aukist til muna en fyrsti framkvæmdastjóri nýrrar fastaskrifstofu Norðurskautsráðsins í Tromsø er Magnús Jóhannesson, fyrrverandi ráðuneytisstjóri. Norðurslóðanet var stofnað á Akureyri og tveir af sex vinnuhópum Norðurskautsráðsins, CAFF og PAME, eru einnig staðsettir á Akureyri. Þá var tekin ákvörðun um að opna sendiskrifstofu í Nuuk á Grænlandi sumarið 2013 (Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál 2013).

Í skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis vorið 2014 fer nýr utanríkisráðherra, Gunnar Bragi Sveinsson, yfir málefni norðurslóða og segir þau vera kjarnann í utanríkisstefnu nýrrar ríkisstjórnar. Í skýrslunni kemur jafnframt fram að aðildarviðræðum við Evrópusambandið hafi verið hætt og samninganefnd ásamt samningahópum hafi verið leyst upp. Gunnar Bragi segir að ný ríkisstjórn hafi stofnað ráðherranefnd um málefni norðurslóða haustið 2013 en meginverkefni nefndarinnar sé að tryggja samræmda hagsmunagæslu Íslands á þessu sviði. Ísland fer nú með formennsku í Norrænu ráðherranefndinni og stjórnvöld leggja sérstaka áherslu á norðurslóðasamstarfið með því að efla samvinnu við helstu nágranna Íslendinga, Færeyinga og Grænlandinga. Íslensk sendiskrifstofa var opnuð í höfuðstað Grænlands, Nuuk, í lok árs 2013 og með því má segja að mikilvægum áfanga hafi verið náð í því að efla vestnorræna samvinnu. Utanríkisráðherra segir það vera mikilvægt fyrir Ísland að vera fremst í flokki við að skapa aðstæður sem tryggja hagvöxt, sjálfbærni og öryggi fólks. Um þessar mundir er ríkisstjórnin því í nánú samstarfi við innlenda og erlenda aðila um auðlindanýtingu, samgöngumál, borgaraleg öryggismál og leitar- og björgunarstörf á norðurslóðum. Á þeim vettvangi er verið að meta tækifæri fyrir alþjóðlega leitar- og björgunarmiðstöð á Íslandi. Utanríkisráðherra hefur jafnframt undirstrikað mikilvægi uppbyggingar, þróunar og umhverfisverndar á svæðinu fyrir Ísland. Þá hefur ráðherra lagt áherslu á gildi alþjóðalaga og þá einkum Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna ásamt mikilvægi rannsóknarvinnu og alþjóðasamstarfs fyrir friðsamlega og sjálfbæra þróun á norðurslóðum. (Skýrsla Gunnars Braga Sveinssonar utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál 2014). Ljóst er að norðurslóðamál hafa fengið aukið vægi innan stjórnsýslunnar

og í störfum ráðuneyta og sendiskrifstofa á undanförunum árum. Samvinna við önnur ríki á svæðinu hefur verið eflid ásamt grannríkjasamstarfi og fjölþjóðlegu samstarfi á vettvangi Norðurskautsráðsins. Utanríkisráðherrar sem og aðrir ráðherrar hafa tekið virkan þátt í umræðum um norðurslóðamál og hafa sótt fjölda viðburða tengda norðurslóðum á síðustu mánuðum og árum.

## 4. NIÐURSTÖÐUR OG UMRÆÐA

Líkt og rakið hefur verið hér að framan þá hafa norðurslóðamál fengið meira vægi í stjórn málaumræðu á síðustu árum bæði á Íslandi og erlendis. Loftslagsbreytingum og hlýnun jarðar fylgja gríðarleg tækifæri á borð við auðlindanýtingu og opnun nýrra siglingaleiða en jafnframt fylgja þessum breytingum áhættuþættir og áskoranir eins og hækkandi sjávarborð, mengunarhætta og alvarleg áhrif á lífríkið. Stjórnvöld á Íslandi mörkuðu stefnu í norðurslóðamálum árið 2011 þar sem áhersla var lögð á þær áskoranir sem Ísland stendur frammi fyrir á svæðinu. Bæði ríkisstjórn og Alþingi hafa tekið virkan þátt í norðurslóðamálum en Alþingi tekur þátt í þingmannaráðstefnu norðurslóða og Vestnorræna-ráðinu og ríkisstjórnin hefur komið á fót ráðherranefnd um norðurslóðamál og málaflokkurinn er til umfjöllunar í hinum ýmsu ráðuneytum.

Í kafla tvö hér að framan var farið yfir dagskrárkenningar Kingdons þar sem hann fer yfir hvers vegna og af hverju dagskrármál stjórnvalda breytast. Í vandamálastraumnum gerir hann grein fyrir því hvað það er sem fær stjórnvöld til að beina athyglinni að einu máli fremur en öðru og hvernig skilgreina megi vandamál. Stefnustraumurinn hefur að geyma lausnirnar en innan pólitíska straumsins eru helstu gerendur stjórnsýslunnar og því er hann mikilvægur þegar kemur breytingum á dagskrá stjórnvalda. Pólitíski straumurinn verður fyrir áhrifum af þáttum líkt og niðurstöðum kosninga, stjórnarbreytingum eða stjórnarskiptum og því hefur þróun innan straumsins gríðarleg áhrif á það hvaða málefni komast á dagskrá, hvaða málefni fá meiri hljómgrunn og hvaða málefni falla af dagskránni. Þessir þrír þættir, vandamál sem þarf að leysa, lausnir og pólitískar aðstæður þurfa að vera til staðar á sama tíma til að stefnuglugginn opnist. Hér hafa norðurslóðamál verið skoðuð í ljósi þessara kenninga Kingdons um dagskrárbreytingar stjórnvalda og leitast verður við að nota kenningar hans til að greina hvort og hvers vegna norðurslóðamál hafi fengið aukið vægi á vettvangi stjórnvalda og hvort greina megi áherslubreytingar í málaflokknum í kjölfar ríkisstjórnarskipta.

### 4.1 Hafa norðurslóðamál fengið aukið vægi á vettvangi nýrrar ríkisstjórnar?

Eins og fram kom hér að framan þá er pólitíski straumurinn einn af lykilstraumum í kenningu John W. Kingdon's. Straumurinn verður fyrir áhrifum af þáttum líkt og almenningsáliti,

niðurstöðum kosninga og stjórnarbreytingum. Við þessar breytingar geta komið inn nýjar eða öðruvísi áherslur sem hafa ekki endilega fengið hljómgrunn áður. Nýir þátttakendur sem hasla sér völl innan stjórnkerfisins geta lagt áherslu á allt önnur mál sem kann að leiða til þess að mál geta fallið í gleymsku eða jafnvel fengið aukið vægi í áherslum stjórnvalda. Með þessari nálgun Kingdons væri hægt að greina hvort að norðurslóðamál hafi fengið aukið vægi á vettvangi stjórnvalda eftir stjórnarskipti.

Miklar breytingar hafa orðið á norðurskautssvæðinu á skömmum tíma en ýmsar áskoranir og ógnir hafa blasað við Íslandi í kjölfar hlýnandi loftslags og bráðnun íss. Gríðarleg áhrif geta fylgt þessum loftslagsbreytingum bæði hér á landi og annarsstaðar í heiminum, þar sem umhverfisbreytingar eiga sér engin landamæri. Sú áskorun blasir því við að tryggja þarf verndun lífríkisins og sjálfbæra nýtingu svæðisins. Með hlýnandi loftslagi fer sjávarborð hækkandi, röskun getur orðið á lífríki og aukinni umferð fylgir mengunar- og slyshætta (Young 2010, 165-166). Eins og rakið var hér að framan hefur sókn í auðlindir á norðurslóðum farið vaxandi og það aukið pólitískt mikilvægi svæðisins. Þau ríki sem liggja að norðurskautinu hafa því öll markað sér opinbera stefnu sem snýr að norðurslóðum. Líkt og fram kemur í kenningaramma Kingdons þá geta áhrifamiklir atburðir eða táknrænir hlutir komið málum á dagskrá stjórnvalda en á síðasta áratug hafa áhrif hlýnandi loftslags orðið greinilegri á svæðinu. Stjórnvöld norðurskautsríkjanna og önnur ríki utan svæðisins eru því farin að gera sér gleggri grein fyrir þeim áhrifum sem hlýnandi loftslag hefur í för með sér og felur í sér bæði áskoranir og tækifæri á svæðinu. Í kjölfarið hafa norðurslóðamál fengið æ meira vægi í utanríkisstefnum norðurslóðaríkjanna sem og annarra ríkja utan svæðisins (Kristinn Schram, Margrét Cela og Pia Hansson 2013). Eins og segir í dagskrárkenningu Kingdons þá er líklegra að atburðir nái meiri athygli fólks ef þeir eru nálægir almenningi. Þar sem Ísland er eitt af norðurslóðaríkjunum á það mikilla hagsmuna að gæta á norðurslóðum en nýjar siglingaleiðir yfir Norður-Íshafið og nýting auðlinda á norðurslóðum getur skapað mikilvæg viðskiptatækifæri hérlandis. Nálægð við svæðið krefst því skýrrar stefnumörkunar er lýtur bæði að tækifærum og áskorunum í kjölfar loftslagsbreytinganna. Með því að móta heildstæða, ítarlega og formlega stefnu í málefnum norðurslóða væri hægt að draga úr hættum og stóráföllum á borð við olíuslys, mengun og röskun lífríkisins.

Hagsmunir Íslendinga á norðurslóðum liggja í hreinleika sjávar, sterkum vörnum gegn mengun, heilbrigðum fiskistofnum og ströngum reglum um skipaumferð. Áhrif hlýnunar

jarðar koma hvergi sterkar og hraðar fram en á norðurslóðum en breytingar í kjölfar hlýnandi loftslags geta þó haft áhrif á heiminn allan. Á Alþingi er því breið samstaða um norðurslóðamál og því líklegt að þverpólitísk samstaða sé um að norðurslóðamál verði forgangsefni í íslenskri utanríkisstefnu þar sem jafnvægi ríkir um afdrif norðurslóðamála meðal stjórnámálanna. Því er skiljanlegt að stjórnvöld reyni að notfæra sér þá miklu sátt eða hinn almenna þjóðarvilja, sem Kingdon talaði um í kenningu sinni, sem er ríkjandi meðal þjóðar og þings um málefni norðurslóða og þýðingu stefnumótunar fyrir hagsmuni Íslands.

Með réttum ákvörðunum og aðgerðum í norðurslóðamálum væri hægt að draga úr þeim hættum og óæskilegu breytingum sem geta orðið í kjölfar hlýnandi loftslags. Þegar komið var að því að leggja fram þingsályktunartillögu að stefnu Íslands í norðurslóðamálum var löngu kominn tími til að mynda heildstæða, opinbera stefnu í málaflokknum. Enda var ályktunin samþykkt einróma á Alþingi (Össur Skarphéðinsson 2011b). Þarna hafa allir lykilstraumar Kingdons komið saman á sama tíma og þar með hefur stefnuglugginn opnast og norðurslóðamálið orðið að formlegri stefnu. Þrátt fyrir að stefna í norðurslóðamálum hafi ekki verið samþykkt fyrr en árið 2011 þá er það ekki þar með sagt að þetta málefni sé nýtt af nálinni. Alþingi hefur tekið þátt í þingmannaráðstefnu norðurslóða frá árinu 1993, vestnorrænu samstarfi frá 1985 og hefur Ísland verið aðili að Norðurskautsráðinu frá árinu 1996. Það kemur heim og saman við það sem Kingdon segir að óvenjulegt sé að nýjar hugmyndir fái strax alvarlega áheyrn og athygli og að ekkert sé nýtt undir sólinni. Hugmyndum innan stefnusamfélagsins sé frekar breytt eða þær betrumbættar til að þjóna tilganginum betur. Þó að formleg stefna í norðurslóðamálum hafi ekki verið til á Íslandi fyrr en árið 2011 þá höfðu norðurslóðamál áður verið á dagskrá stjórnvalda um nokkurt skeið.

Vissulega hafa norðurslóðamál fengið aukið vægi á vettvangi stjórnvalda á síðustu árum. Vafasamt er þó hvort að þau séu ofar á borði núverandi ráðherra en áður þar sem viðamikil málefni eins og aðildarumsókn að Evrópusambandinu hefur verið mjög mikið til umfjöllunar. Aðildarumsóknin var eitt af forgangsmálum fyrri ríkisstjórnar, en núverandi ríkisstjórn er henni algjörlega mótfallin. Eins og sjá má í skýrslum utanríkisráðherra til Alþingis um utanríkis- og alþjóðamál eru greinilegar breytingar í utanríkisstefnu Íslands. Í fyrri ríkisstjórn lagði utanríkisráðherra mikla áherslu á að koma Íslandi inn í Evrópusambandið en núverandi utanríkisráðherra hefur lagt til við Alþingi að umsóknin verði dregin til baka

(Tillaga til þingsályktunar um að draga til baka umsókn Íslands um aðild að Evrópusambandinu og um eflingu samstarfs við Evrópusambandið og Evrópuríki 2013-2014).

Eins og Kingdon segir í dagskrárkenningu sinni þá getur skipt máli hverjir sitja í ríkisstjórn á hverjum tíma ásamt hugmyndafræðilegri samsetningu á Alþingi en þetta tvennt hefur auðvitað áhrif á það hvaða mál fá mest vægi á vettvangi stjórnvalda. Kingdon segir stefnugluggann opnast við breytingar innan pólitíska straumsins eins og við stjórnarskipti og nýir þátttakendur innan stjórnkerfisins geta lagt áherslu á önnur mál sem kann svo að leiða til þess að þau mál sem áður voru ofarlega á dagskránni geta fallið í gleymsku og önnur fengið meira vægi. Stefnuglugginn hefur opnast eftir ríkisstjórnarskiptin og það virðist sem hann sé enn galopinn. Það kann að þjóna hugmyndafræðilegum hagsmunum núverandi stjórnvalda betur að gera sig enn frekar gildandi í allri umræðu um málefni norðurslóða fremur en að leggja áherslu á Evrópumál. Þrátt fyrir ólíkar áherslur fyrrverandi og núverandi utanríkisráðherra í Evrópumálum er ekki þar með sagt að þeir hafi andstæðar skoðanir á málefnum norðurslóða, en ætla má þó að sá málaflokkur eigi eftir að fá meira vægi á vettvangi stjórnvalda eftir stjórnarskiptin þar sem áformað er að draga til baka jafn stór mál eins og aðild Íslands að Evrópusambandinu.

#### **4.2 Má greina áherslubreytingar?**

Sem fyrr segir urðu alger umskipti í ríkisstjórn Íslands þegar vinstri stjórnin lét af völdum og við tók hrein hægri stjórn. Á síðasta kjörtímabili áttu sér stað mikil átök innan stjórnarflokkanna, m.a. harðar deilur um aðildarumsókn að Evrópusambandinu, Icesave, stjórnarskrármál og breytingar á fiskveiðistjórnunarkerfinu. Þessi átök voru einkennandi fyrir síðasta kjörtímabil. Flokkar missa trúverðugleika sinn ef kjósendur telja að þeir hafi ekki framfylgt mikilvægum stefnumálum sem getur verið ástæða þess ósigurs sem stjórnarflokkarnir urðu fyrir í síðustu Alþingiskosningum (Eyjan 2013). Eins og Kingdon segir í kenningu sinni þá getur almenningsálitið og þjóðarviljinn haft afgerandi áhrif á niðurstöður kosninga og stjórnarskipta. Breytingar eins og þegar nýr flokkur kemur til valda, ráðherraskipti eða breytingar á sætaskipan þingsins skapa tækifæri til að koma nýjum málum á dagskrá og jarðsetja önnur. Við breytingar sem þessar koma inn nýjar og öðruvísi áherslur hjá stjórnvöldum og því geta stjórnmalastefnur sveiflast til bæði hægri og vinstri. Líkt og rakið var hér að framan þá má greinilega sjá nokkrar áherslubreytingar í málefnum

norðurslóða milli fyrrverandi og núverandi ríkisstjórna, bæði í stjórnarsáttmálum, ummælum ráðherra og skýrslum utanríkisráðherra til Alþingis.

Vissulega lögðu báðar ríkisstjórnir áherslu á norðurslóðamál í samstarfsyfirlýsingum sínum en þó má greina áherslubreytingar. Samfylkingin og Vinstri hreyfingin – grænt framboð töldu helstu áherslumál norðurslóða vera verndun á viðkvæmu lífríki svæðisins, viðbúnaður gegn umhverfishættum og slysum og leit og björgun á norðurhöfum. Framsóknarflokkur og Sjálfstæðisflokkur hafa hins vegar lagt áherslu á að hefja þurfi undirbúning að því að nýta þau tækifæri sem skapast með opnun nýrra siglingaleiða yfir norðurheimskautið og leggja þurfi áherslu á að verkefni þeim tengd verði vistuð hérlendis.

Forsætisráðherrar Íslands, núverandi og fyrrverandi, hafa báðir lagt áherslu á mikilvægi norðurslóðamála. Jóhanna Sigurðardóttir lagði áherslu á að ekki megi gleyma þeirri áskorun sem Íslendingar standi frammi fyrir með því að tryggja verndun og sjálfbæra nýtingu viðkvæmrar náttúru á norðurslóðum. Jafnframt nefndi hún í áramótaávarpi sínu 2012 að ríkisstjórnin hafi lagt sérstaka áherslu á verndun og nýtingu náttúrusvæða og aðgerðir í loftslagsmálum og auðlindamálum á norðurslóðum. Sigmundur Davíð Gunnlaugsson núverandi forsætisráðherra sagði í stefnuræðu sinni að ríkisstjórn hans ætli að leggja mikla áherslu á nýtingu þeirra tækifæra sem skapast vegna þróunarinnar á norðurslóðum eins og hugsanlegar olíu- og gaslindir og nýjar siglingaleiðir yfir norðurskautið. Forsætisráðherra segir því að norðurslóðamál verði lykilatriði í utanríkisstefnu ríkisstjórnarinnar þar sem áhersla er lögð á að Ísland verði í fararbroddi í norðurslóðasamstarfi.

Utanríkisráðherrar, núverandi og fyrrverandi, leggja báðir megináherslu á viðbrögð við umhverfishættum og verndun og sjálfbæra nýtingu viðkvæmrar náttúru á norðurslóðum. Hins vegar má greina nokkurn mun í áherslum þeirra. Össur sagði lykilatriði að efla þá kjarna sem vinna að rannsóknum á norðurslóðum en með áherslu á rannsóknir væri hægt að efla og þetta tvíhliða samvinnu við norðurslóðaríkin. Össur sagði mannauð og þekkingu vera mikilvægustu auðlindirnar og því lagði hann höfuðáherslu á að efla vísindasamstarf. Þá sagði hann að leggja ætti áherslu á þau tækifæri sem kunna að opnast í björgunarmálum og orkumálum á norðurslóðum en þó megi ekki gleyma þeim áskorunum eins og að efla varnir gegn stórslysum í tengslum við umferð og olíuvinnslu á svæðinu. Hann sagði Ísland geta verið í forystu í loftslagsvernd og ætti því að hafa frumkvæði að samvinnu við aðrar þjóðir norðursins um varnir gegn olíuslysum og mengun. Markmið væri því að ýta undir þátttöku



Íslands í vörnum gegn hlýnun jarðar af manna völdum. Því væri mikilvægt og ábyrgt hlutverk Íslands í stefnumótun á norðurslóðum að auka þunga í málflutningi Íslendinga gegn alvarlegum loftslagsbreytingum á alþjóðavettvangi.

Gunnar Bragi hefur lagt áherslu á tækifæri Íslands á norðurslóðum og þá sérstaklega á olíuleit á Drekasvæðinu og þeim möguleikum sem fylgja auknum samgöngum. Þá vill hann leggja höfuðáherslu á tillögugerð um þróun viðbragðs- og þjónustumiðstöðvar á Íslandi. Einnig hefur hann viljað leggja áherslu á að kynna norðurslóðastefnu Íslands í Asíuríkjum með viðskiptatækifæri að leiðarljósi og leggja áherslu á verkefni um jafnréttismál. Gunnar Bragi lagði áherslu á öll þessi atriði í ræðu sinni á Arctic Circle ráðstefnunni í október sl. og sagði jafnframt að forgangsatríði ríkisstjórnarinnar í stefnumótun á norðurslóðum væri að efla samskipti við nánustu nágranna okkar Grænlandinga og Færeyinga (Gunnar Bragi Sveinsson 2013a).

Hér má greina ólíkar áherslur þessara tveggja utanríkisráðherra. Össur talar meira um umhverfishættur á meðan Gunnar Bragi leggur meiri áherslu á tækifærin. Gunnar Bragi leggur jafnframt áherslu á verkefni á sviði jafnréttismála sem ætti að taka fyrir innan Norðurskautsráðsins sem Össur hafði ekkert talað um. Þetta kemur heim og saman við það sem Kingdon sagði í kenningu sinni að með stjórnarbreytingum geta komið inn nýjar og öðruvísi áherslur sem hafa ekki endilega fengið hljómgrunn áður. Nýir þátttakendur geta lagt áherslu á allt önnur mál en áður hafði verið gert. Í skýrslum til Alþingis um utanríkis- og alþjóðamál er einnig stór áherslumunur milli utanríkisráðherra. Össur sá öll tækifærin í Evrópusambandinu en Gunnar Bragi sér tækifærin í aukinni þátttöku Íslands við að nýta þau fjölmörgu og fjölbreyttu tækifæri sem eru að skapast á norðurslóðum. Niðurstaðan er sú að þrátt fyrir þverpólítíska samstöðu um norðurslóðamál þá má greina smávægilegar áherslubreytingar í málaflokknum milli núverandi og fyrrverandi ríkisstjórna og ætla má að norðurslóðamál hafi fengið meira vægi á vettvangi stjórnvalda eftir ríkisstjórnarskiptin þar sem áformað er að draga til baka jafn stór mál eins og aðild Íslands að Evrópusambandinu.

## 5. LOKAORÐ

Í ritgerð þessari hefur verið farið yfir stefnu Íslands á norðurslóðum og áherslur ólíkra flokka og ráðherra í norðurslóðamálum. Þær breytingar sem munu eiga sér stað á norðurslóðum í kjölfar hlýnunar jarðar eiga eftir að opna Íslendingum ýmis tækifæri og því hefur mikil áhersla verið lögð á málefni norðurslóða í íslenski utanríkisstefnu síðustu ár. Stjórnvöld á Íslandi mörkuðu stefnu í norðurslóðamálum árið 2011 og bæði ríkisstjórn og Alþingi hafa tekið virkan þátt í norðurslóðamálum. Markmiðið með ritgerðinni var að færa rök fyrir því að greina mætti áherslumun í norðurslóðamálum milli núverandi og fyrrverandi ríkisstjórna og leitast var við að svara því hvort norðurslóðamál hafi fengið aukið vægi á vettvangi stjórnvalda eftir ríkisstjórnarskiptin.

Niðurstaða ritgerðarinnar er sú að greina megi nokkurn mun í áherslum núverandi og fyrrverandi ríkisstjórna á norðurslóðir og jafnframt gæti málaflokkurinn verið að fá meira vægi á vettvangi ríkisstjórnarinnar nú heldur en hjá fyrrverandi ríkisstjórn. Helstu áherslubreytingar sem greina má eru að Össur talar meira um umhverfishættur á meðan Gunnar Bragi leggur meiri áherslu á tækifærin. Ný stjórnvöld koma fram með nýjar áherslur og nýja nálgun sem fellur vel að kenningum Kingdons. Greina má áherslumun í skýrslum utanríkisráðherra til Alþingis um utanríkis- og alþjóðamál. Össur sá öll tækifærin í Evrópusambandinu en Gunnar Bragi sér tækifærin í aukinni þátttöku Íslands við að nýta þau fjölmörgu tækifæri sem eru að skapast á norðurslóðum. Í raun er verið að segja að Ísland eigi tækifæri utan Evrópusambandsins. Þau liggi ekki aðeins í Evrópusamrunanum heldur kannski miklu nær okkur. Þrátt fyrir ólíkar áherslur utanríkisráðherra í Evrópumálum er ekki þar með sagt að þeir hafi andstæðar skoðanir hvað varðar norðurslóðir, en ætla má að sá málaflokkur hafi fengið meira vægi á vettvangi stjórnvalda eftir stjórnarskipti þar sem stór mál, eins og aðild Íslands að Evrópusambandinu, hafa fallið af borðinu. Því er tækifæri fyrir núverandi stjórnvöld að veita norðurslóðamálum aukna áherslu þar sem Evrópumálin eru ekki eins fyrirferðamikil og áður. Þannig geta stjórnvöld nú beint umræðunni og athyglinni að málefnum norðurslóða og látið taka til sín í alþjóðlegri stefnumótun um málefni þess.

Niðurstaðan er jafnframt að jafnvægi ríkir um afdrif norðurslóðamála meðal stjórnmalamanna og ljóst er að breið samstaða er um að norðurslóðamál verði forgangsmál í utanríkisstefnu Íslands. Því er skiljanlegt að stjórnvöld reyni að notfæra sér þá miklu sátt eða hinn almenna þjóðarvilja, sem Kingdon talaði um í kenningu sinni, sem er ríkjandi meðal

Þjóðar og þings um málefni norðurslóða og þýðingu stefnumótunar fyrir hagsmuni Íslands. Tækifærin á norðurslóðum eru vissulega mörg sem og áskoranir en tryggja þarf verndun og sjálfbæra nýtingu svæðisins. Auðvelt er að spila með tilfinningar almennings með umræðu um mögulega auðlindanýtingu sem geti gert þjóðina ríka og hamingjusama innan kannski fárra ára. Því eru það pólitísk klókindi að nýta þann stefnuglugga sem er galopinn hjá þjóð og þingi og beina áherslunum annað og benda á tækifærin. Áhugavert verður því að fylgjast með því hvort málefni norðurslóða nái að viðhalda þessari sátt og samstöðu sem er ríkjandi í norðurslóðamálum.

## HEIMILDASKRÁ

- ACIA. 2004. *Impacts of a Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment*. Cambridge University Press. Sótt 23. apríl <file:///C:/Users/User/Downloads/Impacts-of-a-Warming-Arctic.pdf>
- Eyjan. 2013. „Vinstrimönnum tókst með einstökum hætti, enn eina ferðina, að grafa undan sjálfum sér og eigin trúverðugleika.“ *eyjan.is* 22. júlí. Sótt 25. apríl <http://eyjan.pressan.is/frettir/2013/07/22/vinstrimonnum-tokst-med-einstokum-haetti-enn-eina-ferdina-ad-grafa-undan-sjalfum-ser-og-eigin-truverdugleika/>
- Gunnar Bragi Sveinsson. 2013a. *Iceland's Role in the Arctic – The Future of Arctic Cooperation*. Reykjavík 14. október. Sótt 25. apríl <http://www.utanrikisraduneyti.is/media/nordurslodir/Arctic-Circle-speech-October-14-2013.pdf>
- Gunnar Bragi Sveinsson. 2013b. „Í sókn á norðurslóðum.“ *Fréttablaðið* 11. október. Sótt 23. apríl <http://www.visir.is/i-sokn-a-nordurslodum/article/2013710119983>
- Gunnar Bragi Sveinsson. 2013c. „Norðurslóðir í brennidepli.“ *Fréttablaðið* 10. október. Sótt 23. apríl <http://www.visir.is/nordurslodir-i-brennidepli/article/2013710109943>
- Gunnar Helgi Kristinsson. 2007. *Íslenska stjórnkerfið*. 2. útg. Reykjavík: Háskóli Íslands
- Haftendorn, Helga. 2013. *The Case for Arctic Governance: The Arctic Puzzle*. Institute of International Affairs: University of Iceland
- Jacobson, Linda. 2010. „China Prepares for an Ice-Free Arctic.“ *SIPRI Insights on Peace and Security* 2:1-14 Sótt 14. mars <http://books.sipri.org/files/insight/SIPRIInsight1002.pdf>
- Jóhanna Sigurðardóttir. 2011. *Áramótaávarp forsætisráðherra*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið. Sótt 16. mars [http://www.forsaetisraduneyti.is/radherra/raedur\\_greinar\\_JS/nr/7023](http://www.forsaetisraduneyti.is/radherra/raedur_greinar_JS/nr/7023)
- Jóhanna Sigurðardóttir. 2012. *Áramótaávarp forsætisráðherra*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið. Sótt 16. mars [http://www.forsaetisraduneyti.is/radherra/raedur\\_greinar\\_JS/nr/7449](http://www.forsaetisraduneyti.is/radherra/raedur_greinar_JS/nr/7449)
- Katrín Jakobsdóttir. 2011. *Rannsóknarþing 2011 – Áskoranir á Norðurslóðum*. Reykjavík: Menntamálaráðuneytið 4. júní. Sótt 25. apríl <http://www.menntamalaraduneyti.is/radherra/raedurKJ/nr/6061>
- Kingdon, John W. 2011. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 2. útg. New York: Longman.
- Kristinn Schram, Margrét Cela og Pia Hansson. 2013. „Ísinn brotinn: þekkingaframlag á norðurslóðum.“ *Fréttablaðið* 18. mars. Sótt 24. apríl <http://www.visir.is/isinn-brotinn--thekkingarframlag-a-nordurslodum/article/2013130319086>
- Morgunblaðið*. 2014. „Funduðu um málefni norðurslóða.“ 14. janúar. Sótt 23. apríl <http://www.mbl.is/frettir/innlent/2014/01/14/fundudu-um-malefni-nordursloda/>
- Norðurslóðanet Íslands. e.d.a „Norðurslóða-viðskiptaráðið.“ Sótt 23. apríl <http://nordurslodanetid.is/is/island-og-nordhurslodhir/nordhurslodha-vidhskiptaradhidh>
- Norðurslóðanet Íslands. e.d.b „Ráðherranefnd um málefni norðurslóða.“ Sótt 23. apríl <http://nordurslodanetid.is/is/island-og-nordhurslodhir/radherranefnd-um-malefni-nordhurslodha>

- Ríkisútvarpið. 2013. „Loftlagsbreytingar hafa margvísleg áhrif.“ *ruv.is* 24. maí. Sótt 25. apríl  
<http://www.ruv.is/frett/loftlagsbreytingar-hafa-margvisleg-ahrif>
- Skýrsla Gunnars Braga Sveinssonar utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál. 2014. Lögð fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013-2014. Sótt 13. mars  
<http://www.althingi.is/altext/143/s/pdf/0757.pdf>
- Skýrsla Íslandsdeildar Vestnorræna ráðsins fyrir árið 2012. 2013. Lögð fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012-2013. Sótt 13. mars  
<http://www.althingi.is/altext/141/s/pdf/0970.pdf>
- Skýrsla Íslandsdeildar Vestnorræna ráðsins fyrir árið 2013. 2014. Lögð fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013-2014. Sótt 13. mars <http://www.althingi.is/altext/143/s/0663.html>
- Skýrsla Íslandsdeildar þingmannaráðstefnu um norðurskautsmál fyrir árið 2012. 2013. Lögð fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012-2013. Sótt 16. mars  
<http://www.althingi.is/altext/141/s/0999.html>
- Skýrsla Íslandsdeildar þingmannaráðstefnu um norðurskautsmál fyrir árið 2013. 2014. Lögð fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013-2014. Sótt 16. mars  
<http://www.althingi.is/altext/143/s/0683.html>
- Skýrsla Össurar Skarphéðinssonar utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál. 2013. Lögð fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012-2013. Sótt 13. mars  
<http://www.althingi.is/altext/141/s/pdf/1007.pdf>
- Sigmundur Davíð Gunnlaugsson. 2013a. *Closing Statement by the Prime Minister at the Energy Summit*. Reykjavík 10. október. Sótt 23. mars  
<http://eng.forsaetisraduneyti.is/minister/sdg-speeches/nr/7728>
- Sigmundur Davíð Gunnlaugsson. 2013b. *Stefnuræða forsætisráðherra á 143. löggjafarþingi*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið. Sótt 13. mars  
<http://www.forsaetisraduneyti.is/radherra/raedur-greinar-sdg/nr/7712>
- Sigmundur Davíð Gunnlaugsson. 2013c. *Stefnuræða forsætisráðherra við upphaf 142. löggjafarþings*. Reykjavík: Forsætisráðuneytið. Sótt 13. mars  
<http://www.forsaetisraduneyti.is/radherra/raedur-greinar-sdg/nr/7613>
- Sigmundur Davíð Gunnlaugsson. 2014. *Iceland and Greenland – Collaboration in the North*. Reykjavík 1. apríl. Sótt 23. mars <http://eng.forsaetisraduneyti.is/minister/sdg-speeches/nr/7954>
- Stjórnarráð Íslands. 2009. *Samstarfsyfirlýsing ríkisstjórnar Samfylkingarinnar og Vinstri hreyfingarinnar – græns framboðs*. Laugarvatni 8. maí. Sótt 20. apríl  
[http://www.stjornarrad.is/media/Skjol/rikisstjorn\\_8mai09.pdf](http://www.stjornarrad.is/media/Skjol/rikisstjorn_8mai09.pdf)
- Stjórnarráð Íslands. 2013. *Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Framsóknarflokksing og Sjálfstæðisflokksins*. Laugarvatni 22. maí. Sótt 20. apríl  
<http://www.stjornarrad.is/Stefnuyfirlýsing/>
- The Arctic Portlet. „The Arctic – Introduction.“ Sótt 13. mars  
<http://portlets.arcticportal.org/introduction-to-the-arctic?layout=blog>
- Tillaga til þingsályktunar um að draga til baka umsókn Íslands um aðild að Evrópusambandinu og um eflingu samstarfs við Evrópusambandið og Evrópuríki, þskj. 635, 340. mál, 2013-2014. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. Sótt 25. apríl  
<http://www.althingi.is/altext/143/s/0635.html>

- UNCLOS. 1982. *United Nations Convention on the Law of the Sea*. Montego Bay, 10. desember. Sótt 23. mars  
[http://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/unclos\\_e.pdf](http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf)
- Utanríkisráðuneytið. „Norðurslóðir.“ Sótt 13. mars  
<http://www.utanrikisraduneyti.is/verkefni/althjoda-og-oryggismal/audlinda-og-umhverfismal/nordurslodir/>
- Utanríkisráðuneytið. 2007. *Ísinn brotinn: Þróun norðurskautssvæðisins og sjóflutningar*. Akureyri: Utanríkisráðuneytið. Sótt 23. mars  
[http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/Isinn\\_brotinn.pdf](http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Utgafa/Isinn_brotinn.pdf)
- Utanríkisráðuneytið. 2009. *Ísland á norðurslóðum*. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið. Sótt 23. mars  
[http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrslan\\_Island\\_a\\_nordurslodumm.pdf](http://www.utanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Skyrslan_Island_a_nordurslodumm.pdf)
- Vísir. 2013. „Nágrannasamstarf – Aðalræðisskrifstofa opnuð.“ *visir.is* 9. nóvember. Sótt 13. mars  
<http://www.visir.is/nagrannasamstarf---adalraedisskrifstofa-opnud/article/2013131109019>
- Young, Oran R. 2010. Arctic Governance – Pathways to the Future. *Arctic Review on Law and Politics* 1(2):164-185. Sótt 18. mars  
[http://site.uit.no/arcticreview/files/2012/11/AR2010-2\\_Young.pdf](http://site.uit.no/arcticreview/files/2012/11/AR2010-2_Young.pdf)
- Þingsályktun um stefnu Íslands í málefnum norðurslóða. 2011. Þskj. 1148, 337. mál. *Vefútgáfa Alþingistíðinda*. Sótt 13. mars  
<http://www.althingi.is/altext/139/s/1148.html>
- Össur Skarphéðinsson. 2011a. „Norðurslóðir, Ísland og Grænland.“ *Morgunblaðið* 6. september. Sótt 23. apríl  
<http://www.utanrikisraduneyti.is/frettir/nr/6436>
- Össur Skarphéðinsson. 2011b. „Norðurslóðir og næstu skref Íslands.“ *Morgunblaðið* 31. maí. Sótt 13. mars  
<http://www.utanrikisraduneyti.is/frettir/nr/6327>
- Össur Skarphéðinsson. 2011c. „Norðurslóðir og stefna Íslands.“ *Morgunblaðið* 18. janúar. Sótt 13. mars  
<http://www.utanrikisraduneyti.is/media/nordurlandaskrifstofa/OS-Moggi-18-jan-2011.PDF>
- Össur Skarphéðinsson. 2011d. „Samvinnustjórn á norðurslóðum.“ *Fréttablaðið* 2. febrúar. Sótt 13. mars  
<http://www.utanrikisraduneyti.is/media/nordurlandaskrifstofa/OS-Frettabladid-2-feb-2011.PDF>
- Össur Skarphéðinsson. 2012a. „Áskoranir og sóknarfæri á norðurslóðum.“ *Morgunblaðið* 8. desember. Sótt 13. mars  
<http://www.utanrikisraduneyti.is/media/radherra/ossur/Grein-radherra-08-des.pdf>
- Össur Skarphéðinsson. 2012b. „Norðurslóðamál á fljúgandi ferð.“ *Fréttablaðið* 13. september. Sótt 13. mars  
<http://www.utanrikisraduneyti.is/media/bladagreinar/120913-26.pdf>
- Össur Skarphéðinsson. 2013a. „Evrópuleiðin, norðurslóðir og Asíugáttin.“ *Fréttablaðið* 2. mars. Sótt 13. mars  
<http://www.utanrikisraduneyti.is/radherra/raedur-og-OS/nr/7594>
- Össur Skarphéðinsson. 2013b. „Norðurslóðir eru framtíð Íslands.“ *Fréttablaðið* 19. febrúar. Sótt 13. mars  
<http://www.utanrikisraduneyti.is/radherra/raedur-og-OS/nr/7544>