MA-ritgerð

Hnattræn fræði

Ísland í Norðurskautsráðinu

Þar sem stærðin skiptir ekki öllu máli

Melkorka Mjöll Kristinsdóttir

Leiðbeinandi Helga Ögmundardóttir
Júní 2019

HÁSKÓLI ÍSLANDS
FÉLAGSVÍSINDASVIÐ

FÉLAGSFRÆÐI-, MANNFRÆÐI-
OG ÞJÓÐFRÆÐIDEILD

Ísland í Norðurskautsráðinu

Þar sem stærðin skiptir ekki öllu máli

Melkorka Mjöll Kristinsdóttir

Lokaverkefni til MA–gráðu í hnattrænum fræðum

Leiðbeinandi: Helga Ögmundardóttir

30 einingar

Félagsfræði–, mannfræði– og þjóðfræðideild

Félagsvísindasvið Háskóla Íslands

Júní 2019

Ísland í Norðurskautsráðinu

Ritgerð þessi er lokaverkefni til MA -gráðu í hnattrænum fræðum
og er óheimilt að afrita ritgerðina á nokkurn hátt nema með leyfi rétthafa.
© Melkorka Mjöll Kristinsdóttir, 2019

Prentun: Ásprent
Akureyri, Ísland, 2019

Útdráttur

Ísland er eitt átta aðildarríkja Norðurskautsráðsins sem er helsti samstarfsvettvangurinn um málefni norðurslóða. Verkefni Norðurskautsráðsins hafa orðið umfangsmeiri á undanförnum árum, einkum vegna áhrifa loftslagsbreytinga og alþjóðasamninga norðurskautsríkjanna. Ísland, sem er minnsta ríkið í ráðinu, nýtur góðs af lýðræðislegri uppbyggingu Norðurskautsráðsins og þeirri samvinnumenningu sem þar ríkir. Ísland hefur einnig gert sig gildandi á svæðinu af eigin rammleik með ýmsum hætti til dæmis með því að auka þekkingu innanlands á málefnum svæðisins. Ef marka má svör þeirra alþingismanna sem tóku þátt í rannsókninni er pólitísk staða Íslands á norðurslóðum sterk. Ísland hefur margt fram að færa til samstarfsins og sú lýðræðislega samvinnumenning sem ríkir í Norðurskautsráðinu styrkir stöðu Íslands. Margir þættir gera það að verkum að samstarfið einkennist af trausti og samvinnumenningu. Eitt af því sem skiptir máli í því samhengi er að stærsta verkefnið á norðurslóðum, loftslagsmál, er hnattrænt vandamál og snertir því alla. Verkefnið krefst þess að margir mismunandi aðilar sameini krafta sína, sérfræðiþekkingu og reynslu. Veikleikar Íslands felast einkum í smæð hagkerfisins sem gerir það að verkum að Ísland er að einhverju leyti vanbúið til að sinna sumum af þeim skyldum sem alþjóðasamningar norðurskautsríkjanna leggja Íslandi á herðar. Ísland hefur því lagt áherslu á stóraukna samhæfingu og aukna samvinnu við erlenda aðila um málefni svæðisins. Í maí árið 2019 tók Ísland við formennsku í ráðinu til tveggja ára. Þetta er í annað skiptið sem Ísland sinnir formennskunni. Gera má ráð fyrir að verkefnið reynist umfangsmeira að þessu sinni vegna fleiri og umfangsmeiri verkefna en áður. Vegna loftslagsmála ríkir mikil óvissa á svæðinu. Óvissa er oft undanfari breytinga. Mikilvægt er að stjórnun á norðurslóðum haldi áfram að einkennast af samvinnu og verði lýðræðisleg fremur en að aflsmunir og stærð ríkja fari að ákvarða áhrif þeirra á svæðinu.

Abstract

Iceland is a member state in the Arctic Council, which is the main cooperative forum on Arctic issues. In recent years, interest in the Arctic has become more extensive, mainly due to the impact of climate change and international agreements regarding the Arctic. Iceland benefits from the democratic structure of the Arctic Council and the cooperation therein. Iceland has also created a position for itself as an independent actor, for example, by disseminating knowledge on Arctic issues. According to the parliamentarians who took part in this study, Iceland has a strong political position in the Arctic. Iceland brings much to the table and the inclusive nature of the cooperation strengthens Iceland‘s position in the region. One of the reasons why Arctic cooperation is inclusive is because the biggest challenge, climate change, requires many different parties to unite their strengths, expertise and experience. Iceland’s principal weakness is its small economy, which translates into the fact that Iceland is in some way limited in its ability to fulfill some of the obligations of the international treaties that the Arctic eight states have agreed. Iceland has therefore emphasized increased national and international coordination and extended cooperation with foreign parties. In 2019 Iceland took over the Chairmanship of the Arctic Council for the second time. It is expected that the chairmanship will be harder this time around, principally because of climate change. There remains much uncertainty in the region. Uncertainty is often a precursor of change. It is vital that the management of the Arctic remains cooperative and democratic so that size and hard power will not be determinative of state impact and influence in the region.

Formáli

Þessi ritgerð er 30 ECTS-eininga lokaritgerð til meistaraprófs í hnattrænum fræðum. Ég vil þakka leiðbeinanda mínum, Helgu Ögmundardóttur, kærlega fyrir frábært samstarf. Einnig vil ég þakka manninum mínum, Skúla Skúlasyni, fyrir þolinmæðina. Þá vil ég þakka þeim sem tóku þátt í spurningakönnuninni. Ég vil einnig þakka Rachael Lorna Johnstone, prófessor í lögfræði og heimskautarétti við Háskólann á Akureyri, fyrir ráðgjöf, yfirlestur enska útdráttarins og aðstoð við heimildaöflun um sögu og uppbyggingu Norðurskautsráðsins.

Hnattræn fræði er þverfagleg námsleið á vegum félagsfræði-, mannfræði- og þjóðfræðideilda Háskóla Íslands. Bakgrunnur minn er BA-próf í heimspeki með trúarbragðafræði sem aukagrein og BA-próf í lögfræði. Þessi bakgrunnur minn og þverfagleg nálgun námsleiðarinnar setja sinn svip á efnistök.

Ég valdi að rannsaka pólitíska stöðu Íslands á norðurslóðum vegna spurningar sem hefur verið mér ofarlega í huga síðan árið 2013 þegar ég tók viðtal við hr. Ólaf Ragnar Grímsson þáverandi forseta Íslands um málefni norðurslóða. Spurningin sem hefur sótt á huga minn er sú hvort litla Ísland geti mögulega haft eins sterka stöðu í samstarfi þjóða á norðurslóðum og forsetinn vildi meina. Ég gerði ráð fyrir að ástæðan að baki því hve mikla trú hann hafði á Íslandi á svæðinu skýrðist að miklu leyti af stöðu hans sem forseta lýðveldisins Íslands. Niðurstaða rannsóknarinnar er að staða Íslands á norðurslóðum er nokkuð sterk ef marka má svör þeirra sem tóku þátt í spurningakönnuninni.

Efnisyfirlit

Útdráttur **3**
Abstract **4**
Formáli **5**
1 Inngangur **9**
1.1 Spurningar og helstu niðurstöður 11
1.1.1 Rannsóknarspurning *11*
1.1.2 Spurningar til þátttakenda *11*
1.1.3 Helstu niðurstöður *12*
1.2 Aðferðafræði 13
1.2.1 Vettvangur og þátttakendur *13*
1.2.2 Gagnaöflun og úrvinnsla *13*
1.2.3 Orðræðugreining *14*
1.2.4 Ferlið *15*
1.2.5 Að greina forsendur orðræðunnar *16*
1.3 Siðferðilegir þankar 17
2 Skilgreiningar, kenningar og hugmyndir **19**
2.1 Skilgreiningar 19
2.1.1 Norðurslóðir og norðurskautsríki *19*
2.1.2 Norðurskautsráðið *20*
2.1.3 Smáríki og hefðbundið lítið ríki *20*
2.1.4 Valdamikið ríki og pólitísk staða ríkja í alþjóðakerfinu *20*
2.1.5 Leiðandi eða háð ríki *20*
2.2 Kenningar í alþjóðasamskiptum 22
2.2.1 Raunhyggjukenningar *22*
2.2.2 Frjálslyndisstefnur *22*
2.2.3 Gagnrýniskenningar *23*
2.2.4 Kenning um alþjóðlegt regluverk *23*
2.2.5 Samantekt *24*
2.3 Mismunandi hugmyndir um ,,stærð'' ríkja 26
2.3.1 Ísland sem lítið eða áhrifamikið umfram stærð? *26*
2.3.2 Er Ísland lítið ríki? *27*

2.3.3 Ísland sem áhrifamikið umfram stærð ... 29
2.3.4 Samantekt ... 30

3 Norðurslóðir ... 31

3.1 Norðurskautsráðið (1996) ... 32

3.1.1 Sagan ... 32
3.1.2 Uppbygging ... 33
3.1.3 Ottawa-yfirlýsingin ... 33
3.1.4 Aðilar Norðurskautsráðsins ... 34
3.1.5 Vettvangur Norðurskautsráðsins ... 35
3.1.6 Vinnuhópar ... 36

3.2 Pólitísk staða ríkja Norðurskautsráðsins ... 38

3.2.1 Hlutverk formennskuríkja ... 38

3.3 Alþjóðasamningar ... 40

3.3.1 Samningur um leit og björgun á sjó (2011). ... 40
3.3.2 Samningur um viðbrögð við olíumengun í hafi (2013). ... 40
3.3.3 Alþjóðasamningur um samvinnu á vettvangi vísinda (2017). ... 40
3.3.4 Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna og Pólkóðinn. ... 41

3.4 Þingmannanefnd um norðurskautsmál ... 42
3.5 Strandríkin fimm (frá 2008) ... 43
3.6 Formennskutíð Finna 2017-2019 ... 46
3.7 Samantekt ... 46

4 Ísland á norðurslóðum ... 48

4.1 Minnsta ríkið en fullt sjálfstrausts ... 48
4.2 Hagsmunir ... 48

4.2.1 Ísland hefur sérstakra hagsmuna að gæta í sjó vegna fiskimiðanna ... 49
4.2.2 Samantekt ... 50

4.3 Stefna Íslands á norðurslóðum ... 51

4.3.1 Ísland vill vera leiðandi á norðurslóðum ... 51
4.3.2 Viljanum umbreytt í stefnu ... 51
4.3.3 Stórauka þarf samvinnu og samhæfingu ... 53
4.3.4 Samantekt ... 55

4.4 Geta/hæfni Íslands til að sinna skuldbindingum sínum á svæðinu ... 56

4.4.1 Leit og björgun ... 56
4.4.2 Mengunarvarnir og viðbrögð ... 56
4.4.3 Samvinna á sviði rannsókna ... 58

4.4.4 Samantekt ... *58*

4.5 Stefna Íslands vegna formennsku í Norðurskautsráðinu ... 59

4.5.1 Formennska Íslands 2002-2004 ... *59*

4.5.2 Formennska Íslands 2019-2021 ... *59*

4.5.3 Mikilvægt að ekki komi til hernaðarumsvifa ... *60*

4.5.4 Samantekt ... *60*

5 Niðurstöður ... 62

6 Hvaða þemu komu fram í svörunum? ... 67

6.1 Pólitísk staða Íslands á norðurslóðum ... 67

6.1.1 Staða Íslands sterk umfram stærð ... *67*

6.1.2 Staða Íslands sterk í krafti viðmiða sem auka samheldni ... *68*

6.2 Gildi þess fyrir Ísland að taka við formennsku í Norðurskautsráðinu ... 68

6.2.1 Formennskan feli í sér vandmeðfarinn möguleika ... *68*

6.2.2 Ísland geti verið leiðandi í samstarfinu ... *68*

6.3 Hverju var sleppt og hvað kom á óvart? ... 69

6.3.1 Ísland er efnislega vanbúið ... *69*

6.3.2 Eðli samstarfsins á norðurslóðum ... *69*

6.3.3 Samantekt ... *70*

6.4 Rannsóknarspurningum svarað ... 72

7 Umræður um niðurstöður ... 74

7.1 Viðhalda þarf samvinnumenningu og trausti milli gerenda á svæðinu ... 74

7.2 Veikleikar Íslands ... 75

7.3 Styrkur Íslands ... 74

8 Lokaorð ... 76

Heimildaskrá ... 77

1 Inngangur

Ísland er eitt af átta aðildarríkjum Norðurskautsráðsins. Markmið rannsóknarinnar er að kanna pólitíska stöðu Íslands á norðurslóðum og hvort formennska Íslands í Norðurskautsráðinu til tveggja ára (frá maí 2019) hafi þýðingu til að styrkja pólitíska stöðu Íslands á svæðinu. Í því augnamiði var málið kannað frá nokkrum hliðum. Í fyrsta lagi fengu alþingismenn sendar fimm spurningar þar sem þeir voru spurðir út í afstöðu sína til þessarra þátta. Í svörum þeirra kemur fram mikil trú á styrk og stöðu Íslands á svæðinu. Í öðru lagi var kafað í sögu, uppbyggingu og þróun Norðurskautsráðsins til að öðlast skilning á samhengi og eðli samstarfsins. Klassískar kenningar í alþjóða-samskiptum: raunhyggjukenningar, frjálslyndisstefnur og gagnrýniskenningar voru notaðar í verkefninu. Kenningarnar leggja til innsýn inn í þau lögmál sem oft virðast vera að verki í alþjóðlegu samstarfi og skýra hegðun mismunandi gerenda miðað við mismunandi styrk þeirra og stöðu.

Kenningin um alþjóðlegt regluverk var kynnt sérstaklega til sögunnar vegna þess að sú kenning er heildrænni en aðrar kenningar og gerir ráð fyrir að alþjóðlegt samstarf verði ekki skilið með því að raða gerendum á mismunandi stað í tiltölulega einföldu stigveldi. Kenningin gerir ráð fyrir að mismunandi gerendur og þættir eins og viðmið, lög og væntingar myndi flókið kerfi sem skoða verði í samhengi þar sem mismunandi hlutar kerfisins virki hver á annan. Þessi kenning hefur verið notuð til að skýra hina sérstöku krafta sem eru að verki á norðurslóðum (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 15).

Því næst er Ísland kynnt til sögunnar og gerð tilraun til að staðsetja landið innan kerfisins og þeirra kenninga sem nefndar hafa verið. Ísland er minnsta ríkið í Norðurskautsráðinu en fullt sjálfstrausts í samstarfinu. Hvernig stendur á því? Hvað hefur Ísland fram að færa og hvaða hagsmunir stýra stefnu Íslands á norðurslóðum? Í stuttu máli kemur fram í svörum sumra þátttakenda og í viðtali við fyrrum forseta Íslands hr. Ólaf Ragnar Grímsson (Ólafur Ragnar Grímsson, 2013) að Ísland hafi fram að færa sérfræðiþekkingu, miðlæga staðsetningu og stefnumótandi forystu um ýmis málefni.

Ísland hefur sett málefni norðurslóða í forgang í utanríkisstefnu sinni vegna gríðarlegra hagsmuna af hagfelldri þróun á svæðinu, einkum í sjó vegna fiskimiða. Ísland

hefur verið í góðu og miklu samstarfi við Finnland undanfarið til að tryggja samfellu í vinnu Norðurskautsráðsins og langtímasýn um mikilvæg málefni.

Helsti veikleiki Íslands í samstarfinu er sá að Ísland er að einhverju leyti vanbúið til að sinna skyldum sínum samkvæmt þeim alþjóðlegu samningum sem norðurskautsríkin átta hafa gert. Ísland ber til dæmis ábyrgð á gríðarlega stóru hafsvæði í norðurhöfum vegna samningsins um leit og björgun. Á ytri mörkum svæðisins getur verið erfitt að bregðast við slysum og öðrum áföllum.

Aukið samstarf og betri búnaður er forsenda þess að Ísland geti sinnt eftirliti og annarri þjónustu. Ísland leggur því áherslu á stóraukið samstarf. Meðal annars hafa komið fram hugmyndir á Íslandi um að nýta betur fjármagn og mannauð með því að Barentsráðið verði með einhverjum hætti tengt inn í Norðurskautsráðið. Vegna gríðarlegra verkefna leggja fleiri ríki áherslu á aukið samstarf. Það var til dæmis áherslumál Finna og áður Bandaríkjanna að áheyrnaraðilar tækju aukinn þátt í Norðurskautsráðinu.

Marc Mitchell segir að heimurinn sé orðinn það flókinn og að tiltekin hnattræn vandamál séu orðin það stór að erfitt sé fyrir nokkurn einn aðila að koma hlutum til leiðar á eigin spýtur (Mitchell, 2008, bls. 1). Samstarf margra mismunandi aðila sem komi saman til að mynda heildrænar lausnir sé að verða nauðsynlegt. Michell er ekki aðeins að tala um mismunandi þjóðir heldur fleiri aðila eins og til dæmis vísindamenn mismunandi fræðigreina, frjáls félagasamtök og einstaklinga. Í slíku umhverfi hafa litlir sem stórir aðilar hlutverk. Aukinn áhugi ríkja og fleiri aðila á Norðurskautsráðinu er því jákvæður. Það skiptir öllu máli að Norðurskautsráðið þróist áfram á lýðræðislegan hátt og að traust og samvinnumenning haldi áfram að einkenna samstarfið.

1.1 Spurningar og helstu niðurstöður

1.1.1 Rannsóknarspurningar

Rannsóknin byggir á einni rannsóknarspurningu og tveimur undirspurningum. Rannsóknarspurningin: Er Ísland tiltölulega áhrifamikið í alþjóðlegu samstarfi á norðurslóðum? Undirspurning 1: Getur Ísland verið leiðandi á norðurslóðum? Undirspurning 2: Ef svo er, hvernig stendur á því að smáríki eins og Ísland hafi slíka stöðu?

1.1.2 Spurningar til þátttakenda

Lagðar voru fyrir þátttakendur fimm skriflegar spurningar. Fyrstu fjórar spurningarnar varða afstöðu þátttakenda til þess hver pólitísk staða Íslands á norðurslóðum sé. Síðasta spurningin varðar þýðingu þess fyrir Ísland að taka við formennsku í Norðurskauts-ráðinu. Þátttakendur fengu eftirfarandi spurningar sendar með tölvupósti og óskaði rannsakandi eftir að þeim væri svarað skriflega.

1. Metur þú pólitíska stöðu Íslands á norðurslóðum almennt sterka, miðlungs eða veika?

2. Telur þú Ísland vera hefðbundið lítið ríki á norðurslóðum eða lítið en áhrifamikið ríki, og hvernig skilur þú hugtökin ,,hefðbundið lítið ríki'' og ,,áhrifamikið ríki''?

3. Hvaða þættir skiptu mestu máli um hvernig þú svaraðir spurningu nr. 1 og 2? Gott væri að nefna dæmi.

4. Telurðu að Ísland geti að einhverju leyti verið leiðandi ríki á norðurslóðum eða að Ísland sé mjög háð öðrum ríkjum á svæðinu? Af hverju/af hverju ekki?

5. Hvaða þýðingu, ef einhverja, telur þú að formennska Íslands í Norðurskautsráðinu hafi fyrir Ísland?

1.1.3 Helstu niðurstöður

Ein af helstu niðurstöðum rannsóknarinnar er að mikill samhljómur var í svörum alþingismanna, sem er vísbending um að málefni norðurslóða séu ekki flokkspólitísk hér á landi. Annað sem er áhugavert í sjálfu sér, í ljósi þess að Ísland var að undirbúa sig undir formennsku í Norðurskautsráðinu á þeim tíma sem spurningarnar voru lagðar fyrir, er hve fáir svöruðu spurningakönnuninni.

Í svörum þátttakenda kom fram að Ísland væri tiltölulega áhrifamikið í alþjóðlegu samstarfi á svæðinu, einkum vegna þess að hlustað væri á það sem Ísland hefði að segja. Ísland hefði sérfræðiþekkingu á málefnum svæðisins og norðurslóðamál væru í forgangi í íslenskri utanríkisstefnu. Þannig kom fram að þekking er styrkleiki í samstarfinu og leið til að öðlast áhrif á svæðinu.

Einnig kom fram sú skoðun að Ísland hefði verið og gæti áfram verið leiðandi á norðurslóðum vegna þess að Ísland hefði sýnt stefnumótandi forystu í ýmsum málum og getu til að koma málum í umræðu. Til dæmis hafi Ísland sýnt forystu í ýmsum félagslegum réttlætismálum og náð að hrífa aðrar þjóðir með sér. Þannig kom fram sú skoðun að vald geti falist í því að hafa áhrif á viðmið og að Ísland hafi haft áhrif á aðrar þjóðir í samstarfinu með jákvæðum þrýstingi.

Þátttakendur nefndu margvísleg rök fyrir þeirri skoðun að smáríkið Ísland hafi sterka stöðu í samstarfinu. Þeir nefndu þó ekki að hið sérstaka eðli samstarfsins á norðurslóðum sé þáttur í að litlar þjóðir á borð við Ísland geti skapað sér stöðu á svæðinu. Aðeins einn þátttakandi nefndi efnahagslegar hindranir Íslands til að uppfylla skuldbindingar sínar á svæðinu og aðeins tveir þátttakenda nefndu staðsetningu Íslands sem styrkleika á norðurslóðum. Jafn margir nefndu staðsetningu landsins sem veikleika.

1.2 Aðferðafræði

1.2.1 Vettvangur og þátttakendur

Vettvangur rannsóknarinnar er vettvangur stjórnmálanna. Ráðstefnan Hringborð norðursins (Arctic Circle) fór fram 19.-21. október 2018, rétt áður en spurningarnar voru sendar til alþingismanna. Málefni norðurslóða voru því mikið í fréttum og almennri umræðu á Íslandi á þessum tíma. Þá var einnig stutt í að Ísland tæki við formennsku í Norðurskautsráðinu (maí 2019).

Haft var samband við alþingismenn með því að senda póst á netföngin sem þeir hafa á vegum Alþingis. Með því að senda póstinn þangað voru þeir spurðir sem stjórnmálamenn. Þannig er vettvangur rannsóknarinnar ekki tiltekinn staður þar sem óvíst er hvar þátttakendur voru staddir þegar þeir svöruðu spurningunum en áðurnefndir þættir marka samhengi rannsóknarinnar.

Ákveðið var að senda spurningar til allra núverandi alþingismanna á Íslandi. Ástæða þess að sá hópur var valinn var að rannsóknarspurningin varðar pólitíska stöðu Íslands á norðurslóðum og ég mat það svo að alþingismenn sem sitja á Alþingi núna, þegar Ísland er að taka við formennsku í Norðurskautsráðinu séu í nánari tengslum við hina pólitísku umræðu um samvinnu á svæðinu og stöðu Íslands innan þeirrar samvinnu. Þátttakendur í rannsókninni eru því íslenskir alþingismenn þeirra átta stjórnmálaflokka sem náðu manni inn á þing í alþingiskosningunum sem fram fóru þann 28. október árið 2017 og sem gáfu upp netfang á heimasíðu Alþingis. Einn þingmaður gaf ekki upp netfang þannig að spurningarnar voru sendar til sextíu og tveggja af sextíu og þremur sitjandi alþingismönnum.

1.2.2 Gagnaöflun og úrvinnsla

Eins og áður sagði hafi ég samband við alþingismenn í gegnum tölvupóst. Þar var þeim kynnt markmið rannsóknarinnar og heitið trúnaði. Í viðhengi var skjal með fyrrgreindum fimm spurningum sem þeir voru beðnir um að svara og senda til baka til rannsakanda með tölvupósti. Á svarblaðinu var ekki spurt um nafn, kyn, stjórnmálaflokk eða annað persónugreinanlegt. Þar voru aðeins spurningarnar fimm. Þátttakendur samþykktu þátttöku á þeirri forsendu að af ritgerðinni yrði ekki hægt að rekja svör til ákveðinna einstaklinga.

Upphaflega var ætlunin að senda spurningarnar á úrtak alþingismanna en vegna lágs svarhlutfalls sendi ég að lokum spurningar til allra alþingismanna. Fyrst sendi ég bréf og spurningar á úrtak alþingismanna úr öllum flokkum og með jafnt kynjahlutfall, þann 2. nóvember 2018 og ítrekun, 19. nóvember sama ár á þá sem ekki höfðu svarað. Þann 24. nóvember voru spurningarnar sendar á alla alþingismenn sem ekki voru í úrtakinu og svo ítrekunarpóstur á þann hóp þann 16. desember.

Alls svöruðu átta manns spurningunum. Fimm konur og þrír karlar. Svarendur voru þingmenn sex stjórnmálaflokka. Einn fulltrúi hvers þessara flokka svaraði: Viðreisn, Sjálfstæðisflokkur, Píratar, Miðflokkur og Framsóknarflokkur. Þrír fulltrúar Vinstrihreyfingarinnar græns framboðs svöruðu. Enginn fulltrúi Flokks fólksins né Samfylkingarinnar svöruðu. Svarhlutfall þingmanna Vinstriheyfingarinnar – græns framboðs var rúm 27%. Til samanburðar var svarhlutfall allra alþingismanna sem fengu spurningarnar sendar tæp 13%.

Þar sem þátttakendur sendu skrifleg svör til baka þurfti ekki að afrita svörin. Byrjað var á að skrifa niður á autt blað þá stjórnmálaflokka sem svarendur tilheyrðu og telja hversu margir tilheyrðu hverjum flokki. Þá var skráð niður á sama blað hversu margar konur og hversu margir karlar svöruðu spurningunum. Svör alþingismanna voru sett í samhengi með hjálp fræðilegra greina, skýrslna, gagna um stefnumótun íslenskra stjórnvalda, laga, kenninga og fleiri gagna. Svörin voru greind með aðferð orðræðugreiningar.

1.2.3 Orðræðugreining

Notuð var aðferð orðræðugreiningar til að finna þemu í svörunum. Orðræðugreining er nokkurs konar yfirheiti yfir margar ólíkar aðferðir við að rannsaka tal og texta. Það sem sameinar aðferðirnar er sú skoðun að tungumálið endurspegli ekki heiminn á hlutlausan hátt. Þess vegna þurfi að spyrja hvað búi að baki tiltekinni orðræðu. Þannig snýst orðræðugreining um nákvæman lestur orðræðunnar og samhengi hennar (Gill, 2000, bls. 172, 188).

Samkvæmt aðferðinni samanstendur orðræða af þemum sem nálgast má með því að veita athygli og samþætta einstaka hluta orðræðunnar. Orðræða samanstendur af orðum, hugmyndum og athöfnum (Ingólfur Á. Jóhannesson, 2010, bls. 256). Einnig er mikilvægt að veita því athygli hvað er ekki sagt og velta fyrir sér hvers vegna því er

sleppt. Einnig er mikilvægt að huga að óorðuðum forsendum sem orðræðan virðist byggjast á. Þá skiptir máli að veita því athygli í hvaða samhengi hlutirnir eru sagðir, það er að segja, hvernig hlutirnir eru orðaðir og settir fram og við hvaða aðstæður. Þegar orðræðugreining er notuð spyr rannsakandinn sig til að mynda hvort sögulegar eða pólitískar ástæður gætu legið að baki þeim rökum sem fram eru borin (Ingólfur Á. Jóhannesson, 2006, bls. 179-180).

1.2.4 Ferlið

Orðræðugreining fer fram í nokkrum skrefum. Rannsakandinn byrjar á að móta rannsóknarspurningu. Næst velur hann sér texta til greiningar. Í þriðja lagi, ef um er að ræða talað mál, þarf að afrita textann í ritað mál með nákvæmri lýsingu á bæði orðum og atferli, þögnum og öðru sem mótar orðræðuna. Í þessu tilfelli var um að ræða skrifaðan texta og því var þessu skrefi sleppt. Fjórða skrefið felst í að lesa textann með gagnrýnu hugarfari. Gott er lesa textann aftur og aftur þangað til hann er orðinn mjög kunnuglegur (Gill, 2000, bls. 179, 188-189).

Fimmta skrefið er kóðun. Hægt er að framkvæma kóðun á mismunandi hátt en í grunninn er um að ræða að það efni textans sem virðist tengjast rannsóknarspurningunni er flokkað. Markmiðið er að finna þemu sem geta svarað rannsóknarspurningunni (Gill, 2000, bls. 179, 188-189). Tilgangur kóðunar er að nálgast kjarna orðræðunnar, það er að segja þau orð, hugmyndir og annað sem kemur endurtekið fyrir (þrástef). Þegar þrástef orðræðunnar eru skoðuð nánar er vonin sú að í ljós komi ákveðin þemu. Með tímanum verður ljóst hvort hægt er að fækka þemum með því að tengja saman svipuð þrástef. Þegar því er lokið má leiða hugann að því hvort og þá hvernig einstök þemu tengjast öðrum þemum og raða þemunum í röklegt samhengi þar sem við á (Ingólfur Á. Jóhannesson, 2006, bls. 190-195).

Á þessum tímapunkti gæti verið að rannsakandinn átti sig á því að rannsóknarspurningin er ekki viðeigandi heldur þurfi að skipta um rannsóknarspurningu svo hún samrýmist þeim mynstrum sem koma fram í textanum. Ekki var þörf á að skipta um rannsóknarspurningu í þessari rannsókn. Sjötta skrefið er greining. Bæði regla og breytileiki eru greind. Sjöunda skrefið felst í að gæta að áreiðanleika með því til dæmis að athuga hvort finna má mótsagnir í textanum. Að lokum eru niðurstöður skjalfestar (Gill, 2000, bls. 179, 188-189).

1.2.5 Að greina forsendur orðræðunnar

Orðræðugreining spyr hvað orðræðan segi um forsendur þess sem talar fremur en hvað hún segir um heiminn sjálfan og gerir því ráð fyrir að fólk horfi óhjákvæmilega á heiminn í gegnum einhvers konar lituð gleraugu sem móti reynsluna. ,,Glerið'' í þessum gleraugum getur til dæmis verið pólitísk rétthugsun. Þannig gerir þessi nálgun ráð fyrir að fólk sjái heiminn aldrei nákvæmlega eins og hann er heldur alltaf í gegnum gler sem liti upplifunina. Tungumálið lýsi því ekki einfaldlega hinum ytra heimi heldur fremur þeirri merkingu sem notandi tungumálsins leggur í reynslu sína (Kristín Björnsdóttir, 2003, bls. 238-240).

Þátttakendur eru allir stjórnmálamenn og því má gera ráð fyrir að orðræða þeirra litist meðvitað og ómeðvitað af því hlutverki. Vegna þess hve samhljómur var mikill meðal þátttakenda sá ég ekki ástæðu til að greina svörin niður eftir stjórnmálaskoðunum. Fremur var talin ástæða til að greina sameiginleg þemu svarenda að því leyti sem þau varpa ljósi á rannsóknarspurninguna og svara henni.

Þar sem sá texti sem er greindur í þessari rannsókn er öðrum þræði afurð þeirra spurninga sem ég mótaði eftir að hafa kynnt mér málefni norðurslóða má gera ráð fyrir að orðræðan sé öðrum þræði mótuð af þeirri orðræðu og þeim forsendum og skoðunum sem ég hafði við upphaf rannsóknar.

Í ljósi þess að spurningar mínar kunna að hafa litað orðræðuna og þess að í raun var mikill samhljómur í svörum þátttakenda ákvað ég að bera orðræðu þátttakenda saman við þá orðræðu sem birtist í svörum Ólafs Ragnars Grímssonar, í viðtali sem ég tók við hann á Bessastöðum árið 2013 en viðtalið varð til þess að ég ákvað að gera þessa rannsókn eins og áður hefur komið fram. Ég samdi sumar spurninganna í því viðtali en spurningarnar sem ég lagði fyrir Ólaf voru mun opnari en þær spurningar sem þátttakendur í þessari rannsókn fengu sendar og þannig til þess fallnar að bjóða upp á fleiri svarmöguleika, enda hafði ég litla þekkingu á málefnum norðurslóða á þeim tíma. Viðtalið við Ólaf birtist opinberlega og varðar því ekki persónuvernd (Ólafur Ragnar Grímsson, 2013).

1.3 Siðferðilegir þankar

Rannsóknir á fólki skulu almennt byggjast á upplýstu samþykki þeirra (Vísindasiðareglur Háskóla Íslands, 2014, bls. 5). Í öðru lagi er mikilvægt að gerðar séu ráðstafanir til að verja þátttakendur gegn því að hægt verði að bera kensl á þá í rannsókninni (ibid, bls. 10). Gæta þarf að því að viðkvæmir hópar hljóti ekki skaða af (ibid, bls. 12). Ég er ekki að vinna með viðkvæman hóp heldur þvert á móti forréttindastétt í samfélaginu. En fólkið er í vinnu þar sem orðspor skiptir miklu máli. Þess vegna verður að tryggja nafnleysi þeirra. Þá þarf að huga að hagsmunum þeirra rannsakenda sem koma á eftir og hafa í huga að vísindamenn sem svíkja traust þátttakenda skaða ekki aðeins þátttakendur heldur einnig vísindamenn sem gætu átt erfitt með að fá aðgang vegna þess að traust hefur borið skaða af fyrri rannsóknum (Atkinson, 2007, bls. 209-218).

Tuttugasta og fjórða nóvember var rannsóknin tilkynnt til Persónuverndar. Í svari Persónuverndar kom fram að sé sannanlega um ópersónugreinanlegar upplýsingar að ræða og ekki sé hægt að rekja svörin aftur til svarenda, falli slík rannsókn utan gildissviðs laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga. Ennfremur kom fram að vinnsla persónuupplýsinga sé ekki leyfisskyld hjá Persónuvernd ef hún fer fram í þágu rannsókna og á grundvelli samþykkis þátttakenda.

Að síðustu benti Persónuvernd á að vinnsla viðkvæmra persónuupplýsinga sé óheimil nema í sérstökum tilvikum (Lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018). Samkvæmt 3. tölulið 3. gr. laga þessara eru stjórnmálaskoðanir skilgreindar sem viðkvæmar persónuupplýsingar en samkvæmt 1. tölul. 1. mgr. 11. gr. sömu laga getur fólk veitt afdráttarlaust samþykki sitt fyrir vinnslu viðkvæmra persónuupplýsinga um sig í þágu tiltekinna markmiða, til dæmis verks sem unnið er í þágu almannahagsmuna. Eins og áður kom fram var ekki talin ástæða til að greina svör þátttakenda eftir stjórnmálaskoðunum.

Alþingismenn eru að sumu leyti einsleitur hópur en að öðru leyti breiður hópur. Hópurinn er einsleitur að því leyti að allt eru þetta stjórnmálamenn sem gera má ráð fyrir að nálgist málefnið á einhvern hátt út frá pólitískum forsendum. Hópurinn er breiður að því leyti að fólk af báðum kynjum og úr öllum stjórnmálaflokkum sem eiga sæti á Alþingi fékk sendar spurningar, þó svör hafi ekki borist úr öllum flokkum. Í þessum hópi er því fólk með mismunandi pólitískar skoðanir. Einsleitni getur boðið þeirri hættu

heim að auðveldara sé að draga ályktanir um hverjir tóku þátt heldur en þegar fólk vítt og breytt úr samfélaginu tekur þátt í rannsókn (Atkinson, 2007, bls. 32-33).

Gerðar voru sérstakar ráðstafanir til að tryggja að allt efni frá þátttakendum væri algjörlega ópersónugreinanlegt. Í fyrsta lagi var ákveðið í upphafi rannsóknar að gæta nafnleyndar og voru allir þátttakendur meðvitaðir um það. Í öðru lagi eru svörin greind sem ein heild. Til dæmis eru svörin ekki greind eftir kyni, aldri eða öðrum persónueinkennum. Ég ákvað einnig að nota engar beinar tilvitnanir heldur umorða öll svör þátttakenda svo enn erfiðara væri að rekja svörin. Ég kynnti markmið rannsóknarinnar í bréfi til þátttakenda og hét því að ekki yrði hægt að rekja svör til ákveðinna einstaklinga. Með þátttöku samþykkti fólk vinnslu svaranna á þeim forsendum.

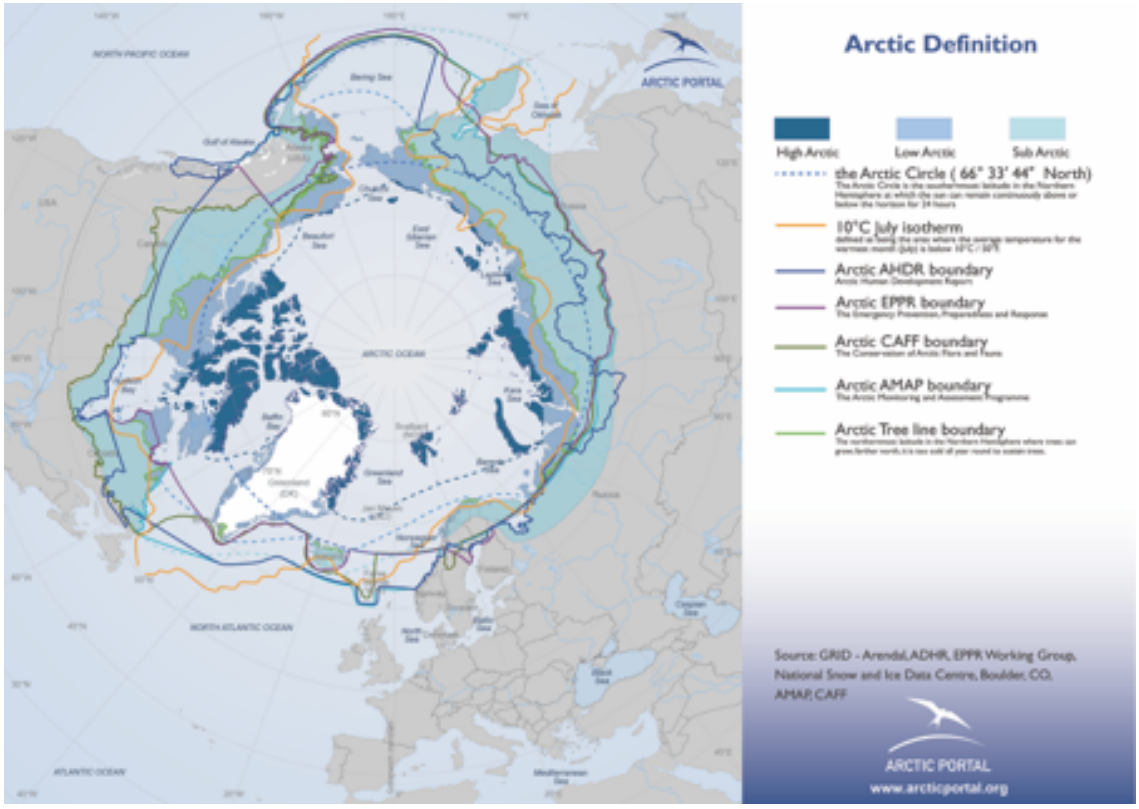
Í kafla tvö verður farið yfir helstu hugtök og kenningar sem notaðar eru í rannsókninni og gerð grein fyrir mismunandi hugmyndum um stærð og áhrif Íslands í alþjóðakerfinu. Í kafla þrjú verður gerð grein fyrir sögu, uppbyggingu og þróun Norðurskautsráðsins. Þá verður einnig fjallað um þingmannanefnd um norðurskautsmál, samstarf strandríkjanna fimm og áherslumál fyrirrennara Íslands í ráðinu. Fyrstu þrír kaflarnir undirbyggja fjórða kafla sem fjallar um Ísland á leikvelli norðurslóða. Farið verður ofan í hagsmuni, stefnu og hæfni Íslands til að vera þátttakandi í þeim verkefnum sem framundan eru á svæðinu. Sérstaklega verður fjallað um áherslumál Íslands sem formennskuríkis í Norðurskautsráðinu. Í fimmta kafla verður gerð grein fyrir niðurstöðum rannsóknarinnar og rannsóknarspurningunum verður svarað. Sjötti kafli er tileinkaður umræðum um niðurstöður og í sjöunda kafla eru lokaorð.

2 Skilgreiningar, kenningar og hugmyndir

2.1 Skilgreiningar

2.1.1 Norðurslóðir og norðurskautsríki

Til eru nokkrar skilgreiningar á *norðurslóðum* eins og sjá má á *mynd 1*. Ísland er í heild á norðurslóðum sé miðað við skilgreiningu AMAP (Arctic Monitoring and Assessment Programme) (Norðurslóðanet Íslands, e.d.(b)). Sé hins vegar miðað við heimskautahringinn (66° 33´N) er aðeins örlítið horn Grímseyjar innan svæðisins (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 62). Í þessari rannsókn er gengið út frá skilgreiningu AMAP.



Mynd 1 (Arctic Portal, 2016)

Hugtakið *Norðurskautsríki* er í þessari ritgerð notað til að vísa til þeirra átta ríkja sem eiga aðild að Norðurskautsráðinu. Þessi ríki eiga það sameiginlegt að annað hvort yfirráðasvæði þeirra eða landhelgi, nema hvort tveggja sé, liggur að einhverju leyti fyrir norðan heimskautabaug. Nánar tiltekið eru þetta Rússland, Kanada, Bandaríkin, Noregur, Danmörk (fyrir hönd Grænlands), Ísland, Svíþjóð og Finnland (Wilson, 2016, bls. 68).

2.1.2 Norðurskautsráðið

Norðurskautsráðið er háttsettur fjölþjóðlegur vettvangur (high level intergovernmental forum) sem ætlaður er til samskipta, samvinnu og samhæfingar norðurskautsríkjanna átta (Arctic Council, 2015a). Norðurskautsráðið var stofnað árið 1996 með Ottawa-yfirlýsingunni. Fyrst um sinn var ráðið rannsóknarstofnun um umhverfismál og sjálfbæra þróun sem hafði ekki sterka stöðu og enga fasta skrifstofu. Ráðið hefur eflst mjög á undanförnum árum (Chater, 2015).

2.1.3 Smáríki og hefðbundið lítið ríki

Baldur Þórhallsson (Baldur Þórhallsson, 2006, bls. 627-639) segir að ýmsar breytur hafi verið notaðar til að meta hvort ríki teljist til *smáríkja*. Íbúafjöldi, þjóðarframleiðsla, stærð landsvæðis og hernaðarmáttur eru dæmi um viðmiðanir sem notaðar hafa verið. Baldur Þórhallsson og Pétur Gunnarsson (Baldur Þórhallsson og Pétur Gunnarsson, 2017, bls. 308-310) segja að Ísland hafi mörg einkenni smáríkja, Ísland sé til dæmis fámennt og hér sé lítið hagkerfi og stjórnssýsla. Í ritgerðinni er stundum talað um *hefðbundið lítið ríki*. Hugtakið er hvergi skilgreint opinberlega svo ég viti til. Ég er að vísa til hugmynda um lítil ríki (smáríki) sem hafa ekki áhrif umfram það sem ætla mætti miðað við stærð.

2.1.4 Valdamikið ríki og pólitísk staða ríkja í alþjóðakerfinu

Í stjórnmálafræði er *vald* skilgreint sem geta pólitísks geranda til að ná markmiðum sínum á hinum pólitíska vettvangi (Íðorðasafn í alþjóðastjórnmálum og stjórnmálafræði, 2012, bls. 26). Í samræmi við þá skilgreiningu eru ríki valdamikil í alþjóðlegu samstarfi í hlutfalli við getu sína til að ná framgangi markmiða sinna í samstarfinu. Valdamikið ríki hefur sterka *pólitíska stöðu*.

2.1.5 Leiðandi eða háð ríki

Hugtakið *leiðandi ríki* vísar í þessari ritgerð ekki til þess sem nefnt hefur verið hart vald eða getu ríkis til valdbeitingar vegna hernaðarmáttar og getu til að beita pólitískum þvingunum eins og til dæmis efnahagsþvingunum, með áhrifaríkum hætti (Íðorðasafn í alþjóðastjórnmálum og stjórnmálafræði, 2012, bls. 12) Hugtekið leiðandi ríki er notað í þeirri merkingu að ríki hafi hæfni til að hafa áhrif á vilja og val annarra gerenda í alþjóðakerfinu með jákvæðum samskiptum, þrýstingi og stefnumótandi forystu. Slík

hæfni er oft nefnd *mjúkt vald* (Ibid, bls. 17). *Háð ríki* er þá einfaldlega andstæða þess að vera leiðandi ríki. Það lagar sig að markmiðum annarra alþjóðlegra gerenda. Mikilvægt er að taka fram að hugtakið *leiðandi ríki* er í þessari ritgerð ekki notað í þeirri merkingu að eiga aðild að Norðurskautsráðinu eða að geta sinnt formennsku í Norðurskautsráðinu heldur vísar hugtakið í almenna getu/hæfni ríkis til að vera leiðandi á svæðinu.

2.2 Kenningar í alþjóðasamskiptum

Kenningar í alþjóðasamskiptum eru tilraunir til að skýra lögmál sem talin eru búa að baki hegðun gerenda í alþjóðakerfinu. Raunhyggja, frjálslyndisstefna og gagnrýniskenningar eru meðal klassískra kenninga í alþjóðasamskiptum. Kenning um alþjóðlegt regluverk hefur oft á tíðum verið talin skýra stjórnun Norðurskautsins (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 14-15).

2.2.1 Raunhyggjukenningar

Raunhyggja (realism) er kenning sem gefur sér að heimurinn sé stjórnlaus og að ríki standi því í baráttu um hagsmuni, völd og sem mestan ávinning sér til handa (Íðorðasafn í alþjóðastjórnmálum og stjórnmálafræði, 2012, bls. 19). Raunhyggjukenningar hafa því ekki mikla trú á að alþjóðasamvinna sé varanleg. Raunhyggjukenningar gera ráð fyrir að aðal orsök breytinga í alþjóðasamstarfi sé óánægja stórra ríkja, sem nái fram breytingum með valdbeitingu (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 16-17).

Raunhyggjukenningar flokka mismunandi ríki á nokkuð einfaldan hátt í stór ríki sem að mati kenningarinnar stjórna alþjóðakerfinu, smáríki sem hafa í besta falli áhrif á tilteknu svæði og meðalstór ríki sem eru þarna einhvers staðar á milli. Raunhyggjukenningar hafa ekki mikla trú á því að þjóðaréttur (international law) ráði úrslitum í alþjóðakerfinu (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 16, 19).

2.2.2 Frjálslyndisstefnur

Frjálslyndisstefnur (liberalism) eru almennt bjartsýnar á að samvinna ríkja og alþjóðlegar stofnanir geti bætt heiminn. Alþjóðastofnanir eru taldar auðvelda upplýsingamiðlun og samvinnu. Frjálslyndisstefnur gera því ráð fyrir að þegar best láti haldi alþjóðastofnanir öllum aðilum vel upplýstum og hvetji til samvinnu í stað valdatafls. Helsta hættan í alþjóðlegu samstarfi er talin vera veikar stofnanir, fremur en óánægð ríki (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 10, 16-17).

Raunhyggjukenningar og frjálslyndar kenningar líta svo á að fullvalda ríki séu helstu gerendurnir í alþjóðastjórnmálum. Bæði raunhyggja og frjálslyndisstefna gera ráð fyrir að ríki séu rökvísir gerendur og hegði sér í samræmi við það. Í samræmi við þá skoðun er gert ráð fyrir að ríki viti hverjir hagsmunir þeirra eru og hver staða þeirra er innan

alþjóðakerfisins. Ríki leitist einfaldlega við að nota vald sitt til að þjóna hagsmunum sínum (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 15, 17).

2.2.3 Gagnrýniskenningar

Gagnrýniskenningar (critical theory) gagnrýna þær forsendur sem raunhyggjukenningar og frjálslyndisstefnur byggja á og leitast við að velta upp nýjum forsendum til að varða leiðina að nýjum kenningum sem nota megi til að valdefla valdalausa hópa. Gagnrýniskenningar í alþjóðasamskiptum byggja meðal annars á þeim forsendum að vald geti birst í fleiri en einni mynd og að félagslegt óréttlæti valdi meiri usla í alþjóðasamskiptum en veikar stofnanir. Ef fólk fái ekki raunverulega áheyrn og sanngjarna hlutdeild í efnislegum gæðum geti það leitt til byltingar sem geti valdið óstöðugleika (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 10, 16, 18).

Þannig horfa gagnrýniskenningar, ólíkt raunhyggju- og frjálshyggjukenningum, til þess hvernig fleiri en ríki geta haft ákveðið vald (authority). Gagnrýniskenningar telja að sýnileiki og það að fá áheyrn skipti máli þegar viðhalda á eða reyna á að styrkja stöðu gerenda í alþjóðakerfinu. Þá líta gagnrýniskenningar svo á að vald (power) geti falist í reglum, viðtekinni hegðun og viðmiðunum. Kennimenn gagnrýniskenninga leitast þannig ekki einungis við að lýsa leikvellinum og því sem er að gerast heldur einnig að benda á færar leiðir til að breyta kerfinu (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 15, 17).

Frjálslyndis- og gagnrýniskenningar hafa í auknum mæli litið svo á að flokkun raunhyggjunnar í stór, meðalstór og smáríki sé mikil einföldun. Ríki og aðrir gerendur í alþjóðasamskiptum öðlist einnig stöðu í samræmi við hvernig þeir ímynda (imagination) sér sig sem geranda. Sú ímynd hafi áhrif á hvernig aðrir gerendur líta á aðilann og ímyndin styrkist með áliti annarra gerenda (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 16-17).

2.2.4 Kenning um alþjóðlegt regluverk

Kenning um alþjóðlegt regluverk (international regime theory) hefur löngum verið notuð til að skýra alþjóðasamskipti á norðurslóðum (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 15). Kenningin felst í þeirri sýn að stjórnun í tilteknum málaflokki verði ekki skilin nema heildarmynd alþjóðlegra samskipta sé skoðuð. Málum geti verið stjórnað frá mörgum stöðum í einu, til að mynda á vegum frjálsra félagasamtaka, alþjóðastofnana, með viðskiptatengslum og svo framvegis.

Alþjóðlegt regluverk er skilgreint sem samansafn þeirra gilda, reglna og ákvarðanatökuferla sem gerendur á tilteknu sviði vænta. Sumir halda því fram að alþjóðasamskipti norðurskautsins hafi þróast í þá átt að auðvelda og þar með auka væntingar um samvinnu um stjórnun (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 15, 18).

Oran R. Young aðhyllist kenninguna um alþjóðlegt regluverk (Young, 2009, bls. 75). Hann telur jafnframt að vegna hraðra loftslagsbreytinga sé alþjóðasamvinna á miklum óvissutímum. Hann telur að óvissan geri það að verkum að gamlar aðferðir við hagsmunamat virki ekki endilega til að reikna út hvað sé skynsamlegt að gera. Á tímum mikillar óvissu þurfi alþjóðakerfið að rúma marga mismunandi gerendur og nota margvíslegar leiðir að markmiðum. Hann segir að notkun fjölbreyttra leiða auki seiglu sem aftur er líkleg til að hjálpa til við þá aðlögun að breyttum aðstæðum sem er nauðsynleg vegna áhrifa loftslagsbreytinga (ibid).

Marc Mitchell talar á svipuðum nótum þegar hann segir að heimurinn sé orðinn það flókinn og hraðinn og breytingarnar það miklar að erfitt sé fyrir nokkurn einn aðila að koma hlutum til leiðar á eigin spýtur heldur sé einhvers konar samstarf að verða nauðsynlegt (Mitchell, 2008, bls. 1). Mitchell segir að tiltekin hnattræn vandamál séu stærri en svo að þau verði leyst nema með átaki þar sem þjóðir heims, þekking margra fræðigreina, leikni og reynsla frjálsra félagasamtaka og athafnir einstaklinga komi saman til að mynda heildrænar lausnir (ibid).

2.2.5 Samantekt

Raunhyggjukenningar gefa ekki mikið fyrir getu smáríkja til að vera leiðandi og bæði raunhyggju- og frjálslyndisstefnur gera ráð fyrir að hagsmunamat alþjóðlegra gerenda og mat á því hvað sé skynsamlegt að gera til að ná markmiðunum, sé fremur einfalt reiknisdæmi. Frjálslyndis- og gagnrýniskenningar hafa í auknum mæli litið svo á að gerendur í alþjóðasamskiptum öðlist ekki aðeins stöðu vegna stærðar heldur einnig í samræmi við hvernig þeir ímynda (imagination) sér sig sem geranda og hvort aðrir viðurkenni þá ímynd. Kenningin um alþjóðlegt regluverk telur að alþjóðakerfinu sé í auknum mæli stjórnað frá mörgum stöðum í einu.

Þeim kenningum sem nefndar hafa verið er raðað eftir því hversu flókinn veruleika þær telja alþjóðakerfið vera. Allt frá því að vera einfalt reiknisdæmi þar sem hin efnahagslega og hernaðarlega sterku ríki eru talin geta fengið sínu framgengt, til

kenninga sem gera ráð fyrir að ríki séu háð hvert öðru á gagnkvæman hátt, til dæmis vegna sameiginlegra og gríðarstórra vandamála, sem krefjist ekki aðeins peninga og herstyrks heldur einnig sérfræðiþekkingar, stefnumótandi forystu og samstöðu ólíkra aðila, svo dæmi séu nefnd.

2.3 Mismunandi hugmyndir um ,,stærð'' ríkja

Eins og fram kom hér að framan flokka raunhyggjukenningar ríki eftir fremur einfaldri mynd í stór ríki, smáríki og meðalstór ríki. Í aðalatriðum eru stóru ríkin talin vera leiðandi og voldug í alþjóðasamstarfi en litlu ríkin eru talin vera hvorki leiðandi né valdamikil í alþjóðlegu samstarfi. Hér á eftir verður myndin flækt með því að farið verður yfir sex mismunandi þætti til að ákvarða ,,stærð'' ríkja. Þá verður farið yfir hugmyndir um stærð og áhrif eða áhrifaleysi Íslands.

Baldur Þórhallsson greinir frá sex þáttum sem notaðir hafa verið til að ákvarða ,,stærð'' ríkja (Baldur Þórhallsson, 2006, bls. 627-639): 1. Föst stærð (íbúafjöldi og stærð landsvæðis), 2. Fullveldisstærð a) geta til að halda fullveldi yfir yfirráðasvæði ríkisins og hvort önnur ríki viðurkenni eða efist um yfirráðin b) hæfni til að viðhalda uppbyggingu ríkisins í grundvallaratriðum c) geta til að koma sjónarmiðum ríkisins á framfæri í samskiptum við önnur ríki, 3. Efnahagsstærð (þjóðarframleiðsla, þróun efnahags og markaðsstærð), 4. Pólitísk stærð (hernaðarmáttur, samheldni og stjórnsýsla), 5. Skynjuð stærð (skynjun innlendra og erlendra aðila á stærð tiltekins ríkis í samanburði við önnur ríki), 6. Valin stærð (metnaður, hugmyndir um alþjóðakerfið og forgangsröðun). Baldur á hugmyndina að síðastnefnda þættinum.

2.3.1 Ísland sem lítið eða áhrifamikið umfram stærð?

Page Wilson og Auður H. Ingólfsdóttir sjá fyrir sér tvískiptingu í sjálfsmynd þjóðarinnar varðandi þjóðaröryggi (Wilson og Auður H. Ingólfsdóttir, 2019, bls. 2). Annars vegar séu þeir sem telji að Ísland sé einfaldlega lítil, tiltölulega afskekkt eyja og með takmarkað efnislegt bolmagn. Þar með hafi landið ekki margt hagnýtt fram að færa til alþjóðasamfélagsins fyrir utan að Ísland geti haft einhver áhrif í gegnum samvinnu við önnur lítil og meðalstór ríki. Örlög þess séu því í stórum dráttum að laga sig að þeirri heimsmynd sem aðrir skapi. Hins vegar séu aðrir sem líta svo á að Ísland sé lítið en áhrifamikið ríki þrátt fyrir takmarkað efnislegt bolmagn. Sagan hafi sýnt að yfirráðasvæði Íslands sé strategískt mikilvægt. Í þorskastríðunum hafi Ísland til að mynda hótað að yfirgefa NATO og flæma bandaríska herinn burt af landinu yrði deilan ekki leyst. Ísland fékk sínu framgengt að mestu leyti þ.e. útvíkkun fiskveiðilögsögunnar, þrátt fyrir mikla yfirburði breska flotans gagnvart Landhelgisgæslu Íslands (Ibid).

Þá hafi Ísland útvegað tilvalda bækistöð fyrir flug- og sjóher í síðari heimstyrjöldinni. Ísland sé því ekki hefðbundið lítið ríki heldur hafi það áhrif sem eru í engu hlutfalli við stærð lands og þjóðar. Þá hafi Ísland verið einn stofnaðila NATÓ árið 1949 og hafi gert tvíhliða varnarsamning við Bandaríkin árið 1951. Allt þetta sýni að Ísland sé ekki hefðbundið lítið ríki heldur áhrifamikið umfram stærð (Wilson og Auður H. Ingólfsdóttir, 2019, bls. 1-2). Taka verður fram að téð tvískipting í sjálfsmynd þjóðarinnar er sett fram af stjórnmálafræðingum og er mikil einföldun frá sjónarhorni mannfræðinnar. Tvískiptingin er sett fram hér í þeim tilgangi að skýra ákveðna póla í umræðunni.

Hnattvæðingin og fjölmenningarlegt samfélag hefur haft áhrif á hugmyndir mannfræðinga um sjálfsmyndir. Í stuttu máli hefur hugmyndin um stöðuga og einsleita sjálfsmynd í auknum mæli verið gagnrýnd innan mannfræðinnar. Mannfræðin talar gjarnan um að fólk hafi margar sjálfsmyndir. Sjálfsmyndirnar renni saman og takist á hver við aðra þannig að stundum lendi þær í mótsögn. Þá hefur mannfræðin lagt áherslu á að sjálfsmyndir séu mannanna smíð og því geti þær breyst séu þær skoraðar á hólm en einnig sé hægt að viðhalda þeim og það sé stundum gert í pólitískum tilgangi (Griffiths, 2019).

Segja má að hugmyndin um Ísland sem hefðbundið lítið ríki vísi til Íslands með augum raunhyggjunnar, það er að segja, einfaldlega sem lítillar eyju sem hafi eðli málsins samkvæmt lítið fram að færa og neyðist því til að laga sig að vilja stærri ríkja fremur en sýna stefnumótandi forystu. Hinn póllinn viðurkennir takmarkað efnislegt bolmagn Íslands en telur að málið sé ekki svo einfalt. Þjóðarframleiðsla og fjöldi íbúa séu ekki einu mælikvarðarnir á möguleika ríkja til að vera leiðandi. Sagan sýni að Ísland geti beitt þvingunum á árangursríkan hátt.

2.3.2 Er Ísland lítið ríki?

Baldur Þórhallsson og Pétur Gunnarsson segja að því sé yfirleitt haldið fram að lítil ríki eða smáríki hafi takmarkaða stjórn á því umhverfi sem þau búa í og því sækist þau eftir samstarfi við önnur ríki og kjósi frekari stofnanavæðingu á vettvangi alþjóðastjórnmálanna þar sem þau geti helst varið hagsmuni sína með samvinnu og í gegnum bandalög. Smáríki leitist við að standa í skjóli stærri ríkja eða alþjóðlegra stofnana til að draga úr þeirri hættu sem skapist komi til kreppuástands (Baldur Þórhallsson og Pétur Gunnarsson, 2017, bls. 308-310).

Baldur Þórhallsson og Pétur Gunnarsson telja að Ísland sé lítið ríki í flóknum heimi (Baldur Þórhallsson og Pétur Gunnarsson, 2017, bls. 308). Þeir leggja áherslu á að Ísland sé fámennt land með lítið hagkerfi og stjórnsýslu. Ríkið hafi engan her en tiltölulega stórt yfirráðasvæði. Sú staða sem þessir þættir setji landið í geri það að verkum að Ísland sé mjög viðkvæmt fyrir alþjóðlegum sveiflum, bæði efnahagslegum sveiflum og breytingum í öryggisumhverfinu. Smáríki á borð við Ísland sækist eftir samstarfi við stærri ríki eða alþjóðlegar stofnanir sem veiti þeim skjól á erfiðum tímum (Ibid, bls. 308-310).

Hannes Hólmsteinn Gissurarson hefur gagnrýnt skjólkenninguna, meðal annars á þeirri forsendu að hún sé of almenn (Hannes H. Gissurarson, 2016, bls. 58). Kenningin setji öll samskipti milli stórra og lítilla ríkja undir sama hatt án þess að tekið sé tillit til mismunandi aðstæðna. Ekki sé réttmætt að lýsa öllum samskiptum lítilla ríkja við stærri ríki þar sem litla ríkið hagnist, sem svo að stóra ríkið sé að veita hinu minna skjól.

Baldur Þórhallsson segir að Ísland geti ekki lengur treyst á að staðsetning landsins sé það mikilvæg fyrir NATO að Ísland geti gengið útfrá því að fá sínu framgengt í alþjóðakerfinu gagnvart stærri þjóðum. Skoðun sinni til stuðnings nefnir hann að Bandaríkin hafi ekki aðstoðað Ísland í fjármálahruninu. Hann segir jafnframt að stefna Íslands á norðurslóðum endurspegli að Ísland líti nú á alþjóðastofnanir sem bestu leiðina til að hafa áhrif í málefnum norðurslóða (Baldur Þórhallsson, 2019, bls. 193-194). Baldur talar að mestu inn í kenningaramma frjálslyndisstefna, sem hafa trú á gildi alþjóðlegra stofnana til að halda öllum aðilum upplýstum og stuðla að samvinnu í stað valdbeitinga.

Baldur segir að föst stærð Íslands hafi breyst að því leytinu að landsmönnum hafi fjölgað verulega frá því Ísland gerðist aðili að Sameinuðu þjóðunum. Stækkun fiskveiðilögsögunnar í 200 mílur hafi einnig breytt fastri stærð landsins (Baldur Þórhallsson, 2006, bls. 629-630).

Baldur metur fullveldisstærð Íslands góða að mörgu leyti. Ísland hafi þó takmarkaða getu til að taka þátt í alþjóðlegri stefnumótun og til að koma málum í framkvæmd á alþjóðavettvangi. Þetta hafi meðal annars birst í því að Ísland hafi þurft að treysta á að fá upplýsingar frá öðrum Norðurlandaþjóðum varðandi EFTA og EES og Ísland hafi tekið lítinn sem engan þátt innan NATO. Baldur segir að þetta hafi þó verið að færast til betri vegar (Baldur Þórhallsson, 2006, bls. 630-631).

Baldur segir að pólitísk stærð Íslands sé veik hvað varðar hernaðarmátt, þar sem Ísland sé algjörlega háð NATO og varnarsamningnum við Bandaríkin. Varðandi víðtækari öryggisþætti hafi Ísland treyst á samstarf ríkja í Europol og innan Schengen. Þó Ísland hafi lagt sig fram um að styrkja stofnanir á borð við landhelgisgæsluna og lögregluna sé Ísland mjög háð Bandaríkjunum í þessum efnum (Baldur Þórhallsson, 2006, bls. 631).

Stjórnsýslan hefur að mati Baldurs styrkst verulega á undanförnum áratugum. Utanríkisþjónustan hafi aukna hæfni til að ráðast í umfangsmeiri verkefni. Ísland hafi til að mynda gegnt formennsku í Evrópuráðinu árið 1999 og í Norðurskautsráðinu í tvö ár frá árinu 2002. Stjórnsýslunni séu þó mikil takmörk sett sé miðað við nágrannaríki. Samheldni er mikil hér á landi að mati Baldurs, einkum innri samheldni vegna pólitísks stöðugleika og einsleitni. Ytri samheldnin er að hans mati almennt ekki eins augljós þar sem hvorki hafi verið samstaða meðal stjórnmálaflokka né almennings um utanríkisstefnu Íslands (Baldur Þórhallsson, 2006, bls. 633-634).

Skynjuð stærð Íslands hefur að mati Baldurs farið vaxandi með auknu sjálfstrausti Íslendinga og aukinni trú erlendra aðila á landinu. Baldur segir að mikill metnaður og skýr forgangsröðun hafi einkennt íslenska stjórnmálamenn á síðustu áratugum. Þá hafi hugmyndir Íslendinga um alþjóðasamvinnu breyst frá því að vera einskorðaðar við áhuga á efnahagslegum ábata í að snúast einnig um hvað Ísland geti lagt af mörkum. Baldur telur þó að metnaður Íslendinga hafi sín takmörk, til að mynda hafi stækkun fiskveiðilögsögunnar skapað óvissu um viðbrögð annarra ríkja. (Baldur Þórhallsson, 2006, bls. 637-639).

2.3.3 Ísland sem áhrifamikið umfram stærð

Ólafur Ragnar Grímsson hefur sagt að Ísland sé í lykilstöðu á norðurslóðum með miðlægri staðsetningu sinni milli vestur- og austurhluta norðurslóða (Ólafur Ragnar Grímsson, 2013). Þá sé Ísland staðsett miðja vegu á norðaustur-siglingaleiðinni sem setji Ísland í lykilstöðu til framtíðar. Nálægðin við Grænland og sá vinskapur sem sé á milli landanna styrkir stöðu Íslands að mati Ólafs vegna fyrirsjáanlegs mikilvægis Grænlands á þessari öld. Þá metur hann aukið samstarf Íslands og Alaska sem mikilvægt.

Aðrir þættir sem styrkja stöðu Íslands að mati Ólafs er sú sérfræðiþeking sem þróast hefur hér á landi. Til að mynda hafi íslenskir jöklafræðingar rannsakað jökla í yfir fimmtíu ár. Þeir hafi því þekkingu sem geti þjónað sem mikilvægur grunnur varðandi útreikninga

á því hvað sé líklegt að gerist á öðrum stöðum þar sem ís er að bráðna. Þess vegna leiti vísindamenn hvaðanæva úr heiminum í auknum mæli til Íslands í leit að samstarfi við íslenska háskóla og rannsóknarstofnanir. Á Akureyri sé til að mynda í boði nám á meistarastigi í heimskautarétti. Allt geri þetta það að verkum að Ísland gegni mjög mikilvægu ábyrgðarhlutverki í alþjóðlegri umræðu um málefni norðurslóða (Ólafur Ragnar Grímsson, 2013).

Ólafur Ragnar Grímsson sagði árið 2013, á meðan hann var ennþá forseti Íslands, að norðurskautið hefði þróast í að verða eitt happasælasta og lýðræðislegasta dæmið um skapandi alþjóðlega samvinnu í heiminum (Ólafur Ragnar Grímsson, 2013). Eitt af því sem hafi undirbyggt árangurinn sé að lög og reglur séu virtar á svæðinu (rule of law). Hann sagði jafnframt að farsælt alþjóðlegt samstarf byggi ekki eingöngu á lögum og reglum heldur ekki síður á menningu og hefðum og þeim anda sem ríki í samstarfinu. Stofnanir sem byggi á lögum og reglum geti orðið óstarfhæfar vegna menningar sem samrýmist illa samvinnu.

2.3.4 Samantekt

Eins og sjá má fjalla þær hugmyndir sem hafðar eru eftir Page Wilson, Auði H. Ingólfsdóttur, Baldri Þórhallsyni og Pétri Gunnarssyni fremur almennt um stöðu Íslands í alþjóðlegri samvinnu. Hugmyndir þeirra um vald virðast fyrst og fremst snúast um hvort ríki geti beitt þvingunum. Ólafur Ragnar Grímsson er á hinn bóginn að tala sérstaklega inn í samvinnumenninguna á norðurslóðum. Hann er á þeirri skoðun að Ísland sé í lykilstöðu á svæðinu en útskýrir það vald ekki sem neins konar getu til þvingunar heldur grundvallast það að hans mati á vinskap við aðar þjóðir á svæðinu, sérfræðiþekkingu og staðsetningu landsins miðja vegu á norðaustur siglingaleiðinni.

Þannig virðast fræðimennirnir vera undir miklum áhrifum raunhyggjukenninga og frjálslyndisstefna á meðan Ólafur Ragnar Grímsson (sem raunar starfaði um árabil sem fræðimaður við Háskóla Íslands) sér fyrir sér að á norðurslóðum geti lítil ríki verið leiðandi. Ólafur virðist því skipa sér í flokk með fræðimönnum á borð við Oran R. Young sem telur að við þær aðstæður sem nú eru uppi þurfi allir á öllum að halda, ekki aðeins vegna þess krafts sem það veitir verkefnum að fleiri séu saman heldur einnig vegna þess að mismunandi aðilar koma að borðinu með mismunandi púsl í það risavaxna verkefni sem framundan er.

3 Norðurslóðir

Fram að lokum kalda stríðsins var samstarfi á norðurslóðum á sviði vísinda, rannsókna og umhverfismála settar skorður þar sem svæðið var vettvangur vígbúnaðarkapphlaups stórveldanna. Við lok kalda stríðsins sköpuðust forsendur fyrir frekara samstarf (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 3). Samvinna norðurskautsríkja hófst árið 1991 í Rovaniemi í Finnlandi með samþykkt áætlunar um umhverfisvernd á svæðinu (e. Arctic Environmental Protection Strategy, AEPS). Árið 1993 héldu ríkin fyrstu þingmannaráðstefnuna í Reykjavík (Þingmannanefnd, 2018a, bls. 2) þar sem upphaf stofnunar þingmannanefndar um norðurskautsmál (SCPAR) var markað. Þingmannanefnd var sett á laggirnar ári seinna eða árið 1994. Þingmannanefnd um norðurskautsmál vann að stofnun Norðurskautsráðsins (Alþingi, e.d.).

Loftslagsbreytingar eru taldar vera megindrifkraftur þeirra breytinga sem skapa bæði tækifæri og hættur á norðurslóðum. Helstu hættur eru að vistkerfi svæðisins verði fyrir verulegum skaða. Fyrir Ísland er mesta hættan fólgin í því að vistkerfi hafsins verði fyrir miklum skaða vegna fiskveiða. Aukin skipaumferð á svæðinu mun auka mengun og hættu á olíuslysum og öðrum stórslysum á skipum. Ísland mun því fyrirsjáanlega bera mikinn umhverfislegan kostnað auk þess að þurfa að taka þátt í björgunaraðgerðum á sjó. Þá gæti aukið mikilvægi norðurskautsins leitt til frekari hervæðingar og aukinnar spennu milli norðurskautsríkja. Ljóst er að breytingarnar eiga sér stað á slíkum hraða að þær krefjast skilvirks og öflugs samstarf og samvinnu (Ráðherranefnd, 2015, bls. 4-5, 9, 16-19, 38).

Bráðnun íss á norður og suðurskauti jarðar mun leiða til yfirborðshækkunar sjávar og ofsafengins veðurfars í Bandaríkjunum, Kína og fleiri stöðum á komandi áratugum og öldum. Þar sem flestar borgir heims eru staðsettar nálægt sjó, mun þróunin hafa gríðarleg áhrif (Ólafur Ragnar Grímsson, 2013). Áhugi fjarlægra ríkja á að fá áheyrnaraðild að Norðurskautsráðinu hefur farið vaxandi (Ráðherranefnd, 2015, bls. 47). Meira en helmingjur jarðarbúa eiga nú einhvers konar fulltrúa í Norðurskautsráðinu, séu ríki Norðurskautsráðsins og ríki sem eiga þar áheyrnaraðild talin saman (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 77).

Árið 2004 kom út skýrslan Arctic Climate Impact Assessment (ACIA) um áhrif loftslagsbreytinga á svæðinu. Þar er gert ráð fyrir að fyrir lok aldarinnar verði

norðurskautshafsvæðið nær íslaust að sumarlagi (Hassol, 2004, bls. 13). Hitastig hefur hækkað tvisvar sinnum meira á norðurslóðum en á öðrum svæðum í heiminum (Þingskjal 856, 2018-2019).

Reynslan sýnir að viðmið breytast einkum á óvissutímum. Þær gríðarlegu umhverfisbreytingar sem eiga sér stað á norðurslóðum gera svæðið að miklu óvissusvæði. (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 19, 254). Mikilvægt er fyrir Ísland sem smáríkis án hernaðarmáttar að þróunin verði áfram lýðræðisleg og að vænta megi samvinnu um málefni svæðisins.

3.1 Norðurskautsráðið (1996)

3.1.1 Sagan

Norðurskautsráðið var stofnað árið 1996 með Ottawa-yfirlýsingunni. Fyrst um sinn var ráðið rannsóknarstofnun um umhverfismál og sjálfbæra þróun sem hafði ekki sterka stöðu og enga fasta skrifstofu. Ráðið hefur eflst og fjallar nú um fjölbreyttari málefni (Chater, 2015) svo sem um efnahagslegar og félagslegar aðstæður á svæðinu (Alþingi, e.d.). Norðurskautsráðið hefur nú fastaskrifstofu og er nú ekki aðeins rannsóknarstofnun heldur stefnumótandi (Chater, 2015).

Frá stofnun Norðurskautsráðsins hefur ráðið átt þátt í að byggja traust í samskiptum ríkja á norðurslóðum. Í aðalatriðum hefur ríkt sátt og einhugur innan Norðurskautsráðsins um að nýting auðlinda svæðisins beri að fara fram í friðsemd, á grundvelli þjóðaréttar og að nýtingin skuli vera sjálfbær. Ekkert síðan á dögum kalda stríðsins hefur ógnað samstarfinu á norðurslóðum jafn mikið og íhlutun Rússlands í Úkraínu árið 2014 (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 66).

Frá upphafi hefur eftirlit og mat á umhverfi norðurskautsins verið forgangsefni Norðurskautsráðsins (Þingskjal 856, 2018-2019). Norðurskautsráðið hefur á síðari misserum lagt aukna áherslu á að draga úr mengun á svæðinu (Alþingi , e.d.).

3.1.2 Uppbygging

Norðurskautsráðið er aðalvettvangur samstarfs um málefni norðurslóða (Alþingi, e.d.). Ákvarðanir ráðsins eru teknar með einróma samstöðu aðildarríkjanna og í fullu samráði við fastafulltrúa ráðsins. Norðurskautsráðið hefur engin föst fjárráð heldur eru öll verkefni styrkt af einu eða fleiri aðildarríkjum eða annars staðar frá. Ráðið framfylgir ekki tillögum sínum, mati né öðru (Arctic Council, 2015a). Norðurskautsráðið getur aðeins gefið út tillögur og skýrslur og ríki Norðurskautsráðsins eru ekki lagalega skuldbundin til að fylgja ákvörðunum ráðsins (Wilson, 2016, bls. 57). Þrátt fyrir að vera byggt upp sem hringborð umræðna án löggjafarvalds og án kerfis sem tryggir að aðilar fari eftir því sem samþykkt er, er Norðurskautsráðið mun áhrifameira en ætla mætti miðað við uppbyggingu ráðsins á blaði (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 77).

3.1.3 Ottawa-yfirlýsingin

Sú staðreynd að Norðurskautsráðið var stofnað með yfirlýsingu fremur en með samningi/sáttmála gerir það að verkum að ráðið er ekki lögpersóna (legal personality) og þar með ekki alþjóðastofnun (IGO). Vegna þess að Norðurskautsráðið er ekki lögpersóna þá talar það ekki fyrir hönd aðildarríkjanna á alþjóðavettvangi heldur talar hvert ríki fyrir sig. Ríki Norðurskautsráðsins hafa mismunandi skoðanir á því hvort stefna beri að því að ráðið verði alþjóðastofnun. Finnland vill til að mynda að ráðið þróist yfir í að verða alþjóðastofnun á meðan Bandaríkin eru á móti slíkum áformum (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 77-78). Þess ber að geta að fastaskrifstofa ráðsins er lögpersóna (Wilson, 2016, bls. 68).

Samkvæmt Ottawa-yfirlýsingunni var Norðurskautsráðinu komið á fót í þeim tilgangi að stuðla að samvinnu, samskiptum og samhæfingu ríkja á norðurslóðum með þátttöku frumbyggja og annarra íbúa um mikilvæg málefni svæðisins eins og umhverfisvernd og sjálfbæra þróun. Í neðanmálsgrein segir að mál sem tengist hernaðaröryggi verði ekki rædd (Ottawa Declaration, 1996, bls. 2). Oft heyrist sagt að ríki Norðurskautsráðsins hafi í raun svo mörg sameiginleg hagsmunamál og á sama tíma svo lítil fjárráð og mönnun að deilumál eins og hernaðaröryggi hljóti að láta í minni pokann. Í þessu samhengi er þó áhugavert að samningurinn um leit og björgun og stofnun Strandgæsluráðs norðurslóðaríkja (Arctic Coast Guard Forum) felur í raun í sér samvinnu herja ríkjanna (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 78).

Samkvæmt Ottawa-yfirlýsingunni á Norðurskautsráðið að halda áfram vinnu við þá umhverfisáætlun (AEPS) sem hrundið var af stokkunum fyrir tilkomu Norðurskautsráðsins. Í Ottawa-yfirlýsingunni segir einnig að Norðurskautsráðinu sé ætlað að móta viðmiðunarreglur, hafa eftirlit með og samræma áætlun um sjálfbæra þróun á svæðinu auk þess að miðla, mennta og auka áhuga á málefnum norðurslóða (Ottawa Declaration, 1996, bls. 1-2).

3.1.4 Aðilar Norðurskautsráðsins

Átta ríki eru fullgildir aðilar að Norðurskautsráðinu: Norðurlöndin fimm, Bandaríkin, Rússland og Kanada. Nokkur samtök frumbyggja eiga fastafulltrúa í Norðurskautsráðinu. Frumbyggjar hafa sterkari stöðu í Norðurskautsráðinu en fordæmi eru fyrir í öðru alþjóðlegu samstarfi. Fulltrúar frumbyggja hafa einnig seturétt á ráðherrafundum aðildarríkja Norðurskautsráðsins og hafa þar jafnan rétt á við ráðherrana til að setja málefni á dagskrá og í umræðu. Þó fastafulltrúarnir hafi ekki atkvæðisrétt hefur þátttaka fastarulltrúanna í raun mjög mikil áhrif á ákvarðanir ráðsins (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 51-52, 76-77). Tilgangurinn með sterkri stöðu fastafulltrúa var að tryggja fullt samráð og virka þátttöku frumbyggja innan ráðsins (Arctic Council, 2015b).

Í áranna rás hefur vísindamönnum, stefnumótandi aðilum og fleirum orðið ljóst að frumbyggjar búa yfir þekkingu sem getur verið mjög gagnleg og jafnvel nauðsynleg til að skilja umhverfi norðurskautsins. Þá eru frumbyggjar í mörgum tilvikum landeigendur þannig að samráð og samningar geta einnig verið nauðsynlegir af þeim sökum. Þegar Ísland gegndi fyrst formennsku í Norðurskautsráðinu var gefin út yfirgripsmikil skýrsla þar sem mælt var með stofnun sjóðs til að styðja samtök frumbyggja til að þeir geti í auknum mæli lagt sitt að mörkum (Gamle, 2015).

Í þriðja lagi er mögulegt fyrir ríki og aðra aðila að vera með áheyrnaraðild að Norðurskautsráðinu. Ýmis alþjóðasamtök og frjáls félagasamtök eru með áheyrnaraðild að Norðurskautsráðinu (Alþingi e.d.). Ríki sem hafa málefni norðurslóða í utanríkisstefnu sinni án þess að vera fullgildir aðilar að Norðurskautsráðinu sækja gjarnan um slíka aðild. Sex Evrópuríki hafa langvarandi áheyrnaraðild að ráðinu: Þýskaland, Frakkland, Pólland, Holland, Spánn og Bretland. Sex ríki fengu áheyrnaraðild árið 2013: Ítalía og fimm Asíuríki: Indland, Japan, Suður-Kórea, Singapúr og Kína. Sviss bættist í hópinn árið 2017. Áheyrnaraðild Kína hefur vakið mesta athygli, ekki sýst vegna áhyggna af því hvort

fjárfestingar Kína í vísindarannsóknum á svæðinu séu byggðar á einlægum áhuga á vísindum eða hvort áhuginn sé fremur byggður á vaxandi eftirspurn í Kína eftir steinefnum og orku (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 68).

Sumir hafa haft áhyggjur af því að fjölgun áheyrnarríkja gæti grafið undan fastafulltrúum ráðsins (þ.e. samtökum frumbyggja) en áhyggjurnar virðast hafa verið ástæðulausar þar sem áhrif fastafulltrúanna hafa eftir sem áður verið mjög sterk (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 77).

Áheyrnaraðild þarf að vinna sér inn en einnig viðhalda. Áskilið er að áheyrnarfulltrúar virði fullveldisrétt heimskautaríkjanna, þjóðarétt, rétt frumbyggja og sýni bæði fram á skuldbindingu sína gagnvart þeirri vinnu sem er í gangi og getu til að leggja eitthvað af mörkum, meðal annars fjárhagslega. Framlag áheyrnarfulltrúa fer fyrst og fremst fram á vettvangi sex vinnuhópa sem stunda rannsóknir. Áheyrnarfulltrúar mega hvorki setja málefni á dagskrá né vekja máls á málefnum á fundum Norðurskautsráðsins (ólíkt fastafulltrúum ráðsins). Áheyrnarfulltrúar hafa þó heimild til að leggja fram skriflegar yfirlýsingar. Listi áheyrnarfulltrúa er endurskoðaður á fjögurra ára fresti þó áheyrnarfulltrúar geti í raun misst stöðu sína hvenær sem er. Það eina sem þarf til er að eitt eða fleiri ríki vilji útiloka tiltekinn áheyrnarfulltrúa. Óvíst er hvað áheyrnarfulltrúar Norðurskautsráðsins fá fyrir sinn snúð. Fyrir utan aðila, fastafulltrúa og áheyrnaraðila hafa ýmsar atvinnugreinar og rannsakendur áhrif á þróun svæðisins (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 51-52, 76-77).

3.1.5 Vettvangur Norðurskautsráðsins

Starfsemi Norðurskautsráðsins fer í stórum dráttum fram á þrennum vettvangi:

1. Fundir utanríkisráðherra norðurskautsríkjanna (ráðherraráðið).
2. Embættismannanefnd æðstu embættismanna (SAO).
3. Vinnuhópar.

Ráðherraráðið er æðsta stig Norðurskautsráðsins og sinnir stefnumótun. Ráðherrarnir funda í því ríki sem fer með formennsku hverju sinni. Embættismannanefnd Norðurskautsráðsins (SAO) (sendiherrar eða aðrir háttsettir ríkiserindrekar frá aðildarríkjum Norðurskautsráðsins) hefur umsjón með störfum Norðurskautsráðsins

milli ráðherrafunda undir forystu formennskuríkisins. Norðurskautsríkin átta eiga einn fulltrúa hver í embættismannanefndinni (Wilson, 2016, bls. 69).

Embættismannanefndin heldur fundi með fastafulltrúum ráðsins tvisvar á ári sem áheyrnaraðilar ráðsins mega sækja. Embættismennirnir miðla upplýsingum til utanríkisráðherra síns ríkis. Ráðherraráðið og embættismannanefndin ákvarða í sameiningu starfssvið vinnuhópanna (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 74).

3.1.6 Vinnuhópar

Fjöldi undirstofnana starfar fyrir Norðurskautsráðið. Fyrst og fremst sex vinnuhópar sem starfa að vísindarannsóknum. Vinnuhóparnir kynna niðurstöður sínar bæði á ráðherrafundum og á fundum æðstu embættismanna. Norðurskautsráðið stjórnar því hvað vinnuhóparnir rannsaka og stýrir þannig umræðunni með því að beina athyglinni að tilteknum hlutum en ekki öðrum. Vinnuhóparnir geta ekki komið með tillögur að stefnumörkun nema með samþykki allra aðildarríkjanna og í raun þarf einnig samþykki fastafulltrúanna. Skýrslur vinnuhópanna eru taldar innihalda óhlutdrægt mat (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 74-76).

Vinnuhóparnir eru skipaðir sérfræðingum sem starfa innan ráðuneyta og opinberrra stofnana, auk vísindamanna. Umboð vinnuhópanna snýr að framkvæmd verkefna og áætlana sem ráðherrafundir Norðurskautsráðsins hafa samþykkt einróma og skilgreint í ráðherrayfirlýsingum (Norðurslóðanet, e.d. (a)).

Tveir af sex vinnuhópum Norðurskautsráðsins, CAFF (Conservation of Arctiv Flora and Fauna) og PAME (Protection of the Arctic Marine Environment), eru starfræktir hér á landi. Báðir hafa þeir skrifstofur sínar á Akureyri (Þjóðaröryggisráð, 2018, bls. 17). CAFF er vinnuhópur um verndun lífríkis norðurslóða. Vinnuhópurinn vinnur að því markmiði með upplýsingaöflun um ástandið og með því að leita leiða til verndunar þess líffræðilega fjölbreytileika sem þar er að finna (Þingskjal 932, 1999-2000). Ísland gegndi formennsku í CAFF á árunum 2009-2011. Á formennskutímanum var unnið að stóru verkefni um vöktun líffræðilegs fjölbreytileika (e. Circumpolar Biodiversity Monitoring Program) og viðamiklum skýrslum um stöðu þeirra mála (e. Arctic Biodiversity Assessment) (CAFF, 2009).

PAME hefur eflt samstarf innan Norðurskautsráðsins um málefni hafsins, sem er mikið hagsmunamál fyrir Ísland. Vinnuhópurinn vinnur fyrst og fremst að verndun hafsvæða með því að draga úr eða stöðva mengun með fyrirbyggjandi aðgerðum. Umhverfisráðuneytið, í samvinnu við sjávarútvegsráðuneytið og Siglingastofnun, hefur tekið þátt í PAME-vinnuhóp Norðurskautsráðsins. Ísland fór með formennsku í vinnuhópnum á árunum 2011-2013. Með þessum tveimur vinnuhópum hefur Ísland eflt sérþekkingu sína á málefnum norðurslóða (Þjóðaröryggisráð, 2018, bls. 17).

3.2 Pólitísk staða ríkja Norðurskautsráðsins

Ríki Norðurskautsráðsins eru misstór. Rachael Lorna Johnstone og Mary H. Durfee segja að Bandaríkin og Rússland hafa mikil áhrif vegna stærðar sinnar, bæði á svæðinu og hnattrænt (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 52). Þær skipta áhrifum þeirra í efnahagsleg, hernaðarleg, pólitísk og menningarleg áhrif. Þær segja jafnframt að ríki sem eiga aðild að Norðurskautsráðinu leggja ekki öll jafn mikla áherslu á málefni norðurslóða. Í Svíþjóð og Bandaríkjunum hafi norðurslóðamál yfirleitt ekki verið ofarlega á forgangslistanum á meðan Rússland hafi lagt mikla áherslu á málefni svæðisins. Þá sé norðurskautið miðlægt í sjáfsmynd Rússlands, efnahag og hernaðarlegu öryggi (´hard security´).

3.2.1 Hlutverk formennskuríkja

Ríki Norðruskautsráðsins skiptast á að fara með formennsku í ráðinu og hvert ríki sinnir formennsku til tveggja ára í senn (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 74). Þrátt fyrir að ákvarðanir í Norðurskautsráðinu séu teknar með einhljóða samþykki aðildarríkja Norðurskautsráðsins, í samræmi við sjöundu grein Ottawa-yfirlýsingarinnar, hefur myndast sú venja að það ríki sem gegnir formennsku hverju sinni hefur lagt fram formennskuáætlun með markmiðum eða aðgerðum sem ríkið vill setja í forgang á tímabilinu. Sú venja hefur gert formennskuríkinu kleift að gegna einhvers konar forystuhlutverki á starfstímanum. Í alþjóðasamvinnu er slíkt forystuhlutverk yfirleitt aðeins á færi ríkja sem gegna forystuhlutverki í alþjóðastofnunum. Þetta fyrirkomulag er samþykkt í Norðurskautsráðinu vegna þess að kerfið er þannig að öll ríkin fá á endanum tækifæri til að gegna formennsku og leggja áherslu á sín mál (Kankaanpää, 2015, bls. 8, 11).

Á hinn bóginn er formennskutímabilið oftar en ekki of stuttur tími til að takast á við stórar áskoranir á norðurslóðum. Þess vegna ákváðu Noregur, Danmörk og Svíþjóð, sem tóku við formennsku hvert á eftir öðru, að stuðla að samfellu í starfi Norðurskautsráðsins með því að vinna að sameiginlegri forgangsröðun. Sú samvinna kom ekki í veg fyrir að ríkin settu einnig fram sín sérstöku forgangsmálefni (Kankaanpää, 2015, bls. 9).

Katri Kulmuni, formaður finnsku landsdeildarinnar segir að hlutverk formennskuríkja nú sé mun umfangsmeira heldur en á fyrstu árum Norðurskautsráðsins til dæmis vegna áskorana í loftslagsmálum. Hún telur mikilvægt að samfella og langtímasýn ríki í störfum

Norðurskautsráðsins. Það sé það ekki hlutverk formennskuríkis að kollsteypa áherslum fyrirrennara sinna (Þingmannanefnd, 2018b).

Vegna áherslna á samfellu í vinnu Norðurskautsráðsins og þess að Ísland tók við formennsku af Finnlandi, hefur átt sér stað náið samstarf milli Íslands og Finnlands undanfarin ár. Finnland hefur einnig verið í nánu samstarfi við Rússland, sem tekur við af Íslandi árið 2021. Guðlaugur Þór Þórðarson telur mikilvægt að þjóðirnar vinni með þessum hætti að langtímahagsmunum í Norðurskautsráðinu fremur en að nýtt formennskuríki byrji á núllpunkti (Ágúst Ólafsson, 2019).

3.3 Alþjóðasamningar

Norðurskautsráðið getur í núverandi mynd ekki gert samninga eða samið bindandi reglur fyrir meðlimi ráðsins. Norðurskautsráðið hefur þó verið vettvangur samninga-viðræðna sem hafa leitt af sér þrjá alþjóðasamninga. Þessir samningar eru því ekki samningar Norðurskautsráðsins sem slíks heldur fjölhliða samningar hinna átta aðildar-ríkja þess. Þrátt fyrir að samningarnir séu ekki á vegum Norðurskautsráðsins segja sumir að samningarnir sýni að Norðurskautsráðið sé að þróast í valdameira fyrirbæri en áður (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 77-78).

3.3.1 Samningur um leit og björgun á sjó (2011).

Samningur um leit og björgun á norðurslóðum er fyrsti bindandi alþjóðasamningur aðildarríkjanna. Samningurinn er viðbragð við aukinni umferð í lofti og á hafi sem og aukinni starfsemi á svæðinu sem hefur aukið hættu á slysum. Samningurinn afmarkar þau svæði sem hvert og eitt hinna átta aðildarríkja Norðurskautsráðsins ber ábyrgð á að vakta auk þess sem hann kveður á um samstarf þeirra við leit og björgun (Þjóðaröryggisráð, 2018, bls. 14-16).

3.3.2 Samningur um viðbrögð við olíumengun í hafi (2013).

Samningurinn um viðbrögð við olíumengun í hafi er til kominn vegna aukinnar hættu á mengunarslysum á svæðinu samfara aukinni skipaumferð (meðal annars olíuflutninga-skipa) og vegna auðlindanýtingar (Ráðherranefnd, 2015, bls. 45).

Vinnuhópur Norðurskautsráðsins annast utanumhald æfinga sem fara fram með reglulegu millibili vegna þeirra tveggja alþjóðasamninga sem nefndir hafa verið. Norðurskautsráðið, í samráði við strandgæslur hinna átta ríkja, annast varnir, viðbrögð og viðbúnað. Fyrir Íslands hönd tekur Landhelgisgæslan þátt í þessu samstarfi (Þjóðaröryggisráð, 2018, bls. 15).

3.3.3 Alþjóðasamningur um samvinnu á vettvangi vísinda (2017).

Með samningnum um samvinnu norðurskautsríkjanna á sviði vísinda og rannsókna var tekið skref í þá átt að auka vöktun, rannsóknir og aðgengi að rannsóknarniðursöðum um málefni svæðisins. Rannsóknir og vöktun eru mikilvægir liðir í því að stuðla að auknu efnahagslegu öryggi og fæðuöryggi á svæðinu (Þjóðaröryggisráð, 2018, bls. 15-16).

3.3.4 Hafréttarsamningur Sameinuðu þjóðanna og Pólkóðinn.

Ísland var fyrsta ríkið í Norðurskautsráðinu til að fullgilda Hafréttarsáttmála Sameinuðu þjóðanna. Málefni hafsins eru enn í dag eitt mikilvægasta málefni stjórnmála og efnahagsmála á Íslandi þar sem Ísland er mjög háð sjávarútvegi. Vegna þessarra miklu hagsmuna hafa þessi málefni áhrif á stóran hluta alþjóðasamskipta landsins, meðal annars á norðurslóðum (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 63).

Þar sem stór hluti norðurslóða er hafsvæði hefur Hafréttarsáttmálinn mikla þýðingu á svæðinu (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 81-82, 221). Hafréttarsáttmálinn kveður meðal annars á um að ríki skuli samþykkja alþjóðlega staðla og reglur í gegnum lögmæta alþjóðastofnun (IGO) til að draga úr hættu á slysum og mengun. Sú stofnun sem verið er að vísa í er Alþjóðasiglingamálastofnunin (IMO).

Alþjóðasiglingamálastofnunin setur reglur um skipaumferð í þeim tilgangi að tryggja öryggi þeirra sem starfa á þeim vettvangi sem og að vernda umhverfi sjávar. Alþjóðasiglingamálastofnunin þróaði reglur um siglingar á heimskautasvæðunum, eða hinn svokallaða Pólkóða (Polar Code) (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 81-82, 221, 226). Reglurnar varða smíði og búnað þeirra skipa sem sigla um heimskautasvæðin og eru til þess gerðar að auka siglingaöryggi (Þjóðaröryggisráð, 2018, bls. 16).

3.4 Þingmannanefnd um norðurskautsmál

Þingmenn aðildarríkja Norðurskautsráðsins eiga sér samstarfsvettvang í þingmannanefnd um norðurskautsmál (SCPAR) (Alþingi, e.d.). Þingmannanefndin er með áheyrnaraðild að Norðurskautsráðinu (Arctic Council, 2015b). Einn þingmaður hvers aðildarríkis á sæti í nefndinni. Auk þess situr einn fulltrúi Evrópuþingsins í nefndinni. Nokkur samtök þjóðarbrota og frumbyggja eru með fasta áheyrnarfulltrúa í nefndinni og taka þátt í umræðum (Þingskjal 856, 2018-2019).

Nefndin fundar að jafnaði þrisvar sinnum á ári. Þá stendur þingmannanefndin fyrir ráðstefnu annað hvert ár þar sem þingmenn og sérfræðingar frá ríkisstjórnum, félagasamtökum og háskólastofnunum koma saman. Þingmannanefndin fylgir eftir samþykktum ráðstefnunnar og fylgist með störfum Norðurskautsráðsins. Á undanförnum árum hefur þingmannanefndin lagt áherslu á að leggja fyrir Norðurskautsráðið yfirlýsingar um málefni sem nefndin telur mikilvæg (Alþingi, e.d.).

Á síðustu þingmannaráðstefnunni, sem haldin var 16.-19. September árið 2018 var samþykkt yfirlýsing sem var að hluta til beint til ríkisstjórna á svæðinu, auk þess sem henni var beint til Norðurskautsráðsins og til stofnana Evrópusambandsins. Í ráðstefnuyfirlýsingunni er meðal annars kallað eftir frekari aðgerðum, bæði til að draga úr loftslagsbreytingum og þeim afleiðingum sem þær hafa á íbúa svæðisins. Þá var í stefnuyfirlýsingunni lögð áhersla á áframhaldandi öflugt samstarf þjóða á svæðinu svo friður og stöðugleiki megi ríkja á norðurslóðum (Þingskjal 856, 2018-2019).

Á ráðstefnunni voru fjögur áhersluatriði rædd: 1. Stafrænt norðurskaut eða hvernig sé hægt að undirbúa þjóðir svæðisins undir fjórðu iðnbyltinguna og tryggja að íbúar svæðisins séu virkir þátttakendur í þeirri þróun. 2. Loftslagsbreytingar og hvernig hægt væri að draga úr afleiðingum þeirra. 3. Samfélagslega ábyrgð fyrirtækja. Meðal annars var lögð áhersla á að fyrirtækjum væri gert að fylgja alþjóðlegum stöðlum og að auka bæri möguleika íbúa á að hagnast á auðlindanýtingu á svæðinu á sama tíma og gætt yrði að sjálfbærni. 4. Velferð og hvaða nýjungar gætu stuðlað að velferð íbúa svæðisins (Þingmannanefnd, 2018a).

3.5 Strandríkin fimm (frá 2008)

Ráðherrar strandríkjanna fimm: Kanada, Danmerkur (fyrir hönd Grænlands), Noregs, Rússlands og Bandaríkjanna hafa einstaka sinnum hist utan ramma Norðurskautsráðsins. Strandríkin hafa meðal annars rætt lagarammann fyrir Norður-Íshafið og fiskveiðistjórnun (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 79). Íslensk stjórnvöld hafa talið að Ísland ætti að vera viðurkennt sem strandríki á norðurslóðum. Sú skoðun hefur ekki verið viðurkennd í alþjóðasamfélaginu, meðal annars vegna þess að efnahagslögsagan er ekki að neinu leyti innan Norður-Íshafs. Ísland hafði verulegar áhyggjur af því að vera ekki skilgreint sem eitt strandríkjanna á norðurslóðum. (Valur Ingimundarson, 2010, bls. 262). Þessar áhyggjur endurspegluðust meðal annars í þingsályktunartillögu um stefnu Íslands í málefnum norðurslóða sem lögð var fyrir Alþingi á 139. löggjafarþingi veturinn 2010-2011 en þar segir í fyrsta áherslupunkti að stefna Íslands á norðurslóðum feli í sér að ,,tryggja stöðu Íslands sem strandríkis innan norðurskautssvæðisins'' (Þingskjal 1148, 2010-2011).

Strandríkin gáfu út Ilullissat-yfirlýsinguna (2008) þar sem strandríkin eru skilgreind sem ríki í einstakri stöðu til að fjalla um málefni norðurskautsins og bregðast við áskorunum framtíðar (Ilullissat-yfirlýsingin, 2008, bls. 1). Þar er strandríkjunum einnig lýst sem svo að þau hafi ,,ráðsmannsvald'' (e. Stewardship) á Norður-Íshafinu. Fundirnir hafa vakið gagnrýni og umræður um stöðu Norðurskautsráðsins. Ísland hefur gagnrýnt fundina harðlega á þeirri forsendu að samstarf strandríkjanna geti veikt Norðurskautsráðið (Valur Ingimundarson, 2010, bls. 268).

Strandríkin hafa gert kröfur til landgrunnsréttinda utan 200 mílna efnahagslögsögu ríkjanna. Valur Ingimundarson segir að strandríkin hafi þannig skipað sér í forréttindaflokk gagnvart öðrum ríkjum Norðurskautsráðsins (Valur Ingimundarson, 2010, bls. 262, 264, 268).

Í Ósló árið 2015 gáfu strandríkin fimm út yfirlýsingu um takmörkun veiða á úthafi miðhluta Norður-Íshafsins (Oslo declaration). Ísland mótmælti yfirlýsingunni með þeim rökum að hún færi í berhögg við samstarf hinna átta ríkja Norðurskautsráðsins og að Ísland sem ábyrgt fiskveiðiríki hefði átt að vera með í ráðum. Í skilningi úthafsveiðisamningsins mætti jafnvel telja Ísland til strandríkis (Arnór Snæbjörnsson, 2019, bls. 4). Ísland var þó ekki efnislega ósammála Óslóar-yfirlýsingunni, sem fjallar um sjálfbæra og

ábyrga nýtingu og verndun lifandi auðlinda hafsins samkvæmt bestu þekkingu vísindanna hverju sinni (Ibid, bls. 7).

Fljótlega eftir Óslóar- yfirlýsinguna var farið að leggja drög að samningi fleiri ríkja um málefnið. Árið 2018 var Ísland eitt níu ríkja auk Evrópusambandsins sem skrifuðu undir áþekkan samning með það að markmiði að fyrirbyggja stjórnlausar úthafsveiðar á þessu sama svæði. Aðilar voru nú, auk hinna fimm strandríkja, Ísland, Japan, Kína, Lýðveldið Kórea og Evrópusambandið. Allir þessir aðilar eru umsvifamiklir á úthafinu á sviði fiskveiða (Arnór Snæbjörnsson, 2019, bls. 4, 12).

Page Wilson segir að líta megi svo á að strandríkin fimm endurspegli viðurkenningu þeirra á takmörkun Norðurskautsráðsins í núverandi mynd og að þörf sé á annar skonar vettvangi. Hún segir að vettvangur strandríkjanna sé mikil áskorun fyrir ríki sem vilja að Norðurskautsráðið sé aðalvettvangur samstarfs um málefni norðurslóða (Wilson, 2016, bls. 68).

Valur Ingimundarson vekur athygli á því að þrátt fyrir ítrekaðar yfirlýsingar strandríkjanna um að þjóðaréttur skuli gilda um landgrunnskröfur og að samstarf og lög og réttur skuli gilda á svæðinu hefur það ekki komið í veg fyrir aukna hernaðarviðveru sumra þessara ríkja á norðurskautinu (Valur Ingimundarson, 2010, bls. 269). Valur segir að sú staðreynd veki spurningar um hvort yfirlýsingar þeirra um að virða skuli þjóðarétt séu að öllu leyti einlægar (Ibid, bls. 269, 275-277).

Rob Huebert telur að hópar á borð við strandríkin fimm þar sem sumum er boðið en aðrir útilokaðir gætu grafið undan samvinnu og samstöðu og þannig orðið til þess að ríki ákveði til dæmis að túlka Hafréttarsáttmálann hver með sínum hætti og hegða sér aðeins í samræmi við sína túlkun (Baldur Þórhallsson, 2019, bls. 194).

Árið 2011 var Norðurskautsráðið styrkt í sessi sem megin samráðsvettvangurinn um málefni norðurskautsins á kostnað strandríkjanna fimm. Það eru góðar fréttir fyrir Ísland, sem hefur aldrei verið boðið sæti í strandríkjahópnum (Wilson og Auður H. Ingólfsdóttir, 2019, bls. 5). Norðurskautsráðið var nánar tiltekið styrkt í sessi með tilkomu fyrsta lagalega bindandi samningsins fyrir tilstuðlan Norðurskautsráðsins, þó samningurinn sé lagalega ekki á vegum Norðurskautsráðsins heldur ríkjanna átta sem eiga aðild að ráðinu. Í kjölfarið undirrituðu ríkin tvo aðra samninga (2013 og 2017) og stofnuð var fastaskrifstofa í Tromsø sem tók til starfa árið 2013 til að auka

stjórnsýslugetu ráðsins og styðja starfsemi þess með stofnana minni og auknum samskiptum inn og út á við (Arctic Council, 2015a). Það að Norðurskautsráðið hafi náð að styrkja sig í sessi gagnvart strandríkjahópnum, þrátt fyrir að þar séu risarnir tveir Bandaríkin og Rússland, gæti gefið vísbendingu um að raunhyggjukenningar skýri ekki að öllu leyti hinn pólitíska veruleika á norðurslóðum.

3.6 Formennskutíð Finna 2017-2019

Á fundi þingmannanefndar um norðurskautsmál, sem fram fór í Kiruna þann 14. maí árið 2018, sagði formaður finnsku landsdeildarinnar, Katri Kulmuni, að verkefnið sem Finnar hafi staðið frammi fyrir árið 2017 þegar þeir tóku við formennsku í Norðurskautsráðinu í annað sinn, hafi reynst vera mun umfangsmeira en áður til dæmis vegna þriggja alþjóðasáttmála sem hefðu litið dagsins ljós. Umsvif ráðsins hafi einnig aukist vegna alvarlegri áskorana, einkum þeirra sem snúa að loftslagsbreytingum. Þá væri áhyggjuefni að alþjóðleg samskipti hefðu farið versnandi þó þess sæi ekki stað í samvinnu ríkja á norðurslóðum (Þingmannanefnd, 2018b).

Finnar hafa lagt áherslu á að bæta veðurspár á svæðinu með auknu samstarfi norrænna veðurstofa. Þá lýsti framkvæmdastjóri Alþjóðaveðurstofnunarinnar (World Meteorological Organisation, WMO) yfir áhuga á samstarfi við norðurskautsríkin haustið 2017. Vorið 2018 fékk stofnunin áheyrnaraðild að Norðurskautsráðinu (Þjóðaröryggisráð, 2018, bls. 16).

Forgangsatriði formennskustefnu Finna voru fjögur. 1. Umhverfisvernd, meðal annars að hægja á súrnun sjávar og draga úr útblæstri metan og kolefnis. Ennfremur að draga úr rusli í sjó. 2. Lausnir varðandi tengsl og fjarskipti (þetta er eitt þeirra atriða sem Finnland ákvað að halda áfram með frá formennskutíð Bandaríkjanna). 3. Samvinna milli rannsakanda um veðurfræði og samvinna um upplýsingagjöf vegna síbreytilegra aðstæðna á norðurslóðum. 4. Menntun barna sem undirbúi þau undir að lifa og starfa á norðurslóðum og sækja í framhaldinu háskólamenntun. Þá var það eitt af áherslumálum Finna og áður Bandaríkjanna að áheyrnaraðilar tækju aukinn þátt í Norðurskautsráðinu (Finnland, 2017-2019).

3.7 Samantekt

Samstarf á norðurslóðum hefur stóraukist síðan við lok kalda stríðsins og Norðurskautsráðið hefur styrkst mjög á kostnað strandríkjanna á undanförnum árum. Styrking ráðsins er afar jákvæð fyrir stöðu Íslands á norðurslóðum.

Stærsta áskorunin á svæðinu varðar loftslagsmál. Eðli málsins samkvæmt eru aðilar því að miklu leyti sammála um markmið og starf Norðurskautsráðsins byggir að verulegu leyti á vísindum. Norðurskautsráðið er afar lýðræðislegur vettvangur þar sem engin ríki eru formlega í sérflokki vegna stærðar eða efnahagslegrar getu.

Tekist hefur að byggja mikið traust milli aðila ráðsins sem virða almennt lög og reglur þó það sé engin eftirfylgni með því á vegum ráðsins. Ein forsenda þessa góða samstarf er ef til vill sú staðreynd að hernaðaröryggi er ekki rætt á vegum ráðsins. Sumir hafa talið, í samræmi við kenninguna um alþjóðlegt regluverk, að alþjóðasamskipti og alþjóðlegt regluverk á norðurslóðum hafi þróast í þá átt að auðvelda og auka væntingar til samvinnu um stjórnun. Það eru góðar fréttir fyrir Ísland sem smáríki.

Vegna uppbyggingar Norðurskautsráðsins gefst aðildarríkjunum tækifæri til að sinna þar forystuhlutverki með reglulegu millibili og nýta þann tíma til að setja málefni á dagskrá sem þeim eru hugleikin. Hlutverk formennskuríkja hefur orðið mun umfangsmeira í áranna rás og það hefur kallað á meiri langtímahugsun.

Vegna risavaxinna úrlausnarefna og hraðari breytinga en gert hafði verið ráð fyrir er ákveðið ákall um aukna þátttöku fastafulltrúanna og aukna aðkomu áheyrnarfulltrúa ráðsins. Margar þjóðir og aðrir aðilar hafa áhuga á að taka þátt í samstarfi á norðurslóðum sem áheyrnarfulltrúar þrátt fyrir að staða áheyrnarfulltrúa sé mjög veik innan ráðsins. Í dag fer framlag áheyrnarfulltrúanna fyrst og fremst fram í gengum vinnuhópana.

4 Ísland á norðurslóðum

4.1 Minnsta ríkið en fullt sjálfstrausts

Þó Ísland sé minnsta ríkið á norðurslóðum eru íslenskir ráðamenn óhræddir við að verja rétt landsins til áhrifa á svæðinu. Ísland var fyrsta norðurskautsríkið til að fullgilda hafréttarsamning Sameinuðu þjóðanna og hefur talað fyrir því að Norðurskautsráðið sé viðeigandi vettvangur fyrir ákvarðanatöku á svæðinu (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 62-63).

Ísland tók við formennsku í Norðurskautsráðinu í maí á þessu ári (2019). Formennskan verður meðal stærstu verkefna sem Ísland hefur sinnt á alþjóðavettvangi (Utanríkisráðuneytið, 2016-2017, bls. 10). Þverpólitísk samstaða er á Íslandi um að leggja áherslu á norðurskautsmál (Þingskjal 161, 2017-2018). Stefna Íslands á norðurslóðum er byggð á þingsályktun frá árinu 2011 sem var samþykkt samhljóða á Alþingi (Þingskjal 1148, 2010-2011).

Á heimsíðu Norðurslóðanets Íslands segir að Ísland falli í heild innan norðurslóða og hafsvæðið í kringum landið að mestu leyti samkvæmt AMAP-skilgreiningu á svæðinu. Íslensk stjórnvöld tala um að sú staða styrki stöðu Íslands á svæðinu, þar eð aðrar þjóðir á norðurslóðum séu flestar aðeins að hluta til skilgreindar landfræðilega innan svæðisins. Að mati íslenskra stjórnvalda kallar sú staða landsins á að litið sé til hagsmuna Íslands útfrá mörgum þáttum (Norðurslóðanet Íslands, e.d. (a)).

4.2 Hagsmunir

Á heimasíðu Stjórnarráðs Íslands segir að fá ríki hafi jafn mikilla hagsmuna að gæta af því að þróunin á norðurslóðum verði hagfelld og Ísland vegna þess að allt landið teljist vera innan þess svæðis sem skilgreint sé sem norðurslóðir og stór hluti landhelgi Íslands. Sú staða er sögð vera einstök meðal þeirra ríkja sem eru í Norðurskautsráðinu. Aukinni starfsemi og siglingum á svæðinu fylgi bæði tækifæri og áskoranir gagnvart lífríki, umhverfi og lífháttum (Stjórnarráðið, e.d.). Umhverfi norðurslóða sé viðkvæmt og því stafi hætta af opnun hafsvæða (Ráðherranefnd, 2015, bls. 4). Þá segir að málefni svæðisins snerti ,,næstum allar hliðar íslensks samfélags og eru forgangsmál í íslenskri utanríkisstefnu.‘‘ (Stjórnarráðið, e.d.).

Í skýrslu ráðherranefndar um málefni norðurslóða frá árinu 2015 segir að ekkert annað ríki hafi jafn mikla hagsmuni af því og Ísland að vel takist til með þróun svæðisins. Lífsviðurværi þjóðarinnar sé að stórum hluta háð auðlindum, einkum í sjó (Ráðherranefnd, 2015, bls. 47). Þá segir að mikilvægi norðurslóða fari ,,mjög vaxandi samfara hlýnun loftslags og bráðnun hafíss.'' (Ibid, bls. 4). Bráðnun hafíss geri það að verkum að hafsvæði séu að opnast með tilheyrandi möguleikum til auðlindanýtingar og nýrra siglingaleiða. Viðkvæmu vistkerfi svæðisins stafi vaxandi hætta af þessari þróun. Það þjóni því hagsmunum Íslands að draga úr þeim hættum sem fylgi tækifærunum á svæðinu með samvinnu og sjálfbærni að leiðarljósi (Ibid, bls. 4).

Ráðherranefnd um norðurslóðir réðist í að gera heildstætt mat á hagsmunum Íslands á norðurslóðum. Matið tók til fimm þátta sem taldir eru skapa bæði tækifæri og áskoranir: 1. Hlýnun loftslags, 2. Þróunin á alþjóðavettvangi, 3. Samgöngur og innviðir vegna þeirra, 4. Auðlindanýting og atvinnuþróun, 5. Öryggismál (Ráðherranefnd, 2015, bls. 47).

Í skýrslu þjóðaröryggisráðs um framkvæmd þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland er talað um það sem eitt af áherslumálum Íslands að horft verði til þeirra umhverfis- og öryggishagsmuna sem Ísland stendur frammi fyrir á norðurslóðum þar sem öryggi og velferð íbúa sé nátengt vistkerfi norðurslóða. Talað er um að Ísland standi frammi fyrir áskorunum í umhverfismálum á svæðinu sem mikilvægt sé að takast á við í alþjóðasamstarfi og með innlendum viðbúnaði. Þar sem Ísland sé mjög háð góðu alþjóðasamstarfi leggi Ísland áherslu á að Norðurskautsráðið verði eflt sem mikilvægasti samráðsvettvangurinn á svæðinu. (Þjóðaröryggisráð, 2018, bls. 14).

4.2.1 Ísland hefur sérstakra hagsmuna að gæta í sjó vegna fiskimiðanna

Þær áskoranir sem Íslendingar standa frammi fyrir á norðurslóðum varða fyrst og fremst hið viðkvæma vistkerfi og umhverfi svæðisins. Mengunarslys í sjó gæti haft gríðarlega slæm áhrif á sjávarauðlindir og þar með á efnahagslega stöðu landsins. Súrnun sjávar er einnig mikið áhyggjuefni fyrir lífríki sjávar. Þá má gera ráð fyrir að aukinni umferð um svæðið fylgi tíðari slys. Við það bætist að oft eru válynd veður á svæðinu og að þar eru takmarkaðar bjargir. Þá er algengt að skip með viðkvæman varning sigli um svæðið (Ráðherranefnd, 2015, bls. 48). Ísland er mjög háð sjávarútvegi og stjórnun hafsvæða er

því eitt mikilvægasta málefni í stjórnmálanna á Íslandi (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 63).

4.2.2 Samantekt

Ísland tekur málefni norðurslóða mjög alvarlega, einkum vegna þess hve þjóðin er háð auðlindum sjávar. Ísland telur að því fylgi tækifæri að hafsvæði opnist samfara bráðnun hafíss en einnig að því fylgi mikil hætta fyrir auðlindir sjávar og þar með lífsviðurværi þjóðarinnar. Það ríkir mikill einhugur meðal ráðamanna hérlendis um hvert skuli stefna í þessum málaflokki. Ísland telur það þjóna hagsmunum sínum að ákvarðanataka er varði svæðið fari fram í Norðurskautsráðinu og að Norðurskautsráðið verði eflt.

Hagsmunir Íslands eru ekki einhverjir allt aðrir en annarra ríkja á norðurslóðum. Ríkin hafa öll hagsmuni af hreinu umhverfi, auðlindanýtingu og samstarfi svo dæmi séu tekin. Ríki hafa þó mismunandi áherslur. Ísland leggur til að mynda sérstaka áherslu á auðlindir í sjó vegna fiskimiðanna. Þá eru hagsmunir Íslands einnig tengdir því að vera smáríki. Ísland hefur því verulega hagsmuni af því að lög og reglur séu virtar og að samvinnumenning og traust haldi áfram að einkenna samstarfið.

4.3 Stefna Íslands á norðurslóðum

4.3.1 Ísland vill vera leiðandi á norðurslóðum

Vegna þess hve ríka hagsmuni Ísland telur sig hafa á norðurslóðum er ekki að undra að Ísland vill tryggja áhrif sín á svæðinu eins og kemur fram í þingsályktun um stefnu Íslands á norðurslóðum árið 2011 (Þingskjal 1148, 2010-2011). Ekki kemur heldur á óvart að nokkrum árum síðar kom fram í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks að stefna skuli að því að Ísland verði leiðandi á norðurslóðum. (Ríkisstjórnin, 2013, bls. 11).

Sú skoðun að Ísland geti verið leiðandi á norðurslóðum virðist vera í mótsögn við þá afstöðu Baldurs Þórhallssonar og Péturs Gunnarssonar að þátttaka smáríkja í alþjóðasamvinnu snúist um vilja standa í skjóli stærri ríkja eða alþjóðlegra stofnana (Baldur Þórhallsson og Pétur Gunnarsson, 2017, bls. 308-310) og þeirrar greiningar Baldurs að Ísland hafi takmarkaða getu til að taka þátt í alþjóðlegri stefnumótun og koma málum í framkvæmd á alþjóðavettvangi (Ibid, bls. 630-631). Sú mynd sem Baldur teiknar upp virðist við fyrstu sýn ekki rúma þann möguleika að Íslandi geti verið leiðandi í alþjóðsamstarfi. Þess ber þó að geta að kenning Baldurs er almenn en ekki löguð að mismunandi aðstæðum.

4.3.2 Viljanum umbreytt í stefnu

Í þingsályktun um stefnu Íslands á norðurslóðum er stefnunni skipt í tólf meginþætti: Í fyrsta lagi að styrkja Norðurskautsráðið með það að markmiði að alþjóðlegar ákvarðanir sem varða svæðið séu teknar þar (Þingskjal 1148, 2010-2011). Baldur Þórhallsson segir að Ísland hafi valið að vera með breiðan faðm þegar kemur að Norðurskautsráðinu með því að taka fagnandi á móti umsóknum aðila sem sækjast eftir áheyrnaraðild að ráðinu. Baldur rekur þá afstöðu Íslands til þess að Ísland sé að leitast eftir meira valdajafnvægi í Norðurskautsráðinu til mótvægis við Bandaríkin og Rússland (Baldur Þórhallsson, 2019, bls. 193).

Í öðru lagi að tryggja áhrif Íslands á svæðinu og stöðu þess sem strandríkis. Í því augnamiði þrói ríkisstjórnin í góðu samstarfi við viðeigandi stofnanir rök sem styðji markmiðið. Í þriðja lagi að stuðla að því að norðurslóðir verði skilgreindar vítt vegna víðtækra vistfræðilegra, pólitískra, efnahagslegra og öryggishagsmuna. Sá hluti Norður-

Atlantshagssvæðisins sem sé nátengdur norðurskautinu sé því skilgreindur sem hluti af norðurslóðasvæðinu (Þingskjal 1148, 2010-2011). Þetta atriði helgast að mati Baldurs af því að Ísland er mjög háð Norður-Atlantshafi vegna auðlinda, sem gætu orðið fyrir tjóni vegna mengunar frá norðurslóðum (Baldur Þórhallsson, 2019, bls. 192).

Í fjórða lagi að byggt verði á hafréttarsamningi Sameinuðu þjóðanna vegna álitaefna á svæðinu. Í fimmta lagi að samstarf við Færeyjar og Grænland verði eflt til að efla pólitískt vægi landanna og tryggja hag þeirra. Í sjötta lagi verði réttindi frumbyggja tryggð í samstarfi við samtök þeirra (Þingskjal 1148, 2010-2011).

Í sjöunda lagi að byggt verði á samningum og samstarfi við önnur ríki og hagsmunaaðila til að styðja við hagsmuni Íslands á svæðinu (Þingskjal 1148, 2010-20111). Baldur segir að í utanríkisstefnu Íslands megi greina tilhneigingu til að vingast einnig við ríki sem hafa verið talin andstæðingar. Það sama sé uppi á teningnum á norðurslóðum þar sem Ísland á í nánu samstarfi við Kína og Rússland þrátt fyrir veru Íslands í NATO (Baldur Þórhallsson, 2019, bls. 193-194).

Í áttunda lagi að vinna að velferð íbúa og samfélaga á norðurslóðum með því að vinna gegn loftslagsbreytingum af mannavöldum og vinna gegn áhrifum loftslagsbreytinga. Ísland beiti sér fyrir því að við aukin efnahagsleg umsvif verði stuðlað að sjálfbærri nýtingu og ábyrgri umgengni á svæðinu. Þá skuli stuðla að varðveislu lífshátta og menningar frumbyggja (Þingskjal 1148, 2010-2011).

Í níunda lagi verði öryggishagsmunir í víðu samhengi tryggðir á borgaralegum forsendum. Í því augnamiði efli Ísland samstarf sitt við önnur ríki um nauðsynlegan viðbúnað; til eftirlits, leitar og björgunar og mengunarvarna. Unnið sé gegn hvers konar hervæðingu (Þingskjal 1148, 2010-2011). Baldur Þórhallsson telur að þessi áhersla komi til vegna smæðar landsins, herleysi og þar með þess að Ísland er fullkomlega getulaust í þessum efnum og háð herjum annarra ríkja (Baldur Þórhallsson, 2019, bls. 192).

Í tíunda lagi að búið verði svo í haginn að Ísland sé í stakk búið til að nýta sér þau atvinnutækifæri sem fyrirsjáanlegt er að verði til við aukin efnahagsumsvif á svæðinu, með því að byggja upp viðskiptasamstarf við önnur ríki á norðurslóðum. Í ellefta lagi verði þekking íslendinga á málefnum svæðisins aukin og Ísland verði kynnt erlendis sem vettvangur ráðstefna, funda og umræðna um málefni norðurslóða. Þá verði íslenskar miðstöðvar, menntastofnanir og rannsóknarsetur um norðurslóðir verði efld í samstarfi

við önnur ríki og alþjóðastofnanir. Í tólfta lagi að samstarf og samráð verði aukið innanlands um málefni norðurslóða með það að augnamiði að stuðla að lýðræðislegri umræðu, aukinni þekkingu og samstöðu um stefnu stjórnvalda (Þingskjal 1148, 2010-2011).

Ríkisstjórn Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks lagði sérstaka áherslu á málefni norðurslóða (Ráðherranefnd, 2015, bls. 4). Í stefnuyfirlýsingu flokkanna kemur fram sú stefna að Ísland komist í þá stöðu að verða leiðandi afl á norðurslóðum. Þá er lögð áhersla á að verkefni tengd nýtingu þeirra tækifæra sem skapist vegna opnunar siglingaleiða um svæðið verði vistuð hérlendis (Ríkisstjórnin, 2013, bls. 11).

Fjórum árum eftir að stefna Íslands var samþykkt var ljóst að miklar breytingar höfðu átt sér stað í málefnum svæðisins. Til að mynda höfðu fragtflutningar og skipaumferð á norðaustursiglingaleiðinni sem og á Barentshafi aukist og ýmis fjárfestingarverkefni voru komin til framkvæmda eða fyrirhuguð. Undirbúningur fyrir leit og olíuvinnslu var þá hafin á Drekasvæðinu. Þá höfðu ýmsar breytingar orðið hraðari en áætlaðað hafði verið . Til að mynda höfðu breytingar á hafísútbreiðslu orðið hraðari en gert hafði verið ráð fyrir. Aðrar mikilvægar breytingar sem vert er að nefna er að stofnuð hafði verið fastaskrifstofa í Tromsø og fleiri ríki höfðu fengið áheyrnaraðild að Norðurskautsráðinu. Bæði síðastnefndu atriðin styrkja Norðurskautsráðið. Þá þótti framferði Rússlands í Úkraínu kalla á að öryggismál væru hugsuð upp á nýtt í Evrópu. Að síðustu má nefna að ýmsar væntingar vegna auðlindanýtingar á svæðinu minnkuðu frá því sem var þegar stefnan var samþykkt. Til dæmis vegna þess að hrávöruverð olíu lækkaði. Þetta hafði áhrif á ýmsar fyrirætlanir (Ráðherranefnd, 2015, bls. 4-5).

4.3.3 Stórauka þarf samvinnu og samhæfingu

Í ljósi alls þessa taldi ríkisstjórnin að hagsmunir Íslands á norðurslóðum í vistfræðilegu, efnahagslegu, pólitísku og öryggislegu tilliti kölluðu á stóraukna samvinnu og samhæfingu innlendra aðila sem og samvinnu á alþjóðavettvangi. Sú hagsmunagæsla þyrfti að vera skilvirk, samræmd og fara fram á æðsta stigi stjórnsýslunnar. Þess vegna ákvað ríkisstjórnin hinn 8. október árið 2013 að setja á fót ráðherranefnd um málefni norðurslóða. Fast sæti í nefndinni eiga forsætisráðherra, utanríkisráðherra, innanríkisráðherra, umhverfis- og auðlindaráðherra og iðnaðar- og viðskiptaráðherra.

Samsetning nefndarinnar endurspeglar heildstæða nálgun íslenskra stjórnvalda (Ráðherranefnd, 2015, bls. 4-5).

Ríkisstjórnin ákvað jafnframt að leggja mat á hvernig fjármumun yrði best varið með það markmið að leiðarljósi að efla starf stjórnvalda á norðurslóðum og þróa tillögur um alþjóðlega viðbragðs- og björgunarmiðstöð á Íslandi. Þá var ákveðið á fundi ríkisstjórnarinnar að Ísland skyldi vinna að jafnréttismálum, samstarfi við viðskiptalífið, vestnorrænt samstarf og samstarfi við Grænland og Færeyjar vegna sameiginlegra hagsmuna. Einnig að treysta samskipti við Asíuríki og Evrópusambandið um málefni norðurslóða (Ráðherranefnd, 2015, bls. 5).

Í skýrslu ráðherranefndar um málefni norðurslóða frá árinu 2015 segir að þrátt fyrir margar skýrslur um norðurslóðir í áranna rás hafi ekki áður farið fram heildstætt mat á hagsmunum Íslands af hálfu stjórnvalda. Þá segir að framferði Rússa í Úkraínu og innlimun Krímskaga árið 2014, kalli á að öryggismál séu endurhugsuð, meðal annars á norðurslóðum (Ráðherranefnd, 2015, bls. 4-5). Ráðherranefndin kemst meðal annars að þeirri niðurstöðu að eitt af brýnustu hagsmunamálum Íslands sé ógn við umhverfisöryggi, þar sem þjóðin byggi afkomu sína að stórum hluta á sjálfbærri nýtingu auðlinda. Þá er sérstaklega nefnd hættan af mögulegri bráðamengun. Vegna ríkra hagsmuna af umhverfisvernd og auðlindanýtingu sé mikilvægt nú þegar svæðið er að verða æ aðgengilegra með tilheyrandi aukinni nýtingu auðlinda í sjó, landgrunni og á landi, að styrkja stöðu Íslands sem norðurskautsríkis (Ibid, bls. 42, 6-7).

Ísland gaf út sína fyrstu þjóðaröryggisstefnu í apríl 2016 eftir miklar innlendar og alþjóðlegar hræringar. Öryggishugtakið sem fram kemur í þjóðaröryggisstefnu Íslands er ekki þröngt hugtak sem einungis rúmar markmið um hernaðarmátt til að tryggja öryggi ríkisins heldur er öryggishugtakið vítt og nær yfir hernaðarmál en einnig umhverfis-, efnahags-, orku- og heilbrigðismál (Wilson og Auður H. Ingólfsdóttir, 2019, bls. 1, 4).

Í þjóðaröryggisstefnu Íslands eru ellefu áhersluatriði. Í fimmtu málsgrein stefnunnar er tekið fram að áhersluatriðin hafi öll jafnt vægi. Page og Auður telja þó að lesa megi tiltekið stigveldi úr orðræðu textans. Til að mynda veki athygli hvernig áhersluatriði tvö er orðað (Wilson og Auður H. Ingólfsdóttir, 2019, bls. 4). Þar stendur ,,Að horft verði sérstaklega til umhverfis- og öryggishagsmuna Íslands á norðurslóðum í alþjóðasamvinnu og innlendum viðbúnaði.'' (Þingskjal 1166, 2015-2016).

Í október árið 2018 kom út skýrsla þjóðaröryggisráðs um framkvæmd þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland. Þar segir meðal annars að nauðsynlegar umbætur vegna umhverfis- og öryggishagsmuna Íslands á norðurslóðum sem ráðast þurfi í á næstunni varði víðtækt samstarf vegna þeirra áskorana sem hlýnun loftslags skapa. Þá þurfi að styrkja eftirlitsgetu Íslands á þeim gríðarlega stóru hafsvæðum sem Íslendingar bera ábyrgð á. Þar séu sæstrengir sem haldi uppi fjarskiptum og auðlindir sem séu undirstaða þeirra lífsskilyrða sem landsmenn búa við. Öflugt eftirlit og vöktun stuðli að því að hægt sé að bregðast skjótt við slysum og að mengunarflekkir séu uppgötvaðir tímanlega (Þjóðaröryggisráð, 2018, bls. 17).

4.3.4 Samantekt

Málefni norðurslóða spanna gríðarlega víðtækt svið og það er ekki einfalt mál að forgangsraða áhersluatriðum. Það virðist því rökrétt að Ísland tekur almennt fagnandi á móti umsóknum um áheyrnaraðild að Norðurskautsráðinu og leggi áherslu á að byggt verði á samstarfi við önnur ríki og annars konar hagsmunaaðila. Ísland hefur meira að segja vakið athygli fyrir að vingast við ríki án tillits til þess hvort þau eru talin vera andstæðingar í öðru samhengi. Vegna efnahagsstærðar Íslands leggur ríkið áherslu á að nýta þá krafta sem það hefur með öflugu samráði og samstarfi allra þeirra innlendu aðila sem annast á einhvern hátt málefni norðurslóða. Norðurskautsráðið hefur styrkst verulega á undanförnum árum og má því gera ráð fyrir að áhersla á að Ísland verði viðurkennt sem strandríki hafi minnkað. Styrkja þarf eftirlitsgetu Íslands á hafi, sérstaklega vegna hættu á bráðamengun, þar sem öflugt eftirlit og vöktun stuðlar að skjótum viðbrögðum. Framferði Rússa í Úkraínu hefur vakið áhyggjur af öryggismálum.

4.4 Geta/hæfni Íslands til að sinna skuldbindingum sínum á svæðinu

4.4.1 Leit og björgun

Innanríkisráðuneyti Íslands lét vinna skýrslu um öryggi og björgun á svæðinu. Í skýrslunni er meðal annars gerð grein fyrir þeirri áskorun sem Ísland stendur frammi fyrir vegna þjóðréttarlegra skuldbindinga Íslands vegna aðildar að samningnum um leit og björgun (Þjóðaröryggisráð, 2018, bls. 14-16). Það svæði sem Ísland ber ábyrgð á er gríðarlega umfangsmikið og þar eru mismunandi náttúruskilyrði. Það flækir málið enn frekar að á svæðinu er margbreytileg starfsemi og umferð er mjög dreifð um svæðið (Stýrihópur Innanríkisráðherra, 2016, bls. 2).

Vegna þessarra aðstæðna getur reynst mun erfiðara að bregðast við neyðartilvikum á norðurslóðum en á öðrum svæðum heimsins. Ísland er talið vanbúið til að sinna skyldum sínum samkvæmt samningnum um leit og björgun. Aukið samstarf og betri búnaður er forsenda þess að Ísland geti sinnt skuldbindingunum. Áfallaþoli er sérstaklega ábótavant á ytri mörkum þess svæðis sem Ísland ber ábyrgð á vegna stórslysa farþegaskipa og umhverfisvá (Stýrihópur Innanríkisráðherra, 2016, bls. 2).

Í kjölfar alþjóðasamnings norðurskautsríkjanna um leit og björgun á sjó kom upp sú hugmynd að koma á fót alþjóðlegri björgunar- og viðbragðsmiðstöð á Íslandi vegna innviða og legu landsins. Hér eru tíðar samgöngur á landi sem legi. Fjórir alþjóðaflugvellir og þétt samgöngunet á landi. Öflugt raforkukerfi og mikið gistirými eru einnig hluti af innviðum landsins. Þá teljast þættir á borð við sveigjanlegt vinnuafl og sérþekking í málefnum svæðisins til innviða. Innviðir á Íslandi eru að flestu leyti taldir sterkir en þó þarf að styrkja og hlúa að þeim svo Ísland haldi áfram að vera samkeppnishæft á þessu sviði. Íslausar hafnir Íslands gera Ísland einnig að góðum kosti í þessu samhengi (Ráðherranefnd, 2015, bls. 48).

4.4.2 Mengunarvarnir og viðbrögð

Landhelgisgæsla Íslands tekur þátt æfingum í samstarfi strandgæslna Norðurskautsríkjanna um varnir, viðbúnað og viðbrögð vegna samninganna um leit og björgun og samningsins um viðbrögð við olíumengun (Þjóðaröryggisráð, 2018, bls. 15). Skýrsla forsætisráðuneytisins telur að hættan á mengunarslysum vegna aukinnar

skipaumferðar og auðlindanýtingar vera helstu ógnina á norðurslóðum fyrir hagsmuni Íslands (Ráðherranefnd, 2015, bls. 45).

Í skýrslu frá 2016 kom fram að nauðsynlegt sé að Ísland bæti viðbragðsþjónustu í Norður-Atlantshafi varðandi leit og björgun sem og mengunareftirlit. Þetta þurfi að gera jafnt með innlendum aðgerðum, með uppbyggingu innviða sem og samstarfi. Þannig er til dæmis lagt til að þeir innlendir aðilar sem vinni að þeim skuldbindingum sem þessir tveir samningar leggja okkur á herðar miðli þekkingu sinni í gegnum miðlægan aðila í stjórnsýslu landsins og samhæfi störf sín. Þá er lagt til að kostir tvíhliða samninga við nágrannaríki vegna þeirrar vinnu sem ráðast þarf í verði kannaðir en þrátt fyrir margvíslega samninga sem Ísland hefur gengist undir á þessum tveimur sviðum ber ríkið sjálft meginábyrgð á á koma á fót og starfrækja fullnægjandi þjónustu og mengunarvarnir. Þá er einnig lagt til að verkefnum verði forgangsraðað og samhæfing og yfirsýn verði bætt svo hægt sé að taka upplýstar ákvarðanir um fyrirkomulag þessarra mála til lengir tíma litið (Stýrihópur Innanríkisráðherra, 2016, bls. 2).

Aukin umferð skipa og hlýnun loftslags og þar með sjávar geta varðað bæði efnahagslegt öryggi og fæðuöryggi þjóðarinnar (Þjóðaröryggisráð, 2018). Þrátt fyrir mikla hættu á mengunarslysum á norðurslóðum hefur mengunarvöktun lengst af einkum falist í eftirliti í gegnum gervitunglamyndir og í eftirlitsflugi vélar Landhelgisgæslunnar. Í skýrslu frá árinu 2016 kemur fram að varðskipið Þór sé eina skipið sem búið sé viðeigandi búnaði til mengunarvarna á stóru svæði (Stýrihópur Innanríkisráðherra, 2016, bls. 23).

Barentsráðið

Aðild Íslands að Barentsráðinu er meðal annars rakin til hagsmuna Íslands af sjávarútvegi, þar sem eitt af markmiðum ráðsins er að sporna við mengun sjávar frá hernaðarmannvirkjum kalda stríðsins og sporna gegn hvers kyns umhverfisspjöllum af völdum auðlindanýtingar og iðnaðarumsvifa á Barentssvæðinu. Íslensk stjórnvöld telja miklu skipta að umsvif Barentsráðsins grafi ekki undan mikilvægi Norðurskautsráðsins en jafnframt að mikilvægt sé að efla samvinnu og samráð milli Barentsráðsins og Norðurskautsráðsins. Ísland hefur talað fyrir því að Barentsráðið verði með formlegum hætti tengt inn í Norðurskautsráðið, til dæmis með sameiginlegum ráðherrafundi.

Þannig hefur Ísland talið að nýta mætti betur krafta, fjármagn og mannauð (Utanríkisráðuneytið, 2009, bls. 19).

4.4.3 Samvinna á sviði rannsókna

Í janúar árið 2018 fullgilti Ísland samninginn um samvinnu norðurskautsríkja á sviði rannsókna. Með því er ekki aðeins tekið skref í þá átt að auka rannsóknir og aðgengi að niðurstöðum þeirra heldur einnig að aukinni vöktun á svæðinu sem rennir stoðum undir fæðuöryggi þjóðarinnar (Þjóðaröryggisráð, 2018, bls. 15-16).

4.4.4 Samantekt

Hinir þrír alþjóðasamningar norðurskautsríkjanna eru gríðarlega mikilvægir fyrir Ísland vegna þess að um er að ræða samstarf um mikilvæg mál sem Ísland gæti ekki sinnt upp á eigin spýtur. Á hinn bóginn leggja samningarnir Íslandi miklar skyldur á herðar sem Ísland er að einhverju leyti vanbúið til að sinna við núverandi aðstæður. Aukið samstarf og betri búnaður er ein forsenda þess að Ísland geti sinnt mengunareftirliti og viðbragðsþjónustu svo vel sé. Það kemur því ekki á óvart að Ísland leggi til að Barentsráðið sem vinnur að því að sporna við mengun sjávar og hvers kyns umhverfisspjöllum á Barentssvæðinu verði með einhverjum hætti tengt inn í Norðurskautsráðið svo nýta megi betur þá krafta, fjármagn og mannauð sem eru til staðar. Með samningnum um samvinnu á sviði rannsókna er tekið mikilvægt skref í þá átt að auka aðgengi að rannsóknarniðurstöðum en einnig stuðlar samningurinn að aukinni vöktun á svæðinu. Samningarnir byggja því að einhverju leyti hver á öðrum. Ísland ætti að koma sterkt til leiks að samningnum um samstarf á sviði rannsókna sé litið til þeirrar sérfræðiþekkingar og rannsóknarstofnana sem eru hér á landi.

4.5 Stefna Íslands vegna formennsku í Norðurskautsráðinu

4.5.1 Formennska Íslands 2002-2004

Sem formennskuríki lagði Ísland áherslu á umhverfismál en einnig lagði Ísland áherslu á sjálfbærni á sviði félags-, efnahags- og menningarmála, sérstaklega að því leyti sem þessir málaflokkar snertu lífskjör og lífsskilyrði íbúa norðurslóða (Stjórnarráð Íslands, 2002). Liður í því verkefni að bæta lífskjör og lífsskilyrði íbúa svæðisins og að styðja við markmiðið um sjálfbærni var að leggja mat á stöðuna í þessum efnum, bæta upplýsingatækni og efla rannsóknir. Stærsta afurð Íslands á þessum árum var gerð yfirgripsmikillar skýrslu um mannlíf og tengd málefni á norðurslóðum (Arctic Human Development Report I og II, ADHR), á vegum SDWG-vinnuhópsins (The Sustainable Development Working Group). Stofnun Vilhjálms Stefánssonar gaf skýrsluna út (Stjórnarráðið, e.d.).

Frá því Ísland gegndi síðast formennsku í Norðurskautsráðinu hafa málefni svæðisins vakið meiri athygli á alþjóðavettvangi, ekki síst vegna loftslagsbreytinga, opnunar nýrra siglingaleiða, landsgrunns- og fullveldiskrafna, umræðu um vernd og nýtingu náttúruauðlinda og breytinga á samfélögum (Stjórnarráðið, e.d.).

4.5.2 Formennska Íslands 2019-2021

Í formennskutíð sinni árið 2019-2021 mun Ísland leggja áherslu á loftslagsmál, einkum málefni hafsins og heimsmarkmið Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun (Ríkisstjórnin, 2017, bls. 37). Í samræmi við norðurslóðastefnu Íslands verður einnig lögð áhersla á jafnrétti kynjanna og réttindi frumbyggja (Stjórnarráðið, e.d.).

Fjórtánda janúar árið 2019 kom fram í máli utanríkisráðherra Finnlands og Íslands á opnum fundi um málefni norðurslóða sem fram fór í Háskólanum á Akureyri að þeir teldu að helstu verkefni Íslands á formennskutímanum frá 2019-2021 yrðu eftirfarandi atriði, sem tengjast og fléttast hvert öðru með margvíslegum hætti eins og sjá má í upptalningunni (Ágúst Ólafsson, 2019):

1. Sjálfbærni í umhverfis-, félags- og efnahagsmálum.
2. Verndun náttúru, en þar verði sérstök áhersla lögð á:

   a) Mengun í hafi, einkum plastmengun.

   b) Loftslagsmál (þekking á endurnýjanlegri orku er talið dýrmætt veganesti).

3. Verndun samfélags: Timo Soini, utanríkisráðherra Finnlands leggur í þessu sambandi áherslu á sjálfbæra nýtingu auðlinda svo íbúar geti framfleytt fjölskyldum sínum á svæðinu til frambúðar en það telur hann vera annað af tveimur stærstu verkefnum Norðurskautsráðsins. Hitt verkefnið er að hans mati baráttan við losun gróðurhúslofttegunda en það tengist markmiðinu um verndun samfélags með þeim hætti að fólk þarf að geta lifað og átt möguleika á að framfleyta sér á gæðum náttúrunnar. Þá kom fram á fundinum að síaukin skipaumferð á svæðinu kalli á aukna gæslu og áherslu á björgunarmál (Ágúst Ólafsson, 2019, bls. 6-9).

4.5.3 Mikilvægt að ekki komi til hernaðarumsvifa

Í heimsókn sinni til Íslands þann 15. febrúar árið 2019 sagði Mike Pompeo, utanríkisráðherra Bandaríkjanna, að í samráði við Ísland verði ákveðið hvert skuli flytja hergögn til að tryggja öryggi norðurslóða. Guðlaugur Þór Þórðarson sagði aðspurður um orð Pompeo að Bandaríkjamenn séu ekki að boða aukin hernaðarumsvif á svæðinu. Þá sagði Guðlaugur að samhljómur væri um það innan ríkisstjórnar Íslands að ekki skuli vera hernaður á svæðinu (Kristín Sigurðardóttir, 2019).

Katrín Jakobsdóttir sagði að áherslur Íslands miði að því að vernda umhverfið, ekki síst hafið, vegna aukinnar umferðar um svæðið. Í öðru lagi að norðurskautið verði varið sem sameiginlegt svæði allra þar sem ekki verði hernaðarumsvif (Kristín Sigurðardóttir, 2019). Ólafur Ragnar Grímsson hefur orðað svipaða hugsun og kemur fram í síðara áhersluatriði Katrínar. Nánar tiltekið hefur hann sagt að nauðsynlegt sé að þróun stjórnarhátta á norðurslóðum verði lýðræðisleg. Hann segir jafnframt að til að svo megi verða sé ekki nóg að samtök frumbyggja taki þátt. Þjóðþingin verði einnig að taka öflugan þátt. Norðurskautsráðið verði því að styrkja samvinnu við þjóðþingin (Ólafur Ragnar Grímsson, 2013).

4.5.4 Samantekt

Á Íslandi er mikil samheldni um stefnu í málefnum norðurslóða. Það skiptir máli fyrir ytri samheldni og þar með pólitíska stærð Íslands á norðurslóðum. Baldur talar reyndar um að ytri samheldni sé ekki augljós á Íslandi en hafa verður í huga að hann er að tala almennt um alþjóðasamskipti Íslands, ekki sérstaklega á norðurslóðum.

Áhersluatriði Íslands eru að flestu leyti í góðu samræmi við áhersluatriði annarra norðurskautsríkja. Eitt af því sem vekur athygli er aukin áhersla á að ekki komi til hernaðarumsvifa á svæðinu og að þróun stjórnarhátta á norðurslóðum verði lýðræðisleg. Þá leggur Ísland áherslu á félagslegt réttlæti eins og jafnrétti kynjanna og réttindi frumbyggja.

5 Niðurstöður

Byrjað verður á að greina frá því hvernig þátttakendur svöruðu spurningalistanum. Svörin verða svo dregin saman í viðeigandi þemu með aðferð orðræðugreiningar. Þá verður farið yfir hvað kom á óvart og hvað þátttakendur minntust ekki á. Loks verður rannsóknarspurningunni og undirspurningum hennar svarað.

Spurning eitt: Metur þú pólitíska stöðu Íslands á norðurslóðum almennt sterka, miðlungs eða veika?

Sjö manns af átta svöruðu því til að þeir teldu stöðu Íslands vera sterka. Einn þátttakandi sagði að hann teldi stöðu Íslands á norðurslóðum vera á bilinu veika til miðlungs. Nokkrir þátttakendur útskýrðu afstöðu sína nánar. Sex þátttakenda töldu að pólitísk staða Íslands á norðurslóðum væri sterk vegna þess að við hefðum sterka rödd sem hlustað væri eftir eða að við hefðum færni til að koma mikilvægum málum í umræðu. Einn þátttakenda taldi að staða Íslands væri sterk vegna legu landsins, markmiða í loftslagsmálum og friðarstefnu. Í stórum dráttum er niðurstaða þessara svara því sú að rödd landsins og færni til að koma mikilvægum málum í umræðu geri það að verkum að pólitísk staða Íslands sé sterk á norðurslóðum.

Spurning tvö: Telur þú Ísland vera hefðbundið lítið ríki á norðurslóðum eða lítið en áhrifamikið ríki, og hvernig skilur þú hugtökin hefðbundið lítið ríki og áhrifamikið ríki?

Sjö þátttakendur töldu Ísland vera lítið en áhrifamikið ríki. Einn þátttakendi svaraði ekki spurningunni. Aðeins einn þátttakandi skilgreindi bæði hugtökin. Þrír þátttakendur skilgreindu hvorugt hugtakið. Tveir skilgreindu aðeins hugtakið hefðbundið lítið ríki. Tveir skilgreindu aðeins hugtakið lítið en áhrifamikið ríki.

Hefðbundið lítið ríki var skilgreint af einum þátttakanda sem ríki sem sker sig lítið frá öðrum ríkjum á svæðinu. Annar þátttakandi skildi hugtakið á þann hátt að það væri ríki sem ætti ekki rödd við borðið þar sem málin væru rædd. Þriðji þátttakandinnn sem skilgreindi hugtakið leit svo á að það ætti við um fámenn ríki eða ríki sem hefðu lítið yfirráðasvæði. Einn þeirra sem skilgreindi hugtakið lítið en áhrifamikið ríki sagði að lítið ríki sem ætti sæti í Norðurskautsráðinu og ætti þar einn fulltrúa eins og stærri ríki væri lítið en áhrifamikið ríki. Annar þátttakandi sem skilgreindi hugtakið taldi það merkja að rödd landsins hefði áhrif og vægi á svæðinu. Þriðji þátttakandinn sem skilgreindi

hugtakið sagði að lítið ríki gæti gert sig gildandi á svæðinu með sjálfstæðri utanríkisstefnu en tók fram að jafnframt væri mikilvægt að halda góðu samtali og samstarfi við önnur ríki.

Í stórum dráttum er niðurstaða svaranna sú að þeir alþingismenn sem svöruðu spurningunum telja að Ísland sé lítið en áhrifamikið ríki. Nokkuð misjafnt er hvernig sú skoðun er rökstudd en ef svörin eru tekin saman teikna þau nokkuð heildstæða mynd. Nánar tiltekið kemur fram að Ísland er fámennt ríki með lítið yfirráðasvæði og er því smáríki. Ísland sker sig úr með hagfelldri staðsetningu sinni sem styrki stöðu þess. Ísland á sæti í Norðurskautsráðinu sem er lýðræðislegur vettvangur. Ísland á því einn fulltrúa í ráðinu rétt eins og stærri ríki. Með því að eiga þar fulltrúa hefur Ísland rödd við borðið þar sem málefni svæðisins eru rædd. Ísland hefur notað þessa stöðu vel og unnið að því að gera sig gildandi við borðið. Hluti af því að gera sig gildandi og hafa rödd sem mark er tekið á er sú staðreynd að Ísland hefur sjálfstæða utanríkisstefnu um málefni svæðisins um leið og Ísland er meðvitað um mikilvægi samtals og samstarfs í samstarfinu. Þetta hefur skilað sér í því að hlustað er eftir því sem Ísland hefur fram að færa. Því má segja að rödd Íslands hafi áhrif og vægi í Norðurskautsráðinu.

Spurning þrjú: Hvaða þættir skiptu mestu máli um hvernig þú svaraðir spurningu nr. 1 og 2? Gott væri að nefna dæmi.

Sumir nefndu eitt atriði, aðrir fleiri. Sex þátttakendur nefndu að hlustað væri á rödd Íslands og að Ísland hefði ýmislegt fram að færa til umræðunnar. Tveir töldu að forysta/sjálfstæð utanríkisstefna Íslands í ýmsum málum eins og jafnréttismálum styrkti stöðu Íslands á svæðinu. Tveir töldu það styrkja stöðu Íslands að vera framarlega á sviði rannsókna og vísinda. Einn taldi að þekking, reynslu og efnahagsleg staða landsins væru þættir sem við gætum miðlað og þar með haft áhrif út fyrir landsteinana.

Einn þáttkandi sagði setu Íslands í Norðurskautsráðinu gera það að verkum að staða Íslands væri sterk. Ef tekin eru saman svör við spurningum tvö og þrjú eru tveir sem nefna veru Íslands í Norðurskautsráðinu sem styrkleika í sjálfu sér.

Einn þátttakendi vísaði í að norðurslóðamál leiki stórt hlutverk í utanríkisstefnu landsins og að mikil umræða sé um málefni norðurslóða hér á landi. Einn þátttakenda taldi að staðsetning landsins gerði það að verkum að Ísland hefði sterka pólitíska stöðu á svæðinu. Einn þátttakandi benti á að Ísland sé ekki aðili að samkomulagi fimm

strandríkja (Illullisaat-samkomulaginu). Sú staðreynd veikir stöðu Íslands á svæðinu að hans mati.

Ef tekið er saman það sem sagt var af tveimur eða fleirum þátttakendum kemur í ljós að þátttakendur telja að hlustað sé á rödd Íslands og að það sé vegna þess að Ísland standi framarlega á sviði rannsókna og vísinda og hafi auk þess þekkingu sem byggi á reynslu. Ísland hafi því ýmislegt fram að færa til umræðunnar og tekið sé mark á því sem sagt er af Íslands hálfu. Norðurslóðamál spili stórt hlutverk í utanríkisstefnu Íslands sem hafi notað þekkingu sína og reynslu til að setja saman sérstaka stefnu um málefni svæðisins.

Spurning fjögur: Telurðu að Ísland geti að einhverju leyti verið leiðandi ríki á norðurslóðum eða að Ísland sé mjög háð öðrum ríkjum á svæðinu? Af hverju/af hverju ekki?

Sjö af átta þátttakendum töldu að Ísland geti verið leiðandi ríki á norðurslóðum eða eitt af ráðandi ríkjunum. Einn þátttakanda dró í efa að Ísland geti verið leiðandi og rökstuddi þá afstöðu sína með því að segja að önnur ríki hafi meiri burði vegna stærðar sinnar og ríkari hagsmuna. Þá rökstuddi hann skoðun sína með því að segja að Ísland sé á jaðri svæðisins. Þess ber að geta að sá þátttakandi taldi jafnframt að ef vel er á málum haldið geti Ísland lagt sitt af mörkum.

Einn af þeim þátttakendum sem taldi að Ísland gæti verið leiðandi ríki á norðurslóðum rökstuddi þá afstöðu sína með því að segja að Ísland hefði sérstöðu. Téð sérstaða er ekki útskýrð í svari fjögur en ef svar þátttakandans við spurningu eitt og fjögur er lesið í samhengi má sjá að sú sérstaða sem þátttakandinn telur styrkja stöðu Íslands á svæðinu sé staðsetningu landsins. Annar þátttakandi sem taldi Ísland geta verið leiðandi útskýrði þá afstöðu sína með því að segja að Ísland geti leitt umræðu um málefni. Þriðji þátttakandinn sem taldi Ísland geta verið leiðandi útskýrði þá afstöðu sína með því að segja að Ísland geti verið fyrirmynd en erfiðara sé að hafa bein áhrif. Þess vegna sé Ísland háð öðrum ríkjum á svæðinu. Fjórði þátttakandinn sem taldi Ísland geta verið leiðandi rökstuddi skoðun sína með nokkuð annarri nálgun en aðrir þátttakendur. Hann talaði um að Ísland tæki við formennsku í Norðurskautsráðinu í tvö ár frá árinu 2019 og að Ísland hefði alla burði til að gera það og vera þannig leiðandi í þeirri samvinnu. Að öðru leyti beri Íslandi bæði nauðsyn og skylda til að stunda samtal og

samvinnu við önnur ríki á svæðinu. Sjötti þátttakandinn sem taldi Ísland geta verið leiðandi rökstuddi það með því að Ísland hýsti Arctic Circle- ráðstefnurnar og sumar stofnanir Norðurskautsráðsins. Sjöundi þátttakandinn sem talaði um að Ísland geti verið leiðandi lagði áherslu á stefnumótun Íslands, nýsköpun og viðmið í samfélags-, friðar- og umhverfismálum.

Í stórum dráttum kom fram að sjö þátttakendur töldu að Ísland geti verið leiðandi afl á norðurslóðum eða eitt af leiðandi ríkjunum. Tveir þeirra sem sögðu að Ísland geti verið leiðandi áttu við að Ísland hefði burði til að taka við formennsku í Norðurskautsráðinu. Ætlunin var ekki að spyrja að því heldur að spyrja hvort þátttakendur teldu að Ísland hefði almennt hæfni til að hafa áhrif á vilja og val annarra gerenda á svæðinu með jákvæðum þrýstingi og stefnumótandi forystu. Ætlunin var að vísa í áralanga umræðu á vettvangi stjórnmálanna eða frá árinu 2013. Það ár kom það fram í stefnuyfirlýsingu ríkisstjórnar Framsóknarflokks og Sjálfstæðisflokks að stefnt væri að því að Ísland yrði leiðandi á norðurslóðum (Ríkisstjórnin, 2013, bls. 11). Spurningin var líklega ekki nógu skýrt orðuð. Ef tekinn er saman rauði þráðurinn í svörunum koma fram þær skoðanir að Ísland geti verið leiðandi með því að vera fyrirmynd, sinna stefnumótun, hafa áhrif á viðmið og með því að leiða umræðu um mikilvæg málefni. Á hinn bóginn sé nauðsynlegt að ástunda samtal og samvinnu við önnur ríki á svæðinu.

Spurning fimm: Hvaða þýðingu, ef einhverja, telur þú að formennska Íslands í Norðurskautsráðinu hafi fyrir Ísland?

Allir þátttakendur voru sammála um að formennska Íslands í Norðurskautsráðinu væri jákvæð. Sex af átta þátttakendum tóku fram að formennskan hefði þá þýðingu að vera einhvers konar möguleiki sem skipti máli hvernig yrði farið með. Þannig væri þýðingin háð því hvernig haldið yrði á spilum af Íslands hálfu. Annar þeirra sem talaði ekki um formenskuna sem möguleika tjáði mikla vissu um árangur þar sem búið væri að vinna mikla undirbúningsvinnu, gera vandaða málefnaskrá og virkja viðeigandi stofnanir og vegna þess að málefnaskrá Íslands taki mið af málefnaskrá þingmannanefndar norðurslóða.

Þrír þátttakendur töldu formennsku Íslands hafa þýðingu með því að Ísland gæti sett málefni á dagskrá sem það telji mikilvæg eða sem skipta Ísland mestu máli. Tveir töluðu um þýðingu þeirrar athygli sem formennskan vekti á Íslandi. Einn taldi þýðingu

formennsku Íslands vera mikla vegna vaxandi mikilvægis svæðisins og strategískrar stöðu Íslands í Norður-Atlantshafi. Einn þátttakenda taldi að þátttaka Íslands í Norðurskautsráðinu væri þýðingarmikil rétt eins og öll þátttaka í alþjóðlegu samstarfi. Einn taldi mikilvægt að hagsmunagæsla skyggði ekki á það hlutverk formennskuríkis að vera verkstjóri og gegna samræmingar- og sáttahlutverki.

Rauði þráðurinn er sá að formennska Íslands í Norðurskautsráðinu er talin vera jákvæð fyrir Ísland en þó skipti sköpum hvernig Ísland sinni verkefninu og þeirri ábyrgð sem formennskan leggur Íslandi á herðar. Ísland getur sett málefni á dagskrá sem formennskuríki en þarf einnig að sinna samræmingar og sáttahlutverki í formennskutíðinni.

6 Hvaða þemu komu fram í svörunum?

Sú orðræða sem birtist í svörum þátttakenda var flokkuð í tvö yfirþemu. Annars vegar útnfrá hugmyndum um pólitíska stöðu Íslands á norðurslóðum almennt og hins vegar út frá hugmyndum um gildi þess fyrir Ísland að sinna formennsku í Norðurskautsráðinu.

Mikinn samhljóm var að finna í svörum þátttakenda eins og áður hefur komið fram. Þetta er mjög mikilvæg niðurstaða sem rímar vel við þá staðreynd að stefna Íslands á norðurslóðum (2011) var samþykkt samhljóða á Alþingi, eins og komið hefur fram. Þó ekki sé hægt að alhæfa út frá svörum þátttakenda vegna lágs svarhlutfalls gefa svörin vísbendingu um að málefni norðurslóða séu ekki flokkspólitískt deilumál hér á landi.

6.1 Pólitísk staða Íslands á norðurslóðum

6.1.1 Staða Íslands sterk umfram stærð

Sjö af átta þátttakendum töldu að pólitísk staða Íslands væri sterk eða nokkuð sterk á norðurslóðum. Allir þátttakendur nefndu dæmi sem styðja þá skoðun að Ísland hafi sterka stöðu á svæðinu og umfram stærð, einnig sá þáttakandi sem hafði efasemdir um stöðu Íslands á svæðinu. Hafa verður í huga að svarendur voru allir alþingismenn og sem slíkir gætu þeir viljað gera meira úr stöðu Íslands en innistæða er fyrir.

Ef marka má svörin er Ísland með sterka pólitíska stöðu á svæðinu og ástæðan er einkum sú að hlustað er á það sem Ísland hefur fram að færa, einkum vegna sérfræðiþekkingar og sterkrar málefnastöðu Íslands. Nánar tiltekið kom það tíu sinnum fram í svörum sex þátttakenda að rödd Íslands væri sterk og að hlustað væri á sjónarmið Íslands. Einn nefndi að við hefðum miklu að miðla. Tveir nefndu að Ísland hefði færni til að koma málefnum í umræðu eða leiða umræðu um málefni. Nokkrir nefndu að Ísland hefði sýnt stefnumótandi forystu varðandi ýmis viðmið til dæmis í samfélags-, umhverfis- og friðarmálum og með því að málefni norðurslóða skipi stóran sess í utanríkisstefnu Íslands.

Rauði þráðurinn hér er því sú skoðun að Ísland hafi sterka stöðu í krafti þess sem Ísland hefur fram að færa. Af því leiðir að það er skoðun þátttakenda að þvinganir eða það sem hefur verið kallað *hart vald*, er ekki eina leiðin til áhrifa í alþjóðlegu samstarfi á norðurslóðum.

6.1.2 Staða Íslands sterk í krafti viðmiða sem auka samheldni

Þrír þátttakendur töldu að Ísland hefði sýnt forystu í ýmsum félagslegum réttlætismálum og töldu að það styrkti stöðu Íslands að hafa sýnt slíka forystu um viðmið. Þessir þrír þátttakendur virðast vera undir áhrifum gagnrýniskenninga þar sem slíkar kenningar byggja m.a. á þeirri forsendu að vald (power) geti falist í viðmiðunum og viðtekinni hegðun. Þá telja gagnrýniskenningar að félagslegt réttlæti sé til þess fallið að auka samheldni á meðan óréttlæti geti skapað óróa sem geti haft slæm áhrif á alþjóðlegt samstarf. Þannig styðji félagslegt réttlæti óbeint við stöðu alþjóðlegra gerenda.

6.2 Gildi þess fyrir Ísland að taka við formennsku í Norðurskautsráðinu

6.2.1 Formennskan feli í sér vandmeðfarinn möguleika

Allir þátttakendur voru sammála um að formennska Íslands í Norðurskautsráðinu væri jákvæð fyrir Ísland. Þegar kom að því að útlista þá skoðun nánar kom í ljós sú skoðun sex alþingismanna að formennskan væri þó meira í ætt við vandmeðfarinn möguleika. Mikilvægt væri að sinna formennskunni af metnaði og alvöru. Ísland geti vissulega notað tækifærið til að setja málefni á dagskrá sem skipti Ísland miklu máli svo sem málefni hafsins en hagsmunagæsla megi ekki skyggja á það verkstjórnar-, samræmingar- og sáttahlutverk sem formennskuríki er ætlað að sinna.

6.2.2 Ísland geti verið leiðandi í samstarfinu

Sjö af átta þátttakendum töldu að Ísland gæti verið leiðandi á norðurslóðum. Þrír þeirra sögðu að um leið værum við háð öllum öðrum ríkjum á svæðinu. Misjafnt var hvað þátttakendur töldu þurfa til svo Ísland væri leiðandi en rauði þráðurinn í svörunum var að Ísland þyrfti að hrífa hinar þjóðirnar með sér með stefnumótandi forystu og síðan nánu og stöðugu samstarfi og samtali.

6.3 Hverju var sleppt og hvað kom á óvart?

6.3.1 Ísland er efnislega vanbúið

Í fyrsta lagi vakti athygli að aðeins einn þátttakandi nefndi efnahagslegar hindranir Íslands í samstarfinu og að enginn nefndi sérstaklega efnahagslegar hindranir vegna þeirra skuldbindinga sem samningar norðurskautsríkjanna leggja okkur á herðar. Það svæði sem Ísland ber ábyrgð á varðandi leit og björgun í norðurhöfum er til að mynda gríðarlega stórt og á ytri svæðum þess svæðis sem Ísland ber ábyrgð á er áfallaþoli vegna stórslysa ábótavant.

Í öðru lagi vakti athygli að aðeins tveir þátttakenda nefndu staðsetningu landsins sem styrkleika. Enn meiri athygli vakti að aðrir tveir þátttakendur nefndu staðsetninguna sem veikleika. Annar þeirra sagði að Ísland væri á jaðri svæðisins og að það væri veikleiki. Hinn talaði um þá staðreynd að Ísland er ekki viðurkennt sem strandríki á svæðinu og að það sé slæmt. Helmingur þátttakenda var hljóður um landfræðilega staðsetningu Íslands. Möguleg skýring á þögninni er að Ísland lendir mismikið innan þess svæðis sem skilgreint er sem norðurslóðir eftir því hvaða skilgreining er notuð. Sé til dæmis miðað við heimskautahringinn (66° 33´N) er aðeins örlítið horn Grímseyjar innan svæðisins (Durfee og Johnstone, 2019, bls. 62). Þetta gæti þótt vandræðalegt og því betri kostur að minnast ekki á staðsetningu Íslands.

Í þriðja lagi er það áhugaverð niðurstaða í sjálfu sér hversu fáir svöruðu spurningakönnuninni, sérstaklega í ljósi þess hve málefni norðurslóða voru mikið í almennri umræðu á Íslandi á þessum tíma, bæði vegna ráðstefnunnar Hringborð norðursins (Arctic Circle) og vegna þess að þegar spurningarnar voru sendar út voru aðeins nokkrir mánuðir í að Ísland tæki við formennsku í Norðurskautsráðinu. Þegar niðurstöður eru metnar verður að hafa í huga hversu fáir svöruðu spurningunum. Þessi rannsókn er ekki tölfræðilega marktæk eða með alhæfingargildi heldur er hún kortlagning á þeim þemum og málefnum sem eru í gangi meðal íslenskra alþingismanna.

6.3.2 Eðli samstarfsins á norðurslóðum

Ekki var hægt að greina áhrif kenningar um alþjóðlegt regluverk í svörum þátttakenda. Skýringin gæti verið sú að þær spurningar sem lagðar voru fyrir séu litaðar af kenningum raunhyggjunnar sem gerir ráð fyrir að alþjóðlegt samstarf sé fremur einfalt spil og að

hægt sé að skilja völd og áhrif innan þess með því að flokka ríki eftir fyrirfram ákveðnu stigveldi, til dæmis eftir fjölda íbúa og fleiri þáttum. Þannig megi finna svar við þeirri spurningu hvaða stöðu mismunandi ríki hafi í alþjóðlegu samstarfi. Spurningarnar sem ég lagði fyrir alþingismenn gera ráð fyrir að ríki hafi sterka eða veika stöðu innan alþjóðasamstarfs, í takti við kenningar raunhyggjunnar. Kenningin um alþjóðlegt regluverk setur upp allt öðruvísi gleraugu með því að gera bæði ráð fyrir því að mismunandi sé hvaða lögmál séu að verki í alþjóðlegu samstarfi og með því að gera ráð fyrir að alþjóðlegt samstarf sé flókið net sem verði ekki skilið nema heildrænt, þar sem margvíslegir gerendur og þættir verki hver á annan. Málum sé því stjórnað úr ýmsum áttum fremur en einfaldlega að ofan.

Ólafur Ragnar Grímsson var ekki í hópi þátttakenda en af viðtali við hann að dæma um málefni norðurslóða sem birtist opinberlega árið 2013 (Ólafur Ragnar Grímsson, 2013) er hann undir áhrifum kenningar um alþjóðlegt regluverk. Ólafur segir til að mynda að norðurskautið sé eitt happasælasta og lýðræðislegasta dæmið um skapandi alþjóðlega samvinnu sem finna megi í heiminum. Hann telur að lög og reglur hafi skilað miklu en jafnframt vill hann meina að hið farsæla samstarf á norðurslóðum byggi á fjölmörgum þáttum sem skoða þurfi í samhengi. Þetta merkilega samstarf verði til að mynda ekki skilið án þess að taka inn í reikninginn þá menningu sem hafi skapast í samstarfinu, þau viðmið sem hafi þróast og þann anda sem þar ríki.

Ólafur og alþingismennirnir eru sammála um sterka stöðu Íslands á svæðinu. Stóri munurinn er sá að Ólafur leggur áherslu á eðli samstarfsins á norðurslóðum. Það sé einstakt í sinni röð og óvenju lýðræðislegt. Þá leggur Ólafur áherslu á að sú sérfræðiþeking sem þróast hefur hér á landi leggi ábyrgð á herðar Íslandi í alþjóðlegri umræðu um málefni norðurslóða.

6.3.3 Samantekt

Ef marka má svör þátttakenda hefur Ísland margt fram að færa til samstarfsins á norðurslóðum og þar með sterka stöðu. Ísland hefur að mati þátttakanda sýnt forystu í ýmsum málum og staðið vörð um félagslegt réttlæti á svæðinu. Formennska í Norðurskautsráðinu er talið vera ábyrgðarhlutverk sem skipti máli hvernig farið sé með. Ísland hafi alla burði til að vera leiðandi en á sama tíma þurfi að stunda virkt samstarf við aðrar þjóðir í Norðurskautsráðinu. Mikil sérfræðiþekking sé hér á landi á sviðum sem

skipta máli á norðurslóðum. Vegna þeirra verkefna sem Norðurskautsráðið standi frammi fyrir sé sérfræðiþekking mikils metin. Að mati Ólafs Ragnars Grímssonar er samstarfið á norðurslóðum einstakt í sinni röð og óvenju lýðræðislegt. Þegar rýnt er í skýrslur kemur í ljós að Ísland er efnislega vanbúið til að uppfylla sumar af þeim skuldbindingum sem samningar norðurskaustsríkjanna leggi Íslandi á herðar.

6.4 Rannsóknarspurningum svarað

Er Ísland tiltölulega áhrifamikið í alþjóðlegu samstarfi á norðurslóðum?

Í ljósi alls sem að ofan hefur verið rætt má segja að svarið við rannsóknarspurningunni sé að Ísland sé tiltölulega áhrifamikið í alþjóðlegu samstarfi á norðurslóðum. Þetta helgast meðal annars af uppbyggingu Norðurskautsráðsins sem gerir öllum aðildarríkjum sínum jafn hátt undir höfði. Þannig sinnir Ísland formennsku í ráðinu til jafns við önnur ríki ráðsins þrátt fyrir að vera minnsta ríkið í Norðurskautsráðinu. Ísland fær því samkvæmt venju ákveðið stefnumótandi hlutverk í Norðurskautsráðinu með reglubundnu millibili sem það getur notað til að vinna að áherslumálum sínum. Áhrif Íslands helgast einnig af því að Ísland hefur látið að sér kveða og þannig gert sig gildandi. Í þriðja lagi hefur Ísland sérstöðu vegna miðlægrar legu landsins, þeirrar sérfræðiþekkingar sem hefur byggst upp hér á landi og þess að norðurslóðir eru forgangsmál í utanríkisstefnu Íslands.

Getur Ísland verið leiðandi á norðurslóðum?

Svarið við fyrri undirspurningunni er að Ísland getur verið leiðandi og hefur verið leiðandi á norðurslóðum á ýmsum sviðum, einkum er varðar stefnumótun og rannsóknir ef marka má svör þátttakenda.

Þó upphaflega hafi spurningin ekki verið hugsuð sem spurning um getu Íslands til að sinna formennsku í Norðurskautsráðinu er áhugavert, í ljósi þess hve mikið vatn hefur runnið til sjávar síðan Ísland gegndi síðast formennsku í ráðinu, að spyrja einnig þeirrar spurningar. Svarið er að stjórnvöld á Íslandi hafa sett málefni norðurslóða í forgang á undanförnum árum, sett á fót sérstaka ráðherranefnd um málefni svæðisins og verið í nánu samstarfi við Finnland sem gegndi formennskunni á undan Íslandi. Rannsóknarstofnanir, háskólar og aðrir hafa tekið virkan þátt vegna stefnu Íslands á norðurslóðum. Ísland ætti því að vera tilbúið í slaginn. Það mun þó að líkindum reynast erfiðara að þessu sinni að sinna formennsku í ráðinu vegna þróunar umhverfismála á svæðinu og aukinna verkefna Norðurskautsráðisns, til að mynda vegna alþjóðasamninga ríkjanna átta. Samhliða formennskunni mun Ísland þurfa að sinna öllum venjubundnum skyldum sínum á svæðinu sem aðildarríki. Ísland hefur því lagt áherslu á samhæfingu og stóraukna alþjóðlega samvinnu.

Ef svo er, hvernig stendur á því að smáríki eins og Ísland hafi slíka stöðu?

Samstarf á norðurslóðum er ekki eins og hvert annað alþjóðasamstarf heldur hefur þróast mjög lýðræðisleg samvinnumenning á svæðinu. Bæði reglur og hefðir á svæðinu leyfa bæði stórum og litlum gerendum að leggja sitt af mörkum. Það er ekki síst vegna þess að markmiðið er árangur og árangurinn er hnattrænn og verður að byggjast á bestu mögulegu þekkingu, reynslu og vísindum. Allir græða þegar allir leggja sitt af mörkum. Ísland hefur tekið málefni svæðisins mjög alvarlega og lagt sig í líma við að efla rannsóknarstarf, halda ráðstefnur og stuðla að áframhaldandi ábyrgri stjórn svæðisins.

7 Umræður um niðurstöður

Í þessari rannsókn leitaði ég að og setti fram þau þemu sem birtast í svörum þátttakanda. Í framhaldinu væri hægt að gera stærri rannsókn, til dæmis megindlega og þannig tölfræðilega marktæka.

7.1 Viðhalda þarf samvinnumenningu og trausti milli gerenda á svæðinu

Um leið og Ísland leggur sitt af mörkum eru stjórnvöld meðvituð um mikilvægi þess að ástunda og viðhalda þeirri samvinnumenningu sem ríkt hefur í Norðurskautsráðinu. Ísland hefur gagnrýnt hópamyndun í Norðurskautsráðinu í nafni einingar. Mikilvægt er að Ísland og aðrar þjóðir stundi einingu bæði í orði og á borði. Í því samhengi er vert að minnast þess að Ísland gagnrýndi Óslóar-yfirlýsingu strandríkjanna fimm um takmörkun veiða á úthafi miðhluta Norður-Íshafsins (2015) með þeim rökum að yfirlýsingin færi í berhögg við samstarf norðurskautsríkjanna átta (Arnór Snæbjörnsson, 2019, bls. 4, 7, 12). Árið 2018 gerðist Ísland aðili að áþekkum samningi (Arnór Snæbjörnsson, 2019, bls. 12). Aðilar voru nú, auk hinna fimm strandríkja, Ísland, Japan, Kína, Lýðveldið Kórea og Evrópusambandið. Með öðrum orðum voru ekki öll norðurskautsríkin höfð með í ráðum eins og Ísland hafði talað fyrir áður en Íslandi var boðin þátttaka. Því má færa rök fyrir því að Ísland hafi með þessu unnið gegn einingu norðurskautsríkjanna.

7.2 Styrkur Íslands

Tiltölulega sterk staða Íslands á norðurslóðum helgast einkum af þremur þáttum. Í fyrsta lagi sker Ísland sig úr vegna miðlægrar staðsetningar sinnar. Í öðru lagi á Ísland sæti í Norðurskautsráðinu sem er afar lýðræðislegur vettvangur. Staða Íslands á norðurslóðum helgast því ekki aðeins af því sem Ísland hefur fram að færa heldur einnig af uppbyggingu Norðurskautsráðsins sem gerir formlega öllum aðildarríkjum jafn hátt undir höfði. Í þriðja lagi helgast áhrif Íslands á svæðinu af því að Ísland hefur unnið vel úr því tækifæri sem staðsetning landsins og aðildin að Norðruskautsráðinu felur í sér. Ísland hefur gert sig gildandi við borðið með því að efla sérfærðiþekkingu sína á málefnum svæðisins. Ísland hefur einnig sýnt stefnumótandi forystu í félagslegum réttlætismálum og gert norðurskautsmál að forgangsmáli í utanríkisstefnu sinni. Vegna smæðar hagkerfisins og herleysis hlýtur framlag Íslands að miklu leyti að þurfa að felast í hugviti og stefnumótandi forystu.

7.3 Veikleikar Íslands

Ísland er að einhverju leyti efnislega vanbúið til að uppfylla skyldur sínar vegna þeirra skuldbindinga sem samningar norðurskaustsríkjanna leggja Íslandi á herðar og gera má ráð fyrir að erfiðara reynist að sinna formennsku í Norðurskautsráðinu að þessu sinni vegna þróunar umhverfismála á svæðinu og aukinna verkefna Norðurskautsráðsins. Íslensk stjórnvöld eru meðvituð um þetta og hafa því lagt áherslu á samhæfingu og stóraukna alþjóðlega samvinnu. Vonin er sú að þróun Norðurskautsráðsins í átt að aukinni samvinnu verði ekki á kostnað þess trausts sem ríkt hefur milli aðila.

8 Lokaorð

Ísland hefur tekið sér stöðu og rými á norðurslóðum og ætlar sér að vera leiðandi á svæðinu. Ísland hefur sett málefni norðurslóða á oddinn í utanríkisstefnu sinni og vinnur ötullega að því að auka þekkingu sína á málefnum svæðisins. Staða Íslands á svæðinu er þó ekki aðeins bundin við slíka þætti ef marka má Ólaf Ragnar Grímsson og kenninguna um alþjóðlegt regluverk heldur er Ísland einnig háð því að óefnislegir hlutir á borð við samvinnumenningu og traust haldi áfram að einkenna andann í samstarfinu.

Málefni norðurslóða virða engin landamæri. Hagsmunir allra eru því að meira eða minna leiti samofnir. Sú óvissa sem ríkir um málefni svæðisins og breytt öryggisumhverfi vegna framferðis Rússa í Úkraínu, gæti leitt til breytinga á samstarfinu á norðurslóðum. Mikilvægt er að staðin verði vörð um þá samvinnumenningu sem ríkt hefur á svæðinu og er forsenda þess að takast megi á við loftslagsbreytingar með öllum tiltækum ráðum.

_____

Melkorka Mjöll Kristinsdóttir

Heimildaskrá

Alþingi. (2016, 16. apríl). *Þingtíðindi*. Sótt 2. febrúar 2019 frá https://www.althingi.is/altext/145/s/1166.html

Alþingi. (e.d.). *Þingmanna¬ráðstefnan um norðurskauts¬mál*. Sótt 19. mars 2019 frá https://www.althingi.is/althjodastarf/islandsdeildir/thingmannaradstefnan-um-nordurskautsmal/

Arctic Council. (2015a, 20. maí). *The Arctic Council: A backgrounder*. Sótt 5. mars 2019 frá https://arctic-council.org/index.php/en/about-us

Arctic Council. (2015b, 7. maí). *Observers*. Sótt 6. febrúar 2019 frá https://arctic-council.org/index.php/en/about-us/arctic-council/observers

Arctic Portal. (2016). *Maps: Arctic Definitions*. Sótt 2. apríl 2019 frá https://arcticportal.org/maps-arctic-definitions

Arnór Snæbjörnsson. (2019). Nýr samningur um að koma í veg fyrir stjórnlausar úthafsveiðar í miðhluta Norður-Íshafsins. *Úlfljótur*: vefrit, 1-13. Sótt 1. maí 2019 frá https://rafhladan.is/bitstream/handle/10802/17441/samningur-um-úthafsveiðar_arnór-snæbjörnsson.pdf?sequence=1

Atkinson, E. P. (2007). *Ethnography: Principles in Practice* (3.útg). New York: Routledge.

Ágúst Ólafsson. (2019, 14. janúar). *Ísland undirbýr formennsku Norðurskautsráðinu.* RÚV. Sótt 2. febrúar frá http://www.ruv.is/frett/island-undirbyr-formennsku-nordurskautsradinu

Baldur Þórhallsson. (2006). Hefur Ísland valið sér nýja stærð í alþjóðakerfinu? *Rannsóknir í félagsvísindum VII*, 627-642. Sótt 24. janúar 2019 frá http://uni.hi.is/baldurt/files/2012/10/Félagsv%C3%ADsindabók_2006.pdf

Baldur Þórhallsson og Pétur Gunnarsson. (2017). Iceland's alignment with the EU–US sanctions on Russia: autonomy versus dependence. *Global Affairs*, bls. 307-318. DOI: 10.1080/23340460.2017.1377626

Baldur Þórhallsson. (2019). *Small States and Shelter Theory*: Routledge

CAFF. (2009). *CAFF WORK PLAN 2009 - 2011 Ministerial Period*. Akureyri.

Chater, A. (2015). *Explaining the Evolution of the Arctic Council*. Óbirt doktorsritgerð: Háskóli Vestur-Ontario. Sótt 4. febrúar 2019 frá https://ir.lib.uwo.ca/cgi/viewcontent.cgi?article=4566&context=etd

Durfee. M.H. og Johnstone, R. L. (2019). *Arctic Governance in a Changing World.* New York: Rowman & Littlefield Pub Inc.

Finnland. (2017-2019). *Exploring Common Solutions: Finland's Chairmanship 2017-2019*. Arctic Council. Sótt 2. maí 2019 frá https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/2027/Finnish_Chairmanship_Program_Arctic_Council_2017-2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Gamle, J. (2015). The Arctic Council Permanent Participants: Capacity & Support - Past, Present & Future. *Arctic Yearbook*. Sótt 1. mars 2019 frá https://arcticyearbook.com/arctic-yearbook/2015/2015-commentaries/149-the-arctic-council-permanent-participants-capacity-support-past-present-future

Gill, R. (2000). Discourse Analysis. Í M. W. Gaskell og M.W. Bauer (ritstjórar), *Qualitative researching with text, image and sound: a practical handbook* (bls. 172-190). London: SAGE.

Griffiths, M. (2019, 27. apríl). Identity. *Oxford Bibliographies*. Sótt 1. maí 2019 frá http://www.oxfordbibliographies.com/view/document/obo-9780199766567/obo-9780199766567-0128.xml

Hannes Hólmsteinn Gissurarson. (2016). *In Defence Of Small States. New Direction*. The foundation for european reform. Sótt 15. mars 2019 frá https://newdirection.online/publication/in-defence-of-small-states

Hassol, S. J. (2004). *Impacts Of Warming Arctic: Arctic Climate Impact Assessment*. Cambridge: Canada. Sótt 19. febrúar 2019 frá https://www.amap.no/documents/download/1058/inline

Ingólfur Á. Jóhannesson. (2006). Leitað að mótsögnum. Um verklag við orðræðugreiningu. Í Rannveig Traustadóttir (ritstjóri), *Fötlun: Hugmyndir og aðferðir á nýju fræðasviði* (bls. 178-195). Reykjavík: Háskólaútgáfan.

Ingólfur Á. Jóhannesson. (2010). The politics of historical discourse analysis: a qualitative research method? *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 251-264.

Íðorðasafn í alþjóðastjórnmálum (2012). Stofnun Árna Magnússonar í íslenskum fræðum. Sótt 6. mars 2019 frá http://ordabanki.hi.is/files/stjornmalafraedi.pdf

Kankaanpää, M. S. (2015). Role of the Arctic Council Chairmanship. *Arctic Yearbook*, 1-16. Sótt 2. maí 2019 frá https://arcticyearbook.com/arctic-yearbook/2015/2015-scholarly-papers/134-role-of-the-arctic-council-chairmanship

Kristín Björnsdóttir. (2003). Orðræðugreining. Í Sigríður Halldórsdóttir (ritstjóri), *Handbók í aðferðafræði og rannsóknum í heilbrigðisvísindum* (bls. 237-248). Akureyri: Háskólinn á Akureyri.

Kristín Sigurðardóttir. (2019, 16. febrúar). *Katrín vill ekki hernaðarumsvif á norðurskauti*. Sótt 5. mars 2019 frá http://www.ruv.is/frett/katrin-vill-ekki-hernadarumsvif-a-nordurskauti

Lög um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga nr. 90/2018. Sótt 2. janúar 2019 frá https://www.althingi.is/lagas/nuna/2018090.html

Mitchell, M. (2008). *An Overview of Public Private Partnerships in Health.* Harvard School of Public Health, 1-27. Sótt 11. janúar 2019 frá http://www.aeiglobal.com/PDFs/Public-Private-Partnership-Overview.pdf

Norðurslóðanet Íslands. (e.d. (a)). *Norðurskautsráðið*. Sótt 7. mars frá https://arcticiceland.is/is/island-og-nordhurslodhir/senior-arctic-official

Norðurslóðanet Íslands. (e.d. (b)). *Skilgreining á norðurslóðum*. Sótt 9. febrúar 2019 frá https://arcticiceland.is/is/island-og-nordhurslodhir/skilgreining-a-nordhurslodhum

Ottawa Declaration. (1996). Sótt 7. janúar 2019 frá https://oaarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/85/EDOCS-1752-v2-ACMMCA00_Ottawa_1996_Founding_Declaration.PDF?sequence=5&isAllowed=y

Ólafur Ragnar Grímsson. (2013, 7. febrúar). *Our Ice-dependent World*. Sótt 8. janúar 2019 frá http://logfraedingur.unak.is/pistlar.asp?fid=88

Ráðherranefnd. (2015). *Hagsmunir Íslands á norðurslóðum Tækifæri og viðsjár* (drög til umsagnar). Reykjavík: Stjórnarráðið. Sótt 21. febrúar 2019 frá https://www.stjornarradid.is/media/forsaetisraduneyti-media/media/frettir2/hagsmunir-nordurslod-drog.pdf

Ríkisstjórnin. (2013, 22. maí). *Stefnuyfirlýsing ríkisstjórnar Framsóknarflokksins og Sjálfstæðisflokksins*. Sótt 17. febrúar 2019 frá https://www.stjornarradid.is/rikisstjorn/stefnuyfirlysing/

Ríkisstjórnin. (2017). Sáttmáli. *Sáttmáli Framsóknarflokks, Sjálfstæðisflokks og Vinstrihreyfingarinnar – græns framboðs um ríkisstjórnarsamstarf og eflingu Alþingis*. Sótt 8. janúar 2019 frá https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=a5aa63d9-d5b4-11e7-9422-005056bc530c

Stjórnarráð Íslands. (e.d.). *Norðurslóðir.* Sótt 10. mars 2019 frá https://www.stjornarradid.is/verkefni/utanrikismal/althjodamal/nordurslodir/

Stjórnarráð Íslands. (2002, 7. maí). *Norðurskautsráðið.* Stjórnarráð Íslands. Sótt 19. mars 2019 frá https://www.stjornarradid.is/raduneyti/utanrikisraduneytid/fyrri-radherrar/stok-raeda-fyrrum-radherra/2002/05/07/Nordurskautsradid/

Stýrihópur Innanríkisráðherra. (2016). *Björgun og öryggi í norðurhöfum*. Reykjavík: Innanríkisráðuneytið. Sótt 8. janúar 2019 frá https://www.stjornarradid.is/media/innanrikisraduneyti-media/media/frettir-2016/BjorgunarmidstodSkyrsla.pdf

Utanríkisráðuneytið. (2009). Ísland á norðurslóðum. Sótt 24. mars 2019 frá https://www.stjornarradid.is/media/utanrikisraduneyti-media/media/skyrslur/skyrslan_island_a_nordurslodumm.pdf

Utanríkisráðuneytið. (2016-2017). *Skýrsla Guðlaugs Þórs Þórðarsonar utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál*. Reykjavík. Sótt 4. apríl 2019 frá https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=45f59b71-3f1b-11e8-942b-005056bc530c

Valur Ingimundarson. (2010). Ísland og ,,norðurslóðir'': Sjálfsmyndastjórnmál, öryggismál og stórveldishagsmunir. *Skírnir*, bls. 261-283.

Vísindasiðareglur Háskóla Íslands. (2014). Reykjavík. Sótt 3. október 2018 frá https://www.hi.is/sites/default/files/atli/pdf/log_og_reglur/vshi_sidareglur_16_1_2014.pdf

Wilson, P. (2016). Society, steward or security actor? Three visions of the Arctic Council. Cooperation and Conflict, 55-74. Sótt 9. desember 2018 frá https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0010836715591711

Wilson P. og Auður H. Ingolfsdottir. (2019). Small State, Big Impact? Iceland's First National Security Policy. Handbook of Arctic Security. Routledge (í prentun)

Young, Oran R. (2009). Whither the Arctic? Conflict or cooperation in the circumpolar north. Polar Record 45, bls. 73-82. doi:10.1017/S0032247408007791

Þingmannanefnd. (2018a, 18. maí). Frásögn af fundi þingmannanefndar um norðurskautsmál í Kiruna 14. maí 2018. Sótt 11. febrúar 2019 frá https://www.althingi.is/pdf/frasagnir/?ksfaerslunr=1021

Þingmannanefnd. (2018b, 28. september). Frásögn af þingmannaráðstefnu um norðurskautsmál og fundum þingmannanefndar í Inari 16.-10. september 2018, Sótt 1. apríl 2019 frá https://www.althingi.is/pdf/frasagnir/?ksfaerslunr=1022

Þingskjal 161. (2017-2018). Skýrsla Íslandsdeildar þingmannaráðstefnunnar um norðurskautsmál fyrir árið 2017. Þingtíðindi, Sótt 4. mars 2019 frá https://www.althingi.is/altext/148/s/0161.html

Þingskjal 856. (2018-2019). Skýrsla Íslandsdeildar þingmannaráðstefnunnar um norðurskautsmál fyrir árið 2018. Þingtíðindi, Sótt 20. apríl 2019 frá https://www.althingi.is/altext/149/s/0856.html

Þingskjal 932. (1999-2000). Svar umhverfisráðherra við fyrirspurn Kolbrúnar Halldórsdóttur um framkvæmd samnings um líffræðilega fjölbreytni. Þingtíðindi, Sótt 3. mars 2019 frá https://www.althingi.is/altext/125/s/0932.html

Þingskjal 1148. (2010-2011). Þingsályktun um stefnu Íslands í málefnum norðurslóða nr. 20/139. Þingtíðindi, Sótt 23. október 2018 frá https://www.althingi.is/altext/139/s/1148.html

Þingskjal 1166. (2015-2016). Þingsályktun um þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland. Þingtíðindi, Sótt 9. janúar 2019 frá https://www.althingi.is/altext/145/s/1166.html

Þjóðaröryggisráð. (2018). *Skýrsla þjóðaröryggisráðs um framkvæmd þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland*. Reykjavík: Þjóðaröryggisráð. Sótt 28. janúar 2019 frá https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=9c6c48af-ddba-11e8-942e-005056bc4d74