

Elise Andrea Bjørvik Paulsen

## Arktisk råd i møte med endringer i verdensordenen

En studie av hvordan endringer i den liberale internasjonale verdensordenen påvirker Arktisk råd-regimet

Masteroppgave i Statsvitenskap

Veileder: Jennifer L. Bailey

Juni 2021



Elise Andrea Bjørvik Paulsen

## **Arktisk råd i møte med endringer i verdensordenen**

En studie av hvordan endringer i den liberale internasjonale verdensordenen påvirker Arktisk råd-regimet

Masteroppgave i Statsvitenskap  
Veileder: Jennifer L. Bailey  
Juni 2021

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap  
Institutt for sosiologi og statsvitenskap



Kunnskap for en bedre verden



## Sammendrag

Som følge av klimaendringene har Arktis fått økt oppmerksomhet, som har ført til at flere ikke-arktiske stater har fått øynene opp for forvaltningsregimet Arktisk råd. Samtidig begynte det på midten av 2000-tallet å slå sprekker i den liberale internasjonale ordenen som har preget verdenssystemet i over 70 år. Denne svekkelsen fører blant annet til endring i maktbalansen mellom vest og øst, og at stormaktenes interesser i Arktis endres. Disse endringene kan knyttes opp til to teoretiske perspektiver på regimeendring; den maktbaserte tilnærmingen uttrykt gjennom hegemonisk stabilitetsteori, og den interessebaserte tilnærmingen uttrykt gjennom liberal institusjonalisme. På bakgrunn av dette undersøker denne studien hvordan endringer i maktbalansen og i stormakters interesser påvirker Arktisk råd-regimet. Med utgangspunkt i regimeteori operasjonaliseres fem typer regimeendring; antall aktører, normer, prinsipper, regler og prosedyrer, saksområde, organisatorisk form og ressursallokering. Det empiriske grunnlaget for studien er dokumenter produsert av Arktisk råd før og etter 2005, herunder ministererklæringer, SAO-rapporter og dokumenter som beskriver rådets grunnleggende trekk. Videre er det inkludert datamateriale fra intervjuer av to personer tilknyttet arbeidsgruppen AMAP. Funnene viser at Arktisk råd har endret seg i tiden etter 2005, og at alle de fem typene regimeendring har funnet sted. Studiens mest sentrale funn er etableringen av et permanent sekretariat, økt antall ikke-vestlige observatører, økning i «in-kind support» og revidering av regler for observatørene. Et fåtall av endringene ser ut til å være en direkte konsekvens av endringer i maktbalansen, mens flere kan indirekte tilskrives endringer i stormaktenes interesser, som et svar på økt kommersiell aktivitet. Studien finner at Arktisk råd i hovedsak har bestått etter 2005, som indikerer at rådet har stått støtt i møte med endringer i verdensordenen.



## **Abstract**

As a result of climate change, the Arctic has received increased attention. This in turn has led to more states opening their eyes to the Arctic Council's administrative regime. In the mid-2000s cracks began to show in the liberal international order that has characterized the world system for the last 70 years. This weakening led, among other things, to a shift in the balance of power between the West and the East, and to a change in the Arctic interests of some great powers. These changes can be linked to two theoretical perspectives on regime change; the power-based approach expressed as hegemonic stability theory, and the interest-based approach expressed as liberal institutionalism. With this as a starting point, this study examines how changes in the balance of power and in the interests of great powers affect the Arctic Council regime. Based on regime theory, five types of regime changes are operationalized: number of actors, norms, principles, rules and procedures, the issue area, organizational form and resource allocation. The empirical basis for the study is documents produced and published by the Arctic Council before and after 2005, including ministerial statements, SAO-reports and documents describing the council's basic features. Furthermore, data material from interviews with two people associated with the AMAP working group is included. The findings show that the Arctic Council has changed since 2005, and that all five types of regime changes have occurred. The main findings are the establishment of a permanent secretariat, an increased number of non-Western observers, an increase in "in-kind support" and a revision of rules for the observers. A few of the changes appear to be a direct consequence of changes in the balance of power, while several can be indirectly attributed to changes in the interests of the great powers, in response to an increase in commercial activity. The study finds that the Arctic Council has mainly remained consistent after 2005, which indicates that the Council has stood firm in the face of changes in the world order.





## Forord

Denne oppgaven markerer slutten på et fem år langt kapittel som lektorstudent i Trondheim. Jeg kan nå kalle meg statsviter og lektor – og jeg er like stolt av begge deler.

Interessen for Arktis har vært med meg lenge, uten at jeg helt vet hva det skyldes. Det er noe med dette kalde området i nord som fascinerer meg, så da temaet for masteroppgaven skulle bestemmes, var det ikke uten grunn at valget falt på Arktisk råd. Alle eventuelle feil og mangler i oppgaven er mitt ansvar alene.

De siste månedene har jeg opplevd lykke over å få ting til, men også frustrasjon når det ikke har gått like bra. Tiden vi er i nå har også lagt sitt preg på prosessen, og både smitteverntiltak og digitale veiledninger har vært en del av hverdagen. Det har ikke vært lett, men jeg kom i mål. Og det er mange som fortjener en takk for nettopp det.

Først og fremst vil jeg takke veilederen min, Jennifer L. Bailey, som har gitt meg uvurderlig hjelp med oppgaven. Takk for dine faglige innspill og for mange hjelpsomme samtaler via skjermen.

Takk til informantene som gladelig stilte opp, og som bidro med spennende kunnskap om arbeidet til Arktisk råd.

En stor takk til mamma og pappa som støtter meg i alt jeg gjør. Takk til mamma som har tatt seg tid til lange telefonsamtaler, og til pappa for oppløftende ord og gode råd.

Takk til alle som har gjort studietiden i Trondheim til en tid jeg ikke ville vært foruten, særlig de seks lektorjentene som jeg har blitt så glad i. En spesiell takk til Tuva, som har stått sammen med meg i alle opp- og nedturer det siste halve året.

En siste takk til Christian – som stiller opp uten å nøle og alltid har troen på meg.

Nå ser jeg frem til ferie, før nye opplevelser venter i ny by til høsten.

Elise Andrea Bjørvik Paulsen  
Trondheim, juni 2021



# Innhold

Sammendrag.....	I
Abstract .....	III
Forord.....	V
Forkortelser .....	IX
1 Innledning.....	1
1.1 Problemstilling og avgrensning.....	2
1.2 Tidligere forskning.....	4
1.3 Fremdriftsplan .....	6
2 Om Arktisk råd .....	7
3 Teoretisk rammeverk.....	11
3.1 Den liberale internasjonale verdensordenen (LIO) .....	11
3.2 Regimeteori .....	13
3.2.1 Første debatt: Definisjon av internasjonale regimer .....	13
3.2.2 Andre debatt: Regimeformasjon og -endring.....	15
3.2.3 Hvordan endres et regime?.....	17
4 Metodisk tilnærming.....	19
4.1 Valg av metode: Casestudie .....	19
4.2 Fem typer regimeendring .....	20
4.2.1 Endring 1: Aktører .....	20
4.2.2 Endring 2: Normer, prinsipper, regler og prosedyrer.....	21
4.2.3 Endring 3: Saksområde .....	22
4.2.4 Endring 4: Organisatorisk form.....	23
4.2.5 Endring 5: Ressursallokering .....	24
4.3 Kilder og datainnsamling .....	24
4.4 Studiens kvalitet og forskningsetiske hensyn.....	26
5 Empirisk kartlegging og analyse .....	29
5.1 Aktører .....	29
5.2 Normer, prinsipper, regler og prosedyrer.....	31
5.2.1 Fundamentale endringer .....	31
5.2.2 Endringer innad i regimet.....	35
5.3 Saksområde .....	37
5.4 Organisatorisk form.....	39

5.5	Ressursallokering .....	40
5.6	Oppsummering av funn.....	44
6	Diskusjon.....	45
7	Avslutning .....	53
7.1	Studiens problemstilling og viktigste funn.....	53
7.2	Begrensninger ved studien og videre forskning.....	54
	Litteraturliste .....	56
	Vedlegg .....	A
	A. NSD-godkjenning .....	A
	B. Intervjuguide .....	D
	C. Profesjonsrelevans.....	F

## Figurer og tabeller

### Figurer

Figur 1. Organisasjonsstruktur Arktisk råd .....	9
Figur 2. Fremstilling av teoretisk kontekst og den partikulære anvendelsen av teorien.....	13
Figur 3. Tre tilnærminger til regimeformasjon og -endring.....	16

### Tabeller

Tabell 1. Oppsummering av funn.....	44
-------------------------------------	----

## **Forkortelser**

ACAP	Arctic Contaminants Action Program
ACIA	Arctic Climate Impact Assessment
AEPS	Arctic Environmental Protection Strategy
AMAP	Arctic Monitoring and Assessment Programme
AR	Arktisk råd
CAFF	Conservation of Arctic Flora and Fauna
EPPR	Emergency Prevention, Preparedness and Response
IPS	Indigenous Peoples Secretariat
LIO	Liberal internasjonal verdensorden (Liberal international world order)
PAME	Protection of the Arctic Marine Environment
SAO	Senior Arctic Officials
SAON	Sustaining Arctic Observers Network
SDWG	Sustainable Development Working Group

# 1 Innledning

I flere århundrer var Arktis, dette kjølige og fjerne området på toppen av kloden, perifert for verdensordenen. I de siste tiårene har derimot interessen økt i takt med temperaturen, og i kjølvannet av klimaendringene har Arktis fått en høyere plass på dagsordenen (Rottem, 2018:9). Selv om flere aktører får øynene opp for de store mengdene ressurser som er i havet og i havbunnen, er regionen preget av politisk stabilitet og velfungerende forvaltningsregimer (Rottem, 2018:1). Realiteten er at de arktiske statene er enige om spillereglene, og avtaler som er forhandlet frem gjør at det er lite usikkerhet rundt fordeling av ressursene i Arktis (Rottem, 2018:9). Vellykket samarbeid er altså nøkkelordet. Når dette samarbeidet blir løftet frem, er det ofte Arktisk råd (AR) man viser til. For det er i dette samarbeidsforumet at de arktiske statene møtes for å arbeide for bærekraftig utvikling og beskyttelse av miljøet i Arktis (Rottem, 2021:1). Rådet blir ansett som den viktigste arenaen for mellomstatlig samarbeid, og et av to iøynefallende regimer, i Arktis (Wegge, 2010:171). Selv om rådets arbeid ikke handler om sikkerhetspolitiske spørsmål, men om å bevare Arktis for fremtidige generasjoner, er det ikke nødvendigvis upåvirket av endringer i systemet det er en del av.

De siste 70 årene har verden vært dominert av en vestlig liberal orden, ledet av USA og Vesten. Arktisk råd ble etablert i 1996, da denne ordenen var på sitt sterkeste og USA på sitt mektigste. De seneste årene har noen forskere begynt å antyde at denne ordenen er i endring, og svekkes. Som en følge av dette vil USA, den nåværende internasjonale hegemonen, komme til å møte konkurranse av andre stormakter i fremtiden (Mearsheimer, 2019:44). Rikdom og makt beveger seg fra nord og vest, til sør og øst, og den liberale internasjonale verdensordenen (LIO) dominert av USA og Europa, gir plass til en ny orden dominert av ikke-vestlige stater. Ifølge Ikenberry (2011:56) er ikke dette lengre et spørsmål, men en realitet. En svekkelse av ordenen som har preget systemet i lang tid vil kunne ha konsekvenser for hvordan stater samarbeider på lavere nivå enn globalt, som i AR. Ikenberry (2011:56) peker på at en ny verdensorden ikke bare vil se mindre amerikansk ut, den vil også se mindre liberal ut. USAs fremtredende stilling blir svekket, men det gjør også den åpne og regel-baserte ordenen, som utgjør den liberale internasjonale ordenen. Som en følge av dette kommer andre stormakter på banen, med egne idéer og agendaer for en global verdensorden, og et svekket USA vil slite med å forsvare det gamle systemet. Det foregår altså et skifte i maktbalansen i det internasjonale systemet, med en gradvis spredning av makt bort fra Vesten (Ikenberry, 2018:17). Et sentralt trekk ved verdensordenen er maktbalansen mellom stormaktene i systemet, og ut ifra det Ikenberry (2011; 2018) observerer, er den i endring. Når maktbalansen forandres, vil det kunne

gi ringvirkninger på arenaer der statene møtes, for eksempel i AR. Da den USA-ledete ordenen la til rette for etableringen arenaer som AR, er det interessant å undersøke hvordan en forandret verdensorden med en annen maktbalanse kan påvirke samarbeidet i Arktis. Som en konsekvens av endringen i LIO, endrer også maktbalansen mellom vest og øst seg, hvordan kan det påvirke AR? Endringen i verdensordenen kan, i tillegg til å endre maktbalansen, også påvirke stormakters interesser i Arktis<sup>1</sup>. De store forandringene Arktis gjennomgår er med på å endre rammebetingelsene for aktører med interesser i regionen, og på grunn av ismeltingen blir det åpnet for nye handelsruter og økt aktivitet i områder som før var utilgjengelige. Dette kan gjøre at ikke-arktiske stater vil involvere seg i Arktis, slik at de kan dra nytte av nye handelsruter og ressurser (Rottem, 2018:9). Denne interessen sees tydelig i AR, da flere ikke-arktiske stater har meldt sin interesse for rådet (Hoel, 2015:272). Med endringen i LIO i bakhodet, hvordan kan skifter i stormaktenes interesser påvirke AR? Endringen i verdensordenen fører blant annet til en endring i maktbalansen mellom vest og øst, og en endring i stormaktenes interesser i Arktis. Den økte oppmerksomheten for AR samtidig som det skjer endringer i verdensordenen, utgjør altså bakteppet for denne studien.

## 1.1 Problemstilling og avgrensning

I denne studien skal jeg undersøke hvordan endringen i LIO kan påvirke og endre internasjonale regimer, gjennom å undersøke Arktisk råd. Rådet vil, i tråd med Wegge (2010:171), anses som et regime. Et skifte i den liberale ordenen som preger det internasjonale systemet vil blant annet føre til en endring i maktbalansen og i stormaktenes interesser i Arktis. Disse endringene blir i denne studien ansett som endringsagenter, altså som to faktorer som kan føre til endring i AR. For et regime er dette to mulige eksogene årsaker til endring. Det kan hende at det eksisterer andre, enten eksogene eller endogene årsaker til regimeendring, men i denne studien har jeg avgrenset det til disse to. Jeg vil nærme meg spørsmålet om endring i verdensordenen påvirker AR gjennom regimeteori, da ulike tilnærminger til denne teorien predikerer ulike resultater som følge av at de har forskjellig forståelse for faktorene som fasiliterer staters samarbeid. På bakgrunn av dette har jeg utformet en problemstilling som lyder:

*Hvordan har endringer i den liberale internasjonale verdensordenen påvirket Arktisk råd-regimet?*

---

<sup>1</sup> Da denne studien fokuserer på Arktis, er de relevante stormaktene aktører i AR-regimet. Det er blant annet USA, fordi de er en av åtte arktiske stater, og Kina som i de senere år har fått observatørstatus i AR. Russland er en stormakt i øst som kan tjene på svekkelsen av LIO, men da de er en arktisk stat vil sannsynligvis deres interesser i Arktis ligge tett opp mot USAs. Russland er derfor ikke særlig i fokus videre i studien.

For å svare på problemstillingen vil jeg benytte regimeteori som utgangspunkt for å undersøke hvilke endringer AR har gjennomgått. Makt og interesser er stikkordene til to av tilnærmingene til regimeendring; den maktbaserte og den interessebaserte tilnærmingen, som legger ulike faktorer til grunn for staters samarbeid i regimer. Den maktbaserte tilnærmingen kan uttrykkes gjennom hegemonisk-stabilitetsteori (HST), og den interessebaserte gjennom liberal institusjonalisme<sup>2</sup>. Med dette som teoretisk rammeverk vil jeg i metodekapittelet utvikle og operasjonalisere fem måter et regime kan endres på, og knytte de opp mot hvordan den maktbaserte og den interessebaserte tilnærmingen forventer at et regime endres. Dette legger grunnlaget for analysen av regimet.

Det er mange regimer som kan undersøkes, men jeg har valgt Arktisk råd. Årsaken til det er fordi klimaendringene gjør at Arktis har fått en viktig plass på dagsordenen, da ismeltingen endrer rammebetingelsene for aktivitet i området, og fordi ny teknologi gjør det mulig å utvinne ressurser som tidligere har vært utilgjengelige (Rottem, 2018:9). Dette fører til økt kommersielle aktivitet i Arktis. Globalpolitikken, som til tider kanskje føles fjernt for Arktis, kan derfor virke inn på det som skjer i området. Videre ser Arktis ut til å bli det første stedet på jorda der stater og ikke-statlige aktører må utforme nye tilnærminger til en verden med mindre tydelig maktfordeling, større geopolitisk konkurranse og større gjensidig avhengighet mellom naturen og menneskeheten (Spohr & Hamilton, 2020:1). For at Arktis skal kunne møte disse utfordringene, er en vellykket arena for samarbeid avgjørende. Wegge (2010:171) mener at AR er en av to tydelige regimer i Arktis, og ettersom det er i AR at samarbeidet mellom stormaktene og småstater skjer, valgte jeg dette regimet. Fordi AR har en kompleks struktur, vil jeg også undersøke rådet i dybden, gjennom å se på en av arbeidsgruppene, Arctic Monitoring & Assessment Programme (AMAP).

Studien tar altså for seg regimeendring i lys av endringer i LIO ved å undersøke AR-regimet. Ettersom det er snakk om forandringer i et helt system, vil nok dette skje over tid, men for å kunne gjennomføre datainnsamling og analyse på en hensiktsmessig måte må jeg avgrense casen. Ifølge Mearsheimer (2019:28) begynte det å slå sprekker i verdensordenen på midten av 2000-tallet, altså rundt 2005. Ettersom jeg skal forske på AR i lys av skifter i maktbalansen og interesser, som skjer på grunn av at LIO endres, er det naturlige startpunktet for casen dette årstallet. Det betyr at jeg skal undersøke endringer i AR-regimet i tidsrommet 2005 og frem til 2021. Året 2005 vil være et estimat for når verdensordenen begynte å endres, og ikke ett konkret tidspunkt for når endringene skjedde. For å finne ut om AR-regimet har endret seg etter 2005

---

<sup>2</sup> Det hadde vært mulig å knytte klassisk liberalisme opp til interesser som årsak til regimeendring, men da relevante forskere innenfor regimeteori tar utgangspunkt i neoliberalisme, vil denne studien også det.



må jeg nødvendigvis også kunne si noe om hvordan regimet så ut før 2005. Derfor vil data produsert og publisert før 2005 inkluderes i empirien der det er nødvendig for å forstå en eventuell endring. Videre er det relevant å redegjøre for tidligere forskning om regimer og AR.

## 1.2 Tidligere forskning

Internasjonale regimer er et forskningsfelt med stort omfang, og har siden 70-tallet vært forsket mye på. Siden da har internasjonale regimer vært objektet for mange forskningsprosjekter, og som jeg vil presentere i det teoretiske rammeverket, har forskningen forløpt gjennom tre ulike debatter. Her har Krasner (1982), Young (1982), Strange (1982), Keohane (1984), Haggard og Simmons (1987), samt Hasenclever, Mayer og Rittberger (1996; 1997) bidratt med teoretisk innsikt. Regimeteori utgjør det teoretiske rammeverket for denne studien, og bidrar med definisjon av regimer, innsikt i hvordan regimer endres og hva som kan være årsaken til det. De teoretiske perspektivene på regimeendring har fokusert mer på vilkårene for endring, og i liten grad på hvilke måter et regime kan endres. I denne studien vil jeg derfor benytte det teoretiske rammeverket som utgangspunkt for å utlede og operasjonalisere konkrete regimeendringer<sup>3</sup>.

Hvis vi beveger oss fra det teoretiske til det empiriske, er forskning på AR som regime relevant. Så langt jeg kan se er det ingen som har forsket på hvordan AR som regime påvirkes av skifter i verdensordenen, men det er likevel et par studier som har satt AR inn i en regimeteoretisk kontekst. Barry, Davidsdóttir, Einarsson og Young (2020:1) ser på hvordan AR endres, undersøker driverne og barrierene til regimets institusjonelle effektivitet, og vurderer hvordan endringene kan hindre eller fremme rådets evne til å arbeide med saker som det var formet til å adressere. De ser dette i lys av en økende interesse fra flere enn de arktiske statene, som følge av klimaendringene. Studien finner at rådet har endret seg siden etableringen, og hvordan det er strukturert og opereres har utviklet seg som et svar på den økende oppmerksomheten for Arktis, samt de arktiske statenes geopolitiske agendaer i regionen (Barry et al., 2020:8). Funnene er interessant for min studie, da de indikerer at rådet har forandret seg i tråd med den nye posisjonen som Arktis etter hvert har fått på dagsordenen.

Det er en annen studie som også kobler AR og regimeteori, men som ikke eksplisitt analyserer AR. Wegge (2010:165) undersøker den politiske ordenen i Arktis, og forankrer analysen i internasjonale relasjoner-teori, og perspektiver som hegemonisk stabilitetsteori, maktbalanse og kantiansk teori. Han ønsker å finne ut hva den politiske ordenen i Arktis er,

---

<sup>3</sup> Dette gjøres i kapittel 4.2.

herunder om den er robust, samt hvilke aktører som får mest igjen for den nåværende ordenen. Studien finner at maktstrukturen i Arktis er multipolar, og at denne ordenen er stabil, da de arktiske statene viser en respekt for internasjonal lov. Verken stormaktene USA eller Russland viser evnen til, eller ønsket om, å dominere regionen, som har gitt plass til småstater (Wegge, 2010:174). Dette funnet er sentralt for min studie, da det kan indikere at maktbalansen mellom de to stormaktene har vært en av flere faktorer som har skapt politisk stabilitet i Arktis, og dermed muliggjort etableringen av samarbeidsarenaen AR.

Det finnes også forskning som undersøker AR generelt, om rådets spesielle form og struktur, samt betydningen det har i et endret Arktis (Bloom, 1999; Koivurova, 2009; Rottem, 2018). Slik forskning vil fungere som støtte i analysekapittelet i denne studien, da den kan belyse rådets grunnleggende trekk og karakteristikk. Videre figurerer også rådet som en del av en større kontekst i bøker om Arktis. Olav Schram Stokke og Geir Hønneland (2007) har gitt ut en bok om *Arctic Governance*, der blant annet AR undersøkes. Kapittelet skrevet av Kristine Offerdal blir brukt som empirisk støtte i denne studien, særlig angående rådets form. Geir Hønneland har sammen med Leif Christian Jensen (2015), også vært redaktør for en håndbok om Arktis. Kapittelet til Alf Håkon Hoel, som undersøker AR sitt arbeid om økosystembasert styring, er relevant i aktualiseringen av interessen for AR. Videre Elana Wilson Rowe (2018) har skrevet en bok om Arctic Governance, der hun undersøker hvordan maktrelasjoner kan være viktige i å forme samarbeid og diplomati i Arktis, på tvers av grenser. Materiale fra denne boken er relevant i analysen av aktører i AR og rådets ressursallokering. Senest i 2020 kom Kristina Spohr og Daniel S. Hamilton ut med en bok om Arktis, som undersøker de mange utfordringene Arktis står i møte med som følge av klimaendringer og en skiftende verdensorden. Denne boken er en viktig aktualisering av det denne studien handler om, og er så langt jeg kan se det eneste arbeidet som kobler Arktis og det pågående skiftet i verdensordenen. Til sammen vil denne empirien være nyttig i analysen av AR.

### 1.3 Fremdriftsplan

Opgaven er inndelt i syv kapitler for å besvare problemstillingen. Jeg har allerede redegjort for valg av tema, problemstilling og avgrensning av casen. I tillegg har jeg presentert tidligere forskning på regimeteori og AR.

Kapittel 2 er en *presentasjon av Arktisk råd*. Her vil jeg redegjøre for den historiske situasjonen rundt etableringen av rådet, samt hvordan rådet er bygget opp og arbeider. Kapittel 3 tar for seg *det teoretiske rammeverket*, og det vil deles i tre. Først vil jeg redegjøre for utviklingen av regimedefinisjonen, og utlede en definisjon som brukes videre i studien. Deretter presenteres de teoretiske perspektivene på endring i makt og endring i interesser; realisme uttrykt gjennom hegemonisk stabilitetsteori, og neoliberalisme uttrykt gjennom liberal institusjonalisme. Til slutt vil jeg redegjøre for en artikkel som presenterer fire måter et regime kan endres på.

Kapittel 4 tar for seg *den metodiske tilnærmingen*, og jeg redegjør først for valg av metode. Videre utledes fem måter et regime kan endres på, på grunnlag av det teoretiske rammeverket. De fem typene endring er utgangspunktet for analysen av AR. Deretter vil jeg redegjøre for hvilke kilder som utgjør datagrunnlaget, og til slutt vil studiens kvalitet vurderes. Den *empiriske kartleggingen og analysen* utgjør kapittel 5. Her er det delanalyser for hver type regimeendring, og funnene oppsummeres på slutten av kapitlet.

I kapittel 6 vil jeg *diskutere* funnene fra analysen, og hvordan endringer i maktbalansen og i stormaktenes interesser har påvirket AR. Oppgaven vil oppsummeres med en *avslutning* i kapittel 7. Her vil jeg oppsummere studiens funn, og gi et svar på problemstillingen. Til slutt vil jeg si noen ord om studiens implikasjoner og komme med noen forslag til videre forskning.

## 2 Om Arktisk råd

The Arctic Council is established as a high-level forum to: [...] provide a means for promoting cooperation, coordination and interaction among the Arctic States, with the involvement of the Arctic indigenous communities and other Arctic inhabitants on common Arctic issues, in particular issues of sustainable development and environmental protection in the Arctic. (Arctic Council, 1996)

Utdraget er hentet fra Ottawa-erklæringen, som markerte opprettelsen av AR i 1996. Erklæringen beskriver rådets form, hvem som er medlemmer og hva rådet skal jobbe med og for. I tillegg til beskyttelse av miljøet i Arktis, adresserer det sosiale, kulturelle og økonomiske saker som omfatter de nordlige samfunn (Hønneland & Stokke, 2007:3). Rådet betegnes som det viktigste internasjonale forumet for dialog og samarbeid om arktiske utfordringer og muligheter, og som en avgjørende arena for kunnskapsutvikling om Arktis (Rottem, Soltvedt & Prip, 2020:288). Før etableringen var det spørsmål om samarbeidet skulle utvikles til en organisasjon, men amerikanerne ønsket ikke å forplikte seg til mer enn nødvendig. De arktiske statene ble derfor enige om at samarbeidet skulle etableres som et *high level forum*, som er et mer uformelt samarbeid mellom stater. Dette gjør at rådet har et svakere mandat og mindre juridisk gjennomslagskraft enn internasjonale organisasjoner (Bloom, 1999; Rottem, 2018:13). Det som blir vedtatt i rådet er å anse som anbefalinger til medlemmene, heller enn pålegg (Offerdal, 2007:141). AR arbeider først og fremst med å fremme samarbeid mellom aktører i Arktis, herunder stater og urfolk, samt andre innbyggere i regionen. De faste medlemmene er de åtte arktiske statene, USA, Russland, Canada, Sverige, Finland, Norge, Island og Danmark (med Grønland og Færøyene). Alle disse har territorier i Arktis, og fungerer som forvaltere av regionen. Videre har seks organisasjoner som representerer arktiske urbefolkninger<sup>4</sup>, status som permanente deltakere (Arctic Council Secretariat, 2017). Per 2021 er det 38 observatører<sup>5</sup> i AR, henholdsvis 13 ikke-arktiske stater, 13 mellomstatlige og interparlamentariske organisasjoner og 12 interesseorganisasjoner (Rottem et al., 2020:288).

AR ble etablert i 1996, under en unik periode i det internasjonale systemet, *the unipolar moment* – en kort tid i historien etter Sovjetunionens fall, der USA var den mektigste staten i

---

<sup>4</sup> De seks organisasjonene er the Aleut International Association, the Athabaskan Council, Gwich'in Council International, the Inuit Circumpolar Council, the Russian Association of Indigenous Peoples of the North og Samerådet (Rottem, 2018:43).

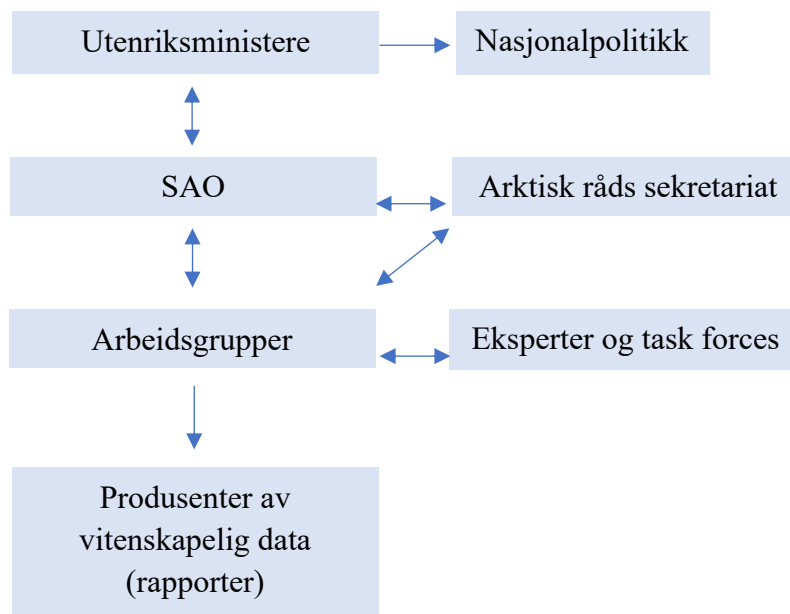
<sup>5</sup> For en fullstendig liste, se <https://arctic-council.org/en/about/observers/> (Arctic Council, u.å.)

verden (Krauthammer, 1990/1991). Frem til dette øyeblikket gjorde rivaliseringen under den kalde krigen det vanskelig for samarbeid mellom USA og Sovjetunionen i Arktis, da regionen var et sted for sikkerhetspolitikk og strategiske vurderinger. Utover på 80-tallet åpnet det seg flere muligheter, og på et møte i 1987 fremmet Mikhail Gorbatsjov ønsket om at Arktis skulle være en fredssone. Både USA og Russland var positive til å etablere en ny møtearena (Rottem, 2018:11; Rottem, 2021:3). Samtidig ble flere internasjonale miljøavtaler inngått, og Gro Harlem Brundtland lanserte begrepet bærekraftig utvikling<sup>6</sup>. Disse hendelsene gjorde det mulig for Finland å invitere de åtte sirkumpolare statene til et samarbeid om beskyttelse av miljøet i Arktis. Denne samarbeidskoalisjonen ble kalt Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS), og er forløperen til AR. AEPS inkluderte senere også arbeidsgrupper, urbefolkningsgrupper og ikke-arktiske stater (Rottem, 2018:12).

På et møte i 1989 luftet Canadas statsminister Brian Mulroney tanken om en ny arktisk møteplass, og bak dette forslaget lå et ønske om å understøtte demilitariseringsprosessen som fulgte med slutten av den kalde krigen. Canada ønsket at AR skulle være en arena for diskusjon om sikkerhetspolitiske spørsmål, men amerikanerne var skeptiske (Rottem, 2018:13). På grunn av dette ble AR etablert som et mellomstatlig forum, med fokus på bærekraftig utvikling og beskyttelse av miljøet i Arktis. Vedtektene som rådet skulle styres etter ble vedtatt i 1998, og et sentralt moment er at alle avgjørelser i forumet og i underliggende arbeidsgrupper skal fattes ved konsensus blant de åtte faste medlemmene. På dette møtet ble det også vedtatt at formannskapet i rådet skal rotere mellom de arktiske statene, og at en formannskapsperiode skal gå over to år (Rottem, 2018:31).

---

<sup>6</sup> Bærekraftig utvikling er en endringsprosess der utnyttelse av ressurser, investeringer, teknologisk utvikling og institusjonell endring er i harmoni med nåværende og fremtidig potensiale til å møte menneskelige behov (World Commission on Environment and Development, 1987).



Figur 1. Organisasjonsstruktur Arktisk råd

Hovedarbeidet i AR foregår på tre nivåer; ministernivået, embetsmannsnivået og arbeidsgruppenivået (figur 1). De får støtte fra det permanente sekretariatet, som fungerer som en tilrettelegger for kommunikasjon og administrasjon i rådet. På ministermøtene fatter de arktiske statenes utenriksministre en erklæring som viser hvordan de ønsker at rådet skal utvikles (Rottem, 2018:31). På disse møtene byttes også formannskapet. I de første årene av rådets arbeid var ikke medlemslandene representert av utenriksministrene på ministermøtene, men dette har endret seg med tiden<sup>7</sup>. Formelt sett er ministermøtene det øverste beslutningsorganet i rådet, men de har i praksis hatt en mer symbolsk karakter (Rottem, 2018:32; Rottem et al., 2020:289). På embetsmannsnivået er Senior Arctic Officials (SAO) sentrale. Hver medlemsstat utnevner en SAO som representerer dem i AR, og fremmer deres interesser. Ofte velges representanten fra medlemsstatens utenriksdepartement. SAO-ene møtes minst to ganger i året, og deres oppgave er å veilede og overvåke rådets aktiviteter i tråd med de vedtak og instruksjoner som blir gitt fra utenriksministerne i de arktiske statene. De er altså bindeleddet mellom ministernivået og arbeidsgruppenivået, og det er SAO-ene som på vegne av sine respektive land har ansvaret i det daglige med å følge opp arbeidet til AR (Rottem, 2018:33).

Det meste av aktiviteten i rådet foregår i arbeidsgruppene. Det er seks arbeidsgrupper

<sup>7</sup> I Reykjavík i 2021 var alle de åtte utenriksministerne til stede (Arctic Council Secretariat, 2021).

som utgjør det siste og nederste nivået. Disse er AMAP, ACAP, CAFF, EPPR, PAME og SDWG<sup>8</sup>. Innad i arbeidsgruppene undersøkes ulike arktiske utfordringer, og det blir gitt anbefalinger for hvordan man skal møte dem (Rottem et al., 2020:289). Hver gruppe har et mandat som de opererer etter, og gir anbefalinger angående deres arbeidsområde videre til de øvrige nivåene i rådet. Så er det opp til SAO-ene og ministerne om disse blir fulgt opp, og implementert i politikken til medlemmene i AR (Rottem, 2018:34). Den siste tiden har det også vært en økende bruk av *task forces*, altså spesialiserte og tidsavgrensede arbeidsgrupper. Disse blir opprettet på ministermøtene, og arbeider med mer spesifikke problemstillinger<sup>9</sup> (Rottem, 2018:41). Denne redegjørelsen for AR gir en kort innføring i hvordan rådet er bygget opp, og de viktigste trekkene ved det.

---

<sup>8</sup> Se liste over forkortelser for fullstendige navn.

<sup>9</sup> For eksempel Task Force for Enhancing Scientific Cooperation in the Arctic (TFICA) (Rottem, 2018:41).

### **3 Teoretisk rammeverk**

Det teoretiske rammeverket for denne studien er utvalgt med utgangspunkt i temaet og problemstillingen. Som nevnt innledningsvis er formålet med studien å få innblikk i hvordan internasjonale regimer, representert av AR, påvirkes av endringer verdensordenen. I studiet av internasjonale relasjoner og internasjonal politikk er regimeteori sentralt. Utgangspunktet for oppgaveformuleringen er svekkelsen av LIO, og jeg vil derfor starte med å redegjøre for den. Deretter vil jeg gå inn på regimeteori, og presentere to av debattene regimeteori har vært gjennom. Gjennom den første debatten defineres regimekonseptet, og i den andre debatten etableres vilkårene for regimeendring. Her tar jeg for meg regimeendring i lys av den interessebaserte tilnærmingen uttrykt gjennom liberal institusjonalisme og den maktbaserte uttrykt gjennom realisme og HST. Til slutt vil jeg trekke frem en artikkel som presenterer fire måter et regime kan endres på, som sammen med elementene i regimedefinisjonen vil benyttes videre i metodekapittelet for å operasjonalisere regimeendringer.

#### **3.1 Den liberale internasjonale verdensordenen (LIO)**

Etter andre verdenskrig utviklet det liberale demokratiet USA, sammen med sine partnere, et system basert på økonomisk åpenhet, samarbeid gjennom multilaterale organisasjoner og demokratisk solidaritet. Frem til den kalde krigens slutt var dette systemet preget av bipolaritet mellom USA og Sovjetunionen, men etter Sovjetunionens kollaps var det ingen tvil om at USA var det mektigste landet i verden, og systemet ble unipolart. Den realistiske vestlige ordenen som USA hadde skapt for å takle Sovjetunionen forble intakt, og president George H. W. Bush bestemte seg for å spre den utover hele kloden omarbeidet den til en liberal internasjonal orden som til den dag i dag har preget verdenssystemet (Mearsheimer, 2019:21). Denne verdensordenen har vært preget av liberal institusjonalisme, som karakteriseres av åpenhet og internasjonale institusjoner, samt normer som multilateralisme (Ikenberry, 2011:56). USA har vært den hegemoniske lederen som stabiliserte økonomien, oppfordret til samarbeid mellom nasjoner og forankret alliansene. Vest-Europa og Japan bemerket seg som sentrale partnere i starten, men etter hvert knyttet også andre land sin sikkerhet og økonomiske kapital til denne ordenen. I dag inkluderer LIO også land i Øst-Asia, Øst-Europa og Latin-Amerika (Ikenberry, 2018:7).



De siste årene har noen forskere antydnet at denne ordenen er i endring, og svekkes (Ikenberry, 2011; 2018). Ifølge Mearsheimer (2019:28) begynte denne prosessen midtveis på 2000-tallet, og disse sprekke har bare utvidet seg med tiden<sup>10</sup>. Ettersom LIO er en internasjonal orden vil svekkelsen av den ha konsekvenser for hele verdenssystemet. Et skifte i LIO inkluderer en endring i maktbalansen mellom hegemonen USA, og de andre stormaktene i systemet, der Kina utmerker seg som den mektigste og største. Stormakten Kina vil neppe erstatte USA som hegemon, men USA med sine gamle allierte vil bli en mindre part av verdenssystemet (Ikenberry, 2018:17). Altså svekkes grunnlaget for LIO, som fører til et skifte i maktbalansen mellom hegemonen og stormaktene i sør. På bakgrunn av dette behandles en endring i maktbalansen som en eksogen årsak til endring i AR.

Ved at maktbalansen endres og makten forskyves får stormakter som Kina mer makt enn før (Ikenberry, 2011:56). USAs lederskap førte etter den kalde krigen til at de vestlige demokratiene etablerte felles verdier og interesser (Ikenberry, 2018:17). Andre stormakter som nå er med i AR, som Kina og Russland, var ikke med i denne etableringen. Med nyvunnen makt og en bedre posisjon i verdensordenen kan deres interesser i Arktis endres. Gjennom etableringen av AR etablerte de andre arktiske statene, inkludert USA og Russland, en felles interesse for bærekraftig utvikling og beskyttelse av miljøet i Arktis. En endring i de arktiske stormaktenes interesse kan derfor innebære at de ikke lengre ønsker å arbeide for miljøet i Arktis, eller at de vil inkludere det sikkerhetspolitiske aspektet<sup>11</sup>. Kina, en sentral stormakt ved skiftet i verdensordenen, har tidligere ikke vist interesse for Arktis eller AR. Med ismeltingen får man økt tilgang til ressurser i havet og nye handelsruter, og ikke-arktiske stater som Kina har med tiden vist interesse for deltakelse i AR (Rottem, 2018:9). Et sterkere Kina vil gjøre nabostatene potensielt mindre sikre, særlig hvis det oppfører seg aggressivt med revisjonistiske ambisjoner. Ifølge Ikenberry (2011:65) vil Kina ønske å overbevise sine naboer at de er på en fredelig oppgang, og for å gjøre det må de bli mer integrert i den internasjonale ordenen. Dette kan være bakgrunnen for at Kina har fått opp interessen for AR. På bakgrunn av dette vil en endring i stormaktene Kina og USA sine interesser behandles som en eksogen årsak til endring i AR.

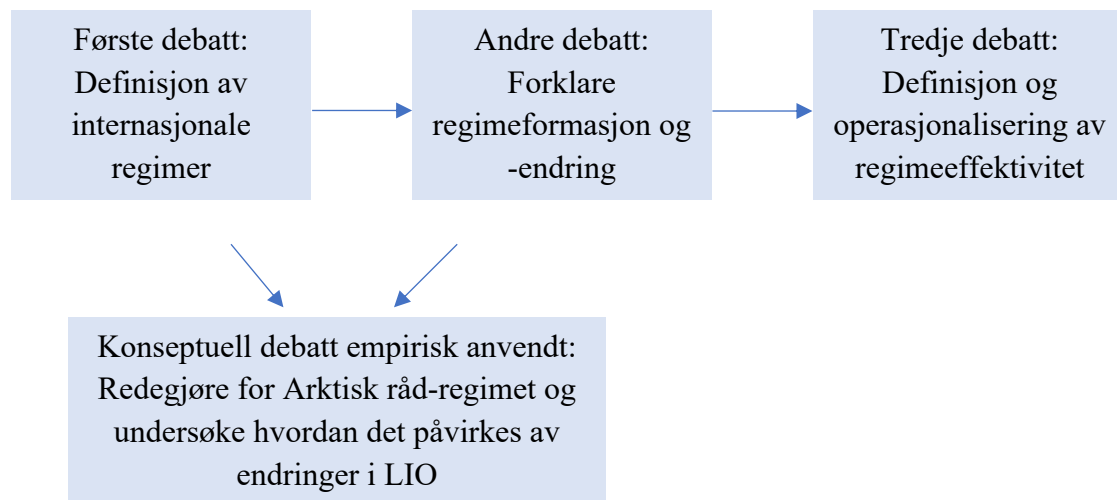
---

<sup>10</sup> Sprekke Mearsheimer (2019:28) refererer til er at krigen i Irak nådde toppen, og USA hadde ingen måte for å stoppe den, mens situasjonen i Afghanistan var forverret og Taliban regrupperte seg for å krige mot de afghanske styrkene og deres allierte. I tillegg arbeidet Washington for regimeendring i Libya og Syria, som endte med dødelige borgerkriger i begge landene. Videre førte prosessen der Bush- og Obama-administrasjonene hjalp til med å ødelegge Irak og Syria, til opprettelsen av den Islamske Stat (IS), som USA gikk til krig mot i 2014.

<sup>11</sup> Jeg trekker frem inkluderingen av sikkerhetspolitiske interesser som en mulig endring i AR, men da det hele tiden har vært enighet innad i AR om at slike saker ikke skal være en del av rådets arbeid, er det lite sannsynlig at det skjer.

## 3.2 Regimeteori

Siden 70-tallet har analysen av internasjonale regimer vokst frem som et sentralt forskningsfelt innenfor internasjonale relasjoner. I løpet av denne tiden har forskningen vært preget av tre debatter, som på hver sin måte har bidratt i utviklingen av regimeteori<sup>12</sup>. Den første debatten handlet om å definere konseptet internasjonale regimer og den andre debatten om å forklare hvordan regimer oppstår og endres. I denne studien vil jeg undersøke nærmere hvordan AR-regimet endres som følge av endringer i LIO. Derfor vil jeg først redegjøre for den første debatten og definisjonen av regimer, og deretter for den andre debatten og de to faktorene som kan påvirke AR. Disse vil sammen utgjøre grunnlaget for videre analyse og diskusjon.



Figur 2. Fremstilling av teoretisk kontekst og den partikulære anvendelsen av teorien

### 3.2.1 Første debatt: Definisjon av internasjonale regimer

Internasjonale regimer ble satt på dagsordenen etter initiativ fra sentrale IR-forskere. Stephen Krasner (1982:185) var en av de første som definerte konseptet, og forstår internasjonale regimer som *implisitte eller eksplisitte prinsipper, normer, regler og prosedyrer der aktørenes forventninger konvergerer i et gitt saksfelt*. En annen som har definert konseptet er Oran R. Young (1982:277). Han forstår regimer som *sosiale institusjoner som bestemmer handlingene til de interesserte i et sett med betydningsfulle aktiviteter*. Levy, Young og Zürn (1995:274) foreslår å definere internasjonale regimer som *sosiale institusjoner bestående av vedtatte*

<sup>12</sup> Den tredje debatten anses ikke som relevant, da regimets effektivitet ikke er et forskningsspørsmål i denne studien.

*prinsipper, normer, regler, prosedyrer og programmer som bestemmer interaksjonene mellom aktørene i spesifikke saksområder.* Med utgangspunkt i disse definisjonene vil jeg gå videre inn i debatten om hvordan regimer skal defineres, før jeg presenterer hvordan regimer defineres i denne studien.

Krasners definisjon fremholdes som den mest anerkjente av de ulike definisjonene. På tross av det har den blitt utsatt for kritikk, fordi den kompleksitet blir ansett som forvirrende (Rittberger, 1995). Den mest sentrale kritikken kommer fra Susan Strange (1982:484-485), som utfordrer validiteten og nytten av konseptet regime, og kaller det upresist og ullent. Hun avviser at prinsipper, normer, regler og prosedyrer kan være av signifikant betydning for regimer, og mener det er vanskelig å skille konseptuelt mellom begrepene (Krasner, 1982:185; Levy et al., 1995:273). Krasner (1982:186) utdyper at prinsipper er troen på fakta og rettferdighet, at normer anses som standarder for atferd som uttrykkes i form av forpliktelser, mens regler er spesifikke forskrifter for tillatte og ikke tillatte handlinger. Prosedyrer er den gjeldende praksisen for å ta og implementere kollektive avgjørelser. Denne presiseringen bidrar til å svekke Strange sin argumentasjon, ettersom den klargjør hva som legges i de ulike begrepene. På bakgrunn av det vil jeg inkludere disse begrepene i min definisjon av internasjonale regimer.

Presiseringen av normer, regler, prinsipper og prosedyrer har også en annen funksjon, da den viser at regimedefinisjonen bør inkludere et aspekt om tid. Det er fordi standarder for atferd, aksepterte forskrifter og institusjonaliserte prosedyrer utvikles over tid. Det manglende tidsaspektet i konsensusdefinisjonen har også mottatt kritikk. Strange (1982:488) mener at regimedefinisjonen indikerer at det er det statiske elementet, og ikke det dynamiske, som best karakteriserer verdenssystemet. På et vis svarer Krasner (1982:186) på Strange sin kritikk når han klargjør at han mener internasjonale regimer må bli sett på som noe mer langvarig enn midlertidige avtaler, som endres ved et hvert skift i maktbalansen eller i medlemmenes interesser. Kritikken til Strange forstås som en indikasjon på at tidsaspektet må tas hensyn til i definisjonen av internasjonale regimer, og derfor vil tidsaspektet i regimedefinisjonen i denne studien.

Krasner (1982:185) skriver at aktørenes interesser konvergerer i ett gitt saksfelt<sup>13</sup> i sin definisjon, men definerer ikke begrepet nærmere, og har heller ikke fått kritikk for det. Da jeg velger å innlemme saksområde-begrepet i min definisjon, er det hensiktsmessig å definere det. Young (1989:13) skriver at regimer, i kontrast til internasjonale ordener, er spesialiserte ordninger som begrenses til definerte aktiviteter, ressurser eller geografiske områder, og ofte

---

<sup>13</sup> Saksfelt og saksområde kan brukes synonymt, men jeg vil videre bruke sistnevnte.

bare involverer en andel av medlemmene i det internasjonale systemet. Saksområder defineres ikke nærmere, men forstås som det begrensede feltet regimets aktiviteter er innenfor. AR sitt arbeid er avgrenset til det geografiske området Arktis, det involverer et visst antall aktører og det arbeider med arktiske saker. Det generelle saksområdet til AR kan være det Ottawa-erklæringen fastslår som de primære sakene de arbeider med; bærekraftig utvikling og beskyttelse av miljøet i Arktis.

Den første debatten legger grunnlaget for hvordan konseptet internasjonale regimer forstås i denne studien. Jeg har utledet en definisjon som bygger på de ulike definisjonene av konseptet, samt kritikken konsensusdefinisjonen har mottatt. Et internasjonalt regime vil i denne studien derfor forstås som *et vedvarende og formalisert samarbeid som består av fastsatte normer, prinsipper, regler og prosedyrer som styrer samspillet mellom aktører i et gitt saksområde*. Regimer består altså av tre elementer; aktører, et gitt saksområde, samt normer, prinsipper, regler og prosedyrer. Disse vil i metodekapittelet behandles som tre elementer som kan endres, og de vil videre operasjonaliseres i metodekapittelet.

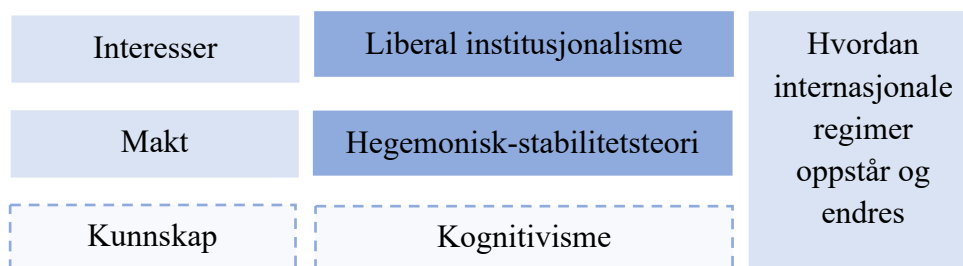
### **3.2.2 Andre debatt: Regimeformasjon og -endring**

I den første debatten var fokuset å forklare konseptet internasjonale regimer, og med det ble regimer etablert som en avhengig variabel for forskning. Deretter ble fokuset flyttet til hvordan internasjonale regimer etableres og transformeres. Disse spørsmålene blir besvart av de tre skolene som Hasenclever et al. (1997) identifiserer; den neoliberalistiske, den realistiske og den kognitivistiske<sup>14</sup>. De tre tilnærmer seg spørsmålene om regimeformasjon og -endring på ulike måter, og legger til grunn ulike forklaringsvariabler for samarbeid mellom stater. Jeg vil i dette prosjektet redegjøre for, og anvende, de to første tilnærmingene<sup>15</sup>. Gjennom innledningen etablerte jeg endringer i makt og interesser som to konsekvenser av endringen i LIO. Neoliberalismen, med liberal institusjonalisme, vil her være det teoretiske perspektivet på interesser, og realismen med HST, det teoretiske perspektivet på makt (se figur 3).

---

<sup>14</sup> Det finnes andre inndelinger av regimeteoriens tilnærminger. Haggard og Simmons (1987) skiller mellom fire; strukturell, spillteoretisk, funksjonell og kognitiv. De to midterste kategoriene faller i denne oppgaven innenfor interessebasert tilnærming, mens den første og den siste er, henholdsvis, nesten identisk til maktbaserte og kunnskapsbaserte teorier.

<sup>15</sup> Jeg har valgt å ikke inkludere endring i kunnskap som en eksogen årsak til endringer i AR på grunn av rammene for denne studien, og fordi endring i makt og interesser best kan knyttes til endringer i LIO.



Figur 3. Tre tilnærminger til regimeformasjon og -endring

Det er passende å begynne redegjørelsen for de to tilnærmingene med den som blir ansett som den vanligste for å analysere endring i internasjonale regimer; den neoliberalistiske<sup>16</sup> (Hasenclever et al., 1997:23). Liberalismen vektlegger rollen internasjonale regimer har i å hjelpe stater å realisere felles interesser, og selv om de ikke utelater effektene av maktforskjeller, understreker de at regimer først og fremst realiserer felles interesser. Ved å gjøre dette portretteres statene som rasjonelle egoister som bare bryr seg om sin absolutte gevinst (Hasenclever et al., 1997:4). Robert Keohane har utviklet den mest utbredte teorien innenfor regimeteori, som faller inn under denne tilnærmingen, og som best kan kalles *neoliberal institusjonalisme*. Denne teorien legger til grunn at stater som er aktive i det saksspesifikke området må ha felles interesser som de kun kan få realisert gjennom samarbeid (Hasenclever et al., 1997:30). Keohane (1984:92) vektlegger regimers informative funksjon, da de fasiliterer samarbeid ved å gi stater informasjon som reduserer informasjonskostnadene, og dermed deres *usikkerhet*. Den interessebaserte tilnærmingen til regimeteori, liberal institusjonalisme, antar altså at internasjonale regimer hjelper stater med å realisere deres felles interesser, fordi det gjennom regimet er overenstemmelse av forventningene til de ulike aktørene. Regimet fasiliterer således for samarbeid.

Realistiske og neoliberale teorier om internasjonale regimer har et felles syn på rasjonalisme, og anser statene som de viktigste aktørene i det anarkiske verdenssystemet, drevet av selvinteresse og ønsket om å nå sine mål (Hasenclever et al., 1997:23). På tross av dette er de to tilnærmingene forskjellige når det gjelder hvordan regimer oppstår, samt regimets motstandsdyktighet i møte med eksogene forandringer. Den maktbaserte tilnærmingen anser samarbeid gjennom regimer som mindre sannsynlig, og at samarbeidet har lettere for å sprekke opp som følge av endringer i maktbalansen blant aktørene. Realismen legger vekt på relativ

<sup>16</sup> Hasenclever et al. (1997) bruker interessebasert og neoliberal om hverandre som betegnelse på denne tilnærmingen, men for klarhet vil jeg benytte betegnelsen interessebasert.

makt som en forklarende faktor for samarbeid og regimer, og forklarer staters deltakelse i regimer som en følge av selvinteresse og ønske om maktmaksimering (Hasenclever et al., 1997:84). Et eksempel på en maktbasert teori er den hegemoniske stabilitetsteorien (HST), utviklet av Robert Keohane (Hasenclever et al., 1997:6). Hegemoni er en konstellasjon der én mektig stat kontrollerer eller dominerer de svakere statene i systemet, og i et hegemonisk system finnes det derfor bare én stormakt (Gilpin, 1981:29). Hegemoner er altså fremtredende makter som utøver en lederrolle i internasjonale systemer, og som bruker sin makt til å etablere en orden som er i tråd med sine interesser og behov, noe som vil gjenspeiles i verdensordenen (Neumann & Nexon, 2017:664). HST sier at internasjonale regimer blir etablert og vedlikeholdt av aktører som har en overvekt av makten, at de går dårligere når makten blir distribuert mer likt mellom medlemmene (Hasenclever et al., 1997:90). For HST er det altså mer sannsynlig at regimet holder seg stabilt når én stat dominerer, mens når denne hegemonen svekkes, vil det rokke ved stabiliteten i systemet (Ikenberry & Nexon, 2019:401). Den maktbaserte tilnærmingen antar at samarbeid gjennom regimer oppstår dersom det er i hegemonens interesser, og dersom disse interessene endrer seg, vil samarbeidet kunne oppstå. For HST er det sentralt at makten er konsentrert hos én aktør for at regimet skal vedvare.

### **3.2.3 Hvordan endres et regime?**

Regimeteorien har vært gjennom en historisk utvikling der man har diskutert hvordan regimer skal defineres, og ulike faktorer som ligger til grunn for staters samarbeid gjennom regimer. Haggard og Simmons (1987) opplevde likevel at det manglet noe i teorien, og tok for seg regimeteoriens utvikling med et kritisk blikk. I forbindelse med hvordan regimer endres, uttrykker de at mange tidligere studier ikke har spesifisert og konkretisert hva som ligger i begrepet regimeendring, og at det blir behandlet på en endimensjonal måte. På bakgrunn av det legger forfatterne frem fire måter et regime kan endres på over tid; styrke, organisatorisk form, omfang og ressursallokering (Haggard & Simmons, 1987:496). Styrke forstås som et mål på hvorvidt regimet svekkes eller forfaller, og måles i graden av aktørenes overholdelse av regimets retningslinjer. Litteraturen har tidvis ignorert problemer om organisatorisk form, men Haggard og Simmons (1987:497) skriver at de fleste regimer i det minste har et minimalt administrativt apparat, som kan løse tvister og konflikter, samle inn og dele informasjon og overvåke. Komplekse oppgaver krever en mer utbredt, potensiell autonom struktur. Representasjon er også en dimensjon i organisatorisk form. Ifølge Haggard og Simmons (1987:497) er fleste regimer strukturert slik at hver aktør har en stemme, eller gjennom vektet

stemmegivning<sup>17</sup>. Uavhengig av hvilke prinsipper organisasjonen er strukturert etter, vil dette ha innvirkning på distribusjonen og ressursallokeringen i regimet.

Omfang refererer til de ulike sakene regimet omfatter og arbeider med, og en endring i regimets omfang går ut på at saksområdet utvides eller innsnevres (Haggard & Simmons, 1987:497). Det juridiske omfanget til et regime er ikke tilfeldig for dets suksess, da en for bred jurisdiksjon øker administrative kostnader og kompleksitet, mens en for smal kan gi lite rom for forhandlinger. En mulig regimeendring knyttes derfor til et utilstrekkelig omfang. Ressursallokering handler om hvordan regimets ressurser fordeles mellom aktørene og i saksområdet. Haggard og Simmons (1987:498) opererer med to former for allokering; markedsorientert og autoritativ. Et markedsorientert regime støtter privat ressursallokering, og fraråder nasjonal kontroll. En slik allokering krever at det eksisterer eksplisitte strukturer for eiendoms- og bruksrett i regimet. Autoritativ allokering involverer regimets autoriteters direkte kontroll over ressursene, og krever en mer utbredt og autonom organisatorisk struktur. I metodekapittelet vil jeg operasjonalisere disse fire måtene et regime kan endres på, og se de i sammenheng med resten av det teoretiske rammeverket, for å finne ut hvordan regimet som undersøkes kan endres og hvordan det kan måles.

---

<sup>17</sup> Vektet stemmegivning handler om at aktørenes stemmer vektes ulikt, ofte på bakgrunn av økonomisk eller militær styrke, men også størrelsen på populasjonen aktøren representerer.

## 4 Metodisk tilnærming

Dette underkapittelet redegjør for valg av metode, og hvorfor en casestudie egner seg for denne studien. Med bakgrunn i det teoretiske rammeverket og metoden vil jeg utlede og operasjonalisere fem typer endringer et regime kan gjennomgå. Etter det vil jeg redegjøre for hvilke metoder for datainnsamling jeg har brukt, og hvordan dataene har blitt behandlet. Til slutt vil jeg komme med noen betraktninger angående studiens kvalitet, herunder validitet og reliabilitet, og forskningsetiske hensyn.

### 4.1 Valg av metode: Casestudie

Denne studien har som formål å finne ut hvordan endringer i verdensordenen kan påvirke regimer, gjennom å undersøke endringer i AR-regimet etter 2005. På bakgrunn av studiens formål og natur anser jeg det som hensiktsmessig å gjøre en casestudie, da metoden egner seg godt til å besvare spørsmål om hvordan eller hvorfor et spesielt sosialt fenomen fungerer (Yin, 2014:4). Casestudier er en mye brukt metode innenfor samfunnsvitenskapelig forskning, og en betydelig del av det vi vet om den sosiale og politiske verden kommer fra slike studier. Utfordringen ved casestudier er at man samtidig som å gå i dybden på et sosialt fenomen for å utforske dens egenart, også forsøker å produsere generaliserbar kunnskap for å belyse en større gruppe fenomen (Venesson, 2012:226). Da jeg i denne studien bare undersøker endringer i ett regime, kan man spørre seg hvorvidt funnene som sier noe om hvordan AR har endret seg etter 2005, også kan forklare hvordan andre regimer påvirkes av endringer i verdensordenen. Regimer er spesialiserte ordninger innad i verdensordenen, som begrenses til definerte aktiviteter, ressurser eller geografiske områder og visse aktører (Young, 1989:13). Det betyr at et hvert regime vil være ulikt fra andre alt etter hva det er begrenset til, og hvilke aktører som er med. Når jeg bare undersøker ett regime, kan det være å produsere kunnskap som gjelder en større gruppe regimer. Valget av AR som representant for regimer generelt kan derfor være problematisk.

Rådet er, som nevnt tidligere, et mellomstatlig forum. Selv om det er organisert som et forum med lav grad av formalisering og påfølgende lite myndighet, kan det anses som en internasjonal organisasjon. Likevel er ikke regimer og organisasjoner synonyme, da regimer ikke har myndighet til å handle, mens aktivitetene til organisasjoner sjelden er begrenset til et saksområde (Hasenclever et al., 1996:179). Det er tidligere etablert at AR vil anses som et regime i denne studien, og videre vil jeg argumentere hvorfor. Rådet er et etablert og



vedvarende samarbeid mellom et visst antall aktører, de arktiske statene og andre aktører med interesser i Arktis. Det har også kapasitet til å handle, men i begrenset grad og med mindre myndighet enn en organisasjon. Aktiviteten til rådet er knyttet til et saksområde; bærekraftig utvikling og beskyttelse av miljøet i Arktis – som er vanlig for regimer og ikke organisasjoner. De seks arbeidsgruppene har hver sine fokusområder, og noen vil kanskje si at AR er en samling regimer, hellet enn ett. Ettersom arbeidsgruppene er underlagt AR, kan man si at de arbeider med ulike aspekter ved det samme saksområdet. AR kan derfor inkluderes i regimedefinisjonen, og på bakgrunn av skillet Hasenclever et al. (1996) gjør, ser det ut til å være riktig valg.

Spørsmålet om rådet er en god representant for regimer generelt er likevel relevant, da ingen regimer er like. Å sammenligne regimer som har helt ulike saksområder og som inkluderer andre aktører, er ikke nødvendigvis fruktbart. Funnene fra analysen av AR vil nok derfor kunne si mest om regimer som ligner på AR, med noenlunde likt saksområde og samme typer aktører. Til nå har jeg redegjort for valget av casestudie som metode, og jeg vil videre redegjøre for hvilken informasjon som trengs for å besvare problemstillingen.

## **4.2 Fem typer regimeendring**

I denne studien skal jeg undersøke hvordan AR blir påvirket av endringer i maktbalansen og i stormaktenes interesser. I det teoretiske rammeverket presenterte jeg, på bakgrunn av regimedefinisjonen, tre elementer ved regimer som kan endres. I tillegg trakk jeg inn Haggard og Simmons (1987), som foreslår fire måter et regime kan endres på. To av endringene fra regimedefinisjonen sammenfaller med to av Haggard og Simmons (1987) sine, og jeg vil derfor slå de sammen. Det gjelder endring i normer og prinsipper, som forstås som styrke, og endring i saksområdet, som forstås som endring i regimets omfang. De resterende endringene behandles som selvstendige endringer. Videre opererer jeg med fem typer endringer jeg skal se etter i AR; aktører, normer, regler, prinsipper og prosedyrer, saksområde, organisatorisk form og ressursallokering.

### **4.2.1 Endring 1: Aktører**

En av de tre elementene i regimedefinisjonen er at regimet inkluderer aktører, og ethvert regime består av et visst antall aktører ut ifra hvilket saksområde regimet arbeider i. AR sitt saksområde er knyttet til beskyttelse av miljøet i Arktis, og derfor er de fleste aktørene geografisk tilknyttet Arktis. På bakgrunn av dette vil et skifte i regimets aktører behandles som en type

regimeendring. Ettersom regimer består av et visst antall aktører, vil en indikator for en slik endring være at det innlemmes én eller flere nye aktører, med tilhørende interesser og forventninger, eller at én eller flere aktører ekskluderes eller forlater regimet. Dersom et stort antall aktører forlater regimet vil det sannsynligvis være negativt, da det indikerer at regimet ikke tilpasser seg aktørene eller at det er blitt irrelevant. Derimot trenger ikke det å innlemme nye aktører bare være en negativ endring, da det kan indikere større aksept for regimet. For å finne ut av dette skal jeg undersøke om det har vært en økning eller nedgang i antall aktører i to av medlemsgruppene i rådet, de faste medlemmene og observatørene<sup>18</sup>.

Basert på dette vil den maktbaserte og den interessebaserte tilnærmingen ha ulike forventninger til hvordan endringen skjer i AR. For den maktbaserte tilnærmingen, som legger vekt på at regimet er stabilt så lenge hegemonen har en overvekt av makten, kan en endring i aktører gå ut på at det blir flere av de aktørene som har fått mer makt, altså ikke-vestlige stater og mellomstatlige organisasjoner knyttet til dem. De statene som har fått mindre makt, altså de vestlige statene og mellomstatlige organisasjoner knyttet til dem, vil kunne forlate regimet da stater med mer makt får større innflytelse. Dette vil se noenlunde likt ut fra et interessebasert perspektiv, som legger konvergerende interesser til grunn for samarbeid, da antallet ikke-vestlige stater kan øke fordi de har fått interesse for AR. De statene som har vært med i regimet, vil kunne forlate det da nye stormakter med andre interesser kommer inn – som kan gjøre at aktørenes interesser ikke lengre konvergerer.

#### **4.2.2 Endring 2: Normer, prinsipper, regler og prosedyrer**

Et regime har fastsatte normer, prinsipper, regler og prosedyrer, men ettersom regimer er dynamiske, vil disse elementene kunne endre seg. Krasner (1983:4) gjør en distinksjon mellom fundamentale endringer og endringer innad i regimet, og karakteriserer endringer i normer og prinsipper som fundamentale, mens endringer i regler og prosedyrer behandles som endringer innad i regimet. Normer forstås som standarder for atferd, som uttrykkes i form av forpliktelser, og prinsipper som troen på fakta og rettferdighet (Krasner, 1982:186). Dersom normene og prinsippene i regimet ikke har endret seg, men at overholdelsen av dem er redusert, vil det være en indikasjon på at legitimiteten til normene og prinsippene eroderer, og at regimet endrer seg. Dette kan knyttes opp mot det Haggard og Simmons (1987) kaller regimets styrke. For å måle endringer i normer og prinsipper må jeg finne ut av hva regimets normer og prinsipper er,

---

<sup>18</sup> De permanente deltakerne er ikke relevant å undersøke her, da de er uavhengige av statene. Det gjelder også for ikke-statlige organisasjoner som er og kan bli observatører i AR.

og hvorvidt aktørene overholder dem, både før og etter 2005. For å finne ut om det har skjedd slike fundamentale endringer vil jeg undersøke medlemmenes og observatørens forpliktelser og atferd i rådet, utfordringer knyttet til vitenskapelig produsert kunnskap versus tradisjonell kunnskap, og aktørens tilbøyelighet til deling av data. Disse aspektene er sentrale for regimets normer og prinsipper. Aktørens overholdelse av disse kan være vanskelig å gi et definitivt svar på. Derfor vil jeg bruke empirien som et tegn, heller enn et bevis, på svekket, styrket eller uforandret overholdelse. Endring i regimets regler og prosedyrer anses som endringer innad i regimet. Regler er forskrifter for tillatte og ikke tillatte handlinger, og prosedyrer er implementering av avgjørelser (Krasner, 1982:186). Dersom regler og prosedyrer endres kan det være en indikasjon på at regimet har endret seg. For å fange opp en endring i regler og prosedyrer vil jeg undersøke hvilke regler og prosedyrer AR hadde før 2005, og om det er de samme som regimet har i dag. Sentrale regler og prosedyrer er konsensusprinsippet, som en sentral prosedyre, og the Rules of Procedure, som beskriver reglene i rådet.

Ut ifra den maktbaserte tilnærmingen, kan endringer i regimets normer, prinsipper, regler og prosedyrer være at de forandres i tråd med de mektigste statenes atferd og verdier, og dermed vil de ikke lengre være i tråd med atferden og verdiene til regimets opprinnelige aktører. Ut ifra den interessebaserte tilnærmingen vil endringer i disse kunne være at de endres for å tilpasse nye stormakters interesser, blant annet de kommersielle interessene i Arktis. De arktiske statenes overholdelse av normer og prinsipper kan med dette gå ned, noe som gjelder for begge tilnærminger.

### **4.2.3 Endring 3: Saksområde**

Det tredje elementet i definisjonen av regimer, er at regimet styrer samarbeidet mellom aktørene i et gitt saksområde, som kan knyttes til det Haggard og Simmons (1987:497) kaller omfang. Når regimets omfang blir utilstrekkelig, enten for lite eller for stort, kan det føre til endring. En indikasjon på endring i saksområdet vil derfor være at saksområdet utvides eller innsnevres, gjennom at saker inkluderes eller ekskluderes. Saker forstås her som spekteret av de temaene som utgjør saksområdet<sup>19</sup>. For å fange opp en endring vil jeg undersøke hva AR sitt saksområde er, og sakene rådet arbeidet med før 2005. Deretter vil jeg undersøke om saker har blitt inkludert eller ekskludert i perioden etter 2005. Dersom det har blitt inkludert saker som hører til under regimets saksområde kan det bety en utdyping av regimet, men dersom det har blitt inkludert

---

<sup>19</sup> Redegjorde for begrepet saksområde i kapittel 3.2.1.

saker som hører til under et annet saksområde, kan det være negativt. Her er det overordnede saksområdet relevant, men da de underliggende arbeidsgruppene har ulike fokusområder, vil de kunne inkludere eller ekskludere saker på deres nivå. På bakgrunn av studiens rammer vil jeg i hovedsak undersøke AMAPs saksområde gjennom tidene.

Med utgangspunkt i den maktbaserte tilnærmingen vil en endring i AR sitt saksområde kunne være at saker som ikke-vestlige stater er opptatt av inkluderes, mens saker som er viktige for vestlige statene kan bli ekskludert. Ut ifra den interessebaserte tilnærmingen kan man forvente at saksområdet forandrer seg ut ifra eventuelle nye interesser hos stormaktene. Som følge av endring i USAs interesser, for eksempel mindre engasjement for AR, kan saker som handler om bærekraftig utvikling og forvaltning av Arktis, ekskluderes. Som følge av en endring i Kinas interesser, altså en økt interesse for ressursene i Arktis, kan saker som omhandler eierskap av levende ressurser og fossile ressurser, eller nye handelsruter, inkluderes. Som en følge av at stormaktene USA og Kina sine interesser eventuelt ikke konvergerer, altså at de har sprikende interesser, kan saksområdet endres.

#### **4.2.4 Endring 4: Organisatorisk form**

Regimer kan endres gjennom at selve strukturen til regimet forandres, og ifølge Haggard og Simmons (1987:496) er dette endring i organisatorisk form. En slik endring kan innebære at det administrative apparatet i regimet utvides eller reduseres, alt ut ifra hvordan det så ut til å begynne med. Det kan også innebære at representasjonen blant aktørene i regimet forandres. En indikator for regimeendring er derfor at regimets organisatoriske form utvides eller innsnevres, og at stemmegivningen blant aktørene i regimet omfordeles. For å fange opp en endring i organisatorisk form skal jeg undersøke AR sin struktur etter 2005, med fokus på de tre nivåene i rådet, og finne ut om noe har endret seg innad i disse siden etableringen. Med utgangspunkt i den maktbaserte tilnærmingen vil en endring i regimets organisatoriske form kunne innebære at statene med mer makt, altså ikke-vestlige stater, får en mer fremtredende plass i rådet. Dette til fordel for de vestlige statene, fordi hegemonen USA ikke lengre har overvekten av makten. Ut ifra den interessebaserte tilnærmingen kan man forvente at regimets organisatoriske form endrer seg slik at den tilpasses stormaktens nye interesser, enten det er en større eller mindre rolle i rådet, for henholdsvis Kina og USA.

#### **4.2.5 Endring 5: Ressursallokering**

Endring i regimets ressursallokering er den femte typen regimeendring, og forstås av Haggard og Simmons (1987:498) som hvordan ressursene i regimet fordeles mellom aktørene og i saksområdet. Regimets saksområde, og utstrekningen av samarbeid i regimet, vil til en viss grad bestemme hvorvidt regimet benytter en markedsorientert eller autoritativ ressursallokering (Haggard & Simmons, 1987:498). En endring i ressursallokering kan være at regimets ressursallokering forandres, enten at den fordeles annerledes mellom aktørene og i saksområdet, at den går fra autoritativ til markedsorientert allokering, eller motsatt. For å måle en endring i ressursallokering vil jeg se etter opplysninger i dokumentene om AR sin finansieringsmodell, og hvordan midlene fordeles mellom de ulike aktørene og i saksområdet. Deretter vil jeg undersøke om det har skjedd en endring i denne modellen, eller fordelingen, etter 2005. I 2016 satt sekretariatet sammen en oversikt over finansieringen av alle delene av AR, og denne rapporten er utgangspunktet for hvordan ressursallokeringen ser ut etter 2005. Da finansieringen av AR er ad hoc, kan en forandring i ressursallokeringen ut ifra den maktbaserte tilnærmingen, innebære at AR får mindre bidrag fra vestlige stater og mer fra ikke-vestlige stater til prosjekter som de støtter. Ut ifra den interessebaserte tilnærmingen kan man forvente noenlunde det samme, mindre fra vestlige stater, og mer fra ikke-vestlige, tilknytning til prosjekter som er i tråd med stormaktenes nye interesser.

### **4.3 Kilder og datainnsamling**

De fem typene regimeendring viser til sammen hvilken informasjon om AR-regimet jeg ser etter, og trenger for å svare på problemstillingen. For å kunne fastslå omfanget av data som er relevant for casestudien, var det nødvendig å sette en begynnelse og en slutt for casen (Yin, 2014:34). Casen i dette prosjektet er ikke naturlig avgrenset i tid, men jeg har avgrenset den slik at jeg kan gjennomføre datainnsamling på en hensiktsmessig måte. Tidsrommet jeg skal undersøke endringer i AR, er fra 2005 og frem til i dag, i 2021. Som det kommer frem i teorikapittelet mener Mearsheimer (2019:28) at man midtveis på 2000-tallet begynte å se sprekker i LIO, og at disse har utvidet seg med tiden<sup>20</sup>. Han peker særlig på USAs innblanding i flere konflikter som en sentral årsak til at verdensordenen begynte å erodere. Da endringer i en internasjonal orden sannsynligvis vil skje over lengre tid, vil jeg ikke anse 2005 som et konkret tidspunkt hvor endringer plutselig inntraff, men som et utgangspunkt for når endringene

---

<sup>20</sup> Selv om Mearsheimer har en viktig rolle innenfor statsvitenskapelig forskning, kan andre teoretikere være uenig i at det var på midten av 2000-tallet at svekkelsen av LIO begynte.

begynte. Datagrunnlaget i casestudier kan komme fra flere kilder, og det er vanlig å bruke mer enn én (Yin, 2014:105). I dette prosjektet har jeg benyttet meg av to metoder for datainnsamling, henholdsvis dokumentanalyse og intervju. Ifølge Moses og Knutsen (2012:122) skal man helst benytte seg av primærkilder i forskning, altså kilder som er direkte utfall av historiske hendelser eller opplevelser. Dette har jeg hovedsakelig gjort, da dokumentene som utgjør størsteparten av empirien er produsert av AR, og ligger i arkivet på rådets hjemmeside<sup>21</sup>. Alle publikasjonene er offentlig publisert med åpen tilgang. I tillegg har jeg brukt dokumenter som er publisert i arkivet på AMAP sin hjemmeside<sup>22</sup>, herunder publikasjoner og rapporter om gruppens prosjekter. Noen av dokumentene i arkivene overlapper, siden AMAP sender sine rapporter oppover i rådet. Siden mengden dokumenter som er tilgjengelig er stor, har jeg valgt å fokusere på noen typer dokumenter, herunder erklæringer fra ministermøter, SAO-rapporter til ministermøtene, innlegg fra delegasjoner på ministermøtene, samt dokumenter der rådets regler og prosedyrer er presisert.

Jeg har også gjennomført intervjuer, som er den mest utbredte datainnsamlingsmetoden innenfor kvalitativ forskning (Tjora, 2017:113). Prosjektet ble meldt til Norsk senter for forskningsdata (NSD) og godkjent. Jeg gjennomførte to semi-strukturerte intervjuer som fant sted i mai 2021 via godkjent databehandler, Microsoft Teams. Intervjuer som datainnsamlingsmetode er basert på et fenomenologisk perspektiv, og brukes ofte når man vil studere meninger, holdninger og erfaringer (Tjora, 2017:114). Utvalget i denne studien er to personer som har, og har hatt, sentrale roller i AMAP. Grunnen til at jeg valgte å gjennomføre intervjuer er fordi de kan gi verdifull informasjon om endringer i AR som ikke nødvendigvis kommer frem gjennom dokumentanalyse. Da begge informantene har lang fartstid i arbeidsgruppen, viste det seg at de hadde mye informasjon om utviklingen til AR og AMAP. I tillegg bidro de med informasjon om rådets struktur og arbeid. Siden jeg bare har gjennomført to intervjuer kan dette datamaterialet anses som supplerende til det allerede eksisterende datamaterialet.

Videre har jeg benyttet meg av vitenskapelige publikasjoner, herunder artikler og bøker om temaet. Sekundærkilder er noe man som forsker må forholde seg til, da slike kilder kan være hjelpsomme for å etablere kronologisk rekkefølge av hendelser, og for å finne ut hvilke spørsmål som har blitt stilt gjennom prosessen og hvordan de er besvart (Moses & Knutsen, 2012:122). Årsaken til at jeg har valgt å inkludere slik empiri, er fordi de kan være behjelpelig å belyse regimets natur før midten av 2000-tallet. For å finne disse har jeg gjort et strukturert

---

<sup>21</sup> Arkivet til AR, <https://oaarchive.arctic-council.org>

<sup>22</sup> AMAPs hjemmeside <https://www.amap.no>

litteratursøk i ISS Web of Science og Google Scholar. Søket inkluderte fraser som *the Arctic*, *Arctic Council*, *AMAP* og *cooperation in the Arctic*. Siden det er skrevet en god del om temaet på norsk, gjorde jeg også litteratursøket med norske fraser. Sekundærkildene ga meg innsikt i hvordan AR er strukturert og hva de arbeider med, og var nyttig å ha i analysen.

#### **4.4 Studiens kvalitet og forskningsetiske hensyn**

Det er relevant for all forskning å vurdere dens kvalitet. For å vurdere kvaliteten til samfunnsvitenskapelig forskning undersøkes ofte forskningens validitet og reliabilitet (Jacobsen, 2015:17; Yin, 2014:45). Da jeg har benyttet intervju som metode for datainnsamling vil jeg også si noe om de etiske hensyn tilknyttet det.

Validitet handler om hvorvidt empirien som utgjør datagrunnlaget gir svar på de spørsmålene som stilles (Jacobsen, 2015:17). Gjennom å undersøke studiens interne og eksterne validitet, vil jeg vurdere den samlede validiteten. Intern validitet handler om å kunne etablere et kausalt forhold der spesifikke hendelser har ledet til nye forhold, som skilt fra spuriøse forhold (Yin, 2014:46). Dette er særlig relevant for studier der man prøver å forklare hvordan, og hvorfor,  $x$  førte til  $y$ , slik som denne studien. Spørsmålet er om jeg har dekning i empirien for de konklusjonene som trekkes, og hvorvidt jeg kan konkludere med at et skifte i verdensordenen forklarer endringene AR har gjennomgått etter 2005. Empirien i denne studien er informasjon jeg får gjennom å undersøke dokumenter publisert av AR, som på ulike måter gir innsikt i hvordan rådet fungerer og opererer i en skiftende verden. I dette prosjektet har jeg benyttet meg av to ulike innsamlingsmetoder, og ved å basere casestudien på flere kilder gjør jeg det som kalles triangulering. Dette øker sannsynligheten for at funnene i studien stemmer med virkeligheten, og gjør studien mer overbevisende (Yin, 2014:120-121). Når jeg triangulerer data, vil funnene i denne studien være støttet av mer enn én kilde, som øker studiens interne validitet.

Ekstern validitet handler om funnenes generaliserbarhet utover studien (Yin, 2014:47). Generelt er ikke et mål med casestudier å generalisere kunnskapen som produseres, fordi man går i dybden på et sosialt fenomen for å undersøke dets egenart. Likevel er det ønskelig at funnene skal kunne ha noen grad av gyldighet utover seg selv. I denne studien er målet å finne ut hvordan AR påvirkes av endringer i LIO, som kan være en case av hvordan forvaltningsregimer påvirkes av skifter i globalsystemet. I en slik forståelse burde målet for generaliserbarhet være å kunne bruke funnene fra denne studien for å forklare endring i andre forvaltningsregimer. Metoden vil likevel legge føringer for i hvor stor grad funnene kan

generaliseres, da casestudier ønsker å belyse et konkret fenomen, heller enn å utvikle innsikt som går utover det spesifikke tilfellet (Tjora, 2017:239). Utstrekningen av studiens generaliserbarhet, og således eksterne validitet, vil derfor være å forklare endringer i globalsystemets påvirkning på andre forvaltningsregimer<sup>23</sup>.

Studiens reliabilitet handler om å sikre at en annen forsker som følger de samme fremgangsmåtene og gjennomfører den samme casestudien på nytt, vil komme frem til de samme funnene og konklusjonene som i denne casestudien (Yin, 2014:49). Målet med reliabilitet er derfor å minimere forskerens partiskhet. Innenfor den fortolkende tradisjonen kvalitativ forskning er basert på, er man likevel innforstått med at fullstendig nøytralitet ikke kan eksistere (Tjora, 2017:235). For å øke studiens reliabilitet har jeg tidligere i kapittelet dokumentert fremgangsmåten for genereringen av data til studien, herunder hvilke dokumenter som utgjør empirien. Vedlagt er også intervjuguiden, som igjen er med på å øke reliabiliteten (vedlegg B). Likevel kan det å gjenskape intervjusituasjonen være utfordrende, da det er en situasjon som skapes mellom intervjueren og den spesifikke informanten. Det kan være negativt for studiens reliabilitet. Da målet med studien er å generere innsikt i en case, vil det ikke nødvendigvis være formålstjenlig å gjennomføre akkurat den samme casestudien, men heller å bruke funnene for å undersøke en annen case.

Når man benytter intervjuer som metode for datainnsamling er det noen etiske hensyn som må tas. I forbindelse med gjennomføringen av intervjuet er forskningsetikken knyttet til ønsket om at informanten ikke skal komme til skade (Tjora, 2017:176). Dette er ofte knyttet til følsomme temaer, som inkluderer personlige anliggender. Siden denne studien forsker på et fenomen i internasjonal politikk, er ikke dette en utfordring. Jeg påminnet likevel informantene om at de kunne avslutte intervjuet når som helst. De fikk også et informasjonsskriv i forkant, der det stod at de når som helst kunne trekke seg fra undersøkelsen eller be om at deler av intervjuet ikke brukes. I dette tilfellet er det etiske hensynet knyttet til anonymisering av informantene, det viktigste. Normen er at man lover anonymitet til alle som deltar i forskningsprosjekter (Tjora, 2017:177). Selv om denne studien ikke forsker på personlige tema, valgte jeg å anonymisere informantene, i den grad det er mulig. Ettersom informantene intervjues i kraft av deres stilling, var det umulig å sikre full anonymitet. For å unngå misforståelser ba jeg derfor om godkjenning fra informantene om at opplysninger som gjør at de kan gjenkjennes, publiseres i studien. Likevel har jeg bevisst ikke brukt deres arbeidstitler, da det er deres tilknytning AMAP som er relevant, og ikke hvor i arbeidsgruppen de jobbet.

---

<sup>23</sup> Kommer tilbake til dette i kapittel 7.2.





## 5 Empirisk kartlegging og analyse

I dette kapittelet vil jeg kartlegge og analysere Arktisk råds endringer gjennom de fem typene regimeendring som ble operasjonalisert i metoden. Det er delanalyser for hver av de fem typene, og hver del vil kartlegge og analysere endringene i AR på overordnet nivå og i dybden, gjennom AMAP. Dette gjøres parallelt, da AMAP brukes for å vise hvordan endringene ser ut også dypere i regimet. Analysen avrundes med en oppsummering av funnene.

### 5.1 Aktører

Den første endringen et regime kan gjennomgå er endring i aktører, enten ved at det inkluderes flere aktører eller at noen ekskluderes. Begge tilnærmingene til regimeendring forventer at antall aktører øker som følge av endring i maktbalansen eller i stormaktenes interesser, eventuelt at aktører forlater regimet som følge av de endringene.

Da AR ble etablert i 1996 var det hovedsakelig de åtte arktiske statene som utgjorde medlemmene, i tillegg til tre urbefolkningsgrupper (Arctic Council, 1996; Arctic Council, 2021a). I årene siden da har antallet medlemmer i AR vokst i takt med interessen for Arktis. I den forbindelse er det ett årstall som merker seg spesielt ut. For på ministermøtet i Kiruna i 2013 var observatørens rolle høyt på dagsordenen, på grunn av at det plutselig var så mange som søkte om å få observatørstatus i rådet (Rottem, 2018:45). Man begynte å se konturene av klimaendringene i Arktis, og AR anmodet derfor om en vurdering av de globale implikasjonene dette ville ha, en jobb som gikk til AMAP og CAFF. Det resulterte i ACIA-rapporten, som konkluderte med at den globale oppvarmingen i Arktis skjer på grunn av menneskelige aktiviteter, temperaturen i lufta i Arktis var høyere, snøen smeltet og havisen og permafrosten tinte (ACIA, 2005). Alle disse funnene beskriver et Arktis i endring, og det er spesielt én implikasjon av dette som får stor oppmerksomhet, nemlig konsekvensene issmeltingen vil ha for transport av produkter og varer i Arktis (ACIA, 2005). En av informantene ga uttrykk for at funnene fra ACIA-rapporten var en viktig grunn til den økte interessen for Arktis og AR. Verden fikk øynene opp for regionen og de mulighetene som kom gjennom klimaendringene, herunder en ny skipsrute og økt tilgjengelighet av ressurser på land og i havet. Resultatet av ministermøtet i 2013 var at Italia, Japan, Kina, India, Korea og Singapore fikk observatørstatus i AR. EU søkte også om observatørstatus, men på grunn av det ansente forholdet til Canada i

forbindelse med sel-saken<sup>24</sup> kom ikke de åtte statene frem til konsensus angående deres status<sup>25</sup> (Arctic Council, 2013b). Spania og Sveits har også fått observatørstatus, henholdsvis i 2006 og 2017 (Arctic Council, 2006; Arctic Council, 2017b).

Per 2021 er det 13 mellomstatlige organisasjoner med observatørstatus i AR, som har kommet inn på ulike tidspunkt. I 2017 fikk fire observatørstatus, ICES, OSPAR-kommisjonen, WMO og WNC<sup>26</sup> (Arctic Council, 2017b). I 2019 fikk IMO<sup>27</sup> observatørstatus, og ble med det den 13. og siste mellomstatlige organisasjonen i rådet (Arctic Council, 2019c). Det betyr at de aller fleste organisasjonene med observatørstatus fikk innpass i årene før 2005, men noen har kommet inn etter det. ICES og OSPAR inkluderer omtrent bare vestlige stater, WMO og IMO inkluderer stater i alle verdensdeler, mens WNC er et samarbeidsforum mellom Færøyene, Island og Grønland (ICES, u.å.; OSPAR, u.å.; WMO, u.å.; IMO, u.å.; WNC, u.å.). Det betyr at det er en god blanding av mellomstatlige organisasjoner som er knyttet til ikke-vestlige land, og organisasjoner knyttet til vestlige land, som har blitt observatører etter 2005.

En endring i antall aktører i et regime kan, i tillegg til å være at en eller flere aktører inkluderes, også være at en eller flere aktører ekskluderes eller forlater regimet. Det kan se ut som at dette er tilfellet for UNE-CE<sup>28</sup>. Ifølge Reykjavík-erklæringen fra ministermøtet i 2004 godkjennes UNE-CE som observatør (Arctic Council, 2004). Ifølge the Revised Rules of Procedure (2013c) skal observatørene hvert fjerde år fra datoen de fikk observatørstatus, bekrefte deres fortsatte interesse for denne statusen. Det innebærer å sende en observatørrapport til formannskapet om relevante aktiviteter, og deres bidrag til AR sitt arbeid (Arctic Council Secretariat, 2019). UNE-CE ble i forkant av ministermøtet i 2018 bedt om å sende en slik rapport, noe de ser ut til å ha gjort (Keiner, 2019). Likevel er de ikke å finne på den oppdaterte observatørlisten til AR, og de var heller ikke til stede på minstermøtet i Reykjavík i 2021 (Arctic Council Secretariat, 2021). På tross av at de sendte inn rapport, kan det se ut til at de har mistet sin observatørstatus. Dette er et eksempel på at det i AR har vært tilfeller der aktører har forlatt eller blitt ekskludert fra regimet.

AR-regimet har til sammen hatt en økning av antall aktører siden 2005, men tidspunktet for når de ulike observatørene kom inn, varierer. Åtte av tretten stater, og fem av tretten mellomstatlige organisasjoner har fått observatørstatus etter 2005. Organisasjonene som har

---

<sup>24</sup> Handler om at EU i 2010 boikottet selprodukter på det europeiske markedet. Canada er en stor produsent av slike produkter (Wegge, 2013).

<sup>25</sup> Til dette skjer har EU fått tillatelse til å observere møter i rådet.

<sup>26</sup> Fullstendige navn er International Council for the Exploration of the Sea, Oslo-Paris-kommisjonen, World Meteorological Organization og World Nordic Council.

<sup>27</sup> Fullstendig navn er International Maritime Organization.

<sup>28</sup> United Nations Economic Commission for Europe.

kommet inn etter 2005 er en god blanding av organisasjoner som inkluderer vestlige og ikke-vestlige stater. Det er en økning i antall organisasjoner etter 2005, men fordi det er organisasjoner som har både vestlige og ikke-vestlige land som medlemmer er det ikke grunnlag for å si at de har kommet inn i rådet som en følge av en endring i maktbalansen. På bakgrunn av analysen ser endringene i antall observatørstater ut til å være i overenstemmelse med de forventede endringene for den maktbaserte og den interessebaserte tilnærmingen, da det har vært en økning ikke-vestlige land i perioden etter 2005. Etersom alle de arktiske statene, samt landene som fikk observatørstatus før og etter 2013, fortsatt er medlemmer og observatører i rådet, har det ikke vært nedgang i antall vestlige land, som var forventet ut ifra begge tilnærmingene.

## **5.2 Normer, prinsipper, regler og prosedyrer**

Den tredje typen regimeendring er endring i regimets normer, prinsipper, regler og prosedyrer. Med utgangspunkt i skillet Krasner (1982) gjør mellom fundamentale endringer og endringer innad i regimet, vil jeg dele analysen i to. Det kan likevel være overlapp mellom dem, da det kan være vanskelig å skille mellom disse empirisk.

### **5.2.1 Fundamentale endringer**

Fundamentale endringer vil i denne studien behandles som endring i regimets normer og prinsipper. Normer forstås som standarder for atferd, uttrykt i forpliktelser for aktørene. På grunn av at rådet er et forum, har det mindre juridisk gjennomslagskraft enn en organisasjon. Beslutningene som tas er altså ikke bindende, og er å anse som anbefalinger. Rådet har derfor en lav grad av formalisering (Offerdal, 2007:141). Som en konsekvens av dette er forpliktelsene man binder seg til ved å delta i rådet, relativt få. Det eksisterer likevel noen, som her utgjør regimets normer. Viktigst er nok forpliktelsen de arktiske statene gjorde i 1996, da forumet ble etablert for å arbeide for bærekraftig utvikling og beskyttelse av miljøet i Arktis (Arctic Council, 1996). Begrepet forpliktelser nevnes ikke, men det ser ut til å få en større plass i erklæringene etter hvert som tiden har gått. Både i Barrow-erklæringen, Inari-erklæringen og den første Reykjavík-erklæringen står det at de arktiske statene forplikter seg til å arbeide for bærekraftig utvikling og beskyttelse av miljøet i Arktis (Arctic Council, 2000; 2002a; 2004). I Reykjavík-erklæringen som ble vedtatt på ministermøtet i mai 2021, forplikter de arktiske statene og de permanente deltakerne, i tillegg til det de har gjort før, også å beholde fred,

stabilitet og et konstruktivt samarbeid i Arktis, å styrke AR, samt bidra med strategisk veiledning av rådets arbeid (Arctic Council, 2021c). Ut ifra dette ser det ut som at antallet forpliktelser har økt i tiden etter 2005. Hvorvidt dette er reelt eller mer formelt, er uvisst. Det er likevel en indikasjon på at Ars normer utvider seg, i form av flere forpliktelser.

I de ulike ministererklæringene kommer det ikke frem hva som ble diskutert under møtet, for eksempel om medlemmer hadde reservasjoner angående hva de ville forplikte seg til. På bakgrunn av dette er det vanskelig å si noe om deres overholdelse av regimets normer. Listen over deltakere på ministermøtet i 2021 viser at de arktiske statene stilte med mellom 4 og 14 deltakere fysisk, i tillegg til flere digitalt. Alle de seks urbefolkningsgruppene var også godt representert (Arctic Council Secretariat, 2021). I de første årene etter etableringen var det ikke vanlig at utenriksministerne til de arktiske statene deltok, men dette har endret seg. I Nuuk i 2011 og Kiruna i 2013 deltok både Russland og USA sine utenriksministere, og på Island i 2021 var alle utenriksministerne på plass (Arctic Council Secretariat, 2021; Rottem, 2018:32). Dette kan ha med å gjøre at oppmerksomheten for Arktis har økt, men også at medlemmene anser denne arenaen for samarbeid som velfungerende. Deltakelsen kan være en indikasjon på at de faste medlemmene og de permanente deltakerne overholder normene til regimet, ettersom de stiller opp på møtene.

Fordi rådet har en lav grad av formalisering, har ikke en del av arbeidet vært å inngå bindende avtaler. I de senere år har hovedfokuset vært på hvordan man skal håndtere den økende kommersielle aktiviteten i regionen, og ut av dette har det blitt framforhandlet tre avtaler<sup>29</sup> mellom de åtte arktiske statene. Disse handler om samarbeid om søk og redning (2011), oljevernberedskap (2013) og forskningssamarbeid (2017), og kan være et tegn på et mer forpliktende arktisk samarbeid (Rottem, 2018:16). Avtalene er gjort mellom de arktiske statene, men rådet i seg selv har fungert som en arena for å utarbeide slike folkerettslig bindende avtaler. Dette er enda en indikasjon på at forpliktelsene til de arktiske statene har økt etter 2005, og kan således anses som en endring i regimets normer.

For observatørene er det noen forpliktelser knyttet til deres status. I forkant av ministermøtene må de sende inn en rapport som beskriver deres evne til å bidra inn i AR sitt arbeid, med oppdatert informasjon om deres aktiviteter knyttet til AR (Arctic Council, 1998). I 2013 ble dette utvidet med at observatørens også hvert fjerde år skal bekrefte deres fortsatte interesse i å inneha observatørstatusen (Arctic Council, 2013c). Bakgrunnen for dette var at det i Nuuk i 2011 ble ytret en ønske om å presisere kriteriene for å innlemme observatører (Rottem,

---

<sup>29</sup> Disse er Search and Rescue Cooperation, Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic og Enhancing International Arctic Scientific Cooperation (Arctic Council, 2011a; 2013a; 2017a).

2018:45). Dette viser at også observatørens forpliktelser har utvidet seg med tiden, som en utvidelse av regimets normer. Ettersom normer er uttrykk for akseptert atferd i AR, er det relevant å trekke frem to eksempler på at atferden til aktører har endret seg i tiden etter 2005. For en av informantene nevner at AMAP har opplevd utfordringer knyttet til USAs atferd. I 2016 fikk landet en ny president som kan sies å ha liten tro på menneskeskapte klimaendringer. Ifølge informanten var den daværende amerikanske salen åpen om at de opplevde utfordringer knyttet til å diskutere klimaendringer med deres respektive regjering. AMAPs arbeid går i hovedsak ut på å overvåke klimaendringene i Arktis og vurdere effekten de har på mennesker og miljøet i regionen, og det er høy kvalitet på det de publiserer av rapporter da alt vitenskapelig arbeid gjennomgår fagfelle-vurdering før det blir publisert (Rottem, 2018:81). Det var derfor lite grunnlag for at presidenten ikke skulle tro på funnene som AMAP presenterte. Informanten sier at arbeidsgruppen allerede merker at valget av en ny president har ført til at den amerikanske salen har en annen holdning til AMAPs arbeid, at den nye presidenten i større grad vektlegger vitenskapelige fakta, og ser behovet for tiltak mot klimaendringer. Ut ifra dette ser det ut til at USA først har gjennomgått en endring i identitet som ble utfordrende for samarbeidet mellom arbeidsgruppen og den amerikanske delegasjonen, men at det etter 2020 snudde med valget av Joe Biden som president.

Ifølge den andre informanten har AMAP også merket at noen land med tiden har fått et større fokus på nordområdeutvikling og industri i Arktis, som kan resultere i en annen atferd. Han trekker fram Kina, som med tiden har fått en uttalt Arktis-politikk. Blant deres nøkkelinteresser i Arktis finner man det økonomiske aspektet som kommer av nye handelsruter som følge av issmeltingen (Rowe, 2018:47). Når Kina skulle redegjøre for sin observatørstatus i rapporten det kreves at de sender til ministermøtene, fokuserte de derimot mer på hvordan de har bidratt inn i AR med eksperter og forskning (Li, 2019; Xiaoning, 2016). Ettersom Kina kom inn i 2013, er de allerede en del av en endring i AR. Likevel oppleves Kinas identitet ut ifra dette som noe uklart, og hva som egentlig er landets interesse ved å delta som observatør er vanskelig å få fatt på. Ut ifra denne analysen finnes det i alle fall to eksempler på at aktørers identitet har forandret seg etter 2005. Det er mulig at det også eksisterer flere tilfeller av dette, men av hensyn til rammene for studien må jeg begrense det til de to. Tilfellene angående USA og Kina er indikasjoner på at aktørens atferd har endret seg – noe som kan sette press på regimets normer.

Regimets prinsipper forstås som troen på fakta og rettferdighet. Dette er informasjon det er vanskelig å finne i dokumentene, så her er data fra intervjuene viktig. Det er et aspekt ved regimets prinsipper som begge informantene peker på, og det er knyttet til

urbefolkningsgruppene. Den seneste tiden har det, i AMAP og muligens andre nivåer av rådet, oppstått utfordringer knyttet til urbefolkningens kunnskaper versus den vitenskapelige kunnskapen AR og AMAP er grunnlagt på. En av informantene beskriver det som en slags konflikt, fordi noen av urbefolkningene uttrykker at de har en kunnskap som har blitt gjenfortalt fra deres forfedre og videre til dem. Dette er kunnskap som ikke er vitenskapelig produsert. Et sentralt trekk ved AMAPs arbeid er at rapportene de publiserer er basert på vitenskapelig kunnskap, og de er fagfellevurdert for å sikre høy kvalitet. Dette gjelder også arbeidet til PAME og CAFF, som er de to andre arbeidsgruppene i AR som er vitenskapelig fokusert (Rottem, 2018:81). Det betyr at det er en mulighet for at andre arbeidsgrupper også opplever dette som utfordrende. En av informantene sier at spørsmålet rundt hvordan man skal ta hensyn til en kunnskap som er muntlig, og sammenligne data som er basert på helt ulike tilnærminger og metoder, er utfordrende. Videre uttrykker han at det bestandig har vært viktig å inkludere urbefolkningenes kunnskaper, men at AMAP har fokusert mye på det i det siste. Utfordringen knyttet til urbefolkningenes kunnskaper har tydeligvis alltid vært til stede, men kommer mer frem i lyset den siste tiden.

En sentral del av AR er arbeidsgruppene, da det er her forskningen produseres. Som begge informantene har uttrykt står vitenskapelig basert kunnskap høyt i kurs hos i alle fall tre av arbeidsgruppene, og det er sannsynligvis også viktig i resten av rådet. Sentralt for dette arbeidet er deling av data mellom de ulike aktørene i rådet, og kan i dette tilfellet anses som en del av regimets forventninger til aktørenes atferd, altså en norm eller et prinsipp. Ifølge begge informantene er deling av data viktig fordi konsekvenser av klimaendringer også kommer til syne i andre deler av verden, ikke bare i Arktis, og informasjon om det kan være svært nyttig. En av informantene uttrykker at det har vært utfordrende med aktører, blant annet USA og Russland, som har vært lite villig til å dele sine data med AMAP. Det er fordi de har ment at deres data tilhører andre enn staten selv, altså de ulike næringene som har produsert forskningen<sup>30</sup>. For å bøte på dette ble Sustaining Arctic Observing Networks (SAON) etablert, en prosess med mål om å fremme multinasjonalt engasjement ved å utvikle vedvarende pan-arktiske observasjons- og datadelingssystemer (SAON, 2009). Systemet ble operasjonelt i 2012, men hadde vært diskutert en stund før det. Etableringen av SAON tyder på at det har vært utfordringer knyttet til deling av data etter 2005. Etersom det er uvisst om det også var utfordringer angående dette før 2005, er det ikke nødvendigvis en endring, men likevel kan behovet for SAON tyde på at det ikke ble noe lettere etter 2005. Dette er en indikasjon på at

---

<sup>30</sup> Informanten eksemplifiserer med oljenæringen.

statenes overholdelse av regimets normer og prinsipper ikke er høy i alle tilfeller.

Alt i alt indikerer utvidelsen av regimets normer i form av flere forpliktelser, fokuset på å etablere en felles forståelse for fakta i AMAP og etableringen av SAON for datadeling, at normene og prinsippene i AR har gjennomgått endringer etter 2005. I tillegg har det vært utfordringer knyttet til noen staters atferd, noe som kan sette press på normene og prinsippene i regimet. Likevel ser det ut til at de hovedsakelig har bestått. Endringene i AR sine normer og prinsipper ser ikke ut til å ha forandret seg i tråd med forventningene fra de to tilnærmingene til regimeendring. Da normene i regimet, uttrykt gjennom forpliktelser, har økt for både de faste medlemmene og observatørene, tyder det ikke på at de er forandret i tråd med statene som har fått mer makt i verdensordenen. Endringer i prinsippene har vært knyttet til urbefolkningsgruppene, samt deling av data. Etableringen av SAON kan være et uttrykk for at det har vært problemer knyttet til noen aktørers tilbakeholdenhet når det gjelder dette. Det kan være et resultat av et økt antall observatører, og således en konsekvens av en endring i stormaktenes interesser for Arktis. De arktiske statenes overholdelse av regimets normer og prinsipper ser, på bakgrunn av datamaterialet, ikke ut til å ha gått ned – motsatt av hva som var forventet.

### **5.2.2 Endringer innad i regimet**

Endringer kan også forekomme i regimets regler og prosedyrer, som forstås som henholdsvis tillatte og ikke tillatte handlinger og implementering av avgjørelser i regimet. En av de viktigste prosedyrene i AR er konsensusprinsippet, som også analyseres under endring i organisatorisk form. Konsensusprinsippet går ut på at avgjørelser må tas ved konsensus mellom de arktiske statene, og selv om det betegnes som et prinsipp, vil det i denne studien behandles som en del av regimets regler og prosedyrer. Gjennom analysen av organisatorisk form kommer det frem at denne prosedyren består og har gjort det siden 1996. Det betyr at en av de viktigste trekkene ved AR sine regler og prosedyrer ikke har gjennomgått endringer verken før eller etter 2005. Andre prosedyrer er at de permanente deltakerne ikke har stemmerett og at formannskapet i rådet rulleres mellom de arktiske statene annethvert år. Disse ordningene har heller ikke endret seg siden 1996.

AR har et dokument som beskriver de praktiske aspektene for møter og andre aktiviteter i rådet, kalt the Rules of Procedure, som ble vedtatt i 1998 (Arctic Council, 1998). Reglene ble revidert i Kiruna i 2013, da det internt mellom medlemsstatene oppsto et ønske om å se nærmere på hvilke regler som skulle gjelde for observatørene (Rottem, 2018:45). Revideringen var tett



knyttet opp mot økningen i antall observatører, og der er derfor få endringer utover det som omhandler denne gruppen<sup>31</sup>. Den mest markante endringen fra 1998 til 2013, var altså at observatørene hvert fjerde år skal bekrefte at de fortsatt ønsker å være observatører i AR, samt redegjøre for relevante aktiviteter og deres bidrag til AR (Arctic Council, 2013c). I 2013 ble det også inkludert et vedlegg som beskriver kriteriene observatørene må oppfylle for å kunne få observatørstatus i AR, blant annet at de må akseptere og støtte rådets arbeid som definert i Ottawa-erklæringen, anerkjenne de arktiske statenes suverenitet, rettigheter og jurisdiksjon i Arktis, respektere de arktiske urbefolkningenes verdier og kultur, og ha demonstrert en interesse for å støtte AR (Arctic Council, 2013c). Dette betyr at den mest markante endringen i AR sine regler og prosedyrer etter 2005 er knyttet til observatørene, og ifølge Rottem (2018:45) er det en konsekvens av den økte interessen for Arktis og AR. Det er en endring som ikke er i overenstemmelse med de forventede endringene fra de to tilnærmingene, da de forventet at reglene tilpasset seg ikke-vestlige stater, og ikke at reglene for dem ble strengere.

På bakgrunn av analysen ser det ut til at de aller fleste aktørene overholder AR sine normer, prinsipper, regler og prosedyrer. Når det gjelder hvorvidt disse i seg selv er endret etter 2005, varierer det. Det har vært noen fundamentale endringer i regimet, men at normene og prinsippene har hovedsakelig bestått. Regimets prosedyrer ser også ut til å bestå, som også gjelder reglene for regimets faste medlemmer og permanente deltakere. Den mest markante endringen er derfor utvidelsen av reglene for observatører, gjennom revideringen av the Rules of Procedure i 2013. Dette tyder på at det skjedde andre endringer i regimet som en følge av en annen endring, nemlig økt antall observatører. Generelt er ikke endringene som forventet ut ifra den maktbaserte og den interessebaserte tilnærmingen. Den maktbaserte forventet at disse elementene skulle forandres i tråd med de mektigste statenes atferd og verdier, mens det i realiteten var motsatt. Den interessebaserte forventet at de skulle tilpasses stormaktenes nye interesser, mens det heller ser ut til at de er endret for å styrke de arktiske statenes myndighet og rolle i regimet, samt beskyttelsen av miljøet i Arktis fra økt kommersiell aktivitet.

---

<sup>31</sup> De andre delene av reglene er derfor ikke relevant å undersøke nærmere i denne studien.

### 5.3 Saksområde

Den tredje indikatoren for regimeendring er endring i regimets saksområde, enten ved at nye saker inkluderes eller andre ekskluderes. Således utvides eller innsnevres regimets omfang. Ottawa-erklæringen beskriver hovedmandatet til AR, og legger med det føringer for hva rådet skal arbeide med. I erklæringen står det presisert at rådet skal samarbeide med urbefolkninger og andre arktiske innbyggere om *common Arctic issues*, spesielt saker knyttet til bærekraftig utvikling og beskyttelse av miljøet i Arktis. Som en fotnote står det at rådet ikke skal arbeide med saker knyttet til militær sikkerhet (Arctic Council, 1996). Det er laget en oversikt over hva som er prioritert i ministererklæringene fra 1996 til 2011, og det ser ut som at det i tiden etter 2002-2004 har blitt et større fokus på det økonomiske potensialet i Arktis, gjennom økt tilgang til ressurser som olje og gass som følge av klimaendringene (Arctic Council, 2016). Det stemmer over ens med den generelle trenden i Arktis etter ACIA-rapportens funn, nemlig økt kommersiell aktivitet i Arktis. Arbeidet med dette markerer ikke nødvendigvis inkluderingen av nye saker i rådet, da det kan regnes som en del av felles arktiske saker. Det viser likevel at saker knyttet til den økte aktiviteten i Arktis vies mer oppmerksomhet innad i AR også.

Etter 2015 har det kommet to ministererklæringer, Fairbanks i 2017 og Reykjavík i 2021, og en ministeruttalelse fra møtet i Rovaniemi i 2019. Da hver erklæring bygger på de foregående, bekrefter de stort sett den fortsatte oppmerksomheten til bærekraftig utvikling og beskyttelse av miljøet i Arktis, men med litt ulikt fokus. I 2017 var det ekstra fokus på å forhindre forurensning i Arktis, særlig knyttet til oljevern (Arctic Council, 2017b; Rottem, 2018:52). Uttalelsen fra Rovaniemi er ikke en erklæring og derfor noe mindre, og har ingen spesielle fokusområder (Arctic Council, 2019b). I ministererklæringen fra 2021 er urbefolkningenes utsatte posisjon og den økte aktiviteten i Arktis som konsekvenser av klimaendringer i fokus (Arctic Council, 2021b). Dette viser at erklæringene, samtidig som de bekrefter at de følger Ottawa-erklæringen fra 1996, også trekker inn saker som har vært spesielt viktig de to foregående årene. Om dette er en utvidelse av regimets omfang er usikkert.

Når det gjelder AMAPs saksområde, uttrykker begge informantene at det har vært det samme siden den ble etablert under AEPS. En av informantene sier at det er de samme headingene som det var ved etableringen, men at det likevel er en stadig utvikling i arbeidsgruppene. Han trekker frem to eksempler på saker som har kommet inn i AMAP de siste årene, marin forsøpling og COVID-19. Marin forsøpling peker også Rottem (2018:81) på som et nytt felt som gjør at AMAP med tiden sannsynligvis får en enda viktigere posisjon i AR. Den andre informanten peker videre på at årsaken til marin forsøpling har kommet inn i AMAP er

fordi det har blitt satt oppmerksomhet globalt på plast i havet, og ikke nødvendigvis fordi det ligger i et eller flere medlemmers interesse å inkludere denne saken. Det kan tyde på at saken ble inkludert fordi det ble satt oppmerksomhet på det, og ikke fordi regimets omfang ble for lite. Det er likevel å anse som en indikasjon på endring i regimets saksområde, om enn en liten endring. COVID-19 ble erklært som en pandemi i mars 2020<sup>32</sup>, og en av informantene sier at de globale betingelsene det siste året har satt agendaen i forhold til hva AR fokuserer på. Det er nok enda for tidlig å se konsekvenser av denne pandemien i ARs arbeid når det gjelder saksområde, men ifølge informanten har den hatt påvirkning på hvordan rådet arbeider og på samhandlingen mellom statene.

Utover dette uttrykker informantene at AMAP sitt saksområde har bestått siden 1991<sup>33</sup>, og at overvåkning og vurdering av trender, nivåer og grader av forurensning og hvordan det påvirker økosystemer og helse, fortsatt er kjernen i det AMAP holder på med. Etersom jeg bare har undersøkt én av seks arbeidsgrupper i AR, kan jeg ikke si noe helt sikkert om de andres omfang har økt eller blitt mindre. Det jeg har funnet om AMAP kan likevel brukes som en indikasjon på at regimets saksområde følger den globale utviklingen. Etableringen av ACAP i 2006 er også relevant å nevne her. Gjennom analysen av AR sin organisatoriske form kommer det frem at ACAP ble omformulert fra et arbeidsprogram under AMAP til en selvstendig arbeidsgruppe i 2006, som et trekk for å styrke anvendelsen av AMAPs kunnskap. Dette er ikke nødvendigvis en utvidelse av regimets omfang, ettersom ACAP hadde vært til stede, bare i en annen form. Samtidig kan det være en indikasjon på at AR sitt saksområde tilpasser seg etter hva det settes fokus på, både globalt og regionalt.

Ut ifra den foregående analysen ser det ut som at AR sitt saksområde stort sett har bestått siden 1996, men gjennom tidene har det tilpasset seg utviklingen i Arktis, og etter hvert som nye saker har kommet opp på dagsordenen har rådet inkludert disse. Det er ikke empirisk belegg for å si hvorvidt endringene er som forventet ut ifra den maktbaserte og den interessebaserte tilnærmingen, da det ikke er den store forandringen i saksområdet.

---

<sup>32</sup> Generaldirektøren i WHO erklarte i en pressebriefing den 11. mars 2020 (WHO, 2020).

<sup>33</sup> Arbeidsgruppen ble etablert under AEPS i 1991, og videreført som arbeidsgruppe i AR i 1996.

## 5.4 Organisatorisk form

En av indikatorene for regimeendring er at regimets struktur forandres, og i denne studien betegnes det som en endring i organisatorisk form. I innledningskapittelet ble AR presentert, deriblant trekkene som karakteriserer AR sin organisatoriske form. Et av dem er den hierarkiske og tredelte nivåinndelingen i rådet. Et annet er at formannskapet roteres mellom de faste medlemmene, og at det byttes hvert andre år. Nå er AR inne i sin andre syklus med formannskap, og i skrivende stund avholdes det et ministermøte i Reykjavík der formannskapet skal overtas av Russland (Arctic Council, 2021c). I forbindelse med rulling av formannskapet holdes det et innlegg fra de arktiske statene, blant annet den påtroppende statens utenriksminister. Ifølge referater fra disse innleggene er det vanlig å takke landet og utenriksministeren de tar over for, for deres arbeid med AR (Arctic Council, 2017c; 2019a). Nivåinndelingen og det rullerende formannskapet ser ut til å fungere, og har ikke endret seg etter 2005.

Det er likevel to fremtredende endringer i rådets organisatoriske form etter 2005. Den ene kan sies å ha utvidet det administrative apparatet i regimet, og er etableringen av rådets permanente sekretariat i 2013. AR sitt permanente sekretariat ble opprettet etter at sekretariatet tidligere hadde rotert mellom medlemsstatene. Det ble gjort for å styrke rådets kapasitet til å svare på utfordringene og mulighetene som kom med endringene i Arktis, i tillegg til at det har bidratt med å gjøre det enklere å koordinere de ulike organene i det arktiske samarbeidet (Arctic Council, 2011b; Rottem, 2018:112). Den andre endringen i AR sin organisatoriske form skjer i 2006, da ACAP ble etablert. Mens de fem andre gruppene ble etablert i henholdsvis 1991 og 1998, ble ACAP først etablert som et arbeidsprogram under AMAP som et grunnlag for å utvikle og iverksette tiltak i rådets regi, når det gjaldt forebygging av forurensning (Arctic Council, 2002b). Tanken bak å omorganisere ACAP til en arbeidsgruppe var for å gjøre arbeidet i AR mer konkret, samt styrke anvendelsen av AMAPs kunnskap (Rottem, 2018:39).

Representasjon er også et aspekt som gir et inntrykk av regimets struktur, og de fleste regimer er strukturert slik at alle aktørene har hver sin stemme. Dette gjelder ikke for AR, da konsensusprinsippet gjør at det bare er de arktiske statene som kan stemme over beslutninger (Arctic Council, 1996). Observatørene og de permanente deltakerne kan komme med innvendinger og egne synspunkt, men de har ingen beslutningsmyndighet (Arctic Council, 2013c). Dette gjelder på alle nivå i rådet, og ordningen har bestått siden Ottawa-erklæringen ble vedtatt i 1996. Utstrekningen av observatørens rolle i AR har til tider blitt diskutert, og på ministermøtet i 2013 ble observatørens rolle presisert ytterligere i the Revised Rules of

Procedure. Her understrekes det at observatørens viktigste rolle er deltakelse i arbeidsgruppene (Arctic Council Secretariat, 2017; Rottem, 2018:46). Til tider har man sett at observatører har et annet bilde av deres rolle i AR enn det som er virkeligheten. Blant annet blir det antydning at observatøren Kina presser for å få en større rolle i rådet, noe de understreker med å kalle seg selv en nær-arktisk stat (Rowe, 2018:6). Jeg finner ingen bevis i dokumentene for at dette faktisk er tilfellet, men en av informantene sier at nå når Kina er inne i AR, er det fordi de vil anses som en nær-arktisk stat, de vil ha tilgang på ressurser og de vil vite hva som foregår. Han sier selv at Kina er i Polhavet med forskningsfartøy og kartlegger strategiske forhold og topografi. Dette er en indikasjon på at Kina har en annen agenda enn det de gir uttrykk for, og at det med tid og stund kanskje kan bli større diskusjoner angående observatørstatenes rolle i AR. Etersom konsensusprinsippet har bestått har ikke aktørens representasjon endret seg etter 2005, og revideringen av reglene for observatørene kan være en indikasjon på at de arktiske statene vil unngå at spørsmålet om endring i representasjon blir tatt opp i fremtiden.

Ut ifra den foregående analysen er rådets struktur omtrent helt lik som den var før 2005, og trekkene som karakteriserer organisasjonen, som nivåinndelingen, konsensusprinsippet og det rullerende formannskapet, gjelder fortsatt. De mest markante endringene i formen til AR etter 2005 er etableringen av det permanente sekretariatet i 2013, og omstruktureringen av ACAP til en selvstendig arbeidsgruppe i 2006. Det var forventet at som et resultat av en endret maktbalanse, ville statene med mer makt, som de østasiatiske observatørstatene Kina, Japan og Singapore, ha en mer fremtredende plass i rådet. Analysen viser at de ordningene som sikrer de arktiske statene makt i regimet består. På tross av en endret maktbalanse, med mer makt til østlige land og mindre til vestlige, er fortsatt AR strukturert etter de arktiske statenes premisser. Det var noenlunde det samme som var forventet ut ifra den interessebaserte tilnærmingen, at regimets organisatoriske form endres for å passe til stormaktens nye interesser. Da ingen av endringene gir verken Kina eller USA en større eller mindre rolle i rådet, er ikke endringene som forventet for den interessebaserte tilnærmingen heller.

## **5.5 Ressursallokering**

Den femte og siste typen regimeendring kan skje i regimets ressursallokering, altså en endring i hvordan ressurser fordeles mellom aktørene og i saksområdet. Fra starten har ARs finansiering vært *ad hoc*, på den måten at det ikke kreves noen permanente bidrag fra de arktiske statene eller observatører i rådet (Koivurova, 2009:148). Rådet har ikke sitt eget budsjett, men er avhengig av at de faste medlemmene bidrar med midler og at de vil være ledere for rådets

prosjekter (Hønneland & Stokke, 2007:3). Dette peker mot at regimet er markedsorientert, da det autoritativ allokering fordrer at regimets autoriteter har direkte kontroll over midlene. Her er oversikten over finansieringen av AR fra 2016 aktuell. Da det ikke finnes en lignende oversikt over tingenes tilstand før dette året, vil dokumenter om ressursallokeringen før 2005 til sammen utgjøre det empiriske grunnlaget.

En sentral del av AR er det permanente sekretariatet, som ble operasjonelt i 2013. Sekretariatet finansieres i stor grad av Norge, som bidrar med rundt 42% av sekretariatets årlige budsjett. De resterende 57% fordeles likt mellom de arktiske statene (Arctic Council Secretariat, 2016). Sekretariatet får også andre bidrag, for eksempel at Norge i 2016 betalte for en ansatt ansvarlig for russisk tolkning, Danmark bidro med in-kind support gjennom en ansatt fra deres utenriksdepartement og USA bidro med finansiering for spesielle initiativer (Arctic Council Secretariat, 2016). Sekretariatets etablering er derfor ikke bare en endring i AR sin organisatoriske form, det fører også til en endring i ressursallokeringen etter 2005. I Tromsø sitter også urbefolkningenes sekretariat, IPS<sup>34</sup>, og i oversikten fra 2016 står det at de finansieres av Norge og Danmark, med mindre bidrag fra Finland og Canada. Det har imidlertid ikke alltid vært slik, da dokumenter viser at IPS satt i København og var finansiert av den danske regjeringen i 1999 (U.S. State Departement, 1999). Det betyr at finansieringen av IPS har endret seg fra 1999 til 2016, som er en indikasjon på at ressursallokeringen i andre deler av regimet også kan ha endret seg i denne perioden.

Ressursallokeringen i rådet inkluderer også fordelingen av midler mellom de seks arbeidsgruppene. En av informantene, med tilknytning til AMAP, sa at gruppen har fått en god del finansiell støtte fordi de har drevet med anerkjent arbeid, mens andre arbeidsgrupper har fått mindre. Ifølge han har dette tidvis skapt sjalusi mellom arbeidsgruppene. AMAP har gjennom de to siste tiårene lagt et tungt vitenskapelig grunnlag for sin virksomhet, med jevnlig tilstandsvurderinger og velbegrunnede anbefalinger (Rottem, 2018:81). Dette førte ifølge informanten til at han nærmest fikk kastet penger etter seg, noe som var vanskelig for andre arbeidsgrupper å akseptere. Den frivillighetsbaserte finansieringen rådet er basert på har nok vært en årsak til denne fordelingen. Ifølge oversikten fra 2016 som lister bidragsytere til arbeidsgruppene, får alle seks bidrag fra de arktiske statene, mens AMAP, CAFF og PAME også får finansielle bidrag av andre kilder, blant annet nordisk ministerråd og EU-finansierte prosjekter (Arctic Council Secretariat, 2016). De som, ifølge Rottem (2018:80), er de tre *store* arbeidsgruppene, er altså de som får finansielle bidrag fra andre enn de arktiske statene. Det er

---

<sup>34</sup> Det ble etablert i 1994, og er derfor ikke videre relevant for denne studien.

vanskelig å finne informasjon om når de ulike tildelingene kom på plass, men en av informantene sier at AMAP fikk midler fra nordisk ministerråd i forbindelse med da AMAP ble etablert. Dette kan tyde på at i alle fall noen av bidragene kom på plass før 2005.

Sett bort ifra arbeidsgruppens sekretariat, som hovedsakelig finansieres av forskjellige arktiske land, ser det i 2016 ut til at mye av finansieringen kommer i forbindelse med prosjekter arbeidsgruppene er en del av eller leder (Arctic Council Secretariat, 2016). Da de tre store arbeidsgruppene har gjennomført tilsvarende ambisiøse tilstandsvurderinger innenfor deres ansvarsområder, er det kanskje naturlig at de får mer midler enn de resterende tre. Finansieringen av arbeidsgruppene varierer ut ifra pågående prosjekter, som gjør det vanskelig å si noe om ressursallokeringen mellom dem har endret seg etter 2005. Det står likevel i oversikten fra 2016 at de finansielle midlene i stor grad kommer gjennom direkte bidrag fra de arktiske statene, og at listen over finansiering fra andre er kort, men at noen observatører til tider har bidratt. Da det ikke har vært endring i antall arktiske stater i AR gjennom tidene, er det nok ikke så rart at ressursallokeringen mellom arbeidsgruppene i stor grad har bestått. I the Revised Rules for Observers (2013c) står det også at observatører kan bidra finansielt, men at deres bidrag innenfor et prosjekt ikke kan overgå de finansielle bidragene fra de arktiske statene. Det kan bety at selv om for eksempel Kina, skulle ønske å bidra mer til prosjekter som er i deres interesser, så vil de ikke kunne bidra med mer enn de arktiske statene.

En viktig del av finansieringen i AR er det som kalles *in-kind support*. Det er bidrag i form av eksperter og forskere til arbeidsgruppene, task forces eller prosjekter, og er en ressurs som ikke kan måles i antall penger. I oversikten fra 2016 står det at både sekretariatet, IPS og arbeidsgruppene mottar slike bidrag, og at kildene til in-kind bidrag er mangfoldig (Arctic Council Secretariat, 2016). Gjennom analysen av endring i aktører vet vi at antallet observatører har økt etter 2005, som betyr at antall eksperter har økt. På spørsmål om denne økningen har vært en ressurs for AMAP svarer en av informantene at de har nytt veldig godt av å få eksperter fra blant annet Kina og Italia inn. Han anser utvidelsen av antall observatører som positivt, fordi jo flere observatører jo flere eksperter får de. I tillegg kan de hente inn data fra flere land, som gagnar forskningen. Den andre informanten synes i tillegg at det å få inn flere eksperter fungerer som et sikkerhetsnett, for å kontrollere de vitenskapelige rapportene som publiseres. Dette viser at selv om ressursallokeringen når det gjelder direkte finansiering er vanskelig å finne noe konkret ut om, har in-kind support ekspandert etter 2005, og kanskje mest etter 2013.

En av informantene peker på at ARs finansielle modell er kompleks, som bekreftes i denne analysen. Funnene tilsier at det har vært en endring i ressursallokering etter 2005, gjennom etableringen av sekretariatet og i form av økt in-kind bidrag. Det finnes ikke tall på de

ulike statenes bidrag i kroner og øre, kanskje på grunn av finanseringsmodellen. Jeg vil ta med meg at en økning i antall observatører, som er én type endring, fordrer en annen type endring, økning i antall eksperter som bidrar inn i rådet. Da det heller ikke ser ut til å eksistere tall på hvor mye bidragene fra stater har økt eller sunket med i tiden etter 2005, kan man ikke si noe om bidrag fra ikke-vestlige og vestlige stater har økt eller minnet. Det finnes heller ikke en oversikt over hvordan finansieringen fordeles mellom ulike prosjekter i AR, da de styres av arbeidsgruppene som mottar bidrag fra flere kanter. Ut ifra analysen kan det se ut til at AR fortsatt mottar finansielle bidrag fra alle de arktiske statene, men at de mottar lite direkte finansiering fra observatørene. Det betyr at endringene i AR som forventes som en konsekvens av endring i maktbalansen ikke forekommer, noe som også gjelder for de forventede endringene ut ifra endringen i stormaktenes interesser. Det kan heller se ut til å være motsatt, altså at de arktiske statene, som stort sett er vestlige, gir de største bidragene. Til slutt kan økningen i antall eksperter fra ikke-vestlige land anses som en følge av at de nye observatørene ønsker å synes i AR, og således som et uttrykk for disse statene har interesse for arbeidet til AR.



## 5.6 Oppsummering av funn

Tabellen nedenfor er en oppsummering av funnene fra analysen, altså hvordan AR har endret seg etter 2005.

Type endring	Endringen i AR
Aktører	Flere ikke-vestlige aktører Flere mellomstatlige organisasjoner
Normer, prinsipper, regler og prosedyrer	Flere forpliktelser for alle aktører 3 avtaler mellom de arktiske statene Endret atferd hos noen aktører Vitenskapelig kunnskap vs. tradisjonell kunnskap Etablering av SAON Reviderte regler for observatører
Saksområde	Lite endring, mer utvikling og tilpassing Marin forurensning som sak ACAP ble selvstendig arbeidsgruppe
Organisatorisk form	Permanent sekretariat ACAP ble selvstendig arbeidsgruppe
Ressursallokering	Størst bidrag fra de arktiske statene Mindre bidrag fra observatører Økning i in-kind support

Tabell 1. Oppsummering av funn

## 6 Diskusjon

I forrige kapittel analyserte jeg AR med utgangspunkt i de fem typene regimeendringer, og fant ut at det har skjedd en endringer som kan knyttes til alle fem. Likevel var ikke alle endringene som forventet ut ifra den maktbaserte og den interessebaserte tilnærmingen. I dette kapitlet vil jeg diskutere om det er belegg for å si noe om hvordan endringer i makt og i interesser har påvirket AR, og således drøfte funnene opp mot problemstillingen for denne studien. På grunn av studiens forskningsdesign er det også relevant å drøfte hva funnene kan si utover AR-regimet.

Funnene fra analysen viser at AR har gjennomgått flere endringer i tiden etter 2005, og tabellen i slutten av analysen viser hvordan de endringene ser ut. De mest markante endringene ser ut til å være at antall observatører har økt, at forpliktelsene og reglene for observatørene har økt og etableringen av rådets permanente sekretariat. Mindre endringer er etableringen av SAON, ACAP og økning i in-kind support. Altså har AR gjennomgått både større og mindre endringer etter 2005. Selv om rådet har endret seg i løpet av de siste femten årene viser funnene at få av de endringene som har skjedd er i overensstemmelse med endringene den maktbaserte tilnærmingen og den interessebaserte tilnærmingen forventet, som utledet i metodekapitlet. Først vil jeg ta for meg de endringene som var som forventet, og diskutere hvorfor det kan være slik, og deretter samme for endringene som ikke var som forventet.

Endringen i antall observatører i AR var som forventet ut ifra den maktbaserte tilnærmingen, da antall ikke-vestlige stater øker. Dette er likt for den interessebaserte, som også forventet en økning ikke-vestlige stater på bakgrunn av nyvunnen interesse for Arktis. Derimot var det forventet at antall vestlige stater skulle synke, noe analysen viser at ikke er tilfellet for AR. En mulig årsak til det kan være at de åtte statene som etablerte AR alle er arktiske, og har territorier i Arktis. Det ville nok ha rokket ved hele regimet dersom en eller flere av disse statene valgte å forlate AR, da de med det går bort fra det de forpliktet seg til gjennom Ottawa-erklæringen (Arctic Council, 1996). Kanskje spesielt dersom USA forlot regimet, da Ikenberry og Nexon (2019) mener det kan rokke ved stabiliteten i systemet. Summen av dette betyr at selv om det har vært en økning i antall ikke-vestlige aktører, trenger ikke det å være et resultat av at disse landene har fått mer makt i forhold til hegemonen USA. Den maktbaserte tilnærmingen, gjennom HST, sier at regimer blir vedlikeholdt av aktører som har en overvekt av makten (Hasenclever et al., 1997). Antall vestlige aktører i AR består på tross av at hegemonen USA har fått mindre makt, og som kan tyde på at endringen i maktbalansen ikke har hatt så stor påvirkning på antall aktører i AR. Det kan derimot se ut som at endringen skjer

fordi ikke-vestlige land er mer interessert i ressursene i Arktis, og mulighetene som ligger i nye handelsruter som blir aktuelle som følge av issmeltingen. Dette er et argument for at det er endringene i stormaktenes interesser som best kan sies å forklare endringene i antall aktører. Selv om Hasenclever et al. (1997) legger til grunn av regimet består på grunn av konvergerende interesser, har blant annet Kina har et annet syn på utnyttelse av ressursene i Arktis enn de arktiske statene. På tross av det blir disse statene inkludert i arbeidet til AR, noe som svekker argumentet til den liberalistiske institusjonalismen.

Noe som kan komplisere årsakssammenhengen mellom endringer i AR og endringer i makt og interesser, er at de forventede endringene for de to tilnærmingene var like, og å fastslå hvorvidt endringene regimet har gjennomgått reflekterer en endring i maktbalansen eller en endring i stormaktenes interesser kan derfor være utfordrende. Begge tilnærmingene forventet at rådets aktører øker eller synker, men legger til grunn ulike årsaksforklaringer for denne endringen. Analysen viser at antallet observatører har økt etter 2005, og at en andel av disse er østasiatiske stater som har vist en økt oppmerksomhet for Arktis og ressursene i regionen. Hvorvidt den observerte økningen skyldes at disse statene har fått mer makt som følge av endringen i LIO, eller om det er at deres interesser har endret seg, kan jeg ikke fastslå på bakgrunn av datagrunnlaget. Det ser likevel ut til at årsaken til den økte interessen for AR er en konsekvens av issmeltingen, som gjør at ressurser som har vært utilgjengelige før, blir mulige å utnytte. Ut ifra dette er det den interessebaserte tilnærmingen som best kan forklare endringen i antall aktører etter 2005.

Ut ifra analysen er det bare endringen i aktører som er som forventet ut ifra den maktbaserte og den interessebaserte tilnærmingen, mens de fire andre typene endring ikke stemmer overens med de forventede. Tabell 1 viser at det har skjedd endringer i AR sine normer, prinsipper og regler, saksområde, organisatorisk form og ressursallokering, men det er endringer som ikke forventes ut ifra endringene i LIO. På bakgrunn av det kan det se ut til at AR ikke har blitt så veldig påvirket av endringene i maktbalansen og i stormaktenes interesser. Man skulle samtidig tro at en arena som AR, som ble etablert i en tid der USAs unipolaritet preget systemet, vil påvirkes når grunnlaget for dets eksistens rokkes ved. Med utgangspunkt i dette er det interessant å diskutere hvorfor rådet ikke endres som forventet, og hva som kan være årsaken til de endringene som faktisk observeres.

Den andre typen regimeendring er endring i normer, prinsipper, regler og prosedyrer, og det er de tre første aspektene som har gjennomgått endring etter 2005, mens regimets prosedyrer har bestått. Normene har endret seg gjennom at de faste medlemmene forplikter seg til flere aspekter ved AR sitt arbeid enn tidligere, og gjennom de tre avtalene som de har inngått

med hverandre. Det ble også bestemt i 2013 at observatørene forplikter seg til å begrunne deres fortsatte interesse i AR hvert fjerde år. Endring i prinsippene går ut på at det er større fokus på å inkludere urbefolkningenes kunnskap, uten at det går på bekostning av den vitenskapelige kunnskapen som produseres. Etableringen av datadelingssystemet SAON indikerer videre at det har vært behov for å fremme deling av data mellom aktørene i regimet. Regimets regler har også endret seg, blant annet ved at AR i 2013 reviderte reglene for observatører, som en konsekvens av den økte oppmerksomheten i Arktis. Summen av disse endringene utgjør brorparten av endringene i AR, men på tross av det er ingen av dem som forventet ut ifra den makt- og den interessebaserte tilnærmingen. Forpliktelsene til både faste medlemmer og observatører har økt etter 2005, men mest markant er utvidelsen av observatørens forpliktelser i 2013, som en konsekvens av at de arktiske statene ville presisere observatørens rolle i rådet. Dette må sees i sammenheng, fordi samtidig som ikke-vestlige stater ble inkludert i rådet, reviderte de arktiske statene reglene for observatørene. På tross av at maktbalansen er endret, som skulle føre til at normene og prinsippene ble endret og utformet i tråd med ikke-vestlige stormakters verdier, skjer det motsatte. Det tyder på at de arktiske statene, inkludert USA, fortsatt har overtaket i regimet.

På den andre siden kan det hende at presiseringen av reglene for observatører er et resultat av økt kommersiell interesse i Arktis, da observatørene må redegjøre for deres bidrag i rådet, og at de ikke bare er med for å øke muligheten for eierskap over ressurser i Arktis. Dette gjelder også for endringen i regimets regler, som Rottm (2018) peker på er en konsekvens av den økte interessen for Arktis. Til sammen viser disse endringene at på tross av at endringen i maktbalansen sprer makten bort fra Vesten og minker USAs makt, har endringer i AR sine normer, prinsipper og regler skjedd som følge av at de arktiske statene ønsket å presisere observatørens rolle. Endringene som har skjedd har altså vært i tråd med de arktiske statenes interesse, og ikke andre stormakters kommersielle interesse i Arktis. Alt i alt tyder disse endringene på at normene, prinsippene og reglene i regimet fortsatt er i overenstemmelse med de arktiske statenes interesser, og ikke andre stormakter. Ei heller ser det ut til at endringen i maktbalansen har minket USAs, og de vestlige statenes, innflytelse i AR.

Når det gjelder saksområde ser det ut som at det har tilpasset seg utviklingen av AR, heller enn å ha endret seg. De mest sentrale tilpasningene er etableringen av ACAP som selvstendig arbeidsgruppe, fordi det oppstod et behov for større oppfølging av kunnskapen AMAP produserte. I tillegg er oppmerksomheten rundt marin forsøpling kommet som et tema under AMAP, men det anses som en naturlig utvikling av arbeidsgruppens fokusområde. Uavhengig om disse behandles som endringer eller mindre tilpasninger av regimets

saksområde, er de ikke i overenstemmelse med de forventede endringene, verken for den maktbaserte eller den interessebaserte tilnærmingen. Likevel kan det trekkes paralleller fra den økte oppmerksomheten for de økonomiske mulighetene i Arktis som kom med ACIA-rapporten, og til ikke-vestlige staters økte interesse for deltakelse i AR. Det tyder på at saksområdet har tilpasset seg stormakter som Kina sine nye interesser for Arktis og AR. Saker om eierskap av ressurser i Arktis har ikke vært inkludert eller tatt opp, heller ikke saker av sikkerhetspolitisk karakter. Dette skulle man kanskje tro at hadde skjedd dersom Kinas økte makt hadde påvirket den politiske stabiliteten i Arktis i stor grad.

Videre ble forebygging og redusering av forurensning og miljørisikoen i Arktis satt høyere på dagsordenen i 2006 med ACAP. Etableringen av denne arbeidsgruppen kan være et uttrykk for den økte kommersielle aktiviteten i Arktis, som igjen kan være en konsekvens av, blant annet stormakten Kinas endrede interesser. Ut ifra dette ser det ut som at saksområdet til AR nesten har vært upåvirket av endringene i verdensordenen, og man kan argumentere for at endringene i maktbalansen i liten grad har påvirket saksområdet til AR. Samtidig kan det se ut til at saker som inkluderes i rådet inkluderes fordi man ser en utvikling som følge av økt aktivitet og økt interesse for Arktis. Dette tyder på at endringen i stormaktenes interesser har større påvirkning på saksområdet til AR. Den generelle økte oppmerksomheten rundt de økonomiske mulighetene i Arktis og konsekvensene av dem, kan altså være en pekepinn på at saksområdet utvikler seg i tråd med den økte interessen for Arktis. Det kan også etableringen av ACAP være et tegn på.

Endringen i AR sin organisatoriske form er, i likhet med endringen i saksområdet, ikke omfattende. Den mest markante endringen er etableringen av rådets permanente sekretariat i 2013, som anses som en videre formalisering av rådet. Etersom etableringen av ACAP som arbeidsgruppe er en endring i organisatorisk form, er det også relevant her. Som det kom frem i analysen av AR sitt saksområde, ble ACAP etablert fordi man ønsket å styrke anvendelsen av kunnskap som ble produsert i AMAP, og ikke nødvendigvis som en konsekvens av endringer i verdensordenen. Samtidig kan de to nyetableringene peke i retning av at den økte oppmerksomheten mot Arktis etter 2004 gjorde at det ble behov for en styrking av rådets formalisering, som av Offerdal (2007) har blitt pekt på som lav. Dette kan tyde på at AR er bevisst på at Kina og andre ikke-vestlige land ønsker å være til stede i Arktis, og i fremtiden kanskje vil fremme krav om ressurser og havområder. Videre kan mangelen på endring i organisatorisk form være et resultat av at USAs interesse fortsatt ligger i å bevare Arktis og ikke ønsker en mindre rolle i rådet, og dermed som en indikasjon på at USAs interesser ikke har endret seg drastisk. På tross av at Kina ønsker å bli betegnet som en nær-arktisk stat for å

presisere deres tilknytning til regionen, har ikke den organisatoriske formen i AR tilpasset seg dette. Det er heller slik at de arktiske statene, med etableringen av sekretariatet, samt revideringen av reglene for observatører, har ønsket å tydeliggjøre overfor observatørene at det ikke er fritt frem i regimet.

I forhold til de andre typene endring var det vanskelig å påvise endring i regimets ressursallokering, på grunn av manglende data. På tross av det fant jeg at AR fortsatt får en stor andel av sine finansielle midler fra de åtte arktiske landene, og at de får mindre bidrag fra observatørene. Dette er motsatt av hva den maktbaserte og den interessebaserte tilnærmingen forventet, som var at AR skulle få mer fra ikke-vestlige stater og mindre fra de vestlige. Da jeg ikke har tall på bidragene fra de enkelte statene, kan jeg ikke si om disse har økt eller minket etter 2005. Likevel kan det at AR får de største bidragene fra arktiske stater tyde på at det på tross av endringen i maktbalansen, ikke har påvirket ressursallokeringen i rådet. Det er heller ikke tilfellet for endringen i stormaktenes interesser, som forventet at bidragene fra ikke-vestlige stater skulle øke. Samtidig er et viktig poeng med dette at observatørene, ifølge de reviderte reglene, ikke kan bidra med mer enn de arktiske statene. Derfor er det kanskje naturlig at de forventede endringene i regimets ressursallokering ikke har skjedd. Rett og slett fordi det ikke er mulig at observatørenes bidrag, der flere er ikke-vestlige, kan overgå de arktiske statenes bidrag, som hovedsakelig er vestlige land.

Selv om endring i ressursallokeringen i AR ikke kan bevises, viser analysen at in-kind support har økt, samtidig som antallet observatører har gått opp. Selv om dette kan være en indirekte konsekvens av endring i maktbalansen, vil jeg heller argumentere for at observatørene, gjennom å bidra med eksperter i arbeidsgruppene, viser at de er interessert i å bidra inn i AR. Det kan være en konsekvens av at de har interesse for ressursene i Arktis, og således ønsker innsyn i arbeidet som pågår i AR, men jeg vil argumentere for at det heller ser ut til å være ønsket om å bidra med deres ekspertise i arbeidsgruppene, og få delta i AR sitt vitenskapelige fellesskap.

Det er ikke tvil om at AR har endret seg etter 2005, men likevel er de aller fleste endringene ikke som forventet som følge av endringer i verdensordenen. De fleste endringene ser ikke ut til å være en direkte konsekvens av endringer i maktbalansen eller i stormaktenes interesser, men heller som en del av rådets utvikling for å forbedre arbeidet deres. Som for eksempel inkluderingen av marin forsøpling som sak, etableringen av SAON og ACAP, og debatten rundt vitenskapelig versus urbefolkningenes kunnskap. Funnene fra denne studien er derfor ikke i tråd med hva Barry et al. (2020:8) finner, som konkluderer med at AR har endret seg som et svar på den økende oppmerksomheten og interessen for Arktis. Noen av endringene

i denne studien, som etableringen av det permanente sekretariatet og revideringen av reglene for observatører, kan likevel tyde på at rådet er handlekraftig i møte med økt oppmerksomhet for Arktis.

Noen av endringene kan spores tilbake endringer i stormaktenes interesser. På tross av dette, er det ikke en selvfølge at stormaktenes interesser faktisk endres, og således ikke lengre konvergerer. Ikenberry (2018) peker på at maktbalansen forandres, og makten spres ut fra vesten, men ikke helt konkret på at stormaktenes interesser forandres. Det at aktørens interesser konvergerer er en viktig faktor for samarbeid i regimer for den interessebaserte tilnærmingen (Hasenclever et al., 1996). I kapittelet om LIO ble det redegjort både for hvordan endringen i maktbalansen ser ut, men også hvordan endringer i stormaktenes interesser kan endres som følge av endringen i LIO. Det er ingen hemmelighet at Kina de senere år har vist økt interesse for Arktis, og legger vekt på de kommersielle interessene i området (Rottem, 2018; Rowe, 2018). Det kan likevel hende at Kina ikke får muligheten til å realisere disse interessene gjennom AR, siden deres rolle ikke legger til rette for stor innflytelse i rådets arbeid. Dette svekker argumentet for at endringer i stormaktenes interesser påvirker AR, siden interessene kan endres uten at stormakten får gjort noe mer med det. Videre er det tydelig at Kinas interesser ikke konvergerer med USA og Russlands interesser, de to andre relevante stormaktene.

Gjennom analysen kommer det frem at alle de arktiske statene fortsatt forplikter seg til Ottawa-erklæringen, som sier at AR først og fremst skal arbeide for bærekraftig utvikling og beskyttelse av miljøet i Arktis (Arctic Council, 1996). Den liberale institusjonalismen anser konvergerende interesser som en forutsetning for at samarbeid i regimer skal forekomme (Hasenclever et al., 1996). Dette er interessant, og kan tyde på at selv om noen av aktørens interesser ikke lengre konvergerer, vil fortsatt regimet bestå. Kanskje er det spesielt for dette regimet, men det kan være en indikasjon på at samarbeidet har flere ben å stå på enn bare konvergerende interesser. Funnene fra denne studien kan sees i sammenheng med Wegge (2010), som finner at maktstrukturen i Arktis er multipolar, og at den ordenen er stabil. Dette bekreftes i denne studien, som finner at på tross av at endringer i verdensordenen skjer, består AR som en del av den politisk stabile ordenen i Arktis.

Selv om analysen viser at AR har forandret seg, har de grunnleggende trekkene ved regimet bestått. Blant annet at det skal arbeide med bærekraftig utvikling og beskyttelse av miljøet i Arktis, konsensusprinsippet, nivåinndelingen i rådet, rulleringen av formannskapet, samt skillet mellom faste medlemmer, permanente deltakere og observatører. En mulig årsak til at de viktigste trekkene ved AR består, kan være at de hovedsakelig arbeider med saker knyttet til miljø og forvaltning, og ikke sikkerhetspolitikk. Utelukkningen av sikkerhetspolitikk

ble tydelig uttrykt i Ottawa-erklæringen, og er ikke en del av rådets arbeid i dag heller (Arctic Council, 1996; Arctic Council, 2021b). Dette er en mulig årsak til at endringene i AR ikke er som forventet som følge av endringene i verdensordenen, altså at rådet er isolert fra de fleste geopolitiske endringer fordi de arbeider i et helt annet felt. Ut ifra dette skulle man anta at rådet er uanfektet av endringene i verdensordenen, men som denne studien viser ser ikke det ut til å være tilfellet. Maktbalansen ser ikke ut til å påvirke AR i stor grad, men det er derimot grunnlag for å si at rådet blir, om ikke direkte, så i alle fall indirekte, påvirket av endringer i stormaktenes interesser.





## 7 Avslutning

I avslutningskapittelet vil jeg gjenta studiens problemstilling, fremgangsmåten for å svare på problemstillingen og studiens viktigste funn. Videre vil jeg si noe om studiens begrensning, og gi noen forslag til videre forskning.

### 7.1 Studiens problemstilling og viktigste funn

Problemstillingen for denne studien var: *Hvordan har endringer i den liberale internasjonale verdensordenen påvirket Arktisk råd-regimet?* I tilknytning til problemstillingen utledet jeg to konsekvenser, altså endringer, som skjer som følge av endringer i LIO. Det er endringer i maktbalansen og endringer i stormaktenes interesser. Jeg knyttet videre disse faktorene opp til to teoretiske perspektiv, herunder institusjonell liberalisme og realisme (HST). Med utgangspunkt i regimedefinisjonen og Haggard og Simmons (1987), operasjonaliserte jeg fem typer endringer et regime kan gjennomgå. I sammenheng med det definerte jeg hvilke endringer som forventes å skje i AR sett i lys av den maktbaserte og den interessebaserte tilnærmingen.

Analysen viser at AR har endret seg etter 2005 på flere måter. Alle de fem typene endringer kan observeres i regimet, men de har skjedd i ulik grad og til ulike tider. Likevel er mesteparten av disse ikke som forventet. Den eneste endringen som er det, er økningen i antall ikke-vestlige stater i regimet. Dette er et resultat av at stater som tidligere ikke har vært interessert i Arktis, blant annet de østasiatiske landene, med tiden har begynt å snuse på de kommersielle gevinstene som er i regionen, i form av ressurser og nye handelsruter. De andre endringene er enten ikke i overensstemmelse med de forventede endringene, eller de er motsatt av hva de to tilnærmingene forventet. Blant annet kan etableringen av SAON og ACAP, inkluderingen av marin forsøpling som en sak, og utvidete forpliktelser for de arktiske statene være endringer som må til for å forbedre arbeidet i rådet, etter hvert som Arktis har fått flere øyne rettet mot seg. Derimot kan etableringen av det permanente sekretariatet og revideringen av reglene for observatører være tegn på at AR ønsker å styrke seg i møte med nye stater med andre interesser og ambisjoner enn de arktiske statene. Selv om mange av endringene ikke er i direkte overensstemmelse med de forventede endringene, kan disse endringene ansees som en indirekte konsekvens av endringene i stormaktenes interesser. Det er et fåtall endringer som kan være et resultat av endringer i maktbalansen. Dette er en indikasjon på at AR blir mest påvirket av endringer i stormaktenes interesser, og mindre av endringer i maktbalansen. Likevel klarer AR å tilpasse seg endringene så godt at det ikke påvirker dem i stor grad. Svaret på

hvordan AR påvirkes av endringer i den liberale internasjonale verdensordenen er mangefasettert. Studien viser likevel at det ikke er noen grunn til å tro at forvaltningsregimer som AR, er upåvirket av endringene i verdensordenen. Samtidig kan det virke som at så lenge de grunnleggende trekkene ved regimet består, evner regimet å stå imot det største presset utenfra. For selv om AR har endret seg etter 2005, har regimet i aller største grad bestått, og rådet ser fortsatt ut til å være en velfungerende arena for samarbeid om beskyttelse av miljøet i Arktis.

## **7.2 Begrensninger ved studien og videre forskning**

Denne studien har analysert hvordan endringer i LIO, herunder et skifte i maktbalansen og i stormaktenes interesser kan påvirke AR. En utfordring har vært å finne bevis på kausale årsakssammenhenger mellom endringer i en internasjonal orden og endringer i ett regime. Gjennom analysen kom det frem at det har skjedd endringer i regimet samtidig som at det har skjedd endringer i LIO. Det eksisterer derfor korrelasjon mellom disse, men det er ikke bevis på en kausal sammenheng. Fordi mange av endringene i regimet ikke var i overenstemmelse med de forventede endringene fra den maktbaserte og den interessebaserte tilnærmingen, er en begrensning ved denne studien at den ikke kan si så mye om årsakssammenhengen mellom endringer i LIO og endringer i AR. For å bøte på dette har jeg forsøkt å diskutere hvorfor de forventede endringene ikke skjer. På grunn av dette tok jeg i diskusjonen opp muligheten for at det kan være andre faktorer som har påvirket AR i større grad enn de denne studien undersøker, for eksempel andre eksogene eller endogene faktorer. Dette er også en begrensning ved studien, at den bare undersøker to mulige årsaker til regimeendring.

En annen begrensning er utfordringene knyttet til generaliserbarhet. Dette gjelder ikke bare for denne studien, men casestudier generelt. Ettersom denne studien har undersøkt en spesifikk case og dens særegenhet, kan den sies å ha nokså lav generaliserbarhet. Likevel må man som forsker være bevisst på forskningens kontekst, da det er ønskelig med en viss grad av generaliserbarhet også for casestudier. I metodekapittelet nevnte jeg at funnene kan generaliseres utover casen, kanskje spesielt til regimer som ligner på AR. Eksempler på slike er Havrettskonvensjonen, Svalbardtraktaten, Den internasjonale hvalfangstkommissjonen og Konvensjonen for bevaring av marine levende ressurser i Antarktis. Med utgangspunkt i teori har jeg operasjonalisert fem typer regimeendring. Disse er ikke spesifikke for AR-regimet, og kan derfor appliseres til å undersøke endringer i andre regimer. Ettersom de fem typene beskriver regimeendring generelt, er det mulig å bruke dem for å analysere andre typer regimer,

og ikke bare forvaltningsregimer. Da Haggard og Simmons (1987) pekte på at dette manglet i regimeteorien, kan videreutviklingen av deres fire måter anses som mitt bidrag til regimeteorien.

Når det gjelder forslag til videre forskning burde det forskes mer på hvordan regimer konkret påvirkes av endringer i verdenssystemet. På grunn av mangelen på studier som ser på dette i Arktis, vil jeg også si at globalpolitikkenes innvirkning på regimer som i utgangspunktet skal være adskilt fra den, slik som forvaltningsregimer, også burde vies akademisk oppmerksomhet. Når det er sagt, kan min videreutvikling av fem typer regimeendring, kanskje bidra til at dette kommer høyere på dagsordenen i forskningsfeltet.

## Litteraturliste

- ACIA. (2005). Arctic Climate Impact Assessment. ACIA Overview report. *AMAP*. Hentet fra <https://acia.amap.no>
- Arctic Council. (u.å.). Observers. *Arctic Council*. Hentet 19. mai 2021 fra <https://arctic-council.org/en/>
- Arctic Council. (1996). Ottawa Declaration (1996). *AC Archive*. Hentet fra <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/85>
- Arctic Council. (1998). Rules of Procedure. Annex 1 SAO Report to Ministers. *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/1783>
- Arctic Council. (2000). Barrow Declaration (2000). *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/87>
- Arctic Council. (2002a). Inari Declaration (2002). *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/88>
- Arctic Council. (2002b). Report of Senior Arctic Officials to Arctic Council Ministers. *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/1552>
- Arctic Council. (2004). Reykjavik Declaration (2004). *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/89>
- Arctic Council. (2006). Salekhard Declaration (2006). *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/90>
- Arctic Council. (2011a). Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic. *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/531>
- Arctic Council. (2011b). Senior Arctic Officials (SAO) Report to Ministers, Nuuk, Greenland, May 2011. *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/1535>
- Arctic Council. (2013a). Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic. *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/529>
- Arctic Council. (2013b). Kiruna Declaration. *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/93>
- Arctic Council. (2013c). Revised Rules of Procedure. *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/940>
- Arctic Council. (2016). Arctic Resilience Report. *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/1838>
- Arctic Council. (2017a). Agreement on Enhancing International Arctic Scientific Cooperation. *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/1916>
- Arctic Council. (2017b). Fairbanks Declaration (2017). *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/1910>
- Arctic Council. (2017c). Statement by the Foreign Minister of Finland at the Fairbanks Ministerial meeting. *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/2018>

- Arctic Council. (2019a). Address by the Minister for Foreign Affairs of Canada. *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/2417>
- Arctic Council. (2019b). Rovaniemi Joint Ministerial Statement 2019. *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/2342>
- Arctic Council. (2019c). Statement by The Chair. *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/2343>
- Arctic Council. (2021a). Arctic Council 25th Anniversary Factsheet. *AC Archive*. Hentet fra <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/2595>
- Arctic Council. (2021b). Reykjavik Declaration. *AC Archive*. Hentet fra <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/2600>
- Arctic Council. (2021c). *The 12<sup>th</sup> Arctic Council Ministerial Meeting*. Hentet 19. mai 2021 fra <https://arctic-council.org/en/news/the-12th-arctic-council-ministerial-meeting/>
- Arctic Council Secretariat. (2016). Arctic Council funding: An overview. *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/1721>
- Arctic Council Secretariat. (2017). The Arctic Council: A backgrounder. *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/2076>
- Arctic Council Secretariat. (2019). Observer Regular Reporting 2018 Compilation. *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/2348>
- Arctic Council Secretariat. (2021). 12<sup>th</sup> Arctic Council Ministerial meeting. 20 May 2021. Reykjavik, Iceland. Participant List. *AC Archive*. Hentet fra <https://oaarchive.arctic-council.org/handle/11374/2599>
- Barry, T., Davidsdóttir, B., Einarsson, N. & Young, O. (2020). The Arctic Council: an agent of change? *Global Environmental Change*, 63, s. 1-10. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2020.102099>
- Bloom, E.T. (1999). Establishment of the Arctic Council. *The American Journal of International Law*, 93(3), s. 712-722. <https://doi.org/10.2307/2555272>
- Gilpin, R. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Haggard, S. & Simmons, B.A. (1987). Theories of International Regimes. *International Organization* 41(3), s. 491-517. DOI:10.1017/S0020818300027569
- Hasenclever, A., Mayer, P & Rittberger, V. (1996). *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hasenclever, A., Mayer, P & Rittberger, V. (1997). Interests, Power, Knowledge: The Study of International Regimes. *Mearshon International Studies Review*, 40(2), s. 177-228. <https://doi.org/10.2307/222775>
- Hoel, A.H. (2015). Oceans governance, the Arctic Council and ecosystem-based management. I L.C. Jensen & G. Hønneland (Red.), *Handbook of the politics of the Arctic* (s. 265-280). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Hønneland, G. & Stokke, O.S. (Red.). (2007). *International Cooperation and Arctic Governance*. Abingdon: Routledge.

- ICES. (u.å.). *Who we are. Member countries*. Hentet 4. juni 2021 fra <https://www.ices.dk/Pages/default.aspx>
- Ikenberry, G.J. (2011). The Future of the Liberal World Order: Internationalism After America. *Foreign Affairs*, 90(3), s. 56-68. <https://www.jstor.org/stable/23039408>
- Ikenberry, G.J. (2018). The end of international order? *International Affairs*, 94(1), s. 7-23. <https://doi.org/10.1093/ia/iix241>
- Ikenberry, G.J. & Nexon, D.H. (2019). Hegemony Studies 3.0: The Dynamics of Hegemonic Orders. *Security Studies*, 28(3), s. 395-421. <https://doi.org/10.1080/09636412.2019.1604981>
- IMO. (u.å.). *Membership*. Hentet 4. juni 2021 fra <https://www.imo.org/en>
- Jacobsen, D.I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Keiner, M. (2019). United Nations Economic Commission for Europe's (UNECE) 2018 Observer Activities report. *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/2281>
- Keohane, R.O. (1984). *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*. New Jersey: Princeton University Press.
- Koivurova, T. (2009). Limits and Possibilities of the Arctic Council in a rapidly changing scene of Arctic governance. *Polar Record*, 46(2), s. 146-156. <https://doi.org/10.1017/S0032247409008365>
- Krasner, S. (1982). Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables. *International Organization*, 36(2), s. 185-205. <https://www.jstor.org/stable/2706520>
- Krasner, S. (Red.). (1983). *International Regimes*. New York: Cornell University Press.
- Krauthammer, C. (1990/1991). The Unipolar Moment. *Foreign Affairs*, 70(1), s. 23-33. <https://doi.org/10.2307/20044692>
- Levy, M.A., Young, O.R. & Zürn, M. (1995). The Study of International Regimes. *European Journal of International Relations*, 1(3), s. 267-330. <https://doi.org/10.1177/1354066195001003001>
- Li, L. (2019). The People's Republic of China 2018 Observer Review report. *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/2251>
- Mearsheimer, J. J. (2019). Bound to Fail. The Rise and Fall of the Liberal International Order. *International Security*, 43(4), s. 7-50. [https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00342](https://doi.org/10.1162/isec_a_00342)
- Moses, J. & Knutsen, T.L. (2012). *Ways of Knowing. Competing methodologies in social and political research* (2. utg.). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Neumann I.B. & Nexon, D.H. (2017). Hegemonic-order theory: A field-theoretic account. *European Journal of International Relations*, 24(3), s. 662-686. <https://doi.org/10.1177/1354066117716524>
- Offerdal, K. (2007). Oil, gas and the environment. I O.S. Stokke & G. Hønneland (Red.), *International Cooperation and Arctic Governance* (s. 138-163). Abingdon: Routledge.
- OSPAR. (u.å.). *About OSPAR*. Hentet 4. juni 2021 fra <https://www.ospar.org>

- Rittberger, V. (Red.). (1995). Editors Introduction. I V. Rittberger og P. Mayer (Red.), *Regime Theory and International Relations* (xii-xix). Oxford: Oxford University Press.
- Rottem, S.V. (2018). *Hva er Arktisk råd?* Oslo: Novus Forlag.
- Rottem, S.V. (2021). Improving the work of the Arctic Council: challenges and recommendations. *Polar Record*, 57(e9), s. 1-10.  
<https://doi.org/10.1017/S0032247420000492>
- Rottem, S.V., Soltvedt, I.F. & Prip, C. (2020). Arktisk råd i spennet mellom forskning, forvaltning og politikk. *Internasjonal Politikk* 78(3), s. 284-310.  
<https://doi.org/10.23865/intpol.v78.1504>
- Rowe, E.W. (2018). *Arctic Governance. Power in cross-border cooperation*. Manchester: Manchester University Press.
- SAON. (2009). SAON - Arctic Observing Forum: Draft Terms of Reference. *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/927>
- Spohr, K. & Hamilton, D.S. (2020). Introduction. From Last Frontier to First Frontier: The Arctic and World Order. I K. Spohr, D.S. Hamilton & J.C. Moyer (Red.), *The Arctic and World Order*, (s. 1-46). <https://transatlanticrelations.org/publications/the-arctic-and-world-order/>
- Strange, S. (1982). Cave! Hic dragones: A Critique of Regime Analysis. *International Organization*, 36(2), s. 479-496. <http://www.jstor.org/stable/2706530>
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3.utg.). Oslo: Gyldendal Akademisk.
- U.S. State Department. (1999). Financing of and mechanisms for balanced participation of Permanent Participants in the work of the Arctic Council. *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/2060>
- Vennesson, P. (2012). Case studies and process tracing: theories and practices. I D.D. Porta & M. Keating (Red.), *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A pluralist perspective* (s. 223-239). Cambridge: Cambridge University Press.  
<https://doi.org/10.1017/CBO9780511801938.013>
- Wegge, N. (2010). The political order in the Arctic: power structures, regimes and influence. *Polar Record*, 47(2), s. 165-176. <https://doi.org/10.1017/S0032247410000331>
- Wegge, N. (2013). Politics between science, law and sentiments: explaining the European Union's ban on trade in seal products. *Environmental Politics*, 22(2), s. 255-273.  
<https://doi.org/10.1080/09644016.2012.717374>
- WMO. (u.å.). *Members*. Hentet 4. juni 2021 fra <https://public.wmo.int/en>
- WNC. (u.å.). *Vestnordisk Råd*. Hentet 4. juni 2021 fra <https://www.vestnordisk.is>
- WHO. (2020, 11. Mars). WHO Director-General's opening remarks at the media briefing on COVID-19 - 11 March 2020. Hentet 23. Mai 2021 fra <https://www.who.int>
- World Commission on Environment and Development. (1987). Report of the World Commission on Environment and Development – Our Common Future. Hentet fra <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm>
- Xiaoning, Y. (2016). China's 2016 Observer Activities Report. *AC Archive*. Hentet fra <http://hdl.handle.net/11374/1860>



- Yin, R.K. (2014). *Case Study Research. Design and Methods* (5. utg.). Thousand Oaks: SAGE Publications.
- Young, O.R. (1982). Regime Dynamics: The Rise and Fall of International Regimes. *International Organization*, 36(2), s. 277-297. <https://www.jstor.org/stable/2706523>
- Young, O. (1989). *International Cooperation. Building Regimes for natural resources and the environment*. New York: Cornell University Press.

# Vedlegg

## A. NSD-godkjenning

Meldeskjema for behandling av personopplysninger

05.06.2021, 22:18



### NSD sin vurdering

#### Prosjekttittel

Mellomstatlig samarbeid i Arktisk Råd

#### Referansenummer

601705

#### Registrert

14.04.2021 av Elise Andrea Bjørvik Paulsen - eapause@stud.ntnu.no

#### Behandlingsansvarlig institusjon

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet / Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap (SU) /  
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

#### Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Jennifer L. Bailey, jennifer.bailey@ntnu.no, tlf: 73598152

#### Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

#### Kontaktinformasjon, student

Elise Andrea Bjørvik Paulsen, elisep57@gmail.com, tlf: 90234101

#### Prosjektperiode

14.04.2021 - 07.06.2021

#### Status

20.04.2021 - Vurdert

#### Vurdering (1)

---

##### 20.04.2021 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet

med vedlegg den 20.04.2021, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

#### TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 07.06.2021.

#### LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake.

Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

#### PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen

formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål

dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet

lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

#### DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), og dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

#### FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

Microsoft Teams er databehandler i prosjektet. NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

#### MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: <https://www.nsd.no/personverntjenester/fulle-ut-meldeskjema-for-personopplysninger/melde-endringer-i-meldeskjema>

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

#### OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

## B. Intervjuguide

### Før intervjuet

- Åpne med uformell prat. Deretter fortelle litt om masteroppgaven, herunder tema og problemstilling. Forklare hva intervjuet skal brukes til, samt om taushetsplikt. Gi respondenten muligheten til å stille spørsmål dersom noe er uklart. Informere om lydopptak og be om samtykke til dette.

### Generelle spørsmål

- Du har vært sekretariatsleder i arbeidsgruppen AMAP i Arktisk råd (AR). Kan du fortelle litt om hva dette arbeidet går ut på?
  - Hvordan fikk du denne stillingen, og hvor lenge har du hatt den?
- Har du hatt andre stillinger innenfor AR?

### Arktisk råd

- AR arbeider innenfor mange saksområder, og bærekraftig utvikling av miljøet i Arktis er nok det viktigste. Stemmer dette med dine erfaringer fra arbeid i rådet?
  - Har rådet inkludert noen nye saksområder i tiden du har vært der?
  - Ser du noen utfordringer knyttet til inkludering av nye saksområder?
- Selv om rådet i oppstarten bestod av de åtte arktiske statene og representanter for urbefolkningsgruppene i Arktis, er det i dag mange ikke-arktiske stater med observatørstatus. Mange av de fikk innvilget denne i 2013. Hvorfor ønsker ikke-arktiske stater medlemskap i AR?
  - Har de nødvendige kvalifikasjonene for medlemskap endret seg med tiden?
  - Tror du dette har endret AR som organisasjon eller måten det blir drevet på?
- Normer og prinsipper handler om standarder for atferd og troen på fakta og rettferdighet i et regime. Opplever du at dette er etablert i AR?
  - Erfarer du at normene og prinsippene i AR har endret seg i tiden du har vært der? Har det eventuelt vært utfordringer knyttet til dette?
- Regler og prosedyrer går ut på tillatte og ikke tillatte handlinger, og implementering av avgjørelser. Hvilke regler og prosedyrer har AR?
  - Det kreves blant annet konsensus blant de faste medlemsstatene for å fatte avgjørelser. Hvordan fungerer dette i praksis?
- Finansiering er en forutsetning for at forskning kan gjennomføres i AR. Hvordan fordeles de finansielle midlene blant de ulike delene av rådet?
  - Har dette forandret seg i løpet av tiden etter 2013? Hvordan?

### AMAP

- AMAPs oppgave er å overvåke det arktiske miljøet, økosystemer og befolkningsgrupper, samt gi anbefalinger om hvordan takle forurensning og konsekvenser av klimaendringer. Stemmer dette over ens med dine erfaringer?
  - Hvordan har dette mandatet utviklet seg gjennom tidene? Hva har vært de viktigste drivkreftene bak utviklingen?
  - Hvilke aktører har vært driverne i gruppen? Er det noen som har vært mindre engasjert?

- Hvordan arbeider AMAP sammen med de andre delene av AR for å takle utfordringene regionen står ovenfor?
  - Hvordan fungerer samarbeidet mellom statenes representanter i AMAP?
- Hvordan påvirker det internasjonale maktskiftet AMAPs arbeid?
  - Kan du identifisere noen regimeendringer i AMAP som følge av dette?

#### Internasjonal kontekst

- AR ble etablert i 1996, i en tid preget av globalisering, internasjonalisme og demilitarisering. Tror du dette bidro til etableringen av rådet?
  - Siden da har forholdet mellom de involverte stormaktene variert, hvordan tror du dette har påvirket AR?
  - Skiftet i den internasjonale maktbalansen mellom USA og Russland, og etter hvert Kina er et faktum. Hvordan kan dette ha påvirket arbeidet til AR?
  - En alternativ forklaring er at regimer legger til rette for samarbeid gjennom felles interesser. Tror du dette veier tyngre enn skiftet i maktbalansen?

#### Avrundings spørsmål

- Hva tenker du om fremtiden til AR?
  - Tror du endringene i den internasjonale maktbalansen har påvirkning på dette?
  - Hvis ikke, er det en felles interesse for samarbeid som bidrar til at AR består?
- Er det noen elementer rundt arbeidet og fremtiden til AR eller AMAP som vi ikke har snakket om, som du synes er relevant?

## C. Profesjonsrelevans

Denne oppgaven undersøker hvordan endringer i verdensordenen kan påvirke internasjonale regimer, gjennom å se nærmere på Arktisk råd. Det er en statsvitenskapelig oppgave, og faller derfor inn under kategorien disiplinlig, i tilknytning til lektorutdanningen. Den skal likevel være profesjonsrelevant, og det ønsker jeg å si noe om her. Jeg vil fokusere på relevansen for samfunnsfag og norsk, som er mine undervisningsfag.

Temaet for oppgaven knyttet til hvordan endringer i et helt system kan påvirke mindre enheter i dette systemet. Dette kan knyttes til et av kjerneelementene i *samfunnsfaget* (LK20), som er at elevene skal forstå sammenhenger mellom geografiske, historiske og nåtidige forhold. Ved at jeg har undersøkt en slik sammenheng, har jeg fått kunnskap om en slik sammenheng. Profesjonsrelevansen kan også uttrykkes i at jeg gjennom arbeid med oppgaven har evnene til å være kildekritisk, og vurdere ulike kilders pålitelighet. Dette er også nyttig kunnskap å ha i samfunnsfagundervisningen.

For *norskfaget* er den skriftlige tekstskapingen profesjonsrelevant. Et av kjerneelementene i faget (LK20) er at elevene skal få skape egne tekster, og lære å tilpasse teksten til ulike sjangre. Denne oppgaven er akademisk, som legger føringer for språket som brukes. Gjennom arbeidet med oppgaven, men også studiet generelt, har jeg utviklet kunnskap og erfaring med å skrive ulike typer akademiske tekster. Dette er svært nyttige evner å ha som lærer, da skriving skjer i alle fag.

*Generelt* kan profesjonsrelevansen også knyttes et av de tverrfaglige temaene i skolen, bærekraftig utvikling (LK20). Dette tverrfaglige temaet skal legge til rette for at elevene skal forstå utviklingstrekk i samfunnet, og hvordan de kan håndteres. Siden denne oppgaven undersøker et forvaltningsregime i Arktis, kan det tematiske innholdet knyttes til opplæring om hvordan Arktisk råd arbeider med bærekraftig utvikling og beskyttelse av miljøet i Arktis.

