



UiT Norges arktiske universitet

Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

**FRA NORDOMRÅDEPOLITIKK TIL SIKKERHETSPOLITIKK?**

En analyse av den norske nordområdepolitikkens endringer.

Karen Birgitte Rostrup Martinsen

Masteroppgave i statsvitenskap STV-3900 mai 2023

# Innholdsfortegnelse

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 1     | INNLEDNING .....  | 1  |
| 1.1   | Problemstilling og forskningsspørsmål .....   | 2  |
| 1.1.1 | <i>Hvorfor nordområdepolitikk?</i> .....  | 2  |
| 1.1.2 | <i>Problemstilling og forskningsspørsmål</i> .....                                  | 3  |
| 1.1.3 | <i>Teoretisk grunnlag for problemstillingen</i> .....                               | 4  |
| 1.1.4 | <i>Hva bidrar denne studien med?</i> .....  | 5  |
| 1.2   | Bakgrunn .....  | 5  |
| 1.2.1 | <i>Nordområdepolitikken begynnelsen og «den store Barentsbegeistringen»</i> .....   | 5  |
| 1.2.2 | <i>Den arktiske regionen og den arktiske arena for internasjonal politikk</i> ..... | 6  |
| 1.2.3 | <i>Arktisk råd</i> .....  | 8  |
| 1.2.4 | <i>Havrett og Folkerett</i> .....   | 9  |
| 1.3   | Oppgavens struktur .....  | 10 |
| 2     | TEORI .....   | 13 |
| 2.1   | Teoretiske perspektiver i internasjonale relasjoner .....                           | 13 |
| 2.2   | Nyliberal institusjonalisme .....   | 14 |
| 2.2.1 | <i>Operasjonalisering</i> .....   | 15 |
| 2.3   | Nyklassisk realisme .....   | 15 |
| 2.3.1 | <i>Operasjonalisering</i> .....   | 16 |
| 3     | METODE .....  | 19 |
| 3.1   | Kvalitativ forskning og case studier .....  | 20 |
| 3.1.1 | <i>Norge som case</i> .....   | 21 |
| 3.2   | Datainnsamling .....  | 21 |
| 3.2.1 | <i>Dokumentanalyse og litteraturgjennomgang</i> .....                               | 21 |
| 3.3   | Studiens kvalitet .....   | 23 |
| 3.4   | Svakheter ved valgte design .....   | 24 |
| 4     | NORDOMRÅDEPOLITIKKENES UTVIKLING 2003-2023 .....                                    | 27 |

|       |  |    |
|-------|--|----|
| 4.1   | Den nye nordområdepolitikken .....   | 28 |
| 4.2   | Ny geopolitisk dimensjon og utvidet nordområdepolitikk.....                    | 29 |
| 4.3   | Regjeringsskifte og et kaldere internasjonalt klima .....                      | 30 |
| 4.4   | Hvor står nordområdepolitikken i dag?.....                                     | 31 |
| 5     | NORDOMRÅDEPOLITIKKENS UTENRIKSPOLITISKE ENDRINGER .....                        | 33 |
| 5.1   | St. Meld. nr. 30 <i>Muligheter og utfordringer i nord</i> (2004-2005).....     | 35 |
| 5.1.1 | <i>Bilaterale forhold</i> .....  | 35 |
| 5.1.2 | <i>Multilaterale samarbeidsarenaer</i> .....                                   | 36 |
| 5.1.3 | <i>Folkeretten og NATO</i> .....   | 39 |
| 5.1.4 | <i>Nordområdene vs. Arktis (begrepsforståelse)</i> .....                       | 39 |
| 5.1.5 | <i>En helhetlig nordområdepolitikk</i> .....                                   | 40 |
| 5.2   | Meld. St. 7 Nordområdene – visjon og virkemidler (2011-2012).....              | 41 |
| 5.2.1 | <i>Bilaterale forhold</i> .....  | 41 |
| 5.2.2 | <i>Multilaterale samarbeidsarenaer</i> .....                                   | 43 |
| 5.2.3 | <i>Folkeretten og NATO</i> .....   | 44 |
| 5.2.4 | <i>Nordområdene vs. Arktis (begrepsforståelse)</i> .....                       | 45 |
| 5.2.5 | <i>En helhetlig nordområdepolitikk</i> .....                                   | 46 |
| 5.3   | Meld. St. 9 Mennesker, muligheter og norske interesser i nord (2020-2021)..... | 46 |
| 5.3.1 | <i>Bilaterale forhold</i> .....  | 47 |
| 5.3.2 | <i>Multilaterale samarbeidsarenaer</i> .....                                   | 49 |
| 5.3.3 | <i>Folkeretten og NATO</i> .....   | 50 |
| 5.3.4 | <i>Nordområdene vs. Arktis (begrepsforståelse)</i> .....                       | 51 |
| 5.3.5 | <i>En helhetlig nordområdepolitikk (virkemidler)</i> .....                     | 52 |
| 5.4   | Utvikling og endringer .....   | 52 |
| 5.4.1 | <i>Form, struktur og innhold</i> .....   | 52 |
| 5.4.2 | <i>Nordområdepolitikken som middel</i> .....                                   | 53 |
| 5.4.3 | <i>Russisk helomvending</i> .....  | 54 |

|       |   |    |
|-------|---|----|
| 5.4.4 | <i>Folkeretten ligger fast</i> .....  | 56 |
| 5.4.5 | <i>Norske nordområder og et internasjonalt Arktis?</i> .....  | 57 |
| 6     | DISKUSJON .....   | 59 |
| 6.1   | Nordområdepolitikken endringer i to faser.....  | 59 |
| 6.1.1 | <i>Fase 1 (2003-2014)</i> .....   | 60 |
| 6.1.2 | <i>Fase 2 (2014-2023)</i> .....   | 61 |
| 6.1.3 | <i>Overlappende trender og samlet forklaringsverdi</i> .....  | 63 |
| 6.2   | Naboforholdet til Russland er definerende for nordområdepolitikken .....  | 65 |
| 6.3   | Arktis – fra mosaikk av samarbeid til kollaps? .....  | 68 |
| 7     | Utviklinger .....   | 71 |
| 7.1   | Hvordan kommer nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold til uttrykk, og hvilke endringer sees fra 2003-2023? .....                          | 71 |
| 7.2   | Hvordan har den politiske utviklingen i Arktis fortonet seg mellom 2003-2023?... 72   |    |
| 7.3   | På hvilken måte har den internasjonale utviklingen i Arktis påvirket nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold? .....                        | 73 |
| 8     | Problemstilling og avsluttende konklusjon .....   | 75 |
| 8.1   | Hvordan har nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold endret seg over tid, og på hvilken måte har utviklinger i Arktis påvirket dette? ..... | 75 |
| 8.2   | Fra nordområdepolitikk til sikkerhetspolitikk? .....  | 76 |
| 9     | Videre forskning og momenter til oppfølging: .....  | 79 |
|       | Referanser.....   | 81 |

## Tabelliste

|  |    |
|--|----|
| Tabell 1: Oversiktstabell over offentlige dokumenter om nordområdene 2003- 2021..... | 27 |
| Tabell 2: Utenrikspolitiske hovedtrekk i to faser.....                               | 34 |
| Tabell 3: Organisasjonsoversikt.....   | 36 |

## Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg endringer i nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold og endringer mellom 2003 og 2023. Gjennom disse tjue årene er den generelle utviklingen at nordområdepolitikken beveger seg fra institusjonsbygging og samarbeid i Arktis og nordområdene, til et hardere internasjonalt klima som følge av Russlands annektering av Krim i 2014. Likevel er den norske linja om avskrekking og beroligelse, og norsk utenrikspolitikk i nord preget av en kontinuerlig dualitet, hvor både realistiske og liberalistiske trekk fra teori om internasjonale relasjoner balanseres. Gjennom en dokumentanalyse og litteraturgjennomgang, identifiseres og forklares endringer i lys av arktiske utviklinger innenfor flerstatlige organisasjoner og multilaterale samarbeid. Oppgavens problemstilling er *Hvordan har nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold endret seg over tid, og på hvilken måte har utviklinger i Arktis påvirket dette?* Dette analyseres og diskuteres i lys av nyliberalistisk institusjonalisme og nyklassisk realisme, som gir ulike forklaringer bak staters motiver for utenrikspolitiske handlinger. Russland er avgjørende for norsk nordområdepolitikk, og spiller en viktig rolle både i form av det bilaterale forholdet statene imellom, men også som premissleverandør for samarbeidsklimaet i den arktiske regionen. Deres folkerettsbrudd, først ved Krimhalvøya, og senere ved fullskala invasjonskrig mot Ukraina, er avgjørende hendelser for norsk nordområdepolitikk. I tillegg er den arktiske regionen attraktiv for flere ikke-arktiske stater, og spesielt Kina har frontet sin interesse innenfor forskning og kunnskap om klima- og miljøendringer. Oppgavens empiriske grunnlag og analyse viser at utviklinger i Arktis har hatt, og fortsetter å ha, virkning på norsk nordområdepolitikks utenrikspolitiske innhold. Som en liten stat, med få militære kapabiliteter, er Norge avhengig av en stabil og forutsigbar situasjon i nordområdene, ved at folkeretten etterfølges. I tillegg er NATO-samarbeidet avgjørende for norsk sikkerhet i nord, et poeng som blir stadig mer aktuelt.

Nøkkelord: Nordområdene, nordområdepolitikk, Arktis, multilateralt samarbeid, Arktisk råd, NATO, Barentssamarbeid, Norge, Russland, nyliberal institusjonalisme, nyklassisk realisme.

## Forord

Tusen takk til veiledere Beate Steinveg og Synnøve Jenssen for god hjelp, konstruktive innspill og solid fagkompetanse.

Med dette arbeidet kommer min akademiske karriere til sin foreløpige slutt. Det har vært en reise gjennom dette landet, og mange andre land, og det fortjener et kort tilbakeblikk:

UiA, utviklingsstudier og Sri Lanka – takk for mandagsforelesninger klokka 08:15 med den mest engasjerende professoren jeg noen gang har hatt gleden av å høre på – og sett bånne utallige Pepsi Max, like lidenskapelig som studenter bånner diverse annet – Andreas Aase. Seks hele uker av denne årsheten bestod av feltarbeid på Sri Lanka – erfaringer, lærdom og vennskap som alle ble med i sekken videre – her må jeg også si takk.

UiB, sosiologi og Norges Europa – Bergen e byen og laget e Brann! Det står jeg ikke inne for, all den tid BSI-fotball er laget mitt. Men lite ante jeg at Hansabyen hadde så mye mer enn godt øl og irriterende dialekt! De syv fjell, pluss enda noen, helt fantastiske små smug og gater som kan sluke selv den gråeste dag inn i et lysere perspektiv, og sist, men ikke minst sjokkerende: Masse nydelig vår- og høstvær. Nygårdsparken og Muséhagen har huset mang en lat dag i gode venners lag. Takk til Karl, Émile, Max, Simone, Jean-Paul og Pierre for innsikt og undring.

Ferdig bachelor ga et vindu for et halvt års rundreise i Sørøst-Asia, et etterlengtet avbrekk og nye impulser. En reise ut i verden er en reise inn i deg selv sies det, og med ny kunnskap om imperialisme, politikk og krigføring fra Laos, Kambodsja og Vietnam blant flere, ville jeg hjem til nord og lære mer.

UiT, statsvitenskap og Italia – Koronarestriksjoner gjelder ikke i Øksfjord! Etter et bokkjøp i Akademikas lokaler på et fullstendig folketomt campus, fant jeg det hensiktsmessig å evakuere til Finnmarksdistriktet og Bestemors kaffe-kohort for å «stå han av». For øvrig et velkjent konsept i Nordens Paris, Norges arktiske universitet er seg sin tittel fortjent. Bygeværet ble midlertidig vekslet inn idet jeg vekslet ut til University of Bologna for vinter og vår i Emilia-Romagna: Mamma mia!

Det søreuropeiske perspektivet på EU, NATO og Russlands krigføring i Ukraina ga nok en dimensjon til et allerede kjent og interessant tema: nordområdepolitikk. Dette siste året med masterskriving har vært innholdsrikt og utfordrende, og oppsummeres i og med denne oppgaven.

Tusen takk – til venner og medstudenter, familie og alle andre som har krysset dette akademiske eventyrets vei. Jeg står i takknemmelighetsgjeld til dere alle.

# 1 INNLEDNING

Noe av det fasinende med nordområdepolitikken er dens omfang. Så langt har Utenriksdepartementet utstedt tre nordområdemeldinger som, med noe variasjon, inneholder politikk for alle samfunnsområder: Distriktpolitikk, fiskeri- og næring, transport, klima og miljø, petroleum, folkerett, Barentssamarbeidet, bi- og multilaterale avtaler, forsvars- og sikkerhetspolitikk. Alt dette får plass under paraplyen «en helhetlig nordområdepolitikk» (Utenriksdepartementet, 2004- 2005, 2011- 2012, 2020- 2021). Politikken har blitt kritisert for å romme for mye, være en politikk om alt og ingenting, og for å representere ord uten substansielt innhold eller resultater (Pedersen & Skagestad, 2020; Skagestad, 2015). I følge Lars Rowe og Geir Hønneland består nordområdepolitikken i realiteten av to ting: et paradeprosjekt for å trekke nordnorske velgere forkledd i innenrikspolitiske løfter, mens resten altså er utenrikspolitikk (2010a, s. 15). Om en slik spissformulering er betegnende for hele nordområdepolitikken, også etter 2010, kan diskuteres, men det legger et interessant premiss: Utenrikspolitikk er den fremste driveren i nordområdepolitikken. Derfor er det relevant å undersøke hvordan den utenrikspolitiske dimensjonen av nordområdepolitikken har utviklet og endret seg over tid, noe som er utgangspunkt for denne oppgaven.

I dens bortimot 30 år lange levetid har nordområdepolitikken utviklet seg i tre faser. Den første hadde utgangspunkt i den gamle «Russlandspolitikken» (Hønneland & Jensen, 2015, s. 462), den andre omhandlet utenrikspolitikk i nærområdene (Gjerde & Fjæstad, 2013, s. 386), mens den tredje fasen inkluderer flere aktører og det internasjonale Arktis. Parallelt med utviklingen av norsk nordområdepolitikk har også den arktiske regionen blitt stadig mer aktuell. Nordområdepolitikk er et utelukkende norsk prosjekt, og forstås her som norsk politikk utviklet i nordområdemeldingene og tilhørende strategier. Nordområdene defineres som «hele det sirkumpolare Arktis, inkludert Barentshavet og Barentsregionen» (NOU 2003:32, 2003, s. 21), og «land- og havområdene fra Sør-Helgeland i sør til Grønlandshavet i vest og Petsjorhavet (det sør-østlige hjørnet av Barentshavet) i øst» (Utenriksdepartementet, 2020-2021, s. 10).

Den norske definisjonen av Arktis er alt over 66 grader nord – hav- og landområdene mellom Nordpolen og polarsirkelen (Meld. St. 9 (2020-2021), s. 9). Arktis er både en geografisk og politisk størrelse. I denne oppgaven forstås Arktis som internasjonal politisk arena. På bakgrunn av regionens økte oppmerksomhet i forbindelse med utviklingen på flere områder, har Arktis blitt en smeltedigel for multilateralt samarbeid innenfor blant annet klima- og miljøpolitikk, forskning og urfolksspørsmål. I tillegg er den arktiske regionen geopolitisk og strategisk viktig for stormaktene USA, Russland og til dels Kina, som igjen fører til økt

sikkerhetspolitisk fokus mot Arktis i NATO (Halvorsen, 2019). Kombinert utgjør dette grunnlaget for en ny type Arktis styring, hvor nasjonale og internasjonale, bi- og multilaterale interesser møtes i et internasjonalt politisk Arktis.

Et sentralt premiss for utviklingen mot Arktis som en internasjonal politisk arena er Berlinmurens fall, slutten av den kalde krigen og et fremvoksende samarbeidsklima blant de arktiske statene (Jensen & Hønneland, 2015, preface). Det første tiåret av 2000- tallet bar preg av internasjonale avtaler og optimisme for fredelig utvikling med de mulighetene som forelå i det arktiske ressursgrunnlaget og et varmere klima (Young, 2005). Flere aktører ville da, og vil fortsatt, delta i utviklingen av Arktis, noe som også legger føringer for nordområdepolitikken (Utenriksdepartementet, 2020- 2021, s. 10-11). I 2014 markerte Russlands annektering av Krimhalvøya et skille i den politiske utviklingen som så langt hadde preget nordområdene og Arktis: Samarbeid og optimisme ble byttet ut med en hardere tone og mer realisme – forstått i rammen av Internasjonale Relasjoner (IR)-teori – og det arktiske samarbeidet ble preget av et Russland som «regelbryter», med påfølgende konsekvenser for norsk nordområdepolitikk (Wilhelmsen & Gjerde, 2018, s. 391).

## **1.1 Problemstilling og forskningsspørsmål**

### *1.1.1 Hvorfor nordområdepolitikk?*

Jeg har valgt å studere nordområdepolitikken fordi dette temaet over lengre tid har vært aktuelt på alle nivåer: lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Denne oppgaven har sitt utgangspunkt i nordområdepolitikken med blikket vendt utover mot den internasjonale arenaen. Nordområdepolitikken utenrikspolitiske dimensjon er en hovedbestanddel, om ikke den aller viktigste komponenten i nordområdepolitikken (L. Rowe & Hønneland, 2010a), og derfor er det interessant å undersøke hvordan denne har endret seg over tid, sett i lys av den internasjonale utviklingen i Arktis. Utenriksminister Anniken Huitfeldt oppsummerte de store utviklingstrekkene om optimisme, samarbeid og åpne grenser godt i sin tale til Oslo Militære Samfund, 3. oktober 2022:

I dag er det 3. oktober og Tysklands enhetsdag. 32 år er gått siden Tyskland ble gjenforent. Året før hadde vi sett Berlinmuren falle. Et delt Europa ble samlet. Optimismen og framtidstroen var sterk. Det var en brytningstid for Europa og verden. I dag kjenner vi på noe av det samme. En brytningstid. Men med motsatt fortegn. (Huitfeldt, 2022)

Utenriksministeren henviser til Russlands krigføring i Ukraina, og hvilke konsekvenser dette har: det innebærer konsekvenser for det transatlantiske samarbeidet og NATO, for det europeiske fellesskapet, og også for Arktis og nordområdene. Vi befinner oss i dag på mange



måter tilbake ved start: Kaldere fronter og økende spenning både internasjonalt, i nordområdene og Arktis. Foranledningen for den utviklingen som har funnet sted de siste 30 årene i nordområdene og Arktis, var nettopp overgangen fra konflikt og realisme, til demilitarisering og samarbeid. Den stadig økende russiske aggresjonen som tok fatt i Georgia i 2008, til Krim i 2014 og den seneste fullskala invasjonen av Ukraina i februar 2022, skaper nok en gang et hardere og kaldere internasjonalt klima. På bakgrunn av dette er oppgavens hensikt å undersøke problemstillingen under.

### 1.1.2 Problemstilling og forskningsspørsmål

Problemstillingen for denne oppgaven er:

*«Hvordan har nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold endret seg over tid, og på hvilken måte har utviklinger i Arktis påvirket dette?»*

Av problemstillingens første del blir spørsmålet videre:

- Hvordan kommer nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold til uttrykk, og hvilke endringer sees fra 2003 til 2023?

Problemstillingens andre del fordrer to spørsmål:

- Hvordan har den politiske utviklingen i Arktis fortonet seg i samme tidsperiode?
- På hvilken måte har den internasjonale utviklingen i Arktis påvirket nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold?

Opgavens empiriske grunnlag består av en systematisk gjennomgang av de tre nordområdemeldingene *Muligheter og utfordringer i nord* (Utenriksdepartementet, 2004-2005), *Nordområdene – visjon og virkemidler* (Utenriksdepartementet, 2011-2012) og *Mennesker, muligheter og norske interesser i nord* (Utenriksdepartementet 2020-2021), samt tilhørende strategier og rapporter. Videre vil dette analyseres gjennom en kvalitativ innholdsanalyse (Grønmo, 2016, s. 175), hvor det empiriske datagrunnlaget operasjonaliseres i kategoriene *Bilaterale forhold*, *Multilaterale samarbeidsarenaer*, *Folkeretten og NATO*, *Nordområdene versus Arktis* (begrepsforståelse), og *En helhetlig nordområdepolitikk*. Disse kategoriene vil forklares nærmere i den metodiske og empiriske gjennomgangen. Gjennom kategoriene vil nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold kunne sammenlignes for å se

hvilke endringer som skjer mellom 2003 og 2023. Analysen er inndelt i to faser. Først undersøkes endringene fra den nye nordområdepolitikken start ved Orheimutvalgets utredning fra 2003 (NOU 2003:32) til Russlands annektering av den Ukrainske Krimhalvøya i 2014. Den andre fasen spenner fra 2014-2023. Avgrensingen legger grunnlaget for å typifisere den utenrikspolitiske dimensjonen av nordområdepolitikken. Med typifisering menes at nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold innenfor de to fasene analyseres i lys av ulike teoretiske rammeverk. Tidslinjen begynner i 2003, i tidsrommet innenfor oppbygningen til den andre fasen av nordområdepolitikken utvikling, den «nye nordområdepolitikken», og dermed er den første fasen ikke inkludert i det empiriske grunnlaget.

### *1.1.3 Teoretisk grunnlag for problemstillingen*

For å strukturere de empiriske funnene og muliggjøre analysen, er det nødvendig med et teoretisk rammeverk innen internasjonale relasjoner (IR), som forteller noe om hvordan stater forholder seg til hverandre på den internasjonale arena. Oppgaven tar utgangspunkt i Norge som case, og problemformuleringen sikter mot det internasjonale ved å undersøke det utenrikspolitiske innholdet i nordområdepolitikken. Nyliberal institusjonalisme og nyklassisk realisme gir ulike forklaringsmodeller på staters tilnærming til andre stater, og tilbyr derfor gode analyseverktøy for å adressere endringene i nordområdepolitikken utenrikspolitiske dimensjon over tid. Nyliberal institusjonalisme er en god forklaringsmodell for den første fasen (2003-2014), fordi de viktigste politiske trekkene i denne perioden handler om å bygge og utvide samarbeid både bi- og multilateralt. Hovedtrekkene i fase to (2014-2023) er preget av endringer på den internasjonale arktiske arena som følge av den russiske annekteringen av Krim, og derfor er nyklassisk realisme et godt teoretisk utgangspunkt for å forklare nordområdepolitikken endringer i denne perioden.

Nyliberal institusjonalisme og nyklassisk realisme gir ulike, og delvis motstridende forklaringsmodeller på den internasjonale arenas natur, og staters motiver og handlinger innenfor denne rammen. Dette er fordelaktig for oppgavens problemstilling fordi det gir innsikt i rasjonalet bak nordområdepolitikken utenrikspolitiske endringer over tid. På tross av et hardt skille i tidslinjen, kommer ikke politiske endringer til uttrykk over natten, og derfor er det like interessant å se hvilke aspekter av de teoretiske forklaringsmomentene som går over i hverandre, og som kan identifiseres i enkeltaspekter innenfor begge fasene. Dette kommer oppgaven tilbake til i analysen.

#### *1.1.4 Hva bidrar denne studien med?*

Det foreligger mye relevant forskning på det akademiske feltet om nordområdepolitikk og Arktisk governance. På spørsmål om «hva er nordområdepolitikk?», nordområdepolitikken innhold og utvikling av begrepet «nordområdene» (på engelsk «High North») er Skagestad (2010, 2015, 2020), Pedersen og Skagestad (2020), Steinveg og Medby (2020), Hønneland og Jensen (2008), L. Rowe og Hønneland (2010a) og Østhagen (2020) noen av flere sentrale bidragsytere. Om Norges posisjon i nordområdene og Arktis kan nevnes Rottem, Jensen og Hønneland (2008); Tamnes (2019); Heier (2021); Heier og Kjølberg (2015); Hjermann og Wilhelmsen (2021); Hønneland og Jensen (2015); Jensen (2017); Knutsen og Steinveg (2023); Wilhelmsen og Gjerde (2018). Om Arktis governance og internasjonal, politisk arena gir Knecht og Keil (2013); Steinveg (2023); Tamnes og Offerdal (2014); Wegge (2011); Young (2005, 2009, 2011, 2013); Østerud og Hønneland (2014) en god oversikt.

Mitt bidrag består av å analysere nordområdepolitikken utenrikspolitiske utvikling i en internasjonal, arktisk kontekst, for å utvide forståelsen av hvordan stater tilpasser seg sine ytre betingelser med Norge som case og analyseenhet. Det teoretiske rammeverket muliggjør en tosidig tilnærming, ved at de to fasene beskriver statens politiske endringer i lys av forskjellige antakelser om de viktigste driverne for nettopp politisk endring: et stabilt, internasjonalt klima med stor vekt på samarbeid i form av bi- og multilaterale avtaler og integrasjon i liberalistisk tradisjon kontra et ustabil internasjonalt klima med fokus på sikkerhet og isolasjon i en realistisk setting.

## **1.2 Bakgrunn**

Dette kapitlet gir en oversikt over oppgavens utgangspunkt og vil redegjøre for problemstillingens kontekst. Aller først presenteres nordområdepolitikken begynnelse for å gi en forståelse av politikken raison d'être: foregående hendelser som var avgjørende for utviklingen av en nordområdepolitikk. For norsk utenrikspolitikk i nordområdene har Havretten, Folkeretten og Arktisk råd vært sentrale og gjennomgående, og fortjener derfor en kort introduksjon. I tillegg presenteres den arktiske regionen og de viktigste politiske utviklingstrekkene fra den kalde krigens slutt og frem til i dag.

### *1.2.1 Nordområdepolitikken begynnelse og «den store Barentsbegeistring»*

Nordområdene er et velbrukt men diffust begrep i norsk politisk sammenheng (Pedersen & Skagestad, 2020). Det rommer både en innenriks- og utenrikspolitisk dimensjon, samtidig som det lyder å ha en viss geografisk tilknytning. Likevel forstås begrepet særlig i sammenheng med

Norges utenrikspolitiske interesseområder i nord, og beskrives som et «dynamisk og elastisk begrep» (Skagestad, 2015, s. 2), mer egnet til å speile den politiske enn geografiske dimensjonen.

Begrepet «nordområdene» ble først introdusert av tre NUPI-forskere i 1970 i deres artikkelserie om «de europeiske nordområdene» (Skagestad, 2010, s. 2). Påfølgende også brukt av daværende utenriksminister Knut Frydenlund i sin utenrikspolitiske redegjørelse til Stortinget i november 1974: «Vi vet ikke i dag hvilke økonomiske muligheter som ligger i våre nordområder» (sitat fra Skagestad, 2010, s. 2, egen oversettelse). I tillegg er «En politikk for nordområdene» nevnt i Frydenlunds refleksjoner om utenrikspolitikk: en helhetlig politikk for sikkerhet, folkerett, økonomi, forskning og miljøvern og spesielt Norges forhold til (daværende) Sovjetunionen (1982, s. 69-70).

Nordområdene har dermed vært aktuell, om enn ikke særlig mye omtalt, i den politiske sfæren før daværende utenriksminister, Thorvald Stoltenberg, på 1990-tallet introduserte planer om en ny Barentsregion. Denne perioden blir ofte beskrevet som «den store Barentsbegeistring» og var i utgangspunktet en politikk ment for å utvikle forholdet mellom Norge og Russland, både lokalt (som folk-til-folk samarbeidet), regionalt og nasjonalt (Hønneland & Jensen, 2008, s. 17). Berlinmurens fall, Gorbatsjovs «Murmansk-tale» (Gorbachev, 1987; Onsager & Stuvøy, 2022) og en ny optimisme på tvers av landegrensene både i Norge, Sverige, Finland og Russland åpnet mulighetene for nye samarbeidsarenaer (Hønneland & Jensen, 2008, s. 10-11). Formaliseringen av den nye Euro- Arktiske Barentsregionen, undertegnelsen av Kirkeneserklæringen i 1993 og de nye mulighetene dette åpnet for, markerer høydepunktet i norsk nordområdepolitikk pre millenniumskiftet (Karlsbakk, 2008).

### *1.2.2 Den arktiske regionen og den arktiske arena for internasjonal politikk*

Parallelt med utviklingen av nordområdene, har også Arktis blitt stadig mer aktuelt. Arktis dekker 8% av verdens overflate, men innehar kun 4 millioner innbyggere, fordelt på de åtte arktiske statene Norge, Danmark (Grønland), Sverige, Finland, Russland, Island, Canada og USA. Regionen har på grunn av sitt røffe klima og geografiske beliggenhet vært ansett som utilgjengelig og upraktisk for næringsvirksomhet (Tamnes, 2019). I tillegg fungerte Arktis som en buffersone mellom stormaktene vest og øst for Atlanterhavet under den kalde krigen (Tamnes, 2019), og var slik sett et slags «ingenmannsland», i form av begrenset adgang i et spent område.

Etter den kalde krigens slutt har det vært en gradvis økende oppmerksomhet mot den arktiske regionen (Tvedt, 2015): «The age of the Arctic» i internasjonal politikk tok for alvor fatt ved Berlinmurens fall, og den tidligere militariserte buffersonen mellom øst og vest skulle åpnes og omdefineres til en region for internasjonalt samarbeid og fred (Jensen & Hønneland, 2015, preface). Gorbatsjovs tale var som nevnt viktig i denne prosessen, det Euro-Arktiske Barentssamarbeidet samt EUs nordiske dimensjon, og opprettelsen av Arktisk råd via Ottawa deklarasjonen i 1996 (Arctic Council, 1996).

Utover 2000-tallet har oppmerksomheten rundt Arktis økt, og det var periodevis snakk om et kappløp – «A scramble for the Arctic» (Jensen & Hønneland, 2015, preface), et påstått ressurskappløp og konkurranse om adgang til «terra nullius» (Dodds, 2013, s. 46). Klimaendringer og ismelting har skapt rom for økt ressursutnyttelse og muligheter for helårs skipstrafikk via nord-østpassasjen, og flere ikke-arktiske stater ønsket tilgang til regionen (Tvedt, 2015). Debatten om «kappløpet» ble spesielt aktuell etter en russisk forskningsekspedisjon plantet det russiske flagget på havbunnen ved Nordpolen i 2007 (Østerud & Hønneland, 2014, s. 168), men konflikten virket i realiteten å være mer tilstede i mediene enn blant de arktiske statene (Young, 2011, s. 185-186). Enhver tvil ble likefremt behørig avvist av de arktiske statene, og signeringen av Ilulissaterklæringen i 2008 om tilslutning til United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) etterlot ingen tvil om at Arktis var og er regulert av internasjonal rett og bi- og multilaterale avtaleverk (Hoel, 2014). Den politiske agendaen har båret preg av lav spenning, internasjonalt samarbeid og bi- og multilaterale avtaler (Wegge, 2011). Det spesielle med Arktis er dermed hvordan de arktiske landene har utviklet et tett samarbeid og et nett av internasjonale avtaleverk, på den relativt korte tiden etter den kalde krigens slutt (Young, 2005).

Den mest prominente endringen i Arktis det første tiåret av 2000-tallet har vært den stadig tettere koblingen mellom det sirkumpolare nord og resten av den globale verden. På tross av at spørsmål om forvaltning og geografi er gjort rede for ved Havretten, er det likevel et fremstående argument blant andre, ikke-arktiske stater om de globale konsekvensene som følge av klimatiske endringer i Arktis (Young, 2013, s. 125): «What happens in the Arctic does not stay in the Arctic.» (Winther, 2023, s. 15), og derfor mener flere ikke-arktiske stater og organisasjoner at de har et legitimt krav om å delta i Arktisk styring. Dette kan utfordre de arktiske statenes tidligere konsensusbaserte status som «stakeholders» i Arktis (Young, 2009, s. 430).

Det siste tiåret har interessen hos ikke-arktiske stater fortsatt å øke, i tillegg til at det sikkerhetspolitiske bildet har vært i endring. Situasjonsbildet i Arktis er endret ved at store,

internasjonale aktører spisser sin tilnærming. EU og USA har alle nylig presentert politikk og strategier spesielt for Arktis, FNs klimarapport slår fast enorme endringer og utfordringer som har store innvirkninger og alvorlige konsekvenser globalt, og spesielt for nordområdene og Arktis. (EU, 2021; Haugevik, 2022; IPCC, 2022; NATO, 2021; The White House, 2022). Etter den russiske annekteringen av Krim i 2014 har Arktis blitt preget av nye, mer aggressive handlinger enn tidligere (Hjermann & Wilhelmsen, 2021).

I kraft av diskursive endringer og retoriske grep av russiske myndigheter ser vi at tonen er gjennomgående mer aggressiv: NATO spesielt, og vesten generelt, presenteres som en geopolitisk aktør fullstendig uten magemål (Heier, 2021, s. 11; Wilhelmsen & Hjermann, 2022, s. 123). I tillegg er sikkerhetspolitiske endringer også tydelige: «Den lave spenningen mellom Russland og NATO har rask blitt erstattet av militærøvelser, baser og installasjoner som alle har vokst i antall og omfang.» (Wilhelmsen & Hjermann, 2022, s. 114, egen oversettelse). En annen viktig endring er den økte sikkerhetspolitiske spenningen som følge av Russlands gjentatte brudd på folkeretten, samt USA og Kinas økende rivalisering globalt (E. T. W. Rowe, Sverdrup, Friis, Hønneland & Sfraga, 2021, s. 12). Forfatterne nevner tre hovedutfordringer for stabiliteten i Arktis fremover: Mer krevende sikkerhetsdynamikk mellom de arktiske aktørene, den geopolitiske dynamikken mellom arktiske og ikke-arktiske stater, samt ulike tilnærminger til økonomisk utvikling og bruk eller utstasjonering av ny teknologi (2021, s. 17). Utviklingen har gått fra samarbeid til konfrontasjon eller mer realisme fra begge sider.

### *1.2.3 Arktisk råd*

En av de viktigste institusjonene for samarbeid og utvikling i Arktis har vært Arktisk råd. Arktisk råd ble etablert i 1996 ved undertegnelsen av Ottawa-erklæringen (Arctic Council, 1996), og er en mellomstatlig organisasjon for samarbeid mellom de åtte arktiske statene; Canada, Danmark (Grønland), Finland, Island og Norge, Russland, Sverige og USA for å håndtere felles arktiske spørsmål (Arctic Council Secretariat, 2021). Arktisk råd har seks urfolksorganisasjoner som permanente deltakere, 38 observatører fra andre land og organisasjoner, og består av 6 arbeidsgrupper (Arctic Council Secretariat, 2021). Rådet ble opprettet som et resultat av økt multilaterale innsatser fra Finland og Canada, etter Gorbatsjovs «murmansk-initiativ» (Gorbachev, 1987), hvor den Sovjetiske lederen fremmet Arktis som en framtidig «zone of peace» (Graczyk & Koivurova, 2015, s. 299). Rovaniemi-prosessen, initiert av Finland i 1989, resulterte i en felles strategi blant de arktiske statene om å beskytte klima- og miljø i Arktis (Arctic Environmental Protection Strategy, AEPS) (Rottem, 2015, s. 51). Dette

førte videre til et utvidet samarbeid på flere områder, og de arktiske statene så nytten av et mer formalisert forum. (Graczyk & Koivurova, 2015, s. 299-302).

Rådets arbeid foregår på tre plan: ministerielt; senior civil servant – Senior Arctic Officials (SAO); og arbeidsgrupper. Spesielt for Arktisk råd er at alle avgjørelser skal være konsensusbasert (Rottem, 2015, s. 51). I tillegg utgjør Arktisk råd en essensiell del av det som lenge har vært et globalt, enestående tilfelle: I internasjonal sammenheng er Arktis et unntakscase, hvor man har unngått store politiske konfliktområder og dermed også spillover-effekten, ved å fokusere på samarbeid innenfor tematikk som klima og miljø, fiskeriforvaltning, urfolksproblematikk og forskning (Hoogensen Gjorv, Lanteigne & Sam-Aggrey, 2020, s. 2; Paul & Swistek, 2022). Arktisk råd har dermed vist seg å bidra til den arktiske agenda vel utover det som var forventet ved dets oppstart, og har spilt en spesielt viktig rolle i å tilrettelegge for inkludering og samarbeid mellom stater og ikke-statlige organisasjoner, især urfolksorganisasjoner (Young, 2011, s. 193).

For Norge er Arktisk råd det viktigste multilaterale møtepunktet for arktiske spørsmål (Regjeringen, 2023). Rådet er det eneste sirkumpolare organet, og har vært ledende på arktiske spørsmål siden det ble etablert (Utenriksdepartementet, 2011- 2012, s. 11). I den første nordområdemeldingen (Utenriksdepartementet, 2004-2005, s. 35) gikk regjeringen inn for at Arktisk råds sekretariat skulle legges til Tromsø, noe som ble vedtatt på ministermøtet i Nuuk, mai 2011 (NRK, 2011). Arktisk råd har, kombinert med Barentssamarbeidet og Nordlig dimensjon, vært en viktig institusjon for Norge for utstrakt multilateralt samarbeid i nordområdene og Arktis (Utenriksdepartementet, 2020-2021, s. 11).

Som følge av Russlands krigføring i Ukraina i februar 2022 ble alt arbeid i Arktisk råd satt på pause, men ble senere gjenopptatt i juni 2022, uten Russisk deltakelse (Regjeringen, 2023). Norge overtar formannskapet i mai 2023 med fire prioriterte tema: hav, klima og miljø, bærekraftig økonomisk utvikling og folk i nord (Utenriksdepartementet, 2023c, s. 4).

#### *1.2.4 Havrett og Folkerett*

Som det kommer frem av avsnittene over, har basisen for Arktis som en samarbeidsregion vært tuftet på enigheten om internasjonal rett som det gjeldende rammeverket for regionen. Dette består av Havretten og Folkeretten. United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS), Havretten på norsk, ble fremforhandlet i FN mellom 1973 og 1982 og trådte i kraft fra 1994 (*Havrettskonvensjonen*, 2021). Havretten er et globalt anerkjent regime for alle juridiske spørsmål om havet, og konvensjonen er ratifisert av 168 land (UN, 2022). USA er den eneste av de fem arktiske kyststatene (Canada, Danmark, Norge, Russland og USA) som ikke

har ratifisert konvensjonen, men likevel er havretten det ledende juridiske dokumentet for regulering av arktiske farvann, etter Ilulissat-erklæringen:

Vi er forpliktet til dette juridiske rammeverket og til en ryddig løsning av eventuelle overlappende krav. Dette rammeverket gir et solid grunnlag for ansvarlig forvaltning ved de fem kyststatene, og vi ser derfor ikke et behov for å utvikle et nytt, omfattende internasjonalt juridisk regime for Polhavet. (*The Ilulissat Declaration*, 2008, egen oversettelse)

For et lite land som Norge er respekt og opprettholdelse av folkeretten helt avgjørende for å sikre stabilitet og forutsigbarhet (Utenriksdepartementet, 2020-2021, s. 26). Havretten inngår i det bredere folkerettslige rammeverket i Arktis. Folkeretten regulerer forholdet mellom stater, og mellom stater og internasjonale organisasjoner. Folkeretten er basert på internasjonal sedvane og mellomstatlige traktater, men det er ingen overstatlig myndighet som håndhever dette (Utenriksdepartementet, 2023a). Den internasjonale domstolen i Haag opererer ut fra partenes frivillige tilslutning. Wien- konvensjonen om inngåelser, fortolkning og opphør av folkerettslige avtaler ansees å uttrykke folkerettens sedvane (Wien-konvensjonen, 1961).

### 1.3 Oppgavens struktur

Dette kapitlet har gitt en introduksjon til oppgavens tema og hensikt, med det formål å fasilitere for den senere analyse og diskusjon. Norsk nordområdepolitikkens opprinnelse og *raison d'être* er gjort rede for, samt begrepsforståelser av både nordområdene og Arktis. I tillegg har Arktisk råd og Havretten blitt gjort rede for, ettersom dette er viktige arktiske institusjoner, både for Norge og for det arktiske samarbeidet, samt utviklingen av den arktiske regionen og den arktiske politiske arena. Det kommende kapittelet vil presentere oppgavens teoretiske forankring i nyliberal institusjonalisme og nyklassisk realisme, og vise hvordan disse teoriene kan anvendes for å forklare problemstillingen (skriv dette bedre og mer konkret). Deretter vil oppgavens metode gjøres rede for – forskningsdesign, datainnsamling og -analyse, validitet- og reliabilitetsvurderinger, etiske vurderinger og forskningsbegrensninger. Her vil vurderinger gjort i forbindelse med valg av kvalitativ innholdsanalyse og Norge som case forklares.

Videre gir kapittel 4 en gjennomgang av nordområdepolitikkens utvikling mellom 2003-2023, inkludert stortingsmeldinger, strategier og rapporter, for å vise hvordan politikken i sin helhet har utviklet seg. Deretter gir kapittel 5 en gjennomgang av stortingsmeldingene St. Meld. Nr. 30 *Muligheter og utfordringer i nord* (2004-2005); Meld. St. 7 *Visjon og virkemidler* (2011-2012) og Meld. St. 9 *Mennesker, muligheter og norske interesser i nord* (2020-2021). Dette gjøres gjennom analysekategoriene *Bilaterale forhold*, *Multilaterale samarbeidsarenaer*, *Folkeretten og NATO*, *Nordområdene vs. Arktis* og *En helhetlig nordområdepolitikk*.



Påfølgende vil de utenrikspolitiske endringene oppsummeres og diskuteres i lys av det teoretiske rammeverket av nyliberal institusjonalisme og nyklassisk realisme. Kapittel 6 løfter diskusjonen ut av empirien, og ser sammenhenger mellom nordområdepolitikk, Arktisk utvikling og de lange linjene i norsk nordområdepolitikks utenrikspolitiske innhold i lys av dagens situasjon, i et forsøk på å kombinere parallelle utviklinger mellom det norske, det regionale Arktis og det internasjonale. Til slutt vil jeg besvare oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål, før en oppsummerende og avsluttende konklusjon i kapittel 8. Helt avslutningsvis legger jeg fram mine tanker om videre forskning og andre områder som er av interesse i kombinasjon med denne oppgaven.



## 2 TEORI

Dette kapittelet vil gi en oversikt over oppgavens teoretiske fundament, som består av nyliberal institusjonalisme og nyklassisk realisme. De teoretiske perspektivene vil anvendes i analysen av oppgavens problemstilling «*Hvordan har nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold endret seg over tid, og på hvilken måte har utviklinger i Arktis påvirket dette?*». Den avhengige variabelen «nordområdepolitikken utenrikspolitiske endringer» sees i lys av to faser (2003-2014 og 2014- d.d), hvor nyliberal institusjonalisme anvendes for å analysere Norges utenrikspolitikk i den første fasen, og nyklassisk realisme anvendes for å analysere den andre fasen. I stort er det likevel to hovedtrender som kommer til uttrykk gjennom nordområdemeldingene og nordområdestrategiene: Den første fasen er preget av optimisme og samarbeid, og den andre fasen er preget av et hardere og mer realistisk klima. Teoriene har ulik forståelse av drivere bak staters utenrikspolitikk, og tilbyr således gode verktøy for å forstå det utenrikspolitiske innholdet i de to fasene av nordområdepolitikken.

For å vise hvordan teoriene praktiseres i oppgaven, er det nødvendig med en oversikt over hvordan de er operasjonalisert, hvilke konsepter som vektlegges og hvordan disse står i relasjon til oppgavens kontekst og problemstilling. Ved å dele oppgavens tidslinje i to (nordområdepolitikken utenrikspolitiske endringer mellom 2003-2014 og 2014-2023) gjøres dette mer oversiktlig. I stort sees nyliberal institusjonalisme i sammenheng med den første fasen, og nyklassisk realisme med den andre, med et forbehold om at slike definitive skiller ofte er misvisende for endringer som går over tid, men likevel kan bistå som veiledende i grove avgrensninger. De to fasene kommer vi tilbake til i kapittel 6. Herunder presenteres operasjonaliseringen og bruken av teoriene, og hvordan de kan forklare staters motiver bak handling i lys av den arktiske regionen.

### 2.1 Teoretiske perspektiver i internasjonale relasjoner

Innenfor internasjonale relasjoner regnes realisme og liberalisme som de teoretiske hovedretningene. Realismen vektlegger makt, interessekonflikter og statens sentrale rolle i internasjonale affærer. Liberalismen understreker verdien av individuell frihet, menneskerettigheter, rettsstatsprinsipper og mellomstatlig samarbeid. Begge teoretiske tilnærminger er basis for teoriutvikling, og det finnes ulike teorier innenfor både den realistiske og liberalistiske tradisjonen. Videre skal det redegjøres for nyliberal institusjonalisme, innenfor den liberalistiske teoritradisjonen, og nyklassisk realisme innenfor den realistiske tradisjonen. Ved å anvende teorier fra motstridende tradisjoner søker jeg ulike innfallsvinkler til

problemstillingen og forskningsspørsmålene, og kan på den måten sikre en bred forståelse av endringsprosesser i nordområdepolitikken. Nordområdepolitikken tidslinje i denne oppgaven strekker seg over 20 år, og på tross av at den norske utenrikspolitiske linjen i nord i stor grad «ligger fast» er det likevel endringer som er tjent med å sees i lys av ulike teorier. I tillegg sikrer en tosidig teoretisk tilnærming at problemstillingen kan prøves fra ulike hold, og de to teoriene kan diskuteres opp mot hverandre og de empiriske funnene i den senere analysen.

## **2.2 Nyliberal institusjonalisme**

Liberalismen fremmer ideer om hvordan politiske institusjoner, mennesker og ideer og sosiale fenomener som kapitalisme og markedskrefter påvirker internasjonale relasjoner (Doyle, 2008, s. 54). Liberale institusjonalister anser verden som sammenkoblet og integrert, hvor økt samarbeid også øker potensialet for fred. Ved å fremme internasjonale organisasjoner og demokratiske prinsipper, kan man unngå realismens antakelse om en anarkisk verden. Dermed vil etableringen av internasjonale organisasjoner og avtaleverk være fordelaktig for stater, og bidra til å regulere mellomstatlige forhold og skape et felles rammeverk for samhandling. Dette premisset plasserer dog makten hos demokratisk utviklede stater (Savigny & Marsden, 2011, s. 61).

Nyliberal institusjonalisme vektlegger samarbeid, og har en generell optimistisk opplevelse av muligheter for fred og forbedring av verden. I motsetning til tidligere liberalistisk teori, godtar nyliberal institusjonalisme det realistiske premisset om stater som rasjonelle, enhetlige aktører i det internasjonale systemet og at stater handler på bakgrunn av egeninteresse i et anarkisk system (Grieco, 1988, s. 492). Likevel mener de nyliberale at et anarkisk system fordrer samarbeid til fordel for konflikt, både stater seg i mellom, og mellom stater og andre ikke- statlige aktører (Savigny & Marsden, 2011, s. 76). Samlet sett hevder nyliberale teoretikere at anarki begrenser samarbeid ved å skape usikkerhet blant stater angående deres partnere og deres vilje til å overholde avtaler. Ifølge nyliberale er dette et utfall som stater frykter mest når de befinner seg i situasjoner med blandede interesser, der det er en risiko for juks. Imidlertid er det svært usannsynlig at ensidig juks vil være vellykket, og den mer realistiske «verst tenkelige» situasjonen for nyliberale teoretikere er at alle stater avbryter samarbeidet og ender opp med en mindre gunstig posisjon enn om de hadde samarbeidet. For nyliberale institusjonalister fører anarki og blandede interesser ofte til at stater lider av alternativkostnadene ved å ikke oppnå et gjensidig mer fordelaktig resultat. (Grieco, 1988, s. 502).

### *2.2.1 Operasjonalisering*

Innenfor nyliberal institusjonalisme er det flere relevante konsepter i relasjon til nordområdepolitikkens utenrikspolitiske innhold og Norges forhold til andre stater i Arktis. Dette inkluderer institusjoner som Arktisk råd, Barentssamarbeidet, FN og nordisk ministerråd. Det inkluderer samarbeid i form av avtaler mellom to eller flere land, som for eksempel fiskeriattaler og søk- og redningsavtaler. Det inkluderer tillit mellom stater som rasjonelle, enhetlige aktører i et internasjonalt system. Det inkluderer internasjonal, liberal rettsorden i form av folkerettslige rammeverk og Havretten, og etterfølgelse av disse.

Nyliberal institusjonalisme vil anse mesteparten av utviklingen i Arktis, fra den kalde krigens slutt og frem til i dag, som en suksesshistorie: et nett av multilateralt samarbeid, organisasjoner, institusjoner og avtaler som sikrer sameksistens i Arktis på en måte som er unikt i IR-sammenheng (Young, 2005). Innenfor Arktisk råd, den viktigste arenaen for samarbeid mellom de arktiske statene, har man unngått store konflikter ved å utelukke sikkerhetspolitiske spørsmål, og fokusert på samarbeidsfelt hvor alle medlemsstatene har gode forutsetninger for å finne felles grunn. Statene opptrer derfor som rasjonelle aktører i et system som er fordelaktig for hver enkelts egeninteresse. Ved Gorbatsjovs Murmansktales, hvor han proklamerte Arktis som en fredssone for samarbeid (Gorbachev, 1987), åpnet den Sovjetiske lederen Arktis til liberale, vestlige verdier, og vendte utsiktene for regionen opp-ned. Norge er en liten stat med en utenrikspolitisk identitet som er tett knyttet til internasjonal lov og rett, samarbeid, multilaterale institusjoner og en kompromisskultur (Wilhelmsen & Gjerde, 2018, s. 384). Dette samsvarer med den nyliberalistiske institusjonalismens forklaring bak staters motivasjon til økt samarbeid for fred. Dette har også en forklaringsverdi med tanke på det norske engasjementet for å inkludere Russland i disse samarbeidsstrukturene.

### **2.3 Nyklassisk realisme**

Realismens fundamentale premiss handler om staters egeninteresse og deres vedvarende streben etter å øke sin egen makt i et anarkisk internasjonalt system (Walt, 1998, s. 31). Betegnelsen av verden som anarkisk innebærer ikke automatisk en antagelse om kaos eller konflikt, men refererer heller til en internasjonal orden uten en overordnet myndighet (Mearsheimer, 2001).

Nyklassisk realisme argumenterer for at en stats relative, materielle makt er helt grunnleggende for dens utenrikspolitikk. Teorien bygger på innsikt fra klassisk realisme ved at staters utenrikspolitikk ledes av dens posisjon i et internasjonalt system. Likevel er det ingen direkte link mellom staters relative materielle makt og deres utenrikspolitiske handlinger, fordi

de politiske valgene som fører til handling, utformes og bestemmes av politiske ledere, og dermed er det ikke den fysiske relative maktkapabiliteten i seg selv som er avgjørende, men de politiske ledernes oppfatning av statens relative makt (Rose, 1998, s. 146-147).

Følgende er de to mellomliggende variablene om trusselvurderingen til de utenrikspolitiske beslutningstakerne og statsstruktur avgjørende for å analysere staters utenrikspolitikk (Bekkevold, 2018, s. 259). Den første mellomliggende variabelen betinger at internasjonale maktstrukturer påvirker staters oppførsel, kun ved å påvirke de faktiske beslutningstakerne (Rose, 1998, s. 158). Den mellomliggende variabelen om statsstruktur handler om styrken til statsapparatet og dens relasjon til samfunnet rundt (Rose, 1998, s. 161). Opplevelsen av statens relative makt legger derfor føringer for hvordan staten opptrer: I et anarkisk, internasjonalt system vil staten søke kontroll og innflytelse i den grad dens relative makt tillater det – mer relativ makt tilsier høyere utenrikspolitiske ambisjoner, mens mindre relativ makt gir tilhørende reduserte ambisjoner (Rose, 1998, s. 152). Det sentrale poenget er antakelsen om at stater forsøker å kontrollere og forme sine eksterne omgivelser som et svar eller en løsning på usikkerhetene knyttet til det internasjonale anarkiet (Rose, 1998, s. 152). I tillegg må staters ulike politiske system og kultur tas høyde for ved at

tradisjonelle og kulturelle særtrekk og sider ved en stats politiske system og beslutningsprosess vil ha innflytelse på hvordan en stat oppfatter og forholder seg til de internasjonale systemfaktorene. Med andre ord vil stater med interne ulikheter forventes å kunne reagere forskjellig på de samme internasjonale betingelsene. (Melby, 2017, s. 17-18)

Dermed bidrar norske myndigheters oppfattelse av eksterne forhold til hvilke vurderinger som gjøres i for eksempel relasjonen til Russland, samarbeidet i NATO og i Arktisk råd.

### *2.3.1 Operasjonalisering*

Viktige konsepter innenfor nyklassisk realisme som er relevante for nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold og Norges forhold til andre stater i Arktis er sikkerhetspolitisk strategi i lys av relativ materiell makt og hvordan den norske politiske ledelsen oppfatter denne. I konteksten av denne oppgavens problemstilling kan dette være for eksempel NATO-medlemskap og andre forsvarssamarbeid. I tillegg er geopolitiske faktorer relevante i den grad norske regjeringer tar høyde for dette som en påvirkende faktor av maktbalansen i Arktis, samt eventuelle territoriale konflikter. Norske politiske leders oppfatning av sikkerhetspolitisk risiko i forbindelse med Russland, hvilke vurderinger som gjøres med tanke på NATO og andre flerstatlige organisasjoner. Norges mulighet til å forme og påvirke det internasjonale systemet i Arktis er gjennom deltakelse i multilaterale samarbeid, i tillegg til opprettholdelse og

tilslutning til nordområdepolitikkenes lange linjer om internasjonalt samarbeid og en internasjonal rettsorden (Knutsen og Steinveg, 2023, s. 8). Norge har også fremmet sin posisjon i Arktis og NATO gjennom samarbeidet med Russland, ved å være en brobygger og et bindeledd mellom øst og vest. Dette har bidratt til Norges posisjon i Arktis og nordområdene (Knutsen og Steinveg, 2023, s. 10). I tillegg er det nødvendig å identifisere hva som regnes som maktmidler i nordområdepolitikken, og hvordan dette brukes av Norge i lys av posisjonering blant de arktiske statene og innenfor det arktiske samarbeidet. Norske politiske leders opplevelse av relativ makt på bakgrunn av dette er avgjørende for utenrikspolitiske handlinger, ifølge Rose (1998, s.152). Det er også viktig å identifisere de norske utenrikspolitiske målsettingene, ettersom dette legger føringer for motivasjonen bak utenrikspolitiske handlinger.





### 3 METODE

Oppgavens problemstilling «*Hvordan har nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold endret seg over tid, og på hvilken måte har utviklinger i Arktis påvirket dette?*» er utgangspunktet for valg av metode, sammen med de tilhørende forskningsspørsmålene:

- Hvordan kommer nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold til uttrykk, og hvilke endringer sees fra 2003 til 2023?
- Hvordan har den politiske utviklingen i Arktis fortonet seg i samme tidsperiode?
- På hvilken måte har den internasjonale utviklingen i Arktis påvirket nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold?

Formålet med dette kapitlet er å redegjøre for, begrunne og forklare metodevalg: forskningsdesign, datainnsamling og -analyse, validitet- og reliabilitetsvurderinger, og forskningsbegrensninger. Formålet med studien i sin helhet er å besvare problemstillingen om endringer i norsk nordområdepolitikkens utenrikspolitiske innhold mellom 2003-2023. I tillegg undersøker oppgaven hvordan internasjonal politisk utvikling i Arktis spiller inn på den samme utviklingen. Gjennom bruk av kvalitativ innholdsanalyse og Norge som case skal jeg gjøre nettopp det. Ved dette oppnås to ting: Den kvalitative innholdsanalysen tilrettelegger for forståelse av nordområdemeldingenes utenrikspolitiske innhold og nordområdepolitikken i sin helhet, slik at endringer kan identifiseres og analyseres. Bruken av Norge som case gir det utenrikspolitiske innholdet en ramme og setting, ved at endringene sees i en Arktisk kontekst, for på den måten også å potensielt kunne si noe om hvordan stater opptrer i internasjonale rom hvor betingelsene skifter.

Utgangspunktet for denne oppgaven var at jeg ønsket å undersøke nordområdepolitikken med søkelys på Norge som en av flere stater i Arktis. Nordområdepolitikken var allerede et kjent tema fra tidligere arbeid, og den stadig økende interessen for Arktis globalt åpnet for spørsmål om dette også kan påvirke den norske nordområdepolitikken. Den overordnede tilnærmingen bestod derfor av å tilrettelegge for innhenting av relevante data som kunne gi innsikt i norsk nordområdepolitikk i tillegg til utviklinger i Arktis.

Studien søker svar på «hvordan», i form av norske stortingsmeldinger, strategier, taler og den generelle nordområdepolitikken, og «hvorfor», sett i lys av de til enhver tid gjeldende internasjonale rammebetingelsene i Arktis. Problemstillingen og forskningsspørsmålene

plasserer studien innenfor den teoretiske og metodologiske rammen av internasjonale relasjoner. Studiet har et longitudinelt perspektiv, ved at analysen følger en bestemt tidslinje i form av å se på endringer i nordområdepolitikken i tidsrommet 2003-2023. I tillegg sees dette i lys av den foreliggende redegjørelsen som er gitt i bakgrunnskapitlet, som gir en oppdatert status på Arktisk styring og dens utvikling.

### **3.1 Kvalitativ forskning og case studier**

Samfunnsvitenskapelig metode deles gjerne i to hovedretninger: kvalitative og kvantitative metoder. Kvantitative metoder brukes i tilfeller hvor forskeren leter etter årsakssammenhenger mellom variabler, oppgitt i metriske data. Kvalitative undersøkelsesopplegg derimot, tar utgangspunkt i ulike analyseenheters egenskaper og kvaliteter, og på prosesser tilknyttet disse. Det understreker den sosialt konstruerte virkelighetens natur, og søker svar på spørsmål om hvordan sosiale konstruksjoner skaper mening (Denzin & Lincoln, 2013, s. 17). Man er opptatt av å «beskrive, forstå, fortolke eller dekonstruere den menneskelige erfarings kvaliteter.» (Brinkmann & Tanggaard, 2012, s. 11). Kvalitativ metode inkluderer blant annet observasjon, case studier, intervju, deltakende observasjon, visuelle metoder og fortolkende analyse (Denzin & Lincoln, 2013, s. 5). Ettersom kvalitativ metode gir gode redskaper for fortolkning og analyse av tekst i den konteksten de inngår i, er det fordelaktig for denne oppgaven (Thagaard, 2003, s. 16).

Et case brukes for å utvikle en helhetlig forståelse av enheten som studeres (Grønmo, 2016, s. 104). Begrepet «case» er ikke spesielt godt definert, på tross av dets sentralitet innen kvalitativ forskning (Ragin, 1992, s. 1). Likevel kan et case sies å være «... en forekomst av en type hendelser» (George & Bennet, 2005, s. 17). Uttrykket «type hendelser» refererer her til: «... et fenomen av vitenskapelig interesse ... som forskeren velger å studere med mål om å utvikle teori (eller «generisk kunnskap») om årsaker til likheter eller forskjeller blant forekomster (case) i den typen hendelser.» (George & Bennett, 2005, s. 17-18, egen oversettelse). I valg av case kan det være nyttig å velge et case som er representativ for andre case, men et utvalg på én case eller bare noen få er sannsynligvis lite representativ for andre. Vår første plikt i case studier er å forstå dette ene caset, uten en overordnet agenda om generalisering (Stake, 1995, s. 4). Casestudiers styrker er blant annet å utforske kausale mekanismer, utlede nye hypoteser, evnen til å tilpasse seg komplekse årsakssammenhenger og konseptuell validitet (George & Bennett, 2005, s. 19-22).

### *3.1.1 Norge som case*

Utgangspunktet for denne oppgaven var en generell interesse for arktiske spørsmål i en kontekst av internasjonale relasjoner. Den arktiske regionen rommer institusjoner for samarbeid, og har som nevnt vært i en enestående utvikling innen governance og samhandling mellom stater (Young, 2005). Utviklingen av norsk nordområdepolitikk har i stor grad forløpt samtidig som utviklingen av Arktis som multilateral arena, og derfor ønsket jeg å undersøke om det finnes paralleller mellom utviklingen av nordområdepolitikk og utviklinger i Arktis. Ettersom nordområdepolitikkenes innhold og endringer kommer til uttrykk gjennom offisielle dokumenter som stortingsmeldinger, rapporter og strategier, forfattet av enten Utenriksdepartementet eller den til enhver tid sittende regjering, er også dens utenrikspolitiske innhold en representasjon av staten Norge i Arktis. Dermed kan endringer i nordområdepolitikken avdekke hvilke utenrikspolitiske vurderinger som ligger til grunn for endringene. Med Norge som case er målet å utvikle en forståelse av den norske nordområdepolitikken, for å deretter undersøke kausale mekanismer mellom utviklinger i Arktis, og endringer i norsk nordområdepolitikk.

## **3.2 Datainnsamling**

### *3.2.1 Dokumentanalyse og litteraturgjennomgang*

Dokumentanalyse er et av de mest brukte undersøkelsesoppleggene innenfor samfunnsvitenskapen, og er et godt verktøy for å avdekke endringsprosesser innenfor eksempelvis politisk dagsorden, maktrelasjoner, normative prosess- og organisasjonsendringer og stabilitet eller endringer i aktørers meningsdannelse (Lynggaard, 2012, s. 153). Datainnsamling og utvelgning av tekster foregår ofte parallelt med datanalysen i kvalitativ innholdsanalyse, ettersom forskeren gjennomgår stadig flere dokumenter og utvikler bedre forståelse for feltet som undersøkes og dermed samtidig muliggjør en stadig forbedring og presisering av problemstillingen (Grønmo, 2016, s. 175). Før tekstutvelgelsen skjer må det imidlertid foretas noen avklaringer: Fokus med hensyn til prioriterte tema og type tekster, og eventuelt avklare tilgang og bruk av tekster hvis det skulle være nødvendig (Grønmo, 2016, s. 176.) Hovedpoenget her er at man forholder seg til problemstillingen, og foretar avgjørelsene om datainnsamling og kildemateriell vurdert ut fra den.

Med utgangspunkt i problemstillingen var jeg interessert i alle offentlige dokumenter tilhørende nordområdepolitikk. På [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no) er det enkelt å finne dokumenter og annet relevant innhold etter kategorier, og innhold i kategorien «nordområdene» var derfor et godt sted å starte. Det ble tidlig klart at nordområdepolitikk presentert i offentlige dokumenter

begynner med NOU 2003:32 *Mot nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene*, og dermed ble 2003 et naturlig startsted for oppgavens tidslinje. Det er mange relevante og tilhørende offentlige dokumenter som berører nordområdetemaet, uten like stor relevans innenfor oppgavens problemstilling. Dette inkluderer blant annet Meld. St. 36 *Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk* (Utenriksdepartementet, 2016-2017), Meld. St. 32 *Svalbard* (Justis- og beredskapsdepartementet, 2015-2016), Meld. St. 10 *Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren* (Forsvarsdepartementet, 2021-2022) og Meld. St. 20 *Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene* (Klima- og miljødepartementet, 2019-2020).. Dokumentgrunnlaget ble derfor avgrenset til de stortingsmeldinger, strategier og rapporter som spesifikt og utelukkende tar for seg nordområdepolitikk. Dette inkluderer de tre nordområdemeldingene St. Meld. Nr. 30 *Muligheter og utfordringer i nord* (Utenriksdepartementet, 2004-2005), Meld. St. 7 *Nordområdene – visjon og virkemidler* (Utenriksdepartementet, 2011-2012) og Meld. St. 9 *Mennesker, muligheter og norske interesser i nord* (Utenriksdepartementet, 2020-2021). I tillegg inkluderer det rapportene *Barents 2020 – et virkemiddel for en framtidrettet nordområdepolitikk* (Johnsen, 2006) og *Nordkloden* (Utenriksdepartementet, 2014b), samt strategiene *Regjeringens nordområdestrategi* (Utenriksdepartementet, 2006) og *Nordområdestrategi – mellom geopolitikk og samfunnsutvikling* (Departementene, 2017)<sup>1</sup>. Jeg vurderte disse som representativ for nordområdepolitikken i sin helhet. Oppgavens tidslinje går til 2023, på tross av at det siste publiserte nordområdedokumentet er nordområdemeldingen fra regjeringen Solberg (2020-2021). Likevel har det skjedd store, omveltende hendelser de seneste to år, primært krigen i Ukraina, og dermed fant jeg det fordelaktig for studien i sin helhet å inkludere disse. Dette kommer likevel ikke frem av den empiriske analysen, som stopper i 2020-2021, men er inkludert i bakgrunnskapittelet og i diskusjonen av problemstillingen.

For å komme fram til nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold, og analysere endringer over tid, gjorde jeg en videre avgrensning av dokumentmaterialet, og hovedanalysen baserer seg derfor på de tre nordområdemeldingene. Meldingene er omfattende og representerer i stor grad det samme innholdet som rapportene og strategiene fremmer. Likevel har jeg strukturert den empiriske gjennomgangen i et overordnet kapittel om nordområdepolitikken utvikling (kapittel 4), hvor alle de aktuelle nordområdedokumentene er gjennomgått, og en inngående diskursanalyse om nordområdemeldingenes utenrikspolitiske innhold og endringer

---

<sup>1</sup> Se kapittel 4 for utfyllende oversiktstabell.

i kapittel 5. For å systematisere funn har jeg konstruert fem analysekategorier som strukturerer det utenrikspolitiske innholdet i hver av meldingene: *Bilaterale forhold*, *Multilaterale samarbeidsarenaer*, *Folkeretten og NATO*, *Nordområdene vs. Arktis* (begrepsforståelse) og *En helhetlig nordområdepolitikk*<sup>2</sup>. Disse kategoriene ble konstruert på bakgrunn av en helhetlig vurdering av meldingenes utenrikspolitiske innhold og lange linjer. Utfordringen med å konstruere kategoriene var å sikre at de var brede nok til å omfavne endringer, samtidig som de er presise nok til å være relevant og representativ for meldingenes utenrikspolitiske innhold. For eksempel var kategorien om bilaterale forhold i utgangspunktet tenkt å omhandle kun Russland, men økt kunnskap og kjennskap til materialet underveis resulterte i at det var mer hensiktsmessig med en kategori som inkluderte alle bilaterale forhold. Lignende vurderinger har vært gjort på de resterende kategoriene. I tillegg har det tidvis vært utfordrende å differensiere mellom det som er utenrikspolitisk innhold, og det som ikke er det, ettersom meldingenes struktur har variert, og enkelte temaområder går over i hverandre. For eksempel er lokalpolitikk i Øst-Finnmark nært knyttet til utenrikspolitiske anliggender som folk-til-folk samarbeidet og Barentssamarbeidet. Her har skjønnsmessige vurderinger blitt gjort underveis som utdypes videre i kapittel 5.

Litteraturgjennomgang er et nyttig verktøy for å skape oversikt over, og forstå, oppgavens kontekst både historisk og i samtiden (Ridley, 2012, s. 2-4). Delkapittel 1.1.4 gir en oversikt over sentrale akademikere på feltet, og kapittel 1.2 gir en litteraturgjennomgang av sentrale tema innenfor oppgavens kontekst.

### **3.3 Studiens kvalitet**

Innenfor kvalitative studier hviler arbeidets kvalitet på dets validitet og reliabilitet. Thagaard argumenterer for at innen kvalitativ forskning er begrepene troverdighet, bekreftbarhet og overførbarhet mer representativ for forskningens kvalitet (2003, s. 21). Troverdighet viser til vurderinger av dataens kvalitet, som i kvalitative studier hviler på at forskningen utføres på en tillitsvekkende måte gjennom at utviklingen av datamaterialet redegjøres for (Thagaard, 2003, s. 178). I denne oppgaven forsøker jeg kontinuerlig å argumentere for hvilke vurderinger som er gjort i forbindelse med utvikling av empiri og analyse av datamaterialet gjennom redegjørelse for teoriens bidrag og bekreftbarhet knyttet til tolkningen av resultatene. Bekreftbarhet omhandler forskerens vurderinger av de tolkninger studien fører til, og kommer til syne

---

<sup>2</sup> Se kapittel 5 for informasjon om analysekategoriene.

gjennom sitater og tekstutdrag i kapittel 5 (Thagaard, 2003, s. 170). Forskerens subjektivitet kan være en utfordring i kvalitative studier, og derfor er prosjektets systematikk avgjørende for dets kvalitet (Thagaard, 2003, s. 14): Forskerens reflekterte forhold til metodiske avgjørelser, samt redegjørelser om dette underveis. Til sist er studiens overførbarhet knyttet til prosjektets gyldighet eller relevans også utenfor prosjektets kontekst, og dette er spesielt gjeldende for case-studier (Thagaard, 2003, s. 170). I denne oppgaven undersøker jeg endringer i nordområdepolitikkens utenrikspolitiske innhold, og hvordan dette potensielt påvirkes av utviklinger i Arktis. Dette kan ha en overføringsverdi til andre småstaters utenrikspolitiske utvikling, samtidig som caset om Norge er definert av spesifikke forhold: Det arktiske samarbeidet er unikt i et globalt perspektiv og reduserer overførbarhetsverdien til andre stater som ikke er del av lignende konstellasjoner, i tillegg til at Norges forhold til nabolandet Russland er helt avgjørende for norsk utenrikspolitikk. På den annen side kan det finnes en overførbarhetsverdi i mer generelle termer hvor småstater utvikler sin politikk i lys av mellomstatlige organisasjoner og disproporsjonale naboskap i andre kontekster enn den arktiske. Men som nevnt tidligere, er overførbarheten for småstaters manøvreringsmuligheter i internasjonale rom hvor betingelsene skifter til stede og relevant.

Den kildekritiske evalueringen av empirisk materiale har basert seg på Grønmos (2016, s. 136) fire kriterier for slike vurderinger: tilgjengelighet, relevans, autentisitet og troverdighet. Nordområdemeldingene er forfattet med en tydelig hensikt og er derfor ikke representativ for en objektiv sannhet. Dette aspektet er imidlertid ikke vesentlig problematisk for denne analysen, da formålet er å undersøke endringer i nordområdepolitikkens utenrikspolitiske innhold over tid, og nordområdepolitikkens subjektive innhold er derfor høyst relevant.

Påliteligheten til undersøkelsesdesignet er avhengig av datamaterialet som fremkommer av den kategoriske analysen av nordområdemeldingene. Hvis designet hadde blitt utført av andre, ville datamaterialet vært det samme, men det kunne forekommet avvik i form av hvilke sitater som ansees som relevant og viktig for å presentere datamaterialet på en forsvarlig måte. Likevel er tekstutdragene representativ for meldingenes innhold, selv om den helhetlige tolkningen kan variere etter forskerens subjektive vurderinger. De spesifikke vurderingene som er gjort i denne studien utypes nærmere i gjennomgangen av de empiriske funnene (kapittel 5).

### **3.4 Svakheter ved valgte design**

I starten av dette prosjektet gjorde jeg flere vurderinger av hvilke metoder som best kunne egne seg til å besvare problemstillingen og hvilke kildegrunnlag jeg skulle ta utgangspunkt i. For eksempel kunne intervju vært en alternativ kilde til empiri, og det kunne vært interessant å gjøre

en komparativ analyse med en annen stat, eller sammenligne nordområdepolitikken med andre politikkområder. I tillegg kunne jeg ha gjort for eksempel en narrativ analyse eller retorisk analyse, og inkludert politiske taler som del av det empiriske grunnlaget.

Intervju ville vært fordelaktig for å utvide forståelsen bak hvilke vurderinger som ligger til grunn for utforming av nordområdepolitikk og fokusavklaringer i forbindelse med tematisk innhold. Ettersom min kunnskap om nordområdepolitikken økte, og problemformuleringen ble mer presis, fant jeg det likevel fordelaktig å fokusere på en dokumentanalyse. I gjennomføringen av litteraturgjennomgangen fant jeg det jeg anså for å være nordområdepolitikkenes rasjonale gjennom dens historie og utvikling før tusenårsskiftet. I tillegg var politiske taler tilgjengelige kilder som også kunne utdype dette. Til sist vurderte jeg at prosessen med å få aktuelle personer i tale – ansatte i UD eller lignende – ville kreve både tid og muligens litt flaks. Samlet sett ble derfor vurderingen at en dokumentanalyse og en tilhørende litteraturgjennomgang var tilstrekkelig for å besvare oppgavens problemstilling.

En narrativ eller retorisk analyse kunne også vært en interessant vinkling for å undersøke hvordan historien om nordområdene har formet nordområdepolitikken, og på hvilken måte dette har appellert til velgermassen. Julie Wilhelmsen og Kristian Gjerde har blant annet gjort en lignende analyse om «oss» og «den andre» i forholdet mellom Norge og Russland (Wilhelmsen & Gjerde, 2018). Det kunne i tillegg ha sagt noe om identitetsbygging og -utvikling, og ville vært interessant i for eksempel sammenhengen mellom politiske mål for nordområdepolitikken og mottakelsen eller opplevelsen av dette blant innbyggerne i Nord-Norge. Her har eksempelvis Beate Steinveg og Ingrid Medby gjort en analyse av identitetsbygging og narrativer i nordområdene (2020). Etter problemstillingens art anså jeg det likevel som ved siden av oppgavens fokus, som er rettet mot hvordan utviklinger i Arktis påvirker nordområdepolitikken. På den annen side brukte jeg en del tid innledningsvis på å undersøke ulike vinklinger i forbindelse med «Norge som fredsnasjon», «den norske modellen» innen diplomatiet og andre ideer om «det norske» sett utenfra. Iver Neumann var spesielt interessant her (1996, 2002). Det var derimot et spor jeg valgte å ikke etterfølge, fordi jeg anså det som for substansielt å inkorporere i oppgavens problemstilling og hensikt.

Komparative studier kan gi en dypere forståelse av politiske systemer og politikktutforming ved å sammenligne og kontrastere enheter med hverandre. I dette tilfellet kunne jeg for eksempel ha sammenlignet nordområdepolitikk og distriktpolitikk, men her mener jeg at andre politikkområder kommer til kort, ettersom nordområdepolitikken faktisk rommer flere sentrale politikkområder, men i en gitt kontekst. I tillegg var jeg ute etter de utenrikspolitiske innholdet, som ville gjøre en slik sammenligning til en upassende

konstellasjon. Et annet alternativ ville være å sammenligne Norge med en eller flere andre stater, helst arktiske stater, ettersom dette er rammen for oppgaven. Da ville ett eller flere av de andre nordiske landene vært å foretrekke. Utfordringen består da av at alle de arktiske statenes posisjon i Arktis bygger på veldig ulike premisser: Sverige og Finland var på daværende tidspunkt ikke medlemmer av NATO, men begge er medlemmer av EU. Danmark, det vil i praksis si Grønland, står i en særstilling, og derfor vurderte jeg at forholdene er for ulike til at en slik analyse ville gitt mening, spesielt med tanke på nordområdepolitikkens karakter sammenlignet med de nordiske landenes arktiske strategier.



## 4 NORDOMRÅDEPOLITIKKENS UTVIKLING 2003-2023

Dette kapittelet vil gi en overordnet gjennomgang av den norske nordområdepolitikken for å gi kontekst til den påfølgende analysen i kapittel 5. Det empiriske grunnlaget består av følgende dokumenter: NOU 2003:32 «Mot nord! utfordringer og muligheter i nordområdene» (2003), St. Meld. Nr. 30 «Muligheter og utfordringer i nord» (2004- 2005), «Barents 2020» (2006), Regjeringens nordområdestrategi (2006), «Nye byggesteiner i nord» (2009), Meld. St. 7 «Nordområdene – visjon og virkemidler» (2011- 2012), «Nordkloden – verdiskaping og ressurser» (2014b), «Nordområdestrategi – mellom geopolitikk og samfunnsutvikling» (2017) og Meld. St. 9 «Mennesker, muligheter og norske interesser i nord» (2020-2021). Dette kapittelet vil gi bakgrunn og kontekst til det kommende kapittel 5, hvor nordområdepolitikken utenrikspolitiske endringer analyseres gjennom de tre nordområdemeldingene.

Tabell 1: Oversiktstabell over offentlige dokumenter om nordområdene 2003- 2021.

| År            | Tittel  | Regjering/ forfatter                                   |
|---------------|---|--|
| 2003          | NOU 2003:32 <i>Mot nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene</i>  | Orheimutvalget   |
| 2004-<br>2005 | St. Meld. Nr. 30 <i>Muligheter og utfordringer i nord</i>   | Bondevik <u>II</u> (Krf, H, V)                         |
| 2006          | Rapport <i>Barents 2020 – et virkemiddel for en framtidsrettet nordområdepolitikk</i><br><br><i>Regjeringens nordområdestrategi</i> | Arve Johnsen<br><br>Stoltenberg <u>II</u> (AP, SV, SP) |
| 2009          | <i>Nye byggesteiner i nord – regjeringens nordområdestrategi</i>  | Stoltenberg <u>II</u>                                  |
| 2011-<br>2012 | Meld. St. 7 <i>Nordområdene – visjon og virkemidler</i>   | Stoltenberg <u>II</u>                                  |
| 2014          | Statusrapport <i>Nordkloden</i>   | Solberg (H, FrP)                                       |
| 2017          | <i>Nordområdestrategi – mellom geopolitikk og samfunnsutvikling</i>   | Solberg (H, FrP)                                       |
| 2020-<br>2021 | Meld. St. 9 <i>Mennesker, muligheter og norske interesser i nord</i>  | Solberg (H, V, KrF)                                    |

## 4.1 Den nye nordområdepolitikken

På tross av den store Barentsbegeistringen nevnt innledningsvis, syntes Nordområdepolitikken å miste litt av driven utover 1990-tallet og mot 2000-tallet: Næringsvirksomheten som var forutsett viste seg utfordrende i praksis og flere av de store prosjektene i Barentsregionen ble betraktet som fiaskoprojekter (Hønneland & Jensen, 2008, s. 18). Man så behovet for å utvikle en ny, helhetlig politikk for nordområdene, og Orheim-utvalget ble nedsatt for å utrede dette med følgende mandat: «... identifisere de nye utfordringer som Norge står overfor i nord og utrede konsekvensene av disse, og identifisere muligheter som åpner seg på ulike sektorer.» (NOU 2003:32, 2003, s. 19). Påfølgende kom den første nordområdemeldingen «Muligheter og utfordringer i nord» (Utenriksdepartementet, 2004- 2005), som daværende utenriksminister Jonas Gahr Støre presenterte sammen med regjeringens nordområdepolitikk i Tromsø, november 2005. I talen presenterte Støre fire hovedområder for nordområdepolitikken (Støre, 2005):

1. betydningen av hvilket perspektiv vi velger for å forstå muligheter og ansvar i nordområdene.
2. betydningen av satsingen på kunnskap.
3. betydningen av kontakt og samarbeid med vårt naboland Russland og nordområdedialoger med vestlige land.
4. betydningen av at vi håndhever vår suverenitet med fasthet og at vi er tydelige i vår myndighetsutøvelse.

I tillegg ble «Barents 2020»<sup>3</sup> lansert – et initiativ som skulle sette Norge i førersetet på utviklingen i nord

Barents 2020 skal få i gang konkrete samarbeidsprosjekter – under norsk ledelse – som kan engasjere både Russland og vestlige land. Det skal fungere som et bindeledd mellom internasjonale kompetansemiljøer, akademiske institusjoner, næringslivs- og industriinteresser i ulike land som er opptatt av nordområdene. (Johnsen, 2006, s. 3)

Denne perioden betegnes som igangsettelsen av «den nye nordområdepolitikken» - et prosjekt som Jonas Gahr Støre har vært den fremste figuren for (Gjerde & Fjæstad, 2013). Det var også

---

<sup>3</sup> Prosjektet ble for øvrig innlemmet i det nye «Arktis 2030», en tilskuddsordning som ble lansert i 2014 av regjeringen Solberg (Utenriksdepartementet, 2014a).

han som først omtalte nordområdene som «Norges viktigste strategiske satsingsområde», et slagord som siden har blitt gjentatt i både Soria Moria- erklæringen, Stortingsmeldinger og strategier (Støre, 2005; Utenriksdepartementet, 2006, 2011- 2012). Fra omtrent dette punktet, etter ferdigstillingen av den første nordområdemeldingen og lansering av Barents 2020 samt regjeringens nordområdestrategi (2006), ser vi et skifte i nordområdepolitikken – fra i hovedsak å handle om relasjonen til Russland, atomnedrusting og mulige petroleumsprosjekter på 1990- og tidlig 2000- tall, til en bredere profil med uttalt ønske om mer inkludering av Europa og vesten, til fiskeri, petroleum, klima og miljø, Svalbard, reiseliv og demografi. Kort oppsummert fra nordområdestrategien (Utenriksdepartementet, 2006, s. 5): «Dette er mer enn utenrikspolitikk, og det er mer enn innenrikspolitikk.».

#### **4.2 Ny geopolitisk dimensjon og utvidet nordområdepolitikk**

Sitatet over betegner godt utviklingen av nordområdepolitikken videre. Den utvider seg til å inkludere flere politikkområder, hvoriblant den geopolitiske er ny og sentral. Geopolitikk er ikke nevnt i den første nordområdemeldingen (Utenriksdepartementet, 2004-2005), men er grundig redegjort for både i NOU 2003:32, som utgjør grunnlaget for meldingen, samt nordområdestrategien fra 2006. Det henvises videre til at Arktis generelt er et område med økende interesse hos flere store aktører og stater: USA, NATO og EU, og at det er viktig for Norge å opprettholde tilstedeværelse, delta i ulike prosesser som skjer og være fremoverlent i arktiske spørsmål. Spesielt utheves det at strategien vektlegger nærvær, aktivitet og kunnskap. «Kunnskap er navet» og avgjørende for at Norge skal innta en ledende rolle i arktiske spørsmål (Utenriksdepartementet, 2006, s. 6).

Stortingsmelding nr. 7 (2011-2012) «Nordområdene: Visjon og virkemidler» bygger videre på hovedpunktene i Meld.St.30 (2004-2005) og regjeringens nordområdestrategi (2006). I tillegg til å betegne nordområdepolitikken som et generasjonsprosjekt med horisont frem til 2030, legger denne meldingen vekt på det sirkumpolar nord, Arktis, som en region med stadig økende oppmerksomhet: «Klimaendringene, økt tilgang til naturressurser og økende menneskelig aktivitet tegner nå nordområdene som en region av betydelig geopolitisk interesse – et nytt geopolitisk sentrum.» (2011-2012, s 18). Man ser for seg økt skipsaktivitet på sikt, Barentshavet som en mulig ny olje og gass- region, og legger stor vekt på samarbeid i Arktisk råd og Barentsrådet. Viktigheten av de arktiske kyststatenes tilslutning til internasjonal rett, og nordområdediplomatiets rolle i dette, utheves også (2011-2012, s. 30). Den norsk-russiske delelinjeavtalen ble undertegnet 15. september 2010, og løste «det viktigste utestående spørsmålet mellom Norge og Russland gjennom flere tiår.» (Regjeringen, 2014).

### 4.3 Regjeringsskifte og et kaldere internasjonalt klima

Etter regjeringsskiftet i 2013, publiserte regjeringen Solberg rapporten Nordkloden (Utenriksdepartementet, 2014b). De lange linjene om samarbeid fra de foregående meldinger og strategier videreføres, med enkelte semantiske endringer. I stede for å kalle nordområdene for «Norges viktigste strategiske satsningsområde», brukes her «Norges viktigste strategiske interesseområde» (2014b, s. 1). En annen endring er tonen i samarbeidsspørsmål og hvilke aktører som ilegges oppmerksomhet. Tidligere har relasjonen mellom Norge og Russland stått høyt på agendaen, mens det her legges mer vekt på internasjonalt samarbeid, og USA og NATO har en mer sentral plass. Dette må sees i sammenheng med Russlands annektering av den Ukrainske Krimhalvøya. På tross av Russlands brudd på internasjonal rett, videreføres det bilaterale samarbeidet på alle områder hvor det er mulig. Folkeretten er fortsatt den grunnleggende verdien som samarbeidet i Nordområdene og Arktis bygger på, og samarbeid er det som opprettholder stabilitet og fred i Arktis (2014b, s. 11).

Regjeringens nordområdestrategi fra 2017 «Mellom geopolittikk og samfunnsutvikling» (Departementene, 2017) viderefører argumentasjonen om å opprettholde et godt samarbeid med Russland, ved at det konstruktive og gode samarbeidet i nordområdene fortsettes på tross av den vestlige sanksjoneringen mot Russland som følge av invasjonen av Krim. Dette samarbeidet inkluderer blant annet felles forvaltning av fiskeri i Barentshavet, søk og redning, grensevaktssamarbeid og petroleumssamarbeid i Barentshavet. Likevel fremgår det tydelig allerede i strategiens tittel at det norske manøvreringsrommet i nordområdene og Arktis har endret karakter: «For at Norge skal være med å sette den internasjonale dagsordenen i nord trenger vi også forskning på geopolittikk og internasjonale relasjoner i Arktis» (2017, s. 38).

Den realpolitiske tonen fortsetter og økes i Meld. St. 9 «Mennesker, muligheter og norske interesser i nord» (2020-2021). Det geopolitiske perspektivet er fremtredende, samtidig som det legges mye vekt på at Arktis har fått et økt fokus internasjonalt. Dette har innvirkning på den norske nordområdepolitikken: «Det anstrengte forholdet mellom stormaktene og mellom Russland og NATO påvirker rammene for vår nordområdepolitikk.» (s. 10). Videre nevnes det at Norge, som et lite land med en åpen økonomi, er helt avhengig av at internasjonal rettsorden opprettholdes, spesielt i møte med et endret sikkerhetspolitisk bilde, da det de siste årene har vært: «... en forverret utenriks- og sikkerhetspolitisk utvikling.» (s.18). Det nevnes også flere steder at det er i norsk interesse å motsi fremstillinger av Arktis som et uregulert og lovløst område, hvor et påstått ressurskappløp foregår: «I takt med at det internasjonale interessen for Arktis øker, ser man en forsterket tendens til å beskrive Arktis som et

konfliktpreget område.» (s. 13). Norske interesser må gjøre seg gjeldende og forstått i møte med nye og store aktører i regionen, eksempelvis Kina. Man kan ikke ta for gitt at man i fremtiden fortsetter å unngå globale spenninger og stormaktsrivalisering i nordområdene og Arktis, selv om dette har vært normen i de foregående tiår (s.11).

#### **4.4 Hvor står nordområdepolitikken i dag?**

Siden den siste nordområdemeldingen ble publisert har det vært nok et regjeringsskifte, og Arbeiderpartiet og Senterpartiet har tatt over med Jonas Gahr Støre som statsminister. Det har ikke blitt publisert nye strategier eller stortingsmeldinger for nordområdene, men det har likevel vært en betydelig utvikling. Rett før Russlands invasjon av Ukraina 24. februar 2022 holdt statsminister Støre sin tale om regjeringens nordområdepolitikk i Tromsø, 03. februar 2022. Han presenterer nordområdene og Arktis som et nytt sentrum i verden, hvor «alle» vil være med. Spesielt nevnes Kina, og deres «belt and road» initiativ, som strekker seg helt fra Asia til Kirkenes (Støre, 2022). Et element som er fremtredende, som ikke har vært kommunisert i like stor grad tidligere, er viktigheten av den sikkerhetspolitiske dimensjonen ved at det bor folk i Finnmark, lengst nord i Norge og mot den russiske grensen (Støre, 2022). Den sikkerhetspolitiske situasjonen er endret, og tilhørende understrekes nok en gang viktigheten av oppslutning om internasjonal rett og NATO-samarbeidet. I tillegg understrekes ansvaret som følger med de store havområdene i nord, og rettighetene dette gir for en kyststat. Dette betyr at Norge må være årvåkne i å hevde sin rett. Samtidig er ikke nordområdene og tilhørende politikk noe som utfolder seg i vakuum, og det er viktig at endringene som skjer globalt og internasjonalt, også speiles i politikken (Støre, 2022).

I sin redegjørelse for stortinget 21. mars, etter Russlands invasjon av Ukraina, uttaler utenriksminister Anniken Huitfeldt: «... dagens situasjon har store negative konsekvenser for dialog og samarbeid i nord.» (Huitfeldt, 2023). I lys av krigen har samarbeidet i Barentsrådet og Arktisk råd blitt satt på vent. I tillegg har åpenbare svakheter som energisikkerhet blitt tydelig, samtidig som NATO- samarbeidet og viktigheten av folkeretten har blitt ytterligere manifestert: «... Norges velstand og trygghet hadde ikke vært mulig uten klare, forutsigbare spilleregler og en velfungerende, internasjonal orden.» (Huitfeldt, 2023).

For nordområdene har dette flere konsekvenser. Folk-til-folk samarbeidet, kulturutveksling og forskningssamarbeid har blitt svært vanskelig. Likevel ligger den norske linja om avskrekking og beroligelse fast. Det er i norsk interesse å opprettholde nødvendig kommunikasjon med Russland innenfor «kritiske samfunnsfunksjoner og om bærekraftig ressursforvaltning» (Huitfeldt, 2023), på tross av at den sikkerhetspolitiske situasjonen kan

endres fort. Nordområdene oppsummeres slik: «... utviklingen (har) synliggjort hvor viktig det er å utvikle et robust nord. Regjeringen ønsker at Nord-Norge skal bli et sentrum for grønn omstilling. Det er store muligheter. Blant annet for et tettere næringslivssamarbeid med Sverige og Finland.» (Huitfeldt, 2023).

Fra stortingsmeldingen «Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren» (Forsvarsdepartementet, 2021-2022) fremlegges flere initiativ for å styrke nordområdene i den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen: «Vår geografiske plassering og nordområdenes økte strategiske betydning gjør Norge mer utsatt og sårbart.» (Forsvarsdepartementet, 2021-2022, s. 11). Igjen understrekes viktigheten av den norske politikken om avskrekking og beroligelse, men det fremgår også at alliert trening og NATO- øvelser vil øke i nordområdene. Det er viktig for Norge å vise alliert tilstedeværelse og oppmerksomhet mot nordområdene (Forsvarsdepartementet, 2021-2022, s. 37).

## 5 NORDOMRÅDEPOLITIKKENS UTENRIKSPOLITISKE ENDRINGER

Dette kapittelet vil gå nærmere i detalj på nordområdepolitikkens utenrikspolitiske endringer. Det foregående kapittelet ga en oversikt over nordområdepolitikkens utenrikspolitiske utvikling fra 2003-2023, og den videre redegjørelsen som følger her må sees i sammenheng med det. Nordområdepolitikkens hovedverk omfatter tre nordområdemeldinger: St. Meld. Nr. 30 *Muligheter og utfordringer i nord* (2004-2005); Meld. St. 7 *Nordområdene – visjon og virkemidler* (2011-2012); Meld. St. 9 *Mennesker, muligheter og norske interesser i nord* (2020-2021), og det er her vi finner essensen av nordområdepolitikken – hensikt, mål og virkemidler. Det er nødvendig med en grundig gjennomgang av meldingenes innhold til den senere analysen av oppgavens problemstilling, fordi det skaper en utvidet forståelse av det norske rasjonalet bak nordområdepolitikkens utenrikspolitiske innhold.

Det utenrikspolitiske innholdet ansees her som innhold som representerer Norges relasjon og forhold til stater og andre aktører i form av organisasjoner og samarbeid av bi- eller multilateral art. Dermed er fokuset ikke sentrert rundt tematisk innhold om for eksempel petroleum, fiskeri, klima- og miljø eller urfolksspørsmål. I de tilfeller slikt tematisk innhold likevel er inkludert, er det fordi det har en eksplisitt funksjon i Norges relasjon til andre stater og aktører.

Under vil hver av nordområdemeldingenes utenrikspolitiske innhold presenteres. Først gjennomgås nordområdemeldingene hver for seg, før dette senere sees i sammenheng ved at innholdet kategoriseres. Kategoriene er: Bilaterale forhold, Multilaterale samarbeidsarenaer, Folkeretten, Nordområdene vs. Arktis (begrepsforståelse) og Virkemidler for å fremme Norges posisjon («helhetlig nordområdepolitikk»).

*Bilaterale forhold* tar for seg utviklingen av Norges tosidige forhold til andre stater. Denne kategorien er dominert av Norges forhold til Russland, men etter hvert som nordområdepolitikken utvikler seg åpnes det for flere aktører i det bilaterale landskapet. USA blir gradvis mer fremtredende. Hensikten med kategorien er å vise hvordan de ulike aktørene, i relasjon til Norge, vektlegges og fremmes i meldingene.

*Multilaterale samarbeidsarenaer* viser i hovedsak utviklingen innenfor Barentssamarbeidet og Arktisk råd, ettersom dette har vært de tre mest sentrale arenaene for multilateralt samarbeid i nordområdepolitikken. Kategorien gir en oversikt over hvordan det internasjonale samarbeidet har utviklet seg fra et norsk perspektiv, ved å se på hvordan funksjonen til de ulike foraene beskrives, og hvilken plass og tyngde de opptar i meldingene.

*Folkeretten og NATO* gir en oversikt over utviklingen innenfor havrett, jurisdiksjonsspørsmål og delelinjeavtalen. Selve innholdet i folkeretten har vært det mest stabile innenfor kategoriene, men det er likevel interessant å se nærmere på folkerettens posisjon i nordområdepolitikken. At innholdet har forholdt seg stabilt er i tillegg interessant i seg selv. Hensikten med kategorien er å vise hvilken rolle den internasjonale rettsorden i Arktis spiller for Norge. I tillegg er NATO inkludert i denne kategorien, ettersom disse elementene representerer to side av samme sak: stabilitet og sikkerhet.

*Nordområdene vs. Arktis* består av informasjon om hvordan disse to helt sentrale begrepene har utviklet seg. Hva er nordområdene, og hva er Arktis? Innledningsvis i denne oppgaven har begrepene allerede blitt definert utfra hvordan de forstås i oppgavens helhetlige ramme og i problemformuleringene, men det interessante her er å se hvordan de brukes i politikktutformingene, og hvilket innhold, assosiasjoner og latent betydning som tillegges dem i nordområdemeldingene.

*Helhetlig nordområdepolitikk* handler om nordområdepolitikkenes sammenveving av flere forskjellige politikkområder til et helhetlig produkt. Det er et gjennomgående mantra i nordområdemeldingene, men innholdet i, og hensikten bak, «en helhetlig nordområdepolitikk» kan fremstå diffust. Denne kategorien er dermed et forsøk på å avdekke hva en helhetlig nordområdepolitikk er, og hvilke hensikter som ligger bak formuleringen.

Tabell 2: Utenrikspolitiske hovedtrekk i to faser.

| <b>Fase 1 (2003-2014)</b>  | <b>Fase 2 (2014-2023)</b>   |
|--|---|
| Samarbeid og multilateralisme  | Krim 2014 – konsekvenser for det internasjonale samarbeidet   |
| Utvikle bilateralt samarbeid med Russland – Barentsrådet, folk-til-folk samarbeid, søk og redning, atomnedrustning | Økt fokus på NATO, USA og sikkerhetspolitikk  |
| Etablere nordområdepolitikken nasjonalt og internasjonalt: høye nord – lav spenning                                | Hardere/kaldere internasjonalt klima<br>Økt fokus på geopolitikk og demografien i nordområdene<br>Flere ikke- arktiske aktører vil inn i Arktis |
| Fra de nasjonale nordområdene →  | til det internasjonale Arktis   |
| Fra balansering og lavspenningspolitikk →  | fremheving av vestlig-liberale verdier  |



## **5.1 St. Meld. nr. 30 *Muligheter og utfordringer i nord (2004-2005)***

Den første nordområdemeldingen innledes ved å påpeke nordområdenes relevans både nærings- og ressursmessig, og områdetets økende oppmerksomhet internasjonalt. Nordområdene representerer derfor både store muligheter og utfordringer for Norge (s. 5). Formålet med meldingen er å skape en «helhetlig og offensiv» politikk for nordområdene, med søkelys på de utenrikspolitiske aspektene ved nordområdepolitikken (s. 5). Meldingen skisserer nordområdepolitikken muligheter, utfordringer, mål og virkemidler.

### *5.1.1 Bilaterale forhold*

Meldingens innhold om bilateralt samarbeid dreier seg i all hovedsak om Norges forhold til Russland, men det nevnes innledningsvis kort at regjeringen ønsker å etablere «nordområdedialoger med sentrale land med interesser i nord» (s. 8). Nordområdedialogene er ment som et virkemiddel for å formidle kunnskap om nordområdene og norske interesser i nord.

Det bilaterale samarbeidet med Russland er sentralt og gjennomgående i hele meldingen, og videreutvikling av det bilaterale samarbeidet med Russland er en av to hovedpilarer for å styrke nordområdepolitikken (s. 33). Den andre er for øvrig etablering av nordområdedialoger med nærstående vestlige land (s. 33). I sammenheng med muligheter om en ny petroleumsregion i nord, ser man for seg store muligheter for et norsk-russisk olje- og gass samarbeid i Barentsregionen. De gode forbindelsene mellom Øst-Finnmark og Nordvest-Russland gjennom folk-til-folk samarbeid og kulturutveksling anses som positivt også for videreutvikling av næringssamarbeid, og Nord-Norge bør fremmes som en innfallsport til Nordvest-Russland (s. 6). Dette kan bidra både til utviklingen i Nordvest-Russland og skape arbeidsplasser i Norge (s. 8).

Fiskeri, - hav- og miljøforvaltning er også sentrale deler av Norges bilaterale forhold til Russland. Norge og Russland har hatt et godt forvaltningssamarbeid gjennom de siste 50 år (s. 10). Regjeringen vil styrke den norske innsatsen på disse områdene, og spesielt viktig er nedrustningsarbeidet og opphugging av utrangerte atomubåter (s. 26). Selv om nordområdene fortsatt anses som strategisk viktig fra russisk side, er det likevel optimisme knyttet til redusering av kjernevåpen og radioaktivt avfall i Nordvest- Russland, og utviklingen sees i sammenheng med økt sivil- og næringsaktivitet på russisk side (s. 11). I tillegg bidrar atomnedrustningsarbeidet til å fremme Norge internasjonalt: «Det nære samarbeidet med Russland om miljø og atomsikkerhet gjennom mange år har gitt Norge en sentral posisjon internasjonalt på dette feltet.» (s. 28).

Regjeringen vil styrke samarbeidet med Russland om sikkerhet og beredskap i Barentshavet, både i form av sjøsikkerhet og oljevernberedskap, samt ressursforvaltning og sikre en bærekraftig fiskebestand (s. 34). En ferdigstilling av delelinjeavtalen gis høy prioritet, og er avgjørende for å sikre et fremtidig, godt samarbeid mellom Norge og Russland i Barentshavet (s. 35).

Den overordnede trenden gjennom hele meldingen er at samarbeid med Russland er ønskelig på alle områder hvor dette er mulig. De nye sikkerhetspolitiske betingelsene etter den kalde krigens slutt tilrettelegger for et mulighetsrom, og innholdet i meldingen viser at Regjeringen ønsker å utnytte dette så godt det lar seg gjøre, innenfor petroleum, fiskeri, næringsutvikling og atomnedrustning.

### 5.1.2 Multilaterale samarbeidsarenaer

I alle tre nordområdemeldingene så er det tre organisasjoner og samarbeidsstrukturer som er sentrale – Arktisk råd, Barentssamarbeidet og Nordlig dimensjon. En oversikt gis i tabellen.

Tabell 3: Organisasjonsoversikt.

| Organisasjon              | Medlemmer  | Struktur  |
|---------------------------|--|---|
| <b>Arktisk råd</b>        | Medlemsland: Canada, Danmark (Grønland), Finland, Island, Norge, Russland, Sverige, USA<br><br>Permanente deltakere: Aleut International Association (AIA), Arctic Athabaskan Council, Gwich'in Council International, Inuit Circumpolar Council (ICC), Raipon og Samerådet.<br><br>Faste observatører: Frankrike, India, Italia, Japan, Kina, Nederland, Polen, Singapore, Spania, Storbritannia, Sveits, Sør-Korea, Tyskland | Politiske møter hvert år:<br>Ministermøter med utenriksministrene hvert annet år, viseministermøter hvert annet år<br><br>To-årige formannskap roteres mellom medlemslandene<br><br>Sekretariat: Tromsø |
| <b>Barentssamarbeidet</b> | Medlemmer på nasjonalt nivå: Danmark, Finland, Island, Norge, Russland, Sverige, Europakommisjonen   | Styrende organer: <i>Barentsrådet</i> (BEAC – Barents Euro-Arctic Council):   |

|                                      |   |   |
|--------------------------------------|---|---|
|                                      | <p>Medlemmer på regionalt nivå:<br/> Finland: Kainuu, Lappland, Oulu<br/> Norge: Finnmark, Troms, Nordland<br/> Russland: Arkhangelsk, Karelen, Komi, Murmansk, Nenets.<br/> Sverige: Norrbotten, Västerbotten<br/> Observatør: Nord-Karelen (Finland)<br/> Urfolksgruppa: Samer, nenetser, vepsere.</p> <p>Observatører: Canada, Frankrike, Tyskland, Italia, Japan, Nederland, Polen, Storbritannia, USA.</p> | <p>Utenriksministermøte hvert annet år.</p> <p><i>Embetskomiteen</i> (Committee of Senior Officials, CSO): Har nasjonalt ansvar mellom ministermøtene, møtes flere gang for året.</p> <p><i>Regionrådet</i> (BRC – Barents Regional Council): Godkjenner beslutninger på regionalt nivå, møtes to ganger årlig.</p> <p>I tillegg finnes nasjonale komiteer og arbeidsgrupper, samt regionale arbeidsgrupper.</p> <p>Sekretariat: Kirkenes</p> |
| <p><b>Den nordlige dimensjon</b></p> | <p>Medlemmer: EU, Island, Norge og Russland.</p> <p>Observatører: Canada, USA, Belarus.</p> <p>Deltakere: Regionale råd, internasjonale finansinstitusjoner, andre organisasjoner og organisasjoner i medlemslandene.</p>   | <p>Samarbeidet består av partnerskap og institusjoner.</p> <p><i>Miljøpartnerskapet – NDEP</i> (ND Environmental Partnership).</p> <p><i>Partnerskapet for helse og livskvalitet – NDPHS</i> (ND Partnership in Health and Social Well-being).</p> <p><i>Partnerskapet for transport og logistikk – NDPTL</i> (ND Partnership on Transport and Logistics).</p> <p><i>Kulturpartnerskapet – NDPC</i> (ND Partnership on Culture).</p>          |

|  |  |   |
|--|--|---|
|  |  | <i>Nordlig dimensjon instituttet – NDI (ND Institute).</i><br><br><i>Forretningsrådet – NDBC (ND Business Council).</i> |
|--|--|---|

I løpet av 1990- tallet har det vokst fram flere råd og organisasjoner for Nord-Europa og Arktis, og i meldingen nevnes Barentssamarbeidet, Arktisk råd, EUs nordlige dimensjon (ND) og Nordisk ministerråds nærområdeprogram (s. 30-31). Regjeringen anser at et styrket internasjonalt fokus på nordområdene vil bidra til å øke betydningen av Barentssamarbeidet og Arktisk råd som samarbeidsfora: «For norske prioriteringer og praktisk arbeid i nordområdene er særlig Barentssamarbeidet, men også Arktisk råd av stor viktighet.» (s. 29).

*Barentssamarbeidet* består av Barentsrådet på statlig nivå, og Regionrådet på regionalt nivå. Samarbeidet ble opprettet på norsk initiativ i 1993, og inkluderer Norge, Sverige, Finland og Russland. Det norske Barentssekretariatet ligger i Kirkenes, og regjeringen ønsker også å opprette et Barentsinstitutt her, særlig med tanke på videreutvikling av energiutvinning regionalt i Barentsområdet. I tillegg ønsker Regjeringen å legge til rette for at et internasjonalt barentssekretariat også legges til Kirkenes (s. 35). Samarbeidet er sentrert rundt temaene handel og industri, transport, energi, miljøvern, ressursforvaltning, helse, utdanning og kultur (s. 29). Regjeringen anser Barentssamarbeidet som en viktig arena for samarbeid mellom de nordiske landene og Russland, men også som et viktig bidrag i utviklingen av det norsk-russiske nærings samarbeidet: «For Regjeringen er Barentssamarbeidet et særlig viktig instrument i den nye nordområdepolitikken.» (s. 33).

*Arktisk råd* er ikke like fremtredende som Barentssamarbeidet i meldingen, og Regjeringen mener det er en svakhet at det ikke er opprettet et fast sekretariat og at bevilgningene til rådet beror på frivillige bidrag fra de åtte arktiske medlemslandene (Canada, Danmark, Finland, Island, Norge, Russland, Sverige og USA) (s. 30). Likevel er Arktisk råd «... det viktigste multilaterale samarbeidsforum for den arktiske del av nordområdene.» (s. 35), og Regjeringen vil ta initiativ til at rådet utvikles til et «effektivt organ både for politisk og prosjektrettet samarbeid.» (s. 35), og jobbe for at et eventuelt sekretariat etableres i Tromsø. De viktigste temaene innenfor Arktisk råd er miljøvern, klima og bærekraftig utvikling.

*EUs nordlige dimensjon* ble etablert i 1997 for å fremme politisk dialog og samarbeid i det nordlige Europa (s. 31). og nordisk ministerråd. Viktig for Norge å sikre at EU og Norge har samme oppfattelse av hva som skjer/hva som er viktig i Arktis (s. 31).

### 5.1.3 Folkeretten og NATO

Meldingens folkerettslige innhold er konkret og spesifikt, og handler om avgrensning av kontinentalsokkel i Barentshavet og fiskevernsonen rundt Svalbard. Regjeringen anser en snarlig avklaring som svært viktig: «De uavklarte folkerettslige spørsmål i nordområdene utgjør en spesiell utenrikspolitisk utfordring. Uavklarte avgrensningsspørsmål mellom stater kan bære i seg et potensial for interessekonflikter. Tilsvarende gjelder ved uenighet om jurisdiksjonsgrunnlag i havområder.» (s. 7). Det poengteres at Norge har opptrådd etter gjeldende internasjonalt lovverk i forvaltningen av fiskebestanden rundt Svalbard, og at Regjeringen kunne ha vært strengere i avgrensning av utenlandsk aktivitet, men har valgt å legge seg på en linje av ikke-diskriminering (s. 23). Det er ikke eksplisitt uttrykt, men det helhetlige inntrykket av Svalbardpolitikken er likevel at Regjeringen har valgt en løsning hvor man unngår konflikt med andre interesseparter: «En troverdig og forutsigbar norsk jurisdiksjonsutøvelse i havområdene rundt Svalbard i samsvar med folkerettens regler, er nødvendig for å bidra til stabilitet og på lengre sikt legge forholdene til rette for en felles forståelse med berørte stater.» (s. 24). Spørsmålet om delelinjeavtalen og avgrensning av kontinentalsokkelen i Barentshavet er et viktig utestående spørsmål som det legges stor vekt på å finne felles enighet med Russland om (s. 22): «Håndteringen av folkerettslige spørsmål er gitt meget høy prioritet fra Regjeringens side. En endelig avklaring av avgrensningen av kontinentalsokkel og soner i Barentshavet forutsetter politisk enighet om en løsningsmodell mellom Norge og Russland.» (s. 7).

Den sikkerhetspolitiske utviklingen i nordområdene har endret seg fundamentalt etter slutten på den kalde krigen, og meldingen vektlegger i stor grad bi- og multilateralt samarbeid, muligheter for næringsutvikling og petroleumsindustri til fordel for fokus på NATO (s. 7). NATO-Russland rådet ansees å virke positivt inn på Norges forhold til Russland, og det understrekes at det er viktig for Norge at NATO-landene har sin oppmerksomhet mot nordområdene (s. 11). Foruten dette er ikke NATO videre nevnt.

### 5.1.4 Nordområdene vs. Arktis (begrepsforståelse)

Meldingen gir ingen definisjon innledningsvis på verken nordområdene eller Arktis, og dette manglende definisjonsgrunnlaget følger meldingen fra start til slutt – begrepene brukes ofte om hverandre, og det kan tidvis være utfordrende å forstå hvilke hensyn og faktorer som ligger til grunn for når de to begrepene brukes. Likevel er det enkelte trekk som går igjen:

Nordområdene fremstilles i hovedsak som «den norske bakgården i nord»: I geografisk forstand brukes nordområdene for å beskrive Barentshavet og Barentsregionen, de tre

nordligste fylkene (anno 2005: Nordland, Troms og Finnmark), og til sjelden dels Svalbard. Samtidig er meldingens innhold veldig upresis i bruk av geografiske termer, og den generelle avgrensingen trekkes mellom hva som skjer i nordområdene (forstått i hovedsak som Nord-Norge, Nordvest-Russland og Barentsregionen), i et diffust «nord», og konkret gjennom planer og politikktutvikling i Regjeringskontorene. Dette må også sees i sammenheng med at nordområdebegrepet rommer flere dimensjoner, og at det dermed er vanskelig å destillere ut konkrete anvendelsesområder. Hvis vi derimot ser dette i sammenheng med nordområdene som en politisk størrelse, er det enklere å definere. Meldingens innhold viser at nordområdene brukes mest til å beskrive det som skjer i Barentsregionen: Muligheter for en petroleumsregion, samarbeid med Russland og.

Arktis brukes i all hovedsak i sammenheng med klima og miljø: klimaendringene som foregår i Arktis og hvilke effekter dette har i Arktis (s. 15). Det poengteres at Norge har et forvaltningsansvar i store deler av Arktis, og at disse møtes i samarbeid med de andre arktiske statene gjennom Arktisk råd (s. 15). Likevel er det enkelte formuleringer som er upresise, som for eksempel: «Regjeringen vil ta initiativ til at det innenfor rammen av Arktisk råd blir opprettet et internasjonalt forskningsfond for nordområdene.» (s. 36). Dette utdypes ikke videre, og hva som menes med nordområdene innenfor rammen av Arktisk råd er uklart.

### *5.1.5 En helhetlig nordområdepolitikk*

En av de største utfordringene med den nye nordområdepolitikken er å skape en helhetlig nordområdepolitikk, fordi det førende premisset for politikken endret seg ved den kalde krigens slutt (s. 7). Tidligere var det sikkerhetspolitiske aspektet ved Norges posisjon mellom stormaktene USA og Sovjetunionen førende for nordområdepolitikken, hvor enkeltsektorer innordnet seg «i et større hele» (s. 7). Etter hvert som mulighetene for økt aktivitet i området åpnet opp, førte det manglende overordnede sikkerhetspolitiske aspektet til en kategorisering av politikken, og manglende samordning (s.7). Dette sitatet beskriver nordområdepolitikken logiske resonnement

I utformingen av en norsk nordområdepolitikk må vi derfor finne fram til arbeidsmåter som sikrer at det utformes en helhetlig politikk og at det tales med én stemme utad. I tillegg er det viktig at nordområdepolitikken samler bred politisk støtte i Norge. Det kan gi Norges stemme større tyngde. (s. 7)

Avslutningsvis har meldingen et eget kapittel om en helhetlig norsk nordområdepolitikk, hvor innhold fra meldingen oppsummeres og settes i kontekst til hvordan dette bidrar til å fremme norsk nordområdepolitikk (s. 33). Igjen nevnes viktigheten av bred politisk oppslutning for å

gi den norske stemmen større tyngde utad, et hovedmål for den helhetlige nordområdepolitikken. Kapitlet gir innsikt i hvordan regjeringen ønsker å fremme helheten – gjennom nordområdedialoger, tosidig samarbeid med Russland, Barentssamarbeidet og Arktisk råd, styrket kunnskap og styrket samordning (s. 33-37). Av disse satsingsområdene er det kun delkapitlet om styrket samordning som henviser til innenriksanliggender, hvorav de resterende alle har et utenrikspolitisk fokus. Dermed fremstår hovedpoenget med en helhetlig nordområdepolitikk i denne meldingen, i å koordinere aktuelle forvaltningsorgan og skape en bred felles forståelse om nordområdepolitikk innad i Norge, for å sikre, som nevnt, en samlet front utad i en fremvoksende region.

## **5.2 Meld. St. 7 Nordområdene – visjon og virkemidler (2011-2012)**

Sammenlignet med den første nordområdemeldingen er *Nordområdene – visjon og virkemidler* mye mer omfattende: fra 39 sider i den første meldingen, til 134 sider her. Det er seks år mellom de to, og utviklingen i nordområdene og Arktis later til å kreve en substansiell redegjørelse. Meldingen består av tre deler: *Strategiske mål og virkemidler*, *Ansvarlig aktør i nord* og *Økt aktivitet i nord. Muligheter og utfordringer* (s. 3). Med utgangspunkt i den forrige meldingen, har nordområdepolitikken blitt «utvidet, ambisjonene høynet og virkemidlene forsterket» (s. 9), etter regjeringsskiftet i 2005 og Regjeringen Stoltenberg IIs Soria Moria-erklæring erklærte nordområdene som Regjeringens «viktigste strategiske satsingsområde i utenrikspolitikken.» (s. 9). Det samlede inntrykket fra meldingens helhet og disposisjon er at Regjeringen forsøker å fastsette historien om nordområdene, og utfra denne basen tegne nye, lange linjer for hva nordområdepolitikken skal være i fremtiden. Det uttrykkes også eksplisitt i meldingens innledning: «Meldingens del I viser hvordan de siste 20 årene har formet grunnlaget for nordområdepolitikken ... På dette fundamentet skisserer regjeringen norske hovedmål i nordområdepolitikken de neste 20 årene.» (s. 9). I tillegg til Soria Moria-erklæringen utgjør også Regjeringens nordområdestrategier fra 2006 og 2009 grunnlaget for meldingen. Hensikten med meldingen er å gi en utvidet utenrikspolitisk analyse av norske prioriteringer i en internasjonal dagsorden i utvikling (s. 9).

### *5.2.1 Bilaterale forhold*

De bilaterale nordområdedialogene har økt i antall og omfang siden den første meldingen. Oppmerksomheten mot nordområdene har økt, og stadig flere land har arktiske interesser. Norge har opprettet nordområdedialoger med alle medlemmer av Arktisk råd: Danmark, Canada, Finland, Island, Russland, Sverige og USA, men også andre Europeiske land som

Frankrike, Storbritannia, Tyskland, Spania, Polen, Nederland og Italia (s. 48-49). I tillegg har flere Asiatiske land fremmet sine arktiske interesser, og nordområdedialoger har blitt opprettet med Kina, Japan og Sør- Korea (s. 49). Hensikten med nordområdedialogene for Norge er å «... sette sitt preg på den internasjonale politiske dagsorden i nord.» (s. 47). Dette gjøres ved å fremme norske interesser, skape respekt og forståelse for de norske synspunktene og fremme Norge som en premissleverandør i nord (s. 47). Nordområdedialogene har blitt mer spisset for å tilpasse innholdet til tema som sammenfaller med staten på den andre siden av dialogen; hvor har de sine styrker og hvilke sammenfallende interesser har Norge og den bilaterale partneren (s. 48).

Norges forhold til Russland utgjør fortsatt en hovedstolpe i norsk nordområdepolitikk. Innledningsvis nevnes «Fordypning og fornyelse av samarbeidet med Russland» (s. 11), om et stadig voksende og mer tillitsfullt samarbeid de siste tiår, og om folk-til-folk samarbeidet som en viktig, tillitsbyggende faktor (s. 11). Visjonen for det bilaterale samarbeidet med Russland er å videreutvikle det til etter hvert å ligne de åpne og tillitsfulle relasjonene som Norge har med andre nordiske land (s. 17). Den største utfordringen i så måte er knyttet til «ulik politisk og forvaltningsmessig kultur.» (s. 11). I tillegg anerkjennes asymmetrien i naboforholdet hvor Russland er en stormakt, og den sikkerhetspolitiske viktigheten ved å opprettholde en så bred dialog som mulig, og skape mange kontaktpunkter og samarbeidsflater (s. 69). Den største endringen i den norsk-russiske relasjonen siden forrige melding er det ferdigstilte arbeidet med delelinjeavtalen om maritim avgrensing i Barentshavet og Polhavet den 15. september 2010 (s. 22 og 61).

Sammarbeidsdiskursen som dominerte den første nordområdemeldingen fortsettes og utvikles her. De mest sentrale områdene er presentert i egne faktabokser i nordområdemeldingen, og er: norsk-russisk økonomisk samarbeid (s. 70), norsk-russisk avtale om grenseboerbevis (s. 73), norsk-russisk energidialog (s. 74), norsk-russisk miljøvernssamarbeid (s. 75) og Samarbeid med Russland om atomsikkerhet og strålevernberedskap (s. 76). I tillegg legges det stor vekt på avtalen *Incidents at Sea*: en bilateral avtale med hensikt å forebygge og unngå farlige situasjoner hvor norske og russiske forsvarsfartøy og fly potensielt opererer i umiddelbar nærhet av hverandre (s. 66). Norge og Russland har også gjennomført Pomorøvelser – felles maritime øvelser knyttet til utfordringer og løsninger om samvirke i maritime sikkerhetsoperasjoner. Navnet spiller på den historiske handelen som har foregått mellom Nord-Norge og Nordvest-Russland, og øvelsene utgjør et viktig skritt i videreutviklingen av samarbeidet (s. 67).



### 5.2.2 Multilaterale samarbeidsarenaer

I denne meldingen introduserer Regjeringen et nytt begrep for utvikling av samarbeid i nordområdene, et *nordområdediplomati*. Innenfor rammen av nordområdediplomatiet er målet å bygge på de gode erfaringene fra Barentssamarbeidet, en «bærebjelke i det organiserte regionale samarbeidet i nord» (s. 11), og videreutvikle det, samt Arktisk råd og andre relevante samarbeidsarenaer. Ved at interessen for nordområdene og Arktis øker, og at «stadig flere stater anser at de har verdier og interesser å ivareta» (s. 11), brukes nordområdediplomatiet aktivt for å spre kunnskap om nordområdene, sette arktiske problemstillinger på den internasjonale agendaen og befeste enigheten som de arktiske statene legger til grunn angående forvaltning av Arktis (s. 30).

*Arktisk råd* er det primære politiske forum for sirkumpolart samarbeid og arktiske spørsmål (s. 11). Siden den forrige nordområdemeldingen har samarbeidet innen Arktisk råd utviklet seg til å omfatte «også skipsfart, helhetlig forvaltning, olje og gass, turisme, utdanning, forskning, helse og spørsmål knyttet til økonomisk og kulturell aktivitet» (s. 11). Norge arbeider aktivt for å styrke Arktisk råd, og dette skjer via tre overordnede mål. For det første ønsker Norge å inkludere nye permanente observatører for å styrke deltakelsen og forståelsen internasjonalt rundt arktiske spørsmål: «Norge anerkjenner andre staters legitime interesser i Arktis og hilser velkommen nye permanente observatører til Arktisk råd som oppfyller de fastsatte kriteriene for slik deltakelse.» (s. 17). For det andre ønsker Norge et permanent sekretariat for Arktisk råd, og jobber for at dette skal etableres i Tromsø for å befeste byen som et Arktisk sentrum både nasjonalt og internasjonalt (s. 79). For det tredje ønsker Norge en aktiv håndtering av konkrete utfordringer ved å fremforhandle bindende avtaler mellom de arktiske landene, i tillegg til å bruke andre arenaer for problemløsning hvor dette er hensiktsmessig. På den måten vil man møte utfordringer knyttet til klimaendringer, og legge til rette for økt menneskelig aktivitet i Arktis på best mulig måte (s. 79).

*Barentssamarbeidet* er, som nevnt over, en bærebjelke i det regionale samarbeidet i nord. 2013 markerer 20 år siden samarbeidets oppstart, og Regjeringen vil ta initiativ til å utforme en fornyet, felles samarbeidserklæring om retning og visjoner for de neste 20 år (s. 17). Hovedmålet er å fremme Barentsregionen som en «innovativ og miljøansvarlig ressursregion basert på kunnskap.» (s. 24). Det internasjonale Barentssekretariatet ble etablert i Kirkenes i 2008, og befester ytterligere byens status som Barentshovedstad, som nå huser både det norske og det internasjonale Barentssekretariatet, Barentsintitutttet og kulturfestivalen Barents Spektakel (s. 81-82). Norge innehar formannskapet i Barentsrådet fra 2011-2013, og har tre

hovedprioriteringer for perioden: Bærekraftig næringsutvikling i en ressursrik region, en miljø- og klimavennlig utvikling basert på kunnskap, og den menneskelige dimensjon (s. 84). I tillegg er videreutviklingen av det gode folk-til-folk samarbeidet vektlagt, samt å innlemme Barentsregionen enda tettere med det europeiske og internasjonale samarbeidet (s. 84). Samarbeidet består i alt av 17 ulike arbeidsgrupper på regionalt og nasjonalt nivå (s. 85), og utgjør et substansielt multilateralt nettverk mellom medlemslandene i Barentsregionen, i tillegg til å ha en viktig funksjon som fellesarena for Norge og Russland (s. 11).

*Den nordlige dimensjon*, fra det tidligere EUs nordlige dimensjon, har siden 2006 vært et likeverdig samarbeid mellom EU, Island, Norge og Russland (s. 85). Arbeidet foregår utfra en partnerskapsmodell, hvor ulike interesseområder har hvert sitt partnerskap. Her er også andre EU-land og finansorganisasjoner med, alt etter hvilke ansvarsområder som faller innenfor partnerskapet (s. 86). Arbeidet fra de ulike gruppene rapporteres opp i systemet til embetsgruppen, ND Steering Group, vise og -ministtermøtene (s. 87). For Norge er arbeidet under denne samarbeidsparaplyen godt egnet for å «ta del i og fremme det konstruktive og praktiske samarbeidet med EU og Russland i våre nærområder.» (s. 85).

Nordisk samarbeid mellom de nordiske landene Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige foregår på flere plan – både enkeltvis og samlet. På urfolksspørsmål samarbeider Finland, Norge og Sverige med Russland, mens det er et eget samarbeidsforum for kommuner som grenser til Tornedalen – Tornedalsrådet. I tillegg er Nordisk Ministerråd en viktig samarbeidsarena, samt det nært tilknyttede Nordkalottrådet (s. 87-88). Det nordiske forsvars- og sikkerhetssamarbeidet har også økt de seneste år, og landene styrker samarbeidet innenfor de respektive rammene av EU- og NATO-medlemskap (s. 65). Det er med andre ord et nettverk av internasjonale samarbeidsarenaer tilknyttet nordområdene og Arktis, og fellesnevneren for alle i denne sammenheng er at Norge aktivt jobber for å delta og fremme sine interesser på alle plattformer hvor dette er mulig.

### 5.2.3 *Folkeretten og NATO*

Sammenlignet med den første nordområdemeldingen, har folkeretten mer plass og oppmerksomhet her. Det slås fast at det folkerettslige rammeverket respekteres av alle de arktiske statene, og at dette er basisen for stabilitet og forutsigbarhet i regionen (s. 55). Dette forklares med: «Det er et godt, og økende, samarbeid mellom de arktiske landene. Norge har de senere årene vært en pådriver for å befeste den gjeldende rettsorden i Arktis.» (s. 32). De tidligere nevnte nordområdedialogene brukes også aktivt til samme formål. Regjeringen ønsker å formidle et budskap om stabilitet og fred i Arktis, og «... imøtegå forestillingene om et

«kappløp» mot nord, og å fremheve at Arktis er et folkerettslig velregulert område der vi har det traktatgrunnlaget som behøves for å møte dagens og morgendagens utfordringer» (s. 47)

En enighet om Havretten som gjeldende rammeverk for polhavet ble undertegnet i en ministererklæring av de fem arktiske statene som grenser til Polhavet (Canada, Danmark, Norge, Russland og USA) ved Ilulissat-erklæringen i 2008 (s. 56). Kombinert med delelinjeavtalen med Russland ferdigstiller dette de viktigste utestående jurisdiksjon- og grensespørsmål. Likevel er gjenstår en endelig formalisering av avgrensingslinjen mellom Norge, Island og Færøyene i det sørlige Smutthav. Landene tar sikte på å inngå en formell avtale basert på enigheten som fremgår av protokollen som ble utarbeidet i 2006 (s. 60).

NATO har en mer fremtredende rolle i denne meldingen, sammenlignet med den forrige, men likevel er ikke fokuset særlig substansielt. Innledningsvis nevnes det at «... NATO er et viktig bidrag til stabilitet og forutsigbarhet i vårt nærområde.» (s. 11), og videre påpekes viktigheten av at Norge holder sine allierte oppdatert om hva som skjer i nordområdene (s. 17 og 65). Regjeringen ønsker et sterkt NATO og tilstedeværelse i nord gjennom felles øvelser, og poengterer samtidig at et sterkt og tilstedeværende NATO ikke er til hinder for samarbeidet med Russland, snarere tvert om: det er en av flere faktorer som bidrar til stabilitet og forutsigbarhet (s. 65).

#### *5.2.4 Nordområdene vs. Arktis (begrepsforståelse)*

Denne meldingen gir heller ikke noen definisjon på dens forståelse av nordområdene eller Arktis, og det er fortsatt utfordrende å differensiere mellom de to. Nordområdene anvendes for det meste slik som i forrige melding, men begrepet om Arktisk er blitt mer konkret.

Nordområdene er Regjeringens «... viktigste strategiske satsingsområde i utenrikspolitikken.» (s. 9). I tillegg skal de langsiktige satsingene i nordområdene komme hele landet til gode, i form av velferd og verdiskaping (implisitt: ikke bare Nord-Norge). Det understrekes at stortingsmeldingen ikke er en «Nord-Norge melding», og heller ikke en «distriktpolitisk gjennomgang», men et prosjekt for å fremme Norges posisjon i nord (s. 9). Formuleringen legger et premiss om at nordområdene er norsk territorium, men eksisterer i en posisjon hvor man er utsatt for påvirkning utenfra: Det skulle ikke være nødvendig å «fremme Norges posisjon» på eget territorium, og dermed peker argumentet mot at «fremmingen» er rettet utover mot andre stater og/eller aktører.

En annen formulering som viser til skillet mellom begrepene om nordområdene og Arktis er dette: «Nordområdene står naturlig på dagsorden i politiske kontakter og samtaler på ulike nivåer. Det er spesielt tett kontakt med medlemslandene i Arktisk råd» (s. 48).

Formuleringen «Bidra til å forme dagsorden og fremme norske synspunkter og interesser i nordområdene og Arktis.» (s. 24), viser til to ulike dimensjoner. Nordområdene er et norsk anliggende, mens Arktis er rettet mot det internasjonale. «Nordøst-Asia (Kina, Japan og Sør-Korea) er et globalt kraftsentrum som setter sitt preg på utviklingen i Arktis.» (s. 31), viser til Arktis som et internasjonalt anliggende. Mens Norge forsøker å fremme nordområdene internasjonalt, forsøker store, ikke-arktiske stater tilgang til Arktis. Et paradoks som sier noe om styrkeforholdet mellom norske kjerneinteresser og den økende oppmerksomheten mot Arktis globalt.

### *5.2.5 En helhetlig nordområdepolitikk*

I denne meldingen er det viet et kapittel til «En helhetlig politikk for nordområdene» (s. 29). Her redegjøres det blant annet for «En målrettet nordområdepolitikk», «Nordområdene og geopolitikk» og «Kunnskap er navet». Det vektlegges at den norske nordområdepolitikken skal ta hele Norge i bruk for å fremme verdiskaping og norske interesser, at store aktører som Russland, EU, Kina og USA har økende interesse for regionen, og at utviklingen i nord må baseres på kunnskap (s. 30, 31 og 35). Den forrige nordområdemeldingen uttrykte eksplisitt viktigheten av en samlet, norsk front for å «tale med én stemme» og gi Norges stemme større tyngde utad. Denne meldingen kommuniserer dette mer indirekte, ved å presentere et helt kapittel om en helhetlig nordområdepolitikk. Likevel later det til at hensikten med en felles stemme har skapt resultater, ettersom det her presenteres områder hvor denne stemmen kan anvendes, innen for eksempel det geopolitiske aspektet. I tillegg legges det stor vekt på at «kunnskap er navet» (s. 35), og at dette er et sterkt virkemiddel i å fremme og konsolidere Norges posisjon i nordområdene og Arktis: «For at Norge skal lede an i en bærekraftig forvaltning og utvikling av nordområdene, må vi ha bred kompetanse om, for og i nord.» (s. 35).

### **5.3 Meld. St. 9 Mennesker, muligheter og norske interesser i nord (2020-2021)**

Den tredje og siste nordområdemeldingen representerer en situasjonsendring i både Arktis og nordområdepolitikken. Det sikkerhetspolitiske aspektet er mer til stede og spiller en gjennomgående rolle: «Norge står overfor en vesentlig mer krevende utenriks- og sikkerhetspolitisk situasjon enn i 2011.» (s. 10). Innledningsvis nevnes det at meldingen bygger på de lange linjene fra de foregående nordområdemeldingene, men også at den «tilpasses nye faktorer» (s. 9): Den geopolitiske situasjonen har blitt mer krevende, og den langvarige stabiliteten og det gode samarbeidet som har preget nordområdene og Arktis kan ikke lenger

tas for gitt (s. 10). I tillegg: «Optimismen som varte de første tiårene etter Berlin-murens fall er erstattet med større realisme etter Russlands ulovlige annekasjon av Krim og vedvarende aggresjon i Øst-Ukraina» (s. 10). Dette skaper en ny ramme rundt nordområdepolitikken.

Meldingen utvider nordområdepolitikken omfang sammenlignet med de to foregående, ved at den også inkluderer flere aspekter ved innenrikspolitikken, og er dermed den mest substansielle av de tre, med et omfang på 193 sider. Regjeringen Solberg tok over etter valget i 2013, og har publisert to nordområdestrategier – i henholdsvis 2014 og 2017 – som er med i grunnlaget for denne meldingen. Fra innledningen sees tydelige endringer. Det mest påfallende er den sentrale posisjonen til demografiske forhold: «Norske interesser i Arktis må hevdes gjennom et sterkt, livskraftig og kompetent Nord-Norge.» (s. 8). I tillegg er et av de overordnede målene for nordområdepolitikken «boattraktivitet og velferd» (s. 8). Dette sees i sammenheng med at «Det er av nasjonal, sikkerhetspolitisk betydning at det bor folk i nord, og at samfunnene er sterke og robuste.» (s. 24).

Overordnet er kapittel 1 *Innledning* og kapittel 2 *Norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk i nord* de mest interessante, da de i hovedsak representerer innholdet som er relevant for analysekategoriene. De foregående meldingene har vært bygd rundt en annen struktur, og dermed har ikke en slik avgrensning vært mulig, men her er det et tydelig skille, hvor de resterende kapitlene inneholder detaljerte gjennomganger av innenrikspolitiske tema som samfunnsutvikling i nord, næringsliv og kompetanse i nord, infrastruktur, kommunikasjon og transport i nord (s. 5-7). «Nordområdepolitikken handler både om det internasjonale bildet i Arktis, forholdet til våre naboland i Barentsregionen og på Nordkalotten og utviklingen i Nord-Norge.» (s. 8).

### 5.3.1 *Bilaterale forhold*

USA nevnes først av bilaterale partnere i denne meldingen. Dette er en tydelig endring fra de to foregående, hvor Russland har hatt denne posisjonen. Om forholdet til USA skrives det at de er «vår nærmeste allierte» (s. 25). Dette henviser i hovedsak til forsvars- og sikkerhetssamarbeid, og det legges vekt på Norges forhold til USA også innenfor rammen av NATO. Det nevnes videre at Norge og USA har et tett forskningssamarbeid, og at USA har styrket sin deltakelse i konferansen *Arctic Frontiers*, som avholdes i Tromsø hvert år (s. 25). Videre underbygges viktigheten av det gode samarbeidet mellom landene innenfor Arktisk råd og innenfor FNs sjøfartsorganisasjon IMO (s. 25). Avslutningsvis nevnes også USAs økte fokus på Arktis, i lys av geopolitiske endringer som følge av Kinas «økte globale ambisjoner» (s. 26) og Russlands militære opprustning. Norske miljøer vil bidra til relevante Amerikanske

institusjoner med kunnskap og erfaring om arktiske spørsmål omhandlende både geopolittikk og klima- og miljø (s. 26).

Ved å se delkapittelet om Russland i sammenheng med delkapittelet om USA, er det tydelig at Russlands politikken har blitt mindre viktig. Det kommer også frem i hvordan samarbeidet med Russland beskrives: «Norges politikk overfor Russland skal ivareta både norske interesser bilateralt og våre sikkerhetspolitiske behov.» (s. 26). At sikkerhetspolitiske behov er inkludert så åpenlyst i denne sammenhengen er nytt og impliserer at forholdene som tidligere har vært utgangspunktet for det norsk-russiske samarbeidet er endret. Grunnlaget for dette beskrives følgende: «Samtidig som vi har et velfungerende samarbeid med Russland i nord, er sikkerhetspolitisk stabilitet og respekt for folkeretten av fundamental betydning for et lite land som Norge.» (s. 26). Det snakkes om å fortsette det bilaterale samarbeidet på de områder som fungerer godt, og ikke er berørt av sanksjoner etter Krim, men potensielle muligheter eller utvidelse av samarbeidet nevnes ikke utover de politikkområder som allerede er etablert.

EU har vært nevnt i de to foregående meldingene i sammenhenger hvor EU har vært en relevant aktør, men her avsettes et eget avsnitt til unionen, som er et nytt tilskudd. Det viser at EU har blitt en viktigere aktør i nordområdene og Arktis: «Norge er i tett dialog med EU om Arktis. Vi bidrar aktivt til at EUs politikk i størst mulig grad er basert på kunnskap og fakta om forholdene i nord.» (s. 31). Dette bidraget skjer både gjennom direkte kommunikasjon med EU, men også gjennom våre naboland Danmark, Sverige og Finland, som er EU- medlemmer (s. 31). Hensikten er å bidra til kunnskap og informasjon til EUs nye arktiske politikk (s. 31).

I tillegg er Kina også inkludert med et eget delkapittel. Etter normaliseringen av det bilaterale forholdet mellom Norge og Kina i 2017, har regjeringen gjenetablert nordområdedialogen med Kina (s. 32). Kinas arktiske interesser spenner fra klima og miljø, skipsfart, forskning og økonomiske interesser, og har vært med som observatør i Arktisk råd siden 2013. I tillegg ønsker Kina å styrke sin innflytelse i Arktis gjennom prosjektet «Belt and Road Initiative», samt at landet publiserte sin egen Arktisstrategi i 2018 (s. 31-32). Fra meldingen fremstår Norges bilaterale forhold til Kina som nøytralt og nøkternt, og presenteres hverken som utfordrende eller mulighetsskapende: «Norge støtter samarbeid med Kina og andre ikke-arktiske land basert på respekt for Folkeretten og innenfor eksisterende samarbeidsstrukturer.» (s. 31), i tillegg: «Det er positivt å ha en regulær møtearena med Kina der Norge kan fremme norske nordområdeposisjoner og samtidig få større kjennskap til kinesiske interesser og ambisjoner.» (s. 32).

### 5.3.2 *Multilaterale samarbeidsarenaer*

I denne meldingen står Norden og det nordiske samarbeidet først på agendaen over multilaterale samarbeidsarenaer: «Norges nordiske naboer er våre viktigste samarbeidspartnere i nordområdene, og vi deler en felles kulturarv.» (s. 28). Det argumenteres for at de nordiske landene har felles geopolitiske interesser, og samarbeider godt og konstruktivt innenfor samarbeidsstrukturer som Barentssamarbeidet, nordisk ministerråd og Arktisk råd. Likevel ønsker regjeringen å styrke det nordiske samarbeidet om Arktis. Det nevnes videre at det utstrakte samarbeidet om kunnskapsinstitusjoner og forskning mellom Norge, Sverige og Finland er svært viktig for bærekraft og innovasjon, samt kulturutveksling, og herunder spesielt mellom urfolk (s. 28). I tillegg videreføres det nordiske samarbeidet om forsvars- og sikkerhetspolitikk, i lys av felles sikkerhetspolitiske utfordringer, og strategiske, geopolitiske vurderinger angående naboskapet med Russland (s. 29). Dette er et viktig supplement til NATO, i tillegg til at Norge samarbeider tett med EU om sikkerhetspolitiske spørsmål.

Regjeringen tillegger Barentssamarbeidet stor vekt, og anser det som viktig med tanke på urfolkssamarbeid, det regionale samarbeidet og for nordområdepolitikken i sin helhet (s. 29). Spesielt trekkes det regionale samarbeidet fram som en viktig faktor, og dynamikken mellom de ulike styringsnivåene utgjør samarbeidets styrke. Generelt er innholdet om Barentssamarbeidet i denne meldingen veldig likt fra den forrige, i snakk om samarbeid og verdien av dette. Samtidig har det ikke blitt gitt plass her til å utdype i detalj de ulike samarbeidsgruppene slik som i de tidligere meldingene, og Barentssamarbeidet blir her oppsummert kort og godt, uten store ambisjoner om utvikling eller endring. Unntaket finnes her: «Norges formannskap i Barentsrådet 2019-2021 har gitt en anledning til å revitalisere samarbeidet og sette dagsorden for Barentsspørsmål.» (s. 30). Foruten en «norsk task force» (s. 30) som jobber med finansieringsmekanismer i Barentsregionen, støttes ikke sitatet opp av nye tiltak, så hva som nøyaktig menes med å revitalisere samarbeidet kommer ikke tydelig fram.

Arktisk råd går også sin vante gang her – ikke noen åpenbare endringer siden den forrige nordområdemeldingen. Rådets sekretariat er lagt til Tromsø, som den forrige meldingen skisserte et sterkt ønske om (s. 30). De korte oppsummeringene i denne meldingen angående både Barentssamarbeidet og Arktisk råd kan vitne om at disse institusjonene har «satt seg» siden forrige melding, og at det derfor ikke er behov for å fremme endringer, visjoner og planer for disse samarbeidsstrukturene i denne meldingen. Likevel trekkes dette frem om Arktisk råd: «Arktisk råds mandat omfatter i første rekke miljø, klima og bærekraftig økonomisk utvikling. Mandatet omfatter ikke sikkerhetspolitikk. Dette har bidratt til at Arktisk råd i stor grad har

vært uberørt av skiftende konjunkturer i den globale sikkerhetspolitiske utviklingen.» (s. 30). I tillegg nevnes det at EU, på tross av enkelte gjenstående formaliteter, er etter alle praktiske forhold tatt opp som observatør i rådet (s. 30).

### *5.3.3 Folkeretten og NATO*

Folkeretten omtales i denne meldingen i samme tone som i den foregående, ved å understreke stabilitet og forutsigbarhet: «En grunnleggende forutsetning for de arktiske statenes felles mål om stabilitet og forutsigbarhet er at folkeretten og de folkerettslige spillereglene respekteres av alle stater. Dette er tilfellet i Arktis.» (s. 20). Videre fastslås det at Arktis består av nesten utelukkende uomstridte nasjonale områder, og at verdensomspennende traktater som Den internasjonale sjøfartsorganisasjonen (IMO), FNs organisasjon for ernæring og landbruk (FAO), Den internasjonale organisasjonen for sivil luftfart (ICAO), Den internasjonale havbunnsmyndigheten, Konvensjonen om biologisk mangfold (CBD) og Parisavtalen også gjelder i Arktis (s. 20). Dette underbygger budskapet om at Arktis er et velregulert område. I tillegg sies det at: «Regionen karakteriseres av vilje til fredelig samarbeid og løsning av omstridte spørsmål i samsvar med folkerettslige prinsipper.» (s. 20).

Avklarte folkerettslige spørsmål utvides ved Havretten: «Understrekingen av at havretten gjelder i Polhavet skaper et ryddig og forutsigbart forhold mellom kyststatene. Samtidig er dette et signal til resten av verden om at kyststatene er seg sitt ansvar bevisst.» (s. 20). Fremover anser regjeringen at: «Samspill mellom den nye avtalen og Den nordøst-atlantiske fiskerikommisjonen (NEAFC), Den blandede norsk-russiske fiskerikommisjon og Det internasjonale råd for havforskning (ICES) vil bli særlig viktig for Norge.» (s. 20). Denne meldingen presenterer Folkeretten og Havretten først i kapitlet om norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk i nord, og setter på den måten rammen for alt internasjonalt samarbeid av bi- og multilateral art.

I denne meldingen presenteres nordområdenes strategiske betydning på en ny måte. Tidligere har den strategiske betydningen referert til muligheter innen næringsliv, ressurser og handelsruter og samarbeid. Her henvises det til Norges og nordområdenes strategiske betydning innenfor sikkerhetspolitikk, og potensielle utfordringer via økt internasjonal interesse, og muligheter for at konflikter andre steder spiller inn i Arktis og nordområdene (s. 22). I denne settingen er NATO mer aktuell enn tidligere: «NATO er avgjørende for Norges sikkerhet.» (s. 25). De overnevnte sikkerhetspolitiske endringene sees også i relasjon til Russland: «Russlands generelt forverrede forhold til NATO og vestlige land som følge av annekasjonen av Krim spiller også inn.» (s. 23). Det er viktig for norsk sikkerhet å fortsette de lange sikkerhetspolitiske



linjene om «avskrekking og beroligelse» (s. 24), som har vært den norske strategien i nordområdene siden sovjettiden, og fremdeles ligger fast. Dette gjøres ved kontinuerlig tilpassing til situasjonen, og sikre felles alliert øving: «Norge har lenge arbeidet for å øke oppmerksomheten om Nord- Atlanteren i NATO og framheve betydningen av den maritime dimensjonen og transatlantiske forsterkninger for alliert sikkerhet. Dette vil også være viktig i årene framover.» (s. 25). Norge har vært en pådriver for å sikre en felles kommandostruktur i NATO, for å bedre koordinering, samhandling og felles reaksjonsevne (s. 25).

#### *5.3.4 Nordområdene vs. Arktis (begrepsforståelse)*

Til forskjell fra de to foregående meldingene, defineres både nordområdene og Arktis innledningsvis. Nordområdene defineres som «land- og havområdene fra Sør- Helgeland i sør til Grønlandshavet i vest og Petsjorhavet (det sørøstlige hjørnet av Barentshavet) i øst.» (s. 10). Arktis: «I denne meldingen defineres Arktis som hav- og landområdene mellom Nordpolen og polarsirkelen.» (s. 9). På tross av klare, geografiske definisjoner er det likevel det politiske innholdet i begrepene som er mest interessant. Om Arktis sies videre: «I dette området er det et bredt samarbeid mellom de arktiske statene, som involverer aktører på en rekke områder som blant annet klima og miljø, fiskeri samt forskning og næringsliv.» (s. 10). Dermed forstås begrepet i en internasjonal setting. Nordområdene begrunnes videre slik: «Begrepet er særlig forbundet med ivaretagelse av norske interesser gjennom ulike satsinger og grenseoverskridende samarbeid på Nordkalotten og i Barentsregionen.» (s. 10). Dette henviser til det som i den første nordområdemeldingen ble betegnet som «våre nærområder», og forstås som områder hvor Norge har en ledende rolle.

I tillegg defineres Nord-Norge også i denne meldingen. Tradisjonelt sett har Arktis vært forbundet med polare områder, og derfor har man ikke definert den nordligste landsdelen som del av Arktis, men dette er nå endret: «I henhold til utviklingen av norsk arktis- og nordområdepartikk, kombinert med økt internasjonal oppmerksomhet, er det nå etablert praksis å omtale Nord-Norge som del av både Arktis og nordområdene.» (s. 10).

Ved å se meldingen i sin helhet, fremstår begrepet om nordområdene som mer domestisert enn tidligere, og begrepet om Arktis fremstår i kombinasjon med det multilaterale. Et annet interessant moment er at i den forrige meldingen omtales det som «nordområdene og Arktis», når de to begrepene brukes i samme setning. I denne meldingen brukes «Arktis og nordområdene» helt konsekvent. Altså motsatt. Fra den første meldingen nevnes begrepsparet kun én gang, og det er i relasjon til klimaendringer og jaktmuligheter. Det kan peke mot en

utvikling hvor begrepet om nordområdene mister terreng i forhold til Arktis, og sier potensielt noe om hva som er viktig til hvilke tider.

### *5.3.5 En helhetlig nordområdepolitikk (virkemidler)*

Hvor den forrige meldingen understreket viktigheten av kunnskap som den fremste driveren for en helhetlig nordområdepolitikk, utvides argumentet i denne meldingen til «... et sterkt, kompetent og livskraftig Nord-Norge.» (s. 8). Dette er viktig for å fremme norske interesser i Arktis og nordområdene. I tillegg: «Det er av nasjonal, sikkerhetspolitisk betydning at det bor folk i nord, og at samfunnene er sterke og robuste.» (s. 24). En helhetlig nordområdepolitikk henviser derfor i denne meldingen i stor grad til samfunnsutviklingen i Nord-Norge, og det vies mye oppmerksomhet til tema som for eksempel framtid i nord, mangfold i nord, boligpolitikk, infrastruktur i nord, by og tettstedspolitik i Nord-Norge og kvalitet i utdanning, helsesektoren og kommunal tjenestelevering

Regjeringens visjon er at nordområdene skal være en fredelig, skapende og bærekraftig region. Dette krever samspill mellom utenriks- og innenrikspolitikk. Internasjonalt samarbeid er viktig for å utløse det fulle potensialet for vekst og en forutsetning for å hevde Norges interesser i nordområdene. (s. 9)

En helhetlig nordområdepolitikk henviser til et livskraftig Nord-Norge, som sikrer befolkningsgrunnlag i regionen, noe som er helt avgjørende for å skape vekst, utnytte mulighetene som finnes i ressursgrunnlaget og skape trygghet.

## **5.4 Utvikling og endringer**

Herunder vil utviklinger og endringstrekk fra dette kapittelets empiriske analyse oppsummeres. Det gjøres ved å se på form, struktur og innhold; Nordområdepolitikken som middel; Russisk helomvending og bilaterale forhold; Folkeretten ligger fast; og norske nordområder og et multilateralt Arktis.

### *5.4.1 Form, struktur og innhold*

St. Meld. Nr. 30 *Muligheter og utfordringer i nord* representerer i stor grad, som tittelen forespeiler, muligheter. Det overordnede bildet av nordområdene handler om mulighetsrommet som har åpnet seg etter murens fall, og i hvilken grad Norge kan utnytte seg av dette, primært i form av samarbeid med Russland. Likevel er meldingen ukonkret i hvordan praksisen bak disse mulighetene skal utfolde seg, og diverse formuleringer om hva «Regjeringen vil» står uten motstykke til hva Regjeringen skal. Det mest konkrete tiltaket som presenteres er at

samordningsansvaret for nordområdepolitikken skal legges til en egen statssekretær i Utenriksdepartementet (2004-2005, s. 36). I tillegg er meldingen strukturert nokså uoversiktlig, og på tross av å ta utgangspunkt i Orheimutvalgets utredning (NOU 2003:32) virker det ikke som Utenriksdepartementet, som har forfattet meldingen, selv har oversikt over hva nordområdepolitikken hverken er eller skal være. Derimot er den andre nordområdemeldingen mer oversiktlig, og gir utfyllende informasjon i meldingens første kapittel om nordområdepolitikken utvikling, og har en klarere oppfatning om hva nordområdepolitikken er. Dette kommer vi tilbake til i 5.4.2 og 5.4.5. Utfordringene som forespeiles bygger på usikkerheten om nordområdene – hvordan skape et prosjekt og en region, og hvor skal man begynne? Det skaper utfordringer for leseren at helt sentrale begrep – nordområdene og Arktis – ikke er definert etter meldingens forståelse og anvendelse. Konsekvensen er et udefinert bilde av landskapet som meldingen forfattes innenfor. Her gir den tredje meldingen et mer nyansert bilde, ved å gi definisjoner innledningsvis. Overordnet går den strukturelle utviklingen i meldingene udefinert, åpen og tidvis kaotisk, til gradvis mer formålstjenlig oppsett i dels den andre meldingen og i stor grad i den siste meldingen.

#### *5.4.2 Nordområdepolitikken som middel*

Det første, og mest åpenbare fellestrekket over tid i nordområdepolitikken, er dualiteten som ble nevnt innledningsvis: «Dette er mer enn utenrikspolitikk, og det er mer enn innenrikspolitikk.» (Utenriksdepartementet, 2006, s. 5), og hvordan dette har fordret en helhetlig nordområdepolitikk. Helheten består av flere dimensjoner: Overordnet betyr «en helhetlig nordområdepolitikk» kombinasjonen av innenrikspolitikk og utenrikspolitikk, men det betyr også samordning mellom næringsliv, stat og lokalsamfunn, og det betyr en kombinasjon av idealpolitiske og realpolitiske interesser<sup>4</sup>. En systematisk gjennomgang av politikken viser at dette er selve grunnlaget for hvorfor nordområdepolitikken eksisterer. Likevel er det noen endringstrekk innenfor kategorien «en helhetlig nordområdepolitikk»:

Etter murens fall så man at det var behov for en koordinering av politikken på mange områder for å møte de utfordringene og mulighetene som presenterte seg i nordområdene og Arktis, som det nevnes innledningsvis i den første nordområdemeldingen. Meldingen legger stor vekt på å «samle troppene» for å tale med en felles stemme utad, og fremme norske

---

<sup>4</sup> Se Wallenstein (2021) for utdypning om ideal- og realpolitikk.

interesser. En viktig del av dette er samlede grep som skal bringe Norge fremst i rekka på kunnskap om nordområdene og Arktis, samt bi- og multilateral samhandling.

«En helhetlig nordområdepolitikk» fremstår kanskje kontraintuitivt i en analyse av nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold, men helheten har blitt en stadig viktigere del av den utenrikspolitiske dimensjonen. Den andre nordområdemeldingen argumenterer for viktigheten av en helhetlig nordområdepolitikk i lys av at store aktører som USA, Russland, Kina og EU har interesser nordområdene og Arktis, og at det derfor er viktig for Norge å fremme kunnskap som den viktigste basisen for utvikling. Dette gjøres gjennom å kombinere erfaringer fra hele landet. Videre fremmes den demografiske dimensjonen ved nordområdepolitikken i den tredje nordområdemeldingen som ny og viktig: Det er av sikkerhetspolitisk interesse at det bor folk i nord. Dette har ikke kommet like tydelig fram tidligere, og vies som sagt mye oppmerksomhet i den seneste meldingen. Dette blir derfor også en stadig viktigere del av helheten, og er et perspektiv som ikke har vært fremstående eller blitt viet særlig oppmerksomhet i de foregående meldingene.

Nordområdedialoger og nordområdediplomatiet introduseres i den andre nordområdemeldingen, og er et virkemiddel for å fremme norske interesser i nord, og gjøre Norge til en premissleverandør for spørsmål om Arktis og nordområdene. Nordområdediplomatiet har samme hensikt, og de to begrepene handler i stor grad om det samme: Fremme dialog blant interesseparter for å skape forståelse og enighet. Dette virkemidlet omtales ikke i like stor grad i den tredje nordområdemeldingen, og her er det et tydelig skille på hvilke partnere som ilegges vekt: Via nordområdedialoger og nordområdediplomatiet var hensikten å nå mange ulike stater og aktører, hvor det i den seneste meldingen legges mer vekt på nordisk samarbeid, og spesielt samarbeid med Sverige og Finland. Dette viser at utviklingen har gått fra å «ønske velkommen til alle som er interessert», til en mer selektiv linje innenfor samarbeid om nordområdene og Arktis. Dette kan også sees i sammenheng med utviklingen av det bilaterale forholdet til Russland, som prioriteres ned i den siste meldingen, og dermed gir mer rom for andre aktører. USA har en sentral plass her.

### *5.4.3 Russisk helomvending*

På bakgrunn av det foregående kapittelets presentasjon av Norges bilaterale forhold, ser vi at forholdet mellom Norge og Russland dominerer denne kategorien. Ved å trekke linjen fra den første til den siste nordområdemeldingen, framgår det likevel noen tydelige endringstrekk: Den første meldingen presenterte et «mulighetsrom i nord» hvor man så for seg en utvikling på flere samfunnsområder, spesielt innenfor næringsliv og petroleumsindustrien, i samarbeid med

Russland. Fundamentet for dette finnes i det nære folk-til-folk samarbeidet, et tillitsskapende arbeid som har beredt grunnen for utvidelse av de bilaterale båndene. Likevel er meldingen preget av ønsker og muligheter mer enn konkrete satsninger, og gir et helhetsinntrykk av manglende substans, eller manglende evne til å tilrettelegge for de ønskede samarbeidene. Likevel peker dette fremover, med tanke på hvordan naboforholdet med Russland skal utvikle seg.

Den andre nordrådemeldingen derimot, Visjon og virkemidler (2011-2012), presenterer konkrete mål og planer for samarbeidet med Russland, og høyner ambisjonsnivået ved å inkludere flere samarbeidsområder. Dette blir tydelig gjennom for eksempel formuleringen om å utvikle samarbeidet til å ligne det som Norge har med andre nordiske naboer, og ved å ha igangsatt felles militære øvelser. Likevel kommer det tydelig fram at det er eksisterende utfordringer i forvaltningskultur, og sett i lys av den siste meldingens betraktelig mer nøkterne tilnærming til Russland, fremstår ønsket om et nordisk Russland naivt. Den russiske annekteringen av Krim tilbakeviser alle tidligere ønsker om et mer demokratisk og liberalt Russland, og Norge og Russlands bilaterale forhold har utviklet seg fra et opprinnelig «mulighetsrom», til å handle om opprettholdelsen av nødvendig, forvaltningsmessig samarbeid, mot balanseringen av sikkerhetspolitiske vurderinger. Dette kommer tydelig fram i hvordan den siste meldingen er strukturert, og ved at innhold om USA og NATO gis plassen som Russland tidligere har hatt i de to foregående meldingene: Øverst på agendaen. Den siste nordrådemeldingen kommuniserer derfor indirekte et skifte av fokus i norsk bilateral politikk.

Et viktig moment i den bilaterale endringen, er at selv om USA overtar Russlands plass i meldingen, er det likevel ikke en direkte erstatning. Hvor det tidligere har vært lagt vekt på de flerfoldige samarbeidsarenaer for Norge og Russland, nevnes USA i kontekst av sikkerhetspolitikk og Norges *viktigste allierte*. Det ville åpenbart ikke vært naturlig å oppta meldingens innhold med alle områder Norge samarbeider godt med USA, ettersom dette for det ene ikke er en del av nordrådepolitikken isolert sett, slik samarbeidet med Russland har vært, og for det andre sier seg selv: Norge har et bredt samarbeid med USA, slik som med resten av den demokratiske verden, uten at dette behøver en redegjørelse i norske nordrådemeldinger. Men, det sier noe om hvilke premisser og vurderinger som ligger til grunn for hvilke tema som prioriteres hvor i meldingen. Fra de første meldingene er det tydelig at den kalde krigens slutt har åpnet det nevnte mulighetsrommet for utstrakt samarbeid med Russland i nord. Den siste meldingen tydeliggjør at dette har endret seg etter Russlands annektering av Krimhalvøya og bruddet med folkeretten. Det er ikke lenger i norsk interesse å

føre den samme politikken overfor Russland i nordområdene, fordi den utenrikspolitiske situasjonen er endret.

#### *5.4.4 Folkeretten ligger fast*

Gjennomgående i alle tre nordområdemeldinger fremmes budskapet om at folkeretten ligger fast, og at det er det ledende internasjonale rammeverket i nordområdene og Arktis. Det er full enighet om dette blant alle de arktiske statene, og budskapet har blitt viktigere etter hvert som den arktiske regionen har tiltrukket seg mer oppmerksomhet av ikke-arktiske stater. I den første meldingen er det størst søkelys på de uavklarte avgrensingsspørsmålene i Barentshavet og fiskevernsonen rundt Svalbard, og det gis en generell bemerkning om at slike uavklarte spørsmål kan bære med seg et konfliktpotensial mellom stater. Hvilke konkrete stater det eventuelt er snakk om utdypes ikke, men det gir et signal om at Regjeringen følger med på den mellomstatlige utviklingen, og er klar over at egne interesser i fremtiden potensielt behøver sterkere selvhevdelse. Den andre meldingen utvider det folkerettslige innholdet, og legger mer vekt på motsigelser angående et påstått kappløp om Arktis. Med dette blir det tydeligere at flere stater i verden ønsker tilgang til Arktis, og dermed blir det norske fokuset på det folkerettslige rammeverket i Arktis intensivert. I tillegg spiller Ilulissaterklæringen og enigheten om at Havretten gjelder i Arktis en viktig rolle i å befeste det internasjonale rammeverket i Arktis. Det følges opp av den tredje meldingen, som viderefører argumentene om både folkeretten og Havretten, og utdyper at enigheten ligger fast, og etterlater dermed ikke rom for tvil.

Sett i sammenheng med den internasjonale arktiske utviklingen for øvrig, følger den folkerettslige utviklingen i nordområdepolitikken en logisk linje: Ved den første meldingens publisering råder det fortsatt uklarhet om enkelte avgrensings- og jurisdiksjonstviser, som gjør at innholdet ikke kan fastslå noe utover det avtaleverket som foreligger. Sammenlignet med den siste meldingen, hvor disse tvistene er avklart, er det åpenbart større rom for å være bastant og absolutt i formuleringene. Dette kan også sees i sammenheng med argumentasjonen fra den andre meldingen, hvor det legges vekt på at nordområdepolitikken har «satt seg»: Det har blitt klart, i både innenriks- og utenrikspolitisk forstand gjennom stortingsmeldingene, at nordområdene er regulert av internasjonal rett og nasjonal jurisdiksjon. Den foreliggende endringen er dermed gradvis: fra den første meldingens utestående spørsmål, til den ferdigstilte delelinjeavtalen i andre melding, og til en fortsatt opprettholdelse av det folkerettslige rammeverket i den tredje meldingen. Likevel har alle tre meldingene kommunisert klare standpunkt i forbindelse med folkeretten, og slik sett har den norske linja vært konsistent: folkeretten ligger fast.

Nordområdemeldingenes innhold om NATO har gjennomgått store endringer. I den første meldingen var NATO kun nevnt i sammenheng med NATO-Russland rådet. Grunnen var at den sikkerhetspolitiske situasjonen i nord var endret, og man ønsket heller å fokusere på utvikling av bi- og multilateralt samarbeid innenfor næringsliv og petroleumsindustri, enn å dvelte ved sikkerhetspolitiske hensyn som hadde farget regionen i de foregående tiår. Den tredje meldingen argumenterer stikk motsatt på samme premiss: Den sikkerhetspolitiske situasjonen i nordområdene er endret, og NATO er avgjørende for norsk sikkerhet. I den andre meldingen utgjorde NATO et slags kompromiss: Det er ønskelig fra norsk side at NATO er til stede i nordområdene og oppdatert på situasjonen, men dette er ikke til hinder for samarbeid med Russland. Dermed er nordområdemeldingenes innhold om NATO en av de tydeligste og mest markante endringene i nordområdepolitikken.

#### *5.4.5 Norske nordområder og et internasjonalt Arktis?*

Kategorien om nordområdene og Arktis viser at en presis differanse mellom de to begrepene er vanskelig å finne basis for i nordområdemeldingene. Fra den første meldingen er Arktis ikke brukt i like stor grad som nordområdene, men dette endrer seg i den andre og tredje meldingen. Grunnen til dette kan være at nordområdene ikke var et definert politikkområde da den første meldingen kom ut, ettersom den var den første i rekken, og dermed hadde ikke begrepet «festet seg» i politikken og befolkningen i like stor grad som det har gjort i de påfølgende meldingene. I den andre nordområdemeldingen er nettopp dette et argument for videreutvikling av nordområdepolitikken: den har satt seg, ikke bare som en politikk for nordområdene, men i tillegg begynner et nettverk av samarbeid å ta form internasjonalt. Dette kommer i tillegg som følge av at de arktiske landene samarbeider tett, at interessen for regionen øker globalt, og spesielt fra Asiatiske stater. Likevel fremstår nordområdene som viktigere og mer vektlagt enn Arktis i den andre nordområdemeldingen. I den siste nordområdemeldingen er viktigheten av Arktis for Norge mer tydelig, mest sett i relasjon til at den sikkerhetspolitiske situasjonen har endret seg, og at det internasjonale klimaet er hardere som følge av Russlands maktpolitikk. Dette kan være fordi nordområdebegrepet er tett forbundet med Barentssamarbeidet og Russlandspolitikk, at regjeringen ønsker en større avstand til nabolandet i øst, og et tettere partnerskap med de resterende arktiske statene.

Den overordnede trenden er likevel at det er viktigere å skape og utvikle nordområdene som en politisk størrelse innledningsvis, mens dette utvikler seg til en likestilling mellom begrepene i den andre meldingen, til at Arktis tar over i den tredje meldingen. Hva begrepene rommer er vanskelig å sette fingeren på, ettersom de brukes mye om hverandre og ofte sammen.

«Arktis og nordområdene» fremstår som en helgardering, og brukes svært ofte i par. Likevel er det i de to første meldingene konsekvent nevnt som «nordområdene og Arktis», mens det i den siste meldingen konsekvent brukes «Arktis og nordområdene». Dette kan være semantisk flisespikkeri, men det føyer seg likevel inn i rekken av den ellers overordnede utviklingen.



## 6 DISKUSJON

I dette kapittelet vil jeg diskutere nordområdepolitikken endringer i lys av oppgavens teoretiske rammeverk. Deretter vil jeg forsøke å trekke linjer fra 2003-2023 ved å diskutere nordområdepolitikken i en bredere kontekst. Formålet med dette er å gi et oppdatert bilde på oppgavens hovedtema om nordområdepolitikken utenrikspolitiske endringer, med fokus på naboforholdet til Russland, utviklinger i Arktis og nordområdepolitikken vridning mot sikkerhetspolitikk.

### 6.1 Nordområdepolitikken endringer i to faser

Innledningsvis i denne oppgaven forskutterte jeg at nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold, i grove trekk, har hatt en utvikling fra hovedsakelig å dreies rundt liberalistiske trekk i fase 1 mellom 2003-2014, til hovedsakelig realistiske trekk i den andre fasen mellom 2014-2023. Henholdsvis har nyliberal institusjonalisme og nyklassisk realisme vært representantene for dette. I dette delkapittelet diskuteres dette i lys av oppgavens empiriske funn, sammen med relevante innspill fra andre akademikere.

Wilhelmsen og Gjerde argumenterer for at Norge som en liten stat, ofte ser seg best tjent med en utenrikspolitisk profil som støtter opp om internasjonalt samarbeid og multilateralisme. Likevel er det også i norsk politikk tilfeller hvor utenrikspolitiske handlinger er motivert av realistisk tankegang, for eksempel i møte med et mer selvhevdende Russland, eller som resultat av press fra allierte NATO-land (Wilhelmsen & Gjerde, 2018, s. 384). Motiver for handlinger endrer seg i takt med omgivelsene, og er derfor ikke et tilfelle av enten/eller: «Samarbeidende eller konfliktfylte relasjoner, forstått mer som en skala enn en dikotomi, oppstår gjennom kombinasjonen av endrede utenrikspolitiske strategier og hvordan disse strategiene oppfattes av den andre siden» (Wilhelmsen & Gjerde, 2018, s. 389, egen oversettelse). Dette gir en god forklaringsmodell på den norske utenrikspolitiske linjen om avskrekking og beroligelse, og sier noe om ulike, parallelle hensyn som kontinuerlig balanseres mot hverandre. Likevel viser den empiriske gjennomgangen klare trekk av både nyliberal institusjonalisme og nyklassisk realisme, som den påfølgende gjennomgangen vil vise. Dette kapittelet er videre strukturert rundt hvordan endringer i Arktis, redegjort for i bakgrunnskapittelet, har påvirket nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold, presentert gjennom den empiriske analysen om bilaterale forhold, multilaterale samarbeidsarenaer, folkeretten og NATO, nordområdene vs. Arktis og en helhetlig nordområdepolitikk. Avgjørende hendelser er Russlands annektering av Krim i 2014, og deres fullskala krigføring mot Ukraina fra 22. februar 2022. I tillegg er trenden om økt involvering fra ikke-arktiske stater i Arktis også gjeldende. Først vil jeg

presentere de to fasene hver for seg, tilknyttet nyliberal institusjonalisme og nyklassisk realisme, før disse diskuteres i lys av hverandre. Som det påfølgende vil vise, har begge teoriene forklaringskraft i begge faser, derfor er det nødvendig å se utviklingstrekk i de to fasene opp mot hverandre. Avslutningsvis vil det diskuteres om caset Norge har forklaringskraft utover seg selv: kan denne analysen bidra til å forstå hvordan stater tilpasser seg sine ytre betingelser?

### *6.1.1 Fase 1 (2003-2014)*

Nyliberal institusjonalisme er en god forklaringsmodell for den første fasen, fordi de viktigste politiske trekkene i denne perioden handler om å bygge og utvide samarbeidet både bi- og multilateralt. Dette kommer tydelig fram gjennom sitater som «Barentssamarbeidet er en bærebjelke i det organiserte regionale samarbeidet i nord» (Utenriksdepartementet, 2011-2012, s. 11); «For norske prioriteringer og praktisk arbeid i nordområdene er særlig Barentssamarbeidet, men også Arktisk råd av stor viktighet.» (Utenriksdepartementet, 2004-2005, s. 29); «Fordypning og fornyelse av samarbeidet med Russland.» (Utenriksdepartementet, 2011-2012, s. 11). For Norge som en liten stat med begrensede militære maktmidler, er det fordelaktig å fremme og pleie samarbeid både bi- og multilateralt, slik det fremgår over. Det er i statens egeninteresse å søke samarbeid, selv i en anarkisk verden, fordi dette øker mulighetene for gjensidig, fordelaktige resultat (Grieco, 1988, s. 502; Savigny & Marsden, 2011, s. 76). Slike fordelaktige resultat i denne sammenhengen er at Norge sikrer sin innflytelsessfære mot Russland, ved samarbeid via flere ulike kanaler. I tillegg er det fordelaktig for Norge å delta i forvaltningen av arktiske spørsmål, i hovedsak gjennom Arktisk råd, fordi det gir innflytelse i essensielle strukturer for Norge i Arktis: Folkerettens og Havrettens etterfølgelse, som atter sikrer stabilitet og forutsigbarhet.

Næringsvirksomheten som var forutsett i Barentsregionen etter Berlinmurens fall viste seg utfordrende i praksis, og flere av de store prosjektene i samarbeidet mellom Norge og Russland ble betraktet som fiaskoprosjekter (Hønneland & Jensen, 2008, s. 18). Denne «fiaskoen» kan ha vært bidragende til den økte oppmerksomheten fra Norge mot russisk samarbeid i nordområdepolitikkenes første fase, og en viktig driver bak den tydelige motivasjonen fra norsk siden til å videreutvikle samarbeidet med Russland. Dette var i norsk egeninteresse, all den tid man så muligheter for en ny olje- og gassregion med potensiale for innbringende virksomhet. I tillegg argumenteres det for at «det nære samarbeidet med Russland om miljø og atomsikkerhet gjennom mange år har gitt Norge en sentral posisjon internasjonalt på dette feltet.» (Utenriksdepartementet, 2004-2005, s. 28). Samarbeidet med Russland er dermed ikke bare fordelaktig på et bilateralt nivå, men fremmer også Norges posisjon

internasjonalt og i Arktis. En mulig risikofaktor innenfor rammeverket av nyliberal institusjonalisme, er at en eller flere partnere i samarbeidsstrukturer skal «jukse», i tilfeller hvor motstridende interesser kolliderer (Grieco, 1998, s. 502). Dette kan sies å være tilfellet i relasjonen til Russland utover det første tiåret av 2000-tallet, hvor Russland stadig oftere betegnes som regelbrytere og juksemakere, i lys av flere hendelser (Wilhelmsen & Gjerde, 2018, s. 391). Det første klare eksempelet på dette er flaggplantingen på havbunnen ved Nordpolen i 2007, ved Russlands folkerettsbrudd i Georgia 2008, og senere ved Krim i 2014. Innenfor dette tidsrommet, altså mellom 2007-2014, sees et gradvis skifte i hvordan Russland omtales i nordområdedokumenter og fra politikere, og det pågående skiftet sementeres ved daværende utenriksminister Ine Eriksen Søreides uttalelse i et intervju med CNN i 2015

Vi står overfor et endret Russland. Jeg vil advare mot at enkelte ser dette som noe som vil passere. Situasjonen har endret seg. Og den har endret seg betraktelig. Det er ikke mulig å gå tilbake til noen form for normaltilstand eller tilbake til noen form for normalt forhold. Fordi den normaliteten eksisterer ikke. (Krever, 2015, egen oversettelse)

Likevel fremgår det av de påfølgende nordområdedokumentene Nordkloden (Utenriksdepartementet, 2014b) og nordområdestrategien fra 2017 (Departementene) at Norge fortsetter det konstruktive samarbeidet med Russland. Dette viser tydelig en overgang fra «mulighetsrommet» som var frontet de første årene av den nye nordområdepolitikken, til en strengere og mer nøktern tilnærming til det bilaterale forholdet til Russland. I tillegg viser likevel det fortsatte samarbeidet post Krim 2014, at det er i Norges interesse å balansere både liberalistiske tilnærminger til Russland bilateralt, samtidig som man følger den overordnede vestlige trenden av sanksjoner og uttalte motforestillinger multilateralt (Østhagen, 2023, s. 65). Dette viser også til en differensiering av nordområdepolitikken, hvor forsvars- og sikkerhetspolitiske spørsmål skilles ut, og legges nærmere NATO og USA enn den tidligere har vært i praktiseringen av den norske linjen om avskrekking og beroligelse (Hilde, 2019, s. 68).

Oppsummering, fasene går over i hverandre.

### *6.1.2 Fase 2 (2014-2023)*

Hovedtrekkene i fase to er preget av endringer på den internasjonale arktiske arena som følge av den russiske annekteringen av Krim, av økt oppmerksomhet mot Arktis og senest Russlands fullskala invasjonskrig i Ukraina. Derfor er nyklassisk realisme et relevant teoretisk rammeverk for å forklare nordområdepolitikken utenrikspolitiske endringer i denne fasen. På tross av liberalistisk dominans i den første fasen, kan realistiske trekk også identifiseres fra den første fasen. For eksempel ved dette: «de uavklarte folkerettslige spørsmål i nordområdene utgjør en

spesiell utenrikspolitisk utfordring. Uavklarte avgrensningsspørsmål mellom stater kan bære i seg et potensial for interessekonflikter.» (Utenriksdepartementet, 2004-2005, s. 7). Denne potensielle konflikten ble dog unngått ved de arktiske statenes erklæring om Havretten som det gjeldende juridiske rammeverket i Arktis, samt ferdigstillingen av den norsk-russiske delelinjeavtalen i Barentshavet. Likevel er det et klart bilde på at flere prosesser forløper samtidig, hvor aspekter av både liberalistiske og realistiske trekk er synlig. Utover 2010-tallet blir de realistiske trekkene mer tydelig: «klimaendringene, økt tilgang til naturressurser og økende menneskelig aktivitet tegner nå nordområdene som en region av betydelig geopolitisk interesse – et nytt geopolitisk sentrum.» (Utenriksdepartementet, 2011-2012, s. 30), og «stadig flere stater anser at de har verdier og interesser å ivareta» (Utenriksdepartementet, 2011-2012, s. 11). Lassi Heininen argumenterer for at den geopolitiske utviklingen i Arktis har sett tre faser: først var Arktis ansett som terra nullius, et område uten grenser og suverenitetshevdere. Deretter fulgte en fase av statshegemoni, og den tredje fasen beskriver Arktis som politisk arena hvor ulike aktører har konkurrerende interesser (Heininen, 2014, s. 254-255). Den andre fasen kan tilskrives tidsrommet under og etter den kalde krigen, mens den tredje betegner en gradvis utvikling i Arktis, omtrent fra millenniumskiftet frem til i dag. Denne tredje fasen indikerer utviklingen av nordområdene og Arktis til å bli av økende strategisk betydning, og på agendaen til både arktiske stater så vel som stormaktene utenfor regionen. En tydelig demonstrasjon er de arktiske statenes vekt på suverenitetshevdelse gjennom felles avtaleverk innad i regionen (Heininen, 2014, s. 255).

Sett i lys av dette kan det argumenteres for at utviklinger i Arktis har påvirket den norske utenrikspolitikken i nord gjennom at Norge er nødt til å tilpasse seg sin ytre betingelser på nye måter. Dette hendelsesforløpet har dog utfoldet seg relativt udramatisk, all den tid de arktiske statene har kommet til enighet om et felles rammeverk av internasjonal rett. Likevel er dette i tråd med norske interesser, som er avhengig av felles rammeverk i regionen, og således har brukt sitt fremste maktmiddel, kunnskap, som ledende i arbeidet med å påvirke og forhandle med de andre arktiske statene. Dette kommer tydelig fram her: «lokal og regional kunnskap er en av våre viktigste byggesteiner for en god nordområdepolitikk.» (Departementene, 2017) og «fra norsk side legger vi stor vekt på å kommunisere at forskningsbasert kunnskap er styrende for vår politikk.» (Utenriksdepartementet, 2020-2021, s. 19). Norsk kunnskap er dermed en viktig legitimeringsfaktor i den norske posisjoneringen i Arktis, og er ledende for norske politikeres oppfattelse av Norges relative maktkapabiliteter (Rose, 1998, s. 152).

Fra 2018 blir Arktis fremstilt som den nye arenaen for rivalisering og mulig konflikt i en multipolar verdensorden hvor Kina søker stadig mer innflytelse (Østhagen & Rottem, 2020,

s. 467). I lys av dette går den norske kommunikasjonen mer i retning av NATOs rolle for norsk sikkerhet, og et tettere samarbeid med USA: «NATO er avgjørende for Norges sikkerhet» (Utenriksdepartementet, 2020-2021, s. 25) og «Det anstrengte forholdet mellom stormaktene og mellom Russland og NATO påvirker rammene for vår nordområdepolitikk.» (Utenriksdepartementet, 2020-2021, s. 10). I tillegg uttaler daværende utenriksminister Søreide til NTB

Amerikanerne er klare på at vår satsing på og innretning av Forsvaret er riktig vei å gå. De ser det samme trusselbildet som oss. Det har vært for liten oppmerksomhet rundt Nord-Atlanteren i NATO, men både vi og USA er glade for at det går mer i den retning. (Grønningsæter, 2018) Videre inngikk regjeringen en avtale med USA om å doble antall amerikanske soldater på norsk jord som et ledd i å styrke NATO-beredskapen og sikre alliert trening (Malmo, 2018). Den russiske annekteringen av Krim i 2014 endret stabiliteten og det sikkerhetspolitiske bildet i nord, en avgjørende hendelse som ble den åpenbare driveren for politikken som Søreide stod i bresjen for: styrke alliert interesse for norske nordområder (Østhagen, 2023, s. 66).

Ved Russlands fullskala invasjonskrig i Ukraina 2022 endres betingelsene nok en gang, og Norge slutter seg til alle vestlige sanksjoner (Utenriksdepartementet, 2023d). Sverige og Finlands medlemskap i NATO er også avgjørende for endringer av Norges rolle i nordområdene og Arktis. Tidligere har Norge fremmet Arktis-spesifikke samarbeid med Russland innen kystvaksamarbeid, fiskeriforvaltning og søk og redning (Bekkevold & Offerdal, 2014, s. 826), et av flere manøvreringstrekk for å sikre et fredelig naboskap med Russland. Dette har gjort de norske erfaringene relevant for USA. Ved finsk og svensk medlemskap i NATO har denne brobyggerrollen overfor Russland nå mistet sin betydning – og dette svekker Norges posisjon internasjonalt. (Knutsen & Steinveg, 2023, s. 10).

Oppsummer.

### *6.1.3 Overlappende trender og samlet forklaringsverdi*

I forsvarskommisjonens nylig offentliggjorte rapport, skrives det innledningsvis at «historisk har formålet for Norges sikkerhets- og forsvarspolitik vært å sikre handlefriheten til en småstat lokalisert mellom sterke stormakter. I samarbeid med allierte har vi evnet å forsvare og trygge landet vårt.» (NOU 2023:14, 2023, s. 10). Denne strategiske balansegangen har i stor grad vært presentert i ulike begrepspar i relasjon til Norges forhold til Russland, over tid med ulik vektning av komponenter, men «tosporstankegangen» har vært konstant (Bjur, 2022, s. 4). Begrepsparene inkluderer blant annet formuleringer om Russland som «storpolitisk aktør» og «naboland», en «trussel fra øst» og «bilateral samarbeidspartner» (Bjur, 2022, s. 4). I tillegg er

par som «fornuft og følelser» og «frykt og forventning» brukt om Russland som trussel og samarbeidspartner, samt det velkjente paret «avskrekking og beroligelse» (Bjur, 2022, s. 4). Julie Wilhelmsen utyper om det siste

Gjennom denne politikken har man ønsket å markere klart at Norge kan forsvare sitt territorium og sin suverenitet, for eksempel gjennom NATO-medlemskap, samtidig som beroligende signaler blir sendt om at man ikke ønsker å true Russlands territorium og suverenitet. (Wilhelmsen, 2023, s. 1)

I lys av dette vil jeg argumentere for at den norske linjen om avskrekking og beroligelse kan sies, i alle fall før krigen i Ukraina i 2022, å kombinere nyliberal institusjonalisme og nyklassisk realisme i sanntid. Det er både et forsøk på å inkludere en potensiell trussel (i størrelsesforhold alene må Russland ansees som potensiell trussel uavhengig av politisk ledelse) i bi- og multilaterale ordninger for å skape flere arenaer for dialog og samarbeid, som er et kjerneargument innenfor nyliberal institusjonalisme – det er i staters egeninteresse å skape mellomstatlige nettverk. I tillegg er linjen om avskrekking klar: NATO-øvelser på norsk jord og økt tilstedeværelse av amerikanske soldater. Dette er et klart signal til Russland om at Norge har ryggdekning fra sine vestlige allierte. I tillegg er dette et av hovedargumentene innenfor nyklassisk realisme: Statslederes og/eller politikeres opplevelse av relativ maktkapabilitet er avgjørende for staters utenrikspolitikk. Ved å ha NATO og USA i ryggen, kan opplevelsen av relativ makt øke, og i tur åpne for nettopp flere NATO-øvelser og flere amerikanske soldater på norsk jord.

Selv om analysen har vist at nyliberalistisk institusjonalisme kan sies å dominere den første fasen, og nyklassisk realisme kan sies å dominere den andre fasen, er det likevel flere parallelle mekanismer som påvirker hverandre, og ulike hensyn som kontinuerlig balanseres. Ved å diskutere disse i lys av hverandre blir det tydelig at nordområdepolitikkens utenrikspolitiske endringer over tid kan ha ulike forklaringsfaktorer, avhengig av både saksfelt og hvilke aktører som er involvert. Dette kan til en viss grad også være gjeldende utenfor det norske caset, hvor andre stater, i en posisjon av endrede rammebetingelser som følge av deres naboland og regionale utvikling, må se seg nødt til å anvende de midler som er tilgjengelig for å fremme sin sak. Likevel er det utfordrende å generalisere utover dette, ettersom case-spesifikke elementer, som nordområdepolitikk og utviklingen i den arktiske regionen spesielt, står alene.

## 6.2 Naboforholdet til Russland er definerende for nordområdepolitikken

Jeg innledet denne oppgaven ved å henvise til et interessant premiss, fremmet av Rowe & Hønneland: Utenrikspolitik er den fremste driveren i nordområdepolitikken (2010, s. 15). Hønneland har videre argumentert for at nordområdene ble definert som utenrikspolitisk prioritet nr.1 etter Stoltenberg-II-regjeringa tok over makta i 2005 (Hønneland, 2012, s. 79). I tillegg defineres nordområdepolitik som «... utenrikspolitikk i Norges nordlige nærområde – i praksis i Barentshavsområdet – og forholdet til Russland står i en særstilling.» (2012, s. 79). Denne russiske særstillingen har vært en kontinuerlig følgesvenn i nordområdepolitikken. Støre utdypet de mange områder som Norge og Russland skulle samarbeide innenfor i sin nordområdetale i Tromsø, høsten 2005. Blant annet innebar dette samarbeidet store ambisjoner innen petroleumsvirksomhet, og nordområdene skulle bli «Europas nye energiregion» (Støre, 2005). Ved publiseringen av Solbergregjeringens nordområdemelding i 2020, skrev daværende utenriksminister Ine Eriksen Søreide at forholdet til Russland er definerende for norsk nordområdepolitikk, men at rammene for samarbeid er endret

Internasjonalt samarbeid er under press. Stormaktsrivalisering og økende proteksjonisme er på fremmarsj. Arktis påvirkes av geopolitiske endringer. Dette er trendene som gjør seg gjeldende når regjeringen nå legger frem en ny stortingsmelding om nordområdene. (Søreide, 2020, s. 456)

Videre ser norske myndigheter med uro på den russiske styrkeoppbyggingen på Kolahalvøya, og Russlands stadig økende selvhevdelse (2020, s. 458).

Den empiriske analysen viser at argumentet om Russland som definerende for norsk nordområdepolitikk, og dermed også naturligvis dens utenrikspolitiske innhold, er korrekt. Gjennom nordområdepolitikken mange dokumenter – stortingsmeldinger, strategier og rapporter – fremgår det med tydelighet at naboforholdet med Russland har vært avgjørende for nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold. Hvis vi tar utgangspunkt i dagens situasjon, kan man spørre seg hvorfor og hvordan det norske ønsket om å opprettholde naboskapet har holdt stand i den grad det faktisk har? Selv etter den russiske annekteringen av Krimhalvøya i 2014, var den norske innstillingen å opprettholde samarbeidet med Russland på alle områder hvor dette var mulig (Utenriksdepartementet, 2014b, s. 11). «Mellom geopolitikk og samfunnsutvikling» (Departementene, 2017) viderefører argumentasjonen om å opprettholde et godt samarbeid med Russland, ved at det konstruktive og gode samarbeidet i nordområdene fortsettes på tross av den vestlige sanksjoneringen mot Russland som følge av invasjonen av Krim. Dette samarbeidet inkluderer blant annet felles forvaltning av fiskeri i Barentshavet, søk og redning, grensevaktssamarbeid og petroleumssamarbeid i Barentshavet. Dette kan

kontrasteres med situasjonen i dag. Felles forvaltning av fiskeri i Barentshavet og søk og redning består fortsatt, men alle andre kontaktflater er kansellert som følge av Russlands krigføring i Ukraina, og Norge slutter opp om EUs sanksjonering (Utenriksdepartementet, 2023d). Dermed er den norske linjen om samarbeid og inkludering, erstattet med full stopp.

I lys av det teoretiske rammeverket er det flere forklaringsmodeller på naboforholdet mellom Norge og Russland. Det historiske bakteppet kan også ha en forklaringsverdi: Nordområdepolitikken begynnelse var en fortsettelse og utvidelse av Barentssamarbeidet, som i tur var basert på norsk-russisk samarbeid fra flere tiår tilbake (Hønneland, 2012, s. 85). Den norsk-sovjetiske fiskerikommisjonen fra 1976 var et av svært få vellykkede samarbeid mellom øst og vest under den kalde krigen, og etter murens fall og Sovjetunionens oppløsning, var det nye Russland åpent for vest-europeisk samarbeid (L. Rowe & Hønneland, 2010b, s. 133-134). Likevel mener Rowe og Hønneland at den påfølgende perioden (1991- 1999) representerer en unntakstilstand i russisk mottakelighet og deltakelse i den vestlige sfæren, og at Putins valgseier i 1999 var startskuddet på et mer selvhevdende Russland (2010b, s. 136). Den «nye nordområdepolitikken» var på dette tidspunktet ikke igangsatt, men det er mulig at samarbeidet som var påbegynt i «unntakstilstanden» har hatt innflytelse utover 2000-tallet, spesielt med tanke på konturene av «Europas nye energiregion», som i stor grad representerer hovedmotivet bak nordområdepolitikken slik det fremgår av *Muligheter og utfordringer i nord* (Utenriksdepartementet, 2004-2005) og *Visjon og virkemidler* (Utenriksdepartementet, 2020-2021).

Fra et nyliberalistisk institusjonelt perspektiv, kan denne utviklingen og «unntakstilstanden» argumenteres for å være fordelaktig for både Norge og Russland, ettersom det endelig var åpent for samarbeid med Norges store nabo i øst, og fordi et åpent Russland på mange måter var avhengig av og integreres i den vestlige sfæren. For Norge, som en liten økonomi og et lite land i verden, er det helt avgjørende og i norsk egeninteresse at internasjonal rett etterfølges, spesielt i nærområder hvor potensielle konflikter kan oppstå. Dette vil være en viktig driver for å inkludere Russland i både bi- og multilaterale strukturer som sikrer dette. I tillegg var det avgjørende for Norge å oppnå bærekraftig samarbeid med Russland hvis konturene av en ny olje- og gassregion i nordområdene skulle etableres utover et ønsket scenario.

På tross av at nordområdepolitikken dokumenter argumenterer for «et konstruktivt samarbeid med Russland» også etter folkerettsbruddet ved annekasjonen av Krim i 2014, skifter riktignok situasjonsbeskrivelsene av nordområdene og Arktis etter 2014: «For at Norge skal være med å sette den internasjonale dagsorden i nordområdene og Arktis trenger vi også



forskning på geopolitikk og internasjonale relasjoner i Arktis.» (Departementene, 2017, s. 38). Dette viser til at Norge aktivt må tilpasse seg endringene som skjer internasjonalt i Arktis og spille på sine styrker for å bli hørt – i dette tilfellet er kunnskap fortsatt navet. En annen endring er tonen i samarbeidsspørsmål og hvilke aktører som ilegges oppmerksomhet. Tidligere har relasjonen mellom Norge og Russland stått høyt på agendaen, mens det i nordområdedokumentene post Krim 2014 legges mer vekt på internasjonalt samarbeid, og USA og NATO har en mer sentral plass.

Ved å se det fra perspektivet til nyklassisk realisme, er dette en interessant endring. Staters relative makt, og politikeres oppfattelse av statens relative makt, legger føringer for utenrikspolitiske handlinger. I Norges bilaterale forhold til Russland, uttrykt i nordområdepolitikken, kan det argumenteres for at de politiske ledernes holdning til det bilaterale forholdet spiller en rolle. I sin tid som utenriksminister under Stoltenberg II-regjeringen var Jonas Gahr Støre den fremste figuren for både nordområdene og samarbeidet med Russland innenfor rammen av nordområdepolitikk. Fra «unntakstilstanden» og optimismen rundt den arktiske regionen gjennom 1990- tallet og begynnelsen av 2000- tallet, er det mulig at dette har hatt en type «spill-over» effekt, hva vurderinger om den norske linjen av «avskrekking og beroligelse» angår, og den utfordrende balansegangen dette innebærer. I tillegg sier den nyklassiske realistiske teorien at stater vil søke kontroll og innflytelse i den grad dens relative makt tillater det: Et av de viktigste maktmidlene Norge har, og har hatt, i forbindelse med nordområdepolitikk og arktiske spørsmål, er kunnskapsgrunnlag og erfaring (Søreide, 2020, s. 459). Det er derfor ikke overraskende at norske politikere søker innflytelse i form av å skape allianser og samarbeid, og på den måten «binde» naboland og potensielle konkurrenter til felles rammebetingelser i Arktis og nordområdene. I tillegg er kunnskap, erfaring og å « snakke med en felles stemme» Norges fremste legitimeringsvåpen: Vår stemme bør høres, fordi vi vet hva vi snakker om. Men, denne linjen endres som sagt ved Krim 2014, og den relative maktforståelsen ser ut til å dreie fra «kunnskap er navet», til at man legger sin lit til NATO- fellesskapet og USA som sikkerhetsgarantist. Etter Russlands fullskala krigføring mot Ukraina fra februar 2022, har det siste argumentet styrket seg ytterligere, og den norske linjen om avskrekking og beroligelse har blitt erstattet fullstendig av NATO-samarbeid, og et sterkere fellesskap med de resterende arktiske statene, uten Russland.

Tormod Heier argumenterer i sin bok *En randstat på avveie?* (2021) for at Solberg-regjeringen møtte store utfordringer i å videreføre den tradisjonelle sikkerhetspolitiske oppgaven som brobygger mellom øst og vest i nord etter Russlands annektering av Krimhalvøya (s. 156): «Fremming av norske interesser slik at lavspenningspolitikken i nord

fikk best mulig vilkår, og i denne sammenhengen er ikke avskrekking og samarbeid et motsetningsforhold, men tvert om: jo kaldere forhold i nord, dess viktigere med samarbeid.» (Heier, 2021, s. 157). Solberg-regjeringen gikk vekk fra lavspenningslinja etter Krim 2014, ved å vende seg til USA og NATO, og sette hardt mot hardt for at Georgia og Ukraina skulle unnsnippe den russiske innflytelsessfæren. Det var ikke lengre mulig å vende et blindt øye til brudd på internasjonal rett, så lenge sikkerhet- og geopolitikken var stabil – viktigere var liberale ideer om nasjonens selvbestemmelsesrett (Heier, 2021, s. 158). Dette paradokset om at sterkere fremming av liberale verdier faktisk skaper et kaldere og mer realistisk klima, er et godt bilde på nordområdepolitikken utvikling i lys av nyliberal institusjonalisme og nyklassisk realisme.

### **6.3 Arktis – fra mosaikk av samarbeid til kollaps?**

Oran Young beskriver det post-sovjetiske samarbeidet i Arktis som et «mosaikk av problemspesifikke ordninger, i stede for ett omfattende og integrert regime, som dekker en rekke saker av regionens politiske agenda.» (2005, s. 10, egen oversettelse). Om spørsmål angående fremtidens arktiske governance, tegnet Young i 2013 to alternative paradigmer: det nyrealistiske/geopolitiske paradigmet og det sosio-økologiske systemparadigmet (Young, 2013). Det første tar utgangspunkt i Arktis som et område for stormaktpolitikk, en strategisk region hvor stater vil kjempe om ressurstilgang og hvor regionens stabilitet hviler på en form for maktbalanse mellom Russland og de resterende arktiske statene. Begrep som «kappløp om Arktis», «ny kald krig» og «maktspill» mellom USA og Russland inkluderes her. Det andre tar utgangspunkt i de massive endringene i Arktis som konsekvens av klimaendringer og globalisering: «... vi befinner oss i en verden av menneskedominerte økosystemer der storskala biofysiske prosesser samhandler med like store sosioøkonomiske prosesser, som i tur gir opphav til komplekse og dynamiske systemer preget av endringer som er ikke-lineære, raske og ofte irreversible.» (Young, 2013, s. 130, egen oversettelse). Han argumenterer videre for at det førstnevnte paradigmet baserer seg på gamle ideer om Arktis fra den kalde krigen, og at det andre paradigmet representerer en ny type styring som kan være avgjørende både for framtiden i Arktis, men også for styringssystemer globalt. De to paradigmene representerer ikke et definitivt enten/eller scenario, men er interessante å se tilbake på fra det vi vet i 2023:

Utviklingen i Arktis har siden 2013 fortonet seg i det nyrealistiske/geopolitiske paradigmet mer enn det sosio-økologiske systemparadigmet, og Russlands krigføring i Ukraina har forsterket dette ytterligere: 3. mars 2022 annonserte de syv arktiske statene Canada, Danmark, Finland, Island, Norge, Sverige og USA en enstemmig vedtatt boikott av deltakelse

i Arktisk råd på bakgrunn av Russlands krigføring i Ukraina (Zellen, 2023, s. 2). Det russiske angrepet på Ukraina var også et angrep på den europeiske sikkerhetsordenen (Knutsen & Steinveg, 2023, s. 5), og dette har utvilsomt sikkerhets- og geopolitiske implikasjoner for Arktis (Baev, 2023, s. 31). Likevel bærer Youngs poeng om klimaendringer og globalisering noe med seg, ettersom klimaendringer i Arktis har konsekvenser på et globalt plan, og dette brukes som et legitimeringskort av ikke-arktiske stater for å delta i Arktisk styring, og dermed åpner døren til Arktis for globale interesser (Young, 2009, s. 426-427): «Det som skjer i Arktis, forblir ikke i Arktis.» (Winther, 2023, s. 15, egen oversettelse)

Gjennom det første tiåret av 2000-tallet anså man at konfliktpotensialet i Arktis i stor grad omhandlet ressurstilgang og jurisdiksjon over landområder, det vil si konflikter i rammen av tradisjonell geopolittikk (Østhagen, 2019, s. 4). Dette argumentet har vist seg å ikke holde stand, all den tid de arktiske statene har sluttet opp om internasjonal rett – herunder Havretten og IMO – og de eksisterende konfliktene om blant annet Hans Island mellom Danmark (Grønland) og USA lite sannsynlig bærer med seg risikoen for «spill-over» til andre deler av Arktis (Østhagen, 2019, s. 5-7). Likevel har Kinas interesse i regionen stadig økt siden den russiske flaggplantingen på havbunnen ved Nordpolen i 2007 (Solli, Wilson Rowe & Yennie Lindgren, 2013, s. 258). Motivasjonen bak dette er flersidig: Kina har stor tilstedeværelse av forskere på Svalbard, og er opptatt av forskning på klima og miljø, og hvordan endringer påvirker både globalt og i Kina lokalt. Kina har også investert kraftig i deres «Ice Silk road» som del av det større «One Belt One Road»-initiativet, og dette representerer en av flere økonomiske interesser i regionen. I tillegg er Kinas arktiske interesser koblet med det større bildet av posisjonering og stormaktspolitikk, og involvering i Arktisk styring har sin naturlige plass her (Østhagen, 2019, s. 14). Likevel er det vitenskapelige og økonomiske diplomatiets Beijings hovedprioritet i Arktis. Kina søker ikke å utfordre det folkerettslige rammeverket eller andre institusjoner i Arktis, men har ytret at ikke-arktiske stater bør ta en større rolle i fremtidige arktiske anliggender (Lanteigne, 2023, s. 48-49). Kinas posisjon i Arktis har møtt utfordringer ved Russlands eksklusjon fra Arktisk råd, og har uttalt vanskeligheter med å støtte rådets arbeid uten russisk deltakelse. Hvordan balansegangen mellom Kinas deltakelse i Arktis via samarbeid med Russland, samtidig som de forsøker å unngå innblanding i den nye sikkerhetspolitiske situasjonen post Ukraina 2022, gjenstår å se (Lanteigne, 2023, s. 50-51).

Arktisk råd har siden dets etablering i 1996, utviklet seg til å bli selve navet for sirkumpolart samarbeid (Smieszek, 2023). Rådets fremtid er derimot preget av usikkerhet etter den russiske krigføringen i Ukraina. Utenriksminister Huitfeldt uttalte etter Norges overtakelse av formannskapet i Arktisk råd den 11. mai 2023: «Det er viktig at Arktisk råd videreføres som

det viktigste internasjonale forumet for arktiske spørsmål.», og at «Politisk kontakt med Russland er umulig, men vi vil fortsette å forholde oss til Russland på en ryddig og forutsigbar måte i Arktisk råd.» (Utenriksdepartementet, 2023b).

## 7 Utviklinger

I dette kapittelet vil vi returnere til oppgavens tre forskningsspørsmål og besvare disse i lys av oppgavens funn.

### 7.1 Hvordan kommer nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold til uttrykk, og hvilke endringer sees fra 2003-2023?

Nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold kommer hovedsakelig til uttrykk gjennom en serie offentlige dokumenter, som redegjort for i denne oppgaven: stortingsmeldinger, rapporter og strategier. Utfordringen med å finne det utenrikspolitiske innholdet handler ikke om hvor en skal lete, men hvordan man tolker og forstår innholdet til å være nettopp utenrikspolitikk. I nordområdedokumentene er det en overlapping av svært mange, ulike politikkområder, som alle er relevante for nordområdepolitikken i sin helhet, men dertil er ikke alle like relevante i et utenrikspolitisk perspektiv. Dette er forsøkt løst ved å kategorisere innholdet inn i kategorier som er representative for det utenrikspolitiske innholdet, gjennom at de viser til de deler av nordområdepolitikken som handler om Norge i relasjon til andre stater, aktører og organisasjoner. Likevel må både kapittel 4 og 5 sees i sammenheng for å få et fullstendig bilde over endringer i nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold.

Som kapittel 5 viser, kommer endringene gradvis til syne fra den første meldingen til den siste. Norges forhold til Russland er forholdsvis stabil gjennom den første og andre meldingen, og den tydelige endringen sees ikke før i den siste nordområdemeldingen. Dette skyldes at den mest avgjørende og omveltende hendelsen i forholdet mellom Norge og Russland skjedde i tidsrommet mellom den andre og den tredje meldingen, ved annekasjonen av Krim i 2014. Dette er likevel tydelig i kapittel 4s gjennomgang av nordområdepolitikken utvikling, hvor rapporten Nordkloden fra 2014, og senere nordområdestrategien fra 2017 tar opp de endrede sikkerhetspolitiske forholdene i nordområdene. Norges naboforhold til Russland er i stor grad avgjørende for resten av nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold, og påvirker dermed innhold og endringer i de andre kategoriene. Spesielt her kan det økte fokuset på demografi i Norges nordligste landsdel understrekes, et poeng som ikke gjør seg spesielt gjeldende før den siste nordområdemeldingen, og ved Jonas Gahr Støres tale i Tromsø i 2022. Den endrede sikkerhetspolitiske situasjonen, som gradvis blir stadig mer spent i årene som følger etter Russlands annektering av Krimhalvøya, gjør også at den norske regjeringen anser viktigheten av at det faktisk bor folk i, spesielt, Finnmark og mot den russiske grensen, som tiltakende mer aktuelt.

NATOs posisjon blir stadig mer fremtredende, fra å nevnes en gang i den første meldingen, til å karakteriseres som avgjørende for Norges sikkerhet. Dette er en interessant utvikling i lys av folkerettens faste linje gjennom alle tre meldingene, og gjennom alle nordområdedokumentene i sin helhet. Utviklingen av NATOs posisjon som mer fremtredende foregår på samme akse som utviklingen fra norske nordområder til et større fokus på det multilaterale Arktis. Disse endringene er begge tydelige i tidsrommet fra den andre nordområdemeldingen til den tredje, og som adresseres i de to nordområdedokumentene fra 2014 og 2017. Det geopolitiske aspektet øker sin relevans i dette tidsrommet, spesielt i form av Kinas økte interesse for den arktiske regionen, noe som kan ha en forklaringsseffekt på hvorfor også NATO blir mer aktuelt. I tillegg, ved at avstanden mellom vesten og Russland øker, er det ikke lenger rom for å fokusere på det bilaterale samarbeidet med Russland, som i stor grad farger nordområdepolitikken fram til 2011-2012 og den andre nordområdemeldingens utgivelse. Da er det viktigere å gi plass til innhold som sementerer det vestlige fellesskapet, og dertil blir arktiske og nordiske samarbeid mer aktuelle.

Den «helhetlige nordområdepolitikken», et virkemiddel for å fremme norske interesser i nord, er drevet av de samme målsettingene, uavhengig av skiftende rammevilkår, ettersom poenget med politikken er å anvende og kombinere norske ressurser til å fremme norske interesser på best mulig måte i de til enhver tid gjeldende omstendigheter.

## **7.2 Hvordan har den politiske utviklingen i Arktis fortonet seg mellom 2003-2023?**

Det politiske Arktis har holdt seg stabilt etter murens fall og frem til starten av 2000-tallet. Gorbatsjovs Murmansktales la grunnlaget for en åpen, fredelig og stabil region preget av samarbeid mellom de arktiske statene. Utover 2000-tallet ble det en stadig økende debatt om et påstått «kappløp om Arktis» (Jensen & Hønneland, 2015, preface), sparket i gang ved den russiske flaggplantingen på Nordpolens havbunn i 2007. De arktiske statenes enighet ved Ilulissat-erklæringen i 2008 avfeide imidlertid all tvil, Arktis er et velregulert område hvor Havretten styrer. Den politiske agendaen har båret preg av lav spenning, internasjonalt samarbeid og bi- og multilaterale avtaler. Arktisk råd har vært helt sentral innenfor det arktiske samarbeidet. I tillegg er regionens samarbeidsklima et enestående tilfelle internasjonalt, hvor et nett av avtaleverk og felles utfordringer i møte med klima- og miljøendringer og jurisdiksjonsspørsmål har blitt løst gjennom dialog (Young, 2005). Den økende faren ved klimaendringer har banet veien for tettere kobling mellom den arktiske regionen og resten av den globale verden, ved at det som skjer i Arktis, ikke forblir i Arktis (Winther, 2023, s. 15). Heininen argumenterer for at den pågående geopolitiske fasen i Arktis omhandler det økte

fokuset på regionens strategiske verdi og sikkerhetspolitiske viktighet (2014). Situasjonsbildet i Arktis har endret seg ved at store internasjonale aktører, herunder Kina, spisser sin tilnærming til regionen. I tillegg har Russlands gjentatte folkerettsbrudd ført til en dreining mot et større sikkerhetspolitisk fokus. I dag er situasjonen for Arktis uklar. Norge har overtatt formannskapet i Arktisk råd, men vet Russlands uteblivelse av det fremtidige samarbeidet er det fortsatt uvisst hvordan dette arbeidet vil bli, og om rådets legitimitet er svekket ved at det ikke lenger er et sirkumpolart samarbeid.

### **7.3 På hvilken måte har den internasjonale utviklingen i Arktis påvirket nordområdepolitikens utenrikspolitiske innhold?**

For Norge som småstat er det avgjørende at internasjonal rett etterfølges og er premissleverandøren for stabilitet og forutsigbarhet i nordområdene og Arktis. Den faste linjen av norsk nordområdepolitikks utenrikspolitiske innhold angående folkerett og internasjonal rett ligger fast, og følger derfor den overordnede utviklingen i Arktis i dette tilfellet. Likevel ser vi en forskjell i hvordan nordområdepolitikens linje ligger fast fra den første meldingen av, samt forløperen NOU 2003:32, mens det i Arktis ikke understrekes før undertegnelsen av Ilulissat-erklæringen i 2008, og da som respons til den økende interessen for Arktis globalt, sett i sammenheng med det påståtte «kappløpet» om ressurstilgang og potensialet for økt skipsfart, primært gjennom nordøst-passasjen.

Nordområdepolitikken og den øvrige utviklingen i Arktis er også samstemte når det gjelder multilaterale samarbeidsordninger, og det har vært lagt stor vekt på å opprettholde det gode samarbeidet fra norsk side i tillegg til fra de andre arktiske statene. Likevel var ikke Arktis, slik vi kjenner det i dag, like relevant i nordområdepolitikens begynnelse, NOU 2003:32 og den første nordområdemeldingen fra 2004-2005. Likevel blir for eksempel Arktisk råd stadig viktigere og mer prominent i de påfølgende nordområdedokumentene, i takt med at oppmerksomheten mot Arktis øker globalt.

Den mest prominente endringen i nordområdepolitikens utenrikspolitiske innhold, sett i lys av Arktiske utviklinger, er den sikkerhetspolitiske endringen fra tidsrommet rundt den russiske annekasjonen av Krim 2014. Selv om den norske linjen fortsetter på samarbeidssporet i forbindelse med det bilaterale forholdet til Russland i nordområdedokumenter helt frem til den seneste meldingen i 2020-2021, blir det stadig mer tydelig at det vil være nødvendig, også for Norge, å «spisse» tilnærmingen, både til Russland, men også til den arktiske regionens sikkerhetspolitiske dimensjon. Dette kommer fram av den utvidede diskusjonen i kapittel 6, hvor blant andre Østhagen (2023) argumenterer for at den norske linja endret seg allerede ved

regjeringsskiftet i 2013, da Solberg-regjeringa tok over makta. Tilsvarende blir det tydelig at den norske linja om avskrekking og beroligelse møter utfordringer jo nærmere vi kommer 2020.

Gjennom det såkalte «kappløpet om Arktis», var det viktig for Norge å aktivt motsi og motbevise denne påstanden, et poeng som kommer tydelig fram i flere nordområdedokumenter. Ved at den arktiske regionen stadig ble mer, og fortsatt er, interessant for flere ulike aktører, var det periodevis viktig for Norge å bruke sin stemme i multilaterale fora og gjennom andre påvirkningskanaler for å opprettholde og befeste argumentasjonen om Arktis som en velregulert region, preget av udiskutable jurisdiksjonsområder og internasjonal rett. Analysen og den påfølgende diskusjonen viser dermed at norsk nordområdepolitikk utenrikspolitiske innhold har blitt påvirket av utviklinger i Arktis, og har som konsekvens måtte møte disse utfordringene gjennom ulike tiltak.



## 8 Problemstilling og avsluttende konklusjon

### 8.1 Hvordan har nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold endret seg over tid, og på hvilken måte har utviklinger i Arktis påvirket dette?

Odd Gunnar Skagestad har vært en av de fremste kritikerne av nordområdebegrepets løse og diffuse innretning

Hvis vi går tilbake til nordområdemeldingens oppsummering av «de viktigste utenrikspolitiske målene» for nordområdepolitikken, er det vanskelig å fri seg fra inntrykket av at vi i realiteten har å gjøre med innenriks- og utenrikspolitikk sauset sammen i et sammensurium av fagre men banale hensiktserklæringer. (Skagestad, 2015, s. 7)

Hans kritikk er på mange måter berettiget. Det er svært utfordrende å analysere nordområdepolitikk, og også dens utenrikspolitiske innhold, fordi nordområdepolitikken, gjennom dens mål om å fremme norske interesser i nord (for øvrig nok en diffus størrelse), jobber utfra en kombinert innsats av mange ulike politiske områder og tematikker. Det er for eksempel både i norsk innenrikspolitisk og utenrikspolitiske interesse at det bor folk i Nord-Norge, og da spesielt i Finnmark og Øst-Finnmark. Vårt nabolikskap med Russland er ikke et mellom to likestilte makter. Russland er en stormakt, og Norge har forsøkt å skjømte dette nabolikskapet gjennom flere kanaler. Barentssamarbeidet, herunder folk-til-folk samarbeidet har vært en suksess i så måte. På den annen side har næringsssamarbeidet som var forespeilet på tidlig 2000-tall og visjoner om en ny olje-og gassregion ikke like vellykket. Likevel har det bilaterale samarbeidet med Russland vært avgjørende, og den fremste driveren, for nordområdepolitikken.

Fra besvarelsen av de tre forskningsspørsmålene, kan nordområdepolitikken utenrikspolitiske endringer over tid oppsummeres, og sees i lys av arktiske utviklinger. Nordområdepolitikken har jobbet for å fremme Arktis som et velregulert område, og motbevise antakelser om et «lovløst» område. Litteratur om Arktis viser at dette aldri har vært et særlig relevant problem, all den tid alle de arktiske statene har vært enige i dette og etterfulgt internasjonal rett (Young, 2011).

Den norske balansegangen mellom avskrekking og beroligelse i kombinasjonen av å være en god nabo for Russland og en god alliert i NATO-samarbeidet, har vært en kontinuerlig del av nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold fra 2003-2023. Russiske folkerettsbrudd, fra Georgia 2008, til Krim 2014, og senest ved fullskala krigføring i Ukraina fra 2022, har vært avgjørende både i endringer av Arktis til en dreining mot stadig økende sikkerhetspolitisk fokus, og også for endringer i nordområdepolitikken. I sum er det derfor to

linjer som kan trekkes med bakgrunn i denne oppgavens analyse og diskusjon. Den første er en liberalistisk institusjonalistisk linje om multilateralt samarbeid i Arktis, og integrering mellom de arktiske statene som strategi for å utvikle en stabil og fredelig region, hvor Arktisk råd har vært sentral og helt avgjørende. Den andre er ei realistisk sikkerhetspolitisk linje som følger et stadig mer selvhevdende og aggressivt Russland, kombinert med økt stormaktsrivalisering mellom blant andre Kina og USA, et potensielt moment for «spill-over» i Arktis. Begge disse linjene har utviklet seg parallelt med nordområdepolitikken i tidsrommet 2003-2023, og har således påvirket norsk politikk. Norge, som småstat med begrensede militære ressurser, har vært avhengig av å fronte sitt fremste maktmiddel i denne utviklingen, nemlig kunnskap. Kunnskap om nordområdene, Arktis, klimaendringer og forskning i arktiske kanaler av multilateral art, samt kunnskap om Russland og det gode naboforholdet utviklet gjennom mange år som nyttig alliert for NATO og USA. Dermed er den mangeårige norske tradisjonen om avskrekking og beroligelse et oppsummert bilde av denne overnente politikken og utviklingen, i praksis.

## **8.2 Fra nordområdepolitikk til sikkerhetspolitikk?**

I denne oppgaven har jeg svart på problemstillingen *Hvordan har nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold endret seg over tid, og på hvilken måte har utviklinger i Arktis påvirket dette?* Dette har jeg gjort ved å bruke Norge som case, et lite land inneklemt mellom stormakter i den svært relevante arktiske regionen, manøvrerer sin utenrikspolitikk i møte med endringer internasjonalt. Dette har jeg gjort gjennom å se hvordan nyliberal institusjonalisme og nyklassiske realisme kan sies å ha forklaringsverdi på drivere bak utenrikspolitiske handlinger. En tosidig teoretisk tilnærming har vært fordelaktig for å belyse flere, kontinuerlige og parallelle prosesser, som har påvirkning på utvikling og endring av nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold.

Oppgavens analyse består av to deler, hvor den første ser på nordområdepolitikken utenrikspolitiske endringer fra 2003-2014 og den andre ser på endringer fra 2014-2023. Avgrensning av tidslinjen er gjort etter vurderinger av hvor startpunktet for «den nye nordområdepolitikken» finnes, et sted jeg landet på finnes ved Orheim-utvalgets offentlige utredning fra 2003 om utfordringer og muligheter i nord (NOU 2003:32). Heretter følger oppgaven steg-for-steg utviklingen i norsk nordområdepolitikk i denne perioden, gjennom dokumentene NOU 2003:32 «Mot nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene» (2003), St. Meld. Nr. 30 «Muligheter og utfordringer i nord» (2004- 2005), «Barents 2020» (2006), Regjeringens nordområdestrategi (2006), «Nye byggesteiner i nord» (2009), Meld. St. 7

«Nordområdene – visjon og virkemidler» (2011- 2012), «Nordkloden – verdiskaping og ressurser» (2014b), «Nordområdestrategi – mellom geopolittikk og samfunnsutvikling» (2017) og Meld. St. 9 «Mennesker, muligheter og norske interesser i nord» (2020-2021).

Det metodiske grunnlaget for analyse bygger på kvalitative metoder, et godt utgangspunkt for å fortolke tekst. Oppgavens ramme og tema ble gjort redegjort for gjennom en litteraturgjennomgang av nordområdepolitikken historie, utviklinger i Arktis og viktige hendelser for endringer på det regionale og internasjonale plan, samt Folkeretten og herunder også Havretten. Dette er viktig bakgrunnsinformasjon for å gi oppgaven kontekst, og leseren en mulighet til å forstå ulike faktorer for utvikling. Videre ble dokumentanalyse anvendt for å identifisere essensen av nordområdepolitikken utenrikspolitiske innhold, og dataene ble kategorisert innenfor kategoriene *Bilaterale forhold*, *Multilaterale samarbeidsarenaer*, *Folkeretten og NATO*, *Nordområdene vs. Arktis* og *En helhetlig nordområdepolitikk*.

Utenrikspolitikken endringer er analysert via det teoretiske rammeverket, hvor nyliberal institusjonalisme kan sies å ha størst forklaringskraft innenfor den første fasen, og nyklassisk realisme tilsvarende i den andre. Likevel viste analysen at forklaringselementer fra begge teoriene virker innenfor begge faser. Dette var ikke et overaskende funn, ettersom utenrikspolitiske endringer skjer i et kontinuum, og dermed også drivere bak den gitte politikken. Selv om dette var tatt høyde for, fant jeg det rimelig å sette 2014 som skillet mellom de to fasene, ettersom Russlands annektering av Krimhalvøya skjedde dette året, og var en avgjørende hendelse, slik jeg ser det, for å virkelig igangsette endringer i det sikkerhetspolitiske blikket på den arktiske regionen. Russland hadde frem til dette punktet brutt folkeretten i Georgia, og skapt støy ved deres flaggplanting på havbunnen ved Nordpolen, men på tross av dette gikk samarbeidet i Arktisk råd som før og ingen store, åpenbare endringer skjedde som følge av disse hendelsene. Derimot var Krim 2014 et så tydelig grep fra Putin og Kreml, at det ikke lengre var mulig å overse, og de vestlige landene innførte påfølgende sanksjoner.

I diskusjonen blir de utenrikspolitiske endringene forsøkt sett i et større perspektiv, hvor hovedfokuset har vært på henholdsvis Russland og utviklinger i Arktis. Dette gjør analysen mer tilgjengelig og oppdatert, ettersom det ikke har vært utgitt nye nordområdedokumenter etter den seneste nordområdemeldingen fra 2020-2021. Likevel har det skjedd omveltende hendelser som har hatt stor innvirkning på, og konsekvenser for, både nordområdepolitikken og den arktiske regionen.

Jeg ønsker å avslutte med å gjenta et sitat fra utenriksminister Anniken Huitfeldts tale ved Oslo Militære Samfund, oktober 2022:

I dag er det 3. oktober og Tysklands enhetsdag. 32 år er gått siden Tyskland ble gjenforent. Året før hadde vi sett Berlinmuren falle. Et delt Europa ble samlet. Optimismen og framtidstroen var sterk. Det var en brytningstid for Europa og verden. I dag kjenner vi på noe av det samme. En brytningstid. Men med motsatt fortegn. (Huitfeldt, 2022)

Russlands fullskala krigføring i Ukraina vil bringe med seg konsekvenser vi fortsatt ikke kan si noe konkret og spesifikt om. Usikkerheten skaper utfordringer for samarbeid i nord. Situasjonen krever endringer og nye løsninger. Om nordområdepolitikken som vi kjenner den fra dette årtusenet har noe for seg i fremtiden, og på andre siden av denne krigen, er uvisst. Det som er sikkert er at nordområdepolitikken tilrettelegging for samarbeid over grenser, mellom urfolk og mellom kultur og idrettsliv, det nære folk-til-folk samarbeidet i Barentsregionen, har hatt en positiv innvirkning på mange menneskers liv. Nordområdepolitikken opprinnelige mål om tettere samarbeid med Russland og sterkere integrasjon, møter sitt motstykke i dagens situasjon.

## 9 Videre forskning og momenter til oppfølging:

Hvis jeg skulle skrevet denne oppgaven på nytt, men startet i dag, ville jeg ha funnet det svært interessant å undersøke temaer knyttet til Norges rolle i Europa og NATO fremover, tilknyttet elementer fra Knutsen & Steinvegs artikkel *Norge – en motvillig europeer i nord* (2023). Dette poenget gjør seg stadig mer gjeldende etter publiseringen av forsvarskommisjonens rapport, som blant annet innleder med

den geopolitiske rivaliseringen mellom USA og Kina tilspisser seg, og den vil utspille seg særlig i Asia. Rivaliseringen vil trekke den maritime delen av USAs militærmakt mot Stillehavsregionen og Øst-Asia. Denne utviklingen har allerede pågått over tid, og må forventes å tilta. Dette vil stille USA overfor krevende vurderinger og prioriteringer og øke forventningene til at Europa tar en større del av byrdefordelingen i NATO. (NOU 2023:14, 2023, s. 11)

Norges posisjon er i endring ved det svenske og finske medlemskapet i NATO, noe som stiller Norge på utsiden ved å ikke være medlem av EU, slik resten av de nordiske naboene er (foruten Island).

På internasjonalt seminar, avholdt på Tromsø bibliotek 17. april 2023, diskuterte paneldeltakerne konsekvensene for folk-til-folk samarbeidet etter Russlands krigføring i Ukraina. I sitt innlegg argumenterte stortingsrepresentant Erlend Svardal Bøe (H) for at nordområdepolitikken slik den er i dag bør skrotes, og en ny kurs må staves ut. I samtale med Bøe etter seminarets slutt spurte jeg hvordan han ser for seg at disse endringene skal se ut, og hva som er viktig å vektlegge fremover. Dette fikk jeg ikke et klart svar på, men budskapet til Bøe var likevel at betingelsene for nordområdepolitikken som vi kjenner den er dramatisk endret, og derfor må politikken også endre seg. En studie av «den nye nordområdepolitikken vol. 2», hvor det undersøkes hvilke tema som vil være viktige fremover, hadde også vært meget interessant.



## Referanser

- Arctic Council. (1996). Ottawa Declaration (1996). Hentet fra [https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/85/EDOCS-1752-v2-ACMMCA00\\_Ottawa\\_1996\\_Founding\\_Declaration.PDF](https://oarchive.arctic-council.org/bitstream/handle/11374/85/EDOCS-1752-v2-ACMMCA00_Ottawa_1996_Founding_Declaration.PDF)
- Arctic Council Secretariat. (2021). *The Arctic Council: A Quick Guide*. Hentet fra [oarchive.arctic-council.org](https://oarchive.arctic-council.org)
- Baev, P. K. (2023). *Russia and geopolitical contestation in the Arctic* (Navigating Breakup: Security realities of freezing politics and thawing landscapes in the Arctic). Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- Bekkevold, J. I. (2018). Xi Jinping og Kinas utenrikspolitiske ambisjoner. *Internasjonal politikk*, 76(3), 259-268.
- Bekkevold, J. I. & Offerdal, K. (2014). Norway's High North policy and new Asian stakeholders. *Strategic Analysis*, 38(6), 825-840.
- Bjur, I. S. N. (2022). To typer balansegang i norsk sikkerhetspolitikk - Et bidrag til forståelsen av Norges «avskrekking og beroligelse» overfor Russland. I *NOU 2023:14, digitalt vedlegg*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/8b8a7fc642f44ef5b27a1465301492ff/no/sved/02bjur.pdf>
- Brinkmann, S. & Tanggaard, L. (2012). Introduksjon. I S. Brinkmann & L. Tanggaard (Red.), *Kvalitative metoder: empiri og teoriutvikling* (Kvalitative metoder en grundbok, s. 11-16). Oslo: Gyldendal.
- Denzin, N. K. & Lincoln, Y. S. (2013). Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative Research. I N. K. Denzin & Y. S. Lincoln (Red.), *Collecting and Interpreting Qualitative Materials* (s. 1-42). Los Angeles: SAGE.
- Departementene. (2009). *Nye byggesteiner i nord - Neste trinn i Regjeringens nordområdestrategi*. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordomradene/byggesteiner\\_nord090323\\_2.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/nordomradene/byggesteiner_nord090323_2.pdf)
- Departementene. (2017). *Nordområdestrategi- mellom geopolitikk og samfunnsutvikling*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/76dc3d09a93a460c8fe649390a722689/nordomradestrategi2017.pdf>
- Dodds, K. (2013). The Ilulissat Declaration (2008). *The SAIS Review of International Affairs*, 33(2), 45-55.
- Doyle, M. W. (2008). Liberalism and Foreign Policy. I A. H. Steve Smith, Tim Dunne (Red.), *Foreign Policy: Theories, Actors, Cases* (3 utg.s. 50-70). New York: Oxford University Press.
- EU. (2021). *A stronger EU engagement for a peaceful, sustainable and prosperous Arctic* (JOINT COMMUNICATION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE COUNCIL, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS). Brussels: European Commission. Hentet fra [https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2\\_en\\_act\\_part1\\_v7.pdf](https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/2_en_act_part1_v7.pdf)
- Forsvarsdepartementet. (2021-2022). *Prioriterte endringer, status og tiltak i forsvarssektoren* (Meld. St. 10). Oslo: Forsvarsdepartementet. Hentet fra

- <https://www.regjeringen.no/contentassets/6dc9df35fdbb4a208794ba336efa1d45/no/pdfs/stm202120220010000dddpdfs.pdf>
- Frydenlund, K. (1982). *Lille land - hva nå? : refleksjoner om Norges utenrikspolitiske situasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- George, A. L. & Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge: MIT Press.
- Gjerde, K. L. & Fjæstad, K. (2013). «Det meste er nord»: Støres største satsing. *Internasjonal Politikk*, 71(03), 385-395.
- Gorbachev, M. (1987). *Mikhail Gorbachev's speech in Murmansk at the ceremonial meeting on the occasion of the presentation of the Order of Lenin and the Gold Star Medal to the city of Murmansk*. Hentet fra [https://www.barentsinfo.fi/docs/gorbachev\\_speech.pdf](https://www.barentsinfo.fi/docs/gorbachev_speech.pdf)
- Graczyk, P. & Koivurova, T. (2015). The Arctic Council. I L. C. Jensen & G. Hønneland (Red.), *Handbook of the Politics of the Arctic* (s. 298-327). Cheltenham, UK Northampton, USA: Edward Elgar Publishing.
- Grieco, J. M. (1988). Anarchy and the limits of cooperation: a realist critique of the newest liberal institutionalism. *International organization*, 42(3), 485-507.
- Grønmo, S. (2016). *Samfunnsvitenskapelige metoder* (2. utg utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Grønningsæter, F. (2018). USAs forsvarsminister: - Norge gjør mer enn forventet, *Dagen*. Hentet fra <https://www.dagen.no/nyheter/usas-forsvarsminister-norge-gjor-mer-enn-forventet/>
- Haugevik, K. (2022). Verden i endring, diplomati i fatning. *Internasjonal Politikk*, 80(1), 157-164.
- Havrettskonvensjonen*. (2021). Nærings-og fiskeridepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/mat-fiske-og-landbruk/fiskeri-og-havbruk/1/fiskeri/internasjonalt-fiskerisamarbeid/internasjonalt/havrettskonvensjonen/id445763/>
- Heier, T. (2021). *En randstat på avveie? Norges vei inn i den nye kalde krigen, 2014-2021* (1. utgave. utg.). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Heier, T. & Kjølberg, A. (2015). *Norge og Russland: sikkerhetspolitiske utfordringer i nordområdene*: Universitetsforlaget.
- Heininen, L. (2014). Northern geopolitics: actors, interests and processes in the circumpolar Arctic. I *Polar Geopolitics?* (s. 241-258): Edward Elgar Publishing.
- Hilde, P. S. (2019). Forsvar vår dyd, men kom oss ikke for nær. Norge og det militære samarbeidet i NATO. *Internasjonal Politikk*, 77(1), 60-70.
- Hjermann, A. R. & Wilhelmsen, J. (2021). Russian reframing: Norway as an outpost for NATO offensives. *NUPI Policy Brief*, 5.
- Hoel, A. H. (2014). The legal-political regime in the Arctic. I *Geopolitics and Security in the Arctic* (s. 63-86): Routledge.
- Hoegensen Gjørsv, G., Lanteigne, M. & Sam-Aggrey, H. (2020). *Routledge Handbook of Arctic Security* (1 utg. Routledge Handbooks). Milton: Milton: Routledge.
- Huitfeldt, A. (2022). Status og utfordringer i sikkerhetspolitikken. Tale på møtet i Oslo Militære Samfund 3. oktober 2022. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tale\\_oms/id2930641/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tale_oms/id2930641/)
- Huitfeldt, A. (2023). Utenrikspolitisk redegjørelse 21. mars. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utenrikspolitisk-redegjorelse-2023/id2967341/>



- Hønneland, G. (2012). Norsk-russisk miljø-og ressursforvaltning i nordområdene. *Nordlit*, (29), 79-87. Hentet fra <https://munin.uit.no/bitstream/handle/10037/4879/article.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hønneland, G. & Jensen, L. C. (2008). *Den nye nordområdepolitikken : barentsbilder etter årtusenskiftet* (Nordområdepolitikk, bd. 2). Bergen: Fagbokforl.
- Hønneland, G. & Jensen, L. C. (2015). Norway's approach to the Arctic: policies and discourse. I L. C. Jensen & G. Hønneland (Red.), *Handbook of the Politics of the Arctic* (s. 462-481): Edward Elgar Publishing.
- The Ilulissat Declaration*. (2008). Hentet fra <https://arcticportal.org/images/stories/pdf/Ilulissat-declaration.pdf>
- IPCC. (2022). *Climate Change 2022: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge, UK and New York, NY, USA. 10.1017/9781009157926
- Jensen, L. C. (2017). An Arctic 'marriage of inconvenience': Norway and the othering of Russia. *Polar Geography*, 40(2), 121-143.
- Jensen, L. C. & Hønneland, G. (2015). *Handbook of the Politics of the Arctic*. Cheltenham, UK Northampton, USA: Edward Elgar Publishing.
- Johnsen, A. (2006). *Barents 2020: Et virkemiddel for en framtidrettet nordområdepolitikk*. Oslo: Utenriksdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/ud/vedlegg/barents2020.pdf>
- Justis-og beredskapsdepartementet. (2015-2016). *Svalbard* (Meld. St. 32). Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/379f96b0ed574503b47765f0a15622ce/no/pdfs/stm201520160032000dddpdfs.pdf>
- Karlsbakk, J. (2008). En januar dag i 1993.... Hentet fra <https://barents.no/nb/nyheter/2008/en-januardag-i-1993>
- Klima- og miljødepartementet. (2019-2020). *Helhetlige forvaltningsplaner for de norske havområdene* (Meld. St. 20). Oslo. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/5570db2543234b8a9834606c33caa900/no/pdfs/stm201920200020000dddpdfs.pdf>
- Knecht, S. & Keil, K. (2013). Arctic geopolitics revisited: spatialising governance in the circumpolar North. *The Polar Journal*, 3(1), 178-203.
- Knutsen, B. O. & Steinveg, B. (2023). Norge – en motvillig europeer i nord. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 40(1), 5-17. 10.18261/nnt.40.1.2
- Krever, M. (2015). Norway: «We are faced with a different Russia». Hentet fra <https://edition.cnn.com/2015/02/25/world/amanpour-norway-ine-eriksen-soreide/index.html>
- Lanteigne, M. (2023). *Cold realism: China's revised Arctic strategic policies* (Navigating Breakup: Security realities of freezing politics and thawing landscapes in the Arctic). Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- Lynggaard, K. (2012). Dokumentanalyse. I S. Brinkmann & L. Tanggaard (Red.), *Kvalitative metoder: empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal akademisk.
- Malmö, V. K. (2018). Flere hundre amerikanske soldater på norsk jord provoserer russerne, *NRK*. Hentet fra <https://www.nrk.no/tromsogfinnmark/flere-hundre-amerikanske-soldater-pa-norsk-jord-provoserer-russerne-1.14229871>
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The tragedy of Great Power politics*. New York: Norton.

- Melby, S. (2017). *USAs ledervilje svikter : maktpolitiske utfordringer og nye nasjonale forutsetninger*. Bergen.
- NATO. (2021). Regional Perspectives Report on the Arctic - Strategic Foresight Analysis. Hentet fra <https://www.act.nato.int/application/files/8516/3236/7596/regional-perspectives-2021-04.pdf>
- Neumann, I. B. (1996). Self and other in international relations. *European Journal of International Relations*, 2(2), 139-174.
- Neumann, I. B. (2002). Returning practice to the linguistic turn: The case of diplomacy. *Millennium*, 31(3), 627-651.
- NOU 2003:32. (2003). *Mot nord! Utfordringer og muligheter i nordområdene*. Oslo: Statens forvaltningstjeneste, Informasjonsforvaltning.
- NOU 2023:14. (2023). *Forsvarskommisjonen av 2021: forsvar for fred og frihet* Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon, Teknisk redaksjon. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/8b8a7fc642f44ef5b27a1465301492ff/no/pdfs/nou202320230014000dddpdfs.pdf>
- NRK. (2011). Tromsø blir sentrum for Arktisk råd. Hentet fra <https://www.nrk.no/sapmi/tromso-blir-sentrum-for-arktisk-rad-1.7631184>
- Onsager, J. E. & Stuvøy, K. (2022). Barentssamarbeidet og geopolitisk spenning: En analyse av norske erfaringer og legitimeringspraksiser. *Internasjonal Politikk*, 80(3), 350–374.
- Paul, M. & Swistek, G. (2022). Russia in the Arctic: Development plans, military potential, and conflict prevention. *SWP Research Paper*, 3, 5-42. Hentet fra [https://www.swp-berlin.org/publications/products/research\\_papers/2022RP03\\_Russia\\_Arctic.pdf](https://www.swp-berlin.org/publications/products/research_papers/2022RP03_Russia_Arctic.pdf)
- Pedersen, T. & Skagestad, O. G. (2020). En nordområdepolitikk om alt – eller ingenting? *Internasjonal Politikk*, 78(4). 10.23865
- Ragin, C. C. (1992). Introduction: Cases of «What is a case?». I C. C. Ragin & H. S. Becker (Red.), *What is a case?: exploring the foundations of social inquiry* (s. 1-17). Cambridge: Cambridge University Press.
- Regjeringen. (2014). Delelinjeavtalen med Russland. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenrikssaker/folkerett/delelinjeavtalen-med-russland/id2008645/>
- Regjeringen. (2023). Arktisk råd. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/nordomradene/arktisk-rad/id2008503/>
- Ridley, D. (2012). *The literature review: A step-by-step guide for students*. London: SAGE Publications Ltd.
- Rose, G. (1998). Neoclassical realism and theories of foreign policy. *World politics*, 51(1), 144-172.
- Rottem, S. V. (2015). A note on the Arctic Council agreements. *Ocean Development & International Law*, 46(1), 50-59.
- Rottem, S. V., Jensen, L. C. & Hønneland, G. (2008). *Småstat og energistormakt : Norges sikkerhetspolitiske rolle i nord* (Nordområdepolitikk, bd. 3). Bergen: Fagbokforl.
- Rowe, E. T. W., Sverdrup, U., Friis, K., Hønneland, G. B. & Sfraga, M. (2021). A Governance and Risk Inventory for a Changing Arctic. *On Thin Ice: Perspectives on Arctic Security*.
- Rowe, L. & Hønneland, G. (2010a). Hva er nordområdepolitikk? Utfordringer innenrikspolitisk, i nærområdene og globalt. *Plan*, 42(2), 10-15.
- Rowe, L. & Hønneland, G. (2010b). Norge og Russland: Tilbake til normaltilstanden. *Nordisk Østforum*, 24(2), 133-147.

- Savigny, H. & Marsden, L. (2011). *Doing political science and international relations: Theories in action*: Bloomsbury Publishing.
- Skagestad, O. G. (2010). The 'High North': an elastic concept in Norwegian Arctic policy. *FNI report, 10*, 2010.
- Skagestad, O. G. (2015). Norsk og internasjonal nordområdepolitikk. Hentet fra <https://ogskagestad.net/onewebmedia/NordomraadeneKystvaktenMars15.pdf>
- Skagestad, O. G. (2020). Nordområdebegrepet og nordområdesatsingen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, 36*(1), 22-33.
- Smieszek, M. (2023). Krigen i Ukraina - hva betyr den for Arktisk råd? Hentet fra <https://www.nordnorskdebatt.no/krigen-i-ukraina-hva-betyr-den-for-arktisk-rad/o/5-124-236875>
- Solli, P. E., Wilson Rowe, E. & Yennie Lindgren, W. (2013). Coming into the cold: Asia's Arctic interests. *Polar Geography, 36*(4), 253-270.
- Stake, R. E. (1995). *The Art of Case Study Research*. Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.
- Steinveg, B. (2023) Arctic Governance Through Conferencing. I B. Tallis, M. Hofius, E. Schwarz & K. Haugevik (Seriered.), *Frontiers in International Relations. Actors, Agendas and Arenas*: Springer Cham.
- Steinveg, B. & Medby, I. A. (2020). Nordområdenarrativer og identitetsbygging i nord. *Internasjonal Politikk, 78*(4). 10.23865/intpol.v78.2380
- Støre, J. G. (2005). *Et hav av muligheter - en ansvarlig politikk for nordområdene*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/ud/taler-og-artikler/2005/et-hav-av-muligheter---en-ansvarlig-poli/id273194/>
- Støre, J. G. (2022). Statsministerens tale om nordområdepolitikken. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/statsministerens-tale-om-nordomarepolitikken/id2900162/>
- Søreide, I. E. (2020). Mennesker, muligheter og norske interesser i nord–ny giv for nordområdepolitikken. *Internasjonal Politikk, 78*(4), 456-460.
- Tamnes, R. (2019). Småstatsrealisme i 70 år. *Internasjonal Politikk, 77*(1). 10.23865/intpol.v77.1617
- Tamnes, R. & Offerdal, K. (2014). Geopolitics and Security in the Arctic. *Regional Dynamics in a Global World*. Abingdon, Oxon.
- Thagaard, T. (2003). *Systematikk og innlevelse* (2 utg.). Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- The White House. (2022). *National Strategy for the Arctic Region*. Washington: The White House. Hentet fra <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2022/10/National-Strategy-for-the-Arctic-Region.pdf>
- Tvedt, J. H. (2015, 28. april). Kappløpet om Arktis, *Putsj*. Hentet fra <https://putsj.no/artikkel/kappløpet-om-arktis-1>
- UN. (2022). United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 Overview and full text. Hentet fra [https://www.un.org/depts/los/convention\\_agreements/convention\\_overview\\_convention.htm](https://www.un.org/depts/los/convention_agreements/convention_overview_convention.htm)
- Utenriksdepartementet. (2004- 2005). *Muligheter og utfordringer i nord* (St. Meld. nr. 30). Oslo: Utenriksdepartementet.

- Utenriksdepartementet. (2006). *Regjeringens nordområdestrategi*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regjeringens-nordomradestrategi/id448697/>
- Utenriksdepartementet. (2011- 2012). *Nordområdene: Visjon og virkemidler* (Meld. St. 7). Oslo: Utenriksdepartementet.
- Utenriksdepartementet. (2014a). *Lansering av ny tilskuddsordning - Arktis 2030*: Utenriksdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/ud/nyheter/2014/arktis-2030/id2356599/>
- Utenriksdepartementet. (2014b). *Nordkloden: Verdiskaping og ressurser. Klimaendringer og kunnskap. Utviklingen nord på kloden angår oss alle*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/938c463e49354a999390224809fd8ce2/nordkloden-del-1.pdf>
- Utenriksdepartementet. (2016-2017). *Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk* (Meld. St. 36). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-36-20162017/id2549828/>
- Utenriksdepartementet. (2020- 2021). *Mennesker, muligheter og norske interesser i nord* (Meld. St. nr. 9). Oslo: Utenriksdepartementet.
- Utenriksdepartementet. (2023a). *Folkerett*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/utenriksaker/folkerett/folkerett/id2076280/>
- Utenriksdepartementet. (2023b). *Norge har overtatt lederskapet i Arktisk råd*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/norge-har-overtatt-lederskapet-i-arktisk-rad/id2976965/>
- Utenriksdepartementet. (2023c). *Norges lederskap, Arktisk råd 2023-2025. 1-20*. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/034e4c4d49a44684b5fb59568103702e/230322\\_ud\\_ac\\_programbrosjyre\\_no\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/034e4c4d49a44684b5fb59568103702e/230322_ud_ac_programbrosjyre_no_web.pdf)
- Utenriksdepartementet. (2023d). *Sanksjonene mot Russland er en nødvendig reaksjon på den brutale krigføringen*. Hentet fra [https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pm\\_sanksjoner/id2964218/](https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/pm_sanksjoner/id2964218/)
- Wallenstein, P. (2021). Four Models of Major Power Politics: Geopolitik, Realpolitik, Idealpolitik and Kapitalpolitik. I *Peter Wallenstein: A Pioneer in Making Peace Researchable: With a Foreword by Jan Eliasson and a Preface by Raimo Väyrynen* (s. 287-300): Springer.
- Walt, S. M. (1998). International Relations: One World, Many Theories. *Foreign Policy*, (110), 29-46. 10.2307/1149275
- Wegge, N. (2011). The political order in the Arctic: power structures, regimes and influence. *Polar Record*, 47(2), 165-176.
- Wien-konvensjonen. (1961). *Wien-konvensjonen om diplomatisk samkvem* (18-04-1961 nr 1 Multilateral). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1961-04-18-1>
- Wilhelmsen, J. (2023). Avskrekking og beroligelse. Hvilken effekt har denne politikken, herunder basepolitikken, hatt for Russlands politikk overfor Norge? I *NOU 2023:14, digitalt vedlegg*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/8b8a7fc642f44ef5b27a1465301492ff/no/sved/10wilhelmsen.pdf>
- Wilhelmsen, J. & Gjerde, K. L. (2018). Norway and Russia in the Arctic: new Cold War contamination? *Arctic Review on Law and Politics*, 9, 382-407.

- Wilhelmsen, J. & Hjermmann, A. R. (2022). Russian Certainty of NATO Hostility: Repercussions in the Arctic. *Arctic Review*, 13, 114-142.
- Winther, J.-G. (2023). *Arctic climate change* (Navigating Breakup: Security realities of freezing politics and thawing landscapes in the Arctic). Oslo: Norwegian Institute of International Affairs.
- Young, O. R. (2005). Governing the Arctic: From cold war theater to mosaic of cooperation. *Global Governance*, 11, 9-15.
- Young, O. R. (2009). The Arctic in play: Governance in a time of rapid change. *The International Journal of Marine and Coastal Law*, 24(2), 423-442.
- Young, O. R. (2011). The future of the Arctic: cauldron of conflict or zone of peace? *International Affairs*, 87(1), 185-193.
- Young, O. R. (2013). *Arctic futures: the power of ideas*. Foredrag holdt ved Environmental Security in the Arctic Ocean.
- Zellen, B. S. (2023). As War in Ukraine Upends a Quarter Century of Enduring Arctic Cooperation, the World Needs the Whole Arctic Council Now More Than Ever. *Northern Review*, (54), 1-24. Hentet fra <https://thenorthernreview.ca/nr/index.php/nr/article/view/991/1099>
- Østerud, Ø. & Hønneland, G. (2014). Geopolitics and international governance in the Arctic. *Arctic Review on Law and Politics*, 5(2).
- Østhagen, A. (2019). The New Geopolitics of the Arctic: Russia, China and the EU. *European View*, 18(2), 259-259. 10.1177/1781685819883140
- Østhagen, A. (2020, 27. november). Hvorfor har vi en egen politikk for nordområdene? , *Morgenbladet*. Hentet fra <https://morgenbladet.no/ideer/2020/11/hvorfor-har-vi-en-egen-politikk-nordomradene>
- Østhagen, A. (2023). Ine Eriksen Sørreide: nordområdene, USA og balansekunst. *Internasjonal Politikk*, 81(1), 60–76. Hentet fra <https://tidsskriftet-ip.no/index.php/intpol/article/view/4140/8262>
- Østhagen, A. & Rottem, S. V. (2020). Stormaktspolitikk og økt spenning? Kunsten å skille mellom is og bart i Arktis. *Internasjonal Politikk*, 78(4), 466-477.

