



Innst. 259 S

(2014–2015)

Innstilling til Stortinget fra kontroll- og konstitusjonskomiteen

Dokument 3:3 (2014–2015)

Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighete- nes arbeid med Arktisk råd

Til Stortinget

1. Sammendrag

Arktisk råd ble opprettet i 1996 for å fremme samarbeid, samordning og kontakt mellom de arktiske statene, særlig innen bærekraftig utvikling og miljøvern.

Arktisk råd er et sentralt forum for å ta opp de miljømessige utfordringene og de økonomiske mulighetene i Arktis; rådet er det eneste samarbeidsorganet der alle de åtte arktiske landene og arktiske urfolksorganisasjoner møtes for å drøfte saker av felles interesse. Medlemslandene er Norge, Sverige, Danmark, Finland, Island, Russland, Canada og USA, og i tillegg er seks urfolksorganisasjoner permanente deltakere. Til sammen 32 land og organisasjoner har observatørstatus i rådet.

Det formelle arbeidet i Arktisk råd skjer i ministermøter der de åtte statenes utenriksministre møtes annethvert år, og den løpende dialogen foregår mellom embetsmenn på ambassadørnivå, Senior Arctic Officials (SAO) fra de respektive landene. Den største delen av arbeidet i Arktisk råd utføres av seks arbeidsgrupper som gjennomfører faglige programmer og prosjekter med relevans for Arktis. Basert på arbeidsgruppene faglige arbeid utarbeider Arktisk råd anbefalinger gjennom ministererklæringene. Anbefalingene til medlemsstatene er ikke folkerettslig bindende, men er politisk forpliktende. Anbefalingene kan også rette seg mot SAO-ene og arbeids-

grupper om videre faglig arbeid. Alle beslutninger i rådet er basert på konsensus.

Formannskapet i rådet rullerer blant medlemslandene og gjelder for to år av gangen. Norge hadde sist formannskapet i perioden 2006–2009. I 2013 hadde alle landene gjennomført én formannskapsperiode hver.

Norske myndigheter understreker at Arktisk råd er det ledende politiske organet for arktiske spørsmål og det viktigste forumet for å drøfte felles utfordringer.

Utenriksdepartementet har det overordnede ansvaret for gjennomføringen og koordineringen av nordområdepolitikken, inkludert det internasjonale samarbeidet i Arktisk råd. Departementet har dermed også ansvaret for å koordinere den norske deltakelsen i Arktisk råd med de ansvarlige sektordepartementene.

Formålet med undersøkelsen har vært å vurdere norske myndigheters arbeid med Arktisk råd og belyse hvordan myndighetene arbeider med de områdene som Arktisk råd trekker fram som sentrale gjennom rådets anbefalinger til medlemsstatene. Revisjonen inneholder i tillegg forhold om det mellomstatlige arbeidet i Arktisk råd. Undersøkelsen omfatter perioden fra opprettelsen av Arktisk råd i 1996 og fram til medio 2014.

Undersøkelsen er en del av en multilateral revisjon av Arktisk råd, der riksrevisjonene fra Danmark, Norge, Russland, Sverige og USA har deltatt. Riksrevisjonene i Canada og Finland har vært observatører. Dette er et arbeid som i sin tid ble initiert i fellesskap av russisk og norsk riksrevisor.

Den nasjonale undersøkelsen tar utgangspunkt i følgende vedtak og forutsetninger fra Stortinget:

- Innst. S. nr. 264 (2004–2005), jf. St.meld. nr. 30 (2004–2005) Muligheter og utfordringer i nord. Utenriksdepartementet.
- Innst. S. nr. 306 (2008–2009), jf. St.meld. nr. 15 (2008–2009) Interesser, ansvar og muligheter. Hovedlinjer i norsk utenrikspolitikk. Utenriksdepartementet.
- Innst. 236 S (2011–2012), jf. Meld. St. 7 (2011–2012) Nordområdene. Visjon og virkemidler. Utenriksdepartementet.
- Utenriksdepartementets budsjettproposisjoner (Prop. 1 S) med tilhørende innstillinger for årene 2006–2014.

Riksrevisjonens rapport ble forelagt Utenriksdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Nærings- og fiskeridepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet ved brev 7. mars 2014. I Riksrevisjonens dokument er titlene på departementene slik de var på tidspunktet for innsamlingen av data beholdt.

Utenriksdepartementet har koordinert innspillene fra de øvrige fagdepartementene og har i brev 25. april 2014 gitt kommentarer til rapporten. Kommentarene er i hovedsak innarbeidet i Riksrevisjonens dokument.

Et felles memorandum som oppsummerer sentrale funn og konklusjoner fra de nasjonale undersøkelsene foretatt av riksrevisjonene i Danmark, Norge, Russland, Sverige og USA ble ettersendt Stortinget den 18. februar 2015.

1.1 Hovedfunn

- Arktisk råd har bidratt til å styrke samarbeidet i Arktis og til å øke kunnskapen om sentrale saksfelt, og særlig om miljøet og klimaendringene i Arktis.
- Organiseringen av Arktisk råd er ikke hensiktsmessig og styringen av arbeidet er mangelfull – både når det gjelder prioritering, finansiering og rapportering.
- Arktisk råd har ikke i tilstrekkelig grad lagt til rette for urfolks deltakelse i rådets arbeid.
- Det er svakheter ved koordineringen og oppfølgingen av det norske arbeidet knyttet til Arktisk råd.

1.2 Riksrevisjonens merknader

1.2.1 *Arktisk råd har bidratt til å styrke samarbeidet i Arktis og til å øke kunnskapen om sentrale saksfelt, og særlig om miljøet og klimaendringene i Arktis*

Arktisk råd har som det eneste samarbeidsorganet i Arktis med medlemmer fra alle de arktiske statene spilt en viktig rolle i å styrke samarbeidet og kontakten mellom de arktiske statene og arktiske urfolk på områder av felles interesse.

Etter Riksrevisjonens vurdering bidrar medlemsstatene gjennom Arktisk råd til å stadfeste og videreutvikle forvaltningen av Arktis. Særlig viktig er det at Arktisk råds medlemsstater og observatører anerkjenner det betydelige internasjonale regelverket som gjelder i Arktis, og ikke minst at FNs havrettskonvensjon skal legges til grunn i forvaltningen av de arktiske kyst- og havområdene. Gjennom sin unike posisjon kan Arktisk råd også være viktig for å trygge den sikkerhetspolitiske stabiliteten i Arktis.

Videre er det etter initiativ fra de arktiske statene forhandlet fram to juridisk bindende avtaler mellom medlemslandene i Arktisk råd om henholdsvis søk og redning og om oljevern i Arktis. Avtalene bygger på eksisterende internasjonalt regelverk, men bidrar likevel til å styrke det operative samarbeidet på disse områdene. Avtalene kan bidra til klarere ansvar, gjennomføring av felles øvelser og utveksling av erfaringer. Etter Riksrevisjonens vurdering kan denne typen avtaler være viktig både for å styrke Arktisk råds betydning, og for å styrke forvaltningsregimet av Arktis ytterligere. Dette gjelder særlig hvis avtalene som forhandles fram gjennom rådet bidrar til å forsterke eksisterende avtaler eller gjelder områder der det mangler internasjonale reguleringer av betydning for Arktis.

Undersøkelsen viser at arbeidsgruppene under Arktisk råd har utarbeidet flere rapporter, standarder og retningslinjer som bidrar til å sammenstille og styrke kunnskapsgrunnlaget i Arktis. Rapportene dokumenterer både miljøtilstand og årsaker til miljøutfordringene i Arktis. Arktisk råd har således utviklet seg til å bli et organ for oppbygging av betydelig kunnskap på stadig flere områder – spesielt på miljø- og klimaområdet. Rådet har også vært viktig i utviklingen av sentral kunnskap om urfolks helse i de arktiske områdene. Særlig viktig er det at denne kunnskapen bidrar til en felles forståelse av utfordringene i Arktis, og hvilke tiltak som bør iverksettes.

Arktisk råd har utarbeidet åtte ministererklæringer med anbefalinger til blant annet medlemsstatene, der anbefalingene bygger på denne kunnskapen. Arktisk råds anbefalinger er ikke folkerettslig forpliktende, men det er etter Riksrevisjonens vurdering viktig at de arktiske statene samlet – også gjen-

nom rådet – kan vise at de tar ansvar for å sikre en bærekraftig utvikling i Arktis.

Undersøkelsen viser videre at kunnskapen framskaffet av Arktisk råd har blitt brukt i innspill om videre utvikling av øvrig internasjonalt samarbeid og internasjonale konvensjoner på ulike områder. Gjennom dokumentasjon av effekter av langtransportert forurensning i Arktis har Arktisk råd for eksempel spilt en vesentlig rolle i utviklingen av regionale og globale løsninger for å redusere utslipp av miljøgifter og tungmetaller. Arktisk råds dokumentasjon av de betydelige klimaendringene i Arktis har også vært viktig kunnskap i FNs klimapanel.

1.2.2 Organiseringsen av Arktisk råd er ikke hensiktsmessig og styringen av arbeidet er mangelfull – både når det gjelder prioritering, finansiering og rapportering

ORGANISERING OG KOORDINERING

Siden 1996 har det pågått en diskusjon i Arktisk råd om behovet for å endre organisasjonsstrukturen slik at rådet kan bli et mer effektivt organ. Både Finland (2000–2002) og Norge (2006–2009) tok i sine formannskapsperioder initiativ til en gjennomgang av Arktisk råds organisering og arbeidsprosesser med sikte på å forbedre rådets effektivitet og måloppnåelse, uten at det ble oppnådd enighet om dette. Ifølge det norske formannskapet ville det være mulig å effektivisere rådets arbeid med hensyn til koordinering av arbeidsgruppene, finansiering, prioritering og kommunikasjon utad.

Organiseringsen av Arktisk råd er i hovedsak en videreføring av samarbeidet om en felles miljøvernstrategi (Arctic Environmental Protection Strategy – AEPS) fra 1991. Nå omfatter Arktisk råds arbeid imidlertid et langt bredere saksfelt enn det gjorde ved opprettelsen i 1996. I den første perioden la rådet mest vekt på forurensning, mens det i dag arbeider med og er tungt inne i en rekke saksfelt som klimaendringer, klimatilpasning, sikkerhet til sjøs, oljeutvinning, søk og redning, levekår, kultur og helse samt økonomisk utvikling. Med unntak av opprettelsen Arktisk råds permanente sekretariat (2013) og en sjettede arbeidsgruppe (ACAP), samt mer bruk av særskilte arbeidsgrupper og ekspertgrupper, har Arktisk råd i all hovedsak beholdt den opprinnelige organisasjonsstrukturen.

Fem arbeidsgrupper har miljø og klima som hovedområde, mens én arbeidsgruppe har bærekraftig utvikling som ansvarsområde. Undersøkelsen viser videre at arbeidsgruppene fungerer svært ulikt: Noen grupper, som arbeidsgruppen for overvåking av det arktiske miljøet (AMAP), har stor faglig produksjon av betydning for forvaltningen av Arktis, mens andre ikke har fungert like godt etter hensikten. Det er delvis overlapping mellom flere av arbeids-

gruppene. Undersøkelsen viser videre at arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling (SDWG) har gjennomført mange små prosjekter, uten at alle har et helarktisk perspektiv. SDWG har også et bredt og utydelig mandat som delvis overlapper med mandatene til de øvrige arbeidsgruppene. I undersøkelsen går det også fram at arbeidsgruppen mot forurensning i Arktis (ACAP) har hatt liten aktivitet og mangelfull måloppnåelse.

Undersøkelsen viser at Arktisk råd innenfor eksisterende organisasjonsstruktur har foretatt endringer for å bedre koordineringen og kommunikasjonen mellom arbeidsgruppene – blant annet i form av mer informasjonsvirksomhet og flere felles møtearenaer. Dette har ført til omfattende møte- og reisevirksomhet, noe som er ressurs- og tidkrevende.

Norske myndigheter har foreslått konkrete tiltak med sikte på å effektivisere organiseringen av Arktisk råd, og Utenriksdepartementet opplyser at det jevnlig har tatt opp behovet for sammenslåing av arbeidsgruppene. Undersøkelsen viser at det er vanskelig å få til organisasjonsendringer i et samarbeidsforum som krever konsensusbeslutninger, og der formannskapet rullerer i toårsperioder. Norske myndigheter legger til grunn at det ikke er et samlet ønske blant de åtte medlemsstatene om å foreta endringer i organisasjonsstrukturen, og de arbeider derfor med å sikre best mulig effektivitet med eksisterende organisering.

Riksrevisjonen er innforstått med at en organisasjonsendring i Arktisk råd må være basert på enighet blant alle medlemslandene. Likevel peker Riksrevisjonen på at Arktisk råds organisering ikke synes å være hensiktsmessig slik rådets oppgaver er nå, og at konsekvensen av dette kan være redusert effektivitet.

PRIORITERING OG FINANSIERING

Undersøkelsen viser at Arktisk råd ikke har en strategi for å styre de faglige og finansielle ressursene mot langsiktige mål. Medlemslandenes embetsmannsrepresentanter (SAO-ene) i Arktisk råd har en viktig rolle i styringen av arbeidet i Arktisk råd. SAO-ene er bindeleddet mellom ministrene og alle de seks faste arbeidsgruppene og de særskilte arbeidsgruppene i Arktisk råd. SAO-ene har videre ansvaret for å koordinere, rettlede og overvåke arbeidet i Arktisk råd. Dette omfatter både prioritering av prosjekter og samordning av den samlede innsatsen til arbeidsgruppene.

Arbeidsgruppenes toårige arbeidsplaner godkjennes på ministermøtene etter å ha blitt behandlet av SAO-ene. Premissene for arbeidet er i stor grad bestemt av arbeidsgruppene selv, og arbeidsgruppene er gitt stor faglig frihet. Slik selvstendighet kan være positivt, men det må samtidig etter Riksrevisjonens vurdering vurderes opp mot det faglige utbyttet og de

store økonomiske ressursene som brukes i Arktisk råd. Det pågår per medio 2014 ca. 90 prosjekter i regi av Arktisk råd, og det er ofte utydelig hvilke samlede vurderinger som ligger til grunn for å sette i gang så mange prosjekter. Selv om også de små prosjektene kan være viktige for å bygge opp kunnskap og samarbeid innen forskning og forvaltning, har ikke alle et helarktisk perspektiv, og bare et fåtall av disse danner grunnlag for anbefalinger i ministererklæringene.

I lys av det høye antallet prosjekter og begrensede ressurser mener Riksrevisjonen det er behov for en sterkere prioritering av arbeidsgruppens innsats. SAO-ene har her et særlig ansvar for å sikre bedre koordinering og oppfølging av arbeidet i Arktisk råd.

Undersøkelsen viser at det siden opprettelsen av rådet har vært enighet om å styrke finansieringsordningene i rådet. Likevel er det mangelfull forutsigbarhet i finansieringen av både arbeidsgruppesekretariater, prosjekter og urfolksorganisasjonenes deltakelse. Siden 2003 har det vært arbeidet med å etablere en finansieringsordning som skal sikre finansiering av de mest prioriterte prosjektene i Arktisk råd (Project Support Instrument). Finansieringsordningen ble operativ først høsten 2014 etter at russiske myndigheter først på det tidspunkt innbetalte midler til ordningen som forutsatt. Ordningen vil imidlertid kun dekke en mindre del av aktivitetene i Arktisk råd. Etter Riksrevisjonens vurdering er det en svakhet at Arktisk råd ikke har en mer forutsigbar finansiering av arbeidsgruppesekretariater og prosjekter slik at man unngår å svekke effektiviteten i gjennomføringen av rådets aktiviteter.

Det framgår videre av undersøkelsen at Arktisk råd ikke har en samlet oversikt over ressursbruken, selv om det arbeides med å utvikle et system som skal løse dette. Norske myndigheter har per i dag en viss oversikt over Norges ressursbruk, og det er antatt at myndighetene med det nye ressursoversiktssystemet kan få en bedre samlet oversikt over den norske ressursbruken i Arktisk råd.

Etter Riksrevisjonens vurdering bør etableringen av det permanente sekretariatet i Tromsø fra 2013 kunne sikre bedre administrativ styring i Arktisk råd, og det antas at Utenriksdepartementet fortsatt vil være sentral i dette arbeidet.

I en videre utvikling av Arktisk råd, som vil omfatte stadig flere faglige temaer, kan det etter Riksrevisjonens vurdering være behov for en overordnet strategi for rådet som i større grad styrer de faglige og finansielle ressursene mot langsiktige og konkrete mål.

RAPPORTERING

Arbeidet i Arktisk råd er primært basert på dialog, samarbeid og frivillighet. Basert på arbeidsgruppens faglige rapporter har ministrene gitt et stort

antall anbefalinger til blant annet medlemsstatene gjennom de åtte ministermøtene i perioden 1998–2013. Anbefalingene er ikke folkerettslig bindende for medlemsstatene, men forplikter likevel politisk. Det er heller ingen forventning i Ottawa-erklæringen og Arktisk råds prosedyreregler om at medlemslandene skal dokumentere i hvilken grad anbefalingene følges opp.

Undersøkelsen viser at det legges ned et omfattende arbeid med å generere kunnskapen som ligger til grunn for Arktisk råds anbefalinger overfor medlemsstatene. De arktiske statene har et stort felles ansvar for å sikre en bærekraftig utvikling av den arktiske regionen. Det foreligger lite informasjon om hvordan medlemsstatene følger opp sentrale anbefalinger, og om arbeidet har en effekt. Her vises det også til Arktisk råds egne initiativ til å følge opp anbefalinger som er gitt både til arbeidsgrupper og medlemsstater i rapporter om arktisk skipsfart og det biologiske mangfoldet i Arktis. Uten noen form for oppfølging av arbeidet vil det etter Riksrevisjonens vurdering være vanskelig for Arktisk råd å utvikle seg videre til et effektivt organ med enda større faglig og politisk gjennomslag.

1.2.3 Arktisk råd har ikke i tilstrekkelig grad lagt til rette for urfolks deltakelse i rådets arbeid

Betydningen av urfolks deltakelse i det brede samarbeidet i Arktisk råd er tydelig uttrykt i Ottawa-erklæringen, og gjentatt i ministererklæringene. Undersøkelsen viser at seks urfolksorganisasjoner er faste deltakere i Arktisk råd. Disse møter fast til alle ministermøtene og står fritt til å delta i arbeidsgruppens arbeid. Alle arbeidsgruppene ønsker en slik deltakelse. Undersøkelsen viser imidlertid at den faktiske deltakelsen i prosjektene varierer, blant annet på grunn av mangel på ressurser – både økonomiske og tilgjengelig kompetanse og personell.

Arktisk råd har ikke etablert en finansieringsordning som kan sikre deltakelse av urfolk i rådets arbeid, og hvert land har ansvaret for å finansiere urfolks deltakelse. Undersøkelsen viser at deltakelsen er viktig fordi både endringer og tiltak i Arktis i stor grad kan påvirke urfolks levesett. Det legges stor vekt på at den tradisjonelle kunnskapen som urfolk naturlig har skal være viktig som grunnlag i det arktiske samarbeidet. Norske myndigheter ønsker en ordning der prosjektene som foreslås også må inkludere en finansiering som sikrer tilstrekkelig deltakelse av urfolksrepresentanter, men at grunnfinansieringen av organisasjonene til urfolk bør sikres av nasjonale myndigheter.

Norske samer er formelt sett representert i Arktisk råd gjennom Samerådet. Representanter for Sametinget deltar som en del av den norske delega-

sjonen til ministermøtene og SAO-møtene. Utenriksdepartementet bidrar også økonomisk til at samer skal kunne delta i arbeidet. Sametinget ønsker en enda tettere integrering i arbeidet til Arktisk råd.

1.2.4 Det er svakheter ved koordineringen og oppfølgingen av det norske arbeidet knyttet til Arktisk råd

Arktisk råd er et viktig organ i Norges arbeid med nordområdepolitikk, og det er bred enighet om at Arktisk råd skal være det ledende politiske organet for arktiske spørsmål. En stor del av det faglige arbeidet i Arktisk råd har hittil vært under Klima- og miljødepartementets sektoransvarsområde. Klima- og miljødepartementet og underliggende etater er tungt representert i ulike arbeidsgrupper og prosjekter innen miljø- og klimaområdet i Arktisk råd.

Undersøkelsen viser at arbeid med Arktisk råd og de faglige spørsmålene som rådet tar opp, berører flere departementers fag- og ansvarsområder. Sammenlignet med Klima- og miljødepartementet og Utenriksdepartementet har ikke de øvrige berørte departementene i like stor grad vært engasjert i arbeidet til Arktisk råd. De øvrige departementene har i liten grad lagt vekt på informasjonen og kunnskapen som Arktisk råd har bidratt med fordi disse departementene i større grad har funnet det mer hensiktsmessig å vektlegge andre internasjonale prosesser og nasjonal kunnskap. Etter Riksrevisjonens vurdering framstår det derfor som noe uklart hvilken funksjon og rolle Arktisk råd-arbeidet til de ulike norske fagmyndigheter skal ha, særlig i lys av at Arktisk råd får et stadig bredere faglig nedslagsfelt.

Med bakgrunn i at Arktisk råd nå arbeider med langt flere saksområder enn tidligere, blir det etter Riksrevisjonens syn desto viktigere å sikre en god involvering og koordinering av norske aktørers arbeid med Arktisk råd. Dette gjelder også bruk av kunnskap som den norske forvaltningen har på en rekke områder som er av interesse for de andre arktiske statene. Riksrevisjonen mener derfor det er positivt at Utenriksdepartementet ønsker et enda tettere samarbeid med berørte departementer og direktorater i saker som tas opp i Arktisk råd.

Riksrevisjonen bemerker for øvrig at Utenriksdepartementet ikke har etablert en fast praksis med å holde oversikt over i hvilken grad de ansvarlige sektordepartementene følger opp relevante anbefalinger fra Arktisk råd, eller om relevante anbefalinger allerede er innarbeidet i den norske forvaltningen.

Undersøkelsen viser at mangel på et oppfølgings-system ikke nødvendigvis betyr at anbefalingene ikke er fulgt opp – anbefalingene er ofte allerede en del av eksisterende norsk politikk. Det er internasjonale, folkerettslige forpliktelser og nasjonale mål

som i hovedsak styrer den norske forvaltningens arbeid i Arktis. Dette skjer uavhengig av Arktisk råd.

1.3 Riksrevisjonens anbefalinger

Riksrevisjonen anbefaler at Utenriksdepartementet

- legger til rette for enda bedre koordinering av arbeidet i Arktisk råd med de ansvarlige sektordepartementene
- tar initiativ til ulike tiltak slik at alle berørte departementer i større grad finner arbeidet med Arktisk råd formålstjenlig for både å kunne nyttiggjøre seg arbeidet i Arktisk råd og bidra med relevant kompetanse på områder som har betydning for Arktis.
- forsterker arbeidet, blant annet gjennom det faste sekretariatet, for å gjøre Arktisk råd til et mer effektivt organ med vekt på bedre styring, organisering, finansiering og rapportering

1.4 Departementets oppfølging

Statsråden understreker at Arktisk råd er et politisk samarbeid. Det er ikke et folkerettslig bindende samarbeid og heller ingen internasjonal organisasjon. Dette, kombinert med at Arktisk råd er konsensusdrevet, setter noen begrensninger for hva rådet kan gjøre og få til.

Statsråden setter pris at Riksrevisjonens undersøkelse viser at Arktisk råd har bidratt til å styrke samarbeidet i Arktis og til å øke kunnskapen om Arktis. Statsråden deler dette synet.

Arktisk råd har etter statsrådens vurdering vært vellykket i samarbeidet om miljø- og klimaspørsmål og mener at rådet for dette formålet er hensiktsmessig organisert.

Arktisk råd har ikke levert like godt på bærekraftig utvikling når det gjelder kulturell og økonomisk utvikling. Utenriksdepartementet vurderer hvordan dette kan forbedres, blant annet organiseringen av arbeidsgruppen for bærekraftig utvikling.

Arktisk råd har likevel evnet å reflektere statenes prioriteringer slik disse har utviklet seg i takt med endringene i Arktis. Arktisk råd legger etter statsrådets vurdering større vekt på samarbeid om tilrettelegging for bærekraftig utvikling, og at denne utviklingen fortsetter.

Statsråden viser til at urfolks deltakelse i Arktisk råd bør være statenes ansvar, og viser til at departementet vil fortsette det gode samarbeidet med Samerådet og Sametinget i Arktisk råd. Norge ønsker å styrke kapasiteten til urfolkene ved å bistå i flyttingen av urfolkssekretariatet (Indigenous Peoples Secretariat – IPS) fra København til Tromsø, og å bidra til finansieringen av IPS.

Statsråden er enig med Riksrevisjonen i at etter- som Arktisk råd nå arbeider med flere saksområder enn tidligere, blir det desto viktigere at departementet sikrer god involvering og koordinering av norske aktørers arbeid med Arktisk råd. I de siste par årene har det også utviklet seg et tettere samarbeid mellom berørte myndigheter, og stadig nye departementer er engasjert i myndighetenes arbeid med Arktisk råd.

God koordinering er derfor viktig, og Utenriksdepartementet vurderer hvordan samordningen med berørte departementer kan forbedres. Departementet har i senere tid prioritert å styrke dialogen med fagdepartementene for å sikre at bredden i regjeringens prioriteringer i Arktisk råd blir ivaretatt. Det har over flere år vært enighet om at Arktisk råd er viktig for Norge, og det har vært en prioritet for departementet å styrke arbeidet i rådet. I denne sammenhengen var opprettelsen av Arktisk råds sekretariat viktig og en milepæl for Norge da det ble enighet om å legge dette til Tromsø.

Sekretariatet må brukes til å effektivisere arbeidet i Arktisk råd. Departementet vil også sammen med de andre medlemslandene se på hvordan samarbeidet kan gjøres så effektivt og formålstjenlig som mulig.

1.5 Riksrevisjonens sluttmerknad

Riksrevisjonen har ingen ytterligere merknader.

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Jette F. Christensen, Gunvor Eldegard og lederen Martin Kolberg, fra Høyre, Erik Skutle og Michael Tetzschner, fra Fremskrittspartiet, Kenneth Svendsen og Helge Thorheim, fra Kristelig Folkeparti, Hans Fredrik Grøvan, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Venstre, Abid Q. Raja, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, og fra Miljøpartiet De Grønne, Rasmus Hansson, viser til Dokument 3:3 (2014–2015) Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med Arktisk råd.

Komiteen er tilfreds med at Arktisk råd ifølge Riksrevisjonen bidrar til å styrke samarbeidet mellom landene og øke kunnskapen om sentrale saksfelt, særlig om miljøet og klimaendringene i Arktis. Komiteen merker seg imidlertid Riksrevisjonens funn om at organiseringen av Arktisk råd ikke synes å være hensiktsmessig og at styringen av arbeidet er mangelfull. Blant annet har ikke Arktisk råd i tilstrekkelig grad lagt til rette for urfolks deltakelse i rådets arbeid. Det viser seg også å være svakheter ved

koordineringen og oppfølgingen av det norske arbeidet knyttet til rådet.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen mener det er betydelig potensial for mer effektivt samarbeid og utnyttelse av rådets ressurser dersom det blir enighet i rådet om bedre koordinering og mer forutsigbar finansiering av arbeidet. Komiteen tar til etterretning Utenriksdepartementets svar til undersøkelsen og forutsetter at statsråden følger opp Riksrevisjonens merknader som angitt.

Komiteen minner om at formålet med Arktisk råd er å fremme samarbeid mellom de arktiske statene og arktiske urfolksorganisasjoner, særlig innen bærekraftig utvikling og miljøvern. Arktisk råd er den eneste felles arenaen for politisk samarbeid på ministernivå for alle åtte arktiske nasjoner, og har siden etableringen av den første forløperen i 1996 utviklet seg betydelig med tanke på både ressurser, organisering og politisk betydning. Komiteen vil derfor understreke at Arktisk råd er svært viktig både for de fagfeltene rådet har direkte ansvar for, og som møteplass for dialog og gradvis utvikling av samarbeid om andre arktiske spørsmål.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen i denne undersøkelsen ikke drøfter direkte den faktoren som kanskje i størst grad påvirker Arktisk råds mulighet til å levere på formålet: nasjonenes tyngste politiske interesser, som også er de dominerende driverne bak politisk, økonomisk og annen utvikling, miljø- og klimasituasjonen og andre forhold i Arktis. Disse interessene er ikke, eller er bare indirekte, del av Arktis råds ansvar og arbeid. Komiteen konstaterer at rådets muligheter til reell påvirkning på bærekraftig utvikling og klimautvikling i Arktis begrenses tilsvarende av dette. For Norges vedkommende er blant annet oljevirkosomhet, fiskeri og skipsfart lite berørt av Arktisk råds arbeid, selv om disse interessene er blant de mest styrende for norsk arktispolitikk.

Komiteen merker seg at Riksrevisjonen påpeker svak involvering fra andre fagdepartementer enn Klima- og miljødepartementet. Dette kan være en konsekvens av at regjeringen i liten grad har ønsket at Arktisk råd skal engasjere seg på områder som angår vitale norske ressursinteresser. Utenriksdepartementet bekrefter i sitt svar behovet for bedre koordinering av norske aktører, men begrenser seg foreløpig til å vurdere hvordan samordningen med berørte departementer kan forbedres.

Komiteen mener at undersøkelsen tyder på at Norge i større grad kan avklare forventningene om hva Arktisk råd skal være og hvilke resultater rådet forventes å levere. Det er ikke hensiktsmessig å skape forventninger om at Arktisk råd skal bidra til mer konkret samarbeid og større resultater på viktige fagfelt enn det som er realistisk med de gitte politiske

forutsetninger. Dersom samarbeidet ikke etter hvert også utvides til de tyngste politikkområdene, vil Arktisk råd sannsynligvis også i framtiden ha begrenset evne til å levere konkret og målbart på samarbeid som urfolkrettigheter, bærekraftig utvikling og miljøvern.

Komiteen vil understreke at Arktisk råd er et høynivåforum for å fremme samarbeid, koordinering og interaksjon mellom de arktiske statene. Beslutninger i Arktisk råd fattes ved konsensus. Komiteen viser videre til at det er folkeretten og de folkerettslige spillereglene som utgjør det rettslige rammeverket for forvaltningen av nordområdene, og det er bred internasjonal enighet om at FNs havrettskonvensjon

utgjør det viktigste folkerettslige grunnlaget for Polhavet.

Komiteen slutter seg for øvrig til Riksrevisjonens anbefalinger.

3. Komiteens tilråding

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til dokumentet og rår Stortinget til å gjøre slikt

v e d t a k :

Dokument 3:3 (2014–2015) – om Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med Arktisk råd – vedlegges protokollen.

Oslo, i kontroll- og konstitusjonskomiteen, den 5. mai 2015

Martin Kolberg

leder

Rasmus Hansson

ordfører

