Regeringens skrivelse 2015/16:34

Riksrevisionens rapport Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar

Skr. 2015/16:34

Regeringen överlämnar denna skrivelse till riksdagen.

Stockholm den 29 oktober 2015

Stefan Löfven

Margot Wallström
Utrikesdepartementet

Skrivelsens huvudsakliga innehåll

Arktiska rådet är det viktigaste organet för internationellt samarbete i arktiska frågor och fungerande samarbetsformer inom rådet blir därför allt viktigare.

Rådet, som funnits i snart 20 år, har inte tidigare genomgått extern granskning. Revisionsmyndigheterna från fem medlemsstater i Arktiska rådet – Norge, Ryska federationen, Danmark, Sverige och USA – tog därför initiativ till en gemensam internationell granskning vars resultat redovisas i en gemensam rapport. Den internationella granskningen visar att vikten av internationellt samarbete i Arktis ökar, att rådet har bidragit till ökat vetenskapligt samarbete, att rådet står inför organisatoriska utmaningar samt utmaningar för möjligheter för ursprungsbefolkningarna att delta i rådets arbete.

I granskningsrapporten Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar (RiR 2015:8) har Riksrevisionen på basis av den internationella granskningen redovisat sammanfattande iakttagelser och rekommendationer till regeringen när det gäller organisation, finansiering, prioriteringar av projekt, implementering av rekommendationer och internationella avtal.

I skrivelsen redovisar regeringen sin bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer samt redogör närmare för vilka åtgärder som har vidtagits eller kommer att vidtas inom de områden som omfattas av granskningen. I och med denna skrivelse anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Innehållsförteckning

1 Ärendet och dess beredning 3

2 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer 3
2.1 Den organisatoriska uppbyggnaden av rådets arbete....3
2.2 Överblick över rådets totala finansiering och kostnadsutfall 4
2.3 Prioritering av projekt och arbetsuppgifter....4
2.4 Medlemsländernas uppföljning av genomförandet av rådets rekommendationer 4
2.5 Arktiska rådets internationella avtal....4
2.6 Rekommendationer 4

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer 5
3.1 Den organisatoriska uppbyggnaden av rådets arbete....5
3.2 Överblick av rådets totala finansiering och kostnadsutfall 6
3.3 Prioritering av projekt och arbetsgrupper....7
3.4 Medlemsländernas uppföljning av genomförandet av rådets rekommendationer 7
3.5 Arktiska rådets internationella avtal....8

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser 9

Bilaga 1 Arktiska rådet - vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar (RiR 2015:8) 10

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 oktober 2015 65

1 Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen har granskat vad Sverige kan göra för att möta Arktiska rådets utmaningar. Resultatet presenteras i summerad form i granskningsrapporten Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar (RiR 2015:8), Underlaget till denna rapport har producerats tillsammans med revisionsmyndigheterna från fyra andra medlemsstater i Arktiska rådet. Den internationella granskningens resultat presenteras i rapporten Arktiska rådet: Perspektiv på ett Arktis i förändring, rådets arbete och största utmaningar. Rapporten finns som bilaga i RiR 2015:8. Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 5 maj 2015.

2 Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

Riksrevisionen har tidigare genomfört en nationell granskning av Sveriges medlemskap i Arktiska rådet som behandlades i rapporten Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet? (RiR 2013:9). Rapporten handlade om de svenska insatserna i rådet och de svenska myndigheternas förmåga att utnyttja resultaten av rådets arbete. I den nu aktuella internationella granskningen har Riksrevisionen utvärderat rådets arbete, vilket har krävt ett samarbete mellan revisionsmyndigheter i de övriga medlemsländerna.

Riksrevisionen konstaterar att Arktiska rådet är det viktigaste forumet för internationellt samarbete och förhandlingar i arktiska frågor. Arktiska rådet producerar ett stort antal vetenskapliga rapporter som sprider kunskap om utvecklingen i regionen. Rådet står inför stora utmaningar när det gäller organisation, finansiering, prioriteringar och genomförande.

2.1 Den organisatoriska uppbyggnaden av rådets arbete

Riksrevisionen bedömer att rådets organisatoriska uppbyggnad är i behov av reformer för att öka effektiviteten. Detta mot bakgrund av att uppbyggnaden i stort sett varit densamma som när organisationen grundades trots att rådets arbetsområden och antalet projekt har ökat betydligt sedan dess.

2.2 Överblick över rådets totala finansiering och kostnadsutfall

Riksrevisionen konstaterar att det i rådet saknas en central finansiering och att det utöver redovisning av sekretariatets kanslikostnader saknas en överblick över rådets totala finansiering och kostnader.

2.3 Prioritering av projekt och arbetsuppgifter

Riksrevisionen har funnit att det trots ett stort antal projekt inte finns någon tydlig mekanism för att prioritera mellan projekt, arbetsgrupper och s.k. task forces.

2.4 Medlemsländernas uppföljning av genomförandet av rådets rekommendationer

Riksrevisionen konstaterar att det hos medlemsländerna saknas tydliga mekanismer för att följa upp om de nationella ansvariga myndigheterna överväger och genomför rekommendationerna från rådet. Vidare saknas återrapportering av genomförandet från staterna tillbaka till rådet. Detta gör det enligt Riksrevisionen svårt att få överblick över läget och att rekommendationernas praktiska nytta därmed kan ifrågasättas.

2.5 Arktiska rådets internationella avtal

Riksrevisionen påpekar i sin granskning att de två avtal som förhandlats fram av medlemsstaterna, och som har beskrivits som rättsligt bindande av vissa medlemmar, inte visat sig förpliktiga stater att ställa upp med resurser i händelse av olycka. Detta gäller de två avtalen Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic från 2011 och Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic från 2013. Riksrevisionen anför att man redan i sin förra rapport påpekat att regeringen brustit i transparens i fråga om avtalens karaktär och innebörd.

2.6 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen att ta initiativ till i Arktiska rådet:

1. Effektivisera den organisatoriska uppbyggnaden av rådets arbete. Den nuvarande organisationen kom i sina grunddrag till under andra förutsättningar än de som rådet nu arbetar under.
2. Skapa överblick över rådets totala finansiering och kostnadsutfall. Under det svenska ordförandeskapet (2011-2013) inleddes ett arbete med att inrätta en gemensam budget för rådet, och det kanadensiska ordförandeskapet (2013-2015) har börjat utveckla ett system för att

följa upp rådets kostnader. Detta skapar förutsättningar för en samlad ekonomisk uppföljning av rådets arbete.

3. Effektivisera de administrativa processerna för att prioritera mellan olika projektförslag. Nuvarande processer säkerställer inte att resurserna kanaliseras till de mest angelägna projekten.
4. Förbättra medlemsländernas uppföljning av implementeringen av rådets rekommendationer. Den svenska regeringen har tidigare vidtagit sådana åtgärder men mycket återstår för att kunna ge en överblick över implementeringsläget i alla medlemsländerna, och därmed över den praktiska nyttan av rådets rekommendationer.

3 Regeringens bedömning av Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer

3.1 Den organisatoriska uppbyggnaden av rådets arbete

Riksrevisionen bedömer att rådets organisatoriska uppbyggnad är i behov av reformer för att öka effektiviteten. Detta mot bakgrund av att den organisatoriska uppbyggnaden nästintill varit densamma som vid Arktiska rådets tillkomst år 1996 samtidigt som antalet pågående projekt och områden som rådet arbetar med har ökat betydligt.

Regeringen delar delvis Riksrevisionens syn att det finns ett behov av effektivisering av rådets organisatoriska uppbyggnad. Däremot delar inte regeringen Riksrevisionens beskrivning att inga betydande förändringar skulle ha genomförts sedan rådets tillkomst. Som Riksrevisionen påpekar påbörjades flertalet organisatoriska reformer under det svenska ordförandeskapet (2011–2013). Då togs det för första gången fram en kommunikationsstrategi, inklusive en ny webbplats för rådet. Efter förhandlingar etablerades även ett permanent sekretariat i Tromsö. Det permanenta sekretariatet har för närvarande nio personer anställda och dess främsta uppgifter är att underlätta arbetet för ordförandeskapslandet och främja kontinuitet i rådets arbete. Sekretariatet erbjuder även administrativt stöd till arbetsgrupperna, vilket är särskilt viktigt för de arbetsgrupper som saknar egna permanenta sekretariat.

Under 2014 sjösatte det kanadensiska ordförandeskapet tillsammans med sekretariatet ett nytt rapporteringsinstrument, Open Access Archive, för att öka tillgängligheten och åtkomsten för allmänheten till merparten av rapporterna från arbetsgrupperna och task forces samt dokument från ämbetsmannakommitténs möten.

Regeringen delar Riksrevisionens bedömning att arbetsgruppernas mandat till viss del sammanfaller, liksom mandaten för arbetsgrupperna och task forces. Inom Arktiska rådet finns sex arbetsgrupper som sinsemellan är olika till organisation och storlek och även tre task forces. Regeringen verkar för att arbetsgruppernas roll i Arktiska rådet stärks

och för utökad samordning och samverkan mellan ämbetsmannakommittén och arbetsgrupperna. Genom att verka för att grupperna ges tydligare mandat och uppdrag kan regeringen bidra till en tydligare ansvarsfördelning och mindre överlappande ansvar. Regeringen har även fört fram förslag om att utöka antalet möten i ämbetsmannakommittén för att förbättra styrningen av arbetsgrupperna. Möten mellan ordförandena för de sex arbetsgrupperna och ordförandeskapet är exempel på ett initiativ som tagits för att förbättra samverkan och informationsflöden mellan arbetsgrupperna. Exekutivmöten som föregår plenarmöten hålls för att föra förhandlingar och utgör ett instrument till ett effektivare beslutsfattande. Rådets arbetsformer diskuteras numera på återkommande basis under exekutivmöten. På dessa möten deltar representanter från ämbetskommittén från varje medlemsland och representanter från ursprungsbefolkningarna.

USA, som nu innehar ordförandeskapet i Arktiska rådet (2015–2017), har som målsättning i sin ordförandeskapsförklaring att bl.a. stärka Arktiska rådet som ett mellanstatligt forum och se över den organisatoriska uppbyggnaden. Vidare avser USA att arbeta för att introducera mer långsiktiga prioriteringar i rådets arbete. Samtidigt som regeringen delar synen på ett visst behov av förändring, bör det beaktas att Arktiska rådet är ett internationellt förhandlings- och samarbetsorgan där beslut fattas med konsensus och där inte endast en enskild stat kan driva igenom grundläggande förändringar av den organisatoriska uppbyggnaden.

3.2 Överblick av rådets totala finansiering och kostnadsutfall

Riksrevisionen konstaterar att det i rådet saknas en central finansiering. De arktiska medlemsstaterna bidrar årligen med medel som finansierar det permanenta sekretariatets verksamhet. Under det svenska ordförandeskapet (2011–2013) inleddes förhandlingar för att inrätta en gemensam budget för sekretariatet. Under det kanadensiska ordförandeskapet (2013–2015) utvecklades ett system för budgetuppföljning för sekretariatet. Sekretariatet redovisar således numera budgeten och återrapporterar denna till ämbetsmannakommittén. Åtgärderna har lett till en god kostnadsuppfattning och ekonomisk uppföljning av sekretariatets arbete.

Riksrevisionen konstaterar vidare att det saknas centrala medel för att finansiera projekt inom rådet. Projekt finansieras av nationella medel. Riksrevisionen hänvisar till att detta har lett till att lågprioriterade projekt startats bara för att de haft finansiering samtidigt som vissa projekt har fått avbrytas då de saknat finansiering och att tidsödande arbete ofta läggs ned på att söka finansieringskällor. Regeringen instämmer i att det ibland läggs ned stort arbete på att hitta finansieringskällor samt att det är olyckligt att projekt behöver avbrytas på grund av att det saknas finansiering. Regeringen vill här framhålla det arbete som pågår inom Arktiska rådet för att öka den finansiella transparensen och minska tiden

som läggs ned på att söka projektfinansiering. Sedan december 2014 finns det ett instrument för att fördela finansiellt stöd till prioriterade projekt inom Arktiska rådet kallat Project Support Instrument (PSI). Instrumentet förvaltas av Nordic Environment Finance Corporation (NEFCO). Medlemmarna bidrar frivilligt till projektet, vilket Sverige, Ryska federationen, Norge, Island, Finland, USA och Samerådet har valt att göra. Regeringen konstaterar att förutsättningar för att bedriva vetenskapliga projekt inom ramen för Arktiska rådet till stor del är avhängigt av nationell finansiering, men att instrumentet PSI är ett välkommet bidrag för att förbättra finansieringsmöjligheterna.

3.3 Prioritering av projekt och arbetsgrupper

Riksrevisionen har funnit att det trots ett stort antal projekt inom rådet, för närvarande ca 80 stycken, inte finns någon tydlig mekanism för att prioritera mellan olika projektförslag.

Regeringen konstaterar att ministerdeklarationer och ordförandeskapsprogram anger prioriteringar för rådets kommande tvååriga arbete. Arbetsgrupperna bryter sedan ner detta i tvååriga arbetsplaner och därutöver, i vissa fall, i strategiska planer och operativa riktlinjer. Ämbetsmannakommittén godkänner riktlinjer för arbetsgrupperna och för task forces och kan justera mandaten för arbetsgrupperna. Därutöver finns de nationella strategierna.

Sverige stöder det initiala arbete som det nuvarande ordförandeskapslandet USA har inlett när det gäller en strukturell översyn av relationen mellan ämbetsmannakommittén och arbetsgrupperna. Mer samordnade processer bör eftersträvas och arbetsplanerna för arbetsgrupperna standardiseras i syfte att underlätta jämförelse och förenkla samordning av kort- och långsiktig planering inom och mellan grupperna.

Regeringen instämmer i Riksrevisionens observation att det saknas en mekanism för att prioritera mellan olika delar av rådets arbete tvärs över arbetsgrupper och task forces, vilket bl.a. kan leda till brist på experter och resurser. Det kanadensiska ordförandeskapet (2013–2015) utvecklade en databas som ett instrument för att inventera och följa projektens gång. Databasen innehåller alla pågående projekt inom Arktiska rådet. Sekretariatet uppdaterar databasen två gånger om året inför ämbetsmannakommittémötena. Den ger en god överblick över status för projekten, målsättning och tidsramar. Regeringen anser att databasen är en god början till att skapa bättre överblick över den stora mängd projekt som pågår inom Arktiska rådet och att det därigenom på sikt kan bidra till förutsättningar för bättre allokering av resurser.

3.4 Medlemsländernas uppföljning av genomförandet av rådets rekommendationer

Riksrevisionen finner att medlemsländerna saknar tydliga mekanismer för att följa upp om de ansvariga myndigheterna överväger och genomför

rekommendationerna från rådet. Vidare anför Riksrevisionen att det saknas återrapportering av genomförande från staterna tillbaka till rådet. Detta gör det svårt att få överblick över implementeringsläget i medlemsländerna och att rekommendationernas praktiska nytta därför kan ifrågasättas.

Som framgår av regeringens skrivelse (skr. 2013/14:50) delar regeringen Riksrevisionens uppfattning att regeringen bör säkerställa att rekommendationer från rådet bedöms, att det sker en prioritering och att rekommendationerna i relevanta fall genomförs i Sverige. Berörda departement ansvarar för genomförande av rekommendationer själva eller genom relevanta myndigheter. Regeringen anser att den nationella ansvarsfördelningen är tydlig. Utrikesdepartementet har ett övergripande samordningsansvar som syftar till att rekommendationer tas om hand inom Regeringskansliet.

Rådet ska sträva efter att anta rekommendationer som är möjliga att genomföra på nationell nivå, i internationella processer och i den egna organisationen samt följa upp att så sker. De icke-bindande rekommendationerna utgår från ministerdeklarationer som fastställs vartannat år och från rapporter från arbetsgrupper och task forces. Arbetsgrupperna har ålagts att följa upp rekommendationer och återrapportera till ämbetsmannakommittén. I flera fall finns genomförandeplaner för rekommendationer inom arbetsgrupperna. Frågan om uppföljning av genomförande av avtal och projekt på nationell nivå har diskuterats mellan medlemsländerna men enighet om att införa ett strukturerat system har ännu inte nåtts. Omfattningen av den nationella uppföljningen och återrapporteringen till rådet åligger medlemsländerna själva att besluta om. Regeringen anser att Sverige på ett adekvat sätt följer upp rekommendationerna genom återrapportering till arbetsgrupperna och vidare till ämbetsmannakommittén.

3.5 Arktiska rådets internationella avtal

Riksrevisionen menade i sin nationella granskning att avtalet Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic (2011) inte visat sig förpliktiga stater att ställa upp med resurser i händelse av en olycka. Riksrevisionen menar att man redan tidigare påpekat att regeringen brustit i transparens när det gäller avtalens karaktär och innebörd. Detta svarade regeringen på i skrivelsen 2013/14:50.

Regeringen vill framhålla att överenskommelser som innebär stöd till länder som drabbas av en katastrof bygger på frivillighet. Avsikten med avtalen är att uppvisa en vilja och en ambition att bidra. Avtalet skiljer sig inte från övriga avtal eller samarbeten.

För att skapa förutsättningar för ett väl fungerande samarbete och relevant stöd inom ramen för avtalet Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic genomförs bl.a. workshops och övningar. Under USA:s ordförandeskap planeras och genomförs en större övning med detta avtal som utgångspunkt. I Sverige är det Kustbevakningen som enligt sin instruktion är behörig myndighet

för avtalet. USA:s ordförandeskap planerar även övningar inom ramen för avtalet Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic.

4 Regeringens åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Med denna redogörelse och med de åtgärder regeringen har beskrivit anser regeringen att granskningsrapporten är slutbehandlad.

Arktiska rådet - vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar (RiR 2015:8)

en granskningsrapport från riksrevisionen

RiR 2015:8

Arktiska rådet

– vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar

RIKSREVISIONEN

en granskningsrapport från riksrevisionen

till riksdagen

datum: 2015-04-14
dnr: 31-2013-0043
rir 2015:8

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar

Riksrevisionen har medverkat i en internationell granskning av Arktiska rådet, tillsammans med de nationella revisionsmyndigheterna i Danmark, Norge, Ryssland och USA. Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer, grundade på resultaten av den internationella granskningen, redovisas i denna rapport. Den internationella granskningen bifogas (Arktiska rådet: Perspektiv på ett Arktis i förändring, rådets arbete och viktigaste utmaningar, 2015).

Riksrevisionen har tidigare gjort en nationell granskning av de svenska insatserna i Arktiska rådet och de svenska myndigheterna förmåga att utnyttja resultaten av rådets arbete (Sverige i Arktiska rådet – effektivt utbyte av medlemskapet? RiR 2013:19). Denna rapport behandlades av riksdagen i februari 2014 (2013/14:UU 14, Riksrevisionens rapport om Sverige i Arktiska rådet). Den nu föreliggande internationella granskningen avser rådets arbete, och en förutsättning för att göra granskningen var därmed ett samarbete mellan revisionsmyndigheter i rådets medlemsländer.

Företrädare för Utrikesdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport. Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen, Utrikesdepartementet.

Riksrevisor Claes Norgren har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör Rutger Banefelt har varit föredragande. Avdelningschef Lena Björck och enhetschef Eiríkur Einarsson har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren Rutger Banefelt

För kännedom:

Regeringen, Utrikesdepartementet

Innehåll

Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser och rekommendationer 9

Bilaga

Arktiska rådet: Perspektiv på ett Arktis i förändring, rådets arbete och största utmaningar 13
Ett budskap från cheferna för de statliga revisionsmyndigheterna i Danmark, Norge, Ryska federationen, Sverige och USA 15
Bakgrund om Arktiska rådets struktur, centrala begrepp och definitioner 17
Arktiska rådets organisatoriska struktur 18
Förändringar i Arktis har ökat vikten av internationellt samarbete i Arktis 22
Arktiska rådet har bidragit till att stärka samarbete, styrning och vetenskaplig kunskap 23
Rådet står inför viktiga utmaningar när det gäller organisatorisk struktur, att fastställa prioriteringar, finansiering av arbetet, och att säkerställa effektiv implementering av frivilliga rekommendationer antagna av medlemsstaterna 25
Ursprungsbefolkningarnas representanter ger värdefulla bidrag i rådet men står inför utmaningar när det gäller möjligheterna att delta 28
Metoder 28
Bilagor 29

Appendix 1 – National audit findings of SAIs of Denmark, Norway, the Russian Federation, Sweden, and the United States of America 31
Content of the national audits and additional data collection 31
The Danish National Audit Office (Rigsrevisionen) – Denmark's performance in the Arctic 33
The Office of the Auditor General of Norway investigated the Norwegian authorities' work with the Arctic Council, Council recommendations and matters concerning the intergovernmental work in the Arctic Council 36
The audit report will be submitted to Parliament – the Duma when the Joint Memorandum is finalized and signed by all the participating SAIs 41
The Swedish National Audit Office has examined whether Sweden receives an effective return from its membership of the Arctic Council 46
The U.S. Government Accountability Office's National Audit: 49

Appendix 2 – Acknowledgements 53

Riksrevisionens sammanfattande iakttagelser och rekommendationer

Granskningens bakgrund

Arktiska rådet är det viktigaste organet för internationellt samarbete i arktiska frågor. Rådet erbjuder ett forum för diskussion och förhandlingar mellan de arktiska staterna, och producerar vetenskapliga rapporter om tillståndet i den arktiska regionen. Rådet är alltså både ett förhandlingsorgan och ett expertorgan. Under ledning av revisionsmyndigheterna i Norge och Ryssland har revisionsmyndigheterna i fem av rådets medlemsländer granskat rådets arbete. Förutom Norge och Ryssland har revisionsmyndigheterna i Danmark, Sverige och USA medverkat. Revisionsmyndigheterna i Finland och Kanada har deltagit som observatörer. Granskningen har resulterat i den gemensamma rapporten Arktiska rådet: Perspektiv på ett Arktis i förändring, rådets arbete och största utmaningar, som bifogas i sin helhet. I det följande redovisar Riksrevisionen sina sammanfattande iakttagelser och rekommendationer, grundade på den internationella rapporten.

Motiv: Den arktiska regionen står inför stora utmaningar. Issmältningen hotar att få allvarliga konsekvenser för ekosystemet och för ursprungsbefolkningarnas levnadsbetingelser. Samtidigt ökar möjligheterna att utvinna naturresurser i området, och kortare transportvägar öppnar sig mellan Europa och Asien. Förväntningarna är stora på att Arktiska rådet ska bidra till att möta utmaningarna på ett klokt sätt. Rådet har funnits i snart 20 år (det bildades formellt 1996) och Sverige har varit med från början. Någon extern granskning av rådets arbete har inte gjorts tidigare. Därför beslutade revisionsmyndigheterna i fem av medlemsländerna, i oktober 2012, att göra en gemensam granskning av rådets arbete.

Syfte: Den internationella granskningen har identifierat ett antal effektivitetsproblem i Arktiska rådets arbete. Syftet med Riksrevisionens rapport är att på basis av iakttagelserna från den internationella granskningen göra sammanfattande iakttagelser och rekommendationer riktade till den svenska regeringen. Ett annat syfte är att ställa den internationella granskningen till förfogande för riksdagsledamöter och andra som är intresserade av rådets viktiga arbete.

Genomförande: Den internationella granskningen bygger på underlag från de medverkande revisionsmyndigheterna om respektive nationella myndigheters arbete i arktiska frågor och gentemot Arktiska rådet, samt ytterligare underlag inhämtat från rådet. Riksrevisionen har tidigare publicerat den nationella rapporten Sverige i Arktiska rådet − effektivt utbyte av medlemskapet? (RiR 2013:9), som behandlar de svenska myndigheternas insatser i rådet och deras förmåga att utnyttja resultaten av rådets arbete. Riksrevisionens bedömning i denna rapport var att det rådde bristande transparens i regeringens prioriteringar för arbetet i Arktiska rådet och att regeringen inte skapat förutsättningar för att implementera relevanta rekommendationer från rådet. Sammanfattningar av alla de deltagande ländernas nationella rapporter ingår i den bifogade internationella rapporten. Där finns också länkar till de fullständiga nationella rapporterna.

Iakttagelser från granskningen

Riksrevisionens övergripande iakttagelse från den internationella granskningen är att Arktiska rådet är ett värdefullt forum för internationella diskussioner och förhandlingar i arktiska frågor, och för att producera vetenskapligt grundad kunskap om utvecklingen i Arktis. Insatser har gjorts för att stärka rådet administrativt. Under det svenska ordförandeskapet (2011–2013) har insatser gjorts för att utveckla rådets arbete i kommunikationsstrategiska frågor och för att förbereda inrättandet av ett permanent sekretariat i Tromsö i januari 2013. Rådet har att hantera stora utmaningar när det gäller organisation, finansiering, prioriteringar mellan olika aktiviteter samt implementering av rådets rekommendationer i medlemsstaterna. Den internationella granskningen ger ett värdefullt underlag för den svenska regeringen att möta utmaningarna. Den internationella granskningen ger vidare stöd åt slutsatser i Riksrevisionens tidigare, nationella rapport angående implementering av rådets rekommendationer samt innebörden av vissa internationella avtal som medlemsstaterna har förhandlat fram genom rådet.

Iakttagelserna från den internationella granskningen utvecklas i det följande.

Organisation: Arktiska rådet leds av utrikesministrarna från respektive medlemsland (Kanada har en särskild minister för Arktiska rådet), som träffas vartannat år på ministermöten. Däremellan leds rådet av en ämbetsmannakommitté som träffas minst två gånger per år. Rådets arbete är organiserat i sex stående arbetsgrupper och ett antal temporära ”task forces” (för en närmare beskrivning, se den bilagda internationella rapporten). Den organisatoriska strukturen är i sina grundläggande drag oförändrad sedan rådets tillkomst. Samtidigt har verksamheten räknat i antalet pågående projekt ökat kraftigt, och rådet arbetar idag med betydligt fler ämnesområden än tidigare. Den organisatoriska effektiviteten i rådets nuvarande organisation har varit föremål för återkommande diskussion men några stora förändringar har inte gjorts.

Finansiering: Arktiska rådet finansierar sin verksamhet genom frivilliga bidrag från medlemsstaterna till enskilda projekt, någon central finansiering finns inte. Enligt några av arbetsgrupperna har detta lett till att lågprioriterade projekt har startats bara för att de har haft finansiering. Mycket tid går åt för att finna finansieringskällor och vissa projekt har måst avbrytas för att de saknat finansiering. Idag finns ingen överblick över rådets totala finansiering och kostnader.

Prioriteringar: Det pågår för närvarande cirka 80 projekt inom Arktiska rådet. Arbetsgrupperna identifierar nya projekt genom två-åriga arbetsplaner och i viss utsträckning finns också strategiska planer. Under det kanadensiska ordförandeskapet (2013–2015) har ett webbaserat verktyg introducerat för att följa upp projekten. Prioriteringar diskuteras i ämbetsmannakommittén, dock saknas idag en tydlig mekanism för att prioritera mellan arbetsgrupper och task forces.

Implementering: Arktiska rådet ger rekommendationer till medlemsstaterna i form av ministerdeklarationer och rapporter från arbetsgrupper och task forces. Rekommendationerna är inte bindande men återger medlemsstaternas samlade mening. De är allmänt formulerade och går inte att översätta direkt till konkreta åtgärder. Medlemsländerna har ingen skyldighet att rapportera till rådet i vilken utsträckning de implementerar rådets rekommendationer. Vidare saknar de nationella regeringarna mekanismer för att följa upp om ansvariga myndigheter i respektive land överväger och implementerar rekommendationerna. Dessa iakttagelser överensstämmer med Riksrevisionens tidigare, nationella rapport om de svenska myndigheternas förmåga att utnyttja resultaten av rådets arbete. I regeringens skrivelse till riksdagen med anledning av Riksrevisionens rapport har regeringen redovisat åtgärder för att mer systematiskt överväga och implementera rådets rekommendationer (regeringens skrivelse 2013/14:50, Riksrevisionens rapport om Sverige i Arktiska rådet).

Internationella avtal: Genom Arktiska rådet har medlemsstaterna förhandlat fram två avtal som vissa av staterna beskriver som bindande. De är Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic, från 2011, och Agreement on Cooperation on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic, från 2013. Avtalen uppmanar de arktiska staterna att samarbeta, genomföra gemensamma övningar och utbyta information. Avtalen innebär dock inte några förpliktelser för medlemsstaterna att ställa upp med resurser om en olycka skulle inträffa. I Riksrevisionens tidigare, nationella rapport ansåg Riksrevisionen att regeringen inte varit transparent i sin framställning av avtalens karaktär och innebörd. I denna fråga gjorde regeringen en annan bedömning i sin skrivelse till riksdagen angående åtgärder med anledning av Riksrevisionens rapport.

Rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att ta initiativ i Arktiska rådet till att:

effektivisera den organisatoriska uppbyggnaden av rådets arbete. Den nuvarande organisationen kom i sina grunddrag till under andra förutsättningar än de som rådet nu arbetar under.

skapa överblick över rådets totala finansiering och kostnadsutfall. Under det svenska ordförandeskapet (2011–2013) inleddes ett arbete med att inrätta en gemensam budget för rådet, och det kanadensiska ordförandeskapet (2013–2015) har börjat utveckla ett system för att följa upp rådets kostnader. Detta skapar förutsättningar för en samlad ekonomisk uppföljning av rådets arbete.

effektivisera de administrativa processerna för att prioritera mellan olika projektförslag. Nuvarande processer säkerställer inte att resurserna kanaliseras till de mest angelägna projekten.

förbättra medlemsländernas uppföljning av implementeringen av rådets rekommendationer. Den svenska regeringen har tidigare vidtagit sådana åtgärder men mycket återstår för att kunna ge en överblick över implementeringsläget i alla medlemsländerna, och därmed över den praktiska nyttan av rådets rekommendationer.

en granskningsrapport från riksrevisionen

Bilaga Arktiska rådet: Perspektiv på ett Arktis i förändring, rådets arbete och största utmaningar

En gemensam promemoria från en multilateral granskning av de arktiska staternas nationella myndigheters arbete med Arktiska rådet.

Genomförd av revisionsmyndigheterna i Danmark, Norge, Ryska federationen, Sverige och USA.

arktiska rådet – vad sverige kan göra för att möta rådets utmaningar

Ett budskap från cheferna för de statliga revisionsmyndigheterna i Danmark, Norge, Ryska federationen, Sverige och USA

Vi är glada över att kunna presentera denna promemoria om resultaten av en gemensam satsning av de statliga revisionsmyndigheterna i fem arktiska nationer på att bättre förstå Arktiska rådet – ett mellanstatligt forum för att främja samarbete i arktiska frågor – i en tid av ökat intresse för och förändringar i Arktis. Detta arbete är viktigt på grund av det internationella intresset för Arktis och dess resurser. I synnerhet har ökningar av temperaturen i Arktis med åtföljande minskning av istäcket ökat intresset för ekonomisk utveckling av Arktis och trycket på ekosystem och ursprungsbefolkningar.

År 1996 bildade de åtta arktiska nationerna Arktiska rådet som ett mellanstatligt forum på hög nivå för att främja samarbete, koordinering och interaktion mellan de arktiska staterna i gemensamma frågor, särskilt uthållig utveckling och miljöskydd. I rådet ingår Kanada, kungariket Danmark (inklusive Grönland och Färöarna), Finland, Island, Norge, Ryska Federationen, Sverige och USA. Dessutom ingår i rådet permanenta representanter för urbefolkningar, och observatörer från icke-arktiska nationer och andra grupper.

Revisionsmyndigheterna från fem arktiska nationer – ledda och koordinerade av revisionsmyndigheterna i Norge och Ryska federationen – samarbetade i en multilateral granskning av nationellt deltagande i Arktiska rådet. Den multilaterala granskningen har utförts enligt en strategisk plan som undertecknats av de deltagande revisionsmyndigheterna i oktober 2012.

Genom vårt arbete syftar vi till att förbättra underlaget för statliga beslut om Arktis och till att förbättra användbarheten av rådet när det gäller att förstå och hantera arktiska frågor. Våra iakttagelser kan stödja rådet, regeringar, policy-utvecklare, icke-statliga organisationer, allmänheten och forskare, när det gäller att förstå det viktigaste forumet för arktiska frågor, mekanismerna för att utföra rådets arbete och arbetet med att implementera gemensamma överenskommelser. Innehållet i denna promemoria återger de gemensamma iakttagelserna från enskilda granskningar utförda av de fem revisionsmyndigheterna i den utsträckning de är liknande, och de återger inte nödvändigtvis varje enskild revisionsmyndighets synpunkter och slutsatser. Våra viktigaste iakttagelser inkluderar följande:

Förändringar i Arktis har ökat vikten av internationellt samarbete i Arktis. Arktiska rådet har bidragit till ökat samarbete, ledning och vetenskaplig kunskap. Rådet står inför viktiga utmaningar när det gäller dess organisatoriska struktur, prioriteringar, finansiering av arbetet, och att säkerställa effektiv implementering av frivilliga rekommendationer antagna av medlemsstaterna.
Ursprungsbefolkningarna ger viktiga bidrag till rådet, men står inför utmaningar när det gäller möjligheterna att delta.

Förutom denna promemoria inbjuder vi er att läsa bifogade sammanfattningar av de nationella granskningarna och att följa hyperlänkarna till varje nationell granskning.

Arktiska rådet är ett viktigt forum för regionalt samarbete och rådet bidrar till att bygga upp vetenskaplig kunskap. Några av de nationella granskningarna påpekar vikten av att fortsätta stärka samarbetet i Arktiska rådet och innehåller rekommendationer om att stärka det nationella deltagandet i rådet.

För norska Riksrevisjonen
(projektledare tillsammans med
den ryska revisionsmyndigheten)

Per Kristian Foss

För svenska Riksrevisionen
(medverkat i granskningen)

Claes Norgren

För den ryska revisionsmyndigheten
(projektledare tillsammans med norska
Riksrevisjonen)

Tatyana A. Golikova

För US Government Accountability Office
(medverkat i granskningen)

Gene L. Dodaro

För danska Rigsrevisionen
(medverkat i granskningen)

Lone Strøm

Bakgrund om Arktiska rådets struktur, centrala begrepp och definitioner

Arktiska rådet är det enda forumet för alla de åtta arktiska staterna och med representanter för sex organisationer för ursprungsbefolkningarna. Rådet arbetar genom konsensus mellan de arktiska staterna. Det har sex stående arbetsgrupper och bildar också temporära expertgrupper och task forces för att hantera frågor som ligger utanför arbetsgruppernas områden. Rådet och dess arbetsgrupper har alltid cirka 80 pågående projekt. Rådet antar icke-bindande rekommendationer vid möten vartannat år, där i allmänhet utrikesministrar representerar varje nation. Ordförandeskapet för Arktiska rådet roterar mellan de åtta arktiska nationerna vartannat år, med Kanada som nuvarande ordförande, följt av USA år 2015. Per oktober 2014 hade totalt 32 länder och organisationer observatörsstatus i rådet.

Figur 1. Arktiska rådets organisatoriska struktur

Arktiska rådets ministermöten*

Arktiska stater (8): Finland, Island, Kanada, Kungariket Danmark (inklusive Grönland och Färöarna), Norge, Ryska federationen, Sverige och USA.

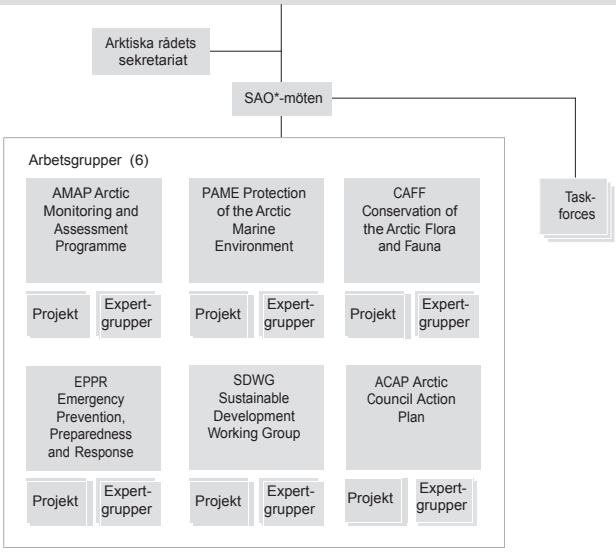
Permanenta deltagare (6): Aleut International Association, Arctic Athabaskan Council, Gwich´in Council International, Inuit Circumpolar Council, Russian Arctic Indigenous People of the North, Samerådet.

Observatörer (32).

Länder (12): Frankrike, Indien, Italien, Japan, Kina, Nederländerna, Polen, Singapore, Spanien, Storbritannien, Sydkorea, Tyskland.

Icke statliga organisationer (11): Advisory Committee on Protection of the Seas, Arctic Cultural Gateway, Association of World Reindeer Herders, Circumpolar Conservation Union, International Arctic Science Committee, International Arctic Social Sciences Association, International Union for Circumpolar Health, International Work group for Indigenous Affairs, Northern Forum, University of the Arctic, Världsnaturfonden – Globala arktiska programmet.

Mellanstatliga och interparlamentariska organisationer (9): Internationella rödakors- och halvmånefederationen, Internationella naturvårdsunionen, Nordiska ministerrådet, Nordic Environment Finance Corporation, North Atlantic Marine Mammal Commission, Standing Committee of Parliamentarians of the Arctic Region, FN:s utvecklings-program, FN:s miljöprogram, FN:s ekonomiska kommission för Europa.



* Definieras nedan

Arbetsgrupper

Sex arbetsgrupper utför merparten av rådets tekniska och vetenskapliga arbete:

- Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP) – har till uppgift att mäta nivåer, och bedöma effekterna av antropogena luftföroreningar i alla delar av den arktiska miljön, inklusive mänskliga; dokumentera trender i föroreningar; dokumentera källor och spridningsvägar för föroreningar; undersöka effekten av föroreningar på den arktiska floran och faunan, särskilt de som används av ursprungsbefolkningarna; rapportera om tillståndet i den arktiska miljön; och ge råd till ministrar om prioriterade åtgärder för att förbättra förhållandena i Arktis.
- Protection of the Arctic Marine Environmment (PAME) – I gruppens uppgift ingår policy-utveckling och icke-akut förebyggande av föroreningar och kontrollåtgärder relaterade till skyddet av den arktiska miljön för både land- och sjöbaserad verksamhet. Dessa inkluderar koordinering av åtgärdsprogram och riktlinjer för komplettering av existerande legala arrangemang.
- Conservation of Arctic Flora and Fauna (CAFF) – I gruppens uppgifter ingår bevarandet av arktisk biologisk mångfald, och att förmedla gruppens iakttagelser till regeringar och invånare i Arktis, för att därmed främja uthållig användning av Arktis levande resurser.
- Emergency Prevention, Preparedness and Response (EPPR) – Gruppens mål är att bidra till att skydda den arktiska miljön från hotet från eller effekterna av en olycka med utsläpp av föroreningar eller radionuklider. Dessutom behandlar arbetsgruppen frågor som är relaterade till åtgärder för att motverka konsekvenserna av naturkatastrofer.
- Sustainable Development Working Group (SDWG) – Gruppens mål är att föreslå och införa åtgärder av de arktiska staterna för att främja uthållig utveckling i Arktis, inklusive möjligheter – liksom att skydda och främja miljön och ekonomin, kultur samt ursprungsbefolkningarnas och arktiska samhällens hälsa. Ett annat mål är att förbättra de miljömässiga, ekonomiska och sociala villkoren för arktiska samhällen som helhet.
- Arctic contaminants Action Program (ACAP) – Gruppens mål är att minska utsläppen av föroreningar till miljön i syfte att minska identifierade risker med föroreningarna. ACAP uppmanar också till nationella åtgärder för att de arktiska staternas regeringar ska vidta avhjälpande och preventiva åtgärder relaterade till miljögifter och andra utsläpp av föroreningar. ACAP agerar också som en förstärkande och stödjande mekanism för att stimulera till nationella åtgärder för att minska emissioner och andra utsläpp av föroreningar.

Task Forces – Ministermötena har tillsatt task forces sedan 2009. En task force har ett tidsbegränsat mandat och fokuserar på att uppnå konkreta resultat inom denna period och inom prioriterade områden. Följande task forces var verksamma hösten 2014:

Task force för att förhindra oljeutsläpp i Arktis

Task force för åtgärder mot sot och metan

Task force för främjande av vetenskapligt samarbete i Arktis

Ministrar – Ministrar representerar varje medlem i Arktiska rådet på den högsta nivån. Vanligast är att ministrarna är medlemsländernas utrikesministrar. Kanada har en minister för Arktiska rådet. Ministrarna träffas vartannat år på Arktiska rådets ministermöten.

Senior Arctic Officials (SAO) – Tjänstemän på hög nivå (vanligtvis ambassadörer) från de arktiska medlemsstaterna, som möts åtminstone två gånger per år. Det huvudsakliga uppdraget för SAO är att säkerställa implementering av uppgifter beslutade av ministrarna på ministermötena, genom att övervaka arbetet som görs av de permanenta arbetsgrupperna och andra arbetsgrupper inom Arktiska rådet.

Permanenta sekretariatet – År 2013 inrättade Arktiska rådet formellt ett permanent sekretariat i Tromsö, Norge. Sekretariatet tillhandahåller sekreterarservice och administrativ service inom ramen för sitt mandat, och andra funktioner som stöd för Arktiska rådet.

Indigenous Peoples Secretariat (IPS) − Arktiska rådets sekretariat för organisationer för ursprungsbefolkningar som har permanent deltagarstatus i rådet. Beläget i Köpenhamn men ska flyttas till Tromsö.

Fler centrala begrepp:

Arctic Climate Impact Assessment (ACIA) – ACIA, 2004, gjordes som ett svar på en förfrågan från ministrarna i rådet, och är en uppföljning av en preliminär utvärdering av arktiska klimatförändringar utförd av AMAP. Målet för ACIA var att ”utvärdera och syntetisera kunskap om klimatvariationer och -förändringar och ökad ultraviolett strålning, och att ge stöd åt processer för policy-utveckling och arbetet i Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC)”. ACIA:s uppgift omfattar ”miljö- och hälsomässiga, sociala, kulturella och ekonomiska effekter och konsekvenser, inklusive policy-rekommendationer”.

Arctic Marine Shipping Assessment (AMSA) – AMSA är en direkt uppföljning av Arctic Marine Strategic Plan som antogs av ministrarna på rådets möte 2004. PAME ombads att göra en omfattande bedömning av arktisk sjöfart enligt riktlinjer från Arctic Marine Strategic Plan (AMSP). AMSA-rapporten från 2009 är produkten av ministrarnas beslut och antogs på ministermötet 2009.

Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS) – De arktiska staterna antog AEPS år 1991 för att, bland annat, samarbeta i vetenskapliga undersökningar, bedöma potentiella effekter på miljön av utvecklingsaktiviteter och hålla regelbundna möten för att bedöma vilka framsteg som gjorts och koordinera framtida åtgärder. Arktiska rådet inrättades år 1996 som en förlängning av AEPS.

Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic (SWIPA) – SWIPA är en uppföljning av Arctic Climate Impact Assessment (ACIA). SWIPA-bedömningen (2011) koordinerades med AMAP och togs fram i nära samarbete med International Arctic Science Committee (IASC), World Climate Research Programme/Climate and Cryosphere (WCRP/CliC) Project och International Arctic Socal Science Association (IASSA).

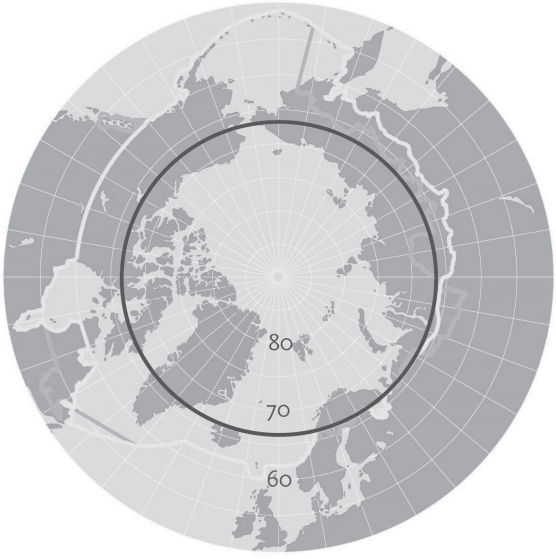
Internationella sjöfartsorganisationen (The International Maritime Organization, IMO) – IMO är FN:s organisation för sjöfartens säkerhet och för åtgärder mot utsläpp från fartyg. Organisationen har sedan 2009 arbetat på en ”Polar Code” som ska ange huvuddragen i säkerhets- och miljöregler för fartyg i arktiska och antarktiska vatten.

Förenta nationernas havsrättskonvention (The United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) – UNCLOS (konventionen) antogs 10 december 1982 och trädde i kraft 16 november 1996. Konventionen etablerar en rättslig ordning som täcker alla aspekter av hav och oceaner, bland annat för att säkerställa bevarande och rättvis användning av resurser och den marina miljön och för att säkerställa skydd och bevarande av havens levande resurser. UNCLOS behandlar också andra frågor som suveränitet, utnyttjanderätter i marina zoner, och navigationsrättigheter. UNCLOS:s avsnitt 234 behandlar rättigheter för kuststater att utveckla och administrera särskilda regler om mänskliga aktiviteter i istäckta vatten.

Arktis

Olika intressenter använder olika geografiska gränser för att definiera den arktiska regionen. Arbetsgrupperna kan också definiera de geografiska områden som deras arbete täcker, till exempel den röda linjen på kartan – AMAP täcker både höga Arktis och subarktiska områden. De havsområden som täcks inkluderar havet så långt söderut som 51.1 grader nordlig bredd vid James Bay, Kanada. Den gröna linjen visar de områden som ingick i undersökningen av levnadsvillkor för befolkningen i Arktis (Arctic Human Development Report, 2004).

Figur 2. Arktiska gränser



Polcirkeln
Gräns för Arktis enligt AMAP
Gräns för Arktis enligt AHDR

Källa: Framtagen av Winfried K. Dallman, Norska Polarinstitutet, nedladdad från Arktiska rådets hemsida.

Förändringar i Arktis har ökat vikten av internationellt samarbete i Arktis

Förändringar i Arktis som är relaterade till global uppvärmning, minskat istäcke och ökade möjligheter till ekonomisk utveckling och transporter, har ökat vikten av samarbete i regionen. Dessa förändringar skapar möjligheter till ekonomisk utveckling men medför också utmaningar för miljön. Dessutom är Arktis hem för ett stort antal ursprungsbefolkningar. Deras sätt att leva och traditioner påverkas av naturförhållandena i Arktis och många ursprungsbefolkningar är beroende av de levande resurser som jakt och fiske ger.

Klimatförändringar som pågår i Arktis har stort genomslag på globala processer. Allteftersom ökningen av temperaturen i Arktis gör att isen smälter och istäcket drar

sig tillbaka så blir Arktis i ökad utsträckning tillgängligt för sjöfart och utveckling av naturresurser. Ett exempel är farleder genom Arktis som är tusentals kilometer kortare än traditionella leder mellan Atlanten och Asien. Den arktiska regionen är känslig för dessa förändringar och aktiviteter. Dessutom för atmosfäriska flöden, floder och havsströmmar med sig föroreningar till Arktis från industrialiserade regioner i Nordamerika, Europa och Asien. Alla dessa faktorer påverkar den biologiska mångfalden och befolkningarna i den arktiska regionen.

För att balansera ekonomisk utveckling mot miljöskydd i Arktis krävs det internationellt samarbete och gemensamma ansträngningar, särskilt av de arktiska staterna. Transnationella frågor som klimatförändringar, ekonomisk utveckling och transporter sträcker sig utöver enskilda arktiska stater och kräver samarbete i Arktiska rådet och andra internationella fora.

Det ligger bortom enskilda arktiska staters förmåga att möta utmaningarna i Arktis – och det gäller inte bara de som sträcker sig över nationella gränser. Granskningarna från några av revisionsmyndigheterna ger exempel på internationellt samarbete mellan två eller flera stater inom bland annat sjöräddning och miljöfrågor, under medverkan av Arktiska rådet. Några kärnfrågor återstår. Den danska revisionsmyndighetens granskning, till exempel, pekar på nödvändigheten av bindande internationella överenskommelser under Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) avseende säker sjöfart, som kan få genomslag på regional såväl som nationell nivå. Det är fortfarande osäkert om behovet av reglering som kan stärka åtgärderna för att förhindra sjöfartsolyckor kommer att tillgodoses under de närmaste åren.

Arktiska rådet har bidragit till att stärka samarbete, styrning och vetenskaplig kunskap

Arktiska rådet har visat sig vara ett värdefullt forum för att diskutera arktiska frågor och för diplomatiska processer sedan dess tillkomst 1996. Rådet har blivit ett viktigt forum för att generera kunskap och skapa en gemensam och delad förståelse för arktiska frågor och utmaningar genom dess många vetenskapliga rapporter och aktiva användning av miljöövervakningsdata.

Arktiska rådet bidrar också till att förbättra den statliga styrningen. De arktiska staterna och alla staterna med observatörsstatus i rådet håller med om att det finns ett omfattande rättsligt ramverk som är tillämpligt på Arktis, och att ramverket i Law of the sea (UNCLOS) ger ett centralt underlag för ansvarsfull förvaltning av Arktiska oceanen.[1]

[1] Jämför ILULISSAT-DEKLARATIONEN, 2008. USA är den enda arktiska staten som inte anslutit sig till UNCLOS, men stöder och följer konventionen som internationell sedvanerätt och praktik, som angivits i National Strategy for the Arctic Region. White House, National Strategy for the Arctic Region (Washington, D.C.: May 10, 2013).

För att förbättra samarbetet inom detta ramverk har de arktiska staterna, genom rådet, förhandlat fram och undertecknat två avtal som några av de arktiska medlemsstaterna beskriver som rättsligt bindande: 2011 års Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic och 2013 års Agreement on Marine Oil Pollution Preparedness and Response in the Arctic. I avtalen uppmanas de arktiska staterna att samarbeta, genomföra gemensamma övningar och utbyta information. Avtalen innebär dock inte några rättsliga förpliktelser utöver redan existerande internationell avtal, och har inga resursmässiga följder.[2] I avtalet om oljeutsläpp, till exempel, kom Arktiska rådets medlemsstater överens om att ge assistans till varandra i händelse av oljeutsläpp. Emellertid gör de många kvalificeringarna i avtalet att det är osäkert vilken assistans – om någon – som de andra medlemsstaterna kan och vill ge. Men granskningarna har visat att några nationella regeringar, som kungariket Danmark, Norge, Ryska federationen, Sverige och USA betraktar dessa avtal som ett viktigt steg mot att stärka Arktiska rådets ställning som ett viktigt forum för att utveckla policyer för att möta nya utmaningar i Arktis.

Arktiska rådet har också dokumenterat de negativa effekterna av långväga föroreningar på den Arktiska miljön och befolkningen där (till exempel Arctic Pollution Issues, 1998[3], 2006[4] och Mercury 2011[5]). Genom sina rapporter har rådet också dokumenterat att klimatförändringen är snabb och att den har kraftig påverkan på Arktis (t.ex. Climate Impact Assessment – ACIA[6] –, och Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic – SWIPA[7]). Dessutom bidrar Arktiska rådet, genom Arctic Marine Shipping Asessment (AMSA[8]), till global medvetenhet om behovet av starkare reglering av sjöfarten i Arktis och har ökat IMO:s uppmärksamhet på vikten av denna fråga.

Dessutom har kunskapen om arktiska utmaningar och möjligheter, baserad på bedömningar av arbetsgrupperna, gett underlag för ett antal rekommendationer till medlemsstaterna i åtta ministerdeklarationer (som spänner från 1998 till 2013). Alla rekommendationer som riktar sig till medlemsstater och även rekommendationer till stater med observatörsstatus, är frivilliga och ingen av staterna har någon rättslig skyldighet att följa dessa rekommendationer.

---

2 USA:s revisionsmyndighet – the Government Accountability Office – granskade inte om dessa avtal innebär ytterligare rättsliga förpliktelser än redan existerande internationella avtal, eller om de har några resursmässiga följder.

3 AMAP, 1998. AMAP Assessment Report: Arctic Pollution Issues. Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Oslo, Norway.

4 AMAP Assessment 2006: Acidifying Pollutants, Arctic Haze, and Acidification in the Arctic. Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Oslo, Norway.

5 AMAP, 2011. AMAP Assessment 2011: Mercury in the Arctic. Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Oslo, Norway.

6 ACIA, 2005. Arctic Climate Impact Assessment. Cambridge University Press.

7 AMAP, 2011. Snow, Water, Ice and Permafrost in the Arctic (SWIPA): Climate Change and the Cryosphere. Arctic Monitoring and Assessment Programme (AMAP), Oslo, Norway.

8 Arctic Marine Shipping Assessment 2009 Report. Arctic Council, April 2009.

Vidare spelar Arktiska rådets vetenskapliga bedömningar en viktig roll när det gäller att främja internationell lagstiftning och globalt samarbete. Särskilt har Arktiska rådets dokumentation av förekomsten av föroreningar och tungmetaller i Arktis främjat internationella överenskommelser som Stockholmskonventionen och Minamatakonventionen om kvicksilver. Med sina rapporter om klimatförändringar har Arktiska rådet ökat den globala medvetenheten om arktiska regionala frågor.

Rådet står inför viktiga utmaningar när det gäller organisatorisk struktur, att fastställa prioriteringar, finansiering av arbetet, och att säkerställa effektiv implementering av frivilliga rekommendationer antagna av medlemsstaterna

Sedan det etablerades har Arktiska rådet vidgat sitt verksamhetsområde och ökat arbetsbelastningen. Till en början fokuserade rådet på föroreningar. Idag arbetar rådet med ett bredare spektrum av frågor som klimatförändringar och -anpassning, sjöfartssäkerhet och infrastruktur, sjöräddning, förebyggande av oljeutsläpp, kultur och hälsa och, på senare tid, affärsutveckling. Dessutom har antalet projekt som pågår inom rådet ökat markant, från cirka 30 år 1996 till cirka 80 för närvarande. Arktiska rådet har också nyligen tagit initiativ till att främja ekonomisk utveckling i regionen, till exempel genom att inrätta Arktiska ekonomiska rådet. Samtidigt som arbetsbelastningen ökar och förändras står rådet inför ett antal viktiga utmaningar när det gäller att leda och finansiera arbetet och säkerställa effektiviteten i dess rekommendationer.

Utmaningar som gäller Arktiska rådets organisatoriska struktur

Att optimera rådets institutionella struktur för att förbättra resultatet av dess verksamhet står högt på Arktiska rådets agenda. Enligt de åtta ministerdeklarationerna från Arktiska rådet och ett antal SAO-rapporter så har en diskussion pågått sedan 1996 om rådets organisatoriska struktur och olika sätt att förbättra dess effektivitet. Arktiska rådets organisatoriska struktur är i stora drag baserad på AEPS:s från 1991.

Arktiska rådets intressenter har olika synpunkter på rådets institutionella struktur, resultat och effekten av överlappande mandat på Arktiska rådets effektivitet. Arbetsgruppernas mandat överlappar varandra till viss del, liksom mandaten för arbetsgrupperna och task forces.[9] Några av ordförandena i arbetsgrupperna[10] sade att överlappningarna är en utmaning eftersom de måste lägga ned mycket tid på att

[9] Intervjuer med norska departement och myndigheter som Miljödepartementet, Handels- och industridepartementet, Miljödirektoratet, Kustverket. Skriftligt svar från USA:s utrikesdepartement ("arbetsgrupperna under ledning av SAO borde periodiskt se över mandat och förtydliga dem vid behov. Detta är särskilt viktigt när det gäller projekt som involverar många arbetsgrupper, och task forces eller expertgrupper som ska ge sig i kast med ett projekt istället för att placera det i en arbetsgrupp."). Skriftligt svar från det finska utrikesdepartementet. Skriftligt svar från det danska utrikesdepartementet.

[10] Intervjuer med AMAP, EPPR och SDWG.

diskutera vilka frågor som respektive grupp ska arbeta med. Å andra sidan tyckte tre av ordförandena att den nuvarande organisatoriska strukturen är tillräcklig. De sade att en viss överlappning är naturlig när man har att göra med miljöfrågor, men arbetsgrupperna samarbetar bra och hittar alltid lösningar på hur de ska koordinera överlappande uppdrag.[11]

Rådet gör det mesta av sitt arbete genom de sex stående arbetsgrupperna, men har mer och mer använt task forces för att behandla frågor som uppkommer. Rådet inrättade fyra task forces 2013. Task forces kan emellertid utgöra utmaningar genom att till exempel ta resurser (personal och finansiella) från arbetsgruppernas arbete och projekt[12]. Å andra sidan är task forces användbara för att bistå med kunskap och expertis och för att utföra särskilda uppdrag inom vissa tidsramar.[13]

Arktiska rådet har vidtagit olika åtgärder genom åren för att förbättra arbetsprocesserna inom ramen för rådets existerande struktur. Kommunikationen mellan arbetsgrupperna har förbättrats. Till exempel möts ordförandena för arbetsgrupperna regelbundet för att diskutera och sprida information. I synnerhet kan inrättandet av Arktiska rådets permanenta sekretariat komma att förbättra koordineringen och stödet till arbetsgrupper, särskilt till arbetsgrupper med små, icke-permanenta sekretariat som ACAP och EPPR.

Utmaningar att prioritera mellan olika arbetsuppgifter

De sex arbetsgrupperna har stor frihet att utforma och utveckla sina projekt och har alltid cirka 80 pågående projekt. Arbetsgrupperna bestämmer sina projektprioriteringar genom två-åriga planer och, i vissa fall, strategiska planer och operativa riktlinjer, som Senior Arctic Officials och ministrar antar. För att inventera och följa projektens status har rådet utvecklat Tracking Tool for Arctic Council Deliverables and Ongoing Work under det kanadensiska ordförandeskapet. Emellertid finns ingen mekanism för att prioritera mellan olika delar av rådets arbete tvärs över arbetsgrupper och task forces. I några av de arktiska staterna kan det bli konkurrens om expertis och resurser. För att bättre fokusera det övergripande arbetet i rådet menade några myndigheter i arktiska stater och representanter för arbetsgrupper att rådet på hög organisatorisk nivå borde förbättra koordineringen av arbetsgrupperna.[14]

Därutöver anger ministerdeklarationerna vartannat år och enskilda länders program för ordförandeskapet några av rådets övergripande prioriteringar, men rådet har ingen strategi som vägledning för sitt arbete och för att ange projektprioriteringar på lång sikt.

---

[11] Intervjuer med ACAP, PAME och CAFF.

[12] Intervju med norska myndigheter som Miljödirektoratet och Polarinstitutet. Intervju med AMAP.

[13] Intervju med norska utrikesdepartementet. Intervju med EPPR.

[14] USA:s utrikesdepartement. Intervju med norska Klimat- och miljödepartementet och norska Polarinstitutet. Intervju med PAME, EPPR och SDWG. Paula Kankaanpää och Oran R. Young: Arktiska rådets effektivitet. Arktiskt centrum, Lapplands universitet, Finland.

Utan en sådan strategi står rådet inför utmaningar när det gäller att fördela tillgängliga experter och ekonomiska resurser över olika delar av rådets arbete. Den ökande omfattningen av rådets arbete förstärker denna utmaning.

Utmaningar som gäller finansieringen

Det finns inte några centrala medel för att finansiera rådets arbete och projekt. Projekten finansieras genom frivilliga bidrag från några de deltagande länderna. Enligt några av arbetsgrupperna[15], har detta lett till att (1) lågt prioriterade projekt har genomförts bara för att de har haft finansiering, (2) onödigt mycket tid och resurser har lagts ned på att finna finansieringskällor för projekt, och (3) några projekt har avbrutits på grund av brist på finansiering. Enligt några arbetsgrupper innebär avsaknaden av pålitlig finansiering ett hinder för rådets effektivitet.[16]

De arktiska staterna bekräftar behovet av att inrätta effektiva mekanismer för att finansiera rådets arbete och har tagit initiativ för att förbättra finansieringssystemet. En sådan mekanism är Project Support Instrument (PSI), som infördes 2003. PSI är en frivillig mekanism för att identifiera, mobilisera och fördela finansiellt stöd till prioriterade projekt. Ryska federationen, Norge, Island, Sverige, Finland, USA och Saami Council (en permanent observatör) stöder mekanismen. Emellertid kräver implementering av detta instrument finansiella bidrag från alla parter till PSI. Implementeringen är avslutad och PSI är i drift sedan december 2014.

Vidare har rådet inget övergripande system för att redovisa kostnader, förutom kostnaderna för det permanenta sekretariatet. Närmare bestämt följer rådet inte upp sina direkta och indirekta operativa kostnader eller pengar som läggs på de många projekten. Det kanadensiska ordförandeskapet har emellertid börjat utveckla ett system för att följa upp kostnaderna för rådets olika aktiviteter.

Säkerställande av effektiv implementering av de frivilliga rekommendationerna till medlemsstaterna

Baserat på resultaten av sitt arbete och andra faktorer har rådet lämnat ett antal rekommendationer till medlemsstaterna i de åtta ministerdeklarationerna mellan 1998 och 2013 och i rapporter från arbetsgrupper och task forces som har fått stöd i deklarationerna. Rekommendationerna är inte rättsligt bindande och innehåller inga obligatoriska krav, men återger medlemsstaternas samlade mening. Arktiska rådets rekommendationer i deklarationerna är breda och allmänna, vilket gör det svårt för medlemsstaterna att identifiera mätbara åtgärder att vidta. Rekommendationerna i rapporterna från arbetsgrupperna och task forces är många, vilket gör det svårt att implementera dem till fullo.

---

[15] PAME, AMAP, EPPR och ACAP.

[16] ACAP och EPPR.

Arktiska rådet ställer inga krav på att de nationella regeringarna ska återrapportera till Arktiska rådet om implementering av rekommendationerna. Följaktligen finns det lite kunskap om deras status vad gäller implementering. Vidare har de nationella regeringarna ingen mekanism för återföring om huruvida ansvariga myndigheter effektivt överväger och eventuellt implementerar Arktiska rådets rekommendationer. Emellertid har ett av rådets projekt, AMSA, utvecklat en frivillig mekanism för medlemsstaterna och arbetsgrupperna att återrapportera om den allmänna utvecklingen och åtgärder relaterade till AMSA:s rekommendationer. De flesta myndigheterna och arbetsgrupperna som har intervjuats anser att det vore värdefullt att ha någon sorts mekanism för rapportering.[17] Några av dem nämnde också att rapportsystemet borde vara frivilligt och inte alltför detaljerat och tidskrävande.

Ursprungsbefolkningarnas representanter ger värdefulla bidrag i rådet men står inför utmaningar när det gäller möjligheterna att delta

Arktiska rådet har ända sedan det inrättades understrukit vikten av att inkludera de arktiska ursprungsbefolkningarna i rådets arbete, inklusive kunskapsuppbyggnad och användning av traditionell kunskap. Permanenta deltagare har också fullständiga konsultationsrättigheter i rådets förhandlingar och har bidragit i rådets processer, inklusive att uppmärksamma nationella regeringar och allmänheten på deras utmaningar och att hjälpa alla berörda att förstå värdet av att använda traditionell kunskap för att hantera arktiska frågor.

Ursprungsbefolkningarnas faktiska deltagande i Arktiska rådets arbete beror på deras specifika intresseområden och tillgängliga resurser. De arktiska ministrarna har alltsedan rådets tillkomst diskuterat finansiering och hur ett lämpligt deltagande av permanenta deltagare ska kunna säkerställas. Denna utmaning kan komma att förstärkas allteftersom rådet expanderar och vidgar sitt arbete, eftersom det kommer att leda till att det blir fler möten för intressenterna att delta i. Indigenous Peoples Secretariat har begränsade finansiella möjligheter att hjälpa till, men ger visst stöd.

Metoder

För att genomföra den multilaterala granskningen har revisionsmyndigheterna i Norge och Ryssland, med stöd av de andra revisionsmyndigheterna, gått igenom dokument från Arktiska rådet och intervjuat representanter för permanenta deltagare och rådets sex arbetsgrupper. Dessutom har de deltagande revisionsmyndigheterna

[17] Intervjuer med norska utrikesdepartementet, norska Klimat- och miljödepartementet. Skriftligt svar från finska utrikesdepartementet. Skriftligt svar från danska utrikesdepartementet. Intervjuer med ACAP, AMAP, CAFF, PAME.

hämtat in skriftliga svar på ett batteri av gemensamma frågor till deras respektive nationella regeringar och genomfört nationella granskningar av respektive lands deltagande i Arktiska rådet eller hanteringen av särskilda arktiska frågor. Revisionsmyndigheterna utförde arbetet inom ramen för sina respektive rättsliga ramverk. Revisionsmyndigheterna har följt relevanta nationella eller internationella standarder för statlig revision. De europeiska revisionsmyndigheterna har också följt principer och standarder från European Organization of Supreme Audit Institutions.

Bilagor

1. National audit findings of SAIs of Denmark, Norway, the Russian federation, Sweden and the United States of America.

2. Acknowledgements.

arktiska rådet – vad sverige kan göra för att möta rådets utmaningar

Appendix 1 – National audit findings of SAIs of Denmark, Norway, the Russian Federation, Sweden, and the United States of America

Content of the national audits and additional data collection

The coverage of each national audit is presented in Table 1.

Table 1. Main Content of the respective national audit reports

	Denmark	Norway	Russia	Sweden	U.S.A.
National management of Arctic Council work		●	●	●	●
Management and functioning of the Arctic Council		●	●		●
Environmental Challenges					
– Climate		●	●	●	
– Pollution	●*	●	●	●	
– Biodiversity		●	●		
Economic Activity					
– Shipping	●	●	●		
– Oil and gas		●	●		
– Search and Rescue and preparedness	●	●	●	●	
Indigenous peoples issues		●	●		

* At sea

Table 2. Information collected by the SAIs that was not used in their national reports

	Denmark	Norway	Russia	Sweden	U.S.A.	Canada*	Finland*
National management of Arctic Council work	●						●
Management and functioning of the Arctic Council	●						
Environmental Challenges							
– Climate				●			
– Pollution				●			
– Biodiversity				●			
Economic Activity							
– Shipping	●						
– Oil and gas	●						
– Search and Rescue and preparedness							
Indigenous peoples issues							

* Observers to the Audit

Below are summaries of the national audits.

The Danish National Audit Office (Rigsrevisionen) – Denmark's performance in the Arctic

The Danish National Audit Office – Rigsrevisionen submitted its national report to the Public Accounts Committee in September 2013.

The Danish Realm consists of Denmark, the Faroe Islands and Greenland. The Danish Constitution applies throughout the Realm. Together with the Danish Constitution, the home rule and self-government systems of the Faroe Islands and Greenland delegate powers and responsibilities among the different parts of the Realm. Denmark is, for example, responsible for providing defence throughout the Realm.

Background

Danish authorities handle a wide range of tasks in the Arctic parts of the Realm, many of which have to be performed under difficult climatic conditions and over long distances. Consequently, it is important to ensure that these tasks are performed in consideration of the risks to human beings and the environment that are a consequence of climate change and the increase in marine traffic. Because the Arctic conditions pose a challenge to the SAR response and the marine environment tasks, the Danish authorities' preventive action is particularly important. Rigsrevisionen has assessed the Danish authorities' contributions in that light.

The purpose of the examination was to assess whether the Danish authorities' responsibility for the effort in the Arctic parts of the Realm has been clearly divided and whether it matches the risk associated with the increase in marine traffic. Rigsrevisionen has examined this by addressing the following questions:

1. Does the preventive action of the Danish authorities – aimed at enhancing marine navigation safety – match the risk?
2. Has the Danish authorities' responsibility for the SAR response been clearly divided and does the equipment match the risk, e.g., in connection with major accidents?
3. Do the Danish authorities monitor the marine environment and does their marine environmental emergency response match the risk of marine pollution?

Method

The examination is based on information from meetings with and written material from a number of ministries including the Prime Minister's Office and the Ministry of Foreign Affairs. Rigsrevisionen is only authorised to assess the Danish authorities' task performance in the Arctic parts of the Realm. However, representatives from Rigsrevisionen visited the Faroe Islands and Greenland to collect data from Danish,

Faroese and Greenlandic authorities, research institutions and enterprises which in various ways deal with the areas covered by the Danish investigation.

Findings and conclusions

Marine navigation safety

The Danish authorities have taken preventive action aimed at enhancing marine navigation safety. However, the action taken does not fully match the risks associated with the increase in marine traffic, one reason being that the increase entails risks which the Danish authorities cannot counter on their own. Solving this task requires the adoption of international and national rules on marine navigation safety in the Arctic waters.

The Danish Maritime Authority is working to secure the adoption of binding international marine navigation safety rules for the Arctic, which will apply to, e.g., cruise liners and tankers. Such international rules will not take effect until 2017, at the earliest.

In May 2013 the Danish Parliament passed an act enabling tougher marine navigation safety requirements for parts of the Greenlandic waters. Based on the new legislation, in cooperation with the Greenland government, the Danish Maritime Authority intends to introduce tougher marine navigation safety requirements for the area, which will reduce the risk of loss of human lives and pollution of the sensitive Arctic marine environment. These requirements cannot take effect until 2014, at the earliest. However, Rigsrevisionen finds that the Danish Maritime Authority should clarify on an ongoing basis how international and national measures in this field can best prevent shipping accidents in the Greenland waters.

The Danish Geodata Agency must substantially increase its production of nautical charts to achieve the target of 73 nautical charts by 2018. To this end, production must be increased already in 2013 by the introduction of a new production system. However, the system has not yet been fully developed, and the Agency has stated that it will give priority to developing the production system which is to secure achievement of the target.

Search and rescue response (SAR response)

In general, the Danish authorities have divided the SAR responsibilities clearly, although the division could be more accurately defined in some cases. In certain types of SAR operations, the Greenland Police and the Danish Defence coordinate their response on the basis of an imprecise geographical delimitation, and the two authorities agree that the division of responsibilities should be clarified. In February 2013, the Prime Minister's Office initiated an analysis that may simplify the division of responsibilities regarding the SAR response in Greenland. This analysis has led to a clarification of the division of responsibilities between the Danish authorities, which came into force January 1, 2014. For example the division of responsibilities between the Greenland Police and the Danish Defence are now based on geographic coordinates which both authorities agree upon.

In relation to the risk of major accidents, the Danish Defence has equipment in Greenland at its disposal, e.g., patrol ships and vessels to support the Danish and Greenland authorities. The Danish Defence's patrol vessels, for example, can attend to more than 200 persons for a short period of time. The equipment for major accidents which is located in Denmark cannot be used for time-critical operations such as the rescue of persons from fast-sinking ships. Moreover, the equipment is not fully suited for Arctic conditions. The Danish Defence has assessed the equipment and the options for meeting the needs in the event of, e.g., major shipping accidents. The Danish Defence has not yet decided how to implement the results of this assessment.

Marine environment and marine environmental emergency response The Danish Defence has failed to prioritise its task of monitoring the marine environment and enforcing the marine environment legislation in Greenland. The Danish Defence monitors the marine environment as an element of its general presence and not on a risk basis. The Danish Defence has stated that it could have performed the task more effectively.

Rigsrevisionen finds it important that – based on an ongoing assessment of the marine pollution risk – the Danish Defence monitors and operates a system of preventive control to ensure that ships sailing in Greenland waters comply with the marine environment rules. In addition – in the light of the increase in marine traffic – Rigsrevisionen finds the Ministry of the Environment and the Ministry of Defence should jointly assess whether the follow-up on the marine environment order can be strengthened. The Danish Defence has from September 2013 initiated preventive control of ships sailing in Greenlandic waters.

The Danish Defence has not yet calculated the marine pollution risk in the Arctic parts of the Realm. The Danish Defence also has no overview of whether the marine environmental response equipment that is located in Denmark can be used in the Arctic. Finally, although the Arctic Command is responsible for combating marine pollution, it has no staff trained for this task.

The Danish Defence has initiated an analysis of the threats to the marine environment in the waters around Greenland which can be used to calculate the risk of pollution. The Danish Defence expects this analysis to be completed by the end of 2014. Rigsrevisionen considers it important that the Danish Defence uses this analysis to assess the need for control measures to enforce the marine environment order and determine the amount of equipment needed.

A pdf of the report can be found at the following link:
http://uk.rigsrevisionen.dk/publications/2013/162012/

The Office of the Auditor General of Norway investigated the Norwegian authorities' work with the Arctic Council, Council recommendations and matters concerning the intergovernmental work in the Arctic Council

Background

Norwegian authorities highlight that the Arctic Council is the leading political body for Arctic issues and the most important forum for addressing common challenges.

The purpose of the audit was to evaluate the Norwegian authorities' work with the Arctic Council and illustrate how the authorities are dealing with the areas cited as key by the Arctic Council through the Council's recommendations to the member states. The audit also included matters concerning the intergovernmental work in the Arctic Council.

The methods used in the audit included analysis of documents and reports, written questions, quantitative data and interviews. The audit period mainly covers the period from when the Arctic Council was established in 1996 until 2014.

Key findings

The Arctic Council has helped strengthen cooperation in the Arctic and increase knowledge about key issues, particularly the environment and climate change in the Arctic.
The organisation of the Arctic Council is impractical and the management of the work is inadequate in terms of priorities, funding and reporting.
The Arctic Council has not adequately facilitated participation by indigenous peoples in the Council's work.

The Arctic Council has helped strengthen cooperation in the Arctic and increase knowledge about key issues, particularly the environment and climate change in the Arctic

As the only cooperative body in the Arctic with members from all the Arctic states, the Arctic Council has played an important role in strengthening cooperation and interaction between the Arctic states and the Arctic indigenous peoples in areas of common interest.

In the OAG's opinion, the member states help uphold and develop the management of the Arctic through the Arctic Council. It is particularly important that the Arctic Council member states and observers recognise the significant international regulations applicable in the Arctic. Furthermore, under the initiative of the Arctic states, two legally binding agreements on, respectively, search and rescue and oil spill response in the Arctic, have been negotiated. In the OAG's opinion, these types of agreements can be important in underscoring the importance of the Arctic Council, and for further

strengthening the management regime of the Arctic. This is especially true if the agreements negotiated through the Council help to reinforce existing agreements or concern areas where international regulations of relevance to the Arctic are lacking.

The audit shows that the Arctic Council has evolved into a body for accumulating considerable knowledge in ever more areas. It is particularly important that this knowledge contributes to a common understanding of the challenges in the Arctic, and what measures should be taken. Based on this knowledge the Council has given a large number of recommendations to parties including the member states. While the Arctic Council's recommendations are not binding under international law, it is, in the opinion of the OAG, important that the Arctic states together – including through the Council – can show that they take responsibility for ensuring sustainable development in the Arctic.

The audit also shows that the knowledge obtained by the Arctic Council has been used in input on the further development of general international cooperation and international conventions in different areas.

The organisation of the Arctic Council is impractical and the management of the work is inadequate in terms of priorities, funding and reporting

Organisation and coordination

Since 1996, there has been an ongoing discussion in the Arctic Council about the need to change the organisational structure so that the Council can become a more effective body. The current organisation of the Council is essentially a continuation of the Arctic Environmental Protection Strategy (AEPS) from 1991. However, the Arctic Council's work now includes a far broader range of issues than it did when it was established in 1996. The audit also shows that the working groups function very differently. The audit shows that within the existing organisational structure the Arctic Council has made changes to improve coordination and communication between the working groups.

Prioritisation and funding

The audit shows that the Arctic Council does not have a strategy for steering the technical and financial resources towards long-term goals. The working groups' two-year work plans are approved at the Ministerial Meetings after discussion by the SAOs. The premise of the work is largely determined by the working groups themselves. Such independence can be positive, but in the opinion of the OAG, it must be assessed at the same time against the scientific gain and the huge financial resources spent in the Arctic Council. At mid-2014, between 80 and 90 projects are in progress under the auspices of the Arctic Council, and the overall assessments behind the initiation of so many projects are often unclear. Even though small projects may also be important in building knowledge and collaboration in research and management, and only a few of them form the basis for recommendations in the ministerial declarations. In light of

the high number of projects and limited resources, the OAG believes there is a need for stronger prioritisation of working group efforts.

The audit shows that there has been agreement on strengthening the financial mechanisms of the Council since its establishment. Nevertheless, there has been a lack of predictability in the funding of working group secretariats, projects and participation of indigenous peoples' organisations. Since 2003, there have been efforts to establish a funding mechanism – Project Support Instrument – to ensure funding for the highest priority projects in the Arctic Council. The funding mechanism became operational from the fall of 2014. However, the scheme will only cover a small part of the activities of the Arctic Council. In the OAG's opinion, it is a weakness that the Arctic Council does not have more predictable funding of the Council's organization and projects.

It also emerges from the audit that the Arctic Council does not have an overview of its use of resources, although efforts are under way to develop a system to resolve this matter.

In the opinion of the OAG, the establishment of a permanent secretariat should ensure better administrative management of the Arctic Council.

In further development of the Arctic Council, which will include increasing numbers of scientific subjects, there may in the OAG's opinion be a need for an overall strategy for the Council which better steers the technical and financial resources towards long-term and specific goals.

Reporting

The work of the Arctic Council is primarily based on dialogue, cooperation and volunteerism. While the recommendations are not binding under international law on the member states, they are politically binding. Nor is there an expectation in the Ottawa Declaration and the Arctic Council's rules of procedure that member states must document the extent to which the recommendations are followed up. The audit shows that extensive efforts are invested in generating the knowledge that underlies the Council's recommendations. There is little information on how member states follow up the key recommendations, and whether the work has an effect. The Arctic states have a major shared responsibility to ensure the sustainable development of the Arctic region. Without some form of follow-up work, it will be difficult in the OAG's opinion for the Arctic Council to develop into an effective body with even greater scientific and political impact.

The Arctic Council has not adequately facilitated indigenous peoples' participation in the Council's work

The importance of the participation of indigenous peoples in the broad cooperation in the Arctic Council is clearly expressed in the Ottawa Declaration and reiterated in the ministerial declarations, and six indigenous organisations are Permanent Participants

of the Council. They attend all Ministerial Meetings and are free to participate in the work of the working groups and other Council projects. The audit shows, however, that actual participation in projects varies, partly due to lack of resources – both financial and in terms of available expertise and personnel.

The Arctic Council has not established a funding mechanism that can ensure the participation of indigenous peoples in the work of the Council, and each country is responsible for funding the participation of indigenous peoples. The audit shows that participation is important because both changes and initiatives in the Arctic can greatly affect indigenous peoples' way of life.

There are weaknesses in the coordination and implementation of the Norwegian work related to the Arctic Council

The Arctic Council is an important body in Norway's work on High North policy, and there is broad consensus that the Arctic Council should be the leading political body for Arctic issues. The audit shows that working with the Arctic Council and the technical issues that the council raises involve several ministries' disciplines and responsibilities. Compared with the Ministry of Climate and Environment and Ministry of Foreign Affairs, the other relevant ministries are not equally engaged in the work of the Arctic Council. The other ministries have placed little emphasis on the information and knowledge provided by the Arctic Council because these ministries found to a greater extent it to be more expedient to emphasise other international processes and national knowledge. In the OAG's opinion, the function and role of the various Norwegian expert authorities in Arctic Council work is therefore somewhat unclear.

Because the Arctic Council is currently working on many more issues than before, it will, in the OAG's view, become even more important to ensure good involvement and coordination of the work of Norwegian actors with the Arctic Council. This also applies to the use of the knowledge that the Norwegian government has in a number of areas that are of interest to the other Arctic states. The OAG therefore believes it is positive that the Ministry of Foreign Affairs wants closer collaboration with relevant ministries and agencies in matters raised by the Arctic Council.

The OAG also notes that the Ministry of Foreign Affairs has not established a regular practice of keeping track of the extent to which the responsible sector ministries follow up the relevant recommendations of the Arctic Council, or whether relevant recommendations are already incorporated in the Norwegian government.

The audit shows that the lack of a monitoring system does not necessarily mean that the recommendations are not followed up, or whether the recommendations are already part of existing Norwegian policy. It is mainly international law obligations and national goals that govern the Norwegian administration's work in the Arctic. This takes place independently of the Arctic Council.

The Office of the Auditor General's recommendations

The OAG recommends that the Ministry of Foreign Affairs:

- facilitate even better coordination of the work of the Arctic Council with the relevant sector ministries
- initiate various measures so that all relevant ministries increasingly find work with the Arctic Council expedient both to utilise the work of the Arctic Council and to provide relevant expertise in areas of importance to the Arctic.
- reinforce efforts, including through the permanent secretariat, to make the Arctic Council a more efficient and effective body with emphasis on better management, organisation, funding and reporting

A pdf of the report can be found at the following link in Norwegian:
https://www.riksrevisjonen.no/rapporter/Sider/Rapporter.aspx

The report will also be available in English in spring 2015:
https://www.riksrevisjonen.no/en/Pages/Homepage.aspx

The Accounts Chamber of the Russian Federation examined the implementation of national Arctic policy and execution of Arctic Council recommendations

The audit report will be submitted to Parliament – the Duma when the Joint Memorandum is finalized and signed by all the participating SAIs

Information of the Accounts Chamber of the Russian Federation Methodology

The Multilateral Audit of the Efficiency of the Implementation and Performance by the Arctic Council Member States of the Recommendations of the Arctic Council in the Field of Ensuring Protection of the Environment and Sustainable Development in Arctic (hereinafter referred to as the Multilateral Audit) was carried out at the national level with participation of control and accounting bodies of constituent entities of the Russian Federation, located in the Arctic Zone of the Russian Federation: the Murmansk and Arkhangelsk Regions, Nenets, Yamalo-Nenets and Chukotka Autonomous Areas, the Krasnoyarsk Territory and the Republic of Sakha (Yakutia).

In the frame of the national audit, priorities and mechanisms of implementation of the national policy of the Russian Federation in Arctic were analysed, and the performance of the Arctic Council recommendations was assessed.

In order to ensure a unified methodological approach to the Multilateral Audit based on the Strategic Plan and the "question tree", the Accounts Chamber developed a unified programme of the control activity. The Accounts Chamber and control and accounting bodies of constituent entities of the Russian Federation collected, analyzed and assessed the data based on a standard list of questions (including statistical key figures), using, in a number of cases, the method of interviewing representatives of governmental bodies involved in the activities of the Arctic Council and organizations representing the interests of indigenous peoples.

The national report was prepared on the basis of materials provided by 13 federal ministries, agencies and their subordinate research and development institutions, as well as executive bodies of constituent entities of the Russian Federation and non-profit organizations of indigenous peoples. During the audit, special attention was paid to the analysis of international treaties, documents of national strategic planning and regulatory legal acts of the Russian Federation, ministerial declarations and other documents of the Arctic Council.

Findings of the National Audit

The national policy of the Russian Federation in Arctic is implemented in accordance with strategic planning documents (Basics of the State Policy of the Russian Federation in the Arctic for the Period till 2020 and for a Further Perspective and the Development Strategy of the Arctic Zone of the Russian Federation and Ensuring National Security for the Period till 2020) and is aimed at the socio-economic development of the Arctic Zone (including raising the degree of knowledge of natural resources and expanding their exploration, developing information, communication and transport infrastructure, the system of timely warning about hazards, preserving culture and traditions of indigenous peoples), ensuring environmental safety and international cooperation in the Region. The priority problems in this sphere are solved through improving national legislation on the basis of rules of international law and international obligations of the Russian Federation, as well as the development and implementation of state programmes financed from budgetary and extra-budgetary sources.

The interaction with Arctic States in the frame of the Arctic Council is one of the priorities for the Russian Federation in the field of international cooperation in the Region.

The Arctic Council is an international forum and interaction within its frameworks contributes to the development of the multilateral cooperation in the field of environment protection and exploration of Arctic. The format of the Arctic Council, which involves implementation of research projects and development of recommendations based on these projects at the level of responsible officials representing the Council Member States contribute to coordination of the efforts of scientific and expert community and government agencies regarding the issues of sustainable development in Arctic, as well as allows pursuing constructive policy in strengthening multiformat cooperation while respecting the sovereignty and jurisdiction of the Arctic States.

General Conclusion

The Accounts Chamber of the Russian Federation points out that the Russian Federation has adopted regulatory legal acts of strategic and programmatic nature, aimed at the development of the Arctic Zone economic capacity taking into account approaches of sustainable development and minimizing man-induced burden, preservation of the natural environment of the Region, traditional natural resource management and culture of indigenous peoples. The analysis of regulatory legal acts adopted proves that their provisions generally take into account recommendations of the Arctic Council regarding the prevention of the spread of pollutants and climate change, protection of sea environment and prevention of emergencies, preservation of flora and fauna, development of the Arctic Monitoring System, integration of traditional knowledge of indigenous peoples.

The measures to develop the Arctic Zone of the Russian Federation are implemented in the framework of the State Programme of the Russian Federation "Social and Economic Development of the Arctic Zone of the Russian Federation for the period until the year 2020", adopted on 21 April 2014, which contributes to effective coordination of interaction of the federal executive authorities, ensuring the systematic nature of budgetary planning and comprehensiveness in accomplishing the tasks assigned.

Recommendations

In order to ensure a comprehensive approach to the implementation of measures on sustainable development and environment protection in Arctic, it is reasonable to combine them within the frame of a single state programme, which would also make it possible to optimize the recourse provision for the said measures and improve the quality of interaction of government bodies in their implementation.

Conclusions and recommendations on specific themes (fields)

1. The determination of priorities for the development of the Arctic Zone of the Russian Federation made it possible, to a certain extent, to consolidate state resources on the basis of the Management by Objective method of state administration, including financial resources, which provided a positive impact on the socio-economic development of the Region. For the past five years, the growth rate of the gross domestic product per person and the amount of investments into fixed assets per person in subarctic constituent entities of the Russian Federation have exceeded the average Russian figures. The increase by 11.3% in the total population size of indigenous peoples living in the Arctic Zone of the Russian Federation has been registered for the past 10 years.

   The adoption of the State Programme of the Russian Federation "Social and Economic Development of the Arctic Zone of the Russian Federation for the period until the year 2020" enabled to define the territory of the Arctic Zone of the Russian Federatin, to ensure a unified approach to the development of measures in the Arctic Zone of the Russian Federation and control over the implementation thereof, as well as to ensure the formation of the state statistical reporting.

2. One of the development priorities in the Arctic Zone of the Russian Federation is the socio-economic support of indigenous peoples of the North, which is carried out, in particular, at the expense of the federal budget funds and consolidated budgets of constituent entities of the Russian Federation. In order to ensure the rights and interests of indigenous peoples, a number of regulatory legal acts have been adopted, which are aimed at the development of traditional industries and provision of modern social services.

Besides, the audit findings confirm the conclusion of the Arctic Council experts regarding the influence of climate changes and man-induced impact on the traditional lifestyle of indigenous peoples of the Arctic Zone.

Improving the regulatory framework of rights of indigenous peoples of Arctic would contribute to the preservation of traditional culture, environment and traditional natural resource management, as well as to the promotion of traditional way of life.

3. In accordance with the Strategy of Development of the Arctic Zone of the Russian Federation, measures have been taken to develop the transport system focused on year-round operation, including the North Sea Route, which made it possible to almost double the volume of cargo traffic along the North Sea Route for the past five years.

   In order to ensure the safety of shipping, a comprehensive system of navigation and hydrographic support along the Northern Sea Route is being created; in its framework, it is suggested to ensure the disposal of radioactive thermoelectric generators (hereinafter referred to as RTGs) and install alternative power sources. Within the period from 2008 to 2012, the total of 257 RTGs were disposed of and 201 units of navigation equipment were installed.

   At the same time, the existing network of railroads and motor ways are not able to fully provide the growing needs of the developing Arctic Zone. It is necessary to take additional measures to increase the capacity of existing roads and build new lines.

4. In order to raise the mobility of search-and-rescue units in the Arctic Zone of the Russian Federation, duty shifts of emergency response service have been organized; new forward deployment stations of professional rescue teams have been established; multipurpose salvage vessels with unlimited navigation area provided with equipment for oil spills liquidation are being constructed.

   Measures to ensure the search and rescue preparedness allowed reducing the number of sea accidents with sea vessels from 13 (in 2008) to 3 (in 2012).

5. The implementation of the Arctic Council recommendations regarding the Arctic monitoring and assessment development is based on the environment condition and pollution monitoring system. The existing monitoring system, as well as the methods of calculation and forecast, ensure a sufficient level of general and specialized hydro meteorological support. At the same time, certain subsystems of state environmental monitoring in the Arctic Zone of the Russian Federation require further development, in particular, the monitoring of fauna.

   The findings of the state environmental monitoring in Arctic are indicative of an insignificant change in the level of its contamination; the state of the ozone layer over the Arctic is within the range of natural variability.

6. Russia pursues a consistent policy within the frameworks of the Arctic Council, aimed at expanding mutually beneficial cooperation of the Arctic States in the Region and strengthening the sovereignty of the Russian Federation. In particular, the first legally binding document was signed upon the initiative of the Russian Federation: the Agreement on Cooperation on Aeronautical and Maritime Search and Rescue in the Arctic (Nuuk, May 12, 2011). The progress in the implementation by the Russian Federation of its national action programme on sea environment protection and the projects aimed at preventing the contaminants spread was noted in the declarations adopted by the Fifth (Salekhard, October 26, 2006) and Fourth (Reykjavik, November 23, 2004) Ministerial Sessions, accordingly.

   At the national level, the Accounts Chamber of the Russian Federation emphasized the need to raise the level of awareness of the chambers of the Federal Assembly of the Russian Federation about the Arctic Council activities.

The Swedish National Audit Office has examined whether Sweden receives an effective return from its membership of the Arctic Council

The Swedish report was submitted to Parliament on May 28th 2013.

Background

Sweden has been a member of the Arctic Council since it was formed in 1996. The Government has stated that the Arctic Council is the foremost multilateral forum for issues concerning the Arctic. The Government has also stated that it will work to strengthen the Arctic Council. The climate and the environment is one of three main priorities in Sweden's strategy for the Arctic region, as well as in the programme for Sweden's Chairmanship.

Purpose

The purpose was to examine whether Sweden receives an effective return from its membership of the Arctic Council. The audit is included in the Swedish National Audit Office's audit strategy Sustainable development – climate.

Implementation

The audit primarily concerns the Government, the Ministry for Foreign Affairs, the Ministry of the Environment and the Swedish Environmental Protection Agency. The most important material for the audit was the Government's strategy documents for the Arctic region, the Government's programme for the Chairmanship of the Arctic Council, ministerial declarations and other documents from the Arctic Council, as well as interviews with representatives of ministries and government agencies.

Findings

The Swedish National Audit Office notes that the Arctic Council is an important forum for issues concerning the Arctic and for initiating central research projects on environmental and climate change in the Arctic. However, the Swedish National Audit Office considers that after almost 20 years of Swedish membership of the Arctic Council it is reasonable to also expect an effective process in Sweden for assessing and, where relevant, implementing Arctic Council recommendations. This is particularly applicable as decisions in the Arctic Council are made in consensus and are, if not legally, then politically binding. It is also reasonable that Sweden's work in the Council proceeds from transparent priorities for the Arctic.

The Swedish National Audit Office's overall conclusion is that Sweden does not receive an effective return in all respects from its membership of the Arctic Council. In the opinion of the Swedish National Audit Office there is insufficient transparency in the

Government's priorities for the work of the Arctic Council. It is therefore difficult to assess whether Sweden's work in the Arctic Council proceeds from stated priorities. The Government has not ensured that recommendations from the Arctic Council are assessed, ranked in priority and, where relevant, implemented in Sweden. Nor has the Government assigned responsibility for such a process. It is not clear whether the Arctic Council's recommendations have been implemented in Sweden.

Lack of transparency in the Government's priorities for work on climate change in the Arctic Council

The assessment of the Swedish National Audit Office is that the Government's priorities in the strategy documents and Chairmanship programme do not give a clear picture of the direction of the Government's work on climate change in the Arctic Council. Reduced emissions of long-lived greenhouse gases have priority in the Government's documents and the Arctic Council is presented as the foremost body for issues concerning the Arctic. However, the Government has not put the issue of long-lived greenhouse gases on the Arctic Council agenda. The Government works for reduced emissions of greenhouse gases by obtaining and spreading knowledge about the effects of climate change, but has above all decided to focus work on climate change on short-lived climate forcers.

The Swedish National Audit Office makes no assessment of the contents of the Government's priorities, but considers that the priorities should be made clearly apparent by relevant documents. In the opinion of the Swedish National Audit Office there is insufficient transparency in the Government's priorities for the work of the Arctic Council. It is therefore difficult to assess whether Sweden's work in the Council proceeds from stated priorities.

The Government has not created the conditions for implementing relevant recommendations from the Arctic Council.

The Swedish National Audit Office notes that the Government has strengthened the processes in the Arctic Council during Sweden's Chairmanship. Corresponding efforts have not, however, been put into ensuring an effective process for implementation in Sweden.

The Government has not ensured that recommendations from the Arctic Council are assessed, ranked in priority and, where relevant, implemented in Sweden. Nor has the Government assigned responsibility for such a process.

The Swedish National Audit Office notes that it is not clear which measures have been taken in response to the Arctic Council recommendations. There is currently no monitoring of the Council's recommendations at national level. Consequently there is no process to ensure that the knowledge produced in the Arctic Council is utilised.

The Arctic Council recommendations are generally framed and universal in nature. Consequently it is even more important to clearly assign responsibility for interpreting the recommendations and putting them into practice, where deemed relevant.

The Riksdag has not received regular information during the Chairmanship

The Riksdag has requested regular information from the Government on the developments in the Arctic area and the Swedish Chairmanship of the Arctic Council. The audit shows, however, that the Riksdag has been formally informed of developments on only one occasion, at the end of April 2013, i.e. only weeks before the end of the Chairmanship.

Agreements from the Arctic Council are described by the Government as legally binding, but do not oblige the member states to provide help

The agreements drawn up within the framework of the Arctic Council on sea and air rescue are presented by the Government as legally binding. However, the Swedish National Audit Office notes that member states are not obliged to provide resources if an accident should occur. Consequently, the agreement does not make the demands on resources that the Government has indicated. Nor does the agreement entail any major legal change compared with previously existing search and rescue agreements. The Swedish National Audit Office notes that the Government has not been transparent in its presentation of the type and implication of the agreement.

Recommendations

The Swedish National Audit Office's recommendations are aimed to give Sweden a more effective return on its membership of the Arctic Council.

The Swedish National Audit Office makes the following recommendations to the Government:

- The Government should ensure that the priorities for the work of the Arctic Council are transparent.
- The Government should ensure that recommendations from the Arctic Council are assessed, ranked in priority and, where relevant, implemented in Sweden. The Government should clarify for government agencies where the responsibility for such a process lies.
- The Government should give the Riksdag regular information on activities in the Arctic Council, as requested by the Riksdag.

A pdf of the report can be found at the following link: http://www.riksrevisionen.se/en/Start/publications/Reports/EFF/2013/Sweden-in-the-Arctic-Council---effective-return-from-membership-/

The U.S. Government Accountability Office's National Audit:

Better Direction and Management of Voluntary Recommendations Could Enhance U.S. Arctic Council Participation, GAO-14-435 (May 16, 2014)

Background

Recent environmental changes in the Arctic from a warming climate, such as decreased sea ice coverage making marine areas more accessible, have increased global attention to the region's economic opportunities. Amid these changes, many indigenous people of the Arctic struggle to maintain their traditional way of life that relies on the ecosystem for subsistence resources. In 1996, the eight Arctic States – Canada, Denmark, Finland, Iceland, Norway, the Russian Federation, Sweden, and the United States – formed the Arctic Council (Council) to promote cooperation on various Arctic issues with input from indigenous groups. U.S. Arctic policy highlights the importance of the Council to pursue U.S. Arctic interests, including those of the State of Alaska – the only U.S. state located in the Arctic – and the indigenous people, or Alaska Natives, living there.[18] These interests include protecting the Arctic environment, managing natural resources, involving indigenous communities and the state of Alaska, and supporting scientific research.

The U.S. Congress asked the Government Accountability Office (GAO) to examine matters related to U.S. participation in the Council, led by the U.S. Department of State (State)—the federal agency responsible for managing the United States' foreign relations. GAO reported on (1) the Council's organization and how it addresses environmental and economic development issues; (2) key U.S. agencies' participation in the Council and any challenges; and (3) agencies' actions to implement and manage voluntary Council recommendations adopted within the Arctic Council and any challenges.

GAO analyzed documents and reports from the Council and reviewed relevant literature from U.S. government entities, academic sources, and nongovernmental organizations. GAO also interviewed U.S. federal and Arctic stakeholders; attended a Council meeting; and visited four Alaskan Arctic communities selected for their sizes and needs.

Key Findings

The Arctic Council is a voluntary intergovernmental forum for Arctic States, with involvement of indigenous organizations and other stakeholders, to address various environmental and economic issues through projects and reports targeting a variety of subjects. The eight Arctic States guide the work of the Council through consensus decisions and rotate the chairmanship of the Council every 2 years. The United States will assume the chairmanship in 2015. The participants meet in six working groups, four task

[18] GAO´s report uses the term "indigenous" to describe the communities of people that have historically resided in the Arctic. The report uses the term "Alaska Natives" to refer to the indigenous people who reside in Alaska.

forces, and various expert groups to produce such documents as scientific assessments and guidance. For example, the Council has produced assessments of shipping and climate change in the Arctic. As Arctic issues have emerged, the Council has expanded and broadened its work to address them. For example, since the Council's was established in 1996, the number of ongoing projects has increased from about 30 to 80.

Six key federal agencies hold leadership roles in U.S. delegation to the Arctic Council and other agencies participate through the Council's working groups and task forces. State leads this participation and collaborates with the five other key agencies that lead U.S. delegations to Council working groups—the Environmental Protection Agency, National Nuclear Security Agency, National Oceanic and Atmospheric Administration, U.S. Fish and Wildlife Service, and U.S. Global Change Research Program—as well as other federal agencies with Arctic interests. In addition to agencies with leadership roles, at least 15 other agencies with Arctic interests participate in the Council's working groups and task forces. These agencies contribute expertise and financial resources to the Council's work. In addition, U.S. federal agencies provide financial support to the Council and its working groups. The federal agencies that participate in the Council face challenges collaborating by not having a clear direction or specific resources for their work. For example, key agency officials said that the agencies do not have a strategy that guides and aligns their Council work. Without a clear direction or specific resources for the collaborative effort, the agencies face challenges prioritizing the work, delivering unified messages to other Arctic States, and consistently participating in the Council. GAO previously reported that agencies can enhance and sustain collaborative efforts by engaging in various practices, such as establishing joint strategies and identifying necessary resources.[19] Furthermore, agencies consider Alaska's and Alaska Natives' interests in their Arctic Council work through various mechanisms, such as through an informal working group, but some officials from the State of Alaska and some Alaska Natives had concerns about the extent to which federal agencies and their Permanent Participant representatives consider their interests.

U.S. federal agencies have acted on some voluntary recommendations that the United States and other Arctic States adopted through the Council in nonbinding biennial declarations approved by the consensus of the Arctic States. For example, several U.S. agencies have actively contributed to an Arctic Council environmental monitoring initiative endorsed in the 2006 declaration. In addition, agencies have implemented actions to reduce black carbon pollution, in line with recommendations made in the 2011 and 2013 ministerial declarations.[20] However, the Department of State does not review or track progress made on these actions and faces challenges implementing the voluntary recommendations. Specifically, the Department of State Department

[19] GAO, Results Oriented Government: Practices That Can Help Enhance and Sustain Collaboration Among Federal Agencies, GAO-06-15 (Washington, D.C.: Oct. 21, 2005).

[20] Black carbon, which is soot, can warm the climate by darkening Arctic snow and ice and absorbing sunlight, which leads to further warming and melting.

informally discusses the recommendations with other agencies during monthly meetings but does not have a process to review and track progress the agencies have made toward implementing them. Department of State officials said that the agency may need to more formally assess such progress because, without such a process, the agency does not know the status of recommendation implementation and faces challenges planning for and prioritizing future actions to address Arctic issues. In addition, the United States—with the Department of State as the lead agency—and other Arctic States face challenges implementing the Council's broad and numerous recommendations. To address these challenges, Department of State officials said that the Council needs to more clearly specify and prioritize recommendations, but the Council does not have guidelines for doing so. Without such guidelines, officials said the recommendations have not historically produced actions with measurable outcomes.

Recommendations

To help clarify the direction of future U.S. participation and position the United States for a successful Arctic Council chairmanship, assess the status of recommendations adopted through the Council, and strengthen the Council's ability to address Arctic issues within its purview, GAO recommended that the Secretary of State take the following three actions:

- As a part of its responsibilities in assuming the Council chair in 2015 and in collaboration with other relevant agencies, develop a joint strategy for U.S. participation in the Council that outlines a clear direction for the agencies and identifies resources needed to sustain collaborative efforts and consistent participation in the Council.
- Develop a process to review and track U.S. progress in implementing existing and any future recommendations.
- Work with other Arctic States to develop guidelines for producing clear recommendations with measurable actions and prioritizing the recommendations.

A pdf of the report can be found at the following link:

http://www.gao.gov/products/GAO-14-435

Appendix 2 – Acknowledgements

The project leaders would like to take this opportunity to express our gratitude to: all SAIs and individuals who have worked on this audit; the numerous government agencies and ministries who cooperated with us; the leadership of the Arctic Council, members of its working groups and task forces, and selected individuals who spoke with us regarding their perspectives on the Council. We would like to thank all of you for your support, cooperation, wise counsel and dedication.

We could not have conducted this work without the leadership and commitment of the heads of the participating SAIs who have signed this document. We would also like to thank the former Auditors General of Norway and the Russian Federation, Mr. Jørgen Kosmo and Mr. Sergej Vadimovitsj Stepasjin, respectively, for their joint initiative and vision in embarking on this unique effort.

This report is the product of the efforts and contributions of project leaders and staff in each of the five nations. We would in particular like to acknowledge and thank all team members at the SAI of Denmark, Sweden and the United States of America as well as our leadership and audit teams in Norway and Russia. We sincerely appreciate your continued support and effort. This has been an extremely rewarding endeavor.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
	2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?
	2014:14	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?
	2014:15	Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
	2014:16	Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?
	2014:17	Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen
	2014:18	Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?
	2014:19	Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet
	2014:20	Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej
	2014:21	Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?
	2014:22	Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?
	2014:23	Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen
	2014:24	Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet

2015	2015:1	Omskolad till arbete? – Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars
	2015:2	Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten
	2015:3	Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?
	2015:4	Återfall i brott – hur kan samhällets samlade resurser användas bättre?
	2015:5	Digitalradio – varför och för vem?
	2015:6	Vattenfall – konkurrenskraftigt och ledande i energiomställningen?
	2015:7	Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se

Utrikesdepartementet

Skr. 2015/16:34

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 29 oktober 2015

Närvarande: Statsministern S Löfven, ordförande, och statsråden Å Romson, M Wallström, Y Johansson, M Johansson, I Baylan, S-E Bucht, P Hultqvist, H Hellmark Knutsson, Å Regnér, A Ygeman, A Johansson, M Kaplan, A Strandhäll, G Fridolin

Föredragande: statsrådet M Wallström

Regeringen beslutar skrivelse Riksrevisionens rapport Arktiska rådet – vad Sverige kan göra för att möta rådets utmaningar.