



FORSVARET
Forsvarets høgskole

Russiske sjømenn i nærskipsflåten

Kristian Ure

Masteroppgave
Forsvarets høgskole

vår 2021

Forord

Denne masteroppgaven er blitt til som en del av masterstudiet ved Forsvarets høgskole 2020/2021. Arbeidet med studien har vært svært givende, og har gitt muligheter for fordypning i et lite belyst tema. Studien har gitt meg ny kunnskap, innsikt, og perspektiver.

Jeg vil først takke min hovedveileder Professor Kåre Dahl-Martinsen ved Institutt for Forsvarsstudier for kyndige råd, og god hjelp til å holde stø kurs. Videre har jeg satt stor pris på interessante og lærerike diskusjoner. Videre vil jeg takke Sjøkrigsskolen ved Åse Gilje Østensen og Ståle Ulriksen. Dere hadde masse gode ideer og forslag, Hæren hadde ingen.

En stor takk til direktører, sivile- og militære ledere som har tatt tid seg tid til å gjennomføre intervjuer med meg, i en hektisk hverdag. Takk for at dere også har tatt dere tid til forskjellige typer oppfølgingsintervjuer og samtaler. Uten dere hadde ikke denne studien vært mulig, da dette er en tematikk som det er skrevet lite om, i et sikkerhetspolitisk perspektiv, i lys av moderne konflikter. Det at vi vet, at vi ikke vet, er kunnskap det også.

Jeg vil også rette en takk til mine kolleger, som gjennom gode diskusjoner og innspill satte ting i nye perspektiv.

Sist men ikke minst vil jeg rette en stor takk til min samboer Linda og våre to barn for deres tålmodighet. Takk for at dette var mulig!

Sammendrag

Denne studien handler om bruken av russiske sjøfolk i den norske nærskips- og shortseaflåten, som seiler på kysten av Norge. Grunnlaget for denne studien er to rederiene Wilson og Misje. I snitt har over 90 prosent av sjømennene ved disse to rederiene russisk statsborgerskap. Det russiske hegemoniet i den norske nærskipsflåten er det lite kjennskap til. Allikevel er det i media blitt trukket frem at et stort antall russiske sjøkapteiner tar Kystverkets farledsbevis. Dette gir innehaveren dispensasjon til å føre fartøyer med lengder på mellom 70 og 100 meter uten bruk av los. Gjennom media er det blitt skap et inntrykk av at det ikke er kontroll på russere med farledsbevis. Det er feil. Kystverket har god kontroll på disse personene og fartøyene. Men samtidig har Kystverket ikke noen kontroll på fartøyer som er 69 meter og kortere hverken med eller uten russere, fordi dette ligger utenfor direktoratets mandat. Som følge av den store utbredelsen av russisk maritim arbeidskraft i nærskipsflåten, kan disse potensielt utgjøre en sikkerhetsrisiko i en eventuell sikkerhetspolitiske konflikt mellom Norge og Russland.

Norsk forvaltning er organisert etter sektorprinsippet. Regjeringer har gjennom sedvane valgt sektorprinsippet for ledelse av norsk sentral forvaltning. Valgte system gir mange fordeler, men også noen ulemper. Vårt innretning for styring i statlige organer er ikke godt egnet til å håndtere det sektorovergripende problem som russisk maritim arbeidskraft utgjør. Gjennom de siste 30-årene har det vært gjennomført en rekke statlige moderniseringsreformer med hensikt å redusere byråkrati, og øke effektivitet. Som et resultat av dette er staten blitt mer effektiv, men også mer fragmentert.

Gjennom studien belyser jeg hvordan utvalgte statlige departementer, etater og direktorater fremstår som usynkroniserte. Videre ser jeg på hvordan fragmentering påvirker tverrsektoriell løsning av, det alvorlige problemet russiske sjømenn utgjør.

Kjernen i denne studien er at ingen av de drøftede sektorene, eller aktørene får utnyttet sitt fulle potensiale, hverken hver for seg, eller sammen som nasjonalt system.

Summary

This study describes the use of Russian maritime workers in the Norwegian commerce- and short sea fleet. The study has focused on two Norwegian shipping companies; Wilson and Misje, where close to 90% of employed workers are Russian citizens. There is little awareness surrounding the Russian hegemony in the Norwegian shipping industry. At the same time the media have, on several occasions, shown interest in the fact that several Russian captains possess Norwegian *pilot Exemption Certificate*. This gives the owner dispensation to sail a vessel between 70 to 100 meters without a *los*. This has led to criticism in national media where they criticize the Norwegian Coastal administration for an apparent lack of control over Russian captains in Norwegian waters. Despite this, the Coastal administration keep close control over these individuals and their vessels. What is true is that the Coastal administration lack control over vessels shorter than 69 meters, with or without Russian workers, as this is outside their mandate. The widespread Russian maritime workforce in the short sea-fleet can pose a threat to the national security policy and the international relationship between Norway and Russia.

Norwegian management is organized after the *sector principle (?)*. This system have many benefits, but also disadvantages. The national management principle is not well suited for the challenges that widespread use of Russian maritime workers pose. During the past 30 years, several efforts to modernize the system have been implemented to reduce the bureaucracy and increase effectiveness. The result is a more effective, but more fragmented, management system.

This study will show how chosen governmental actors appear unsynchronized and are affected by the fragmented management system. This makes it challenging to comprehend the threat that widespread use of Russian maritime workers pose.

The core of this study is to show that none of the sectors discussed in this paper, are reaching their full potential. Neither as separate entities or as a national system.

Innholdsfortegnelse

Forord.....	III
Sammendrag	IV
Summary	V
1 Innledning	1
1.1 Varselet går	1
1.2 Hypotese.....	2
1.3 Valg av tema og problemstilling.....	3
1.4 Avgrensning.....	3
1.5 Metoder og kilder.....	4
1.6 Om metoden	5
2 Russiske sjømenn på norske skip i en sikkerhetspolitisk kontekst	5
3 Rederiene	8
3.1 Wilson Shipping ASA.....	8
3.2 Misje rederi AS	10
3.3 Russiske sjømenn	12
3.4 Hvem er de russiske og ukrainske mannskapene?.....	14
3.5 Russisk og ukrainsk lojalitet.....	15
3.6 Bruken av russiske sjømenn i et sikkerhetspolitisk perspektiv, sett i fra rederienes ståsted	15
4 Kystverkets los og farledsordning	17
4.1 Kystverket.....	17
4.2 Lostjenesten	18
4.3 Farledsbevisordningen	19
4.4 Farledsbevisassessor	19
4.5 Automatisk identifikasjonssystem – AIS.....	20
4.6 BarentsWatch	20
4.7 SafeSeaNet Norway.....	20
5 Statlige sikkerhetsaktører	22
5.1 Forsvaret sikkerhetsavdeling.....	22
5.2 Etterretningstjenesten	24
5.3 Overvåkingssenteret ved FOH.....	25
5.4 Politiets sikkerhetstjeneste - PST	26
6 Drøftingsdel	27
6.1 Innledning.....	27
6.2 Rederienes bruk av russiske sjømenn	27

6.3 Drøfting Kystverket versus sikkerhetsorganisasjonene	35
7 Konklusjon - Den fragmenterte staten	42
7.1 Sektorprinsippets implikasjoner på bruken av russiske maritim arbeidskraft.....	42
7.2 Reformen har bidratt til nye former for fragmentering	46
7.3 Reformprosessen er i seg selv fragmentert	47
7.4 Forvaltningsmessig separatisme av forvaltningsposisjoner	49
8 Forslag til fremtidig forskning	51
9. Litteraturliste	54
Vedlegg A. Godkjenning fra NSD	57
Vedlegg B. Tillsatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål	60
Vedlegg C. Informasjonsskriv	4
Vedlegg D Samtykkeerklæring	6
Vedlegg E Respondentoversikt.....	6

1 Innledning

«Norge er en maritim og arktisk nasjon med globale maritime interesser. Vårt velferdsgrunnlag og nasjonaløkonomi er i stor grad knyttet til de maritime næringer» (Forsvarsstaben, 2015, s. 3).

Hensikten med denne studien er å kaste lys over det problemet russisk maritim arbeidskraft i den norske nærskipflåten potensielt kan utgjøre ved en sikkerhetspolitisk krise eller konflikt

Den norske nærskip- eller shortseaflåten er en viktig norsk maritim næring. Denne næringen utgjør cirka 1000 fartøyer. Deler av nærskipflåten, slik som ferger og spesielle fartøyer seiler på norskekysten. Andre deler, som fraktestartøyer seiler like mye nasjonalt som internasjonalt. Den norske nærskipflåten opererer i et internasjonalt konkurranseutsatt miljø, som over flere tiår har vært under økonomisk press. Dette har ført til at rederinæringen har måtte tenke nytt om hvordan en organiserer rederiene. Dette har ført til at arbeidstokken er blitt internasjonalisert, og som følge av dette fått færre norske sjømenn om bord. Den internasjonaliserte nærskipflåten fått et betydelig innslag av russisk maritim arbeidskraft, herunder kapteiner og styrmenn.

Det faktum at det over lengre tid har vært, og er et stort volum av russisk maritim arbeidskraft i de norske nærskipflåten er ikke uten problemer. Norge er med i det vestlige sikkerhetsfellesskapet. Russland på sin side er en revisjonistisk, regional stormakt. Dette gjør at Russland vil være den viktigste faktoren for norsk forsvarsplanlegging i overskuelig fremtid (Forsvarsdepartement, 2015, s.5).

Denne studien tar utgangspunkt i en varslingsmelding fra 2015 fra en statslos. Gjennom samtaler med en russisk kaptein hadde han fått vite at russiske myndigheter hadde oppfordret russiske kapteiner til å ta farledsbevis på norskekysten. I tilfelle krise eller krigslignende situasjon ville de spille en viktig rolle for Russland.

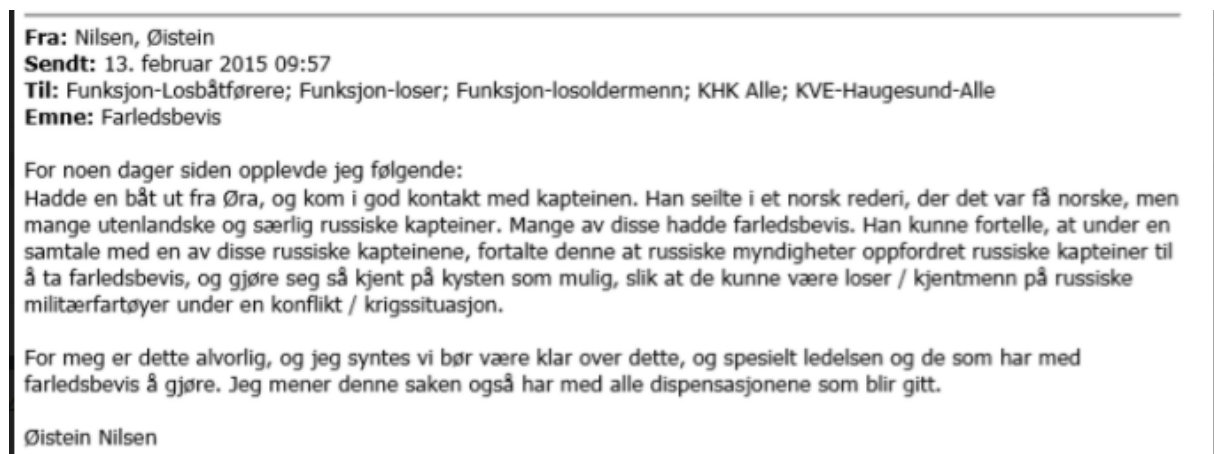
Jeg vil derfor med bakgrunn/utgangspunkt i i farledsbevisordningen, som forvaltes av Kystverket, se på hvordan det kan ha seg at et stort antall russiske kapteiner og styrmenn fritt kan seile på norskekysten uten at dette i nevneverdig grad blir fanget opp eller blir gjort noe med.

For å kunne gi et svar, har jeg valgt å undersøke henholdsvis Misje og Wilson rederier for å forklare hvorfor de benytter russiske maritim arbeidskraft. Deretter vil jeg sammenholde Kystverket forvaltningspraksis med etterretnings- og sikkerhetsorganisasjonenes syn. Videre vil jeg se på sikkerhetsdialogen mellom de utvalgte rederiene og de statlige aktørene. I studiens siste del vil jeg peke på hva ansvarsfragmenteringen på statlig side betyr for evnen til å kontrollere bruken av russiske sjøfolk på norske fartøy.

1.1 Varselet går

Første gang det var en konkret offentlig debatt om bruken russiske sjøfolk på norske fartøyer i nærskips- og shortseaflåten på norskekysten, var vinteren 2015. Siden den gang har tematikken jevnlig blitt diskutert i forskjellige norske medier. Den tidvis pågående debatten bærer preg av å ha blitt tabloid og politisert. Samtidig er det en fellesnevner for alle som har vært involvert, med eller uten et formelt ansvar, at ingen har den totale oversikten over problemet.

Debatten om russiske sjømenn med farledsbevis bærer også preg av sirkelrapportering (Politidirektoratet, 2014 s. 19). Med dette menes at det er den samme informasjonen som gjentas, uten at det er mulig å identifisere om informasjonen kommer fra den samme kilden. Under studiens researchfase har jeg gjennom åpne kilder, og samtaler prøvd å spore debatten tilbake til arnestedet. Mine funn viser at den startet 27. februar 2015, med en serie artikler i Fiskeribladet som er en riksdekkende avis for kystnæringen. Serien hadde igjen sitt direkte utspring i en varslingsmelding fra statslos Øistein Nilsen til Kystverket:



Figur 1 - Den opprinnelige varslingsmeldingen fra Øistein Nilsen til Kystverket, som er utgangspunktet for studien

Jeg har videre fått tilgang til en intern orientering fra Kystverket i Ålesund datert 16. oktober 2017, Den slår fast at ytterligere to andre loser har fått tilsvarende informasjon. I tillegg er det kommet inne et varsel fra en sensor som under farledsbevisprøve med en russisk navigatør som kan underbygge det samme inntrykket. Kystverket slår videre fast at de ikke har førstehåndsinformasjon omkring detaljer vedrørende påståtte oppfordringer til russiske sjøkapteiner om å ta farledsbevis på Norskekysten. Overstående funn sammenfaller med informasjon fra tidligere Sjef for Forsvarets Sikkerhetsavdeling (FSA). Han informerer om at FSA som henviser til at spesielt flere loser, har varslet om det samme. Samtidig informerte han om at det var flere «andre» som var bekymret for denne problematikken

- Russland gjør seg lommekjent i norske farvann

Ifølge en norsk los er russiske sivile sjøkapteiner beordret til å skaffe seg detaljkunnskap om norskekysten, skriver Fiskeribladet Fiskaren.

KRITISERER OMSTRIDT LOS-ORDNING:

- Nasjonens sikkerhet og kysten legges åpen



Figur 2: Her ser vi et konkret eksempel på politisering, og hvordan Nilsens førstehåndskunnskap (Figur 1) ble plukket opp av Fiskeribladet, før det gjennom Norges Sjøoffisersforbund ble videreført av Dagfinn Olsen som er statslos og vararepresentant til Stortinget for Fremskrittspartiet, hvor på saken ble debattert på TV2 (TV2 nov 2016).

Dersom en kort skal oppsummere konkrete bekymringer rundt utbredelsen av russiske sjøfolk i nærskipfart ved norske rederier, så er det i perioden fra 2015 til begynnelsen av 2021 mottatt fire varsler med tematikk omkring sikkerhetsmessige forhold om bruken av russiske sjømenn i norsk nærskipfart, i et sikkerhetsperspektiv. I tillegg kommer «flere andre» ikke tallgitte varsler til FSA.

Ingen av de sivile jeg har vært i kontakt med, har nevnt eller henvist til noen håndfaste hendelser som gir grunn til mistanke om at russiske sjømenn har drevet rekognosering, «innhenting» eller annen form for etterretningsaktivitet. Samtidig er samtlige kilder, enige i at problemstillingen er betimelig og relevant, og at det vekker bekymring at russiske sjømenn kan bli brukt som kjentmenn på kysten i en eventuell konflikt.

Parallelt med dette har studiens rederier: Wilson og Misje, ikke mottatt signaler fra norske myndigheter om bruken av russiske sjøfolk. Og igjen, ingen av instansene eller interesseorganisasjonene jeg har snakket med har gitt noen føringer om hvordan de samme rederiene skal forholde seg til problematikken.

1.2 Hypotese

Bruken av irregulære virkemidler fremfor konvensjonelle maktmidler har fått økt betydning i moderne konflikter. Både *Forsvarets fellesoperative doktrine* (Forsvarsstaben, 2019 s. 28, 29, & 33) og Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap har i sin: *Analyse av krisescenarioer* i fra 2019 anerkjent dette (DSB, 2019, s. 192). Det får konsekvenser både for militære så vel som sivile sektorer. Min hypotese er at russiske og ukrainske sjøfolk som er ansatt ved norske *shortsea* rederier som seiler på norske kysten i nærskipsflåten, kan skape utfordringer for Norge i en eventuell fremtidig sikkerhetspolitisk konflikt med Russland. Denne problematikken er det skrevet lite om, og Norge som sjøfartsnasjon og NATO-medlem trenger å tenke nytt rundt disse utfordringene.

1.3 Valg av tema og problemstilling

Utviklingen av væpnede konflikters karakter har fått stor oppmerksomhet i de senere år. Dagens moderne konflikter beskrives derfor gjerne som hybridkonflikt eller krig (FFI, 2018, s.9). Et annet felles trekk for denne typen moderne konflikter er at det nyttes et tilsynelatende stadig større innslag av «sivile» frem for militære virkemidler tidlig i en konflikt. Det at tilvekst av nye militære virkemidler innføres, gjør ikke samtidig at de gamle tradisjonelle tilnærmingene hverken forsvinner eller blir nedprioritert. Ved at russiske sjøfolk kan bevege seg åpent på norskekysten over tid, får de en unik mulighet til å drive kartlegging til militære formål. Dette kan være detaljkunnskaper om krevende norske farvann, og informasjonsinnsamling mot militær og sivil infrastruktur, både over og under vann. Den som har slike kunnskaper, kan få et forsprang i en fremtidig mellomstatlig konflikt. Det at russiske sjømenn, uten noen kontroll eller hindringer, kan opererer fritt på kysten, gir dem et slikt forsprang.

Oppgavens overordnede problemstilling er:

Sett i lys av den store utbredelsen av russisk maritim arbeidskraft i den norske nærsjipsflåten: *Hvor stor er bevisstheten omkring problemet hos utvalgte aktører?* Og i hvilken grad greier de (aktørene) å samordne en felles situasjonsforståelse og innsats?

For å gi et svar, vil jeg søke å rette fokus mot rederienes, statsforvaltningens og de nasjonale sikkerhetsorganisasjonenes bevissthet omkring denne typen problematikk. I forlengelsen av dette vil jeg se om statlig innretning skaper synergi, eller fragmentering dersom en forutsetter at en skal skape situasjonsbevissthet og tilnærming til problemet.

1.4 Avgrensning

Denne studien er avgrenset til kun å omhandle bruken av russiske sjøfolk i den norske nærsjips- og shortseaflåten. Grunnet studiens relativt begrensede omfang, har jeg konsentrert meg om de to norske rederiene: Misje rederi, og Wilson Shipping. Grunnen til at jeg valgte disse to rederiene, er at i snitt er over 90 prosent arbeidsstokken russisk og ukrainsk. Dette en svært høy prosentandel sett i forhold til andre rederier. Når det snakkes om de norske Etterretnings- overvåknings- og sikkerhetstjenestene (EOS-tjenestene) så er ikke Nasjonal Sikkerhetsmyndighet (NSM) tatt med i studien da NSM sitt virke ikke er relevant nok i forhold til oppgavens avgrensning (Etterretningstjenesten, 2021, s. 7).

1.5 Metoder og kilder

I dette tilfellestudiet vil jeg gjennom samtaler og intervjuer med statlige aktører, maritime instanser, -organisasjoner og rederier søke å kartlegge utbredelsen av russiske sjøfolk som seiler for to norske rederier. Deretter vil jeg søke å se på hvordan de utvalgte rederiene selv ser på bruken av russisk arbeidskraft innenfor egen bransje i et sikkerhetspolitisk perspektiv. Videre vil jeg se på forskjellige perspektiver om bruken av russisk maritim arbeidskraft mellom rederiene og statlige sikkerhetsorganisasjoner, her blir også Overvåkingscenteret ved Forsvarets operative hovedkvarter (FOH) inkludert. I studiens siste del ser jeg på statens evne til å gjøre noe med det alvorlige problemet russisk maritim arbeidskraft potensielt kan utgjøre ved en sikkerhetspolitisk krise eller konflikt

Studiens tredje kapittel er en tilfellestudie av utbredelsen av omfanget og bruken av russiske sjøfolk i norsk innenriks skipsfart. Kildene er beskrivelser av faktiske hendelser i media, og innsamlet informasjon fra rederiene Misje og Wilson Shipping, samt datamateriale fra relevante fagmiljøer (Creswell, 2014, s. 188). Hensikten er å gi en dypere forståelse for hvordan situasjonen har utviklet seg siden begynnelsen på 1990-tallet, og frem til i dag.

Kildene jeg bruker er kvalitative, hovedsakelig en kombinasjon av intervjuer og dokumentstudier. Jeg har gjennomført undersøkelser om et fenomen som en ikke kjenner særlig godt til og som det er forsket lite på, og som vi ønsker å få en mer grundig forståelse av (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2010, s. 32). Utfordringen ved denne typen design ligger i overførbarhet til andre situasjoner (Busch, 2013, s. 53). Fokuset her blir da ikke på generaliserbarhet, men på gyldigheten av analysene jeg gjennomfører.

Jeg har i alt gjennomført totalt seks telefonintervjuer. Oversikt over respondentene finnes i kapittel 10 vedlegg E. I forkant av intervjuene fikk alle respondentene tilsendt et informasjonsskriv (vedlegg C) om studiens tema og hensikt, samt hvordan intervjuet skulle gjennomføres. Avklarende spørsmål vedrørende informasjonsskrivet ble besvart og samtykkeerklæring (Vedlegg D) undertegnet før intervjuet startet. Intervjuobjektene er sentrale sivile og militære ledere og/eller fagekspertter, som er valgt ut i fra stillingen de har. De har alle/de aller fleste har ekspertkompetanse relevant for oppgaven innen områdene: Maritim ledelse, sikkerhet (Security), lavintensitets og hybride operasjoner, samt etterretning.¹

¹

Safety er knyttet til (intern) risiko som en organisasjon velger å utsette seg for gjennom sin ordinære virksomhet). Security er knyttet til (ekstern) risiko som organisasjonene blir utsatt for (Jore og Egeli, 2015, s: 807).

Studiens skriftlige kildemateriale er i sin helhet ugradert(U) og basert på åpne kilder. Noen av intervjuene med fagekspertene omhandlet sensitive tema omkring russisk etterretningsmodus og operandi. Det førte til at svarene og videre tolkning av fasetter ved enkelte intervjuer er blitt noe mer generelle enn hva de ville hatt dersom studien hadde vært sikkerhetsgradert.

1.6 Om metoden

Generelt kan det sies at det å gjøre en studie om russiske sjømenn i den norske nærskipsflåten kan være litt utfordrende. Dersom russiske sjøfolk driverinnhentingsvirksomhet i Norge, så ville det bære preg av største hemmelighet, og nærmest være umulig å få bekreftet. I tillegg vil EOS-tjenestene som har dette som ansvarsområde holde informasjon om slik aktivitet hemmelig, med mindre enn noen blir pågrepet. Samtidig har jeg gjennom bakgrunnsamtaler og intervjuer, fått tilgang til mer informasjon enn jeg hadde håpet på.

Når virker metoden?

Objektene hver for seg detaljert om forhold og faktorer, som jeg kun fant omtalt fragmentert i skriftlige kilder. Informasjonen jeg sendte ut på forhånd (oppgavens vedlegg C), hjalp intervjuobjektene å forberede seg på intervjuet.

Når virker ikke metoden?

Ingen av dem jeg intervjuet, var villig til å uttale seg om aspekter som lå utenfor deres ansvarsområde. Noen helhetsvurdering fikk jeg ikke. Den fragmenterende effekten av ansvarsfordelingen mellom ulike statlige organer, preget svarene jeg fikk.

Intervjuobjektene har svært bred og variert bakgrunn, som spesialister innenfor sine fagfelt. Dette gjorde at en universell intervjuguide ikke fungerte. De fleste intervjuene ble isteden gjort innenfor tematiske områder med åpne spørsmål, hvor respondenten fikk forklare seg ut fra sin dybdekompetanse. Oppfølgingsspørsmål ble derfor brukt for å lukke gapet mellom det spesielle og oppgavens helhet. Det at jeg gjennomførte en del av intervjuene tidlig i forskningsprosessen gjorde at jeg senere hadde en del oppfølgingssamtaler og mailkorrespondanse i etterkant av intervjuer.

2 Russiske sjømenn på norske skip i en sikkerhetspolitisk kontekst

I dette kapitlet vil jeg kort skissere implikasjonene russiske sjømenn i nærskipsflåten har for norsk sikkerhet. Dette vil jeg gjøre ved en *top down* tilnærming, fra det generelle, til det spesielle med trusselen.

Norge er en småstat, men samtidig en stor aktør globalt innen naturressurser og maritim teknologi. Samtidig fører vi en utstrakt engasjementspolitikk, gjennom NATO og deltakelse i internasjonale operasjoner, og nå som medlem av FNs Sikkerhetsråd (PST, 2020 s. 6). Vi har en lang felles grense med Russland, både på land og til havs. Denne geografiske og historiske bakgrunnen i kombinasjon med både vår alliansetilknytning til NATO og vår beliggenhet gjør at vi raskt kan komme i sentrum for geopolitisk stormaktsspill.

Norge som småstat utgjør ingen trussel mot Russland, men grunnet vår alliansetilknytning og plassering vil Norge kunne bli trukket inn i en konflikt mellom Russland og NATO. (Forsvarsstaben 2019, p. 33).

En fremtidig sikkerhetspolitisk konflikt mellom Norge og Russland vil kjennetegnes av at andre virkemidler enn konvensjonell militærmakt dominerer krigføringen (FFI. 2018, s. 8). Russland vil ha en helhetlig tilnærming, som går over alle militære domener, og som heller ikke skiller mellom militære ressurser og innsatsmidler og sivile.

Det finnes derfor en rekke statlige og ikke-statlige aktører som gjennom åpne og skjulte aktiviteter utfordrer både nasjonale og institusjoners sårbarheter i Norge. Alt dette med det felles mål å sikre russiske politiske målsettinger. Summen av dette gjør at russisk- og til dels kinesisk etterretningstrussel er den største utfordringen for Norge. Mens konsekvenser av terrorangrep er umiddelbare, så er konsekvensene av etterretningsoperasjoner skadelige på midlere- og lengre sikt (PST, 2021, s. 7). Dette har igjen gjort at PSTs nasjonale trusselvurdering de siste fire årene har vurdert etterretnings- og spionasjetrusselen mot Norge som høy (PST, 2017, s. 6), (PST, 2019, s. 5). Dette kan ses på som den nye *normalsituasjonen*. I en fremtidig sikkerhetspolitisk konflikt vil Russland søke å undergrave vår forsvarsevne, beredskaps- og krisehåndteringsevne og den generelle samfunnssikkerheten (PST, 2020, s. 9).

For å sikre suksess i fremtidig konflikter må russisk etterretning i dag - i fredstid – drive rekognosering og planlegging for fremtidig sabotasje mot militære mål, og sivil infrastruktur (PST, 2020, s. 9). Dette sammenfaller med det mot stående norske synet, som tidligere sjef for Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA) har uttrykt der *nivå null* og fredstid er den viktigste *fasen* (H.C. Herland, Intervju, 17. mars, 2020). Med dette mener han at det er i fredstid en får gjort de viktigste forberedelsene. Som vist her er det nettopp i fredstid hvor både Norge og Russland har mulighet for å gjøre forberedelser for fremtidige konflikter. Dette kan de potensielt gjøre ved direkte eller indirekte ved å medvirke å plassere russiske sjømenn i de norske nærskipflåten.

Med bakgrunn i forrige avsnitt kan det virke som russiske etterretningstjenester kan se ut til å ha et kontinuerlig behov for å oppdatere informasjon om havner, broer og militære installasjoner (PST, 2016, s. 6), (PST, 2021, s. 9). Selv om stadig mer av innhenting gjøres digitalt, må fremdeles mye gjøres på bakken. Fordekt innhentingsaktivitet kan blant annet gjøres under dekke av annen reiseaktivitet (PST, 2018, s. 11). Her sammenfaller PST sitt syn igjen med FSA sitt syn, hvor tidligere sjef FSA trekker frem at russiske sjøfolk i den norske nærskipsflåten er godt egnet til denne typen fordekt informasjonsinnhenting (H.C. Herland, Intervju, 17. mars, 2020). Den aktiviteten som russiske sjømenn potensielt kan utøve trenger ikke være frivillig. PST peker på i sin årlige trusselvurdering i fra 2017, at «rekruttering» kan gjøres gjennom trusler og press. Det kan enten gjøres mot vedkommende sin familie, eller mot personen selv (PST, 2017, s. 9). Enten frivillig, eller gjennom tvang kan en, eller flere russiske sjømenn som gjerne er på rene *russerbåter* eksempelvis installere rekognoserings- og sabotasjeutstyr under vann og på land til senere bruk (2020).²

Oppsummert kan en si at trusselnivået mot Norge i form av statlig påvirkning fra Russland er *høyt*. I et etterretnings- og sikkerhetsperspektiv anses situasjonen til å være sammensatt og kompleks (PST, 2018, s. 3), (Etterretningstjenesten, 2020, s.7) Konsekvensene av dette, er at russiske sjømenn potensielt kan utgjøre en betydelig sikkerhetsrisiko for norske myndigheter i en sikkerhetspolitisk hendelse eller –krise, sett i kontekst av denne studien.

² Med *russerbåter* henvises det her til intervju med COE i Misje rederi, gjennomført 24. februar 2021. Dette rederier søker å seile fartøyer med *rene* besetninger basert på nasjonalitet. Der av *russerbåter* (Fjæreide, 2021).

3 Rederiene

Studiens størrelse og omfang gjorde at det var strengt nødvendig å gjøre et utvalg blant relevante rederier. Første kriterium var at rederier var norske og faktisk seiler på norskekysten i kystfrakt – nærskipfart og/eller shortsea trade. Sekundært ble begge rederiene valgt fordi de er beskrevet i en av Kystverkets internrapporter om: *Farledsbevis, los og russiske navigatører* fra 2017. Rederiet Wilson er i tillegg Norges største rederi innen *shortsea* segmentet. I tillegg til dette er rederiet Wilsons bruk av russiske sjømenn beskrevet i Åse Gilje Østensen's artikkel: *Private militære selskap – en ny russisk kapasitet å regne med til sjøs* (Østensen, 2020 s. 104).

Andre relevante norske rederier som kunne vært relevante, men som ble utelatt er: Utkilen, Berge, Arriva Shipping og Falkeid.

3.1 Wilson Shipping ASA

Kun relevante selskaper i Wilson ASA strukturen er kort beskrevet, for totaloversikt over selskapets struktur, se organisasjonskart.

Wilson ASA er et norsk rederi som ble opprettet i 1993 etter sammenslåingen av Paal Wilson & Co (etablert i 1942) og Jepsens Rederi (etablert i 1929). Wilson ASA har igjen en hel rekke datterselskaper i sin struktur. Selskapet kontrolleres av Kristian Eidesvik Wilson. Rederiet ble børsnotert i 2005. Selskapet er i dag et av de største nærskips rederi (shortsea) i verden. Wilson har i dag 122 skip, hvor på rederiet eier 88 skip, og kontraherer ytterligere 34 skip. Rederiet seiler over hele Europa, med ytterpunkt i Middelhavet og Nord-Afrika i sør, Svartehavet i øst, og Irland og Island i vest. Selskapet seiler ikke til Svalbard og Jan Mayen på grunn av spesielle polare seilings- og utstyrskrav. Wilson har i dag rundt 1650 ansatte, hvor av cirka 1.500 er sjømenn. Nær alle sjømenn ansatt i rederiet er utenlandske statsborgere fra Russland og Ukraina. Rederiet benytter seg i stor grad av utenlandske kapteiner som har tatt farledsbevis for å seile på Norskekysten. Rederiet Wilson har hovedkontor i Bergen, med underavdelinger i Rotterdam, Duisburg, Reykjavik, Murmansk, Arkhangelsk og Odessa. Rederiet opererer fartøyer mellom 1.500 og 8.500 dødvekt tonn. Selskapet befrakter for det meste innen «bulk» segmentet, herunder kull, mineraler, kunstgjødsel stål, aluminium og lignende. Totalt befrakter rederiet årlig cirka 15 millioner tonn. 40 prosent av firmaets befraktning skjer gjennom langsiktige kontrakter, mens 60 prosent er gjennom korttidskontrakter og enkeltoppdrag i det såkalte «spot-markedet». 50 prosent av rederiets seilings og transport aktivitet skjer mellom andre europeiske land. Fem prosent av aktiviteten skjer mellom norske havner og til

sammen er cirka 45 prosent av seilingsaktiviteten befraktning inn og ut av Norge. Wilson ASA hadde i 2019 en årlig brutto omsetning på 276,7 Millioner Euro.

Wilson Murmansk Ltd.

Ligger som navnet tilsier i Murmansk, Rederiet etablerte seg med egen avdeling i Murmansk i 2009. Dette er et skips agent firma / koordineringskontor som håndterer Wilsons kommersielle interesser og havne anløp for egne skip i området (Ø. Gjerde, intervju, 26. februar 2021).

Wilson Crewing Agency Ltd – Arkhangelsk Ltd.

Wilson var først kunde hos lokale bemanningskontorer i Arkhangelsk, før de opprettet sitt eget stedlige bemanningskontor i 1995, og selskapet har dermed lange tradisjoner i området. Bakgrunnen for opprettelsen av kontoret var at Wilson ønsket en sikrere tilgang på personell, gjennom å kontrollere hele prosess-kjeden for å sikre tilgangen på sjøfolk selv. Bemanningskontoret er videre ett av to slike selskapet som rederiet kontrollerer. Kontoret i Arkhangelsk håndterer russiske sjømenn som utgjør 70 prosent av rederiets maritime arbeidstokk. Av disse bor igjen cirka 70 prosent av arbeiderene i umiddelbar nærhet til Arkhangelsk (Ø. Gjerde, intervju, 26. februar 2021)..

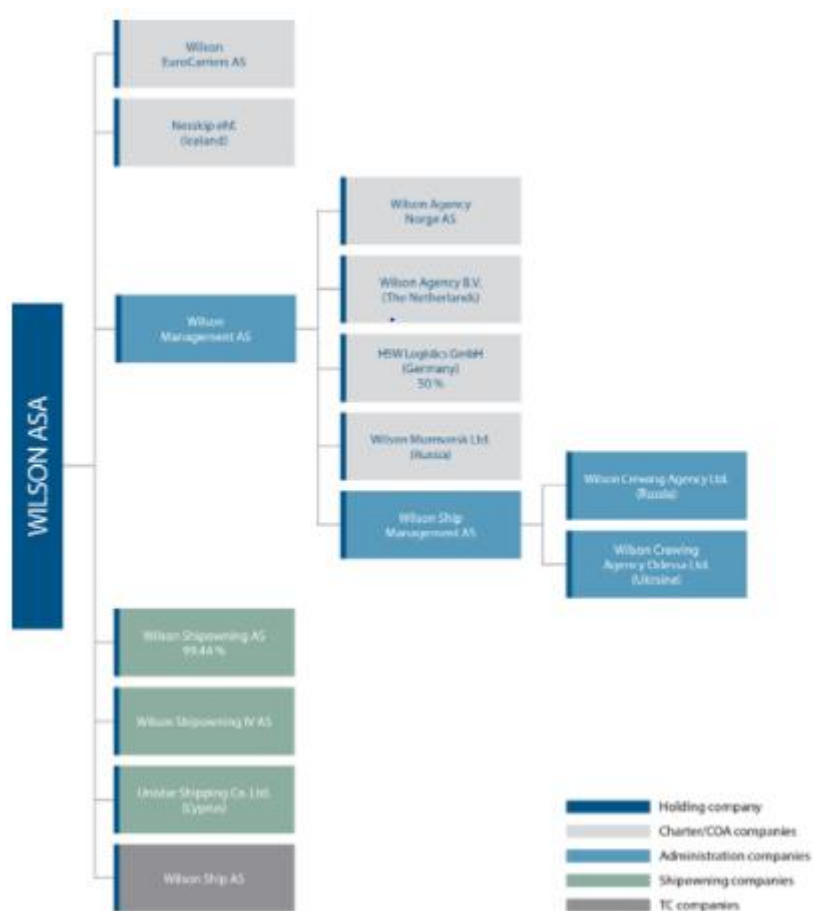
Wilson har et videre et samarbeid med Admiral Voronin Maritime skole i Arkhangelsk. Dette er en underavdeling av Admiral Makarov maritime universitet i St. Petersburg. Samarbeidet ble innledet av rederiet i cirka 2010. Samarbeidet går på støtte til drift for videre å sikre best mulig utdanning av gode nyutdannede sjøfolk som senere kan arbeide for rederiet Wilson. Skolens sjef er tidligere kaptein og kvalitets inspektør med bakgrunn fra Wilson. Det er ukjent hvor mange sjømenn som er utdannet og senere rekruttert gjennom dette systemet, men antallet skal være betydelig (Ø. Gjerde, intervju, 26. februar 2021)..

Wilson Crewing Agency Odessa Ltd.

Er et datterselskap som ble opprettet i 2007. Selskapet håndterer Wilsons ukrainske personell, som utgjør cirka 30 prosent av rederiets samlede maritime arbeidsstokk. Også dette selskapet ble opprettet for å trygge tilgangen på kvalifisert maritim arbeidskraft.

Gjennom det å fullt å etablere seg i Ukraina fikk Wilson rederi tilgang på personell som i stor grad var identisk til deres russiske sjømenn, til samme kostpris. Dermed fikk rederiet redusert sin risiko for mannskapsmangel betraktelig. Dette med bakgrunn i at dersom noe uforutsett skulle inntreffe i et sikkerhetspolitisk perspektiv, og Russland eventuelt skulle hindre russiske sjøfolk fritt leide til å arbeide på utenlandske skip.

For selskapene i Arkhangelsk og Odessa er rederiledelsen i Bergen direkte involvert i ansettelsesprosessene av sjøkapteiner og personell med overordnet lederansvar. Den endelige avgjørelsen om ansettelse av dette personellet ligger på direktørnivå ved ledelseskontoret i Bergen. Dette sier igjen noe om hvor viktig det er å ha tilgang på rett og pålitelig leder- og nøkkelpersonell til å føre kommando på fartøyene, som må være på rett sted til rett tid for å sikre god inntjening til rederiets eiere (Ø. Gjerde, intervju, 26. februar 2021).



Figur 3 Organisasjonskart for Wilson ASA med datterselskaper

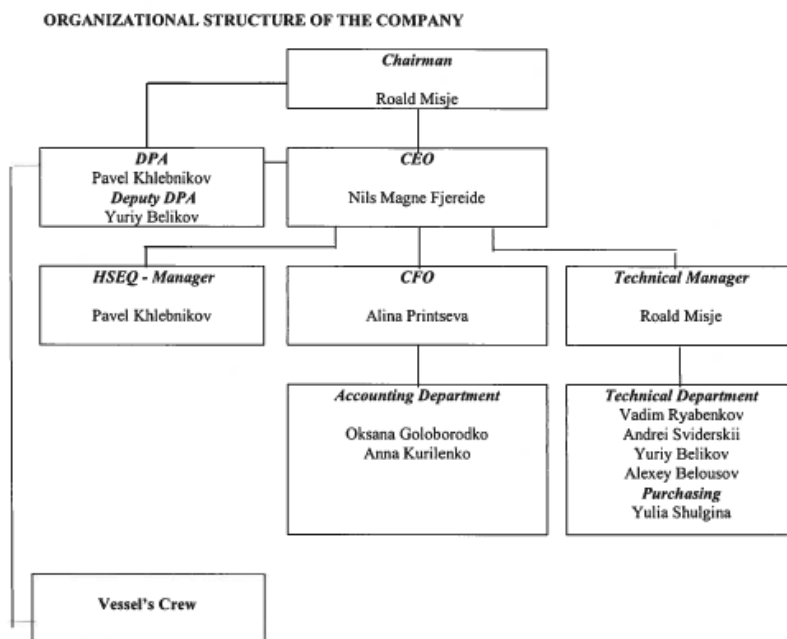
3.2 Misje rederi AS

Misje rederi er et norsk rederi som ble grunnlagt i 1956. Kåre Misje & Co AS er Misje-konsernets holdingselskap. Forvaltningstjenestene utføres i sin helhet av Misje Rederi AS. Utleiing og drift utføres av Misje Chartering AS med hovedkontor i Bergen. Maritimt personell rekrutteres av Misje Ltd. I Kaliningrad. Rederiet benytter seg i all hovedsak av russiske sjøfolk, som utgjør over 90 prosent av rederiets maritime personell. Misje har i dag ikke noe norsk seilende personell. Rederiet benytter

seg også i noen grad av utenlandsk personell i sin landbaserte ledelsesvirksomhet. Misje rederi har egne norske assessorer for utstedelse av farledsbevis. Russisk personell har videre kvalifisert seg for norske farledsbevis. Rederiet driver en nærskipsflåte bestående av 15 tørrlast bulk fartøy på 4.000 – 4.700 dødvekt tonn. Rederiet har nylig bestilt ytterligere 3 nye skip hvert på 5.000 dødvekt tonn, med opsjon på ytterligere syv nye fartøy. Det første nye fartøyet leveres vår 2022. Rederiet seiler over hele Europa og befrakter alle typer laster som stål, gjødning og mineraler. Misje rederi seiler ikke til Svalbard eller Jan Mayen. Rederiet har Yara, Norsk Hydro og Elkem som hoved kunder. Misje hadde i 2019 en årlig brutto omsetning på cirka 28 millioner Euro (N.M. Fjæreide, Intervju, 24. februar 2021).

Misje Kaliningrad Ltd.

Bakgrunnen for etableringen av bemanningskontor i Kaliningrad er historisk betinget. Etter å ha kjøpt inn tjenester fra et lokalt bemannings byrå i Kaliningrad siden slutten på 1990-tallet, så bestemte rederiet og selvstendig etablere seg i Kaliningrad i 2007-2008. Misje rederi hadde tidligere i noen grad slitt med lokal korrupsjon når lokale sjøfolk skulle hyres inn. Ved å etablere Misje Kaliningrad Ltd. fikk selskapet direkte kontroll over hele seleksjons- og ansettelsesprosessen av egne sjøfolk, Dermed kunne korrupsjonsproblemene unngås. Dette har ført til at rederiet har svært lang stå tid blant sine mannskaper, og har meget lojalt personell. Ansatt personell hos Misje Kaliningrad Ltd bor i stor grad i Kaliningrad og langs Østensjø kysten. I etterkant er kontoret i Kaliningrad utvidet til også å ha en teknisk avdeling for ettersyn, administrasjon og vedlikehold av egnen flåte. (N.M. Fjæreide, Intervju, 24. februar 2021).



Figur 4 Organisasjonskart for Misje Rederi

3.3 Russiske sjømenn

Rederinæringen er en utsatt kompetitiv bransje. Bruken av øst europeiske sjømenn kom i første omgang til som følge av Berlinmurens fall i 1989 og Sovjetunionens sammenbrudd 1991, som førte til slutten på den kalde krigen. Dette førte videre til at de tidligere østblokklandene ble liberalisert til fordel for frie markedskrefter. Dette åpnet et nytt vindu for arbeidssøkende sjømenn, så vel som for økonomiske hardt pressede rederier, som fikk mulighet til å skaffe seg rimeligere arbeidskraft. Dette førte til at en fikk en konjunktur bølge av øst europeiske arbeidssøkende sjømenn på 1990-tallet. Ved rederiet Misje er bruken av russiske sjømenn historisk betinget. Her begynte man å benytte seg av polske og baltiske sjømenn allerede tidlig på 1990-tallet, for så senere å benytte seg av russiske sjømenn fra Kaliningrad på slutten av 1990-tallet (N.M. Fjæreide, Intervju, 24. februar 2021). Det samme gjelder også Rederiet Wilson, med sin etablering i Arkhangelsk i samme tidsrom, med videre etablering i Odessa i 2007-2008 (Ø. Gjerde, intervju, 26. februar 2021).

Med utgangspunkt i økonomiske rammevilkår ser en i figur fire at lønninger utgjør cirka 30 prosent av de samlede driftskostnadene for et fartøy. På andre plass kommer utgifter ved tungt vedlikehold i form av dokking, i kombinasjon med at fartøyet tas ut av drift. Denne prosentandelen er på den ene siden reell utgiftspost. På den andre side får fartøyet en verdistigning som følge av tungt vedlikehold ved at fartøyet forlenget levetid, kombinert med at denne typen vedlikehold ofte medfører oppgraderinger moderniseringer av fartøyet.

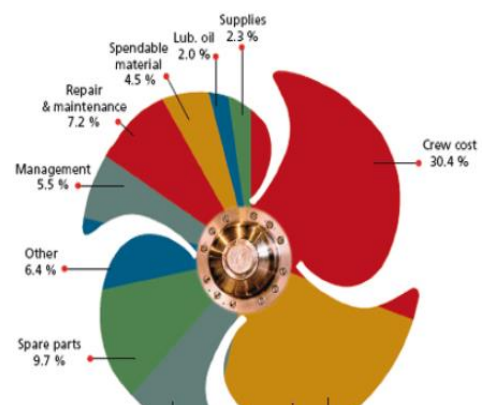
Figur 5: Oversikt over fordeling knyttet til utgifter ved drift av rederiet Wilsons shortsea flåte, tallene sammenfaller i grovt med rederiet Misjes utgifter

Begge rederiene har deler av sitt segment i spot et markedet, og de aktørene man konkurrerer imot har ikke norsk lønnsnivå. Dette tvinger igjen rederiene til å se seg rundt etter mannskaper som er billigere i drift og sjømenn blir igjen dermed en handelsvare.

Andre bølge med utfordringer kom rundt 2010 etter at en fikk en stor oppblomstring i offshore virksomhet på norsk sokkel i Nordsjøen. Dette førte til at norske rederier ikke lengre konkurrerte mot tilsvarende tyske og nederlandske rederier, men en et helt annet segment i form av oljenæringen. Dette førte til at gode norske sjøfolk som tidligere hadde seilt på bulk skip på norske kysten heller valgte å jobbe offshore på borerigg eller supplyfartøy. Eller som CEO ved Wilson shipping sier: «I et lengre perspektiv vil du bli sjømann på et bulkskip, eller vil komme deg på plattform? Så vil ni av 10 si plattform for der tjener en tre ganger så mye ...» (Ø. Gjerde, intervju, 26. februar 2021).

Ved å benytte seg av russisk og ukrainsk mannskaps sparer rederiene videre tid og store kostnader med mannskapsbytter, ved at sjøfolkene bor innenfor, eller i nær tilknytning r rederienes seilingsområder. Et annet ikke foretrukket alternativ ville være å hente personell i fra Asia. Dette står i kontrast til den norske *deepsea* flåten som henter mye av sitt personell fra Filipinene, India og Hong Kong. Gjennom intervjuer med rederiene slås det også fast at russiske og ukrainske sjømenn passer generelt godt til denne typen seiling og arbeid i nærskipsflåten, og er derfor den foretrukne personell kategori. Den norsk nærskips- og shortseaflåten skiller seg i noen grad i fra den europeiske nærskipsflåten ved at en i stor grad nytter seg av sjømenn i fra Russland og Ukraina. Dersom en ser mot tilsvarende næring i Tyskland og Nederland, så ser en at disse landene i betydelig større grad nytter seg av sjømenn fra Filipinene. Disse landene har dessuten en kortere stå tid blant sine ansatte, «... Dette er fordi disse rederiene er litt mer kyniske og ikke så striglete» (Ø. Gjerde, intervju, 26. februar 2021). Basert på dette tolker jeg disse selskapene har større *turn over* som følge av hadere og/eller dårligere arbeidsmiljø.

Kort oppsummert kan en si foranledningen for hvordan bruken av russiske sjømenn kom i gang har utviklet seg over tid, siden begynnelsen på 1990-tallet. Det var ikke lengre interessant for norske sjøfolk å arbeide i den internasjonale nærskipsflåten i Norge og Europa, da de ikke lengre var konkurransedyktige i forhold til norsk lønnsnivå. Rederiene i nærskips- og shortseaflåten så seg derfor nødt til å hente sitt personell fra de baltiske landene, Russland og Ukraina. Rederiet Misje har med bakgrunn i dette cirka 90 prosent russere sjømenn blant sine besetninger.



Figur 6:Oversikt over fordeling knyttet til utgifter ved drift av Wilnors flåte. Tallene sammenfaller grovt med rederiet Misjes utgifter

Tilsvarende tall for rederiet Wilson er cirka 70 prosent russere og cirka 30 prosent ukrainere.

3.4 Hvem er de russiske og ukrainske mannskapene?

Russiske sjøfolk har tradisjonelt vært veldig godt utdannet, og offiserene har tidligere vært i all hovedsak vært militært utdannet. Blant de unge er det flere «sivile» sjømenn. Rederiet har hatt gamle sjøfolk som sier de har vært i våre farvann tidligere. (H.M. Fjæreide, Intervju, 24. februar 2021).

Russiske sjøfolk som seiler ved de to norske rederiene, er nesten utelukkende menn. Majoriteten av russiske sjømenn ved Wilson Rederi er mellom 40-49 år, det vil si 1/3. Samtidig er 17,5 prosent av de ansatte over 60 år. Samtidig har snittalderen i de senere årene sunket noe. Snittalderen for ukrainske sjømenn i samme rederi er noe lavere, samlet sett kan en si at det har vært et generasjonsskifte blant besetningene, og det har til flere yngre og «sivile» sjømenn. Begge rederier har svært lang stå tid på sine sjømenn, og har dermed lite personellutskiftninger. Rederiet Wilson opplyser at de, de siste 3-årene har hatt en rotasjons ratio (retention rate) blant offiserene på under en prosent, mens det har tilsvarende ratio på underordnet mannskap på cirka syv prosent (Ø. Gjerde, intervju, 26. februar 2021). Det samme understøttes av Misje Rederi som sier at det å ha lav turn over på mannskapene har en egenverdi i seg selv: «Når mannskapene forlater et bra fartøy, så ønsker de å komme tilbake til et bra fartøy. Dette med tanke på alt i fra lugarer til arbeidsplasser er bra ...» (H.M. Fjæreide, intervju 24. februar 2021). Her er det videre verdt å merke seg at retention eller turnover ikke kan gå i «null» da begge selskaper fornyer og eller ruller skip årlig, og det er dermed variabler som ikke kan gå opp i 100 prosent. Begge selskaper sier at de russiske og ukrainske ansatte uavhengig av virkeområde og tjenestestilling er svært takknemlig for å få jobbe ved nettopp «deres» rederi, samtidig prøver begge rederier å forsterke takknemlighet og lojalitet, med videre å forsøke å innprente norske verdier og holdninger til sine ansatte (Ø. Gjerde, intervju, 26. februar 2021).

Uttalelser fra begge rederier om utdannings nivå og profesjonalitet på russiske og ukrainske sjøfolk er sammenfallende. Dette innebærer at de inne har internasjonale kvalifikasjoner og sertifikater for seiling tilfredsstillende, og det kreves derfor bare en begrenset opplæring før de kan arbeide selvstendig. Samtidig fremstår russiske sjømenn som svært robuste, og i ganske stor grad lik norske sjømenn, noe som gir mindre kulturelle forskjeller enn hva en ville hatt i forhold til for eksempel asiatiske sjømenn. Et større antall av de eldre kapteinene og sjøoffiserene hadde sjømilitær erfaring. Disse henviste i en rekke samtaler og tilfeller at de hadde vært «i området» og Norge tidligere, uten at tid og sted er blitt presisert ytterligere under mine intervjuer med rederiene (H.M. Fjæreide, intervju 24. februar 2021).

3.5 Russisk og ukrainsk lojalitet

Begge rederier sier at deres russiske og ukrainske sjøfolk i fredstid er svært lojale. Dette gjelder både maritimt personell og ansatte i administrasjon og landorganisasjon, og lojaliteten ligger langt over det en kan forvente, faktisk opp mot det ekstreme sett i forhold til en vanlig norsk arbeidstaker ifølge begge rederier. Det er som tidligere vist ved lav «turn over» i begge rederier. Misje Rederi har hatt sjøkampeiner som har seilt for rederiet siden før 2003 da nå værende direktør begynte i selskapet. Lojaliteten går videre begge veier. Høy lojalitet fra selskapenes ansatte blir også belønnet i form av en søker å tilpasse stillinger og arbeidsoppgaver til flinke og lojale kapteiner (H.M. Fjæreide, intervju 24. februar 2021). For private rederier som har økonomisk inntjening som sitt eksistensgrunnlag blir det derfor særs viktig med forutsigbarhet og stabilitet. Dette kan eksemplifiseres ved at rederiet Wilson søker «sjonglere» personell på sine fartøyer i minst mulig grad. Rederiet søker derfor å holde «rene» besetninger fra enten Russland eller Ukraina (Ø. Gjerde, intervju, 26. februar 2021).

3.6 Bruken av russiske sjømenn i et sikkerhetspolitisk perspektiv, sett i fra rederienes ståsted

Begge rederiene er svært bevisst på at de har et stort antall maritimt personell fra Russland og Ukraina, og at dette er selve ryggraden i den daglige driften av skipene.

På politisk strategisk nivå i rederinæringen, har bruken av russiske sjøfolk tidvis vært diskutert. Bakgrunnen for dette er at problematikken med russiske sjøfolk og bruken av farledsbevis tidvis har fått oppmerksomhet i media. Samtidig holdt tidligere Forsvarssjef Sverre Diesen i 2017 et lunsjforedrag hos Norges Rederiforbund, som omhandlet nettopp tematikken omkring bruken av russiske sjømenn, i en hybrid konflikt perspektiv. Tematikken har endog blitt løftet til NATOs generalsekretær Jens Stoltenberg under et møte med en delegasjon fra Norges Rederiforbund til SHAPE våren 2017.³ Stoltenberg hadde per 2017 ingen offisielle synspunkter på denne problemstilling (H.M. Fjæreide, intervju, 24. februar 2021).

Hos ledelsen for studiens rederier er det en relativt felles forståelse for hovedsynet som er: At det er fred i Norge, og vi lever i et åpent samfunn. Det er også fred i de områdene som rederiene Misje og Wilson seiler. Forpliktelser må opprettholdes og seilinger dermed gjennomføres. Tankegangen hos rederiene i et sikkerhetspolitisk perspektiv virker lineær, langs en fred – krig akse. Hvor man nå er i fredsdrift, og sitert ved et av rederiene: «... blir det krig, så har vi nok av (andre) problemer ...» (H.M. Fjæreide, intervju, 24. februar 2021).

³ SHAPE: Supreme Headquarters Allied Powers Europe, og er NATOs hovedkvarter. Det ligger ved byen Mons i Belgia.

Begge rederiene er helt bevisste på at i en tradisjonell konflikt, eller krig, så vil den tidligere beskrevne «fredslojaliteten» kunne endre seg totalt: *«Er det krig, så er vi nordmenn, og de russere»*. Rederiene som sivile kommersielle organisasjoner legger vekt på at Norge er et åpent samfunn, og at spionasje kan skje fra andre plattformer enn skip, samtidig legger en stor vekt på at en ikke kan være «blåøyd»: *Vi lever i et åpent samfunn ... Våre folk kan være et instrument – En skal ikke være blåøyd. – betviler om det skjer i systematisk forstand, men kan like fullt være mulig»* (Ø. Gjerde, Intervju, 26 februar, 2021).

4 Kystverkets los og farledsordning

"Jeg tror kanskje den farledsbevisordningen er blitt tillagt litt større sikkerhetsrisiko enn den egentlig er" Vi har en viss kontroll på kunnskapen til dem som seiler i disse ledene. Det er sikkert ikke noe problem å finne frem i disse ledene i en krigssituasjon dersom en ikke har disse bevisene ..."

- Anders hauge Nilsen

4.1 Kystverket

Kystverket er et direktorat under Samferdselsdepartementet som ble opprettet i 1974, mens selve navnet først ble innført i 1981. Kystverkets hovedoppgaver er å bidra til effektiv sjøtransport og sikre trygg ferdsel i norske farvann og havneområder, samt begrense miljøskade som følge av akutt forurensning på norsk sjø- og land territorium. Denne oppgaven omhandler kun de seksjoner som relevante for oppgaven: Avdeling for navigasjonsteknologi og losforvaltning samt lostjenesten.



Figur 7: Organisasjonskart for Kystverket

Frem til 1995 var losplikt styrt av både sivil- og forsvarsmessige hensyn. Det var videre losplikt for fremmede fartøy med hjemmel i Forsvarsdepartementets forskrift av 1968 om forbudte sjøområder. (Oslofjorden, Kristiansand, Lista, Stavanger/Ryfylke, Bergensdistriktet. Trondheimsfjorden og området Vestfjorden – Honningsvåg. Andre steder på kysten var det losplikt av rene sivile hensyn. Fra 1995 ble all losplikt samlet i forskrift om losplikt. Denne forskriften ivaretok primært sivile hensyn. Med hjemmel i forskriftens § 8 kunne Forsvarsdepartementet likevel påby bruk av los, av forsvarsmessige hensyn.

I dager er losplikten og farledsbevis regulert i lov om havner og farvann (havne- og farvanns lov) av 21. juni 2019. I lovens § 21 heter det: «*Lospliktige fartøy skal bruke los med sertifikat eller navigatør med farledsbevis ...*». Videre i slår § 24 fast at: «*Farledsbevis kan utstedes til skipsføreren og til andre av fartøyets navigatører. Farledsbeviset gir rett til å seile i angitte lospliktige farleder eller områder med angitte fartøy uten los*». Denne loven skal videre også ivareta nasjonale forsvars- og beredskapsinteresser (§1), samt påbud- og forbud om bruk av far- og seilingsleder. (§7)

Med hjemmel i overnevnte lov ivaretar og forvalter Kystverket farledsbevisordningen, og utsteder farledsbevis etter forskrift om losplikt (Lospliktforskriften) av 1. juli 2020. Losplikten er knyttet til lospliktig farvann og fartøyet:

Lospliktig farvann:

Med dette menes et geografisk område i farvann innenfor grunnlinjen(e). Med grunnlinje forstås her en kyststats avgrensning mot det ytre hav. Normalt måles grunnlinjen fra lavvannslinjen langs fastlandets ytterste punkt eller på utsiden av kysten ytre øyer. Det er etablert seilingskorridorer inn mot kysten, og videre «underveis i farvann innenfor grunnlinjen(e). Dette er regulert i lospliktfire korridorer i åpne farvann innenfor grunnlinjen(e) i henhold til lovforskriftens vedlegg 1.

Fartøyet:

«*Hovedregelen er at alle fartøy med lengde på 70 meter eller mer er lospliktige når de er underveis innenfor grunnlinjen*» (KYV losplikt). Passasjerfartøy på 50 meter eller mer er lospliktige ved seilas innenfor grunnlinjene. For fartøy som frakter farlig eller forurensende last er lengdegrensene kortere. For fullstendig liste henvises det til forskriftens § 3.

4.2 Lostjenesten

Den tradisjonelle lostjenesten har lange tradisjoner i Norge. Kystverkets lostjeneste bidrar til å trygge ferdselen på sjøen og verne om miljøet ved å tilføre fartøyets besetning nødvendig farvannskunnskap i form av rådgivning til å kunne foreta sikker seilas i norsk territorialfarvann til og fra havner, herunder Svalbard. Kystverket har cirka 290 statslosere i tjeneste. Kysten er delt inn i syv



Figur 8: Viser grunnlinjene. Grønt område er lospliktfriskorridor, innenfor grunnlinjene

losoldermannskap, eller sjøtrafikkavdelinger: Oslofjorden, Skagerak, Rogaland, Vestlandet, Møre og Romsdal, Norland samt Troms og Finnmark. Losene er igjen fordelt på 18 losstasjoner. Losene border fartøyene ved utpekte bordingsmerker langs kysten eller ved hjelp av losbåt eller helikopter.

Lostjenesten utfører årlig rundt 45.000 oppdrag på landsbasis. Lostjenesten herunder losformidling og tilbringer tjeneste er brukerfinansiert, gjennom at skip som seiler på norskekysten betaler losberedskaps- og losingsavgift.

Lostjenesten er en viktig instans for Kystverket. Dette fordi losene er *menneskelige multisensorer* som har god kompetanse og dømmekraft, og som evner å bruke sine sanser til å fange opp faktorer og forhold som ikke er åpenbare, men bygger lang erfaring.

4.3 Farledsbevisordningen

Bakgrunnen for innføring av Farledsbevisordningen (Pilot Exemption Certificate (PEC)) var at før 1995 var det kun fartøy som gikk i internasjonalt farvann og som var større enn 500 brutto tonn (BT) som var pliktige til å føre los. Frem til 1. januar 2011 var innenriksfartøy unntatt denne losplikten.

Samtidig gikk regelverket over fra et krav om vekt for pliktig bruk av los, til å innføre et lengdekrav om fartøy med total lengde på 70 meters lengde over alt (LOA) eller mer var pliktige til å føre los. I perioden 2011-2013 hadde passasjer-, slepe- og fiskebåter dispensasjon fra kravet om los. I perioden 2013-2015 ble denne dispensasjonen kun fornyet for fiskebåter. Dette har medført et stadig stigende antall personer som løste farledsbevis. Det er totalt utstedt farledsbevis til nesten 10.000 personer siden ordningen ble innført. Per dags dato er det cirka 3.000 aktive farledsbevis i bruk (A. Hauge Nilsen & T.-E. Gjærde, intervju, 2. april 2021). Farledsbevisordningen blir stadig en viktigere ordning for å imøtekomme kravene om sikker, og trygg seilas på norskekysten.

Fartøy over en viss størrelse er lospliktige ved seiling innenfor Norges grunnlinje (fastlandet og Svalbard). En navigatør eller kaptein med gyldig farledsbevis kan ivareta denne losplikten uten å bruke los (Kystverket, 2021). Farledsbevisordningen innebærer en myndighetskontroll av navigatørens erfaring kompetanse og ferdigheter, på et spesifikt skip i et konkret farvann.

Farledsbevisklasser er relatert til risiko ved seiling. Per i dag er det cirka 100 klasse 1 seilingsleder på Norskekysten (A. Hauge Nilsen & T.-E. Gjærde, intervju, 2. april 2021).

4.4 Farledsbevisassessor

Ordningen med farledsassessorer startet i 2010-2011. Farledsassessor kan benyttes av rederier med fartøy under 100 LOA for å gjennomføre farledsbevisprøver for sine navigatører. Krav til assessor er at vedkommende selv må ha gyldig farledsbevis klasse 2 for det området en skal klarere kandidaten for. I tillegg må assessor ha godkjent kurs i fra Kystverket.

Per dags dato er det totalt sertifisert cirka 270 farledsassessorer. Av disse er cirka 135 aktive (T.-E. Gjørde, intervju, 2. april 2021).

Av disse benytter nærmest samtlige godkjente assessorer sine løyver til å sjekke ut sine egne kapteiner og/eller sturmenn. Dette er en ordning som Kystverket tror næringen er svært godt fornøyd med

Under intervjuer med Kystverket blir det slått fast at Kystverket har fått en rekke forespørsler om å gjennomføre kurset med engelsk språk. Dette har Kystverket kategorisk avvist, med faglig begrunnelse av at forskriftene som kurset bygger på er juridisk binnene på norsk språk. Dette fører til at det ved inngangen til 2021 nærmest utelukkende er nordmenn som har tatt farledsbevisassessorutdanning, foruten to dansker, to svensker og en islending. Kravet til norsk språk gjør dermed at ingen russiske, ukrainske eller østeuropeiske statsborgere har gjennomført utdanningen (A. Hauge Nilsen & T.-E. Gjørde, intervju, 2. april 2021).

4.5 Automatisk identifikasjonssystem – AIS

Kystverket drifter AIS nettet i Norge. Systemet registrerer tre hovedtyper av informasjon:

- 1- Dynamisk informasjon: posisjon, fart og kurs.
- 2- Statisk informasjon: Skipets identitet, skipstype og dimensjoner
- 3- Seilingsdetaljer: Destinasjon, antatt ankomsttid, last og dybde på skroget.

Skipets AIS mottaker er gjerne koblet sammen med skipets radar og elektroniske kartsystem (ECDIS), og viser skipets posisjon i sann tid. Siden 2002 har AIS vært påbudt av IMO fro skip over 300 bruttotonn.

4.6 BarentsWatch

Sytemet ble etablert i 2012, og skal samle inn informasjon om norske kyst og havområder. He legges det til rette for informasjonsutveksling. Systemet utveksler informasjon på tvers av de involverte operative etatene innenfor det maritime domenet. Hensikten med BarentsWatch er gjøre relevant informasjon og tjenester mer tilgjengelig for myndighetene, samt beslutningstakere og allmenheten. Systemet har en åpen og en skjermet løsning. Den skjermete løsningen skal ivarta de enkelte etatenes behov for effektiv informasjonsutveksling, og dermed øke den maritime situasjonsbevisstheten.

4.7 SafeSeaNet Norway

Er en nasjonal meldeportal der skipsfarten sender pliktig ankomst og avgangsupplysninger til norskemyndigheter og havner. Systemet er et såkalt *Vessel Traffic Monitoring and Information System (VTNIS)*. Systemet har videre som hensikt å øke maritim sikkerhet (safety). Samtidig skal systemet bidra til å øke effektiviteten av den maritime trafikken på kysten. SafeSeaNet sender

fartøyer rapporteringspliktig informasjon til norske myndigheter en gang, til en felles mottaker, og administreres av Kystverket. Informasjon blir her rutet videre til relevante nasjonale myndigheter som: Sjøfartsdirektoratet, Tolletaten, samt politi og Forsvar. AIS inngår i dette systemet.



Figur 8: Viser til venstre tradisjonell skips rapportering. Figur til høyre viser skipsrapportering ved bruk av SafeSeaNet

5 Statlige sikkerhetsaktører

Denne delen av studien tar kort for seg studiens statlige sikkerhetsaktørers syn på bruken av russisk maritim arbeidskraft i den norske nærskipsflåten. Bekrivelserne av aktørene er understøttet av intervjuer og samtaler der dette har vært foretatt.

5.1 Forsvaret sikkerhetsavdeling

Dette punktet i studien bygger på intervju med tidligere sjef for Forsvarets sikkerhetsavdeling, Hans Kristian Herland, gjennomført 17. mars 2020, samt Instruks for sikkerhetstjeneste i Forsvaret.

Forsvarets sikkerhetsavdeling (FSA) er Forsvarssjefens stabsfunksjon og utøvende fagmyndighet for forebyggende sikkerhetstjeneste, som ansvar for forebyggende sikkerhetstjeneste i Forsvaret. Tjenesten utøves med hjemmel i sikkerhetsloven. Forsvarets Sikkerhetsavdeling har videre ansvar for blant annet: Avdelingen skal ivareta Forsvarssjefens samarbeid med Politiets sikkerhetstjeneste og Nasjonal sikkerhetsmyndighet i sikkerhetsaker. Videre skal avdelingen representere Forsvarssjefen i nasjonale og internasjonale samarbeidsorganer innen sikkerhetstjeneste. Forsvarets sikkerhetsavdeling skal holde oversikt over det sikkerhetsmessige risikobildet over som omgir Forsvaret og norsk militær aktivitet. Avdelingen skal dessuten utøve militær kontraetterretning, og være kontaktpunkt for kontraetterretning i NATO. FSA ser derfor med bekymring på tilstedeværelsen av russiske sjømenn med farledsbevis i nærskipsflåten:

«... Spesielt flere loser og andre har vært i kontakt med FSA. Det er en utbredning [sic] med det, det er flere som er bekymret inkludert FSA. Fra å være bekymret til å gjøre noe med problemet er et langt steg. (H.K. Herland, intervju 17. mars 2020)

Overstrålende sitat gir en god beskrivelse av det som FSA ser som en av utfordringene ved bruken av russiske sjømenn i den norske nærskipsflåten. FSA ser med bekymring på tilstedeværelsen og aktiviteten som utføres av russiske sjømenn. Samtidig er aktiviteten i de fleste tilfeller ikke FSA sitt ansvar, siden den ikke direkte er rettet mot Forsvarets aktivitet, eiendom og lignende. Som en følge av dette tilfaller problematikken i de fleste tilfeller PST. På grunn av denne innretningen med å skille mellom sivil og militær sektor, kan en få utfordringer i grensesnittet mellom sektorene, noe som igjen kan føre til utfordringer med tanke på hvor plasseres ansvar og myndighet mellom organisasjonene.

FSA ser at de russiske sjøfolkene foretar en systematisk kartlegging og innhenting av informasjon som beskrevet i den åpne trusselvurderingene til Politiets sikkerhetstjeneste (se kapittel 2). De ser videre en høy interesse for Norge i fra Russland. Innhenting skjer både skjult og åpent, og i alle domener.

Siden den kalde krigen har innhentingsaktiviteten vært relativt konstant. Norge har endret seg, en har «våknet litt». Det at det blir registrert mer russisk innhentingsaktivitet, betyr ikke at det er en økning. Norge har en annen kultur i å følge med nå. Denne kulturen ligner mer den en hadde under den kalde krigen (H.K. Herland, intervju 17. mars 2020).

Det er ingenting som skulle tilsi at Russland ikke fortsatt driver innhenting: Med dagens teknologi – med det sluttprodukt i form av et bilde på hvilke ressurser Norge har, og hvilke muligheter de har til å overta disse, eventuelt slå dem ut. Det løpet er helt åpenbart at de driver på med. Det ser vi. (H.K. Herland, intervju 17. mars 2020).

FSA kan forstå at kulturen med ved norske rederier vedrørende bruken av russiske sjøfolk. Sjef FSAs tese:

En trenger ikke å gjøre det enklere enn nødvendig for Russland ... Er det ikke et poeng å ha egne sjøfolk? Da må vi gjøre noe med konkurransesituasjonen til norske sjøfolk – Det er ikke FSAs gebet. Spørsmålet er hvor enkelt skal vi gjøre det for russerne? Skal vi la dem øve i praksis? Russland er gode på kart. De kan bruke personell og aktivitet på steder til å forbedre disse. Leter etter steder hvor de kan gjennomføre aktiviteter, finne norske ubåter, eller gjemme sine egne ubåter. Dette bør vi ikke så enkelt som vi kan, men heller gjøre det motsatte. (Herland, 2020)

Sjef FSA mener videre at Sjømannsforbundets bekymring om den store utbredelsen av russiske sjømenn er betimelig: «... *Mannskapene på kystfartøyene er i stor grad russiske.* Dette er kritisk både i et kortsiktig og et langsiktig perspektiv. Beredskap og evnen til å flytte store mengder gods vil være utsatt, ved at kanskje kystflåten kanskje ikke er tilgjengelig ...» (H.K. Herland, intervju 17. mars 2020)

På direkte spørsmål om hva Forsvarets sikkerhetsavdeling mener om utbredelsen av russiske sjømenn med farledsbevis svares det:

FSA har problematisert dette, men ikke utover at disse farledsbevisene gir enkelte kapteiner veldige rettigheter til å føre disse fartøyene i betydelige deler av Norges territorialfarvann, dette gjelder en mengde fartøy ... Vi må ta noe risiko, skjønne hva de gjør, og vite hva de gjør. (H.K. Herland, intervju, 17. mars 2020)

Dette svaret vedrørende risiko, tolker jeg ut ifra intervjuet at vi, må ta noe risiko, ved å akseptere at rederiene er avhengig av russisk maritim arbeidskraft. Samtidig må vi følge med russerne, og kontrollere, og forstå hva de foretar seg. Videre ønsker tidligere sjef FSA at en skulle hatt bedre samarbeid med rederinæringen om innsyn i ansettelse i den hensikt å finne mer ut om deres bakgrunn, tilhørighet og lignende.

FSA er ikke direkte representert i felles kontraterrorsenter, dette gjøres via Etterretningstjenesten. Felleskontraterrorsenter sitt mandat er terrorisme, og skal blant annet tilrettelegge og koordinere for operativt samarbeid mellom etatene. Selv om terrorisme ikke sorterer under FSA, kan på en annen side senteret være en god arena for informasjonsutveksling mellom tjenester fra forskjellige sektorer.

5.2 Etterretningstjenesten

Etterretningstjenesten er Norges sivile og militære utlandsetterretningstjeneste. Tjenesten har koordinerende og rådgivende ansvar for all etterretningsvirksomhet i Forsvaret, og svarer direkte til Forsvarssjefen. I henhold til etterretningstjenesteloven skal tjenesten:

Innhente og analysere informasjon om utenlandske forhold som kan bidra til å avdekke og motvirke a) trusler mot Norges selvstendighet og sikkerhet, territorielle integritet og politiske og økonomiske handlefrihet b) alvorlige trusler mot samfunnsikkerheten i Norge.
(Etterretningstjenesteloven, 2020, kapittel 3, §3-1)

Etterretningstjenesten som en del av EOS-tjenestene er en *hemmelig tjenestene*. Dette gjør at det er lite informasjon tilgjengelig om russiske sjømenn fra Etterretningstjenesten. Samtidig skal Etterretningstjenesten produsere beslutningsstøtte for myndighetene. Dette gjøres blant annet ved hjelp av den årlige publiseringen i *Fokuserien- Etterretningstjenestens vurdering av sikkerhetsutfordringer*. Studien har derfor brukt denne serien sammen med Doktrine for Etterretningstjenesten som kilder i studien. (Etterretningstjenesten, 2021).

Dette avsnittet som er hentet i fra *Fokus 2021* er ment som bakgrunnsinformasjon til PST in bekymring omkring same tematikk (PST, 2020, s. 8). og Overvåkingssenteret bekymring for russiske fartøyer som driver oppdragsforskning på vegne av norske universiteter og universiteter og forskningsmiljøer. Etterretningstjenesten fremhever økt trussel mot undervannsinstallasjoner. Dette fordi 97 prosent av trafikk over internett går gjennom undersjøiske kabler. Alle vestlige land som vi sammenligner os med er totalt avhengig av digital infrastruktur på havbunnen for å drive handel og økonomisk utvikling. Denne typen infrastruktur er sårbar, og vanskelig å beskytte. Både for

datakommunikasjon så vel som olje og gass. Bortfall av overnevnte infrastruktur vil få enorme konsekvenser for Norge og vesten. Det russiske undervannsrekognoseringsprogrammet er en del av den russiske forsvarsministeriet. NATO og den norske etterretningstjenesten er av den oppfatning av at Russlands undervannsundersøkelser og dypvannsundersøkelser av store geografiske områder under Atlanterhavet gjøres i den hensikt å utvikle offensive kapasiteter mot disse installasjonene som del av sin strategiske avskrekking. Rapporten slår endelig fast at satsningen på denne typen kapasiteter er i ferd med å bli en alvorlig trussel mot undersjøiske kabler og –rørsystemer.



Figur 9: Oversikt overolje- og gassrørledninger med mer, til og fra Sør- og Midt-Norge

5.3 Overvåkingscenteret ved FOH

FOH står for utøvende ledelse av Forsvarets operative avdelinger. Hovedkvarteret har som ansvar å holde kontinuerlig oversikt over norsk territorium, havområder og luftrom. I den hensikt å ha full situasjonsforståelse og hevde suverenitet i våre territorielle områder. Overvåkingscenteret inngår på operasjonsdelen av FOH. Senterets oppgaver er todelt:

- 1- Overvåkingscenteret skal stå for forvaltning av anløpsforskriften, og monitorering av sivile bevegelser mot havner jamfør anløpsforskriften. Håndhevelse av denne forskrift inngår som del av suverenitetshevdelse av norsk territorium.
- 2- Være bidragsyter til å bygge sjef FOH sitt fulle situasjonsbilde, der Forsvarets har behov for dele dette bilde. Både å utveksle dette bilde internt i Forsvaret, men også med andre alliansepartnere som FN og NATO. Bildedelingen gjelder alle domener, her under land, sjø, luft og space.

Overvåkingscenteret samarbeider videre md sivile maritime etater og institusjoner som Kystverket og BarentsWatch.

5.4 Politiets sikkerhetstjeneste - PST

PST sine oppgaver er beskrevet i instruks for Politiets sikkerhetstjeneste, og omfatter å forebygge, motvirke og etterforske lovbrudd mot statens sikkerhet, ulovlig etterretningsvirksomhet, ulovlig teknologioverføring, spredning av masseødeleggelsesvåpen, samt sabotasje og politisk motivert vold (kilde og hvor du har hentet dette, hvis dette er direkte avskrift må du sette det i anførselstegn).

PST skal drive forebyggende tjeneste innen sine tildelte fagområder. Sentralt i sikkerhetstjenestens virke står innsamling av informasjon om personer, grupper og organisasjoner som kan utgjøre en trussel. PST utarbeider videre forskjellige analyser og trusselvurderinger og i tillegg driver sikkerhetstjenesten med rådgivning.

6 Drøftingsdel

6.1 Innledning

Denne drøftingen er delt i to hoveddeler. Den første delen belyser hvordan studiens utvalgte rederier ser på utbredelse, og bruk russisk maritim arbeidskraft, og Forsvarets og PSTs perspektiv. Videre drøftes hvordan ulike? syn på lojalitet og sikkerhet påvirker rederienes tilnærming til tematikken russiske sjøfolk, og videre hvordan sektorprinsippet påvirker studiens statlige sikkerhetsorganisasjoner.

Drøftingens andre del tar for seg hvordan kystverkets forvaltningspraksis virker inn på utbredelse, og bruk av russiske sjømenn. Videre i denne delen, vil jeg drøfte hvordan forvaltningens syn står i forhold til synet studiens sikkerhetsorganisasjoner har. Deretter vil jeg drøfte hvordan dette påvirker sikkerhetsdialogen mellom rederiene på den ene siden og statlige aktører på den andre siden.

6.2 Rederienes bruk av russiske sjømenn

I denne delen av drøftingen vil jeg legge vekt på utvalgte rederier og deres bruk av russiske sjømenn. Deretter vil jeg drøfte norsk avhengighet av russisk maritim arbeidskraft, og forskjellige perspektiver, og konsekvenser av «lojalitet», og hvilke potensielle følger dette kan få i et krise og krigsperspektiv. Drøftingen tar også for seg forskjellige typer av skikkethet. Denne drøftingsdelen søker samtidig å rette søkelyset på sikkerhetsdialogen mellom rederiene og PST. Til slutt vil jeg oppsummere drøftingens funn.

Norsk nærskipfart har siden midten av 1990-tallet gjennomgått omstillinger preget av nye driftsformer med fokus på lavere kostnader, og satsing på nye markeder som for eksempel offshore. (Skinnarland & Mühlbrandt, 2014, s. 8) Norske besetninger har høyt lønns- og kostnadsnivå sammenlignet med sine utenlandske konkurrenter. På sjøoffisersnivå koster en russisk ansatt en tredjedel av en nordmann. Det har ført til at det i dag bare finnes et fåtall norske sjømenn igjen. Lønnsforskjeller forklarer hvorfor de utvalgte rederiene har blitt helt avhengige av sine russiske sjømannskaper: Som CEO i rederiet Wilson beskriver situasjonen: «... **Det å erstatte russiske sjøfolk med norske- er en utopi ...**» (Ø. Gjerde, intervju, 26. februar 2021).

Ved en eventuell fremtidig tilspisset sikkerhetspolitisk situasjon er det ikke utenkelig at det autoritære Russland vil kunne stenge sine grenser, eller på annen måte forhindre utreise for sine sjømenn, på lik linje som de kontrollert åpnet sine grenser for en flyktingestrøm vinteren 2015.

I et sikkerhetspolitisk perspektiv påvirker selv små hendelser, eller forventninger om slike, det internasjonale systemet (Tunsjø, 2018, s 1). Med dette menes at norsk handel, nasjonalt og internasjonalt er avhengig av et lite antall høyt kompetente maritime næringer (Forsvarsstaben, 2015, s. 23). Dette er på den ene siden rederiene innforstått med. I kontrast til dette har ikke rederiene noen alternativ plan for en eventuell ny oppbemanning av sine fartøyer eller landkontorer. Rederiet Wilson regner med at de vil bruke fra noen måneder og opptil et år på å få et skip selingsklart igjen dersom størstedelen av mannskapet av uforutsette årsaker må erstattes. Det vil igjen kunne gå ytterligere ett år før nytt mannskap og fartøy igjen har optimal drift. Begge disse estimatene er igjen avhengig av den internasjonale markedet for tilgangen på, og etterspørselen etter maritim arbeidskraft. Ved bortfall av russiske sjøfolk, vil det gå flere måneder før våre frakte- og forsyningsfartøy er operative igjen. Sett under ett, er dermed den norske nærskips- og short sea flåten helt avhengige av utenlandsk maritim arbeidskraft for å kunne være en pålitelig beredskapsressurs for norske myndighetet. Paradokset her, blir dermed at Norge gjennom rederiene er helt avhengig av russisk maritim arbeidskraft. Samtidig vil de samme russiske sjøfolkene kunne utgjøre en trussel mot norske fartøyer, så vel som maritime installasjoner og seilingsleder i en krise eller konflikt med Russland (Ø. Gjerde, intervju, 26.februar 2021) og (H.K. Herland, intervju, 17. mars 2020).

Begge de utvalgte rederiene fremhever at deres syn på sine russiske ansatte er at de underkaster seg et hierarkisk system med klare føringer, på en meget oppofrende måte (Ø. Gjerde, intervju, 26. februar 2021), (N.M. Fjæreide, intervju, 24. februar 2021). CEO for rederiet Wilson sier sågar: «... Vi prøver å implementere norsk kultur og verdier, slik at en får samme kjerneverdier ...» (Ø. Gjerde, intervju, 26. februar 2021) Dette kan fremstå som en god norsk tankegang, dersom en ser det med «sivile briller». Russisk maritim arbeidskraft blir dermed regnet for å være på «innsiden» som betrodde medarbeidere ved rederiene (NSM, 2020, s. 9). I skarp kontrast til dette står uttalelsene fra direktøren for Norsk Kystoffisersforbund Hans Sande:

Det fremstår som utrolig naivt å tro at de ikke får beskjed om å observere. Det fremstår som naivt ... De kan være så lojale som de vil, men vil russiske myndigheter ønske å bruke disse sjøfolkene, hvor er sjøfolkenes familier plassert? Lojalitet ligger til dem som kan påføre dem skade, og det er russiske myndigheter. Da vil de tilfredsstille russiske myndigheter med den hensikt å trygge sine familier og seg selv ... (H. Sande, intervju, 11. mars, 2021)

Sande ser her helt klart på den «sterke lojaliteten» som et utrykk for naivitet fra så vel rederienes- som fra statens side. Når en leser Sandes utsagn på den ene siden så står det i sterk kontrast mot rederienes synspunkter. Samtidig er det viktig å ha in mente at Sande er direktør, og representerer en stor maritim arbeidstakerorganisasjon, som står i naturlig opposisjon til rederiene som representerer arbeidsgiversiden. Dermed har partene nærmest motstridene synspunkter. På den andre side sammenfaller Sandes uttalelser i stor grad med de PSTs og de andre norske statlige sikkerhetsorganisasjoners synspunkter, om at russiske maritimt personell som seiler ved norske rederier kan påvirkes til å utføre handlinger som ikke fremmer norske interesser Dette kan eksemplifiseres ved PSTs åpne trusselvurdering i fra 2015, som slår fast følgende:

«Etterretningsmetodene tilpasses samfunnsutviklingen ... Russiske etterretningstjenester søker etter informasjon om norsk forsvar, sikkerhet og beredskap ... Russiske myndigheter har vilje til å bruke makt for å nå sine mål» s. 20-21).

«Norsk næringsliv, forskning og offentlig virksomhet internasjonaleses i stadig større grad. Som følge av dette ansettes det også personer med tilknytning til, og bakgrunn fra stater som utøver etterretningsvirksomhet ... Fremmede etterretningstjenester har utnyttet muligheten dette gir til å true slike personer til samarbeid som strider mot norske interesser. Slik etterretningsvirksomhet forventes også i 2015» (s. 22).

Dette sammenfaller videre med uttalelser i fra intervjuet med tidligere sjef for Forsvarets sikkerhetsavdeling: «... *Man bruker det man har, det gjør de fleste [les russerne]. ... Aktører som formidler bemanning og transport, også godsmessig, hvor kommer lastebilsjåførene våre i fra? Dette er en kjede her som ikke er bare tillitsvekkende sett i et beredskapsperspektiv*» (H.K. Herland, intervju, 17. mars 2020).

Dersom man her sammenholder rederienes virkeligsoppfatning på den ene siden, og sikkerhetsorganisasjonenes forståelse på den andre siden, så er det her markante forskjeller. Objektivt sett blir det som i fredstid er rederienes styrker: Kompetente sjøfolk som leverer til tid og sted, for lavest muligst mulig pris, i en krise eller krigslignende situasjon, nå deres akilleshæl.

Samtidig sier både rederiet Wilson og -Fjæreide, at de stiller seg flere spørsmålstegn ved hvor overnevnte lojalitet ligger hen, ved en krise og/eller en krigslignende situasjon. Dette siden mannskapene er russiske, og vi er nordmenn. Dermed blir det sentrale spørsmålet; hvor ligger lojaliteten? Ligger den hos arbeidsgiver, eller hos Russland? Samtidig står rederiene i denne situasjonen hver dag, og må gjøre det beste ut av det (N.M. Fjæreide, intervju, 24 februar, 2021).

Drøftingen viser her at rederiene i fredstid har full tillit til sine russiske og ukrainske sjømenn. Dersom det derimot skulle oppstå en sikkerhetspolitisk krise eller -konflikt er som vist over, samtlige respondenter enig i, at tilliten vil opphøre. det (N.M. Fjæreide, intervju, 24 februar, 2021) og (Ø. Gjerde, intervju, 26.februar 2021)

I motsetning til rederiene står PST, Forsvaret sikkerhetsavdeling og Norges Sjøoffisersforbund. Sitatene ovenfor viser at disse har et annet syn på russiske sjømenn, også i fredstid. PST og Forsvarets sikkerhetsavdeling ser hvordan russiske statlige organisasjoner hele tiden søker å finne nye arenaer og metoder for å nå sine mål. Etterretningsmetodene tilpasses samfunnsutviklingen (PST, 2015, s. 21). Sikkerhetsorganisasjonene ser dermed at rederiene gjør russisk maritim arbeidskraft til *insidere*⁴(Petroleumstilsynet 2019, s10). Insidere er, ifølge PSTs definisjon, betrodd personell som nytter sin direkte tilgang bedriftens ressurser til uautoriserte formål (PST, 2020, s. 10). Det kan de enten gjøre frivillig eller som følge av trusler. Eksempelene viser at rederiene og sikkerhetsmyndighetene vektlegger helt forskjellige tilnærminger. PST er en strategisk tjeneste. Organisasjonen driver til dels lite oppsøkende aktivitet, sett i forhold til antatte nasjonale behov. Samtidig har PST valgt å kraftsamlet om enkelte geografiske områder og spesifikke fagfelt. Eksemplifisert med eksempel Krikenes by, hvor der er generelt stor russisk aktivitet. I tillegg har etaten de senere år hatt fokus på digitale nettverksoperasjoner, slik som de to digitale angrepene mot stortinget i 2020 og 2021 (PST, 2021, s. 7).

PST driver også forebyggende arbeid som følge av anmodninger og konkret rapportering. For å nå ut til relevante aktører i et forebyggende perspektiv, kommuniserer PST til sentrale offentlige og private fora med relevante fageksperter, slik som Næringslivets sikkerhetsorganisasjon. Her får PST anledning til direkte å kommunisere med sikkerhetspersonell i de ledende bransjeorganisasjonene, som igjen kan adressere sine medlemsbedrifter.

Gjennom bakgrunnssamtaler som jeg utførte i studiens innledende fase, ble PSTs Nasjonale trusselvurdering beskrevet som organisasjonens viktigste kommunikasjonsplattform, som kommer ut en gang per år.

Dette kan tilsynelatende fremstå som en noe svak kommunikasjonsstrategi, dersom man ønsker å nå ut i de forskjellige statlige sektorer, og private næringer, ned på direktorats- og bedriftsnivå. Vurderingen bak dette er at den valgte kommunikasjonsformen er for passiv, samtidig som den er for lite tydelig. Dette kom spesielt frem under årets publisering, da alle de tre EOS-tjenestene hadde en samlet pressekonferanse. Resultatet av dette kan bli at det er vanskelig å trekke ut den essensen som

viktigst. Etter utgivelse forblir igjen EOS-tjenestene «passive». Resultatet av dette er at den som ønsker mer informasjon må bruke tid på å lete denne frem. Samtidig kan den informasjonen en finner i siste utgivelse være fra 10 til 11 måneder gammel. Informasjonen kan være like relevant, men på grunn av at vi lever i et informasjonskonsumerende samfunn kan denne informasjonen fremstå som utdatert. Altså det at PST er en strategisk plassert organisasjon, som har begrenset oppsøkende kapasitet, kombinert med en lite fremoverlent kommunikasjonsplattform medvirker trolig til en svekket sikkerhetsdialog. I en svekket dialog mener jeg de overnevnte faktorer, kombinert med begrenset mengde av oppsøkende arbeid og tiltak. Som følge av organisasjonens «strategiske innretning, når PST i for liten grad direkte ut til grensesnittet, til rederiene som til daglig håndterer russisk maritim arbeidskraft. Et godt eksempel på dette er rederinæringen som er tett knyttet til sin bransjeorganisasjon: Rederiforbundet, og i dette tilfellet Beredskaps- og sikkerhetsavdelingen. Vist med et sitat fra Misje rederi vedrørende hvordan rederiet ville handlet dersom de fikk varsel eller mistanke om en *insider*: «Vi ville gått til politiet, og i første omgang rederiforbundet. – Testet det ut der, sikkerhetsavdelingen ved Norges rederiforbund» (N.M. Fjæreide, intervju, 24. februar, 2021). Ut fra sitatet, er det tydelig at Rederiforbundet har en sentral plass i rederienes sikkerhetsarbeid. Bransjeorganisasjonen er rederienes førstelinje instans fremfor PST. Dette illustrerer den svake kommunikasjonen fra PST til «brukerne». Sett i fra en annen vinkel, så er det sannsynligvis ikke lange kommunikasjonslinjer fra Rederiforbundet til PSTs sentrale enhet. Dette med bakgrunn i at den norske rederinæringen er stor, men samtidig «liten», ved at personer i sentrale stillinger kjenner til hverandre, og næringen derfor blir oversiktlig. Et godt eksempel på dette er administrerende direktør ved Misje Rederi, Nils Magne Fjæreide. Han har i tillegg til å være direktør, parallelt bekledd sentrale posisjoner ved Norges rederiforbund, og Bergens Rederiforening.

Dersom en ser for seg en svært spent sikkerhetspolitisk situasjon der Russland kontrollerer store deler av den norske nærskips- og short sea flåten, ved at russiske sjøfolk allerede er om bord på, og drifter norske fartøyer. Russland vil da gjennom sine lojale sjømenn, kunne ha stor mulighet til å påvirke, en sikkerhetspolitisk konflikt på Norskekysten hvor nærskipsflåten seiler. Gjennom flere intervjuer konkluderer en rekke respondentene uoppfordret at de har liten, eller ingen tro på at norske fartøyer med russisk besetning under noen omstendigheter vil gå til en norsk kai, eller på annen måte overgi fartøyet til norske myndigheter, selv ikke rederiene tror dette vil finne sted: «Den største sikkerhetsrisikoen, eller risiko i kommersiell forstand er at de ikke hører på vår instruks, og stikker av ... (Ø. Gjerde, intervju, 26. februar, 2021). Dette sammenfaller videre med Kystverkets uttalelser: *Norske eiere, med utenlandske kapteiner, så vil nok den russiske kapteinen ta båten til*

nærmeste russiske havn. Han vil nok ikke gå til Bergen med den ... (A. Hauge Nilsen & T.E. Gjærde, 2021). Uttalelsene er noe overraskende, men samtidig realistiske

Samtaler med Fjæreide i Misje rederi og FSA konkluderer med det samme som Gjærde, Hauge Nilsen & Gjærde gjør i overstående avsnitt. Det hersker dermed en bred oppfatning om at mange disse skipene vil gå tapt i en krise eller konflikt. I dette tilfellet virker næringens betraktninger om tap av fartøyer og verdier noe defensive.

I likhet med dette kan det videre se ut som om offentlige myndigheter som for eksempel Forsvarsdepartementet, ikke helt har tatt dette potensielle problemet innover seg. Det er oppfatningen til Hans Sande ved Norsk Sjøoffiserforbund:

Norge har en flåteavtale med Wilhelm Wilhelmsen, om mobilisering av deres skip i tilfelle krig (Norheim-Martinsen, 2019, s. 17), (Listou, 2019, s. 111). Der er det ikke stilt noen krav til mannskap. Jeg har spurt om innsyn hos Forsvarsdepartementet, men er blitt nektet dette. Teoretisk sett kan man i en skarp situasjon, beordre et fartøy til Norge, som er bemannet med russere, som aldri kommer til Norge med den lasten ... Wilhelmsen har samme avtale med US Navy⁵, og der er det 12 amerikanere om bord til enhver tid. Norge har ikke tilsvarende krav om nasjonalitet, selv om vi betaler Wilhelmsen for å få tilgang på fartøyer i krig. Altså ingen krav til nasjonalitet. Wilhelmsen som rederi har kun et marginalt antall norske sjømenn igjen ... (H. Sande, intervju, 11. mars, 2021).

Dersom en legger Sandes uttalelser til grunn, og sammenligner norsk og amerikansk ambisjon om kontroll av «egne» fartøyer, så ser en her klart to forskjellige tilnærminger. Mens den norske staten i dette tilfellet har en tillitsbasert tilnærming, med et lavt ambisjonsnivå, så har den amerikanske staten derimot valgt en kontrollbasert tilnærming. Ut i fra dette tilsynelatende bevisste valget, har US Navy et høyere ambisjonsnivå for kontroll og bruk av den kritiske ressursen transportfartøy utgjør.

Studiens utvalgte rederier, er sivile, kommersielle selskaper. Det kan gjennom studiens intervjuer se ut som om sikkerhetsfokuset også her har hatt en safety tilnærming, mens problemstillinger omkring security og beredskapsplanlegging i et konfliktperspektiv ikke er viet særlig oppmerksomhet. For et rederi, er det ikke unaturlig. Rederiene utaler i forlengelsen av dette, at dersom det skulle oppstå en sikkerhetspolitisk krise, så vil de i første rekke ta forbindelse med Rederiforbundet, og relevante norske myndigheter (Ø. Gjærde, intervju, 26 februar, 2021) og (N.M. Fjæreide, intervju 24. februar, 2021). Samtidig drar rederiene historiske sammenligninger til andre verdenskrig og Norwegian

⁵ US Navy er navnet på den amerikanske marinen.

Shipping and Trade Mission, også kjent som NORTHRASHIP (N.M. Fjæreide, intervju, 24. februar, 2021). De utvalgte rederiene har stilt sine skip til disposisjon for dagens NORTHRASHIP-ordning, gjennom det å være medlem i Rederiforbundet. I dag er denne organisasjonen regjeringens beredskapsorganisasjon for den norske handelsflåten, og teller cirka 1.800 skip (N.M. Fjæreide, intervju, 26. februar, 2021).

Ut i fra mine intervjuer, har Misje- så vel som Wilson- rederiet et målrettet fokus på sikkerhet. Hovedgrunnen til dette, er for å imøtekomme IMOs standarder for: International Management Code for the Safe Operation of Ships and for Pollution Prevention (ISM-Code) og videre International Ship and Port Facility System (ISPS) for å nevne noen. Begge disse standardene har utelukkende fokus på sikkerhet i et safety perspektiv.⁶ Videre er det disse reglene det offentlige bruker som rettesnor for drift og kontroll av den maritime næringen.

Mens rederiene på den ene siden har et sterkt safety fokus, så har de på den andre siden et svakere fokus på sikkerhetstenking i form av security, og «hva hvis» tenking, i et trussels- og beredskapsperspektiv. Gjennom intervjuer med rederiene så vel som statlige aktører fremkommer det sikkerhetsdialogen mellom sivile aktører og staten er svak (Ø. Gjerde, intervju, 26. februar, 2021) og (N.M. Fjæreide, intervju, 24. februar 2021). Tidligere sjef for Forvarets sikkerhetsavdeling Herland beskriver «utfordringen» russiske sjøfolk potensielt kan utgjøre: «... Fra å være bekymret, til å gjøre noe med problemet er et langt steg ...» (H.K. Herland, intervju, 17. mars, 2020). En kan derfor hevde i fra et sikkerhetsperspektiv (security) at rederiene ikke har dratt det fulle potensiale ut av sitt handlingsrom hva knyttet til planlegging og sikkerhetstenking i et krise- og krigsperspektiv. Motsatt kan det hevdes at statsikkerhet og beredskap er statens formelle ansvar, og iverksettes i henhold til lov og forskrift. Dersom en hadde fått en sterkere- og gjerne utvidet sikkerhetsdialog mellom rederier og staten, kunne en i noe større grad vært mer proaktive hva gjelder nyrekruttering i fra Russland og Ukraina. Den kritiske leser vil nok kunne hevde at Norge ikke har noe sikkerhetssamarbeid med Russland, og dermed vil statlig-sivilt samarbeid være få nyttes i dette perspektivet (PST, 2015, s. 20). Derimot har Norge som INTERPOL- og videre NATO-medlem et betydelig internasjonalt sikkerhetsnettverk, som trolig kunne vært utnyttet bedre dersom hadde hatt et større fokus på sikkerhetstenking, med en bredere tilnærming. Dette ville igjen gitt sikkerhetsorganisasjonene et bedre beslutningsgrunnlag ved denne typen «utfordringer» enn hva man har i dag. Det understøttes gjennom intervju med Overvåkingssenteret: «*Forvaret følger med på fartøy, ned til og med fartøys nivå, mens Kystverket og Politi (PST) følger også med på individ nivå*» (K.-O. Karstensen, intervju, 12.

⁶ ⁶ Sikkerhet i form av *Safety* er i denne studien en betegnelse på: Uønsket handling eller tilstand, som er ubevisst, og ikke ondsinnet, og som heller ikke er planlagt. (DNV, 2019 s. 6).

april, 2021). Samtidig følger Overvåkingssenteret opp enkeltpersoner dersom det mottar rapportering om brudd på Havneforskriften. Her har Overvåkingssenteret mulighet til å kontrollere (styre) fartøyet, slik at sanksjoner kan gå på individ. Igjen ser ansvaret ut til å være fragmentert: Samarbeidet mellom Overvåkingssenteret og politiet i dette tilfellet medfører ingen automatikk, fra noen av partene. Dersom man spesifikt må følge opp et noe som rapporteres eller mistenkes, så må man i de fleste tilfellene manuelt beordre egne militære sensorer (tasking). Eller spørre eller anmode om sivil støtte (asking). Dersom Overvåkingssenteret ønsker å følge opp en hendelse kan senteret gjennom FOH taske for eksempel et kystvaktfartøy eller en P-3 Orion, maritimt overvåkningsfly til finne svar på det en ønsker. Det er videre en langsom prosess, som er arbeidskrevende hver gang den må gjennomføres (K.-O. Karstensen, intervju, 12. april, 2021). Kort oppsummert det finnes ingen gode og optimaliserte overlappingsystemer mellom sivil og militære instanser. Sett i fra et sikkerhetsperspektiv er dette ressurskrevende, både økonomisk og mannskapsmessig.

De daglige holdninger, og forventninger som preger det norske åpne og tillitsbaserte samfunnet er på mange måter lite egnet til å til å møte krigens krav, så vel som krigens vesen.

Dette sammenfaller med rederienes tilnærming til lojalitet fra sine russiske ansatte. Samtidig er rederiene realistiske i sine vurderinger, i og med at de ikke fornekte at de trolig vil miste kontrollen over egne fartøyer og verdier. Dette funnet fremstår derfor om enn noe spesielt med tanke på at denne typen virksomheter har svært stort fokus på å følge internasjonale regler og avtaler gjennom IMO, herunder egen sikring i form av *safety*. Imidlertid er det som tidligere beskrevet en svak sikkerhetsdialog mellom den maritime næringen og våre statlige sikkerhetsorganisasjoner. Det er derfor til en viss grad forståelig at viktigheten av denne typen problemstillinger kan være underkommunisert fra en sektorinndelt statsorganisering som ofte kan fremstå fragmentert lite proaktiv.⁷

Gjennom denne drøftingen har jeg vist at den norske nærskipflåten er avhengig av maritim russisk arbeidskraft. Videre har jeg vist gjennom drøftinger at utbredelsen russiske sjøfolk kan utgjøre en betydelig sikkerhetsrisiko i en eventuell fremtidig sikkerhetspolitisk krise med Russland. Samtidig har jeg vist at det er en svak og fragmentert sikkerhetsdialog mellom militær- og sivil side ved maritim situasjonsbevissthet. I tillegg er det en svak strategisk kommunikasjon mellom PST og daglige brukerne som kunne hatt behov for informasjon, veiledning og oppfølging.

⁷ Norsk sentralforvaltning har valg sektorprinsippet som organisatorisk modell som innretning. Dette ved at saker som har en viss karakter havner hos fagpersonell eller instanser som kan nettopp mye om tematikken.

6.3 Drøfting Kystverket versus sikkerhetsorganisasjonene

I denne delen av studien skal jeg drøfte hvordan Kystverkets forvaltningspraksis virker inn på utbredelse og bruk av russiske sjømenn. Videre skal jeg undersøke om denne praksisen avviker fra Sikkerhetsorganisasjonens syn, herunder Overvåkingscenteret. Samtidig vil jeg se nærmere på styrker og svakheter ved dagens praksis. Kildematerialet er i stor grad intervjuer med Kystverket og Overvåkingscenteret ved Forsvaret operative hovedkvarter (FOH). Selv om disse to instansene har nærmest sammenfallende virkeområde, opererer de utfra to forskjellige mandater.

Ansvar for den maritime situasjonsbevisstheten som russiske sjømenn faller inn under i denne studien, er på grunn av sektorprinsippet delt mellom flere statlige departementer, etater og kontrollorganer. De mest sentrale aktørene er på sivil side: Kystverket og PST, som henholdsvis sorterer under Samferdselsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet.

På militær side er det derimot kun Forsvarsdepartementet, som igjen har en etat å kontrollere: Forsvaret. Forsvaret er en svært kompleks og hierarkisk oppbygget organisasjon. Etaten bærer preg av utstakt bruk av silotenking mellom de forskjellige driftsenhetene. Med driftsenhet menes i dette tilfellet Hæren, Sjøforsvaret, Luftforsvaret, og tilsvarende kommandonivåer. De militære organisasjonene som er relevante for denne problemstillingen er primært: Forsvarets sikkerhetsavdeling, Overvåkingscenteret ved FOH og Etterretningstjenesten. På tross av dette inngår ingen av disse avdelingene direkte i samme kommandokjede. I en eventuell krisesituasjon, vil dette kunne gi fare for tap av tid, og redusert situasjonsforståelse som følge av en kommandomessig fragmentert organisasjon.

Kystverket står for den forvaltningsmessige driften, med utstedelse og kontroll av farledsbevis. Kystverkets mandat og samfunnsoppdrag har et fokus på sikkerhet i form av *safety*. Kystverket forvalter norsk maritimt regelverk som bygger på IMO sine standarder. Ordningen baserer seg utelukkende på IMO-sertifikater, og videre praktiske seilingskunnskaper og -ferdigheter. Nasjonal tilhørighet eller sikkerhetspolitisk kontekst legges det ikke vekt på: **«Det er samme regel som gjelder, om du er russer eller nordmann, eller polakk, så er det akkurat de samme forskrifter og krav som gjelder for samtlige»** (A. Hauge Nilsen & T.-E. Gjørde, 2. april, 2021).

Den samme offentlige forvaltningspraksis danner grunnlaget for assessorordningen. Den som innehar assessorbevis, kan i samråd med Kystverket få utstedt farledsbevis klasse 1 for personell som har gjennomført prøve og godkjenning. Årsaken til at det ikke er utstedt assessorbevis til russiske eller ukrainske sjøkapteiner beror ikke på seilingsferdigheter eller sikkerhetsutfordringer grunnet

nasjonalitet. Forklaringen er at russiske kapteiner ikke i stor nok grad tilfredsstillt krav til norsk kunnskaper. Forskriftene utdanningen bygger på, er juridisk bindende og finnes kun på norsk. Det er altså språkbarrierer frem for nasjonale sikkerhetslover og -forskrifter som setter begrensinger på utstedelse av assessorbevis til russiske sjømenn. Debatten omkring russiske sjøoffiserer med farledsbevis er bare en del av den sammensatte problematikken rundt russisk maritim arbeidskraft i Norge. Russiske sjømenn, og især sjøoffiserer, med farledsbevis, har opparbeidet seg inngående kunnskaper om fartøy, rederier, og ikke minst inngående kunnskap til større deler av Norskekysten. Dette gjør dem til et kompetent redskap for Russland i en sikkerhetspolitisk konflikt. Ved inngangen til 2020 var det registret totalt 243 russiske sjømenn med farledsbevis i Norge. Dette utgjorde beskjedne seks prosent av totalt antall utstedte farledsbevis. På tross av dette er russiske sjømenn den største gruppen av utenlandske statsborgere med slike bevis. De to rederiene som er brukt som eksempler i denne studien, har totalt cirka 1.100 russiske- og 470 ukrainske sjømenn ansatt. Dermed ser vi at utfordringen med russisk maritim arbeidskraft er betydelig større enn det langt mer begrensede antallet personell med farledsbevis

Med utgangspunkt i Kystverkets forvaltningspraksis hevder Hauge Nilsen & Gjærde at Kystverket har svært god kontroll på fartøy som kommer inn under deres mandat. Dette vil si fartøyer som etter hovedregel har en lengde på 70 meter Lengde Over Alt (LOA) eller mer, og som dermed har AIS, og krever los eller farledsbevis:

«De må registrere sitt farledsbevis. Dersom seiling skjer innenfor grunnlinjen: Hvem som er kaptein, hvem andre som seiler, slik at dette går opp med tanke på hviletid og lignende. Da må andre legge inn sine farledsbevis også ... BarentsWatch kan spore fartøy. En russer kan ha seilt, og vi kan ta ut track på et fartøy. Barents Watch i Tromsø kan ta ut et seilas. BarentsWatch er et samarbeid mellom flere etater, og er en del av Kystverket. Der er det åpne og lukkede digitale løsninger. Samarbeider med Toll, politi, Forsvaret og lignende «...» **Akkurat de som har farledsbevis, fører vi særdeles god kontroll på.** (A. Hauge Nilsen & T.-E. Gjærde, Intervju 2. april, 2021)

Samtidig hevder Hauge Nilsen og Gjærde at det tidligere var mer krevende å drive kontroll av skip fordi det manglet gode teknologiske løsninger:

Før var det vanskeligere å håndtere seilas etter regelverk «om på lagt led» i den tiden det gjaldt. Forsvaret henviser i dag til Kystverkets hoved- og bi-leder. Forsvaret har ikke lengre oversikt eller kapasitet på påbudt led ... Nå har vi helt andre systemer for å overvåke, enn da

vi brukte disse påbudte ledene. Nå er det ingen problemer å spore opp og se tilbake på fartøyer og seilaser (A. Hauge Nilsen & T.-E. Gjærde, Intervju 2. april, 2021)

Nettopp dette sitatet er beskrivende for dagens maritime situasjonsbevissthet. Her ser man at det tidligere var helt klare leder for hvor man skulle seile. Samtidig hadde man forbudte områder. Det ga et bedre sort-hvitt bilde på situasjonen og mer oversiktlig i et kontrolløyemed. Samtidig henviser Hauge Nilsen & Gjærde til den fysiske dimensjonen av maritim kontroll som man hadde tidligere. Frem til 2017 ble den ivaretatt av Sjøheimevernet (SHV) som hadde observasjon og meldetjeneste, bevoktning av kystområder, leder og havner som sin hovedoppgave. Som et resultat av terrorangrepet 11. september 2001, styrket Forsvaret evnen til å kontrollere skipstrafikk ved hjelp av bordingslag i fra SHV. Disse enhetene kunne fysisk både kontrollere sivil skipstrafikk, samt ta tilbake fartøyer som var kommet i *fremmede* hender. I tillegg til SHV, utgjorde Kystartilleriets kystfort og Sjøforsvarets kystradarkjede en viktig del av den fysiske dimensjonen. Denne delen forsvant da kjeden ble lagt ned i Sør-Norge i 2003, og i Nord-Norge i 2016. Kystradarkjeden var det eneste systemet som kunne ha kontinuerlig overvåkning av situasjonen langs kysten i Nord-Norge. I tillegg til å betjene Forsvaret, leverte kjeden informasjon til flere norske etater, inkludert Kystverket, Politi, toll og redningssentralene. Ved nedleggelsen av kystradarkjeden ble samtidig deler av informasjon og oppgavene fra den militære kystradarkjeden overført til Kystverkets sivile sjøtrafikksentral i Vardø.

Nedleggelsen av SHV og Kystradarkjeden i Nord-Norge var en del av Stortingets langtidsplan for forsvarssektoren i 2016 (Forsvarsdepartementet, 2016, s. 68 & 71). Årsaken var en forventet stram økonomi. Kapasitetene ble altså ikke fjernet fordi de var overflødige, men fordi de ikke kom høyt nok opp på Forsvarets prioriteringsliste. Nye jagerfly og oppgraderingsbehov av annet kritisk materiell ble prioritert høyere. Begrunnelsen var at Forsvaret ikke skulle stå for overvåkning av den sivile sjøtrafikken, som en del av sjøsikkerheten. Denne problemstillingen beskriver historikerne Magnus Håkenstad og Olav Bogen i boka *Balansegang: Forsvarets omstilling etter den kalde krigen*, som: *Den doble ubalansen*. I dette legger forfatterne at Forsvaret nærmest står i en dobbel spagat der det ikke er samsvar mellom ressurser og ambisjoner på den ene siden, og struktur og oppgaver på den andre siden (2015, s. 122).

Nedleggelsen av både kystradarkjeden og SHV, kombinert med fjerning av påbudt led og overføring av kontrolloppgaven til Kystverket er eksempler på en mangelfull helhetlig statlig tilnærming. I etterkant av nedleggelsen, overføres deler av virksomheten til andre sektorer, som hverken har nok ressurser eller tilstrekkelig kompetanse. Her blir det i tillegg et paradigmeskiftet der man går fra et security- til et safety fokus når det gjelder både hjemmels- og kontrollgrunnlag. Dette fører igjen til et

fragmentert system, hvor Forsvaret sparer penger, mens kvaliteten av tjenesten ned. Dette gjør i sum at Norge totalt sett, sitter igjen med en dårligere maritim situasjonsbevissthet. *Tjenestene* som Kystverket *tilbyr* er langt på vei tillitsbaserte, og som to representanter for Kystverket selv sier: «**Alle systemer kan jo omgås og misbrukes. Det å unnlate å rapportere er også et brudd**» (A. Hauge Nilsen & T.-E. Gjørde, intervju, 2. april, 2021).

Kystverket er åpne om at elektroniske systemer kan manipuleres. Det er som regel bare et spørsmål om tid og ressurser, spesielt dersom det er en statlig aktør, eller noen som har tilknytting til en slik, som står bak. Russland har siden 2017 tidvis brukt GPS-jamming mot sivil luftfart i Finnmark, og norsk territorialfarvann lengre sør i Norskehavet (Heier, 2015, s. 185) Russland har både evne og vilje til å benytte denne typen teknologi for å nå sine målsettinger. Det vil derfor ikke være utenkelig at Russland i andre situasjoner også vil kunne benytte seg av elektroniske tiltak som falsk identitet, skjult destinasjon, «going dark» ved å slå av AIS, manipulering av GPS-data og juksing med AIS også kjent som «spoofing» (Schnelle, 2018, s. 46).

Gjennom samtaler med Kystverket og PST, kommer det frem at manipulering eller bortfall av elektronisk signatur og, eller tilkjenneviselse hverken er en særlig aktuell, eller prioritert problemstilling å følge opp. Kystverket har, som allerede beskrevet, et rent forvaltningsmessig fokus i sitt arbeid. Når det gjelder PST, så kommer det frem i samtaler, at heller ikke hos denne etaten er dette en prioritert oppgave. Forklaringen er at problematikken med russiske sjømenn er sektorovergripende, og dermed kompleks å ta tak i. Samtidig er vanskelig å finne konkrete hendelser som tyder på at dette faktisk er et problem under dagens forhold. Tidligere sjef for FSA sier:

Innhentingsaktiviteten siden den kalde krigen har vært relativt konstant hele tiden ... Vi ser systematisk kartlegging og innhenting av informasjon. Det står i de åpne trusselvurderingene til PST. Disse predikerer en økning i spionasje og etterretning. ... Dette skjer både skjult og åpent. Noe aktivitet skjer ved at aktører er noe annet enn det de sier de er: Potensielt kan en skipper være en slik (H.K. Herland, intervju, 17. mars 2020).

Sett i fra norsk side, er spionasje i fra russiske borgere i fredstid et ømtålig tema. Årsakene til dette er: For det første er det en svært vanskelig aktivitet å detektere og påvise. Anklager uten klare beviser, kan dermed fort fremstå som tomme trusler. Dernest ønsker Norge i et kost-nytteperspektiv å ha et så godt forhold til nabolandet Russland som mulig. Selv med gode bevis kan det være vanskelig å få dømt mistenkte personer for denne typen aktiviteter. Pågripelsen av den russiske statsborgeren Mikhail Botsjkarjov på Stortinget høsten 2018 kan tjene som eksempel. Han var

mistenkt for å drive innsamling av trådløs infrastruktur, mens han var kursdeltaker på Stortinget. Botsjkarjov ble senere løslatt av Norge. Her passer det bra å sitere Etterretningstjenestens syn på denne typen virksomhet:

Selv om stater har protestert når det er blitt kjent at de har vært utsatt for etterretningsvirksomhet fra andre stater, protestene ofte preget av det faktum at den protesterende stat selv utfører lignende handlinger som det de har blitt utsatt for. (Etterretningstjenesten, 2021, s. 10)

Kort oppsummert, så erkjenner FSA, Etterretningstjenesten og PST som vist over at det drives både menneskelig basert- og teknisk innhenting mot norske interesser (H.K. Herland, intervju, 17. mars, 2020) og (PST, 2021, s. 5). Samtidig forventes det at den teknologiske innhenting mot norske interesser å øke i fremtiden. Men igjen fra å være bekymret, til å gjøre noe med problemstillingen er et langt steg.

De forskjellige statlige sikkerhetsaktørene tar også inn ny teknologi i sine organisasjoner. Ny teknologi er kostbar. Kostnadssiden ved teknologiimplementering «tvinger» derfor i større grad en tidligere de adskilte sektorene til å samarbeide i større grad enn tidligere.

Overvåkingscenteret ved FOH, sammen med Kystverket og flere andre sivile instanser er våren 2021 i ferd med å innfase en ny satellitt av typen NorSat-3. Den vil gi Forsvaret, så vel som de sivile aktørene en forberedt maritim situasjonsbevissthet. Den nye satelitten kan dermed krysspeile og kontrollere en rekke parametere: *It will then be possible to single out those ships that are not complying with proper use of AIS, and investigate them further*»(FFI Facts, 2020 s. 3). Samtidig kommer det ikke frem gjennom intervjuer på brukernivå om det finnes en enhetlig tilnærming for terminering av nye typer data som denne satellitten gir. Samtidig på pekes det at innsamlet informasjon skal distribueres til BarentsWatch, og videre til etater og direktorater som: Forsvaret, Politi, Toll, Hovedredningsentralene, Sysselmannen på Svalbard og Kystverkets sjøtrafikksentraler, listen er ikke uttømmende (K.-O. Karstensen, intervju, 12. april, 2021).

En fellesnevner for samtlige militære respondenter, var at de var unisont enige i at problemet som russiske sjømenn utgjør, er en meget aktuell og alvorlig problematikk som både sivile- og militære instanser burde ta mer alvorlig. Samtidig kommenterer de militære respondentene at det i fredstid er en svak sikkerhetsdialog mellom forskjellige militære og sivile instanser, og at samtidig er ikke

Forsvaret gitt mandat til å utnytte sitt fulle potensial. I forlengelsen av dette belyser de samme respondentene at denne problematikken burde vært tatt tak i på sentralt hold.

Samme type problematikk gjelder også for studiens utvalgte rederier som også har en svak sikkerhetsdialog med myndighetene. Dette vises godt gjennom intervjuer med rederiene som sier at de har en marginal sikkerhetsdialog med relevante norske myndigheter (Ø. Gjerde, intervju, 26. februar 2021), (N.M. Fjæreide, intervju, 2021). Ut i fra mine funn kan det se ut som om det er en tilsynelatende svak sikkerhetsdialog, på sentralt strategisk nivå, mellom henholdsvis Samferdselsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, og Forsvaret. Dette kommer frem i samtaler med Overvåkingscenteret ved FOH som også er bekymret for sikkerhetsdialogen mellom forskjellige statlige sikkerhetsetater. Grunnen til dette, er at Overvåkingscenteret ser at fartøyer begynner å dukke opp på steder som man ikke hadde forventet. Når Overvåkingscenteret så begynner å kontrollere «avvikene» så ser man at fartøyene har lov til å seile og være der de er. Samtidig påpekes det at dersom norske myndigheter hadde snakket sammen, så hadde «avvikene» ikke fått lov til å være der de er (K.-O. Karstensen, intervju, 12. april, 2021).

For Overvåkingscenteret skaper farledsbevisordningen problemer ved at fartøyer begynte å dukke opp på steder hvor de tidligere ikke skulle være, fordi kontrollrutiner er blitt endret. Ved nettopp å flytte ansvaret fra en etat til en annen, samtidig som en endret fokus fra security- til et safety, vil en skape utfordringer for norske sikkerhetsmyndigheter på tvers av sektorer. Resultatet blir at kystovervåkingscenteret, over tid får en betydelig mer uoversettelig normalsituasjon for deteksjon av mistenkelige fartøyer.

For å oppnå deteksjon må man forstå normalsituasjonen, og etablere relevante indikatorer for å gjøre det mulig å fange opp svake signaler om at en trussel kan være i ferd med å manifestere seg, og den eventuelle trusselen må erkjennes av beslutningstakerne. (Myhre, 2017, s. 3).

Sitatet som er hentet fra Svend Are Myhres masteroppgave som omhandler moderne konflikter. Dette sitatet peker på nettopp det at evnen til å oppdage små avvik i den kjente normalsituasjonen er det som kan være avgjørende for å detektere endringer i trusselbilde. Det er akkurat bortfallet av den kjente normalsituasjonen som Overvåkingscenteret er sterkt påvirket av, og som til daglig er med på å skape utfordringer for deres helhetsoversikt.

Samtidig har de organisatoriske endringene så vel som teknologisk utvikling, ført til at farledsbevisordningen har implementert ny teknologi. Dette betyr at de elektroniske

kontrollmekanismene som følger fartøyer hvor det er krav til E-Farledsbevis, også fører AIS og SafeSeaNet. På organisatorisk nivå har i midlertid ikke Kystverket tatt innover seg det gapet som har oppstått i randsonen på kysten, for fartøyer som er 69m LOA og kortere. Fjerningen av kystradarkjeden og SHV har heller ikke bidratt til å forbedre den maritime situasjonsforståelsen. En annen sentral faktor som blir belyst i Myhres sitat, er at den eventuelle trusselen må erkjennes av beslutningstakerne. Som tidligere beskrevet er problematikken omkring russisk maritim arbeidskraft i stor grad blitt neglisjert av myndighetene, siden den første gang ble offentlig belyst i 2015, som følge av en varslingsmelding til Kystverket. I og med at problematikken er relativt lite problematisert, samtidig som den er sektorovergripende og har et potensielt sikkerhetspolitisk bakteppe med Russland, gjør at det kan være vanskelig å ta innover seg, en totale kompleksiteten omkring tematikken for dem som leder de forskjellige statlige etater og departementer

Kort oppsummert ser man her på den ene siden, at en del av (sektor)systemet har både myndighet og ansvar, men samtidig lite fokus på den potensielle trusselen bruken av russiske sjømenn kan inneha. I kontrast til dette står en annen del av systemet, som har stor kunnskap, og til dels teknologi og sensorer til å følge opp den samme trusselen, men som ikke har mandat til å handle i fredstid. Forsvaret på den andre siden, omkring denne typen problemstillinger og utfordringer. Situasjonen er ikke blitt bedre av Forsvaret som statlig etat må prioritere sine midler så hardt, at totalkostnadene for samfunnet går opp, samtidig som kvaliteten, og effekten av tjenestene går ned. Dette gjør i sum at Norge totalt sett, sitter igjen med en dårligere maritim situasjonsbevissthet, enn hva man kunne hatt.

7 Konklusjon - Den fragmenterte staten

I denne konklusjonen vil jeg beskrive hva som legges i uttrykket; den fragmenterte staten. Deretter vil jeg ta utgangspunkt i hvordan fragmenteringen påvirker den sikkerhetsmessige utfordringen som russiske sjøfolk utgjør. Dette vil jeg vise ved hjelp av Bent Sofus Tranøy og Øystein Østerud sine hovedfunn fra boken: Den fragmenterte staten – *Reformer makt og styring*. Disse fire punktene kan også bidra til å få frem det essensielle i mine funn:

- 1- Norsk offentlig sektor er mer oppsplittet enn i en del andre land.
- 2- Reformen har bidratt til nye former for fragmentering.
- 3- Reformprosessen er i seg selv fragmentert.
- 4- Individualisering av forvaltningsposisjoner. Min fortolkning av deres begrep er: Forvaltningsmessig separatisme (Tranøy & Østerud, 2001, 11–12).

Et «fragment er et bruddstykke», og «fragmentering» betyr at et større hele er brukket opp og splittet. En fragmentert stat er en stat brutt opp i et uoversiktlig beslutningssystem med uklare retningslinjer mellom nivåer og styringsprinsipper. Oversikten blir dårlig, likebehandling blir vanskelig å gjennomføre og den samordnede styringen går tapt (Tranøy & Østerud, 2001, 10)

I dette ligger det at: Det offentlige systemet er fragmentert i forhold til parlamentarisk styringskjede, hvor forvaltningen i mindre grad enn tidligere utfører vedtak som følge av politiske prosesser i en sammenhengende parlamentarisk styringskjede. Dette gjør at samordningen går tapt, samtidig som en mister helhetsoversikten (Tranøy & Østerud, 2001, 12). Et annet klassisk eksempel på dette er at selv Regjeringen som øverste organ i større og større grad har gått bort i fra å gjøre vedtak i form av kongelige resolusjoner i statsråd (Kgl.res.) (Smith, 2015, 259).

7.1 Sektorprinsippets implikasjoner på bruken av russiske maritim arbeidskraft.

Regjeringen er det fremste samordnede organ i vårt politiske system. For å ha makt i dette systemet, må en ha en sektor å forvalte, altså ingen sektor, ingen makt (Smith, 2015, 258). Derav kommer uttrykket «ministerstyre», da hver minister syrer sin sektor, og svarer direkte til regjeringssjefen – statsministeren (Smith, 2015, 259). Et paradoks med denne organiseringen av øverste sentralforvaltning, er at den fremmer makt til statsrådene på bekostning av statsministeren.

Ved at «Stortinget kjenner statsråden» og det er statsråden som fronter sektorern. Men sjefen til alle statsrådene er Statsministeren. Sektorprinsippet er i utgangspunktet enkelt. Ut fra det nokså

åpenbare behovet for å samle saker av samme type hos fagmiljøer og instanser med den nødvendige ekspertisen for å sikre en forsvarlig saksbehandling. På en annen side er en av ulempene med sektorlinjene at sektorlinjene lett gror fast mellom departementene, sågar en dog innenfor etater i de forskjellige departementene.

Denne studien om bruken av russisk maritim arbeidskraft i den norske nærskipflåten til å illustrere hvordan fragmenteringen forhindrer:

- 1- Et effektivt tverrsektorielt samarbeid mellom forskjellige departementer, og så vel som samarbeid mellom forskjellige etater innen samme departement (Smith, 2015, 259).
- 2- Hvordan Samferdselsdepartementet gjennom Kystverket er enerådende på hvordan farledsbevisordningen skal organiseres og forvaltes, og all «makt» blir samlet i en avdeling i et direktorat, gjør det vanskelig for andre sektorer å innvirkning på fortløpende enkeltvedtak, samt påvirkning av regelverk.
- 3- Hvordan etater prioriterer egen etatsøkonomi, og dermed forhindrer den samfunnsøkonomiske helheten. Dermed får en sektor optimalisert tre løsninger fremfor løsninger for samfunnsøptimaliserende løsninger.

Dette er et godt eksempel på en fragmentert stat, som ikke fungerer optimalt for å behandle denne typen problemstillinger effektivt. Dette skyldes til dels innretningen og (den normative) bruken av sektorprinsippet.

Tematikken omkring russiske sjømenn i Norge, med utgangspunkt i et sikkerhetspolitisk perspektiv, får fort et sektorovergrep omfang ved at Justis- og beredskapsdepartementet og Samferdselsdepartementet på sivil side, og Forsvaret på militær side blir involvert. Gjennom intervjuer med både sivile så vel som militære instanser, ser en her at det sterke ministerstyret med tilhørende konstitusjonelt ansvar og markante skillelinjer kan sies å utgjøre en tvangstrøye fremfor å sikre en samordnet innsats for å løse dette komplekse problemet (Romarheim, 2019, s. 150). Utfordringen med russiske sjømenn er av natur ikke nødvendigvis kompleks, men vår statsinnretning gjør at dette kan fremstå som komplisert.

Disse klare skillene som følge av sektorprinsippet kan i mange tilfeller være en hemsko i asymmetriske konflikter som jo nettopp utspiller seg i gråsonen mellom fred, krise og krig (Cullen & Wegge, 2019, s. 107). Dette fører videre til at skillet mellom sivile og militære samfunnsoppgaver langt på vei er visket ut og dermed også den tilhørende ansvarsfordelingen (Norheim-Martinsen, 2019, 21–22). Dette kan illustreres med: At moderne konflikter kan ses på som en film: norske myndigheter oppdager en enkelthendelse, ett enkeltbilde som blir vurdert. En vurderer derfor

hendelsen som en enkelthendelse, istedenfor som en del av en serie. Dette kan igjen føre til at ansvaret kan havner ved feil departement, eller på feil nivå innenfor samme departement. En ansatt ved Overvåkingscenteret illustrerte hvordan det kan skje slik: Fartøyene få godkjent sin forskning, men vi vet ikke hvem som gir hver enkelt godkjenning, det er her vi går litt i fella: Skal en drive fiskeriforskning, da er det Kystverket som bestemmer. En annen skal drive miljøpåvirkning i noen fjorder, da er det Klima- og miljødepartementet. Dette sys ikke sammen noen sted ... Det er heller ikke gitt at noen undersøker dette i et security perspektiv. Hvem er det som står bak? Vi har hatt halvstatlige forskningsfartøy fra Russland på oppdrag for norske universitet. Vi har ingen kontroll på de data som blir samlet opp. I tillegg har vi ikke en gang skikkelig kontroll på hvilke kapasiteter disse har ombord. Det forskningsmessige er ikke ansett som en veldig høy trussel, og derfor er det ikke "poket" så mye i det. Det kan virke som om norsk forskning har høy status. Folk er ikke skeptisk i utgangspunktet (...) Dersom disse driver utforskning av havbunn ting, så vil disse være sterkt kapabel til det. De vil også for eksempel være i stand til å detektere oljeinstallasjoner, oljeledninger, alt som ligger på havbunnen. Istedenfor å slå til på Mongstad, så slår de til på rørledningen (K.-O. Karstensen, intervju, 12. april, 2021).

Et fartøy som Norge vet er russisk, og vil som beskrevet havne inn under Klima og miljø departementet ansvar. Skipet driver legitim forskning, samtidig som det driver militær spionasje, eller forberedelse til en konflikt ved at det parallelt med havbunnsundersøkelsene driver og plasserer ut militære depoter under vann til bruk i en senere fase av en planlagt konflikt (Gjeseth, 2015, s. 159).

Dette fiktive eksempelet viser at det som Norge antar er «fredelig» forskning egentlig, er en planlagt fordekt hendelse, i andre eller tredje fase i en militær operasjon mot norske oljeinstallasjoner (Etterretningstjenesten, 2021, s. 64). Denne saken skulle derfor initialt vært håndtert av Justis- og beredskaps departementet, sammen med Forsvaret, og ikke ene og alene Klima og miljødepartementet.

Som et mottiltak for å møte noen aspekter ved denne typen nye konflikter innførte Regjeringen i 2016 ny bistandsinstruks for Forsvaret og politiet. Denne instruksen hadde som hovedmålsetning å sikre effektivt sivilt-militært samarbeid for styrke nasjonal beredskap og evne til krisehåndtering i dagens sammensatte trusselbilde (Bjerga, 2019, 81)

I fredstid, faller problematikken om bruken av russiske sjømenn i et sikkerhetspolitisk perspektiv under Justis- og beredskapsdepartementet, og videre PST sitt ansvarsområde. Som følge av terrorangrepene 22. juli 2011 ble det etter dette lagt større fokus på justis- og

beredskapsdepartementet skal være fast lederdepartement (samfunnssikkerhetsinstruksen, 2017 kap. VIII).

At Justis- og beredskapsdepartementet er fast lederdepartement, med mindre annet er sagt, klargjør eierskapet til problemet. På den andre siden vil det å inneha rollen som lederdepartement ikke påvirke det konstitusjonelle ansvaret (FD/JBD, 2018, s. 68). Som vist her, kan derfor ikke Justis- og beredskapsdepartementet gi Kystverket gjennom Samferdselsdepartementet direkte føringer om hvordan et annet departement med sine underavdelinger skal løse tildelte oppgaver. Altså, gjennom det å være lederdepartement medfølger det ikke en vertikal styringslinje som rokker ved silotenkingen forankret i det konstitusjonelle ansvaret (Romarheim, 2019, 148). Skulle regjeringen ønske å endre dagens regelverk, ligger nøkkelen til dette hos Samferdselsdepartementet.

Dersom en går et nivå ned i sentralforvaltningen, til etatsnivået, så finner en de samme utfordringene som ved departementene. Disse utfordringene er tidligere beskrevet og drøftet i kapittel 6.3, (s. 35) vedrørende nedleggelse og fjerning av SHV og kystradarkjeden. Dette gjorde at Forsvaret på departementsnivå og Forsvarsstabsnivå prioriterte egen etatsøkonomi. Resultatet ble i dette tilfellet at innsparingene fikk større operative konsekvenser på tvers av sektorer, enn hva de økonomiske besparelsene skulle tilsi. (Smith, 2015, 258–259). Forsvaret er en relevant aktør til å understøtte løsning av problemet som russiske sjøfolk utgjør, men blir i liten grad benyttet (K.-O. Karstensen, intervju, 12. april, 2021). For det første har det frem til nyere tid vært stor politisk skepsis til å benytte militære styrker til å løse sivile oppgaver i fredstid. For det andre har Forsvaret som følge av et sterkt sektorregime, en begrenset kontaktflate opp imot relevante motparter på sivil side. Dette kan på en god måte eksemplifiseres ved at FOH har en politiliasjon som skal dekke *samvirket* mellom hele det operative militære hovedkvarteret, og Politidirektoratet. PST har ikke en gang egen liaison til FOH. Dermed må forespørsler og informasjonsutveksling mellom Overvåkingssenteret og PST om problematikk vedrørende russere med farledsbevis, eller russiske fartøy, da gå gjennom denne ene politiliasjon. Denne liaisoneringsordningen fremstår som lite ideell da et kontaktpunkt i form av Politidirektoratets liaison, må tjene to forskjellige etater. Disse to etatene virker i stor grad uavhengig av hverandre, både med hjemmelsgrunnlag, så vel som organisasjonsinnpassing. Disse to uavhengige organisasjonene har ikke nødvendigvis de samme prioriteringer. Resultatet kan føre til at saker som går på tvers av både departementer og etater, enten ikke blir utredet eller fremsendt, som følge av ukoordinerte prioriteringer hos POD og PST. Følgene av dette blir et fragmentert system, uten helhetlig tilnærming, og derigjennom mangler sømløse overganger for informasjonsutveksling (Tranøy & Østerud, 2001, s. 11).

7.2 Reformen har bidratt til nye former for fragmentering

I dette legger forfatterne Tranøy og Østerud at gjennom reformer skapes det nye tilsynsorganer og kontrollformer. Dette gir igjen avgrensingsproblemer opp imot andre eksisterende (Tranøy & Østerud, 2001, s. 11). Det blir ofte hevdet at bakgrunnen for de fleste norske reformer i offentlig sektor, de siste tretti årene, kan føres tilbake Hermansen-utvalgets innstilling (NOU 1989: 5). Den hadde som hovedformål å bedre premissene for økt politisk styring, samt øke effektiviteten i statsforvaltningen (Sørli & Larsson, 2018, s. 17). Samtidig har tiden vist seg nødvendig å modernisere og effektivisere staten, for å i møtekomme en stadig mer kompleks- og innovativt samfunnsmodell.

Som en ytterligere forsterkende effekt har Staten ved å benytte seg av: Fristilling, markedsretting og «outsourcing», som alle har til hensikt å fremme effektivitet, og samtidig redusere byråkratisk detaljstyring, ofte ført til det motsatte (Tranøy & Østerud, 2001, s. 11).

Dersom en her tar utgangspunkt i Kystverket er så er dette en klassisk omstillingsetat. Denne etaten het frem til 2007 Kystdirektoratet. Kystverket ble sist omorganisert i 2020, hvor det ble besluttet å endre Kystverket fra regioninndeling til organisering etter funksjoner, samtidig som det ble besluttet at hovedkontoret skulle flyttes i fra Horten til Ålesund (Regjeringen, 2021).

Farledsbevisordningen som ble innført i 1995, ble innført som følge av endring av IMO regler. Samtidig som det over lengre tid hadde vært en økning av antall skip på Norskekysten. Tiltaket på dette ble innføringen av farledsbevisordningen (A. Hauge Nilsen & T.-E. Gjærde, intervju, 2. april, 2021). Det førte til at det var for få statsloser i forhold til den økende etterspørselen etter lostjenester. Gjennom å implementere farledsordningen vil en på sikt kunne ha samme antall statsloser, og om mulig færre, på tross av en volummessig økning i seilaser som krever losfarledsbevis. Samtidig er statslosordningen delvis brukerfinansiert. Ved å redusere behovet for lostjenester, vil en på midlere sikt kunne redusere statens utgifter for å dekke opp større deler av differansen mellom inntjening og statlige overføringer. På lengre sikt er det teoretisk mulig at en kan redusere antall losstasjoner eller annen støttestruktur, siden fartøyer gjør mer av losingen selv.

Som tidligere beskrevet har Kystverket på en meget god måte evnet å implementere nye digitale løsninger for både forvaltning, og kontroll av for eksempel farledsbevis (A. Hauge Nilsen & Gjærde, intervju, 2. april, 2021). På en annen side har Kystverket også fått tilgang til en stor mengde data. Denne mengden data har kanskje kystverket ressurser til å prosessere selv, til egne formål. Selv om informasjon blir delt ved for eksempel SeaSafeNett og BarentsWatch, så har ikke andre samarbeidende etater samme mulighet til å behandle de nøkte mengden data. Resultater er at man som ikke får utnyttet systemet potensiale innenfor rammen av staten «Siden dette ble elektronisk i

2013. Vi syr vi stadig sammen funksjonene, jobber med stadig flere funksjoner for å utnytte data som allerede er der, og vi får helt nye kontroll muligheter» (A. Hauge Nilsen & T.-E. Gjærde, intervju. 2. april, 2021). Dermed blir effekten av informasjonen i bestefall redusert, og i verste fall så fragmentert at andre brukere ikke greier å nytte gjøre seg den. Enten som følge av lover som forbyr informasjonsdeling, eller som følge av sektorproblematikk som gjør at informasjon forblir ubrukt, og dermed ikke har noen nytteverdi. Samtidig trenger det ikke å være Kystverkets feil at andre instanser ikke får nyttiggjort seg informasjonen. Grunnen kan simpelthen være at andre mottakende organisasjoner bærer preg av fragmentering, og ikke har prioritert ressurser til mottak av denne typen informasjon, da den ikke nødvendigvis ligger til mottakende organisasjon sine kjernevirksomhet.

Hverken funn i denne studien, eller forfatterne Tranøy & Østerud har dekning for å si den totale fragmenteringen i det offentlige er blitt større enn tidligere. Samtidig har forsøkene på forenkling ført til nye og mer uoversiktlige former for oppstyking (Tranøy & Østerud, 2001, s. 11).

7.3 Reformprosessen er i seg selv fragmentert

Allerede i 2001, var reformprosessen i seg selv fragmentert ifølge forfatterne Tranøy og Østerud. Reformene har tatt for seg de forskjellige sektorene enkeltvis, uten i stor nok grad se helheten under ett. I forlengelsen av dette har omdanningen av forvaltningsorganer til selskaper vært overlatt til de forskjellige sektorene å avgjøre, også denne prosessen har vært uten en overordnet strategi.

Det samme sammenfaller videre med tre sentrale punkter i fra rapporten: *Mot alle odds* utgitt av Direktoratet for forvaltning og IKT 2014:

- 1- En streng forståelse og tolkning av ministeransvaret kan bidra til å forsterke sektortankegangen og svekke motivasjonen for oppgaveløsning på tvers.
- 2- Forvaltningen er grunnleggende organisert med sterke sektordepartementer og relativt svake samordningsdepartementer og forvaltningen fremstår som oppsplittet. Flere faglig uavhengige organer som er skjermet fra politisk instruksjon, kan også bidra til å svekke mulighetene for samordning.
- 3- Departements- og virksomhetskulturer er sektororienterte. Det stilles få krav om å søke tverrsektorielle løsninger, og systemet gir også liten motivasjon til det. Vektlegging av rollen som sekretariat for politisk ledelse medfører en sterk lojalitet til egen statsråd. Samarbeid med andre departementer om oppgaver på tvers blir lett nedprioritert fordi gevinsten kan være usikker og uansett må deles med andre statsråder (Difi, 2014, s. 3).

Forsvaret som etat stod i en særstilling så lenge den kalde krigen var det dimensjonerende målbilde, og den alt overhengende faren som en krig ville føre med seg, for alle i samfunnet (Håkenstad, 2019, 27–28). I tillegg til dette var Forsvaret den eneste militære etat, og som tidligere beskrevet, en outsider, som politisk ledelse hadde en konseptuell tanke om et demilitarisert statsapparat som skulle ha så liten interaksjon med sivilsamfunnet som mulig (Bjerga, 2019, 83). Det har ført til at Forsvaret har unngått å forholde seg til svake samordningsdepartementer. I kontrast til dette har Regjeringen påtvunget etaten Forsvaret, en integrert strategisk ledelse. Det innebærer at Forsvarets strategisk ledelse og Forsvarsdepartementet er samlokalisert. Forordningen har gitt embetsverket betydelig innsikt, så vel som makt over Forsvarets øverste militære ledelse.

Samtidig har Forsvaret generelt hatt sterke grensjefer. Lenge var disse grenene de absolutte «senior services» i Forsvaret. De stod for det største antallet personell, og brukte største delen av budsjettet. Det gjorde at disse våpengrenene, som hadde lite med hverandre og gjøre siden hver gren var silostyrt, kunne iverksette reformer og betydelige endringer i egen organisasjon, nærmest uten å koordinere med ande våpengrener.

I de senere årene har dette endret seg noe, etter som Hæren og Sjøforsvaret har blitt «svakere» som følge av manskapsreduksjon og at andre våpengrener som for eksempel Luftforsvaret har blitt prioritert ved innkjøp av nye F-35 jagerfly. Samtidig har andre militære institusjoner som Etterretningstjenesten, Forsvarets sikkerhetsavdeling, Spesialstyrker, og Cyberforsvar blitt svært viktige militære styrkekomponenter som følge av en endret sikkerhetssituasjon. Det har gått på bekostning av Hæren, som er historisk liten i norsk sammenheng, og Marinen som seiler færre fartøyer enn noen gang.

De svekkede grensjefene som tidligere fikk «regjere fritt» innenfor sitt eget domene, blir nå styrt av Forsvarsstab, som på sin side har tett oppfølging av politisk nivå og embetsverk.

Likevel har viktige, men i forhold til dagens trusselbilde virksomheter som ikke er ansett som kritiske kapasiteter måtte vike. Det har jeg tidligere illustrert ved å henvise til nedleggelsen av Kystartilleriet, med tilhørende fortsstruktur, Sjøheimevernet, og endelig nedleggelse av Kystradarkjeden i Sør- og Nord-Norge (Østensen, 2020, 104) og (Forsvarsdepartementet, 2016, s. 68 & 71).

I denne konklusjonen har jeg vist at Forsvaret som etat på den ene siden, har mistet mye av sin særstilling. Gjennom felles integrert ledelse styres etaten tettere av politisk nivå enn hva som tidligere var tilfelle. Resultatet har ført til at reformer er blitt mindre usynkroniserte og fragmenterte enn tidligere, ved at det er en mye tettere integrasjon mellom våpengrenene. Det har allikevel ikke

forhindret nedleggelse av viktige, men ikke kritiske kapasiteter. Hos Kystverket på den andre, siden ser man gjennom beskrivelser av dette direktoratet at det er blitt mer splittet og markedsrettet. Eksemplifisert ved omgjøring av kjernefunksjoner, flytting av ledelse og out sourcing av tilbringertjenester for lostjenesten (Norheim-Martinsen, 2019, 19).

7.4 Forvaltningsmessig separatisme av forvaltningsposisjoner

Tradisjonelt har offentlig virksomhet vært preget av rigide lønnsstiger og ansiennitetsprinsipper. Det var forventet en indre motivasjon som var knyttet til fellesskapsfølelse og korpsånd. Nye prinsipper for forvaltning bærer et større preg av individualisert ansvar gjøring både for enkeltindivid så vel som for organisasjon. Resultater og prestasjoner er kjerneelementer i denne nyere offentlige styringsprogrammer, også kjent som den nyliberale staten, eller New Public Management (NPM)⁸ (Tranøy & Østerud, 2001, s. 12).

I henhold til NPM ånd er stadig flere offentlige organisasjoner drevet etter de samme effektivitetsidealer som privat næringsliv. Samtidig mangler mange av de offentlige organisasjonene langt på vei samme forutsetninger som det private næringslivet. (Granèr, 2014, s. 22) Den økonomiske logikken som det sivile næringslivet styrer er ikke nødvendigvis direkte overførbar til statlige institusjoner, fordi ulike tilnærminger og endelige mål har forskjellige måleparametere. Siterte Paul-Håvard Sørensens masteroppgave *Horisontal Samhandel – den indre Fiende?: «Offentlig tjenesteyting skal ikke maksimere profitt, men produsere samfunnsnytte»* (Sørensen, 2009). For statens sikkerhetsorganisasjoner kan denne samfunnsnyttens defineres til å produsere trygghet og sikkerhet i fred – krise og krig.

Både for Kystverket, så vel som politiet og Forsvaret, så fører denne dreiningen mot NPM til at deler av virksomhetene, særlig i forhold til understøttende ressurser som logistikk, vedlikehold og andre former for kjøp av eksterne tjenester. Samtidig som man fjerner egen tilsvarende ressurser (Listou, 2019, 104)

Kystverket som er et lite direktorat. Som følge av et markedsrettet system har Kystverket sett seg tjent med å kjøpe eksterne tilbringertjenester for lostjenesten. Samtidig som etaten selv er et statlig rederi. Et annet eksempel er Nærpolitireformen. For å spare penger har politietaten sett seg nødt til å legge ned flere mindre lensmannskontorer politistasjoner.⁹ (Garnèr, 2014, 22). Samtidig får PST

⁸ NPM er en styringsform som for offentlig sektor som vektlegger fokus på resultater., ledelse, konkurranse, marked og brukere. Samtidig legges det mindre vekt på regler, prosess og ulike interne hensyn (Christensen & Lægneid 2001).

⁹ Merk: Lensmannskontorer har skiftet navn til politistasjonsdistrikt 2. mars 2021

trolig langt færre tips om utenlandske sjømenn og skip som har mistenkelig atferd. Grunnen til dette er at det er lokalt politiet som i de fleste tilfeller er førsteinstans for bekymrings- og varslingsmeldinger, og det er lokalt politi som melder disse hendelsene videre til PST.

Forsvaret har gjennom sitt ansvarliggjørende budsjettfokus på avdelingsnivå gjort utstrakt bruk av internfakturering, samtidig som Forsvarets Militære organisasjon må betale leie av egne lokaler til Forsvarsbygg som er en statlig monopolorganisasjon som ikke styres av Forsvaret. Samtidig er Forsvarets Logistikkorganisasjon delt opp, og en fikk i 2017 skilt ut det som er blitt hetende Forsvarets materiellavdeling, som ikke lengre styres av Forsvaret, men ligger direkte under Forsvarsdepartementet. I tillegg har Forsvaret, politi og Kystverket siden 2015 etter Avbyråkratiserings- og effektiviseringsreformen blitt pålagt å innspare 0.5-0,7 prosent i året gjennom produktivitetsvekst. De statlige virksomhetene bestemmer selv hvordan de vil foreta innsparingen. Dette er en omstridt ordning i flere medlemsland av *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD). Årsaken til dette er effektiviseringspotensialet avtar over tid, siden virksomhetene er blitt mer effektive (Oppegård & Seip, 2019, 1).

Oppsummert ser man her på den ene siden, at en del av (sektor)systemet har både myndighet og ansvar, men samtidig lite fokus på den potensielle trusselen bruken av russiske sjømenn kan representere. I kontrast til dette står en annen del av systemet, som har stor kunnskap, og til dels teknologi og sensorer til å følge opp den samme trusselen, men som ikke har mandat til å handle i fredstid. Videre fremstår det som om det er en svak sikkerhetsdialog på sentralt strategisk nivå,

mellom så vel Samferdselsdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet på den ene siden, og Forsvaret på den andre siden, omkring denne typen problemstillinger og utfordringer. Situasjonen er ikke blitt bedre av Forsvaret som statlig etat må prioritere sine midler så hardt, at totalkostnadene for samfunnet går opp, samtidig som kvaliteten, og effekten av tjenestene går ned. Dette gjør i sum at Norge totalt sett, sitter igjen med en dårligere maritim situasjonsbevissthet, enn hva man kunne hatt.

Kjernen blir her at ingen av de drøftede sektorene får utnyttet sitt fulle potensiale, hverken hver for seg eller sammen som nasjonalt system. Forklaringen er som følge at et fragmentert statlig system, hvor ingen instanser hverken har den fulle oversikt, eller har det fulle ansvar. Kombinert med et vedvarende høyt krav om statlige effektiviseringer og innsparinger i offentlig sektor har videre ført til at ikke virksomhetskritisk aktivitet, forpliktelser og nyanskaffelser blir nedprioritert eller kuttet.

Så fremt Norge ikke bryter ned silotenkingen, gjennom organisatoriske grep på toppnivå, vil Norges sikkerhet, og spesielt statssikkerhet bli skadelidende (Romarheim, 2019, 151). I dag kan det se ut som et nasjonalt sikkerhetssamarbeid lykkes på tross av systemet og ikke på grunn av systemet.

8 Forslag til fremtidig forskning

Under arbeidet med studien har jeg kommet over to interessante problemstillinger som jeg har gjort i randsonen av mine undersøkelser. Dette er problemstillinger som er knyttet til norske disposisjoner i forhold til antatte mangler og eller utfordringer ved norsk operativ beredskapsplanlegging sett opp imot et sikkerhetspolitisk krise og/eller -krig.

Det første tilfellet jeg som har vakt interesse gjennom mine intervjuer, med både forskjellige rederier så vel som organisasjoner, så henvises det til NORTHSHIP (Norwegian Shipping and Trade Mission). Denne organisasjonen ble opprettet av den norske eksil regjeringen i London i 1940 for å administrere den store norske handelsflåten av rekvirerte skip utenfor tyskokkuperte områder. Organisasjonen ble nedlagt i sin opprinnelige form i 1958. Etter andre verdenskrig har NORTHSHIP navnet meget kort forklart blitt videreført som regjeringens beredskapsorganisasjon for den norske handelsflåten. Men hva er den norske handelsflåten? Under krigen var de facto alle norske skip registrert i Norge. I dag er majoriteten av skip *flagget ut*, og seiler under bekvemmelighets flagg. Dette gjør at «norske» skip ikke lengre bare kan rekvireres, når de fører utenlandsk flagg og dermed er registrert i et annet land, som for eksempel Bahamas eller Panama. Da blir det fort tre av mange spørsmål som kan problematiseres: Hvor god kontroll har Norge som nasjon på «norske skip»? Vil en annen flaggstat akseptere at en bruker «deres» fartøy i en krigsinnsats? Og utledet av dette, hvilken tilgang har Norge på skip dersom det skulle oppstå en større sikkerhetspolitisk krise i verden? (H. Sande, intervju, 11. mars, 2021).

En annen problematikk det kan være interessant å se nærmere på konsekvenser av Forsvarets strategiske avtaler:

«Bruk av strategiske avtaler med sivile leverandører gir fordeler som effektiv tids- og ressursutnyttelse, økt reaksjonsevne og fleksibilitet, større operativt handlingsrom, forbedret utholdenhet og økt operativ tilgjengelighet. (Regjeringen, 2016 s. 7).

Forsvaret har greid det kunststykket å gjøre seg helt avhengige av støtte i fra det sivile samfunnet. Den bakenforliggende årsaken er at beredskapslagre og logistikkorganisasjonen i vesentlig grad

bygget ned siden 1990-tallet. I forbindelse med min studie har jeg videre blant annet jeg sett på WilNor Governmental Services (WGS). Dette firmaet har både en *sjøkomponent* i form av fartøyer som trolig bemannes av utenlandske sjømenn, med utenlandsk kapittel som seiler på farledsbevis. Samtidig har firmaet en *land komponent* som blant annet har forpliktet seg til å levere logistikkstøtte til Heimevernet og Forsvarets Spesialstyrker i fred krise og krig. Her har vi den perfekte «vert» som opererer i to domener. Dersom man ser dette eller andre lignende firma opp imot det brittiske *Whole Force Concept* reiser det seg en rekke spørsmål knyttet til nye personellkategorier som reparasjons- og vedlikeholds lagene fra Bertel O. Steen med ansvar for å vedlikeholde militære kjøretøy, eller utenlandske sjåførere som frakter militært utstyr for WilNor Gruppen? (Norheim-Martinsen, 2019, s. 18). Dette er logistikk- og tjenestekjeder som tidligere har vært klassiske militære funksjoner. Sektorinndeling i Staten, kombinert med *New Public Management*, hvor ofte billigste tilbyder får viktige beredskapskontrakter. Dette kan føre til at kvalitative effekter som ikke er like målbare derved blir mindre sentrale, og kan føre til at sub-optimalisering blir satt i system, og helheten blir lidende som følge av kortsiktige valg (Larsson, 2018, s. 17). Denne typen sivil-militære avtaler reiser en rekke betimelige spørsmål hva gjelder spørsmål omkring: Beredskap, kommando og kontroll av sivil-militært samarbeid, samt spørsmål omkring grenseoppganger for hva som er stridende og ikke stridende personell. Overnevnte problemstillinger vil kunne gi grunnlag for opptil flere forskningsoppgaver.

Oversikt over forkortelser

AIS	Automatisk Informasjonssystem
DSB	Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap
EOS-tjenestene Etterretnings og sikkerhetstjenestene	
DVT	Død vekt tonn
FD	Forsvarsdepartementet
FFI	Forsvarets forskningsinstitutt
FOH	Forsvarets operative hovedkvarter
FSA	Forsvaret sikkerhetsavdeling
IMO	International Maritime Organization
LOA	Lengde over alt
NSM	Nasjonalt sikkerhetsmyndighet
POD	Politidirektoratet
PST	Politiet sikkerhetstjeneste
SHV	Sjøheimevernet

9. Litteraturliste

- Bjerga, K.I. (2019). Forsvarets bistand til politiet. I P. M. Norheim-Martinsen (red.), *Det nye totalforsvaret* (s.82-97). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Busch, T. (2018). *Akademisk skriving for bachelor- og masterstudier*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Creswell, J. W., & Creswell, D. J. (2018). *Research Design - Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches*. Los Angeles: Sage Publishing.
- Cullen, P. J. D., & Kjennerud, E. R. (2017). *Understanding Hybrid Warfare*. Oslo.
- DNV. (2019). *Håndtering av innsiderisiko*. Oslo.
- DSB. (2019). *Analyser av krisescenarioer*. Oslo.
- Etterretningstjenesten. (2020). *Fokus 2019*. Oslo.
- (2021a). *Fokus 2021 Etterretningstjenestens vurdering av av aktuelle sikkerhetsutfordringer*. Oslo.
 - (2021b). *Forsvarets etterretningsdoktrine 2021*. Oslo.
- FD/JBD. (2018). *Støtte og samarbeid: En beskrivelse av totalforsvaret i dag*. Oslo: Forsvarsdepartementet.
- FFI. (2018). *Lavintensivt hybridangrep på Norge i en fremtidig konflikt*. Oslo.
- NorSat-3 Ship surveillance with a navigation radar detector. Oslo.
- Forsvarsdepartementet. (2015). *Et felles løft*. Oslo.
- (2016). *Kampkraft og bærekraft: Langtidsplan for forsvarssektoren*. Oslo.
- Forsvarsstaben. (2015). *Forsvarets doktrine for maritime operasjoner*. Bergen:
- (2019). *Forsvarets fellesoperative doktrine 2019*. Oslo.
- Gjeseth, G. (2015). Forsvaret av Finnmark – i går og i dag. I T. Heier, & A. Kjølberg (red). (2015). *Norge og Russland. Sikkerhetspolitiske utfordringer i nordområdene*. (s.150-161) Oslo: Universitetsforlaget.
- Heier, T. (2019). *Et farligere Norge?* Bergen: Fagbokforlaget.

-
- Håkenstad, M. (2019). Den væpnede dugnaden - Totalforsvaret under den kalde krigen. I P. M. Norheim-Martinsen (red.), *Det nye totalforsvaret* (s.26-39). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag
- Håkenstad, M., & Bogen, O. (2015). *Balansegang - Forsvarets omstilling etter den kalde krigen* (1st ed.). Oslo: Dreyers forlag.
- Johannesen, A., Tufte, P. A., & Christoffersen, L. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Kystverket. (2021). *Kystverket - Farledsbevis*. Besøkt 25. mai 2021
www.kystverket.no/Maritime-tjenester/Farledsbevis/
- Larsson, P., Gundhus, H. O. I., & Garnèr, R. (2014). *Innføring i politivitenskap*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Litou, T. (2019). Totalforsvaret og kommersielle aktører – den doble logistikk utfordringen. I P. M. Norheim-Martinsen (red.), *Det nye totalforsvaret* (s.110-133). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Myhre, S. A. (2017). *Fra gråsonen til hybridkrig: Utfordringer for deteksjon i et norsk perspektiv*. Universitet i Stavanger.
- Norheim-Martinsen, P. M. (2019). Introduksjon: Det nye totalforsvaret - utviklingstrekk og utfordringer. I P. M. Norheim-Martinsen (red.), *Det nye totalforsvaret* (s.11-24). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- NSM. (2020). *Temarapport: Innsiderisiko*.
- Politidirektoratet. (2014). *Etterretningsdoktrinen for politiet* (1st ed.). Oslo: Politidirektoratet.
- PST. (2021). *Nasjonal trusselvurdering 2021*. Oslo.
- PST. (2020). *Nasjonal trusselvurdering 2020*. Oslo.
- PST. (2019). *Nasjonal trusselvurdering 2019*. Oslo.
- PST. (2018). *Nasjonal trusselvurdering 2018*. Oslo.

PST. (2017). *Nasjonal trusselvurdering 2017*. Oslo.

PST. (2016). *Nasjonal trusselvurdering 2016*. Oslo.

PST. (2015). *Nasjonal trusselvurdering 2015*. Oslo.

Regjeringen. (2021). *Pressemelding - Ny organisering av Kystverket*.

www.regjeringen.no/no/aktuelt/ny-organisering-av-kystverket/id2715316/ Besøkt: 25.

mai 2020

Romarheim, A. (2019). Totalforsvaret – en uunværlig umulighet?. I P. M. Norheim-Martinsen (red.), *Det nye totalforsvaret* (s.134-152). Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Samfunnssikkerhetsinstruksen. *Instruks for departementenes arbeid med samfunnsikkerhet*. , (2017).

Schnelle, S. (2018). *Kartlegging av maritime hybride trusler*. Forsvarets Høgskole.

Skinnarland, S., & Mühlbrandt, M. (2014). *Det gode liv til sjøs - Lønns- og arbeidsvilkår på utenlandske skip - norsk handlingsrom*. Oslo: Fafo.

Smith, E. (2015). "Ministerstyre" - Et hinder for samhandling. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 32(3), 258–266.

Sørli, V. L. & Larsson, P. (2018). *Politireformer - Idealer, realiteter, retorikk og praksis*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Tranøy, B. S., & Østerud, Ø. (Red.). (2001). *Den fragmenterte staten. Reformert makt og styring*. Oslo: Gyldendal akademisk.

Tunsjø, Ø. (2018). *The Return of Bipolarity in World Politics*. New York: Columbia University Press

9.1 Figurliste

Figur 1 - Den opprinnelige varslingsmeldingen fra Øistein Nilsen til Kystverket, som er utgangspunktet for studien.....	1
Figur 2: Her ser vi et konkret eksempel på politisering, og hvordan Nilsens førstehåndskunnskap (Figur 1) ble plukket opp av Fiskerbladet, før det gjennom Norges Sjøoffisersforbund ble videreført av Dagfinn Olsen som er statslos og vararepresentant til Stortinget for Fremskrittspartiet, hvor på saken ble debattert på TV2 (TV2 nov 2016).....	2
Figur 3 Organisasjonskart for Wilson ASA med datterselskaper	10
Figur 4 Organisasjonskart for Misje Rederi	12
Figur 5: Oversikt over fordeling knyttet til utgifter ved drift av rederiet Wilsons shortsea flåte, tallene sammenfaller i grovt med rederiet Misjes utgifter	12
Figur 6:Oversikt over fordeling knyttet til utgifter ved drift av Wilnors flåte. Tallene sammenfaller grovt med rederiet Misjes utgifter	13
Figur 7: Organisasjonskart for Kystverket	17
Figur 8: Viser til venstre tradisjonell skips rapportering. Figur til høyre viser skipsrapportering ved bruk av SafeSeaNet	21
Figur 9: Oversikt over olje- og gassrørledninger med mer, til og fra Sør- og Midt-Norge.....	25

NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Arbeidstitel: Maritime hybride trussler mot Norge.

Referansenummer

286050

Registrert

27.02.2020 av Kristian Ure - kristian.ure@gmail.com **Behandlingsansvarlig**

institusjon

Forsvarets Høgskole / Institutt for forsvarsstudier

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Kåre Dahl-Martinsen, kaare.dahl-martinsen@ifs.mil.no, tlf: 23095944

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Kristian Ure, kristian.ure@gmail.com, tlf: 90039849

Prosjektperiode

27.02.2020 - 01.09.2021

Status

02.03.2020 - Vurdert

Vurdering (1)

02.03.2020 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 02.03.2020, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.

MELD VESENTLIGE ENDRINGER

Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. Før du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde: https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TAUSHETSPLIKT

Vi vil understreke at deler av utvalget ditt har taushetsplikt, og det er viktig at intervjuene gjennomføres slik at det ikke samles inn opplysninger som kan identifisere enkeltpersoner eller avsløre taushetsbelagt informasjon. Du og informanten har et felles ansvar for det ikke kommer frem taushetsbelagte opplysninger under intervjuet. Vi anbefaler at du minner informanten om taushetsplikten før intervjuet starter.

NSD forutsetter at du får de rette tillatelser fra Forsvaret dersom du innhenter gradert informasjon i dette prosjektet.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 01.09.2021.

LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

PERSONVERNPRINSIPPER

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

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om ogsamtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte ogberettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante ognødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for åoppfylle formålet

DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

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

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

FØLG DI INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

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

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

OPPFØLGING AV PROSJEKTET

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

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Tore Andre Kjetland Fjeldsbø

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

Vedlegg B. Tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål



Vår saksbehandler
Borghild Boye, bboye@mil.no
+4723 09 57 55, 0510 5755
FHS/STAB/UTD FOU

Vår dato 2020-03-09
Vår referanse 2020/009862-002/FORSVARET/ 919

Tidligere dato **Tidligere referanse**

Til
Kristian Ure
Forsvarets høgskole
..

Kopi til

Tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål

1 Bakgrunn

Forsvarets høgskole (FHS) har mottatt din søknad av 2. mars 2020 om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål. Prosjektet det skal samles data til er en masteroppgave, og følgende problemstilling er oppgitt: «I hvilken grad drives det hybrid påvirkning av norske rederier og maritim virksomhet ift Mark Galeottis teorier?» Det skal gjennomføres intervju med et lite antall eksperter som har kunnskap om hybrid krigføring.

2 Drøfting

Vurdering av søknader om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål er regulert av *Bestemmelse om utlevering av personopplysninger til forskning og gjennomføring av spørreundersøkelser*, fastsatt av sjef HR-avdelingen i Forsvarsstaben 1. mai 2018.

I henhold til punkt 2.3 og 2.4 i denne bestemmelsen er det en forskningsnemnd oppnevnt av sjef FHS som behandler søknader om tillatelse til datainnsamling i Forsvaret. Kriterier og rettsgrunnlag som skal legges til grunn for vurderingen er omtalt i punkt 4.1 og 4.2.

Forskningsnemnda har vurdert din søknad som tilfredsstillende i henhold til gjeldende krav.

3 Vedtak

Søknad om tillatelse til å innhente opplysninger i og om Forsvaret til forskningsformål innvilges. Tillatelsen gjelder til prosjektslutt 1. september 2021.

4 Vilkår for tillatelsen

Det er kun gitt tillatelse til innhenting av det datamaterialet som fremgår av søknaden. Data hentet fra Forsvaret skal ikke benyttes til andre formål enn den aktuelle masteroppgaven. Ved prosjektslutt skal alle data hentet fra Forsvaret slettes. Det skal sendes sluttmelding til FHS vedlagt masteroppgaven. Sluttmelding sendes til datautlevering@fhs.mil.no

Postadresse Postboks 800 Postmottak 2617 Lillehammer Norge	Besøksadresse Akershus festning, bygn 14 / 0015 OSLO Norge	Sivil telefon/telefaks Militær telefon/telefaks 99/0500 3699	Epost/ Internett postmottak@mil.no www.forsvaret.no Organisasjonsnummer NO 986 105 174 MVA	Vedlegg
--	--	--	--	----------------

2 av 2

Sven G. Holtmark
professor
leder av forskningsnemnda

Dokumentet er elektronisk godkjent, og har derfor ikke håndskreven signatur.

Vedlegg C. Informasjonsskriv

Vedlegg C Informasjonsskriv

Innledning

Jeg vil innledningsvis takke for at du lar deg intervjuet i forbindelse med ml masteroppgave. Det er til stor hjelp. Hensikten med dette skrevet er å gi deg informasjon om mitt forskningsprosjekt og hvordan intervjuet vil bli gjennomført.

Masteroppgaven

Hensikten med denne studien er å se på eventuell russisk påvirkning i det maritime domenet på norskekysten, herunder maritime landfasiliteter. Jeg vil søke å se en eventuell russisk påvirkning i lys av en potensiell hybrid lavintensitets konflikt. Jeg vil videre se på bruken av russiske sjømenn ved noen utvalgte rederier, og der igjennom se hvilken persepsjon rederiene har av russiske sjøfolk i et hybrid- og sikkerhets-/beredskapsperspektiv.

Første del av problemstillingen skal beskrive maritime hybride trusler mot Norge. Denne delen av studien er en litteraturstudie hvor jeg i all hovedsak vil benytte andrehåndskilder (allerede skrevet litteratur på området). Andre del av problemstillingen skal ut i fra anvendt teori prøve å gi svar på om det er elementer ved russisk påvirkning i det maritime domene, herunder bruken av russiske sjøfolk som tilsier at Russland driver aktiv kartlegging av det norske maritime domenet, ut i fra et sikkerhetspolitisk perspektiv. I denne delen av studien vil jeg benytte andrehåndskilder, men også førstehåndskilder i form av intervju. Som intervjuobjekt vil du være en førstehåndskilde som forhåpentlig vis vil bidra til å svare på denne delen av studien.

Oppgaven vil bli levert den 15. mai 2020. I tillegg til den skriftlige oppgaven vil det være en muntlig eksamen før sensuren faller. Oppgaven vil bli trykt opp i fem eksemplarer og den vil bli gjort tilgjengelig på FHS Brage som er Forsvarets høgskoles åpne publiseringsarkiv for faglige og vitenskapelige arbeider. internett: <https://forsvaret.no/hogskolene/forsvarets-hogskole/Biblioteket/Masteroppgaver%20fra%20FHS>

Om intervjuet

Intervjuet vil vare i cirka en time. Jeg kommer til å bruke diktafon og intervjuet vil bli lagret som en lyd-fil på skole-pc- I tillegg vil jeg gjøre notater underveis.

For å gjøre masteroppgaven tilgjengelig for flest mulig lesere, har jeg valgt å holde den ugradert. Det er derfor viktig at svarene ikke inneholder gradert informasjon. Hvis det imidlertid kommer frem gradert informasjon underveis i intervjuet er det viktig at du meg oppmerksom på det slik at lyd-filen kan oppbevares iht Sikkerhetsloven og Offentlighetslova.

Jeg har i utgangspunktet ikke tenkt å anonymisere informasjon fra intervjuet, men jeg vil kunne etterkomme anonymisering dersom det er ønskelig.

Lydfilen vil kun være tilgjengelig for meg om ml veileder fra Forsvarets Høgskole (FHS).

All informasjon fra intervjuene vil bli behandlet seriøst og i henhold til generelle forskningsetiske retningslinjer.

Ta kontakt med meg på telefon 900 39 849 eller på e-post adresse: kristian.ure@gmail.com hvis du har spørsmål vedrørende prosjektet. Du kan også kontakte faglig veileder Kåre Dahl-Martinsen ved Institutt for forsvarsstudier (IFS) på telefon 992 46 387 ved spørsmål.

Med vennlig hilsen

Kristian Ure
Major
FHS/Masterstudiet

Vedlegg E Samtykkeerklæring

Vedlegg E Samtykkeerklæring

Jeg samtykker i å bli intervjuet i forbindelse med masteroppgaven til Kristian Ure. Jeg er klar over at jeg vil bli identifisert i den fremtidige oppgaven og eventuelt andre skriftlige publikasjoner fra prosjektet.

Sted og Dato:.....

.....

Respondent

.....

Kristian Ure (FHS/Masterstudie)

Vedlegg E Respondentoversikt

	NAVN	STILLING / AVD	DATO	METODE	LYDFIL NR:
1	Herland, Hans Kristian	Tidligere sjef FSA	17. mars 2020	Telefon & Mail	1
2	Fjæreide, Nils Magne	CEO – Misje rederi	24. februar 2021	TEAMS, Mail & Tlf	2
3	Gjerde, Øyvind	CEO – Wilson Shiping	26. februar 2021	TEAMS, Mail & Tlf	3
4	Sande, Hans	Direktør Norsk sjøoffisersforbund	11. mars 2021	Telefon & Mail	4
5	Hauge Nilsen, Anders	Rådgiver Kystverket	2. april 2021	TEAMS, Mail & Tlf	5
5	Gjærde, Tor-Erlend	Rådgiver Kystverket	2. april 2021	TEAMS, Mail & Tlf	5
6	Karstensen, Kent-Ove	Offiser FOH	12. april 2021	Telefon & Mail	6