

Publisert: *Norsk Militært Tidsskrift nr 1, 2013.*

Krisehåndtering i Fiskevernsonen – mellom jus og interessepolitikk

Gjert Lage Dyndal og Sigmund Simonsen

Ingress

Det norske systemet for krisehåndtering gjennomgås og er i endring. Denne artikkelen diskuterer noen åpenbare organisatoriske, politiske og juridiske utfordringer som man står ovenfor ved krisehåndtering i Fiskevernsonen rundt Svalbard. Selv om fellestrekk finnes, er disse utfordringene på flere områder annerledes enn de relatert til 22. juli terroren. Disse forskjellene må ivaretas i det pågående arbeidet med å utvikle kompetansen og systemet for krisehåndtering. Forfatterne argumenterer for at de etablerte nærhets- og ansvarsprinsippene ikke alltid er hensiktsmessig i krisehåndtering, særlig når interessepolitiske hensyn spiller inn, og at det utgjør et strategisk ledelsesdilemma.

Når det gjelder *nasjonal krisehåndtering* er det mange gråsoner og uklare overlapper mellom institusjoner og etater, lover og instruksjoner. Etter terroren som rammet Norge 22. juli 2011 er mange av disse utfordringene og norsk evne til krisehåndtering satt under lupen. I all hovedsak har den offentlige debatten, naturlig nok, dreid seg om problemstillinger relatert til terror. Det er derimot mange andre utfordringer Norge kan bli stilt ovenfor. Innen sikkerhetspolitikken gjelder særlig utfordringer som har med terror, cyber-domenet eller suverenitetsmessige forhold i Arktis å gjøre. Denne artikkelen tar for seg denne sistnevnte kategorien, med et spesifikt fokus på krisehåndtering i forbindelse med hendelser i *Fiskevernsonen*, havområdet rundt Svalbard. Dette området er spesielt juridisk, hvor det råder forskjellige oppfatninger om det juridiske grunnlaget – og dette gir store utfordringer for norsk evne og mulighet til å drive krisehåndtering i dette området.

Basert på grundige geologiske undersøkelser har Norge i norsk lovgivning lagt til grunn at norsk fastlandskontinentalsokkel går ut og forbi Svalbard. Norge fikk i 2009 i det alt vesentligste medhold i dette i FNs sokkelkommissjon. Det synes å råde enighet om at norsk

sokkel strekker seg til ca 8430N, og grensedragninger mot Grønland og Russland er avklart. Selv om det oppnås aksept for det norske synet på fastlandssokkelens utstrekning, så har ikke Norge nødvendigvis full nasjonal hevd på ressursene i området som omfattes av Svalbardtraktaten dersom likebehandlingsprinsippet også skal gjelde for sokkelen. Og det er her det internasjonale og uavklarte spørsmålet står: *hva omfattes av Svalbardtraktaten?* Er det Svalbard og sjøterritoriet av 1920, eller er det Svalbard og dagens territorialfarvann på 12 nm, som er norsk ståsted i dag? Eller er det som nok mange andre nasjoner vil hevde, at Svalbard har egen økonomisk sone, hvor ressursene i både havet og sokkelen bør deles mellom traktatnasjonene etter likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten? Det norske standpunktet kan når som helst bli utfordret av andre stater, inkludert våre allierte. Håndtering av hendelser og episoder i Fiskevernsonen blir dermed svært viktige for Norge.

Norge er en småstat, og vi har mektige naboer og mange enkeltnasjoner (inkludert et samlet EU) som har økende interesser i området. Norge har lite å hente på å bruke tradisjonell og konvensjonell militærmakt for å beskytte sine interesser. Norges reelle maktmidler er internasjonal rett, politisk og diplomatisk kreativitet og kløkt, og regional og internasjonal legitimitet. Når Norge skal hevde interesser i Fiskevernsonen stiller det med andre ord store krav til de som har ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser og kriser i området.

I denne artikkelen vil vi belyse og anspore til debatt om de åpenbare organisatoriske, politiske og juridiske utfordringene man står ovenfor ved krisehåndtering i Fiskevernsonen rundt Svalbard. Store nasjonale interesser er involvert, og spørsmålene rundt krisehåndteringen er også av interesse når vi nå er i gang med en bredere debatt om norsk sikkerhets- og beredskapspolitikk etter 22. juli-terroren. Innledningsvis vil vi kort forklare Fiskevernsonens stilling, samt forklare prinsippene for håndheving og krisehåndtering i Norge og Fiskevernsonen. Deretter vil vi trekke frem viktige utfordringer og gråsoner som potensielt ligger i skjæringspunktet mellom jus og interessepolitikken, og som på godt og vondt er med å påvirke hvordan krisehåndteringen vil eller kan foregå.

Forståelse for bakteppet

Fiskevernsonen: juridisk grunnlag, og en stadig mer fremtredende interessepolitikk

I sammenheng med den internasjonale utviklingen av økonomiske soner og etableringen av Norsk økonomisk sone (NØS) på 1970-tallet, etablerte Norge ensidig en fiskevernsonen den 15. juni 1977. Fiskevernsonen som omfatter havområdene ut til 200 nm rundt Svalbard og tilstøtende øyer gir Norge rett til å regulere fisket for å bevare fiskeressursene. Svalbard-traktaten, artikkel 1 til 3, slår fast at selv om Svalbard er å anse som norsk territorium, så har alle traktatpartenes borgere og selskaper lik rett til maritim-, industri-, bergverks- og handelsvirksomhet på Svalbard (Svalbard-traktaten, 1920).

Norge mener at det kun er fastlandet og territorialfarvannet (først 4 nm, men i dag 12 nm) som omfattes av traktaten, og ikke havområdet ut til 200 nm. Kun Canada og Finland har eksplisitt anerkjent Fiskevernsonen. Russland anerkjenner at Norge fører oppsyn med området, men anerkjenner ikke sonen (Støre 2008). Norges tolkning må derfor anses som internasjonalt uavklart og omstridt.

Hovedspørsmålet er om Fiskevernsonen er å anse som noe tilsvarende norsk økonomisk sone, derunder om havbunnen er en del av fastlandets kontinentalsokkel, eller om havområdet rundt øyene skal anses som del av Svalbard, og med det omfattes av likebehandlingsprinsippet i Svalbardtraktaten.

Statusen til Fiskevernsonen var til topps i det norske rettsvesenet i 2006, da saken om de to spanske trålerne Olazar og Olaberri kom opp i Høyesterett. Det ble sagt at ”Fiskevernsonen rundt Svalbard sitter indirekte på tiltalebenken...” (Østgård og Wikasteen, ukjent år).

Førstestatsadvokaten, Lars Fause, som prosederte saken uttrykte da at dersom Norge tapte denne saken, ville det bety at næringsfriheten som gjelder på land på Svalbard plutselig også skulle gjelde på havet. Det rådet perspektiver om ”...at et nederlag i Høyesterett ville få nasjonale konsekvenser av uante størrelser” (Ibid.). Høyesterett ga den norske staten medhold i denne, og mange andre saker – men nye tilsvarende juridiske saker dukker stadig opp. Det er for mange aktører, både stater og næringsinteresser som ikke ser seg fornøyd med det gjeldende regimet.

Den fredelige situasjonen folk flest opplever det er i området, og som man fra politisk hold jevnlig beskriver som uproblematisk vil potensielt kunne endre seg dramatisk. Ikke for stor krig, men for begrensede – men allikevel voldsomme – konflikter. Det er trender som viser at de store og viktige fiskestammene er i migrasjon, noe som potensielt vil føre til at nye tolkninger av reguleringer og lover blir presset frem av endrede rammer. Men først og fremst kan det komme nytt press på det norske regimet fra andre stater og petroleumsindustrien. Det legges ut lisenser jevnt langs den norske sørlige grensen til Fiskevernsonen og fra russiske side øst av Fiskevernsonen. Norske politikere synes rådville, og avventer hva man skal gjøre med lisensutlysninger i havområdene rundt Svalbard. Det er åpenbart vanskelig, klarer Norge å få medhold i at dette er å regne som norsk kontinentalsokkel, eller vil andre nasjoner kreve at dette blir omfavnet av Svalbardtraktaten (med like rettigheter og beskatning som kun skal gå til driften av Svalbard)? Tidligere utenriksminister Jonas Gahr Støre har omtalt “Barentshavet som Europas og verdens nye energiprovins” (Støre 2008, s. 300). Gevinsten, og med den risikovilligheten, blir dermed mye høyere. Mange land vil ha betydelige strategiske interesser i at Svalbard-traktaten også skal gjelde for havområdene rundt Svalbard.

Kystvakten og kystvaktloven, maktmidlet

Norge har en særskilt ordning for å skjytte de myndighetsutøvende og politimessige oppgavene i våre havområder. Fra opprettelsen i 1977 ble den norske Kystvakten lagt under Forsvaret og integrert med Sjøforsvaret, men samtidig gitt en mindre militær profil (merking, bevæpning, oppførsel). Kystvakten fikk i tillegg begrenset politimyndighet. Denne norske modellen hadde, og har fortsatt, tvetydigheter. Det er en komplisert styringsmodell, som kan misforstås og mistolkes, og være uhensiktsmessig i tidskritisk krisehåndtering. Men den gir også rom for politisk håndtering, som vi vil komme tilbake til.

Kystvaktens virkeområder og oppgaver er regulert gjennom Lov 13. juni 1997 nr. 42 om Kystvakten (“kystvaktloven”) og Instruks om Kystvakten (“kystvaktinstruksen”) fastsatt som forskrift av 5. november 1999 nr. 1145. Hovedoppgaven er å hevde norsk suverenitet og norske suverene rettigheter. I tillegg skal Kystvakten drive rednings- og bistandsarbeid på havet, gi generell bistand til politiet og andre statsetater, samt føre anløpskontroll for fremmede ikke-militære fartøyer. Kystvakten skal dessuten føre oppsyn, blant annet fiskerioppsyn, tolloppsyn og miljøoppsyn. For å kunne løse sine oppgaver er Kystvaktens tjenestepersoner i henhold til kystvaktloven § 21 gitt en selvstendig og saklig begrenset politimyndighet til å kontrollere at bestemmelser i kystvaktloven og en rekke andre miljø- og

fiskeribestemmelser blir overholdt. Kystvaktinstruksen § 11 regulerer Kystvaktens bruk av egen, begrenset politimyndighet. Kystvakten skal ifølge den bestemmelsen “utøve sin lovbestemte begrensede politimyndighet i henhold til generelle politifaglige instruksjoner og retningslinjer, så langt disse passer.” Ved utøvelse av Kystvaktens lovbestemte begrensede politimyndighet vil Kystvakten være underlagt nærmere angitt politimester/sysselmann. Statsadvokaten i Rogaland er påtalemyndighet for Norges økonomiske sone (NØS) sør for 65 grader nordlig bredde. Statsadvokaten i Troms og Finnmark er påtalemyndighet for NØS nord for 65 grader nordlig bredde og for Fiskevernsonen rundt Svalbard.

Det er imidlertid Forsvaret og politisk ledelse – og ikke politiet – som har ansvaret og instruksjonsmyndighet når Kystvakten driver med suverenitetshevdelse, dvs. hevdelse av norsk sjøterritorium og suverene rettigheter utenfor territoriet.

Grensen mellom myndighetsutøvelse og suverenitetshevdelse, mellom hhv. politioppgaver og forsvarsoppgaver, og ledelse og ansvar for dette, ble satt på spissen i den såkalte Elektron-episoden i 2005, da en russisk tråler med to norske inspektører ombord stakk av til Russland. Dramaet utspilte seg over seks dager. Norge valgte å ikke bruke makt for å stanse tråleren, offisielt fordi værforholdene ikke tillot bording. Tilsynelatende fungerte ledelsessystemet, hovedsakelig av to grunner: Det oppsto en helg, hvor Forsvaret var de som hadde beredskap og kapasitet til å lede dette, og Kystvakten hadde i stor grad etablert et arbeidsforhold som normalt avklarte mange forhold selv innen etaten (Kystvakten og Forsvaret). Delvis underveis, men mest i etterkant av episoden kom derimot mange av gråsonene og opplevelsene av juridiske og politiske utfordringer tilsyne. Både Politimesteren og Førstestadasadvokaten i Troms og Finnmark, samt Riksadvokaten bidro med utspill og debatt om rammene og håndteringen.

Etter Elektron-episoden i 2005 ble det nedsatt en tverrdepartemental arbeidsgruppe, ledet av spesialrådgiver Hemmer fra Forsvarsdepartementet, som leverte en rapport, populært omtalt som ”Hemmer-rapporten”, i november 2007 (Forsvarsdepartementet, 2007). Gruppen behandlet nasjonal krisehåndtering, med fokus på oppgave- og myndighetsfordelingen mellom Kystvakten, politiet og påtalemyndigheten. Hovedkonklusjonene fra rapporten var at Kystvakten fungerte godt i gjeldende regime som et ”spesialpoliti til havs” (Hemmer-rapporten):

Utenfor norsk territorium kan norske myndigheter både hevde suverene rettigheter i norske jurisdiksjonsområder og utøve myndighet i samsvar med folkeretten.

Dersom norsk suverenitet eller suverene rettigheter utfordres, kan tiltak iverksettes uavhengig av om myndighetsutøvelse pågår eller ikke. Norske politiske myndigheter avgjør når tiltak iverksettes - og rammene for hvilke tiltak som kan/skal iverksettes - for å hevde suverenitet eller suverene rettigheter.

Det er ikke mulig på forhånd å trekke opp en klar grense mellom myndighetsutøvelse og hevdelse av suverenitet eller suverene rettigheter som dekker alle eventualiteter. Straffeløshet forblir i det påtalemessige spor selv om andre tiltak iverksettes som ledd i hevdelse av suverenitet eller suverene rettigheter.

Løsningen med Kystvakten som en integrert del av Forsvaret skaper fleksibilitet ved at det både gir mulighetsrom for å ivareta flere statlige interesser samtidig, og ved at multirollefunksjonen kan ha en preventiv effekt ved å heve terskelen for at andre stater vil utfordre norske suverene rettigheter i aktuelle områder.

Fordi saker i grenselandet mellom myndighetsutøvelse og hevdelse av suverenitet og suverene rettigheter potensielt vil kunne involvere mange myndighetsinstanser, er det viktig med gode varslingsprosedyrer for slike situasjoner.

Kystvakten står dermed i en spesialstilling, med kommunikasjons- og beordringslinjer til både Forsvaret og politiet, og det er viktig å skille mellom politimessig myndighetsutøvelse og forsvarsmessig suverenitetshevdelse. Ved suverenitetshevdelse og hevdelse av suverene rettigheter, vil en krise ha preg av en sikkerhetspolitiske krise som krever særskilt overvåkenhet. Men også ved kriser av mer tradisjonell politimessig art vil krisen lett kunne få storpolitiske konsekvenser når makt skal anvendes i et omstridt område mot personer fra land som ikke deler Norges syn og som i tillegg har store egeninteresser i området. Dette skaper utfordringer i forhold til krisehåndtering.

Strategisk ledelse og prinsippene for krisehåndtering

Norsk strategisk ledelse under kriser er basert på prinsippene *ansvar, nærhet og likhet*.

Ansvarsprinsippet innebærer at den etat som har ansvaret for et fagområde i en normalsituasjon, også bør ha ansvaret for å håndtere ekstraordinære hendelser på området under en krise. Likhetsprinsippet betyr at den organisasjon man opererer med til daglig, i størst mulig grad skal prege den organisasjon man skal ha under kriser. Nærhetsprinsippet innebærer at kriser organisatorisk bør håndteres på lavest mulig nivå. Nærhetsprinsippet bidrar til å gjøre «opptrappingsstigen» så lang som mulig, noe som anses positivt for å hindre unødig og uønsket eskalering (Dyndal, 2010, s.20). I etterkant av 22. juli-terroren, ble også *samvirkeprinsippet* tilføyd (Meld. St. 29(2011–2012), Samfunnssikkerhet).

Samvirkeprinsippet har imidlertid vært nevnt som fundamentalt i forskjellige

Stortingsmeldinger og offentlige utredninger om redningstjenesten og nasjonal beredskap siden 1960-tallet (NOU 2001:31, Når ulykken er ute, pkt. 3.3.2.2). Samvirkeprinsippet innebærer at hver enkelt ”myndighet, virksomhet eller etat har et selvstendig ansvar for å sikre et best mulig samvirke med relevante aktører og virksomheter i arbeidet med forebygging, beredskap og krisehåndtering” (Meld. St. 21 (2011-2012), pkt. 4.1). Dette for ”å sikre best mulig utnyttelse av ressurser på tvers av sektorer, er det et stort behov for samarbeid på tvers av ansvarsområder” (ibid.).

De fire prinsippene er vage og gir rom for ulike tolkninger. Ovennevnte prinsipper må ta høyde for både koordineringsbehov og muligheten for at håndteringsforløp kan aktualisere mer grunnleggende sikkerhetspolitiske interesser (sitert i Dyndal 2010, s. 20):

... det vil kunne oppstå kriser eller alvorlig svikt i samfunnskritiske funksjoner som den enkelte virksomhet eller sektordepartement ikke kan håndtere alene, og hvor ulike sektorer og interesser må ses i sammenheng. Behovet for en helhetlig og samordnet krisehåndtering går imidlertid ikke på tvers av nevnte prinsipper for krisehåndtering.

Som følge av de nevnte prinsipper, og norsk sektortradisjon har man definert en ordning med lederdepartement. Det følger av ansvarsprinsippet at det departementet – med underliggende sektor – som er mest berørt av krisen naturlig skal ta rollen som lederdepartement. Denne minister eller statsråd er ansvarlig for helhetlig koordinering av krisehåndteringen. Utpeking av et lederdepartement medfører imidlertid ikke endringer i det konstitusjonelle ansvarsforholdet, og alle departementer beholder dermed ansvaret for sine respektive saksområder.

Det sektorielle ansvaret står sterkt, men samtidig er det gjort klart at det er Regjeringen som fatter politiske beslutninger om de overordnede mål og rammer (Regjeringen b., udatert). I mange tilfeller vil det være opplagt hvilket departement som må ha rollen som lederdepartement. Ved usikkerhet vil statsministeren i samråd med berørte statsråder utpeke lederdepartement etter tilrådning fra Regjeringens kriseråd (RKR). Krisens karakter er avgjørende for hvilket departement som eier krisen. Ved tvilstilfeller går Justis- og beredskapsdepartementet automatisk inn i rollen som lederdepartement til annen avgjørelse er tatt i Kriserådet. Det er dermed lagt opp til at det i de fleste nasjonale krisesituasjoner vil være Justis- og beredskapsdepartementet som tar eller får rollen som lederdepartement og som må ta samordningsansvaret. Det er naturlig, da de har underlagt seg de fleste rednings- og beredskapsressursene, i tillegg til at de er etatsleder for Politidirektoratet, Politiets

sikkerhetstjeneste, Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap og hovedredningssentralene. Dette gir en felles myndighetslinje fra departementet til mange sentrale underliggende etater.

Justis- og beredskapsdepartementet har imidlertid per tiden ikke tilfredsstillende kapasitet og kompetanse til å lede krisehåndtering som ligger innenfor hva man omtaler som ”sikkerhetspolitiske kriser”. I disse situasjonene er Forsvarsdepartementet tenkt å innta rollen som lederdepartement.

Hva er så en ”sikkerhetspolitisk krise”? Vi kaller det gjerne en sikkerhetspolitisk krise dersom Norges territorielle integritet og suverenitet utfordres. Altså et mellomnivå mellom fred og krig, men med en internasjonal dimensjon. Videre er det også klart at Forsvarsdepartementet i kriser som ligner, men som ikke blir definert som sikkerhetspolitiske kriser, kan få gitt rollen som lederdepartement, dersom det er slik at politiets ressurser eller evne til ledelse ikke strekker til. Typisk kan dette gjelde situasjoner i de maritime nordområdene, for eksempel ved storstilte terrorangrep til havs eller i luften som politiet ikke har ressurser til å håndtere.

Det er allikevel usikkert om Forsvaret vil få en lederrolle for krisehåndtering i nordområdene i delikate saker, fordi det vil være politisk betent å definere en hendelse eller episode som en krise, og enn mer en sikkerhetspolitisk krise. Dette indikerer et *strategisk ledelsesdilemma*. Som tidligere argumentert av Dyndal i boken ”Strategisk ledelse i krise og krig” (Dyndal, 2010, s.16):

Når det kommer til stykket, er det overhodet mulig eller realistisk at man vil gå til det steg å oppgradere en krise, episode eller hendelse som har utenriks- eller sikkerhetspolitiske implikasjoner, til offisielt å omtale dette som en «sikkerhetspolitisk krise»? Det ligger i slike krisers natur at topplederne vil forsøke å oppnå enighet gjennom dialog og diplomati, og forsøke å tone ned situasjonen. Denne refleksjonen må antas å være enda sterkere utviklet blant lederskapet i småstater (som Norge) enn hos stormakter. Dette vil stå i skarp kontrast til det å definere noe som en sikkerhetspolitisk krise. Med stor sannsynlighet vil regjeringen unnlate å gå til en slik definering i forbindelse med en krise, episode eller hendelse med en annen stat, i alle fall en nasjon større enn Norge.

For å eksemplifisere hvordan diplomati og langsiktig interessepolitikk – koblet med jus legger grunnlaget, kan vi se på retorikken fra norsk og russisk side i tvister om myndighetsutøvelse og situasjoner i nord: Et klassisk uttrykk fra norsk hold vil være: ”Vi mener dette er en sak det er riktig at politi og påtalemyndighetene uttaler seg om...” (Stav, 2011). Tilsvarende vil vi få

de klassiske uttrykkene fra russisk hold:: ”...handlingene fra norske myndigheter var uakseptable og provoserende. Samtidig anmoder Russland Norge om å respektere sine internasjonale forpliktelser og internasjonal havrett...”(Greiner, 2011).

Krisehåndtering i Fiskevernsonen: utfordringer og dilemma

Selv om hver krise er unik, kan enkelte kjennetegn være med å identifisere en krisesituasjon: en krise kommer overraskende, det er mangel på kontroll og usikkerheten er stor, og det oppleves tidspress.

Ledelse og innflytelse

Om det oppstår slike situasjoner – kriser, eller hva man ofte vil definere lavere på konfliktskalaen, episoder eller hendelser – i Fiskevernsonen: hvem er det så som normalt vil eie krisen og eventuelt utøve rollen som lederdepartement i en krisehåndtering? Er det Justis- og beredskapsdepartementet, og derunder politimesteren i samarbeid med førstestatsadvokat, eller er det Forsvarsdepartementet, og derunder Forsvarets operative hovedkvarter? Og hvor står Kystvakten i dette?

Kystvakten står i en vanskelig mellomstilling. Men når Kystvakten har en fot i hver leir, er det også lett for Kystvakten å gå fra politimessig myndighetsutøvelse til forsvarsmessig suverenitetshevdelse.

Påtalemyndigheten argumenterer for at de må ha myndighet over Kystvakten i slike saker, da dette omhandler sivile i fredstid. Her kommer norsk historie og kultur inn, hvor man fra statsadvokaten har uttalt at ”noe annet ville bryte med både konstitusjonelle bestemmelser og grunnleggende demokratiske prinsipper i Norges rettssystem. All makt brukt mot sivile i fredstid må ligge under politiet. Dette gjelder også andre lands sivile, herunder trålermannskaper.” (Inderberg, 2007, s.43.).

Det har vært debattert hvorfor det har utviklet seg en ”noe ulik” oppfattelse av Kystvaktloven og de praktiske organisatoriske forhold de siste år. Både politimesteren og førstestatsadvokaten i Troms og Finnmark anførte i debatten etter Elektron-episoden at Kystvakten og Forsvaret hadde tatt seg til rette og fått mer makt og innflytelse enn hva rett var, men at de (politi og påtalemyndigheten) selv måtte ta på seg noe skyld for dette, siden de hadde vært for passive og unnlattende i å utøve sitt pålagte ansvar i årene forut (Inderberg,

2007, s.68). Slike uttalelser har sammenheng med den sterke tradisjonen i Norge for et tydelig sivil-militært skille. Et skarpt skille innebærer åpenbart klare utfordringer.

En annen utfordring ved det sivile kriseledelsesapparatet er at Justis- og beredskapsdepartementet, politimesteren og påtalemyndigheten vil få selektiv informasjon (fra Forsvaret) som er filtrert, da det ikke er mulig å automatisk videreformidle all informasjon. Bevisste og ubevisste prosesser påvirker hva som deles og blir tillagt vekt. Justis- og beredskapsdepartementet vil derfor neppe klare å være fullt ut oppdatert, og vil heller ikke være i stand til å skjøtte oppgaven som lederdepartement effektiv. Dermed ligger forholdene til rette for at en egenrådig politimester eller statsadvokat gir ordrer som rettslig sett er innenfor vedkommendes handlingsrom og ansvarsområde, men som kan være i konflikt med Norges interesser og overordnede strategiske hensyn (interessepolitikken). Aktører som handler på taktisk nivå uten tilfredsstillende forståelse for og omtanke for strategiske mål, kan lett handle feil – det er i slike tilfeller man kaller operatøren ”den strategiske korporal”.

Fordelen med en slik desentralisert ordning i tråd med ansvar- og nærhetsprinsippene er at politisk ledelse ikke involveres direkte og formelt. Prosessen blir i stor grad avpolitisert. Politikerer med det overordnede politiske ansvar vil da til en viss grad kunne fraskrive seg ansvaret og peke på lavere nivå. Det kan argumenteres for at avpolitisering kan være en risikabel svekkelse av politisk ledelse, og en svekkelse av muligheten for den politiske ledelse til å påvirke beslutninger på taktisk nivå.

Men samtidig som dette gir utfordringer, så åpner denne organiseringen også for annen innflytelse enn det rene juridiske og prosessuelle – ved at *interessepolitikken kan inkluderes* i beslutningsprosessen og handlingsalternativene uten at dette kommer direkte til syne, og dermed uten at Norge må forklare dette. Norske myndigheter får følgelig et handlingsrom hvor de kan balansere det offisielle og juridiske – mot det nasjonalstrategiske. Og sporene av dette forsvinner i det organisatoriske og prosessuelle ved at prosessen formelt er avpolitisert, fordi det er den politisk uavhengige påtalemyndigheten som har den formelle ledelsen.

For håndtering av situasjoner og kriser i Fiskevernsonen, så er det prosessuelle og organisasjonmessige forholdet imidlertid noe annerledes enn ved situasjoner i Norsk økonomisk sone: Det aktuelle kystvaktfartøy rapporterer normalt til kystvaktskvadronen på Sortland som fører dialog med påtalemyndigheten. Kystvaktskvadronen har videre løpende dialog med Forsvarets operative hovedkvarter, som også informerer videre til situasjonssentret i Forsvarsstaben (kjent og omtalt som ”Sit.sen”), hvor Forsvarssjef og

Forsvarsdepartementet får informasjonen. De vil også kunne informere og føre dialog med Utenriksdepartementet. I situasjoner som omfatter utenlandske aktører i Fiskevernsonen er det pålegg om at dette alltid skal formidles til Utenriksdepartementet, som vil ta seg av kontakten med flaggstaten (Inderberg, 2007, s.44). I varierende grad har også de forskjellige aktører kontakt med Justis- og beredskapsdepartementet, Fiskeridepartementet og Politidirektoratet. Dette preges av uformelle kanaler og kontakter.

Personlige relasjoner vil dermed i praksis kunne spille inn på disse prosessene. De som er nærmest situasjonen, og som med det har mest generell kunnskap og konkret situasjonsforståelse, vil ofte reelt få større påvirkning på handlingsalternativene og dermed hendelsesforløpet enn aktører med mer formell myndighet. I norsk sammenheng vil Forsvaret ha en sterk posisjon, da det i praksis kun er de som evner å holde en effektiv situasjonsforståelse for området Fiskevernsonen. Hverken Utenriksdepartementet, politimestrene eller Justis- og beredskapsdepartementet (støttet av Krisestøtteenheten) innehar per i dag teknologi og infrastruktur til å sitte med god situasjonsforståelse for å lede operativ krisehåndtering i Fiskevernsonen.

Langsiktig norsk interessepolitikk

Utenriksdepartementet er den aktøren som trekker de lange linjer for norsk interessepolitikk. I relasjon til hendelser i Fiskevernsonen, som oppleves som delikate, kan Utenriksdepartementet sies å ha tre distinkte roller (Inderberg, 2007, s.69):

- For det første utformer Utenriksdepartementet rammevilkårene for Kystvaktens håndtering av utenlandske trålere. Dette vil i praksis si en tolkning av folkeretten og applisering av denne ute på havet. Det er vanskelig, naturlig nok, å finne referanser til om mer interessepolitiske hensyn spiller inn. Men det er det naturlig å anta.
- Ved kriser og mindre alvorlige hendelser vil Utenriksdepartementet holde kontakt med sin utenlandske motpart. Flaggstaten har krav på å bli informert så snart som mulig.
- Videre har Utenriksdepartementet en mer uformell rolle i å være rådgiver for de andre aktørene, det være seg Forsvarsdepartementet, Kystvakten eller påtalemyndighet. Utenriksdepartementet bidrar med råd som ivaretar utenrikspolitiske hensyn.

Intervjuobjektene til Tor Håkon Inderberg, som har skrevet om Elektron-saken, benekter naturlig nok at de politiske og offisielle etatene, og de mest sentrale personene i

Utenriksdepartementet, har beslutningsmyndighet i forbindelse med konkrete hendelser, episoder eller kriser i Fiskevernsonen.

Spesialrådgiver Hemmer i Forsvarsdepartementet vedgår allikevel at ”Utenriksdepartementet selvsagt er inne i bildet” og ekspedisjonssjef Fife i Utenriksdepartementet uttalte at ”... Utenriksdepartementet kommer med råd, og blir som oftest hørt på”... (Indergård, 2007, s.47). Det fremgår også av tidligere utenriksminister Jonas Gahr Støres fremstilling av Elektron-episoden at om han ikke var blant dem som satt i førersetet, så var han i det minste i umiddelbar nærhet da krisen pågikk, fordi han tidlig ble ”klar over at det fort ville bli utenrikspolitikk” (Støre, 2008, s. 294).

Når det gjelder Fiskevernsonen, så er dette et regime Norge ensidig har etablert. Norge er avhengige av å skape *legitimitet*, og bygge oppunder dette regimet med langsiktige strategier. Norge bygger sin legitimitet ved et effektivt og ikke-diskriminerende regime, og *legalitet* over tid ved å legge til rette for etableringen av sedvanerettslige rettigheter. Dette er for Norge *interessepolitikk*, og de strategiske midlene for dette er *jus* og *tilstedeværelse*. Aktiv håndhevelse, av norske enheter, blir således viktig. Alternativet er unnlattelse av å håndheve det regimet vi har hevdet.

Alt vi foretar oss – og ikke foretar oss – tolkes politisk og innvirker følgelig på den rettslige utviklingen, og medfører derfor selvsagt konsekvenser. Hva vi gjør, helt ned til det taktiske nivå for innsatsenheter og Kystvakten blir alle handlingsalternativer som har politiske konsekvenser i krisehåndtering som grenser mot det sikkerhets- og utenrikspolitiske. Dette må derfor få innvirkning på hvordan vi tenker om og innretter oss for å utøve strategisk lederskap og kriselederskap.

Vanskelig tverrdepartemental koordinering og kompliserte kommandolinjer

Dersom vi aksepterer at situasjoner og krisehåndtering i Fiskevernsonen har implikasjoner på det politiske nivå, så krever dette selvsagt en helhetlig strategisk ledelse og kriseledelse – som vil måtte gå på tvers av departementer og sektorer. Dette kommer så i et motsetningsforhold til det sterke norske prinsippet om at det alltid er *en* statsråd eller minister med konstitusjonelt ansvar – ansvarsprinsippet. Det vil i hvert fall kunne komme i et motsetningsforhold til nærhetsprinsippet og at prosessen er avpolitisert og desentralisert til en uavhengig politi- og påtalemyndighet som skal ha overordnet ansvar for å håndtere delikate

enkeltsaker uten, det politi og påtalemyndigheten kanskje vil anse som, utidig innblanding fra ansvarlig politisk ledelse.

Det er videre utfordring med sektorinteresser, organisatoriske rammer, forskjellig kultur, fokus og oppfattelse. Per i dag har Norge tre ”sett” med operasjonssentre på strategisk politisk nivå, ett hver i henholdsvis Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartement/Forsvarsstab og et i justissektoren (uklart hva dette blir i fremtiden, etter omleggingene etter 22. juli-terroren).

Hvordan kan vi så sikre helhetlig interessepolitikk i tidskritisk krisehåndtering dersom ansvaret er avpolitisert og desentralisert? Ved opprettelse av et felles situasjonssenter, hvor lederdepartementet beholder ansvar som i dag? Ved utvidet mandat for Regjeringens kriseråd og etablering av et overdepartementalt ledelsesorgan? Eller ved å gi Justis- og beredskapsdepartementet et enda tydeligere og permanent lederansvar, nesten uansett sektortilhørighet av krisen? Bør også sektordelingen og den konstitusjonelle ansvarslinjen, utfordres?

På den annen side viste håndteringen av terroren den 22. juli 2011 at Norges samlede ressurser burde vært utnyttet bedre, herunder at politiet i større grad – og langt tidligere – burde bedt om og fått bistand fra Forsvaret i tråd med samvirkeprinsippet. Eventuelt kunne også Forsvaret vært enda mer proaktiv og vurdert å gjøre enda mer på eget initiativ, noe Forsvaret klart nok ville hatt hjemmel til (Simonsen, Dyndal og Bråthen 2012).

Heller enn å tilstrebe vanntette skotte mellom etater med uklare og kanskje overlappende grenseflater, bør det i større grad øves på sømløs samvirke. En slik tankegang utfordrer det tradisjonelle, og trolig foreldede, sivil-militære skillet. Vi skal ta med oss lærdommen fra Menstad-slaget og Alta-aksjonen, men samtidig må ikke det sivile samfunn være redd for å bruke de ressurser Forsvaret sitter på i alvorlige situasjoner der det vil kunne bidra til å berge liv og sikre nasjonale interesser.

Og i en akutt krisefase, må man akseptere – og kanskje ønske – at flere etater agerer som om de har ansvaret for krisen inntil situasjonen og ansvarsforholdet er nærmere avklart. 22. juli-kommisjonen fremhevet da også som et av sine hovedfunn at 22. juli-terroren er historien om ressursene som ikke fant hverandre (NOU 2012: 14).

Dette er omfattende spørsmål som vanskelig kunne vært stilt for få år siden, men som forhåpentligvis kommer opp til debatt i den nåværende perioden hvor norske krisehåndtering underlegges grunnleggende omstrukturering.

Det er gode grunner som ligger til grunn for den strukturen og de prinsippene som i dag er etablert. Systemet, som det er, har derimot helt klart store potensialer for forbedringer innen kommunikasjonsløsninger og mer effektivt samarbeid.

”Et norsk strategiske ledelsesdilemma i Fiskevernsonen”: interessepolitikk og jus – og muligheten for avpolitisering

Som nevnt er et av hovedprinsippene for krisehåndtering ”nærhet”, altså at krisen skal søkes løst på så lavt nivå som mulig, så nært situasjonen som mulig. Dette forklares ofte med at effektiv ledelse skjer når de som er vant til miljøet og tilsvarende operasjoner får lede selv, innenfor gitte rammer. Forskerne Thorvald Hærem og Bjørn Bakken frykter en økt sentralisering av krisehåndteringer i Norge etter 22. juli 2011 (Hærem og Bakken, 2011).

Basert på egen forskning og generell organisasjonsforskning mener de at sentralisert krisehåndtering har store svakheter, først og fremst på grunn av at avstanden til situasjonen gir en dårligere situasjonsforståelse, men også på grunn av at eventuell teknologi for å understøtte en delt situasjonsforståelse er sårbar og kan falle ut. De argumenterer med at sentralisert krisehåndtering hovedsakelig bør nyttes om det er enkle og oversiktlige situasjoner.

I en ideell og isolert håndteringsøvelse/situasjon har de i mange tilfeller rett, men de tar ikke innover seg situasjoner hvor håndteringen potensielt har vesentlige interessepolitiske konsekvenser. Det kan i slike situasjoner være at den taktiske håndteringen – selv om den isolert sett er vellykket – vil være direkte kontra-produktiv i en større ramme, slik Elektron-episoden kunne blitt et eksempel på dersom Kystvakten i samråd med politi- og påtalemyndigheten på eget initiativ hadde utvist mer slagkraftig handlekraft, for eksempel ved å borde fartøyet ved hjelp av Forsvarets spesialsoldater, med den følge at Russiske myndigheter hadde sett seg nødt til også å intervensere med militær makt.

Isolerte hendelser kan med andre ord ha store og lange forgreninger som går langt utover det geografisk eller saklig begrensede område en enkelt politimester er satt til å forvalte.

Nærhetsprinsippet er, selv om det er godt begrunnet og veletablert som generelt prinsipp, klart problematisk i forhold til kriser som ligger i gråsonen opp mot interessepolitiske målsetninger. Er det ønskelig, og er det riktig, at beslutninger tas langt nede i organisasjonen hvis konsekvensene klart kan få utenriks- og sikkerhetspolitiske konsekvenser, samtidig med at den strategiske ledelsen har det meste av informasjon tilgjengelig og kan velge å være en aktiv deltaker og beslutningstaker? (Dyndal, 2010, s.20-21).

Hvis sektordelingen, nærhets- og ansvarsprinsippene, også følges i krisehåndtering som potensielt har utenriks- og interessepolitiske konsekvenser, står vi i fare for at de fragmenterte avdelinger og sektorer får uforholdsmessig stor innflytelse på utenrikspolitikken. Bruk av makt kan kanskje fremstå som taktisk klokt i en konkret situasjon om denne sees isolert fra de storpolitiske interessene. I et større perspektiv kan maktbruk derimot være kontraproduktiv, fordi det setter en delikat situasjon på spissen og fremprovoserer et militært eller rettslig oppgjør, for eksempel ved at utenlandske krigsskip begynner å patruljere i Fiskevernsonen for å verne egne oljeletingsfartøyer, eller ved at en stat velger å anlegge sak mot Norge ved den internasjonale folkerettsdomstolen i Haag.

Det kompliserte systemet vi har for krisehåndtering, som klart har utfordringer som bør løses, legger på den ene siden godt til rette for at Norge kan avpolitiseres (og avdramatisere) hendelser. Formelle juridiske myndighets- og ansvarsforhold angir arbeidsoppgaver i tråd med nærhets- og ansvarsprinsippene. På den andre siden kan strategisk ledelse innen gjeldende regime utøve en viss politisk innflytelse, slik at langsiktige strategiske konsekvenser av handlingene kan balanseres opp mot mest mulig effektiv og tidskritisk krisehåndtering.

Systemet og prosessene åpner dermed for at *interessepolitikken* kan inkluderes i beslutningsprosessen og handlingsalternativene, uten at Norge må forklare dette. Dette i god norsk tradisjon, hvor tidligere sentrale og viktige norske eksperter og nasjonale strateger som for eksempel Arnold Christopher Ræstad og Jens Evensen har lagt gode vitenskapelige og juridiske grunnlag for at norske interesser kunne bli ivaretatt.

Det bør være handlingsrom for å balansere det offisielle og juridiske – mot det nasjonalstrategiske, som ikke må gå tapt i den videre utviklingen av krisehåndteringssystemet i Norge. Som argumentert i artikkelen er Norge avhengige av å skape *legitimitet*, og bygge oppunder norsk tolkning av Fiskevernsonen med langsiktig og juridisk funderte strategier. Legitimitet utvikles i Fiskevernsonen ved et effektivt og ikke-diskriminerende håndhevingsregime. Samtidig skapes *legalitet* over tid ved hjelp av presedens og sedvane. Slik er langsiktig og strategisk myndighetsutøvelsen effektive midler for norsk *interessepolitikk*.

Utfordringen er at det ”offisielle” avpolitiserede regimet bidrar til uklare grenser mellom etater med det som i en kaotisk krisesituasjon kan oppfattes som overlappende ansvarsområder. Samtidig kan avstanden mellom taktisk og strategisk nivå bli *for* stor og uklar. Dette er hva vi

omtaler som et norsk *strategiske ledelsesdilemma* når det gjelder ved håndteringen av hendelser og kriser i og utenfor Fiskevernsonen.

Vi har påvist de viktigste utfordringer med systemet for krisehåndtering i nord og drøftet disse. De bør debatteres og utvikles videre. Vårt hovedpoeng er at det er viktig å ha med dimensjonen beskrevet som det *strategiske ledelsesdilemma* i de mange arbeidene som nå og i de kommende årene fokuserer på bedring av krisehåndteringssystemet i Norge.

Litteratur

Dyndal, Gjert Lage Dyndal (2010). *Strategisk ledelse i krise og krig*. Bergen: Fagbokforlaget.

Forsvarsdepartementet (2007). "Rapport fra arbeidsgruppen for utredning av oppgave- og myndighetsfordelingen mellom Kystvakten, politiet og påtalemyndigheten, avgitt 12. november 2007 (Hemmergruppen)". Lastet ned 23. mars 2010 fra

http://www.regjeringen.no/upload/Forsvarsdepartementet/Dokumenter/Kystvakten_Myndighetsfordeling.pdf

Greiner, Robert (2011): "Russisk protest mot norsk arrestasjon av tråler", *Nordnytt*.

http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/troms_og_finnmark/1.7816460 Lastet ned 11. des 2011.

Hærem, Thorvald og Bakken, Bjørn (2011): "Sentral kontrollsvikt", *Dagens Næringsliv*, 10. nov 2011.

Inderberg, Tor Håkon (2007): "Den utenrikspolitiske håndteringen av Elektronsaken", *Fridtjof Nansen Institutt, rapport 3/2007*. <http://www.fni.no/doc&pdf/FNI-R0307.pdf> Lastet ned 01. aug. 2012.

FOR-1999-11-05-1145: "Instruks om Kystvakten" (2003).

LOV-1997-06-13-42: "Lov om Kystvakten" (2009).

Meld. St. 29(2011–2012): Samfunnssikkerhet

NOU 2001:31: Når ulykken er ute

NOU 2012:14: Rapport fra 22. juli-kommisjonen

Regjeringen (udatert) a.: «Strukturen for krisehåndtering i Norge». Lastet ned 26.10.2009 fra <http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/tema/samfunnssikkerhet-og-beredskap/strukturen-for-krisehandtering-i-norge.html?id=448375>.

Regjeringen (udatert) b.: "Hovedprinsipper i beredskapsarbeidet". Lastet ned fra www.regjeringen.no/nb/dep/jd Lastet ned 11. des 2011.

Simonsen, Sigmund, Dyndal, Gjert Lage og Bråthen, Per (2012): "Plakaten på veggen: Aldri mer", *VG*. Lastet ned 5.10.2012 fra: <http://www.vg.no/vgpluss/article/o2E6uk>

Stav, Torill Ustad (2011): "Vil bevæpne russiske trålere", *Nordnytt*.

http://www.nrk.no/nyheter/distrikt/troms_og_finnmark/1.7818188 Lastet ned 11.des 2011.

Støre, Jonas Gahr (2008): *Å gjøre en forskjell. Refleksjoner fra en norsk utenriksminister* (Oslo: Cappelen Damm).

LOV 1920-02-09 nr 00: "Svalbardtraktaten".

Østgård, Hallvard og Wikasteen, Bjørn (ukjent år). *Svalbardposten.no*.

<http://www.svalbardposten.no/node/310> Lastet ned 11.des 2011.