

**Roald Gjelsten og Tor Jørgen Melien**

## **Fredstid – hvordan beskytter vi våre sjøområder?**

### **Generelt**

Hensikten med å besitte sjømilitær kapasitet i fredstid er gjennom den aktivitet sjøstridskreftene utøver å ivareta norske interesser til sjøs på en slik måte at konfliktsituasjoner så langt mulig unngås. Under normale fredsforhold er dette i hovedsak en ordens eller *politifunksjon*.

På generelt grunnlag vil vi redegjøre for den norske modellen – det todelte sjøforsvar. I fredstid har Kystvakten og Marinen ulike funksjoner i Norge, men samspillet mellom disse rollene utgjør en helhet som gjensidig utfyller og forsterker hverandre. I tillegg er det et samspill mellom kystvakten, som utgjør en synlig del av Forsvaret til sjøs og de mer ”usynlige” deler av Forsvaret som støtter Kystvakten: utdannings- og logistikksystemer, kommando- og kontrollsystemer, kystradarkjeden, satellitter mv.

Politirollen til sjøs ivaretas i norsk sammenheng av Kystvakten i samarbeid med de ansvarlige etater som Politiet, Tollvesenet, miljøvern-, fiskeri- og sjøfartsmyndighetene og under operativ kontroll av det sjømilitære kommandoapparat. Kystvakten gjennomfører årlig ca 2500 inspeksjoner. Hver inspeksjon kan kreve innsats fra et kystvaktfartøy fra 2-3 timer til ett døgn. Rammeverket for denne virksomheten er nedfelt i Kystvaktloven (Forsvarsdepartementet *Om lov om Kystvakten*, Ot prp nr 41 (1996-97)). Kystvakten er en del av det militære forsvaret. Ved behov kan andre enheter tilhørende Forsvaret etter regjeringsvedtak settes inn for å løse kystvaktoppgaver. Tilsvarende kan Kystvakten forsterkes ved at sivile fartøyer og fly midlertidig eller permanent innlemmes i Kystvaktens organisasjon. Det siste krever Stortingets samtykke.

### **Oppgaver**

I forhold til sivile kontrollmyndigheter, politi og påtalemyndigheter skal Kystvakten på vegne av disse håndheve jurisdiksjon i norsk territorialfarvann, på kontinentalsokkelen og i de økonomiske soner. Dette er i hovedsak kontroll- og tilsynsoppgaver. Kystvaktens militære funksjon er å hevde norsk suverenitet og suverene rettigheter, samt bidra til overvåking av sjøområdene. I praksis er det etablert en arbeidsdeling. Kystvakten har sin hovedoppgave i

fredstid, mens resten av Forsvaret konsentrerer seg om å øve på krigsoppgavene samtidig som kampenhetene representerer en *force-in-being* som kan forsterke Kystvakten hvis det blir nødvendig. Denne arbeidsdelingen har gjort det mulig å skreddersy kystvaktenhetene for fredsfunksjonene og derigjennom bruke et minimum av ressurser på å investere i utstyr og tid til å øve krigsoppgavene. "Reserven" representert ved kampenhetene, kan ta tidsavgrensede "topper" enten situasjonen krever mer makt eller større volum. Forsvaret har totalt sett funnet denne "kombinerte" løsningen å være mer kosteffektiv enn konseptet med å planlegge oppgradering til "reserve"-krigsfartøy. I dette inngikk å ta om bord moduler med våpen og annen utrustning når konflikt truet. Nordkapp-klassen ble i tidlig på 1980-tallet bygget med tanke på en rolle som hjelpeeskortefartøyer i krig.

Kystvakten må utføre episode- og krisehåndtering når situasjonen krever det. Kystvakten er væpnet som de fleste patrulje- og oppsynsfartøyer i andre land. Dette gjør det mulig å vise styrke ved å kunne true med bruk av og om nødvendig anvende makt. Kystvakten har moderne fartøyer og høyt kvalifisert personell. Til sammen gjør dette at Kystvakten kan fremstå med nødvendig respekt overfor miljøkriminalitet og uønsket fremmed virksomhet.

Kystvakten kan med enkelte deler av styrken operere i forurenset område enten dette skyldes fremmed sivil eller militær aktivitet. Forurensingen kan være fra mindre alvorlig karakter, til større oljeutslipp og radiologisk stråling. Kystvaktens episode- og krisehåndteringsevne er således av mer robust karakter enn det som eventuelt lettere politibåter ville ha maktet. Kystvaktfartøyenes sjøgående egenskaper er et absolutt krav for å kunne operere langt til havs og i nordområdene.

Et viktig bidrag til at den funksjonelle todelingen (Marinen og Kystvakten) skal fungere på en god måte, er at fartøyene i Kystvakten er under militær kommando, har militær bemanning og er gråmalt. Disse faktorene gir Kystvakten en ekstra autoritet. Dette gjør det trolig også enklere å sette inn kampenheter til støtte for Kystvakten enn om denne hadde vært en egen etat med hvitmalte fartøyer slik det av og til fremmes forslag om. Hvis det hadde vært tilfellet, kunne innsetting av kampfartøyer i en situasjon lett bli oppfattet som en betydelig eskalering. Konseptet med arbeidsdeling og Kystvakten integrert i Forsvaret kan derfor i vanskelige situasjoner bidra til å holde spenningsnivået nede og dempe opptrappingen når kampenheter fra det øvrige forsvar må bringes inn. I tillegg er dette for en liten nasjon med begrensede ressurser en gunstig løsning også økonomisk sett. Denne

Løsningen gir mulighet for å utnytte et allerede etablert ledelsesapparat som står til disposisjon med vaktordninger for kontinuerlig drift på døgnbasis. Denne ordningen gir dessuten tilgang til det tilhørende system for kommando- og kontroll. Tilsvarende muligheter for gjenbruk eller synergieffekter ligger i å benytte Forsvarets logistikkorganisasjon og utnyttelse utdanningssystemene i Sjø- og Luftforsvaret.

Situasjonsbildet fra de militære hovedkvarter er til enhver tid tilgjengelig som grunnlag for å disponere kystvaktressursene. Det militære kommandoapparatet er permanente organisasjoner, som ikke kan improviseres. Kommunikasjonsutstyr og elektronikk er anskaffet over tid og krever fortløpende oppdatering. Norge har ikke midler til å drive flere parallelle hovedkvarter på militær og sivil side.

Løsningen med Kystvakten som en integrert del av Forsvaret skaper dessuten fleksibilitet. Ikke bare gjennom muligheten for å gripe inn i en situasjon direkte med marinefartøyer som del av Kystvakten, men også i det daglige virke ved at andre midler Forsvaret disponerer kan settes inn indirekte. Videre gir kystradarkjeden, de maritime flyene og marinefartøyene muligheter for å støtte kystvaktoperasjoner med overvåkningsressurser uten at disse formelt behøver å aktiveres i kystvaktrollen. En slik aktivering er heller ikke nødvendig for å sende marinefartøyer til et område der kystvaktenheter blir utfordret. Et slikt nærvær av kampfartøyer uten at disse på noen måte griper inn i de pågående aktiviteter, kan i enkelte tilfeller, avhengig av situasjonens karakter, bidra til å styrke Kystvaktens muligheter for å løse sine oppgaver. Ikke minst de nye Skjold-klasse enhetene med sin evne til raske forflytninger, kan bli et nyttig redskap i slike sammenhenger.

### **Tilstedeværelse og kontroll**

I sjømilitær terminologi er Kystvaktens primære oppdrag *tilstedeværelse*. Sjømilitært nærvær i et område signaliser at en stat har interesser å ivareta. Det kan også markere statens "revir" i forhold til andre aktører som opererer i området. Rent praktisk gir det dessuten mulighet for å føre tilsyn og kontroll med den virksomhet som foregår enten det er kyststatens suverenitet eller suverene rettigheter det gjelder. For konkret å kunne gripe inn når noe uregelmessig skjer til sjøs, krever det tilstedeværelse i det aktuelle farvann av fartøyer utstyrt med helikopter og/eller bordingsbåt. Andre plattformer som kystradarstasjoner, satellitter og maritime fly kan ivareta store deler av overvåkingsoppgavene.

De sentrale sjømilitære strategikategoriene *sjøkontroll* og *sjønektelse* uttrykker en aktørs relative evne til å etablere *sjøherredømme* i de farvann som ønskes brukt for transport av forsyninger, for operasjoner mot mål på land og/eller innsetting av tropper sjøveien eller kapasitet til å nekte motstanderen det samme. Sjøkontroll uttrykker med andre ord muligheten i *tid, grad og rom* for å utnytte et sjøområde for egne formål, mens sjønektelse representerer evnen til å nekte motstanderen det samme. Sjøkontroll og sjønektelse er således ikke alternative, men komplementære begreper. De uttrykker altså *grad av evne* til å ivareta egen maritim virksomhet i et sjøområde i krig. Tilstedeværelse av fremmede krigsfartøy i et kyst- eller havområde kan indikere forsøk på å etablere sjøkontroll eller sjønektelse.<sup>1</sup>

Tilstedeværelse av sjømilitære enheter, inkludert Kystvakten, *i egne farvann i fredstid* med det formål å hevde suverenitet og ivareta suverene rettigheter, *kan* mer allment kobles til krigføringsbegrepene sjøkontroll og sjønektelse hvis en generaliserer disse. Dette fordi oppgavene i videste forstand er de samme. Når Kystvakten gjennom sitt nærvær og sin kontroll sikrer at fartøyer med tillatelse får fiske sine tildelte kvoter, mens andre uten hjemmel blir nektet å sette redskap i sjøen, er dette *i prinsippet* sjøkontroll – sjøområdet sikres for tillatt bruk og stenges for ulovlig fiske. I miljørammen kan nærvær og overvåkning forebygge og eventuelt hindre at andre stater eller ikke-statlige aktører benytter norsk sokkel eller den økonomiske sone til forbudt, forurensende aktivitet. Det vil i så fall kunne være en fredsmessig analogi til sjønektelse – den potensielle forurenser nektes å utnytte disse sjøområdene etter eget forgodtbefinnende til slike formål.<sup>2</sup>

Det kan diskuteres hvor relevant det er å trekke inn og utvikle denne generaliseringen. Vårt formål er å understreke det faktum at en marine ikke bare er virksom i krig, men også er et nyttig verktøy å ha både i fred og krise. Det viser dessuten at oppgavene i bunn og grunn er de samme gjennom hele konfliktspekteret selv om graden av maktbruk vil variere.

---

<sup>1</sup> I andre sammenhenger kan slik nærvær representere *maktprojeksjon* som er en annen hovedkategori innenfor maritim strategi. Uansett forutsetter maktprojeksjon – bruk eller innsetting av maktmidler fra sjøen *mot* land – at det er etablert sjøkontroll. Tilstedeværelse som strategi, er i diplomatisk sammenheng nært knyttet til maktprojeksjon gjennom nærvær av krigsfartøy utenfor kysten til den som skal påvirkes gjennom trussel eller angrep. Tilstedeværelse i egne farvann og interesseområder til sjøs, vil representere sjøkontroll eller sjønektelse. For en begrepsmessig innføring i sjømilitær strategi se Roald Gjelsten "Sjømilitære faktorer og terminologi i lokalt perspektiv" i Roald Gjelsten (red.) *Verktøy for fred*, Cappelen/Europaprogrammet, Oslo 1993.

<sup>2</sup> For utdyping av denne argumentasjonen se Roald Gjelsten "Sjømilitære faktorer og terminologi i lokalt perspektiv" i Roald Gjelsten (red.) *Verktøy for fred*, Cappelen/Europaprogrammet, Oslo 1993.

## **Forebygge, påvirke og avskrekke**

Et vesentlig mål for norske myndigheter er å sikre at den aktivitet som foregår på norsk sokkel og i de ulike sonene, skjer i henhold til norsk lov, forordninger og forvaltningsregimer. Det er spesielt viktig å beskytte miljøet og skape respekt for reguleringene innen fiskeriene. Begge deler er avgjørende for å opprettholde grunnlaget for en bærekraftig utvikling og utnyttelse av fiskeressursene. Fiskere uansett nasjonalitet tilhører en fangstkultur der instinktet ofte er å høste når muligheten byr seg. Det kan medføre at hvis sannsynligheten for å bli oppdaget er liten, kan et betydelig antall skipperne tenke seg å bryte reglene for å sikre en kortsiktig gevinst. Jo større sjanse det er for å bli tatt, desto flere vil opptre lovlydig.

Når fiske pågår i et område, vil tilstedeværelsen av Kystvakten bidra til at fisket foregår i ordnede former. Det *forebygger* at fartøyene fisker med for liten maskevidde fordi det ikke er mulig å dumpe fisk under minstemål når fisket er under tilsyn. Inspeksjoner kan avdekke slikt fiske selv på fartøyer som bruker denne delen av fangsten til produksjon av mel. Et typisk eksempel på at Kystvakten kan *påvirke* skipperne til å stoppe lovlig fangst, er når hele gruppen av fartøyer på et felt slutter å fiske straks Kystvakten ankommer. Det kan være indikasjon på at det har vært fisket under minstemålet eller at andelen av ulovlig bifangst har vært for stor. Muligheten for å bli kontrollert bidrar også til korrekt føring av fangstdagboken. Gjennomføring av jevnlig inspeksjoner har derfor en klar forebyggende effekt. Hyppigheten av kontrollene innvirker på risikoen for å bli tatt og forsterker derfor påvirkningen i retning av lovlydighet. Dersom det forbygges at mindre episoder utvikler seg, blir sannsynligheten for mer alvorlige konflikter også redusert.

Når Kystvakten oppdager brudd på lover eller forskrifter, er det viktig med konsekvente reaksjoner. Rettferdig behandling bidrar normalt til å øke tilliten og legitimiteten til de regimer som skal håndheves. Forskjellsbehandling virker i motsatt retning. Det kan i verste fall skape grunnlag for konflikt. Det gjelder spesielt dersom fiskere fra enkelte nasjoner føler at de blir diskriminert fordi de systematisk opplever å bli behandlet annerledes enn de som kommer fra andre land. For det første forutsetter det kompetente besetninger for å oppnå dette. I dette inngår velkvalifiserte offiserer som til en hver til kjenner og er oppdatert på de regelverk Kystvakten er satt til å forvalte. For det andre er det viktig å etablere og ajourføre normene for reaksjoner, samt opptre med autoritet, men samtidig korrekt og høvvisk. Slik opptreden vil over tid kunne bygge opp både tillit og gjensidig respekt.

## **Avslutning**

Det kan observeres at det er en todelt interesse for norske sjøområder, så lenge vi holder oss borte fra de rene næringssektorene – fiske, olje- og gass mv. For det første er det dem som er interessert i rene militære forhold, for det andre er det dem som er opptatt av norske suverene rettigheter og polarforhold. Vi håper gjennom denne artikkelen å ha vist at det ikke er noe enten eller. Det er et både – og, nasjonale interesser er knyttet til så vel sikkerhetspolitikk som havenes folkerett, i tillegg til forvaltningen og utnyttningen av ressursene.

Forsvaret har et kommando- og informasjonssystem som er unikt i den norske staten. Det er ikke kostnadseffektivt å bygge ut parallelle sivile systemer. Verktøyet knyttet til håndhevelse av norsk jurisdiksjon til sjøs er Kystvakten. Kystvakten er et fleksibelt redskap, som på vegne av aktuelle sivile etater kan utføre viktige kontrolloppgaver. Utenfor grunnlinjen løser Kystvakten som oftest oppdraget på egenhånd. Innenfor grunnlinjen – og noen ganger lengre til havs – ivaretar Kystvakten den øyeblikkelig aksjonsledelse inntil ansvarlig statlig etat selv tar hånd om ledelsen.

Nye utfordringer i Nordområdene er klimaendringer, miljøkatastrofer, miljøkriminalitet, transport av farlig last, og eventuelt menneskesmugling og flyktninger. Kystvakten kan ved å disponere fartøyer med gode havgående egenskaper og lang rekkevidde, støtte internasjonale forvaltningsregimer som geografisk dekker områder med begrenset eller ingen nasjonal jurisdiksjon. Nye ferdselsruter som følge av mindre is, vil gi større sjøtrafikk og annen næringsutvikling. Dette vil ikke redusere behovet for kystvaktoppgaver – snarere tvert om. Kystvaktens kontinuerlige tilstedeværelse signaliserer at Norge har viktige nasjonale interesser å ivareta i nordområdene. Jevnlig, rutinemessig nærvær av ordinære marinefartøy, samt maritime- og kampfly på tokt i disse havområdene, markerer norsk revir ytterligere overfor andre aktører som opererer i farvannene.