



Fra fiskerioppsyn til kystvakt

- en studie av en beslutningsprosess

Willy Knudsen

*Masteroppgave i statsvitenskap
Det samfunnsvitenskapelige fakultet
Universitetet i Tromsø
Høsten 2008*

Forord

Da var masteroppgaven ferdigstilt, og det kan være på sin plass å takke de som har vært med og bidratt.

Jeg vil takke for de årene jeg har vært her ved Universitetet, og til min veileder Knut Mikalsen som har stått meg bak meg under denne lange prosessen med oppgaven. Dessuten vil jeg takke alle medstudenter på lesehus-øst for mange og utrolig interessante år, jeg er takknemlig over å ha fått. .

Til slutt vil jeg takke mine barn for god support og støtte underveis i studietiden, og ikke minst min bror, svigerinne og niese for sin innsats i sluttspurten som korrekturlesere og drahjelp.

Tromsø, 20. november 2008

Willy S Jarl Knudsen

Innholdsfortegnelse

<i>Kapittel: 1 Innledning</i>	<i>1</i>
1.1 Tema	1
1.2 Problemstilling	3
1.3 Oppgavens oppbygging	4
1.4 Det teoretiske grunnlag	5
1.4.1 Hierarkisk/rasjonelt perspektiv	6
1.4.2 Forhandlings-/nettverspektivet	6
1.5 Metode og datagrunnlag	7
1.5.1 Kildebruk	8
1.5.2 Metodiske dilemmaer	10
2.1 Innledning	11
2.2 Beslutningsprosessen	11
2.3 Strømmene	12
2.4 Idealmodellen - Den parlamentariske styringskjede.....	14
2.5 Hierarki - Rasjonell styring	15
2.5.1 Forventninger til funn	17
2.6 Nettverkstilnærming: Interessehevding – Forhandling	18
2.6.1. Forventninger til funn	19
2.7 Det situasjonsbestemte perspektiv	20
2.7.1 Forventninger til funn	21
2.8 Oppsummering	22
3.1 Innledning	24
3.2 Fra fiskerioppsyn til Kystvakt.....	24
3.3 Opptakten - Nye problem og behov	25
3.4 Oppsummering	29
<i>Kapittel: 4 Planlegging - etablering fase to</i>	<i>30</i>
4.1 Innledning	30
4.2 Utvalgets arbeid	30
4.4 Innstilling fra den forsterkede forsvarskomite S. nr. 65	35
4.5 Komiteinnstillingen – Stortingsdebatt - Grundighet.....	35
4.5.1 Posisjonene	36
4.5.2 Organisering – Forsvaret	36
4.5.3 Oppgavene - Myndighetsutøvelse	37
4.6 Prosessavslutning – Fase 1	39
4.7 Oppsummering	40
<i>Kapittel: 5 Videreføringen av Kystvakten – fortsettelsen – Fase tre</i>	<i>41</i>
5.1 Innledning	41
5.2 Kystforvaltningsarbeidet – Mandatet – Sammensetning - Konklusjon	41

5.2.1 Forsvarets bistand til Kystforvaltningen	43
5.3 Etableringen av den indre Kystvakt	43
5.4 Hovedmål bak opprettelsen	44
5.5 Iverksetting av planarbeidet med den nye kystvaktloven.....	44
5.5.1 Lov om Kystvakten	45
5.6 Oppsummering.	46
Kapittel: 6 En analyse av en prosess	47
6.1 Innledning	47
6.2 Det situasjonsbestemte perspektivet	47
6.2.1 Utgangspunkt for analysen	47
6.2.2 Oljesporet	48
6.2.3 Fiskerisporet.....	49
6.2.4 Problemområde - fiskeri.....	50
6.2.5 Problemområde - fiskerioppsyn	52
6.2.6 Problemområde – Fiskerisoner.....	53
6.2.7 Sammenfall av problematiske og mindre problematiske hendelser	55
6.2.8 Oppsummering:	56
6.3 Beslutningsprosessen et resultat av hierarkisk/rasjonell styring	57
6.3.1 Analysens utgangspunkt.....	57
6.3.2 Den rasjonelle samfunnsplanlegging	57
6.3.3 Regjeringskontroll – I et hierarkisk/rasjonelt perspektiv?	58
6.3.4 Hierarkisk styring.....	59
6.3.5 Ressursbruk sett i lys av rasjonell forståelse	61
6.3.6 Sammenfall av Hierarki og rasjonalitet.....	63
6.3.7 Oppsummering.....	64
6.4 Forhandlings og nettverksperspektivet.	65
6.4.1 Analysens utgangspunkt.....	65
6.4.2 Aktører og nettverk	65
6.4.3 Debatten om myndighetsutøvelse og særlov	66
6.4.4 Politisk behandling:	67
6.4.5 Departementale nettverk.....	69
6.4.6 Organiseringsdebatten	70
6.4.7 Organiseringsdebatten på politisk nivå	71
6.4.8 Oppsummering.....	74
Kapittel: 7 Avslutning	76
7.1 Viktige funn.....	76
7.2 Avsluttende kommentarer	78

Kapittel: 1 Innledning

1.1 Tema

Denne oppgaven vil forsøke å belyse de viktigste faktorene i prosessen som dannet grunnlaget for etableringen av den norske Kystvakten, en prosess som gikk over tre faser slik oppgaven velger å tolke den. Oppgaven vil se på de hendelsene i fase en som kan oppfattes å ha utløst den formelle (beslutningsprosessen) delen av prosessen som omfatter fase to og tre. Fase en omhandler årene fra 1970 til 1974, fase to og tre tar for seg årene fra 1974 til 1999. Oppgaven har valgt dette store spennet for å kunne få etablert et riktig bilde av de mange og ulike hendelser som fant sted, som førte fram til etableringen av egen særlov for kystvakten "Lov om kystvakten" som trådte i kraft 11.05.09.

Historien om hvilke drivkrefter som lå bak etableringsprosessen som endte opp med etableringen av "Lov om kystvakten" starter allerede tidlig på 60- tallet ved funn av petroleumsforekomster i Nordsjøen. I begynnelsen oppnår ikke hendelsene den helt store oppmerksomhet, men det blir etter hvert klart at forekomstene innebærer store muligheter. Funnet av det første drivverdige feltet 1969 (utvinning iverksatt 1971) satte fart i prosessen, og det blir etter hvert klart hvilke enorme rikdommer havbunnen skjulte utenfor våre kystområder.

En situasjon er under utvikling innen norske fiskerier på slutten av 60- og første halvdel av 70-tallet, hvor de settes under et massivt press med bakgrunn i en begynnende ressurskrise. Krisen førte til store forflytninger av et økende antall utenlandske fiskefartøy fra noen kriserammede havområder, til blant andre norske kyst og havområder. Denne moderne utenlandske trålerflåte var i stadige konfliktsituasjoner med den norske tradisjonelle (garn, line) fiskeflåten. Konflikten avslørte behov for reguleringer og soneinndelinger, og et mer effektivt fiskerioppsyn. Som et resultat av denne tiltagende og vanskelige situasjon (som også rammet andre kyststater), ble det avholdt to havrettskonferanser rundt midten av 1970- tallet, som igjen førte til at blant annet Norge etablerte en 200 nautisk mils økonomisk sone 1 januar 1977.

Beslutningsprosessen som ble satt på dagsorden 1974 (fase to) var starten på en prosess det skulle ta 25 år og gjennomføre, i utgangspunktet var det bred politisk enighet om at en kystvaktjeneste måtte på plass så hurtig som mulig. Bakgrunn for denne plutselige bråhast var den nylig farmforhandlede økonomiske sone på 200 nautiske mil, slik at behovet for å få etablert en kystvaktjeneste samtidig var presserende. Den 1januar 1977 da den nye sonen var et faktum lå også de første kystvaktskipene klare til å møte de mange og nye utfordringene i disse enorme havområdene de var satt til å skulle betjene. De neste skipene ble i tur og orden bygget utover siste halvdel av 70-tallet og begynnelsen av 80- tallet. Kystvaktens virksomhet ble etter hvert lagt inn under en midlertidig lovgivning ("Lov om saltvannsfiske") som trådte i kraft 1984.¹

Fase tre innledes etter beslutningen om å nedsette et interdepartementalt kystforvaltningsutvalg, som hadde fått i oppdrag å skulle kartlegge statens samlede ressurser (materiell, personell organisering etc), for deretter å komme med en innstilling til en bedre framtidig utnyttelse. Utvalget konkluderte med behovet for å etablere et indre kystoppsyn, den nye organisasjonen skulle sørge for en bedre organisering, samordning, bedre ressursbruk samt være med på forebygging av ulykker i kystnære områder. Så i april 1994 ble det nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe som skulle lage et utkast til egen særlov for kystvakten, den 13. juni 1997 ble loven vedtatt og iverksatt ved Regjeringens resolusjon av 5. november 1999.² Etter at loven trådte i kraft 1999 har det pågått en kontinuerlig prosess med oppjusteringer av den nye organisasjonens kapabiliteter på forskjellige områder, men perioden etter 1999 vil ikke berøres i denne oppgaven. Forsvarsdepartementet gir følgende definisjon av Kystvaktens oppgaver i dag:³

"Kystvaktens sentrale oppgaver i fredstid er å hevde norsk suverenitet i norsk sjøterritorium og suverene rettigheter i havområder under norsk jurisdiksjon. Gjennom tilgjengelighet, tilstedeværelse og kompetanse skal Kystvakten medvirke til troverdig norsk suverenitetshevdelse, og ivaretagelse av norske rettigheter og forpliktelser i disse områdene.

¹ Ot.Prp.Nr.85(1981-82)Om lov om Saltvannsfiske

² Lov 197-06-13 nr 42: Lov om kystvakten (kystvaktloven)

³ St.prp.nr:1.2007-08

Kystvakten er statens primære myndighetsutøver i norske jurisdiksjonsområder til havs, og skal håndtere episoder utenfor territorialfarvannet i fredstid. Videre skal Kystvakten gjennom tilstedeværelse og kontroll bidra til forsvarlig forvaltning av det marine miljø og sikkerhet langs kysten. Kystvakten skal prioritere evne til overvåkning og kontroll, herunder synlighet i norske jurisdiksjonsområder. Sammen med det operative ledelsesapparat skal Kystvakten legge vekt på god situasjonsforståelse som grunnlag for effektiv utnyttelse av tilgjengelige fartøyressurser. Tiltak mot ulovlig, uregistrert og urapportert fiske (UUU-fiske) skal gis høy prioritet.”

1.2 Problemstilling

Hva var bakgrunnen for at denne saken ble satt på dagsorden, og gjort til gjenstand for en omfattende beslutningsprosess? Og hvilke forhold og faktorer var avgjørende for utfallet?

Denne oppgaven vil forsøke gjennom en definert problemstilling å finne ut hva som skapte organisasjonen Kystvakten slik den framsto 1999. Det vil være av faglig interesse å kunne belyse de mange hendelser som fant sted under hele perioden på 29 år. Hva hender i og under en slik prosess, hvem har innflytelse på det som skjer, og hvem styrer? Fikk vi en tjeneste vi i utgangspunktet hadde et ønske om, og oppfyller den i dag de forventninger vi den gang hadde?

For å kunne belyse problemstillingen vil jeg i denne oppgaven rette blikket mot de viktigste forhold og faktorer til at kystvakten ble etablert ved egen lovgivning i 1999. Det vil aller først være av interesse å forsøke å finne ut av hva som aktiviserte den formelle delen av beslutningsprosessen. Hva var det som hendte i perioden (1970- 74) som var tilstrekkelig til at den formelle delen (beslutningsprosessen) ble iverksatt? Og har denne perioden hatt noe å si for hvordan kystvaktens organisasjonsstruktur ble sende ut senere?

Neste punkt det vil kunne være av interesse å belyse er hvilke hendelser som fant sted i og under den formelle delen (1974-99) av den totale perioden. I denne delen vil det være mange spørsmål det kan være ønskelig å finne svar på. Som for eksempel

hvorfor tjenesten fikk den organisasjonsform den fikk? En tjeneste som ble lagt inn under Forsvarets struktur, og ikke fikk en mer sivilpreget organisasjonsform slik flere andre stater hadde valgt for sine tilsvarende tjenester. Et annet viktig felt som kan virke og ha vært problemfylt gjennom beslutningsprosessen er spørsmålet om myndighetsutøvelse. Krysningpunktet mellom de oppgaver som omfatter rene forsvarsoppgaver og politimessige oppgaver er tradisjonelt ømtålige saksområder og har ikke alltid vært like enkel å håndtere. På den måte kunne det være av interesse å belyse nettopp denne siden, for om mulig å finne spor som kunne indikere en eventuell konflikt mellom forsvars- på den ene og justisinteresser på den andre siden.

Det tredje felt som kan være av interesse å belyse er hvilke aktører som var involvert i og under de forskjellige prosessene. Hvilke var sentrale før og under beslutningsprosessen, hadde noen av disse spesielle agendaer som var eksempelvis politiske, organisasjons- eller var fagmessig baserte? Var det aktører som var ledende i og under beslutningsprosessen, i så tilfelle hvordan brukte de sin posisjon? Og til slutt, hvem eller hvilke grupperinger fikk/hadde størst innflytelse på sluttresultatet og på hvilket nivå befant disse seg på.

1.3 Oppgavens oppbygging

Oppgaven vil ha en oppbygging og struktur som inndeles i tre faser, men den vil også bli gitt en kapittelinndeling. Oppgaven deles inn i 7 kapitler hvor innledningskapitlet vil bestå av problemstilling, metode samt oppgavens teoretiske grunnlag.

I kapittel 2 vil oppgavens teoretiske grunnlag presenteres her blir blant annet beslutningsteoriens tre perspektiver presentert. Johan P Olsens strømperspektiv kan for eksempel kunne være med som et utgangspunkt på å gi tilstrekkelig forklaringskraft til den empiriske del av oppgaven (Olsen.1974). Kapittel 3 er en del av de empiriske kapitlene, som omhandler perioden (1970-74). Kapitlet gir et tilbakeblikk på den historiske utvikling fra 1700-tallet fram til 1974. Hovedfokus i kapitlet vil legges på de forskjellige hendelser som fant sted innen fiskeriene og petroleumsindustrien.

Kapittel 4 som også beskrives som fase to i oppgaven, retter blikket mot den formelle del av beslutningsprosessen som ble satt på agendaen 1974, det var også i denne perioden (1974-82) at Kystvaktens grunnstruktur ble lagt. Kapittel 5 omtales som fase

tre i den formelle del, perioden kan også oppfattes som en videreføringsfase, nå ble den indre Kystvakt samt særlov etablert. I analysedelen eller kapittel 6 vil det bli forsøkt trukket sammenhenger mellom empiridel og teoridel, noen av de forskjellige hendelser og prosesser som fant sted vil bli forsøkt belyst gjennom perspektivene i teorikapitlet. Som et endepunkt på oppgaven (kapittel 7) vil det bli forsøkt trukket noen endelige konklusjoner om noen av de funn analysedelen avslørte for om mulig å kunne finne noen svar på de spørsmål som ble stilt underveis i oppgaven.

1.4 Det teoretiske grunnlag

Oppgavens empiriske del tar for seg etableringen av kystvakten og den prosess som fant sted både før og under den formelle del av beslutningsprosessen. Hovedmålet bak teoridelen er å kunne få det nødvendige redskap, som kan være med på å gi en forklaring på de hendelsene som fant sted gjennom de tre fasene, og som til slutt kanskje kan gi en forklaring på utfallet av beslutningsprosessen. For å kunne forstå hvordan et slikt hendelsesforløp går for seg og hva som driver det fram, vil behovet for et teoretisk grunnlag være til nødvendig. Johan P Olsens strømperspektiv vil kunne være det redskap som kan være med på å gi oppgaven den breddeforståelse som ligger i en slik omfattende og komplisert beslutningsprosess (Olsen.1978).

Strømperspektivet vil danne grunnlaget til å kunne ha forskjellige oppfatninger om beslutningsprosessen. Et hendelsesforløps fire strømmer *beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere* kan kobles sammen på flere forskjellige måter. Strømperspektivet vil ha en overordnet funksjon, og danne et grunnlag for å kunne oppfatte beslutningsprosessen på tre forskjellige måter. Perspektivene vil binde problemstillingen opp mot empirien, og gi et bilde av hva som foregikk før og under etableringen av kystvakten.

Perspektivene som vil benyttes i oppgaven er det hierarkisk/rasjonelle perspektiv, forhandlings-/nettverksperspektivet samt et situasjonsbestemt perspektiv. Disse vil danne det teoretiske grunnlag, som kan være med på å gi tilstrekkelig forklaringskraft på det totale hendelsesforløp.

1.4.1 Hierarkisk/rasjonelt perspektiv

Det første perspektivet *hierarkiske/rasjonelle perspektivet* har sitt utspring i den parlamentariske styringskjeden (ibid). Ifølge dette perspektivet er beslutningsprosesser preget av at det er en klar sammenheng mellom mål og middel. Beslutningsprosessen sees på som et planlagt rasjonelt forløp, hvor utfallet er gitt i utgangspunktet og er et naturlig resultat av rasjonell samfunnsplanlegging. Det blir foretatt en vurdering av valgalternativene som foreligger, deretter estimeres konsekvensene de forskjellige valgalternativene kan føre til, så ut fra dette velges det alternativ som gir det beste resultatet. Perspektivet gir forståelsen av at prosessen er hierarkisk styrt hvor statlige myndigheter har overordnet styring.

Bar etableringen av Kystvakten preg av å være en instrumentell prosess, hvor øverste ledelse (Regjeringen v/Forsvarsdepartementet) la føringer i utgangspunktet føringer som til slutt ga forventet resultatet?

Med et utgangspunkt i det hierarkiske/rasjonelle perspektiv kan en hevde at:

- Etableringen av Kystvakten var en beslutningsprosess som var et resultat av hierarkisk styring og rasjonell samfunnsplanlegging fra politisk og administrativ ledelse.

1.4.2 Forhandlings-/nettversperspektivet

Dette perspektivet har et grunnleggende syn på beslutningsprosessen som en konfliktfylt prosess, og politisk kamp mellom forskjellige interessegrupper. Perspektivet har et strategisk og rasjonelt utgangspunkt som igjen gir muligheten til at ulike grupperinger eller enkeltpersoner kan lede an i en spesiell sak, og på den måte klare å drive den gjennom det politiske system inntil et vedtak er fattet. Dette perspektivet forteller historien om drevne politiske aktører/entreprenører som er i stand til å koble problemene til de rette løsningene.

For å kunne få gjennomslag for egne interesser og preferanser i et slikt perspektiv forutsettes det at aktørene opptrer strategisk. Kan et slikt syn gjøres gjeldende i etableringen av kystvakten? Var det aktører under prosessen som hadde en mer framtrædende posisjon enn andre, kan for eksempel forsvarsdepartementet eller

forsvarets rolle sees i et slikt lys? Eller kan det tenkes at det har vært enkeltpersoner som har vært med i en styrende rolle? Med utgangspunkt i et forhandlings-/nettverksperspektiv kan en trekke følgende slutning:

Grunnlaget for etableringen av kystvakten kom som et resultat av politisk konflikt mellom forskjellige interessegrupper og nettverk. Men etableringen kan også være et resultat av en politisk enkeltaktørs aktivitet.

1.4.3 Situasjonsbestemt perspektiv

Det situasjonsbestemte perspektiv gir et bilde av at hele beslutningsprosessen er et resultat av tilfeldige koblinger mellom frittflytende strømmer av beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere. I dette perspektivet spiller omgivelsene og tilfeldighetene en vesentlig rolle. Årsaken til at en sak får det utfallet det får, har sin bakgrunn i at andre parallelle samtidige hendelser gjør dette mulig. De andre hendelsene vil være med på drive fram beslutningsprosessen, slik at disse hendelser gjør det mulig og eller aktuelt å handle nettopp nå. Kan slike faktorer ha vært vesentlige før og under beslutningsprosessen? Kunne det vedvarende presset fra fiskerihold ha vært med på å framskynde beslutningsprosessen? Grunnlaget som lå i bunnen for etableringen av Kystvakten hadde ikke rot i et styrt hendelsesforløp men lå i et sammenfall av flere andre prosesser og hendelser i omgivelsene.

Disse perspektivene vil danne et grunnlag til å kunne gi en best mulig forståelse av prosessen som foregikk før og under etableringen. Årsaken til at nettopp denne teoretiske vinkling ble valgt har sin bakgrunn i blant andre Johan P Olsens posisjon og kompetanse innenfor feltet, og at perspektivene vil kunne gi den nødvendige forklaringsstyrke til å kunne forstå det totale hendelsesforløpet.

1.5 Metode og datagrunnlag

En studie av en beslutningsprosess som strekker seg fra tidlig 1970- tall til "Lov om Kystvakten" ble etablert 1999 indikerer også en bred empirisk gjengivelse. Denne delen av oppgaven vil gi en presentasjon av oppgavens metodiske tilnærming. Som igjen innebærer en redegjørelse over hvordan empirien ble samlet inn, og hvordan det empiriske materialet ble benyttet.

Studien vil forsøke å gi en forklaring på hva som var bakgrunnen for at beslutningsprosessen ble satt på dagsorden, og hvilke forhold og faktorer som var avgjørende for utfallet. Ved bruk av en slik problemstilling vil det være mest naturlig å benytte kvalitativ metode, som kan være metoden som kan være med på å gi en dypere forståelse over det problemkomplekset man studerer, samt kunne få fram hvilken totalsammenheng dette står i.

1.5.1 Kildebruk

De kilder jeg har valgt å bruke i denne oppgaven er diverse skriftlig materiale. Arbeidet med oppgaven er basert på en gjennomgang av arkiver (universitetsbiblioteket) i form av offentlige dokumenter og aviser (mikrofilmarkiv). En gjennomgang av relevante proposisjoner, høringsuttalelser, NOU'er, gjorde det mulig for meg å danne et bilde av den totale prosessen som hadde funnet sted, både i forkant av den formelle delen og under beslutningsprosessen. Annet materiale som ble benyttet var universitetets mikrofilmarkiv (avis), med den hensikt å forsøke å finne spor av prosessen som hadde funnet sted i forkant (1970-74) av den formelle delen av beslutningsprosessen.

Utredninger blir ofte benyttet når en Regjering/departement ønsker å få økt kunnskap om et område i samfunnet, og regnes som Norges offentlige utredninger eller NOU-er. Forsvarsdepartementet nedsatte et utvalget som skulle utrede flere forhold i forbindelse med fiskeri- og petroleumsvirksomheten. Utvalget la frem sin innstilling 1975, som igjen dannet et grunnlag for oppgavens struktur og videre arbeid. Dokumentet var et grundig og gjennomarbeidet dokument, så grundig at det nærmest gikk gjennom den videre prosess uforandret. Mandatet utvalget var gitt og skulle gå ut fra i sitt arbeide omhandlet fiskeri- og petroleumsproblemer. Dette dannet igjen en forståelse om hvilke prosesser som hadde funnet sted i årene før 1975, denne kjensgjerning førte igjen til et omfattende dokumentsøk i UB's arkiver.

Dokumentsøket ga indikasjoner på hvor langt tilbake i tid det ville være nødvendig å gå, og ble valgt ut fra hendelsesforløpenes gang, mens sluttpunkt for oppgaven allerede var valgt ut fra den dokumentasjon som allerede forelå. Dokumentsøket gjorde det nødvendig å gå tilbake til 1970 for å kunne få med de viktigste hendelser

som førte frem til beslutningsprosessen, på den måte ble spennet i oppgaven til slutt på hele 29 år. Etter en nøye vurdering av dokumentasjon over hele perioden ble det etter hvert klart at det lot seg gjøre å dele oppgaven inn i tre naturlige faser, denne løsning ga seg selv ut fra et hendelses- og prosessforløp.

Dokumentasjonen som ble valgt for fase en besto for det meste av forhandlingsdokumenter i form av spørsmål fremmet under spørretimen i Stortingets Disse ga i neste omgang føringene for den andre type dokumentasjon bestående av nyhetsstoff (avisartikler) i forbindelse med fiskeriene. Nyhetsstoffet besto for det meste av avisartikler/oppslag om enkelthendelser i forbindelse med konfliktsituasjonen innen fiskeriene. Koblingen mellom spørsmålsstilling i Stortingets spørretime og avisene gjorde det mulig for meg å danne et bilde av de hendelsene som hadde funnet sted under perioden. For å kunne finne ut noe om petroleumsvirksomheten på norsk kontinentalsokkel ble det nødvendig å ta i bruk annen form for litteratur som omhandlet fasen (Tamnes.1997.Børresen.1993).

I neste fase lot sporene seg følge adskillig lettere, disse besto som før nevnt av NOU utredningen som kan regnes som grunnlagsdokument for alt videre arbeid. Utvalgets innstilling ble så behandlet av departementet (Forsvarsdepartementet) som hadde oppnevnt utvalget. Deretter ble utredningen sendt på høring, høringsuttalelsene skulle så til slutt bli tatt med som en del i departementets vurderinger. Deretter utarbeidet en forsterket forsvarskomiteé sin innstilling til Stortinget for debatt og endelig beslutning.

Debatten her beskrevet som *voteringsdebatten* er gitt i likhet med *utvalgsinnstillingen* fyldig plass i oppgaven. Disse to vektlegges med bakgrunn i hvilken betydning disse fikk for det endelige beslutningsutfallet. Oppgavens videre grunnlagsmateriale er basert på disse to elementene disse dannet igjen basis for flere andre viktige spørsmål, som for eksempel spørsmålet om myndighetsutøvelse, organisasjonsstruktur samt uenigheten i særlovsspørsmålet.

Fase to må kunne regnes som den viktigste delen av de to siste fasene, fordi det i denne fasen ble lagt føringer for den videre prosess i fase tre. Komiteéinnstillingen som ble vedtatt av Stortinget var dokumentet som fortalte om den videre prosess, som førte til etableringen av et interdepartementalt kystforvaltningsutvalg. Utvalget skulle legge

frem en innstilling som igjen skulle føre til at statens totale ressurser (materiell personell etc.) skulle samles under en felles paraply. Lovarbeidet med den nye såkalte ”Kystvaktloven” var den neste delen av prosessen som ble iverksatt ved at en interdepartemental gruppe skulle utarbeide et utkast til den nye loven. Gruppen skulle forholde seg og gå ut fra det arbeidet som var lagt ned tidligere, ”Lov om Kystvakten” ble så etablert 1999. Annen dokumentasjon vil i mindre grad regnes med som basismateriale, men noen av de uttalelser som fremkom under høringer, proposisjoner samt annen dokumentasjon vil likevel tas med både i empiri- og analysedel. Sporene av den formelle beslutningsprosess kan regnes som forholdsvis enkel å følge gjennom begge de to siste fasene. Men siste fase må nok kunne regnes som den enkleste del av den formelle del av beslutningsprosessen, grunnet tilgangen på datamateriale som i denne delen lå lett tilgjengelig via internett (Storting og Regjeringsarkiver)⁴.

1.5.2 Metodiske dilemmaer

I en slik studie vil det kunne stilles spørsmål med validitet (gyldighet) og reliabilitet (pålitelighet) til datamaterialet som benyttes. Når en tar i bruk skriftlig materiale må en være klar over og oppmerksom på, at enkelte opplysninger kan være tatt ut av sin totale sammenheng etter behov for å passe inn i en gitt ramme. Et annet problem kan være hvilke formål de forskjellige kildene hadde i utgangspunktet. Det kan ofte være slik at det skriftlige kildematerialet man benytter gjennom dokumentanalysen er skrevet for helt andre formål enn forskning. Med bakgrunn i en slik forståelse kan det være en viss fare for at det kan finnes mye irrelevant informasjon i dokumentene. Denne forståelse kan også gjelde i spørsmålet om validitet, som for eksempel, om datamaterialet man benytter vil være egnet til å belyse valgte problemstilling eller ei (Holme og Solvang:1991). En må dessuten under en slik prosess også være oppmerksom på at ikke all informasjon nødvendigvis kommer fram gjennom en slik dokumentanalyse. Derfor vil det kunne være problematisk å finne empirisk belegg for alle sidene ved en slik beslutningsprosess, fordi noen av kildene ikke vil være tilgjengelige.

⁴ (<http://www.odin.dep/regjeringen.no>).

Kapittel: 2. Teori

2.1 Innledning

I oppgavens første kapittel sto presentasjon av tema og problemstilling sentralt. Studiens hovedmål vil være å forsøke å finne svar på hva som var bakgrunnen for at beslutningsprosessen ble aktuell, samt prøve å kunne gi et bilde på de prosesser som gikk for seg både før og under beslutningsfasen. For med det å kunne danne seg et riktig bilde av hvilken omfattende hendelsesprosess som hadde funnet sted over hele perioden på tjue år. Som redskap for å kunne belyse de hendelser som fant sted vil det være nødvendig å benytte seg av anvendbar teori, beregnet å skulle fungere som et slags analytisk verktøy i studien. Dette kapitlet vil gi en behørig og grundig presentasjon av teorien.

2.2 Beslutningsprosessen

En beslutningsprosess kan sees på som en prosess inndelt i flere faser, Johan P Olsen deler den inn i fem faser (Olsen.1978)

1. Initiativfasen
2. Utredningsfasen
3. Vedtaksfasen
4. Iverksetterfasen
5. Tilbakeføringsfasen

Oppgaven vil ikke gå inn på siste fase (tilbakeføringsfasen) i og med det empiriske belegg stopper ved etableringen av særlov 1999. Selv om beslutningsprosesser ofte deles opp i forskjellige faser betyr ikke det nødvendigvis at prosessen følger et fastlagt hendelsesforløp. Oppgavens struktur har valgt å dele inn den empiriske delen i tre faser, fasene gir en mulighet til å kunne se hele perioden (29 år) som en stykkevis delprosess.

Oppgavens empiriske del valgte som et utgangspunkt å gå tilbake til 1970 for om mulig å finne spor som kunne ha ført til at *utredningsfasen* ble aktuell, samt finne spor som kunne gi en forklaring på hvilke drivkrefter som lå i *initiativfase*-delen. I utredningsfasen vil det være av interesse og naturlig å ha fokus mot utvalgenes arbeid. Regjeringen la føring (mandat) på det arbeid utvalgene hadde å forholde seg til som et

utgangspunkt. Deretter ble utvalgenes arbeid vurdert av høringsinstanser, for så å bli behandlet av forskjellige politiske beslutningssystemer. I en slik fase reises det spørsmål som hvem hva og hvordan en slik tjeneste skal være, sett ut fra et vidt spekter av muligheter. Når samtlige sider er vurdert og tatt stilling til, vil det bli foretatt et valg ut fra de mulighetene som foreligger. I forhold til den totale prosess som strakk seg over tre faser ble sluttresultatet etablering av en indre- og ytre kystvakt, og til slutt etablering av særloven.

2.3 Strømmene

Beslutningsprosesser handler om valg mellom forskjellige alternativer, og i beslutningsteorien snakkes det ofte om at beslutninger er et resultat av koblingen mellom fire strømmer. Det betyr igjen at en beslutningsprosess kan sees på som en møteplass for fire strømmer av beslutningsmuligheter, deltakere, problemer og løsninger (Cohen.March.og Olsen.1972: March og Olsen.1976).

1. En strøm av beslutningsmuligheter indikerer forutsetningene om at systemet skal ta/treffe et valg, som kan defineres som selve valgsituasjonen. De forskjellige beslutningsmuligheter kan oppstå på mange arenaer og med forskjellige deltakere, som er kommet sammen for å fatte beslutninger, dette skjer både gjennom formelle og uformelle møter.
2. En strøm av problemer: her ligger indikasjonen i dette ikke helt uvanlige fenomen som opptar både enkeltindivider og organisasjoner. Dette er problemer som må gis oppmerksomhet og svar.
3. En strøm av løsninger: kan gi svaret på et eller flere problem. Men i mange sammenhenger har ikke deltakerne kunnskap om hva problemet består av selv om koblingen mellom problemer og løsninger kan være klare og definerte. Først når løsningen er presentert vil problemet framstå.
4. En strøm av deltakere alt fra enkeltmennesker til statlige og ikke statlige organisasjoner, som sitter med både problemene og løsningene til beslutningsmulighetene. Disse aktørene kan bringe med seg både energi og ferdighet.

Alle beslutningsmuligheter kan oppfattes som en ”søppelbøtte” her kan problemer, løsninger og deltakere dumpes. Koblingen mellom disse vil være avgjørende for hva som kommer ut av beslutninger. Den normative struktur vil være ledende for hvordan de forskjellige strømmene kobles sammen. Mens aksesstruktur og beslutningsstruktur vil bestemme og legge føringer på hvilke aktører, problemer og løsninger som organiseres inn på beslutningsarenaen (Egeberg, 1981-1984). Koblingene mellom problemer og beslutningsmulighetene bestemmes av aksesstrukturen, mens det vil være beslutningsstrukturen som er avgjørende for hvilke deltakere som kan og ønsker å kobles til beslutningsmulighetene (March og Olsen.1976).

Mens det vil være aksesstrukturen som påvirker defineringsprosessen som igjen betyr hvordan saker normer og verdier defineres. Deretter fastlegges meningsinnholdet de ulike aktørene tillegger en beslutning eller løsning: *oppgave og aksepteringsaspektet*. Mens beslutningsstrukturen vil være regulatoren på selve aktiviseringsprosessen, det vil med andre ord si at det vil avhenge av antall og type deltakere som aktiviseres, stabiliteten i deltakermønsteret. og hvilken organisasjonsform de ulike aktører velger seg imellom: *deltakelses- og saksbehandlingsaspektet*. Disse to prosessene sammen er avgjørende faktorer i en hver beslutningsprosess, og vil være viktige brikker for å forstå utfallet av beslutninger (Olsen.1978:Enderud.1985;Kapt,4).

Aksesstrukturen og beslutningsstrukturen kan regnes som to ytterpunkter i det rendyrkede anarki og segmenterte system. Innenfor *anarkisystemet* finnes det ingen restriksjoner i forhold til hvem som deltar i hvilke beslutningssituasjoner. Her kan strømmene flyte fritt uten hindringer. I dette systemet vil sammenkoblingene forekomme som et resultat av det tidspunkt de forskjellige strømmene presenterer seg på arenaen, sett ut fra hvilke koblinger som er attraktive. I det rendyrkede anarkistiske system vil beslutningsutfallet være prisgitt flere løst koblede prosesser. Utfallet vil i mindre grad være avhengig av en eller flere aktørers intensjoner og makt. (Olsen.1978.:87). Aktiviserings- og defineringsprosessen vil i liten grad bli influert av beslutnings- og aksesstrukturen. Tilfeldighet vil være tilfelle i koblingen mellom de fire strømmene, derfor vil også beslutningsutfallet være mindre forutsigbart. I dette tilfellet vil tidsdimensjonen være avgjørende for utfallet.

Et rendyrket *segmentert* system består av sammenkoblingen mellom deltakere, problemer, løsninger og beslutningsmuligheter som er klart strukturert og regulert. Når koblingen foregår på en slik måte blir konsekvensen at det vil være en spesiell type beslutningsmulighet som knyttes opp mot en spesiell type deltakere, problemer og løsninger. Velkjente løsninger vil bli benyttet på velkjente problem, ved hjelp av standardprosedyrer og anerkjente eksperter, og under velkjente handlingsbetingelser (Olsen.1978:88). Disse vil være avhengig av en aksept fra de berørte maktsentra. I et slikt tilfelle vil beslutnings- og aksessstrukturen legge helt klare føringer på aktiviserings- og defineringsprosessen. Innenfor et slikt system vil sammenkobling mellom strømmene foregå mer bevist gitt ut fra bestemte former for autoritets- og arbeidsfordeling. Definisjonen av hvilke problemer som skal løses og av hvilke deltakere, er for det meste avklart på forhånd (Egeberg.1981)

Den form for organisering av strømmene og hvordan disse kobles sammen eller holdes adskilt vil være et viktig styringsmiddel (Olsen,1978:90). Stramheten i sammenkoblingen av strømmene vil kunne føre til at det blir problematisk å oppnå tilgang til beslutningsprosessen. I en løsere sammenkobling vil de fire strømmene flyte sammen uten noen nevneverdige hindringer og føre til at beslutningssituasjonen preges av tilfeldigheter. Men en slik sammenkobling kan også kunne føre til problemer med å kunne forutsi utfallet av, samt styre prosessen. Som igjen kan føre til en situasjon hvor det vil bli gjort beviste forsøk på kobling av strømmene. Summen av disse forhold kan bety at jo mindre klare føringer mål og struktur som legges på deltakelsen av de problemer og løsninger som tas opp, vil kunne føre til at andre forhold vil få større betydning for hvem som deltar og hva beslutningsutfallet blir.

2.4 Idealmodellen - Den parlamentariske styringskjede

Johann P Olsen skriver i sin bok at den parlamentariske styringskjeden er en idealmodell for den offentlige politikk (Olsen.1978) Hovedelementene i hans modell bygger på folkesuverenitet, og at folket danner et utgangspunkt eller grunnlag for all politisk autoritet. Men folkets rolle begrenses til å bestemme hvem som skal treffe vedtak på vegne av det offentlige og til opinionspåvirkning (Olsen.1978;23). Folket velger sine representanter til Stortinget, som vil utgjøre den lovgivende myndighet. Stortinget som lovgiver fastlegger de grunnleggende regler samfunnet skal styre etter,

og at det følger med tilstrekkelige ressurser for iverksetting av vedtakene. Stortinget innehar definisjonsretten på hva som er "statsviljen" og hva som regnes som samfunnets interesse, i tillegg påser de at disse interessene iverksettes av forvaltningsapparatet (Olsen.1978:25).

Den utøvende makt (regjeringen) skal styre etter de lover og retningslinjer som Stortinget har gitt, og vedtak skal iverksettes av et forventet nøytralt forvaltningssystem. Forvaltningen handler med andre ord på vegne av politisk valgte myndigheter og blir styrt gjennom et skrevet lov- og regelverk. Dette lov og regelverk vil være bindende for både de som styrer og de som blir styrt. Det forventes at det administrative apparat skal være et teknisk-nøytralt system som ikke skal ha noen innvirning på innholdet av den offentlige politikken. Forvaltningssystemet skal forberede og iverksette vedtak, men det skal trekkes et klart skille mellom administrasjon og politikk. Det vil si at politikk og dermed også makt kan knyttes opp mot myndigheten til å kunne treffe formelle vedtak. Ved valg kan folket gi svar på politikken som har vært ført, ved at de kan stemme for sittende regjering eller sørge for at den blir byttet ut. Flertallets interesser skal sikres gjennom den parlamentariske styringskjeden ved at avgjørelsene knyttes direkte opp mot den offentlige opinion (Olsen.1978:27)

2.5 Hierarki - Rasjonell styring

Den parlamentariske styringskjede kan sees på som et utgangspunkt til å kunne utlede perspektivet som betrakter politikk som et resultat av hierarkisk styring (Olsen.1978). Sett i lys av dette perspektivet oppfattes det politiske system som sterkt hierarkisk hvor de ulike aktører har sin sterkt avgrensede funksjon. Beslutninger sees på som et resultat av hierarkisk styring. Mens organisasjonsatferd oppfattes som resultatet av de valg som treffes av en rasjonell, velinformert, enhetlig og verdimaksimerende beslutningstaker.

Organisasjonene kan sees på som instrumentet som skal til for å treffe og iverksette slike valg (Olsen.1995:16). De kan dessuten oppfattes som homogene og koordinerte system hvor ledelsen kan foreta nødvendige valg og prioriteringer, for så målrettet og kunne følge sine handlinger. Disse utøver formell autoritet, som innebærer sterk styring både på aktiviserings- og defineringsprosessen. Offentlige vedtak kommer

som et resultat av beslutninger tatt av ledere som i kraft av sin posisjon innenfor organisasjonsstrukturen utøver formell hierarkisk autoritet. Perspektivet forteller om lederskap som har viljen og evne til styring med aktiviserings- og defineringsprosessene, som igjen fører til kontroll over de fire strømmene.

Den formelle normative struktur vil være fastlagt for aktørene, og det er satt strenge krav til aktivisering og definering. Den formelle normative struktur legger helt klare føringer for hvordan de fire strømmene kobles, aksess- og beslutningsstruktur forteller om hvordan disse blir organisert inn på beslutningsarenaen. Beslutningsatferd sees i lys av dette perspektivet på som en rasjonell prosess, hvor utfallet vil være et resultat av overveininger mellom foreliggende alternativer, og framstå som et rasjonelt svar på et problem. I lys av dette perspektivet legges det inn klare forutsetninger om at det er klare problemstillinger, løsninger og enhetlige deltakere, samt at det er klar sammenheng mellom mål, middel og handling.

En idealmodell for handlig ble forsøkt bygget av Weber (1971). Forutsetningene i modellen var tuftet på at det forelå helt klare valgalternativer, og at konsekvensene til hvert enkelt handlingsalternativ var kjent, samt at beslutningstakeren kunne rangere alternativene i forhold til sine preferanser etter nyttefunksjon og endelig at alternativet som gir/ga best resultat ble valgt.

Begrepet begrenset rasjonalitet og konsekvensorientering som Herbert Simons står bak kan oppfattes som et mer anvendelig utgangspunkt for den hierarkiske modellen.(Scott.1992) Den kognitive kapasitet begrenser mulighetene for måloppnåelse, og fører til at en ikke settes i stand til å handle etter ideen om perfekt rasjonalitet, på samme tid som målfokusering er viktig. Modellen gir en styringsteknikk hvor de folkevalgte kan formulere klare mål og kostnadsrammer, samt velge de løsningene som vil være tilfredsstillende ut fra visse grunnleggende krav.

De politiske institusjoner er i den rasjonelle planleggingsmodell gitt strenge krav til å kunne formulere mål og løse konflikter. Målene blir sett på som gitte og det forutsettes at de vedtas av politikerne etter at fagekspertisen har påvist hvilke mål som er innbyrdes i strid. Det oppnås en relativ stabil og velordnet preferansefunksjon over flere ulike variabler, ved å framtvinge rangeringer og prioriteringer (Olsen.1989:22)

Det vil være behov for entydighet i det hierarkiske eller byråkratiske system i spørsmål som omfatter problem- og løsningsdefinisjoner (March & Olsen.1976:Egeberg.1981). Forutsetningen er at aktørene har en klar forestilling om hva problemene består i, bare da kan de fordeles og underkastes systematisk oppmerksomhet i de forskjellige avdelinger og kontorer.

Om en velger en hierarkisk organiseringsstruktur vil den være avhengig av at det ikke skjer for raske og for mange endringer i omgivelsene. Relativ stabilitet vil være av stor betydning og forutsetning for å kunne oppnå at problemoppfatninger og løsningsalternativer kan nedfelles i regler og standardprogrammer (Egeberg.1981:20-21).

2.5.1 Forventninger til funn

Dette perspektivet legger føringer til å kunne se på etableringen av Kystvakten (Kystvaktloven) som et resultat av rasjonell samfunnsplanlegging og hierarkisk styring. Med bakgrunn i hvordan aktørene handler i forståelsen av offentlig politikk, må en kunne anta at utfallet av beslutningsprosessen kom som et rasjonelt svar på et foreliggende problem. Forutsetningen vil være at det blir utført et grundig utredningsarbeid i forkant av selve prosessen, forarbeidet som blir gjort har som formål å kartlegge hvilke muligheter og alternativer som finnes. Et slikt utredningsarbeid kan utføres ved at den politiske ledelse engasjerer forvaltningen, eller at det opprettes et eget utredningsutvalg.

Beslutningsprosessen fram mot egen lov for Kystvakten kan oppfattes som et middel for oppnåelse av bestemte politiske mål. Og det gis en klar sammenheng mellom mål og middel i perspektivet, samt en forventning om at etableringsprosessen var gjenstand for stram hierarkisk styring. I dette ligger en forutsetning om at Regjeringen v/Forsvarsdepartementet kontrollerte aktiviserings- og defineringsprosessen, og at disse opptrådte som enhetlige beslutningstakere som tok rasjonelle og kalkulerende valg.

Det kan være grunn til å anta at da beslutningen ble fattet om en etablering av utvalget (formelle beslutningsprosess), var den under kontroll og styring av Forsvarsdepartementets administrative og politiske ledelse. Ut fra en slik antakelse kan en hevde at etableringsprosessen kom som et resultat av organiserte og planlagte

prosesser. Under dette perspektivet legges det føringer for et rasjonelt design, kontroll og homogenitet blant politiske og administrative ledere. Regjering og Storting defineres som den politiske ledelse, hvor Regjeringen har lederskapsfunksjon og er utøvende statsmakt, samt øverste koordinerende organ innenfor statsadministrasjonen. Stortinget som myndighetsorgan besitter lederskapsfunksjonen. Stortingets oppgaver i den offentlige politikk består i å gi relativt klare mål for styringen av samfunnsutviklingen, samt kunne gi sin tilslutning til konkrete forslag om tiltak med siktemål å kunne realisere slike mål gjennom budsjettvedtak og andre typer beslutninger. Forsvar- og Fiskeridepartementet utgjør i dette tilfellet den administrative ledelse.

2.6 Nettverkstilnærming: Interessehevding – Forhandling

Perspektivet vektlegger og beskriver institusjonaliserte mønstre for samhandling innenfor avgrensede politiske områder. Politikere, administrative aktører og interesseorganisasjoner utgjør bestemte og avgrensede beslutningssystemer. Skillelinjene i politikk vil gå mellom forskjellige saksfelt, her vil det oppstå et ”segment” eller politisk ”subsystem” omkring. Det vektlegges gjensidighet i fordelene for de politiske og byråkratiske aktørene som danner koalisjoner, på den måte kan de føre bedre kontroll over eget saksfelt (Kjellberg&Reitan,1995:76). Deltakerne vil i utgangspunktet ha ulike mål og oppfatninger, gjennom forhandlinger og overtalelser blir gjort forsøk på å få til enighet, uten at full enighet nødvendigvis oppnås. En slik forhandlingsform innebærer forutsetningen om prosedyremessig legitimering, med oppslutning av institusjoner og regelverk, men ikke nødvendigvis om innholdet i beslutningene. Sett under dette perspektiv fortelles det om grupperinger som vurderer aktuelle politiske felt ut fra eget ståsted gitt ut fra kriterier og mål, her vil egne interesser og verdier søkes best mulig ivaretatt. I statssystemet fins motstridende hensyn som har sine forsvarere (Olsen.1989). Det vil i en slik prosess være nødvendig å gi de direkte berørte aktører eksklusive deltakelsesrettigheter, for derved å øke muligheten for en løsning (Egeberg.1981).

Politikk- samfunn er beskrevet som en type nettverk med et begrenset antall deltakere, hvor noen bevist holdes utenfor (March og Rhodes.1998). Nettverkets samhandling er preget av hyppighet og høy kvalitet, hvor samtlige grupper deltar. Det har også stabilitet i medlemskap verdier og utfall, som igjen betyr kontinuitet over tid. Denne

form for nettverk preges av konsensus hvor deltakerne deler grunnleggende verdier, de utfall man får aksepteres som legitime. Samtlige medlemmer i systemet har ressurser som blir gjenstand for en bytterelasjon mellom medlemmene. Eller sagt på en annen måte, forholdet preges av forhandlinger mellom medlemmer med ressurser. Ressursfordelingen mellom medlemmene er preget av hierarki, hvilket betyr at ledelsen vil kunne kontrollere og bruke medlemmene.

Saksnettverket beskriver konsultasjoner mellom mange deltakere med varierende adgang, og samhandlingen mellom disse varierer i intensitet og hyppighet. Det kan herske både enighet og konflikt mellom deltakerne. Ressurstilgangen er begrenset og ulik mellom disse, som fører til at fordelingen blir ujevn som derved gir forskjellig mulighet til å regulere medlemmene. Resultatet gir ulik maktfordeling mellom deltakerne med bakgrunn i forskjellighet i ressursfordeling og adgang, og på den måte kan utfallet oppfattes som et null-sum spill (March.1998:14).

Definisjonen av et netteværk kan sammenfattes på følgende måte: et fellesskap eller koblinger hvor aktørene med ulik institusjonell tilhørighet er deltakere i utformingen av offentlig politikk på et heller avgrenset område. Disse kan oppfattes å være interorganisatoriske ordninger, for formulering og iverksetting av offentlig politikk, nettverkene oppnår i relativ grad stor autonomi, fordi det oppnås desentrering. Konsekvensen blir at det ikke vil være noe veldefinert makt- og beslutningssenter i samfunnet. Nettverkene kan sees på som et alternativ til hierarki og formalisering, aktørene vil være likeverdige og relasjonene dem i mellom vil være av uformell karakter. Det vil være løse koblinger mellom deltakerne, og som en konsekvens av denne løse koblingen vil ikke staten framstå som en enhetlig aktør fordi den splittes opp. Dominansen innen slike nettverk er ikke tema, med bakgrunn i at deltakerne vil søke størst mulig autonomi til eget nettverk sett i forhold til andre nettverk. Poenget her vil altså være at en oppnår en eksklusjon av andre aktører.

2.6.1. Forventninger til funn

Dette perspektivet har innebygd en forståelse om at etableringen av Kystvakten og senere etablering av særlov for kystvakten kom som et resultat av politisk kamp mellom interessegrupper. Men det kan også ha kommet som et resultat av politisk entreprenørskap hvor entreprenøren har opptrådt strategisk. Det vil være rimelig å

anta at beslutningsprosessen i forbindelse med etableringen av kystvakten hadde mange aktører, og at disse befant seg både innenfor og utenfor det politisk-administrative system. Her forventes det at aktørene i/under prosessen blir aktivisert ut fra interesser knyttet opp mot utfallet av prosessen. Aktørene handler strategisk rasjonelt, som betyr at aktørene først og fremst prøver å sikre egne interesser, og derfor vil oppføre strategisk for å oppnå det utfall som passer dem best. En slik atferd kan komme til uttrykk på flere måter, her kan det forventes at en eller flere enkeltpersoner eller grupperinger fungerte som pådrivere i prosessen, det vil i så tilfelle innebære at en her har å gjøre med politisk entreprenørskap. En kan videre gå ut fra i følge dette perspektivet at den strategiske atferd skulle komme til uttrykk gjennom at de forskjellige aktørene dannet koalisjoner. Slike forbindelser dannes med grunnlag i at det oppstår segmenter i prosessen hvor aktørene deler felles interesser, og som en konsekvens av dette vil de kunne inndeles i interessegrupper. Gjennom oppgaven vil det bli gjort forsøk på å kunne identifisere de forskjellige segmentene som består av flere forskjellige aktører, som igjen har ulike sammenfallende interesser disse går sammen om, og søker å få gjennomslag for. Perspektivet vil kanskje kunne avsløre konflikter mellom grupperingene, og om det fant sted politiske kamper og forhandlinger mellom disse.

2.7 Det situasjonsbestemte perspektiv

Trekk i omgivelsene vil gi utslag og derved kunne påvirke hvilke utfall beslutningsprosesser får, slik beskrives hovedelementene i det åpne systemperspektiv. Det uforutsette og situasjonsbestemte vil alltid være en del av politikkenes vesen, Hendelser oppstår raskt og har sin egendynamikk, som igjen fører til at politikken framstår som et biprodukt av hendelser og beslutninger som tilfeldig faller sammen i tid, men ikke som planlagt eller ønsket av noen. Et sammenfall av uforutsette hendelser vil være de mest interessante i et slikt situasjonsbestemt eller temporalt perspektiv (Olsen,1989:27).

Utfallet av beslutningsprosesser vil være summen av en rekke uavhengige aktiviteter, og ikke som et direkte resultat av individer eller gruppers målsetninger. Perspektivet vektlegger spesielt de kontekstuelle faktorer og elementer i prosessen. Og de koblinger som gjøres mellom problemer og løsninger vil være tilfeldige og lite forutsigbare. Situasjonen kan betegnes som et organisert anarki, hvor uavhengige

strømmer av beslutningsmuligheter, deltakere, problemer og løsninger flyter tilfeldig sammen uten grunnlag i noen form for overordnet rasjonalitet (March&olsen,1976,Cohen&March,1986). Beslutningsprosesser kan begynne med at det finnes en løsning som søker etter et problem, på samme måte som at man har et problem det søkes å finne en løsning på (Olsen.1978:37). Slike beslutningsprosesser vil ikke nødvendigvis ha noen logisk oppbygget struktur hvor problemer, løsningsalternativer osv. følger hverandre. En slik prosess` s forløp og utfall henger ofte sammen med tilfeldigheter, tidssammenhenger og lignende.

Den formelle normative struktur i dette perspektivet framstår som uklar, det legges få eller ingen føringer på aktørenes aktivisering og problemdefinering. Konsekvensen blir uklarhet i hvem som har plikt og rett til deltagelse, som igjen fører til at man får en gruppe aktører som blir mindre konsistent og stabil. Deltakerne vil komme og gå, og det vil være vanskelig å kunne definere hva problemene består av, i de forskjellige situasjonene. Det vil også oppstå uklarhet i hvem som berøres, om noen i det hele tatt berøres, og i så tilfelle hvilken ekspertise som behøves for å løse problemene. Under slike betingelser vil det være vanskelig å skulle regulere adgangen for deltakere, problemer og løsningene til beslutningsmulighetene, men det vil være enda verre og problematisk å skulle rettferdiggjøre en slik regulering. Og vil noen kunne gjøre krav på eksklusive deltakerrettigheter dersom det er uklart om vedkommende er nevneverdig berørt av et tiltak, eller har særlig kompetanse(Egeberg.1981:26-27).

2.7.1 Forventninger til funn

Var etableringen av Kystvakten (kystvaktloven) et resultat av en rekke tilfeldige sammenfall i tid med kontekstuelle forhold? Kan Regjeringens beslutning om å nedsette ”Stoltenbergutvalget” i 1974 oppfattes som en konsekvens av en rekke tilfeldige hendelser forut før beslutningsprosessen? Og vil hendelser som fiskerikonflikt funn av olje i Nordsjøen samt utvidelse av den økonomiske fiskerisonen til 200 nautiske mil, være tilstrekkelig til å kunne forklare hvorfor etableringsprosessen ble satt på dagsorden?

2.8 Oppsummering

I dette kapitlet er det gjort rede for og presentert tre perspektiver som er begrunnet ut fra forskjellige antakelser om og tolkninger av hvordan de fire strømmene av beslutningsmuligheter, problemer, løsninger og deltakere kobles sammen.

Innefor det hierarkiske perspektivs fokusområde fortelles det om at beslutninger er et ønsket produkt hos beslutningstakeren, og det ligger innebygd en forutsetning om en sammenheng mellom mål og resultat. Allerede i forkant av prosessen er valgsituasjonen gitt og verdikonsensus etablert, før beslutning fattes. Dette vil gi den politiske ledelse stor mulighet til å styre prosessen. Sett i lys av dette perspektivet vil målstyring og regelorientering være særlig viktig, her brukes forhåndsbestemte preferanser, handlingsalternativ og velkjente teknikker til hjelp for å kunne nå målet (Olsen.1972:47).

Forhandlingsperspektivet har hovedfokus først og fremst på koalisjoner og politisk kamp mellom forskjellige interessegrupperinger, eller politiske nettverk. Et viktig stikkord som kan utledes fra perspektivet er *interessefellesskap*. Her vil aktører fra forskjellige nivåer finne sammen med den hensikt å kunne oppnå størst mulig oppslutning om egne interesser. Dette vil igjen innebære at sonderinger, konsultasjon og kompromisser vil være viktig for å kunne komme fram til målet. Dette kan igjen bety at deltakere som fremfører den sterkeste argumentasjon vil gis størst mulighet til å vinne fram under prosessen. Det skapes en form for dynamikk hvor deltakerne utenfor spesialistmiljøene blir koblet inn, på samme tid som det fremføres nye definisjoner om hva beslutningen faktisk gjelder. Det vil i et slikt tilfelle ikke være en like tydelig kobling mellom intensjoner og mål.

De ulike interesseorganisasjoners rolle vil i mye større grad prege innholdet i offentlige tiltak, og er adskillig mer toneangivende under forhandlingsrasjonelle trekk som får et sterkere preg av selektive og spesielle tiltak sett i forhold til det kollektive og generelle. Om en befinner seg i en situasjon som er preget av organisert anarki vil det naturlig nok være problematisk å skulle tenke seg noe tilsvarende bilde, og det vil også gi mange muligheter, for mange muligheter og utfall (Egeberg.1981:29).

I det åpne situasjonsbestemte perspektiv er det omgivelsenes betydning som framstår som viktig for beslutningsprosessen. Her vil sammenhengen mellom middel og mål være enda vanskeligere å få øye på, på grunn av at en settes i stand til å fange opp det uforutsette som hele tiden kan dukke opp under en beslutningsprosess. Slik synliggjøres beslutningsprosessens organisering over tid og gjennom forskjellige faser

Kapittel: 3 Historisk tilbakeblikk

3.1 Innledning

Kapitlet vil gi et historisk tilbakeblikk på utviklingen, fra det første fiskerioppsyn (slutten av 1700- tallet) ble etablert til den formelle beslutningsprosess ble satt på dagsorden 1974. Hovedtyngden i oppgaven vil dreie seg om perioden fra 1970 fram til 1974, men den vil også ta for seg noen viktige historiske fakta før 1969. Konfliktene som rådet innen fiskeriene vil gis en fremtredende plass i kapitlet, men også den aktivitet i forbindelse med petroleumsvirksomheten som fant sted på kontinentalsokkelen vil bli belyst. Det vil allikevel være naturlig å gi mest rom til konfliktsituasjonen som rådet i fiskeriene. Her har kapitlet valgt å sette fokus på debatten som utspant seg i medier og Storting. Bakgrunnen for et slikt valg bunner i det faktum at konflikten for det meste gikk for seg i Nord-norske farvann, og ble behørig dekket av avisa Nordlys, i tillegg ble konflikten etter hvert også tema i Stortinget hvor spesielt de Nord-norske stortingsrepresentantene fulgte opp med spørsmål til ansvarlige statsråder i Stortingets spørretime.

3.2 Fra fiskerioppsyn til Kystvakt

Fiskerioppsynet ble etablert på slutten av 1700-tallet da Norge lå under Danmark, Oppsynet ble opprettet i den hensikt å skulle påse at de forskjellige sesongfiskeriene i de ulike fiskeområder fulgte fastsatte lover og bestemmelser. Da det sjømilitære fiskerioppsyn ble opprettet 1907 ble organiseringen av tjenesten lagt inn under Forsvaret. I de første årene fungerte fiskerioppsynet også som et grenseoppsyn, men utover 1920-tallet ble oppsynets oppgaver gradvis utvidet til også å omfatte bistand til fiskeriflåten. Bistanden ble gitt i alle farvann hvor Norske fiskefartøy befant seg. Helt fram til 1961 brukte forsvaret orlogsfartøy til denne oppgaven, men etter hvert som havfiskeflåten økte i størrelse og omfang ble det i økende grad behov for fartøyer som var i besittelse av helt andre egenskaper. Dette førte til at Forsvaret gikk til anskaffelse av fartøyer som både kunne betjene fiskeriinteressene, samtidig som tjenesten skulle kunne håndtere grense og kontrolloppgaver (Børresen.1993).

3.3 Opptakten - Nye problem og behov

Norge gikk på slutten av 1960-tallet og utover 70-tallet på mange måter inn i en ny tids og utviklingsfase på flere områder. I denne periode skulle flere hendelser være med på å endre, samt sette dagsorden for norsk politikk. Endringene hadde utelukkende å gjøre med Norges rolle som kyststat, og de største strukturendringer skjedde også her. Det faktum at det ble funnet olje i Nordsjøen satte fart i grense- og soneforhandlinger, og senere på 70-tallet den økonomiske soneinndelingen. Funn av oljeforekomster i 1969 og påfølgende oljeutvinning 1971 satte fart i debatten om etableringen av en kystvaktjeneste, en tjeneste som skulle være med på og sikre virksomheten på sokkelen. Et annet utviklingstrekk i perioden var strukturendringene som foregikk innenfor tradisjonelt fiskeri og havbruk. Det ble nå bygget nye og hurtiggående fiskefartøy, hvor fiskeredskapene var basert på en helt ny type teknologi (trålredskap). Denne nye fangstmetode var også den som utløste krise i fiskeriene, effektivitet i fangstmetoder og kollisjonen mellom gamle og nye fangstmetoder førte til ressursmangel og konflikt. Konflikten som utkrystalliserer seg i fiskeriene utover 1970 tallet gir gjenlyd via mediene til Storting.

En hendelse utenfor Vesterålen januar 1970 utløser reaksjoner via media til Stortinget, avisa Nordlys melder om to Øst-Tyske fartøy som har bedrevet ulovelig omlastning innenfor fiskerisonegrensene⁵. I Stortinget ble saken fulgt opp i spørretimen her fikk Forsvarsminister (Otto Grieg Tidemand) spørsmål om sjøgrensevaktholdet hadde tilstrekkelig kapabilitet til å kunne håndtere en slik utfordring⁶. Statsråden forklarer situasjonen ut fra flere forhold, som at det ikke ville være praktisk mulig, eller økonomisk forsvarlig å kunne ha et fiskerioppsyn eller overvåkningsapparat som var av et slikt omfang og effektivitet at alle grensekrenkere kunne observeres eller pågripes. Han hevdet at tjenesten tross alt så langt hadde fungert bra, sett i lys av den store aktivitet fremmede fartøy hadde utvist i norske havområder i tiden før.

Diskusjonen fortsatte og i oktober 1971 ble debatten om utvidelse av den norske fiskerigrense reist. Her ble det rettet spørsmål til Fiskeriministeren (Knut Hoem Ap) om hva Norge aktivt ville foreta seg for å få til en nødvendig fiskerigrenseutvidelse, og viste til Islands fiskerigrenseutvidelse til 50 nautiske mil. Ministeren viste da til

⁵ Nordlys. 16..01.1970

⁶ Spørretimen. 28.10.1970:1678

den nær forestående folkerettskonferanse hvor slike spørsmål ville bli behandlet. Konferansens hovedfokus ville ligge på kyststaters adgang til utøvelse av jurisdiksjon over fiskeriene utenfor egne kystområder.

Senere på året rettet Martin Buvik (H) et spørsmål til Fiskeriminister Hoem i Stortingets spørretime, om hva han tenkte å foreta seg i forhold til det dårlige bruksvaktholdet. Representanten bemerket at den manglende deltakelse i høstfisket tidligere på høsten kunne være et symptom på en uttrykt skepsis fra norske fiskere side om å delta i fisket, og etterlyste en styrking av vaktholdet påfølgende høstfiske⁷. Statsråd Hoem på sin side hevdet at bruksvaktholdet var opprettholdt i samme omfang som tidligere år. Og viste til at utenlandske fartøy ikke lenger hadde tilgang på feltene innenfor fiskerigrensene, slik at det nå bare ville befinne seg norske fiskefartøy på disse feltene. Han kunne også legge til at det ville foretas fortløpende vurderinger om hensiktsmessigheten i å legge om eller foreta en utvidelse av bruksvaktholdet og fiskerioppsyn.

Øksnes-ordfører Finn Knutsen hevdet i en uttalelse til avisa Nordlys den 3. desember 1971 følgende at *"Norge bør proklamere 50 mils fiskerigrense"*. Hans bekymring bunnset ut i den stadig økende mengde av utenlandske trålere som fisket utenfor den norske kyststrøpen.⁸ Han var opptatt av havets begrensede ressurser, og var redd for at den armada av utenlandske fartøy skulle *"tømme havet"* som han utalte det. Knutsen hevdet at slik utvikling ville kunne få alvorlige konsekvenser for bosettinga langs kysten.

Høsten etter (1972) var det igjen duket for nye oppslag i avisspaltene, Nordlys skrev med fete typer *"Oppsynsskip skjøt varselskudd vesttysk tjuvfisker stakk av."*⁹ Saken dreide seg om en Vest - Tysk tråler som rømte fra fiskerioppsynet etter å ha blitt tatt av det norske oppsynet for tjuvfiske innenfor den norske territorialgrensen på Malanggrunnen. Da oppsynsfartøyet Senja anmodet fartøyet om å følge med inn til Harstad valgte tråleren ikke etterfølge ordre, til tross for at det ble skutt varselskudd. Nok en gang havner episoden i Stortingets spørretime, hvor det igjen reises spørsmål

⁷ Spørretimen..01.12.1971:1476

⁸ Nordlys. 03.12.1971

⁹ Nordlys. 13.10.1972

til fiskeriministeren om problemene på fiskefeltene.¹⁰ Spørsmålsstillingen tok for seg det ulovelige fisket og de store redskapstap norske fiskere hadde blitt offer for. Nok en gang blir det reist spørsmål om styrking av vaktholdet på fiskefeltene. Statsråden (Evind Bolle) måtte bare innrømme oppsynets begrensninger, og at oppsynet var i besittelse av fartøy som både var for små og gjorde for liten fart.¹¹ Han innså at det ville være behov for å få styrket oppsynet de nærmeste årene, med tanke på de utfordringer Norge sto overfor i framtiden. Han kunne i tillegg fortelle at det hadde vært kontakt mellom Forsvars- og Fiskeridepartementet med den hensikt å kunne finne en løsning på problemet.

Situasjonen endrer seg lite det meldes nok en gang om brukstap på søle- og Nordbanken utenfor Finnmark i november 1972¹². Store materielle verdier gikk tapt, og vakthold etterlyses. I forsvarskretser ble det brukt ulik argumentasjon for hvorfor oppsynet ikke hadde vært tilstede ved den aktuelle hendelse. Så i november 1973 ble det nok engang rettet et spørsmål til fiskeriministeren i Stortingets spørretime. Spørsmålet som ble stilt dreide seg om det styrkede vaktholdet innenfor det norske fiskeriområdet ville beholdes på permanent basis¹³. Bakgrunn for spørsmålet bunnet ut i det faktum at det hadde vært en styrking av vaktholdet i månedene før. Fiskeriminister Bolle kunne forsikre om at ordningen ville opprettholdes inntil et mer effektivt oppsyn var på plass.

”Store brukstap, og en tiltakende frustrasjon og raseri brer seg blant norske fiskere” kan avisa Nordlys melde om i mars 1974¹⁴. Denne gang var det engelske trålere som var synderne, til tross for at engelske myndigheter ei uke før hadde lovet norske myndigheter at det skulle settes en stopper for slike episoder. Episoden blir igjen etterfulgt av spørsmålsstilling i Stortingets spørretime. Stortingsrepresentant Brox (Sv) lurte på hva Statsråd Bolle ville foreta seg for å forhindre flere slike episoder. Han kunne fortelle at Senja-fiskerne følte seg jaga fra egne fiskefelt, og de truet nå med å stoppe fisket. Han bemerket at trålerne hadde beskattet torsken så hardt at lofotfisket var truet. Fiskeriministeren beklaget hendelsen og kunne fortelle at det

¹⁰ Spørretimen: 1.11.1972:229

¹¹ Regjeringen Korvald. 18.10.1972-16.10.1973.

¹² Nordlys. 10.12.1972

¹³ Spørretime. 07.11.1973:312

¹⁴ Nordlys. 02.03.1974

hadde befunnet seg oppsynsfartøy i området, og de engelske trålerne var blitt bordet og gjort oppmerksom på forholdet. I framtiden ville det bli satt inn orlogsfartøy i tillegg til bruksvakten. Statsråden kunne forsikre om at alt som kunne gjøres i framtiden ville bli gjort, og ville dessuten øke presset på de utenlandske fiskerimyndigheter dette angikk.

Fiskerikonflikten er igjen på dagsorden i Stortinget mai 74-, og igjen er det brukstap som er tema. Spørsmålet (Valter Gabrielsen Ap) som rettes til Forsvarsminister Fostervoll fokuserte på hva statsråden ville foreta seg ikke bare i spørsmålet om vakthold og fiskerioppsyn, men også i spørsmålet om den økende virksomhet på norsk kontinentalsokkel (petroleumsvirksomheten)¹⁵. Han lurte på om det fantes tilstrekkelige ressurser til å møte disse nye utfordringene på områder som overvåkning kontroll og den nær forestående grenseutvidelse.

Statsråden kunne i sitt svar fortelle om at Forsvaret planla en større utskiftning av fartøy som ble benyttet i oppsynstjenesten, og dette arbeidet falt sammen med utviklingen på kontinentalsokkelen. Som igjen ville føre til at utformingen av morgendagens fartøy måtte ta høyde for denne kjensgjerningen. I sitt svar til Gabrielsen kunne Fostervoll fortelle at det var satt ned et utvalg som skulle vurdere behovet for statlige tjenester utenfor norskekysten i forbindelse med fiskeri og petroleumsvirksomheten. I oktober fikk forsvarsministeren nok en gang rettet et spørsmål mot seg under Stortingets spørretime, denne gangen ble det spurt om det lot seg gjøre å framskynde utvalgets arbeid¹⁶. Fostervoll mente at utvalgets arbeid var viktig, og Regjeringen hadde et ønske om at oppdraget skulle løses over et langsiktig perspektiv, samt at løsningen måtte være holdbar i hvert fall fram mot århundreskiftet. Han kunne forsikre om at arbeidet gikk så raskt som mulig, sett i forhold til kompleksiteten i arbeidet. Og i forsvarrets langtidsplan for 1974-78 var det bred enighet om Forsvarets hovedoppgaver.¹⁷ Kravene ville skjerpes i tilknytning til hevdelsen av norsk suverenitet, og utøvelsen av myndighet på kontinentalsokkelen samt andre områder som ville omfattes av en eventuell utvidet sjøgrense. Problemkomplekset Norge sto overfor hadde både internasjonale og

¹⁵ Spørretime.29.05.1974:3398-3399 Fostervoll. Brattelis andre regjering.

¹⁶ Spørretime. 23.10.1974:404

¹⁷ St.meld.nr.9.(1973-74) Forsvarets langtidsplan

sikkerhetspolitiske sider, som berørte forskjellige offentlige og flere praktiske spørsmål av teknisk men også organisasjonsmessig og annen art. Dessuten ville kostnadene bli betydelige både med hensyn til investeringer og drift avsluttet han.

3.4 Oppsummering

Da fiskerioppsynet ble etablert så langt tilbake som 1700-tallet var det innrettet slik at oppsynet oppfylte datidens behov. Den utvikling den i ettertid har gjennomgått må kunne sees på som et uttrykk for en slik forståelse, endringer har til en hver tid fulgt tidenes behov. Men på slutten av 1960-tallet var flere hendelser med på å fortelle om en utvikling der dette ikke lenger synes å være tilfelle. Innenfor fiskeriene var det ei rivende utvikling som innebar større effektivitet både når det gjaldt fiskeredskaper og fartøy. Det ble samtidig funnet olje i Nordsjøen og havgående grenser bla. mellom Storbritannia Norge ble trukket.

Utover 1970-tallet var det flere tilløp av konfrontasjoner mellom norske og utenlandske fiskeriinteresser. Partene i konfliktene var som regel den tradisjonelle norske kystflåte mot den mer moderne utenlandske trålerflåte. Den utenlandske fiskeflåten gjorde seg skyld i flere ulovelige forhold, som ødeleggelse av bruk, ulovelig fiske, og ved å nekte å følge fiskerioppsynet anordninger ved forsøk på arrestasjon. Debatten om hendelsene gikk for seg i mediene, og derfra inn i Stortinget etter hvert som situasjonen tilspisset seg, og stortingsrepresentanter fra ulike parti rettet kritiske spørsmål til ansvarlige ministre. Etter hvert som konfliktene tilspisset seg ble det etter hvert klart at noe måtte gjøres for å få den vanskelige situasjonen under kontroll. Som en konsekvens av denne fastlåste tilstand, bestemte Regjeringen Bratteli seg for å nedsette et utvalg som skulle se på disse nye utfordringene innenfor fiskeri og petroleumsvirksomheten, som deretter skulle komme med forslag til strukturelle løsninger.

Kapittel: 4 Planlegging - etablering fase to

4.1 Innledning

Dette kapitlet vil ta for seg prosessen fra det ble bestemt at det skulle nedsettes et utvalg i oktober 1974, til etableringen av Kystvakten 1977 og den senere "Lov om saltvannsfiske" trådte i kraft i august 1984, som i oppgaven omtales som fase to. Mer inngående vil kapitlet ta for utvalgets (også kalt Stoltenbergutvalget) arbeid og se på de resultater og anbefalinger disse kom med.¹⁸ Deretter vil oppgaven beskrive den videre behandling i form av meldinger uttalelser og høringer. Så vil innstillingen fra den forsterkede forsvarskomiteé, og påfølgende stortingsdebatt belyses. Deretter følges prosessen videre fram mot avslutning av fase to hvor etableringen av "Lov om saltvannsfiske" vedtas i 1983 og trår i kraft 1984. Fase to omhandlet hvilken struktur og organisasjonsform kystvakten skulle gis, og kapabilitet fartøyene skulle tilføres. Formålet med kapitlet er å belyse prosessen som lå bak beslutningen om etableringen av Kystvakten, og hvilke enkeltelementer som var med på å bestemme den struktur og form den fikk i fase to.

4.2 Utvalgets arbeid

Den 26. april 1974 ble det etter et forslag fra Forsvarsdepartementet ved en kongelig resolusjon oppnevnt et utvalg som skulle kartlegge hvilke oppgaver og se på behovet for statlige tjenester utenfor Norges kystområder. Oppgavene utvalget blant annet skulle vurdere var tjenester forbundet med fiskeri og petroleumsvirksomheten. Utvalget skulle også vurdere samt fremme forslag til ny kystvakttjeneste og organisasjonsstruktur, og innenfor denne struktur skulle Forsvaret ha/finne sin plass. Det ble nedsatt et utvalg på elleve medlemmer, to statssekretærer en fra forsvar og en fra fiskeridepartementet. De øvrige medlemmene i utvalget var personer som var tilsatt i forskjellige departement. Det ble også utnevnt to medlemmer fra forsvarets overkommando, formann for utvalget var Thorvald Stoltenberg (A)..

Mandatet utvalget måtte forholde seg til gikk i korte trekk ut på å skulle vurdere behovet for statlige tjenester utenfor våre kyst- og havområder i forbindelse med petroleums og fiskerivirksomheten. Mer spesifikt skulle utvalget se på oppsyn,

¹⁸ Utvalget.NO.U.1975:50 Kalt "Stoltenbergutvalget" etter leder Thorvald Stoltenberg

inspeksjons- og kontrolloppgaver (kontroll av vitenskapelige undersøkelser) og trygging av installasjoner, redningstjeneste, bekjempelse av havforurensninger samt andre tjenester. Utvalget skulle også vurdere hvordan tjenestene ble dekket i dag, samt de planer som forelå. Til slutt skulle utvalget gi en samlet vurdering, for deretter å komme med forslag til hvordan ansvars og organisasjonsstruktur skulle legges til grunn som løsningen på de ulike oppgavene. Et siste moment utvalget skulle befatte seg med var kostnadene ved opprettelsen av en slik organisasjon.

Forsvarsdepartementets begrunnelse for å oppnevne utvalget var følgende:

”Staten blir nå stilt overfor en rekke nye oppgaver på kontinentalsokkelen. For Forsvaret vil det geografiske området for suverenitetshevdelse bli utvidet meget sterkt og det blir stilt nye krav til materiell og personell. Samtidig vil det imidlertid også måtte vurderes om det er oppgaver utenom de rent forsvarsmessige, hvor Staten ut fra et helhetssyn finner det hensiktsmessig og økonomisk at Forsvaret tar del i løsningen” (ibid).

I departementets begrunnelse het det videre at en god del av Forsvarets engasjement omfattet ulike sider av sivil sektor, slike som fiskerioppsyn, sjøredningstjeneste, navigasjonssystemene langs kysten, bekjempelse av havforurensninger, og petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen osv. Videre het det at det sjømilitæres behov for utskifting av fartøy falt sammen i tid med de nye krav til Forsvaret på kontinentalsokkelen. Derfor burde det vurderes om mulighetene for samordning av det sjømilitære fiskerioppsynet og Forsvarets engasjementet, sett i lys av det som skjedde på sokkelen.

Med bakgrunn i den nye og økende aktivitet på kontinentalsokkelen, vil det være et behov for ei avklaring på de krav og ønskemål det sivile samfunn stiller overfor Forsvaret. Forsvaret vil strekke seg langt i å innfase det sivile samfunnets behov med Forsvarets primære oppgaver innenfor de økonomiske rammer som gis.

Utvalgets arbeidsopplegg var basert på 35 møter, foruten om besøk til tre forskjellige land. Her ble det foretatt undersøkelser om hvordan disse hadde løst sine beslektede problemer. Disse landene var Canada, De forente stater og Storbritannia.

I tillegg hadde utvalget besøkt flere berørte parter innenlands, slike som oljeinteresser, direktorat, fiskerioppsyn, redningssentraler, Forsvaret og Norges fiskarlag. Utvalget hadde dessuten hatt kontakt med berørte statlige instanser, og i tillegg fått bistand fra en rekke frittstående institusjoner slike som Transportøkonomisk institutt, Norsk oseanografisk komité, Norges Skipsforskningsinstitutt, Det norske Veritas, samt noen flere. Dette skulle da legge et grunnlag for utvalget til å kunne komme med et forslag til hvordan den nye organisasjonsstrukturen skulle se ut.

Hovedelementene i tilrådingene som utvalget valgte å legge vekt på og som for så vidt lå i mandatet de hadde fått var, *utviklingen av petroleumsvirksomheten* på den norske kontinentalsokkelen, samt *utvidelsen av norsk jurisdiksjon utenfor våre kystområder*. Utvalget slo fast at staten pr. dato ikke var i besittelse av de nødvendige ressurser som skulle til for å ivareta disse oppgavene på en tilfredstilte måte. Av den grunn kunne utvalget konkludere med at det ville være ”*nødvendig å styrke det utøvende apparatet vesentlig i årene framover*” (NOU 1975:50).

Mer spesifikt gikk tilrådingene ut på følgende, at Det sjømilitære fiskerioppsyn utbygges til en Kystvakt som skulle gis ansvar for fiskerioppsyn og bruksvakthold. Kystvakten skal ha overoppsyn med all virksomhet på kontinentalsokkelen, samt sørge for at det ikke foregår vitenskapelig virksomhet som er uhjemlet innenfor områder under norsk jurisdiksjon. Registrering og oppsyn med drivende gjenstander, samt hjelpe til med oppgaver hvor andre etater innehar ansvaret. Bistanden omfatter områder som polititjenester, miljøvern og redningstjeneste. Den vil også måtte omfatte bistand til en rekke etater og institusjoner, i de tilfeller det skulle være behov for fly helikoptre og fartøyer. Det måtte gis begrenset politimyndighet til den nye kystvakten i likehet med det, Det sjømilitære fiskerioppsyn hadde. Det burde også opprettes en spesialavdeling som kunne takle ulike situasjoner som store ulykker, kapring, sabotasje og annen terrorvirksomhet.

Utvalget la fram sin innstilling den 27.06.75. her konkluderer utvalget med at Det sjømilitære fiskerioppsyn burde bygges ut til en kystvakt, som burde ligge innenfor rammen av Forsvarets organisasjon. Utvalget ba om at det måtte vurderes om Kystvakten skulle gis politimyndighet, på bakgrunn av at politiet ikke var tilstrekkelig utstyrt for oppgaveløsning i havområdene.

4.3 Videre behandling – Uttalelser fagdepartement - andre instanser

Regjeringen la fram utvalgets innstilling for Stortinget ved St meld¹⁹. I tilrådingen het det at forsvarsdepartementet gikk inn for å etablere en kystvakt innenfor rammen av Forsvarets organisasjon.

”Kystvakten bør i hovedsak tillegges oppgaver som skissert av utvalget og slik det framgår av denne meldingen.”(ibid)

På side 29 i meldingen heter det videre at Kystvakten må forholde seg til og samarbeide med de forskjellige statlige myndigheter, samt forholde seg til de retningslinjer som blir trukket opp av de respektive departementer og etater.

Da de forskjellige høringsinstanser ble bedt om å komme med en uttalelse til utvalgets arbeid, kunne disse stort sett si seg enig i hovedretningslinjene i utvalgets anbefalinger. Oppgaven vil her gjengi noen av disse uttalesene fra noen av de viktigste aktørene i behandlingsprosessen. **Forsvarets overkommando** hadde ingen vesentlige innsigelser mot innstillingen, men poengterte at gjennomføringen ikke måtte gå ut over Forsvarets evne til å løse militære oppgaver, og at det måtte følge tilstrekkelige økonomiske midler med. **Utenriksdepartementet** uttaler blant annet at kystvakten burde legges inn under Forsvarets organisering og ledelse, og at fartøyenes ytre preg måtte skille seg ut fra sjøforsvarets øvrige enheter. Utenriksdepartementet var dessuten enig i utvalgets innstilling om at det burde vurderes å delegere politimyndighet til kystvakten.

I **Justisdepartementets** uttalelse ble det vektlagt at kystvakten skulle tillegges oppgaver som lå til rette for den, og at de for øvrig skulle kunne yte den bistand og service til politiet som de særlige forhold på sokkelen gjorde naturlig. En annen forutsetning slik departementet så det, var at det ble gitt tilstrekkelig utdanning og opplæring for polititjenesten, og at disse ble underlagt politiets faglige og overordnede ledelse. I likhet med utvalg og utenriksdepartement reiser justisdepartementet spørsmålet om ikke kystvakten burde organiseres ved egen lov. Ellers var departementet betenkt over organiseringen av en spesialavdeling bestående av marine- og fallskjermjegere, som skulle settes inn ved store ulykker og sabotasje på sokkelen. Departementet hevdet at dette reiste en rekke prinsipielle og viktige spørsmål, slike

¹⁹ St.meld..nr.81 (1975-76) Om oppsynet med fiskeri- og petroleumsvirksomheten

som bruk av væpnet militært personell i fredstid mot sivile personer, de mente at slike spørsmål burde avklares gjennom egen lovgivning. **Forsvarskommisjonen** kunne si seg enig i utvalgets konklusjoner, de påpekte viktigheten i å ikke bruke for store ressurser på en helt ny organisering, når Forsvaret hadde det nødvendige apparat. Overgangen ville heller ikke bli for stor ved en fred til krigssituasjon om kystvakten ble organisert inn under Forsvaret.

Da **Forsvarsdepartementet** skulle vurdere utvalgets arbeid samt innhentede uttalelser på arbeidet, var konklusjonen at det burde etableres en norsk kystvakt lagt inn under Forsvarets organisasjon. Begrunnelsen for en slik organisasjonsstruktur bygget på at tjenesten ville kreve store ressurser i form av personell, materiell, samband og det bakre forsynings og vedlikeholdsapparat, ressurser Forsvaret allerede var i besittelse av. Andre elementer departementet vektla av uttalelser var nødvendigheten av å gi kystvaktens personell (befal) politimyndighet. Departementet hevdet at dette ville være nødvendig for å kunne sette tjenesten i stand til å ivareta sine oppgaver på en god og tilfredsstillende måte, samt at det i denne forbindelsen måtte utarbeides retningslinjer for ansvarsforholdet.

Flere av de spørsmål utvalget stilte innebar nærmere utredning, og var av en slik karakter at de var forventet løst på sikt i spørsmål som for eks. delegering av politimyndighet til kystvaktens befal. Dette var et spørsmål forutsatt løst i samarbeid med Justisdepartementet som ønsket egen lovgivning for kystvakten. Men dette standpunkt kunne ikke Forsvarsdepartementet være enig i, og stilte seg tvilende til behovet for egen lov for kystvakten, all den tid kystvakten ville være en integrert del av den militære lovgivning. De ønsket heller at den militære lovgivningen skulle justeres på enkelte områder. Forsvarsdepartementet ba Justisdepartementet om å utarbeide egen lovhjemmel for anvendelse av en spesialavdeling for marine og fallskjermjegere. Men også på andre områder ble Justisdepartementet bedt om å bistå Forsvarsdepartementet som for eksempel i spørsmål om politimessig assistanse fra kystvakten mot ikke-militære lovovertridere, sabotører, terrorister og lignende i kystsonen. Forsvarsdepartementet kunne si seg enig med utvalget i at det ville være behov for en ytterligere utredning og oversikt over statens totale ressurser (fartøy etc) samt hvordan disse ble brukt. En slik oversikt kunne bidra til å gi en bedre utnyttelse av det materiell staten allerede rådde over, og til planlegging samt bygging

av nye statseide fartøy. Forsvarsdepartementet tilrådte meldingen og sendte meldingen over til Stortinget.

4.4 Innstilling fra den forsterkede forsvarskomiteé S. nr. 65

Komiteen ble under behandlingen forsterket med to representanter fra sjøfarts- og fiskerikomiteen. Innstillingen komiteen la fram for Stortinget bygget i det alt vesentlige på Forsvarsdepartementets stortingsmelding. Komiteen la i sin innstilling vekt på at det i framtiden ville være et stort behov for å etablere en ny tjeneste (kystvakt), som var rustet til å møte de mange nye utfordringene i kyst og havområdene. Utfordringene den nye tjenesten skulle kunne håndtere var i forbindelse med den framtidige oljevirksomheten på kontinentalsokkelen, og den bebudede etableringen av norske økonomiske sone. Komiteen innstilte på at den nye tjenesten fortsatt skulle inngå i Forsvarets organisasjonsstruktur²⁰. Slik komiteen så det var det to oppgavekategorier kystvakten skulle håndtere. Det ene var å være det ansvarlige utøvende organ, samt å kunne løse oppgaver av bistandsmessig karakter.

Den 11. november 1976. tilrådte komiteen Stortinget å gjøre vedtak i saken under behandlingen av Stortingsmelding Nr 81:

”om oppsynet med fiskeri- og petroleumsvirksomheten”, samt ”etableringen av en kystvakt”.

4.5 Komiteéinnstillingen – Stortingsdebatt - Grundighet

Den 13. desember 1976 åpnet debatten i Stortinget, med saksordfører Per A. Utsi's presentasjon av komiteens saksinnstilling nr. 17:

”om behovet for å få til en midlertidig forsterkning av fiskerioppsynet, inntil den framtidige kystvakt var ferdig utbygd”²¹.

Utsi var rosende i sin omtale av utvalget's grundige arbeid med utvalgsrapporten. Han understreket videre at det sjelden hadde vært en sak der forsvarskomiteen hadde stått så samlet. Komiteen hadde enstemmig stilt seg bak anbefalingen om nødvendigheten

²⁰ Innst.S.nr.(1976-77):2

²¹ Sak.nr.17. Om tiltak i forbindelse med oppsynstjenesten i Norges økonomiske sone. (Innst.S.nr.118.jfr.St.prp.nr.63)

av å bygge opp en moderne kystvakt som kunne ta seg av kontroll- og overvåkningsoppgavene i havområdene som legges under norsk jurisdiksjon²².

Under voteringsdebatten var det fire saksfelt som spesielt ble fremhevet og vektet av representantene. Det ene saksfelt enkelte representanter hadde fokus på under debatten var den økende ”militarisering” av kystvakten (slik de så det). Det andre saksområdet var den konkrete organiseringen av kystvakten, om tjenesten skulle etableres under forsvarets - eller under en sivil struktur. De tredje og fjerde saksområdene dreide seg om kystvaktens myndighetsutøvelse og lovgivning.

4.5.1 Posisjonene

I debatten om **militarisering** ytret noen av debattantene bekymring over den økende ”militarisering” av fartøyene, med bakgrunn i komiteens innstilling. Komiteen innstilte på at det skulle legges ned kabler i fartøyene, slik at det i en eventuell krigssituasjon ville være enkelt å utstyre fartøyene med rakettvåpen, om ønskelig²³. Posisjonene i debatten lå fra venstre mot høyre side hvor Sv`s representanter var mot å etablere kystvakten inn under en militær organisasjonsstruktur, mens andre som for eksempel representantene fra Ap var for, men uttrykte bekymring over militariseringen av fartøyene.

Samtidig foregår en debatt på utsiden av Stortinget hvor flere aviser bemerker komiteens innstilling angående den nye kystvaktens militære utrustning. Bjørn Hansen i Arbeiderbladet kaller komitéflertallets innstilling som et ”*repertoar av kuler og krutt*” om bord på oppsynsskip, og hevdet at fartøyene var ”struttende av kanoner og raketter”²⁴. Andre aviser som Nordlys brukte ord som ”*militarisering*” mens.

4.5.2 Organisering – Forsvaret

I komiteens innstilling het det at kystvakten burde underlegges forsvarets struktur og organisering. Med bakgrunn i flere faktorer som for eksempel, at kystvaktens primæroppgaver ville bestå i å skulle hevde suverenitet i norske havområder. En slik form for organisering var ikke uvanlig i de fleste andre land, slik det tradisjonelt også

²² St.prp.nr.63.(1976-77) Sak 11-12-16-17:1998.

²³ St.prp.nr.63.(1976-77):1998

²⁴ Arbeiderbladet.16.11.1976

hadde vært for Norge. Det andre element komiteen la vekt på var fiskerioppsynets 70-årige lange historie underlagt forsvarets organisering, en historie med bare gode erfaringer. Det tredje feltet komiteen fremhevet var forsvarets landsomfattende sambandsutstyr og vedlikeholdsapparat, som ville kunne tilfredsstillende de fleste av kravene en moderne kystvakt ville ha behov for. Men om en skulle ønske å bygge opp en helt ny kystvakt utenfor forsvarets struktur, ville det kunne føre til en svært overdreven sløsing med knappe ressurser. Det vil også kunne resultere i at om det i en eventuell krisesituasjon skulle være behov for å tilkalle bistand fra militære fartøy, ville det kunne bli oppfattet som en skarp eskalering av situasjonen, og på den måte kunne føre til politiske og diplomatiske vanskeligheter²⁵.

Debatten:

I spørsmålet om etableringen av denne nye tjenesten var det ingen uenighet mellom representantene, og det var heller ingen stor uenighet om organiseringen. De fleste forfektet et syn på at det sjømilitære fiskerioppsyn ville danne det beste utgangspunkt for organiseringen av en framtidig kystvakt. Arne Kielland (Sv) mente at kystvakten burde bygges opp som en egen sivil organisasjon underlagt Justisdepartementet. Kielland poengterte at det ville være ”sikkerhetspolitisk hasard” å legge kystvakten inn under militær organisering, spesielt gjaldt dette i de nordlige farvann. Tor Oftedal (A) formann i Utenriks og konstitusjonskomiteen trakk frem den amerikanske US Coast Guard som modell for den norske kystvakt, fordi de aller fleste av kystvaktens oppgaver ville nå og i framtiden være av sivilpreget art. Men kunne likevel se de fordelene med en organisering underlagt Forsvaret lik komiteens innstilling. Forsvarsminister Rolf Hansen fremhevet i sitt innlegg at kystvakten først og fremst var et sivilt konsept, men tjenesten ville også være en svært viktig del av Norges totalforsvar, og er ment å skulle inngå i en krise/krigssituasjon.

4.5.3 Oppgavene - Myndighetsutøvelse

I komiteens innstilling om Kystvaktens oppgaver og myndighetsutøvelse het det, at Kystvaktens oppgaver vil ha sin basisfunksjon innenfor to felt. Det ene vil bestå i å være det ansvarlige og utøvende organ innenfor områder som fiskerioppsyn og bruksvakthold, samt en generell overvåkning av kontinentalsokkelen mot uhjemlet

²⁵ St.prp.nr.63.(1976-77):1999

virksomhet. Det andre området som ville ligge under kystvaktens virksomhet er bistand til andre organer eksempelvis redningstjenesten. Kystvaktens tjenester vil også omfatte bistand i andre sammenhenger, komiteen ønsket med bakgrunn i denne kjensgjerning å anbefale at det ble utarbeidet egen instruks for kystvakten. Komiteen var også enig i departementets uttalelse som gikk på delegering av politimyndighet til kystvaktens befal. I spørsmålet om etablering av en særlov for kystvakten, mente komiteen at det på dette tidspunkt ikke ville være behov for det. Men at spørsmålet kunne vurderes etter hvert som det ble høstet erfaring med den nye tjenesten.

”Bare de erfaringene som høstes kan gi svar på om de eksisterende militære lover er tilstrekkelige for kystvakten, eller om det vil være behov for en egen lov”.

Debatten:

Lars Korvald (Krf) fremhevet i debatten behovet for å få etablert en kystvakt så raskt som mulig. En kystvakt som kunne være med på å ivareta ikke bare norske interesser på norsk kontinentalsokkel, men også de internasjonale forpliktelsene Norge hadde påtatt seg, som omfattet både fiskeri og oljerelaterte oppgaver. Ottar Gravås (H Krf) hevdet i sitt innlegg at:

”vårt framtidige oppsyn vil få konsekvenser langt utenfor våre nasjonale grenser og vil stå overfor oppgaver som har med store deler av verdens matressurser å gjøre.”²⁶

Tor Henriksen (Sv) kom i sitt innlegg inn på kystvaktens omfattende oppgaver innenfor de nye grenseområdene, og var spesielt opptatt av behovet for beskyttelse av faststående bruk, samt kystvaktens prioriteringer i forhold til kontroll og reguleringsbestemmelsene. Andre representanter som for eksempel Willy Wold (Sp) fokuserte på fiskerioppsynets utilstrekkelighet (størrelse, sjødyktighet og fart) i møte med den utenlandske trålerflåte, synspunktet ble delt av Arve Berg (A). Et annet element i debatten var ressursbruken i forbindelse med utbyggingen av den nye kystvakten, her vektla de fleste det rasjonelløkonomiske aspektet. En av representantene bemerket at Norge hadde for få ressurser til å kunne ha to systemer, eller *”to mariner”* som han kalte det. I spørsmålet om politimyndighet til kystvaktens befal, og en egen kystvaktlov sluttet de fleste seg til komiteens innstilling i saken. Sigbjørn Johnsen (Ap), Justiskomiteen) var i sitt innlegg inne på problematikken

²⁶ St.prp.nr.63.(1976-77): 2019

rundt spørsmål som dreide seg om de funksjoner som var tillagt politiet. Han uttrykte tvil om det ville være riktig å gi Forsvarets personell politimyndighet, men var enig i at det ville være riktig å etablere kystvakten administrativt inn under Forsvarsdepartementet, og dette burde skje ved etablering av egen lov om kystvakten.²⁷ Komiteens innstilling oppnådde full tilslutning fra Stortinget under avstemningen.

4.6 Prosessavslutning – Fase 1

Samtidig som Norge etablerer sin 200 nautiske mil sone 1januar 1977, etableres også den nye kystvakttjenesten. Den 11 februar samme år fikk Regjeringens Stortingsproposisjon ”om kystvaktens organisering” godkjenning av Kongen i statsråd.²⁸ Og den 3.mars vedtok Stortinget forsvarskomiteens innstilling: ”om etableringen av kystvakten”, så fra 1. april 1977 ble den nye betegnelsen ”Kystvakten” tatt i bruk.²⁹ Den 7.mars 1978 var innstillingen fra den forsterkede forsvarskomite om utbygging av kystvakten klar, den tok for seg blant annet spørsmål som lokalisering og basestruktur.³⁰ Denne delen ble under voteringsdebatten utsatt på grunn av uenighet i lokaliseringsspørsmålet.

I en Odelstingsproposisjon som ble lagt frem 11. juni 1982 ble det foreslått å gi Kystvakten de nødvendige fullmakter som var nødvendige for at de skulle kunne ivareta sine oppgaver innenfor fiskerioppsynet.³¹ Forslaget gikk ut på å gi kystvakten politimyndighet, myndighet til å kunne utføre nærmere bestemte faktiske handlinger, som det het. Da loven ble sendt på høring var det få innvendinger mot loven, men Justisdepartementet uttalte i sin tilbakemelding i et brev datert 18februar 1981 følgende.

*”det ville vært ønskelig med en egen Kystvaktlov og vil ved et senere tidspunkt eventuelt senere komme tilbake til dette. Justisdepartementet er imidlertid inneforstått med at det inntil videre gis regler om Kystvaktens kompetanse i denne lov”.*³²

Justisdepartementet påpekte videre at forholdet mellom kystvakten på den ene side og påtalemyndighet og politi på den andre siden måtte avklares nærmere. De uttalte

²⁷ St.prp.nr.63.(1976-77): 2033

²⁸ St.prp.nr:102(1976-77) Om kystvaktens organisasjon

²⁹ Innst.S.nr.222(1976-77) Om kystvaktens organisasjon

³⁰ Innst.S.nr.193,jfr.St.prp.nr.62. Om utbygging av kystvakten.

³¹ Ot.Prp:Nr.85(1981-82)Om lov om Saltvannsfiske

³² Ot.Prp:Nr.85(1981-82)Om lov om Saltvannsfiske. Sid.11

videre, kystvakten bør (og det lokale fiskerioppsyn) plasseres i det politi og påtalemessige system ved en bestemmelse i loven, eller at det blir gitt en helt klar delegasjonsbestemmelse om dette. Fiskeridepartementet støttet Justisdepartementet i deres vurderinger om at kystvaktens politi- og påtalemessige funksjoner burde plasseres i det politi- og påtalemessige system. Men det forutsatte at spørsmålet ble tatt opp til behandling av Justisdepartementet rett etter at loven ble endelig vedtatt.

Loven ble vedtatt den 3juni 1983 og trådte i kraft den 15 august 1984.

4.7 Oppsummering

Kapitlet har tatt for seg utvalgets arbeid, og de anbefalinger de kunne konkludere med. Mandatet utvalget fikk var klart definert, og la føringer for utvalgets arbeid.

Konklusjonen utvalget kom fram til var at Det sjømilitære fiskerioppsyn skulle bygges ut til en kystvakt, til en tjeneste lagt inn under Forsvarets organisasjon. I utvalgets innstilling het blant annet at det måtte vurderes å gi Kystvakten politimyndighet. Den videre behandling gikk på stortingsmeldinger uttalelser fra forskjellige departement m. flere. Etter uttalesene ble det avgitt en innstilling fra den forsterkede Forsvarskomiteé, hvor anbefalingene gikk ut på at det snarest måtte etableres en kystvakt. Grunnlaget for denne tjeneste burde ha sin forankring i Forsvarets organisasjon og struktur. Komiteéinnstillingen fulgte stort sett utvalgets anbefalinger, foruten punktet om fartøyenes utrustning. Komiteens innstilling i forhold til militær utrustning av fartøyene gikk lenger enn utvalgets anbefalinger.. Dette skapte til dels heftig debatt i avisspaltene og under voteringsdebatten i Stortinget. Men også på andre saksfelt var det ulike oppfatninger, som for eksempel i spørsmål som organiseringen, myndighetsutøvelse og i spørsmålet om egen lovgiving.

Kapittel: 5 Videreføringen av Kystvakten – fortsettelsen – Fase tre

5.1 Innledning

Den neste fase i utviklingen av den Norske Kystvakt startet i april 1992, da Regjeringen nedsatte et utvalg (Kystforvaltningsutvalget) som skulle utrede statens ressursbruk og resursbehov langs kysten og havområdene utenfor (Kystforvaltningsutvalget.1993). Utvalget skulle da også legge fram forslag til tiltak som kunne bidra til en bedre framtidig utnyttelse av de samlede ressurser, den 2. april 1993 kunne utvalget legge frem en delinnstilling, og en endelig ferdigstilling den 20. august samme år. Kapitlet vil foruten fokuset på utvalgsarbeidet følge det arbeid som foregikk i Storting og Regjering, fram mot 5november 1999 da ”Lov om Kystvakten” trådte i kraft.

Fase tre kan nærmest regnes som en videreføringsetappe fra fase to, fordi det var fase to som kan oppfattes å ha lagt hovedstrukturen for dagens Kystvakt, som igjen dannet et grunnlag for fase tre. Fra 1984, etter at loven (”Lov om saltvannsfiske”) var på plass gikk den nye tjenesten inn i en lære- og erfaringsbasert periode. Kapitlet vil forsøke å belyse prosessen som gikk for seg fra utvalgsarbeidet ble iverksatt til ”lov om Kystvakten” trådte i kraft 1999. Kapitlet vil kort se på de prosessene som gikk for seg i Kystforvaltningsutvalget og de slutninger disse kom fram til, sett ut fra det mandatet som ble gitt. Deretter vil den videre behandling i departementet og det hurtigarbeidende utvalg, som skulle utarbeide et lovforslag for forsvarsdepartementet være av interesse å belyse.

5.2 Kystforvaltningsarbeidet – Mandatet – Sammensetning - Konklusjon

Kystforvaltningsutvalgets arbeidsoppgaver gikk ut på å skulle se på og få til en bedre resursutnyttelse av statens resurser langs kyst- og aktuelle havområder. Det er i denne fasen viktig å skaffe en oversikt over statens totale ressurser (bl.a. personell, materiell og økonomi) og komme med forslag om endringstiltak. Regjeringen er i denne fasen ute etter å få svar på om ressursene kan benyttes på en bedre og mer effektiv måte. Derfor ble utvalget gitt mulighet til å studere andre staters organisering av tilsvarende kystforvaltningssystemer. Det viste seg imidlertid at disse systemene ikke lot seg

direkte overføre til norske forhold, men viktige deler av systemene kunne likevel brukes.

Mandatet utvalget ble gitt gikk ikke ut på å skulle bygge en helt ny organisasjon, men derimot å koble sammen eksisterende ressurser. Problemene med disse ressursene var mangelen på koordinering av kompetanse. Spørsmålene ble vurdert av utvalget som karakteriserte en slik utnyttelse av statens totale ressurser på følgende måte, koordinering, flerbruk og fleksibilitet. Utvalget så i tillegg på og gjorde sine vurderinger av de erfaringer som var høstet etter opprettelsen av Kystvakten, erfaringer utvalget kunne betegne som svært gode. Slik at utvalget kunne da konkludere med at Kystvaktens kjernevirksomhet skulle som før ligge i de åpne havområdene. Men utvalget ønsket i tillegg å gi Kystvakten utvidete oppgaver og fullmakter, noe som også var i tråd med Stortingets syn.

Stortinget hadde tidligere i prosessen ytret ønske om at Kystvaktens kommando og ledelsesapparat måtte kunne brukes i det nye regimet (indre kystoppsyn).³³ Utvalget sluttet seg til denne forståelse og konkluderte med at det burde opprettes ”et indre kystoppsyn”, en helt ny struktur og organisering av allerede eksisterende ressurser. Ressurser som var spredt over 10 departement og 25 etater og direktorater, hvorav disse sto som eiere av 230 fartøy og 150 institusjoner. En slik omstrukturering ble vurdert som en trinnvis prosess det ville ta tid å få på plass. Det indre kystoppsyn skulle organiseres som en egen sivil myndighet, med eget personell og materiell. Utvalget anbefalinger gikk også ut på at det måtte foretas nærmere utredninger i spørsmålet om hvilket departement en slik organisasjon burde underlegges.

Av andre viktige spørsmål som ble belyst var, hvilke fullmakter og myndighet organisasjonens ansatte skulle gis. Utvalget konkluderte med at det måtte gis tilstrekkelig myndighet slik at de ansatte ble satt i stand til å kunne håndtere samtlige kontrollsektorer. Aktuelle sektorer omfattet områder som politi, toll, skipskontroll, miljøvern og fiskerioppgaver. Utvalget anså likevel spørsmålet som såpass omfattende og vanskelig at de foreslo ytterligere utredninger. Utvalget kunne dessuten konkludere med at det ville være nødvendig å innføre en særlov for kystvakten, i dette lå det også

³³ St.meld.nr.16 (1993-94)

et ønske om en harmonisering av eksisterende lovverk. Premissene for en slik lov ble omtalt i gul bok til statsbudsjettet for 1994 og i Forsvarsdepartementets budsjettproposisjon 1994.³⁴

5.2.1 Forsvarets bistand til Kystforvaltningen

Regjeringens v/Forsvarsdepartementet sluttet seg til utvalgets anbefalinger, om at forsvaret skulle yte nødvendig bistand til kystforvaltningen innenfor områder som kontroll, overvåkning, ledelse, miljøvern og oljevern, utdanning, kontroll med skip, tolloppsyn, forskning, ressurskontroll/-jurisdiksjon, forvaltning, lager og vedlikehold. Forsvarsdepartementets vurderinger bygget videre på et nærmere samarbeid med miljøvernmyndighetene, som innebar detaljutredning og gjennomføring av HOLM-utvalgets anbefalinger, så lenge disse kunne tilpasses forsvarets øvrige virksomhet. Oljevernutstyr som ble plassert på 6 innleide kystvaktfartøy høsten 1993, ga en vesentlig styrkning av oljevernberedskapen³⁵.

5.3 Etableringen av den indre Kystvakt

Da Stortinget 15.06. 1995 behandlet Stortingsproposisjon 51 og innstilling fra finanskomiteen S.nr.220 under revidert nasjonalbudsjett om: ”etableringen av et effektivt oppsyn i indre kystområder”, fant Stortinget enstemmig å kunne slutte seg til komiteens innstilling.^{36 37} Dette indre kystoppsynet med patruljerende fartøyer skulle være en utvidelse av den nåværende kystvakt, og dermed bli en integrert del av Kystvakten. For å få dette til måtte Kystvakten tilføres økte fartøyersressurser som skulle være med på å gi Kystvakten de nødvendige ressurser de hadde behov for. I Stortingsproposisjon nr 1 het det at Regjeringens målsetning var å kunne bedre beredskapen i kystsonen, og derfor burde alt av statlige ressurser (materieell, personell) inngå i en organisasjon for kystberedskap og aksjonsledelse. Her ville forsvarskommandoene bli tillagt ansvaret for å iverksette og lede aksjoner, som ikke ble håndtert av redningsentralene eller av Statens forurensningstilsyn. Ordningen var forutsatt etablert pr.1 januar 1996, og skulle gjennomføres i løpet av 1996. Det skulle i tillegg etableres en database over statlige fartøy og utstyr, samt en ordning for formidling av tjenester etatene imellom.

³⁴ St.prp.nr.1.Gul Bok.jfr.S.50.fjerde og sjette avsnitt (1993-94)

³⁵ Holm-utvalget. Innstilling.30.04.1992

³⁶ St.prp.nr.51.jfr.Inst.S.nr.220 (1994-95)

³⁷ Forhandlinger i Stortinget nr. 290:4421.4422 (1994-95)

5.4 Hovedmål bak opprettelsen

I en stortingsproposisjon understreket Regjeringen på nytt hovedmålet bak opprettelsen av en indre kystvakt, opprettelsen skulle som nevnt føre til en bedre samordning av den statlige kystforvaltning som igjen ville kunne føre til en mer effektiv bruk av statens ressurser.³⁸ En slik tjeneste ville som hovedgeskjeft befatte seg med ivaretagelse av sivile kystforvaltningsoppgaver. Og i budsjettinnstillingen til stortingsproposisjonen ble det forutsatt at tjenesten skulle finansieres ved brukerbetaling fra og med 1997.

I 1996 ble den ”indre kystvakt” finansiert ved en rammeøkning på 35 mill kroner, som ble gitt over forsvarsbudsjettet. Årlige driftsutgifter ble anslått til å komme på i følge stortingsproposisjonen ca. 26 mill kroner. Forsvaret ville få til en fullgod midlertidig løsning for den ”indre kystvakt” i 1997, som i grove trekk betydde bruk av egne samt innleie av offentlige og kommersielle fartøyer. På bakgrunn av den spesielle aktivitetsstrukturen til den indre kystvakt, ville det kunne vise seg og bli vanskelig å skulle tilbakeføre kostnadene direkte til brukerne. Men også den manglende erfaring med hensyn til oppdrags- og kostnadsstruktur ville kunne bli et hinder for et meningsfylt kostnadsanslag. Derfor fant Regjeringen det ikke formålstjenlig å innføre et slikt regime for øyeblikket, het det videre i proposisjonen.

5.5 Iverksetting av planarbeidet med den nye kystvaktloven

Forsvarsdepartementet fikk i oppdrag å lage et utkast til egen lov om Kystvakten, i forbindelse med etableringen av den indre kystvakt. Dette arbeidet skulle være et samarbeid mellom de berørte departement. Og i april 1994 ble det nedsatt en interdepartemental arbeidsgruppe som skulle utarbeide et utkast til en særlov om kystvakten. Mandatet gruppen skulle arbeide ut fra la inn en forutsetning om at den nyopprettede ”indre kystvakt” skulle være en del av Kystvakten, og at den organisatorisk skulle legges inn under Forsvaret. Arbeidsgruppen måtte videre forholde seg til Kystforvaltningsutvalgets forslag som gikk ut på at Kystvakten skulle bidra til det statlige oppsyn med kysten og havområdene utenfor. Gjennomføringen skulle foregå ved overvåkning av omtalte områder, samt håndhevelse av gjeldende bestemmelser.

³⁸ St.prp. nr.1.S.183 (1996-97)

I september 1995 avgav arbeidsgruppen sin innstilling med utkastet til lov om Kystvakten samt omfattende motiver. Utkastet inneholdt også en gjennomgang av folkerettslige samt internrettslige rammevilkår for Kystvaktens myndighetsutøvelse. Da innstillingen til lov om kystvakten ble sendt på alminnelig høring den 19. oktober 1995 fikk den stort sett god mottakelse. De fleste høringsinstansene bemerket og vektla i sin uttalelse tilfredshet med at Kystvaktens kompetanse ville bli fastsatt i eget samlet lovverk (særlov). Høringsinstansene var særlig tilfreds med lovens hovedprinsipper og retts tekniske oppbygning. Hovedinnholdet og systematikken fra innstillingens lovutkast var beholdt i proposisjonen.

5.5.1 Lov om Kystvakten

I "Lov om Kystvakten" fremmet Forsvarsdepartementet en Odelstingsproposisjon.³⁹ Loven var ment å skulle regulere Kystvaktens organisasjon ansvar og myndighet. Den skulle også erstatte og samle dagens lovregulering av Kystvaktens myndighetsutøvelse. Loven skulle i tillegg gi det rettslige grunnlag for Kystvaktens myndighetsutøvelse av de nye oppgavene i havområdene, det samme skulle gjelde for den "indre kystvakt". I proposisjonen het det, at Kystvakten ikke måtte pålegges ytterligere oppgaver utover de Kystvakten allerede i dag måtte håndtere, og at Kystvakten fremdeles skulle være en del av det militære forsvar. En annen forutsetning for etablering av den "indre kystvakt" var, at de statlige ressursene innenfor kystforvaltningen skulle inngå på varig og eller midlertidig basis, som en del av kystvaktens organisasjon. Det ble dessuten foreslått at Kystvaktens organisasjon skulle lovreguleres. Flere av de oppgaver Kystvakten var forutsatt å skulle kunne håndheve var lovregulert i flere særlover. Kystvakten var den instans som skulle være kontrollorganet for disse forskjellige bestemmelser og særlover. Kystvaktens myndighetsområde ble foreslått begrenset til sjøen, om det ikke skulle vise seg å være åpenbart nødvendig med aksjoner på land.

Kystvakten måtte i henhold til gjeldende rett innefor fiskeri- og fangstoppsynet, bli gitt myndighet til å kunne iverksette nærmere bestemte kontroll- og tvangstiltak. Proposisjonen delte arbeidsgruppens syn på Kystvaktens håndhevelse og

³⁹ Ot.prp..nr.41(1996-97)jfr.Inst.O.Nr.96(1996-97).

myndighetsutøvelse. Men at basis måtte bygge på et forholdsmessigprinsipp ved utøvelse av tvangsmidler, som igjen burde lovfestes. Forslaget grunnga videre at Kystvakten skulle være underlagt påtalemyndigheten ved utøvelse av påtalefunksjoner.

Den 13. juni 1997 ble loven vedtatt og iverksatt ved Regjeringens resolusjon av 5. november 1999.^{40 41}

5.6 Oppsummering.

Siste fase i etableringsprosessen kan også regnes som en videreføringsfase. I denne fasen legges grunnlaget for å etablere et enhetlig system som omfatter ikke bare en tjeneste i de ytre havområder, men nå også i de indre kystområdene. Denne siste fasen fram mot en egen særlov for kystvakten har bestått av et utvalgsarbeid, som skulle vurdere for deretter å fremme tiltak for en bedre ressursutnyttelse av statens totale ressurser i de aktuelle kyst og havområder. Kystforvaltningsutvalget kunne konkludere med at det burde opprettes et indre kystoppsyn som burde underlegges Kystvakten. En slik etablering ville gi en bedre ressursutnyttelse og koordinering av de ressurser som allerede fantes langs kysten. De konkluderte dessuten med at kystvakten måtte gis de nødvendige fullmakter for myndighetsutøvelse. Regjeringen nedsatte så en interdepartemental arbeidsgruppe, som skulle lage et utkast til en særlov for Kystvakten. Gruppen var delt i synet på Kystvaktens myndighetsutøvelse, men foreslo likevel at den myndighet Kystvakten allerede hadde i ytre farvann også burde overføres til indre farvann. Lov om Kystvakten ble deretter fremmet ved en odelstingsproposisjon 1996-97, og senere vedtatt av Stortinget og deretter iverksatt 5 november 1999.

⁴⁰ Lov om Saltvannsfiske § 46 (1983-84)

⁴¹ Lov om Saltvannsfiske § 21 (1983-84)

Kapittel: 6 En analyse av en prosess

6.1 Innledning

Det empiriske materialet vil danne utgangspunkt og kobles med det teoretiske grunnlag i kapittel to, med den hensikt å forsøke å kunne finne noen forklaringssammenhenger i hvilke drivkrefter som lå bak og førte til at kystvakten fikk den organisasjonsform den fikk nesten 30 år senere. For å kunne foreta en slik analyse vil tre perspektiver (hierarkisk/rasjonelle - situasjonsbestemte - og nettverksperspektivet) benyttes som redskap eller måleenheter, som også vil være nødvendig for å kunne belyse noen av de prosesser som gikk for seg både før og under beslutningsprosessen. I analysens første del vil det være naturlig å benytte det situasjonsbestemte perspektiv, deretter det hierarkisk/rasjonelle perspektiv og til slutt det nettverksbaserte perspektiv. Bakgrunnen for et slikt valg er at fase en på mange måter la grunnlag for fase to og tre. Noen av hendelsene i fase en kan regnes som konfliktfylte, mens andre kan oppfattes som hendelser uten konflikt, og summen av disse to kategorier, la igjen et grunnlag for den formelle beslutningsprosess som fant sted i fase to. Dette føyer seg også inn i forståelsen av det situasjonsbestemte perspektiv, som forteller om at det er uforutsette hendelser og et sammenfall av hendelser som er de mest interessante i et situasjonsbestemt eller temporalt perspektiv (Olsen,1989:27).

6.2 Det situasjonsbestemte perspektivet

6.2.1 Utgangspunkt for analysen

Sett i lys av det situasjonsbestemte perspektiv vil en kunne anta at prosessen som førte fram til etableringen av Kystvakten, var et resultat av en rekke tilfeldige hendelser og et sammenfall i tid med andre hendelser og prosesser i omgivelsene. Utgangspunktet for det situasjonsbestemte perspektiv er tuftet på en prosess som drives framover av en rekke uforutsette hendelser og tilfeldigheter, hvor beslutningsprosessen beskrives som kompleks og uten styring (Olsen.1989).

I oppgavens teoretiske del ble det stilt noen spørsmål under kapittel 2.10 som det her vil bli forsøkt svart på. Et av de spørsmål som ble stilt var, hvilke *tilfeldige hendelser* utløste den formelle del av prosessen? Indikatoren her lå for så vidt i utvalgets gitte mandat, som fortalte om utfordringene i forbindelse med petroleumsvirksomhet og fiskeri. Det kan bety at Regjeringen v/Forsvarsdepartementet nedsatte utvalget med bakgrunn i disse vidt forskjellige feltene, i så fall kom disse som et resultat av en rekke *tilfeldige sammenfall* i tid med kontekstuelle forhold? Og vil disse hendelsene som vedrørte to helt forskjellige felt være *tilstrekkelig* til å kunne forklare hvorfor beslutningsprosessen ble satt på dagsorden. Og kan en ut fra et slikt resonnement kunne anta at beslutningsprosessen på et vis tvang seg frem. For å kunne forstå grunnen til at den formelle del av prosessen ble satt på dagsorden vil det være nødvendig ta et lite blikk tilbake i tid (60-tallet) for å forsøke å finne noen svar. Men hoveddelen av denne del av analysen vil ha fokus på fase en, som er en periode som går fra 1970- til 74.

6.2.2 Oljesporet

De første kommersielle funn av olje i Nordsjøen ble gjort i 1969, og utvinningen startet to år senere. Disse funn la et solid grunnlag for en framtidig økonomisk velstand og utvikling for Norge som nasjon. Som et bilde på dette hadde den norske statens inntekter ved utgangen av 1994 etter 25 års petroleumsvirksomhet, passert 546 milliarder 1993 kroner (Tamnes.1997:189).

Hendelsene som utspant seg på norsk kontinentalsokkel i perioden fra tidlig 60-tall til 1970 kan på mange måter betegnes som en bevisstgjøringsperiode, om hvilke store og verdifulle petroleumsforekomster som lå her. Epoken fortalte om en tid hvor det befant seg mange deltakere på ulike plan både statlige og ikke statlige aktører. Det kan se ut som om hendelsene levde sitt eget liv uavhengig av hverandre, men norske myndigheter tar etter hvert tar en ledende rolle over utviklingen siste halvdel av 60-tallet. Cohen. March og Olsen oppfatter koblingene mellom problemer og løsninger som tilfeldige og lite forutsigbare (March&Olsen.1976.Cohen&March.1986). De betegner en slik situasjon som et organisert anarki hvor uavhengige strømmer av beslutningsmuligheter, deltakere, problemer og løsninger flyter tilfeldig sammen uten noen bunn i en overordnet rasjonalitet.

Det er i første halvdel av 70- tallet (1970-74) som beskrives i oppgaven som fase en, at de største endringer finner sted. Det er innenfor denne tidsepoken at Norge konkret utmeisler sin oljepolitikk, samtidig som forståelsen av hvilken betydning oljevirkosomheten vil ha for Norge skapes. Den første olje pumpes opp fra havbunnen 1971 og i 1972 etableres det norske oljeselskapet Statoil, så i 1973 opplever verden en dramatisk mangel på olje som igjen fører til prisøking (Tamnes.1997).

Perioden forteller om en prosess tuftet på en rekke tilfeldige hendelser, som for Norges del slår heldig ut, hvor prisøkingen på olje kan oppfattes som en slik hendelse, i og med Norges rolle som framtidig oljeeksportør. Bevisstgjøringsprosessen som har funnet sted i perioden er tydelig, Tamnes beskriver Norge som annerledeslandet som trådte fram i årene 1973 til 1986. Han beskriver Norge som et land som hviler på sterke nasjonale strømdrag i kjølvannet av EF-saken i 1972, hvor det hersket stor tro på offentlig styring, og fremfor alt en enestående norsk finansiell styrke (Tamnes.1997:190).

Men hendelsene utløste også behovet for nødvendige sikkerhetstiltak sett i forhold til spørsmål som miljø, terror etc. Samlet kan de hendelser som fant sted på kontinentalsokkelen i forbindelse med petroleumsvirksomheten under denne fasen, sees på som en av de utløsende faktorer for prosessen som ble iverksatt ved nedsettelsen av utvalget 1974. Forsvarsdepartementet bekrefter for så vidt dette gjennom mandatet utvalget ble gitt.

6.2.3 Fiskerisporet

Problemområde nummer to var de alvorlige og konfliktfylte hendelsene som fant sted innenfor fiskeriene. Analysens hovedfokus vil rettes mot årene 1970- til 74, men vil først gi et kort tilbakeblikk, som kan være med på å gi det nødvendige bakteppe for de problemer som oppsto i selve fasen. Perioden oppgaven beskriver som fase en forteller en historie om nærmest lovløse tilstander innenfor og utenfor norske territorielle farvann. Enkelthendelsene førte til en eskalerende konfliktsituasjon mellom den tradisjonelle norske havfiskeflåte (line og garn) og den mer effektive moderne utenlandske trålerflåte. Lovbryterne som omtales består for det meste av utenlandske fartøy. Flere av forholdene handlet om ødeleggelse av tradisjonelt norsk bruk (line,garn), andre forhold gikk mer direkte på myndighetsutøver (fiskerioppsyn).

Hendelsene omtales i de fleste tilfeller i mediene, og følges deretter opp i Stortinget (spørretimen). Det er tre problemområder som avspeiler seg i forbindelse med hendelsene, det ene problemområde er knyttet direkte til de ulovelige handlingene i seg selv, og de direkte konsekvensene disse har, det andre avslører et fiskerioppsyn som ikke har tilstrekkelige ressurser eller kapabilitet til å møte disse nye utfordringene. Det siste problemområde som melder seg i kjølevannet av hendelsene er et behov for fiskerisoneinndeling av havområdene.

6.2.4 Problemområde - fiskeri

Da den atlantiskandiske sildestammen ble nedfisket på slutten av 60-tallet markerte dette også et skille i forståelsen om at havene ikke var uutømmelige. Dette var også begynnelsen på en vedvarende krise hvor ressursgrunnlaget sviktet i mange havområder. Krisen omfattet forskjellige arter, men den var mest synbar innenfor torskefiskeriene. Da den vesteuropeiske trålerflåten ble utestengt fra fiskebankene utenfor Latin Amerika og Vest Afrika førte dette til store forflytninger av den havgående trålerflåte til nordlige farvann (Tamnes.1997:281).

Konfliktenes deltakere under denne konflikten var den utenlandske trålerflåte, og den norske tradisjonelle havfiskeflåte, Det sjømilitære fiskerioppsyn, medier, Stortingsrepresentanter og Regjering. Konflikten utløses ved at en utenlandsk trålerflåte kommer inn i norske kystområder, og blir ansvarlig for ødeleggelse av garn- og linebruk for store kroneverdier, samt forbryter seg mot norsk lovgivning på flere andre områder. For å kunne gi et riktig bilde av denne situasjonen legges fokus til første halvdel av 70- tallet.

I 1970 kunne avisa Nordlys fortelle at et Øst- Tysk fartøy sto bak en ulovelig handling utenfor Vesterålen innenfor norsk fiskerisone, her hadde fartøyet bedrevet ulovelig omlastning av fisk.⁴² Et annet bilde på denne uheldige utvikling ble anskueliggjort gjennom avisa Nordlys høsten 1972, hvor en Vest- Tysk tråler hadde fisket ulovelig på Malangsgrunnen innenfor territorialgrensen, og i tillegg hadde påført den norske flåte store brukstap. Avisas "Nordlys"skrev:

⁴² Nordlys.16.01.1970

*”Oppsynsskip skjøt varselsskudd vesttysk tjuvfisker stakk av”.*⁴³

Fartøyet nektet å etterkomme kystvaktens ordre om å slå følge inn til Harstad.

Hendelsene utløses av en aktør som i utgangspunktet ikke hadde tilgang til disse områdene. De utenlandske trålerne er kommet inn i norske fiskeriområder på bakgrunn av et overfiske i de områder de tradisjonelt sett har fisket tidligere. I denne del av fase en presenteres et problem som har oppstått i andre havområder som så transporteres til et annet (norske kyst- og havområder). Problemene som oppstår tidlig på 70- tallet er bare begynnelsen på en utvikling som etter hvert får vidtgående konsekvenser.

I 1972 meldte Nordlys om tap av linebrukbruk på Søle- og Nordbanken for over 30 000 kr⁴⁴. Fra fiskerihold ble det hevdet at dette kunne foregå bare på grunn av bruksvaktens manglende tilstedeværelse. I mars 1974 meldes det igjen om store tap av fast-stående bruk på Malangsgrunnen. Avisa Nordlys kunne melde om at en britisk tråler var skyld i at line- og garnbruk for 7000 000 gikk tapt på Malangsgrunnen. Avisa fortalte om at det nå rådet et raseri blant fiskerne⁴⁵.

På dette tidspunkt kan situasjonen oppfattes å være en åpen kamp mellom to fiskeriinteresser hvor det kan virke som om den tredje aktør (fiskerioppsynet) ikke er i stand til å håndtere situasjonen. En kan nærmest oppfatte situasjonen som rådet som det rene anarki, hvor to parter står mot hverandre hvor den ene forbryter seg mot den andre uten at myndighetsaktør er i stand til å foreta seg noe. Olsen skriver i sin bok ”Politisk organisering” at i det rendyrkede anarkistiske system vil beslutningsutfallet være prisgitt flere løst koblede prosesser, slik at utfallet i mindre grad vil være avhengig av en eller flere aktørers intensjoner og makt (Olsen.1978:87). Det vi her ser er en konfliktsituasjon hvor det bokstavelig talt hersker en form for begrenset anarki i norske havområder, og utfallet eller løsningen på problemet så langt er ukjent.

⁴³ Nordlys.06.10.1972

⁴⁴ Nordlys.19.12.1972

⁴⁵ Nordlys.05.03.1974

6.2.5 Problemområde - fiskerioppsyn

Årene fra 1970- til 74 avslører flere problemer enn bare de utenlandske fiskefartøyenes lovbrudd i norske havområder. De avslører også et fiskerioppsyn som ikke holder mål i forhold til de oppgaver den er satt til å løse. Fiskerioppsynets manglende tilstedeværelse og kapabilitet fører til at ansvarlige myndigheter må svare for seg blant annet i Stortingets spørretime.

Etter hendelsen i Vesterålen 1970 i forbindelse med det Øst- tyske fartøyets ulovligheter ble det reist spørsmål i Stortingets spørretime rettet mot Forsvarsminister Tidemann om det norske sjøgrensevakhold var tilstrekkelig rustet til å kunne håndtere disse nye utfordringer de var stilt overfor?⁴⁶ I sitt svar repliserer ministeren at det ikke ville være praktisk mulig eller økonomisk forsvarlig å kunne få et fiskerioppsyn av et slikt omfang og effektivitet, som ville føre til at alle som krenket norske grenseområder kunne observeres eller pågripes, selv om et slikt mål burde tilstrebes.⁴⁷ Han hevdet at tjenesten etter hans vurderinger hadde fungert bra, sett ut fra den store aktivitet de fremmede fartøyene hadde utvist innenfor de norske kystområdene.

Svaret Statsråden gir Stortinget kan oppfattes på forskjellige måter på den ene side kan det være nettopp slik som ministeren sier at det på det tidspunkt var vanskelig å foreta seg noe sett ut fra flere forhold. Forsvaret var i disse årene inne i en fase hvor det måtte skjæres kraftig ned på aktiviteten⁴⁸. Denne kjensgjerning kan ha ledet an til ministerens svar, om de økonomiske og praktiske mulighetene for et slikt fiskerioppsyn. Men svaret kan også tolkes som om det ikke var den helt store vilje til foreta seg noe konkret overfor den vanskelige situasjonen som hadde oppstått. Han hevdet i tillegg at tjenesten hadde fungert bra sett i forhold til den store aktiviteten de fremmede fartøyene hadde utvist. Denne delen av svaret kan oppfattes å ha vært en form for ansvarsfraskrivelse, eller også kanskje en resignasjon på uoverstigelige problemer.

⁴⁶ Spørretimen.28.01.1970:1678

⁴⁷ Regjeringen Borten.12.10.1965-17.03.1971

⁴⁸ St.Meld.nr.31. Om virksomheten i Forsvaret 1969-72

Kritikken mot den konfliktfylte situasjonen og mot fiskerioppsynet bare øker i intensitet utover 70-tallet, og reaksjonene fra ansvarlige myndigheter endrer seg gradvis etter hvert som hendelsene er økende i omfang og alvorlighetsgrad. Fra en oppfatning i 1970 etter hendelsen utenfor Vesterålen hvor Forsvarsminister Tidemann fremmet sitt synspunkt hvor all kritikk avises, til mars 1974 (etter hendelsene på Malangsgrunnen) hvor det skjedd en markant endring i holdningen til hendelsene. Denne gang er det Fiskeriminister Eivind Bolle som hevdet at alt som kan gjøres vil bli gjort for å unngå slike episoder i framtiden, han lovet at det i tillegg til bruksvakten ville bli satt inn orlogsfartøy ved behov. Det er på dette tidspunkt iverksatt forskjellige tiltak, som skulle være med på å avhjelpe og demme opp for den vanskelige og konfliktfylte situasjonen. Det er i tillegg lagt inn protester mot andre staters ulovelige aktiviteter innenfor norske havområder, som for eksempel mot engelske myndigheter etter den alvorlige hendelsen på Malangsgrunnen hvor et engelsk fartøy ødela bruk for 700 000 kr⁴⁹.

6.2.6 Problemområde – Fiskerisoner

I kjølvannet av konfliktsituasjonen avspeiles en ny problemstilling, behovet for fiskerisoner og et vern av nasjonale fiskeriressurser. Flere etterlyser utvidelser av fiskerisonen. I oktober 1971 stiller Helge Jacobsen (V) under Stortingets spørretime et spørsmål til Fiskeriminister Knut Hoem hvor han lurer på hva ministeren aktivt ville foreta seg for å kunne få til en fiskerigrænseutvidelse. Jacobsen viste til Islands beslutning om en fiskerigrænseutvidelse til 50 nautiske mil. I sitt svar til Jacobsen kunne Fiskeriministeren fortelle at det ville avholdes en FN- folkerettskonferanse hvor nettopp slike spørsmål ville bli behandlet. Og et av konferansens hovedmål skulle være å se på kyststaters adgang til utøvelse av jurisdiksjon over fiskeriene utenfor egne kystområder⁵⁰.

Konfliktsituasjonens utgangspunkt og hovedfokus hadde vært rettet mot de konkrete hendelser som fant sted, men gradvis dreies oppmerksomheten mot bakgrunnen (ressurskrisen) for den utenlandske trålerflåtes tilstedeværelse i de norske kystområdene. Ressurskrisen som hadde sitt utspring i andre havområder rammer nå

⁴⁹ Nordlys.26.04.1974

⁵⁰ Forhandlinger i Stortinget.nr.42.Spørretime:329.20.10.1971.Brattelis første Regjering:17.03.1971-18.10.1972

også norske fiskerier indirekte, ved at de direkte involverte har forlyttet seg til norske kystområder. Og det oppstår etter hvert en økende bekymring for at ressurskrisen skal ramme fiskeriressursene også i norske kyst- og havområder.

Det er tydelig at flere er opptatt av spørsmålet, spesielt folk i kystområdene som var totalt avhengige av en sikker tilgang på råstoff til landanleggene. I desember 1971 gikk Øksnes-ordfører Finn Knutsen ut i avisa Nordlys og ytret ønske om at Norge burde proklamere en 50 miles fiskerisone. Han uttrykte bekymring over den økende mengde av utenlandske trålere som fisket utenfor kyststripen ⁵¹. Han hadde fokus på havets begrensede ressurser, og var redd den store mengde av utenlandske fartøy skulle tømme havet. Han hevdet at en slik utvikling kunne få alvorlige konsekvenser for bosettinga langs kysten.

Konflikten mellom norske og utenlandske fiskere har på dette tidspunkt utviklet seg til noe mer enn isolerte enkelthendelser. Nå begynner flere å bli bekymret over om ressursgrunnlaget vil være tilstrekkelig til å tåle deltakelsen fra det store antall utenlandske fartøy. Det kan være grunn til å anta at de utenlandske trålerne sto bak et betydelig uttak disse årene. Om en ser på noen av disse landenes egen dokumentasjon over torskefisket disse årene, kan en se at fangstene økte markant utover 70-tallet. Den vesttyske fangsten var i 1972 på 2000 tonn og økte til 76 000 to år senere, Spania fisket 200 tonn i 1973 mens den var oppe i 40 til 50 000 tonn i 1974. Det samme var tilfelle for flere av de andre vesteuropeiske landene. (Tamnes.1997:281).

Hendelsene var vesentlige og viktige for de som ble rammet direkte, men ikke mindre viktig for Norge som fiskerinasjon. Hendelsene forteller en historie om en vedvarende konfliktsituasjon som var i ferd med å komme ut av kontroll. Situasjonen skapte stor frustrasjon og raseri blant norske fiskere, som igjen førte til resignasjon og tilbaketrekking. I Stortingets spørretime kunne stortingsrepresentant Ottar Brox (Sv) fortelle om fiskere som truet med å boikotte høstfisket etter hendelsene på Malangsgrunnen. Fiskerne følte seg utstøtt fra de fiskefelt de tradisjonelt sett alltid hadde fisket på, og fryktet at den harde beskatningen de utenlandske trålerne sto bak

⁵¹ Nordlys. 03.12.1971

skulle gå ut over Lofotfisket⁵². Det vi her så utspille seg er i følge forfatterne Cohen, March og Olsens strømperspektiv en strøm av *problemer* som bare øker i intensitet utover 70-tallet (Cohen, March og Olsen, 1976).

6.2.7 Sammenfall av problematiske og mindre problematiske hendelser

Prosessene som foregikk kan deles inn i to interesseområder, det ene interesseområde som omfattet fiskerispørsmål skapte en kjede av problemstillinger det måtte finnes løsninger på.. Det andre problemområde som omhandlet petroleumsvirksomheten kan sees på som en mindre problematisk prosess.

Den problematiske prosess finner etter hvert sin løsning gjennom folkerettsforhandlingene som fant sted 1974-75, da Norge i etterkant av forhandlingene besluttet å etablere en 200 nautisk mils økonomisk sone fra 1 januar 1977. Sonen skulle være med på å sikre en bedre ressurstilgang for norske fiskerier, samt gi en mer håndterbar situasjon for myndighetsutøvelse innenfor sonen, i motsetning til det regimet (12 mils fiskerisone) som hadde vært tilfellet til da..

Da oljekrisen oppsto 1973 ble det også rimelig klart at Norges nasjonale inntekter i årene som lå foran ville bli betydelige. I en slik situasjon må det være rimelig å kunne anta at dette også skapte en større vilje og klarhet i behovet for å få på plass en kystvaktjeneste som kunne stå til rådighet for denne nye og inntektsbringende industrien. En kan også tenke seg at noen allerede hadde koblet den nye økonomiske sonen med den framtidige petroleumsutvinningen som ville kunne føre til at denne næringen ville få et mye større leteområde. Det kan også tenkes at grunnlaget for benevnelsen (økonomisk) sonen fikk, også hadde innebygd forutsetningen om en eventuell framtidig oljevirkosomhet i disse områdene.

Sett ut fra en slik synsvinkel kan en på mange måter oppfatte beslutningen om å nedsette utvalget, som et resultat av et sammenfall av hendelser hvor den problematiske tilstand avklares gjennom beslutningen om å opprette en økonomisk sone. Den mindre problematiske tilstand utvikler seg gjennom 70-tallet og når en slags klarhetstopp i 1973 da prisen på olje stiger kraftig. Som igjen førte til en økende

⁵² Spørretimen.06,03.1974:2449

selsikkerhet og bevissthet om hvilke fremtidige ressurser Norge kom til å råde over. Hendelsene som fant sted på tidlig 70-tall både innenfor fiskerisektoren og petroleumsvirksomheten, hadde ikke på daværende tidspunkt en presentert løsning sett i forhold til behovene. Mens det derimot noen år senere i 1974 forelå en klar løsning på problemet som uttrykkes gjennom Stoltenbergutvalgets gitte mandat. Mandatet hadde som før nevnt en klar innebygd forutsetning om at det skulle etableres en tjeneste som skulle rettes inn mot de utfordringene som forelå både i forbindelse med petroleumsvirksomheten og fiskeriene.

Det vi her ser er et sammenfall av to situasjoner (hendelser) som igjen gir en løsning. *Løsningene* på problemene som omfattet både fiskeri og petroleum, lå i opprettelsen av den økonomiske sone og deretter etableringen av en effektiv kystvakt (Olsen.1989:27) Det vi her ser er koblingen mellom tre strømmer som for det første omfatter *deltakerne* som skaper situasjonen. Hendelsene som oppstår kan regnes som problemene, mens beslutningsmulighetene avklares i det øyeblikket den formelle prosess iverksettes, som igjen skaper løsningen (Cohen.March og Olsen.March og Olsen.1976).

6.2.8 Oppsummering:

Hvilken forklaringskraft gir det situasjonsbestemte perspektivet sett i forhold til etableringen av Kystvakten/loven?

I lys av det situasjonsbestemte perspektiv fortelles det om et Norge som på 60- og 70-tallet er på vei inn i en ny tid med forholdsvis lyse utsikter. Framtidsutsiktene lå i petroleumsvirksomheten på norsk sokkel, og innen fiskeriene. Perioden fra 1970 og en fireårsperiode framover la føringene på de valg Norge tok. Hendelsene på norsk kontinentalsokkel som vedrørte petroleumssressursene, samt konfliktsituasjonen innenfor fiskeriene satte i gang en prosess som ender opp med etableringen av en sone på 200 nautiske mil, samt en ny kystvakttjeneste.

Perioden avslørte en rekke svakheter det måtte finnes løsninger på, som for eksempel en utilstrekkelig fiskerioppsynstjeneste samt manglende grense- og soneinndelinger i norske havområder. Men perioden fortalte også om de enorme mulighetene som lå innenfor petroleumsvirksomheten som ville gi Norge store fremtidige inntekter.

Mandatet utvalget ble gitt fortalte om den nye tjenestens kapabilitet organisasjonsstruktur etc. noe den videre formelle delen av beslutningsprosessen også måtte forholde seg til.

6.3 Beslutningsprosessen et resultat av hierarkisk/rasjonell styring

6.3.1 Analysens utgangspunkt

I kapittel 2.6 ble det formulert en antakelse om at etableringen av kystvakten og loven kom som et resultat av rasjonell samfunnsplanlegging og hierarkisk styring. En slik antakelse forutsetter en klar kobling mellom mål midler og politikk, som igjen kan sees på som et resultat av hierarkisk styring. Lar det seg gjøre ut fra en slik antakelse å kunne hevde at etableringen kom som et resultatet av beslutningsprosessen? Og var etableringen et resultat av rasjonell samfunnsplanlegging? Hadde regjeringene ved Forsvarsdepartementet styring over prosessen i kraft av sin egen formelle posisjon? Og var etableringen et resultat av målrettede handlinger og beviste valg foretatt av politisk og administrativ ledelse i Forsvarsdepartementet?

6.3.2 Den rasjonelle samfunnsplanlegging

De rasjonelle planleggingsmodellene legger strenge føringer for de politiske institusjonenes evne til å formulere mål og løse konflikter. Evnen til å kunne ha styring under en slik prosess blir et spørsmål om kunnskap, god informasjon og gode analysemodeller (Olsen.1989). Det vil også være behov for kunnskap om hva problemet/ne består i, for deretter å kunne formulere klare målsetninger og overveie alternativene som finnes, og ut fra disse vurderinger vil det kunne være mulig å foreta det optimale valg ved å velge det alternativ man antar er mest gunstig.

Hoveddelen av den totale beslutningsprosess kan vel på mange måter kunne betraktes som en prosess rasjonelt styrt av Regjering/Forsvarsdepartement. Prosessen kan på mange måter oppfattes som rasjonell fra det øyeblikk Regjeringen Bratteli nedsatte utvalget, som fikk i mandat å skulle kartlegge oppgaver samt komme med vurderinger av hvilke statlige tjenester det ville være behov for, som omhandlet fiskeri- og petroleumsvirksomheten i norske havområder. Regjeringen var allerede i utgangspunktet inneforstått med at det fantes et problem det måtte finnes en løsning på.

6.3.3 Regjeringskontroll – I et hierarkisk/rasjonelt perspektiv?

Da det etter forslag fra Forsvarsdepartementet ble nedsatt et utvalg som skulle kartlegge oppgaver samt vurdere behovene for statlige tjenester innenfor de norske havområdene, kom det som et resultat av forskjellige hendelser og strukturendringer i nevnte områder i årene før. Det er først når utvalget nedsettes at den politiske og administrative ledelse tar kontroll over det videre hendelsesforløp. Utvalget oppnevnes ved en kongelig resolusjon den 26. april 1974, og forslagsstiller er Forsvarsdepartementet.

Prosessen blir fra nå av underlagt rasjonell kontroll og styring, og utøver av kontrollen er den politiske og administrative ledelse i Forsvarsdepartementet. Den formelle instrumentelle overordnede beslutningsprosess ligger fast innenfor forståelsen av den parlamentariske styringskjeden, prosessen iverksettes av regjeringen. Dette innebærer en fastlagt prosedyre fra det øyeblikk regjeringen bestemmer seg til å utnevne utvalget og til endelig vedtak om etablering foreligger. Begrunnelsen for beslutningsprosessen er som nevnt de strukturendringer som fant sted innenfor de norske havområdene. Endringene var delvis ønsket av den norske stat ved sin delaktighet i prosessene (petroleumsvirksomheten), men endringene hadde også sin bakgrunn i enkeltstående hendelser innenfor fiskeriene. Summen av disse strukturendringer ble etter hvert oppfattet som et problem, det måtte finnes en løsning på.

Regjeringen utnevnte og definerte utvalgets mandat og arbeidsoppgaver, de hadde også lagt inn en forutsetning for utvalgets arbeid at Forsvaret skulle ha en plass innenfor denne nye strukturen. Utvalget fikk en sammensetning på 11 medlemmer, hvorav tre hadde sin bakgrunn i Forsvaret henholdsvis fra Forsvarsdepartementet og Forsvarets overkommando, i tillegg var formann i komiteen statssekretær i Forsvarsdepartementet.⁵³ Fiskeridepartementet hadde to deltakere i utvalget mens de andre involverte departement henholdsvis Justis- utenriks, miljø og industridepartementet hadde en hver.

⁵³ Fra 1 desember 1974 Statssekretær Handelsdepartementet. NOU.1975:50

6.3.4 Hierarkisk styring

I følge dette perspektivet forventes det at den politiske og administrative ledelse skal ta styring over prosessen. Utvalget ble satt til å foreta et nøytralt utredningsarbeid for den politisk og administrative ledelse, og var en del av en lang rekke statlige og ikke statlige organisasjoner som fra nå av ville være involvert i prosessen. Utgangspunktet for den videre behandling ville ha sin basis i det arbeid utvalget sto bak.

Sammensetningen av medlemmene i utvalget kunne indikere at Regjeringen v/Forsvarsdepartementet hadde et ønske om at Forsvaret skulle gis en sentral plass i den nye organisasjonen. Dette understrekes ytterligere gjennom utvalgets mandat, som hadde lagt inn som en klar forutsetning at Forsvaret skulle innføres i den nye organisasjonsstrukturen. Et annet moment som kan oppfattes som interessestyring fra forsvarsinteresser var initiativet Forsvarsdepartementet tok overfor Regjeringen for å få nedsatt utvalget. På den andre side var det heller ikke unaturlig at Forsvarsdepartementet tok det initiativet de gjorde, grunnet den sentrale rolle Forsvaret allerede hadde (historisk) fra før via Det sjømilitære fiskerioppsyn. Men det totale bilde kan likevel oppfattes å være at Forsvarets politiske og administrative ledelse hadde et utstrakt ønske om at Forsvaret skulle være en sentral del av den nye organisasjonsstrukturen.

Under beslutningsprosessen kan det virke som om Regjeringen la vekt på at de resultater utvalget la fram skulle være grundige og gjennomarbeidet, noe som kan underbygges av uttalelser fra forsvarsminister Fostervoll i stortingets spørretime høsten 1974.⁵⁴ Her svarer Forsvarsministeren på et spørsmål fra Hans Hammond Rossbach (V) som spør om det ikke vil være mulig å øke tempoet i Stoltenbergutvalgets arbeid. Fostervoll mente da at dette ikke var tilrådelig, i og med den nye tjenestens viktighet og omfang. Han poengterte at det var Regjeringens ønske at den nye tjenesten skulle være tuftet på soliditet med varighet langt inn i framtiden. Forsvarsdepartementet ønske om at utvalget skulle gis tilstrekkelig tid i sitt arbeid kan oppfattes på to forskjellige måter. På den ene side kan de problemene som var erfart gjennom fase en ha vært såpass alvorlig og tungtveiende at departementet på bakgrunn av dette ønsket et solid utredningsarbeid, og dermed fikk en tjeneste som ville ha alle nødvendige kvaliteter som skulle til. På den andre siden kan ønsket om

⁵⁴ Spørretime.23.10.1974: 404

grundighet, ha vært et ønske om en raskest og minst mulig smertefri saksbehandlingsprosess under den videre saksgang i høringsrunder, komiteer og Storting osv.

Faktorene stemmer også overens med forståelsen av hva den parlamentariske styringskjede gir som et utgangspunkt. Et utgangspunkt som oppfatter politikk som et resultat av hierarkisk styring.(Olsen.1978). Det politiske system har en struktur hvor de ulike aktører har sine helt klart avgrensede funksjoner, og hvor beslutningene som fattes kan oppfattes som et resultat av hierarkisk styring.

Beslutningsprosessen var basert på utvalgets arbeid, i høringsrunden får berørte parter komme med sine innspill og reaksjoner på utvalgets arbeid. Deltakerne i utvalget var plukket ut fra de mest berørte inntressegruppene⁵⁵. Da utvalget kunne legge fram sitt arbeid fremkom få innvendinger mot utvalgets anbefalinger, men på noen områder hersket det en viss uenighet blant annet innenfor justispolitiske spørsmål. De omfattet delegering av politimyndighet til kystvaktens befal, samt etablering av særlov kystvakten. Den overordnede behandlingsprosess styres ut fra en formell instrumentell struktur, hvor målet er at Stortinget skal vedta arbeidet utvalg, høringsrunder, departement og kommisjon er kommet fram til, slik at komitéinnstillingen kan vedtas.

Prosesen fram mot vedtaket i Storting og lovvedtaket, kan oppfattes som en styrt prosess hvor Forsvarsdepartementets politiske og administrative ledelse hadde vært styrende under prosessen. Denne nye tjenesten hadde fått en oppbyggingsstruktur og organisasjonsform som oppfylte de fleste av de kriterier som ble stilt i utgangspunktet. Det vil si at det var kommet på plass en Kystvakt som var underlagt Forsvarets organisering og struktur. I tillegg var det kommet på plass fartøy som hadde de nødvendige kapabiliteter som lå innenfor ønskemålet for de styrende i prosessen. Samtidig innså de fleste som var med under behandlingsprosessen at det var spørsmål det ville være behov for å få ytterligere utredet, som ikke lot seg implementere i første fase. Men behovet for å få på plass en tjeneste så raskt som mulig var presserende grunnet eksisterende fartøys begrensede kapabilitet, og den nye økonomiske sone som skulle opprettes fra 1januar 1977. De felt som ble skjøvet ut i tid omfattet spørsmål

⁵⁵ Utvalgsmedlemmene fra berørte departement. Utvalget har i sitt arb.opplegg inkludert berørte parter.

som handlet om et framtidig samarbeid og koordinasjon i bruken av navigasjonssystemene langs kysten, og hensiktsmessigheten i en samordning av statens fartøyer som ikke tilhørte Forsvaret.

I spørsmål som omfattet delegering av politimyndighet til befal og særlovsspørsmålet rådet det en grunnleggende uenighet mellom Justis- og Forsvarsdepartementet, slik at disse ble også forskjøvet inn i neste fase.

6.3.5 Ressursbruk sett i lys av rasjonell forståelse

Sett i lys av en rasjonell forståelse må en kunne gå ut fra at regjeringen har hatt et ideelt ønske om å finne en best mulig løsning på et problem som hadde oppstått. Regjeringen oppfattet problemet til å være omfattende og komplekst som berørte mange. Som tidligere nevnt kom også Fostervoll kom inn på dette i sitt svar til Rossbach. Dette var noe regjeringen også tok høyde for da de oppnevnte utvalget som skulle arbeide med problemstillingen. Kompleksiteten i problemet førte til at utvalget ble gitt romslig med tid til å få utredet de problemstillinger mandatet forutsatte. Det brede og gjennomførte arbeidet utvalget var satt til å utføre, førte fram til en konklusjon som bygget på forståelsen av at Forsvarets lange basiskunnskap på områder som omfattet suverenitets og oppsynsoppgaver i kyst og havområdene, skulle føres videre i den nye organisasjonen. Andre argumenter ble begrunnet med at Forsvaret allerede hadde et landsomfattende og godt utbygd sambandsutstyr og vedlikeholdsapparat, som ville være tilstrekkelig for å kunne tilfredsstille de nødvendige krav en moderne kystvakt ville ha behov for. Dessuten var det ikke helt uvanlig at suverenitetsutøvelse i andre stater var underlagt statenes forsvarsstrukturer.

Utvalgets arbeid strakk seg over et år fra april 1974 til juni året etter. Da Stortinget fikk etableringsspørsmålet til behandling og votering var flere av stortingsrepresentantene rosende i sin omtale av utvalgets arbeid. Forsvarskomiteens saksordfører Per A. Utsi kunne i sitt framlegg fortelle at det sjelden hadde vært en sak hvor forsvarskomiteen hadde stått så samlet som i denne saken. Andre debatt deltakere som Lars Korvald (Krf), syntes personlig at utvalgets arbeid og videre behandling hadde vært en av de best utarbeidede og tilrettelagte saker de hadde hatt til behandling

i Stortinget.⁵⁶ Forsvarsminister Rolf Hansen understreket i sitt innlegg det behov for grundighet i Forsvarsdepartementets planlegging, for som han sa:

”Norge bygger en kystvakt for framtida og den foreslåtte kystvakten vil bli det fremste instrument til håndhevelse av våre retter og plikter i den 200 mils økonomiske sone som vil være et faktum fra 1. januar neste år, Kystvakten skal virke i lang tid. Vi må bygge for framtida. Derfor har Forsvarsdepartementet lagt spesiell vekt på en omfattende og systematisk gjennomgang.”

Utvalgets arbeid kan sees på som opptakten til prosessen som ble iverksatt av regjeringen og styrt av Forsvarsdepartementet. Den politiske beslutning om etableringen av utvalget, var starten på en lengre formell, instrumentell, og stykkevis prosess. En prosess det tok tjuefem år å gjennomføre og som endte opp med egen særlov ”Lov om kystvakten”. Beslutningen om iverksettelse av etableringsprosessen kunne oppfattes å hatt bred folkelig og politisk støtte, med bakgrunn i de utviklingstrekk (petroleums- og fiskeriutviklingstrekk) som hadde funnet sted i kystområdene årene før 1974. På den måte var det lagt et godt grunnlag for å kunne få til en god prosess fram mot den endelige etablering av loven.

I høringsrunden framkom få innvendinger mot utvalgets innstilling, som skulle tilsi en total omveltning av utvalgets arbeid. En av grunnene kunne nok ligge i utvalgets arbeidsmetode, de gikk bredt ut og inviterte de forskjellige berørte partene inn i prosessen. Høringsrunden avslørte imidlertid uenighet mellom Justis- og Forsvarsdepartementet om den praktiske organiseringen av kystvakten.

Justisdepartementet i likhet med utvalget hadde et ønske om at kystvakten burde organiseres ved egen lov, hvilket Forsvarsdepartementet imidlertid stilte seg tvilende til. Forsvarsdepartementets argumentasjon gikk på at det kunne være bedre å utferdige militære tilleggslover i stedet for egen lovgivning. Argumentasjonen mellom departementene foregikk i krysningspunktet mellom militære og politimessige oppgaveløsings spørsmål. Spørsmålet viste seg å være av såpass komplisert karakter at Forsvarsdepartementet foreslo at spørsmålet ble underlagt en videre utredning.

⁵⁶ St.prp.nr.63.(1976-77) Sak 11-12-16-17

6.3.6 Sammenfall av Hierarki og rasjonalitet

En kan oppfatte beslutningsprosessen som en hierarkisk styrt prosess (styrt av Forsvarsdepartementet) mot et på forhånd ønsket resultat. Mens det på den andre siden ble et sammenfall av det rasjonelle og fornuftige i at Kystvakten skulle organiseres inn som en del av Forsvaret struktur. Den rasjonelle forståelse avspeilet seg også i forholdet til ønsket om en fornuftig ressursbruk, erfaringsbasert kunnskap og behovet for å få på plass en tjeneste så hurtig som mulig. Ressursbruksforståelsen og ønsket om å få etablert en tjeneste raskest mulig oppnådde bred politisk støtte, som også ble også poengtert under voteringsdebatten i Stortinget flere ganger. I årene før beslutningsprosessen settes på dagsorden, ble det lagt et grunnlag og et forventningspress fra forskjellig hold, som ble målbært av næringsinteresser, media og ikke minst fra politikerne selv. Presset som kom utenfra kan ha ført til som før nevnt, at regjeringen ga utvalget det nødvendige arbeidsrom og form.

Utgangspunktet for utvalgets arbeid bunnet i som nevnt, de utfordringer staten fikk i forbindelse med petroleum fiskeri og havrettsspørsmålene. Enigheten var stor både i det (brede) politiske miljø og ellers, om at nødvendige grep måtte tas for å imøtekomme problemene. Enigheten var også stor i forståelsen av hvilket middel som skulle til for å løse problemene. Løsningen syntes klar, det måtte opprettes en kystvakt som var i stand til å løse flere funksjoner og behov. Det rådet heller ingen stor uenighet om hvilke funksjoner den nye tjenesten skulle dekke.

Beslutningsprosessen videre var basert på utvalgets arbeid. Berørte parter ble nå gitt mulighet til å fremme sine argumenter og synspunkt. Disse aktørene hadde sin avgrensede funksjon og befattet seg bare med spørsmål som berørte eget interessefelt. Forsvarsdepartementet var satt til å lede prosessen, de satte også sammen utvalget gitt ut fra en forståelse av hvilke aktører som direkte eller indirekte var/ble berørt. *Aksesstruktur og beslutningsstruktur* var bestemmende for, samt la føringer på hvilke aktører som skulle organiseres inn på beslutningsarenaen (Egeberg.1981-1984). Når beslutningsprosessen først var iverksatt lå saksbehandlingsstrukturen fast fram mot endelig beslutning. Dette følger som en forståelse av den parlamentariske styringskjede, den pålegger både forvaltning og utøvende makt å skulle styre etter de lover Stortinget har gitt (Olsen.1978:25). Etter at utvalget hadde lagt fram sin

innstilling overfor Regjeringen v/Forsvarsdepartementet kobles etter hvert flere (berørte høringsinstanser) inn i prosessen. Det er under denne prosessen 13 høringsinstanser, hvorav de fleste er berørte departementer.

Forsvarsdepartementet har styring på selve prosessen fram mot Stortingsbehandlingen, og som nevnt kan dette også gi departementet en mulighet til å styre prosessen i ønsket retning. Her kan vi kanskje ane et sammenfall av en hierarkisk og en rasjonell prosess, hvor Forsvarsdepartementets styringsvilje sammenfaller med det praktisk rasjonelle.

6.3.7 Oppsummering

Kan det Hierarkisk/rasjonelle perspektiv legges til grunn i forståelsen av hvilke aktører som har vært styrende/ledende under prosessen? Og har den/disse hatt noen avgjørende betydning for sluttresultatet?

Denne delen av analysen har sett på den formelle beslutningsprosessen sett i lys av det Hierarkisk/rasjonelle perspektiv. Den ledende under prosessen har vært Forsvarsdepartementet som har hatt kontroll og styring med prosessen fra begynnelse til slutt. Departementet valgte utvalget og la premissene for dets arbeid, den videre saksgang ligger i et fastlagt strukturert system. Forsvarsdepartementet la inn i utvalgets mandat en av de viktigste faktorene (organisasjonsformen) som kan oppfattes som et ønsket eller styrt sluttresultat. Tiden utvalget ble gitt og grundigheten i arbeidet var to viktige faktorer for et vellykket sluttresultat. Grundighet i utvalgets arbeid var også Regjeringens uttrykte vilje i forkant av prosessen, og som senere under voteringsdebatten ble bekreftet.

6.4 Forhandlings og nettverksperspektivet.

6.4.1 Analysens utgangspunkt

Oppgaven vil forsøke å gi et bilde av under dette perspektivet, om de enkelte deltakere (politikere, administrative aktører og andre) som er med under beslutningsprosessen hver seg, utgjør bestemte og avgrensede beslutningssystemer.

I lys av forhandlingsperspektivet vil det bli gjort forsøk på å forklare de prosesser som foregår mellom aktørene i et beslutningssystem. Det fortelles om faktorer som ikke bare er knyttet opp mot interesser og ressurser, men også til de koalisjoner som dannes mellom politiske partier, administrative grupperinger, profesjoner, og andre (Olsen.1989). Det forteller også om en prosess som vil styres av strategisk rasjonelle aktører, aktører som befinner seg i og utenfor det politiske og administrative system.

Kan det ut fra en slik forståelse av perspektivet tenkes at etableringen av Kystvakten kom som et resultat av politisk konflikt mellom forskjellige interessegrupper og nettverk? Og kan utfallet forstås slik at det var en ”vinnende koalisjon”? Eller kan utfallet sees på som et resultat av et kompromiss mellom de ulike partene? Og til slutt kan etableringen oppfattes å ha vært et resultat av en politisk entreprenørs aktivitet?

6.4.2 Aktører og nettverk

Prosessen som et hele var omfattende og lang inntil etableringen av den nye tjenesten var et faktum. Oppgaven vil ikke i lys av dette perspektivet i nevneverdig grad ha fokus på prosessen som foregikk i forkant av fase to, men derimot gå direkte inn i selve beslutningsprosessen.

Andre fase hadde færre deltakere enn fase tre, og det er de aktører som er mest berørt som inviteres med av Forsvarsdepartementet. Det vil gjennom denne delen av oppgaven bli forsøkt skapt et bilde av de viktigste aktørene og de nettverk som gjorde seg gjeldende i og under prosessforløpet. Forsvarsdepartementets ledende rolle kan nok oppfattes som den aktør med størst innflytelse under den totale beslutningsprosess. Men også andre aktører meldte seg på etter hvert som prosessen

skred fram. Noen var sterke og kan oppfattes å ha hatt vesentlig betydning for hvordan Kystvaktens organisasjonsstruktur ble seende ut til slutt. Foruten Forsvarsdepartementet og forsvarsinteressene rundt, kan nok Justisdepartementet oppfattes å ha vært den som bidro mest til tjenestens utforming. Allerede tidlig i fase to oppsto uenighet mellom Forsvars- og Justisdepartementet, en uenighet som dreide seg om myndighetsutøvelse og lovgivning. Utover i prosessen vant imidlertid Justisdepartementet gradvis økende støtte for sin posisjon fra de andre deltakerne.

6.4.3 Debatten om myndighetsutøvelse og særlov

Diskusjonen som oppsto mellom Forsvarsdepartementet og Justisdepartementet etter at Stoltenbergutvalget hadde lagt fram sin innstilling var hvorvidt Kystvakten skulle gis egen lovgivning eller ikke. Utvalgets konklusjon var at den nye kystvakten burde gis begrenset politimyndighet, og at denne burde fastsettes ved egen lov. Dette synet vant støtte under høringsrunden av Utenriks- og Justisdepartementet.

Justisdepartementet vektla i sitt tilsvaret i høringsrunden at det burde være et skille mellom rene politi- og forsvarsoppgaver. Departementene var i også opptatt av at det ble gitt tilstrekkelig utdanning og opplæring for polititjenesten, og at denne skulle underlegges politiets faglige og overordnede ledelse.

Justisdepartementet bemerket dessuten at kystvakten burde organiseres gjennom egen lovgivning. Forsvarsdepartementet var her uenig og mente at behovet ikke ville være til stede for egen lovgivning så lenge kystvakten var en integrert del av den militære organisasjonsstruktur, og at det ville være tilstrekkelig å justere den militære lovgivning på enkelte områder. Justisdepartementet var også betenkt over forslaget om etableringen av en spesialavdeling for marine og fallskjermjegere, tenkt benyttet ved store ulykker og sabotasje på sokkelen etc. Departementet uttrykte betenkeligheter i bruken av *væpnet militært personell i fredstid mot sivile personer*, og hevdet at om en skulle velge en slik løsning burde spørsmålet avklares gjennom lovgivning. I dette spørsmål trakk Forsvarsdepartementet seg umiddelbart tilbake fra sin utgangsposisjon og ba Justisdepartementet utarbeide egen lovhjemmel for anvendelsen av en slik spesialavdeling. Forsvarsdepartementet ønsket dessuten at Justisdepartementet også skulle foreta en utredning i spørsmålet om overføring av politimyndighet til kystvaktens befal.

Da den forsterkede forsvarskomiteé fikk stortingsmeldingen til behandling kunne komiteen i det alt vesentlig slutte seg til meldingens hovedkonklusjoner. Men et av medlemmene Kielland fra (Sv) var uenig i organiseringsstrukturen kystvakten skulle gis, han argumenterte for at tjenesten burde underlegges Justis- i stedet for Forsvarsdepartementet. Han begrunnet dette ut fra flere forhold, som at tjenesten stort sett ville ha befatning med oppgaver som i hovedsak ville bestå av ordensmessige, administrative og politimessige oppgaver. Han var også enig i utvalgets konklusjon om at kystvakten burde organiseres gjennom egen lovgivning, og mente at dette ville være spesielt nødvendig om kystvakten skulle integreres inn som en del av Forsvaret.

6.4.4 Politisk behandling:

Da lov og myndighetsspørsmålet skulle behandles av Stortinget den 13desember 1976, ble det fra komiteens side innstilt på at behovet for lovgivning ikke var til stede på daværende tidspunkt. I komiteens innstilling het det at det ville være nødvendig å høste erfaring med den nye kystvakten, før det eventuelt ville kunne være aktuelt med egen særlov for kystvakten, dette var også et syn komiteen forfektet i spørsmålet om delegering av politimyndighet til Kystvaktens befal. Komiteens saksordfører bemerket i sakens anledning følgende:

”Bare de erfaringene som høstes kan gi svar på om eksisterende militære lover er tilstrekkelige for kystvakten, eller om det vil være behov for en egen lov”

Sigbjørn Johnsen justiskomiteen (A) stilte seg tvilende til om det ville være riktig å gi Forsvarets personell politimyndighet. Han mente at det ut fra et justispolitisk synspunkt hersket usikkerhet om hvordan dette spørsmålet i praksis skulle løses. Han var enig med komiteen i at kystvakten administrativt ble lagt under Forsvarsdepartementet, men hevdet at det ville være nødvendig å gi tjenesten egen lovgivning. Johnsens syn vant også gehør fra flere av de andre debattantene, men stortingsflertallet valgte likevel å støtte komiteens innstilling til slutt.

Da ”Lov om Saltvannsfiske” ble fremmet og sendt på høring ved en Odelstingsproposisjon den 11juni 1982 framkom få innvendinger mot loven. Justisdepartementet uttalte i sin tilbakemelding, at det på sikt ville være ønskelig med en egen kystvaktlov. Og de forbeholdt seg retten til på et senere tidspunkt å komme tilbake til dette, men godtok at det ble gitt regler om kystvaktens kompetanse i denne

midlertidige loven. Departementet mente at forholdet mellom kystvakten og påtalemyndighetene var et forhold som omhandlet svært viktige spørsmål som måtte få sin avklaring på sikt, Kystvakten burde plasseres i det påtalemessige system og nedfelles i særlov, samt at det ble gitt klare delegasjonsbestemmelser om dette. Fiskeridepartementet støttet Justisdepartementets uttalelser, men mente at dette hvilte på forutsetningen om at spørsmålet måtte tas opp til behandling av justisdepartementet rett etter at denne loven var endelig vedtatt.

Fase to avslørte uenighet mellom Forsvars- og Justisinteresser i særlovsspørsmålet, samt i en del andre spørsmål. Men det er spesielt i lovgivningsspørsmålet at Forsvarsdepartementet møter motstand først og fremst fra Justis- men også fra Utenriks- men etter hvert også Fiskeridepartementet. Og det kan virke som om motstanden mot Forsvarsdepartementets syn har etablert seg ikke bare innenfor rekkene til de administrative systemene men også i de politiske miljøene, en enighet som gikk på tvers av politiske skillelinjer. Forsvarsdepartementets utgangsposisjon forteller om motstanden mot loven, mens den utvidete Forsvarskomiteés innstilling til Stortinget derimot, viser en gradvis forflytning hvor komiteen gir uttrykk for et ønske om å høste erfaringer med den nye loven før særlov etableres. I komiteens innstilling ble det brukt ord som *”om det vil være behov for en egen lovgivning”* uttalelser som dette kan oppfattes som om viljen til å innføre særlov for tjenesten var heller liten. Komiteen ønsket at tjenestens virksomhet midlertidig skulle legges inn under den militære lovgivning, og at det på sikt kunne vurderes om disse ville være tilstrekkelige eller ikke.

Posisjonen Forsvarsdepartementet inntar i første omgang kan opptattes på forskjellige måter, det kan være at det hersket en viss bekymring over å kanskje skulle miste en del av kontrollen over tjenesten som til da hadde vært en integrert del av Forsvarets virksomhet. Det kan også være at forsvarsinteresser oppfattet den nye tjenesten som en mulighet til å få rustet opp kapabiliteten innenfor sjøforsvaret generelt. Det var også en kjensgjerning at forsvaret var inne i en vanskelig periode på 60 og 70-tallet, det var et økende behov for en fornying og opprustning av den sjømilitære marine. I langtidsprogrammet for Forsvaret for 1969 -1972 heter det at det ville være behov for

store investeringer og justeringer i Forsvaret både på materiell og personellsiden.⁵⁷

Dette synet ble også fremmet gjennom det arbeidsdokument uvalget ble gitt,

Forsvarsdepartementet uttaler at:

”det sjømilitæres behov for utskiftning av fartøy faller sammen i tid med de nye kravene til Forsvaret på kontinentalsokkelen. Og at det med bakgrunn i dette burde vurderes å få til en samordning mellom det sjømilitære fiskerioppsyn og forsvarets engasjement, som igjen måtte sees i lys av det som skjedde på kontinentalsokkelen.”

Holdningsendringen som skjer fra administrativt til politisk nivå (den utvidete Forsvars komité) kan tolkes forskjellig. Komiteens sammensetning kan sees i sammenheng med sakens vanskelighetsgrad og omfang. Innstillingen komiteen la frem må i størst mulig grad fange opp i seg de ulike posisjoner og meninger aktørene i komiteen representerer. Det er viktige prinsipper som skal avklares, prinsipper som for eksempel bruk av militært personell overfor sivile. Disse spørsmål er ikke bare enkeltstående problemstillinger, men går i mye større grad på overordnede politiske og demokratiske spørsmålsstillinger. Sagt på en annen måte, legitimitet i bruken av militære kapabiliteter i sivile sammenhenger. Grensedragning mellom militære gjøremål og sivil myndighetsutøvelse var noen av de viktigste og mest debatterte spørsmål under voteringsdebatten i Stortinget. Det var også bred tverrpolitisk enighet i spørsmålet som omhandlet behovet for etableringen av egen særlov for tjenesten.

6.4.5 Departementale nettverk

Forsvarsdepartementet valgte som sin utgangsposisjon å ikke følge utvalgets anbefalinger i lovgivningsspørsmålet, en posisjon som møtte motstand fra Justisdepartementets side, som oppfattet dette ståsted som svært problematisk. I andre viktige spørsmål som for eksempel i spørsmålet om myndighetsutøvelse, var Forsvarsdepartementet mer tilbakeholden. Justisdepartementet vant som før nevnt gradvis frem med sitt syn i lovgivningsspørsmålet, et syn som hadde sitt utspring og støtte gjennom utvalgets arbeid. Slik at tyngden i Justisdepartementets argumentasjon hadde flere pilarer å hvile på, den ene pilaren var for eksempel grundigheten i utvalgets arbeid, den andre pilaren var problematikken rundt de sivilrettslige og militære oppgavespørsmålene. Tyngden bak argumentasjonen førte også til at

⁵⁷ St.meld.nr.31 Om virksomheten i Forsvaret i tiden 1969 -1972

Justisdepartementet etter hvert vant støtte fra flere andre departement. Det rådet heller ingen større uenighet mellom de forskjellige politiske aktørene på partipolitisk nivå.

En kan oppfatte at det finnes to grupperinger i disse spørsmålene, det administrative nivå innenfor Forsvarsdepartementet på den ene siden, og det administrative nivå innenfor Justis- Utenriks- og Fiskeridepartementet samt flertallet i det politiske miljø på den andre. Selv om Forsvarsdepartementet ikke fikk sin utgangsposisjon gjennom i Stortinget, ble det heller ikke etablert en særlov i fase to. På den andre siden oppnådde heller ikke forsvarsinteressene å få den midlertidige loven lagt inn under Forsvarets lovverk, men ble i stedet etablert under fiskerilovgivningen, som kan sees på som en halv seier til hver av partene. I fase tre nådde flertallet frem med sitt syn, og kystvakten ble gitt sin endelige utforming ved egen særlov 1999.

6.4.6 Organiseringsdebatten

En annen stor debatt som foregikk var debatten om den nye kystvakten skulle ligge under Forsvarets organisasjon eller om den skulle legges inn under Justisdepartementet. Her befant frontene seg for det meste på partipolitisk nivå og i mindre grad på departementsnivå. Historisk sett var Forsvaret den aktøren som hadde stått bak og vært utøver av tjenesten siden fiskerioppsynet ble etablert på slutten av 1700-tallet. Fase en avslører imidlertid at det sjømilitære fiskerioppsyn har visse problemer med å klare å ivareta pålagte oppgaver. Dette avspeiler seg gjennom de mange hendelser som fant sted i norske kystområder utover 1970-tallet. I en av hendelsene (Vest- Tysk tråler rømte fra fiskerioppsynet etter ulovelig fiske) ble Fiskeriminister Kleppe spurt hva han ville foreta seg i forbindelse med hendelsen på Malangsgrunnen. I Kleppes svar til representanten (Valter Gabrielsen) måtte han innrømme at de ikke var i stand til å møte disse utfordringene i og med at fartøyene både var for små og hadde for liten motorkraft. Beskrivelsen gir et godt bilde på den situasjonen som rådet i og utenfor norske territorialfarvann.

I Forsvarsdepartementets begrunnelse for oppnevningen av utvalget (Stoltenberg-utvalget) het det at staten ville bli stilt overfor en rekke nye oppgaver på kontinentalsokkelen og innenfor fiskeriene, og det geografiske området for suverenitetshevdelse ville bli sterkt utvidet. Som igjen ville føre til at det ville bli stilt nye krav til materiell og personell. I utvalgets gitte mandat lå det som før nevnt en

forutsetning om at Forsvaret skulle være en del av den nye organisasjonsstrukturen. Denne forutsetning ble av utvalget vurdert ved at de skulle se på andre staters (USA, Canada og Storbritannia) måte å organisere sine tjenester på. Utvalget kom da fram til at det ville være mest hensiktsmessig å legge den norske kystvaktjeneste inn under Forsvarets organisasjonsstruktur. Utvalget begrunnet sine vurderinger ut fra flere forhold, et av de viktigste argumentene gikk på de enorme havområder tjenesten skulle håndtere, satt opp mot at Norge var et lite land med knappe ressurser. De mente at Norge ikke ville ha tilstrekkelige *ressurser* til å inneha to tjenester i samme havområde.

Under høringsrunden ble det også bemerket fra Utenriksdepartementets side at det ville være absolutt nødvendig at den nye tjenesten ble underlagt Forsvarets organisasjonsstruktur med bakgrunn i sikkerhetsmessige og suverenitets spørsmål. Selv om Justis hadde innvendinger i spørsmålene som berørte skjæringspunktet mellom forsvarsoppgaver og politimessige oppgaver, var de likevel ikke uenige i at tjenesten skulle legges under forswarets organisasjonsstruktur. I

Forsvarsdepartementets tilrådning til komiteen het det at kystvakten burde legges inn under forswarets organisasjonsstruktur, med følgende begrunnelse: at tjenesten ville kreve store ressurser i form av personell, materiell, samband og bakre forsynings og vedlikeholdsapparat, som Forsvaret allerede var i besittelse av. Forsvarsdepartementet mente at det i tillegg ville være store fordeler med en slik form for organiseringsform, i og under beredskapssituasjoner.

6.4.7 Organiseringsdebatten på politisk nivå

Under den forsterkede forsvarskomité's behandling av spørsmålet var flertallet enig i at Det sjømilitære fiskerioppsyn burde danne utgangspunktet for etableringen av en framtidig norsk kystvakt, og at denne burde legges inn under Forsvarets organisasjonsstruktur. Et av komiteens medlemmer (Kielland Sv) var uenig, og begrunnet dette ut fra flere forhold, som for eksempel at arbeidet tjenesten skulle utføre ville for det meste omfatte oppdrag av ordensmessig, administrativ og politimessig karakter og struktur. Ved å legge kystvakten inn under Justisdepartementet ville en kunne oppnå flere fordeler, som for eks. at det ikke ville være behov for å delegere politimyndighet fra sivil- til militært personell. Personellet ville i tillegg kunne få fast basebosetning, i motsetning til det militære beordringssystemet. Kielland mente dessuten at den sjømilitære beredskapsstyrken

kunne tilkalles ved bistandsbehov. I en krigssituasjon kunne ressursene samordnes uavhengig av kommandoforholdene i fredstid, og viste til den amerikanske kystvaks organisasjonsstruktur.

Komiteens saksordfører Utsi bemerket i sin presentasjon av innstillingen blant annet at det ikke var helt uvanlig i andre land at kystvakten var organisert inn under Forsvaret, i og med at noen av kystvaktens primæroppgaver var suverenitetshevdelse. Han kunne dessuten fortelle at det bare var høstet positive erfaringer de siste 70 årene med en slik organisasjonsstruktur. Forsvarets sambandsutstyr og vedlikeholdsapparat var landsomfattende og ville være tilstrekkelig fullt ut til å tilfredstille kravene til en moderne kystvakt. Og oppbyggingen av en helt ny kystvakt ville dessuten kreve store ressurser som igjen ville kunne bety en overdreven sløsing med fra før knappe ressurser.

Under voteringsdebatten i Stortinget var det store flertall enige i komiteens innstilling, men et lite mindretall på venstresiden (Sosialistisk venstreparti) var motstandere av en slik organisasjonsform. Begrunnelsen var at de mente det ville være sikkerhetspolitisk problematisk å skulle legge kystvakten inn under forswarets organisasjonsstruktur, spesielt med tanke på de nordlige farvann og Norges spesielle rolle på Svalbard. Både i fase to og tre fremmet representanter fra Sv forslag om at kystvakten burde legges inn under Justisdepartementet, forslagene fikk imidlertid bare Sv`s stemmer⁵⁸. Under voteringsdebatten var enkelte av debattantene opptatt av andre staters måter å organisere sine tjenester på, Tor Oftedal (Ap) mente at den sivilpregede amerikanske Coast Guard- modellen kunne være et alternativt valg for Norge. Han begrunnet sitt syn med at hovedtyngden av kystvaktens arbeid i framtiden ville være sivilpreget. Dette synspunkt ble også fulgt opp av Gunnar Johnsen (H), men begge innså likevel at komiteens argumentasjonsrekke veide tyngre.

Det fantes andre igjen som var motstandere av det de kalte for en ”militarisering av Kystvakten”, som ble begrunnet ut fra flere forhold. Bakgrunnen for denne motstanden lå i komiteens innstilling. Komiteen hadde gått inn for at det under byggingen av fartøyene skulle legges ned kabler slik at det i en eventuell

⁵⁸ Innst.O.nr.96 (1996-1997) Innstilling fra forsvarskomiteen om lov om Kystvakten (kystvaktloven)

krigssituasjon kunne la seg gjøre å utstyre fartøyene med rakettvåpen om ønskelig. Utsi viste til under presentasjon av innstillingen til den pressedebatt som hadde foregått rundt dette spørsmålet. Han kunne imidlertid berolige kritikerne med at fartøyene først og fremst skulle bygges som oppsynsskip og at disse først og fremst var beregnet å skulle fungere som oppsynsfartøy og ikke krigsskip.

Einar Førde (Ap) hevdet at en slik tilpassning var uheldig, hans inntrykk var at det hadde foregått en militarisering av kystvakten. Han mente at det kunne virke som om det fantes en vilje for at tjenesten skulle inngå under de ordinære stridsenheter.

Sigbjørn Johnsen (Ap) var på linje med Førde i sin bekymring over fartøyenes militære utrustning, og mente det ville være ufornuftig sett i forhold til de oppgaver tjenesten skulle ivareta. Johnsen var også kritisk til at beredskapsspørsmålet hadde fått så fremtredende plass i de vurderinger Forsvarsdepartementet hadde gjort. Han var også bekymret over at Forsvaret kanskje ikke ville prioritere fiskerioppsynet i like stor grad, som de rene Forsvarsoppgavene. Johnsen mente dessuten at det hadde foregått et skifte i det synet Stoltenbergutvalget hadde forfektet, som spesielt hadde fremhevet kystvaktens klare sivile funksjoner, og til komiteens innstilling. Han fortsatte:

”Flere av de synspunktene som er kommet fra Interessegruppen som ønsker militarisering kan nesten kalles for fregattlinja.” Det kan virke som om disse grupperingene ønsker at de nye kystvaktskipene skal nærme seg krigsskip. Dette er en farlig vei, her blandes politiske og militære behov inn i en kystvaktordning som må ha en klar sivil og politimessig funksjon”.

Han hevdet at dette ville kunne skape problemer for Norges rolle på Svalbard, med bakgrunn i de begrensninger som var lagt i den militære tilstedeværelse på Svalbard.

På det administrative nivå hersker det en bred enighet om at den nye kystvakten burde underlegges Forsvarets organisasjonsstruktur, selv om det fantes nyanser i spørsmål som omhandlet myndighetsutøvelse, lovgivning osv. Også innenfor det politiske system var det et solid flertall som ønsket en organisering lagt inn under Forsvaret, mens bare en liten del av det politiske miljø ønsket en ren sivil organisering. Denne forståelse fantes på den politiske venstre fløy som representantene fra Sv, synet kan kanskje forstås ut fra partiets grunnleggende skepsis mot militær bruk. Partiet var og er kjent som natomotstandere, som også var en av grunnene til at partiet i sin tid ble dannet.

Så var det en gruppe som ikke ønsket at fartøyene skulle ha et for sterkt militært preg, dette synet ble fremmet blant annet fra to av Ap,s representanter. Innad i Ap har det tradisjonelt vært en høyre og en venstre side, representantene Førde og Johnsen ble nok av flere regnet som en del av venstrefløyen i partiet på denne tiden. Andre igjen hadde ingen betenkeligheter med kystvaktens militære utrustning, dette gjaldt noen av høyres representanter, som tradisjonelt sett hadde vært talsmenn under forskjellige forsvarssaker i Stortinget. Både på det administrative og politiske nivå fantes forskjellige og nyanserte syn på organiseringen av Kystvakten, men samtlige (foruten Sv) valgte til slutt å støtte komitéflertallet. Bakgrunnen for støtten ble begrunnet med det som i hovedsak lå i innstillingen, at Norge blant annet var et lite land med få ressurser, for lite som en av debattantene uttrykte det til å ha ”to mariner”.

6.4.8 Oppsummering

Om forhandlings- og nettverksperspektivet legges til grunn, kan perspektivet gi tilstrekkelig forklaring på etableringen av Kystvakten/loven?

Oppgaven har i lys av perspektivet tatt for seg noen av de deltakerene som kan regnes som sentrale under prosessen i fase to, en prosess som skulle ende opp med etableringen av Kystvakten. Mens fase en kan oppfattes som en initiativfase kan fase to og tre regnes som vedtaksfaser (Olsen.1989). Oppgaven hadde fokus på to vesentlige områder, områder som skapte debatt og uenighet. Løsningen på problemet som i utgangspunktet var kartlagt fra utvalgets side, ble presentert i fase to. Fasen avslørte uenighet spesielt i spørsmålet om særloven, men det foregikk også debatter i forhold til myndighetsutøvelse og organisering. Forsvarsdepartementet og den utvidede forsvarskomite sto bak presentasjonen av løsningene, deltakerne sett i lys av dette perspektivet var komité, og politikere. Komiteens innstilling er som før nevnt, tuftet på resultatet av det forarbeid Forsvarsdepartement, utvalg og høringsrunder hadde gjennomført. Det kan være grunn til å anta at Justisdepartementet og nettverket rundt hadde lagt såpass press på forsvarsinteressene at dette kan ha påvirket og lagt føringer for komiteens innstilling. Her må en kunne gå ut fra at Justisdepartementet sto i front som en forsvarer av de grunnleggende prinsipper. Dette er prinsipper som også er i tråd med den forståelse om at det vil være nødvendig at de forskjellige

grupperinger vurderer egne interesser og verdier, sett ut fra eget ståsted kriterier og mål (ibid).

Det kan se ut som om at det i den formelle del i beslutningsprosessen var krefter som fantes både på administrativt og politisk nivå som prøvde å få endret kurs og retning. Samtlige parter var for en etablering av tjenesten, mens det rådet uenighet om forhold som gikk på organisering og lovgivning. I spørsmålet som gjaldt lovgivning vant motkreftene over den styrende administrative ledelse. Her sto de fleste involverte aktørene mot forsvarsinteressene (de fleste på administrativt nivå), men motkreftene representerte såpass stor styrke at forsvarsinteressene måtte vike i dette spørsmålet. I organisasjonsspørsmålet ble resultatet det motsatte, her var argumentasjonen av en slik karakter at det store flertall landet på komiteens innstilling. På den måte kan det være grunn til å anta at Justisdepartementet nådde fram med sin argumentasjon både i forhold til myndighetsspørsmål og i lovgivningsspørsmålet ikke minst.

Kapittel: 7 Avslutning

7.1 Viktige funn

I foregående kapittel ble det gjort forsøk på å analysere hele prosessen (uformell og formell del, 1970-1999) ved hjelp av analytiske redskap (perspektiver). I oppgaven er det gjort forsøk på å finne fram til mulige forklaringer bak etableringen av kystvakt og særlovgivning. Hvert enkelt perspektiv fremhever de viktigste faktorene før og under beslutningsprosessen som kan ha vært avgjørende for sluttresultatet. Selv om en benytter slike teoretiske verktøy vil ikke det nødvendigvis bety at perspektivene ville hjelpe til med å gi entydige svar på om etableringen kom som et resultat av tilfeldige hendelser, en hierarkisk styrt prosess eller et resultat av forhandlinger mellom motstridende nettverk. Men til tross for dette ville likevel hvert enkelt perspektiv få fram interessante momenter, som enkeltvis kunne være et bidrag til å belyse problemstillingen.

Under problemstillingen er det formulert noen spørsmål oppgaven forsøkte å finne noen svar på. Av spørsmål som ble stilt var hvilke hendelser i perioden 1970-74 var det som utløste den formelle del av beslutningsprosessen? Og hadde perioden noen betydning for hvordan kystvaktens struktur ble til slutt? Hvorfor fikk tjenesten den organisasjonsformen den fikk, og hva var de avgjørende faktorer som førte fram til at kystvakten fikk sin endelige form i 1999? Og hvilke aktører var involvert i de ulike delene av prosessen? Og til slutt, hvilken rolle hadde de under den totale prosessen og hvem hadde størst innflytelse på sluttresultatet?

Årsaken til at spørsmålet ble satt på dagsorden første halvdel av 1970-tallet bunnet i de forskjellige hendelser som fant sted innenfor de norske havområdene. Hendelser som var relatert til funnene av petroleumsforekomster på 60-tallet, dette førte til at det ble behov for en tjeneste som kunne dekke de behovene (sikkerhet: miljø, terror etc) virksomheten etterspurte. Innenfor fiskeriene oppsto det regionale ressurskriser, som førte til fiskeriflåteforflytninger (europiske trålere), som igjen resulterte i flere alvorlige konflikter langs norskekysten. Hendelsene førte til krav om fiskerisoneinndelinger, og med bakgrunn i de internasjonale havrettsforhandlingene som fant sted (1975-76) etablerer Norge en økonomisk sone på 200 nautiske mil

1januar 1977. Disse tilfeldige *situasjonsbestemte* hendelsene må kunne oppfattes å ha ført til den formelle del av prosessen. Dette kan også oppfattes å ha blitt bekreftet gjennom utvalgets gitte mandat, hvor Forsvarsdepartementet gir en beskrivelse av hva utvalget skulle gå ut fra i sitt arbeide. Beskrivelsen omhandler to problemområder petroleum og fiskeri. Hendelsene i seg selv forteller om hvilke tiltak som ville være nødvendige, og fiskerikonflikten forteller om en oppsynstjeneste med manglende ressurser og kapabiliteter. Hendelsene forteller også om behovet for fiskerisoner. Dette problemområde løses ved opprettelsen av den økonomiske sonen. Opprettelsen av den økonomiske sone fører til at størrelsen på havområdene tjenesten skal dekke øker dramatisk, som igjen legger føringer på fartøyenes antall, størrelse og fart. Disse faktorer må kunne oppfattes å ha vært noen av de viktigste elementene under den uformelle (fase en) del av prosessen, som kan oppfattes å ha lagt direkte føringer på hvordan tjenesten skulle utformes. På den måte kan fartøyenes antall, størrelse, hurtighet og til en viss grad utrustning oppfattes å være gitt i utgangspunktet..

Det formelle delen av beslutningsprosessen ble iverksatt av Forsvarsdepartementet, departementets rolle ble vurdert i lys av det *hierarkisk/rasjonelle* perspektiv. Forsvarsdepartementets rolle må kunne oppfattes som sentral allerede i det øyeblikk de tar initiativet til å nedsette utvalget. Sammensetningen av utvalget (flere med bakgrunn i Forsvaret) kan kanskje oppfattes som forsøk på å påvirke hvilke slutninger utvalget skulle komme fram til. Mandatet legger også føringer for det arbeid utvalget skal foreta, et mandat som forteller om at Forsvaret skal gis en plass innenfor den nye tjenestens organisasjonsstruktur. På den andre side virket argumentasjonen utvalget la frem i forbindelse med organisasjonsspørsmålet overbevisende, den samme holdning gjorde seg også gjeldene under voteringsdebatten i Stortinget. De fleste så ulempene ved en organisering utenfor Forsvarets struktur, på samme måte som de så fordelene ved en slik organisering. Men det store flertall havnet til slutt ned på en organisasjonsstruktur underlagt Forsvaret, som kanskje var den mest fornuftige sett ut fra et helhetssyn.

Vurderingene av de funn sett i lys av det siste perspektiv (nettverksperspektivet) var det spesielt et område hvor det kan se ut til at nettverket har spilt en vesentlig rolle det er i lovgivningsspørsmålet. Her var Forsvarsdepartementets utgangspunkt vesentlig forskjellig fra hva som ble sluttresultatet i 1999. Det kan se ut som om

Forsvarsdepartementet hadde et sterkt ønske om å styre også denne delen av prosessen, men møtte motstand først på administrativt og deretter på politisk nivå. Her frontet Justisdepartementet umiddelbart sin motstand som etter hvert som prosessen skred fram vant økende oppslutning. Dette var et saksområde Forsvarsdepartementet ikke ville slippe, i motsetning til myndighetsspørsmålene og andre. Men det viste seg at Forsvarsdepartementet etter hvert måtte vike tomme for tomme, fra en utgangsposisjon hvor de ønsket lovgivningen lagt inn under det militære lovverk, til den midlertidige lov ble lagt inn under fiskerilovgivningen, og til slutt særloven 1999. I myndighetsspørsmålene inntok Forsvarsdepartementet en helt annen posisjon gangske raskt, etter å ha møtt innsigelser fra Justisdepartementet og andre departement ønsket de at Justisdepartementet skulle utarbeide en instruks og lovverk på disse områdene.

7.2 Avsluttende kommentarer

Ved hjelp av tre teoretiske perspektiver har jeg i denne oppgaven forsøkt å finne frem til de elementene som fikk størst påvirkningskraft på utfallet av den totale prosessen. Mest sannsynlig vil ikke oppgaven klare å fange opp alle enkeltelementene ved bruken av en slik fremgangsmåte. Dette fordi at en ofte leter etter det som passer inn under de ulike perspektivene, og om det skulle være slik kan en jo undres på hva som hender med de deler som ikke passer inn. Må ikke disse også kunne betraktes som funn, og i noen tilfeller kan kanskje slike funn oppfattes som like viktige. Funnene kan kanskje også i noen tilfeller gi et bredere og mer riktig bilde av utfallet. Problemet kan imidlertid unngås ved at det dras noen koblinger mellom de forskjellige perspektivene, og at det blir gjort et poeng av de faktorene som faller utenfor.

De forklaringer som gis vil ikke nødvendigvis være gjensidig utelukkende, som igjen betyr at et og samme forhold kan la seg forklare eller brukes i de forskjellige perspektivene. Et område som kan oppfattes å ha vært viktig i en slik sammenheng og til slutt for utfallet av den formelle del av beslutningsprosessen, var grundigheten bak det arbeid "Stoltenbergutvalget" utførte. Det vil kanskje ikke være urimelig å anta at dette (bemerket fra flere hold) igjen la viktige føringer for det videre arbeid i fase to og fase tre, og som til slutt fikk en avgjørende betydning for den organisasjonsform og struktur tjenesten til slutt fikk.

Litteraturliste

Børresen, Jacob (1993): Kystmakt. Skisse av en maritim strategi for Norge. J.W. Cappelen Forlag a.s. Gjøvik Trykkeri.

Cohen Michael, James March og Johan P, Olsen (1972): A Garbage Can Modell of Organizational Choice. I March, James (1988) Decisions and Organizations. Basil Blackwell Ltd.

Cohen Michael, James march (1986): Leadership and Ambiguity. Harvard Buisness School Press, Boston, 2, Edition.

Egeberg Morten (1981): Stat og Organisasjoner, Flertallstyre, partsstyre og Byråkrati i norsk politikk. Universitetsforlaget Oslo.

Egeberg, Morten (1984): Organisasjonsutforming i offentlig virksomhet. Aschehoug/Tanum Nordli.

Enderud, Harald (1985): Beslutninger i Organisasjoner – i adferdsteoretisk Perspektiv. Fremad, Aalborg 6. utgave.

Holme, Idar Magne og Bernt Krohn Solvang (1996): Metodevalg og metodebruk. Tano Aschehoug.

Kjellberg, Francesco og Marit Reitan (1995): Studiet av offentlig Politikk – en innføring. Tano, Oslo.

March, James og Johan P, Olsen (1976): Ambiguity and Choice in Organizations. Universitetsforlaget, Oslo.

March, James (ed) (1998): Comparing Policy Networks. Open University Press, Buckingham Philadelphia.

Johan P. (1972): Public Policy – “Making and theories of Organizational Choice” i Scandinavian Political Studies.

Olsen Johan P, (1978): Politisk Organisering. Organisasjonsteoretiske synspunkter på folkestyre og politisk ulikhet. Universitetsforlaget Oslo.

Olsen Johan P, (1989): Petroleum og politikk. Det representative demokratiets møte med oljealderen. TANO Oslo.

Olsen Johan P, (1995): Statsstyre og institusjonsutforming. Universitetsforlaget, Oslo. 4. utgave.

Scott, W. Ricard (1992): Organizations, Rational, Natural and Open Systems. Prentice Hall, NJ.3: Edition.

Tamnes, Rolf (1997): Norsk Utenrikspolitikks historie. Oljealder 1965-1995. Universitetsforlaget AS. Oslo. Bind 6.

Thagaard, Tove (19989): Systematikk og innlevelse. En innføring i Kvalitativ Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget Vigemostad og Bjørke AS.

Offentlige rapporter og skriv:

NOU 1975: 50 Oppsynet med fiskeri- og petroleumsvirksomheten

Innstilling fra det interdepartementale kystforvaltningsutvalg
Avgitt til Finansdepartementet 2. april 1993. Rapport.

Forhandlinger i Stortinget.nr.290:4421-4422 (1994-95)

Innst.S.nr.65.(1976-77). Innstilling fra den forsterkede forsvarskomiteé om oppsynet med fiskeri- og petroleumsvirksomheten: Etableringen av en kystvakt.

Innst.S.nr. 65.(1976-77)Sak Nr 17.Om tiltak i Norges økonomiske sone.(innst.S.nr.118.Jfr.St.Prp.nr.63)

Innst.S.nr.222.(1976-77) . (St.prp.nr.102).

Innst.S.nr.193.(1976-77)jfr.St.prp.nr.62 (St.prp.nr.102).

Innst.O.nr.96(1996-97) Innstilling fra forsvarskomiteen om lov om kystvakten

Lov om saltvannsfiske § 46 (1983-84).

Lov om saltvannsfiske § 21 (1983-84)

Odelstingsproposisjon: Nr.85(1981-82) Om lov om Saltvannsfike.

Ot.prp.nr.41 (1996-97) Jfr.Innst.O.nr.(1994-95).

Spørretimen. 28.10.1970:1678

Spørretimen. 17.03.1971:1965

Spørretimen. 01.12.1971:1476

Spørretimen. 01.11.1972: 229

Spørretimen. 07.11.1973: 312

Spørretimen. 06.03.1974: 2449

Spørretimen. 29.03.1974:3398-3399

Spørretimen. 23.10.1974:404

St.meld.nr.31. Om virksomheten i forsvaret i tiden 1969-1972.

St.meld.nr.9 (1973-74) Forsvaret langtidsplan for årene 1974-78

St melding. nr 81 (1975-76) Om oppsynet med fiskeri- og Petroleumsvirks..

.

St.meld.nr.16 (1993-94)

St.prp.nr.63.(1976-77):1998-1999-2019-2033

St.prp.nr.102.(1976-77) Om kystvakten som organisasjon.

St.prp.nr.1.Gul Bok.Jfr.S.50: Fjerde og sjette avsnitt (1993-94).

St.prp.nr.51.Jfr.Innst.S.nr.220 (1994-95).

St.prp.nr.1.S.183 (1996-97)

St.prp.nr.63 (1976-77) Sak:11-12-16-

Aviser Arkiver:

Arbeiderbladet. UIBITØ: Mikrofilmarkiv.16.11.1976

Nordlys. UIBITØ: Mikrofilmarkiv 16.01.1970

Nordlys. UIBITØ:Mikrofilmarkiv. 06.10.1972

Nordlys. UIBITØ: Mikrofilmarkiv.13.10.1971

Nordlys. UIBITØ: Mikrofilmarkiv.10.12.1972

Nordlys. UIBITØ: Mikrofilmarkiv.02.03.1974.

Nordlys. UIBITØ: Mikrofilmarkiv.02.04.1974

