



Maritim sikkerhed i Arktis:

Magtanvendelse og myndighedsudøvelse

Johannes Kidmose
Kristian Søby Kristensen
Lars Bangert Struwe

Maj 2015



Denne rapport er en del af Center for Militære Studiers forskningsbaserede myndighedsbetjening for Forsvarsministeriet. Rapporten viser hvordan de daglige maritime sikkerhedsoperationer bl.a. den danske flåde udfører i Arktis kan indebære robust magtanvendelse. Rapporten viser endvidere at der i forbindelse med disse rutineopgaver eksisterer en risiko for at eskalerende magtanvendelse kan lede til en politisk krisesituation. Rapporten afsluttes med en række anbefalinger til hvordan den risiko kan minimeres.

Center for Militære Studier er et forskningscenter på Institut for Statskundskab på Københavns Universitet. På centret forskes der i sikkerheds- og forsvarspolitik samt militær strategi, og centrets arbejde danner grundlag for forskningsbaseret myndighedsbetjening af Forsvarsministeriet og de politiske partier bag forsvarsforliget.

Denne rapport er et analysearbejde baseret på forskningsmæssig metode. Rapportens konklusioner kan således ikke tolkes som udtryk for holdninger hos den danske regering, det danske forsvar eller andre myndigheder.

Læs mere om centret og dets aktiviteter på: <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Forfattere:

Militæranalytiker, kaptajnløjtnant Johannes Kidmose

Seniorforsker, ph.d. Kristian Søby Kristensen

Forsker, ph.d. Lars Bangert Struwe

ISBN: 978-87-7393-756-3

This report is a part of Centre for Military Studies' policy research service for the Ministry of Defence. Its purpose is to show how the daily maritime security operations conducted in the Arctic by, among others, the Danish navy can result in the use of robust force. The report shows that in relation to these routine tasks there exists a risk that escalatory use of force can lead to a political crisis situation. The report concludes with a range of recommendations to how this risk can be minimized

Centre for Military Studies is a research-based centre located at the Department of Political Science at the University of Copenhagen. The centre performs research in connection with security and defence policies and military strategies and this research constitutes the foundation for the policy research services that the centre provides for the Ministry of Defence and the political parties to the Defence Agreement.

This report is an analysis based on research methodology. Its conclusions should therefore not be understood as the reflection of the views and opinions of the Danish Government, the Danish Defence or any other authority.

Read more about the centre and its activities at <http://cms.polsci.ku.dk/>.

Authors:

Military analyst Johannes Kidmose, Lieutenant Commander

Senior researcher Kristian Sjøby Kristensen, PhD

Researcher, Lars Bangert Struwe, PhD

ISBN: 978-87-7393-756-3

Abstract

In peacetime, Maritime Security Operations (MSO) form a significant part of the tasks conducted by modern navies. For the Danish Navy operating locally, regionally and indeed globally, these operations are of substantial importance. Currently attention is on naval operations in the Arctic, where the Danish Navy on behalf of the Kingdom of Denmark has the responsibility for maintaining maritime security.

The 2012 CMS-report “Forsvaret i Arktis” (Danish defence in the Arctic) concludes that the tasks of the Danish armed forces in the Arctic most likely will fall under the heading of the relatively peaceful and so-called ‘coast guard scenario’, more than scenarios dominated by crises and conflicts. This report builds on that conclusion by describing what a coast guard scenario and associated maritime security operations actually entails for Danish naval activities in the Arctic.

Often maritime security operations, which are routinely conducted by the Danish Navy in Arctic waters, requires some sort of use of force to exercise Danish authority. The argument of the report is that this use of force incur the risk of escalation.

The report starts by establishing its analytical perspective in a discussion of the concept of maritime security operations and naval theory. This leads to an analysis of a number of historical cases showing the use of force in maritime security operations in the North Atlantic and Arctic Ocean. The cases show that not all actors in the region share the same expectations regarding the ends, ways and means in the conduct of maritime security operations. That, consequently, can result in unpredictability and uncertainty in the conduct of maritime security operations, which again may lead to unforeseen escalation in the use of force between national authorities and civilian actors. Consequently, even in the peaceful ‘coast guard scenario’, there is a risk that the use of force associated with the exercise of authority in maritime security operations may develop into a political crisis-scenario.

Based on the case studies, the report develops a ‘force-barometer’. This barometer describes the actual options available for the use of force and show how one can understand the options available if state agencies choose to escalate the use of force in exercising their authority to maintain maritime security. In conclusion, the report provides a number of recommendations focusing on how increased attention to MSO within the Kingdom of Denmark and among

Arctic states, and through increased cooperation in the Arctic can reduce uncertainty and reduce the risk of potential crises.

Dansk resumé

Maritime Security Operations (MSO) – på dansk maritime sikkerhedsoperationer – er en væsentlig del af det globale opgavespektrum for moderne flådestyrker i fredstid. Disse operationer har stor betydning for den danske flåde, som er aktiv lokalt, regionalt og globalt. I disse år er der i særdeleshed fokus på Søværnets opgaver i Nordatlanten og Arktis, hvor Danmark i kraft af rigsfællesskabet er medansvarlig for opretholdelse af maritim sikkerhed.

CMS-rapporten ”Forsvaret i Arktis” fra 2012 konkluderer, at Forsvarets fremtidige opgaver i Arktis mest sandsynligt vil være knyttet til et såkaldt kystvagtscenarie fremfor scenarier præget af krise eller konflikt. Denne rapport bygger videre på den konklusion ved at beskrive, hvad kystvagtscenariet betyder for flådens aktivitet i Nordatlanten.

Ofte indebærer MSO – som den danske flåde rutinemæssigt udfører i Arktis – en større eller mindre grad af magtanvendelse for at udøve dansk myndighed. Rapportens argument er, at magtanvendelsen i løsningen af disse opgaver kan risikere at eskalere u hensigtsmæssigt.

Efter at have etableret sit analytiske udgangspunkt i sømilitær teori og i en diskussion af begrebet maritime sikkerhedsoperationer analyserer rapporten en række cases på maritim magtanvendelse i Arktis og i Nordatlanten, som viser, at ikke alle aktører i regionen har samme forventninger om mål, midler og metoder i forbindelse med MSO. Disse forhold kan resultere i usikkerhed og uforudsigelighed med hensyn til myndighedernes magtanvendelse, hvilket igen kan betyde uforudsete magteskalationer mellem statslige myndigheder og civile aktører. På den vis er der – selv i det fredelige kystvagtscenarie – en risiko for, at MSO kan lede til, at myndighedsudøvelse kan udvikle sig til et politisk krisescenarie.

På baggrund af caseanalysen giver rapporten en beskrivelse af eskalationsmuligheder og -forhold og etablerer et magtbarometer, der illustrerer, hvordan magtanvendelse i forbindelse med MSO kan forstås. Slutteligt giver rapporten en række anbefalinger, som gennem styrket samarbejde i Arktis kan bidrage til et større fokus på MSO både indenfor rigsfællesskabet og mellem de øvrige arktiske lande. Herved kan usikkerheden reduceres, og potentielle kriser undgås eller minimeres.

Anbefalinger

- Et større fokus på begrebet maritim sikkerhed (maritime security) og de operationer til søs, det afføder – ikke mindst i Nordatlanten – blandt Forsvarets ansatte og samarbejdspartnere skaber viden om, hvordan Forsvaret kan, og i givet fald skal, anvende magt i sin myndighedsudøvelse, i henhold til internationale regler og de direktiver og procedurer, som det danske søværn i øvrigt er underlagt. Dette kan begrænse risikoen for eskalation, der kan have utilsigtede konsekvenser.
- Søværnets enheder skal være bekendt med, og kunne effektuere, alle de elementer, der er indeholdt i MSO. Det betyder, at Forsvarets enheder udover at kunne reagere i forhold til fx SAR (search and rescue) skal kunne varetage og udføre de opgaver, som kan kræve magtanvendelse i enhedens myndighedsudøvelse og dermed befinder sig i den hårdere del af MSO-opgavespektret.
- Igennem Arktisk Råd, Arctic Five og North Atlantic Coast Guard Forum kan Danmark arbejde for fælles retningslinjer for gennemførelsen af maritime sikkerhedsoperationer i Arktis og i Nordatlanten. Det kan skabe ensartethed i væbnede myndigheders operationer til søs og dermed skabe klarhed for alle aktører i området og nedsætte risikoen for eskalation.
- Der kan, udover i de eksisterende rammer, indledes et bi- og multilateralt samarbejde i særlige farvandsafsnit, hvor udveksling af viden og myndighedspersoner, herunder officerer, kan styrke tilliden aktørerne imellem, skabe forudsigelighed og styrke samarbejdet.
- Ved at etablere et øvelsesregime, hvor civile og militære myndigheder træner scenarier for mulig magtanvendelse i relation til MSO – heriblandt anvendelse af våbenmagt – kan der skabes et velunderbygget fundament for doktrinudvikling og udvikling af standardiserede operationsprocedurer. Det kan nedsætte risikoen for u hensigtsmæssige eskalationer i forbindelse med rutineopgaver.
- Et øvelsesregime kan, i samarbejde med internationale partnere, samtidig medvirke til at styrke det internationale samarbejde og udvikle fælles standarder og procedurer. Det vil igen øge forudsigeligheden i de arktiske staters magtanvendelse og reducere risici for eskalation med potentielle politiske følger.

Indholdsfortegnelse

1. INDLEDNING	1
2. HVAD ER MARITIM SIKKERHED?	4
2.1 Baggrund	4
2.2 Hvorfor maritim sikkerhed og MSO?	5
2.3 Den internationale forståelse af MSO	9
3. MSO I NORDATLANTEN OG ARKTIS.....	12
4. MARITIME SIKKERHEDSOPERATIONER: FISKERIINSPEKTION.....	15
4.1 Elektron	15
4.2 Red Crusader	16
4.3 Bruix	17
5. MARITIME SIKKERHEDSOPERATIONER: DEMONSTRATIONER TIL SØS	18
5.1 Olieboreriggen Leiv Eiriksson	18
5.2 Arctic Sunrise og olieboreriggen Prirazlomnaya	19
5.3 Sea Shepherd og den færøske grindejagt.....	19
6. ESKALATION TIL SØS.....	21
6.1 Et magtbarometer	26
7. SAMMENFATNING.....	27
8. ANBEFALINGER	30
9. NOTER.....	32

10. LITTERATURLISTE.....	36
---------------------------------	-----------

1. Indledning

”Giv mig hunde og giv mig sne – så kan I beholde resten” lyder et Knud Rasmussen-citat. I Arktis er man ikke længere kun interesseret i sne og hunde.¹ Der er omfattende og stigende global interesse i det arktiske område. Ikke mindst drejer interessen sig om et mere tilgængeligt arktisk hav, hvis ressourcer – både fiskene i vandsøjlen samt olien og naturgassen i undergrunden – forventes at kunne udnyttes yderligere. Herudover knytter der sig store forventninger til det arktiske områdes fremtidige betydning som global shippingrute.

Denne interesse og forventningen om stigende aktivitet gælder også rigsfællesskabets arktiske territorium. Opretholdelsen af rigsfællesskabets suverænitet til søs, myndighedsudøvelsen og de maritime sikkerhedsopgaver generelt udføres primært af Søværnet. Den øgede arktiske aktivitet kan således forventes at få direkte indflydelse på Søværnets opgaveløsning.

Center for Militære Studier (CMS) udgav i 2012 rapporten ”Forsvaret i Arktis”², som analyserer Forsvarets fremtidige rolle i Arktis ud fra tre forskellige scenarier: kystvagtscenariet, krisestyringsscenariet og konfrontationsscenariet. Rapporten konkluderer, at den mest sandsynlige fremtid for Forsvarets opgaveløsning i Arktis befinder sig indenfor rammerne af kystvagtscenariet, men at elementer af krisestyring ikke kan afvises på længere sigt.

Denne rapport bygger videre på den konklusion og diskuterer de magtmidler og metoder, som står til rådighed for Søværnet i forbindelse med håndteringen af de opgaver, som det vil blive pålagt i kystvagtscenariet. Med udgangspunkt i begrebet maritim sikkerhed, og med specifikt fokus på Forsvarets opgaver i Arktis, undersøger rapporten, hvordan magt anvendes i forbindelse med MSO i Arktis, og hvordan man kan undgå, at disse operationer eskalerer og risikerer at medvirke til at skabe eller forstærke politiske spændinger mellem landene i Arktis. Rapportens hovedargument er, at i en situation med øget global interesse, øget maritim aktivitet og et potentielt mere spændingsfyldt forhold imellem de arktiske stater kan maritime sikkerhedsopgaver netop i kraft af den magtudøvelse, der knytter sig dertil, risikere at eskalere en ellers rutinepræget opgave. Almindelige kystvagtopergaver kan dermed risikere at udvikle sig til en situation, der kræver krisestyring. Netop når sikkerhedspolitiske spændinger kan få indflydelse på udviklingen i Arktis,³ er det afgørende, at Søværnet og Forsvaret er opmærksomme på også de politiske risici, der knytter sig til den mangeartede magt- og myndighedsudøvelse til søs.

I en kompleks verden præget af globalisering og stigende afhængighed af søvejene spiller flåden en vigtig rolle i forbindelse med de opgaver, der ligger udover den egentlige søkrig. Disse opgaver betegnes maritime sikkerhedsoperationer (på engelsk maritime security operations) (MSO). Dette er ellers ganske brede begreb omfatter de opgaver, som i NATO-regi dækkes af ”maritime operations other than war”, og omfatter bekæmpelse af ulovlig aktivitet til søs til skade for de frie søveje, brugerne af havet og havets ressourcer og miljø. Eksempler på disse opgaver er bekæmpelse af pirateri, terrorisme, smugling og ulovligt fiskeri og beskyttelse af havets og undergrundens ressourcer.⁴

Begrebet maritim sikkerhed (på engelsk maritime security) dækker altså over en omfattende række opgaver, som flådestyrker påtager sig udover egentlig kamp. Denne operationstype er blandt Søværnets vigtigste i fredstid – hvis ikke den vigtigste. Operationerne mod pirater har fået den største opmærksomhed, men MSO dækker over et omfattende opgavekompleks, som det danske søværn er engageret i døgnet rundt – i danske farvande såvel som i arktiske. Disse opgaver spænder fra suverænitetsbevarelse til miljø- og fiskerinspektion og kan udover simpel tilstedeværelse indebære mange former for magtanvendelse fra anrøb til afgivelse af skud. Dele af disse operationer er klare militære opgaver, mens andre er politiopgaver eller andre myndighedsopgaver.

Den maritime ordenshåndhævelse, som dækkes af MSO, har i praksis fundet sted i mange år. Begrebet maritime sikkerhedsoperationer er derimod strategisk og teoretisk relativt nyt. MSO anvendes i stigende grad i både landes og organisationers maritime sikkerhedsstrategier og doktriner til at beskrive og give retning til store dele af det 21. århundredes flåde- og kystvagtsopgaver.⁵

Samtidig dækker begrebet opgaver, der også i Danmark involverer mange forskellige myndigheder. Det er således ikke kun Søværnet og Forsvaret, der involveres, men også fx Udenrigsministeriet, Erhvervs- og Vækstministeriet, Justitsministeriet og underlæggende myndigheder som politiet, SKAT og Søfartsstyrelsen. I rigsfællesskabet er der yderligere den udfordring, at myndighedsudøvelsen involverer både Danmark, Færøerne og Grønland, og afgrænsningen af jurisdiktionen mellem forskellige myndigheder kan derfor være kompliceret.

Denne rapport fokuserer på de politiske og strategiske dimensioner af MSO og på, hvordan MSO ofte indebærer magtudøvelse. Der findes en omfattende juridisk litteratur om regulering af maritime aktiviteter, herunder udførelsen af MSO.⁶ Denne rapport diskuterer midler og metoder og det ligger udenfor rapportens ambition at diskutere de juridiske aspekter af MSO.

Rapporten diskuterer heller ikke forholdet imellem operationer udført i hhv. dansk, færøsk og grønlandsk farvand. Reglerne og myndighederne varierer, men magtmidlerne, som Forsvaret besidder og kan anvende på forskellige myndigheders vegne, er de samme.

Nogle MSO nyder større bevågenhed i offentligheden end andre. De nærmest daglige inspektioner af fiskefartøjer eller farvandsovervågningen tiltrækker sig ikke nær så meget opmærksomhed, som når NGO'er demonstrerer i Nordatlanten og Arktis. I efteråret 2013 forsøgte Greenpeace-aktivister at borde en russisk olieplatform. Aktionen blev straks standset af den russiske kystvagt, som ved brug af varselsskud og kampklædte kystvagtfolk anholdt 30 Greenpeace-aktivister.⁷ Greenpeace udførte en lignende aktion i foråret 2011 i grønlandsk farvand, hvor myndighederne tillod, at aktionen blev gennemført, og først efter fem dage blev aktivisterne anholdt og retsforfulgt.⁸

De to eksempler viser, hvordan forskellige arktiske stater anvender forskellige grader af magt for at løse sammenlignelige opgaver og opretholde orden og sikkerhed til søs. Herved viser de samtidig – selv om lovligheden af den russiske kystvagts aktion kan diskuteres – at der er vide rammer for, hvordan magtanvendelse i MSO kan planlægges og gennemføres. Denne rapport udforsker disse rammer for at tydeliggøre de politiske risici, der knytter sig til magtanvendelse i relation til MSO, og for at skabe et grundlag for en fortsat diskussion af MSO udført af danske myndigheder i Arktis. Rapporten gør derfor tre ting.

Først udfoldes begrebet maritim sikkerhed, og dette udgør rapportens grundlæggende strategiske prisme; herigennem analyseres den danske myndigheds- og magtudøvelse i Arktis. Derefter analyserer rapporten en række MSO-cases fra Nordatlanten og Arktis. De viser, hvordan eskalerende magtanvendelse i forbindelse med rutineprægede fiskeriinspektioner og i forbindelse med håndteringen af NGO-aktioner kan medføre en risiko for, at en politisk krise kan udvikle sig. Det leder rapporten til at argumentere for vigtigheden af at være opmærksom på de politiske konsekvenser af brug af, og eskalation i forbindelse med, forskellige former for magtanvendelse, når Søværnet udfører maritime sikkerhedsoperationer. Det gælder i særdeleshed i en arktisk fremtid, der kan risikere at være præget af mistillid fremfor tillid og med sikkerhedspolitisk spænding fremfor stabilitet, der kan øge de politiske risici, der er forbundet med en række myndighedsopgaver. Derfor præsenterer rapporten for det tredje et magtbarometer, der viser, hvilke magtmidler en skibschef faktisk har til rådighed til at støtte sin myndighedsudøvelse til søs. Magtbarometret fungerer samtidig som udgangspunkt for rapportens sammenfatninger og anbefalinger. Her understreges betydningen af

MSO og den stigende betydning af MSO for den danske flåde i Arktis og generelt. Derfor anbefaler rapporten afslutningsvis et mere systematisk MSO-doktrinarbejde, som først kan skabe klare forventninger til og rammer for dansk MSO-magtanvendelse i Arktis og efterfølgende danne udgangspunkt for drøftelser de arktiske stater imellem om myndighedsudøvelse og magtanvendelse i Arktis.

2. Hvad er maritim sikkerhed?

2.1 Baggrund

Danmark er verdens fjerdestørste operatør af bruttotonnage, og danske maritime virksomheder står for knap en femtedel af landets totale eksport. Danmark har i de seneste år haft en samlet maritim omsætning på ca. 200 mia. kr. årligt, og det maritime erhverv beskæftiger direkte og indirekte ca. 115.000 personer. Af den globale verdenshandel bliver ca. ni tiendedele på et tidspunkt fragtet ad søvejene, og ca. en tiendedel af den handel bliver på et tidspunkt fragtet ombord på skibe kontrolleret af danske selskaber. Dertil kommer, at Danmark er verdens 19.-største flagstat.⁹ De forhold beskriver klart, at Danmark indgår i en større orden af statslige og private aktører, som anvender havet og søvejene. Som en global aktør, der er afhængig af international sikkerhed for at fastholde handel og vækst, tager Danmark også del i opretholdelsen af international sikkerhed til søs.

Indenfor de enkelte staters territorialfarvande, tilstødende zoner og eksklusive økonomiske zoner er der etablerede jurisdiktionsforhold, der falder tilbage på den enkelte kyststats ansvar. De regler er fastlagt i UNCLOS (havretskonventionerne).¹⁰ UNCLOS beskriver også de juridiske regler, der gælder for det åbne hav (high seas), altså den del af havet, der ikke er underlagt ansvar ved de enkelte kyststater.¹¹

Typisk varetager en kyststats kystvagt de myndighedsopgaver, der ligger indenfor territorialfarvandet og de tilstødende zoner.¹² Udenfor disse zoner er det oftest staternes flåder (søværn), som varetager landets sikkerhed.¹³ Denne aktivitet kan være fokuseret på både egen, allieredes eller det globale systems sikkerhed.¹⁴ I Danmark varetager Søværnet både traditionelle flådeopgaver og traditionelle kystvagtopgaver, så skellet spiller en mindre rolle for organiseringen af den danske flåde og dennes opgaveløsning. Med forventningen om øget aktivitet i Arktis – transport, turisme, fiskeri og offshoreaktivitet – understreges også her betydningen af maritim sikkerhed for den danske flåde.

2.2 Hvorfor maritim sikkerhed og MSO?

Behovet for maritim sikkerhed er ikke noget nyt – heller ikke ved Grønland og Færøerne. Det har altid været i både skibes og landes interesse at beskytte maritime aktiviteter til søs og i havn. Både i hjemlige farvande og ude i verden, hvor handelsinteresser har skullet beskyttes mod overgreb af enhver slags.

Derimod er begrebet maritim sikkerhed nyt, og det har af flere årsager vundet indpas i den maritime verden op igennem 00'erne. Med den kolde krigs ophør flyttede fokus til konflikter, der havde karakter af borgerkrige eller krige, hvor truslen mod eget land var indirekte. Her handlede maritim sikkerhed om at beskytte global handel og globale interesser og sikre en stabil økonomisk udvikling. Samtidig blev fokus rettet imod kystnære opgaver og operationer på land, der igen gjorde flådemagt til et landintervenierende middel. Dermed kan man altså til en vis grad sammenligne moderne flåders anvendelse med kolonimagternes flåder. Fortidens globale flådemagter var stærkt afhængige af den globale maritime handel, der muliggjorde eksport og import mellem kontinenterne og dermed en hastigt voksende økonomi i især Europa. Det gav et naturligt globalt orienteret fokus på beskyttelse af hele det maritime system mod trusler mod sejlads og sejlruiter i områder præget af fx krige eller pirateri. Disse trusler var ofte resultater af konflikt, lovløshed eller usikkerhed på land, som medførte en spill-over-effekt på de omkringliggende farvande. Derfor var der også ofte tale om bekæmpelse af trusler ikke kun *på* havet, men også *fra* havet og ind på land.¹⁵

Reaktualiseringen af denne rolle for flåder som sikkerhedsgaranter på verdenshavene blev både understreget og udfordret ved flere lejligheder i 00'erne. Angrebet på World Trade Center 11. september 2001 satte bekæmpelse af international terrorisme i centrum. Også skibe blev i starten af 00'erne ramt af terrorangreb. Heriblandt den amerikanske destroyer USS Cole, som i 2000 under et havneophold i Yemen blev ramt af et mindre fartøj udstyret med en sprængladning. Selvmordsangrebet dræbte 17 soldater og sårede yderligere 39. Denne episode resulterede i et øget fokus på egen sikkerhed og efterretningsindhentning for flådeenheder under havneophold.¹⁶ Olietankeren MV Limburg blev tilsvarende angrebet i Det Arabiske Hav i 2002, formentlig med samme taktik. Ved angrebet døde et besætningsmedlem, og en oliemængde svarende til 90.000 tønder fossede ud i Adenbugten.¹⁷ Disse eksempler på terrorangreb blev set i sammenhæng med andre terrorrelaterede aktiviteter på havet som smugling af personer og gods relateret til terrorvirksomhed.¹⁸ Terrorhandlingerne i starten af 00'erne betød, at det danske søværns skibe ad flere omgange deltog i NATO's antiterroroperation Operation Active Endeavour i Middelhavet.¹⁹

Pirateri udgjorde i sidste halvdel af 00'erne en øget trussel mod skibsfarten. Især ved Afrikas Horn, hvor en stor bølge af angreb på handelsskibe ledte til et omfattende antal gidselsituationer og kaprede skibe. Pirateriet toppede i 2010 med 445 piratangreb på verdensplan.²⁰ Tallet er siden faldet på grund af en massiv sikkerhedsindsats fra rederier, ansættelse af private vagtværn og i særdeleshed flådetilstedeværelse. De nuværende tendenser er i stedet øget pirateriaktivitet ved Afrikas vestkyst.²¹ Danmark har siden 2009 deltaget aktivt i piratbekæmpelsen ved Afrikas østkyst gennem blandt andet Operation Ocean Shield.²²

Samtidig med at de ovenstående trusler har udviklet sig, er havets betydning som transport- og handelsvej øget markant. Mængden af gods og varer, der bliver transporteret til søs, er fordoblet siden 1980 som et resultat af øget efterspørgsel af især råvarer, fødevarer, gas og olie.²³ Denne øgede transportaktivitet er endvidere et udslag af øget brug af havets ressourcer, hvor mængden af offshoreindustri og graden af fiskeri også er stigende. Det øgede behov for især olie og gas har trukket offshoreindustrien til nye og dybere havområder, hvilket øger risikoen for ulykker og i nogle tilfælde har medført en diskussion af retten til udnyttelse af havområder, hvor klare aftaler om grænsedragninger ikke er til stede. Dette er fx tilfældet i Det Sydkinesiske Hav. Samme risici kan genfindes, når det gælder fiskerirettigheder. Graden af fiskeri på globalt plan forventes at stige massivt på både kort og mellemlang sigt. Allerede nu sætter det mange etablerede fiskeriområder under pres. Det er senest kommet til udtryk i rapporten ”The State of the World Fisheries and Aquaculture” fra Food and Agriculture Organization of the United Nations, der udkom i 2014.²⁴

Definitioner af og opgaver indenfor maritim sikkerhed er forsøgt formuleret i den akademiske litteratur og i de nyere sikkerhedskoncepter for lande og organisationer. Typisk fordeler litteraturen sig i to kategorier: Én kategori henvender sig til den maritime industri og aktørerne/brugerne i primært civilt sikkerhedsregi. ”Lloyd’s MIU Handbook of Maritime Security” beskriver eksempelvis forholdsregler for pirateri og maritim terrorisme og desuden andre sikkerhedsvilkår for den civile maritime branche i henhold til IMO’s (Internationale Maritime Organizations) standarder og procedurer. En anden kategori forsøger fra en akademisk vinkel mere analytisk at favne, beskrive og definere maritim sikkerhed. Denne rapport tager primært udgangspunkt i sidstnævnte kategori. Et eksempel er ”The Anarchic Sea – Maritime Security in the 21st Century” af Dave Sloggett, der udkom i 2013. Sloggett inddeler maritim sikkerhed i syv dimensioner, som går fra traditionel interstatslig krig til søredning, oceanografi og håndtering af naturkatastrofer. Sloggett vælger at medtage alle elementer, som kan berøre det maritime miljø, og lader dermed enhver tænkelig operation til søs være en integreret del af mari-

tim sikkerhed. Derimod vil den klassiske søkrigsteori anskue maritim sikkerhed som ét element blandt mange, der dybest set blot understøtter flåders natur – at yde militær beskyttelse af interesser knyttet til havet ude og hjemme. Tilsvarende ses en markant udvikling med hensyn til den strategiske diskussion om flådemagt. Hvor de klassiske flådestrateger Alfred Thayer Mahan og Julian Corbett på forskellig vis fokuserer på egentlig søkrig, og hvor også den hjemlige ”Flådestrategier og nordisk sikkerhedspolitik”²⁵ fra Det Sikkerheds- og Nødrustningspolitiske Udvalg (SNU) fra 1986 bruger mere energi på kampen mod Warszawapagten end på fiskeri eller olieudvinding, tager Geoffrey Till i sin bog ”Seapower: A Guide for the Twenty-first Century” diskussionen op om, hvad man bruger flåden til, når der ikke er krig. Till lancerer her begrebet den postmoderne flåde, hvis opgaver er: kontrol med havet, ekspeditionsoperationer, stabiliseringsoperationer, opretholdelse af god orden til søs og deltagelse i samarbejdende flådediplomati. Indenfor konteksten maritim sikkerhed skal der i særlig grad fokuseres på opretholdelse af god orden til søs.²⁶ Tills udgangspunkt for anvendelsen af flåder i fredstid og hans begrebsapparat med hensyn til værdier til søs er bredt anerkendte og er derfor også det analytiske afsæt i denne rapport. God orden til søs er et bredt dækkende begreb, som hos Till bruges til at analysere og forstå de trusler, der især knytter sig til udnyttelsen af havets værdier.

Først og fremmest anses havet som havende værdi på grund af egentlige målbare ressourcer som fx olie, gas og fisk. Ønsket om at kunne udnytte disse ressourcer medfører omvendt risici for blandt andet forurening ved olieudvinding eller suverænitetskrænkelser, når ønsket om at fange store mængder fisk går på tværs af staters territorier. I forbindelse med opretholdelsen af god orden til søs er det derfor et maritimt sikkerhedsanliggende at sikre, at ressourceudnyttelsen finder sted indenfor de juridiske regler og aftaler, der gælder for den pågældende ressource indenfor det pågældende område.

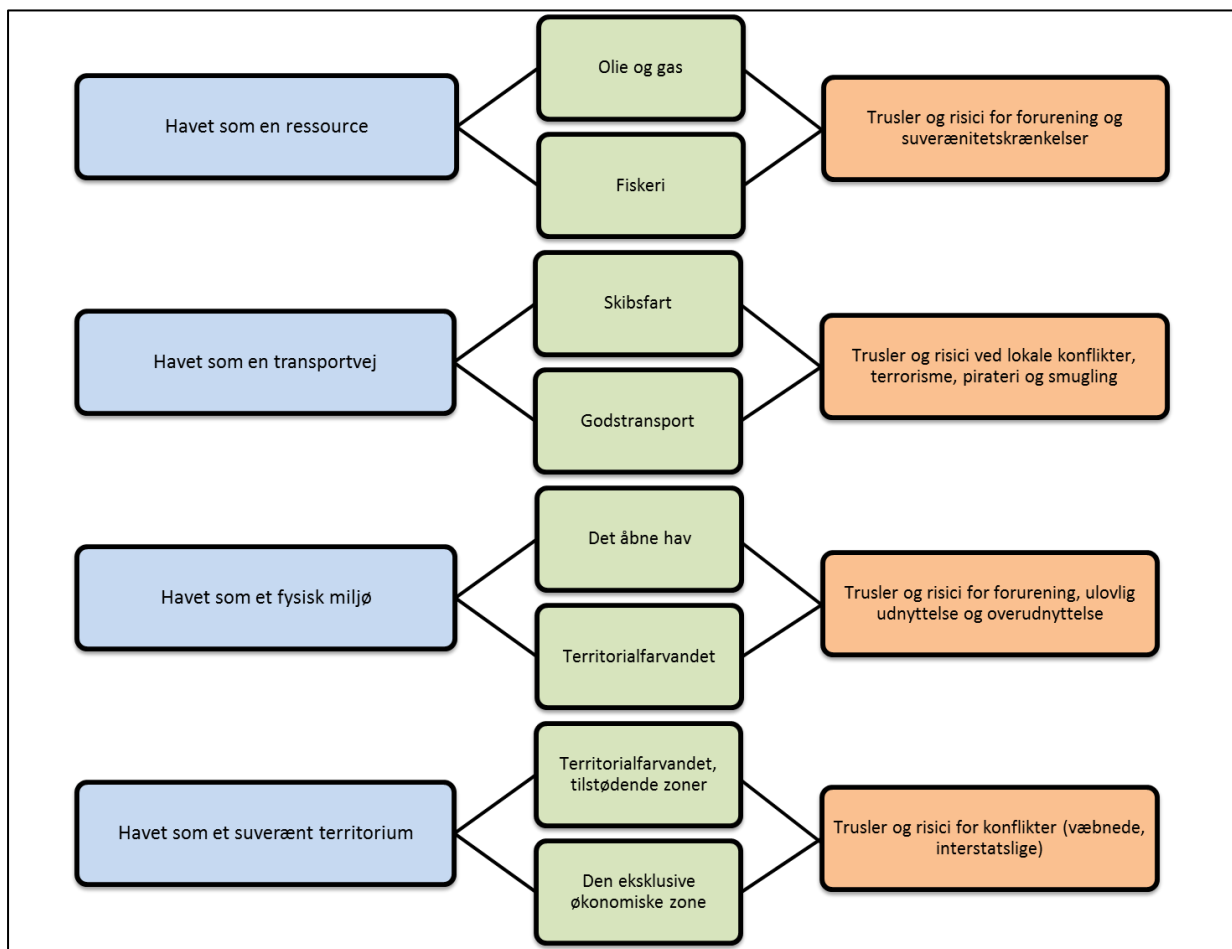
En anden værdi er havets funktion som transportvej. Det åbne hav er unikt, idet man via søvejene ofte kan transportere varer, uden at det kræver eksplicite tilladelser for passage gennem andre lande. Som tidligere nævnt fragtes 90 % af alle varer på et tidspunkt til søs. Det betyder, at trusler mod skibsfart og godstransport på verdenshavene er en direkte trussel mod global handel. Maritim sikkerhed styrker god orden til søs og nedsætter dermed risici for fx pirateri, terrorisme, smugling og andre aktiviteter, som kan have negativ indvirkning på den globale handel.

Havet er også unikt i sig selv som fysisk miljø, idet en væsentlig del af havet er åbent og dermed tilgængeligt for alle. Det betyder samtidig, at der eksisterer et fælles ansvar for at opretholde god orden til søs, så trusler fra forurening såvel som ulovlige aktiviteter undgås.

Endelig er store dele af havet suveræne territorier, hvor kyststater har jurisdiktion og eneret til udnyttelse af ressourcer, ligesom kyststaterne for deres søterritorier kan vedtage lokale love og regler. På samme vis er søterritoriet et område, hvor stater hævder deres suverænitet og i sidste ende påtager sig et miltært ansvar i tilfælde af væbnet konflikt.

God orden til søs bygger altså på forestillingen om fire værdier af havet:

Figur 1: Havets værdier



Disse fire værdier og deres underliggende elementer skal det danske forsvar, primært Søværnet, beskytte for at sikre den gode orden til søs og dansk suverænitet. I den forbindelse fremgår det tydeligt, at Søværnets opgaver går fra blød sikkerhed, hvor opgaverne blandt andet handler om at beskytte både fisk og fiskere, til hård sikkerhed, hvor Søværnet skal beskytte rigsfællesskabets suverænitet – om nødvendigt med magt.

2.3 Den internationale forståelse af MSO

Forskellige stater og internationale institutioner benytter forskellige definitioner af maritim sikkerhed. Ligeledes er det blevet forsøgt at definere, med hvilke midler man skal opretholde maritim sikkerhed, og på hvilken måde maritim sikkerhed udmønter sig i egentlige operationer – MSO. Dette afsnit fokuserer på danske alliancepartnere og de mest betydningsfulde internationale institutioners forståelser og definitioner af MSO for afslutningsvis at give et bud på en fælles forståelsesramme for MSO.

Af USA's nationale sikkerhedsstrategi fra 2010 følger et behov for en maritim strategi. USA har i den sammenhæng valgt at udgive et værnssfælles koncept i samarbejde mellem U.S. Navy, U.S. Marine Corps og U.S. Coast Guard. Heri klarlægges blandt andet den fælles tilgang til MSO fra alle militære instanser indenfor det maritime domæne. Dette koncept benævnes "Naval Operations Concept 2010".²⁷

Det amerikanske koncept lægger vægt på det globale ansvar for herved at beskytte nationale interesser. Det er i god overensstemmelse med USA's globale rolle i øvrigt. USA's koncept er relativt specifikt i definitionen af de militære midler og aktører, der er involveret i MSO. Det indbefatter både civil skibsfart, kystvagt og militære styrker. Samtidig bliver begrebet maritim sikkerhed beskrevet som en nondoktrinær operation, som varetages både nationalt i eget territorium og globalt i samarbejde med partnere. At operationerne netop defineres som nondoktrinære, giver også en væsentlig fleksibilitet med hensyn til, hvilke opgaver og aktiviteter der kan falde indenfor MSO-rammen. USA lægger vægt på ansvaret for den globale orden og inddrager også civile aktører i det maritime domæne i et større regime af maritim sikkerhed. Det kommer fx til udtryk i det etablerede organ Maritime Security Force Assistance (MSFA), som skal støtte sikkerhedsoperationer på globalt plan i og udenfor den militære sektor, alene og sammen med allierede og på tværs af ministerier og organisationer.

For Storbritannien har det maritime domæne altid spillet en væsentlig rolle, og tilhørsforholdet til havet er stærkt kulturelt forankret. Det fremgår også af Storbritanniens "Joint Doctrine Publication 0-10, British Maritime Doctrine".²⁸ Storbritanniens doktrinære tilgang til MSO har i lighed med USA's et væsentligt element af fleksibilitet. Den britiske doktrin ser MSO som et væsentligt element i opretholdelsen af den gode orden til søs. Det baseres på et globalt ansvar med hensyn til bekæmpelse af fx terrorisme, smugling, pirateri og kriminalitet til søs. Ifølge doktrinen er også egentlig militær konfrontation en del af MSO.²⁹ Den forståelse kom-

plementerer det fjerde element i Geoffrey Tills god orden til søs, nemlig havet som suverænt territorium. Bliver dette bestridt, kan det udløse egentlige militære handlinger.

Som sit tredje element betoner doktrinen *international engagement* og understreger også et britisk fokus på vigtigheden af det fælles globale ansvar og beskyttelsen af havet som system.

NATO's "Alliance Maritime Strategy"³⁰ påpeger fire væsentlige roller for alliancens medlemslande: *deterrence and collective defence* understreger vigtigheden af kollektivt forsvar og afskrækkelse, hvilket er udgangspunktet for alliancen. Dette skal gøres gennem fleksibilitet og med kort varsel. NATO's maritime enheder skal kunne være til stede og overvåge handelsruter, hvor det måtte være nødvendigt. Det første punkt understreger suverænitetshævdel- sen i god orden til søs.³¹ Andet punkt er *crisis management*, som indebærer konfliktdæmpende operationer, fredsskabende og fredsbevarende initiativer, humanitær assistance og lignende. Sådanne operationer er primært landbaserede, men hurtige, mobile, fleksible og deployer- bare flådeenheder er et væsentligt element i denne type af operationer.³² I det tredje punkt, *cooperative security*, lægges der vægt på dialog, partnerskab og fælles aktiviteter som tillids- og stabilitetsskabende foranstaltninger, fx øvelsesaktiviteter på tværs af nationer og diploma- tiske havnebesøg³³. Det fjerde punkt, *maritime security*, beskriver behovet for kontrol af ha- vet gennem overvågning og global patruljering, herunder kystvagtrelaterede opgaver. Yderli- gere beskrives opretholdelse af jurisdiktion på det åbne hav som et fælles ansvar, hvilket også anses som en metode til at styrke samarbejde og diplomati. Endelig pointeres det, at det mari- time sikkerhedsansvar i særdeleshed vedrører handelsruterne og udnyttelsen af havets res- sourcer.

"European Union Maritime Security Strategy" fra juni 2014³⁴ indeholder den samme vurde- ring af trusler mod maritim sikkerhed som identificeret af USA, Storbritannien og NATO. Strategien bygger på fire principper: samarbejde på tværs af alle sektorer i det maritime miljø (statslige og civile), respekt for de enkelte landes funktionelle integritet, respekt for internati- onale regler og principper og endelig en maritim multilateralisme, hvor FN og NATO anses som væsentlige medspillere med hensyn til at nå strategiens mål – at sikre maritim sikkerhed og sikre EU's interesser som union og som enkeltstater. Selve EU's strategi er relativt ny, men allerede i maj 2006 afholdt de europæiske flådechefer (Chiefs of European Navies (CHENS)³⁵) et møde om MSO og europæisk samarbejde. Dette møde resulterede blandt an- det i formulering af en fælles definition af MSO.³⁶

MSO are defined as those measures performed by the appropriate civilian or military authorities and multinational agencies to counter the threat and mitigate the risks of illegal or threatening activities in the maritime domain, so that they may be acted upon in order to enforce law, protect citizens and safeguard national and international interests.

Developing these operations will focus on terrorism, proliferation, narcotic trafficking, illegal migration, piracy and armed robbery, but might also include smuggling, the protection of national resources, energy security, the prevention of environmental impact and safeguarding sovereignty. In defining these activities, it is to be understood that the lead in the majority of issues is not a military remit but that a successful strategy for an increasingly secure maritime domain lies in a coherent civilian and military partnership.³⁷

CHENS' definition er bred, men væsentlig, da den understreger sammenhængen mellem maritim sikkerhed som politisk strategi og selve udførelsen af MSO. Ovenstående citat viser samtidig, at MSO dækker et vidtrækkende opgavespektrum og en vidtrækkende maritim magtanvendelse med mange forskellige formål. Begrebet er derfor også en samlebetegnelse for en række ganske forskellige operationer, hvilket også giver sig udslag i, at forskellige aktører lægger vægten forskelligt i deres doktrin- og strategiudvikling. For alle gælder det imidlertid, at tyngdepunktet for MSO – i forlængelse af Tills betragtninger – ligger i opretholdelse af god orden til søs. Opgavekomplekset befinder sig dermed i spændingsfeltet mellem almindelige rutinemæssige sikkerhedsinitiativer (maritim sikkerhed forstået som *maritime safety*) og traditionel maritim magtanvendelse. Maritim sikkerhed og de afledte operationer adskiller sig fra *maritime safety* ved at være en reaktion på en trussel eller nogle risici, der som hovedregel er genereret forsætligt og oftest af mennesker. Maritim sikkerhed dækker over operationer mod fx terrorisme, kriminalitet til søs, pirateri, miljøødelæggelser, forsætlig forurening, ulovligt fiskeri og lignende eller mere generelt over myndighedsudøvelse eller suverænitetshævdelse, der skal forebygge disse aktiviteter. Essensen af MSO er dermed følgende:

- Målet med operationerne er at opretholde god orden til søs – herunder beskyttelse af egne statslige interesser.
- Midlet er oftest en kystvagt eller en flåde.

- Operationsområdet er nationalt såvel som internationalt farvand. Metoden er indsættelse af enheder fra kystvagt eller flåde, som er i stand til at anvende magt.

MSO vil som oftest dække mindst et af de følgende områder:

- Suverænitetshævdelse
- Politimyndighed til søs
- Overvågning
- Inspektion
- Miljøbeskyttelse.

Mange af disse opgaver kan indebære anvendelse af – endda militære – magtmidler for at sikre statslige interesser eller opretholde god orden til søs. Magtanvendelsen kan antage forskellige former, og kan, afhængigt af den enkelte situation, udøves overfor en lang række aktører.

3. MSO i Nordatlanten og Arktis

I det nordatlantiske område og i Arktis er alle Tills fire værdier knyttet til havet aktuelle. Havet i Arktis er samtidig under forandring. Afsmeltningen gør, at fiskeriforholdene ændres, hvilket kan medføre uenigheder imellem forskellige aktører med interesse i fiskeri. Ligeledes er havet en skrøbelig ressource i forandring med fremkomst af nye offshoremuligheder under klimatisk hårde forhold i Nordatlanten og i Arktis. Afisningen åbner også for nye sejladsmuligheder, hvilket kan stille nye krav til flåde- eller anden myndighedstilstedeværelse. Det være sig for at sikre, at fx krydstogtskibe respekterer fredning af områder, eller at nye transportruter ikke bruges til ulovlig aktivitet. Endvidere kan afisningen betyde nye udfordringer i kraft af andre eller stigende krav til overvågning, tilstedeværelse og suverænitetshævdelse. Forandringen af Det Arktiske Ocean stiller dermed nye krav til opretholdelsen af god orden til søs og understreger betydningen af MSO.³⁸ Alle disse arktiske forandringer falder indenfor den opgaveportefølje, der er indeholdt i MSO, og illustrerer dermed betydningen af maritim sikkerhed i Nordatlanten og i Arktis.

Lov om forsvarets opgaver, formål og organisation m.v. fra 2001 beskriver i § 4, at ”Forsvaret skal kunne konstatere og afvise krænkelse af dansk suverænitet og varetage myndighedsopgaver.”³⁹

Forsvaret, primært Søværnet og til dels Flyvevåbnet, er kontinuerligt til stede i Nordatlanten ved både Færøerne og Grønland. Søværnet har altid to større skibe af THETIS-klassen (med helikopter), to enheder af KNUD RASMUSSEN-klassen og endelig en enkelt enhed af TULLUAQ-klassen⁴⁰ til stede i Nordatlanten. Enhederne kontrollerer de mere end 46.000 km lange kyststrækninger ved Færøerne og Grønland.

I rigsfølleskabets territorialfarvande, tilstødende zoner og eksklusive økonomiske zoner er de maritime midler og metoder til at varetage myndighedsopgaver defineret i både forligstekster, kommissioner og ikke mindst i ”Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020”. Heri nævnes, at det danske forsvar har en væsentlig rolle i forbindelse med suverænitetshævdelse og myndighedsudøvelse med underlæggende opgaver som eksempelvis fiskeriinspektion og beskyttelse af havets og undergrundens ressourcer.⁴¹

Forbliver man i den maritime sikkerhedsterminologi og fokuserer på de opgaver, der knytter sig dertil, er den primære opgave for Søværnet i Nordatlanten at opretholde god orden til søs.

Opgaverne for Søværnet i Nordatlanten er derfor som regel ikke klassiske militære flådeopgaver, men derimod at beskytte havets ressourcer imod ulovlig udvinding, at reducere usikkerhed for civil skibstrafik (søredning, navigationsvejledning etc.), at sikre miljøet – herunder fiskeri og forureningsbekæmpelse – samt den traditionelle hævdelse af kongerigets suverænitet.

En væsentlig pointe i Tills diskussion af MSO er, at omdrejningspunktet er beskyttelse af værdier til søs, herunder hvordan havet og dets ressourcer både udnyttes og sikres. I Arktis er der mange aktører med mange meget forskellige opfattelser af, hvordan man sikrer havet og dets ressourcer. For kommercielle firmaer med et ønske om at udvinde eksempelvis gas eller olie består sikkerhed i at kunne udføre borerier med acceptabel risiko for miljø og mandskab – samtidig med et tilstrækkeligt økonomisk udbytte. For fiskerierhvervet består sikkerhed i at kunne fange den rette mængde og type fisk med et tilstrækkeligt økonomisk udbytte og med bevaret adgang til fiskebestande. For Greenpeace, eller andre naturbeskyttelsesorganisationer, handler sikkerhed om så vidt muligt at sikre, hvad man anser for et særdeles skrøbeligt ark-

tisk økosystem mod de risici, som netop fiskeri, offshoreindustri eller anden menneskelig aktivitet bringer med sig.

De forskellige syn på maritim sikkerhed, og på havets anvendelse, har ved flere lejligheder tvunget Søværnet – og andre arktiske staters myndigheder – til MSO, som har krævet magt-anvendelse. Søværnet har dermed i praksis skullet operationalisere, hvordan maritim sikkerhed opretholdes, og håndhæve rigsfællesskabets fortolkning af, hvordan sikkerheden i Nordatlanten fastholdes.

Hvis offshoreindustri for alvor tager fart i rigsfællesskabets farvande, må man forvente yderligere aktioner og demonstrationer til søs rettet mod boreplatforme. Her vil det være en vigtig maritim sikkerhedsopgave at sikre både demonstranter og personale såvel som boreplatforme for at undgå skader på udstyr og personer. Samtidig vil det være en opgave at sikre gældende lov – altså at sikre den lovlige økonomiske aktivitet. Det er en politiopgave, og oftest yder Søværnet kun assistance til politiet. Derved fastholdes politiets jurisdiktion. Der skelnes typisk imellem almindelig hjælp og særlig hjælp til politiet. Ved almindelig hjælp bidrager Søværnet med eksempelvis skibe, helikoptere og udstyr. Her vil der ikke opstå kontakt mellem Søværnet og potentielle lovovertrædere. Det kan derimod være tilfældet i forbindelse med særlig hjælp. Dette finder typisk sted som støtte i forbindelse med eftersøgning og efterforskning, hvor Forsvaret kan komme i direkte i kontakt med borgere.⁴² I nogle tilfælde vil politiet også modtage hjælp fra Forsvarets specialenheder. Der sker typisk i situationer, der kræver ganske særlige kompetencer og uddannelser og særligt udstyr. Specialenheder vil oftest arbejde tæt sammen med politiets egen aktionsstyrke, hvilket har været tilfældet ved aktioner både i Grønland og på Færøerne,⁴³ senest i sommeren 2014.⁴⁴

Fiskeriets økonomiske betydning for Grønland er afgørende. Det er senest slået fast i rapporten ”Til Gavn for Grønland”.⁴⁵ Med afisningen skabes der større fangstområder for fiskeflåderne i området. Det forventes, at behovet for fisk på verdensplan vil stige med 35 millioner tons i løbet af de næste år. En del af de fisk skal landes fra farvandene omkring Færøerne og Grønland af en i stigende grad global fiskeflåde. Et øget pres på fiskebestandene risikerer for det første at øge incitamenterne til at foretage ulovligt fiskeri. Samtidig kan forandringer i fiskebestandene og den øgede tilgængelighed af nye – måske lukrative – fiskeområder i værste fald resultere i såkaldte fiskekrige, som er set i Asien og tidligere mellem Skotland, Island og England. Hvis de forandrede vilkår for fiskerierhvervet i Nordatlanten medfører en øget

konkurrence om de levende ressourcer i havet, skal Danmark kunne regulere denne konkurrence med de rette midler forankret i den rette jurisdiktion.

I en tid, hvor man i Grønland, på Færøerne og i Danmark såvel som internationalt har en bred politisk debat om, hvordan ressourcerne i Arktis bedst udnyttes, og hvordan de nye muligheder for adgang til området skal forvaltes, er definitionen af den sikkerhed, som blandt andet det danske søværn kan blive bedt om at håndhæve, ikke nødvendigvis klar. Hvordan man vælger at udøve det myndighedshverv, man er pålagt, og hvordan og med hvilke magtmidler MSO-opgaverne udføres, vil i vidt omfang blive afgjort af den måde, hvorpå skibschefen og de øvrige myndighedspersoner handler i den konkrete situation ud fra de retningslinjer, som de er pålagt af deres nationale myndigheder. Derfor er der et behov for at se disse konkrete situationer i kontekst. I det følgende gennemgås derfor en række cases. Heraf fremgår det, at episoder, der knytter sig til myndighedsudøvelse – i relation til fiskeriinspektion og demonstrationer til søs i Nordatlanten – i visse tilfælde hurtigt kan eskalere fra ufarlige rutineopgaver til situationer, hvor private aktørers handlinger og myndighedernes magtanvendelse kan have alvorlige konkrete såvel som mere politiske konsekvenser.

4. Maritime sikkerhedsoperationer: fiskeriinspektion

Hvor fiskeriinspektioner i Nordatlanten oftest er en uproblematisk rutineopgave, viser enkelte aktioner i kraft af deres hændelsesforløb, hvordan mål, midler og metoder i MSO risikerer at medføre, at en operation eskaleres. Dermed kan en rutineopgave blive risikofyldt for alle involverede parter. Af det følgende fremgår det, at de enkelte skibschefer og myndigheder kan handle meget forskelligt i givne situationer. Tre cases omhandler fiskefartøjer: russiske Elektron, engelske Red Crusader og franske Bruix. Disse cases er valgt, fordi de alle fandt sted i Nordatlanten, og fordi de tilsammen viser stor variation i magtanvendelse såvel som handlingsforløb. Der redegøres kort for hver case, og redegørelsen er primært baseret på artikler, hjemmesider og interviews med officerer fra Søværnet. De enkelte cases bidrager til kapitel 6's samlede analyse af, hvordan magtanvendelsen kan eskalere.

4.1 Elektron

I 2005 tilbageholdt den russiske fisketrawler Elektron to norske fiskeriinspektører. Elektron var blevet bordet af den norske kystvagt på grund af mistanke om ulovligt fiskeri. I stedet for at følge kystvagtens anvisninger om at forlægge til norsk havn valgte fiskeskibet i stedet for at sætte kursen mod Rusland med de to norske fiskeriinspektører ombord. Dette resulterede i, at Elektron blev forfulgt af den norske kystvagt. Samtidig var et russisk flådefartøj til stede,

sandsynligvis for at sikre, at Norge ikke krænkede russisk suverænitet ved territorialgrænsen, hvis forfølgelsen ville komme så langt. En anden russisk trawler, Grigory Arlashkin, som sejlede sammen med Elektron, blev stoppet af en norsk helikopter, som kastede et net i skibets skrue. Det gav en del kritik, fordi skibet efterfølgende ikke kunne manøvrere forud for kommende hård vind i området.⁴⁶ I kraft af diplomatiske forhandlinger overtog russerne ansvaret for de russiske fiskere, og de to norske fiskeriinspektører returnerede til den norske flåde.⁴⁷ Aktionen foregik i et omstridt område, hvor Norge hævdede at have etableret en fiskerizone.⁴⁸

4.2 Red Crusader

Danmark har også været i en situation svarende til – eller mere højspændt end – situationen med Elektron. I maj 1961 forløb Red Crusader-sagen, hvor to danske fiskeriinspektører fra Søværnets inspektionsskib Niels Ebbesen blev tilbageholdt af en skotsk trawler, som blev bordet efter en standsningsskydning langt inde på færøsk territorium.

Flere trawlere lå langt inde på færøsk territorium og fiskede i ly af mørket. Niels Ebbesen blev gjort opmærksom på situationen og sejlede uopdaget ind på fiskerne, Niels Ebbesen tændte sine projektører og kaldte skibene op. Det lykkedes to-tre fiskere at kappe deres trawl og stikke af, men det nærmeste skib, Red Crusader, valgte at standse, efter at Niels Ebbesen havde affyret varselsskud med sin 40-mm kanon. Herefter gik to ubevæbnede fiskeriinspektører ombord på Red Crusader for at gennemføre en kontrolbording. Skipperen på Red Crusader ønskede inden bordingen at tale med chefen på Niels Ebbesen. Besøget på Niels Ebbesen blev gennemført, og skipperen indvilgede efter sigende i at sejle mod Tórshavn med de to fiskeriinspektører ombord; men Red Crusader valgte i stedet at stikke af mod Aberdeen. Niels Ebbesen begyndte straks at anvende forskelligt artilleri til varselsskydning for at skræmme Red Crusader til at standse. Det reagerede Red Crusader ikke på, og derfor begyndte Niels Ebbesen at skyde direkte (virkningsskydning) mod Red Crusader, alt imens de to danske fiskeriinspektører var lukket inde i skipperens kahyt. Niels Ebbesen forsøgte blandt andet at ramme Red Crusaders agterskib for at ødelægge styremaskinerne, men med begrænset effekt. Ifølge beretningerne var artilleri fra Niels Ebbesen ved en enkelt lejlighed kun få meter fra at ramme én af de danske fiskeriinspektører. Red Crusader fortsatte mod skotsk farvand, hvor skibet endelig blev opbragt af den britiske flåde. Episoden medførte en omfattende retssag.⁴⁹

Efter episoden med Red Crusader blev det i en periode praksis, at fiskeriinspektører bar våben ved inspektioner, men dette er dog ikke længere altid tilfældet.⁵⁰ Dette er det sidste til-

fælde af standsningsskydning, der har fundet sted fra danske inspektionsskibe ved fiskeriinspektioner i Nordatlanten.

4.3 Bruix

Inspektionsskibet Hvidbjørnen forsøgte i februar 2007 at standse den franske trawler Bruix, der blev taget i at fiske i færøsk territorium uden tilladelse. Hvidbjørnen beordrede efter standardprocedure Bruix til at sejle mod Tórshavn, da overtrædelsen ikke krævede en bording, men derimod kunne klares med en direkte anvisning til havn. Dette accepterede skibets kaptajn indledningsvis, men skibet satte, tilsyneladende efter kontakt med Bruix' skibsreder, kursen mod Skotland. Hvidbjørnen forsøgte at standse Bruix ved anrøb og ved at sejle ekstremt tæt på skibet, hvilket resulterede i en mindre kollision. Det fik imidlertid ikke Bruix til at ændre kurs.⁵¹

Da Bruix kom ind i britisk territorium, overtog et skotsk inspektionsfartøj overvågningen, men alligevel lykkedes det for Bruix at komme i havn ved Ullapool. Her lykkedes det desuden at losse en del af lasten, som dog blev konfiskeret ved grænsen til England. Bruix fik en bøde på 1,2 mio. kr. og kunne senere losse den resterende del af lasten i Spanien.⁵²

Metoden for udfærdigelse af bøder i forbindelse med ulovlig fangst er oftest en konfiskation, hvor det pågældende rederi efterfølgende stiller en bankgaranti. Efter losningen af fangsten betales den endelige bøde. Hvis der er anvendt ulovlige fangstredskaber, bliver disse konfiskeret med mulighed for tilbagekøb, hvis de er lovlige fangstredskaber til andre typer af fisk eller i andre farvande.⁵³ Dermed var selve den økonomiske og juridiske del af Bruix-sagen ganske typisk.

Disse tre sager er på mange måder ens, men indeholder alligevel forskellige elementer med hensyn til, hvordan myndighederne valgte at anvende og eskalere magtudøvelse i forbindelse med de enkelte hændelser. De drejede sig alle sammen om at gribe ind overfor ulovligt fiskeri, men metoderne for standsningerne varierede fra anrøb over tæt påsejling, kollision og nedkastning af net til varsels- og standsningsskydning. I alle tilfælde blev ulovlighederne begået i ét territorium, mens selve opbringelsen skete i et andet territorium. Alt tyder på, at målet med operationerne i alle tilfælde har været at bringe fiskeren til anholdelse. I alle tilfælde har midlet også været enten kystvagt- eller flådeenheder. Mål og midler er således ret entydige – også over tid; men metoden, der blev anvendt for at bringe overtrædere til anholdelse, har været væsentligt forskellige. Casene viser dermed de mange muligheder for magtanvendelse, når myndigheder forsøger at opretholde god orden til søs og beskytte fiskerirettigheder.

5. Maritime sikkerhedsoperationer: demonstrationer til søs

Hvor det foregående kapitel beskæftiger sig med den rutineprægede fiskeriinspektionsopgave, ser dette kapitel på demonstrationer til søs. De er i deres natur ikke rutineopgaver, da demonstranter netop ofte med ekstraordinære midler forsøger at sætte et emne på dagsordenen, at påvirke aktører eller at standse en aktivitet til søs. Det er en betegnelse for situationer, hvor civile aktører forsøger at påvirke eller standse en aktivitet på havet. Dette kapitel fremstiller tre cases. Det drejer sig om Greenpeace-operationerne mod den norske olieborerig Leiv Eiriksson, Greenpeace-skibet Arctic Sunrises operation mod den russiske olieborerig Prirazlomnaya og endelig organisationen Sea Shepherds operationer imod den færøske grindejagt i 2000 og 2014.

Demonstrationer i både nationalt og internationalt farvand udgør komplicerede og farlige affærer. Det er fx ikke ufarligt at klatre op på en borerig eller sejle ind foran et skib i en gummibåd. I Nordatlanten og i Arktis er havtemperaturen og klimaet endvidere parametre, som alle aktører – demonstranter såvel som myndigheder – må inddrage i deres overvejelser og risikovurderinger. Derudover er demonstrationer til søs, og særligt i internationalt farvand, juridisk komplicerede. Skibe er underlagt deres flagstats lovgivning, og demonstranter, der border et skib, kan i alleryderste konsekvens bevæge sig ind under det, som FN's havretskonvention definerer som pirateri.⁵⁴ Det ligger udenfor denne rapports målsætning at diskutere de juridiske aspekter, men uklarheden om, hvilke regler der finder anvendelse, og hvad fx Greenpeaces meget omtalte aktion mod boreriggen Prirazlomnaya i 2013 egentlig var i juridisk forstand, understreger, at juridiske uklarheder medfører uforudsigelighed med hensyn til, hvordan stater kan og vil agere, og med hensyn til, hvad legitim magtanvendelse er. Af det følgende fremgår det, hvordan myndigheder på forskellig vis har forholdt sig til aktivisters demonstrationer og aktioner i Nordatlanten og i Arktis.

5.1 Olieboreriggen Leiv Eiriksson

Greenpeace gennemførte i foråret 2011 en aktion mod olieboreriggen Leiv Eiriksson under forlægning ved Grønland. Her bordede aktivister olieriggen fra hurtiggående gummibåde søsat fra moderskibet Esperanza med det formål at demonstrere mod det skotske firma Cairn Energys prøveboringer. Det lykkedes for aktivisterne at gennemføre aktionen, til trods for at Søværnets inspektionsskib Vædderen var i området under hele forløbet og ved gentagne lejligheder opfordrede demonstranterne til at standse deres forehavende. Det lykkedes aktivi-

sterne at forblive ombord på boreriggen i flere dage ved hjælp af en såkaldt overlevelseskapsel, før politi fra Grønland endelig anholdt de tilbageværende to aktivister for overtrædelse af selvstyrets lov om sikkerhedszoner og for brud på bestemmelser om krænkelse af husfred. Anholdelsen foregik uden magtanvendelse, og aktivisterne modsatte sig ikke anholdelsen.⁵⁵

5.2 Arctic Sunrise og olieboreriggen Prirazlomnaya

Hårdere magt blev anvendt, da den russiske kystvagt i 2013 greb ind overfor Greenpeace-skibet Arctic Sunrise og dets 30 mand store besætning. Tidligt om morgenen 18. september 2013 søsatte Greenpeace-aktivister tre-fire hurtiggående gummibåde fra deres moderskib for at borde olieriggen Prirazlomnaya. Dette fik den russiske kystvagt til at reagere prompte med egne gummibåde søsat fra en kystvagtenhed. Herefter foregik intense manøvrer omkring Prirazlomnaya. Det russiske kystvagtskib affyrede varselsskud foran Greenpeace-skibet, og kampklædte myndighedspersoner fra kystvagten affyrede varselsskud med AK-47-rifler og var i øvrigt udstyret med trukne knive og pistoler.⁵⁶ Samtlige aktivister blev anholdt, men ifølge Greenpeace selv gik der op imod et døgn, før selve anholdelsen fandt sted.⁵⁷ Anholdelsen foregik til dels ved hjælp af specialstyrker, der fra en helikopter bordede Arctic Sunrise.⁵⁸

Denne operation gav et langt retligt efterspil med international bevågenhed – også dansk, da én af de anholdte aktivister var en dansk styrmandselev. Aktivisterne blev blandt andet forsøgt anklaget for pirateri og ”hooliganisme”, hvilket i væsentlig grad adskiller denne episode fra anklagepunkterne i forbindelse med aktionen ved Grønland. Sagen er nu afsluttet, og alle aktivisterne løsladt.⁵⁹

5.3 Sea Shepherd og den færøske grindejagt

”Ved Helvede eller i høj sø, så vil vi gøre en ende på dette orgie af smerte, eller også vil vi selv lide eller dø under forsøget.” (Paul Watson, 2000).⁶⁰

Heller ikke organisationer griber aktioner eller demonstrationer an på samme vis. Et eksempel herpå så man, da miljøaktivisten Paul Watson fra organisationen Sea Shepherd i 2000 udførte aktioner mod grindejagt ved Færøerne. Her var både politiet og Søværnets inspektionskib Hvidbjørnen klar til at gå i aktion. Det kom dog aldrig til konfrontation mellem statslige danske myndigheder og Paul Watson og hans mere end 50 aktivister, fordi grindehvalerne aldrig dukkede op.

Politiet på Færøerne blev, udover Hvidbjørnen, støttet af politi fra Danmark. Ikke kun for at håndtere demonstranterne, men også for at beskytte dem imod eventuelle overgreb fra lokal-

befolkningen. Dermed krævede denne opgave koordination imellem myndighedsopgaverne på land og eventuelle myndighedsopgaver til søs.

Ifølge Paul Watson blev han nær dræbt ved en aktion på Færøerne i 1986, hvor politiet affyrede skud. Dette blev dog afvist af politiet, som derimod kunne fortælle, at Paul Watsons besætning kastede med skarpe genstande mod politiets gummibåde og antændte benzin på havoverfladen. Også dengang blev politiet på Færøerne støttet af både Søværnet og af ekstra dansk politi. Grindejagten fandt sted i en anden bygd end den, hvor Paul Watson havde forberedt sin aktion. Da aktivisterne fandt den relevante bygd, var jagten afsluttet. Det tog herefter politiet, og Søværnet, som ydede særlig hjælp, mere end 12 timer at fordrive Paul Watson og hans demonstranter ud af færøsk territorialfarvand. Dette blev blandt andet gjort ved brug af tåregas. Der var altså ikke tale om en pågribelse, men derimod en fordrivelse.⁶¹

Siden 2000 har Sea Shepherd flere gange annonceret operationer mod drab på grindehvaler ved Færøerne, og organisationen har også udført aktioner på Færøerne i 2014.⁶² Her var flere hundrede aktivister til stede i sensommeren og om efteråret både til lands og til vands.⁶³ Det resulterede ved en enkelt lejlighed i egentlig beslaglæggelse af Sea Shepherds fartøjer og et efterfølgende bødeforlæg til 6 ud af 14 anholdte aktivister.⁶⁴ Stemningen mellem aktivisterne og lokalbefolkningen var i lighed med tidligere meget anspændt, hvilket også resulterede i enkelte voldsepisoder. Dog var det færøske politi under hele forløbet af den opfattelse, at man havde situationen under kontrol.⁶⁵

I forbindelse med størstedelen af opgaverne i relation til Sea Shepherds aktiviteter og demonstrationer på Færøerne har Forsvaret ydet almindelig og særlig hjælp til politiet ved hjælp af skibe, udstyr og personel – herunder specialstyrker.⁶⁶

Af eksemplerne på aktioner rettet mod ulovligt fiskeri, offshoreindustri og lokalbefolknings anvendelse af havets ressourcer fremgår det klart, at forskellige landes og myndigheders magtanvendelse varierer. Det er klart, at midler og metoder for at imødegå relativt ens situationer ikke bliver håndteret ens fra land til land, og fra situation til situation. Typisk foregår denne type myndighedsopgaver ganske uproblematisk, men lejlighedsvist finder situationer af særlig karakter sted, som falder udenfor normalbilledet. Nogle af disse situationer er beskrevet i kapitel 4 og 5 og illustrerer, hvordan MSO-opgaver kan udvikle sig på en måde, der kan lede til beslutninger om at anvende, endda relativt alvorlig, magt. Således kan en begivenhed hurtigt eskalere fra hvad der som oftest er en stiltfærdig og ufarlig rutinesituation til at udgøre en farlig situation præget af spænding og konfrontation. Konsekvenserne af en eskale-

rende magtanvendelse i disse tilfælde kan risikere at medføre alvorlige konsekvenser for besætningens og andre aktørers fysiske sikkerhed såvel som for de politiske relationer mellem de involverede stater. Det er netop i disse tilfælde, at der selv i det fredelige arktiske kystvagtscenarie kan udvikle sig kriser – måske med betydning for de generelle relationer mellem staterne i Arktis.

6. Eskalation til søs

Dette kapitel beskriver, hvordan eskalation i forbindelse med magtudøvelse kan foregå med udgangspunkt i de beskrevne cases såvel som i eksisterende praksis i Nordatlanten og Arktis. Herved viser kapitlet, hvordan forskellige magtmidler finder anvendelse indenfor rammen af MSO.

Oftest vil udfordringerne i forbindelse med MSO knytte sig til, om situationen kræver magtanvendelse, og i givet fald hvilken, om det specielle arktiske miljø med is og generelt hårdt vejr kræver særlig ageren, og om nationale interesser og hensynet til nationer kræver en særlig tilgang i forbindelse med håndteringen af den pågældende situation. Derudover kan kommando-, beslutnings- og ansvarsforhold imellem nationale myndigheder og rigsfællesskabsmyndigheder have betydning for, hvordan MSO gennemføres.

Som nævnt er den almindelige myndighedsudøvelse til søs en uproblematisk rutineopgave, der udføres under ansvar af skibschefen på Søværnets enheder (inspektionsskib eller inspektionsfartøj). I det øjeblik der skal foretages en handling, som falder udenfor den normale praksis, eksempelvis bødeforlæg, anholdelse eller brug af magt, for at tvinge andre aktører til at rette sig efter gældende regler, retter skibschefen henvendelse til Arktisk Kommando, som afhængigt af situationen vil indhente tilladelser via først Værnsfælles Forsvarskommando⁶⁷ (inkl. juridisk støtte), som dernæst, om nødvendigt, indhenter bemyndigelse og rådgivning fra Forsvarsministeriet.⁶⁸ Er der tale om en situation, hvor en egentlig politimyndighed skal udføres, vil også politiet og Justitsministeriet blive underrettet og udstikke retningslinjer, jf. de beskrevne regler om almindelig og særlig hjælp til politiet.⁶⁹ Afhængigt af situation og samarbejdsrelationerne kan alle disse myndighedsled skabe både sikkerhed og bredde i beslutningen, eller de mange involverede myndigheder kan betyde at hurtig handling besværliggøres. Som det fremgår af casene, kan situationer hurtigt udvikle sig, og det stiller store krav til kompetencerne i alle led af processen.⁷⁰

De enkelte cases i de forrige kapitler omfatter på hver deres måde eskalation af situationer, hvor det forventes, at myndighederne tilstræber at kunne anvende mindst mulig magt – uden at de forskellige parter nødvendigvis har været fuldstændigt bekendt med hinandens ageren.

Oftest vil myndighedsudøveren påbegynde sin reaktion på ulovlig, uhensigtsmæssig eller mistænksom aktivitet ved at etablere kommunikation ved et såkaldt anrån. Dette vil dog ikke være tilfældet, hvis situationen eller reaktionen kræver en hemmeligholdelse af myndighedsudøveren.

Det var tilfældet i sagen om Red Crusader, som ikke blev anrån. Det må skyldes, at man vurderede, at fiskeskibene i så fald ville have mulighed for at flygte fra området, og at det ville svække beviserne for ulovligt fiskeri. Niels Ebbesen valgte derfor ikke at gøre opmærksom på sin egen tilstedeværelse for netop, på så kort afstand som muligt, at belyse og anrån fiskeskibene.

Ligeledes vil det også være situationsbestemt, om det efter en etableret kommunikation vil være mest hensigtsmæssigt, at aktionsudøveren anvises til havn, eller om en bording er aktuel. Kommunikation med fx et fiskeskib kan også ske af præventive hensyn, hvor der fx kan oplyses om ændrede regler for fiskeri i et givent område.

Er fiskeskibet eksempelvis i transit eller i færd med at fiske, og er det uvist, om der er begået en ulovlighed, er det oftest en ganske radikal reaktion at anvise skibet til havn, da det at divergere fra en planlagt rute pålægger fiskeskibet en stor økonomisk byrde. I de tilfælde vil en kontrolbording sædvanligvis ske før en anvisning til havn. Derudover er der indenfor rigsfælleskabet forskellig praksis. I Grønland er det almindeligt at anvende den såkaldte udenretslige afgørelse, som giver en skibschef mulighed for at udstede bøde og indstille til konfiskation af fiskegrej og fangst.⁷¹ Derimod er den almindelige praksis på Færøerne, at fiskeskibene anvises til havn, hvorefter politimyndigheden går ombord og udsteder et bødeforlæg.⁷²

En kontrolbording vil ofte bestå i, at et inspektionshold fra et af Søværnets skibe anmoder om at komme ombord på det pågældende skib. Almindeligvis vil disse kontrolbordinger blive gennemført i forbindelse med fiskeriinspektion, men der kan også være tale om såkaldte miljøbordinger, hvor der fx tages prøver af skibets brændstoftanke, rensningsanlæg og lignende. Ved en fiskeribording består inspektionsholdet typisk af én officer og to assistenter. Under en sådan bording kontrolleres oftest lovligheden af skibets fangst med hensyn til type, mængde og logføring. Derudover kontrolleres fiskeredskabernes type og størrelse, og endelig kontrol-

leres forholdene i skibets produktionslinje. Det samlede resultat heraf, samt farvandsafsnit og jurisdiktion, afgør, om skibet kan fortsætte sine aktiviteter, eller om det skal forelægges bøde og/eller anvises til havn.⁷³

De norske myndigheder valgte i sagen med Elektron at gennemføre en kontrolbording, som efterfølgende resulterede i en anvisning til havn, hvilket det russiske fiskefartøj nægtede. Det fortsatte i stedet mod Rusland med de to norske fiskeriinspektører ombord. I den situation kunne den norske kystvagt have valgt at eskalere situationen med varselsskydninger for at standse fiskeskibene. I stedet valgte man at fjerne manøvreremulighederne for et andet russisk fiskeskib, som sejlede sammen med Elektron. Årsagen til at fravælge varselsskydningen kunne være, at Elektron blev eskorteret af et russisk flådefartøj. Vurderingen kunne være, at det russiske flådefartøj ville opfatte en norsk varselsskydning som en for aggressiv eskalering og dermed svare igen med tilsvarende midler. Fordi man valgte at fratage søsterskibet Grigory Arlashkin manøvreremuligheden blev den norske kystvagt efterfølgende kritiseret for ikke at have taget højde for det opkommende hårde vejr, som sammenholdt med den manglende manøvrerkraft ville udgøre en fare for skibet. I stedet kunne man fx have udført en bording med specialstyrker, man kunne sejle aggressivt for at standse Elektron, eller man kunne have valgt en virkningsskydning. Alle disse elementer er sandsynligvis blevet vurderet som uhensigtsmæssige, da Elektron blev eskorteret af et russisk flådefartøj, som antageligt ville opfatte en hvilken som helst af de tre reaktioner som en eskalerende og aggressiv fremfærd overfor russisk ejendom. Dermed var skibschefen og de norske myndigheder låst fast med hensyn til de muligheder, der var til rådighed, da man risikerede at starte en eskalation, der kunne komme ud af kontrol. Tilbage var kun én udvej: at lade skibet sejle og afvente en diplomatisk løsning med udlevering af de norske fiskeriinspektører.

I det tilfælde, at fx et fiskeskib ikke reagerer på opkald fra inspektionsskibet eller nægter at lade sig anvise til havn eller modtage et inspektionshold, og der i øvrigt er begrundet mistanke om, at en lovovertrædelse er foregået, vil inspektionsskibet have mulighed for at eskalere. Denne eskalering vil, medmindre øjeblikkets mulighed forsvinder, ofte være nøje afstemt med de forskellige kommandolede og de hjemlige myndigheder i land. Eskalering kan blandt andet omfatte, at man anvender forskellige typer af bløde signalerings- og magtmidler som fx projektører (om natten), lysblus og vandkanoner. Samtidig eller i forlængelse heraf kan inspektionsskibet ved hjælp af sin manøvrering forsøge at tvinge lovovertræderen til standning.

Er anvendelse af de bløde magtmidler ikke tilstrækkeligt, og er situationen af en sådan karakter, at man *vil* standse skibet eller den aktivitet, det er i gang med, kan man vælge at eskalere til mere direkte magtmidler som fx en varselsskydning, hvor man trinvist vil bruge inspektionsskibets våbenpakke til at markere sin vilje til at standse skibet. I forlængelse heraf eller umiddelbart før eller efter kan inspektionsskibet også vælge at påtvinge standsning ved at anvende eget skib til påsejling eller ved at standse det formodet lovovertrædende skib med fx tovværk eller net i skibets skrue og/eller ror – netop som i eksemplet med Elektron.⁷⁴

Viser ovenstående metoder sig heller ikke tilstrækkelige eller mulige, kan man eskalere yderligere. Her er det et vurderingsspørgsmål, om en non-compliant-bording, altså en bording, som ikke er accepteret af modtagerskibet, er hensigtsmæssig før eller efter en virkningsskydning. Der er ikke i nyere tid anvendt virkningsskydning eller specialoperationsstyrker til standsning af fiskeskibe i Nordatlanten, men det er ikke desto mindre en mulighed, som foreligger.⁷⁵ Specialstyrker har derimod indgået som en del af den såkaldte særlige hjælp til politiet i forbindelse med demonstrationer til søs ved fx olierigge og i særdeleshed ved Sea Shepherds demonstrationer på Færøerne.

Fra 1986 har det færøske politi og Søværnet udviklet metoder til håndtering af disse demonstrationer og aktioner.⁷⁶ Det er samtidig også tydeligt, at mængden og omfanget af demonstrationer er øget og sandsynligvis vil fortsætte med at øges.⁷⁷ Når det er tilfældet, kan risikoen for øget magtanvendelse fra politiet og Søværnet ikke afvises.

I sagen om Red Crusader udførte Niels Ebbesen en kontrolbording, som Red Crusader indvilgede i efter et personligt møde ombord på Niels Ebbesen, hvorefter Red Crusader dog valgte at stikke af. Niels Ebbesen var derfor tvunget til at bevæge sig til næste eskalationsstadium, hvor man ved visuel signalering og lydsignalering forsøgte at få Red Crusader til at standse. Det lykkedes ikke. Straks herefter overgik Niels Ebbesen, ifølge Ole Kropp, som var den ene af de to inspektører, til egentlig varslings- og virkningsskydning.⁷⁸ Det var sidste gang, Søværnet anvendte en egentlig varslings- og virkningsskydning.

Eskalationen, som Niels Ebbesen gennemfører, fremstår på sin vis stringent i en eskalationsudvikling. Der startes med anråb, kommunikation, bording og anvisning til havn. Herefter skifter situationen karakter, og skibschefen på Niels Ebbesen overgår til først signalering, så varselsskydning og herefter virkningsskydning. Dog anvender Niels Ebbesen ikke muligheden for en non-compliant-bording.

Det er interessant, at man eskalerede, men at det viste sig ikke at være tilstrækkeligt til at standse Red Crusader. Det gjorde, at man efterfølgende valgte at ændre metoden for bordinger, således at fiskeriinspektører efterfølgende var bevæbnede.

Til forskel fra Red Crusader-sagen blev der i Bruix-sagen ikke anvendt hårde magtmidler for at stoppe skibet. Der var heller ikke dansk søværnspersonel ombord på trawleren, hvorfor der altså heller ikke var tale om en bortførelse. Hvorfor Hvidbjørnen ikke valgte at eskalere situationen og anvende standsningsskydning eller andre midler for at forsøge at standse Bruix, må igen bero på en vurdering af situationens alvor og karakter. Sagen viser også, at det kan være en mulighed blot at gøre opmærksom på, at en lovovertrædelse er foregået, og at hvis tilstrækkelige beviser er indsamlet, kan man reelt bare vente, til skibet sejler i havn og foretage anholdelsen der. Herved kan man reducere eller stoppe eskalationen på et meget tidligt stadie.

En sådan mere passiv tilgang til myndighedsudøvelsen kendetegner sagen om Leiv Eiriksson. Et forhold, der kunne tyde på, at man har foretrukket civil ulydighed fremfor at risikere en tidligere konfrontation, som måske kunne udgøre en fare for både demonstranternes og myndighedspersoners sikkerhed. Det kan diskuteres, om det er gavnligt for retsfuldelsen, at der ikke tidligere blev grebet ind overfor en tydelig ulovlighed. Det kan have flere årsager.

Først og fremmest må det formodes, at der i optakten til selve aktionen har foregået direkte og indirekte kommunikation mellem Greenpeace, Cairn Energy og myndighederne. Aktionen til søs af denne karakter sker sjældent ubemærket, da det er vanskeligt for både skibe og boreplatforme at bevæge sig hurtigt og ubemærket. Endvidere havde Vædderen haft direkte kontakt til Greenpeace-skibet Esperanza, hvor aktivisterne var blevet gjort opmærksomme på, at de ville blive bordet og anholdt, hvis de nærmede sig olieriggen.⁷⁹

Faktum var dog, at Esperanza aldrig blev bordet, og at videre eskalationsmuligheder ikke fandt anvendelse. Det kan skyldes, at man har vurderet, at aktionens karakter var af en sådan art, at enhver yderligere reaktion ikke ville stå mål med aktionens karakter.

Omvendt viser situationen også, at myndighederne valgte ikke at bruge de midler, som de indledningsvist havde gjort klart for Greenpeace, at de ville anvende. Det forhold indikerer, at der ikke er faste retningslinjer for brugen af magt i forbindelse med denne type operationer, og at myndighederne finder det hensigtsmæssigt at kunne improvisere undervejs alt efter situationens udvikling.

6.1 Et magtbarometer

Eskalation og anvendelse af magt er i MSO altså komplekst og i høj grad afhængigt af de enkelte situationers særegne karakter. Ikke desto mindre er der en vis proceslighed, som samlet kan illustreres ved hjælp af et magtbarometer. Denne betegnelse anvendes, da der ikke er tale om egentlige trin i en eskalation, men i højere grad en beskrivelse af magt- og myndighedsanvendelse, der kan bevæge sig dynamisk i forhold til den enkelte situations udvikling. Magtbarometret er dog udfærdiget på baggrund af de forventede eskalationstrin, som en given situation må forholde sig til – uanset situationens omfang i øvrigt.

Magtbarometret tager i sin grundform ikke højde for de juridiske og kommandomæssige komplikationer, der måtte være ved at bevæge sig fra ét stadie til et andet. Det er heller ikke udtømmende med hensyn til de muligheder, der måtte ligge indenfor de enkelte delelementer i magtbarometret; det er derimod velegnet til at belyse de overordnede trin, der findes i myndighedernes magtanvendelse.

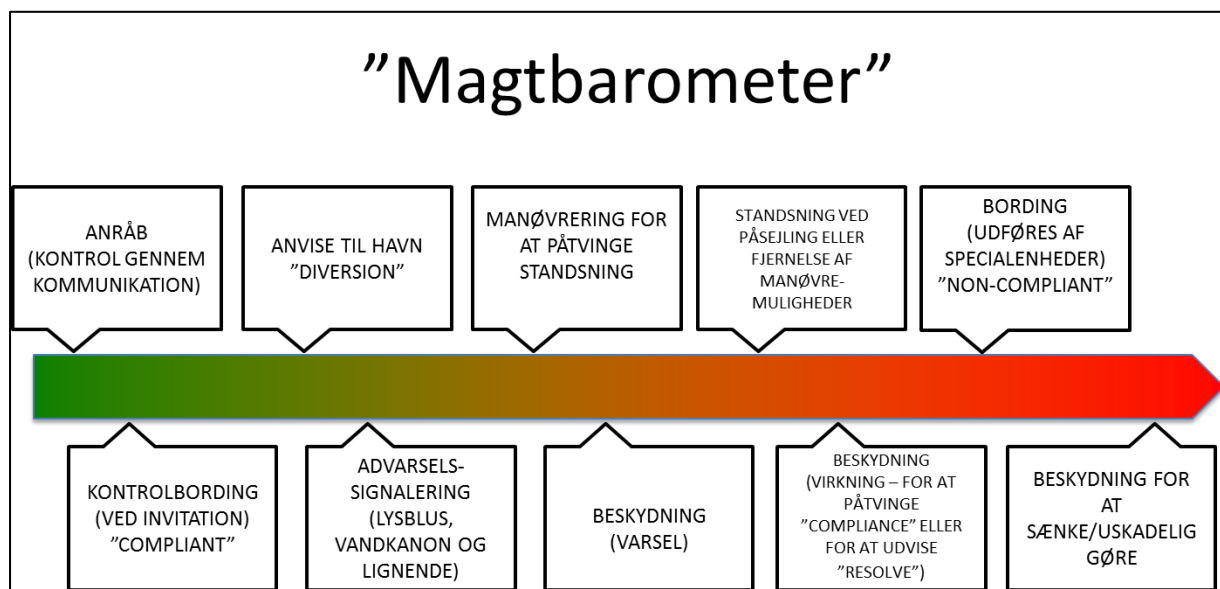
I klassisk eskalationsteori forventes det typisk, at man går fra niveau 1 over niveau 2 til niveau 3 etc. MSO-magtbarometret – og de beskrevne cases – angiver, at også spring mellem logiske niveauer i eskalation finder sted. Magtbarometret angiver således mulighederne for brug af magt, men ikke nødvendigvis, hvilken magt man vil anvende i den givne situation. Denne tilgang til eskalationsudvikling indenfor militæret blev første gang introduceret af Herman Kahn i værket ”On Escalation. Metaphors and Scenarios” fra 1965, som er en teoretisk beskrivelse af den kolde krigs natur og dynamik, men som altså også kan finde anvendelse på det taktiske niveau, hvor to parter er usikre med hensyn til hinandens placering på magtbarometret og dermed usikre med hensyn til hinandens forventelige handlinger og reaktioner.⁸⁰

I særdeleshed vil barometrets yderpoler ofte i realiteten være forskellige fra situation til situation, fordi den enkelte situation nødvendiggør en detaljeret og situationsbaseret sagsbehandling, hvor mange aktører er involveret. Samtidig kan en situation pludselig udvikle sig i en retning, som kræver, at skibschefen og den eventuelt medsejlende politimyndighed umiddelbart bliver nødsaget til at reagere på en bestemt måde – eksempelvis hvis der opstår farlige situationer med risiko for skade på mennesker, miljø eller udstyr.⁸¹

Magtbarometret er ikke en erstatning for de rules of engagement (ROE'er), som militære enheder og dermed også det danske søværn altid er underlagt. Barometret har derimod til formål at skabe en illustrativ ramme, der kan danne udgangspunkt for at diskutere og analysere

de betingelser, operative aspekter og risici, der i særdeleshed i Nordatlanten og i Arktis knytter sig til MSO.

Figur 2: Magtbarometer⁸²



Barometret lægger i høj grad også op til en diskussion af operative vilkår i relation til målets værdi og de effekter og risici, der eksisterer i de enkelte områder af magtbarometret. Fx vil en varslingssskydning foran et fiskeskib ikke gøre skade på selve skibet, hvorimod nedkastning af et net vil ødelægge fiskeskibets skrue og dermed dets manøvremligheder, hvilket udgør en risiko for skib og besætning – især i skiftende eller hårdt vejr. Omvendt kan effekten af et varslingssskud forekomme langt stærkere i andre aktørers – og offentlighedens – fortolkning af magtanvendelsen. Dermed kan varselsskud indebære større politiske risici eller overvejes end nedkastning af net. Eksemplet med den norske kystvagts handlinger overfor russiske fiskere illustrerer netop betydningen af disse betragtninger.

7. Sammenfatning

MSO er en væsentlig del af det globale opgavespektrum for flåder i fredstid og for kystvagter i almindelighed. Det har denne rapport redegjort for i sin beskrivelse af begrebet maritim sikkerhed.

Idet det danske søværn har rollen både som kystvagt og som flåde i hele rigsfællesskabets territorium, er MSO på mange måder selve essensen af Søværnets opgaveløsning i Nordatlanten og i Arktis. CMS-rapporten "Forsvaret i Arktis" fra 2012 konkluderer netop, at Forsvarets

fremtid i Arktis sandsynligvis vil være kendetegnet ved opgaver, der ligger indenfor et kystvagtscenarie fremfor et krise- eller konfliktscenarie.

Igennem beskrivelsen af MSO og ved hjælp af gennemgangen af en række cases har nærværende rapport tydeliggjort de opgaver og udfordringer, der knytter sig til kystvagtscenariet, og vist, hvordan kystvagttopgaver i større eller mindre grad kan kræve magtanvendelse i forbindelse med myndighedsudøvelsen.

Rapporten har samtidig vist, hvordan brugen af magt ikke er entydig eller forudsigelig. Der er væsentlige forskelle imellem, hvordan forskellige stater vælger at reagere overfor sammenlignelige lovovertrædelser, og hvordan samme stater vælger at handle forskelligt i tid og rum på baggrund af sammenlignelige lovovertrædelser. De forhold kan give u hensigtsmæssige magteskalationer mellem statslige myndigheder og civile aktører, hvorved en risiko for et krisescenarie kan opstå.

Risikoen for, at eskalationer vil forekomme i situationer, der ligner dem, som denne rapport har redegjort for, vil være stigende, i takt med at der vil blive større interesse i at udnytte alle de fire værdier, som Till tillægger havet.

Parallelt med Arktis' stigende generelle betydning er forholdet mellem USA og Europa på den ene side og Rusland på den anden side mere spændt i øjeblikket end nogen sinde siden afslutningen af den kolde krig. Desuden venter en langvarig og kompliceret proces om grænsedragningerne på den arktiske havbund. Tilsammen understreger disse forhold risikoen for et mere spændingsfyldt arktisk sikkerhedspolitisk klima, hvor selv de rutineopgaver, der kendetegner almindelige kystvagtaktiviteter, kan få politisk betydning – og føre til politiske kriser. Det understreger betydningen af at gentænke, om og hvordan man anvender magt i varetagelsen af kystvagttopgaver og opretholdelse af maritim sikkerhed.

Rusland og Norge havde forskellige mål med hensyn til det omstridte område i Barentshavet, og det medførte en konflikt om midler og metoder i udførelsen af myndighedsopgaven i området. Der var og er altså et tydeligt behov for, at norske og russiske myndigheder samstemmer mål, midler og metoder i forbindelse med området for derved at sikre, at fremtidige eskalationer ikke udgør en fare for mennesker og materiel, men samtidig muliggør håndhævelse af jurisdiktion og opretholdelse af god orden til søs.

Det kan ikke udelukkes, at lignende situationer vil vise sig i fremtiden i den øvrige del af Arktis.⁸³ Derfor må det være gavnligt for alle parter i Nordatlanten og det arktiske område at

nedbringe risici for uforudsigelig og risikabel eskalation ved at enes om fælles retningslinjer for MSO. Ikke bare internt, men også med tredjeparter som fx Greenpeace.

Sammenstød mellem fx Greenpeace og kystvagter er ikke atypiske – hverken i Nordatlanten eller andre steder. I foråret 2014 bordede Greenpeace-aktivister olieriggen Transocean Spitsbergen ved Norge.⁸⁴ Efter at have været ombord i to dage blev aktivisterne anholdt og kort efter løsladt uden sigtelser.⁸⁵ I efteråret 2014 forsøgte Greenpeace at borde boreskibet Rowan Renaissance, hvor den spanske kystvagt anvendte magt for at forhindre demonstrationen. Det resulterede i, at en Greenpeace-aktivist måtte evakueres med et brækket ben efter en kollision.⁸⁶

Alle Greenpeaces aktioner er tilrettelagt meget ens. De er forvarslet gennem organisationens kommunikationsplatforme, igangsat fra et moderfartøj med et mål om bording fra mindre gummiåbåde. Alt sammen efter tilsyneladende klare og faste procedurer.

Derimod er myndighedernes reaktioner meget forskellige og befinder sig i hver sin ende af magtbarometrets yderpoler. Ligeledes er også det retslige efterspil væsentligt forskelligt.

I Arktis og i Nordatlanten findes organisationer som North Atlantic Coast Guard Forum, Arktisk Råd og Arctic Five, der kunne være fora for at fremskynde en mere ensartet håndtering og dermed en højere grad af forudsigelighed og sikkerhed for lande, virksomheder og civilsamfundsorganisationer. Forskellige former for vidensudveksling og samtale de arktiske kystvagter imellem om, hvordan de håndterer myndighedsudøvelse, vil medvirke til at øge forudsigeligheden i deres magtanvendelse. Det vil sikre en højere grad af tillid til, hvordan myndigheder vil agere, og dermed reducere risikoen for, at en rutinemæssig operation kan udvikle sig til en politisk krise.

Danmark har valgt, at kystvagt og søværn er sammenlagt, i den forstand at Søværnet løser traditionelle kystvagsopgaver med varierende grad af politimyndighed og jurisdiktion. Det har den fordel, at man med samme enhed udfører et bredt spektrum af opgaver, og betyder, at Søværnets enheder og personel i Nordatlanten og Arktis kan praktisere samtlige elementer indeholdt i MSO.

Det danske søværn har igennem en årrække deltaget i øvelser på søredningsområdet (SAR) i Nordatlanten, både alene og sammen med andre lande. Dette fokus vil blive fastholdt og indgår i flere skriftlige aftaler – både nationalt og internationalt, blandt andet forankret i Arktisk Råd.⁸⁷

Derimod er der ikke tilsvarende aftaler og øvelsesregimer for den hårde del af den maritime sikkerhed (*security* – og ikke *safety*).

Det betyder, at myndighedernes magtanvendelse – også i fremtiden – kan risikere at forekomme uforudsigelig, eller at en begivenhed eller handling foranlediger en relativt alvorlig magteskalation i en konfrontation mellem statslige myndigheder og civile aktører. Hermed eksisterer der en risiko for, at der, selv i kystvagts scenariet, kan opstå kriser – også af politisk karakter – mellem regionens stater.

Netop på grund af de risici, der er forbundet med magtanvendelse, kræver myndighedsudøvelsen et fokus på træning i samt standardprocedurer og doktriner for MSO i Arktis og i Nordatlanten. Dette bør udvikles, så der opnås øget sikkerhed, kontinuitet og gennemsækelighed for alle aktører, der anvender det arktiske maritime miljø og havets ressourcer – såvel civile som militære og nationale som internationale.

8. anbefalinger

- Et større fokus på begrebet maritim sikkerhed (*maritime security*) og de operationer til søs, det afføder – ikke mindst i Nordatlanten – blandt Forsvarets ansatte og samarbejdspartnere skaber viden om, hvordan Forsvaret kan, og i givet fald skal, anvende magt i sin myndighedsudøvelse, i henhold til internationale regler og de direktiver og procedurer, som den danske flåde i øvrigt er underlagt. Dette kan begrænse risikoen for eskalation, der kan have utilsigtede konsekvenser.
- Søværnets enheder skal være bekendt med, og kunne effektuere, alle de elementer, der er indeholdt i MSO. Det betyder, at Forsvarets enheder udover at kunne reagere med hensyn til fx SAR (*search and rescue*) skal kunne varetage og udføre de opgaver, som kan kræve magtanvendelse i enhedens myndighedsudøvelse og dermed befinder sig i den hårdere del af MSO-opgavespektret.
- Igennem Arktisk Råd, Arctic Five og North Atlantic Coast Guard Forum kan Danmark arbejde for fælles retningslinjer for gennemførelsen af maritime sikkerhedsoperationer i Arktis og i Nordatlanten. Det kan skabe en ensartethed i væbnede myndigheders operationer til søs og dermed skabe klarhed for alle aktører i området og nedsætte risikoen for eskalation.
- Der kan, udover i de eksisterende rammer, indledes et bi- og multilateralt samarbejde i særlige farvandsafsnit, hvor udveksling af viden og myndighedspersoner, herunder

officerer, kan styrke tilliden aktørerne imellem, skabe forudsigelighed og styrke samarbejdet.

- Ved at etablere et øvelsesregime, hvor civile og militære myndigheder træner scenarier for mulig magtanvendelse i relation til MSO – heriblandt anvendelse af våbenmagt – kan der skabes et velunderbygget fundament for doktrinudvikling og udvikling af standardiserede operationsprocedurer. Det kan nedsætte risikoen for u hensigtsmæssige eskalationer i forbindelse med rutineopgaver.
- Et øvelsesregime kan, i samarbejde med internationale partnere, samtidig medvirke til at styrke det internationale samarbejde og udvikle fælles standarder og procedurer. Det vil igen øge forudsigeligheden med hensyn til de arktiske stater magtanvendelse og reducere risici for eskalation med potentielle politiske følger virkninger.

9. Noter

¹ Forsvarets Efterretningstjeneste, *Efterretningsmæssig Risikovurdering 2014. En aktuel vurdering af forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed* (København: Forsvarets Efterretningstjeneste, 2014), 29 ff.

² Jon Rahbek-Clemmensen, Esben S. Larsen & Mikkel V. Rasmussen, *Forsvaret i Arktis – Suveræniteten, samarbejde og sikkerhed* (København: Center for Militære Studier, Københavns Universitet, 2012).

³ Rahbek-Clemmensen et al., *Forsvaret i Arktis*, 56-57.

⁴ NATO Parliamentary Assembly, *207 CDS 10 E bis – Maritime Security: NATO and EU Roles and Co-ordination*, 2010.

⁵ Geoffrey Till, *Seapower, A Guide For the Twenty-first Century* (New York: Routledge, 2013), 283-317; Chiefs of European Navies (CHENS), *Developing a European interagency strategy for Maritime Security Operations*, 2007; U.S. Navy, U.S. Marine Corps & U.S. Coast Guard (USN, USMC, USCG), *Naval Operations Concept 2010 – Implementing the Maritime Strategy* (NOC 10), 2010; Ministry of Defence (MoD), *Joint Doctrine Publication 0-10 British Maritime Doctrine* (Shrivenham: The Development, Concepts and Doctrine Center, august, 2011).

⁶ Robin R. Churchill & Alan V. Lowe, *The law of the sea* (Manchester: Manchester University Press, 1999); United Nations (UN), *United Nations Convention on the Law Of the Sea*, 10. december, 1982, se også <http://www.imo.org/OurWork/Legal/Pages/UnitedNationsConventionOnTheLawOfTheSea.aspx> (18.05.2015).

⁷ "Greenpeace International responds to allegations from Russian authorities", *Greenpeace International*, 28. oktober, 2013.

⁸ "Greenpeace besætter boreplatform i Grønland", *Politiken*, 29. maj, 2011; "Greenpeace-aktivister border borerig på vej mod Grønland", *Politiken*, 22. april, 2011; "Greenpeace opgiver aktion på borerig", *Politiken*, 22. april, 2011; "Grønlands politi slår ned på Greenpeace-aktivister", *Politiken*, 02. juni, 2011.

⁹ Se <https://www.shipowners.dk/dansk-skibsfart-i-tal-p2/noegletal-og-statistik/noegletal-og-statistik-arkiv/> (18.05.2015); Regeringen (Erhvervs- og Vækstministeriet), *Danmark i arbejde. Vækstplan for det Blå Danmark*, 2012.

¹⁰ UN, *United Nations Convention on the Law Of the Sea*.

¹¹ UN, *United Nations Convention on the Law Of the Sea*.

¹² Almindeligvis 12 sømil og 24 sømil i henhold til reglerne i havretskonventionerne.

Den eksklusive økonomiske zone går ud til 200 sømil.

¹³ I Danmark er Søværnet ansvarligt for både de kystvagtrelaterede opgaver og de egentlige sømilitære opgaver.

¹⁴ Till, *Seapower*, 32-40.

¹⁵ Amund Lundesgaard, *US Navy Strategy and force structure after the Cold War*, IFS Insights 4/2011 (Oslo: Institutt for Forsvarsstudier, 2011), 6-17.

¹⁶ Congressional Research Service, *Terrorist Attack on USS Cole: Background and Issues for Congress*, 2001.

¹⁷ "Yemen says tanker blast was terrorism", *BBC News*, 16. oktober, 2002.

¹⁸ Dave Sloggett, *The Anarchic Sea – Maritime Security in the 21st Century* (Oxford: Oxford University Press, 2013), 52-62.

- ¹⁹ Se Marinestabens faktaside om Operation Active Endeavour: <http://forsvaret.dk/MST/Internationalt/Tidligere/endeavour/Pages/default.aspx> (18.05.2015).
- ²⁰ "Number of pirate attacks against ships worldwide from 2009-2014", *Statista.com*, n.d.
- ²¹ Se <http://www.shipping.nato.int/operations/OS/Pages/default.aspx> (18.05.2015).
- ²² Se Marinestabens faktaside om NATO's anti-piraterioperation Operation Open Shield: <http://forsvaret.dk/MST/Internationalt/OCEAN/Pages/default.aspx> (18.05.2015).
- ²³ Se World Ocean Reviews temaside om "Global shipping": <http://worldoceanreview.com/en/work-1/transport/global-shipping/> (18.05.2015).
- ²⁴ Food and Agriculture Organization of the United Nations, *The State of the World Fisheries and Aquaculture. Opportunities and Challenges* (Rome: 2014).
- ²⁵ Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg (SNU), *Flådestrategier og Nordisk sikkerhedspolitik* (København: SNU, 1986).
- ²⁶ Till, *Seapower*, 284.
- ²⁷ USN, USMC, USCG, *Naval Operations Concept 2010*.
- ²⁸ MoD, *Joint Doctrine Publication 0-10*.
- ²⁹ MoD, *Joint Doctrine Publication 0-10*.
- ³⁰ NATO, *Alliance Maritime Strategy, Annex 1 C-M(2011)0023* (NATO Unclassified).
- ³¹ NATO, *Alliance Maritime Strategy*, 1-3 – 1-4.
- ³² NATO, *Alliance Maritime Strategy*, 1-4.
- ³³ NATO, *Alliance Maritime Strategy*, 1-4 – 1-5.
- ³⁴ Council of the European Union, *European Union Maritime Security Strategy*, 24. juni, 2014, se også http://ec.europa.eu/maritimeaffairs/policy/maritime-security/index_en.htm (18.05.2015).
- ³⁵ CHENS består af flådechefer fra følgende lande: Albanien, Belgien, Bulgarien, Kroatien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrig, Tyskland, Grækenland, Italien, Irland, Letland, Litauen, Malta, Holland, Norge, Polen, Portugal, Rumænien, Slovenien, Spanien, Sverige, Tyrkiet og Storbritannien.
- ³⁶ CHENS, *Developing a European interagency strategy*.
- ³⁷ CHENS, *Developing a European interagency strategy*.
- ³⁸ Herudover de krav for intern sikkerhed for skibstrafikken, der fx er indeholdt i IMO's *Polar Code* fra november 2014, som supplerer de gældende regler under SOLAS (Safety Of Life At Sea), se <http://www.imo.org/MediaCentre/HotTopics/polar/Pages/default.aspx> (18.05.2015).
- ³⁹ Forsvarsministeriet, "Lov om forsvarets formål, opgaver og organisation m.v.", 27. februar, 2001.
- ⁴⁰ Forventes udfaset ved bygningen af en tredje enhed af KNUD-klassen.
- ⁴¹ Udenrigsministeriet, *Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020*, august 2011, 16-20.
- ⁴² Se <http://forsvaret.dk/MST/Nationalt/overvaagning/Politiet/Pages/default.aspx> (18.05.2015).

- ⁴³ Jakob Olling, "Frøsmænd sat ind mod Greenpeace", *avisen.dk*, 15. august, 2010; Andreas Lindqvist, "'Vædderen' advarer Greenpeaceskib ved Grønland", *Politiken*, 23. august, 2010.
- ⁴⁴ "Danske specialstyrker skal beskytte færøske hvalfangere", *Information*, 26. juli, 2014.
- ⁴⁵ Udvalget for samfundsgavnlig udnyttelse af Grønlands naturressourcer, *Til gavn for Grønland* (København og Nuuk: Københavns Universitet, Grønlands Universitet, januar, 2014).
- ⁴⁶ "Russian trawler captain ups stakes in scandal with Norway", *Free Republic*, 18. oktober, 2005.
- ⁴⁷ "The Russian trawler Elektron", *Government.no*, 18. oktober, 2005.
- ⁴⁸ "Fleeing Trawler in Russian Waters", *BBC News*, 19. oktober, 2005; Konstantin Rozhnov, "Norway and Russia 'open for business' in the Barents Sea", *BBC News*, 15. september, 2010. I 2010 lykkedes det Rusland og Norge at indgå aftale om grænsedragninger i det omstridte område i Barentshavet og dermed også de tilhørende fiskerizoner.
- ⁴⁹ House of Commons, *Hansard – House of Commons Debates 31 May 1961 vol 641, cc257-260*, "Fishing Vessel 'Red Crusader' (Incident)"; Ole Kropp, "A-240 Red Crusader. Episoden som jeg husker den", *maritimevenner.com*, marts, 2008.
- ⁵⁰ Baseret på samtaler med flere forskellige søofficerer, der alle har gjort tjeneste på skibe i Nordatlanten på forskellige niveauer og tidspunkter.
- ⁵¹ Torsten Ruus, "Kaptajn ville skyde fisketyve", *Ekstrabladet*, 17. februar, 2007.
- ⁵² "Fransk fiskefartøj får millionbøde", *FiskerForum*, 25. juli, 2008.
- ⁵³ Baseret på samtaler med flere forskellige søofficerer, der alle har gjort tjeneste på skibe i Nordatlanten på forskellige niveauer og tidspunkter.
- ⁵⁴ De Forenede Nationers Havretskonvention, "Bekendtgørelse af De Forenede Nationers Havretskonvention af 10. december 1982 tillige med den dertil knyttede aftale af 28. juli 1994 om anvendelse af konventionens kapitel XI".
- ⁵⁵ "Greenpeace besætter boreplatform"; "Greenpeace opgiver aktion på borerig"; "Grønlands politi slår ned på Greenpeace-aktivister".
- ⁵⁶ "Warning shots fired as Russia detains Greenpeace activists at Arctic oil rig", *RT*, 18. september, 2013.
- ⁵⁷ "Greenpeace International responds to allegations".
- ⁵⁸ "Arctic 30: watch Russian forces seize Greenpeace-ship – video", *The Guardian*, 08. november, 2013.
- ⁵⁹ "Russia 'seizes' Greenpeace ship after Arctic rig protest", *BBC News*, 23. september, 2013.
- ⁶⁰ Jaku-Lina. E. Nielsen, "Aktivister vil kæmpe til døden mod grindedrab", *Berlingske*, 07. juli, 2000.
- ⁶¹ Nielsen, "Aktivister vil kæmpe til døden".
- ⁶² Se Sea Shepherds kampagneside for Grindstop 2014: <http://www.seashepherd.org/grindstop/about-campaign/about-the-campaign.html> (18.05.2015).
- ⁶³ Thomas Andrew, "Militante miljøaktivister flokkes til Færøerne", *Jyllands-Posten*, 19. juni, 2014.
- ⁶⁴ Naja Dandanell, "Bøder til seks hvalaktivister", *Berlingske*, 08. september, 2014.
- ⁶⁵ Anders Lomholt, "Voldeligt overfald på hval-aktivist på Færøerne", *TV2 Nyhederne*, 25. august, 2014.

⁶⁶ "Danske specialstyrker skal beskytte færøske hvalfangere"; Nielsen, "Aktivister vil kæmpe til døden"; se også http://www2.forsvaret.dk/viden-om/indland/hjalp_til_politiet/Pages/Hjaelptilpolitiet1.aspx (18.05.2015).

⁶⁷ Pr. 31. oktober 2015 underlagt Forsvarsministeriet ved Værnsfælles Forsvarskommando (VFK).

⁶⁸ De igangværende organisationsændringer i Forsvaret vil formentligt ændre disse kommandoveje og praksiser.

⁶⁹ Se <http://forsvaret.dk/SOK/Nationalt/overvaagning/Politiet/Pages/default.aspx> (18.05.2015).

⁷⁰ Interview med stabsofficer ved Arktisk Kommando.

⁷¹ Grønlands Hjemmestyre, "Landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri", § 38, 31 oktober, 1996.

⁷² Interview med stabsofficer ved Arktisk Kommando.

⁷³ Interview med stabsofficer ved Arktisk Kommando samt tidligere fiskeriofficer på inspektionsskib.

⁷⁴ Interview med stabsofficer ved Arktisk Kommando samt tidligere fiskeriofficer på inspektionsskib. Denne metode blev fx anvendt af den norske kystvagt i forbindelse med standsningen af det russiske fiskeskib Elektron – se afsnit 7.1.

⁷⁵ Interview med stabsofficer ved Arktisk Kommando samt tidligere fiskeriofficer på inspektionsskib.

⁷⁶ "Danske specialstyrker skal beskytte færøske hvalfangere".

⁷⁷ Se Sea Shepherds kampagneside for Grindstop 2014: <http://www.seashepherd.org/grindstop/about-campaign/about-the-campaign.html> (18.05.2015).

⁷⁸ Kropp, "A-240 Red Crusader".

⁷⁹ Lindqvist, "'Vædderen' advarer Greenpeaceskib".

⁸⁰ Norman Aa. Nielsen, *Konfliktstrukturer – typer, natur og håndtering* (København: Books on Demand, 2012), 42-50.

⁸¹ Interview med tidligere inspektionsskibschef i Nordatlanten.

⁸² Magtbarometret er delvist udfærdiget på baggrund af samtaler med flere forskellige søofficerer, der alle har gjort tjeneste på skibe i Nordatlanten på forskellige niveauer og tidspunkter.

⁸³ "Evolution of Arctic Territorial Claims and Agreements: A Timeline (1903-present)", *The Stimson Center*, 15. september, 2013.

⁸⁴ "Greenpeace blokerer Statoil olieboring i Norge", *Greenpeace Danmark*, 26. maj, 2014; "Greenpeace-aktion i Norge slut", *Søfart*, 30. maj, 2014.

⁸⁵ Thomas. N. Andersen & Kathrine Bloch, "Ny Greenpeace-aktion mod Statoil", *JydskeVestkysten*, 29. maj, 2014.

⁸⁶ "Spanish Navy Versus Greenpeace Dinghy, 4 Injured", *The Maritime Executive*, 16. november, 2014.

⁸⁷ Udenrigsdepartementet [Grønlands Selvstyre], *International Håndbog*, Nuuk: Udenrigsdepartementet, 2014; se endvidere <http://www.arctic-council.org/index.php/en/environment-and-people/oceans/search-and-rescue> (18.05.2015).

10. Litteraturliste

Andersen, Thomas N. og Bloch, Kathrine. "Ny Greenpeace-aktion mod Statoil", *Jydske Vestkysten*, 29. maj, 2014.

Andrew, Thomas. "Militante miljøaktivister flokkes til Færøerne", *Jyllands-Posten*, 19. juni, 2014.

"Arctic 30: watch Russian forces seize Greenpeace-ship – video", *The Guardian*, 08. november, 2013.

Chiefs of European Navies (CHENS). *Developing a European interagency strategy for Maritime Security Operations*, 2007. Online på <http://dev.chens.eu/Products/MSO%20Strategy.pdf>

Churchill, Robin R. og Lowe, Alan V. *The law of the sea*, Manchester: Manchester University Press, 1999.

Congressional Research Service. *Terrorist Attack on USS Cole: Background and Issues for Congress*, 2001. Online på <https://www2.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB55/crs20010130.pdf>

Council of the European Union. *European Union Maritime Security Strategy*, Bruxelles, 24. juni, 2014. Online på <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2011205%202014%20INIT>

Dandanell, Naja. "Bøder til seks hvalaktivister", *Berlingske*, 08. september, 2014.

"Danske specialstyrker skal beskytte færøske hvalfangere", *Information*, 26. juli, 2014.

De Forenede Nationers Havretskonvention. "Bekendtgørelse af De Forenede Nationers Havretskonvention af 10. december 1982 tillige med den dertil knyttede aftale af 28. juli 1994 om anvendelse af konventionens kapitel XI". Online på <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=23084>

Det Sikkerheds- og Nedrustningspolitiske Udvalg (SNU). *Flådestrategier og Nordisk sikkerhedspolitik*, København: SNU, 1986.

"Evolution of Arctic Territorial Claims and Agreements: A Timeline (1903-present)", *The Stimson Center*, 15. September, 2013. Online på <http://www.stimson.org/infographics/evolution-of-arctic-territorial-claims-and-agreements-a-timeline-1903-present/>

"Fleeing Trawler in Russian waters", *BBC News*, 19. oktober, 2005.

Food and Agriculture Organization of the United Nations. *The State of the World Fisheries and Aquaculture. Opportunities and Challenges*, Rome: 2014. Online på <http://www.fao.org/3/a-i3720e.pdf>

Forsvarets Efterretningstjeneste. *Efterretningsmæssig Risikovurdering 2014. En aktuel vurdering af forhold i udlandet af betydning for Danmarks sikkerhed*, København: Forsvarets Efterretningstjeneste, 2014.

Forsvarsministeriet. ”Lov om forsvarrets formål, opgaver og organisation m.v.”, 27. februar, 2011. Online på <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=6294#K2>

”Fransk fiskefartøj får millionbøde”, *FiskerForum*, 25. juli, 2008.

”Greenpeace besætter boreplatform i Grønland”, *Politiken*, 29. maj, 2011.

”Greenpeace blokerer Statoil olieboring i Norge”, *Greenpeace Danmark*, 26. maj, 2014.

”Greenpeace International responds to allegations from Russian authorities”, *Greenpeace International*, 28. oktober, 2013.

”Greenpeace opgiver aktion på borerig”, *Politiken*, 22. april, 2011.

”Greenpeace-aktion i Norge slut”, *Søfart*, 30. maj, 2014.

”Greenpeace-aktivister border borerig på vej mod Grønland”, *Politiken*, 22. april, 2011.

Grønlands Hjemmestyre. ”Landstingslov nr. 18 af 31. oktober 1996 om fiskeri”, 31. oktober, 1996. Online på <http://lovgivning.gl/lov?rid=%7B633775EA-C4B9-401C-99D6-892817ED86B1%7D>

”Grønlands politi slår ned på Greenpeace-aktivister”, *Politiken*, 02. juni, 2011.

House of Commons. *Hansard – House of Commons Debates 31 May 1961 vol 641, cc257-260*, “Fishing Vessel ‘Red Crusader’ (Incident)”. Online på <http://hansard.millbanksystems.com/commons/1961/may/31/fishing-vessel-red-crusader-incident>

Kropp, Ole. “A-240 Red Crusader. Episoden som jeg husker den”, *maritimevenner.com*, marts, 2008.

Lindqvist, Andreas. ”Vædderen’ advarer Greenpeaceskib ved Grønland”, *Politiken*, 23. august, 2010.

Lomholt, Anders. “Voldeligt overfald på hval-aktivist på Færøerne”, *TV2 Nyhederne*, 25. august, 2014.

Lundesgaard, Amund. *US Navy Strategy and force structure after the Cold War*, IFS Insights 4/2011, Oslo: Institutt for Forsvarsstudier, 2011.

Ministry of Defence. *Joint Doctrine Publication 0-10 British Maritime Doctrine*, Shriv-
enham: The Development, Concepts and Doctrine Center, august, 2011.

NATO Parliamentary Assembly. *207 CDS 10 E bis – Maritime Security: NATO and EU Roles and Co-ordination*, 2010. Online på <http://www.nato-pa.int/Default.asp?SHORTCUT=2087>

NATO. *Alliance Maritime Strategy, Annex 1 C-M(2011)0023* (NATO Unclassified). Online på http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_03/20110318_alliance_maritime-strategy_CM_2011_23.pdf

Nielsen, Jaku-Lina E. ”Aktivister vil kæmpe til døden mod grindedrab”, *Berlingske*, 07. juli, 2000.

Nielsen, Normann Aa. *Konfliktstrukturer – typer, natur og håndtering*, København: Books on Demand, 2012.

”Number of pirate attacks against ships worldwide from 2009-2014”, *Statista.com*, n.d. Online på <http://www.statista.com/statistics/266292/number-of-pirate-attacks-worldwide-since-2006/>

Olling, Jakob. ”Frømænd sat ind mod Greenpeace”, *avisen.dk*, 15. august, 2010.

Rahbek-Clemmensen, Jon; Larsen, Esben S.; Rasmussen, Mikkel V. *Forsvaret i Arktis – Suverænitet, samarbejde og sikkerhed*, København: Center for Militære Studier, Københavns Universitet, 2012.

Regeringen (Erhvervs- og Vækstministeriet). *Danmark i arbejde. Vækstplan for det Blå Danmark*, 2012.

Rozhnov, Konstantin. ”Norway and Russia ‘open for business’ in the Barents Sea”, *BBC News*, 15. september, 2010.

”Russia ‘seizes’ Greenpeace ship after Arctic rig protest”, *BBC News*, 23. september, 2013.

”Russian trawler captain ups stakes in scandal with Norway”, *Free Republic*, 18. oktober, 2005.

Ruus, Torsten. ”Kaptajn ville skyde fisketyve”, *Ekstrabladet*, 17. februar, 2007.

Sloggett, Dave. *The Anarchic Sea – Maritime Security in the 21st Century*, Oxford: Oxford University Press, 2013.

”Spanish Navy Versus Greenpeace Dinghy, 4 Injured”, *The Maritime Executive*, 16. november, 2014.

”The Russian trawler Elektron”, *Government.no*, 18. oktober, 2005.

Till, Geoffrey. *Seapower. A Guide For the Twenty-first Century*, New York: Routledge, 2013.

U.S. Navy, U.S. Marine Corps & U.S. Coast Guard. *Naval Operations Concept 2010 – Implementing the Maritime Strategy* (NOC 10), 2010. Online på <http://www.navy.mil/maritime/noc/NOC2010.pdf>

Udenrigsdirektoratet [Grønlands Selvstyre]. *International Håndbog*, Nuuk: Udenrigsdirektoratet, 2014. Online på http://naalakkersuisut.gl/~media/Nanoq/Files/Publications/Udenrigs/InternationalHaandbog2014_DK.pdf

Udenrigsministeriet. *Kongeriget Danmarks Strategi for Arktis 2011-2020*, august 2011.

Udvalget for samfundsgavnlig udnyttelse af Grønlands naturressourcer. *Til gavn for Grønland*, København og Nuuk: Københavns Universitet, Grønlands Universitet, januar, 2014. Online på http://nyheder.ku.dk/groenlands-naturressourcer/rapportogbaggrundspapir/Til_gavn_for_Gr_nland.pdf/

United Nations. *United Nations Convention on the Law of the Sea*, 10. December, 1982. Online på http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_e.pdf

“Warning shots fired as Russia detains Greenpeace activists at Arctic oil rig”, *RT*, 18. september, 2013.

“Yemen says tanker blast was terrorism”, *BBC News*, 16. oktober, 2002.

