

## STRATEGI FOR DEN DANSKE INDSATS MOD PIRATERI OG VÆBNET RØVERI TIL SØS 2015-2018

### Indhold

1. Indledning .....	4
2. Strategiske overvejelser .....	5
3. Afrikas Horn .....	7
3.1 Situationen og udfordringerne på Afrikas Horn .....	7
3.2 En aktiv dansk rolle i det internationale samarbejde .....	8
3.3 Bekæmpelse af pirateri ud for Afrikas Horn .....	10
3.4 Kapacitetsopbygning .....	14
4. Guineabugten .....	18
4.1 Situationen og udfordringerne i Guineabugten .....	18
4.2 En aktiv dansk rolle i det internationale samarbejde .....	19
4.3 Bekæmpelse af pirateri i Guinea-bugten .....	21
4.4 Kapacitetsopbygning .....	23
5. Den danske indsats uden for fokusområderne .....	26
6. Beskyttelse af skibsfarten og de søfarende .....	27
7. Vidensopbygning .....	30
8. Risikoelementer .....	31
9. Monitorering og rapportering .....	31
Annex A: Forkortelser .....	33

## RESUMÉ

Pirateri og væbnet røveri til søs er en udfordring af globalt omfang og et fælles globalt ansvar – et ansvar som Danmark i høj grad er med til at løfte. For en søfartsnation som Danmark, der står for mere end 10 pct. af den globale transport målt i værdi, er problemet med pirateri og væbnet røveri til søs mærkbart. Pirateri og væbnet røveri til søs har også store personlige omkostninger for de mennesker, der holdes som gidsler og deres pårørende såvel som de personer, der udfører deres arbejde om bord på de skibe, der passerer pirateriramte områder.

Pirateri og væbnet røveri til søs er et problem, som regeringen ønsker at bekæmpe. Det overordnede formål med denne strategi er at bidrage til, at farvande hvor Danmark har væsentlige søfartsinteresser, bliver sikre for dansk og international skibsfart og de søfarende.

Strategien for 2015-2018 bygger videre på erfaringerne fra de seneste års dansk pirateribekæmpelse ud for Afrikas Horn og den tidligere strategi, der dækkede perioden 2011-2014.

En effektiv international indsats som Danmark har bidraget betragteligt til, har resulteret i et kraftigt fald i piratangreb ud for Afrikas Horn over de seneste år. På trods af den positive udvikling har piraterne fortsat kapacitet og vilje til at begå pirateri, og de helt grundlæggende årsager til pirateri i Somalia er fortsat til stede. Pirateriaktiviteten kan blusse op igen, såfremt den internationale tilstedeværelse forsvinder, og et fortsat dansk engagement på Afrikas Horn er derfor nødvendigt.

Samtidig med at piratangreb har været faldende ud for Afrikas Horn, har pirateri og væbnet røveri til søs i Guineabugten givet anledning til stigende international bekymring, da angrebene ofte indebærer en stor risiko for besætningen på de kaprede skibe, som oftest er sekundære i forhold til lastens værdi for piraterne. Danmark har betydelige handelsmæssige interesser i Vestafrika, ikke mindst som søfartsnation, såvel som et omfattende udviklingsengagement. Guineabugten medtages derfor som et nyt fokusområde i strategien.

Pirateri er dog en global udfordring, og Danmark vil fortsat deltage i og bidrage til bekæmpelse af pirateri og væbnet røveri til søs i andre regioner, hvor der er væsentlige danske søfartsinteresser på spil.

En langsigtet og bæredygtig løsning på pirateri og væbnet røveri til søs kræver en omfattende udviklingsindsats på land. Der er behov for at håndtere de underliggende årsager bag pirateriet såsom konflikt, ustabilitet, organiseret kriminalitet, manglende eller svage statsstrukturer, dårlig regeringsførelse, arbejdsløshed og fattigdom. Der er tale om udfordringer, som kræver bredspektrede og samtænkte stabiliserings- og udviklingsindsatser, som må gennemføres parallelt med andre tiltag, beskrevet i denne strategi.

## STRATEGIEN FOKUSERER BLANDT ANDET PÅ DANMARKS BIDRAG TIL AT

- Fremme international koordination og fokus på bekæmpelse af pirateri og væbnet røveri til søs, samt en samtænkt tilgang og styrket regionalt samarbejde og ejerskab.
- Fortsat bidrage til, at bekæmpe pirateri ud for Afrikas Horn ved efter behov at anvende kapaciteter fra hele den militære værktøjskasse, herunder stabsbidrag, flådefartøjer, maritime helikoptere og militære overvågningsfly samt militære kapacitetsopbygningsindsatser.
- Opbygge kapacitet, så landene selv kan varetage udfordringerne på sigt, herunder støtte det regionale maritime samarbejde og opbygningen af konkrete kystvagtskapaciteter.
- Bidrage til udvalgte partners aktiviteter i Guineabugten for at opbygge viden om maritim sikkerhed i regionen og sikre det bedste beslutningsgrundlag for en eventuel fremtidig dansk militær indsats.
- Finde praktiske løsninger på de juridiske udfordringer, som pirateribekæmpelse indebærer.
- Fortsætte den internationale indsats for at ramme piraternes bagmænd, herunder gennem initiativer mod hvidvaskning af penge.
- Støtte opfølgning af skibenes efterlevelse af Best Management Practice (BMP).
- Udarbejde fælles vejledninger for udenlandske søfarendes rettigheder og pligter i relation til pirateri samt håndtering af de søfarendes rettigheder efter frigivelse.
- Løfte de danske regler om øget beskyttelse af de søfarende ved pirateri til internationalt niveau.

## 1. Indledning

Pirateri og væbnet røveri til søs er en udfordring af globalt omfang og er et fælles globalt ansvar - et ansvar som Danmark i høj grad er med til at løfte. De globale udfordringer med pirateri udgør en trussel mod international handel og transport, som hæmmer den frie strøm af varer og underminerer regional stabilitet og udvikling. For en søfartsnation som Danmark, der står for mere end 10 pct. af den globale transport målt i værdi, er problemet med pirateri og væbnet røveri til søs mærkbart.

Pirateri og væbnet røveri til søs har i de senere år udgjort en betydelig trussel for den globale kommercielle skibsfart. Det har også store personlige omkostninger for de mennesker, der holdes som gidsler og deres pårørende såvel som de personer, der udfører deres arbejde om bord på de skibe, som passerer pirateriramte områder, er berørte.

Pirateri og væbnet røveri til søs er et problem, som regeringen ønsker at medvirke til at bekæmpe. Det er regeringens ambition at sikre dansk skibsfart de bedst mulige rammer, og tilbyde de søfarende et moderne arbejdsliv med gode arbejdsforhold på en sikker arbejdsplads.

Det overordnede formål med denne strategi er at bidrage til, at farvande hvor Danmark har væsentlige søfartsinteresser bliver sikre for dansk og international skibsfart og de søfarende.

Danmark har vigtige erfaringer med at yde militære, politiske, juridiske og finansielle bidrag til imødegåelse af pirateritruslen. I 2011 blev den første danske strategi for pirateribekæmpelse lanceret. Den skabte en overordnet ramme for dansk pirateribekæmpelse, som overvejende var rettet mod pirateritruslen ud for Afrikas Horn. Denne strategi for 2015-2018 bygger videre på erfaringerne fra pirateribekæmpelse ud for Afrikas Horn. Som led i den fremtidige indsats udvides det geografiske fokus dog til også at omfatte Vestafrika, hvor Danmark vil iværksætte en indsats mod pirateri og væbnet røveri i Guineabugten. Strategien vil også berøre danske indsatser i andre regioner, hvor der er væsentlige danske søfartsinteresser på spil.

En langsigtet og bæredygtig løsning på pirateri og væbnet røveri til søs kræver en omfattende udviklingsindsats på land. Der er behov for at håndtere de underliggende årsager bag pirateriet såsom konflikt, ustabilitet, organiseret kriminalitet, manglende eller svage statsstrukturer, dårlig regeringsførelse, arbejdsløshed og fattigdom. Der er tale om udfordringer, som kræver bredspektrede og samtænkte stabiliserings- og udviklingsindsatser, som må gennemføres parallelt med andre tiltag, beskrevet i denne strategi.

## 2. Strategiske overvejelser

Strategien har fire hovedmålsætninger:

- 1) At beskytte dansk og international skibsfart og de søfarende.
- 2) At bekæmpe pirateri og væbnet røveri til søs.
- 3) At opbygge kapaciteter i regionerne, så de berørte lande selv kan håndtere pirateriudfordringen på sigt.
- 4) At fremme regionalt og internationalt samarbejde for en velkoordineret og effektiv fælles indsats mod pirateri og væbnet røveri til søs.

### *En flerspektret, samtænkt indsats*

Pirateri og væbnet røveri til søs er komplekse udfordringer. Danmark har i samarbejde med partnernationaler, med udgangspunkt i de seneste års erfaringer med pirateribekæmpelse ved Afrikas Horn, opbygget en palet af gensidigt understøttende tiltag, som har vist sig at være effektive i bekæmpelsen af pirateri og væbnet røveri til søs.

Den danske indsats bygger således dels på indsættelsen af militære bidrag, der både har en forebyggende effekt og giver mulighed for at kunne standse og pågribe pirater. Ligeledes er den danske indsats for at etablere de nødvendige rammer for retsforfølgning af piraterne og deres bagmænd vigtig. Dertil kommer kapacitetsopbygning, der sigter mod at opbygge de berørte lande og regioners kompetencer, så de selv på sigt bliver i stand til at håndtere pirateriudfordringen. Endelig er det helt afgørende at erkende, at en effektiv dansk indsats ikke gør det alene. Der skal derfor stilles krav om et velkoordineret internationalt samarbejde for håndtering af den transnationale pirateritrusel.

### *Geografisk fokus*

Geografisk har regeringen valgt at fokusere strategien og dens virkemidler på Afrikas Horn samt Guineabugten, hvor pirateri og væbnet røveri til søs er en særlig stor udfordring.

Store dele af den danske skibsfart sejler gennem farvandet ud for Afrikas Horn, hvor det somaliske pirateri udgør en alvorlig trussel. Danmark har endvidere et omfattende udviklingsengagement i regionen, og dermed fortsat interesse i og muligheder for at understøtte udviklingen af et stabilt Somalia med respekt for international lov og orden samt med en positiv indflydelse på resten af regionen.

En effektiv international indsats har resulteret i et kraftigt fald i piratangreb ud for Afrikas Horn over de seneste år. En række forskellige virkemidler har gjort udslaget, herunder tilstedeværelsen af sømilitære bidrag i farvandet ud for Afrikas Horn, industriens efterlevelse af Best Management Practice (de såkaldte BMP4) samt retsforfølgning af pirater. Den internationale indsats er blevet løbende tilpasset i lyset af udviklingen. På trods af den positive udvikling har piraterne fortsat kapacitet og vilje til at begå pirateri, og de helt grundlæggende årsager til pirateri i Somalia er fortsat til stede. Pirateriaktiviteten kan blusse op igen, såfremt den internationale tilstedeværelse forsvinder, og hvis der ikke tages skridt til at bekæmpe de socioøkonomiske problemer, der er den underliggende årsag til truslen. Derfor bibeholdes Afrikas Horn som et fokusområde i strategien.

Guineabugten medtages som et nyt fokusområde for strategien. Danmark har betydelige handelsmæssige interesser i Vestafrika, ikke mindst som søfartsnation. Samtidig har Danmark udviklings Samarbejde med lande i regionen og dermed interesse i, at der skabes grobund for stabilitet og bæredygtig økonomisk udvikling. Pirateri i Guineabugten har dog over de seneste år givet anledning til stigende international bekymring, da angrebene ofte indebærer en stor risiko for besætningen på de kaprede skibe, som oftest er sekundære i forhold til lastens værdi for piraterne. Der er således risiko for brutal voldsanvendelse og dermed store menneskelige konsekvenser for de søfarende ud for den vestafrikanske kyst.

Pirateri er dog en global udfordring, og Danmark vil fortsat deltage og bidrage til bekæmpelse af pirateri og væbnet røveri til søs i andre regioner, hvor der er væsentlige danske søfartsinteresser på spil.

**FAKTABOX: Definition af pirateri og væbnet røveri til søs**

Pirateri er defineret i FN's Havretskonvention (UNCLOS) artikel 101 fra 1982 som en forbrydelse, der finder sted på åbent hav – det vil sige uden for staters jurisdiktion. Lignende forbrydelser i staters territorialfarvand er ikke reguleret i Havretskonventionen, men beskrives ofte som ”armed robbery at sea” – røveri til søs. Sondringen mellem handlinger på åbent hav (pirateri) og handlinger i en stats territorialfarvand (røveri til søs) er væsentlig i forhold til staters rettigheder, pligter og muligheder for at intervenere overfor forbrydelsen. I denne strategi bruges begrebet ”pirateri” generelt og også om situationer, der formelt er ”røveri til søs”.

*Tidshorisont*

Strategien gælder en fireårig periode (2015-2018), og sætter rammen for det brede spektrerede danske engagement for at bekæmpe pirateri. Det giver en stabil planlægningshorisont. Der vil dog blive gennemført en midtvejsevaluering af indsatsen i 2016, som skal sikre, at implementeringen tager højde for væsentlige udviklinger i den internationale og regionale kontekst. Evalueringen vil være sammenfaldende med, at mandaterne for NATO's og EU's antipiraterioperationer ved Afrikas Horn udløber, og er dermed et godt udgangspunkt for justering af indsatsen.

Regeringen forventer at afsætte en andel af midlerne under Freds- og Stabiliseringsfondens program på Afrikas Horn (samlet 215 mio. kr.) til kapacitetsopbygningsindsatser med henblik på en langsigtet bekæmpelse af pirateri. Samtidig er der afsat op til 15 mio. kr. i perioden 2015-2017 til maritim sikkerhed i Vestafrika. Hertil kommer de ressourcer, som Forsvarsministeriet sætter af til den militære indsats mod pirateri og væbnede røverier. I 2015 ventes Forsvarets sø- og luftmilitære bidrag til pirateribekæmpelse at beløbe sig til i alt ca. 80 mio. kr. (estimat af samlede meromkostninger) og udgifterne til Forsvarets militære kapacitetsopbygningstiltag ventes i 2015 at udgøre ca. 7 mio. kr. Desuden vil Regeringen afsætte op til 450 mio. kr. i perioden 2015-2017 til Somalia landeprogrammet, som bl.a. adresserer flere af de grundlæggende årsager til pirateri.

## 3. Afrikas Horn

### 3.1 Situationen og udfordringerne på Afrikas Horn

#### *Den politiske situation i Somalia og pirateri*

Pirateriet ud for Afrikas Horn udgår fra Somalia, som er et af verdens mest skrøbelige lande. Landet er på vej ud af mere end to årtiers borgerkrig og statskollaps, hvor ustabilitet, fattigdom og lovløshed har givet grobund for fremvæksten af omfattende og organiseret pirateri. Udviklingen i pirateriet er således tæt forbundet med den politiske og socioøkonomiske udvikling i Somalia.

I 2012 blev grundstenen til en mere stabil og demokratisk stat dog lagt med etableringen af Somalias føderale regering, en ny midlertidig forfatning, et nyt parlament samt en fredelig udvælgelse af den nuværende præsident. En ambitiøs New Deal-landeaftale om Somalia, Somali Compact, blev endvidere vedtaget i Bruxelles i september 2013. Den fastsætter politiske, sikkerheds- og udviklingsmæssige mål, for at fremme et sikkert, demokratisk, selvstændigt og føderalt Somalia.

Med hjælp fra det internationale samfund har Somalia opnået konkrete fremskridt de senere år. Herunder har the African Union Mission in Somalia (AMISOM) i fællesoperationer med Somalias egne væbnede styrker haft succes med at befri store dele af det sydlige og centrale Somalia fra terrororganisationen al-Shabaab. Det har gjort det muligt at stabilisere landet yderligere og skabt grundlaget for en mere demokratisk fremtid via politiske og økonomiske reformer, og dermed også bedre mulighed for at stække det somaliske pirateri.

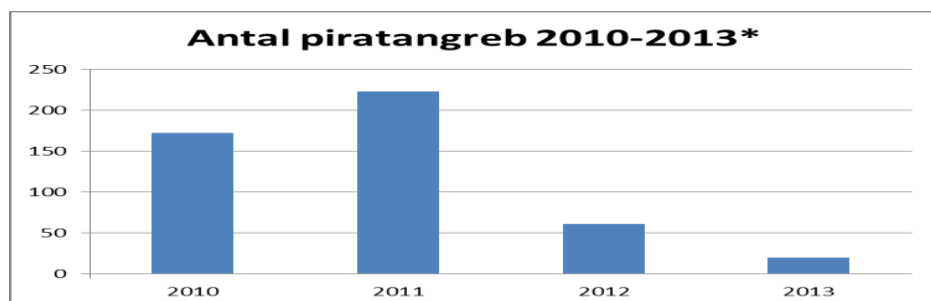


Kilde: Forsvarets Efterretningstjeneste

Somalia er imidlertid fortsat karakteriseret af politiske konflikter mellem de forskellige regioner og klaner, hvilket skaber en skrøbelig situation med begrænset håndhævelse af lov og orden, hvilket muliggør pirateri. Mens Somaliland er relativt fredeligt, er situationen i store områder af det sydlige og centrale Somalia, herunder Juba, og i nogen grad også Puntland, mere ustabil. Al-Shabaab har – på trods af AMISOM's militære operationer – fortsat kontrol over betydelige dele af Somalia, hvor centralregeringens legitimitet og regeringsevne således ofte er stærkt begrænset. Manglende lov og orden i Somalia, der var en stærkt medvirkende årsag til fremvæksten i pirateriet, er fortsat en udfordring i store dele af landet, og der er ikke udsigt til en bæredygtig løsning på de grundlæggende årsager til pirateriet på kort og mellemlangt sigt.

### *Udviklingen i piraterisituation*

Den International Maritime Organisation (IMO) har opgjort, at antallet af piratangreb ud for den østafrikanske kyst er faldet fra 223 i 2011 til 20 i 2013.



Kilde: IMO \* indeholder afværgede såvel som succesfulde angreb

Ændringen tilskrives en række faktorer, som f.eks. rederiernes ændrede sejlplaner, implementering af såkaldte BMPs (anerkendte procedurer for beskyttelse af skibsfarten), bevæbnede vagter ombord og den internationale flådeindsats i Det Indiske Ocean og Adenbugten. Hertil kommer, at der kan konstateres en begyndende indsats fra den somaliske kystvagt samt at somaliske pirater nu kan blive dømt og overført til afsoning i Somalia som resultat af en omfattende retssektorindsats.

Der holdtes i ultimo 2014 fortsat gidsler fanget i Puntland, og mange aktører, som har været involveret i pirateri, opholder sig fortsat i Somalia ustraffet og uden udsigt til retsforfølgning. Disse personer og netværk udgør en risiko for nye pirateriaktioner til søs.

## **3.2 En aktiv dansk rolle i det internationale samarbejde**

### **MÅL: FREMME DEN INTERNATIONALE VIDENSDELING OG KOORDINATION AF BEKÆMPELSEN AF PIRATERI UD FOR AFRIKAS HORN.**

Pirateriudfordringen kan kun imødegås ved en koordineret international indsats. Der er mange internationale aktører involveret i pirateribekæmpelse, og den samlede internationale indsats har i de seneste år ført til et fald i antallet af succesfulde piratangreb. Danmark vil fortsat deltage i det internationale samarbejde med henblik på effektiv vidensdeling og koordination af bekæmpelsen af pirateri og væbnet røveri til søs ud for Afrikas Horn.



FN spiller en vigtig rolle i pirateribekæmpelsen ud for Somalias kyst. FN's Sikkerhedsråd har igennem resolutioner sat rammerne for de internationale bestræbelser<sup>1</sup>. Flådestyrkerne i området opererer ud for Afrikas Horn på et mandat fra FN, der opfordrer stater og organisationer til at deltage i pirateribekæmpelse ud for Afrikas kyst med flådestyrker og fly. En vifte af FN-organisationer har iværksat indsatser mod pirateri, som Danmark har støttet - det gælder FN's Kontor for Narkotika og Kriminalitet (UNODC), FN's søfartsorganisation (IMO), FN's Udviklingsfond (UNDP), FN's Juridiske kontor (OLA) med ansvar for havretten og FN's Støtte mission i Somalia (UNSOM). Det vil være en fortsat dansk prioritet at arbejde for et aktivt FN engagement på Afrikas Horn for bekæmpelse af pirateri og væbnet røveri til søs.

Den Internationale kontaktgruppe for pirateri ud for Somalias kyst, Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia (GCPCS), varetager koordinationen af det internationale samfunds indsats. Kontaktgruppens virke er løbende blevet tilpasset situationen, og består af et antal arbejdsgrupper, der beskæftiger sig med bl.a. kapacitetsopbygning, juridiske udfordringer, håndtering af piratbagmænd m.v. Danmark anser gruppen for instrumentel for den internationale koordination og bidrager til gruppens arbejde, hvor bl.a. den juridiske gruppe var under dansk formandskab indtil 2014, ligesom Danmark har spillet en aktiv rolle i arbejdsgruppen for kapacitetsopbygning. Fortsat deltagelse i kontaktgruppen, og tilsvarende internationale koordinationsfora, vil være en dansk prioritet.

EU har udformet en strategi for indsatsen på Afrikas Horn, som har bekæmpelse af pirateri som et centralt element. EU har endvidere iværksat en række initiativer til bekæmpelse af pirateri gennem kapacitetsopbygning i regionen, herunder bl.a. via EUCAP Nestor, der redegøres for i afsnit 3.4. Danmark anser et aktivt EU-engagement på Afrikas Horn, der prioriterer indsatser mod pirateri og væbnet røveri til søs, som et væsentlig bidrag til det internationale samarbejde og vil arbejde herfor.

Den Afrikanske Union (AU) har ligeledes fokus på det maritime område og har vedtaget en Afrikansk Maritim Strategi (2050 Africa's Integrated Maritime Strategy), som Danmark har bidraget til (se afsnit 3.4). Med afsæt i denne strategi har regionale organisationer på kontinentet vedtaget eller indledt udviklingen af regionale maritime sikkerhedsstrategier. På det regionale plan har den østafrikanske samarbejdsorganisation Intergovernmental Authority on Development (IGAD) fokuseret på at bekæmpe pirateri og årsager hertil på land i Somalia, herunder med en strategi som udgør en del af en regional pirateristrategi for 'ESAIO'- regionen, der omfatter det østlige og sydlige Afrika samt regionen i det Indiske Ocean.

'Djibouti Code of Conduct'-initiativet har skabt et samarbejde mellem lande i regionen med sigte på informationsdeling og kapacitetsopbygning i relation til pirateribekæmpelse. IMO har været ansvarlig for implementeringen af samarbejdet, som gradvist overgår til at være regionalt styret og udgør derved en vigtig platform for det regionale engagement<sup>2</sup>.

Det vil være en fortsat dansk prioritet at støtte op om et aktivt regionalt engagement for bekæmpelse af pirateri gennem konkrete bidrag til de regionale processer.

---

<sup>1</sup> Herunder bl.a. 1851 (2008), 1897 (2009), 150(2011), 2039 (2012), 2125 (2013), 2184 (2014)

<sup>2</sup> Der redegøres for det internationale samarbejde om den mere konkrete kapacitetsopbygning i afsnit 3.4

Med vedtagelsen af 'The Somali Compact' skabte man fra somalisk og international side en ramme for, hvordan Somalia vil prioritere sin indsats og udvikling inden for fred, stabilitet og statsopbygning. Compact'en er et godt udgangspunkt for dialogen med den føderale somaliske regering om de forventninger Danmark og det internationale samfund har til indsatsen for at bekæmpe pirateri og retsforfølge pirateribagmænd. Endvidere har Somalia med hjælp fra det internationale samfund vedtaget en Maritim Ressource og Sikkerhedsstrategi. Strategien er blevet et styrende værktøj for underarbejdsgruppen Capacity Building, under CGPCS-kontaktgruppen, når det gælder kapacitetsopbygning og koordination heraf. Danmark vil fortsat deltage aktivt i denne underarbejdsgruppe.

## KONKRET VIL DANMARK

- Arbejde aktivt for at holde bekæmpelse af pirateri ud for Afrikas Horn på dagsordenen i relevante organisationer og hos relevante partnere.
- Fremme international koordination af bekæmpelse af pirateri, herunder fortsat deltage aktivt i den internationale kontaktgruppe for pirateri ud for Somalis kyst (CGPCS) og andre relevante internationale fora.
- Sikre lokal forankring og ejerskab ved at designe de danske indsatser til at støtte op om implementeringen af de afrikanske strategier og i tæt koordination med regionale og lokale aktører.
- I relevante fora arbejde for større regionalt ejerskab til og koordinering af bekæmpelse af pirateri.

## 3.3 Bekæmpelse af pirateri ud for Afrikas Horn

### **MÅL: FREMME DEN MARITIME SIKKERHED UD FOR AFRIKAS HORN OG I DET INDISKE OCEAN**

#### DEN MILITÆRE INDSATS

##### *Rammerne for den militære indsats*

Danmark har siden 2008 - som et af de første lande - deltaget aktivt i de internationale bestræbelser på at beskytte skibsfarten og bekæmpe pirateriet ud for Afrikas Horn. Da indsatsen startede i 2008, eskorterede Danmark skibe i regi af FN's Verdensfødevareprogram med nødhjælp til Somalia. I takt med at pirateriproblemet voksede, har Danmark løbende øget og tilpasset sine militære bidrag til den internationale indsats.

En række sikkerhedsrådsresolutioner vedtaget i perioden giver de stater, der samarbejder med overgangsregeringen i Somalia, bemyndigelse til at anvende de nødvendige midler til at bekæmpe pirateri. Det er en forudsætning i sikkerhedsrådsresolutionerne, at operationer mod pirater sker under overholdelse af gældende menneskerettighedsforpligtelser.

Tre internationale operationer bidrager med flådestyrker til beskyttelse af civile handelsskibe og bekæmpelse af pirateri ud for Afrikas Horn. Det drejer sig om NATO's Operation Ocean Shield, EU's

Operation Atlanta og den amerikansk ledede maritime koalitionsstyrke Combined Maritime Forces (under hvilken Task Force 151 har fokus på pirateribekæmpelse). Derudover opererer bl.a. Indien, Kina, Rusland, Japan og Iran med egne bidrag. Den internationale indsats koordineres mellem flådestyrkerne og skibsbranchen på regelmæssige møder i rammen af det såkaldte Shared Awareness and Deconfliction (SHADE) forum, der mødes i Bahrain.

Siden den første danske antipirateristrategi blev vedtaget i 2011, har Danmark i flere perioder bidraget til Operation Ocean Shield med et skib, inkl. maritim helikopter og maritim indsatsstyrke samt et overvågningsfly. I samme periode har Danmark desuden bidraget til, og af flere omgange ledet, Combined Task Force 151.

#### *Resultaterne af den militære indsats*

De internationale flådestyrkers tilstedeværelse har gjort det langt vanskeligere for piraterne at udføre deres angreb. Desuden har de internationale flådestyrkers samarbejde med private aktører haft en positiv effekt. Det sker bl.a. via deling af det maritime situationsbillede med handelsskibe gennem NATO Shipping Center. Samtidig bliver tilbageholdte pirater i dag i højere grad end tidligere retsforfulgt og straffet. Endelig er forhandlingsforløbene om frigivelse af gidsler og betaling af løsesum generelt blevet længere. Det betyder, at piraternes investeringer tager lang tid om at give afkast, samtidig med at risikoen for konflikt og gidselbefrielsesaktioner øges. Samlet set har disse forhold bidraget til at gøre pirateri til en langt mindre lukrativ forretning, hvor fortjenesten og den risiko piraterne løber, ikke for øjeblikket vurderes at stå mål med indsatsen.

Der kan desuden konstateres en markant nedgang i piraternes brug af såkaldte moderskibe, dvs. større kaprede skibe anvendt af piraterne til nye kapringer. Denne udvikling har begrænset piraternes operationsområde, da de mindre fartøjer, som piraterne nu igen benytter, er mindre velegnede til operationer langt fra kysten. Rapporter fra det Internationale Maritime Bureau viser, at den gennemsnitlige afstand fra land, hvor angrebene blev gennemført, faldt fra 400 km i 2010 til 50 km i 2013. Samtidig betyder brugen af de mindre fartøjer, at piraternes aktivitet i højere grad er begrænset til perioderne mellem monsunerne, hvor vejrforholdene tillader operationer med mindre fartøjer.

På baggrund af den drastiske nedgang i pirateriaktiviteten har NATO besluttet at tilpasse Operation Ocean Shield således, at NATO fra 2015 vil være til stede med flådestyrker i inter-monsunperioderne (fra medio marts til ultimo maj og medio september til ultimo december). Det er en tilpasning, som Danmark finder hensigtsmæssig. Der er overvejelser om at reducere indsatsen yderligere. Samtidig kan styrkegenerering af skibe – efter faldet i angreb – blive en udfordring for den internationale indsats. Danmark vil fortsat arbejde på at holde pirateriet på dagsordenen og på også fremadrettet at finde fleksible løsninger, som vores partnere kan støtte op omkring.

#### *Danske sø- og luftmilitær indsats til og med 2016*

Danmark vil fortsætte med at bekæmpe pirateri ved Afrikas Horn og i det Indiske Ocean. Kampen mod pirateri skal holdes på dagsordenen. Fleksible løsninger, som kan trække på hele den militære værktøjskasse, skal bidrage til, at Danmark også fremadrettet kan tiltrække partnere i kampen mod pirateri. Målet for den danske indsats er, at det internationale militære engagement opretholdes, så

længe det er nødvendigt for, at pirateri ikke udgør en substantiel trussel mod den frie bevægelighed og sikkerhed til søs. På den baggrund vil Regeringen sikre, at Danmark fortsat skal kunne bidrage sø- og luftmilitært til pirateribekæmpelsen til og med 2016, hvorefter det danske bidrag vil skulle revurderes i lyset af udviklingen i operationsområdet.

Frem til og med 2016 vil Forsvaret fortsat have mulighed for at anvende kapaciteter fra hele den militære værktøjskasse, herunder stabsbidrag, flådebidrag inkl. maritime helikoptere, maritime indsatsenheder og flybidrag til imødegåelse af pirateri ved Afrikas Horn.

Ud over det danske flåde- og flybidrag vil Danmark også fortsat deltage i koordinationen af det internationale samarbejde om pirateribekæmpelse og -forebyggelse, som foregår i de forskellige stabe i rammen af bl.a. NATO og koalitions hovedkvarteret for Combined Maritime Task Force i Bahrain. Forsvaret vil derfor også udsende personel til de forskellige relevante operative stabe og hovedkvarterer.

## KONKRET VIL DANMARK

- Udsende militære bidrag efter behov, herunder stabsbidrag, flådefartøjer inkl. maritime helikoptere samt militære overvågningsfly.
- Genoverveje de konkrete militære bidrag for perioden 2017-18 i lyset af den aktuelle pirateritrussel og situation generelt i regionen.
- Udsende personel til relevante operative stabe og hovedkvarterer samt koordinationsfora for den internationale indsats.
- Arbejde for at fastholde piratbekæmpelse på dagsordenen hos bidragsydende partnere og ved relevante organisationer.

## DEN JURIDISKE INDSATS

Det har været en dansk prioritet at bidrage til at sikre praktiske løsninger på de juridiske udfordringer, som pirateribekæmpelse afføder. Fra 2009 til 2014 varetog Danmark formandskabet for den juridiske arbejdsgruppe (WG2) under CGPCS. Den juridiske arbejdsgruppe har i denne periode opnået en lang række konkrete resultater.

Arbejdsgruppen har fokuseret på at sikre retsforfølgning af formodede pirater, som er en central udfordring i pirateribekæmpelse. Somalia har endnu ikke et retssystem, der kan sikre retsforfølgning af pirater i overensstemmelse med fundamentale retsprincipper, og retsforfølgning har derfor måttet finde sted i andre lande i regionen. Særligt Kenya og Seychellerne har vist sig villige til at modtage og retsforfølge formodede pirater.

Det væsentligste problem ved retsforfølgning i regionen har således generelt ikke været mangel på domstole, men i højere grad fængselskapaciteten. Den juridiske arbejdsgruppe har på den baggrund bidraget til at etablere de retlige og praktiske rammer for fangeoverførsler ("post trial transfer system"), således at pirater, der er dømt i et land i regionen, efterfølgende overføres til afsoning i fængsler i Somalia. Systemet har indtil videre medført, at 96 dømte pirater er blevet overført fra Seychellerne til Somalia til afsoning.

Danmark har sammen med en række andre donorer ydet støtte til en udvidelse og forbedring af fængselskapaciteten i Somalia (Puntland og Somaliland), således at Somalia kan modtage dømte pirater til afsoning. Straffafsoning i Somalia forudsætter betryggende menneskerettighedsbeskyttelse, og der er iværksat en regelmæssig international monitorering af fængslerne. Det vil også fremover være nødvendigt at fastholde et dansk engagement vedrørende fængselskapaciteten, herunder også med henblik på at sikre en passende standard (jf. afsnit 3.4).

Den internationale juridiske indsats over de seneste år har således fokuseret på at etablere en ramme for håndteringen af de væsentligste internationale juridiske udfordringer forbundet med pirateribekæmpelse. Arbejdsgruppen blev i maj 2014 omdannet til et virtuelt forum, men vil fortsat fungere som platform for vidensdeling mellem berørte lande. Danmark vil fortsat deltage i samarbejdet inden for rammerne af den virtuelle platform.

Danmark har endvidere deltaget i det internationale samarbejde om koordinering af retsforfølgningen af pirater i regi af Interpol, Europol og Eurojust. Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) – som varetager strafforfølgning af personer mistænkt for pirateri, hvis de kan retsforfølges i Danmark – har en særlig rolle i denne forbindelse.

Som ved andre typer af kriminalitet er det afgørende, at der er de nødvendige beviser til at gennemføre en straffesag. SØIK deltager derfor aktivt i en Law Enforcement Task Force (LETF), som i 2014 er etableret inden for rammerne af CGPCS og har til formål at øge det internationale samarbejde om retsforfølgning af pirateribagmændene. Samarbejdet i LETF er lovende, og kan bl.a. medvirke til, at efterforskere og anklagere, der aktuelt arbejder med efterforskning og retsforfølgning af piraterisager, kan udveksle oplysninger og tilrettelægge samarbejdet i de pågældende konkrete straffesager.

SØIK har siden 2013 behandlet konkrete straffesager mod personer mistænkt for pirateri og deltaget i forebyggende initiativer for at hindre pirateri ud for Afrikas Horn.

I 2014 har Justitsministeriet, Rigsadvokaten og SØIK med inddragelse af Rigspolitiet, Forsvarsministeriet, Værnsfælles Forsvarskommando og Udenrigsministeriet udarbejdet en række særlige retningslinjer, der gælder for frihedsberøvelse af og tvangsindgreb mod formodede pirater i sager med dansk straffemyndighed. Retningslinjerne indgår som et led i bestemmelserne for håndtering af tilbageholdte i Søværnets maritime sikkerhedsoperationer uden for væbnet konflikt, og sætter således rammerne for et vigtigt aspekt af den danske pirateribekæmpelse.

Den internationale indsats på det juridiske område har således givet gode resultater. Danmark vil fortsat deltage i det internationale samfunds bestræbelser på at sikre juridisk holdbare løsninger for pirateribekæmpelse. Sideløbende hermed vil Danmark fortsat arbejde for en effektiv retsforfølgning af pirater i samarbejde med relevante partnere i regionen. Fremadrettet vil der være særlig fokus på retsforfølgning af piratbagmændene, som indtil nu i mange tilfælde er sluppet for straf.

Tværmaterielle arbejdsgrupper har siden 2011 løbende udarbejdet og opdateret retningslinjer til forsvaret om frihedsberøvelse af og tvangsindgreb mod formodede pirater, når der er dansk straffemyndighed. Retningslinjerne indeholder bl.a. konkrete anvisninger for fremgangsmåden ved indsamling af beviser og for kommunikationen mellem de involverede danske myndigheder. Der

ned sættes desuden fremadrettet en tværministeriel arbejdsgruppe med deltagelse af Udenrigsministeriet, Justitsministeriet og Forsvarsministeriet, som - i første omgang med sigte på sager uden for dansk straffemyndighed - vil overveje mulig lovregulering af forsvarets efterforskning og forfølgning af pirater.

Det er desuden fortsat en prioritet at understøtte bekæmpelse af bagmændene og finansiering af pirateri i regionen, jf. afsnittet om kapacitetsopbygning.

## KONKRET VIL DANMARK

- Fastholde og efter behov udvikle det juridiske samarbejde med særlig relevante lande i Østafrika om retsforfølgning af pirater.
- Fortsat bidrage til løsning af juridiske udfordringer i forbindelse med det internationale samfunds pirateribekæmpelse.
- Bidrage til at sikre passende standard i de fængsler, hvor pirater oprindeligt tilbageholdt af danske skibe afsoner straf.
- Deltage aktivt i koordinering og vidensdeling i forhold til konkrete sager om pirateri, herunder via deltagelse i LETF, i tilsvarende fora og i bilateral dialog med relevante partnere.
- Arbejde for at fastholde fokus i relevante fora, og i samarbejde med partnere – herunder den somaliske regering - på retsforfølgning af piratbagmændene.

## 3.4 Kapacitetsopbygning

### **MÅL: AT OPBYGGE KAPACITET, SÅ LANDENE I REGIONEN PÅ SIGT SELV ER I STAND TIL AT HÅNDTERE PIRATERI-UDFORDRINGERNE**

Et langsigtet og bæredygtigt respons på pirateritruslen ud for Afrikas Horn kræver, at landene i regionen opbygger egne kapaciteter til at kunne håndtere pirateri og andre maritime sikkerhedsudfordringer.

Danmark har over en årrække deltaget i det internationale samarbejde og støttet kapacitetsopbygning i Afrikas til nationer på og omkring Afrikas Horn, således at disse på sigt kan varetage egen maritim sikkerhed og kan bekæmpe pirateri ud for Afrikas kyst.

Det er særligt fire områder, hvor Danmark fortsat vil spille en rolle ved at bygge videre på eksisterende aktiviteter og samarbejde. Der er først og fremmest behov for at støtte regionale aktører i deres bestræbelse på vidensdeling og udformning af en fælles respons på pirateritruslen. Dernæst er der brug for opbygning af maritime kompetencer og ”awareness” i regionen, såsom kystvagtskapaciteter, med henblik på at gøre landene bedre i stand til at håndtere traditionel maritim myndighedsudøvelse. For det tredje er det afgørende at fortsætte arbejdet inden for rets- og sikkerhedssektoren i Somalia, så pirater kan retsforfølges og afsone deres straf i landet. Endelig er der fortsat behov for en målrettet indsats for at stække piratbagmændene i deres virke, herunder imødegåelse af finansiering af pirateri. Det er alle indsats, der kræver både risikovillighed, tålmodighed og vedholdenhed. Disse fire områder gennemgås nedenfor.

#### *a) Regionalt samarbejde*

Danmark har siden 2013 haft en maritim planlægningsrådgiver udstationeret til AU, som har bistået og rådgivet Den Afrikanske Union (2050 AIM Strategy Task Force) i udviklingen af den første Afrikanske Integreerede Maritime Strategi (2050 AIM Strategi) med henblik på at styrke AU-medlemslandenes kapacitet til at gennemføre og videreudvikle maritim myndighedsudøvelse. Danmark vil fortsat støtte AU i implementeringen af strategien og bidrage til en koordineret tilgang til kapacitetsopbygning på nationalt, regionalt og kontinentalt niveau. Rådgiveren har etableret et netværk, der giver Danmark god indsigt i de kontinentale afrikanske behov og planer på det maritime område.

Det er fortsat behov for, at samarbejdet styrkes mellem de berørte lande i regionen såvel som de regionale organisationer, som kan agere bindeled i en styrket koordination og samarbejde i bekæmpelsen af pirateri. Et element af dette er Danmarks fortsatte fælles nordiske støtte til Eastern Africa Standby Force (EASF), blandt andet med henblik på styrkelse af den en til to mand store afrikanske maritime stabskapacitet. Fremadrettet fokus vil være på opbygningen af EASF's egen evne til selvstændigt at kunne gennemføre den nødvendige træning og uddannelse igennem blandt andet uddannelse af lokale trænere og instruktører.

IMO har været ansvarlig for implementeringen af 'Djibouti Code of Conduct', som understøtter informationsdeling og kapacitetsopbygning inden for pirateribekæmpelse og blandt andet står bag opførelsen af træningscentret i Djibouti (Djibouti Regional Training Center). 'Djibouti Code of Conduct' udgør en vigtig platform for dialog og samarbejde om den regionale kapacitetsopbygning, som Danmark vil samarbejde tæt med.

#### *b) Maritim kapacitetsopbygning*

Det er afgørende at opbygge den maritime kapacitet i regionen. Dette gør sig både gældende for Somalia såvel som for andre lande i regionen, der er berørt af det somaliske pirateri. Dette strækker sig over basale maritime kapaciteter, såsom skibe og kommunikationsudstyr over mere avancerede systemer til etablering af Maritime Domain Awareness (MDA).

Danmark støtter fortsat UNODC's kystvagtsprogram finansielt. Programmet har til formål at opbygge de somaliske kystvagtskapaciteter, herunder med både, reservedele, udstyr og træning af personel, samt at etablere de relevante juridiske rammer for kystvagten.

Den kenyanske flåde har modtaget støtte i form af træning og uddannelse samt teknisk støtte til vedligeholdelsesfaciliteter og reservedele, der har medvirket til at øge kenyanernes evne til at kunne operere på havet, herunder bl.a. i antipiraterioperationer i det Indiske Ocean. Samarbejdet udbygges i 2015. Herudover vil Danmark i 2015 undersøge mulighederne for at støtte de kenyanske maritime myndigheders opbygning af MDA, som vil øge evnen til at indsætte de nødvendige kapaciteter til myndighedsudøvelse i forhold til imødegåelse af blandt andet pirateri.

### **Maritime Domain Awareness (MDA)**

En tidlig erkendelse af enhver trussel på havet er vigtig for en stats evne til at agere proaktivt inden for det maritime domæne. Det maritime domæne dækker alle områder og objekter på, over, under eller ved havet samt relaterede aktiviteter, infrastruktur, personer og gods. Truslen skal her opfattes meget bred, og er ikke begrænset til forsætlige handlinger, men kan eksempelvis være en forureningskatastrofe som følge af en søulykke.

MDA er en ideel tilstand, hvor man er bevidst om alle aktiviteter i hele det maritime domæne, der kan påvirke en eller flere af de aspekter (sikkerhed, velfærd, miljø og økonomi), der indgår i MDA. MDA handler dermed om evnen til at opnå en bred situationsbevidsthed gennem indsamling af store mængder data og informationer samt at kunne omsætte dette til viden, hvorpå det er muligt at agere effektivt og rettidigt vis-à-vis eventuelle trusler mod sikkerhed, velfærd, økonomi og miljø indenfor det maritime domæne. MDA spiller således en vigtig rolle i bekæmpelsen af pirateri og væbnet røveri til søs.

Det bemærkes, at der internationalt findes forskellige definitioner på MDA.

Danmark har en række konkrete kompetencer, der kan indgå i bilaterale kapacitetsopbygningsinitiativer på Afrikas Horn. Herunder kan Danmark bistå lokale maritime myndigheder i deres deltagelse i såkaldte IMO Audits (IMO Instruments Implementation Code), som bliver obligatorisk for alle IMO-medlemslande fra 2016. Auditeringerne er et system til kvalitetssikring af de enkelte landes søfartsadministration, hvilket vil understøtte opretholdelsen af et vist niveau for den maritime sikkerhed i regionen. Danmark har betydelig erfaring fra området og vil kunne bidrage til at forberede lande i Østafrika på IMO audit.

Danmark har som flådenation ligeledes stærke kompetencer inden for kystvagt og vil kunne bidrage med rådgivningsvirksomhed og træningsaktiviteter. Forsvaret har tidligere ydet bilateral støtte til Seychellerne gennem finansielt støtte til indkøb af mindre patruljebåde og til Somalia igennem rådgivning.

Det er helt afgørende, at indsatsen koordineres med internationale, regionale og lokale aktører, så den spiller optimalt sammen med igangværende eller planlagte aktiviteter. Danmark vil aktivt afsøge mulighederne for at gennemføre træningsaktiviteter inden for rammen af de programmer og initiativer partnerlande gennemfører i regionen. Dette gælder f.eks. det amerikansk ledede African Partnership Station (APS), som står bag en række kapacitetsopbygningsinitiativer i regionen, herunder også i forhold til håndtering af maritime udfordringer som pirateri.

#### *c) Retsvæsen*

Danmark har støttet opbygning og rehabilitering af somaliske fængsler, samt med træning af relevant personale. Dette er sket igennem UNODC. I 2014 åbnede det dansk støttede Garowe fængsel i Puntland. Fængslet har plads til 500 fanger, hvoraf hovedparten er reserveret til pirater. Danmarks støtte til somaliske fængsler har bidraget til, at somaliske pirater efter domfældelse kan overføres til somaliske fængsler. Ved at sikre somaliske pirater ordentlige forhold og erhvervsfaglig træning mindskes risikoen for, at de falder tilbage til pirateri efter deres løsladelse. Muligheden for at afsone i



Somalia er en forudsætning for landenes villighed til at varetage retssager mod pirater, og arbejdet vil fortsætte med at være en dansk prioritet i det fremadrettede arbejde i Somalia, blandt andet med henblik på at sikre, at den nødvendige fængselsstandard fastholdes. Der vil være regelmæssig international monitorering af fængslerne.

*d) Imødegåelse af finansiering af pirateri*

Indtil nu er det overvejende lavere rangerende pirater, som er blevet retsforfulgt og dømt, mens bagmændene oftest er gået fri. De har fortsat kapaciteten og viljen til at begå pirateri, hvilket er en af årsagerne til at den positive udvikling i pirateriet ud for Afrikas Horn betragtes som reversibel. En indsats mod piratbagmændene er således afgørende for at sikre en effektiv bekæmpelse af pirateri på sigt.

Danmark har bidraget til at stramme grebet om piraternes bagmænd gennem støtten til træning af kenyanske og somaliske politimyndigheder og afrapporteringsenheder i bekæmpelsen af pengehvidvaskning. På regionalt plan har Danmark støttet kapacitetsopbygning af det etiopiske justitsministerium samt bagmandspoliti for at styrke bekæmpelsen af pengehvidvaskning på Afrikas Horn. Den danske støtte har bl.a. medvirket til, at Etiopien i oktober 2014 er fjernet fra den internationale organisation Financial Action Task Forces liste over højrisikolande på grund af store fremskridt i håndteringen af pengehvidvaskning og terrorfinansiering. Danmark vil fortsat støtte arbejdet med bekæmpelse af pengehvidvaskning i regionen.

#### KONKRET VIL DANMARK

- Støtte med en maritim rådgiver ved den Afrikanske Union i Addis Ababa til implementering af AIM 2050-strategien i de afrikanske medlemslande.
- Fortsætte kapacitetsopbygningsstøtten af det maritime stabselement i EASF.
- Fortsætte støtten til opbygning af konkrete maritime kapaciteter og kystvagtfunktioner i regionen, herunder i Somalia såvel som i andre berørte kyststater.
- Undersøge mulighederne for at støtte den kenyanske flådes og civile maritime institutioners opbygning af evnen til at udøve MDA som grundlag for kenyansk maritim myndighedsudøvelse.
- Fortsætte støtten til somaliske fængsler, herunder sikre, at den nødvendige fængselsstandard fastholdes.
- Undersøge mulighederne for bilateralt samarbejde, herunder tilbyde relevante kyststater bistand til gennemførelse af IMO audits samt træning og vejledning inden for kystvagtsfunktioner.
- Fortsat gå målrettet efter piratbagmændene og deres penge, herunder overveje om erfaringerne fra Etiopien og Kenya kan videreføres andre steder i regionen

## 4. Guineabugten

### 4.1 Situationen og udfordringerne i Guineabugten

#### *Den politiske situation i Vestafrika og pirateri*

Udfordringerne i Guineabugten er væsensforskellige fra pirateriet ud for Afrikas Horn, ikke mindst på grund af andre politiske dynamikker og en anden geografi. Den maritime regionale arkitektur i Guineabugten strækker sig over 6.000 km kystlinje fra Senegal til Angola og omfatter 18 suveræne stater. Dele af Guineabugten lider under en kombination af faktorer, der tilsammen gør den følsom overfor pirateri, væbnet røveri til søs og andre former for organiseret kriminalitet. En række af landene omkring Guineabugten er præget af ustabilitet, udbredt korrupsion og postkonflikter med ineffektive regeringer, svage retssystemer, utilstrækkelige flådestyrker og kystvagter. Guineabugten er hjemsted for et af de største offshore olieletter i verden med 4,5 procent af verdens oliereserver. Nigeria, Gabon, Ghana og andre lande i Guineabugten står for en tredjedel af Afrikas olieproduktion. Transport af olie- og naturressourcer fra regionen til resten af verden, kombineret med nævnte udfordringer i regionens lande, tiltrækker kriminalitet, hvilket især manifesterer sig i pirateri og væbnet røveri til søs.



Kilde: Forsvarets Efterretningstjeneste

Udfordringerne i Guineabugten er transnationale med kriminel aktivitet på tværs af kyststaternes territorialgrænser, og stiller således krav om særdeles tæt koordinering og samarbejde mellem de berørte stater. FN har vedtaget resolutioner, som fastslår, at staterne i regionen har en ledende rolle at spille, og at det internationale samfund bør støtte op om indsatsen mod maritim kriminalitet i regionen. Staterne har i 2013 taget initiativ til at grundfæste principperne og etablere rammen for det fremtidige arbejde med pirateri og væbnet røveri til søs i regionen. Indsatsen er i sin begyndelse, og de respektive stater

tager nu konkrete initiativer til at fremme det praktiske arbejde i samarbejde med internationale partnere.

### *Udviklingen i piraterisituationen*

Gennem de seneste år er fokus på pirateri i Guineabugten steget. I 2013 blev der rapporteret 74 pirateriangreb i Guineabugten, hvoraf 11 medførte kapring. Imidlertid er dette antal behæftet med en vis usikkerhed som følge af mangel på pålidelige statistikker.

Som følge af situationen i Nigerias farvande er skibe i stigende grad begyndt at lægge til anker længere vest for Nigeria, Benin og Togo, der som følge bliver deraf vigtigere destinationer for den i denne forbindelse særligt udsatte del af skibsfarten.

Angrebene i Vestafrika adskiller sig på flere punkter fra pirateriet ved Afrikas Horn. De fleste angreb finder sted i landenes territorialfarvand og er juridisk set ikke pirateri, men væbnet røveri til søs. Angreb inden for territorialfarvandet er et anliggende for den pågældende stat og udgør hovedparten af hændelserne i Vestafrika. Spørgsmålet om hvorvidt angrebet finder sted inden for eller uden for territorialfarvandet er således væsentligt i forhold til staters rettigheder, pligter og muligheder for at intervenere overfor forbrydelsen.

Angrebene i Vestafrika er hovedsagligt berigelseskriminalitet med fokus på råolie, som over seneste år forekommer stadig mere organiseret. Det estimeres, at 200-300.000 tønder olie bliver stjålet dagligt, svarende til et årligt tab på 4-6 milliarder USD. Hovedparten af angrebene finder sted i nigeriansk farvand, men især Benin, Togo og Elfenbenskysten har også været berørt. En stor del af pirateriet i Vestafrika opstår i forbindelse med allerede eksisterende kriminalitet inden for regionens oliesektor. Det vurderes, at uden det hurtigt voksende sorte marked for olie i regionen ville antallet af angreb være drastisk reduceret. Vestafrikanske pirater er kendetegnet ved, at de benytter avancerede våben, udøver grov vold og nedprioriterer besætningernes velbefindende, idet de som oftest ikke har en værdi for piraterne, som det er tilfældet i Østafrika. I modsætning til Østafrika er angreb og kapringer i Guineabugten kortvarige, og varer oftest kun fra få timer til få dage og kun i sjældne tilfælde mere end 10 døgn.

## **4.2 En aktiv dansk rolle i det internationale samarbejde**

### **MÅL: AT FREMME DEN INTERNATIONALE VIDENSDELING OG KOORDINATION AF BEKÆMPELSE AF PIRATERI I GUINEABUGTEN.**

Erfaringerne fra Afrikas Horn har vist, at pirateri bedst imødegås som del af en større international indsats. Maritim sikkerhed i Guineabugten er endvidere ikke kun et anliggende for de berørte lande i Vestafrika. Udfordringerne i Guineabugten er af betydning for en lang række andre aktører, som har handelsmæssige, sikkerhedsmæssige eller udviklingsmæssige interesser i regionen, og som kan bidrage positivt til bekæmpelse af pirateri i Vestafrika.

Som nævnt har FN's Sikkerhedsråd på initiativ af Benin, Nigeria og Togo vedtaget resolutioner<sup>3</sup>, der tilskynder staterne i den vest- og centralafrikanske region til at påtage sig ansvaret for at sikre deres kyster og fastlægge en samlet regional strategi. Danmark støtter dette afrikanske ejerskab og engagement. Sikkerhedsrådet har samtidig opfordret regionens internationale partnere til fortsat at støtte op om indsatsen i Guineabugten. Danmark har til hensigt at leve op til denne opfordring om øget internationalt engagement.

En række FN-organisationer arbejder allerede aktivt med imødegåelse af pirateri i Vestafrika, herunder er bl.a. UNODC engageret inden for retssektoeren. IMO søger over en bred kam at løfte landenes kystvagtskapaciteter fra beskyttelse af miljøet til bekæmpelse af smugling og pirateri. Organisationen har netop lanceret en fond, der har til formål at styrke regional kapacitetsopbygning inden for maritim sikkerhed i Guineabugten. Danmark vil arbejde for et fortsat aktivt FN-engagement i Guineabugten for at bekæmpe pirateri, herunder gennem støtte til FN's indsatser i regionen.

EU vedtog i marts 2014 en strategi for maritim sikkerhed i Guineabugten, som man fra dansk side aktivt har bidraget til at udforme. Strategien fokuserer på truslerne mod kyststaterne i regionen og mod EU. Den definerer tiltag, som EU sammen med internationale partnere kan tage for at støtte landene i regionen. EU engagerer sig desuden i en række projekter, der har til formål at yde støtte til søtransportsektoren i Vest- og Centralafrika og til ECCAS i sikkerhedsspørgsmål. Et fortsat aktivt EU-engagement i Guineabugten vil være en fremadrettet dansk prioritet.

Den Afrikanske Union (AU) har engageret sig i håndteringen af maritim sikkerhed bl.a. med vedtagelsen af den Afrikanske Integrerede Maritime Strategi (AIM 2050). Med afsæt i denne har den økonomiske sammenslutning af vestafrikanske stater (ECOWAS) vedtaget sin egen maritime strategi. Danmark vil fortsætte støtten til AU's implementering af AIM 2050 (se i øvrigt afsnit 3.4).

Stats- og regeringscheferne fra ECOWAS, ECCAS og Kommissionen for Guineabugten (GGC) besluttede som nævnt på et topmøde om maritim sikkerhed i juni 2013 i Yaoundé, Cameroun, at styrke koordinationen og samarbejdet på området. Det skal bl.a. ske ved at etablere de strategiske, planlægningsmæssige og juridiske rammer for en sammenhængende, koordineret og effektiv regional indsats mod pirateri og maritim kriminalitet. Dette er kendt som den såkaldte Yaoundé-proces og er i overensstemmelse med resolutioner fra FN's sikkerhedsråd, den afrikanske freds- og sikkerhedsarkitektur (APSA) og den fælles EU-strategi. Indsatser inden for rammen af Yaoundé-processen er derfor en prioritet i det fremadrettede danske engagement i Guineabugten

En af de vigtigste kanaler for samarbejde mellem det internationale samfund og regionen i piraterispørgsmålet er den såkaldte G7++ Friends of Gulf of Guinea (FoGG) gruppe, som satte spørgsmålet om maritim sikkerhed på dagsordenen i 2011. Gruppen består af G7-landene, regionale stater og en række interesserede tredjelande (Australien, Belgien, Brasilien, Danmark, Nederlandene, Norge, Portugal, Republikken Korea, Spanien og Schweiz). G7++ FoGG støtter op om Yaoundé-processen, og Danmark anser gruppen for at være et af de væsentligste internationale fora for strategisk drøftelse og koordination af indsatsen i regionen.

---

<sup>3</sup> 2018 (2011) og 2039 (2012)

Det praktiske regionale samarbejde for at forebygge og bekæmpe pirateri er under udbygning, hvilket bl.a. har ført til etableringen af Det Interregionale Koordinationscenter (ICC) i Cameroun, som skal fungere som omdrejningspunkt for koordination af de regionale indsatser, herunder flådeoperationer vedrørende maritim sikkerhed, tæt knyttet til allerede eksisterende internationale samarbejdsforanstaltninger på området (se afsnit 4.4). ICC udgør en oplagt platform for dialog om den fælles indsats mod pirateri i regionen, og Danmark vil derfor arbejde for at fremme samarbejdet mellem centret og relevante internationale partnere.

Den bilaterale dialog med kyststaterne i Vestafrika er instrumentel for afdækning af samarbejdsmulighederne og etablering af fælles visioner for den fremadrettede danske indsats i Guineabugten. Danmark vil derfor aktivt bruge sin diplomatiske tilstedeværelse i Vestafrika for at styrke den bilaterale dialog med toneangivende lande i regionen, herunder gennem den nyetablerede ambassade i Abuja, handelskontoret i Lagos samt ambassaden i Accra. Herudover vil Danmark udstationere en maritim vækstrådgiver i Accra, hvilket giver mulighed for en styrket dialog med myndigheder og handelsinteresser om maritim sikkerhed i Guineabugten.

Danmark vil også i Vestafrika udnytte sine erfaringer fra den internationale koordination og vidensdeling fra arbejdet i CGPCS.

#### KONKRET VIL DANMARK

- Arbejde aktivt for at holde pirateri i Guineabugten på dagsordenen i relevante organisationer og hos relevante partnere.
- Fremme international koordination af bekæmpelse af pirateri i Guineabugten, herunder deltage aktivt i G7++FoGG samt tilsvarende internationale fora.
- Sikre lokal forankring og ejerskab ved at designe de danske indsatser til at støtte op om implementeringen af de afrikanske strategier og i tæt koordination med regionale og lokale aktører. Herunder støtte dialog og koordinering inden for rammen af Yaoundé-processen.
- Aktivt bruge den danske diplomatiske tilstedeværelse i Vestafrika for at fremme dialog og samarbejdet om maritim sikkerhed med toneangivende lande i regionen samt relevante partnerlande, som f.eks. Frankrig, Storbritannien og USA.
- Udstationere en maritim vækstrådgiver til Accra, som kan deltage i dialogen med handelsinteresser og lokale myndigheder om pirateri.

### 4.3 Bekæmpelse af pirateri i Guinea-bugten

#### MÅL: FREMME DEN MARITIME SIKKERHED I GUINEABUGTEN

##### *Rammerne for en fremtidig militær indsats*

Den internationale indsats mod pirateri i Vestafrika har væsentligt anderledes betingelser end i Østafrika. Dette skyldes, at angrebene i Guineabugten overvejende finder sted i territorialfarvand,

hvilket betyder, at internationale indsatser kun kan finde sted på invitation fra de pågældende lande. Derfor kan international ret og søens love ikke anvendes tilsvarende som for indsatsen ud for Afrikas Horn.

Regionalt har det vist sig vanskeligt at sætte ind overfor pirateri i Guineabugten. Samtidig har kyststaternes regeringer ikke hidtil givet tilladelse til udenlandske statslige og militære fartøjers tilstedeværelse i deres territorialfarvand med henblik på imødegåelse af væbnet røveri til søs. De fleste af kyststaterne tillader kun brug af lokale bevæbnede vagter og dermed ikke brug af bevæbnede vagter fra civile selskaber eller andre nationer i deres territorialfarvand. Derfor kan de militære løsninger, der har givet gode resultater i Østafrika, ikke umiddelbart anvendes i Vestafrika, og den internationale militære indsats forventes først og fremmest at fokusere på kapacitetsopbygning og støtte til kyststaternes egne flåde – og kystvagtsstyrker (jf. afsnit 4.4). Franske erfaringer peger dog på, at militær tilstedeværelse i internationalt farvand kan have en afskrækkende effekt, selvom piraterne langt oftest opererer i territorialt farvand.

#### *Overvejelser om den fremadrettede indsats*

Danmark udelukker ikke et fremtidigt militært engagement, der rækker ud over kapacitetsopbygning, hvis det efterspørges regionalt. Men givet de politiske og sikkerhedsmæssige udfordringer i regionen må en sådan indsats overvejes nøje. Danmark har begrænset erfaring med militært engagement i regionen og militært samarbejde med kyststaterne, og den danske indsats vil derfor i første omgang fokusere på at etablere en bedre forståelse for udfordringerne og aktørerne i regionen. Det kan bl.a. ske ved at samarbejde med andre partnere, der opererer i regionen samt deltagelse i militære øvelser.

Etableringen af en dansk ambassade i Nigeria i august 2014 kan bidrage hertil, herunder øget dialog med vestafrikanske maritime myndigheder og flådeenheder. Forsvaret vil undersøge muligheden for at oprette en stilling i regionen med henblik på at kunne rådgive om maritim sikkerhed.

Danmark vil arbejde på at udsende danske stabsofficerer til udvalgte partnerlande, der opererer i området, med det formål at få kendskab til den regionale kontekst og skabe overblik over, i hvilken ramme en dansk indsats vil være mest effektiv. Danmark vil endvidere løbende overveje initiativer, der kan styrke dialog og samarbejde med maritime myndigheder og enheder i Vestafrika.

#### KONKRET VIL DANMARK

- Bidrage med danske stabsofficerer til udvalgte partners aktiviteter i regionen for dermed at skabe bedre beslutningsgrundlag for en eventuel fremtidig dansk militær- og kapacitetsopbyggende indsats.
- Søge deltagelse i internationale og regionale militære øvelser for at bidrage til kapacitetsopbygning samt opbygge viden om udfordringerne og aktørerne i Guineabugten.
- Undersøge mulighederne for at oprette en stilling i regionen med henblik på at kunne rådgive om maritim sikkerhed.

## 4.4 Kapacitetsopbygning

### **MÅL: AT OPBYGGE KAPACITET SÅ LANDENE I REGIONEN PÅ SIGT SELV ER I STAND TIL AT HÅNDTERE PIRATERIUDFORDRINGERNE**

For at sikre skibsfarten og de søfarende i Guineabugten må kyststaterne opbygge egne kapaciteter til bedre at kunne håndtere udfordringerne med maritim sikkerhed. Der er i den forbindelse særligt tre områder, der behøver støtte. Det drejer sig for det første om at styrke det regionale samarbejde på det maritime område, så kyststaterne bliver bedre i stand til effektivt at imødegå grænseoverskridende trusler fra pirater og væbnet røveri til søs. Dernæst er der et overordnet behov for at styrke de maritime kompetencer i kyststaterne, herunder i forhold til at etablere MDA i regionen, så der skabes et fælles billede af situationen på havet. Endelig er der et stort behov for opbygning af ekspertise inden for retsvæsenet, således at formodede pirater og andre lovovertrædere kan blive retsforfulgt og domfældt for forbrydelser begået til søs.

#### *Regionalt samarbejde*

Regionen står overfor en lang række udfordringer i forhold til myndighedsudøvelse på kystvagt- og retshåndhævelsesområdet. Mange af landene i regionen har utilstrækkelige institutioner, og der mangler fælles standarder for træning af militær og kystvagt, strukturer for informationsdeling og samarbejde. Hertil kommer, at ansvaret på nationalt plan for maritim sikkerhed i territorialfarvand er fordelt mellem adskillige myndigheder herunder søværnet, kystvagt og politi, hvilket kan være med til at komplicere effektiv håndtering af konkrete angreb yderligere. Der er således behov for en samtænkt tilgang, hvor en række nationale myndigheder styrkes, og samtidig et øget regionalt samarbejde om bl.a. informationsdeling og koordination af aktiviteter inden for maritim sikkerhed.

I tillæg til den politiske opbakning til Yaoundé-processen gennem G7++FoGG vil Danmark desuden kunne støtte implementering af erklæringer fra ECOWAS og ECCAS, om øget samarbejde og koordinering inden for maritim sikkerhed, i samarbejde med de afrikanske partnere. Dette kan inkludere støtte til det nyåbnede interregionale koordinationscenter (ICC) i Yaoundé, Cameroun. ICC skal skabe den strategiske ramme for de regionale maritime koordinationscentre, som er planlagt i et antal såkaldte maritime zoner fra Angola til Senegal. ICC forventes på længere sigt at kunne udgøre den strategiske platform for udveksling af informationer og koordination af aktiviteter i alle zonerne, og udgør derfor en oplagt mulighed for støtte til konkrete initiativer under det regionale samarbejde om maritim sikkerhed.

Danmark har, som nævnt i afsnit 3.4 haft en maritim rådgiver udsendt til den Afrikanske Union i Addis Ababa med henblik på at yde støtte til formuleringen af en maritim strategi for det afrikanske kontinent. Støtten til AU forventes fortsat mens andre muligheder for sekunderinger ved regionale organisationer og initiativer, så som ECOWAS, ICC m.v. vil indgå i overvejelserne for den danske indsats.

#### *a) Maritime kapaciteter*

Selvom kyststaterne i nogen udstrækning har formelle maritime myndigheder, er det vurderingen, at en række maritime kapaciteter forsat er svage i Vestafrika. Dette gælder f.eks. evnen til at etablere MDA samt kapaciteter til, og erfaring med, at gennemføre konkrete antipirateri- og søredningsoperationer. Opbygning af maritime kapaciteter vil derfor være en dansk prioritet i Guineabugten.

En særlig prioritet vil indledningsvist være etablering af MDA, som er en forudsætning for effektiv maritim myndighedsudøvelse. I Ghana bidrager det nyetablerede informationsdelingscenter - Maritime Trade Information Sharing Centre (MTISC) – netop til styrket MDA i forhold til truslen fra pirateri og væbnet røveri til søs. Initiativet er et samarbejde mellem private maritime organisationer og støttes af IMO, INTERPOL og en række lande (bl.a. Norge, Storbritannien og Nederlandene). Centret skaber en platform for frivillig udveksling af oplysninger for private virksomheder og kan bl.a. udsende en advarsel til andre skibe i området i tilfælde af angreb eller mistænkelig adfærd samt orientere nationale myndigheder. Danmark anser MTISC som komplementær til ICC, der er etableret i Cameroun, inden for rammen af Yaoundé-processen. Det vil være en dansk prioritet at fremme initiativer - såsom MTISC og på sigt ICC - der bidrager til styrket MDA i Guinea-bugten.

IMO har etableret en multidonorfond dedikeret til kapacitetsopbygning inden for maritim sikkerhed i Guineabugten, som er støttet af Storbritannien, Norge, Japan, Nigeria og Kina. Dog er pirateri kun én af flere udfordringer i en maritim sikkerhedsoptik, og fonden vil arbejde med den brede palet af kapacitetsopbygningsværktøjer. Støtte via multidonorfonde eller multilaterale organisationer vil derfor indgå i de danske overvejelser for støtte til kapacitetsopbyggende indsatser.

Som nævnt i afsnit 3.4 har Danmark en række konkrete kompetencer, der kan være understøttende for bilaterale kapacitetsopbygningsinitiativer. Danmark kan således også i Vestafrika bl.a. bistå de lokale maritime myndigheder i deres deltagelse i såkaldte IMO Audits (IMO Instruments Implementation Code) såvel som tilbyde træning og rådgivning inden for generel søfartsadministration.

Der er flere forskellige internationale militære indsatser i området, som fremviser gode resultater i forhold til kapacitetsopbygning af flåde- og kystvagtstyrker i regionen. Den amerikanske flåde har bl.a. taget initiativer til regional kapacitetsopbygning og støtte til kyststaternes egne flådestyrker baseret på det internationale samarbejde i Africa Partnership Station (APS). Indsatsen bidrager til, at de lokale flådeenheder og personel på sigt selv bliver i stand til at håndtere blandt andet pirateri. APS udgør en mulig platform for maritim kapacitetsopbygning, som Danmark løbende vil overveje deltagelse i.

#### *b) Retsvæsen*

Pirateribekæmpelse i Vestafrika adskiller sig som nævnt på mange måder fra udfordringerne ved Afrikas Horn, hvor Sikkerhedsrådsresolution 1846/2008 og 1851/2008 på Somalias anmodning gav det internationale samfund et særligt juridisk udgangspunkt for at bekæmpe pirateri ud for Somalias kyster. Som udgangspunkt vurderes der ikke i Vestafrika at være behov for samme retslige udfordringer, som det var tilfældet i relation til pirateriet ud for Somalias kyst, blandt andet fordi de vestafrikanske landes udgangspunkt for selv at kunne håndtere pirateritruslen er bedre end Somalias.



Flere lande i Guineabugten anerkender dog, at effektiv retsforfølgning og domsfældelse af pirater er afgørende for succes og har efterspurgt støtte til opbygning af kapacitet på området. Dette vedrører navnlig håndtering af konkrete sager om pirateri, væbnet røveri og andre former for maritim kriminalitet i forhold til indsamling af beviser om bord på skibe, afhøring af formodede pirater og gidsler, overdragelse af beviser til politi- og anklagemyndighed og stillingtagen til spørgsmål om jurisdiktion og udleveringssager til nabolande. Herudover er der behov for vedtagelse af nationale love, der kriminaliserer pirateri og væbnet røveri til søs samt implementering af internationale standarder og guidelines.

Danmark vil endvidere løbende vurdere om der er andre indsatsområder, som er relevante for indsatsen i Vestafrika. Dette vil også ske i lyset af erfaringerne fra indsatsen på Afrikas Horn, og vil derfor på sigt blandt andet kunne omfatte indsatser som imødegåelse af finansiering af pirateri, som Danmark har gode erfaringer med. Overholdelse af menneskerettighederne vil indgå som et element i danske kapacitetsopbygningstiltag.

#### KONKRET VIL DANMARK

- Planlægge dansk støtte til kapacitetsopbygning i regionen med særlig opmærksomhed omkring indsatser inden for (i) det regionale samarbejde omkring maritim sikkerhed (ii) maritime kapaciteter, samt (iii) retsvæsenet. Bidrag til styrket MDA vil være en indledningsvis prioritet.
- Arbejde aktivt for fremme af kapacitetsopbygningsindsatser, der vægter det lokale ejerskab i regionen, herunder prioritere støtte til Yaoundé-processen.
- Undersøge mulighederne for støtte via multilaterale organisationer og multidonorfonde til kapacitetsopbygningsindsatser i Guineabugten.
- Undersøge mulighederne for bilateralt samarbejde, herunder i forhold til danske bidrag til at skabe mere velfungerende lokale flåde- og kystvagtstyrker samt bistand til relevante kyststater gennemførelse af IMO audits.
- Løbende overveje hvilke erfaringer fra indsatsen på Afrikas Horn, som med fordel kan bringes i spil i Vestafrika, herunder med særlig opmærksomhed på de danske erfaringer med imødegåelse af finansiering af pirateri og indsatser inden for retssektoen.

## 5. Den danske indsats uden for fokusområderne

### **MÅL: AT BIDRAGE TIL BEKÆMPELSE AF PIRATERI I ANDRE REGIONER, HVOR DER ER VÆSENTLIGE SØFARTSINTERESSER PÅ SPIL**

Pirateri er en global udfordring. Danmark vil fortsat aktivt bidrage til bekæmpelse af pirateri i andre regioner, hvor der er væsentlige danske søfartsinteresser på spil.

Danmark deltager f.eks. aktivt i den asiatisk baserede internationale antipirateriorganisation Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP), som udgør en ramme for initiativer, der medvirker til at begrænse og bekæmpe pirateri og væbnet røveri til søs i Asien. Arbejdet er funderet på tre fundamentale samarbejdskomponenter; informationsudveksling, kapacitetsopbygning og operationelt samarbejde i regionen med henblik på bekæmpelse af pirateri og væbnet røveri til søs. Siden ReCAAP-samarbejdets begyndelse har der i en lang periode været en nedgang i antallet af tilfælde af pirateri i regionen.

Danmark har som medlemsstat også støttet aktivt op om IMO's globale arbejde med maritim sikkerhed og pirateri, herunder i arbejdet vedrørende bevæbnede vagter på handelsskibe. Danmark har endvidere spillet aktivt ind i en række relevante politikprocesser, herunder i udviklingen af EU's maritime sikkerhedsstrategi og i prioritering af det maritime område i NATO-samarbejdet.

Danmark vil også fortsætte samarbejde med andre stater og internationale organisationer herunder den maritime industri, for at styrke standarder og initiativer for at bekæmpe pirateri. Det gælder f.eks. i FN, EU og NATO.

#### KONKRET VIL DANMARK

- Fastholde bekæmpelse af pirateri som en prioritet i internationale fora og hos internationale partnere globalt, herunder især i FN, EU og NATO.
- Fortsætte det danske engagement i ReCAAP for bekæmpelse af pirateri og væbnede røveri til søs i Asien.
- Fortsat deltage aktivt i IMO's arbejde med maritim sikkerhed, med bekæmpelse af pirateri som en dansk prioritet.

## 6. Beskyttelse af skibsfarten og de søfarende

### MÅL: AT BIDRAGE TIL BESKYTTELSE AF DANSK SKIBSFART OG DANSKE SØFARENDE

Danske skibe og danske søfarende befinder sig i pirattruede farvande hver eneste dag året rundt. Pirateri og væbnet røveri til søs har betydelig indvirkning på den kommercielle skibsfart og ikke mindst på de mennesker, som blot udfører deres arbejde om bord på de skibe, som passerer pirateriramte områder.

En af de vigtigste faktorer for, om et skib bliver angrebet, er skibets fysiske karakteristika kombineret med synlig anvendelse af en række forholdsregler. I bestræbelserne på at øge beskyttelse af skibsfarten har det således været væsentligt at inddrage rederierne, der selv har taget ansvar for skibenes sikkerhed ved anvendelse af forholdsregler til forebyggelse af pirateri.

Der vil på den baggrund fortsat være fokus på at sikre, at danske skibe efterlever de internationale anbefalinger om forholdsregler ved sejlads i pirateriområder – de såkaldte BMPs - som er et vigtigt element i forebyggelsen af pirateri. Siden begyndelsen af 2012 har der været krav om, at danske skibe skal registrere og rapportere sejlads i højrisikoområdet ud for Somalia til Maritime Security Center Horn of Africa (MSCHOA)<sup>4</sup> og United Kingdom Marine Trade Operations (UKMTO)<sup>5</sup>, og at danske rederier i relevant omfang skal tage de øvrige dele af BMP-anbefalingerne i betragtning i forhold til procedurer til forebyggelse af pirateri. Det vil være en dansk prioritet at fortsætte kontrollen med efterlevelse af BMP. I de tilfælde hvor danske myndigheder modtager indberetninger om, at et dansk skib ikke har fulgt anbefalingerne, vil der fortsat blive fulgt op overfor det konkrete rederi.

I lyset af den generelt forværrede situation i farvandet ud for Afrikas Horn besluttede regeringen i marts 2011 at åbne op for brugen af civile bevæbnede vagter på danske skibe. Rederierne kan således få tilladelse til brug af civile bevæbnede vagter om bord på et dansk skib, hvis det på baggrund af den generelle trusselvurdering for området må anses for påkrævet, og sagens oplysninger i øvrigt ikke taler herimod. En sådan individuel tilladelse meddeles rederiet med henblik på, at et antal navngivne vagter om bord på et bestemt skib under en nærmere angivet sejlads i et højrisikoområde kan besidde, bære og anvende bestemte våben med tilhørende ammunition med henblik på selvforsvar i tilfælde af piratangreb.

I juni 2012 vedtog Folketinget en ændring af våbenloven, som havde til formål at sikre, at rederier hurtigere og på en mere fleksibel måde kan opnå tilladelse til at bruge civile, bevæbnede vagter om bord

---

<sup>4</sup> *Maritime Security Center Horn of Africa* (MSCHOA). Center er etableret af den Europæiske Unions flådestyrker ud fra Afrikas Horn (EU NAVFOR) og rådgiver skibe der sejler gennem Adénbugten om anti-pirateri.

<sup>5</sup> *United Kingdom Marine Trade Operations* (UKMTO) Britisk maritimt kontor i Dubai, der agerer forbindelse mellem militære styrker i regionen og handelsskibe. Administrerer endvidere et frivilligt system, hvor skibe kan indrapportere deres kurs og position.

på danske lastskibe i områder, hvor der er risiko for pirateri og væbnede overfald. Rederierne kan således få tilladelse til i en 1-årig periode at benytte civile, bevæbnede vagter på danske lastskibe, der befinder sig i områder, hvor der er risiko for pirateri og væbnede overfald. En sådan generel tilladelse vil – i modsætning til en individuel tilladelse – ikke være knyttet til en konkret sejlads, en bestemt vagtvirksomhed, navngivne vagter eller specifikke våben.

Der sættes med den reviderede pirateristrategi øget fokus på beskyttelsen af de søfarende. Som led i regeringens Vækstplan for Det Blå Danmark er der allerede foretaget ændringer af lov om søfarendes ansættelsesforhold, hvilket udgør et solidt udgangspunkt herfor. Det drejer sig om de nye regler, der giver søfarende og deres pårørende bedre sikring i piraterisituationer, og som skærper rederiernes forpligtigelser i forhold til forebyggelse, forberedelse og håndtering af pirateri. Hermed vil den høje danske internationale profil kunne fortsættes samtidig med, at det internationale niveau højnes.

Danmark vil fortsat arbejde for at forbedre arbejdsforholdene for de søfarende, herunder ikke mindst i forhold til at sikre den bedst mulige beskyttelse under sejlads i de farvande, hvor truslen om pirateri og væbnede sørøveri er overhængende. Danmark vil på den baggrund i ILO arbejde for at løfte de nye danske regler om øget beskyttelse af de søfarende ved pirateri til internationalt niveau. Beskæftigelsen af udenlandske søfarende uden dansk bopæl stiller særlige krav til at sikre, at disse søfarende kender til deres rettigheder. Der vil på den baggrund blive udarbejdet vejledning rettet mod navnlig disse søfarende om deres rettigheder og reglerne i relation til pirateri.

I sammenhæng hermed vil der blive taget initiativ til at udarbejde en fælles drejebog for håndtering af de søfarendes rettigheder efter frigivelse. Formålet er at sætte myndighedernes og organisationernes indsats ind i en samlet helhed med sigte på at skabe større klarhed over de respektive aktørers og myndigheders ansvar. Drejebogen vil blive udarbejdet i fællesskab mellem berørte myndigheder og organisationer.

På samme linje vil Danmark søge på internationalt plan at fremme de såkaldte “Interim Guidelines on Measures Relating to the Welfare of Seafarers and their Families Affected by Piracy off the Coast of Somalia”, som er udarbejdet af industriarbejdsgruppen (WG3) under CGPCS. Retningslinjerne giver vejledning til den brede kreds af parter, som oftest indgår i håndteringen af en piraterihændelse, herunder hvilke skridt disse parter hver især bør tage med sigte på at kunne yde effektiv og hurtig støtte til de søfarende og deres familier.

Det er afgørende, at søfarende, der er, eller har været, i piraternes varetægt, ikke glemmes. Danmark har derfor bidraget til den såkaldte Piracy Survivor Family Fund. Fonden, som er oprettet i FN-regi, sigter mod at yde medicinsk eller social støtte til søfarende, der har været holdt som gidsler af somaliske pirater.

## KONKRET VIL DANMARK

- Fastholde fokus på skibenes overholdelse af BMP.
- Arbejde i ILO for at løfte de nye danske regler om øget beskyttelse af de søfarende ved pirateri til internationalt niveau samt fremme de såkaldte “Interim Guidelines on Measures Relating to the Welfare of Seafarers and their Families Affected by Piracy off the Coast of Somalia”.

- Udarbejde fælles vejledninger for dels udenlandske søfarendes rettigheder og pligter i relation til pirateri, dels håndtering af de søfarendes rettigheder efter frigivelse.

Der henvises i øvrigt til de nævnte mulige kapacitetsopbygningstiltag, som kan være af afgørende betydning for beskyttelse af skibsfarten og de søfarende.

## 7. Vidensopbygning

Bekæmpelse af pirateri og væbnet røveri til søs er komplekse udfordringer, som stiller krav om en nøje kalibreret kombination af indsætter. Der er derfor vigtigt at sikre regeringen det bedste beslutningsgrundlag for prioritering af den danske indsats gennem vidensopbygning og forskningsindsætter.

Da den danske indsats i Guineabugten er et nyt fokusområde for Danmark, er der et særligt udtalt behov for vidensopbygning her. Den danske tilstedeværelse i Accra samt den nyetablerede ambassade i Abuja og handelskontoret i Lagos åbner muligheden for øget dialog og samarbejde med relevante partnere inden for det maritime erhverv, vestafrikanske maritime myndigheder, civilsamfundet samt relevante uddannelses- og forskningsinstitutioner i regionen.

En mere målrettet vidensopbygningsindsats, herunder ved at samle eksisterende forskning eller initiere ny forskning vedrørende pirateri i Vestafrika, vil være en prioritet. Oplagte partnere til ny vidensopbygning vil være internationale og lokale forskningsinstitutioner. Samarbejde med lokale institutioner som Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre (KAIPTC), Maritime University i Accra, Institute for Security Studies i Dakar samt det Nigerianske Forsvarsakademi i Abuja vil give værdifuld indsigt i regionale dynamikker samt sikre lokalt ejerskab for indsatsen. Internationale aktører og institutioner som IMO, Chatman House og Oceans Beyond Piracy kunne bidrage med en omfattende viden om problemfeltet omkring pirateri og væbnet røveri til søs globalt. Målrettet forskning vil give værdifuldt input, som kan være retningsgivende for den danske og den internationale indsats i Guineabugten.

Det vil være en dansk prioritet løbende at afdække muligheder for konkrete initiativer for vidensopbygning om pirateri og væbnede røveri til søs, herunder bl.a. i dialog med civilsamfund, brancheorganisationer, uddannelses- og forskningsinstitutioner.

## 8. Risikoelementer

Indsatsen mod pirater er forbundet med visse politiske, sikkerhedsmæssige og finansielle risici.

Den militære indsats indebærer i sagens natur sikkerhedsmæssige risici for det danske personelbidrag, for piraterne og for de gidsler, der tilbageholdes af piraterne. Det vil ikke kunne udelukkes, at piraterne som følge af en international militær indsats, der truer deres indkomstgrundlag, eskalerer situationen ved at true med at gennemføre henrettelser af gidsler. I så fald står Danmark og det internationale samfund i en ny situation, der vil fordrø fornyede overvejelser.

I relation til den kapacitetsopbyggende indsats vil hensynet til bæredygtighed være en udfordring. I regioner, der omfatter skrøbelige eller svage stater med lav kapacitet og relativt høje korrupsionsniveauer, er der risiko for, at iværksatte tiltag ikke får den tiltænkte effekt. Endvidere kan ukoordinerede indsatser, uden tilstrækkelig regionalt eller lokalt ejerskab, ende resultatløse. De finansielle risici søges reduceret ved at arbejde igennem andre aktører og programmer, som kan foretage revision på stedet.

Den danske indsats vil endvidere være forbundet med visse politiske risici som følge af den vanskeligt forudsigelige udvikling i piraternes virksomhed og den deraf følgende risiko for, at indsatsen ikke får de ønskede resultater. Indsatsen ved Afrikas Horn har ganske vist løbet en årrække nu, men den skrøbelige situation i Somalia er stadig en risikofaktor for indsatserne. Indsats i Vestafrika vil endvidere indebære en vis risiko, da effektivt samarbejde med de respektive kyststater er afgørende for en succesfuld indsats. Hvis ikke der kan opnås enighed om indhold og modus for samarbejdet, kan det stække indsatsen væsentligt, hvilket stiller krav om særlig tæt koordination og forventningsafstemning med de kyststater, som indsatsen berører. Dette vil imidlertid blive håndteret ved løbende vurdering af resultaterne af strategiens mål med efterfølgende nødvendige justeringer af indsatsen.

## **9. Monitorering og rapportering**

Ansvar for implementering af strategien ligger i Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Justitsministeriet og Økonomi- og Vækstministeriet, der hver især vil monitorere indsatsen til pirateribekæmpelse. Med henblik på at sikre et samlet overblik og dermed mulighed for at vurdere indsatsens nytteværdi, sammenhængen mellem de forskellige tiltag og behovet for eventuelt at justere strategien i lyset af udviklingen, vil der blive afrapporteret til Folketinget en gang årligt inden for rammerne af den årlige sikkerhedspolitiske redegørelse til Folketinget.

Endvidere vil der for nærværende strategi blive gennemført en midtvejsevaluering af indsatsen, som er sammenfaldende med mandaterne for de to flådemissioner ud for Afrikas Horn. Således vil der her være mulighed for en mere omfattende justering af indsatsen halvvejs i strategiens fireårige løbetid.



## Annex A: Forkortelser

AIM Strategy	African Integrated Maritime Strategy
AMISOM	African Union Mission in Somalia
APSA	African Peace and Security Architecture
AU	African Union
BMP	Best Management Practices
BMP4	Best Management Practices for Protection against Somalia Based Piracy
CGPCS	Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia
EASF	East African Standby Force
ECCAS	Economic Community of Central African States
ECOWAS	Economic Community Of West African States
ESAIO	Eastern and Southern Africa and Indian Ocean Region
EU	Europæiske Union
EUCAP Nestor	European Union capacity building effort in the Horn of Africa and the Western Indian Ocean
FN	Forenede Nationer
GCCS	Global Center on Cooperative Security
GGC	Gulf of Guinea Commission
G7++FOGG	Friends of the Gulf of Guinea Group
ICC	Inter-regional Coordination Centre
IGAD	Intergovernmental Authority on Development
ILO	International Labour Organisation
IMO	International Maritime Organisation
ISSP	IGAD Security Sector Programme
IUU	Illegal, Unreported and Unregulated fishing
KAIPTC	Kofi Annan International Peacekeeping Training Centre

LETF	Law Enforcement Task Force
MDA	Maritime Domain Awareness
MSCHOA	Maritime Security Centre Horn of Africa
MTISC	Maritime Trade Information Sharing Centre
OLA	United Nations Office of Legal Affairs
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
PSG	Peace and Statebuilding Goals
ReCAAP	Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery Against Ships in Asia
SHADE	Shared Awareness and Deconfliction
SØIK	Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet
UKMTO	United Kingdom Maritime Trade Operations
UNDP	United Nations Development Programme
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime
UNSOM	United Nations Assistance Mission in Somalia
WG2	Working Group 2 – Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia
WG3	Working Group 2 – Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia