

UDENRIGSMINISTERIET    JUSTITSMINISTERIET  
FORSVARSMINISTERIET    ØKONOMI- OG ERHVERVSMINISTERIET



# STRATEGI FOR DEN DANSKE INDSATS MOD PIRATERI 2011-2014

Illustrationer og fotos: Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet eller Forsvarets Mediecenter, med mindre andet er anført.  
Foto forside tv og midt: Corbis/Polfoto

STRATEGI FOR DEN DANSKE INDSATS  
MOD PIRATERI 2011-2014

## RESUMÉ

Fraværet af en fungerende centralmagt og sammenbruddet i lov og orden i Somalia, kombineret med stor fattigdom, har ført til en stærk stigning i piraterivirksomheden ud for Somalias 1800 sømil lange kystlinje - og siden 2009 også i det Arabiske Hav og det Indiske Ocean. Den øgede pirataktivitet har store personlige omkostninger for de mennesker, der holdes som gidsler, og deres pårørende. Også de personer, der udfører deres arbejde om bord på de skibe, som passerer farvandet, er berørte. Dertil kommer, at pirateriet har haft en betydelig negativ indvirkning på den internationale kommercielle skibsfart og samhandel, hvilket også har stor betydning for de afrikanske lande, der oplever faldende handel og stigende varepriser.

Pirateriet er en udfordring af globalt omfang. For en søfartsnation som Danmark, der står for ca. 10 pct. af den globale transport på verdenshavene målt i værdi, er problemet mærkbart. Indsatsen mod pirateri er derfor af høj prioritet for den danske regering.

Regeringen vil med denne strategi skabe en sammenhængende, flerårig ramme for den bredspektrede danske indsats mod pirateri. Samtidigt sættes den danske indsats ind i en international kontekst. Det overordnede formål med den danske indsats er at bidrage til, at farvandene ud for Afrikas Horn og det Indiske Ocean er sikre og sejlbare for dansk og international skibsfart. Indsatsen omfatter bilaterale og multilaterale politiske, militære, juridiske og kapacitetsopbyggende tiltag. Pirateri-

strategien ligger i forlængelse af det danske Somalia politikpapir, som sætter Danmarks politiske og bistandsmæssige engagement i Somalia ind i en strategisk ramme.

### STRATEGIEN FOKUSERER BLANDT ANDET PÅ DANMARKS BIDRAG TIL AT:

- fremme international koordination og fokus på pirateribekæmpelse, samt styrke regionalt og bilateralt samarbejde om pirateribekæmpelse,
- bekæmpe pirater ved periodevis udsendelse af et flådebidrag og et maritimt overvågningsfly,
- finde praktiske løsninger på de juridiske udfordringer, som pirateribekæmpelse indebærer,

- arbejde for at ansøgningsprocessen i relation til civile bevæbnede vagter bliver tilrettelagt så fleksibelt som muligt samt arbejde for at der internationalt udarbejdes retningslinjer for anvendelse af civile bevæbnede vagter,
- støtte opfølgning af skibenes overholdelse af Best Management Practices (BMP),
- opbygge kapaciteter, så landene i regionen selv kan varetage udfordringerne på sigt, herunder støtte til opbygning af kystvagtfunktioner i regionen samt fængselskapacitet i Somaliland og Puntland,
- øge den internationale indsats for at ramme piraternes bagmænd, herunder gennem initiativer mod hvidvaskning af penge.



# INDHOLDSFORTEGNELSE

Indledning	2
Situationen og udfordringerne	4
Strategiske overvejelser	8
Den internationale ramme	10
Bekæmpelse af pirateriet	13
Beskyttelse af skibsfarten	23
Kapacitetsopbygning	29
Risikoelementer	40
Afrapportering	41

## INDLEDNING

Det overordnede formål med strategien for den danske indsats for pirateribekæmpelse er at bidrage til at farvandet ud for Afrikas Horn og det Indiske Ocean er sikre og sejlbare for dansk og international skibsfart.

Danmark har længe ydet betragtelige bidrag - militært, politisk, juridisk og økonomisk - til de internationale bestræbelser på at imødegå de store udfordringer, som pirateriet ud for Afrikas Horn udgør. Denne strategi samler den bredspektrede danske indsats i relation til pirateribekæmpelse i én politisk ramme, der vil styrke koordination, konsistens og sammenhæng mellem de mange facetter af den danske indsats. Strategien ser på det danske bidrag til pirateribekæmpelse i et længere perspektiv frem til og med 2014, sætter

### DANMARKS STØTTE TIL SOMALIA

Danmark bidrager til fred og stabilitet i Somalia gennem en international indsats, der samtænker både de politiske og militære, humanitære og udviklingspolitiske indsatser i Somalia og regionen som helhed. Indsatsen foregår såvel bilateralt som inden for FN og EU og i tæt samarbejde med den Afrikanske Union (AU) og den østafrikanske samarbejdsorganisation (IGAD). Det nye danske bistandsprogram for Somalia for perioden 2011-14 forventes at have en budgetramme på mindst 370 mio. kr. Indsatsen vil løbende blive tilpasset situationen i de enkelte regioner og har både et humanitært og et udviklingsmæssigt fokus i de mere stabile områder af Somalia, herunder særligt i Somaliland, hvor Danmark bl.a. vil støtte fremme af vækst og beskæftigelse.

indsatsen ind i en international sammenhæng, og repræsenterer samtidig en styrkelse af indsatsen.

Der er bred erkendelse af, at den langsigtede og bæredygtige løsning på pirateriproblemet skal findes på land i Somalia. Uden fred, stabilitet og udvikling i Somalia, vil vi ikke se en ende

på pirateriet. Den strategiske ramme for den danske indsats i Somalia, som omfatter politiske, sikkerhedspolitiske og bistandspolitiske tiltag er beskrevet i regeringens Somalia politikpapir fra februar 2011.

Etablering af en stabil og fungerende stat i hele Somalia, som er i stand til at

varetage egen sikkerhed og udvikling, herunder økonomisk, har lange udsigter. Der er derfor behov for også at sætte ind med en række tiltag for at dæmme op for pirateriet og den trussel, pirateriet udgør for den internationale skibsfart, herunder for danske skibe og personer om bord på skibene. Dette er sigtet med denne strategi, som udelukkende fokuserer på tiltag målrettet pirateribekæmpelse.

Denne strategi skal ses i sammenhæng med den langsigtede danske indsats i Somalia og regionen som helhed, der står centralt i de samlede bestræbelser på at dæmme op for pirateriet.



## SITUATIONEN OG UDFORDRINGERNE

Der er lavet mange analyser af situationen i Somalia og årsagerne til pirateriet, dets omfang og metoder. En detaljeret gengivelse af de mange betragtninger og analyser er ikke hensigtsmæssig i denne sammenhæng, hvor der fokuseres på den strategiske ramme for den fremadrettede danske indsats. Følgende skal derfor alene betragtes som et kort og overordnet oprids over centrale problemstillinger, der sætter strategien ind i en regional og politisk kontekst.

Somalia er en skrøbelig stat med store regionale forskelle. Den sydlige og centrale del med hovedstaden Mogadishu befinder sig i en alvorlig humanitær og sikkerhedsmæssig krise. Overgangsregeringen kontrollerer kun en begrænset del af hovedstaden og enkelte provinser. Somaliland i nordvest



Kort: Corbis/Polfoto

er mere stabilt, og regionen fik i sommeren 2010 en ny demokratisk valgt regering. Puntland, som dækker den nordøstlige del af Somalia, herunder selve Hornet, er i nogen grad stabil, men det er fra Puntland, at en stor del af pirateriet udgår. Andre regioner i Somalia bevæger sig i samme retning, men er ikke nået helt så langt. Det gælder bl.a. Galmudug. Situationen i Somalia udvikler sig løbende og til dels uforudsigeligt.

Der er ikke på nuværende tidspunkt beviser for et operativt samarbejde mellem piraterne og den militante sunni-ekstremistiske gruppe Al-Shabaab, der opererer i den sydlige og centrale del af Somalia, om end der er tegn på, at pirater i nogle tilfælde må betale 'beskyttelsespenge' i de områder, hvor begge grupper er repræsenteret. Det skal dog

fremhæves, at Al-Shabaab ikke er en entydig størrelse, og at betaling til en lokal gruppe, der kalder sig Al-Shabaab, ikke nødvendigvis er betaling til den del af Al-Shabaab, der åbent bekender sig til Al-Qaedas ideologi. Både pirateriet og konflikten i det sydlige og centrale Somalia har en destabiliserende effekt på hele Afrikas Horn.

Om end der blandt befolkningen i Somalia kan spores en betydelig modvilje mod pirateriet, har fraværet af en centralmagt og sammenbruddet i lov og orden, kombineret med stor fattigdom, ført til en stærk stigning i piraterivirk-somheden ud for Somalias 1800 sømil lange kystlinje. Siden 2009 har pirateriet endog bredt sig langt ud i det Arabiske Hav og det Indiske Ocean. Den øgede pirataktivitet har i særlig grad store personlige omkostninger for de

mennesker, der holdes som gidsler, og deres pårørende. Også de personer, der udfører deres arbejde om bord på de skibe, som passerer området, er berørte. Trafikken i området sikrer forsyninger til Europa og til Afrika, herunder også nødhjælp, og har stor betydning for verdenshandlen. Pirateriet har derfor i de seneste år haft en betydelig negativ indvirkning på den globale kommercielle skibsfart og samhandel, ikke mindst for de afrikanske lande, der oplever faldende handel og stigende varepriser.

Pirateriet er en udfordring af globalt omfang. For en søfartsnation som Danmark, der står for ca. 10 pct. af den globale transport på verdenshavene målt i værdi, er problemet mærkbart.

Ikke alene fordi piraterne udgør en betydelig trussel mod de mange søfolk, der sejler på danskflagede skibe, men også fordi pirateriaktiviteterne anslås at koste de danske rederier store summer, hvilket kan have negative konsekvenser for både staten og forbrugerne.

Pirateriet udgår primært fra områderne Puntland og Galmudug, der er epicenter for planlægning, rekruttering og proviantering i forbindelse med pirateriet. Det er også herudfor, at de kaprede skibe samt de såkaldte piratmoderskibe hovedsagligt ligger for anker.

Piraterne har vist sig i stand til hurtigt at omstille deres virksomhed i lyset af den internationale indsats og hurtigt udnytte nye muligheder. Tidligere anvendte piraterne relativt små fartøjer, der satte visse begrænsninger på deres

aktionsradius. Men med øget indtjening og professionalisering har piraterne udviklet deres forretningsmetoder og operationsområde. Nogle piratgrupper gør nu i højere grad brug af større kaprede skibe som moderskibe, hvilket giver mulighed for at operere mere effektivt over langt større afstande, og uden at være begrænset af vejrforhold i samme grad som tidligere. Piratangreb er således registreret så langt syd som Madagaskar og sågar i indisk territorialfarvand, hvilket betyder, at piraternes operationsområde nu dækker et farvandsområde, der arealmæssigt er større end Vesteuropa.

Samtidig beholder piraterne i visse tilfælde gidsler om bord på de fortsat operative moderskibe, hvor de kan udgøre et skjold mod de internationale styrkers indgriben på det åbne hav. Piraterne

afstår generelt fra grov vold mod gidslerne, der ses som en handelsvare. Dog er der set eksempler på grovere voldsanvendelse og aggressiv adfærd, når kapringerne ikke forløber som planlagt fra piraternes side. Siden 2009 er der sket en udvikling, hvor både løsesum og forhandlingsperioden er forøget. Baggrunden for piraterivirksomheden er økonomisk vinding. Der vurderes således ikke at ligge politiske interesser til grund for piraterivirksomheden. Det er imidlertid vigtigt at gøre sig klart, at piraterivirksomheden har udviklet sig til en egentlig industri, hvori en række bagmænd og leverandører har stærke interesser. Løsepengene anvendes i nærområdet, og lokale leverandører og underleverandører inddrages i de økonomiske interesser. Det er ligeledes erkendt, at hvidvask af løsepengene finder sted gennem investeringer i

Nairobi, Dubai, Europa og USA. Det betyder, at stadig flere mennesker har økonomiske interesser i piraterivirksomheden og dermed ingen interesse i, at den ophører.

## STRATEGISKE OVERVEJELSER

Udfordringerne er mange, og der er hverken hurtige eller enkle løsninger. Skal man pirateriet til livs, kræver det, at en lang række instrumenter bringes i anvendelse på både kort, mellemlangt og langt sigt. Denne strategi beskriver tiltag på kort- og mellemlangt sigt, som er målrettet bekæmpelse af pirateri-virksomhed.

### EN HELHEDSORIENTERET INDSATS

Det er regeringens overbevisning, at vi kun ved en helhedsorienteret og bredspektret indsats kan gøre os forhåbning om at påvirke situationen i positiv retning. Det er endvidere væsentligt at fremhæve, at en effektiv indsats kræver en styrket og koordineret international indsats.

Denne strategi omfatter et bredt spektrum af politiske, militære, praktiske,



juridiske, økonomiske og kapacitetsopbygningsmæssige tiltag til imødegåelse af pirateriet, bilateralt og multilateralt. Udviklingsmæssige tiltag i Somalia, som

f.eks. forbedring af levevilkår, fremme af erhvervs muligheder og andet, som også er afgørende i relation til pirateri-bekæmpelse, er nærmere beskrevet i

Somalia politikpapiret. De udviklingsmæssige tiltag og de øvrige tiltag er nøje sammenhængende og gensidigt forstærkende. Ingen af dem kan stå alene.

#### MÅLSÆTNINGER OG OMFANG

Strategien fokuserer på tre målsætninger:

- 1) at bekæmpe pirateriet,
- 2) at beskytte dansk og international skibsfart, og
- 3) at opbygge kapaciteter i regionen, så de berørte lande selv kan håndtere pirateri-udfordringen på længere sigt.

Geografisk er indsatsen på det operative niveau fokuseret på farvandet ud for Afrikas Horn og den nordvestlige del af Det Indiske Ocean samt lande i denne region. Der sker også alvorlige piratan-

greb andre steder i verden, herunder ud for Afrikas vestkyst. Denne strategi fokuserer på Afrikas Horn og det Indiske Ocean, i lyset af at situationen i disse områder er eskaleret over de seneste år, hvor flere danske skibe har været udsat for både kapringer og kapringsforsøg.

Politisk set er den danske indsats rettet bredt mod relevante bilaterale og multilaterale aktører. Der vil således blive redegjort for den fremadrettede indsats, både bilateralt og multilateralt og af såvel politisk som operativ og finansiel karakter. Den danske indsats vil dermed blive sat ind i en international kontekst og ramme.

Strategien dækker perioden frem til 2014. Denne periode er sammenfaldende med varigheden af relevante poli-

tiske og finansielle rammer, herunder forsvarsforliget og den tværministerielle globalramme, der vil finde anvendelse i denne sammenhæng.

Regeringen forventer at afsætte 200 mio. kr. i perioden frem til og med 2014 til indsatserne på Afrikas Horn fra Globalrammen, hvoraf en del vil gå til kapacitetsopbygningsindsatser med henblik på en mere langsigtet bekæmpelse af pirateriet. Hertil kommer de ressourcer Forsvarsministeriet sætter af til den militære indsats mod pirateri.

## DEN INTERNATIONALE RAMME

Danmark kan ikke løse pirateriproblemerne alene. Pirateriudfordringen kan kun imødegås ved en koordineret international indsats. Den danske strategi skal derfor ses som en del af den større internationale kontekst. Der er mange internationale aktører involveret i pirateribekæmpelse. På trods af det vigtige arbejde i regi af den internationale kontaktgruppe (Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia, CGPCS), synes der fortsat at være behov for styrket koordination særligt i relation til regional kapacitetsopbygning, herunder i kystvagtsektoren. En egentlig samlet international strategi for pirateribekæmpelse eksisterer ikke på nuværende tidspunkt. Danmark vil derfor arbejde for videst mulig koordination af den internationale indsats.

FN's Sikkerhedsråd har bl.a. igen-



*Det danske skib Absalon.*

nem resolutionerne 1851 (2008), 1897 (2009), 1950 (2010) og 1976 (2011) sat rammerne for de internationale bestræ-

belser. Flådestyrkerne i området opererer således på et mandat fra FN, der opfordrer stater og organisationer til at

deltage i pirateribekæmpelse ud for Afrikas kyst med flådestyrker og fly. Også i regi af FN's Kontor for Narkotika og Kriminalitet (UNODC), FN's søfartsorganisation (IMO), FN's Udviklingsfond (UNDP) og FN's Politiske Kontor for Somalia (UNPOS) fokuseres der på pirateriproblemet. Danmark har, fra pirateriet kom i fokus, internationalt arbejdet i IMO på at fastholde det internationale engagement vedrørende bekæmpelse af pirateri og væbnet overfald mod skibe. Dette arbejde foregår nu både i FN og i IMO, som for 2011 har valgt bekæmpelse af pirateri som et af sine hovedindsatsområder.

Herudover er der på anmodning fra FN's Sikkerhedsråd oprettet en international kontaktgruppe for pirateri ud for Somalias kyst (Contact Group on Piracy off the Coast of Somalia (CGPCS)).

Kontaktgruppen varetager koordinationen af det internationale samfunds indsats i fire undergrupper, der fokuserer på henholdsvis det operative og kapacitetsopbyggende, de juridiske udfordringer, industriens selvbeskyttelse samt kommunikation. Danmark er formand for den juridiske arbejdsgruppe.

NATO spiller også en betydelig rolle i kraft af Operation Ocean Shield, der med dansk medvirken, bekæmper pirateri til søs. EU, koalitions hovedkvarteret i Bahrain med bl.a. Task Force 151, samt en lang række lande bidrager ligeledes til flådeindsatsen i området. Alle lande med flådestyrker i området deltager i den såkaldte SHADE-mekanisme (Shared Awareness and Deconfliction), som har til formål at sikre en fælles tilgang til opgaven. De fleste aktører, herunder de nordiske, bidrager desuden

i forskelligt omfang til den regionale kapacitetsopbygning.

Hertil kommer regionale samarbejdsstrukturer, der i forskelligt omfang spiller en rolle i kampen mod pirateriet. Der er med 'Djibouti Code of Conduct' indledt et samarbejde mellem 17 lande i regionen med sigte på informationsdeling og kapacitetsopbygning i relation til pirateri-bekæmpelse. IMO er ansvarlig for implementeringen af dette samarbejde.

Der er endvidere via den såkaldte Kampala-proces oprettet en somalisk kontaktgruppe for pirateribekæmpelse og en mekanisme til udveksling af information mellem maritime

myndigheder i overgangsregeringen, Puntland og Somaliland, ligesom der under dette samarbejde er etableret et samarbejde mellem de tre enheder om udarbejdelsen af fælles love i relation til pirateri. Endelig har også den østafrikanske samarbejdsorganisation 'IGAD' udarbejdet en strategi for pirateribekæmpelse på land i Somalia, som udgør en del af en nylig udarbejdet regional pirateristrategi for 'ESA-IO'-regionen, der omfatter det østlige og sydlige Afrika samt regionen i det Indiske Ocean. Sidstnævnte støttes af EU. IGADs partnerlande har hilst initiativet velkommen, idet de samtidig har fremhævet behovet for koordinering med andre aktører og eksisterende indsatser. En kontinental tilgang i regi af den Afrikanske Union (AU) vurderes at have længere udsigter.

Danmark deltager allerede aktivt i de internationale bestræbelser på at bekæmpe pirateriet. Dette indebærer en aktiv dansk rolle i 'CGPCS' samt støtte til en lang række tiltag, som foregår i rammen af bl.a. FN, herunder særligt UNODC og IMO samt NATO. Der fokuseres også på styrkelse af regionale og bilaterale samarbejder. Søfartsstyrelsen deltager på Danmarks vegne i det asiatiske initiativ til bekæmpelse af pirateri, Regional Cooperation Agreement on Combating Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia (ReCAAP), der bl.a. omfatter kapacitetsopbygning. Danmark har endvidere indgået en bilateral samarbejdsaftale med Indien, hvor også forebyggelsen af pirateri indgår. Der er behov for at arbejde for en mere aktiv rolle fra staterne i regionen med fokus på Tanzania og på de arabiske stater.

Også fremadrettet vil Danmark på alle relevante niveauer og indsatsområder arbejde for at fremme en koordineret og fokuseret international indsats.

#### OVERORDNET VIL DANMARK ARBEJDE FOR:

- at fremme international koordinering og fokus på pirateribekæmpelse,
- at styrke og deltage i regionalt samarbejde om pirateribekæmpelse,
- at styrke bilateralt samarbejde om pirateribekæmpelse, herunder for at fremme en mere aktiv rolle fra staterne i regionen.

# BEKÆMPELSE AF PIRATERIET

MÅL: FREMME DEN MARITIME SIKKERHED OG STYRKE DEN INTERNATIONALE INDSATS MOD PIRATERI UD FOR AFRIKAS HORN OG I DET INDISKE OCEAN

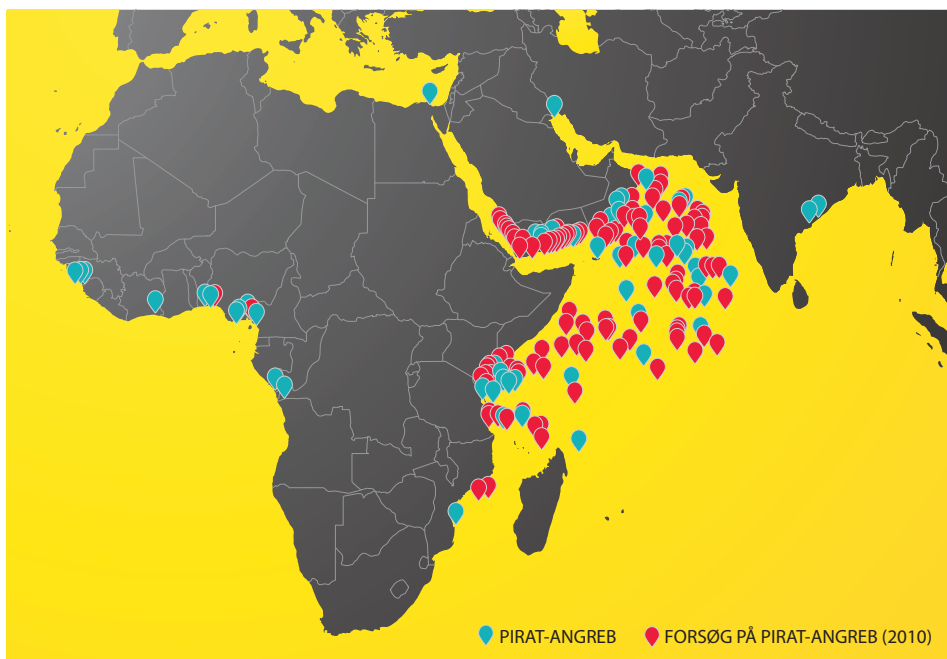
Et centralt element i bekæmpelse af pirateri er bestræbelserne på at påvirke balancen mellem risiko og belønning, som i øjeblikket er i piraternes favør. Som situationen har udviklet sig, er pirateriet desværre en lukrativ branche, og konsekvenserne af at blive pågrebet og risikoen for efterfølgende at blive retsforfulgt er ikke høj nok til at afskrække potentielle pirater fra at vælge den levevej. Der er derfor behov for at sætte ind både i relation til den direkte bekæmpelse af piraterne maritimt og i forhold til retsforfølgelsesaspektet, herunder også indsatsen mod de bagmænd, der tjener allermest på pirateriet.

DEN MILITÆRE INDSATS

Der findes ingen endegyldige tal for antallet af piratangreb og kapringer ud for Somalias kyst, men man kan konstatere, at pirateriet fortsat udgør en stor udfordring. Medens antallet af kapringer fra 2008-2010 har været svagt stigende, er der sket en markant stigning i antallet af angreb samtidigt med, at piraternes aktionsradius er udvidet markant. At stigningen i kapringer kun har været svagt stigende til trods for piraternes øgede aktivitet, må tilskrives det internationale samfunds indsats og koordination. Tidligere var piratangreb koncentreret i Adenbugten, herunder den internationale transitkorridor, som patruljeres af de internationale flådestyrker. Her er antallet af piratangreb imidlertid halveret. Det faldende antal kapringer i Adenbugten modsvares dog af øget pirateri i Somalibassinet og i Det Arabiske Hav.

Den internationale flådetilstedeværelse har utvivlsomt haft en væsentlig betydning, blandt andet i kraft af et øget antal afværgede angreb. Hertil kommer, at antallet af uskadeliggjorte piratfartøjer med piraterrelateret udstyr om bord, som koalitionsstyrkerne i området har opbragt, er steget markant.

Internationale flådestyrker har været til stede i farvandet ud for Afrikas Horn i en årrække. NATO, EU og den amerikanske ledede maritime koalitionsstyrke, Combined Task Force 151, opererer i området sammen med nationale bidrag fra lande som Indien, Kina, Rusland, Japan og Iran. Den internationale indsats koordineres mellem flådestyrkerne og skibsbranchen på regelmæssige møder i rammen af det såkaldte



Kort: ICC Commercial Crimes Services (CCS), Layout: INDIA

Shared Awareness and Deconfliction (SHADE) forum, der mødes i Bahrain. Den koordination, som sker i SHADE, er enestående, idet den sker på tværs af

operationer, organisationer og lande. Herudover koordinerer styrkecheferne til søs også indsatsen på det taktiske niveau.

I gennemsnit er der mellem 20 og 40 flådefartøjer i det pirattruede farvand, som arealmæssigt nu er større end Vesteuropa. Selvom den internationale indsats har gjort en forskel og har forhindret mange kapringer, er det en vanskelig opgave at undsætte alle skibe i et så stort område med de ressourcer, der er til rådighed på nuværende tidspunkt. Dette understreger vigtigheden af et styrket internationalt fokus og samarbejde om bekæmpelse af pirateriet. Men det internationale samfund må også overveje, om flere penge til flådeindsats er den bedste måde at anvende ressourcerne på, og om problemet må angribes med nye midler.

**RAMMERNE FOR DEN DANSKE INDSATS**  
 Danmark har siden 2008 – som en af de første nationer – deltaget aktivt i de internationale bestræbelser på at

bekæmpe pirateri. I 2008 eskorterede et dansk flådefartøj skibe fra FN's Verdensfødevareprogram med nødhjælp til Somalia. I 2008 og 2009 deltog Danmark i pirateribekæmpelse i rammen af den maritime koalitionsstyrke, Combined Task Force 150/151, og siden 2010 i NATO-regi, i Task Force 508 under Operation Ocean Shield. I 2011 bidrager Danmark i flere perioder til NATO's Operation Ocean Shield med et skib, inkl. helikopter og maritim indsatsstyrke. Den danske deltagelse i NATO's mission er baseret på Folketingsbeslutning B59 af 2009. Indsatsen sker indenfor rammen af forsvarsforliget 2010-2014, hvori bl.a. indgår målsætningen om at bidrage til internationale operationer, herunder missioner som NATOs pirateriindsats ud for Afrikas Horn.

#### EN STYRKET DANSK SØ- OG LUFTMILITÆR INDSATS FREM TIL 2014

Danmark skal fortsat være med i front for de internationale bestræbelser på pirateribekæmpelse, også militært. Regeringen vil derfor fortsætte med i perioder at tilbyde NATO et dansk flådebidrag, inkl. helikopter og maritim indsatsenhed, i rammen af Operation Ocean Shield. Flådebidraget vil kunne indsættes i op til seks måneder om året.

Derudover vil regeringen styrke indsatsen med indsættelse af et maritimt overvågningsfly, som er en kapacitet, der efterspørges i den internationale indsats mod pirateri. I det farvandet, hvor piraterne opererer, nu er blevet så stort, er der behov for overvågningsfly, der hurtigere og mere fleksibelt kan skabe et overblik, så koordinat og indsættelse af de enkelte flådebidrag

kan ske mere målrettet mod piraterne og deres aktiviteter. Danske overvågningsfly af typen Challenger vil kunne indsættes uafhængigt af flådebidraget i kortere perioder og under hensyntagen til flyenes øvrige opgaveløsning.

Ud over det danske flåde- og flybidrag vurderes det vigtigt at styrke Danmarks deltagelse i koordinat og det internationale samarbejde om pirateribekæmpelse, som foregår i de forskellige stabe i rammen af bl.a. NATO og koalitions hovedkvarteret i Bahrain. Regeringen vil derfor også udsende personel til de forskellige relevante operative stabe og hovedkvarterer.

## OVERVEJELSER OM ET MERE ROBUST MANDAT

Sikkerhedsrådsresolutionerne 1851 (2008), 1897 (2009), 1950 (2010) og 1976 (2011) giver de stater, der samarbejder med overgangsregeringen i Somalia, bemyndigelse til at anvende de nødvendige midler til at bekæmpe pirateri, også på Somalias landterritorium. Det er en forudsætning i Sikkerhedsrådsresolutionerne, at operationer mod pirater sker under overholdelse af gældende menneskerettighedsforpligtelser.

Ingen af de nuværende antipiraterioperationer (Ocean Shield, Atalanta, Task Force 151) har hidtil anvendt muligheden for at gennemføre operationer på land i Somalia. Operationsområdet for NATO's operation Ocean Shield er således ind mod Somalia begrænset til

Somalias indre territorialfarvand op til højvandsmærket ("high water mark"), hvilket betyder, at flådestyrkerne altid må have vand under kølen.

På nuværende tidspunkt kan de internationale flådestyrker medvirke til at forhindre kapringer, tilbageholde formodede pirater og destruere piraterelateret udstyr, herunder de hurtigtgående fartøjer der anvendes til piratangreb, samt de moderskibe, som piraterne nu i højere grad opererer fra. De internationale flådestyrker har imidlertid ikke mulighed for at sætte ind over for piraterne, så snart de har fast grund under fødderne. Der er således mulighed for at destruere piraterelateret udstyr til søs, men ikke på land. I den offentlige debat har der været fremført forslag om også at bekæmpe piraterne på landjorden.

Et mere robust mandat for den internationale indsats vil kunne overvejes, hvis der opstår behov herfor, herunder mandat til at ødelægge piraternes udstyr og installationer på land i nærheden af Somalias kyst. Ødelæggelse af piraternes udstyr og installationer kunne i givet fald ske med præcisionsstyrede våben fra fly, og hvor dette ikke er muligt i helt særlige tilfælde eventuelt med specialstyrker. Der vil imidlertid være tale om markante nye, risikable og omkostningskrævende tiltag, som bør overvejes nøje, før der eventuelt tages beslutning herom. Modsat det nuværende engagement vil sådanne tiltag i højere grad have karakter af indsatser, der forbindes med egentlige militære operationer. Sådanne indsatser vil være komplekse og underlagt flere ubekendte faktorer, og der vil derfor kunne være betydelige risici for såvel de indsatte

styrkebidrag som civile. Der er således også risiko for, at piraternes tilpasning til risikoen for, at de internationale styrker gennemfører militære angreb rettet mod landområder i nærheden af Somalias kyst, kan gøre gidslernes situation endnu vanskeligere og farlig.

Det er under alle omstændigheder klart, at en eventuel ændring af tilgangen til pirateribekæmpelse bør besluttes af en bred kreds af lande, og at eventuel dansk deltagelse i nye tiltag i givet fald vil ske i tæt samarbejde med internationale partnere, f.eks. i NATO-regi.

#### GIDSELBEFRIELSESAKTIONER OG IND-SATSER MOD MODERSKIBE

Piraternes anvendelse af kaprede skibe som moderskibe har også medført mulighed for at beholde gidsler om bord. Der skelnes mellem på den ene side

mindre fartøjer, hvor der ikke er noget rederi bag, og hvor besætningen tvinges til at hjælpe piraterne med at operere det kaprede skib som piratmoderskib, og på den anden side fartøjer ejet af et rederi. De mindre fartøjer frigives som regel af piraterne, når piraterne ikke længere vurderer, at de kan benytte fartøjet som moderskib, mens piraterne ofte forhandler løsesum for rederiejede skibe og/eller deres besætning. Brug af moderskibe har den effekt, at gidslerne udgør et skjold mod angreb fra de internationale flådestyrker. Gidsler om bord på opankrede skibe og på moderskibe, der anvendes til angreb, gør således piraterne mindre sårbare. Det er vigtigt at erindre, at gidsler sammen med deres skib, udgør piraternes afgørende handelsvare i forbindelse med deres forhandlinger om løsesum.

Øget anvendelse af gidselbefrielsesaktioner af kaprede skibe, hvor der forhandles om løsesum, samt aktioner i en fælles ramme, har været foreslået fra forskellige sider. Det er allerede nu muligt at iværksætte gidselbefrielsesoperationer under både national kommando og med eventuel støtte fra NATO, og der vurderes derfor ikke at være behov for ændringer i det nuværende mandat. I forbindelse med en planlagt befrielsesaktion vil det i de fleste tilfælde være nødvendigt at indhente tilladelse fra de kendte flagstater, som har besætningsmedlemmer om bord, inden en operation iværksættes. Der er imidlertid ved sådanne aktioner en risiko for, at gidslerne kan komme til skade. Dertil kommer risikoen for hævnaktioner fra piraternes side.

Der er som nævnt også allerede mulighed for indsatser mod moderskibe. Regeringen støtter, at der som hidtil gennemføres indsatser mod moderskibe, såfremt det i det konkrete tilfælde vurderes hensigtsmæssigt. Sådanne indsatser er imidlertid heller ikke uden risici, idet der kan være gidsler om bord. Derudover kan der ifaldes et erstatningsansvar, hvis det efterfølgende viser sig, at det destruerede skib ikke var et piratskib.

#### ØGET SAMARBEJDE OG ØGET INTERNATIONALT FOKUS

Om end pirateribekæmpelse gradvist har opnået øget international politisk bevågenhed, har dette hidtil ikke givet sig udslag i markant øgede styrkebidrag. De til rådighed værende midler står dermed ikke mål med behovene. Danmark yder et betragteligt bidrag til

de internationale pirateribekæmpelsesbestræbelser, og vil både bilateralt og i multilaterale fora arbejde for en yderligere styrket, koordineret og samtænkt international indsats. Dette arbejde er allerede indledt og omfatter blandt andet aktiv dansk deltagelse i den internationale kontaktgruppe om bekæmpelse af pirateri ud for Somalias kyst (CGPCS). Også i den internationale kontaktgruppe for Somalia, der primært har til formål at støtte fred og forsoning i Somalia, vil Danmark arbejde for, at pirateribekæmpelse opprioriteres.

Derudover vil regeringen søge at videreudbygge det bilaterale samarbejde med relevante aktører i regionen og internationalt for at øge effekten af vores – og andres – pirateribekæmpelsesindsats. Samarbejdet vil kunne omfatte både det strategiske, operative og taktiske niveau.

#### KONKRET VIL DANMARK:

- kunne udsende et flådebidrag inklusiv helikopter og maritim indsatsenhed i op til seks måneder årligt,
- udsende et maritimt overvågningsfly af typen Challenger i kortere perioder under hensyntagen til øvrig opgaveløsning,
- udsende personel til de forskellige relevante operative stabe og hovedkvarterer samt koordinationsfora for den internationale indsats, og
- fortsat lade det danske militære bidrag gennemføre pirateribekæmpelse under både national og NATO kommando.
- deltage i eventuelle internationale overvejelser om justeringer af mandatet for den internationale indsats, herunder bl.a. i NATO-regi.

#### DANMARK VIL ENDVIDERE ARBEJDE FOR:

- at styrke det danske samarbejde om pirateribekæmpelse bilateralt med særligt relevante lande, og
- at skabe øget internationalt fokus på pirateribekæmpelse og øgede styrkebidrag til indsatsen.

#### DEN JURIDISKE INDSATS

Danmark varetager formandskabet for den juridiske arbejdsgruppe under den internationale kontaktgruppe om pirateri ud for Somalias kyst (CGPCS). Den juridiske arbejdsgruppe bestående af repræsentanter fra 55 lande og organisationer har til formål at identificere praktiske løsninger på de juridiske udfordringer, som pirateribekæmpelse indebærer.

Den juridiske arbejdsgruppe har opnået

en lang række konkrete resultater. Samlet set har arbejdsgruppen medvirket betydeligt til at facilitere samarbejde mellem stater om de juridiske aspekter af indsatsen mod pirateri. Dette samarbejde omfatter eksempelvis fælles juridiske standarder på en række områder knyttet til den militære indsats og med hensyn til bevisindsamling for at sikre retsforfølgning af pirater.

Retsforfølgning er en central udfordring i bestræbelserne på at bekæmpe pirateri, og arbejdsgruppens indsats danner i vidt omfang grundlag for indsatsen på dette felt i FN. FN's Generalsekretær udpegede bl.a. en særlig pirateriudsending, Jack Lang, der i begyndelsen af 2011 offentliggjorde en rapport med fokus på retsforfølgning af pirater. Der arbejdes både i CGPCS og i FN videre med Jack Langs anbefalinger. FN's Sik-

kerhedsråd fokuserer også på retsforfølgingsaspektet. Det overvejes – som opfølgning på Jack Langs rapport – at placere en somalisk pirateridomstol uden for Somalia med henblik på at retsforfølge pirater dér.

Der har hidtil i arbejdsgruppen været enighed om, at pirater bør retsforfølges nationalt, herunder særligt i lande i regionen. Ifølge tal fra UNODC er der i marts 2011 i 18 lande i alt 946 somaliske pirater, der enten afsoner straf eller afventer dom, hvilket kan tages som udtryk for, at national retsforfølgning virker efter hensigten. Der foreligger ingen sikker statistik bag påstandene om, at mange mistænkte pirater sættes på fri fod, herunder om de konkrete

begrundelser for at tilbageholdte individer frigives igen. Som ved andre typer af kriminalitet er det afgørende, at der er de nødvendige beviser til at gennemføre en vellykket strafferetssag. Det er vurderingen, at der for mange af de, der frigives, ikke er sådanne beviser.

Den primære udfordring i relation til retsforfølgning er ikke manglende domstole, men manglende fængselskapacitet. En række lande i regionen har anført, at de er parate til enten at øge omfanget af retsforfølgning (Seychellerne) eller påbegynde retsforfølgning (Tanzania, Mauritius), men at de ikke ønsker, at de dømte somaliske pirater afsones i deres fængsler.

Retsforfølgning og afsoning hænger således tæt sammen. På grund af den begrænsede fængselskapacitet i de lande

i regionen, der har vist sig villige til at retsforfølge somaliske pirater, forudsætter øget retsforfølgning, at dømte pirater kan afsone deres straf i andre lande.

Der er i den juridiske arbejdsgruppe opnået enighed om de retlige og praktiske rammer for fangeoverførsler ("post trial transfers"), således at pirater kan retsforfølges i ét land og efterfølgende overføres til afsoning i FN-byggede fængsler i Somalia (Puntland og Somaliland). Der udestår fortsat et stort arbejde med at sikre modellens gennemførelse i praksis, herunder ikke mindst at det internationale samfund yder støtte til opførelsen af fængsler i de to provinser. Danmark har allerede støttet fængselsopbygning og vil også i fremtiden støtte yderligere udvidelser af fængselskapaciteten i de to provinser

(se under kapitel 7 vedr. kapacitetsopbygning). Strafafsoning i Somaliland og Puntland forudsætter selvsagt betryggende menneskerettighedsbeskyttelse, hvilket vil blive sikret ved blandt andet uafhængig monitorering af fængslerne.

Fra dansk side arbejdes der derudover løbende på at indgå bilaterale aftaler med lande i regionen om overdragelse af mistænkte somaliske pirater til retsforfølgning dér. Danmarks overdragelsesaftale med Kenya udløb i september 2010, men Kenya har tilkendegivet fortsat at være parat til at modtage pirater til retsforfølgning på ad hoc basis. Derudover arbejder Danmark med Seychellerne om gennemførelsen af en lignende overdragelsesaftale.

Som i alle andre straffesager forudsæt-

ter retsforfølgning af pirater, at der foreligger tilstrækkelige beviser, og mange mistænkte tilbageholdte må som nævnt frigives på grund af fraværet af holdbare beviser. I den juridiske arbejdsgruppe har det været drøftet, om den manglende retsforfølgning også kan skyldes huller i landenes nationale lovgivning, der indebærer, at pirateri eller forsøg på pirateri ikke er kriminaliseret. Danmark arbejder derfor for, at alle stater indfører tidssvarende piraterilovgivning, der sikrer, at pirateri – herunder medvirken til og forsøg på pirateri – er strafbart efter national ret.

I den juridiske arbejdsgruppe har det flere gange været foreslået at kriminalisere selve besiddelsen af piratrelateret udstyr. En sådan kriminalisering vil indebære en række juridiske vanskeligheder, herunder at en stor del af

denne type af udstyr også anvendes som standardudstyr af f.eks. fiskere. Det er imidlertid et af de emner, der fortsat diskuteres i arbejdsgruppen. Desuden vil besiddelse af piraterirelateret udstyr – selv om besiddelsen ikke i sig selv er strafbar – i mange tilfælde allerede nu kunne indgå som (a priori) bevis i en straffesag om pirateri, herunder sager om forsøg på pirateri.

I Danmark er der hjemmel til at straffe pirateri i straffelovens §183a, og straffelovens almindelige regler om forsøg og medvirken finder anvendelse for handlinger, som er omfattet af denne bestemmelse.

Forsvarsministeriet nedsætter en arbejdsgruppe med deltagelse af Justitsministeriet og Udenrigsministeriet, som nærmere analyserer relevant

national lovgivning i relation til pirateribekæmpelsesoperationer. Dette arbejde skal ses i sammenhæng med, at flere lande aktuelt vedtager specifikke lovbestemmelser om pirateri i deres nationale retssystemer.

Justitsministeriet har etableret en arbejdsgruppe med repræsentanter fra forsvaret, Rigspolitiet og anklagemyndigheden, som har fået til opgave at udarbejde et sæt retningslinjer for de danske flådefartøjers håndtering af sager, der kan føre til retsforfølgning af pirater i Danmark. Retningslinjerne er endnu under udarbejdelse, men forventes bl.a. at indeholde konkrete anvisninger på indsamling af beviser og kommunikation mellem myndigheder med henblik på at sikre en hensigtsmæssig gennemførelse af en eventuel straffesag om pirateri.

Arbejdsgruppen er desuden ved at undersøge behovet og mulighederne for at udveksle oplysninger, herunder biometriske og andre personhenførbare data, mellem forsvarret og politiet med henblik på, at politiet kan videreformidle de indsamlede data til INTERPOL, som står for den internationale koordination af retsforfølgning, herunder af de individer og grupperinger, som finansierer piraterne eller på anden måde står bag dele af piraterivirksomheden ud for Somalia.

Det er derudover en dansk prioritet at etablere de optimale juridiske rammer for bekæmpelsen af bagmændene og finansieringen af pirateri, jf. kapitel 7 nedenfor.

#### KONKRET VIL DANMARK:

- i kraft af sit formandskab for den juridiske arbejdsgruppe fortsat arbejde aktivt på at finde praktiske løsninger på de juridiske udfordringer, som pirateribekæmpelse indebærer. Dette indebærer bl.a., at Danmark arbejder for;
  - at alle stater indfører tidssvarende piraterilovgivning, der sikrer, at pirateri, herunder medvirken til og forsøg på pirateri, er strafbart efter national ret.
  - at gennemførelsen af post trial transfermodellen sikres.
- fortsat arbejde på at indgå bilaterale overdragelsesaftaler med lande i regionen for at kunne overdrage mistænkte somaliske pirater til retsforfølgning dér, og
  - udarbejde retningslinjer for samarbejdet mellem danske myndigheder i sager, som kan føre til retsforfølgning af pirater.

## BESKYTTELSE AF SKIBSFARTEN

### MÅL: AT BIDRAGE TIL BESKYTTELSE AF DANSK OG INTERNATIONAL SKIBSFART

#### BESKYTTELSE AF DANSK OG INTERNATIONAL SKIBSFART

Adenbugten, Somalibassinet og det Indiske Ocean er et travlt befærdet farvand. Det anslås således, at omkring 10-15 danskflagede danske skibe befinder sig i det pirattruede farvand hver dag. En stor del af verdenshandlen transporteres gennem dette farvand. Angreb på den internationale – og danske – skibsfart er taget til, og transport igennem området er behæftet med store risici. Det anslås, at der i gennemsnit er kapret over 25 skibe, og at flere end 600 personer holdes som gidsler af piraterne med store personlige omkostninger for gidslerne og deres pårørende til følge.

Problemet karakter og omfang understreger behovet for beskyttelse af de skibe, som færdes i området. Det anslås, at 80 pct. af de angreb, der bliver afværget, er et resultat af rederiernes overholdelse af de såkaldte Best Management Practices (BMP). Samspillet mellem skibenes brug af Best Management Practices og den militære indsats er derfor vigtig. Dette understreger betydningen af samarbejde med rederierhvervet om at dæmme op for piraternes virksomhed.

#### BEVÆBNEDE VAGTER

Udviklingen i pirateriet har bl.a. afstedkommet et ønske om placering af danske militære eller private vagter om bord på danske skibe, der sejler gennem Adenbugten og i det Indiske Ocean.

#### MILITÆRE VAGTER

Spørgsmål om anvendelse af militære vagter om bord på danske skibe har været drøftet indgående efter ønske fra erhvervet. Kun i meget begrænset omfang har bevæbnede danske militære vagter tidligere været indsat om bord på danskflagede handelsskibe. Forsvaret forestod således bevogtning af eget materiel under transport af større mængder dansk militært udstyr til de danske styrker i Afghanistan, hvor der vurderedes at være et ganske særligt beskyttelsesbehov. Herudover har indsatshold fra inspektionsskibet THETIS i 2008 været indsat som militære vagter om bord på civile skibe, der sejlede forsyninger til Somalia for FN's Verdensfødevarerprogram. Indsættelsen skete som led i inspektionsskibets eskortering af



Kilde: Corbis/Polfoto

transportskibene og var karakteriseret ved, at det civile skib med vagter om bord var operativt og logistisk støttet af inspektionsskibet.

Skulle danske soldater yde militær beskyttelse til danske skibe, vil det efter regeringen vurdering medvirke til at skabe en uhensigtsmæssig præcedens.

Danmark har en generel interesse i at undgå at bidrage til en mulig international udvikling, hvor de forskellige militære styrker fokuserer deres ressourcer på at beskytte deres egne nationale skibe frem for at samarbejde om en mere proaktiv og koordineret pirateri-bekæmpelsesindsats. Det vil således ikke tjene langsigtede danske interesser, såfremt nationale beskyttelsesopgaver gennemføres på bekostning af det internationale samarbejde. Derudover vurderes det ikke, at anvendelse af militære vagter er en omkostningseffektiv anvendelse af knappe militære ressourcer. Det er på den baggrund regeringens holdning, at der ikke bør arbejdes for anvendelse af militære vagter om bord på danske skibe.

#### CIVILE BEVÆBNEDE VAGTER

Regeringen har i overensstemmelse med

branchens egne anbefalinger hidtil udvist stor tilbageholdenhed med hensyn til at tillade brug af civile vagter om bord på danske skibe. Denne indstilling har først og fremmest været begrundet i en principiel tilbageholdenhed i forhold til at give civile vagter våbentilladelse til selvforsvarsbrug, men også en bekymring for, at brugen af bevæbnede civile vagter ombord på danske skibe vil kunne bidrage til en yderligere eskalering af de metoder, som piraterne anvender i forbindelse med kapring af skibe.

Det udvidede operationsområde for piraterne indebærer imidlertid, at det er blevet vanskeligere for de internationale flådestyrker at koncentrere indsatsen i de områder, hvor piratangreb typisk finder sted. Fra branchens side er der derfor fremsat ønske om i særlige til-

fælde at kunne gøre brug af bevæbnede civile vagter til at beskytte besætning og skib mod piratangreb.

Regeringen har på den baggrund i samarbejde med branchen besluttet at anlægge en mere åben tilgang til brugen af civile bevæbnede vagter, således at der ikke længere – som efter hidtidig praksis – stilles krav om, at der skal foreligge en konkret og ekstraordinær trussel mod det pågældende skib. Rederierne har derfor nu mulighed for efter ansøgning at få våbentilladelse til brug af bevæbnede vagter om bord på danske skibe, hvis det på baggrund af den generelle trusselvurdering for området må anses for påkrævet, og sagens oplysninger, herunder om efterlevelse af Best Management Practices, i øvrigt ikke taler imod. Der er ikke tale om en langsigtet løsning på piratproblemet,

men det har vist sig, at brugen af bevæbnede vagter aktuelt giver en effektiv beskyttelse mod piratangreb.

For at tilgodese branchens behov mest muligt arbejder regeringen løbende og i tæt dialog med erhvervet på at gøre ansøgningsprocessen så fleksibel og ubureaukratisk som muligt, samtidig med at det fortsat påses, at der ikke foreligger oplysninger om vagternes personlige forhold, der gør det betænkeligt at udstede en våbentilladelse.

#### INTERNATIONALE RETNINGSLINJER FOR ANVENDELSE AF CIVILE BEVÆBNEDE VAGTER

Hvis brugen af bevæbnede civile vagter på handelsskibe bliver mere udbredt, kan der være behov for at fastsætte

internationale retningslinjer for vagternes adfærd mv. Sådanne retningslinjer vil bl.a. kunne medvirke til at undgå episoder, hvor bevæbnede vagter bidrager til en optrapning af situationen med fare for besætning og skib til følge. Internationale retningslinjer vil muligvis tillige kunne medvirke til at facilitere processen for civile vagtfirmaer med at indhente de fornødne tilladelser i udlandet.

Regeringen vil derfor understøtte, at der internationalt udarbejdes retningslinjer for anvendelsen af civilt bevæbnede vagter. Dette arbejde er allerede indledt internationalt.

#### KONKRET VIL DANMARK:

- samarbejde med erhvervet arbejde for at ansøgningsprocessen i relation til civile bevæbnede vagter

bliver tilrettelagt så fleksibelt om muligt.

#### DANMARK VIL ENDVIDERE ARBEJDE FOR:

- at der internationalt udarbejdes retningslinjer for anvendelse af civile bevæbnede vagter.

#### SKIBENES FORANSTALTNINGER TIL FOREBYGGELSE AF PIRATOVERFALD

Meget taler for, at en vigtig faktor for, om et skib bliver angrebet, er skibets fysiske karakteristika, herunder bl.a. fribord og fart, kombineret med synlig anvendelse af en række forholdsregler. I bestræbelserne på at øge beskyttelse af skibsfarten er det derfor væsentligt at inddrage rederierne, der selv har et ansvar for skibenes sikkerhed ved anvendelse af forholdsregler til forebyggelse af pirateri.

FN's søfartsorganisation, IMO, har udstedt vejledninger både til skibe, besætninger og medlemslandenes administrationer. Et i praksis meget vigtigt værktøj til forebyggelse af pirateri er Best Management Practices (BMP), som er udarbejdet af den internationale skibsfartsindustri i samarbejde med bl.a. de internationale flådestyrker. BMP retter sig specifikt til skibe, som befinder sig i farvandene ud for Somalia.

BMP'en indeholder anbefalinger til skibene om, hvordan piratoverfald forebygges. Alle skibe anbefales at registrere og rapportere deres sejlads gennem Adenbugten og Det Indiske Ocean til internationale kontaktpunkter (MSC-HOA og UKMTO) for at sikre, at flådestyrkerne har overblik over de skibe, som sejler i området, og derigennem kan koordinere indsatsen. Anbe-

falingen om registrering/rapportering af sejladsen er den eneste objektive målbare foranstaltning i BMP'en. De øvrige tiltag afhænger af en risikovurdering for det individuelle skib, hvori indgår en række forhold. Skibene er meget forskellige, og den risiko de er udsat for afhænger derfor af det individuelle skibs karakteristika (f.eks. om det sejler hurtigt eller langsomt, om det har høj eller lav fribord). Derfor er de forebyggelsesforanstaltninger, der skal træffes, også forskellige.

Danmark (Søfartsstyrelsen) udstedte i 2008 en bekendtgørelse, hvorefter handelsskibe, hvis de sejler i områder, hvor der er risiko for pirateri, skal have procedurer og forholdsregler til forebyggelse af pirateri. Heri indgår også IMO's anbefalinger, herunder BMP.

#### OVERHOLDELSE AF BMP

Forholdsreglerne i BMP (f.eks. pigtråd, ekstra udkig mv.) gør det vanskeligt for piraterne at overfalde skibene. BMP er derfor central for at hindre og forebygge piratoverfald. Det vurderes imidlertid, at der fortsat er et betydeligt antal af verdens skibe, der ikke følger anbefalingerne i BMP.

I et forsøg på at øge overholdelsen af BMP er de internationale flådestyrker begyndt at overvåge skibenes anvendelse af BMP; dels de objektive målbare elementer (registrering/rapportering af sejladsen), dels en vurdering af de synlige foranstaltninger for at forebygge piratangreb (f.eks. pigtråd). Danmark bakker op om og støtter dette initiativ. Fra januar 2011 modtager flagstaterne månedlige rapporter, der viser, hvilke af dets skibe, der vurderes ikke at

have overholdt BMP. Det er herefter op til flagstaterne at træffe de foranstaltninger, de måtte finde relevante. Oversigter over samtlige skibe i hele verden, der vurderes ikke at have fulgt BMP, sendes endvidere til International Chamber of Shipping, der videre-distribuerer listen til dets medlemmer af rederiforeninger i hele verden – der er således tale om en slags "name and shame" liste.

I de (få) tilfælde, hvor danske skibe optræder på listen over skibe, som de internationale flådestyrker vurderer ikke har fulgt BMP, kontakter de danske myndigheder (Søfartsstyrelsen) rederiet direkte for at få en redegørelse. Med henblik på at fastholde industriens eget ansvar for overholdelsen af BMP, sendes oplysningerne også til Danmarks Rederiforening

og Rederiforeningen af 2010, så de kan følge op i forhold til deres medlemmer. Regeringen vil undersøge behovet for at gøre den objektive målbare del af BMP, dvs. registrering/rapportering af skibenes sejlads, obligatorisk for danske skibe.

Problemet med den manglende overholdelse af BMP vedrører dog i realiteten særligt udenlandske skibe. Det er således vigtigt, at der internationalt gøres mere for at sikre overholdelsen. Det er i den forbindelse vigtigt, at det samtidigt sikres, at BMP bevarer sin dynamiske karakter, hvor den bliver tilpasset de erfaringer, som skibsfartsindustrien drager ved sejlads i området, og at der fortsat tages højde for skibenes individuelle karakteristika. Regeringen vil derfor internationalt arbejde for, at det undersøges og drøftes,

hvorvidt visse dele af BMP bør gøres obligatorisk internationalt.

#### KONKRET VIL DANMARK:

- fortsætte sin aktive støtte til opfølgning af skibenes overholdelse af BMP,
- undersøge behovet for at gøre den objektive målbare del af BMP, dvs. registrering/rapportering af skibenes sejlads, obligatorisk for danske skibe.

#### DANMARK VIL ENDVIDERE ARBEJDE FOR:

- at det i de relevante internationale fora (IMO eller Kontaktgruppens arbejdsgruppe om industriens selvbeskyttelse) undersøges og drøftes, hvorvidt visse dele af BMP bør gøres obligatorisk internationalt,

- at IMO fastholder fokus på bekæmpelse af pirateri gennem tidssvarende vejledninger.

## KAPACITETSOPBYGNING

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

Hvis indsatsen imod pirateri skal skabe forudsætningerne for varige og bæredygtige løsninger, må landene i regionen opbygge egne kapaciteter til bedre at kunne håndtere udfordringerne mod den maritime sikkerhed. Det gælder internt i Somalia og dets regioner

såvel som de omkringliggende nabolande. Der er i den forbindelse særligt tre områder, der behøver støtte. Det drejer sig for det første om opbygning af kystvagtskapaciteter i regionen med henblik på at gøre landene i regionen bedre i stand til at håndtere traditionel maritim myndighedsudøvelse og dermed selv kunne bidrage aktivt til at dæmme op for pirateriet. For det andet er der et akut behov for at yde støtte til opbygningen af rets- og sikkerhedssek-

tionen i Somalia – herunder at opbygge og udvide fængselskapaciteten i landet, således at personer dømt for pirateri udenfor landet vil kunne afsone deres straf i Somalia. Endelig er der behov for en dedikeret indsats imod bagmændene til pirateriet. Disse indsatsområder understøtter de militære og juridiske tiltag, som er beskrevet i de foregående afsnit og skal således ses i sammenhæng hermed.

### DANMARKS STØTTE TIL SOMALIA

Skal Somalia på længere sigt kunne tage hånd om de mange udfordringer landet står overfor – herunder også i forhold til varetagelse af den maritime sikkerhed og retsforfølgning – er der et helt grundlæggende behov for at få situationen stabiliseret, så man kan skabe grundlaget for god offentlig forvaltning og velfungerende institutioner. Som beskrevet i det danske politikpapir for Somalia støtter man fra dansk side centralregeringen med at få skabt sikkerhed i Mogadishu samt færdiggjort arbejdet med overgangsforfatningen. I de områder af Somalia, hvor det er muligt, vil Danmark endvidere støtte opbygningen af repræsentative, transparente og velfungerende institutioner.



Kilde: Corbis/Polfoto

Kapacitetsopbygning er en langsigtet proces, der fordrer et langtidsengagement. Visse effekter kan opnås på kort sigt, men større effekter vil ofte være længere tid om at slå igennem. Derfor

kræver denne tilgang også tålmodighed. Projekterne vil også være forbundet med en vis risiko og løbende risikohåndtering vil derfor være vigtig. For at opnå bæredygtighed og langsigtede

resultater er det afgørende, at indsatserne tager udgangspunkt i lokale behov og ønsker for dermed at sikre lokalt ejerskab, så indsatsen vil blive fortsat, når den danske og internationale støtte på et tidspunkt ophører.

Kapacitetsopbygning kan være meget ressourcekrævende, og Danmark kan ikke løfte opgaverne alene. Et tæt samarbejde med øvrige donorer samt regionale og internationale organisationer som for eksempel FN, vil derfor være påkrævet. Det gælder ikke mindst internt i Somalia, herunder Somaliland og Puntland, hvor FN har erfaring med implementering af projekter under de ganske svære forhold. Et samarbejde med f.eks. FN vil øge dansk indflydelse i form af medbestemmelse over bredere projekter og medvirke til risikospredning.

#### SOMALIA POLITIKKENS STØTTE TIL ALTERNATIV INDKOMSTSKABELSE

En kystvagt ville – udover at kunne bekæmpe pirater - bidrage til at løse en stor udfordring i Somalia, nemlig behovet for indtægtskilder. Større dele af den somaliske befolkning kunne ernære sig ved fiskeri, såfremt der kunne håndhæves fiskerikontrol, introduceres et licensregime for fiskeritilladelser og såfremt lokale fiskere kunne beskyttes mod pirater. Samtidig kunne alternative indkomstmuligheder give potentielle pirater meningsfuld beskæftigelse i et mere fredeligt erhverv. Somalia programmet støtter vækst og beskæftigelse igennem skabelse af bedre rammebetingelser og faciliteter for den private sektor med særlig fokus på landbrug og fiskeri.

Med forsvarsforliget 2010-14 blev der etableret en globalramme bestående af både udviklingsbistand og ikke-udviklingsbistand (150 mio. kr årligt), der skaber nye muligheder for at finansiere indsatsen i skrøbelige stater i spændingsfeltet mellem sikkerhed og udvikling. I perioden 2011-2014 forventer regeringen at afsætte i alt 200 mio. kr. til et nyt regionalt program i Østafrika/Afrikas Horn. En del af disse midler forventes

at gå til kapacitetsopbygningsindsatser med henblik på den langsigtede bekæmpelse af pirateriet.

Med henblik på at undgå duplikering af indsatsen og opnåelse af synergi vil Danmark aktivt bidrage til transparens og åbenhed omkring egne aktiviteter. Det vil blandt andet finde sted gennem indgåelse af relevante partnerskaber og deltagelse i internationale fora med

henblik på informationsudveksling, herunder den internationale Kontaktgruppe om pirateri samt 'Friends of EASFCOM', hvor Danmark varetager formandskabet i 2011.

#### MARITIM KAPACITETSOPBYGNING – STØTTE TIL KYSTVAGTFUNKTIONER

Opbygning af kystvagter er et væsentligt element i indsatsen mod pirater. En effektiv kystvagt i regionen ville ikke alene kunne patruljere for pirater, men ville også kunne udøve fiskerikontrol, miljøovervågning, søredning m.m., hvilket ville kunne skabe øgede indtægter for staten og alternative indkomstmuligheder i de lokalsamfund, hvorfra piraterne udgår. En effektiv kystvagt er imidlertid afhængig af både maritime kapaciteter og en række struk-

turer på land. På nuværende tidspunkt vil det ikke være muligt at opbygge en national somalisk kystvagt i fraværet af en funktionel centralregering. I blandt andet Somaliland findes der dog begrænsede kapaciteter inden for kystvagtssområdet, som på sigt vil kunne styrkes. Der er tale om en langsigtet indsats, der kræver betydelige ressourcer og ikke vil kunne løftes af Danmark alene.

Pirateriet er dog - selv om det udgår fra Somalia - i høj grad også et regionalt og internationalt problem. De omkringliggende lande påvirkes af problemet, idet deres territorialfarvande i stigende grad indgår i piraternes operationsområde, og det har store konsekvenser for den internationale skibsfart og samhandlen i området. Indsejlingen til Mombasa havn er så udsat, at flere rederier undlader at anvende havnen.

Løsninger på pirateriet må derfor også søges uden for Somalias grænser. Det gælder ikke mindst i forhold til opbygningen af maritime kapaciteter.

Det internationale samfunds støtte til kapacitetsopbygning koordineres i arbejdsgruppe 1 under den internationale kontaktgruppe for pirateri. Der er imidlertid ikke en egentlig samlet strategi for kystvagtsopbygning og heller ikke en sammenhængende ramme for de

bestræbelser, der gøres. FN har pt. kun begrænset kapacitet på det maritime område, og den Afrikanske Union har traditionelt ikke prioriteret maritim sikkerhed. Indsatsen indenfor maritim kapacitetsopbygning må derfor på kort sigt rette sig direkte mod landene i regionen på det bilaterale niveau, samt det igangværende regionale samarbejde. Samtidig bør der arbejdes for at skabe en mere sammenhængende international ramme for indsatsen.

Danmark har gennem **Afrikaprogrammet for Fred** siden 2004 støttet opbygningen af regional kapacitet til konflikthåndtering og forebyggelse. Indsatsen, som bl.a. har omfattet den Afrikanske Union, IGAD og EASF, har ikke direkte været rettet mod pirateri. Den danske støtte har imidlertid styrket organisationernes generelle kapacitet og evne til at håndtere de afrikanske sikkerhedspolitiske udfordringer, herunder pirateri.

### REGIONALT SAMARBEJDE

På det regionale niveau er det af særlig stor betydning, at samarbejdet mellem de berørte kyststater styrkes, hvad angår den overordnede planlægning og koordination af indsatser, informationsdeling og efterretningsudveksling samt fælles træningsaktiviteter. Danmark har siden 2009 sammen med de øvrige nordiske lande støttet etableringen af en regional maritim kapacitet i rammen af de østafrikanske reaktionsstyrker (Eastern Africa Stand-by Forces – EASF), herunder oprettelsen af en maritim planlægningscelle (MPC) i hovedkvarteret i Nairobi. På baggrund af de opnåede erfaringer er der basis for også fremadrettet at støtte dette arbejde og derigennem bidrage til at styrke det regionale samarbejde inden for det maritime område.

Derudover vil Danmark søge at fremme samarbejdet mellem de enkelte kyststater på det operative niveau. Operativt samarbejde, herunder gennem informationsdeling og fælles træningsaktiviteter, vil ikke mindst kunne bidrage til at skabe en højere grad af tillid landene imellem og dermed styrke den regionale integration.

### DET BILATERALE NIVEAU

For at underbygge og supplere den regionale indsats vil der være behov for sideløbende at yde direkte støtte til opbygning af kystvagtsfunktioner til enkeltstående lande i regionen.

Danmark har som flådenation stærke kompetencer indenfor kystvagt og vil kunne bidrage med kapacitetsopbygning, herunder rådgivningsvirksomhed og træningsaktiviteter, samt eventuelt

mindre udstyrsdonationer. Danmark har allerede begrænsede kapacitetsopbygningsaktiviteter i Djibouti. Ligeledes har Danmark siden 2010 indgået i en gruppe af lande, der yder kapacitetsopbygning til Yemens kystvagt. På grund af den nuværende situation i Yemen er det uvist om disse aktiviteter kan fortsætte, men døren holdes åben herfor. Som noget nyt undersøges det desuden hvordan Danmark kan bistå kapacitetsopbygning af den kenyanske flådes kystvagtsfunktioner. Netop Kenya vil være en vigtig partner – ikke mindst på grund af Mombasa havn.

### MULIGE KYSTVAGTSINDSATSER I SOMALIA I EN FN-RAMME

På længere sigt er en løsning på pirateriet afhængig af, at der ligeledes opbygges

kapaciteter i de dele af Somalia, hvor det er muligt, herunder Somaliland. Et dansk bidrag til en sådan indsats må ske i en bredere international ramme. Der er dog på nuværende tidspunkt ikke nogen multilateral ramme for kystvagtsopbygning. FN's Søfartsorganisation, IMO faciliterer det regionale kystvagtsamarbejde i rammen af Djibouti Code of Conduct, herunder i forhold til Somalia. Danmark vil arbejde aktivt for, at FN styrker sin rolle i relation til opbygning af kystvagtskapaciteter i blandt andet Somaliland. Når der er etableret en bæredygtig ramme for en multilateral indsats vil Danmark støtte med bistand.

#### KONKRET VIL DANMARK

- videreføre det igangværende arbejde om fælles nordisk støtte til kapacitetsopbygningen af et maritimt planlægningselement i rammen af

de østafrikanske reaktionsstyrker (EASF),

- arbejde for fremme af regionalt samarbejde mellem de berørte lande i regionen på det operative niveau f.eks. gennem styrket informationsdeling og fælles træningsaktiviteter,
- undersøge mulighederne for bilateralt samarbejde med relevante kyststater i regionen – herunder særligt Kenya - med henblik på kapacitetsopbygning af deres kystvagtfunktioner,
- fremme koordineringen af kapacitetsopbygningsindsatser ved at arbejde for at FN påtager sig en ledende rolle, herunder i forhold til indsatser i de dele af Somalia, hvor det er muligt,

- når muligheden opstår, yde støtte til en multilateral indsats i forhold til kystvagtsopbygning i Somaliland og Puntland,
- arbejde aktivt i internationale fora som f.eks. den internationale Kontaktgruppe om pirateri ud for Somalias kyst (CGPCS) med henblik på at undgå duplikering og opnå synergi, og
- sikre lokal forankring og ejerskab ved at lade afrikanske ønsker og prioriteter være styrende for danske indsatser.

#### RETSVÆSEN

En langsigtet løsning på pirateriproblemet kræver etablering af et funktionelt retssystem i alle dele af Somalia. I det danske politikpapir for Somalia



*Abdirachid Simaj, 39 år, sidder fængslet i det somaliske Manderah fængsel for pirateri. Det kræver en udvidelse af fængselskapaciteten i Somalia, hvis pirater skal kunne afsone deres straf i hjemlandet, selv om de er dømt i et andet land. Kilde: Corbis News*

understreges det, at forbedret regeringsførelse – nationalt, regionalt og lokalt – er et nøgleområde for stabiliseringen af Somalia. En vigtig del af dette er

opbygning af centrale retsinstanser, der kan sikre, at pirateri straffes, hvorfor Danmark er bidragsyder til UNDP's program for styrkelse af retsvæsenet i

Somalia. På kort sigt må det sikres, at dømte pirater kan afsone deres straf på somalisk jord.

Under det danske formandskab for den juridiske arbejdsgruppe under den internationale Kontaktgruppe om pirateri ud for Somalias kyst er der opnået enighed om en ordning, hvor pirater dømt i et andet land kan overføres til afsoning i Somalia. Denne løsning er en forudsætning for landene i regionens villighed til at varetage retssager mod piraterne, og er derfor en hjørnesten i indsatsen på kort og mellemlangt sigt for at straffe pirateriet. Løsningen kræver en betydelig udvidelse af fængselskapaciteten i Somalia, herunder særligt i Somaliland og Puntland, der i øjeblikket er de eneste regioner i Somalia, der realistisk ville kunne modtage de dømte pirater. Der er behov for international

assistance for at sikre hurtig opbygning af faciliteterne, men også for at sikre overholdelsen af basale menneskerettigheder. Danmark har igennem FN's Kontor for Narkotika og Kriminalitet (UNODC) og FN's Udviklingsprogram (UNDP) støttet opbygningen af fængsler, styrkelse af retssystemer og uddannelse af jurister i Somaliland og Puntland. En yderligere dansk indsats vil også bedst kunne realiseres gennem FN-systemet. Danmark vil i første omgang sammen med blandt andet Norge støtte UNODC's opbygning af to nye fængsler i Somaliland og Puntland, der kan huse dømte pirater. Støtten dækker også træning af fængselspersonale og opbygning af systemer, der skal sikre, at fængslerne drives i overensstemmelse med basale menneskerettigheder.

På mellemlangt sigt må fængselsop-



bygning indgå som en del af en større indsats for etablering af funktionelle retssystemer, der er nødvendige for at komme ikke-straf kulturen til livs.

Fængselsbyggeri må gå hånd i hånd med en bredere indsats inden for opbygning og retsvæsenet i de områder, hvorfra pirateriet udspringer. Mulighed-

erne for bredere indsatser er tæt forbundet med sikkerhedssituationen. På grund af sikkerhedssituationen er det pt. ikke muligt at gennemføre sådanne programmer i det sydlige og centrale Somalia.

#### KONKRET VIL DANMARK:

- bidrage til opbygningen af to nye fængsler i Somaliland og Puntland, som kan modtage dømte pirater til afsoning, og se på mulighederne for yderligere indsatser på fængselsområdet.
- støtte FN's arbejde til opbygning af rets- og sikkerhedssektoren, herunder politi i Somaliland og Puntland med henblik på at bekæmpe straffrihedskulturen i de områder, hvorfra pirateriet udgår. Støtten kunne i første omgang gives

i form af en sekundering af en rådgiver og på sigt andre tiltag.

- etablere et strategisk samarbejde med relevante partnere, om indsatsen indenfor rets- og sikkerhedssektoren.

#### IMØDEGÅELSE AF FINANSIERING AF PIRATERI

Nødvendigheden af en indsats mod bagmændene og finansieringen af pirateri er i stigende grad i internationalt fokus. Bagmændene er med til at planlægge og fremme pirateriet – og det er bagmændene, der tjener størstedelen af pengene. Der arbejdes i øjeblikket internationalt på at ramme pirateriets bagmænd, blandt andet med eksisterende hvidvaskinstrumenter, og Danmark vil fortsat deltage aktivt i dette arbejde.

Den dansk-ledede juridiske arbejdsgruppe under den internationale kontaktgruppe om pirateri ud for Somalias kyst har medvirket til at sætte spørgsmålet om finansiering af pirateri på den internationale dagsorden. Den internationale hvidvaskorganisation Financial Action Task Force (FATF) har også rettet fokus mod pirateri og kidnapning for løsepenge. Blandt udfordringerne på området er, at det er vanskeligt at følge pengestrømmene fra pirateri, da de fleste økonomier i regionen er kontantbaserede, ligesom der generelt er meget begrænset viden om, hvad der sker med løsepengene.

Kontaktgruppen om pirateri ud for Somalias kyst har identificeret en række områder relateret til de finansielle aspekter af pirateri, hvor der er

behov for yderligere indsatser. Styrket samarbejde mellem politi og militær i relation til informationsudveksling, bedre samarbejde med den private sektor om udveksling af informationer samt kapacitetsopbygning af de finansielle institutioner i regionen med henblik på implementering af eksisterende hvidvaskinstrumenter. Arbejdet med den finansielle vinkel af pirateri vil fortsætte i Kontaktgruppen, og Danmark vil deltage aktivt i dette arbejde.

Derudover præsenterer FATFs såkaldte typologiarbejdsgruppe om pirateri og kidnapning for løsepenge senest medio 2011 en samlet rapport om de finansielle aspekter af pirateri og kidnapning for løsepenge med en række anbefalinger til, hvordan de eksisterende hvidvaskinstrumenter kan anvendes på dette område. Danmark deltager i typologiarbejdsgruppen.

En stor del af fortjenesten fra pirateriet menes at blive kanaliseret ud af Somalia. Fortjenesterne har negative konsekvenser ikke bare i Somalia, men også i landene i regionen, der berøres af de kriminelle følgevirkninger i form af blandt andet hvidvaskning af penge og korruption. I fraværet af en funktionel regering i Somalia må indsatsen mod bagmændene derfor til dels ligge udenfor Somalia – først og fremmest i nabolandene, hvor en fokuseret indsats kan bidrage til at hindre ulovlige pengestrømme ind og ud af Somalia. Danmark har fra starten af 2011 igangsat opbygningen af en yderligere kapacitet på Afrikas Horn til at imødegå dette. I første omgang er vægten lagt på Etiopien og opbygningen af en Financial Intelligence Unit, der er den enhed i et land, der kontrollerer mistænkelige pengestrømme. Initiativet skal sikre

en bedre forståelse af og kontrol med, hvordan uformelle somaliske udbydere af pengeoverførsler opererer. Det vigtige er at opbygge et system, der ikke hindrer eller fordyrer de mange helt legitime pengestrømme, men rammer de ulovlige. Den danske Statsadvokat for Særlig Økonomisk Kriminalitet har stor ekspertise på dette område og er derfor aktivt involveret i arbejdet.

Hovedfokus for det danske projekt er imødegåelse af finansiering af terrorisme. Samtidig er en væsentlig sideeffekt, at øget transparens om pengestrømmene gør det vanskeligere for pirateriets bagmænd at flytte deres penge rundt i regionen. Da en dansk indsats ikke kan stå alene, er en central del af strategien samtidig at etablere et partnerskab af de lande og internationale organisationer, der samlet bidrager

til at løfte opgaven. Koalitionen vendt mod ulovlige pengestrømme er under opbygning med aktiv dansk medvirken.

Det danske projekt løber i første omgang til medio 2012. I starten af 2012 vil det blive vurderet, hvordan indsatsen bedst kan videreføres.

I Danmark arbejder Justitsministeriet og Udenrigsministeriet i øjeblikket på at gennemgå og styrke de nationale procedurer for sikring af finansielle spor og beviser i konkrete piraterisager.

#### KONKRET VIL DANMARK

- fortsat deltage aktivt i det internationale arbejde med at ramme pirateriets bagmænd, herunder i regi af både FATF og den internationale Kontaktgruppe,

- gå målrettet efter bagmændene og deres penge, herunder se på mulighederne for fortsatte danske indsatser i regionen,
- bidrage til at opbygge en koalition af lande og internationale organisationer vendt mod ulovlige pengestrømme,
- Arbejde for, at FN øger sin indsats i forhold til at ramme bagmændene, herunder gennem initiativer mod hvidvaskning af penge, og
- gennemgå og styrke de nationale procedurer for sikring af finansielle spor og beviser i konkrete piraterisager.

## RISIKOELEMENTER

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

Den militære indsats indebærer i sig selv 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 øget og vedvarende international militær indsats, der truer deres indkomstgrundlag, eskalerer situationen ved at true med og gennemføre henrettelser af gidsler. Det til trods for, at gidslerne indgår som det væsentligste element i piraternes forhandling om løsesum. I så fald står Danmark og det internationale samfund i en ny situation, der vil fordre fornyede overvejelser.

I relation til den kapacitetsopbyggende indsats vil hensynet til bæredygtighed være en udfordring. I en region, der omfatter skrøbelige stater og mange steder er karakteriseret ved lav kapacitet og relativt høje korruptionsniveauer, er der risiko for, at iværksatte tiltag ikke får den tiltænkte effekt. De finansielle risici søges reduceret ved at arbejde igennem andre aktører og programmer, som kan foretage revision på stedet.

Den overordnede og ganske offensive 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. Dette vil imidlertid blive håndteret ved løbende

vurdering af resultaterne af strategiens mål med efterfølgende nødvendige justeringer af indsatsen.

Endelig vil den politiske udvikling i regionen, herunder særligt i Somalia og Yemen, udgøre en risikofaktor for kapacitetsopbygningsindsatserne.

## AFRAPPORTERING

Ansvar for implementering af strategien ligger i Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet, Justitsministeriet og Økonomi- og Erhvervsministeriet, 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.

Udenrigsministeriet vil, med bidrag og godkendelse fra de berørte ministerier, udvirke en samlet afrapportering, der vil indgå i den årlige sikkerhedspolitiske redegørelse til Folketinget.

UDENRIGSMINISTERIET  
FORSVARSMINISTERIET  
JUSTITSMINISTERIET &  
ØKONOMI- OG ERHVERVS-  
MINISTERIET

STRATEGI FOR DEN DANSKE  
INDSATS MOD PIRATERI 2011-2014  
Maj 2011

Udgiver:  
Udenrigsministeriet  
Asiatisk Plads 2  
1448 København K

Telefon: 33 92 00 00  
Fax: 32 54 05 33  
E-mail: [um@um.dk](mailto:um@um.dk)  
Internet: [www.um.dk](http://www.um.dk)

Layout: Lene Hessilt  
Tryk: Rosendahl Schultz Grafisk

Publikationen kan downloades  
eller bestilles på:  
[www.danida-publikationer.dk](http://www.danida-publikationer.dk)

Teksten kan citeres frit

ISBN 978-87-7087-522-6 (trykt version)  
ISBN 978-87-7087-523-3 (internet version)

