



Store masker i små net

Danske bidrag til international maritim kriminalitetsbekæmpelse

Maritim kriminalitet skaber omfattende usikkerhed og ulykke på verdensplan. Derfor, og med det snarlige udløb af *'Strategi for den danske indsats mod pirateri og væbnet røveri til søs 2015-2018'* in mente, har CMS undersøgt fænomenet. CMS-rapporten *'Store masker i små net – Danske bidrag til international maritim kriminalitetsbekæmpelse'* belyser en række centrale spørgsmål i forhold til udvikling af fremtidig dansk politik på området. Rapporten sætter fokus på maritim kriminalitet som problemkompleks, på de centrale aktører, som bekæmper kriminaliteten, samt på, hvorledes Danmark kan prioritere og vælge sin eventuelle fortsatte deltagelse heri.

Internationale indsatser har ikke endegyldigt fjernet – men snarere undertrykt – pirateriet ud for Somalia. Dertil kommer, at pirateri fortsat er en udfordring i Vestafrika og Sydøstasien. Maritim kriminalitet er samtidig langt mere end pirateri. Menneske-, narkotika- og våbensmugling, cyberkriminalitet, terror til søs samt ulovligt og ureguleret fiskeri er nogle af problemkompleksets andre ansigter. Problemet karakteriseres samtidig af en række sammenhænge, som bør medtænkes i indsatsen

CMS Memo

Maj 2018 · Katja Lindskov Jacobsen og Mark Winther

Centrale pointer

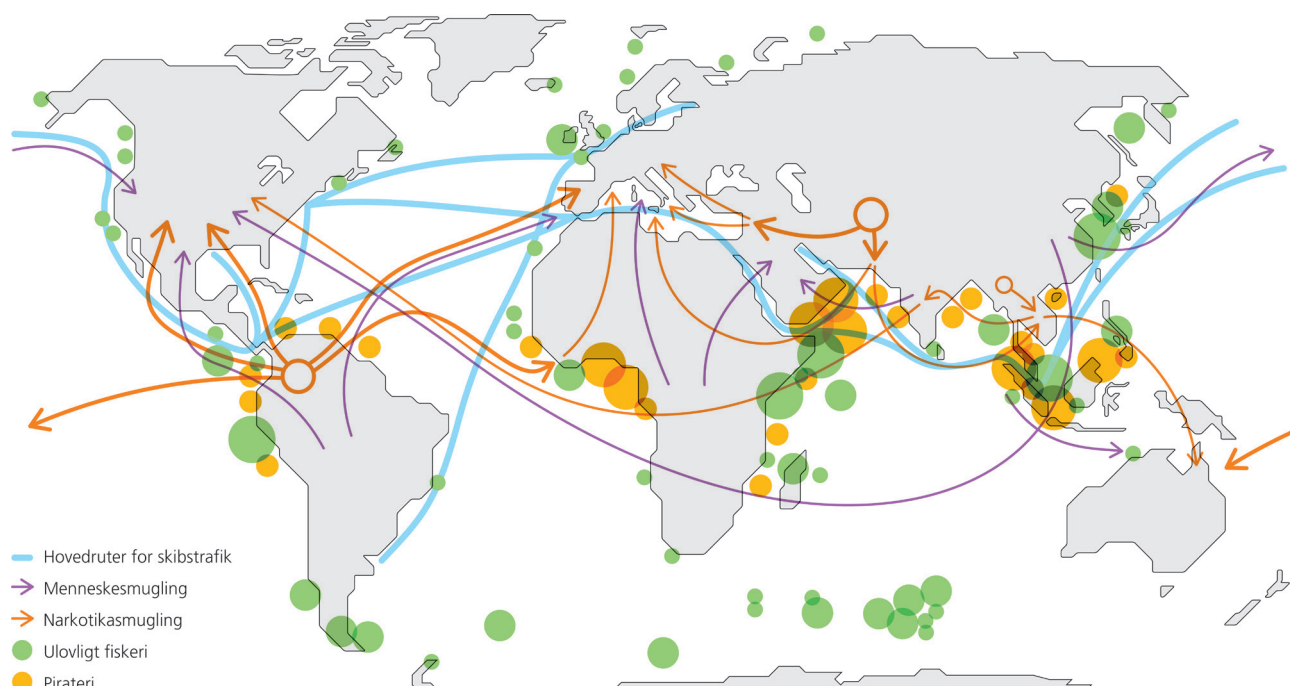
- Maritim kriminalitet er mere end pirateri. Menneske-, våben- og narkotikasmugling samt ulovligt fiskeri og dumping af giftstoffer er nogle af problemkompleksets andre facetter.
- Der er mere maritim kriminalitet, end der er kapacitet til at bekæmpe den med. Det er derfor nødvendigt at vælge og prioritere, i forhold til hvor og hvordan der sættes ind.
- Maritim kriminalitet har også betydning for Danmark, og Danmark bør derfor bibeholde en strategi for området. Danmark bør udforme og udføre sin maritime strategi i samarbejde med internationale aktører, der bekæmper en bred vifte af maritim kriminalitet.

mod maritim kriminalitet. Forskellige former for kriminalitet er ofte tæt forbundne, bl.a. gennem bagvedliggende kriminelle netværk, som er involveret i flere former for kriminalitet – både til vands og til lands – og i de fleste tilfælde på tværs af landegrænser. At fokusere snævert på at bekæmpe én type kriminalitet kan derfor medføre 'ballon-effekter', hvor kriminelle aktører flytter tyngden af deres aktiviteter til andre typer kriminalitet – med det resultat, at summen af maritim kriminalitet ikke reduceres, men blot ændrer sted, karakter og fordeling. Indsatserne mod maritim kriminalitet fanger samtidig ikke alt, der er at fange. Maskerne i nettet er store. Trods fokus på våben- og narkotikasmugling til søs viser mængden af våben og narkotika, som efterfølgende beslaglægges på land, at meget slipper igennem nettet. Udstrækningen af maritim kriminalitet – i kombination med en begrænset bekæmpelseskapacitet og næsten uregulerede verdenshave – betyder endvidere, at problemet ikke kan løses endegyldigt. Problemet kan alene reguleres, bekæmpes og holdes nede.

Synergi og effekt i bekæmpelsen af maritim kriminalitet opnås bedst gennem samarbejde og partnerskaber med og mellem de internationale aktører, som over tid har opbygget kompetencer inden for kriminalitetsbekæmpelse i det maritime domæne. Forankringen i bredere internationalt samarbejde øger de effekter, som de enkelte bidrag skaber i forhold til den samlede internationale indsats. Når man ser på et sådant samarbejde, har mange af de centrale internationale aktører, som for ti år siden havde et snævert antipirateri-fokus, i dag bevæget sig mod at have fokus på bekæmpelse af en bredere vifte af maritim kriminalitet. Men aktørerne er ikke ens. De bekæmper eksempelvis forskellige typer af maritim kriminalitet og har også forskellige visioner samt strategier for, hvordan truslerne bedst imødegås. Der er f.eks. **INTERPOL** med et efterretningsfokus, **FN**-programmer med fokus på juridisk kapacitetsopbygning og *Codes of Con-*

duct, eller **Combined Maritime Forces** med fokus på maritime sikkerhedsoperationer. Forskellene på aktørernes visioner og imødegåelsesstrategier udtrykker deres individuelle tilgange til, hvorledes man bedst skaber en forbedret orden i det maritime domæne. Det er disse tilgange, Danmark kan vælge imellem. Og at vælge er man tvunget til. Der er ikke kapacitet nok til at adressere alle dimensioner af maritim kriminalitet. Prioritering og fokusering af ens bidrag er derfor nødvendige grundprincipper. Hvilke former for maritim kriminalitet, hvilke imødegåelsesstrategier og hvilke geografiske områder ønsker man f.eks. fra dansk side at prioritere med sine bidrag?

Rapporten identificerer tre prioriteringslogikker, der kan lægges til grund for sådanne valg i forbindelse med en ny politik. Det kan her enten dreje sig om bekæmpelse af specifikke *typer* af maritim kriminalitet, om støtte til specifikke *aktører* (deres visioner og imødegåelsesstrategier) eller om støtte med specifikke (specialiserede) *bidrag*. Det er her vigtigt at være opmærksom på, hvordan de forskellige aktørers imødegåelsesstrategier udfolder sig. Nogle imødegåelsesstrategier har fokus på at inddæmme problemet her og nu (eksempelvis at tilbageholde og afskrække pirater). Andre har et transformerende udgangspunkt. Her er fokus ikke primært på at afskrække kriminelle fra at forbyrde sig, men snarere på at ændre en række underliggende forhold, herunder at skabe bedre levevilkår og sikkerhed lokalt samt adressere korruption og udfordringer med manglen på retsforfølgelses- og fængselskapacitet. Endelig er det vigtigt at tage helheden omkring ens indsats i betragtning, når man vælger sit fokus for maritim kriminalitetsbekæmpelse. Adresserer man f.eks. hele, eller kun dele af, problemet? Vil ens indsats løse ét problem, men eventuelt risikere at skabe ballon-effekter? Er der lokal forankring, og er den til at stole på? Hvordan spiller indsatsen sammen med overholdelse af menneskerettighederne? Og hvilke risici løber man med indsatsen?



Væsentlige hovedruter og hotspots i relation til maritim kriminalitet: Figuren herover illustrerer global udbredelse af – og geografierne for – forskellige typer af maritim kriminalitet. Figuren viser de væsentligste tyngdepunkter for kriminaliteten, hvor den har udgangspunkt og finder sted, hvilke ruter som følges, samt hvorledes den i flere tilfælde overlapper med hovedruterne for international skibsfart



Anbefalinger

Oprethold en maritim strategi

Maritim kriminalitet er et blivende problem, som er tæt forbundet med andre internationale stabiliseringsudfordringer, som Danmark har engageret sig i at adressere. Centrale danske samarbejdspartnere (herunder de strategiske) har samtidig enten fortsat eller udvidet deres fokus inden for maritim kriminalitetsbekæmpelse. Danmark bør derfor fortsat deltage aktivt. Ved udarbejdelse af en ny strategi kunne man som minimum vælge et fortsat antipirateri-fokus. Alternativt kunne man vælge at udvide fokus til at omhandle andre former for maritim kriminalitet.

Søg fælles fodslag og samtænkte ressourcer

Bred opbakning internt i Danmark og fælles fodslag blandt internationale partnere er afgørende for effekten af kriminalitetsbekæmpende indsatser inden for det maritime område. Det er derfor vigtigt at identificere interesseoverlap i forhold til ønskede indsatser, hvordan indsatser sammen kan skabe synergi, samt hvilke ressourcer man kan samtænke. Fra dansk side kan man derfor med fordel søge at afdække sådanne interesseoverlap, samt hvilke kapaciteter/ressourcer danske aktører og interessenter måtte have mulighed for at bidrage med fremadrettet. Disse ønsker/kapaciteter/ressourcer kunne bl.a. komme fra Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, den private sektor samt fra andre relevante aktører. For at sikre styring og transparens kan sådanne input fremlægges på årlige møder i Freds- og Stabiliseringsfondens regi.

Etablér et maritimt netværksforum

Den maritime kriminalitet er under konstant forandring. For at kunne følge med og sikre kontinuitet i udviklingen af danske bidrag kan der oprettes et dansk maritimt netværksforum. En række danske aktører har i interviews og workshops allerede vist stor interesse for et sådant forum, som eksempelvis kunne samles årligt med henblik på vidensdeling. Det ville samtidig sikre inddragelse af aktører, som pt. ikke er en del af forskellige stabiliseringsfora, hvilket vil være særligt fordelagtigt, hvis et fremtidigt dansk fokus udvides til at omhandle andet end pirateri. Ud over Freds- og Stabiliseringsstrukturen kunne netværket inkludere offentlige myndigheder som SKAT, politiet, Søfartsstyrelsen og Fødevarestyrelsen samt øvrige aktører med relevant ekspertise inden for det maritime domæne, ikke mindst rederibranchen.

Søg en unik dansk profil

Der er mange prioriteter, programmer og aktører inden for bekæmpelsen af global maritim kriminalitet – og derfor meget at vælge imellem og bidrage til. Danmark ses ofte som et 'neutralt' land og høster ofte anerkendelse for sin indsats i internationalt regi – f.eks. i den internationale kontaktgruppe, som arbejder med antipirateri-indsatser ud for Somalia. For at øge synligheden og effekten af fremtidige danske bidrag kan man søge at klarlægge, om dansk 'standing' og danske kompetencer i fremtiden kan skabe en unik bidragsmæssig profil. Dette kunne eksempelvis – i forlængelse af tidligere bidrag – angå kapacitetsopbygning i relation til udarbejdelse af lovgivning,

retsfølgelse og sporing af pengestrømme fra/til bagmænd eller kapacitetsopbygning inden for fiskeriinspektion målrettet ulovligt fiskeri.

Overvej øget nordisk samarbejde

Norden er bundet sammen gennem bl.a. Nordisk Råd/Ministerråd, gennem erhvervslivet (f.eks. rederibranchen) og gennem nordisk forsvarssamarbejde (NORDEFCO). For så vidt angår maritim kriminalitetsbekæmpelse har Norge og Sverige – ud over antipirateri – fokus på indsats over for ulovligt fiskeri og på bevarelse af havmiljøet. Norden repræsenterer derfor – også inden for bekæmpelse af maritim kriminalitet – et potentielt samarbejdsforum. En forøgelse af nordisk synergi på området kunne eksempelvis ske ved, at man fra dansk side valgte at støtte op om nogle af de aspekter af maritim kriminalitet, som allerede er i fokus (f.eks. ulovligt fiskeri eller havmiljø) eller ved at identificere en specifik dansk niche, som kan bidrage til en bredere, samlet nordisk profil inden for maritim kriminalitetsbekæmpelse.

Priorité de danske bidrag

Der er mere maritim kriminalitet, end der er kapacitet til at imødegå den. Prioritering er dermed væsentlig. Fremtidige danske bidrag bør derfor fokuseres og målrettes – f.eks. ved at anvende én af de herunder angivne prioriteringsmekanismer:

1. Typespecifik prioritering, hvor Danmark prioriterer bekæmpelse af en specifik type maritim kriminalitet (måske to), hvilket eventuelt kan indsnævres geografisk (f.eks. til Østafrika). Vælger Danmark f.eks. at prioritere imødegåelse af narkotikasmugling i Østafrika – sammen med andre aktører i området – kunne det 'produkt-bidrag', man tilbyder, eksempelvis være fly eller skibe til flådestyrker såsom Combined Maritime Forces.
2. Aktørspecifik prioritering, hvor Danmark prioriterer at understøtte en bestemt aktørs vision for global maritim orden. Vælger man f.eks. FN's program mod maritim kriminalitet (UNODC-GMCP), ville danske 'produkt-bidrag' eksempelvis kunne bestå af støtte til juridisk kapacitetsopbygning eller professionel sekundering af rådgivere (fra eksempelvis forsvaret eller politiet) i de lande, hvor UNODC-GMCP har aktiviteter.
3. Bidragsspecifik prioritering, hvor Danmark prioriterer gennem specialiserede 'standardbidrag', som vi råder over x-mængde af. Fremadrettet vil disse bidrag potentielt kunne anvendes bredt og fleksibelt i forhold til forskellige aktører, steder og kriminalitetstyper. Fleksible 'produkt-bidrag' kunne her være kapacitetsopbygning af efterretningsmæssig eller juridisk karakter, f.eks. indhentning og sikring af beviser (til INTERPOL) eller samarbejde omkring retssystemer og fængsler (til UNODC).

Store masker i små net



Dette CMS Memo bygger på CMS Rapporten *Store masker i små net: Bidrag til maritim kriminalitetsbekæmpelse* udgivet af Center for Militære Studier ved Københavns Universitet. Rapporten findes i sin fulde længde på Center for Militære Studiers hjemmeside.

Hvis du vil vide mere om bekæmpelse af maritim kriminalitet, kan du læse CMS-udgivelserne:

- 'Maritim Sikkerhed og Udvikling i Afrika' (2016)
- I 2018 udkommer en rapport om emnet, som CMS pt. er i gang med at udarbejde i samarbejde med FN's program til bekæmpelse af maritim kriminalitet (UNODC-GMCP).

Om CMS

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

Kontakt os

E-mail: cms@ifs.ku.dk

Telefon: +45 35 32 40 88

Besøg vores hjemmeside: cms.polsci.ku.dk

Følg os

Facebook: facebook.com/centerformilitaerestudier

Twitter: @MilStudiesCPH

LinkedIn: linkedin.com/company/centre-for-military-studies