

En svær disciplin: retsforfølgelse af pirateri i et antropologisk perspektiv

Af seniorforsker Jessica Larsen, Dansk Institut for Internationale Studier¹

1. Indledning

Maritim sikkerhed er et politik-område og et akademisk genstandsfelt, som er vokset i omfang og betydning over de sidste to årtier, både i Danmark og internationalt. Et studie viser, at der fra 2008-2018 blev vedtaget lige så mange FN Sikkerhedsrådsresolutioner om trusler imod den maritime sikkerhed, som der blev vedtaget om emnet fra Rådets etablering og ind til 2007.² I perioden 2008-2018 var det særligt maritimt pirateri ud for hhv. Øst- og Vestafrikas kyster, der tog opmærksomheden. The International Maritime Bureau (IMB) registrerede 19 hændelser i 2008, 80 i 2009, og i 2011 var antallet på det højeste, nemlig 160 rapporterede angreb.³ I Vestafrika steg antallet af hændelser fra omkring 2015, og ifølge IMB var der 84 angreb og forsøgte angreb i 2020, som samtidig markerede året med de største antal angreb.⁴ Herefter dalede pirateriet, også på verdensplan.

Nu i 2020'erne fylder pirateriet mindre med sporadiske stimer af angreb, om end det som verdens næstældste erhverv ikke er forsvundet og nok aldrig gør det. For så vidt angår truslen imod den fri navigation og fredelig brug af verdens have i 2020'erne er beslutningstagere og befolkningers øjne i Vesten rettet imod andre former for trusler, som sabotage af maritim infrastruktur i Østersøen, geopolitiske spændinger i Arktis og usikkerhed i nogle af verdens vigtigste handelskorridorer som Rødehavet, Hormuz-strædet og det Sydkinesiske Hav. Men i 2010'erne var den store trussel altså pirateri. Og imens det internatio-

1) jela@diis.dk

2) Wilson, Brian. The Turtle Bay pivot: How the United Nations Security Council is reshaping naval pursuit of nuclear proliferators, rogue states, and pirates. *Emory Int'l L. Rev.* 33, no. 1, 2018 (Wilson 2018).

3) IMB 2011: 5. Findes her <https://www.safety4sea.com/wp-content/uploads/2014/09/pdf/IMB%20REPORT%202011.pdf>

4) 'Sustained efforts needed as global piracy incidents hit lowest levels in decades', ICC, 12 januar 2023, <<https://icc-ccs.org/sustained-efforts-needed-as-global-piracy-incidents-hit-lowest-levels-in-decades/>>

nale samarbejde omkring pirateribekæmpelse blev hyldet som en succes,⁵ fordi pirateriet er faldet til lave niveauer, og de fleste dømt har afsonet deres straf og er blevet repatrieret,⁶ er det ganske begrænset hvor meget opmærksomhed der er blevet givet til hvilke erfaringer vi kan drage og tage med videre til den dag pirateriet uvægerligt blusser op igen – og hvorledes vi egentlig kan forstå den internationale pirateribekæmpelse som en succes.

Imens pirateriangreb – i hvert fald for nuværende – ligger lavt, og sikkerhedsoperationerne for mange søfartsnationers vedkommende er lukket ned, kan vi derfor passende træde et skridt tilbage og gøre status over hvordan det er gået. Dette er i høj grad et juridisk spørgsmål, nærmere betegnet Havretskonventionens Artikel 100, 101, 105 og relaterede artikler, hvor stater finder den folkeretlige hjemmel til at bekæmpe og retsforfølge personer mistænkt for pirateri i internationalt farvand. Så simpelt er det imidlertid ikke, og i dette indlæg ønsker jeg at diskutere hvor passende eksisterende lovgivning er som juridisk ramme for Danmark og det internationale samfund, og som redskab til at dæmme op for pirateriet.

Nedenstående analyse tager udgangspunkt i faktiske piraterisager, fremfor lovgivningen. Det inkluderer for det første erfaringerne fra pirateribekæmpelse til søs. Fokus vil her være på erfaringerne fra Danmark, da det danske søværn var særdeles aktivt i den internationale pirateribekæmpelse i perioden 2008-2021 i hhv. Øst- og Vestafrika. For det andet inkluderer det retssager på Seychellerne, som ligeledes var særdeles aktiv i retsforfølgelse, samt en enkelt sag som det danske søværn sendte hjem til myndighederne i Danmark. Den danske sag er den såkaldte ”Lucky-sag”, hvor en nigeriansk mand blev fragtet til Danmark for at blive retsforfulgt ved Byretten i København. Sagerne på Seychellerne giver et vigtigt sammenligningsgrundlag, der sætter Lucky-sagen i perspektiv. Seychellerne behandlede 17 sager og var blandt de regionale stater, der tog flest piraterisager.

Ser vi nærmere på erfaringerne fra de sidste årtier er det evident, at der er

5) Fx UNSC. Report of the secretary-general on the situation with respect to piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia. S/2016/843. United Nations Security Council, 2016 (UNSC 2016), para. 58.

6) UNSC. The situation with respect to piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia. Report of the Secretary-General. S/2021/920. United Nations Security Council, 2021 (UNSC 2021), para. 59.

udfordringer med den juridiske ramme for at udføre pirateribekæmpelse. Dette gælder særligt retsforfølgelse af pirateri, som er en særdeles svær disciplin, når det kommer til at sikre en proces der dels er effektiv, dels har retssikkerheden i orden. Hvad nogle nok ved er, at regionale kyststater påtog sig opgaven med at retsforfølge, herunder altså også Seychellerne. Hvad færre måske ved er, at alle mistænkte for pirateri blev dømt skyldige. Men hvad færrest nok vil vide er, at så godt som alle dømte pirater, der valgte at anke deres sag på Seychellerne, fik medhold. De blev sendt hjem som frie mænd. Nærværende indlæg optræver denne proces og belyser hvor knasterne ligger.

Indlægget baserer sig på forskning, der er rets-antropologisk, snarere end rets-dogmatisk. Det betyder, at hvor havretten og relevante paragraffer i national strafferet spiller en vigtig rolle, lægger studiet vægt på processerne omkring håndhævelsen af relevant lovgivning. Fokus er således på et genstandsfelt, som antropologer kalder 'praksis' – dvs. retsaktørernes *handlinger* – som således ikke må forveksles med juridisk praksis eller retspraksis, hvilket er af en ganske anden beskaffenhed. I antropologisk perspektiv forstås 'praksis' slet og ret som de faktiske *handlinger* som udgør retshåndhævelsen, i vores tilfælde de handlinger som søværn og domstole foretog i rammen af international pirateribekæmpelse. Således lægges der vægt på konteksten og de sociale situationer, som havret og anden relevant (national) lovgivning indgår i.⁷ Ved at undersøge retsaktørers handlinger og udkommet af retshåndhævelsen kan vi få indblik i på hvilken måde lovgivningen virker, hvilken effekt den har når den rammer virkeligheden, og hvordan den har både tilsigtede og utilsigtede konsekvenser.⁸

Metodisk opnås disse indsigter primært igennem observation og interviews med de implicerede aktører i rets- og sikkerhedsvæsen samt ved læsning af retsbogsudskrifter og domme. Således har jeg lavet tre ugers feltarbejde ombord på et dansk krigsskib under NATOs Operation Ocean Shield med et anti-

7) Zumbansen, Peer. Defining the space of transnational law: Legal theory, global governance and legal pluralism. I *Beyond Territoriality*, Brill Nijhoff, 2012, (Zumbansen 2012) s. 53-86; Moore, Sally Falk. Law and social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study. *Law & Society Review*, vol. 7 no. 4, 1973 (Moore 1973) s. 719-746.

8) Larsen, Jessica. Towards maritime security in the Gulf of Guinea: Are Danish efforts fit for purpose? København, Dansk Institut for Internationale Studier, 2022 (Larsen 2022a) s. 138-164.

piraterimandat med hjemmel fra Folketinget og fire måneders observationer i højesteret⁹ og appeldomstolen på Seychellerne, hvor et stort antal mistænkte sager som nævnt blev foretaget. Dertil har jeg læst mandater, politikker, domme og domsudskrifter for at samle et overblik over typiske retsforløb, bevisførelse og argumentation.¹⁰

Nedenfor præsenteres først den retslige hjemmel til at bekæmpe pirateri og den internationale indsats dette gav anledning til i det Vestindiske Ocean og Guineabugten. Dernæst gennemgås de sparsomme statistiske opgørelser, der findes omkring pirateribekæmpelse for at forstå i hvilken grad, retshåndhævelsen har været effektiv. Vi vender herefter blikket imod eksisterende sager, først med en diskussion af Lucky-sagen og dens liv i Byretten. Herefter perspektiveres til de piraterisager, som blev foretaget på Seychellerne, hvor sammenlignelige udfordringer med retsforfølgelse bragte mange sager for appeldomstolen (som på Seychellerne står over Højesteret). Til sidst opsummeres og konkluderes.

2. Den internationale lovgivning og indsats

Pirateri er kriminaliseret i Havretskonventionens Artikel 101. Definitionen udmærker sig ved følgende kriterier, som skal være opfyldt: at den ulovlige handling er voldelig eller undertrykkende; begået med et privat formål; på internationalt farvand; rettet imod et andet fartøj.¹¹ Pirateri anses som *hostis humani generis* og nyder derfor universel jurisdiktion. Artikel 100 forpligter stater, der har ratificeret konventionen, til at bekæmpe pirateri, imens Artikel 105 tillader retsforfølgelse.¹² Men Artikel 105 lader meget at ønske, da den ikke specificerer hvordan retsforfølgelse skal foregå, for ikke at sige kræver at det foregår. Det er altså op til den enkelte og villige stat at påtage sig retsforfølgelse – for så vidt

9) På Seychellerne er det højesteret (Supreme Court), der er første instans for behandling af piraterisager.

10) Larsen, Jessica. *Counter-piracy Law in Practice: An Ethnography of International Security Governance*. Routledge, 2023 (Larsen 2023).

11) Se dog en diskussion af sidstnævnte faktor, <https://www.ejiltalk.org/piracy-and-undersea-cables-an-overlooked-interpretation-of-unclos/>

12) For en detaljeret gennemgang af Havretskonventionens relevante artikler, se Guilfoyle, Douglas. *Piracy off Somalia: UN Security Council Resolution 1816 and IMO Regional Counter-Piracy Efforts*. *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 57, no. 3, 2008 (Guilfoyle 2008) s. 690–99.

at denne stats love tillader retsforfølgelse uden nationalt nexsus og gerne har en pirateriparagraf, selvom sidstnævnte ikke er altafgørende; i Danmark har vi således set, hvordan det blev forsøgt at retsforfølge uden en strafferetlig definition af pirateri.¹³ Eksempelvis kan en anklage sammenstykkedes ved hjælp af strafferetlige paragraffer omkring drab eller vold. Således må også dette lands strafferet aktiveres, og vi begynder at se en sammenfiltrering af folkeret og nationale love.¹⁴ Dette forhold umuliggør ikke retsforfølgelse men kræver flere skridt at rede ud, som det internationale samfund opnåede med nogen succes – om end det vil være tydeligt nedenfor, at den robuste løsning endnu udestår.

Den internationale indsats imod pirateri startede omkring 2008 i Østafrika i forbindelse med somalisk pirateri ud for Afrikas Horn i det vestlige Indiske Ocean. Indsatsens delelementer blev senere kopieret i Guineabugten ud for den Vestafrikanske kyst, da pirateriet her blussede op omkring 2015. Indsatsen var omfattende. Den bestod både af et antal ekstra-regionale krigsskibes patruljering i store dele af de påvirkede farvande – som også er vigtige handelsruter for international skibstrafik. I Østafrika kom krigsskibene fra både vestlige og ikke-vestlige lande, og de primære koalitioner var EU NAVFOR's Operation Atalanta (som fortsat er aktiv i 2025), NATOs Operation Ocean Shield samt Task Force 151 under amerikansk-ledede Combined Maritime Forces. I Vestafrika er det kun Italien og Danmark, som har haft deciderede anti-pirateri-mandater og dette som nationale solo-missioner, imens andre søfartsnationer som Frankrig, Spanien, USA, Kina og Rusland er til stede militært med krigsskibe, men uden skarpe mandater. Ud over ønsket om tilstedeværelse, er deres opgaver varierende, eksempelvis at overvåge og træne med de regionale kyststaters søværn og kystvagter.

Den internationale indsats bestod naturligvis også af retsforfølgelse, som langt overvejende blev varetaget af regionale kyststater. Allerede her ser vi konturerne af de udfordringer, som gør retsforfølgelse af pirateri til en svær di-

13) U.2011.3066 – TfK2011.923/1H. Dansk straffemyndighed for forsøg på at kapre dansk skib i internationalt farvand, 2. august 2011. Ugeskrift for Retsvæsen: 3066-3073; U.2014.2044Ø. Alvorlig kritik af anklagemyndigheden for fristoverskridelse på 12 dage af 24-timersfristen i grundlovens § 71, stk. 3. Byretten burde have løsladt 9 anholdte, der var sigtet for overtrædelse af straffelovens § 186 a, jf. § 21, 10. december 2013. Ugeskrift for Retsvæsen: 1044-1046.

14) Se Larsen 2023 s. 18-40

sciplin. Ligesom retsforfølgelse aktiverer både folkeret og national lovgivning, kræver retsforfølgelse transnationalt samarbejde imellem krigsskibets myndigheder og den modtagende stats politi og retsvæsen med forskellige retssystemer og traditioner. I det Indiske Ocean varetog Kenya, Seychellerne og Mauritius opgaven med at retsfølge, alle common law-lande. De skulle modtage mistænkte og beviser indsamlet af civil law-lande. Det var derfor nødvendigt at udarbejde et omfattende retningslinjedokument for at sikre, at særligt sidstnævntes bevispakker levede op til førstnævntes retspleje.

De retsfølgende stater blev støttet af signifikant kapacitetsudvikling af deres rets- og sikkerhedssektorer. Formålet var at etablere en anti-piraterimodel, hvor landene selv skulle blive i stand til at retshåndhæve, sikre deres farvande imod pirateriet og varetage en effektiv retsfølgelse, der lever op til internationale standarder og menneskerettigheder.¹⁵ Således blev nævnte staters strafferet opdateret med en inkorporering af Havretskonventionens definition af pirateri (den nævnte Artikel 101), lige som dommere og anklagere kom på kursus og fængsler blev moderniseret. I Vestafrika foregik samme type og omfang af kapacitetsudvikling.¹⁶ Men hvor man i Østafrika havde fokuseret på kapacitetsudvikling i tre lande, var der i Vestafrika fokus på hele 17 lande på tværs af regionen. Det krævede mere koordinering og inddragelse af regionale organisationer for at udføre arbejdet, hvilket introducerede flere lag og myndigheder. Det resulterede i, at der var færre ressourcer til at komme i dybden med arbejdet i de enkelte kyststater. Trods ti års kapacitetsopbygning har det i skrivende stund ikke været muligt at overføre personer mistænkt for pirateri til vestafrikanske kyststaternes retsvæsen. Dette skyldes bl.a. manglende lovgivning i visse stater og at der ikke har foreligget overdragelsesaftaler der kunne garantere modtagende myndigheds behandling af de mistænkte efter internationale konventioner. Af samme årsag måtte Danmark retsfølge en mistænkt mand fra Nigeria i 2021, som vi ser nærmere på nedenfor. Men først statistikken.

15) Larsen, Jessica. Towards maritime security in the Indian Ocean: The case of Seychelles. *Island Studies Journal*, vol. 4, 2015 (Larsen 2015) s. 50-59.

16) Larsen, Jessica. *Global Political Ethnography: A Methodological Approach to Studying Maritime Security Governance*. Routledge Handbook of Maritime Security, redigeret af Ruxandra-Laura Boscila, Susanna Ferreira og Barry J. Ryan, Routledge, 2022 (Larsen 2022b) s. 116-126.

3. Effekten af pirateribekæmpelse i tal

Der er ingen systematisk indsamling af data, der klarlægger forholdet imellem antallet af pirateriangreb (som omtalt i introduktionen), antallet af tilbageholdte mistænkte og antallet af retsforfulgte. Sidste centrale opgørelse fra FN var i 2012, og den dækkede kun somalisk pirateri – endda i en periode før retsfølgelsen i de regionale lande Seychellerne, Kenya og Mauritius rigtig kom op i omdrejninger. FNs opgørelse konkluderer, at imellem 2006-2012 blev 1.063 personer retsforfulgt i 20 forskellige stater.¹⁷ Det svarer til ca. 100-150 retssager, da de mistænkte retsforfølges i de grupper, de tilbageholdes i. Sammenholdt med antal angreb ser vi altså, at antallet af mistænkte, der ender i retten, er en brøkdel af antallet af angreb, som i visse år talte flere hundrede.

I forbindelse med min forskning har jeg forespurgt både FN og EU om opdaterede tal. Men svaret lød, at disse tal enten ikke findes, eller ikke kan udleveres. Piraterisager er ofte spektakulære og dækkes derfor flittigt af pressen. Det nærmeste vi således kan komme en form for statistik er via nyhedsmedier og løsvævne opgørelser. Men det er klart at selv en grunding, international mediesøgning ikke vil give et retvisende overblik. EUNAVFOR noterer i en nyhedsartikel fra 2024, at Operation Atalanta har overført 177 mistænkte, hvoraf 145 er dømt¹⁸ – til trods for, at meddelelsen på forfatterens henvendelse var, at EU ikke fører den slags statistikker. Artiklen nævner til gengæld ikke hvor mange EU NAVFOR har *tilbageholdt*. Dette tal er med al sandsynlighed langt større, da de første år var præget af den såkaldte 'catch and release' procedure, hvor patruljerende krigsskibe måtte sætte de mistænkte i land på Somalias kyst, fordi myndighederne hjemme i hovedstæderne ikke var i stand til at sikre en retssal, enten nationalt eller i regionen. Vi husker her Havretskonventionens Artikel 105, som *tillader* retsforfølgelse, men ikke specificerer eksempelvis den tilbageholdende stats ansvar herfor.

Ser vi specifikt på Danmark, fremgår det af aktindsigt i det danske søværns dokumenter i forbindelse med pirateribekæmpelse i Østafrika, at Danmark fra

17) UNSC. Report of the Secretary-General on the specialized anti-piracy counts in Somalia and other States in the region. S/2012/50. United Nations Security Council, 2012 (UNSC 2012), para. 10.

18) 'Alleged Pirates Already in Seychelles for Trial, EU Naval Force, 14 maj 2024, <<https://eunavfor.eu/news/alleged-pirates-already-seychelles-trial>>

2008-2015 (hvor sidste skib forlod NATOS Operation Ocean Shield) tilbageholdte 295 mistænkte for pirateri ud for Somalias kyst. Resten blev sat i land uden tiltale – den såkaldte catch and release-procedure. I Vestafrika var Danmark involveret i en meget medieomtalt sag, den såkaldte Lucky-sag. Her blev ni mistænkte nigerianske mænd tilbageholdt, hvoraf fem døde under en skudveksling, én blev såret og tre var uskadte.

I alt har det danske Søværn således opbragt godt 300 formodede pirater i perioden 2008 til i dag. Heraf blev 50 retsforfulgt i Kenya og på Seychellerne, og én – nemlig Lucky – blevet retsforfulgt i Danmark. Ratioen 51 retsforfulgte ud af 300 er endnu en indikation af, at retsforfølgelse er en svær disciplin.

Ser vi regionalt på hhv. Øst- og Vestafrika ved vi, at antallet af hændelser var op til flere hundrede i visse år. Men uofficielle opgørelser over antallet af retssager i det Indiske Ocean, som forfatteren har modtaget fra FN, viser, at antallet af retssager var 17 på Seychellerne, 19 i Kenya og én på Mauritius i hele perioden, hvor pirateriet foregik.¹⁹ Dertil skal lægges to aktive sager på Seychellerne i skrivende stund. I Vestafrika var antallet af angreb alene i 2020 på 115, imens der igen ifølge FN totalt set er foretaget tre retssager – én i Togo, én i Nigeria og én i Danmark.²⁰ Disse tal er på ingen måde dækkene, men giver et indblik i hvordan retsforfølgelse ikke er givet, når krigsskibe opbringer et mistænkeligt fartøj.

Bruger vi alligevel tallene som en forsigtig indikation, afslører ratioen imellem angreb, tilbageholdte og retsforfulgte to forhold omkring pirateribekæmpelse. For det første er det naturligtvis ikke muligt for krigsskibe at opbringe alle mistænkte piraterifartøjer, da det kræver langt større militær tilstedeværelse. For det andet er det ikke alle mistænkte, der er blevet retsforfulgt, enten af juridiske eller praktiske årsager. Hvad er udfordringen? Vi begynder med den seneste sag, som Danmark var involveret i for at nærme os et svar.

4. Lucky-sagen

Det danske folketing sendte fregatten Esbern Snare på mission til Vestafrika for at bekæmpe pirateri i november 2021.²¹ Efter få uger i Guineabugten fik

19) On file with author

20) On file with author

21) 'Forslag til folketingsbeslutning om danske militære bidrag til Guineabugten', Folketingsstidende, tillæg A, beslutningsforslag nr. B 295, 16 april 2021 <<https://www.ft.dk/>

Esbern Snare oplysninger om en mistænkelig motorbåd i internationalt farvand ud for Nigeria. Besætningen reagerede inden for det givne mandat, men grundet modstand endte det med en længere skudveksling imellem Søværnet og motorbåden. Ud af ni formodede pirater på motorbåden døde fire i skudveksling, imens én druknede, og Lucky mistede sit ene ben, som sad fast i skruen på motorbåden, da han faldt i vandet under tumulten.

Esbern Snare sejlede rundt i flere uger med de mistænkte uden en retssal villig til at modtage dem til retsforfølgelse. Danmark ønskede ikke at retsforfølge og manglede samtidig udleveringsaftaler med regionale kyststater. Til slut blev de tre raske overlevende løsladt uden rettergang. De fik såkaldt tiltalefrafald af daværende justitsminister Nick Hækkerup.²² Lucky blev bragt til Danmark, fordi Danmark med sine menneskeretlige forpligtelser ikke kunne sende ham hjem i selskab med hans raske venner. Her blev han retsforfulgt. Jeg overværede retssagen, hvor Luckys forsvarer, Jesper Storm Thygesen, gjorde gældende i Byretten, at eneste grund til, at Lucky blev retsforfulgt, var, at han var så uheldig at miste sit ene ben.

Sagen er på mange måder spektakulær og er fra sin start blevet dækket flittigt i pressen med flere vigtige, kritiske perspektiver. Opmærksomheden kredsede omkring den militære del af dansk pirateribekæmpelse til søs, altså Søværnets rolle og mandat, og de manglende politiske aftaler med stater i regionen om udlevering af mistænkte pirater til retsforfølgelse. Daværende forsvarsminister Trine Bramsen blev bebrejdet for at kalde opgaven en 'afskrækkelsesmission' og negligere den store voldsparathed, piraterigrupperne besidder i Guineabugten.²³ Således var det sandsynligt, at Søværnet kunne komme i skudveksling under missionen. Det var altså ikke blot en afskrækkelsesmission. Som sagen

ripdf/samling/20201/beslutningsforslag/b295/20201_b295_som_fremsat.pdf>

22) 'Formodet pirat tiltalt', Anklagemyndigheden, 9 maj 2022 <<https://anklagemyndigheden.dk/da/formodet-pirat-tiltalt>>

23) 'Regeringens egen rapport modsiger Trine Bramsens fortælling om, at "de færreste" kunne have forudset ildkampen i Guineabugten', Berlingske, 5 december 2021, <https://www.berlingske.dk/indland/regeringens-egen-rapport-modsiger-trine-bramsens-fortaeling-om-at-de?gaa_at=eafs&gaa_n=AerBZYMo3qqNhpzUiSt23odROkWuT9inDR-77lkYkj8xF7zan_EXAEmwJ27p35F2-m14%3D&gaa_ts=67adf042&gaa_sig=8NGFt-UmGRFE_q0BAYkOLcGspA1VBR3aVXePOqebUNQyNKQII7UJ-_AWP7n-_HeU9SCpgfTHdjGY70qog47WvHA%3D%3D>

udviklede sig, sejlede Esbern Snare rundt i flere uger med de mistænkte – overlevende som døde – uden en retssal, der var villig til at tage imod dem. Heraf følger, som også blev diskuteret i medierne, at et væsentligt problem var de manglende udleveringsaftaler med lokale kyststater i Vestafrika, så mistænkte kunne retsforfølges i regionen.²⁴

Men selv med udleveringsaftaler ville Danmark have et problem i forhold til at udlevere formodede pirater. Hvis forholdene i fængslerne i de givne lande ikke lever op til internationale standarder, ville Danmark stå med et folkeretligt benspænd, der forhindrer myndighederne i at udlevere til stater i regionen. Et styrket retssystem og fængselsvæsen i regionen bliver et vigtigt bidrag til effektiv pirateribekæmpelse fremadrettet.

Den etbenede nigerianer og formodede pirat, Lucky, er den første og eneste, som er blevet retsforfulgt i Danmark. Det er således et lille stykke dansk retshistorie, at en mistænkt pirat i november 2022 blev stillet for en dommer på dansk jord. Men Lucky blev bare ikke anklaget for pirateri. I stedet blev han sigtet for overtrædelse af straffelovens paragraf 252 stk. 1 om fareforvoldelse.

5. Svært at bevise pirateri

Anklagemyndigheden i Danmark indså, at der ikke var nok beviser til at tiltale Lucky for pirateri (som i øvrigt ikke er selvstændigt kriminaliseret i dansk lovgivning). Først gik man efter drabsforsøg på danske soldater. Siden blev det kraftigt nedskaleret til fareforvoldelse. Men under selve retssagen fyldte Lucky selv meget lidt i anklagemyndighedens bevisførelse. Der var ingen fingeraftryk eller DNA fra Lucky på de konfiskerede våben. Der var ingen krudtslamsanalyser af hans hænder som kunne pege på, at han havde været involveret i fareforvoldelsen. Ej heller hovedbeviset, optagelser fra Søværnets infrarøde kamera – som under protest fra pressen blev afspillet for lukkede døre, fordi det ifølge anklageren bl.a. kunne kompromittere dansk forsvars operative sikkerhed – (be)viste Luckys involvering i fareforvoldelse, ud over at være fysisk til stede i motorbåden.

Til gengæld henvistes konstant til pirateri, og anklagemyndigheden førte

24) 'Udenrigsministeriet har i månedsvis forsøgt at få pirat-aftaler med lande i Guineabugten', Shippingwatch, 10 januar 2022, <<https://shippingwatch.dk/article13626306.ece>>

beviser for, hvordan pirateri foregår i regionen, og sågar hvilket tøj de har på. Formålet synes at være at male et billede af, at Lucky måtte formodes at tilhøre en etableret og farlig piratgruppe – på trods af at pirateri ikke var en del af anklagen.

Det er nærliggende at argumentere, hvad anklageren da også gjorde, at Lucky må have været vidende om, at formålet med bådturen var pirateri. Han tog alt andet lige med ud i et fartøj med våben i lige præcis den piratfyldte Guineabugt. Men der var ingen håndfaste beviser på, at Lucky og besætningsformål var pirateri. Da Luckys motorbåd blev opbragt af Søværnet havde besætningen i gummibåden ikke så meget som forsøgt at begå et angreb. De havde skudt imod Søværnet, men ikke forsøgt et pirateriangreb inden. Ud fra et retssikkerhedsperspektiv er forsættet i sådan en situation overordentligt svært at bevise, også selv om det måtte være sandt. Og igen, Lucky stod ikke anklaget for pirateri.

I november 2022 fandt enige domsmænd Lucky skyldig i fareforvoldelse.²⁵ Fareforvoldelsen skete, da han og otte andre ombord på en motorbåd kom i skudveksling med det danske Søværn i Guineabugten den 24. november 2021. Men trods enighed om skyld undlod domsmændene alligevel at straffe Lucky. Det skyldtes sagens omstændigheder: at Lucky mistede sit ene ben under hændelsen, og at han var dårligere stillet end hans kumpaner, som blev repatrieret uden rettergang – den såkaldte catch and release procedure. Selvom Lucky slap for straf, vil mange nok mene, at et år i varetægtsfængsel og pådragelse af et svært handicap er en hård straf i sig selv. Under ventetiden søgte og fik han endvidere opholdstilladelse i Danmark.²⁶

Lucky-sagen giver vigtig læring om retsforfølgelse, som danske myndigheder må forholde sig til, hvis ikke Søværnets indsats imod pirateri i fremtiden skal undermineres af, at mistænkte blot sættes fri. Lucky-sagen føjer sig nemlig til rækken af nyere retssager relateret til formodet pirateri, hvor det kan vise sig overordentligt vanskeligt at føre beviser for den kriminelle handling.

25) 'Tiltale for overtrædelse af straffelovens § 252, stk. 1. Påstand om fængselsstraf, konfiskation samt udvisning med indrejseforbud i 6 år', Danmarks Domstole, 28 november 2022, <<https://domsdatabasen.dk/#sag/2357/2802>

26) <https://nyheder.tv2.dk/krimi/2024-01-22-etbenet-pirat-har-faaet-dansk-opholdstilladelse>>

Andetsteds har jeg analyseret de i alt 17 pirateri-retssager der blev foretaget på Seychellerne vedrørende somaliske mænd mistænkt for pirateri i perioden 2008-2016. Heraf blev flere udleveret af det danske søværn.²⁷ Seychellerne havde til formålet opdateret sin strafferet, således at definitionen af pirateri i Havretskonventionens Artikel 101 blev kopieret ind 1:1 og universel jurisdiktion var mulig.²⁸ På nær én mindreårig blev alle ca. 150 anklagede i de 17 sager fundet skyldige af Seychellernes højesteret i forskellige forhold under overskriften pirateri.

Under mit feltarbejde på Seychellerne i 2014-2015 besøgte de dømte i fængslet og igangværende sager blev fulgt. Dette inkluderede både straffesagerne, men også ankesager foretaget ved landets appeldomstol. Af de i alt 17 sager, valgte de unge mænd i seks af sagerne at anke deres domme. I fem af sagerne mere eller mindre hudflettede appeldommerne højesterets afgørelser.²⁹ De dømte fik medhold og blev sendt tilbage til Somalia som frie mænd. Det danske krigsskib Absalon medvirkede i to af disse sager.

Årsagerne til frifindelse var temmelig alvorlige. Appeldommerne fandt, at bevisførelsen i sagerne var mangelfuld. Nogle sager byggede, ifølge appeldommerne, på åbenlyse forudantagelser om skyld, andre forlod sig på blotte rygter om, at de anklagede skulle have forsøgt at smide våben overbord (en klassisk handling for at skjule deres forsæt til pirateri). Appeldommerne fandt endvidere, at statsanklageren ikke var i stand til at godtgøre hvilke ulovligheder, de anklagede egentlig havde foretaget sig ombord på deres fartøj. I andre ankesager påpegede dommerne, at vidnerne ikke havde været i stand til at identificere de anklagede, og at anklagedes version af sagens gang ikke blev så meget som overvejet.³⁰ Med andre ord var de blevet dømt på ekstremt tvivlsomt grundlag.

Ankesagerne viser alvorlige brud på retssikkerheden. Det er nærliggende at spørge hvad der ville være sket, hvis de dømte i resten af de 17 sager også havde valgt at anke? Det betyder ikke nødvendigvis, at de dømte, der fik medhold i deres anke, ikke rent faktisk havde begået pirateri eller havde til hensigt at begå

27) Larsen 2023 s. 80-102.

28) Ibid.

29) Ibid. s. 94-99.

30) Ibid.

pirateri. Men alt i alt var bevisførelsen mangelfuld. På godt dansk er det simpelthen svært at bevise pirateri. I de gennemgåede sager står retsforfølgelse af pirateri således og sitrer et paradoksalt sted imellem brud på retssikkerhed – og straffrihed.

6. Svært at retsforfølge

En anden udfordring omkring retsforfølgelse kræver, at vi løfter blikket og fokuserer på konteksten i hvilken pirateribekæmpelse foregår og hvordan eksisterende lovgivning håndhæves. Pirateri er en ulovlig handling, som finder sted på internationalt farvand (UNCLOS Artikel 101), dvs. uden for nogen stats territorialfarvand. Som nævnt er der universel jurisdiktion over pirateri, hvilket tillader enhver stat at reagere i tilfælde af pirateri, hvad end denne stat har nexus i sagen i form af at være flagstat eller at borgere er involverede, enten som angribere eller er blandt de angrebne besætningsmedlemmer.

Men Artikel 105, der vedrører retsforfølgelse, er ganske uspecifik omkring hvor og hvordan dette skal foregå – ud over at det er et nationalt anliggende for den stat som måtte ønske at påtage sig opgaven. Det er ikke tilfældigt, for det giver stater en ønsket fleksibilitet i forhold til hvorvidt de vil handle eller ej. Hvor Artikel 100 formulerer, at stater *skal* samarbejde omkring bekæmpelse, hedder det i Artikel 105, at stater *må* retsforfølge, eller ret beset 'decide upon the penalties', hvilket er en interessant formulering, idet den nævner straf men ikke den foregående prøvelse ved en domstol. Ej heller findes der en international domstol, der kan tage sagerne.

Med andre ord er det i udgangspunktet ikke oplagt, hvem og hvor en person eller gruppe mistænkt for pirateri kan retsforfølges. Her opstår udfordringer af politisk, juridisk og praktisk karakter:

Politisk kan stater som sagt vælge at retsforfølge – eller ej. Det har mange vestlige søfartsnationer valgt ikke at gøre, selvom deres søværn patruljerede i de implicerede farvande plaget af pirateri. Eksempelvis har europæiske myndigheder ofte udtalt, at de ikke ønsker at retsforfølge hjemme, i fald de mistænkte skulle søge asyl³¹ – hvilket som nævnt netop skete i Lucky-sagen. Ligeledes for-

31) Dutton 2012 (Dutton 2012). Findes her <https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol34/iss2/4/>

udses eventuelle udfordringer med at repatriere visse personer dømt for pirateri, hvilket også diskuteredes i forbindelse med Lucky-sagen, fordi visse regioner i Nigeria har højt niveau af usikkerhed, hvorved det i yderste konsekvens kan være konventionsstridigt at sende personer retur, enten til afsoning eller efter endt afsoning.

Juridisk har ikke alle stater den nødvendige lovgivning på plads til problemfrit at kunne foretage retsforfølgelse af pirateri. Lande kan eksempelvis mangle definitionen af pirateri eller universel jurisdiktion. Det var af selvsamme årsag, at massiv kapacitetsudvikling fandt sted i Øst- og Vestafrika. Det er naturligvis muligt at retsforfølge uden en pirateridefinition, hvad vi også så i Lucky-sagen. Ligeledes ville villige stater givetvis kunne argumentere for en form for nationalt neksus i fraværet af universel jurisdiktion med henvisning til fred og sikkerhed, nationale sikkerhedsinteresser eller lignende. Men det er måske mindre sandsynligt, at stater vil bøje deres lovgivning så langt på vegne af det internationale samfund, særligt med henblik på ovenstående overvejelser omkring asyl, for ikke at nævne de økonomiske omkostninger forbundet med sagerne. Stater har den lovgivning, de ønsker. Således er de juridiske udfordringer forbundet til politiske motivationer og er endnu en årsag til, at stater kan undvige retsforfølgelse.

Praktisk skal stater, hvis krigsskibe patruljerer i anti-piraterimissioner have overleveringsaftaler med retsforfølgende stater, samt de nødvendige procedurer på plads for at facilitere samarbejde, håndtering af mistænkte og beviser, logistiske forhold og eventuelle økonomiske spørgsmål. Dette er ikke tilfældet hele vejen rundt om Afrika i de implicerede kyststater.

7. Afrunding

Med hundreder af angreb årligt i 2000-2010'erne fyldte pirateriet rettelig meget i det internationale samarbejde og i søfartsnationers bevidsthed, indtil antallet af angreb faldt til et næsten ikke-eksisterende niveau i 2020'erne. Det internationale samfund, i hvert fald hvad angår vestlige stater, retter i disse år blikket imod Rusland og de hybride trusler, der udfordrer den fri navigation og fredelige brug af verdenshavene. Geopolitikken er tilbage. Men pirateri er verdens næstældste erhverv. Det blusser op med jævne mellemrum, eksempelvis

i december 2023 ud for Somalia. Så længe de klassiske 'means, motives and opportunities' består, vil pirateriet ikke forsvinde. Derfor er der grund til at se nærmere på, hvilke effekter den internationale indsats havde, og hvilke erfaringer vi kan tage med os til eventuelt fremtidige operationer.

Samlet set viser Lucky-sagen og ankesagerne på Seychellerne, hvor svær pirateribekæmpelse er. Ikke blot er det farefuldt for Søværnets besætning såvel som de angrebne besætningsmedlemmer og de mistænkte. Ikke blot er det dyrt at sende et krigsskib. Det retslige efterspil er meget mere kompliceret end blot at sigte for pirateri og køre en retssag.

Givet at så få sager overhovedet ender i retten – sammenholdt med det store antal hændelser og angreb, vi har set til søs – udestår en række spørgsmål. Hvis fremtidige skibsbidrag skal have fuld effekt, kræver det, at danske myndigheder fokuserer meget mere på det retslige aspekt af pirateribekæmpelse.

Der hersker historisk set politisk uvilje imod at retsforfølge pirateri i Danmark og andre vestlige stater. Derfor bør de danske myndigheder opprioritere kapacitetsudvikling af både rets- og fængselsvæsen i regioner med pirateri, så retfærdige retssager kan føres der. Siden Lucky-sagen er udleveringsaftaler i Vestafrika blevet udarbejdet på regionalt niveau i ECOWAS. Det giver eksempelvis Danmark mulighed for lettere og mere sikkert at samarbejde med kyststater omkring regional retsforfølgelse. Samtidig er der behov for at fokusere på fortsat kapacitetsudvikling af særligt rets- og fængselsvæsen i kyststaterne.

Dernæst står det klart, at bevisførelse er svært. Relevante myndigheder må overveje, hvordan man i antipirateri-operationer, som de danske fregatter har været på, sikrer beviser – uden at gå på kompromis med hverken retssikkerhed eller straffrihed. Dette kan gøres ved at opdatere proceduren omkring bevisindsamling på baggrund af de allerede mange pirateri-retssager, der er foretaget i forskellige lande. Bevisindsamling bør svare til de faktiske forhold til søs og bedre understøtte anklagemyndighedens mulighed for at løfte bevisbyrden, eksempelvis i forhold til tripwires og fotodokumentation.

Nationale beslutningstagere og relevante internationale fora må desuden se på, om der er grund til at opdatere straffeloven i retsforfølgende lande, så den passer bedre til de faktiske forhold. Det kunne være ved at forbyde fartøjer at sejle med særlige redskaber, som bruges til pirateri, herunder stiger til at kravle ombord på angrebne skibe, store mængder våben, vand og brændstof. Disse

effekter kan vidne om hensigten til at begå pirateri, nemlig at der planlægges lange sejlads på internationalt farvand, hvilket afgiver fra normalbilledet i området for så vidt angår fartøjer med lovlige hensigter, så som fiskeri og transport. Her kræves særligt fokus på retssikkerheden, så man ikke går for langt og opstiller for mange potentielt inkriminerende tegn på eller beviser for en ulovlig hensigt til at begå pirateri.

Ser vi på Lucky-sagen, har den haft store omkostninger. De menneskelige er åbenlyse, men også økonomisk. Det danske skibsbidrag vurderedes at koste kr. 80 millioner,³² som dog ikke alle blev realiseret da Esbern Snare kaldtes hjem grundet den russiske præsident Putins invasion af Ukraine i februar 2022. Dertil kommer retsforfølgelsen, som ifølge Justitsministeriet har kostet kr. 4,2 millioner.³³ Hertil må formodes at komme udgifter til Luckys benprotese, genoptræning og underhold nu hvor han har fået asyl i Danmark.

At løse udfordringerne med retsforfølgelse er grundlæggende af flere årsager. Først og fremmest må det som retsstat være væsentligt at skabe de bedste betingelser for retssikkerheden og for at undgå straffrihed. Dernæst også som velfærdsstat er behovet for effektiv retsforfølgelse væsentligt, idet Danmark bruger millioner af kroner på at sende skibsbidrag på antipirateri-mission og ligeledes støtter kapacitetsudviklingsindsatser i regionale kyststater. Hvis ikke Søværnets indledende arbejde med at tilbageholde de mistænkte og indsamle beviser til anklager ender med effektiv retsforfølgelse, hvad nytter det så?

32) 'Esbern Snare trækkes hjem', Forsvaret, 18 februar 2022 <<https://www.forsvaret.dk/da/nyheder/2022/essn-hjem/>>

33) 'Heldet var ikke med etbenede Lucky i Københavns Byret', Politiken, 4 december 2022, <<https://politiken.dk/indland/art9089887/Heldet-var-ikke-med-etbenede-Lucky-i-K%C3%B8benhavns-Byret>>

Litteratur

Dutton 2012 (Dutton 2012). Findes her <https://ir.lawnet.fordham.edu/ilj/vol34/iss2/4/>

Guilfoyle, Douglas. Piracy off Somalia: UN Security Council Resolution 1816 and IMO Regional Counter-Piracy Efforts. *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 57, no. 3, 2008 (Guilfoyle 2008) s. 690–99.

IMB 2011 (IMB 2011). Finds her <https://www.safety4sea.com/wp-content/uploads/2014/09/pdf/IMB%20REPORT%202011.pdf>

Larsen, Jessica. *Counter-piracy Law in Practice: An Ethnography of International Security Governance*. Routledge, 2023 (Larsen 2023).

Larsen, Jessica. Towards maritime security in the Gulf of Guinea: Are Danish efforts fit for purpose? København, Dansk Institut for Internationale Studier, 2022 (Larsen 2022a) s. 138-164.

Larsen, Jessica. *Global Political Ethnography: A Methodological Approach to Studying Maritime Security Governance*. *Routledge Handbook of Maritime Security*, redigeret af Ruxandra-Laura Boscila, Susanna Ferreira og Barry J. Ryan, Routledge, 2022 (Larsen 2022b) s. 116-126.

Larsen, Jessica. Towards maritime security in the Indian Ocean: The case of Seychelles. *Island Studies Journal*, vol. 4, 2015 (Larsen 2015) s. 50-59.

Moore, Sally Falk. Law and social change: the semi-autonomous social field as an appropriate subject of study. *Law & Society Review*, vol. 7 no. 4, 1973 (Moore 1973) s. 719-746.

UNSC. The situation with respect to piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia. Report of the Secretary-General. S/2021/920. United Nations Security Council, 2021 (UNSC 2021).

UNSC. Report of the secretary-general on the situation with respect to piracy and armed robbery at sea off the coast of Somalia. S/2016/843. United Nations Security Council, 2016. (UNSC 2016).

UNSC. Report of the Secretary-General on the specialized anti-piracy counts

in Somalia and other States in the region. S/2012/50. United Nations Security Council, 2012 (UNSC 2012).

Wilson, Brian. The Turtle Bay pivot: How the United Nations Security Council is reshaping naval pursuit of nuclear proliferators, rogue states, and pirates. *Emory Int'l L. Rev.* 33, no. 1, 2018 (Wilson 2018).

Zumbansen, Peer. Defining the space of transnational law: Legal theory, global governance and legal pluralism. I *Beyond Territoriality*, Brill Nijhoff, 2012, (Zumbansen 2012) s. 53-86.