

Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Sjöröveri: Förstärkning av EU:s åtgärder" (yttrande på eget initiativ)

(2013/C 76/03)

Föredragande: **Anna BREDIMA**

Den 12 juli 2012 beslutade Europeiska ekonomiska och sociala kommittén att i enlighet med artikel 29.2 i arbetsordningen utarbeta ett yttrande om

"Sjöröveri: Förstärkning av EU:s åtgärder"

(yttrande på eget initiativ).

Facksektionen för transporter, energi, infrastruktur och informationssamhället, som svarat för kommitténs beredning av ärendet, antog sitt yttrande den 26 november 2012.

Vid sin 486:e plenarsession den 16–17 januari 2013 (sammanträdet den 16 januari) antog Europeiska ekonomiska och sociala kommittén följande yttrande med 147 röster för, 1 röst emot och 8 nedlagda röster.

1. Slutsatser

1.1 I det europeiska civila samhället har man inte till fullo insett hur allvarligt problemet med sjöröveri är. EESK vill därför öka medvetenheten inom det civila samhället och bland den europeiska allmänheten i syfte att få medlemsstaterna och EU-institutionerna att vidta konkreta åtgärder som syftar till att få bukt med piratdåden. Internationella sjöfartsdagen 2011 tillägnades kampen mot piratdåd. Problemets mångfasetterade karaktär kommer att kräva en helhetsinsats och inte spridda tillfälliga insatser. Sjöröveri är inte ett avlägset problem som äger rum någonstans i Indiska oceanen och bara påverkar de attackerade fartygen och deras besättningar. Problemet påverkar även de europeiska konsumenterna och skattebetalarna på många sätt och det är inte "ett symptom vi kan leva med".

EESK vill se en konkret politisk vilja från EU-institutionerna och medlemsstaterna så att man kan finna en permanent lösning på sjöröveriproblemet.

1.2 EU har en unik verktygslåda med lösningar som rör sig om allt från handel och utvecklingsstöd till militär närvaro, statsbyggnad och återuppbyggnad.

1.3 EESK välkomnar besluten i FN:s säkerhetsråd och inom EU om att förlänga operation EU–Navfor Atalanta till december 2014 och att utvidga området för operationen åt öster och söder i Indiska oceanen och längs Somalias kust. Kommittén anser att EU–Navfor bör få ett utökat mandat med förstärkta insatsregler. EESK uppmanar till ett fortsatt starkt engagemang vad gäller antalet fartyg som medlemsstaterna ställt till förfogande för denna operation.

1.4 Det är av mycket stor betydelse att det regionala samarbetsavtalet om att bekämpa sjöröveri och väpnade rån mot fartyg i Asien (ReCAAP) nyligen har kopplats till uppförandekoden från Djibouti och att bilaterala avtal har slutits om åtal av pirater mellan EU och Kenya, Seychellerna och andra länder.

1.5 EESK stöder inrättandet av ett regionalt maritimt kapacitetsuppbyggnadsuppdrag från EU:s utrikestjänsts (EEAS) sida. EUCAP Nestor kommer att bistå länderna på Afrikas horn att skapa en generalplan för att bekämpa piratdåden, utarbeta relevant lagstiftning och stödja kustbevakningens kapacitet.

1.6 EESK kräver att EU-medlemsstaterna och de stater som befinner sig i en anslutningsprocess eller har associeringsavtal med EU ska vidta rättsliga åtgärder mot piratdåd och åtala pirater på haven i enlighet med artikel 105 i Förenta nationernas havsrättskonvention av den 10 december 1982.

1.7 EESK uppmanar sjöfarten att tillämpa branschens reviderade bästa praxis (BMP 4) vad gäller åtgärder för att skydda sig ombord på fartyg. Kommittén uppmanar de medlemsstater som planerar att tillåta användning av kompetenta privata beväpnade vakter för skydd av utsatta fartyg att tillämpa relevanta riktlinjer från Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) och att utarbeta en strikt rättslig ram där man bland annat fastställer villkoren för fartygsbefälhavarens ansvar, särskilt vid eldgivning. Användning av privata beväpnade vakter utgör inte den enda lösningen och får inte bli norm, utan är ett komplement till BMP. Medlemsstaterna uppmanas att ordna konvojer som ledsagas av militära styrkor och erbjuda landbaserade militära enheter (fartygseskortgrupper) under FN:s beskydd, som kan gå ombord på ett fartyg vid genomfart i högriskområden.

1.8 EESK motsätter sig en begränsning av betalning av lösensummor, vilket skulle kunna få kontraproduktiva konsekvenser och utsätta gisslan för ännu större risker. För närvarande förblir lösensummor ett sätt att garantera en säker hemfärd för de sjömän som används som mänskliga sköldar. EESK fördömer piraternas vana att avrätta eller tortera sjömän som ett sätt att utöva påtryckningar för att få lösensummor utbetalade.

1.9 EESK anser att nyckeln till att lösa problemet med sjööveri ligger i att spåra och komma åt de berörda kapitalflödena. Kommittén välkomnar att man inriktar sig på finansiärer och samordnar databaser för att bättre förstå piraternas affärsmodell. En svart lista över finansiella institutioner som är inblandade i tvätt av pengar från piratdåd bör upprättas inom EU. Det krävs också insatser från Europols och Eurojusts sida i detta sammanhang.

1.10 EESK uppmanar EU-institutionerna att ta upp frågan om de kraftigt ökande väpnade rånen till havs och stölderna av olja utanför Västafrika och i Guineabukten. Eftersom dessa förövares tillvägagångssätt i hög grad skiljer sig från de somaliska piraternas så bör särskilda åtgärder vidtas för detta område. I Indiska oceanen rör sig dagligen tre miljoner fat olja och 50 % av världens containertrafik från områden där pirater håller till.

1.11 EESK understryker att man omgående måste befria de 218 sjömän som för närvarande hålls som gisslan, och stöder utbildning för sjöfolk i hantering av piratangrepp så att de kan skydda sig själva och inrättande av vårdkliniker för sjöfolk som hållits som gisslan. Tre internationella konventioner (konventionen angående normer för sjöfolks utbildning, certifiering och vakthållning, 2010, Internationella koden för sjöfartsskydd på fartyg och i hamnanläggningar, 2004, och konventionen om arbete till sjöss, 2006) utgör rättslig grund för utbildning innan man mönstrar på, övningar ombord, återsändande till hemlandet, ersättning, etablering av familjeförbindelser och vård efter att sjömän släppts fria. EESK uppmanar EU att förstärka dessa konventioner och utforma en ny övergripande vägledning för omsorgen om de sjömän med familjer som har fallit eller kan falla offer för sjööveri. EU bör spela en ledande roll för att ändra dessa internationella konventioner så att åtgärder för sjöfolk som hålls som gisslan införlivas.

1.12 Valet den 20 augusti 2012 var en avgörande händelse i den misslyckade staten Somalias historia. EESK åtar sig att medverka i framtida EU-insatser och bistå i processen att bygga upp landets civila samhälle i linje med liknande insatser gentemot andra afrikanska länder.

1.13 EESK efterlyser EU-samordnade aktioner för att kanalisera delar av utvecklingsbiståndet eller andra resurser till utbildningsprogram för ungdomar i fiskeyrket samt till främjande av hållbart jordbruk och företagande. Skäliga levnadsförhållanden för unga somalier skulle kunna göra piratkarriären mindre tilltalande.

2. Det mångfasetterade sjööveriproblemet

2.1 Sjööveriets komplexitet

2.1.1 Efter fem år med stadigt ökande antal piratdåd mot handelsfartyg i Adenbukten, Somalibäckenet, Arabiska sjön och Indiska oceanen kan statistiken ge sken av att problemet är under kontroll. Ett sådant antagande skulle vara felaktigt och bortse från imitationseffekten och ökningen av sjööveriet i Västafrika. Sjööveri är tyvärr ett världsomspännande problem som också förekommer i Indonesien, Malacka- och Singapore-sunden, södra Kinesiska havet och Sydamerika. Aktuella uppgifter (från den 24 september 2012) visar på 50 piratdåd i Somalia, 34 i Guineabukten och 51 i Indonesien.

2.1.2 Användning av moderfartyg har möjliggjort för piraterna att agera mer framgångsrikt. Ständigt nya metoder och utrustning som underlättar identifiering av mål och verktyg för att bryta sig in i citadell ombord på fartyg har gjort piraterna mer aggressiva, sofistikerade och våldsamma, vilket ibland leder till sjömäns död.

2.1.3 Piratdåd börjar som ett sjörelaterat problem, men utvecklas till ett humanitärt, handelsrelaterat och globalt ekonomiskt problem som påverkar världens konsumenter. Kostnaderna för det kan förvärras om försörjningskedjan för varor och energi bryts ifall världssamfundet inte på ett effektivt sätt tar itu med piraternas aktiviteter och sjömännens fackförbund vägrar att segla i de drabbade vattnen. Artontusen fartyg passerar årligen igenom dessa områden. Piratdåden i Adenbukten och vid Afrikas horn är ett strategiskt hot mot EU eftersom de påverkar trafiken i den viktigaste korridoren mellan Europa och Asien. Rederierna använder i ökande grad ruten via Godahoppssudden för att undvika Suezkanalen. Piratdåd har blivit en mycket lönsam kriminell verksamhet och en lockande karriär för ungdomar i området. Kostnaderna för dem står inte i proportion till antalet pirater som är inblandade (i Somalia omkring 1 500). Piratdåden hindrar leverans av EU:s livsmedelshjälp när den som mest behövs till offer för torkan i Afrika. Närvaron till sjöss i Indiska oceanen kan liknas vid att "patrullera över hela Europa med 20 polisbilar".

2.1.4 Straffrihet för piratdåd och underminering av internationell rätt (Unclos-konventionen 1982) är oacceptabelt och EU måste visa en stark politisk vilja för att utplåna detta. FN:s kontaktgrupp om piratdåd utanför Somalia gjorde att en global strategi utformades, och den inbegriper förebyggande och avskräckande åtgärder, operativa riktlinjer för bättre samarbete inom de marina styrkorna, åtal av pirater och spårning av deras ekonomiska resurser.

2.1.5 EU kontrollerar 40 % av den internationella sjöfarten och har inte råd med en okontrollerad ökning av piratdåden. Som transportkommissionär Siim Kallas har sagt: "Piratdåd till sjöss utgör ett reellt hot mot EU:s transportpolitik." Dessutom hotas EU:s utrikeshandel, energiförsörjning och energisäkerhet, sjömannens välfärd och kanalerna för humanitärt bistånd.

2.2 Den humanitära kostnaden för piratdåden

2.2.1 Under 2011 dödades över sju sjömän av pirater, och 39 skadades. Under 2012 (situationen den 24 september 2012) har sex sjömän mördats och 448 tagits som gisslan i 225 attacker och 24 kapningar. Den 30 juni 2012 kapade pirater 11 fartyg med 218 sjömän som togs som gisslan i Somalia. Över 43 sjömän har dödats och 2 653 har hållits som gisslan sedan 2007 i piratdåd utanför Somalias kust.

2.2.2 Internationella fartygsägare och sjöfolksorganisationer (t.ex. International Chamber of Shipping [ICS], European Community Shipowners Associations [ECSA], European Transport Workers Federation [ETF], Asian Shipowners Forum [ASF] och SOS "Save Our Seafarers", en grupp med 31 internationella sjöfartsorganisationer) har gått samman för att via massmedia och genom att kontakta politiker och branschföreträdare på högsta nivå öka medvetenheten om den humanitära och ekonomiska kostnaden för piratdåden. ASF avslöjade (24 maj 2012) att 62 sjömän har dött under de senaste sju åren som ett resultat av piratdåd och att 4 000 har hållits som gisslan på omkring 200 fartyg som har kapats av somalier. Samtidigt som antalet piratattacker i Indiska oceanen har minskat för första gången på fem år (2007–2012) har antalet sjömän som dödats tredubblats under de två senaste åren (Sultan Ahmed bin Sulayem, styrelseordförande för DP World, den 30 juni 2012). Vi kan alltså inte sitta överksamman.

2.2.3 Att få bukt med piratdåden innebär till att börja med att förhindra brottet, inte att hindra de betalningar som gör att

brottsoffren släpps fria. Sjömäns död får inte accepteras som "oavsiktliga skador" i kriget mot piraterna (Nautilus International).

2.3 Den ekonomiska kostnaden för piratdåden

2.3.1 Två rapporter om piratdådens ekonomi är värda att ta upp:

2.3.2 I "The Economic Cost of Maritime Piracy" (december 2010) analyseras de direkta kostnaderna: lösensummor, försäkringspremier, omläggande av rutten till Godahoppsudden, avskräckande säkerhetsåtgärder, beväpnade vakter, användning av tre sjöstridsstyrkor, åtal, grundande av antipiratororganisationer och humanitära kostnader. Den totala årliga kostnaden beräknas ligga mellan 7 och 12 miljarder amerikanska dollar. Dessutom har One Earth Foundation uppskattat kostnaden för lösensummor under 2009–2010 till 830 miljoner amerikanska dollar och den årliga kostnaden för avskräckande utrustning/privata väpnade vakter till mellan 360 miljoner och 2,5 miljarder amerikanska dollar.

2.3.3 I "The Economics of Piracy" (maj 2011) analyseras "värdekedjan" mellan pirater, finansärer, revisorer och vapenleverantörer. Det visas hur sjöröveri kan vara ett mycket mer lönande alternativ jämfört med BNP per capita i Somalia (piraternas inkomster kan vara 67–157 gånger större än medelinkomsten i Somalia). Rapporten fokuserar på behovet av att spåra det informella pengaöverföringssystemet Hawala och beräknar den årliga kostnaden till mellan 4,9 och 8,3 miljarder amerikanska dollar.

3. EU:s åtgärder

3.1 EU-institutionerna

3.1.1 I sin gemensamma deklARATION om ett partnerskap för att motverka piratdåd och väpnade rån till sjöss i västra Indiska oceanen (London den 15 maj 2012) upprepade Europeiska unionen och Internationella sjöfartsorganisationen (IMO) sin beslutsamhet att öka kapaciteten att motverka piratdåd och väpnade rån till sjöss och förbättra den marina förvaltningen i västra Indiska oceanen. Uppförandekoden från Djibouti har blivit ett nyckelverktyg som tillåter 18 stater i Östafrika att utforma en regional lösning på problemet. Dessutom stödde EU under tre år sjöfartsorganisationen IMB (International Maritime Bureau) ekonomiskt för dess verksamhet inom piratrapporteringscentralen, som ägnar sig åt att bekämpa sjöröveri och väpnade rån mot fartyg.

3.1.2 Den internationella arbetsgruppen om sjöröveri utreder metoder om hur man kan komma åt dem som drar nytta av dåden, eftersom lösensummor på 300–500 miljoner euro går till somaliska nätverksledare som deponerar dem, eventuellt även på banker inom EU. EESK anser att sådana lösensummor bör spåras och konfiskeras så att sjöröveri inte längre är en lockande affär.

3.1.3 Efter antagandet av den strategiska ramen för Afrikas horn är det ett steg i rätt riktning att utse en särskild företrädare som samordnar EU-insatserna i regionen.

3.1.4 EESK välkomnar Europaparlamentets resolution om sjöröveri (10 maj 2012) där man efterlyser bättre samordning mellan EU-institutionerna för att öka ansträngningarna att bekämpa piraterna och återuppbygga Somalia som en självständig stat.

3.1.5 I en rad yttranden sedan 2008 har EESK uttryckt sin oro över ökningen av väpnade rån och piratdåd i Sydostasien och Afrika⁽¹⁾. Kommittén har uppmanat kommissionen att verka för inrättande av lämpliga jurisdiktioner för att hantera den rådande straffriheten för pirater och kategoriskt motsatt sig att sjömän beväpnas. EESK har uppmanat kommissionen att utreda sjömannens utbildning i hantering av piratangrepp i samarbete med medlemsstaterna.

3.1.6 Vid konferensen om sjöfartssyrkenas attraktionskraft (7 mars 2010) identifierade EESK piratdåd som en av de faktorer som gör det mindre attraktivt att välja sjömansyrket och motverkar kampanjerna för att öka attraktionskraften.

3.2 De europeiska arbetsmarknadsparterna (ECSA/ETF)

3.2.1 Europeiska gemenskapens redarförbund (ECSA) och Europeiska transportarbetarförbundet (ETF) gav i en gemensam deklaration uttryck för sin oro över att attackerna fortsätter trots framgångsrika internationella och europeiska insatser

(1) EESK:s yttrande om "En integrerad havspolitik för Europeiska unionen", EUT C 211, 19.8.2008, s.31.

EESK:s yttrande om "Strategiska mål och rekommendationer för EU:s sjöfartspolitik fram till 2018", EUT C 255, 22.9.2010, s. 103.

EESK:s yttrande om "För en integrerad övervakning till sjöss – En gemensam miljö för informationsutbyte för EU:s sjöbevakningsområde", EUT C 44, 11.2.2011, s. 173.

EESK:s yttrande om "Partnerskapet EU–Afrika – Länka samman Afrika och Europa – Stärkt samarbete på transportområdet", EUT C 18, 19.1.2011, s. 69.

EESK:s yttrande om "Minimikrav på utbildning för sjöfolk", EUT C 43, 15.2.2012, s. 69.

EESK:s yttrande om "Konventionen om arbete till sjöss/flaggstatsens och hamnstatens ansvar" (EUT C 299, 4.10.2012, s. 153).

(31 juli 2012). De placerar utplåning av piratdåd högt på agendan i kommittén för den europeiska branschknutna dialogkommittén för sjötransporter (SSDC).

4. Ett mer samordnat EU-agerande

4.1 Sjöröveri är ett komplext och mångfasetterat problem som endast kan lösas genom ett enhetligt och samordnat tillvägagångssätt på land och till sjöss. EU är unikt placerat för att erbjuda ett sådant tillvägagångssätt. Unionen är en välrespekterad aktör i regionen i diplomatiska, handelsrelaterade, transportrelaterade, militära och humanitära frågor.

4.2 Sjömännen fortsätter att betala ett högt pris. Alla insatser bör syfta till att undvika att deras fysiska, mentala och psykologiska integritet äventyras. Internationella handelskammaren för sjöfart (ICS) har sammanställt riktlinjer med bästa metoder för rederier att bistå drabbade sjömän och deras familjer.

4.3 Eftersom grundorsakerna till sjöröveriet kräver en långsiktig lösning på land så är kapacitetsuppbyggande i Somalia av avgörande betydelse för att få slut på straffriheten och återupprätta rättsstaten. Ytterligare åtaganden krävs från EU:s flaggstater för att säkerställa bättre samordning av de marina styrkorna och jakten på pirater.

4.4 Efter piraternas uppsving 2007 behövs det nu politisk vilja för att placera frågan högst upp på EU:s politiska agenda och öka resurserna så att man kan sätta in fler militära flygplan och fartyg. EU:s utrikestjänst (EEAS) och Europeiska kommissionen bör samarbeta med Europeiska rådet för att identifiera kompetenssektorena för åtgärder i kampen mot sjöröveri och kapacitetsuppbyggnaden i Somalia. Världsbanken, Interpol och Europol kan bidra till att spåra upp lösensummorna.

4.5 EU-medlemsstaternas lagstiftning mot piratdåd behöver uppdateras:

— Eftersom piratdåd inte längre är ett brott i vissa länder, så bör man skapa en tydligare rättslig ram för jurisdiktioner som är ansvariga för att åtala pirater.

— Vad gäller förslag att förbjuda lösensummor kan ett sådant förbud få oönskade effekter och sätta liv i ännu större fara. Betalning av lösensummor bör på det hela taget vara tillåten i EU.

- Användning av vederbörligen ackrediterade privata beväpnade vakter bör tillåtas i medlemsstaterna, förutsatt att den är underordnad en strikt rättslig ram som bland annat föreskriver att ansvaret för utbildningen av vakterna ligger på den medlemsstat där de är etablerade, och som innehåller villkor för befälhavarens ansvar, i synnerhet vid eldgivning.
- EU bör tillsammans med kuststaterna i regionen utreda vilka problem som skapas av transit av fartyg med beväpnade vakter ombord.

Bryssel den 16 januari 2013

*Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs
ordförande*

Staffan NILSSON
