

Forsvarsministeriet og dets myndigheders evaluering af indsatsen i forbindelse med tsunamikatastrofen i Sydøstasien i perioden fra den 26. december 2004 til den 10. januar 2005.

Forsvarsministeriets første kendskab og kilder til orientering om katastrofen

Forsvarsministeriet blev orienteret den 26. december 2004 om morgenen af Beredskabsstyrelsen. Beredskabsstyrelsen modtog qua sin funktion som nationalt kontaktpunkt for EU, FN og NATO melding den 26. december kl. 07.42. Meldingen kom fra FN-OCHA/UNDAC og omhandlede rekvisition af en katastrofeekspert.

Herefter var Forsvarsministeriet i løbende kontakt med Beredskabsstyrelsen og Forsvarskommandoen om udviklingen i situationen og behovet for humanitær støtte. Beredskabsstyrelsen og Forsvarsministeriet var desuden i løbende kontakt med Udenrigsministeriets humanitære kontor fra den 26. december vedrørende situationen og behovet for dansk humanitær indsats.

Den 29. december 2004 deltog Forsvarsministeriet, Beredskabsstyrelsen og Forsvarskommandoen i det første møde i den arbejdsgruppe – task force, som Udenrigsministeriets nedsatte med henblik på at koordinere støtten til og hjemtagningen af katastroferamte danskere i området. Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen og lejlighedsvis Beredskabsstyrelsen deltog i de daglige møder i denne gruppe. På disse møder blev den danske indsats løbende koordineret.

Den løbende kontakt med Udenrigsministeriet omkring den humanitære nødhjælpsindsats til katastrofeområderne blev fra den 29. december 2004 suppleret med møder i den Humanitære Kontaktgruppe. På mødet den 29. december 2004 hvor Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen og Beredskabsstyrelsen deltog, blev der orienteret om den planlagte indsats fra Forsvarsministeriets myndigheder, herunder om den rådige flytransportkapacitet i forsvaret.

Aktiviteter fra Forsvarsministeriet og dets myndigheder i perioden fra den 26. december 2004 den 10. januar 2005:

- 26. december 2004: Anmodning fra FN om bidrag fra Danmark i form af en katastrofeekspert.
- 27. december: Udsendelse af en dansk katastrofeekspert til Maldiverne på anmodning fra FN. Skærpelse af beredskabet for ét Herkules transportfly med to besætninger til 12-timers beredskab.
- 29. december: Deltagelse i første møde i Udenrigsministeriets task force vedrørende den danske indsats til støtte for nødstedte danskere i Thailand. Deltagelse i møde i den Humanitære Kontaktgruppe om den danske nødhjælpsindsats til de lokale befolkninger i katastrofeområderne.
- 30. december: Udsendelse af et Herkules transportfly til Bangkok med to besætninger, fire militærpolitifolk samt zinkkister m.h.p. hjemtagning af omkomne skandinaver fra Thailand. Transportflyet og mandskabet støtter efterfølgende lokalt indtil flyet afgives til FN den 7.

januar. Udsendelse af fire psykologer til Bangkok. Forsvarsministeren redegør for indsatsen under Forsvarsministeriets ressort i Det Udenrigspolitiske Nævn

- 31. december: Udsendelse af to psykologer fra forsvaret og en katastrofeekspert fra Beredskabsstyrelsen til Sri Lanka.
- 1. januar 2005: Udsendelse af fire krisepsykologer til Thailand. Udsendelse af 6.500 tæpper og 40 ligposer til Indonesien på anmodning fra EU. Udsendelse af to vandrensningsanlæg til Indonesien. Udsendelse af to kommunikationsmoduler, to kontormoduler, en gaffeltruck fra forsvaret samt to tekniske specialister til et krisestyringscenter i Indonesien. Krisestyringscenteret opstilles i rammen af International Humanitarian Partners (IHP) samarbejdet med Danmark som koordinerende land.
- 3. januar: Udsendelse af fem vandrensningsanlæg, telte og generatorer til Sri Lanka med et dansk Herkules transportfly.
- 4. januar: Udsendelse af 34 vandrensningsanlæg, 40 drikkevandscontainere, generatorer og medicin samt 13 personer fra forsvaret, Beredskabsstyrelsen og et civilt firma til Sri Lanka. Personellet anvendes til opstilling af anlæg og uddannelse af lokale i anvendelse heraf.
- 5. januar: FN udtrykker ønske om støtte fra Danmark i form af et Herkules transportfly og jordpersonel til at indgå i en luftbro til transport af nødhjælp mellem Malaysia og Indonesien.
- 6. januar: Udsendelse af første del af et mobilt nødhospital fra Beredskabsstyrelsen til Indonesien.
- 7. januar: Afgivelse af Herkules transportfly til FN.
- 9. januar: Anden del af det mobile nødhospital fra Beredskabsstyrelsen udsendes. Hjemtagning af Herkules transportfly fra Sri Lanka efter leverance af bl.a. vandrensningsudstyr.

Personel samt materiel, der var udsendt inden for Forsvarsministeriets område, omfattede pr. 9. januar:

- 35 personer fra Beredskabsstyrelsen
- 10 personer fra forsvaret
- To sæt kommunikations- og kontorudstyr fra Beredskabsstyrelsen inkl. 10 komplette pc arbejdspladser, fire satellittelefoner og et køretøj mv.
- 35 vandrensningsæt fra Beredskabsstyrelsen
- Seks vandrensningsæt fra forsvaret
- En gaffeltruck fra forsvaret til støtte for læsning og aflæsning af transportfly
- 6.500 tæpper fra forsvaret
- 38 ligposer fra forsvaret
- 40 drikkevandscontainere fra Beredskabsstyrelsen
- Generatorer fra Beredskabsstyrelsen
- Tæpper fra Beredskabsstyrelsen
- Et komplet mobilhospital inkl. tre køretøjer og en minigraver fra Beredskabsstyrelsen.

Forsvarsministeriets vurdering af eget beredskab

Forsvarsministeriet vurderer, at forsvaret og Beredskabsstyrelsen parallelt med etableringen af Udenrigsministeriets task force, indkomne vurderinger fra katastrofeeksperter, indkomne anmodninger fra internationale organisationer samt mediernes fremstilling af katastrofens

udvikling, generelt var i stand til at handle hurtigt og at sætte en lang række relevante ressourcer og kapaciteter i beredskab og til rådighed for indsatsen. Det gælder såvel borgerservice- som nødhjælpsindsatsen.

Fra begyndelsen var der et godt, tæt og konstruktivt samarbejde mellem Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet og dets myndigheder. Efter Forsvarsministeriets opfattelse er et sådant velfungerende samarbejde udgangspunktet for, at Danmark aktivt og effektivt kan gennemføre støtte til katastrofeindsatser i regi af internationale organisationer som FN og EU.

Forsvarsministeriet vurderer dog i f.m. borgerservice-indsatsen, at forsvaret og Beredskabsstyrelsen i en lignende situation vil være i stand til at yde relevant støtte på et tidligere tidspunkt i koordination med bl.a. Udenrigsministeriet.

Den hurtige og effektive nødhjælpsindsats fra Forsvarsministeriets myndigheder var blandt andet mulig på grund af en kriseorganisation, hvor Beredskabsstyrelsen fungerer som nationalt kontaktpunkt for de internationale organisationer i forbindelse med humanitære katastrofesituationer. Beslutningerne om at yde nødhjælpsbistand - herunder at indsætte kapaciteter fra forsvaret og redningsberedskabet - blev hensigtsmæssigt truffet, dels ud fra indkomne vurderinger fra undersøgelsesholdene i katastrofeområderne, dels ud fra en løbende koordination mellem Beredskabsstyrelsen, Forsvarskommandoen, Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet.

Visse kapaciteter i form af bl.a. vandrensningskapacitet, et mobilhospital og større telte mv. kunne udsendes med kort varsel, mens andre kapaciteter krævede længere forberedelsestid – især på grund af det fjerntliggende indsættelsesområde. Overordnet set var Forsvarsministeriet og dets myndigheder i stand til at yde en hurtig og målrettet og koordineret indsats på såvel det korte som på det lidt længere sigt.

Beredskabsstyrelsen vurderer for eget vedkommende som organisation at besidde veldefinerede og dækkende retningslinier for internationale humanitære indsatser. Man rådede desuden over de nødvendige kapaciteter til indsatsen i Sydøstasien. Beredskabsstyrelsens indsats har dog ligesom tidligere indsatser blotlagt især to eksterne faktorer, som kan være kritiske i forhold til afsendelse af akut nødhjælp:

For det første betød utilstrækkelige eller upræcise anmodninger om hjælp fra FN, EU, at Beredskabsstyrelsen måtte bruge kostbar tid på at verificere og præcisere anmodningerne.

For det andet opstod der problemer med at tilvejebringe tilstrækkelig flytransportkapacitet. Der er således et generelt behov for hurtigt at kunne udsende nødhjælp og forskellige humanitære bidrag til katastrofeområder. Endvidere var adgangen til strategisk flytransportkapacitet den helt afgørende faktor for udsendelse af samtlige humanitære bidrag, der blev anvendt i forbindelse med Asien indsatsen. Forsvaret råder kun over taktiske transportfly, der har meget lange transporttider over store afstande og har en begrænset løftekapacitet. Bortset fra disse fly skal øvrig transportkapacitet chartres på et i situationen ophedet civil marked. Dette viste sig under den aktuelle indsats at være

dimensionerende for den hurtighed, hvormed bidragene kunne udsendes. Der fandt endvidere kun en ringe international koordination sted vedr. transportkapacitet, herunder i FN og EU.

Samarbejdsprocessen med Udenrigsministeriet

Et velfungerende samarbejde med Udenrigsministeriet er efter Forsvarsministeriets opfattelse udgangspunktet for, at Danmarks støtte til katastrofeindsatser kan gennemføres effektivt og aktivt i regi af internationale organisationer som FN og EU. Forsvarsministeriet vurderer, at det kun på den måde kan sikres, at den hjælp, der ydes, er effektiv og i overensstemmelse med de aktuelle behov.

Beredskabsstyrelsen har peget på den erfaring, at hele beredskabet er afhængigt af, at man kan komme i kontakt med personer i Forsvarsministeriet og Udenrigsministeriet med såvel beslutningskompetence som økonomisk kompetence til at afgøre, om en indsats skal iværksættes. Beredskabsstyrelsen finder, at der var klare og tilstrækkelige procedurer for denne kontakt.

Forsvarsministeriet og dets myndigheder havde, for så vidt angår borgerservice-indsatsen, ikke noget direkte samarbejde mellem Udenrigsministeriet indtil Udenrigsministeriets nedsættelse den 29. december 2004 af en arbejdsgruppe (task force) vedrørende støtten til danske borgere i katastrofeområderne. Med nedsættelsen af denne arbejdsgruppe blev der dog etableret et konstruktivt og effektivt samarbejde mellem de involverede parter. Dette resulterede blandt andet i, at der allerede dagen efter, den 30. december 2004, kunne afsendes et Herkules transportfly til området med henblik på hjemtagning af afdøde danskere fra katastrofeområdet samt udsendelse fire krisepsykologer fra forsvaret til området. Dette blev efterfølgende efterfulgt af flere krisepsykologer fra forsvaret og tilknyttet hjemmeværnet.

For så vidt angår nødhjælpsindsatsen finder Forsvarsministeriet, at der fra første kontakt den 26. december har været et godt, tæt og konstruktivt samarbejde mellem Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet og dets myndigheder. Dette samarbejde er tilrettelagt således, at Beredskabsstyrelsen er kontaktpunkt for anmodningerne fra de internationale organisationer. Der træffes beslutning om at yde nødhjælpsbistand i et samråd mellem Forsvarsministeriet, Beredskabsstyrelsen og Udenrigsministeriet. Prioriteringen af indsatsopgaverne foretages også i nært samarbejde med Udenrigsministeriet. Dette sker efter kriterier, der bl.a. omfatter forsvarets og redningsberedskabets evne og kapacitet samt modtagerlandets behov og geografiske placering. Beredskabsstyrelsen og forsvaret har i forbindelse med nødhjælpsindsatsen i Sydøstasien fungeret som entreprenør for Udenrigsministeriet, der stod for den finansielle del af indsatsen.

I takt med den stigende politiske og mediemæssige fokus på katastrofen og den danske indsats i løbet af de første dage af den humanitære indsats opstod der et behov for en ekstra snæver koordination internt mellem de danske relevante myndigheder og eksternt i forhold til FN og EU samt udsendte undersøgelseshold.

Konklusioner og forbedringsmuligheder

- Evnen til hurtigt at kunne udsende humanitære bidrag fra Forsvarsministeriets myndigheder i katastrofesituationer kan optimeres gennem en mere ensartet indrapportering fra Beredskabsstyrelsen og forsvaret om rådige kapaciteter. På samme måde vil et samarbejde

mellem Forsvarsministeriets myndigheder om modulopbygning og deployeringsplanlægning af relevante kapaciteter betyde, at der hurtigere vil kunne fremsendes indstillinger som grundlag for beslutning på ministerieniveau om udsendelse.

- Forsvaret har tilmeldt en række kapaciteter til FN's Military Civil Defence Assets-register (MCDA), herunder et Herkules transportfly, en redningshelikopter, et inspektionsskib, et hovedkvarterkompagni, et felthospital, et ingeniørkompagni samt kommunikationsstøtte til registeret. FN har således mulighed for direkte at anmode Danmark om disse kapaciteter, da de indgår i MCDA registeret. På baggrund af tsunami-indsatsen har forsvaret fundet det relevant at revurdere de kapaciteter, der er tilmeldt MCDA-registeret. Kapaciteter til lastning/lodsning af fly, enheder til drift og opbygning af lufthavne, mindre hospitalsmoduler, krisepsykologer mv. har således vist sig som relevante bidrag.
- Det bør i de konkrete katastrofeindsatser overvejes at sammenkalde en national krisestyringsorganisation m.h.p. at sikre en snæver koordination af den danske indsats. Dette skal også medvirke til, at alle relevante myndigheder tidligst muligt bringes sammen.
- Der bør fortsat arbejdes målrettet på at forbedre koordinationen mellem de internationale organisationer, herunder især EU og FN, samt at disse organisationers anmodninger om støtte til landene koordineres og præciseres bedre.
- Det nationale og internationale samarbejde om at fremskaffe strategisk lufttransportkapacitet bør prioriteres yderligere. Danmark indgår allerede i et samarbejde mellem en række NATO-lande med det formål at opnå en bindende aftale i NATO-regi i løbet af 2005. Danmark bør endvidere arbejde for tilvejebringelse og eller koordination af lufttransport-kapacitet i EU-regi, herunder i f.m. overvejelserne i EU om at oprette et modulbaseret indsatsberedskab.
- Udsendelse af bidrag fra blandt andet forsvaret, Beredskabsstyrelsen, politiet, Udenrigsministeriet m.fl. til katastrofeområdet blev gennemført uden ensartede overvejelser om juridisk beskyttelse. Forsvaret udsender generelt alene personel til missioner i udlandet under den forudsætning af, at der indgås tilfredsstillende statusaftaler med pågældende opholdslande, med henblik på at sikre visse grundlæggende retsgarantier, herunder garantier mod lokal retsforfølgelse. Forsvarsministeriet finder generelt dette tilfredsstillende, og finder at der bør udarbejdes en central policy og tilhørende retningslinier for de vilkår, hvorunder dansk personel udsendes til katastrofeområder.