



Beslutningsforslag nr. B 123

Folketinget 2013-14

Fremsat den 30. september 2014 af udenrigsministeren (Martin Lidegaard)

Forslag til folketingsbeslutning

om

yderligere dansk militært bidrag til støtte for indsatsen mod ISIL

Folketinget meddeler sit samtykke til, at et yderligere dansk militært bidrag – efter anmodning fra den irakiske og den amerikanske regering – stilles til rådighed for den inter-

ationale indsats til støtte for Iraks militære indsats mod terrorbevægelsen ISIL og for at bistå myndighederne i Irak med at beskytte civilbefolkningen mod alvorlige overgreb.

Bemærkninger til forslaget

I. Terrororganisationen Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL) udgør en alvorlig trussel mod befolkningerne i Irak, Syrien og det øvrige Mellemøsten og udgør også en voksende risiko for dansk og international sikkerhed. ISIL truer i særdeleshed Iraks stabilitet og integritet som sammenhængende stat samtidig med, at gruppen skaber sig et frirum, hvorfra den bl.a. kan planlægge og gennemføre terrorangreb i regionen og resten af verden.

I samarbejde med lokale bevæbnede sunni-arabiske grupper med rødder i Iraks tidligere regerings- og sikkerhedsstrukturer har ISIL i perioden fra januar 2014 til august 2014 taget kontrollen over store dele af det vestlige og nordvestlige Irak. Samtidig har ISIL gennem bl.a. pres og trusler formået at få flere lokale sunnistammer til at deltage i kampene mod de irakiske sikkerhedsstyrker og de shiamuslimske militser, ligesom gruppen har formået at tiltrække såkaldte "foreign fighters". ISIL råder over betydelige militære og økonomiske midler, der indtil videre har gjort organisationen i stand til også at gennemføre større og længerevarende offensive operationer.

ISIL har systematisk begået massive overgreb, herunder massehenrettelser. FN's sikkerhedsrådsresolution 2178 af 24. september 2014 og resolution 2170 af 15. august 2014 fordømmer ISIL og de grove overgreb mod civile og alvorlige krænkelse af menneskerettighederne. Siden ISIL intensiverede sine angreb i Irak i juni i år, er hundredetusindvis fordrevet. FN anslår, at ca. 1,8 millioner irakere er blevet fordrevet siden årets begyndelse, heraf omkring 600.000 alene i august. Knap halvdelen af de internt fordrevne er flygtet til det kurdiske selvstyreområde. Samtidig gør kamphandlingerne og ISIL's tilstedeværelse det svært for humanitære aktører at opnå adgang til de nødlidende i konfliktområderne.

ISIL har udnyttet den udbredte utilfredshed med Iraks centralstyre blandt landets sunni-arabiske mindretal. Utilfredsheden bunder bl.a. i den forhenværende al-Maliki-ledede regerings uforsonlige linje over for det sunni-arabiske mindretal og den manglende vilje til at inddrage landets kurdere og sunnier i den politiske proces. Den 8. september 2014 godkendte det irakiske parlament en ny og mere inklusiv samlingsregering under ledelse af premierminister al-Abadi. Det er forhåbningen, at lokale sunni-arabiske grupper støtte til ISIL på sigt vil vige til fordel for en i højere grad repræsentativ regering med en mere inddragende politik.

ISIL's fremgang i Irak er bl.a. en konsekvens af svage nationale sikkerhedsstrukturer. Dannelsen af en bredere sammensat regering styrker grundlaget for en effektivisering og styrkelse af landets sikkerhedsstyrker. Hvis de irakiske styrker skal blive i stand til at nedkæmpe ISIL og genetablere territorial kontrol, er der samtidig et akut behov for omfattende international støtte til militær træning, uddannelse og rådgivning.

Den irakiske regering udsendte gennem FN's sikkerhedsråd den 25. juni 2014 en generel appel til det internationale samfund om assistance i kampen mod ISIL. For at standse ISIL's fremmarch i Irak og med henvisning til den forværrede humanitære situation i Irak, iværksatte USA den 8. august 2014 målrettede luftangreb på anmodning fra den irakiske regering. Samtidig iværksattes humanitære indsatser til hjælp af yazidi-mindretallet og andre udsatte grupper såvel som våbenstøtte til de kurdiske myndigheder. Efterfølgende har USA sammen med en række lande fra regionen siden den 22. september 2014 tillige indledt luftoperationer imod ISIL i Syrien.

Den indledende amerikanske og internationale indsats har bidraget til at afhjælpe den humanitære krise og gjort det muligt for irakiske og kurdiske styrker i nogen udstrækning at håndtere ISIL's offensiv, herunder at generobre områder, som ISIL tidligere havde overtaget. Udover at yde humanitær bistand stillede Danmark et C-130J transportfly til rådighed for den amerikansk-ledede operation i Irak, jf. B122.

Der vurderes at være behov for yderligere støtte til Iraks kamp mod ISIL, herunder for, i overensstemmelse med princippet om Responsibility to Protect, at bistå myndigheder i Irak med at beskytte civilbefolkningen mod alvorlige overgreb.

II. Danmark var med bl.a. transportfly-bidraget blandt de første lande til at støtte den amerikansk-ledede indsats mod ISIL. Det har været vigtigt for Danmark, at kampen mod ISIL har opbakning fra så bred en kreds af lande som muligt, herunder ikke mindst landene i regionen, samt at der gennemføres en bredspektret indsats til imødegåelsen af ISIL. Efter USA den 8. august 2014 iværksatte militær støtte til kampen mod ISIL, har man parallelt arbejdet for at samle en bred, international koalition mod ISIL for at sikre, at bekæmpelsen af ISIL er bredt forankret og nyder opbakning fra regionen.

Danmark deltog som ét af 10 lande i et møde på amerikansk initiativ om den fremtidige strategi for bekæmpelsen af ISIL i forbindelse med NATO-topmødet i Wales den 5. september 2014. Danmark deltog også i den internationale konference om fred og sikkerhed i Irak med deltagelse af 26 lande og 3 internationale organisationer i Paris den 15. september 2014 samt i en særlig debat i FN's sikkerhedsråd den 19. september 2014.

FN's sikkerhedsråd understregede i en formandskabsudtalelse den 19. september 2014, at ISIL udgør en stor regional trussel og opfordrede det internationale samfund til yderligere at styrke og udvide støtten til den irakiske regering i kampen mod ISIL og relaterede terrorgrupper. Med henvisning til den tidligere fremsatte appel fra den 25. juni 2014 samt den hastigt voksende koalition mod ISIL genfremsatte den irakiske regering i brev af 20. september 2014 til FN's sikkerhedsråd anmodningen om støtte og gav sit udtrykkelige samtykke til, at USA leder den samlede internationale indsats mod ISIL. I sin tale til FN's generalforsamling den

26. september 2014 kom Iraks præsident igen med en stærk appel til det internationale samfund om at fortsætte støtten til den irakiske regering med at yde beskyttelse til Iraks udsatte civilbefolkning og støtte bekæmpelsen af ISIL.

USA har den 25. september 2014 fremsat en konkret anmodning om yderligere danske bidrag til den internationale koalitions indsats mod ISIL med henvisning til militære behov af hastende karakter. Anmodningen omfatter bidrag til luftoperationer i form af informationsindhentning og luftangreb i Irak, samt stabsbidrag til koalitions hovedkvarterer. Da koalitionen luftangreb mod ISIL vil have størst varig effekt, når de kombineres med opbygning af de irakiske og kurdiske sikkerhedsstyrkers kapacitet, så de bedre bliver i stand til at bekæmpe ISIL på jorden og på sigt tage vare på egen sikkerhed, anmodes der tillige om støtte til kapacitetsopbygning af de kurdiske og irakiske styrker.

En samlet dansk plan til bekæmpelse af ISIL vil bestå af diplomatiske, civile og militære bidrag samt humanitære midler til afhjælpning af den humanitære krise, som ISIL har afstedkommet. Hermed afspejler det danske bidrag, at kampen mod ISIL kræver en bredspektret indsats for varig fred og stabilitet i regionen.

III. Det militære bidrag består af tre dele: Et F-16 kampflybidrag, som vil omfatte op til i alt ca. 140 personer. Et stabsbidrag bestående af op til ca. 20 personer. Og endeligt et kapacitetsopbygningsbidrag, inkl. logistikbidrag, som forventes at omfatte op til i alt ca. 120 personer.

Det danske styrkebidrag vil bestå af fire operative F-16 kampfly samt op til tre F-16 kampfly i logistisk reserve. Bidraget vil bl.a. indeholde forbindelses- og stabsofficerer ved relevante hovedkvarterer. F-16-bidraget vil omfatte op til i alt ca. 140 personer, idet det præcise antal bl.a. vil afhænge af den konkrete placering og kommandostruktur. Derudover vil der i forbindelse med etableringen af styrkebidraget på en luftbase i regionen være behov for midlertidig udsendelse af yderligere personer til udpakning, opstilling, etablering af kommunikationsforbindelser og værksteder mv. De danske fly vil kunne indsættes i det fulde spektrum af luftoperationer inden for irakisk territorium, hvilket kan indebære deltagelse i såvel informationsindhentning som offensive luftoperationer. Den luftmilitære indsats forventes koordineret af USA. F-16 bidraget udsendes foreløbigt i op til 12 måneder, idet forlængelse vil kunne komme på tale, jf. afsnit IX.

Endvidere vil det danske styrkebidrag bestå af et stabsbidrag på op til ca. 20 personer, som vil indgå i koalitions hovedkvarterer i og uden for regionen, herunder muligvis i Irak. Stabsbidraget vil bl.a. skulle bidrage til planlægning og gennemførelse af de militære operationer i Irak.

Det danske militære bidrag vil desuden bestå af kapacitetsopbygningsbidrag med henblik på kapacitetsopbygning (rådgivning, træning og uddannelse mm.) af irakiske og kurdiske sikkerhedsstyrker forventeligt i regionen, herunder i Irak. Opgaverne vil være rettet mod brigadeniveau og under. Der foreligger endnu ikke en konkret tidsplan for kapacitetsopbygningsindsatsen, men et dansk bidrag forventes at ville indgå i en britisk eller amerikansk ramme. I tilknytning til

kapacitetsopbygningsbidrag vil der være behov for udsendelse af logistikbidrag. Kapacitetsopbygningsbidraget inkl. logistikbidraget forventes at omfatte op til i alt ca. 120 personer afhængig af opgaver mv.

De danske militære bidrag forventes at være under operativ kontrol af amerikanske myndigheder, men den danske forsvarschef bevarer fuld kommando.

IV. En bred gruppe af lande støtter den amerikansk-ledede indsats mod ISIL. Over 50 lande, heraf mere end 10 fra regionen, yder militær, humanitær, politisk og anden støtte til Irak og koalitionen. Omkring 20 lande bidrager militært gennem direkte kampstøtte og militær træning, ved tilvejebringelse af våben, ammunition og andet udstyr, eller med logistisk støtte. Udover USA bidrager Storbritannien, Frankrig, Nederlandene, Belgien, Australien, Bahrain, Jordan, Saudi-Arabien, de Forenede Arabiske Emirater og Qatar til luftoperationerne mod ISIL.

V. FN opgraderede i august 2014 krisen i Irak til den højeste humanitære krisekategori. Mange familier er flygtet med kort varsel og er i en desperat situation. To dage efter ISIL's indtagelse af Mosul i juni bevilligede Danmark sammenlagt 20 mio. kr. til UNHCR's og WFP's akutresponser. Som reaktion på den seneste fordrivelsesbølge i Irak i august har Danmark desuden den 26. august 2014 bevilliget sammenlagt 15 mio. kr. til Dansk Flygtningehjælp, Røde Kors i Danmark og Red Barnets humanitære indsatser i det nordlige Irak. Der er ydet yderligere to millioner kroner til Beredskabsstyrelsens bidrag til etablering af en lejr for op mod 20.000 internt fordrevne. Sammenlagt har Danmark bidraget med 49,2 mio. kr. til humanitære indsatser i Irak i 2014.

VI. Det folkeretlige grundlag for det danske bidrag er et samtykke fra Irak.

Den irakiske udenrigsminister har i brev af 25. juni 2014 til FN's generalsekretær understreget, at Irak står overfor en alvorlig trussel fra ISIL. På den baggrund opfordrer Irak FN's medlemsstater til efter nærmere aftale med den irakiske regering at yde støtte til Irak med henblik på at bekæmpe ISIL og beskytte irakisk territorium og befolkning.

Under den internationale konference om fred og sikkerhed i Irak, der blev afholdt i Paris den 15. september 2014 med Irak og Frankrig som værter, gav de deltagende lande, herunder Danmark, deres tilsagn om at støtte den irakiske regering i kampen mod ISIL med alle nødvendige midler, herunder passende militær assistance. Landenes støtte skal ydes i overensstemmelse med Iraks behov og folkeretten.

I forlængelse heraf har den irakiske regering i et brev af 20. september 2014 til FN's sikkerhedsråd anmodet om og givet sit udtrykkelige samtykke til, at USA leder den internationale indsats med henblik på at rette angreb mod ISIL's tilholdssteder for at fjerne den aktuelle trussel mod Irak, beskytte den irakiske befolkning samt udruste de irakiske styrker til at genvinde kontrollen med Iraks grænser.

USA har den 25. september 2014 anmodet Danmark om yderligere bidrag til den internationale indsats.

På baggrund af Iraks brev til FN's sikkerhedsråd og den amerikanske anmodning har Danmark, med forbehold for

parlamentarisk godkendelse, tilbudt Irak yderligere dansk assistance, som beskrevet ovenfor. Den irakiske udenrigsminister har hilst den tilbudte danske militære assistance velkommen.

Det danske bidrag vil være undergivet folkeretten, herunder den humanitære folkeret.

Indsættelse af danske F-16 fly i offensive luftoperationer mod ISIL-mål i Irak betyder efter regeringens opfattelse, at Danmark indtræder på Iraks side, sammen med de øvrige militært aktive koalitionslande, i den væbnede konflikt mod ISIL i Irak.

VII. Forsvarets Efterretningstjeneste (FE) har givet følgende trusselsvurdering for koalitionsstyrkerne:

Generelt set kan sikkerhedssituationen lokalt ændre sig meget hurtigt i hele Irak. Truslen fra ISIL mod koalitionsstyrker i områder og byer, som er kontrolleret af ISIL, er MEGET HØJ. Truslen fra beskydning af helikoptere og fly, der befinder sig i nærheden af kamphandlinger i hele Irak, er HØJ under 5.000 meter (AGL). Truslen fra beskydning af alle luftfartøjer, der flyver i irakisk lufrum, er generelt MIDDEL under 5.000 meter (AGL). FE vurderer videre, at truslen fra beskydning af luftfartøjer, der flyver over 5.000 meter (AGL) i hele Irak, er LAV. Truslen fra indirekte og direkte beskydning i Irak er HØJ i områder med kamphandlinger. I områder, hvor der ikke foregår direkte kamphandlinger, herunder Bagdad by, er truslen fra indirekte og direkte beskydning MIDDEL. I områder, som ikke er truet af ISIL, er truslen fra indirekte og direkte beskydning LAV. Terrortruslen i Irak, herunder truslen fra tilbageholdelser, kidnapninger og IED'er, er HØJ. Truslen fra civile uroligheder i Irak er MIDDEL. Truslen fra angreb med improviserede kemiske våben i Irak er MIDDEL i områder med kamphandlinger og i områder kontrolleret af ISIL. I andre områder er truslen fra angreb med improviserede kemiske våben LAV. Truslen fra spionage i Irak er HØJ. Truslen fra de irakiske sikkerhedsstyrker er LAV. Dog vurderer FE, at truslen fra insiderangreb blandt de irakiske sikkerhedsstyrker er MIDDEL. Truslen for terror rettet mod Forsvaret i Danmark er MIDDEL.

VIII. Da det danske militære bidrag vil indgå i en indsats, hvor der forudses anvendt militære magtmidler, forelægges

sagen for Folketinget under henvisning til Grundlovens § 19, stk. 2, med anmodning om, at Folketinget giver sit samtykke til udsendelse af det danske bidrag, som beskrevet ovenfor.

IX. Regeringen vil løbende vurdere det danske bidrags sammensætning med henblik på at sikre en effektiv opgaveløsning. Såfremt det skulle vise sig hensigtsmæssigt at justere eller forlænge bidraget væsentligt, eller såfremt der skulle ske en væsentlig ændring i forhold til de i afsnit III beskrevne opgaver, vil regeringen rådføre sig med Det Udenrigspolitiske Nævn herom eller om nødvendigt på ny forelægge sagen for Folketinget.

X. De forventede meromkostninger forbundet med udsendelsen af et kampflybidrag i op til et år, er behæftet med betydelig usikkerhed som følge af usikkerheden om indsættelsesvarighed samt typer af missioner og mål mv.

Forsvaret anslår, at de samlede meromkostninger forbundet med udsendelse af et kampflybidrag i op til et år vil kunne udgøre mellem 110–135 mio. kr., eksklusiv ammunitionsforbrug. Der er betydelig usikkerhed om det forventede ammunitionsforbrug, da det afhænger af hvilke missioner og mål, de danske fly tildeles samt varigheden af styrkebidragets indsættelse.

Forsvaret anslår, at meromkostningerne forbundet med udsendelse af et stabsbidrag på op til ca. 20 personer, som vil indgå i koalitionsens hovedkvarterer i og uden for regionen, vil kunne udgøre op til ca. 15 mio. kr. for et år.

Meromkostningerne forbundet med udsendelse af et dansk kapacitetsopbygningsbidrag, inklusiv logistikbidrag, vil afhænge af størrelsen af det danske bidrag og de opgaver, der skal løses i regi af koalitionen. Forsvaret anslår, at de forventede meromkostninger ved de mulige bidrag på dette område samlet set vil kunne udgøre op til ca. 120 mio. kr. for et år. De konkrete meromkostninger vil afhænge af bidragets endelige sammensætning, opgaven, indsættelsesvilkår, samarbejdspartnere mv.

Meromkostningerne forbundet med udsendelsen afholdes inden for Forsvarets eksisterende økonomiske ramme på § 12.