

FOLKETINGSTIDENDE A

Beslutningsforslag nr. B-122, Folketinget

Fremsat den 25. august 2014 af udenrigsministeren (Martin Lidegaard)

Forslag til folketingsbeslutning

Om

Dansk militært bidrag til støtte for indsatsen i Irak

Folketinget meddeler sit samtykke til, at et dansk militært bidrag - efter anmodning fra den irakiske og den amerikanske regering - stilles til rådighed for den internationale indsats til støtte til Iraks militære indsats mod terrorbevægelsen ISIL og for at bistå myndighederne i Irak med at beskytte civilbefolkningen mod alvorlige overgreb.

Bemærkninger til forslaget

I. Terrorbevægelsen Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL) har i perioden juni til august 2014, i alliance med lokale sunni-militser, taget kontrollen over store dele af det vestlige og nordvestlige Irak. Med det delvise sammenbrud i de irakiske sikkerhedsstyrker mødte ISIL indledningsvist kun begrænset modstand og indtog i juni storbyen Mosul samt flere oliefelter i det nordlige Irak. ISIL råder over betragtelige økonomiske og militære midler, som bl.a. er blevet styrket med kontrollen over oliefelter, omfattende plyndringer og tvangsbeskatning af befolkningerne i de erobrede områder. ISIL har udnyttet den udbredte utilfredshed med den fungerende premierminister blandt irakiske sunni-muslimer. Den uforsonlige linje over for det sunni-muslimske mindretal og den manglende vilje til at inddrage kurdere og sunni-muslimer i den politiske proces i Bagdad har været stærkt medvirkende til den aktuelle krise. Stigende internationalt og internt pres førte i begyndelsen af august til udpegelse af en ny premierminister, der forventes at danne en ny repræsentativ regering i nær fremtid. USA havde forinden gjort en direkte militær intervention betinget af dannelsen af en inklusiv regering med sunnimuslimsk deltagelse. EU's udenrigsministre hilste på deres møde den 15. august 2014 udpegelsen af en ny premierminister samt den amerikanske militære støtte til de irakiske nationale og kurdiske myndigheders kamp mod ISIL velkommen. EU-udenrigsministrene understregede endvidere det europæiske ansvar for at samarbejde med Irak i kampen mod international terrorisme. Med udsigten til dannelsen af en ny repræsentativ regering i Bagdad er det forventningen, at lokale sunni-militseres tilslutning bag ISIL vil vige til fordel for støtte til en sådan ny regering. Det er samtidig forventningen, at de nødvendige tiltag til effektivisering af de irakiske sikkerhedsstyrker nu vil blive gennemført. De irakiske sikkerhedsstyrker vil dog ikke kunne genindtage de områder, ISIL har erobret, uden støtte fra lokale sunni-militser og ekstern militær assistance – ligesom det var tilfældet i 2007-2008.

ISIL har konsolideret sine positioner i de sunni-dominerede provinser Anbar og Ninawa samt i området vest for Bagdad, hvor ISIL har kontrolleret byerne Fallujah og Ramadi helt eller delvist siden januar 2014. I Nordirak blev ISILs fremrykning i første omgang bremset af de kurdiske styrker, men en senere ISIL-offensiv i juli trængte de kurdiske styrker tilbage.

ISIL har systematisk begået massive overgreb, herunder massehenrettelser. FN sikkerhedsrådsresolution 2170 af 15. august 2014 fordømmer ISILs grove krænkelse og overgreb mod civile. Siden ISIL i juni indledte offensiven i det nordlige Irak er yderligere hundredetusinder fordrevet fra deres hjem, og FN estimerer, at der nu er ca. 1-1,2 mio. internt fordrevne. Der er imidlertid meget stor usikkerhed forbundet med disse tal.

USA har siden august brugt kampfly og droner i det nordvestlige Irak for at bremse ISIL. ISILs militære angreb og overgreb mod civilbefolkningen i det nordlige Irak fortsætter, men de amerikanske tiltag har bidraget til at afhjælpe den humanitære krise og muliggjort, at de kurdiske styrker kunne genindtage områder, som i de seneste uger var blevet erobret af ISIL.

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

II. 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. Bl.a. med henvisning til den forværrede humanitære situation i Irak og risikoen for massive overgreb foranlediget af en militær offensiv anført af terrorbevægelsen ISIL, iværksatte USA den 8. august en militær operation med målrettede angreb mod ISIL. USA gennemførte tillige med støtte fra Storbritannien og Frankrig humanitære operationer til fordel for yazidi-minoriteten. Da man efterfølgende vurderede, at risikoen for en akut humanitær katastrofe var aftaget, indstillede man fra amerikansk side nedkastningen af nødhjælp og opfordrede samtidig andre lande til at støtte op om den FN-ledede humanitære indsats. USA kontaktede efterfølgende en række allierede, og Danmark har, parallelt med udviklingen i situationen, modtaget en formel anmodning fra USA om et dansk militært bidrag.

En række lande har enten påbegyndt eller overvejer leverancer af ammunition, udstyr og våben eller ikke dødbringende militært materiel til en indsats i Irak.

III. Konkret har man fra amerikansk side anmodet Danmark om et C-130J transportfly samt et mindre logistikhold. Forsvarsministeriet har meddelt, at Forsvaret har kapacitet til at stille et C-130J-transportfly samt et mindre logistikhold til rådighed i perioder af op til ca. 14 dage. Hertil kommer forbindelsesofficerer i relevante hovedkvarterer samt eventuelt et mindre antal sikringsfolk til varetagelse af sikkerheden snævert omkring flyet.

For Danmarks vedkommende vil bidraget bestå af et C-130J transportfly samt personel, jf. nedenfor, som skal løse transportopgaver til støtte for den amerikansk-ledede operation i Irak. Opgaverne inkluderer, som udgangspunkt, transport af personel, våben, ammunition, materiel og forsyninger til de irakiske og kurdiske styrker, samt øvrige samarbejdspartnere. Flyet vil ligeledes kunne transportere nødhjælp, men FN har hidtil afvist at benytte militærfly hertil i den givne situation.

Det forventes, at transportopgaven primært vil skulle foregå fra europæiske lande til destinationer bl.a. i Irak. Det vil således forekomme, at dansk personel vil befinde sig på irakisk territorium. Dertil kommer eventuelt flyvninger internt i Irak. Det kan imidlertid ikke udelukkes, at der bliver behov for også at beflyve andre lande.

Bidraget, som anmodet af amerikanerne, er af hastende karakter. Det amerikanske forsvar kan for nærværende ikke fastsætte varigheden af behovet for dansk støtte. Der søges om Folketingets opbakning til udsendelse af bidraget, i en periode efter behov, foreløbig frem til årsskiftet 2014-2015. Bidraget udsendes som udgangspunkt i perioder op til ca. 14 dages varighed.

Det danske bidrag forventes underlagt amerikanske myndigheder under operativ kontrol. Den danske forsvarschef bevarer fuld kommando. Det danske bidrag forventes at omfatte op til ca. 55 personer inkl. logistikhold og forbindelsesofficerer og eventuelt et mindre antal ekstra sikringsfolk til varetagelse af sikkerheden snævert omkring flyet.

Udover selvforsvar vil det danske bidrag ikke være bemyndiget til magtanvendelse. Det danske C-130 transportfly er ikke bevæbnet, men er alene udstyret med elektroniske systemer til selvforsvar. Det danske personel vil medbringe håndvåben til selvforsvar.

IV. Danmark har gennem mange år haft et humanitært engagement i Irak. FN vurderer, at samlet 1,5 mio. mennesker i det nordlige Irak pt. har behov for humanitær bistand, og den humanitære situation er blevet markant forværret med ISILs angreb og overgreb. Hovedprioriteterne for den igangværende nødhjælpsindsats omfatter fødevareforsyning, vand og sanitet samt basale sundhedsydelser. FN-kilder forventer samtidig en forøget tilstrømning af internt fordrevne til områderne umiddelbart nord og vest for Bagdad i de kommende uger og måneder, bl.a. fordi mange nægtes adgang til de kurdiske områder.

Den 14. august 2014 opgraderede FN krisen i Irak til den højeste kategori ("Level 3"), hvorved den får højeste prioritet i FN-systemet.

Siden ISIL i begyndelsen af juni indledte sin offensiv i det nordlige Irak, har Danmark i lighed med det øvrige internationale samfund reageret hurtigt med yderligere humanitær bistand til ofrene. Danmark har netop besluttet at yde op til 15 mio. kr. til danske organisationer, der har humanitære partnerskabsaftaler med Danida, og som har aktiviteter i Irak. Bevillingen falder i forlængelse af de i alt 32 mio. kr., Danmark allerede har ydet til humanitær indsats i Irak i år. Danmark er i forsat dialog med FN og andre humanitære aktører med henblik på så effektivt som muligt at understøtte nødhjælpsindsatsen i Irak – gennem fortsatte finansielle bidrag og ved at tilbyde relevant ekspertise og materiel til bl.a. FN.

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

Den irakiske udenrigsminister har i brev af 25. juni 2014 til FNs generalsekretær understreget, at Irak står overfor en alvorlig trussel fra ISIL. På den baggrund opfordrer Irak FNs 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. Danmark har ved brev fra udenrigsministeren af 19. august 2014 svaret på den irakiske anmodning og bedt den irakiske regering bekræfte, at Danmark kan yde assistance i henhold til anmodningen af 25. juni. Irak har i besvarelse af den danske henvendelse i en verbalnote af 21. august 2014 til Udenrigsministeriet bl.a. hilst dansk militær assistance velkomment og takket Danmark for viljen til at hjælpe den irakiske regering.

Endvidere har USA i sin anmodning til Danmark understreget, at man samarbejder med allierede efter anmodning fra den irakiske regering om at hjælpe Irak med at slå tilbage mod ISIL's angreb.

Det er en forudsætning for bidragets flyvninger til og over Irak, at de nødvendige flytilladelser fra Irak er opnået.

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

VI. Forsvarets Efterretningstjeneste har afgivet følgende trusselsvurdering:

ISIL har i løbet af få måneder formået at etablere et stærkt fodfæste i store dele af det nordlige og vestlige Irak. De erobrede områder er koncentreret omkring bymæssig

bebyggelse, grænseovergange til Syrien samt vigtig infrastruktur. Der er således ikke tale om en egentlig frontlinje, men mere om punktmæssige kampe i områderne langs floderne Eufrat og Tigris samt området omkring Bagdad.

ISIL's militære fremgang er sket i tæt samarbejde med en række andre sunnimuslimske oprørsgrupper med rødder i Sadam Husseins gamle regerings- og sikkerhedsstrukturer. Samtidig har ISIL løbende gennem overtalelse og trusler formået at få flere lokale sunnistammer til at deltage i kampene mod de irakiske sikkerhedsstyrker og de shiamuslimske og kurdiske militser.

FE vurderer, at ISIL's militære fremgang i det nordlige Irak i kampene mod de kurdiske styrker foreløbigt er blevet bremset. Den militære trussel mod den irakiske by Erbil er således for øjeblikket ikke længere akut.

FE vurderer, at ISIL ikke har en erobring af de traditionelle kurdiske områder som primært mål. Den kurdiske kontrollerede by Kirkuk og de omkringliggende oliefelter er dog sandsynligvis omfattet af ISIL's strategiske mål.

Ifølge åbne kilder, som citerer kilder fra ISIL, skyldes de nylige kampe med de kurdiske styrker uenighed om en række landområder, som kurderne overtog kontrollen med, efter at de irakiske sikkerhedsstyrker forlod det nordlige Irak i juni 2014. ISIL hævder, at der er tale om landområder, som hører ind under det nyudråbte kalifat.

ISIL's fremgang skyldes navnlig dens store mobilitet samt senest brug af tungt materiel, herunder pansrede køretøjer, som den har erobret løbende fra syriske og irakiske baser.

En kombination af amerikansk luftstøtte og våbenleverancer fra både den irakiske centralregering og USA har betydet, at de irakiske kurder har været i stand til at bremse ISIL's fremgang. De irakiske kurderes militære succes skyldes dog i lige så høj grad, at de er blevet støttet af mere kamperfarne kurdiske styrker fra Syrien og Tyrkiet.

Det er sandsynligt, at ISIL fortsat vil søge at udnytte huller i det kurdiske forsvar til at erobre omstridte områder. Efter at de irakiske sikkerhedsstyrker trak sig tilbage fra det nordlige Irak, overtog de kurdiske styrker en række nye landområder. Dette indebærer, at de kurdiske styrker nu skal kontrollere ca. 900 km grænse ind mod resten af Irak, hvilket har vanskeliggjort et effektivt forsvar mod angreb fra ISIL.

Der er tegn på, at ISIL forsøger at styrke sin militære tilstedeværelse syd for Bagdad. Samtidig fortsætter de næsten daglige selvmordsangreb inde i byen. Disse angreb er navnlig rettet mod de shiadominerede kvarterer. Det er sandsynligt, at ISIL vil forsøge at få fodfæste i de sunnidominerede områder i og omkring Bagdad og med udgangspunkt herfra forsøge at svække sikkerheden i byen yderligere. FE vurderer dog, at det er mindre sandsynligt, at ISIL kan indtage Bagdad.

FE vurderer, at truslen fra de irakiske og kurdiske sikkerhedsstyrker er LAV. Dog vurderer FE, at truslen fra insiderangreb blandt de irakiske sikkerhedsstyrker er MIDDEL. Truslen fra indirekte og direkte beskydning er HØJ i områder med kamphandlinger. I områder, hvor der ikke forgår kamphandlinger, er truslen fra indirekte og direkte beskydning MIDDEL. Terrortruslen i Irak, herunder truslen fra tilbageholdelser, bortførelser og IED, er HØJ. Truslen fra civile uroligheder i Irak er MIDDEL. Truslen fra spionage i Irak er HØJ. Truslen fra beskydning af helikoptere og fly, der flyver i nærheden af kamphandlinger i hele Irak er HØJ under 5.000 meter (AGL). Den generelle trussel fra beskydning af luftfartøjer, der flyver i irakisk luftrum er 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.

VII. Det danske militære bidrag vil indgå i en indsats, hvor det ikke kan udelukkes, at der bliver tale om anvendelse af militære magtmidler. Det danske bidrag vil have mandat til magtanvendelse i selvforsvar. På den baggrund forelægges sagen for Folketinget under henvisning til Grundlovens § 19, stk. 2, med anmodning om, at Folketinget meddeler sit samtykke til udsendelse af det danske bidrag, som beskrevet ovenfor.

VIII. 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.

IX. Meromkostningerne forbundet med udsendelsen af bidraget i en periode på 14 dage er anslået til ca. 7,5 mio. kr. Meromkostningerne forbundet med udsendelsen afholdes inden for Forsvarets økonomiske ramme på § 12.