

**Bilag til udenrigsministerens  
skrivelse af 25. maj 2005**

**Forsvarsudvalget  
(B 89 – spørgsmål nr. 59)  
(offentligt)**

Spørgsmål nr. 59:

”Ministeren bedes i forlængelse af spørgsmål 29 oversende den rapport, der er tilsendt forligspartierne?”

Svar:

Rapporten vedlægges.

**Rapport fra den midlertidige arbejdsgruppe vedrørende  
samarbejdet mellem nødhjælpsorganisationerne og  
forsvaret.**

December 2004

## **Afrapportering fra midlertidig arbejdsgruppe vedrørende samarbejdet mellem nødhjælpsorganisationerne og forsvaret.**

### **Introduktion**

Som en del af forsvarsforliget af 10. juni 2004 besluttedes følgende:

”Der er enighed om, at samordningen af den militære og civile indsats i internationale operationer skal styrkes, således at der opnås synergieffekt mellem indsatserne, og således at den samlede danske indsats synliggøres. Der nedsættes en arbejdsgruppe under formandskab af Udenrigsministeriet, hvori ikke statslige nødhjælpsorganisationer inddrages, som udarbejder forslag til procedurene for samarbejdet mellem nødhjælpsorganisationerne og forsvaret. Resultatet af arbejdet forelægges og drøftes i forligskredsen” (Forsvarsforligsteksten, afsnit 20).

Arbejdsgruppen blev sammensat af medlemmer fra embedsmandsgruppen (Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet) og tre repræsentanter fra NGO’erne, (Læger uden Grænser, Folkekirkens Nødhjælp og Dansk Flygtningehjælp). Arbejdsgruppen modtog en række bidrag fra diverse NGO’er (Danish Demining Group, DACAAR, Mission Øst, Dansk Røde Kors). Udenrigsministeriet var formand for gruppen.

Arbejdsgruppen mødtes fem gange i perioden primo oktober til ultimo november mhp. at løse følgende opgaver:

- I. Gennemgang af samtækningspapiret mhp. en præcisering af formål og eksisterende procedure for samspil mellem embedsmandsgruppen og HKG.
- II. Gennemgang af hidtidige erfaringer mht. samspillet mellem danske NGO’er, forsvaret og andre statsligt finansierede indsatser (UM) i forbindelse med internationale operationer (Kosovo, Eritrea, Irak og Afghanistan).
- III. Forslag til, hvordan NGO’er kan inddrages dels i forhold til ”early warning” , dels i forberedelsen af humanitære og stabiliseringsindsatser i forbindelse med truende konflikter/humanitære kriser.
- IV. Forslag til, hvordan NGO’er i fremtiden inddrages i forbindelse med gennemgang (reviews) af samspillet mellem NGO’erne og forsvaret i forbindelse med internationale operationer med henblik på at sikre løbende erfaringsopsamling.

Rapporten har været drøftet på et møde den 30. november i Den Humanitære Kontaktgruppe, der finder at rapporten er meget nyttig med henblik på at påpege vilkår og relevante spørgsmål, der rejser sig i civil-militært samarbejde.

### **I. Gennemgang af samtækningspapiret**

I gennemgangen af samtækningspapiret blev det klarlagt, at det var vigtigt at:

- Understrege, at den humanitære bistand bliver leveret ud fra de humanitære principper, herunder neutralitet og upartiskhed.
- Understrege, at NGO’erne selv bestemmer, om de vil deltage i civil-militært samarbejde, og at dette kan afgøres fra situation til situation af NGO’erne selv.

- Være opmærksom på, at militæret kan have mange roller/forskellige mandater, hvilket får konsekvens for mulighederne for samarbejde.
- Være opmærksom på, at hver operationstype definerer, hvor megen samtænkning der er mulighed for. (Paradoks: jo mere skærpet sikkerhedssituationen er - dvs. jo mere militæret opfattes som part i konflikten - jo større distance må NGO'erne lægge til militæret til trods for at det ofte kan være i denne situation, militæret har mest brug for NGO'erne.).
- Være opmærksom på skelnen mellem civile aktører (eks. politi, entreprenører) og humanitære organisationer og de forskellige behov, der er for koordination.
- Være opmærksom på den overordnede humanitære koordinationsramme (det være sig FN, EU eller diverse NGO-alliancer), da denne er vigtig got valg af og gennemførelse af aktiviteter.
- Præcisere, at samtænkning ikke er sammensmeltning af aktiviteter, men samordning. Dvs. respekt for involverede aktørers forskelligheder og kompetencer.

## **II. Gennemgang af hidtidige erfaringer**

Ved operationer i Eritrea, Kosovo, Irak og Afghanistan er der allerede indhøstet nyttige erfaringer med et konkret, praktisk samarbejde. Samtidig peger disse erfaringer også på problemstillinger, man skal være opmærksom på for fortsat at sikre effektivt samarbejde.

### **Generelle erfaringer**

- Ønsker NGO'er assistance fra de danske styrker, kontaktes Forsvarsministeriet (politiske niveau), således at evt. bistandsbehov kan vurderes i den konkrete sammenhæng.
- Kortvarige militære operationer (såsom 6 måneders varighed) levner normalt ikke tid til samtænkning.
- Gøre bedre brug af viden hos NGO'erne, eksempelvis systematisk NGO-deltagelse i "pre-deployment briefings".
- Information via hovedkvarter i København vil - under vanskelige sikkerhedsforhold - gøre det nemmere for NGO'erne at have åben dialog med forsvaret end at mødes lokalt.
- Bør være opmærksom på signaleffekt af militærets køretøjer – herunder disses farve. Fremover bør tilstræbes, at der klart kan sondres mellem militære køretøjer i forhold til ikke-militære.

### **Irak**

Sikkerhedssituationen i Irak har i betydelig grad vanskeliggjort de humanitære organisationers mulighed for at udføre aktiviteter. Pt. er et begrænset antal humanitære organisationer aktive i Irak og dette oftest gennem lokal arbejdskraft styret via fjernkontrol fra eksempelvis Amman. Naturlige partnere såsom FN-systemet har ikke en betydelig international operationel tilstedeværelse i Irak og der eksisterer således ikke nogen klar overordnet humanitær koordinationsramme. Følgende konkrete erfaringer for samspillet mellem forsvaret og danske NGO'er blev afdækket af arbejdsgruppen:

- Nyttigt med kontakt i etableringsfasen – modtage information om magtstrukturerne i områderne og relevante personer at tale med.
- Dansk Flygtningehjælp har anlagt "one way-policy" dvs. modtage information fra eks CIMIC-enheden, men ikke videregive information.
- Selvom danske soldater opfører sig korrekt, smitter andre landes soldaters opførsel af på de danske soldaters image. Ser eksempler herpå i Irak og derfor er NGO'erne meget opmærksomme på, hvem danske soldater samarbejder med.
- Danske styrker opbevarede og transporterede sprængstoffer for Folkekirkens Nødhjælps minerydningshold.

- Løbende deltagelse i britiske styrkers sikkerhedsvurdering, men også mere uformelle kontakter (gl. kolleger etc) om relaterede emner, specielt tekniske detaljer om ueksploderet ammunition efter Koalitionens bombardementer.
- Formaliseret hjælp fra forsvaret via bevæbnet eskorte i forbindelse med evakuering ud af Irak af Folkekirkens Nødhjælps stab efter bombeattentat mod medarbejdere.
- Udveksling af ”de små ting”, der gør livet lidt lettere såsom danske cigaretter mod lokal vandpibetobak etc.

## Afghanistan

I Afghanistan er det civil-militære samarbejde indlagt i en række såkaldte PRT'er.<sup>1</sup> PRT-konceptet er forholdsvist nyt, kun forsøgt afprøvet i begrænset omfang og endnu ikke færdigudviklet. PRT'erne, som findes i dag, er således meget forskelligt struktureret, hvilket har givet meget forskellige erfaringer:

- Red Barnet har i en analyse fremført, at de fleste positive effekter af PRT tilstedeværelse var, når de arbejdede inden for sikkerhedsområdet, mens negative effekter opstod, når PRT'er involverede sig direkte i nødhjælpsaktiviteter.
- Den britisk-ledede PRT i Mazar-i-Sharif omtales af flere som den bedste, idet der er defineret en fornuftig opdeling imellem de militære styrkers opgaver og den civile komponents opgaver.
- Nogle PRT'er har en uklar politisk identitet, som udvasker skellet mellem kamp- og stabilitetsstyrker.
- Strukturen i PRT'erne varierer imellem de forskellige ansvarlige styrker – bl.a. derfor er reference-strukturerne uklare i en række af PRT'erne.
- I en række PRT'ers gennemførelse af forskellige genopbygningsaktiviteter ses et mangelfuldt kendskab til principperne for humanitært arbejde ( bl.a. omkring dialog med målgruppe og andre involverede).
- I forhold til de danske soldater i ISAF-indsatsen, har Danish Demining Group (DDG) haft et upåklageligt samarbejde. DDG har assisteret med at stille et Quick Response Team til rådighed for fjernelse af ikke-eksploderet ammunition, som danske soldater identificerede på patruljering i Kabul. DDG har endvidere bidraget til træning i minerydning af svenske soldater, som skulle sendes til PRT'en i Mazar-i-Sharif.
- Der har været et eksempel på, at enkelte repræsentanter fra forsvaret blev set som havende den opfattelse, at NGO'erne var et redskab for militæret. Dette er selvsagt ikke i overensstemmelse med retningslinierne for civil-militært samtænkning. Problemet søges undgået ved at informere om retningslinierne for hver gruppe af soldater der udsendes. Dette vil fremover ske via en aftalt ordning om ”pre-deployment briefings”, jf. nedenfor.

## Kosovo

I Kosovo bidrog de danske styrker væsentligt i humanitære opgaver omkring vinteren 1999, hvor der var store behov for fødevaredistribution (i kort periode) og opbygning af vinterovernatningsmuligheder (winterization). Herudover bidrog de danske styrker løbende med at identificere humanitære behov i mere øde områder, hvor de humanitære organisationer ikke havde tilstedeværelse.

Arbejdsgruppen foretog en generel gennemgang af anbefalinger fra en netop udkommet evaluering af bl.a. de civil-militære aktiviteter under Kosovo-indsatsen. Arbejdsgruppen drøftede især anbefalingen om fremover at undlade ensidig fokusering på målsætning om national synergi mellem civil/militære aktiviteter, dvs. opfordring til, at de civile aktører fokuserer deres indsats i de områder, hvor danske

---

<sup>1</sup> PRT- Provincial Reconstruction Teams. Ved udgangen af juni 2004 var der i Afghanistan etableret 13 PRT'er med reference enten til Operation Enduring Freedom eller ISAF (NATO)

styrker opererer. Evalueringen fastslog således, at civil-militært samtænkning så ud til at være mere effektiv, hvis det planlægges i forhold til, hvor der er behov snarere end hvor der er nationalitetssammenfald mellem de civile og humanitære aktører. Dette understreger således også behovet for at se aktiviteterne i en multilateral kontekst, inklusive internationale koordinationsstrukturer.

### **III. Forslag til, hvordan NGO'er kan inddrages i forbindelse med "early warning" mht. forberedelse af humanitære og stabiliseringsindsatser**

#### "Early warning"

Der var i gruppen enighed om, at den Humanitære Kontaktgruppe (HKG) var et velfungerende forum, hvor "early warning" fandt sted. Konkret eksempel var en præsentation Læger uden Grænser gav i den Humanitære Kontaktgruppe i efteråret 2003 om situationen i Darfur, Sudan. Dette var medvirkende til, at man fra dansk side meget tidligt allokerede humanitær bistand til Darfur og således hjalp med til, at en række humanitære organisationer kunne handle hurtigt.

Det blev understreget fra Udenrigsministeriets side (formand for HKG), at alle gruppens medlemmer kunne foreslå indkaldelse af HKG med kort varsel. Dette er selvsagt i et "early warning"-perspektiv vigtigt at fastholde.

Et andet forum, hvor "early warning" kan finde sted, er embedsmandsgruppen for civil-militær samtænkning. Embedsmandsgruppen er forpligtet til løbende at holde den Humanitære Kontaktgruppe orienteret og medlemmer af embedsmandsgruppen kan til hver en tid kontaktes af NGO'erne.

Der er et hensigtsmæssigt sammenfald i medlemskabet af den HKG og embedsmandsgruppen, idet bl.a. Udenrigsministeriet (formand for begge grupper), Forsvarsministeriet, Forsvarskommandoen og Beredskabsstyrelsen er repræsenteret begge steder. Dette sikrer også løbende informationsudveksling

Endelig finder løbende uformel bilateral kontakt sted, hvor information udveksles om bl.a. potentielle humanitære kriser. Der var enighed om, at dette uformelle samarbejde fungerede fuldt tilfredsstillende.

Arbejdsgruppen fandt, at ovenfor beskrevne struktur (både formel og uformel) i fuldt omfang tilgodeså behovene for at sikre passende informationskanaler for rettidig "early warning".

#### Relevante spørgsmål, som bør afklares i forbindelse med forberedelse af civil-militært samarbejde i stabiliseringsindsatser

Der var bred enighed om i arbejdsgruppen at benytte principperne i MCDA-guidelines<sup>2</sup> og anbefalinger fra IASC<sup>3</sup> som reference og udgangspunkt for planlægningsarbejdet. MCDA- guidelines og arbejdet i IASC har afstedkommet dels nogle overordnede retningslinier for civil-militært samarbejde,

---

<sup>2</sup> MCDA-guidelines hedder officielt "Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support UN Humanitarian Activities in Complex Emergencies". Der er tale om retningslinier udsendt 1 marts 2003 af FN efter et udvalgsarbejde, hvor bl.a. også repræsentanter for NATO, danske forsvar og NGO'er deltog. Fulde tekst kan hentes på [www.Reliefweb.int](http://www.Reliefweb.int)

<sup>3</sup> IASC – Inter-Agency Standing Committee – er et internationalt forum for humanitær dialog omfattende en række FN-organisationer og andre humanitære aktører (IOM, NGO'er, Verdensbanken, ICRC m.fl.). IASC udarbejdede i juni 2004 et referencepapir om forholdet mellem civile og militære aktører i komplekse katastrofesituationer ("Civil-Military Relationship in Complex Emergencies"). Heri behandles en række centrale problemstillinger om bl.a. anvendelse af militær i humanitære operationer kun som sidste udvej ("last resort") - se p. 13, para 37 og om nødhjælpsarbejders opførsel ("code of conduct") – se p.16 para 46. Mere information om IASC kan hentes på [www.humanitarianinfo.org/iasc](http://www.humanitarianinfo.org/iasc)

dels en række operationelle problemstillinger, som er relevante at tage hensyn til i forbindelse med forberedelse af samarbejde. Arbejdsgruppen har gennemgået disse problemstillinger og har på den baggrund formuleret en række relevante spørgsmål, som bør afklares i forbindelse med forberedelse af civil-militært samarbejde i stabiliseringsindsatser.

For at kunne vurdere omfanget af mulig civil-militær samtænkning bør type af militær operation samt indsats først fastlægges.

#### **Typer af militær operation – som beskrevet i MCDA-guidelines**

- Fredstidsoperation (dvs. træning/øvelser i region uden konflikt)
- FN fredsbevarende operation (kap. VI el. kap VII mandat)
- Anden type fredsskabende mission (uden klart FN-mandat)
- Kampoperationer (primære formål er at nedkæmpe fjendtlige elementer)

#### **Typer af indsats – som beskrevet i MCDA-guidelines**

- Infrastrukturstøtte.
- Indirekte bistand (ikke i direkte kontakt med befolkning – eksempelvis transport af fødevarer)
- Direkte bistand (dvs. ansigt-til-ansigt uddeling af eksempelvis mad)

Herefter bør afklares, hvilke naturlige samarbejdspartnere, der må forventes at kunne findes i den givne situation, samt hvilke sikkerhedsforhold der råder.

#### **Afdækning af internationale koordinationsstrukturer i den konkrete situation**

- FN-systemet
- EU krisestyring
- NGO-alliancer

#### **Afdækning af forskellig civile aktører og deres respektive roller**

- Humanitære aktører – dvs. leverer bistand ud fra principperne om humanitet, neutralitet, upartiskhed
- Andre civile aktører – politi-indsatser, private entreprenører, udviklingsorganisationer

Informationsdeling kan komme på tale som led i at kunne yde beskyttelse og bistand under en humanitær krise. Særlig information, som kan have betydning for civile/nødhjælpsarbejders sikkerhed, bør deles. Endvidere bør etableres liaison-arrangementer, der muliggør udveksling af information.

#### **Informationsdeling omfattende:**

- Sikkerhedsinformation
- Behovsanalyser
- Placering af nødhjælpsarbejdere/-kontorer
- Tidsplaner for humanitære aktiviteter (eks. konvojer)
- Minerydningsaktiviteter
- Befolkningsbevægelser/flygningestrømme
- Humanitære aktiviteter udført af militæret
- Humanitære aktiviteter udført af NGO'er
- Post-angreb information, dvs. eksempelvis information fra militæret om typen af ammunition anvendt i forbindelse med angreb
- Det blev understreget fra flere i arbejdsgruppen, at information kan misbruges i de forkerte hænder.

#### **Etablering af liaison-arrangement**

- Forsvarskommandoen har allerede oprettet et focal point for NGO'erne mht. sikkerhedsvurderinger.
- For hver nyt samarbejde bør overvejes behov for fastlæggelse af en liaison-struktur med klare kommunikationslinier mellem forsvaret og relevante NGO'er.

Endelig blev det understreget i arbejdsgruppen, at fællestræning var et godt redskab til både at sikre en faglig god forberedelse og etablering af uformelle netværk. NGO'ernes deltagelse i fællestræning sker selvsagt på frivillig basis.

#### **Identifikation af fællestræning bl.a.**

- pre-deployment briefings
- OCHA's intro-kurser (UNCMCoord)
- Kurser i international humanitær lov.
- Kurser i sikkerhed
- NGO-deltagelse i militærøvelser

IV. Forslag til, hvordan NGO'er i fremtiden inddrages i forbindelse med gennemgang (reviews) af samspillet mellem NGO'erne og forsvaret

I review'et af de danske aktiviteter i Kosovo blev NGO'erne inddraget i vid udstrækning, både i forbindelse med de eksterne konsulents udarbejdelse af rapporten og i forbindelse med drøftelse af udkast til endelig rapport.

Der var i arbejdsgruppen enighed om, at der ved fremtidige reviews (eksempelvis Irak/Afghanistan) ligeledes blev inddraget NGO-repræsentanter og at disse kunne deltage som ressourcepersoner.

Som nævnt under erfaringerne fra Afghanistan i afsnit II, så er PRT-konceptet stadig under udvikling. I denne sammenhæng blev det understreget i arbejdsgruppen, at NGO'ernes erfaringer var vigtige i videreudviklingen af PRT'erne – særligt i forhold til den planlagte danske deltagelse i tyske PRT i Feysabad.

I dag sker en løbende debriefing mellem NGO'erne og forsvaret eksempelvis via møderne i den Humanitære Kontaktgruppe. Arbejdsgruppen har anbefalet, at disse de-briefinger institutionaliseres yderligere således, at soldater orienteres af NGO'erne om erfaringer forud for udstationering og at hjemvendte soldater orienterer NGO'erne om deres erfaringer. Det er allerede aftalt mellem parterne at iværksætte en sådan ordning.

#### **V. Afslutning**

Som det fremgår af de mange operationelle/praktiske betragtninger ovenfor, så er det arbejdsgruppens opfattelse, at der med arbejdsgruppens detaljerede gennemgang af gældende procedurer og praksis er sket en meget nyttig præcisering af centrale problemstillinger og foretaget en kodificering af nye initiativer, der vil bidrage til at sikre et mere professionelt samarbejde mellem NGO'erne og forsvaret i fremtiden.

Det var også opfattelsen, at der ikke er behov for yderligere formelle detaljerede procedurer for samarbejdet mellem nødhjælpsorganisationerne og forsvaret. For megen systematik kan således få en utilsigtet effekt og komme til at virke hæmmende for samarbejdet. Arbejdsgruppen finder det mere væsentligt, at rammerne for samarbejdet er klare, og at disse rammer i de konkrete situationer kan defineres bl.a. ved at adressere de mange spørgsmål skitseret ovenfor.