

E

EMENT I IRAK



MAJ 2006

INDHOLD

Resumé: Danmarks engagement i Irak	2
1. Indledning: Irak tre år efter Saddam Hussein-regimets fald	7
2. Den politiske situation - Iraks vej mod demokrati.....	8
2.1 Perspektiver for konsolidering af Iraks nye demokrati	12
3. Den økonomiske situation – genrejsningen af den irakiske økonomi.....	13
4. Genopbygningen af Irak og den humanitære bistand – den danske indsats ...	19
4.1 Perspektiver for den fremtidige danske civile bistandsindsats	27
5. Øget irakisk kapacitet til at varetage sikkerheden	29
5.1 Sikkerhedssituationen.....	29
5.2 Sikkerhed på irakiske hænder – kapacitetsopbygning af irakisk politi	32
og militær	32
5.3 Den internationale militære tilstedeværelse i Irak – dansk styrkebidrag.....	38
5.4 Perspektiver for danske trænings- og styrkebidrag.....	41
6. Konklusion.....	43

Resumé: Danmarks engagement i Irak

Regeringen præsenterer hermed en ny Irak-analyse, der skal danne grundlag for en vurdering af Danmarks fortsatte indsats i Irak. Analysen beskriver forudsætningerne for udformningen af et nyt mandat for et dansk styrkebidrag samt overvejelser om konsolidering af det danske genopbygningsarbejde og bistand til demokratiseringsprocessen. Den brede danske tilgang afspejler den tætte sammenhæng mellem den politiske proces, behovet for genopbygning efter årtiers diktatur og sikkerheden i Irak.

For godt tre år siden sad Saddam Hussein ved magten i et et-parti-diktatur, hvor politiske modstandere var tvunget i eksil eller ryddet af vejen. Forfatningen og landets love blev ikke respekteret. I stedet blev statsapparatet misbrugt af regimet til at sikre egen overlevelse og velstand på befolkningens bekostning. Irak var en international paria, som verdenssamfundet havde vedtaget sanktioner imod.

Sammenfattet i en enkelt sætning står Irak i dag i et vadedsted. Meget er opnået, men der er fortsat store udfordringer og fremskridtene er skrøbelige. Det er vigtigt ikke at overlade hele byrden for forbedring af sikkerheden, demokratisk konsolidering og fortsat genopbygning hos de stadig skrøbelige civile og militære irakiske institutioner.

I Irak er der tre hovedtendenser, der forløber samtidigt og gensidigt påvirker hinanden: fremdriften i den politiske proces, bestræbelserne på at genopbygge landet og en fortsat alvorlig sikkerhedssituation med voldelige episoder særligt i den centrale del af landet, men også i andre områder med religiøst-etnisk blandede befolkningsgrupper.

Det er først og fremmest irakerne, der lider under terroranslagene. Terroranslagene er dog kun en del af forklaringen på den fortsatte vold. Shiitiske og kurdiske ledere ønsker om at kontrollere den politiske proces og sunni-arabernes indledningsvise afvisning af at deltage har også spillet en central rolle i den opblussen af sekterisk vold og religiøs forfølgelse, der særligt har kunnet konstateres efter bombningen af Den Gyldne Moské i Samarra i februar i år.

En nødvendig del af løsningen på volden skal søges i den politiske proces, hvor inddragelsen af sunnierne gennem reel medindflydelse kan mindske voldsudøvelsen. Terroranslag foranstaltet af udenlandske terrorister, herunder den jordanske terrorist al-Zarqawis organisation, som har forbindelser til al-Qaida, vil ikke kunne dæmpes ad politisk vej, men må håndteres af de irakiske sikkerhedsstyrker bistået af den multinationale sikringsstyrke.

Det internationale samfunds og den irakiske regerings overordnede strategi i Irak er en sammenhængende indsats, hvor sikkerhed er et blandt flere ligeværdige elementer. Opbygningen af et fredeligt, stabilt og demokratisk Irak kræver således en indsats på flere felter: politisk, økonomisk og sikkerhedsmæssigt. Hensigten er opbygning af irakisk ka-

pacitet, der vil muliggøre et demokratisk Irak under en regering, der kan lede og administrere i den irakiske befolknings og landets interesse.

Danmark må vurdere sit fortsatte bidrag til en positiv udvikling ud fra sine egne forudsætninger og muligheder samt de irakiske og internationale anmodninger om bistand. Regeringen ønsker med denne analyse at skabe grundlaget for en sådan vurdering.

- Irak har lagt grundstenene til **demokrati i landet**. Irak har i dag en demokratisk vedtaget forfatning, der er gennemført tre succesfulde valg i 2005, parlamentet er trådt sammen og har udnævnt en ny præsident, premierminister og parlamentsformand, og regeringsdannelsen er gået ind i en afgørende fase. En bred samlingsregering kan bidrage til at dæmpe den sekteriske vold, hvis der gives reel indflydelse til alle Iraks dominerende politiske, etniske og religiøse grupper. Parallelt hermed er Irak på vej til at finde sin naturlige plads som et respekteret medlem af det internationale samfund.
- Genopbygningen af Irak og landets transition fra planøkonomi og et-parti-system til en åben markedsøkonomi under demokratisk ledelse er en omfattende og kompleks opgave, der vil tage tid og kræve en betydelig indsats fra det internationale samfund. På trods af, at sabotage og i nogen udstrækning korruption har hæmmet genopretningen af den **irakiske økonomi** og vanskeliggjort den internationale bistand til genopbygningen, er udviklingen positiv. Statsfinanserne er kommet under bedre kontrol og den økonomiske vækst har forplantet til mange dele af samfundet. Den internationale opbakning til at bistå med Iraks genopbygning er markant fra såvel internationale organisationer som bilaterale donorer. Der venter fortsat store udfordringer for den nye irakiske regering med hensyn til at reformere den irakiske økonomi, så en større del af det statslige budget kan anvendes til investeringer i infrastruktur, sundhed, uddannelse og andre offentlige serviceydelser, der kommer befolkningen til gode.
- **Sikkerhedssituationen** i Irak er fortsat alvorlig. Den værste vold er hovedsagelig koncentreret i fem af Iraks 18 provinser. Særligt i Bagdad-området, men generelt i områder med blandede befolkninger er det i første række sunni-shia-sekterisk vold, der dominerer. Opbygningen af irakisk kapacitet på sikkerhedsområdet fortsætter, og Iraks regering påtager sig et stadig større ansvar for sikkerhedsstrukturene og har i dag selv det fulde ansvar for kontrollen over hen ved 30% af Iraks territorium. I marts 2006 er der opstillet mere end 240.000 styrker ud af et mål på 325.000, der i fortsat stigende grad har ansvaret for sikkerhedsoperationer. Den multinationale sikringsstyrke har fortsat det overordnede ansvar for sikkerheden, men det er forventningen, at irakerne gradvist også vil kunne overtage dette ansvar.

Det er regeringens holdning, at en international indsats for at bistå Irak stadig er nødvendig, og at der også fortsat er behov for et dansk flerstrengt bidrag i Irak. Fokus bør være på at bistå Iraks regering med at opbygge kapacitet til at varetage den irakiske befolknings og landets interesser. Den internationale indsats – og hermed den danske – bør løbende justeres i forhold til udviklingen i landet.

- Konsolidering af den demokratiske udvikling: Det er regeringens vurdering, at udfordringerne kun kan løses med fortsat international støtte, og at også Danmark bør støtte konsolideringen af det irakiske demokrati og de nødvendige reformer. Den fortsatte danske støtte vil ske igennem konkrete demokratiseringstiltag og projekter, der aftales med den irakiske regering, lokale myndigheder, multilaterale strukturer, FN og andre internationale partnere. Dansk støtte til gennemførelse af de forestående provinsrådsvalg vil være én mulighed.
- Dansk bidrag til genopbygningen af Irak: Den danske genopbygningsbistand videreføres som et højt prioritet element i det samlede danske engagement og vil ske i overensstemmelse med gældende operationelle vilkår. I sin nuværende form kræves understøtning fra det danske militære styrkebidrag til personbeskyttelse ved den danske ambassade i Bagdad, styringsenheden i Basra og udsendte danske civile rådgivere knyttet hertil. Indsatserne vil løbende blive tilpasset den danske militære tilstedeværelse i Irak.

Basra provinsråds boykot af visse af de dansk-støttede civile projekter annonceret i februar har påvirket genopbygningsindsatsen i Basra-området de seneste måneder. En effektiv dansk civil bistandsindsats forudsætter, at samarbejdet med alle vores partnere gennemføres i fuldt omfang. Basra Provinsråd stemte den 3. maj 2006 for at ophæve boykotten mod Danmark og UK.

De danske civile bistandsindsatser vil blive konsolideret inden for de hovedområder, man fra dansk side hidtil har fokuseret på (menneskerettigheder, retsreform og demokratisering, landbrug og økonomisk udvikling/infrastruktur samt nærområdeindsatser). Hertil kommer igangsættelse af forberedte nærområdeindsatser, når der foreligger en tilbagetagelseftale med den irakiske regering, og en fortsættelse af de humanitære indsatser. Det civile-militære samtækningsarbejde vil fortsat indgå som et centralt element i den danske indsats.

De afsatte midler til genopbygningsbistand under det nuværende aktstykke 158, der løber frem til 2008, ventes at være anvendt eller øremærket til konkrete aktiviteter i løbet af 2006. På baggrund af konkrete behovsanalyser og en vurdering af de gældende operationelle vilkår, herunder samarbejdet med Basra-provinsråd, har regeringen til hensigt at fremlægge et nyt aktstykke på op til 50 millioner kroner vedrørende bistand til Irak.

Repatriering af irakere i udsendelsesposition: Irak modtager i dag egne statsborgere, når dette sker som led i frivillig tilbagevenden. Irak skal i overensstemmelse med sine internationale forpligtelser bringes til at modtage alle de irakiske statsborgere, som ikke har lovligt ophold i Danmark. Der arbejdes fortsat for at udmønte dette princip i en aftale mellem Irak og Danmark.

- Varetagelsen af sikkerheden i Irak, danske trænings- og styrkebidrag: En forudsætning for genopbygning og demokratisk udvikling er et vist niveau af sikkerhed. Ved at tilvejebringe denne og udvikle de irakiske kapaciteter hertil, har den internationale militære tilstedeværelse medvirket til at skabe et grundlag for demokrati og genopbygning.

Det er vigtigt ikke at overlade hele byrden for forbedring af sikkerheden, demokratisk konsolidering og fortsat genopbygning til de stadigt skrøbelige civile og militære irakiske institutioner. Derfor har både den irakiske regering og FN opfordret den multinationale sikringsstyrke til at blive og gøre arbejdet færdigt. FN forlængede således sit mandat i november 2005 for den multinationale sikringsstyrkes tilstedeværelse frem til udgangen af 2006. Mandatet skal gennemgås af FN's Sikkerhedsråd ikke senere end 15. juni 2006.

Danmarks bidrag til træning af det irakiske politi er en højt prioriteret opgave. Menneskerettigheder vil fortsat være et vigtigt element heri. Der forventes fortsat udsendt op til 11 politirådgivere og en juridisk rådgiver. Indsatsen vil blive løbende vurderet med henblik på at afveje, hvorvidt den største effekt opnås ved en styrket indsats på centralt niveau i Bagdad i overensstemmelse med den internationale strategi om at bistå den irakiske regering med kapacitetsopbygning. Danmark vil fortsat lægge vægt på at støtte multilaterale tiltag, herunder særligt i EU- og FN-regi og som hidtil aktivt bidrage til gennemførelsen af EUJUST LEX-missionen.

I takt med, at ansvaret for sikkerheden i tiden fremover gradvist overdrages til irakerne, herunder i det sydlige Irak, er der mulighed for ændringer i den multinationale sikringsstyrke. En forventet generel forskydning i arbejdsopgaverne for det danske styrkebidrag som følge af, at de irakiske sikkerhedsstyrker i det sydlige Irak overtager flere opgaver selv, vil kunne give mulighed for tilpasninger i det danske bidrag, inden ansvaret for sikkerheden overdrages formelt til irakerne i det nuværende danske operationsområde. Dette forventes at kunne ske i form af en justering af det danske styrkebidrags sammensætning som følge af udviklingen og de deraf afledte ændringer i de øvrige bidrag til den multinationale sikringsstyrke i det sydlige Irak.

Når ansvaret for egentlige sikkerhedsopgaver i det danske operationsområde er overdraget til irakerne, vil fokus for et dansk styrkebidrag i Irak kunne justeres

yderligere i retning af bidrag til en beredskabsstyrke i det sydlige Irak, der kan støtte de irakiske sikkerhedsstyrker, fortsat træning af irakiske sikkerhedsstyrker samt understøttelse af den civile genopbygningsindsats. Gennemførelsen af den civile danske genopbygningsbistand i sin nuværende form vil fortsat kræve understøttelse fra styrkebidraget i form af logistik og beskyttelse. Genopbygningsbistanden vil løbende blive tilpasset den militære tilstedeværelse i Irak. Når ansvaret for sikkerheden er overdraget til irakerne, er det forventningen, at behovet for multinationale styrker i det sydlige Irak vil mindskes væsentligt, og at det danske bidrag til den multinationale sikringsstyrke vil kunne reduceres til et minimum.

1. Indledning: Irak tre år efter Saddam Hussein-regimets fald

Regeringen fremlagde i april 2005 en analyse af Danmarks indsats i Irak. Analysen beskrev den politiske, økonomiske og sikkerhedsmæssige situation efter Saddam Hussein-regimets fald og analyserede, hvordan et fortsat dansk bidrag til at skabe frihed, fred og fremgang i Irak kunne sammensættes.

Analysen dannede grundlag for udformningen af mandatet for forlængelse af det danske styrkebidrag ved folketingsbeslutninger i juni 2005 (B89) og januar 2006 (B63) samt for yderligere dansk støtte til genopbygningen af Irak, som blev bevilliget ved aktstykke 158 af 15. juni 2005.

Regeringen præsenterer hermed en ny Irak-analyse, der skal danne grundlag for en vurdering af Danmarks fortsatte indsats i Irak. Analysen beskriver forudsætningerne for udformningen af et nyt mandat for et dansk styrkebidrag samt overvejelser om konsolidering af det danske genopbygningsarbejde og bistand til demokratiseringsprocessen. Den brede danske tilgang afspejler den tætte sammenhæng mellem den politiske proces, behovet for genopbygning efter årtiers diktatur og sikkerheden i Irak.

Hvordan ser det ud i Irak politisk, sikkerhedsmæssigt og økonomisk godt tre år efter Saddam Hussein-regimets fald? Og hvordan bør den fortsatte internationale indsats, herunder den danske, tilrettelægges, så den understøtter en positiv udvikling i Irak?

Sammenfattet i en enkelt sætning står Irak i dag i et vadedsted. Meget er opnået, men der er fortsat store udfordringer og fremskridtene er skrøbelige. Det er vigtigt ikke at overlade hele byrden for forbedring af sikkerheden, demokratisk konsolidering og fortsat genopbygning hos de stadig skrøbelige civile og militære irakiske institutioner.

Overordnet sigter det internationale samfund på at fastlægge en sammenhængende strategi, hvor sikkerhed er et blandt flere ligeværdige elementer i den internationale indsats og tilstedeværelse. Danmark må vurdere sit fortsatte bidrag til en positiv udvikling ud fra sine egne forudsætninger og muligheder samt de irakiske og internationale anmodninger om bistand. Regeringen ønsker med denne analyse at skabe grundlaget for en sådan vurdering.

2. Den politiske situation - Iraks vej mod demokrati

I slutningen af april 2006 gik der efter langstrakte forhandlinger hul på regeringsdannelsen efter parlamentsvalget den 15. december 2005. Det irakiske parlament genvalgte således kurderen Jalal Talabani som præsident og valgte shiitten Jawad Malaki som ny premierminister. Som ny parlamentsformand valgtes sunni-araberen Mahmoud Mashhadani. Med forhandlingsgennembruddet er der skabt fornyet momentum i det politiske spor. Det er den designerede premierminister Jawad Malaki, der skal lede forhandlingerne om dannelse af en regering.

Målet med forhandlingerne er dannelse af en bred samlingsregering, hvor alle Iraks dominerende politiske, etniske og religiøse grupper deltager. Fra internationalt hold, herunder fra dansk side, er de politiske aktører i Irak blevet opfordret til at danne en bred samlingsregering. De ovennævnte valg til præsident, premierminister og parlamentsformand tyder på vilje til magtdeling.

En bred samlingsregering kan bidrage til at dæmpe den sekteriske vold, hvis der gives reel indflydelse til alle Iraks dominerende politiske, etniske og religiøse grupper, herunder indflydelse til grupper, der har lidt et magttab efter Saddam Hussein-regimets fald. Samtidig er det klart, at de terroranslag, der foranstalles af Al-Qaida og Al-Qaida-lignende grupper, ikke vil kunne dæmpes ad politisk vej, men må håndteres af de irakiske sikkerhedsstyrker bistøjet af den multinationale sikringsstyrke. En bred samlingsregering med reel magtdeling er således en nødvendig, men ikke en tilstrækkelig forudsætning for en bedring af sikkerhedssituationen.

Forud for gennembruddet i regeringsforhandlingerne oprettede irakiske ledere et nationalt sikkerhedsråd ("National Security Political Council"), der skal bestå af ledende repræsentanter for alle Iraks dominerende politiske grupperinger samt ledende repræsentanter for den lovgivende, udøvende og dømmende magt. Det nationale sikkerhedsråd vil bl.a. skulle rådgive regering og parlament om sikkerhedsspørgsmål og andre væsentlige emner. Rådet skal ledes af præsidenten.

Regeringsdannelsen sker på baggrund af tre vigtige og succesfuldt gennemførte begivenheder i 2005: parlamentsvalget i december, vedtagelsen af en ny forfatning i oktober og parlamentsvalget i januar.

Resultatet af parlamentsvalget den 15. december 2005

Parlamentsvalget den 15. december 2005 var præget af stor valgdeltagelse (75%) og efter omstændighederne begrænset vold. Særligt bemærkelsesværdigt var den høje deltagelse i de sunni-arabiske områder, der tidligere i stor udstrækning havde boykottet den politiske proces (i alt 65% af de stemmeberettigede deltog ved folkeafstemningen om forfatningen i oktober 2005, mens valgdeltagelsen ved parlamentsvalget i januar 2005 var på 58%).

Det internationale valgovervågningsinitiativ International Mission for Iraqi Elections (IMIE) konkluderede, at valget ”generelt havde levet op til internationale standarder”.¹

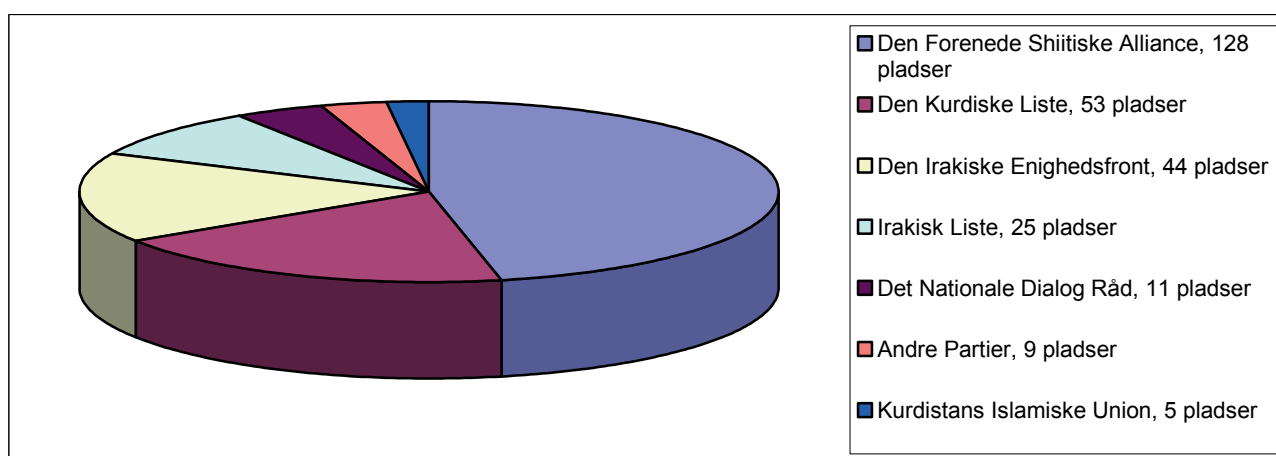
Af parlamentets 275 pladser fik Den Forenede Shiitiske Alliance 128 pladser og blev dermed den største gruppe. Alliancen mistede dog sit absolutte flertal. Den Kurdiske Liste blev den næststørste gruppe i parlamentet med 53 pladser. Også Den Kurdiske Liste blev reduceret, bl.a. på grund af konkurrencen fra Kurdistans Islamiske Union.

Tredjestørste gruppe blev den sunni-arabiske liste Den Irakiske Enighedsfront med 44 pladser i parlamentet. Fronten er ny i forhold til parlamentsvalget i januar 2005. En anden ny sunni-aktør, Det Nationale Dialog Råd, vandt 11 pladser i parlamentet. I overgangsparlamentet var kun ganske få pladser besat af sunnier. Der er således samlet tale om en betydelig fremgang for sunni-partierne, hvilket afspejler den stigende valgdeltagelse i denne befolkningsgruppe.

Tidligere premierminister Iyad Allawis gruppe Irakisk Liste opnåede 25 pladser, hvilket var en tilbagegang i forhold til valget i januar 2005. Allawi stillede op på en sekulær platform og vurderes at have fået opbakning af såvel shiitter som sunni-arabere.

Valgresultatet viser, at de irakiske vælgere i overvejende grad har stemt efter etniske og religiøse tilhørsforhold og ofte på lister fra deres eget lokalområde. Samtidig har de irakiske vælgere sammensat et parlament, der gør samarbejde på tværs af politiske, etniske og religiøse skel nødvendigt, da ingen lister har et absolut flertal, ligesom det tidligere 2/3-flertal mellem Den Forenede Shiitiske Alliance og Den Kurdiske Liste ikke findes længere.

Figur 1. Resultatet af det irakiske parlamentsvalg den 15. december 2005



¹ Der kan læses mere om IMIE på: <http://www.imie.ca/index.html>.

Iraks forfatning

Den irakiske befolkning vedtog med et overvældende flertal på 78% af de fremmødte vælgere Iraks ny forfatning ved en afstemning den 15. oktober 2005. Der var imidlertid et flertal imod forfatningen i provinserne Salah al-Din, Anbar og Ninewe, der domineres af sunni-arabere.

For at komme den sunni-arabiske modstand mod forfatningen i møde blev der indføjet en bestemmelse om, at der efter dannelsen af et nyt parlament og regering skulle nedsættes en ny forfatningskommission, som vil få til opgave at gennemgå forfatningen og fremkomme med eventuelle ændringsforslag.² Særligt spørgsmålet om regionernes kompetencer og fordeling af olieindtægterne skilte vandene.

FN's rolle i den politiske proces

I sikkerhedsrådsresolutionerne 1546 og 1637 gives et mandat til FN's støtte til den politiske proces i Irak. Mandatet omhandler som et centralt punkt rådgivning og assistance i forbindelse med gennemførelse af valghandlingerne i 2005 og den videre konsolideringsfase. Derudover omfatter mandatet assistance i forbindelse med udformningen af Iraks forfatning. Ud over at have fastsat køreplanen og dennes tidsfrister er FN således den væsentligste rådgiver for de irakiske myndigheders gennemførelse af demokratiseringen, herunder de tre helt centrale valg i 2005.³

For at kunne opfylde sit mandat på dette område har FN gennem længere tid haft et stort antal valgekspertes i Bagdad. Valgekspertesne er en del af FN's mission i Irak (UNAMI). Ekspertesne refererer til generalsekretær Kofi Annans særlige udsending til Irak, ambassadør Ashraf Qazi, der er placeret i Bagdad. FN's valgrådgivning i Irak har flere elementer: teknisk assistance, bidrag til at tilvejebringe juridiske og operative rammer, der lever op til internationale standarder, samt praktisk og logistisk støtte. FN's vigtigste samarbejdspartner på irakisk side angående valgene har været Den Uafhængige Irakiske Valgkommission, der med ansættelse af et stort antal irakere har haft hovedansvaret for de mange praktiske opgaver forbundet med valghandlingerne.⁴ FN medvirkede ved oprettelsen af Den Uafhængige Irakiske Valgkommission i foråret 2004.

Det internationale samfunds engagement

Det internationale samfunds engagement i Irak er markant. Siden Irak-analysen 2005 er gennemført en stor international konference på udenrigsministerniveau i Bryssel med EU og USA som værter sammen med den irakiske overgangsregering. Konferencen havde deltagelse af flere end 80 delegationer og bekræftede det internationale samfunds engagement i Iraks demokratisering, genopbygning og forbedring af sikkerheden. Ligeledes har Den Arabiske Liga gennemført et forberedende møde i Kairo, der sigter på gen-

² Teksten til Iraks forfatning kan ses på: <http://www.msnbc.msn.com/id/9719734/>.

³ Der kan læses mere om FN's arbejde i Irak på: <http://www.un.org/> og <http://www.uniraq.org/>.

⁴ Der kan læses mere om Den Uafhængige Irakiske Valgkommission på: http://www.ieciraq.org/English/Frameset_english.htm.

nemførelse af en stor forsoningskonference for alle Iraks etniske, religiøse og politiske grupper senere på året med deltagelse af bl.a. Iraks nabolande. Dertil kommer gennemførelse af et stort internationalt donormøde Amman i regi af International Reconstruction Fund Facility for Iraq⁵ (IRFFI), der bekræftede det internationale samfunds fortsatte assistance til Iraks genopbygning.

Danske bidrag til Iraks demokratisering

Det har været et centralt element i regeringens Irak-politik at støtte demokratiseringen i Irak med konkrete tiltag. I centrum har været støtten til gennemførelsen af de tre valg-handlinger i 2005. Regeringen har – på anmodning fra FN – i to omgange bidraget til FN's valgfond, der indgår i IRFFI, der administreres af FN og Verdensbanken. Det samlede danske bidrag har været på 45 mio. kr. Midlerne er af FN bl.a. blevet anvendt til teknisk assistance til Den Uafhængige Irakiske Valgkommission.

Danmark har stillet sit udsendte personale ved ambassaden Bagdad og styringsenheden i Basra til rådighed som valgobservatør ved valgene i 2005. Ved parlamentsvalget i december 2005 indgik desuden en korttidsudsendt dansk valgobservatør, der bl.a. sammen med udsendte observatører fra Storbritannien deltog i et observatørhold i Basra-provinsen. Regeringen har derudover på anmodning fra den irakiske overgangsregering gjort det muligt at gennemføre afstemning i Danmark for herboende stemmeberettigede irakere i forbindelse med de to parlamentsvalg og i den forbindelse ydet transportstøtte til 6 mio. kr.

Hertil kommer to valgseminarer gennemført i Kuwait (december 2004) og Basra (december 2005) sammen med FN og Den Uafhængige Irakiske Valgkommission. Den samlede udgift udgjorde 1 mio. kr.

Danmark har endvidere været vært for to studieture, hvor først irakiske lokalpolitikere og siden irakiske kvindelige opinionsdannere (politikere, journalister, universitetsfolk, embedsmænd m.v.) under besøg i Danmark fik en grundig indføring i, hvordan de danske demokratiske institutioner fungerer, herunder spørgsmål som kommunalt/regionalt selvstyre, de nationale myndigheders rolle samt ikke mindst kvinders rettigheder og deltagelse i det politiske liv. Studieturen for irakiske kvindelige opinionsdannere fungerede tillige som et dansk bidrag til den irakiske debat om forfatningen. De to studieture har samlet beløbet sig til 1 mio. kr. Endelig har Danmark bidraget med teknisk ekspertise til International Mission for Iraqi Elections overvågning af de irakiske valg.

De danske tiltag har været koordineret med den irakiske regering, lokale myndigheder, FN og andre internationale aktører. Finansieringen er sket over bevillingen til genopbygningen af Irak (aktstykke 111 af 31. marts 2003 og aktstykke 158 af 15. juni 2005).

⁵ Se Box 3.

Retsopgøret

Et element af Iraks overgang fra diktatur til demokrati udgøres af retsopgøret mod Saddam Hussein og en række andre højtstående personer fra det tidligere regime. Disse er stillet for det særlige irakiske tribunal anklaget for omfattende forbrydelser, herunder forbrydelser mod menneskeheden og massive menneskerettighedskrænkelser. Tribunalet påbegyndte høringer af Saddam Hussein i efteråret 2005.

I oktober 2005 besøgte en undersøgelsesdommer ved tribunalet en række skandinaviske lande og også Danmark. Omstændighederne omkring tribunalets virksomhed, herunder mulighed for idømmelse af dødsstraf, indebar bl.a., at undersøgelsesdommeren ikke kunne gennemføre egentlige vidneafhøringer eller bevisoptagelse under sit besøg i Danmark.

Menneskerettighedssituationen

FN's generalsekretær har i sin seneste kvartalsrapport af 3. marts 2006 vurderet, at menneskerettighedssituationen i Irak fortsat er "meget bekymrende". FN har som en integreret del af sin støtte til den politiske proces i Irak oprettet en menneskerettighedsenhed med udgangspunkt i Bagdad, der refererer til generalsekretærens særlige udsending, ambassadør Ashraf Qazi.⁶

Flere menneskerettighedsorganisationer, herunder Amnesty International, har ligeledes offentliggjort kritiske rapporter, hvori der peges på fortsatte problemer på menneskerettighedsområdet, særligt med krænkelser af tilbageholdte samt tiltagende forlydender om væbnede shiitiske militser infiltrering af og samarbejde med visse dele af det irakiske politi. I forlængelse heraf peges der desuden på forlydender om såkaldte dødspatrujer med forbindelse til det irakiske indenrigsministerium. Samlet set tegner der sig et billede af en situation, hvor bombningerne af Den Gyldne Moské i Samarra den 22. februar 2006 har medført en stigning i menneskerettighedskrænkelserne, særligt religiøs forfølgelse og sekterisk vold.

Fra dansk side lægges afgørende vægt på at fremme respekten for menneskerettighederne i det dansk-irakiske samarbejde og det internationale samfunds bestræbelser for at bistå den irakiske regering med at skabe sikkerhed og stabilitet i landet. Det er ved flere lejligheder gjort klart over for den irakiske regering, ligesom menneskerettighedsindsatsen er et centralt element i den danske genopbygningsindsats (se side 20).

2.1 Perspektiver for konsolidering af Iraks nye demokrati

Når den politiske overgangsproces som indeholdt i sikkerhedsrådsresolutionerne 1546 og 1637 er tilendebragt ved afslutningen af den igangværende regeringsdannelse, er grundstenene lagt til en videreudvikling af det irakiske demokrati. Der vil imidlertid også herefter være tale om en proces med mange og kontinuerlige udfordringer. Der udestår

⁶ Der kan læses mere om FN's menneskerettighedsarbejde i Irak på: <http://www.uniraq.org/>.

således i den nærmeste tid en lang række udfordringer, som fortsat vil kræve det internationale samfunds assistance.

Disse udfordringer er især:

- Nedsættelse af en ny forfatningskommission, som skal komme med anbefalinger til ændringer af forfatningen.
- Vedtagelse af lovgivning, bl.a. vedrørende oprettelse af nye regioner og et andetkammer i parlamentet.
- Forberedelse og gennemførelse af provinsrådsvalg.
- De irakiske sikkerhedsstyrker skal bringes i stand til selv at overtage ansvaret for konkrete operationer og det formelle ansvar for sikkerheden.
- Sikkerhedssituationen skal forbedres, herunder bekæmpelse af vold og berigelseskriminalitet såvel som politisk/religiøst-etnisk motiveret vold, bl.a. så private investeringer kan medvirke til en fortsat genopbygning af landet.
- Genopbygningen skal accelereres, og de store multilaterale bistandsorganisationer – FN, Verdensbanken, IMF – skal i højere grad inddrages.
- Den irakiske regering skal forbedre sine offentlige ydelser, bl.a. inden for sundhed og uddannelse – det kræver kapacitetsopbygning af den offentlige administration.
- Der skal gennemføres vanskelige og upopulære policyreformer – herunder ikke mindst en afvikling af subsidie-politikken - for at skabe plads til investeringer i den offentlige sektor.
- Irak skal integreres yderligere i det internationale samfund efter tiden som paria under Saddam Hussein.

Det er regeringens vurdering, at disse udfordringer kun kan løses med fortsat international støtte, og at også Danmark fortsat bør støtte konsolideringen af det irakiske demokrati og de nødvendige reformer. Den fortsatte danske støtte vil ske igennem konkrete demokratiseringstiltag og projekter, der aftales med den irakiske regering, lokale myndigheder, multilaterale strukturer, FN- og andre internationale partnere. Dansk støtte til gennemførelse af de forestående provinsrådsvalg vil være én mulighed.

3. Den økonomiske situation – genrejsningen af den irakiske økonomi

Tre konflikter, 13 års sanktioner efter den første gulfkrig i 1991 og næsten tre årtiers diktatur har alvorligt skadet Iraks økonomi og befolkningens levestandard. Irak faldt på 'Human Development Index'⁷ fra en plads som nummer 76 i 1990 til en plads som nummer 126 i 2000. Intet andet land faldt hurtigere i samme periode. I 1980'erne havde Irak en indkomst pr. indbygger på samme niveau som Sydkorea, der i dag er en af de asiatiske tigerøkonomier. Iraks uddannelsessystem var blandt de bedste i den arabiske verden, og landet havde regionalt set en udmærket sundhedssektor. I 2003 var gennem-

⁷ Human Development Index er en anerkendt indikator, der søger at vise mål for velfærd. Se <http://hdr.undp.org>.

snitsindkomsten anslået til omkring 480 USD pr. indbygger. Årsagerne til Iraks økonomiske problemer var Saddam Hussein-regimet. Ressourcer blev i stor udstrækning om- dirigeret til uproduktiv militært forbrug og luksus til magthaverne. For få investeringer i nøglesektorer som elektricitetsproduktion, infrastruktur og kommunikationsmidler samt følgerne af regional og international isolation førte til nedslidning af infrastrukturen og manglende udvikling af økonomien. Den officielle arbejdsløshed i 2003 var ca. 50%.

Den manglende rapportering mod veldefinerede indikatorer i Irak gør en præcis beskrivelse af den sociale og økonomiske situation under Saddam Hussein vanskelig. FN, Verdensbanken og donorer arbejder over en bred front på at sikre den nødvendige dataindsamling, bearbejdning og rapportering, så standarden fremover bliver ensartet.

Irak er potentielt set et rigt land med verdens tredjestørste⁸ kendte oliereserver på ca. 112 mia. tønder olie. Godt 80% af reserverne findes i landets sydlige del. Udnyttelse af potentialet kræver store investeringer i udvinding, transport og raffinaderikapacitet samt en forbedring af sikkerhedssituationen. Ud over direkte sabotage af produktionsapparatet gør sikkerhedssituationen det vanskeligt at tiltrække investeringer og den nødvendige ekspertise.

Iraks administrative kapacitet har på trods af mange veluddannede embedsmænd lidt under nepotisme og vilkårlighed i årtier. Effekten er en administrativ kultur, hvor der fortsat er et godt stykke vej til de standarder for regeringsførelse, som er nødvendige for Iraks modernisering. Ud over regeringen og embedsværket har retssystemet i særlig udstrækning været udsat for manipulation og indgriben de seneste tre årtier. Individuelle belønninger eller accept af korrupsion var et af de styringsredskaber, Saddam Hussein-regimet benyttede sig af. Den kultur eksisterer fortsat. Iraks administrative kapacitet er også påvirket gennem afskedigelse af Baath-partimedlemmer, den såkaldte 'af-baathificeringsproces'⁹, der betyder, at mange tidligere statsansatte har måttet forlade deres arbejde i administrationen.

Genopbygningen af Irak og landets transition fra kommandoøkonomi og et-parti-system til en åben markedsøkonomi under demokratisk ledelse er således en omfattende og kompleks opgave, der vil tage tid og kræve en betydelig indsats fra det internationale samfund.

FN, Verdensbanken og IMF udarbejdede i 2003 en fælles behovsanalyse for Irak, der vurderede investeringsbehovet til 36 mia. USD for perioden 2004-2007. Dette beløb skulle gå til fysisk genopbygning, rådgivning, træning, drift og investeringer inden for en lang række områder¹⁰. Hertil kommer et beløb på 20 mia. USD, der dækker investeringer i sikkerhed og olieindustrien. Det samlede behov for investeringer blev således anslået til 56 mia. USD.

⁸ Kun overgået af Saudi Arabien og Canada.

⁹ Under Saddam Hussein var medlemskab af hans Baath-parti nødvendigt for at gøre karriere eller få arbejde i statsadministrationen.

¹⁰ United Nations/World Bank Joint Iraq Needs Assessment. Oktober 2003.

Box 1. Levevilkår i Irak

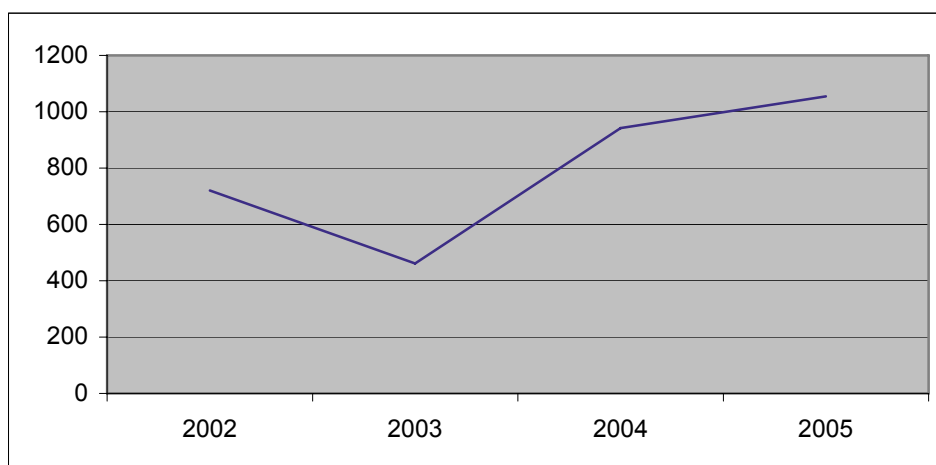
Børnedødeligheden er på 115 pr. 1.000 fødsler. (Gennemsnittet for Mellemøsten og Nordafrika er 37 pr. 1.000 i 2005). Andelen af børn under fem år, der ikke får dækket det daglige minimum af ernæring, skønnes forøget fra 7% i 1990 til 27% i 2001 for igen at falde til 12% i 2005. 65 % af befolkningen over 15 år skønnes at være analfabeter. (Gennemsnittet for Mellemøsten og Nordafrika er 35 %). Den forventede gennemsnitlige levetid er på 61 år.

Kilde: Iraq Interim Strategy Note of the World Bank Group. <http://www.worldbank.org/iq>

Efter tre års indsats er det ikke sikkert, at det anslåede behov dækker de faktiske behov. Mere nedslidt infrastruktur end forventet, i 2003 plyndringerne og sabotage samt ekstra omkostninger til sikkerhed har hævet omkostningerne¹¹ for genopbygningen betragteligt.

Det har imidlertid aldrig været tanken, at den fulde regning for genopbygningen og transitionen skulle betales af det internationale samfund. En stor del af genopbygningen vil kunne finansieres af irakerne selv, ikke mindst fra olieproduktionen, hvor de fortsat høje oliepriser giver Irak mulighed for meget væsentlige indtægter. Dermed har den internationale indsats først og fremmest karakter af overgangsbestand, der i en kortere årrække vil have til formål at supplere med de investeringer, Irak ikke selv umiddelbart kan finansiere, eller hvor kapaciteten endnu ikke er tilstrækkelig udviklet.

Figur 2. BNI pr. indbygger (USD)



Kilde: World Bank Iraqi Trust Fund, Data Sheet, 31. juli 2005. Tallene for 2003 og 2004 er vurderinger (estimations) og for 2005 prognose (projection).

¹¹ United States Government Accountability Office, testimony before the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 8. februar 2006.

Indkomsten pr. indbygger steg i 2004 til 942 USD fra et lavpunkt på omkring 480 USD i 2003. Det forventes endvidere, at indkomsten pr. indbygger i 2005 vil stige til 1054 USD. De økonomiske rammebetingelser er blevet forbedret gennem liberaliseringer af priserne – dog ikke for energi og fødevarer, der stadig er stærkt subsidierede. Den gamle møntfod er blevet erstattet af en ny dinar, der umiddelbart har vist sig rimeligt stabil. Befolkningen har atter adgang til at købe fundamentale fornødenheder, herunder fødevarer.

Gældssanering og låneaftaler

En af forudsætningerne for en normalisering af den irakiske økonomi har været en omfattende sanering af udlandsgælden, som ved udgangen af 2002 udgjorde ca. USD 125 mia., hvoraf gælden til Parisklubben af statslige långivere, som Danmark er medlem af, udgjorde 42 mia. USD. Den 21. november 2004 indgik Irak en aftale i Parisklubben, hvorefter 80% af gælden til denne kreditorgruppe vil blive eftergivet. Med gældsaf-talen med Parisklubben vurderes Iraks gæld at være nedbragt til et bæredygtigt niveau. Danmark undertegnede den 21. december 2005 den bilaterale aftale med Irak. Aftalen indebærer eftergivelse af ca. 250 mio. kr. fordelt over fire år, mens restgælden på godt 50 mio. kr. skal tilbagebetales over 23 år indledt med seks års afdragsfri periode.

Indgåelsen af en ny låneaftale med IMF i februar 2006 var en stor anerkendelse af de fremskridt, der er sket i Irak på trods af den vanskelige situation. Aftalen giver Irak adgang til yderligere billige lån. IMF noterer, at underskuddet på statsfinanserne er bragt under kontrol og steget mindre end forudset i 2005, og at inflationen er dæmpet, om end prisstabiliteten følsom. De første skridt til en reform af det omfattende og tyngende statsstøttesystem er taget, skønt store tiltag som helt at afskaffe tilskud til benzin og andre forarbejdede olieprodukter fortsat udestår.

Olieproduktionen

Det nuværende niveau for produktionen af råolie ligger på omkring 2,1 mio. tønder om dagen, hvilket er under niveauet fra begyndelsen af 2003 (ca. 2,5 mio. tønder om dagen). Årsagen til, at det endnu ikke er lykkedes at nå op på samme niveau, skyldes både et nedslidt produktionsapparat og løbende sabotage mod produktionsfaciliteter og olieledninger. Historisk set kulminerede Iraks olieproduktion i juli 1990 forud for invasionen af Kuwait med 3,7 mio. tønder pr. dag. Det bæredygtige niveau for olieproduktionen med det nuværende produktionsapparat vurderes at ligge på 2,5 mio. tønder pr. dag. Udviklingsfonden for Irak administrerer olieindtjeningen. Tilsynet med Udviklingsfonden føres af The International Advisory and Monitoring Board (IAMB), der har udpeget det private firma KPMG som uafhængig revisor.¹²

Olie-for-mad-programmet

Olie-for-mad-programmet blev iværksat med FN's Sikkerhedsråds resolution 986 den 14. april 1995 og afsluttedes den 21. november 2003. Programmet havde til formål at yde

¹² Alle revisionsrapporter er tilgængelige på <http://www.iamb.info/>.

humanitær bistand til Irak for at modvirke nogle af de negative humanitære konsekvenser af de internationale sanktioner. Programmet blev finansieret af Iraks indtægter fra olieeksporten. FN behandlede ansøgninger fra virksomheder om eksport til Irak. En særlig komité, der forvaltede sanktionerne mod Irak, gav tilladelser til eller afslag på de enkelte ansøgninger. I Danmark var det Erhvervs- og Boligstyrelsen (tidligere Erhvervsfremmestyrelsen), der var de danske virksomheders kontaktpunkt til FN.

Efter en række forlydender om uregelmæssigheder i programmet nedsatte FN en uafhængig undersøgelseskomité ledet af USA's tidligere nationalbankdirektør Paul A. Volcker. Komitéens afsluttende rapport konkluderede, at i alt 2.253 virksomheder synes at have været involveret i betaling af returkommission eller bestikkelse til Saddam Hussein-regimet. 22 danske virksomheder er nævnt i rapporten.

Regeringen har med succes presset på for at FN skulle bevare undersøgelseskomitéens indsamlede dokumenter, så medlemslandenes kompetente myndigheder kan undersøge, om der kan foretages retslige skridt. Hvorvidt de 22 nævnte danske virksomheder har foretaget sig noget strafbart ifølge dansk lovgivning, er et spørgsmål for statsadvokaten for særlig økonomisk kriminalitet og de danske domstole.

Elektricitet

Produktionskapaciteten for elektricitet i Irak lå i april 2006 på omkring 3.600 megawatt¹³. Kapaciteten før konflikten i 2003 skønnes at have været i størrelsesordenen 4.000 megawatt, mens den i juni-august 2003, umiddelbart efter kamphandlingerne var standset, lå på omkring 3.200 megawatt. Målet er 6.000 megawatt. Det er endnu ikke lykket at nå målet på grund af et nedslidt produktionsapparat, sabotage og tyveri af bl.a. elektriske ledninger. Sideløbende er efterspørgslen på det eksisterende net øget som følge af den økonomiske vækst og ligger nu anslået i størrelsesordenen 10-12.000 megawatt. Manglen på elektricitet er således steget, men drevet af en større efterspørgsel, ikke en markant faldende produktion. Det anslås, at en forøgelse af produktionen på 1.000 megawatt kræver investeringer i størrelsesordenen 1 mia. USD¹⁴. Den nuværende kapacitet leverer gennemsnitligt 11 timers tilgængelig elektricitet om dagen på landsplan, hvilket opfylder den kortsigtede målsætning om at levere mellem 10-12 timers elektricitet. I Bagdad-området er der dog kun tale om ca. 4 timers tilgængelig elektricitet om dagen. Under Saddam Hussein-regimet var Bagdad prioriteret og havde anslået mellem 16 og 24 timers tilgængelig elektricitet, mens resten af landet anslået lå på mellem 4 og 6 timer¹⁵.

Subsidier

Priserne i Irak på benzin, elektricitet, vand og mad er kraftigt subsidieret. De subsidierte priser gælder for alle uanset evne til at betale. Det vurderes, at udgifterne til subsidier udgør over halvdelen af de offentlige udgifter. Benzinsubsidierne er den største udgifts-

¹³ Brookings Iraq index, 26. april 2006.

¹⁴ US State Dept., Brookings Iraq Index og Ambassaden Bagdad.

¹⁵ Brookings Iraq index, fsva. data, 26. april 2006.

post (8-9 mia. USD om året). De lave priser resulterer endvidere i omfattende smugleri af benzin til nabolande med højere benzinpriser. Udgifterne til fødevarer subsidier er også betydelige og ligger omkring 3-4 mia. USD om året. Subsidierne på dette område ydes først og fremmest i form af fordeling af gratis fødevarer. Selv om systemet for fordeling af fødevarer er under udfasning, modtager 97% af alle irakiske husholdninger fortsat disse kurve, der hver især har en værdi på ca. 180 USD. På el-området er priserne omkring 1/12 af de faktiske omkostninger. Subsidiepolitikken er generelt usund, og både USAID, IMF og Verdensbanken anser reformer heraf for bydende nødvendige for Irak, idet olieindustrien – på trods af en udbredt forventning herom i befolkningen – ikke alene vil kunne sikre fremtidig velstand og fremgang for hele den irakiske befolkning. Uden subsidiereformer vil det være umuligt at diversificere økonomien. En vigtig forudsætning for at gennemføre subsidiereformer er imidlertid, at der skabes bred offentlig forståelse for og opbakning til sådanne reformer, og dette vil derfor være af en af de væsentligste udfordringer for den nye irakiske regering.

Medier og kommunikation

Kommunikationssystemerne er ved at blive opbygget. Telefonsystemerne fungerer atter, hvilket tydeliggøres af en stigning fra ca. 1,5 til 4,6 mio. teleabonnenter fra august 2004 til august 2005. Irakerne har fået adgang til frie medier og internettet. Hvor der i starten af 2003 ikke fandtes nogen form for uafhængige medier, var det i oktober 2005 muligt at tælle 44 kommercielle tv-stationer, 72 kommercielle radiostationer og over 100 uafhængige blade og aviser¹⁶. Antallet af tv-apparater og satellitmodtagere til privat brug er også steget betragteligt.

Box 2. Verdens største fødevarerprogram

The Iraqi Public Distribution System (PDS) er det største eksisterende offentlige fødevarerprogram i verden. Programmet sikrer, at basale fødevarer, såsom mel, ris, sukker og madolie, når ud til selv de fattigste dele af den irakiske befolkning. FN's Fødevarerprogram (WFP) estimerer, at omkring 25% af den irakiske befolkning er stærkt afhængige af PDS, mens yderligere 35% er delvist afhængige af programmet. I alt skønnes det, at omkring 97% af de irakiske husholdninger modtager fødevarerhjælp. P.t. eksisterer der ikke i Irak andre sikkerhedsnet, der evner at nå ud til en lignende del af befolkningen, herunder i særdeleshed den fattigste del.

Kilde: Iraq Public Distribution System, World Bank Discussion Note, USAID Workshop March 1, 2006.

¹⁶ Brookings Iraq Index, www.brookings.edu.

4. Genopbygningen af Irak og den humanitære bistand – den danske indsats

International støtte til Irak

Behovet for genopbygning af Irak fik bred international opbakning på donorkonferencen i Madrid i oktober 2003, hvor der blev givet tilsagn om bistand på godt 32 mia. USD ud af det anslåede behov på 36 mio. USD (se afsnit 3)¹⁷. Den irakiske regering fremlagde i oktober 2004 en national genopbygningsstrategi.

Internationalt finder koordinationen af bistanden til Irak primært sted inden for rammerne af The International Reconstruction Fund Facility for Iraq (IRFFI), som administreres af FN og Verdensbanken i fællesskab. Danmark deltager i koordinationsmøderne. Verdensbanken har oprettet en trustfond under faciliteten, hvortil der er indbetalt USD 457 mio. FN's Udviklingsgruppe (UNDG) administrerer ligeledes under faciliteten en trustfond, hvortil der hidtil er indbetalt 907 mio. USD.

Af de samlede indbetalinger på 1,36 mia. USD til IRFFI står Japan for 491 mio. USD; EU-kommissionen for 466 mio. USD; UK for 127 mio. USD; Canada for 69 mio. USD; Spanien for 42,4 mio. USD; Nederlandene for 12,9 mio. USD; Sverige for 16,4 mio. USD; Sydkorea for 15 mio. USD; samt 10 mio. USD fra Danmark, Tyskland, Indien, Iran, Kuwait og Qatar. Belgien, Finland, Grækenland, Island, Irland, Luxembourg, New Zealand og Tyrkiet har alle givet tilsagn eller bidraget med mindre end 10 mio. USD.

Box 3. IRFFI

International Genopbygnings Fond og Facilitet for Irak (International Reconstruction Fund Facility for Iraq)

- Oprettet efter Madrid-konferencen i 2003 som en mekanisme til at kanalisere donormidler til Iraks genopbygning.
- Administreres af Verdensbanken og FN i fællesskab.
- Verdensbanken og FN har hver sin trustfond under faciliteten. Donorerne har i alt givet tilsagn for 1,3 mia. USD til fondene.
- Heraf har fondene kommet indbetalinger for 900 mio. USD, og der er udbetalt 400 mio. USD

USA har som den største donor siden 2003 stillet i alt 30 mia. USD til rådighed for genopbygningen, mens UK har stillet 544 millioner britiske pund til rådighed. Begge landes bidrag omfatter såvel bilateral som multilateral bistand.

¹⁷ De yderligere 20 mio. USD dengang anslået til brug for infrastruktur i olieindustrien og sikkerhed ligger uden for den egentlige genopbygningsbistand.

EU's engagement i Irak

EU's samlede engagement i Irak er fortsat under udbygning. Der blev i efteråret 2005 undertegnet en fælles erklæring om gennemførelse af en politisk dialog mellem EU og Irak samt fremsat forslag om etablering af et EU-Kommissionskontor i Bagdad i første halvdel af 2006. Beslutning om oprettelsen af kontoret er under gennemførelse. Desuden er EU fortsat engageret i Iraks genopbygning, herunder retssikkerhed og respekt for menneskerettigheder via EUJUST LEX-retsstatsmissionen (se desuden afsnit 5.2). Senest besluttede Rådet i marts at bemyndige EU-Kommissionen til at åbne forhandlinger om en handels- og samarbejdsaftale med Irak. Regeringen har støttet bestræbelserne på at udbygge EU's engagement i Irak.

Den danske indsats

Den danske genopbygningsbistand er en del af den omfattende internationale støtte, der er ydet til Irak efter Saddam Hussein-regimets fald. Danmark har en løbende dialog med andre donorer, herunder USA, UK, EU-Kommissionen, Verdensbanken og FN.

Den danske indsats fokuseres i Basra-provinsen, hvor det danske militære styrkebidrag er placeret og fordeler sig på seks hovedområder, der er centrale for genopbygningsarbejdet:

- Menneskerettigheder, retssektorreformer og demokratisering.
- Landbrug og økonomisk udvikling (infrastruktur).
- Nærområdeindsatser.
- Humanitær bistand.
- Multilateral genopbygningsbistand.
- Rådgiverbistand.

Bistanden ydes efter konkrete behovsanalyser. Den samlede danske bevilling til genopbygning og humanitær bistand til Irak beløber sig til 500 mio. kr. fordelt over aktstykke 111 af 31. marts 2003 og aktstykke 158 af 15. juni 2005.¹⁸ De afsatte midler under aktstykke 111 er blevet brugt op. Af de 250 mio. kr., der afsattes under aktstykke 158, er 202,9 mio. kr. anvendt eller øremærket til gennemførelse af konkrete aktiviteter. Alle midler under aktstykke 158 ventes at være anvendt eller øremærket til konkrete aktiviteter i løbet af 2006. Under aktstykke 111 og 158 er anvendt 12,5 mio. kr. til civil-militære samtækningsaktiviteter.

Udenrigsministeriet har siden 2003 haft en styringsenhed i Basra med op til seks udsendte civile rådgivere, der har styret den civile danske bistandsindsats i Irak. Styringsenheden står for kontakten til de irakiske myndigheder i Basra-provinsen. Samtidig er der opbygget et civilt-militært samarbejde mellem styringsenheden og den danske bataljon og mel-

¹⁸ Aktstykkerne kan ses på <http://www.oes-cs.dk/aktstykker>. Med etableringen af den nye bevilling på 250 mio. kr. under aktstykke 158 afsluttedes aktstykke 111 9. april 2003. En række aktiviteter under aktstykke 111 blev videreført under aktstykke 158.

lem Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet i København. Justitsministeriet og Rigs- politiet indgår centralt i samarbejdet om civil polititræning.

Menneskerettighedsstøtte og retsstatsudvikling

Menneskerettighedsindsatsen er et centralt element i den danske genopbygningsindsats. Den juridiske rådgiver udsendt til styringsenheden har skabt kontakt til dommere og offentlige anklagere, politi, advokater og de tre juridiske fakulteter i Basra-provinsen samt rådgivet om etableringen af et mere åbent og gennemskueligt retssekto- og ordens- håndhævelsessystem. Rådgiveren har også ydet teknisk bistand til en række irakiske juri- diske institutioner i lokalområdet. Et konkret resultat af rådgivningen har været finansie- ringen af renoveringen af domhuset i Basra i et tæt samarbejde med USA.

Box 4. Oversigt over den civile danske bistand (hovedtal)

	Aktstykke 111 (forbrug)	Aktstykke 158 (øremærkning)
Menneskerettigheder, retssekto- reformer og demokratisering	15	40
Landbrug og økonomisk udvikling	39	69
Nærområdeindsatser	43	58
Humanitær bistand	120	28
Multilateral genopbygningsbistand (inkl. valg- støtte)	45	
Rådgiverbistand	2,5	8
Total	264,5	203

Dansk Institut for Menneskerettigheder (IMR) er en vigtig dansk samarbejdspartner i det lokale NGO-samarbejde. IMR har gennem lokale samarbejdsorganisationer og i et tæt samarbejde med Udenrigsministeriet og styringsenheden bistået med etablering af et lokal- NGO-hus i Basra. Dette støtter en bred vifte af menneskerettighedsorganisationer og civilsamfundsgrupper i det sydlige Irak. Flere end 250 NGO'er er knyttet til NGO- huset, der til dagligt fungerer udelukkende med brug af irakisk arbejdskraft og ekspertise. Endvidere har Institut for Menneskerettigheder gennemført en række kapacitetsopbyg- gende aktiviteter af irakiske NGO'er, herunder "træn træneren"-programmer.

Demokratiseringsstøtte

Se under afsnit 2.

Box 5. Den civile styringsenhed i Basra

Den civile styringsenhed i Basra er placeret i Basra by i et sikret område, hvor også FN, USA og UK huser sine civile genopbygningsekspertter. Området kendes som Basra Palace. Styringsenheden har følgende rådgivere:

- Leder af styringsenheden.
- Juridisk rådgiver.
- Landbrugsrådgiver.
- Rådgiver for samtænkning og politiprojektet.
- Rådgiver for Local Governance Fonden.
- Projektrådgiver, herunder for landbrugsprojekterne.

Rådgiverne beskyttes af udsendt dansk militært personale med speciale i personbeskyttelse. Pt. består det såkaldte kørehold af 10 soldater. Derudover råder styringsenheden over fem pansrede, civile biler.

Landbrugsområdet

Landbrugsrådgiveren, der er udsendt til styringsenheden, har siden 2003 ydet rådgivning til landbrugsministeriet i Bagdad og lokale myndigheder i Iraks fire sydlige provinser. Rådgiveren, der sidder i en arbejdsgruppe, som koordinerer landbrugsindsatserne på provinsniveau, er placeret i Basra, men foretager jævnlige besøg i Bagdad.

Den danske rådgivning har konkret bidraget til iværksættelsen et kreditprogram (høst-pantebreve), som nu opererer i 14 af Iraks 18 provinser. Programmet koordineres af den danske rådgiver i samarbejde med irakiske partnere. Det finansieres udelukkende ved hjælp af irakiske midler og gennemføres af irakiske institutioner. Der er på nuværende tidspunkt godt 100 mio. kr. i fonden, der understøtter programmet. Op mod 7.000 lån er givet det første år (2005) til gavn for et stort antal irakiske familier. Programmet er et godt eksempel på hjælp til selvhjælp og understøtter omstillingsprocessen fra planøkonomi til markedsøkonomi.

Under landbrugsprogrammet påbegyndtes i 2005 to større og et antal mindre kunstvandingsprojekter til i alt over 20 mio. kr. i Basra-området. De forventes samlet at komme ca. 200.000 personer til gavn. Konstruktionen af to større kunstvandingsanlæg ventes igangsat, når der foreligger endelige aftaler herom med de irakiske myndigheder på baggrund af en udbudsrunde.

Økonomisk udvikling/infrastruktur

Som resultat af et tæt samarbejde mellem de irakiske havnemyndigheder, et skibsværft i Kuwait og det danske firma Danmarine A/S finansierer Danmark i samarbejde med de irakiske havnemyndigheder istandsættelsen af Iraks eneste bøjelægningsskib "Nessir" til 25 mio. kr. Skibet ventes klart i sommeren 2006. Bøjeskibets kommende indsats vil være vigtig for samhandel med omverdenen via Den Persiske Golf, der traditionelt har udgjort en livline for Irak, ikke mindst for befolkningen i de sydlige provinser.

Det danske konsulentfirma COWI hjælper de irakiske myndigheder med et større transportkorridorstudie i det sydlige Irak, som landets myndigheder vil kunne bruge som grundlag for de langsigtede prioriteringer inden for transportsektoren.

Nærområdeindsatser

Tilbagevendte flygtninge og internt fordrevne har en række særlige behov relateret til muligheden for at genetablere deres tilværelse. Ud over problemer med at få dækket grundlæggende livsvilkår – f.eks. fødevarerikkerhed, husly/bolig, personlig sikkerhed, adgang til helbreds- og sundhedsfaciliteter, arbejde, uddannelse og andre basale offentlige faciliteter – er disse menneskers situation ydermere belastet af, at de enten ikke hører til i de lokale miljøer eller først for nylig er vendt tilbage til deres oprindelige hjemegn og derfor endnu ikke har fået de fysiske eller sociale rammer på plads. Endvidere er de irakiske myndigheders ressourcer og kapacitet til at identificere og modtage tilbagevendende flygtninge og internt fordrevne ofte mangelfulde. Gennem nærområdeindsatsen er målet at udvikle aktiviteter i de lokalområder, hvor tilbagevendende og internt fordrevne irakere bosætter sig, herunder særligt at tilvejebringe beskæftigelsesfremmende projekter, ligesom der skal ydes støtte til kapacitetsopbygning af de irakiske myndigheder.

Local Governance Fonden

Under nærområdeindsatsen har styringsenheden udviklet et koncept til fremme af direkte samarbejde med de lokale, demokratisk valgte irakiske myndigheder. Gennem en dansk fond for lokalt identificerede projekter (såkaldt Local Governance Fund, LGF) finansieres mindre, målrettede projekter til gavn for lokalområder. Projekterne planlægges og gennemføres af lokale myndigheder, irakiske entreprenører og andre private virksomheder, hvorved den lokale økonomi styrkes, samtidig med at der skaffes arbejdspladser og opbygges kapacitet.

Ved udgangen af april 2006 var seks projekter afsluttet, fire projekter var under gennemførelse og 15 projekter var under forberedelse. Projekterne omfatter etablering af klinikker, veje, en internetcafé og reparation af skoler. Udgifterne til gennemførelse af projekterne varierer. De enkelte projekter må beløbe sig til ca. 600.000 kr.

Repatriering af irakere i udsendelsesposition

Danmark har vedholdende presset på over for den irakiske regering for at indgå en aftale om tvangsrepatriering af irakere i udsendelsesposition på en ordentlig og værdig måde. Af praktiske grunde vil det formentlig være i den kurdiske region, en tilbagesendelse først vil kunne gennemføres. Ambassaden i Bagdad har derfor under et besøg i Erbil drøftet indholdet af en sådan aftale med de regionale kurdiske myndigheder, hvortil kommer, at man i Bagdad fører forhandlinger med den irakiske regering. Forhandlingerne med de føderale og de regionale myndigheder er meget vanskelige.

I den forbindelse er forberedelsen af et samarbejde med International Organisation for Migration (IOM) omkring støtte til tilbagevendte flygtninge og afviste asylansøgere gået i gang. Projektet (4 mio. kr.), som indledningsvis fokuserer på hjemvendte til de kurdiske

områder, vil ikke blive sat i gang, før der er irakisk accept af tvangsrepatriering. IOM modtog også i 2003 støtte (2 mio. kr.) til sit arbejde i Irak.

Box 6. Herværende irakere i udsendelsesposition

Rigspolitiet har oplyst, at der pr. 15. april 2006 var 578 irakiske statsborgere i udsendelsesposition.

Der er udrejst 41 personer i medfør af den tidligere særlige støtteordning for irakiske statsborgere, der ønsker at vende hjem frivilligt til Irak, og der er kun to personer, som afventer planlægning af deres udrejse. Dertil har 14 personer frafaldet deres ansøgning om støtte efter ordningen, og 22 personers ansøgninger om støtte er bortfaldet. Der er tale om frivillig tilbagevenden med økonomisk støtte for alle irakere omfattet af støtteordningen.

Fra dansk side har man over for de irakiske myndigheder fremlagt konkrete forslag til ledsageydelse, som man er klar til at levere i forbindelse med hjemsendelser fra Danmark til Irak. Der forhandles fortsat om en tilbagetagelsesaftale.

Udenrigsministeriet støtter via den tyske NGO AGEF indsatsen gennem en bevilling på 4 mio. kr. Der er tale om et pilotprojekt, der har til formål gennem en integreret tilgang at styrke de lokale økonomiske og erhvervsmæssige forhold for herved at lette integrationen af hjemvendte irakere og internt fordrevne i deres lokalområder.

Hovedparten af de projektaktiviteter, som AGEF står for, ventes igangsat, når der foreligger en aftale om tvangsrepatriering af afviste irakiske asylansøgere med de irakiske myndigheder. Endvidere har Udenrigsministeriet støttet et pilotprojekt udført af den danske NGO Care4You.

Gennem Dansk Flygtningehjælp støttes indsatser rettet mod tilbagevendte flygtninge og internt fordrevne i Basra og Diyala. Der ydes 25 mio. kr. til aktiviteter for tilbagevendte flygtninge og internt fordrevne, bl.a. rehabilitering og bygning af boliger, indkomstskabende aktiviteter, fødevarerbistand samt styrkelse af lokale partners kendskab til flygtningekonvention. Endvidere ydes støtte til nationale og lokale myndigheder (bl.a. Ministry of Migration and Displacement MoMD, og lokalsamfundene) og relevante aktører (lokale NGO'er m.fl.). Dansk Flygtningehjælp modtog også i 2003 og 2004 i alt 25 mio. kr. til sit arbejde i Irak.

Danmark yder tillige støtte til UNHCR's arbejde med reintegration af flygtninge gennem FN's fond for Irak (IRFFI). 15 mio. kr. er givet til trustfondens indsatser i områder, som er berørt af tvungen migration og som huser store grupper af internt fordrevne samt modtager store grupper af tilbagevendte. Støtten vil bl.a. bestå af aktiviteter i det sydlige

Irak, herunder støtte udvikling af de lokalsamfund, der modtager de pågældende, i form af rådgivning, adgang til bolig, faglig opkvalificering, beskæftigelses- og erhvervsfremme, samt styrkelse af de irakiske myndigheder og civilsamfundsressourcer. UNHCR modtog også i 2004 støtte (20 mio. kr.) til arbejdet i Irak.

Den humanitære indsats

Levevilkårene for befolkningen i Irak er omtalt ovenfor i afsnit 3. De humanitære indsatser sigter på at støtte svage grupper i det irakiske samfund. Særligt udsatte er mennesker, der er tvunget til at forlade deres sædvanlige opholdssted enten på grund af etniske forhold eller uroligheder. Udenrigsministeriet har gennem danske NGO'er og institutioner samt FN-organisationer ydet støtte til humanitære aktiviteter for i alt 148 mio. kr. De konkrete indsatser omfatter minerydning, skolerehabilitering, fødevarer- og ernæringsprogrammer, sundhedsprogrammer og rehabilitering af infrastruktur faciliteret af den danske bataljon.

Der er eksempelvis ydet støtte til minerydning gennem Danish Demining Group og Folkekirkens Nødhjælp med i alt 50 mio. kr., skoleprogrammer gennem Unicef og Red Barnet med 19 mio. kr., ernæringsprogrammer gennem FN's Verdensfødevarerprogram og Caritas med 30 mio. kr., rehabiliteringsprojekter gennem forsvaret med ca. 12,5 mio. kr., samt logistik og ekspertudsendelser gennem Det Internationale Humanitære Beredskab, Beredskabsstyrelsen og FN med i alt 17 mio. kr.

Civil-militær samtænkning

Samtænkning mellem civile og militære indsatser er løbende blevet opprioriteret i den sydlige del af Irak. Samtækningsindsatsen består grundlæggende af to dele. Den ene del er forsvarets støtte til den civile danske genopbygningsindsats i form af logistik og sikkerhed, hvilket har afgørende betydning for gennemførelsen af de danske bistandsaktiviteter.

Den anden del af samtækningsindsatsen er bataljonens facilitering af projekter. Indsatsen har vist sit værd gennem en række små synlige projekter i den danske bataljons ansvarsområde udført med bistand fra danske soldater.

Den danske bataljon har siden juni 2003 gennemført projekter til en værdi af ca. 12,5 mio. kr. for Udenrigsministeriet. Herudover er der gennemført "CIMIC-projekter" finansieret af forsvaret til en værdi af ca. 1 mio. kr.

Bataljonens facilitering af civile genopbygningsprojekter for Udenrigsministeriet steg i løbet af 2005. Fremgangen skyldes, dels at der nu er udsendt en civil rådgiver fra Udenrigsministeriet til bataljonen, dels at der i efteråret 2005 blev etableret nye retningslinjer, som i højere grad gør det muligt at godkende projekter lokalt.

Box 7. Skoleprojekt i Jubair

I efteråret 2005 blev Jubair Primary School i den nordlige del af det danske ansvarsområde restaureret. Dette er et blandt mange skoleprojekter og et godt eksempel på, hvor danske soldater faciliterer genopbygningsprojekter finansieret af Udenrigsministeriet. Restaureringen består primært i at tilvejebringe døre og vinduer i klasseværelserne, men også nye toiletter er prioriteret, da de eksisterende ofte er kilde til spredning af sygdomme. Det er de danske soldater i støtte og samtækningsenheden, som vejledt af Udenrigsministeriets civile rådgiver står for kontakten til lokale entreprenører og myndigheder.

Som led i opprioriteringen af samtækningsindsatsen er den særlige støtte- og samtækningsenhed fra februar 2006 blevet forstærket med yderligere kapacitet til at facilitere genopbygningsprojekter samt dedikerede sikrings-, eskorte- og transportelementer. Samlet er der i dag op til 45 personer i enheden. Desuden vil andre dele af bataljonen fortsat situationsbestemt kunne støtte den danske genopbygningsindsats i det sydlige Irak, herunder ikke mindst i form af logistik og sikkerhed.

Samarbejdet med de irakiske myndigheder på det civile område

De danske bistandsindsatser gennemføres i videst muligt omfang i samarbejde med de irakiske myndigheder, det civile samfund, private irakiske virksomheder, NGO'er samt internationale samarbejdspartnere. Det er vanskeligt at gennemføre civil bistand i Irak under de nuværende omstændigheder, herunder ikke mindst i lyset af den vanskelige sikkerhedssituation. Selv om samarbejdet fra tid til anden har været nede i en bølgedal, har relationerne til de irakiske myndigheder generelt været gode siden den civile genopbygningsindsats blev iværksat i 2003.

Imidlertid annoncerede Basra provinsråd den 14. februar 2006 en boykot af Danmark og UK med henvisning til dels offentliggørelsen af en britisk video med overgreb på irakiske fanger, dels tegningesagen. Den irakiske planlægningsminister slog i en erklæring den 19. februar 2006 fast, at det er de føderale myndigheder i Bagdad, der beslutter, hvem Irak samarbejder med på genopbygningsområdet, og hilste i den forbindelse den danske indsats og de danske civile rådgivere velkommen.

Provinsrådets boykot har påvirket genopbygningsindsatsen i Basra-området de seneste måneder. Guvernøren/Basra provinsråd og visse lokale råd og myndigheder har ikke villet godkende nye skridt inden for igangværende programmer og helt nye aktiviteter. Møder med teknisk personale på lavere niveau har ikke været berørt af boykotten. Ambassaden og styringsenheden har i de senere uger arbejdet for at opnå fuld normalisering af situationen. Ambassadøren har bl.a. haft møder på højt niveau i Bagdad for at den vej at presse på for, at Basras guvernør/provinsråd ophæver boykotten. Styringsenheden har med samme ærinde haft møder med lokale politikere i Basra. Selv om det danske styrkebidrag i det daglige ikke oplever problemer i samme omfang med sine mili-

tære samarbejdspartnere i den irakiske hær, har man oplevet visse problemer med at gennemføre aktiviteter ude på en del af de lokale politistationer.

Basra Provinsråd stemte den 3. maj 2006 for at ophæve boykotten mod Danmark og UK.

Dansk samarbejde med USA og UK om etablering af Provincial Reconstruction Teams (PRT)

Etableringen af Provincial Reconstruction Teams (PRTs) sigter på at understøtte en effektiv irakisk administration og er således et centralt element i den overordnede strategi om at opbygge Iraks kapacitet. PRT'erne udgør et nødvendigt bindeled mellem kapacitetsopbygningen på nationalt og provinsniveau. PRT'erne skal træne og udvikle nødvendige tiltag til bl.a. at styrke den lokale administration. Kernen i PRT'erne vil blive udgjort af civile eksperter, der udfører indsatserne i samarbejde med de relevante irakiske myndigheder. De tilknyttede militære komponenter vil bistå med logistik og sikkerhed samt i nødvendigt omfang ekspertise.

Der er tre kategorier af PRT'er:

- Amerikansk ledede.
- Koalitionsledede.
- Irakisk ledede.

Indtil videre er der etableret fire amerikansk-ledede PRT'er. De foreløbige tilbagemeldinger synes at bekræfte, at PRT'erne udfylder netop det rum, som opstår i overgangsfasen mellem en mere militært fokuseret indsats og den civile bistand.

I Basra-provinsen er et PRT under britisk ledelse under opbygning og forventes ifølge den eksisterende planlægning at være på plads i løbet af sommeren 2006. Dette PRT ventes at omfatte i alt 40 personer fra UK, USA og Danmark. Danmark har indgået en aftale med UK om, at en udsendt dansk rådgiver fungerer som souschef i PRT'et, samt at landbrugsrådgiveren og den juridiske rådgiver overflyttes fra styringsenheden til PRT'et.

4.1 Perspektiver for den fremtidige danske civile bistandsindsats

Bidrag til genopbygningen, herunder humanitær bistand og PRT

Den danske genopbygningsbistand til Irak videreføres som et højt prioritet element i det samlede danske engagement i Irak. Gennemførelse af genopbygningsbistanden vil afhænge af de operationelle vilkår og i sin nuværende form kræve understøtning fra det danske militære styrkebidrag i form af bidrag til logistik og personbeskyttelse til den danske ambassade i Bagdad, styringsenheden i Basra samt udsendte danske civile rådgivere knyttet hertil. Indsatserne vil derfor løbende blive tilpasset den danske militære tilstedeværelse i Irak.

De danske indsatser vil blive konsolideret inden for de hovedområder, man fra dansk side hidtil har fokuseret på (menneskerettigheder, retssektoerreformer og demokratisering, landbrug og økonomisk udvikling/infrastruktur samt nærområdeindsatser).

Der vil stadig være tale om en blanding af projektaktiviteter i Basra-provinsen udført under ledelse af Styringsenheden og aktiviteter, f.eks. støttet via PRT og multilaterale strukturer, der også kommer bredere målgrupper i Irak til gode. Mulighederne for, at man fra dansk side kan styrke støtten til centrale ministerier i Bagdad, vil blive vurderet konkret, når der er dannet en ny irakisk regering. Civil-militær samtænkning vil fortsat indgå som et centralt element i den danske indsats. De afsatte midler til genopbygningsbistand under det nuværende aktstykke 158, der løber frem til 2008, ventes at være anvendt eller øremærket til konkrete aktiviteter i løbet af 2006. På baggrund af konkrete behovsanalyser og en vurdering af de gældende operationelle vilkår, herunder samarbejdet med Basra-provinsråd, har regeringen til hensigt at fremlægge et nyt aktstykke på op til 50 millioner kroner vedrørende bistand til Irak.

Projektgennemførelsen vil fortsat ske i samarbejde med de irakiske myndigheder, det civile samfund, private irakiske virksomheder og NGO'er samt internationale samarbejdspartnere. Et stigende antal aktiviteter ventes at kunne gennemføres af irakiske partnere med støtte fra danske rådgivere placeret uden for Irak. En effektiv dansk bistandsindsats forudsætter således, at samarbejdet med disse partnere kan gennemføres i fuldt omfang. Styringsenheden i Basra vil uændret stå for styringen af den civile danske bistandsindsats i Basra-provinsen.

Det nyetablerede Provincial Reconstruction Team (PRT) i Basra ventes at komme til at spille en stadig vigtigere rolle i den civile genopbygningsindsats. Fra dansk side vil man fortsætte dialogen med amerikanske og britiske samarbejdspartnere om udviklingen af konceptet og bidrage til PRT'et i Basra, særligt med civil dansk rådgivning. Der kan endnu ikke gives et tidspunkt for, hvornår PRT'et i Basra forventes at være på fuld omdrejningshøjde.

Fra dansk side vil man fortsat presse på for, at de multilaterale strukturer engagerer sig stadig stærkere i den civile genopbygningsindsats i Irak. Der vil også fremover blive ydet dansk støtte til genopbygningsindsatser udført af FN.

På det humanitære område vil der via multilaterale strukturer, danske NGO'er og den danske bataljon blive arbejdet videre med igangværende minerydningsindsatser og rehabiliteringsindsatser vedrørende skoler, sundhedsklinikker, drikkevand og sanitet.

Nærområdeindsatsen

I nærområdeindsatsen, som fortsat vil være et centralt element i den danske bistand til Irak, vil der også fremover indgå samtænkning med den danske nationale flygtningeindsats. Gennem nærområdeindsatsen er det målet at fortsætte og udvikle de aktiviteter i Irak, som er rettet mod tilbagevendende irakere, internt fordrevne og de lokalsamfund,

hvor de er bosat. Hensigten er at bidrage til målgruppens integration/reintegration, herunder modtagelse, rådgivning og faglig opkvalificering, beskæftigelse- og erhvervsfremme samt forskellige former for social infrastruktur. Endvidere er det målet at bidrage til kapacitetsopbygning af de myndigheds- og civilsamfundsressourcer, som er ansvarlige for at identificere og modtage de tilbagevendende irakere, herunder de internt fordrevne.

Udenrigsministeriet vil fortsat styrke og udbygge samarbejdet med Basra provinsråd, de demokratisk valgte lokalråd i Basra provins og lokale samarbejdspartnere om identifikation og gennemførelse af projekter gennem Local Governance Fonden (LGF).

Irak modtager i dag egne statsborgere, når dette sker som led i frivillig tilbagevenden. Irak skal i overensstemmelse med sine internationale forpligtelser bringes til at modtage alle de irakiske statsborgere, som ikke har lovligt ophold i Danmark. Der arbejdes fortsat for at udmønte dette princip i en aftale mellem Irak og Danmark.

Fra dansk side fastholder man således størst muligt pres på de irakiske myndigheder for indgåelse af en aftale om tvangsrepatriering af afviste irakiske asylansøgere. Samtidig arbejdes der fortsat for en forståelse med de irakiske myndigheder om, at der, mens forhandlingerne om en aftale pågår, kan foretages tvangshjemsendelser på forsøgsbasis af mindre grupper afviste asylansøgere uden lovligt ophold i Danmark. Fra dansk side vil man over for de irakiske myndigheder opretholde de allerede fremsatte danske konkrete tilbud om ledsageydelse i forbindelse med hjemsendelser.

Civil-militær samtænkning

Samtænkningen af militære og civile indsatser vil fortsætte med at være højt prioriteret, så længe der er danske militære styrker i Irak. Den særlige støtte- og samtænkningseenhed vil fortsat være omdrejningspunktet på militær side. Der må forventes at forblive behov for kapacitet til at facilitere genopbygningsprojekter samt dedikerede sikrings-, eskorte- og transportelementer. Samlet er der i dag op til 45 personer i enheden. Derudover vil andre dele af bataljonen fortsat situationsbestemt kunne støtte den danske genopbygningsindsats i det sydlige Irak, herunder ikke mindst i form af logistik og sikkerhed. Der forventes også fremover udsendt en civil rådgiver fra Udenrigsministeriet til bataljonen for at bistå med rådgivning om samtækningsprojekter.

5. Øget irakisk kapacitet til at varetage sikkerheden

5.1 Sikkerhedssituationen

Sikkerhedssituationen i Irak er fortsat alvorlig. Den værste vold er hovedsagelig koncentreret i fem af Iraks 18 provinser. Salah al-Din- og Anbar-provinserne i det centrale Irak er kerneområdet for den væbnede sunni-opstand, og volden er her rettet mod koalitionsstyrkerne og irakiske institutioner. Særligt i Bagdad-området, men generelt i områder med blandende befolkninger er det i første række sunni-shia-sekterisk vold, der dominerer.

Under Saddam Hussein-regimet holdt sikkerhedsstyrkerne og de frygtede Mukhabarat-efterretningstjenester de etniske, religiøse og stamme/klanbaserede spændinger nede gennem brutal undertrykkelse. Mod slutningen af Saddam Husseins regime blev der i stigende grad ligeledes ført en kynisk del-og-hersk-politik, hvor målrettet favorisering af forskellige grupperinger blev benyttet som redskab til at sikre styrets overlevelse.

Med brug af terror har det været forsøgt at puste til modsætningerne mellem Iraks mange forskellige grupperinger i en situation, hvor det nye demokratiske Irak er ved at tage form. Midlet har været de grusomme terrorhandlinger, der er foretaget med det formål at undergrave demokratiseringsprocessen og provokere til sekterisk vold.

Det er først og fremmest irakerne, som lider under terroranslagene. Ikke kun er det hovedsagligt civile, der omkommer ved aktionerne, men det er også den irakiske befolkning, som bærer konsekvenserne af de forsinkelser i genopbygningen, der er en følge af terroren, herunder uregelmæssig forsyning af daglige fornødenheder som el og vand samt manglende økonomisk råderum som følge af begrænsningen i olieindtægten. Antallet af dræbte og sårede civile irakere er under alle omstændigheder for højt.

Terroranslagene er kun en del af forklaringen på den tiltagende vold mellem irakiske grupperinger. Shiitiske og kurdiske ledere ønsker om at kontrollere den politiske proces, herunder skaffe sig herredømmet over geografiske områder, har sammen med sunni-arabernes politiske splittelse og indledningsvis afvisning af at deltage i den politiske proces også spillet en central rolle.

Den første alvorlige sekterisk-religiøse terroraktion var drabet i Najaf den 29. august 2003 på lederen af SCIRI Ayatollah Muhammad Baqr al-Hakim kort efter dennes tilbagevenden til Irak efter mange års eksil i Iran. Siden er fulgt drab på såvel sunni- som shia-muslimer. En meget alvorlig hændelse fandt sted den 22. februar 2006 med bombing af en af de fire helligste shia-moskéer, Imam al-Hadi-moskéen (Den Gyldne Moské) i Samarra, som førte til gengældelsesangreb på over 160 sunni-moskeer og drab på hundreder af sunni-muslimer. Skønt størstedelen af irakerne og deres ledere har taget afstand fra volden, er det lykkedes for voldsmandene at antænde sekterisk vold i Irak.

De bevæbnede grupper i Irak er en bred gruppe med forskelligartede motivationer og metoder. Den væbnede sunni-opstand nyder nogen opbakning blandt irakiske sunni-arabere. Opstanden føres af medlemmer af det gamle regime fra Baath-partiet og de fire Mukhabarat-tjenester samt de tidligere hær- og politistyrker, som har mistet magt og privilegier siden Saddam Hussein-regimets fald. Den skyldes ligeledes frygt for shiitisk dominans. En nødvendig del af løsningen på volden skal søges i den politiske proces, hvor inddragelsen af sunnierne gennem reel medindflydelse kan mindske voldsudøvelsen¹⁹.

¹⁹ 64% af den samlede irakiske befolkning mener, at Irak er på vej ”i den rigtige retning”. Der er store etnisk-religiøse forskelle. F.eks. mener 84% af shiiterne, at udviklingen går i den rigtige retning. Tallet er 76% blandt kurderne, mens kun 6% af sunni-araberne mener, at Irak er på vej i den rigtige retning. Tallet er det højeste siden april 2005. Tilsvarende finder 77%, at fjernelsen af Saddam Hussein fra magten har været vanskelighederne værd. Dette tal dækker over

Derudover er der udenlandske islamiske terrorister, herunder den jordanske terrorist al-Zarqawis organisation, som har forbindelser til al-Qaida.

De kurdiske partier har organiserede ”peshmerga-militser”, der primært opererer i den kurdiske provins. På shia-muslimsk side er den største og mest velorganiserede paramilitære organisation SCIRI’s væbnede arm Badr-militsen, der længe var del af den væbnede kamp mod Saddam Hussein med baser i Iran. Mahdi-militsen under ledelse af Muqtada al-Sadr har tidligere vist villighed til åben konfrontation med koalitionen, særligt i april og august 2004. Al-Sadr har dog engageret sig i den politiske proces og forfølger hovedsagligt denne vej. Ud over de landsdækkende militser er der også i det sydlige Irak en række mindre væbnede militser med tilknytning til politiske grupperinger.

Heroverfor står, at de irakiske sikkerhedsstyrker i stigende omfang har taget ansvar for at bekæmpe den væbnede modstand, og det er i nogen udstrækning lykkedes. Indsatsen fra de politiske og religiøse ledere har hidtil forhindret en generel mobilisering af Irak i bevæbnede sekteriske grupper, men har ikke kunnet dæmme op for vold i områder med blandede befolkningsgrupper. Den sekteriske vold har således ikke spredt sig til hele landet, men er fremherskende, hvor de etnisk-religiøse grupper har særlige udeståender.

Personer fra militserne har haft mulighed for at blive rekrutteret til såvel hær som politi i Irak som led i omorganiseringen af sikkerhedsstyrkerne. Processen har ikke været uden problemer, idet shia-militsmedlemmer i et vist omfang har infiltreret sikkerhedsstyrkerne. Særligt inden for politiets rækker har man i de blandede områder i det centrale Irak omkring Bagdad måttet konstatere, at positionen i politiet er blevet udnyttet til ikke kun at ramme den voldelige bevæbnede opstand, men også i nogen udstrækning til hævnaktioner rettet mod særligt sunni-muslimer i tiden efter Samarra-terroraktionen.

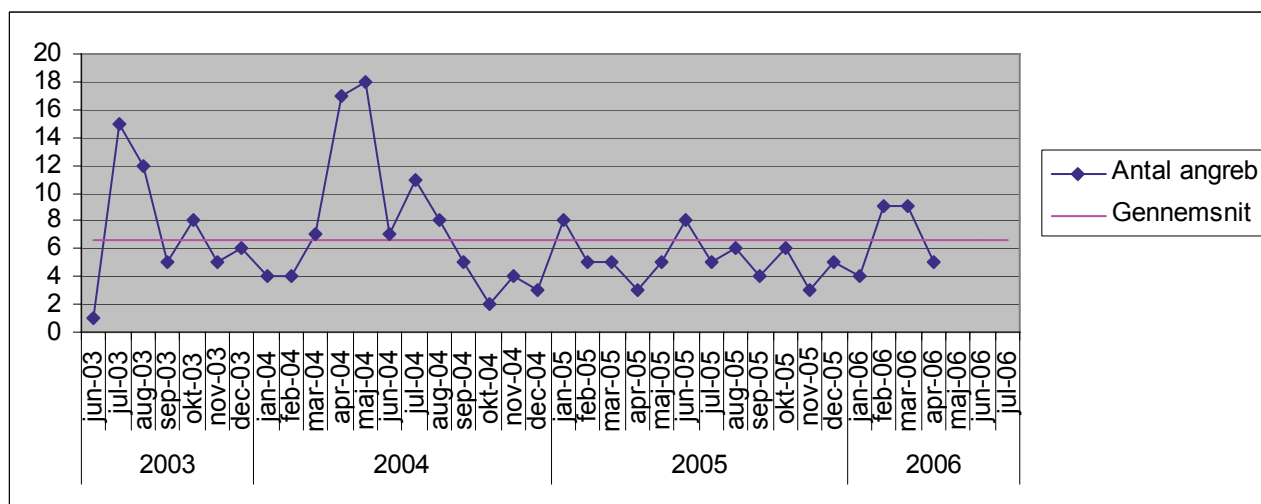
Den bedste tilgang til at indskrænke militsernes skadelige virke er imidlertid stadig dels at søge dem integreret i de officielle sikkerhedsstyrker med ordentlig uddannelse og dels at afvæbne dem. Mens en målrettet træningsindsats er i gang, må det erkendes, at en langvarig løsning på militsernes indflydelse er afhængig af den politiske proces. Skulle der opnås passende politiske kompromiser, alt imens træningen af de irakiske sikkerhedsstyrker skrider frem planmæssigt, vurderes der at være en god chance for, at militsernes omfang og indflydelse vil svinde betydeligt.

Voldelig berigelseskriminalitet udgør et stort sikkerhedsmæssigt problem for civile irakere og internationale eksperter i landet. Sikkerhedsstyrkernes engagement mod sunni-opstanden, terrorister og den sekteriske vold bortleder ressourcer fra kriminalitetsbekæmpelse. Det anslås, at op imod halvdelen af de civile ofre siden afslutningen af kamphandlingerne i 2003 skyldes kriminalitet.

98% shiiter, 91% kurdere og 13% sunni-arabere. Kilde: *The Brookings Institution, Iraq Index – Tracking Variables of Reconstruction & Security in Post-Saddam Iraq, April 24, 2006* www.brookings.edu/iraqindex.

I det sydlige Irak, hvor de danske styrker befinder sig, har antallet af angreb mod de multinationale styrker været nogenlunde konstant i perioden juni 2003 til april 2006, dog benyttes en stadig mere sofistikeret teknik, bl.a. en stigende anvendelse af vejsidebomber. Af figuren nedenfor fremgår, at der pr. 2. april 2006 er registreret 226 angreb mod danske styrker. Heri indgår 19 angreb i Bagdad-området, der ikke kan betegnes som alene rettet mod danske soldater.

Figur 3. Antal Angreb på danske styrker i Irak pr. 30. april 2006



Kilde: Forsvarsministeriet

Hovedparten af de angreb, der er gennemført mod danske styrker, er foregået omkring henholdsvis Al Qurnah og Al Hartha samt lejlighedsvist mod den lejr, hvor danskerne er indkvarteret. Danmark har lidt to tab henholdsvis 1. oktober 2005 og 23. marts 2006.

5.2 Sikkerhed på irakiske hænder – kapacitetsopbygning af irakisk politi og militær

Det overordnede mål for irakerne og det internationale samfund er, at Irak selv skal kunne varetage ansvaret for sikkerhed og stabilitet i landet. Irakerne har en afgørende interesse i at bringe volden til ophør, og den irakiske regering har derfor en udtalt ambition om, at kunne tage vare på sikkerheden selv. Der arbejdes derfor målrettet på, at:

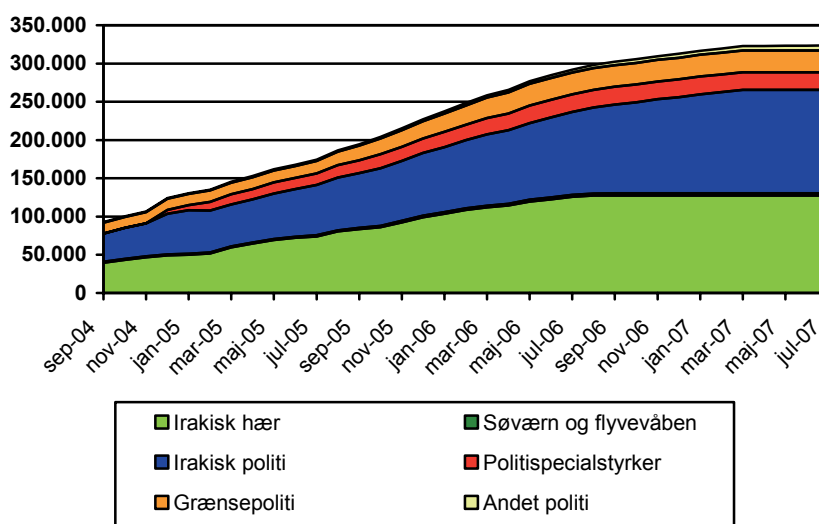
- Træne og udstyre irakiske sikkerhedsstyrker.
- Overdrage ansvaret for konkrete operationer gradvist til de irakiske sikkerhedsstyrker.
- Opbygge kapacitet for det irakiske forsvarsministerium og det irakiske indenrigsministerium.
- Opstille betingelserne for, hvornår de irakiske myndigheder kan overtage det formelle ansvar for sikkerheden i landet og planlægge processen herfor.

Sigtet er fortsat at opbygge, herunder uddanne og udruste, de irakiske sikkerhedsstyrker. Men fokus er i stigende grad tillige på opbygningen af institutionel kapacitet til at understøtte både politistyrkerne og de væbnede styrkers operationelle virke. Målet er at opnå en professionel og bredt sammensat hær og politistyrke, hvor alle landets etniske og religiøse grupper er repræsenteret. Det irakiske forsvarsministerium arbejder fokuseret på at rekruttere fra alle samfundslag i overensstemmelse med den nye irakiske forfatning, der garanterer lige muligheder for alle.

Antallet af irakiske sikkerhedsstyrker stiger i øjeblikket med ca. 5.000 om måneden, og der er p.t. opstillet mere end 240.000 irakiske sikkerhedsstyrker, heraf ca. 111.000 væbnede styrker og ca. 131.000 politistyrker. Målet er at opstille ca. 130.000 væbnede styrker og ca. 195.000 politistyrker, i alt 325.000 styrker medio 2007.

Når de irakiske sikkerhedsstyrker er opstillet, vil der fortsat være behov for den multinationale sikringsstyrke til den videre uddannelsesproces og egentlige sikkerhedsopgaver. De irakiske sikkerhedsstyrker skal således uddannes yderligere, ligesom logistik, ministeriel kapacitet, efterretningsstrukturer m.v. skal udvikles, før enhederne er i stand til at klare sig uden den multinationale sikringsstyrkes støtte. Etablering af kommando- og kontrolstrukturer, logistik og støttestrukturer vil tage tid. Næste skridt er en situation, hvor de irakiske sikkerhedsstyrker er i stand til at klare sig uafhængigt af de multinationale sikkerhedsstyrker, og den formelle overdragelse af ansvaret for sikkerheden til de irakiske myndigheder.

Figur 4. Uddannelse af irakiske sikkerhedsstyrker



Kilde: Multinational Security Transition Command Iraq (MNSTC-I).

Den multinationale sikringsstyrkes fokuserede træningsindsats og irakernes eget ønske om at varetage landets sikkerhed har ledt til, at irakiske sikkerhedsstyrker i dag selv har ansvaret for kontrollen over hen ved 30% af Iraks territorium og i stigende udstrækning leder operationer også i de resterende dele af landet. Den irakiske hærs indsats efter

bombningen af Den Gyldne Moské i Samarra begrænsede voldens omfang. Hærens operationer viste irakernes vilje til at tage ansvar for løsning af vanskelige opgaver. Der udestår dog fortsat et stykke arbejde i mange provinser.

Uddannelse af embedsmænd i såvel det irakiske forsvarsministerium som det irakiske indenrigsministerium indgår som en meget væsentlig del af den multinationale sikringsstyrkes indsats i Irak, da velfungerende ministerier er en forudsætning for den administrative drift af såvel det irakiske forsvar som det irakiske politi. Med henblik på målretning af indsatsen på dette område er de to træningshold, der har denne opgave, pr. 1. oktober 2005 blevet underlagt den multinationale sikringsstyrkes støtte til opbygning af sikkerhedsstrukturer (MNSTC-I), der i forvejen har ansvaret for forsvars- og politistrukturerne under ministerieniveau. I erkendelse af dette områdes vigtighed arbejdes der i forlængelse heraf på at styrke disse to træningshold.

Bedømmelsen af, hvornår det formelle ansvar skal overdrages til de irakiske myndigheder, sker i den sikkerhedsoverførselskomité, som den irakiske premierminister leder i samarbejde med USA og UK.

Sikkerhedsoverførselskomitéen har til opgave at fastsætte de betingelser, der skal være opfyldt i provinser og hovedbyer, for at ansvaret for sikkerheden kan overgå til irakerne. Hovedoverskrifterne for fastsættelsen af betingelserne er:

- De irakiske myndigheders styringskapacitet.
- Trusselsvurdering for det konkrete område.
- De irakiske sikkerhedsstyrkers militære kapacitet.
- Den støtte, de multinationale sikkerhedsstyrker er i stand til at give.

Det er således de irakiske myndigheder i samarbejde med de multinationale styrker, der bestemmer, hvornår irakerne er klar til at overtage ansvaret for sikkerheden.

Den danske træning af de irakiske sikkerhedsstyrker

Danmark støtter fortsat træningen af irakiske sikkerhedsstyrker og opbygningen af irakisk kapacitet på flere områder:

- Inden for rammerne af den multinationale sikringsstyrke.
- Inden for rammerne af NATO's træningsmission.
- Den bilaterale træning af det irakiske politi.
- Inden for rammerne af EU's retsstatsmission (EU JUSTLEX).
- I form af et dansk bidrag med næstkommanderende til koalitionen militære uddannelsesenhed (CMATT) i Bagdad og med en højtstående polititjenestemand

udsendt til koalitionen centrale uddannelses- og koordinationsenhed for politi-træning CPATT (NCC) ligeledes i Bagdad.

Den danske bataljon anvender pt. ca. 25% af sin operative kapacitet til uddannelse af irakiske sikkerhedsstyrker. Hertil kommer, at dansk civilt politi bidrager til uddannelse af det irakiske politi i samarbejde med den danske bataljons militærpolitidetachment og UK i Basra.

Den danske bataljon uddanner, rådgiver, monitorer, patruljerer og opererer sammen med de irakiske sikkerhedsstyrker (hær, politi og enheder til bevogtning af grænser og infrastruktur). Decideret uddannelse af 1. Irakiske Bataljon gennemføres et par dage om ugen, herunder med undervisning i elementer af humanitær folkeret. Militærpolitidetachmentet uddanner irakisk politi i grundlæggende politimæssige færdigheder. Dansk militærpoliti har gennemført 500 vejledningsbesøg og ca. 180 træningsbesøg i løbet af 2005. Samtidig har det civile politi på et år selvstændigt gennemført 448 besøg på politistationer samt distrikts- og sektorhovedkvarter.

Opgaven for NATO's træningsmission i Irak er at bidrage til uddannelsen af de irakiske sikkerhedsstyrker samt koordinere materielanskaffelser og materieldonationer på baggrund af den irakiske regerings ønsker. NATO rådgiver og bidrager med uddannelse og opbygning af institutioner, der efterfølgende skal overdrages til irakerne. Alle NATO-lande bidrager med personel og/eller finansielle midler til NATO's træningsmission.

Rådgivningen består af egentlig undervisning og mentorvirksomhed til støtte for kommandostrukturen i primært forsvarsministeriet og indenrigsministeriet. Opgaverne forventes opretholdt i uændret omfang til primo/medio 2007. Derudover er det hensigten, at NATO overtager driften og videreudviklingen af Det Nationale Militære Universitet, der består af dels en officersgrunduddannelse, dels et Joint Staff College (et værnssfælles stabskursus) fra den multinationale sikringsstyrke i løbet af 2006. Opgaven forventes overdraget til irakerne i løbet af 2007. Derudover støttes irakerne i at udvikle et varigt, standardiseret materiel- og uddannelsesprogram, ligesom de modtager materieldonationer. Endelig assisterer NATO med at etablere og drive en irakisk uddannelseskommando.

Et andet aktuelt fokus for NATO er – sammen med den multinationale sikringsstyrke, FN og internationale organisationer, herunder Røde Kors – at implementere ledelse og militær etik, menneskerettigheder og humanitær folkeret i al uddannelse og træning af irakiske sikkerhedsstyrker.

Danmark er en af de største bidragsydere til NATO's træningsmission i Irak med p.t. 21 personer svarende til godt 10% af den samlede mission. Det danske bidrag består af instruktører og stabspersonel. Instruktørerne er dels beskæftiget med uddannelse af den irakiske kommandostruktur i forsvarsministerielt regi og dels med uddannelse af irakiske kadetter på den britisk-ledede officersgrunduddannelse. Danmark bidrager med to offi-

cerer, som bistår med udviklingen af Det Nationale Militære Universitet. Endelig har Danmark bidraget med materieldonationer og 250.000 euro til missionens trustfond i 2005 og et yderligere bidrag på 500.000 euro i 2006.

For at styrke træningen af irakiske sikkerhedsstyrker bemander Danmark desuden to stillinger ved den multinationale sikringsstyrkes militære uddannelsesstøtteenhed (CMATT) i Bagdad. Opgaven for enheden er at genopbygge de militære sikkerhedsstyrker i hele Irak ved at organisere, udruste og uddanne de irakiske militære enheder.

Træning af det irakiske politi i det danske operationsområde

Det er en del af arven fra Saddam Hussein-tiden, at den irakiske befolkning fortsat nærer udbredt frygt og mistro til politiet. Da irakisk politi på sigt skal overtage det fulde ansvar for lov og orden, har man fra international side anført af den multinationale sikringsstyrke fra starten været opmærksom på behovet for at bistå Irak med at oprette politistyrker med moderne færdigheder og kendskab til menneskerettigheder.

Det danske politiprojekt er siden 2003 blevet gennemført under til tider vanskelige operationelle forhold i Basra-provinsen og delvist i Bagdad. Det er vurderingen, at projektets form og indhold er rettet mod de relevante forhold og udvikler sig i den rigtige retning, om end langsommere end forudset.

Det civile danske polititræningsprojekt er højt prioriteret i regeringens Irak-politik og omfatter bidrag til træning, uddannelse og monitorering af irakiske politifolk i det danske operationsområde i det sydlige Irak. Indtil videre har 700 irakiske politifolk modtaget træning ved kurser på det regionale politiakademi i Az Zubayar, der uddanner politifolk til de fire sydlige provinser. Træningen er planlagt fulgt op af besøg på politistationer af danske polititrænere. Man er enedes om at arbejde med en ”mønsterpolitistation”, hvor danske polititjenestemænd besøger ledelsen på en irakisk politistation, og som led i en mentorfunktion støtter og vejleder med henblik på at sikre en hensigtsmæssig drift af politistationerne. Besøgene tjener også et projektovervågningsformål. På grund af forholdene i Basra-området, herunder sikkerhed og provinsrådets beslutning om boykot af visse af de danske og britiske civile projekter (se afsnit 4), er besøg ved politistationer i foråret 2006 kun sket i begrænset omfang

I december 2005 aftalte Udenrigsministeriet, Justitsministeriet, Forsvarsministeriet og Rigspolitiet en række tilpasninger af politiprojektet i nært samarbejde med UK. Projektovervågningen blev styrket efter britisk forlæg som svar på forlydender om systematisk anvendelse af tortur ved politistationer i Basra og forlydender om, at den irakiske politistyrke i Basra-provinsen i et vist omfang er infiltreret af lokale militser. De kendte tilfælde af brug af tortur er relateret til politistationer i Basra by uden for det danske operationsområde.

Menneskerettighedsdelen i projektet er blevet forbedret og udbygget i tæt samarbejde mellem den danske styringsenhed, de udsendte danske polititjenestemænd og Institut for

Menneskerettigheder (IMR). Danmark er ved at undersøge mulighederne for at støtte den nydannede menneskerettighedsafdeling i Basra politi.

Antallet af udsendte polititjenestemænd øges fra syv i 2005 op til 11 i 2006. Danmark har nu en polititjenestemand udsendt til Bagdad til koalitionen centrale uddannelses- og koordinationsenhed for polititræning (NCC/CPATI), og en dansk polititjenestemand er indsat som leder af den samlede dansk-britiske polititræning i Basra Nord, der ligger i de danske styrkers operationsområde (sektor 4 og 5) og indgår i den koordinationsgruppe, der leder polititræning på provinsniveau. Styringsenheden i Basra har fået sæde i den ny-etablerede øverste koordinationsgruppe, som dækker polititræning i de fire sydlige provinser. Den samlede danske polititræningsindsats er således blevet styrket ved indgangen til 2006.

EU's støtte til politi- og retssektoeren

EU's udenrigsministre vedtog den 21. februar 2005 at iværksætte en integreret civil mission under EU's forsvars- og sikkerhedspolitik, ESDP. Formålet med EU JUSTLEX-missionen er at støtte opbygningen af retsvæsnen i Irak og at styrke det tværfaglige samarbejde mellem dommere, politi og kriminalforsorgen. Dette foregår ved at træne et stort antal embedsmænd på højt niveau i overensstemmelse med respekten for retsstatsprincipperne og de grundlæggende menneskerettigheder. Missionen blev iværksat den 1. juni 2005, og det nuværende mandat under første fase udløber den 31. juni 2006. I april blev det besluttet at forlænge og udvide mandatet for EU JUSTLEX-missionen med en anden fase. Den forlængede mission under anden fase løber frem til den 31. december 2007.

Målet med missionens første fase er at træne 770 embedsmænd på højt niveau fra politi, domstole og fængsler. Ved udgangen af marts 2006 var der afholdt 14 EU JUSTLEX-kurser. Der er planlagt yderligere syv kurser under første fase af missionen. Indtil videre er der trænet omkring 500 embedsmænd fra politi, domstole og fængsler. Danmark har afholdt to integrerede kurser på højt niveau i henholdsvis november/december 2005 og januar/februar 2006. Danmark har sammen nordiske og baltiske lande uddannet i alt 80 embedsmænd på højt niveau i bl.a. menneskerettigheder, tværfagligt samarbejde, ledelse og kriminalefterforskning. Rigspolitiet har under første fase sekunderet en politileder til EU JUSTLEX-koordinationsenheden i Bryssel.

Det betragtes fra dansk side som væsentligt, at EU udbygger og forstærker sit engagement i Irak. EU JUSTLEX-retsstatsmissionen har ydet et vigtigt bidrag, og det var derfor positivt, at der blev opnået enighed om at forlænge og udvide missionen. Missionen vil skulle videreføre tidligere træningsprogrammer og supplere med målrettede kurser, evt. praktikophold i medlemsstater og sandsynligvis udvide kontoret i Bagdad.

5.3 Den internationale militære tilstedeværelse i Irak – dansk styrkebidrag

Den internationale militære tilstedeværelse i Irak er dynamisk. Den vil også fremover afspejle udviklingen i landet, herunder fremskridtene i den politiske proces, den økonomiske genopbygning og udviklingen i ikke mindst de irakiske væbnede styrkers og politistyrkers kapacitet og evne til selvstændigt at varetage sikkerhedsopgaverne.

De betydelige regionale forskelle i sikkerhedssituationen indebærer, at den multinationale sikringsstyrkes varetagelse af sine opgaver, herunder uddannelse af de irakiske væbnede styrker og politi, udvikles i forskellige tempi. Behovet for den multinationale sikringsstyrkes aktive deltagelse i direkte sikkerhedsopgaver må derfor forventes at aftage i forskellige tempi fra område til område.

Grundlæggende er ændringer i den internationale militære tilstedeværelse i Irak betingelsesbaseret. Først når sikkerhedsstyrkerne gennem uddannelse og træning har nået et niveau, der gør dem i stand til selvstændigt at gennemføre sikkerhedsoperationer, vil ansvaret gradvist blive overdraget. De irakiske sikkerhedsstyrker og de irakiske civile myndigheder er således i løbende udvikling og får i stigende grad ansvar for sikkerhedsoperationer. Irakerne selv har nu ansvaret for hen ved 30% af Iraks territorium.

Overdragelsen i de enkelte provinser vil ske trinvist. Indledningsvist rekrutteres og trænes de irakiske væbnede styrker. Efter den indledende træning inddrages irakerne mere og mere i løsningen af konkrete sikkerhedsopgaver sammen med de multinationale styrker, og de gives større ansvar. Det kan eksempelvis være selvstændig løsning af mindre taktiske opgaver. Herefter gives de ansvaret for operationer under støtte af de multinationale sikringsstyrker, og afslutningsvist overdrages ansvaret til irakerne selv.

De multinationale styrkers profil og rolle bliver i løbet af forløbet mindre og mindre synlig, og i den afsluttende fase vil de alene have en funktion som reserve, der kan tilkaldes, hvis de irakiske sikkerhedsstyrker ikke er i stand til selvstændigt at løse en given opgave. Status for de enkelte provinser evalueres løbende med henblik på at vurdere, hvornår situationen er moden til en overdragelse. Evalueringen overdrages til den irakiske regering og skal endelig offentliggøres og implementeres.

I det sydlige Irak forventes Al Muthanna og Maysan at være de første provinser, hvor sikkerheden overdrages til irakerne, mens ansvaret for sikkerheden i Dhi Qar og Basra – hvor de danske styrker befinder sig – forventes overdraget efterfølgende. Det er sandsynligt, at Basra bliver den sidste provins i det sydlige Irak, der bliver klar til overdragelse.

Hvad angår det sydlige Irak (MND SE), består de britiske militære overgangsplaner af tre faser: taktisk overvågning, operativ overvågning og strategisk overvågning.

- Man er overgået til taktisk overvågning i to af provinserne (Al Muthanna og Maysan) i MND SE den 1. december 2005. I disse provinser løser de multinationale

sikringsstyrker primært støtte- og reserveopgaver samt fortsat træning af de irakiske sikkerhedsstyrker. Overgangen til taktisk overvågning medfører ikke væsentlige ændringer i de multinationale sikringsstyrkers styrkeprofil.

- Det er forventningen, at man vil kunne overgå til operativ overvågning i Al Muthanna og Maysan medio 2006 og dernæst i Dhi Qar og Basra (hvor de danske styrker befinder sig). Herved forventes, at de multinationale sikringsstyrker kan regrupperes og reduceres med henblik på at løse reserve- og træningsopgaver samt fortsat stå for træning af de irakiske sikkerhedsstyrker. Hvis betingelserne herfor er til stede, vil der ske en vis reduktion i styrkerne, samtidig med at det er hensigten, at koalitionsstyrkerne i MND SE primært vil bestå af en ”reaction operational overwatch battle group” i Basra, der dækker hele MND SE. Irakerne vil i denne fase formelt få overdraget ansvaret for sikkerheden.
- Ved overgang til strategisk overvågning vil de multinationale sikringsstyrkers fodaftryk kunne reduceres til et minimum. UK forventer, at overgang til strategisk overvågning skal ske samtidig i de fire provinser i MND SE (Al Muthanna, Maysan, Dhi Qar og Basra).

I en række lande pågår der overvejelser om mulighederne for justering af styrkebidrag. Nogle lande har foretaget reduktioner, herunder bl.a. Nederlandene, Bulgarien, Italien, Polen, UK og USA, mens andre lande har opjusteret deres bidrag siden efteråret 2004, eksempelvis Australien og Georgien.

I det sydlige Irak har UK i forbindelse med en rutinemæssig rotation af deres enheder foretaget en reduktion af det samlede antal soldater på ca. 800 i april-maj 2006. Reduktionen hænger ikke sammen med formel overdragelse af ansvaret for sikkerheden til de irakiske myndigheder, men dog bl.a. at de irakiske sikkerhedsstyrker overtager flere opgaver selv. Efterfølgende gradvise reduktioner i de sydlige provinser forventes i anden halvdel af 2006, i takt med at – og såfremt – betingelserne er til stede i første omgang i Al Muthanna og Maysan, senere i Dhi Qar og Basra.

USA planlægger at reducere fra 17 til 15 brigader svarende til ca. 7.000 personer, når den irakiske premierminister har accepteret Sikkerhedsoverførselskomitéens indstilling.

Det danske styrkebidrag

De danske styrker i det sydlige Irak har tre primære opgaver, der alle sigter mod at bidrage til en mere stabil udvikling og et bedre grundlag for genopbygningen. Disse er tilvejebringelse og opretholdelse af sikkerhed, støtte til den civile genopbygningsindsats og uddannelse af de irakiske sikkerhedsstyrker.

Styrkebidraget er løbende blevet tilpasset udviklingen i Irak. Regeringen har således løbende justeret det danske bidrag i takt hermed, og i det seneste beslutningsforslag fra

januar 2006 blev det danske bidrag justeret, således at træning af de irakiske sikkerhedsstyrker og understøttelse af genopbygningen tillægges stadig større vægt.

Siden Irak-analysen fra april 2005 er der foretaget følgende væsentlige ændringer af det danske styrkebidrag og bidrag til FN's mission i Irak (UNAMI):

- For at styrke støtten til genopbygningsindsatsen er den danske bataljons støtte- og samtækningsenhed i februar 2006 styrket fra ca. 10 til ca. 45 personer, herunder en dedikeret sikrings- og eskorteenhed.
- For at styrke FN's aktiviteter i Irak har Danmark udsendt i alt syv personer til FN's mission i Irak (UNAMI): en officer som assisterende militærrådgiver fra december 2005 og yderligere en officer som assisterende militærrådgiver, en militær forbindelsesofficer og en logistisk styringsenhed for personel- og materieltransport på fire personer fra marts 2006.
- For at styrke støtten til Udenrigsministeriets civile rådgivere ved styringsenheden i Basra er bemanningen ved personbeskyttelsesholdet i Basra øget fra syv til 10 personer fra november 2005.
- For at støtte afstemningen om forfatningen i oktober 2005 og parlamentsvalget i december 2005 blev det danske styrkebidrag midlertidigt forstærket under valg-handlingerne med helikopterstøtte.
- For at styrke den danske træningsindsats er antallet af danskere ved NATO's træningsmission øget fra 16 til 21 personer.
- For at styrke træningen af de irakiske sikkerhedsstyrker bemander Danmark to stillinger ved koalitionen militære uddannelsesstøtteenhed i Bagdad (CMATT).

Bataljonen indgår i den britiske brigade, som er underlagt den britisk-ledede division i det sydøstlige Irak. Operationsområdet er således det sydøstlige Irak. Bataljonen er sammensat af et panserinfanterikompani, en spejdereskadron, et stabs- og logistikkompani, et ingeniørdetachment, et militærpolitidetachment, en sanitetsdeling, en støtte- og samtækningsenhed vedrørende militær støtte til genopbygningsindsatsen, et nationalt støtteelement samt stab og stabsofficerer, herunder et mindre antal officerer ved den britiske brigade og division. Et bidrag fra Litauen er fortsat tilknyttet den danske bataljon. Herudover bidrager den danske styrke til et fælles britisk-dansk militært uddannelsesstøttehold og med fem stabsofficerer til den polsk-ledede multinationale division i det centralt sydlige Irak.

Derudover bidrager p.t. 20 danske soldater til beskyttelsen af den danske repræsentation i Bagdad og styringsenheden i Basra. Endelig yder Danmark et substantielt bidrag på pt. 21 personer til NATO's træningsmission, ligesom to personer er tilknyttet koalitionen militære uddannelsesenhed (CMATT) i Bagdad.

Det samlede danske styrkebidrag i Irak omfatter på nuværende tidspunkt ca. 530 personer.

Ud over det militære styrkebidrag har Danmark udsendt i alt syv militærpersoner til FN's mission i Irak (UNAMI).

Danske soldater vil fortsat gennem træning af irakiske sikkerhedsstyrker bidrage til en kapacitetsopbygning af den irakiske sikkerhedsstruktur, der på sigt skal gøre det muligt for irakerne selv at varetage landets sikkerhed. Ligeledes vil det danske styrkebidrag fortsat støtte genopbygningsprocessen i Irak dels ved støtte til styringsenheden i Basra og dels ved bataljonens selvstændige facilitering af civile projekter.

5.4 Perspektiver for danske trænings- og styrkebidrag

Sikkerhedssituationen i Irak er fortsat alvorlig, og forsinkelsen af regeringsdannelsen har givet spillerum for opblussen af sekterisk vold. Samtidig er det vigtigt at erindre, at der også er sket en række fremskridt i Irak, som både irakerne og de internationale partnere har et ansvar for at bevare og bygge videre på.

En forudsætning for genopbygning og demokratisk udvikling i Irak er et vist niveau af sikkerhed. Ved at tilvejebringe denne samt udvikle de irakiske kapaciteter hertil har den internationale militære tilstedeværelse medvirket til at skabe et grundlag for demokrati og genopbygning. Men de opnåede fremskridt er skrøbelige.

Irakerne har en afgørende interesse i at bringe volden til ophør og har det bedste udgangspunkt for at bekæmpe terror og kriminalitet. Den irakiske regering har også en udtalt ambition om at kunne tage vare på sikkerheden selv. Meget er nået, og det er vigtigt, at de opnåede demokratiske, og økonomiske fremskridt ikke tabes på gulvet. At forlade Irak forhastet kunne få uoverskuelige konsekvenser.

Det er vigtigt ikke at overlade hele byrden for forbedring af sikkerheden, demokratisk konsolidering og fortsat genopbygning hos de stadig skrøbelige civile og militære irakiske institutioner. Derfor har både den irakiske regering og FN opfordret den multinationale sikringsstyrke til at blive og gøre arbejdet færdigt. FN forlængede således sit mandat i november 2005 for den multinationale sikringsstyrkes tilstedeværelse frem til udgangen af 2006. Mandatet skal gennemgås af FN's Sikkerhedsråd ikke senere end 15. juni 2006.

Det vil på den baggrund efter regeringens opfattelse være forkert at fastsætte en dato for tilbagetrækning af det danske militære bidrag, som ikke har sammenhæng med udviklingen, herunder sikkerhedssituationen og opbygningen af irakiske sikkerhedsstyrker. Det er således fortsat regeringens holdning, at ændringer i det danske styrkebidrag i Irak primært skal ske i takt med overdragelsen af ansvaret for sikkerheden til irakerne.

Iraks regering påtager sig et stadig større ansvar for sikkerhedsstrukturene, og der er i marts 2006 opstillet flere end 240.000 styrker ud af planlagte 325.000, der i fortsat stigende grad har ansvaret for sikkerhedsoperationer. Den multinationale sikringsstyrke har fortsat det overordnede ansvar for sikkerheden, men det er forventningen, at irakerne

gradvist også vil kunne overtage dette ansvar. Processen er i gang over hele Irak, og det er ikke mindst fremdriften i denne proces, der afgør, hvornår tiden er moden til, at de internationale styrker, herunder de danske, kan trækkes hjem.

I det sydlige Irak forventes Al Muthanna og Maysan at være de første provinser, hvor sikkerheden overdrages til irakerne, mens ansvaret for sikkerheden i Dhi Qar og Basra – hvor de danske styrker befinder sig – forventes overdraget efterfølgende.

I Al Muthanna- og Maysan-provinserne løser de multinationale sikringsstyrker på nuværende tidspunkt primært støtte- og reserveopgaver for de irakiske sikkerhedsstyrker (taktisk overvågning), der i stigende omfang selv varetager sikkerheden. Herudover gennemføres der fortsat træning af de irakiske sikkerhedsstyrker med fokus på monitorering og mentoring. Når betingelserne herfor er tilstede og efter beslutning i Sikkerhedsoverførselskomitéen – forventeligt medio 2006 – forventes ansvaret for sikkerheden overdraget til de irakiske myndigheder i disse provinser. Herved forventes de multinationale styrker at kunne regrupperes og reduceres med henblik på at løse reserve- og træningsopgaver (operativ overvågning). På et senere tidspunkt forventes de multinationale sikringsstyrkers tilstedeværelse reduceret til et minimum (strategisk overvågning).

En forventet generel forskydning i arbejdsopgaverne for det danske styrkebidrag som følge af, at de irakiske sikkerhedsstyrker i det sydlige Irak overtager flere opgaver, vil kunne give mulighed for tilpasninger i det danske bidrag, inden ansvaret for sikkerheden overdrages formelt til irakerne i det nuværende danske operationsområde. Herudover er det forventningen, at Danmark kan styrke støtten til FN's aktiviteter i form af lufttransportstøtte.

Når ansvaret for sikkerheden overdrages til irakerne i Basra-provinsen, vil fokus for et dansk styrkebidrag i Irak kunne justeres yderligere i retning af bidrag til en beredskabsstyrke i det sydlige Irak, der kan støtte de irakiske sikkerhedsstyrker med fortsat fokus på træning af disse.

2006 er udnævnt til "Politiets år" for derved at rette fokus på den fortsatte udvikling af politistyrkerne. Fra dansk side vil man fortsat prioritere opbygningen af et fungerende retssamfund med respekt for menneskerettighederne højt. Den bilaterale danske indsats afmåles naturligt i forhold til den internationale indsats gennem EU, FN og evt. andre. I den sammenhæng betragtes det som væsentligt, at EU udbygger og forstærker sit engagement i Irak.

Danmarks bidrag til træning af det irakiske politi forventes at forblive en højt prioriteret opgave i det danske engagement i Irak. Indsatsen indgår som et vigtigt led i den samlede bistand til Iraks myndigheder med henblik på at overtage ansvaret for egen sikkerhed. Den danske bilaterale indsats vil fortsat prioritere overholdelse af menneskerettigheder. Indsatsen vil blive løbende vurderet med henblik på at afveje, hvorvidt den største effekt opnås ved en styrket indsats på centralt niveau i Bagdad eller fortsat fokus på indsatsen i

Basra-området. Indsatsen forventes fortsat på et niveau som nu med op til 11 udsendte politirådgivere og en juridisk rådgiver i styringsenheden. Politiindsatsen vil fortsat være afhængig af sikkerhedssituationen og bistand fra danske styrker i form af sikkerhed og logistik. Muligheder for at bistå i udmøntningen af den forlængede og udvidede EU-JUSTLEX-retsstatsmission overvejes tillige fra dansk side.

6. Konklusion

I Irak er der tre hovedtendenser, der forløber samtidigt og gensidigt påvirker hinanden: fremdriften i den politiske proces, bestræbelserne på at genopbygge landet og en fortsat alvorlig sikkerhedssituation med voldelige episoder særligt i den centrale del af landet, men også i andre områder med religiøst-etnisk blandede befolkningsgrupper.

En nødvendig del af løsningen på volden skal søges i den politiske proces, hvor inddragelsen af sunnierne gennem reel medindflydelse kan mindske voldsudøvelsen. Terroranslag foranstaltet af udenlandske terrorister, herunder den jordanske terrorist al-Zarqawi organisation, som har forbindelser til al-Qaida, vil ikke kunne dæmpes ad politisk vej, men må håndteres af de irakiske sikkerhedsstyrker bistået af den multinationale sikringsstyrke.

Det er først og fremmest irakerne, der lider under terroranslagene. Terroranslagene er dog kun en del af forklaringen på den fortsatte vold. Shiitiske og kurdiske ledere ønsker om at kontrollere den politiske proces og sunni-arabernes indledningsvise afvisning af at deltage har også spillet en central rolle i den opblussen af sekterisk vold og religiøs forfølgelse, der særligt har kunnet konstateres efter bombningen af Den Gyldne Moské i Samarra i februar i år.

Det internationale samfunds overordnede strategi i Irak er en sammenhængende indsats, hvor sikkerhed er et blandt flere ligeværdige elementer. Opbygningen af et fredeligt, stabilt og demokratisk Irak kræver således en indsats på flere felter: politisk, økonomisk og sikkerhedsmæssigt. Hensigten er opbygning af irakisk kapacitet, der vil muliggøre et demokratisk Irak under en regering, der kan lede og administrere i den irakiske befolknings og landets interesse.

Det er fortsat regeringens hensigt at bidrage til opbygningen af et frit og demokratisk Irak. Det er regeringens holdning, at den internationale støtte til Irak bør fortsætte, og det vil også gælde det danske trestrengede bidrag. Indsatsen bør imidlertid løbende justeres i forhold til udviklingen i Irak. Fokus bør derfor være på kapacitetsopbygning af de irakiske myndigheder bredt.

Konsolideringen af Iraks demokrati, herunder danske bidrag

Irak har i dag en demokratisk vedtaget forfatning, der er gennemført tre succesfulde valg i 2005, parlamentet er trådt sammen og har udnævnt en ny præsident, premierminister og parlamentsformand, og regeringsdannelsen er gået ind i en afgørende fase. En bred

samlingsregering kan bidrage til at dæmpe den sekteriske vold, hvis der gives reel indflydelse til alle Iraks dominerende politiske, etniske og religiøse grupper. Parallelt hermed er Irak på vej til at finde sin naturlige plads som et respekteret medlem af det internationale samfund.

Når den politiske overgangsproces som indeholdt i sikkerhedsrådsresolutionerne 1546 og 1637 er tilendebragt ved afslutningen af den igangværende regeringsdannelse, er grundstenene lagt for en videreudvikling af det irakiske demokrati. Der vil imidlertid også herefter være tale om en proces med mange og kontinuerlige udfordringer: provinsrådsvalg, revision af forfatningen og vedtagelse af lovgivning, der skal udfylde forfatningens rammer, genopbygningen skal accelereres, sikkerheden skal forbedres, den irakiske regerings serviceydelse over for befolkningen skal øges, ligesom der skal gennemføres vanskelige policy-reformer. Årtiers brutalitet har forårsaget en manglende rettighedskultur, hvorfor overholdelsen af menneskerettigheder fortsat er en udfordring i dagens Irak.

Det er regeringens vurdering, at disse udfordringer kun kan løses med fortsat international støtte, og at også Danmark bør støtte konsolideringen af det irakiske demokrati og de nødvendige reformer. Den fortsatte danske støtte vil ske igennem konkrete demokratiseringstiltag og projekter, der aftales med den irakiske regering, lokale myndigheder, FN og andre internationale partnere. Dansk støtte til gennemførelse af de forestående provinsrådsvalg vil være én mulighed.

Dansk bidrag til genopbygningen af Irak

Genopbygningen af Irak og landets transition fra planøkonomi og et-parti-system til en åben markedsøkonomi under demokratisk ledelse er en omfattende og kompleks opgave, der vil tage tid og kræve en betydelig indsats fra det internationale samfund. På trods af, at sabotage og i nogen udstrækning korruption har hæmmet væksten i den irakiske økonomi, er udviklingen positiv. Den internationale opbakning til at bistå med Iraks genopbygning er markant fra såvel internationale organisationer som bilaterale donorer. Der venter store udfordringer for den nye irakiske regering med hensyn til at reformere den irakiske økonomi, så en større del af det statslige budget kan anvendes til investeringer i infrastruktur, sundhed, uddannelse og andre offentlige serviceydelser.

Den danske genopbygningsbistand til Irak videreføres som et højt prioritet element i det samlede danske engagement i Irak. Gennemførelse af genopbygningsbistanden vil i sin nuværende form kræve understøtning fra det danske militære styrkebidrag i form af bidrag til personbeskyttelse ved den danske ambassade i Bagdad, styringsenheden i Basra og udsendte danske civile rådgivere knyttet hertil. Indsatserne vil fortsat blive tilrettelagt under hensyntagen de gældende operationelle vilkår og vil løbende blive tilpasset den danske militære tilstedeværelse i Irak.

Basra provinsrådets boykot har påvirket genopbygningsindsatsen i Basra-området de seneste måneder. Ambassaden og styringsenheden har i de senere uger arbejdet for at

opnå fuld normalisering af situationen. Basra Provinsråd stemte den 3. maj 2006 for at ophæve boykotten mod Danmark og UK. Projektgennemførelsen vil fortsat ske i samarbejde med de irakiske myndigheder, det civile samfund, private irakiske virksomheder og NGO'er samt internationale samarbejdspartnere. En effektiv dansk bistandsindsats forudsætter således, at samarbejdet med disse partnere kan gennemføres i fuldt omfang.

De danske indsatser vil blive konsolideret inden for de hovedområder, man fra dansk side hidtil har fokuseret på (menneskerettigheder, retssektorreformer og demokratisering, landbrug og økonomisk udvikling/infrastruktur samt nærområdeindsatser).

Der vil stadig være tale om en blanding af projektaktiviteter i Basra-provinsen udført under ledelse af styringsenheden og aktiviteter, f.eks. støttet via PRT og multilaterale strukturer, der også kommer bredere målgrupper i Irak til gode. Mulighederne for, at man fra dansk side kan styrke støtten til centrale ministerier i Bagdad, vil blive vurderet konkret, når der er dannet en ny irakisk regering. Hertil kommer igangsættelse af forbedrede nærområdeindsatser, når der foreligger en tilbagesættelse af de irakiske regering samt en fortsættelse af de humanitære indsatser. Det civile-militære samtækningsarbejde vil fortsat indgå som et centralt element i den danske indsats.

De afsatte midler til genopbygningsbistand under det nuværende aktstykke 158, der løber frem til 2008, ventes at være anvendt eller øremærket til konkrete aktiviteter i løbet af 2006. På baggrund af konkrete behovsanalyser og en vurdering af de gældende operationelle vilkår, herunder samarbejdet med Basra-provinsråd, har regeringen til hensigt at fremlægge et nyt aktstykke på op til 50 millioner kroner vedrørende bistand til Irak.

Irak modtager i dag egne statsborgere, når dette sker som led i frivillig tilbagevenden. Irak skal i overensstemmelse med sine internationale forpligtelser bringes til at modtage alle de irakiske statsborgere, som ikke har lovligt ophold i Danmark. Der arbejdes fortsat for at udmønte dette princip i en aftale mellem Irak og Danmark.

Varetagelsen af sikkerheden i Irak, danske trænings- og styrkebidrag

Regeringen finder det vigtigt, at Danmark sammen med den bredest mulige kreds af lande fortsat deltager i en multinational sikringsstyrke i Irak. Regeringen lægger vægt på, at sikringsstyrken er nødvendig for at understøtte og sikre den internationale indsats i Irak, således at den langsigtede genopbygning af landet kan finde sted og de demokratiske fremskridt kan konsolideres.

Den irakiske regering har en udtalt ambition om at kunne tage vare på sikkerheden selv. Regeringsdannelsen skaber mulighed for at etablere en mere inklusiv politisk proces, der i sig selv vil kunne medvirke til at begrænse den sekteriske vold, der blussede op under de langstrakte forhandlinger om dannelsen af en ny regering.

En forudsætning for genopbygning og demokratisk konsolidering i Irak er et vist niveau af sikkerhed. Ved at tilvejebringe denne samt støtte og udvikle de irakiske kapaciteter

hertil har den internationale militære tilstedeværelse medvirket til at skabe et grundlag for demokrati og genopbygning. Men de opnåede fremskridt er skrøbelige.

Det er vigtigt ikke at overlade hele byrden for forbedring af sikkerheden, demokratisk konsolidering og fortsat genopbygning til de stadig skrøbelige civile og militære irakiske institutioner. Derfor har både den irakiske regering og FN opfordret den multinationale sikringsstyrke til at blive og gøre arbejdet færdigt. FN forlængede således sit mandat i november 2005 for den multinationale sikringsstyrkes tilstedeværelse frem til udgangen af 2006. Mandatet skal gennemgås af FN's Sikkerhedsråd senest 15. juni 2006.

Koalitionens fokuserede træningsindsats og den irakiske regerings eget ønske om at varetage landets sikkerhed har ledt til, at irakiske sikkerhedsstyrker i dag selv har det fulde ansvar for kontrollen over hen ved 30% af Iraks territorium og i stigende udstrækning leder operationer også i de resterende dele af landet. Efterfølgende skal det formelle ansvar for sikkerheden overdrages til irakerne. Det er de irakiske myndigheder i samarbejde med de multinationale styrker, der bestemmer, hvornår irakerne er klar til at overtage ansvaret for sikkerheden.

Danmarks bidrag til træning af det irakiske politi forventes fortsat at befinde sig på et niveau som nu med op til 11 politirådgivere og en juridisk rådgiver. Indsatsen vil blive løbende vurderet med henblik på at afveje, hvorvidt den største effekt opnås ved en styrket indsats på centralt niveau i Bagdad i overensstemmelse med den internationale strategi om at bistå den irakiske regering med kapacitetsopbygning. Politindsatsen vil fortsat være afhængig af sikkerhedssituationen og bistand fra danske styrker i form af sikkerhed og logistik. Danmark vil fortsat lægge vægt på at støtte multilaterale tiltag, bl.a. i EU- og FN-regi, og som hidtil aktivt bidrage til gennemførelsen af EUJUST LEX-missionen.

I takt med at ansvaret for sikkerheden i tiden fremover gradvist overdrages til irakerne, herunder i det sydlige Irak, er der mulighed for ændringer i den multinationale sikringsstyrke. En forventet generel forskydning i arbejdsopgaverne for det danske styrkebidrag, som følge af at de irakiske sikkerhedsstyrker i det sydlige Irak overtager flere opgaver selv, vil kunne give mulighed for tilpasninger i det danske bidrag, inden ansvaret for sikkerheden overdrages formelt til irakerne i det nuværende danske operationsområde. Dette forventes at kunne ske i form af en justering af det danske styrkebidrags sammensætning som følge af udviklingen og de deraf afledte ændringer i de øvrige bidrag til den multinationale sikringsstyrke i det sydlige Irak.

Når ansvaret for egentlige sikkerhedsopgaver i det danske operationsområde er overdraget til irakerne, vil fokus for et dansk styrkebidrag i Irak kunne justeres yderligere i retning af bidrag til en beredskabsstyrke i det sydlige Irak, der kan støtte de irakiske sikkerhedsstyrker, fortsat træning af irakiske sikkerhedsstyrker og fortsat understøttelse af den civile danske genopbygningsbistand i form af logistik og støtte. Gennemførelsen af den civile danske genopbygningsbistand i sin nuværende form vil fortsat kræve understøttel-

se fra styrkebidraget i form af logistik og beskyttelse. Genopbygningsbistanden vil løbende blive tilpasset den militære tilstedeværelse i Irak. Når overdragelsen af ansvaret for sikkerheden er overført til irakerne, er det forventningen, at behovet for multinationale styrker i det sydlige Irak vil mindskes væsentligt, og at det danske bidrag til den multinationale sikringsstyrke vil kunne reduceres til et minimum.