

## Strategi for Danmarks engagement i Libyen

### Resumé:

Nærværende strategidokument gennemgår den seneste udvikling i Libyen, den internationale respons, herunder Sikkerhedsrådets beslutninger om at gribe ind, og rollefordelingen i det internationale samfund. Dernæst beskrives danske interesser i Libyen, baggrunden for og målet med den danske indsats, og de skridt den danske regering vil tage for at arbejde frem mod det opstillede mål. Strategiteksten revideres, når opgaven i UNSCR 1973 er løst, hvis udviklingen i situationen i Libyen tilsiger det, eller senest når tre måneder er gået.

Danmark bakker op om og medvirker til den internationale indsats for at håndtere situationen i Libyen. Målet med Danmarks engagement i forhold til Libyen er først og fremmest at standse vold og overgreb imod civile, og sikre at befolkningen får adgang til humanitær hjælp. Samtidig vil Danmark arbejde for, at det libyske folk selv kan bestemme deres egen fremtid. Derfor støttes arbejdet for en politisk proces, som gennem dialog leder til politiske reformer, der kan føre til en bæredygtig, fredelig og demokratisk fremtid for Libyen. Danmark ønsker, at et stærkt, velstående og samlet Libyen skal blive en positiv kraft i regionen og bidrage til stabilitet på det afrikanske kontinent og i Middelhavsregionen. Danmark ønsker en fremtid, hvor Libyen sammen med andre lande i regionen bidrager til global vækst og samarbejder med Danmark og andre internationale partnere om at løse globale udfordringer.

Der er derfor fire hovedspor i den danske indsats bestående af 1) Det politiske spor, 2) Det militære bidrag til UNSCR 1970 og 1973, 3) Humanitær bistand og 4) Bidrag til langsigtet stabilisering. Danmark vil bidrage til internationale bestræbelser på at gennemføre både de militære og de politiske aspekter af sikkerhedsrådsresolutionerne om Libyen og bakke op om de mandater, der er givet til FN, NATO, Den Afrikanske Union og Den Internationale Straffedomstol. Danmark vil engagere sig aktivt i det politiske spor for at bidrage til en bæredygtig demokratisk løsning. Danmark vil koordinere sin indsats med andre centrale internationale aktører især medlemmerne af Libyen kontaktgruppen, herunder Den Arabiske Liga.

I det politiske spor vil Danmark fastholde fokus på befolkningen med menneskerettighederne som det drivende motiv og være fortalere for inkluderende politiske dialogprocesser. Danmark vil prioritere EU's indsats og arbejde for, at EU engagerer sig og bidrager til at etablere en politisk løsning på situationen, herunder gennem tætte EU-kontakter og evt. støtte til aktører i Libyen og samtidig understøttelse af FN's og AU's dialogbestrebelse. Danmark vil udbygge kontakter til

Transitional National Council (TNC) og andre libyske oppositionskræfter og undersøge, hvordan Danmark og EU kan bidrage til etablering af et politisk tyngdepunkt for den politiske proces, herunder gennem støtte til en fri-presse og andre nødvendige demokratiske institutioner.

I forbindelse med den militære indsats vil Danmark inden for rammerne af FN's mandat og Folketingets beslutning bidrage til at beskytte civilbefolkningen mod yderligere overgreb, uanset hvem der måtte begå disse og i den forbindelse stille danske kampfly til rådighed for den internationale militære indsats i Libyen med henblik på at understøtte gennemførelsen af UNSCR 1970 og 1973. Samtidig vil Danmark arbejde for at fremme regionale aktørers bidrag og støtte til den militære indsats. Danmark vil ikke forsyne oprørsgrupper med våben. I en evt. situation, hvor der eventuelt måtte vise sig behov for indsættelse af tropper på landjorden (fredsbevarende indsats, overvågning af våbenhvile), vil Danmark arbejde for at regionale organisationer påtager sig et ansvar. Regeringen har jf. B89 ingen planer om at udsende danske landmilitære styrker til Libyen.

I forbindelse med humanitær bistand vil Danmark på grundlag af UNSCR 1973 støtte FN's og Den Internationale Røde Kors Komites dialog med begge parter for at sikre fri og uhindret humanitær adgang til hele landet og respekt for de internationale humanitære love og principper. Danmark vil bidrage til den humanitære indsats med fokus på FN's og Internationalt Røde Kors' arbejde.

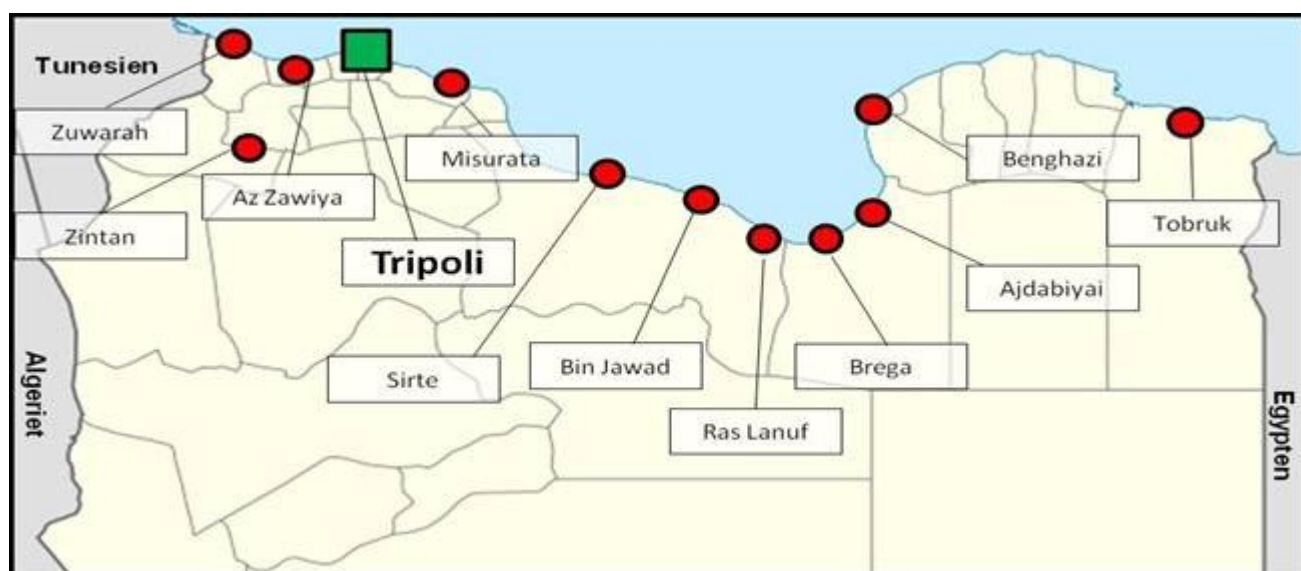
I tilfælde af en fortsat tilstrømning af migranter og flygtninge til nabolandene vil Danmark støtte en evakuering til deres respektive hjemlande af dem, der har mulighed for at vende hjem. For andre grupper, bør en løsning i størst muligt omfang findes i nærområdet. Danmark vil i givet fald overveje at yde bistand til såvel flygtninge som berørte lokalsamfund, da tilstedeværelsen af et voksende antal flygtninge kan være meget byrdefuld for værtslandet. Danmark bakker op om, at der udarbejdes en handlingsplan for, hvordan EU hurtigt og effektivt vil kunne tage hånd om migrationsspørgsmålet på koordineret vis. Og lægger i den forbindelse vægt på at grænsekontrol skal ske under iagttagelse af regler om international beskyttelse.

Med henblik på stabilisering af Libyen vil Danmark arbejde for, at det internationale samfund – EU, FN og Verdensbanken – straks påbegynder planlægning med vægt på institutionsopbygning, rets- og sikkerhedssektorreformer samt etablering af rammevilkår for privatsektordrevet vækst og beskæftigelse. Danmark vil også arbejde for national forsoning og hjælp til ofrene, herunder til torturofre. Danmark vil støtte udvikling af en fri og ansvarlig presse i Libyen inden for rammerne af Partnerskab for Dialog og Reform (PDR). Gennem sit internationale engagement vil Danmark arbejde

for hurtige beslutninger om støtte til efterspørgselsdrevne initiativer ift. fx reintegration og jobskabelse, der kan hjælpe unge tilbage til en normal tilværelse efter konflikten.

Danmark vil lægge vægt på, at EU tilbyder en omfattende incitamentspakke til lande i Nordafrika-regionen, der gennemfører reformer og at en sådan pakke også kan stilles i udsigt til Libyen. Danmark vil se positivt på anmodninger om teknisk bistand til libyske initiativer indenfor rets- og sikkerhedssektorreform evt. via FN eller EU.

Danmark anerkender risici forbundet med engagementet i Libyen. Danmark vil åbent og målrettet søge at formindske risici, herunder risikoen for civile tab som følge af de militære operationer.



## Fra Jasminrevolution til væbnet konflikt og sikkerhedsrådsresolutioner

Opstanden i Libyen blev i høj grad inspireret af begivenhederne i nabostaterne Tunesien og Egypten. I januar startede en række forskellige, men isolerede demonstrationer. Myndighederne greb ind, og det var arrestationen af aktivister, der medvirkede til at eskalere demonstrationerne. Den 15. februar 2011 bredte demonstrationerne sig i Benghazi og en række andre byer, hvor de blev organiseret efter samme mønster som i Tunesien. Myndighederne greb hårdere ind med dræbte og et stort antal sårede til følge. Den 17. februar 2011 blev af demonstranterne erklæret som den libyske "vredens dag" og indebar massive demonstrationer, som Gaddafis sikkerhedsstyrker greb endog meget voldeligt ind overfor. Det førte til voldsomme sammenstød, og demonstrationerne tog karakter af en egentlig opstand, der ugen efter havde spredt sig til hele Libyen. En lang række libyske diplomater i udlandet hoppede af i protest

imod myndighedernes voldsanvendelse, og mange ordinære enheder i den libyske hær tog oprørernes parti. Oprørerne organiserede sig nødtørftigt i spontane militser, og i begyndelsen af marts 2011 havde Gaddafi tabt kontrollen med hele det østlige Libyen, Brega og Ras Lanuf i det mellemste Libyen, Misrata, Zawiya og Zuwara i den vestlige del af landet og Zintan syd for Tripoli.

Det internationale samfund reagerede med stærke opfordringer og enstemmig vedtagelse af UNSCR 1970 den 26. februar 2011 med våbenembargo og målrettede sanktioner mod en række navngivne personer med nær tilknytning til Gaddafi-regimet i form af rejseforbud og indefrysning af midler, og hvor Sikkerhedsrådet anmodede ICC-anklageren om at undersøge begivenhederne i landet siden 15. februar 2011. Resolutionen blev vedtaget i henhold til FN-chartrets kapitel VII, men med udtrykkelig henvisning til artikel 41, hvorfor brugen af militær magt ikke tillades. Gaddafi-regimet afviste imidlertid fortsat at gå i dialog med oppositionen og truede i stedet med yderligere blodsudgydelser.

Den 4. marts 2011 igangsatte Gaddafi to militære offensiver med pansrede enheder for at genvinde kontrollen over landet. En gruppe skulle genvinde kontrollen over byerne i den vestlige del af landet, særligt ved Zawiya og Misrata, og en anden igangsatte en fremrykning mod byerne i øst. Den 5. marts 2011 blev Det nationale Overgangsråd (TNC) officielt nedsat og tog fat på en meget hastig organisering. Den 6. marts 2011 blev oprørernes fremmarch standset ved Bin Jawad. Den 10. marts 2011 indtog Gaddafis styrker Zawiya og Ras Lanuf, og den 15. marts blev Brega indtaget, og Gaddafis styrker omringede Ajdabia.

Den 17. marts 2011 vedtog FN's Sikkerhedsråd i lyset af den truende situation for civilbefolkningen UNSCR 1973, som beordrer en omgående og fuldstændig indstilling af kamphandlingerne i Libyen, herunder indstilling af angreb mod civilbefolkningen, understøtter de bestræbelser, der pågår fra FN's Generalsekretærs og Den Afrikanske Unions side for at finde en politisk løsning på situationen, etablerer et flyveforbud i luftrummet over Libyen (en "No Fly-zone" – NFZ), og under henvisning til FN Pagtens kapitel VII bemyndiger FN's medlemslande til at anvende de nødvendige militære magtmidler "*take all necessary measures*" til at håndhæve forbuddet. Samtidig appellerer Sikkerhedsrådet til FN's medlemslande om at yde bidrag til håndhævelsen af forbuddet. Herudover bemyndiger UNSR 1973 anvendelse af militære magtmidler for at yde den nødvendige beskyttelse af civile samt civile beboelsesområder, som er truet af angreb. Dog udelukkes indsættelse af en besættelsesstyrke på jorden i Libyen. Endvidere gives bemyndigelse til at håndhæve den allerede iværksatte våbenembargo med militære midler, og der foretages en yderligere stramning af sanktionsregimet. Endelig indføres et forbud mod, at libyske fly gives tilladelse til at lande, lette og overflyve andre landes territorier.

Dermed var der udlagt to centrale spor for håndtering af konflikten: Et politisk med henblik på at søge konflikten bilagt og et militært spor om at indføre en flyveforbudszone over Libyen, fornødne skridt til beskyttelse af civilbefolkningen (NFZ+) og håndhævelse af våbenembargoen.

Den libyske regering erklærede samme dag våbenhvile, men samtidig omgik Gaddafis styrker Ajdabia og satte kurs direkte mod Benghazi, og artilleribeskydning af bycentrene i Ajdabia og Misrata fortsatte uanfægtet.

Operation ”Odyssey Dawn” med henblik på gennemførelse af UNSCR 1973 blev igangsat af en koalition af lande den 19. marts 2011, og det var først da Gaddafis forreste enheder samme dag var på vej ind i selve Benghazi, at de blev standset af de første luftangreb fra koalitions side. Det vurderes, at koalitions indgriben derved forhindrede omfattende overgreb på civile. Gaddafis enheder tabte evnen til at fortsætte den offensive operation mod Benghazi og koncentrerede sig i stedet om at få kontrol med tre byområder – Ajdabia, Misrata og Zintan. Siden koalitions militære operation begyndte den 19. marts 2011 er kontrollen med byerne Ajdabia, Brega og Ras Lanuf vekslet flere gange mellem Gaddafis styrker og oppositionen.

NATO overtog den 31. marts 2011 det fulde ansvar for den militære indsats, og NATO-rådet er ansvarlig for den politiske ledelse af operationen ”Unified Protector”.

## **Libyen anno 2011**

### **Socio-økonomisk udvikling**

Libyen er et stort ørkenland på 1,7 mio. km<sup>2</sup> med en lille befolkning på anslået 6,16 mio. indbyggere, hvortil kommer anslået 1,5-2 mio. udlændinge. Med et bruttonationalprodukt (BNP) på ca. 61 mia. USD (2009), gennemsnitlige årlige vækstrater på knap 5 pct. (over 10 pct. vækst i 2010 alene) og en gennemsnitlig indkomst per indbygger på 12.100 USD ligger Libyen langt over sine nabolande Tunesien og Egypten og er et land i den højere mellemindkomst-gruppe. Libyen anslås at have valutareserver alene i libyske banker svarende til et års BNP, heraf 6 mia. USD alene i guldreserver. Landet har en relativt høj levestandard med fri bolig, uddannelse og sundhedstjeneste og med subsidier både på fødevarer og energi. Som følge af den udbredte ørken har Libyen én af verdens højeste urbaniseringsgrader med 86 pct. af befolkningen i byer (2003). Landet har et for regionen højt uddannelsesniveau for begge køn. Der er universel skolegang og en relativt høj andel af befolkningen med højere uddannelser, om end kvaliteten er svingende.

Landet har kendte olieforekomster på mindst 43,1 mia. tønder olie koncentreret i Sirte-bassinet i det mellemste Libyen, der er knap 500.000 km<sup>2</sup> stort (Det er den 13. største forekomst på verdensbasis). Olieproduktionen er på ca. 1,6 mio. tønder per dag og ventes at stige til ca. 2,5 mio. tønder per dag i 2015. Libyen har desuden 1,3 trillioner kubikmeter kendte gasreserver. En del eksporteres via en rørledning til Italien, men de enorme gasreserver udnyttes kun i begrænset udstrækning. Kun 25 pct. af Libyen er blevet udforsket for olie- og gasreserver.

Tre faktorer har særligt karakteriseret den libyske økonomiske udvikling og nuværende situation: fundet af olie i 1961, det planøkonomiske eksperiment i 1970-80'erne og de internationale sanktioner fra 1988 til 1999.

Da Libyen blev selvstændigt i 1951 var landet et landbrugssamfund og ét af verdens fattigste lande. Olien ændrede drastisk landets økonomi med eksponentielt stigende indkomster, men de store olieselskaber fungerede med importerede arbejdere og havde relativ lille forbindelse med det libyske samfund. I 1970'erne indførte Gaddafi gradvist en planøkonomi med afskaffelse af den private ejendomsret, hvorved olien sammen med resten af økonomien kom under hans kontrol. I overensstemmelse med idéer beskrevet i det andet bind af Gaddafis "Grønne Bog" igangsattes store industrialiseringsprogrammer i 1970-80'erne, og al privat økonomisk aktivitet blev afskaffet (libyere måtte ikke stå i et ansættelsesforhold til andre libyere). Som følge heraf forlod mange uddannede libyere landet.

Da oliepriserne faldt i løbet af 1980'erne kunne de negative effekter af den katastrofale økonomiske politik ikke længere finansieres, og fra 1988 blev økonomien gradvist liberaliseret. Liberaliseringsprocessen var langsom af to årsager: der var fortsat en høj grad af priskontrol og subsidier til statsvirksomheder blev fastholdt. Det umuliggjorde en reel privatsektorbækst. Dette faldt sammen med de første amerikanske sanktioner mod landet fra 1986 og indførelsen af FN-sanktioner mod Libyen i 1992 efter Lockerbie-sagen i 1988. Sanktionerne skabte en udbredt mangelsituation på industrielle varer og reservedele, hæmmede den økonomiske udvikling og modvirkede en styrkelse af anden økonomisk aktivitet end den, der var relateret til olieproduktionen.

De internationale sanktioner blev suspenderet i 1999 og helt fjernet i 2003. Herefter begyndte en normalisering af forholdet til de vestlige lande. Men som følge af den planøkonomiske periode og sanktionerne er Libyen i dag én af de mindst diversificerede olieøkonomier i verden (72 pct. af BNP og 95 pct. af eksporten kommer fra olieindtægter), ligesom Libyen på grund af manglende investeringer først nu kan begynde at øge olieproduktionen op mod sin tidligere højeste produktionskapacitet på ca. 3 mio. tønder pr. dag.

Libyen lider under det paradoks både at have en meget høj arbejdsløshed på ca. 25 pct., særligt blandt unge, og 1,5-2 mio. gæstarbejdere. Det skyldes blandt andet, at uddannede libyere ikke

tager manuelt arbejde i bl.a. oliesektoren, mens resten af økonomien ikke er udviklet nok til at kunne beskæftige dem. Størstedelen af arbejdsstyrken er derfor beskæftiget i den ineffektive offentlige sektor, og regeringen har søgt at mindske arbejdsløsheden ved at gennemtvunge ansættelseskrav (mindst én libyer for hver udlænding) overfor udenlandske virksomheder i Libyen. Verdensbanken vurderer, at der kræves en vækst i ikke-olie økonomien på mindst 6,5 pct. per år for at begynde at reducere denne arbejdsløshed. Det var først i 2009, at denne rate med massive investeringer i servicesektoren steg til ca. 6 pct. Dette misforhold har skabt en række sociale spændinger, der blandt andet i januar 2011 førte til uroligheder, der ledte op til selve opstanden i februar.

### **Stammeforhold og geografi**

Libyen regnes med over 140 forskellige stammer normalt som ét af de mest stammeopdelte samfund i den arabiske verden. Stammerne har traditionelt været en væsentlig kilde til kollektiv sikkerhed og fungerer som socialt sikkerhedsnet, ligesom stammerne har været en vigtig kanal til at sikre deres medlemmer jobs i folkekomiteerne, staten og hæren. Mange vurderer, at stammerne i takt med den socioøkonomiske udvikling og vandringen fra land til by betyder relativt mindre end tidligere. Men det libyske samfund mangler politiske partier, interesseorganisationer eller andre civilsamfundsgrupper, der kan samle og støtte libyerne. I en opbrudstid som denne synes stammerne derfor at have styrket deres funktion som referenceramme for libyerne og kan få øget politisk betydning.

Alle de største stammer er tilsyneladende overgået til oprørerne, herunder den største Warfalla-stamme med ca. 1 mio. medlemmer, som står stærkt omkring Misrata, Zintan-stammen, som har base ved Zintan syd for Tripoli, Tarhuna-stammen også med ca. 1 mio. medlemmer, og Zuweya-stammen, som står stærkt i øst. Der er en række stammer i midten af landet, der har undgået at tage for håndfast stilling. Kun to mindre stammer regnes fortsat med at stå fuldt bag Gaddafi; hans egen Gaddafa-stamme fra Sirte og Magariha-stammen, der findes i det centrale og vestlige Libyen.

### **Politisk landskab**

Gaddafi kom til magten i 1969 ved et militærkup mod kong Idriss al-Senoussi. I Libyen under Gaddafi er regerings- og administrationssystemet decentraliseret og centraliseret på samme tid. Gaddafi indførte i 1977 "et direkte folkestyre" - The Great Socialist People's Libyan Arab Jamahiriya - og nedfældede sine tanker herom i sit politisk-ideologiske værk, den "Grønne Bog". "Folkestyret" er ideologisk baseret på en blanding af socialistiske og islamiske teorier tilsat stammetraditioner og består af 1.500 kommuner (Mahallat) med egne budgetter og styrende organer. De overvåges af 3.000 "folkekomiteer", der træder sammen to gange årligt, samt en "folkekongres" bestående af lederne af folkekomiteerne. Kongressen er den øverste lovgivende institution og fastlægger formelt regeringens og administrationens prioriteter og

budgetter. Forsvar, sikkerhed, udenrigspolitik, handel, økonomi, energipolitik, social sikkerhed og infrastrukturprojekter styres dog fortsat centralt.

Formelt ligger regeringsmagten således hos den enkelte borger, men den reelle ledelse ligger fortsat hos Gaddafi. Han har til gengæld ikke officielt nogen magt, men er revolutionens leder (*Qaid alThawra*) og folkets rådgiver. Det indebærer i praksis, at der er ”et organiseret kaos”, og at Gaddafi og hans nærmeste familie, de gamle støtter fra revolutionen samt cheferne for militæret og sikkerhedstjenesterne har udfyldt tomrummet med et *de facto*-diktatur. Gaddafi har otte sønner og to døtre, hvoriblandt de mest fremtrædende er chefen for det nationale sikkerhedsråd, Mutassim Gaddafi og Seif al-Islam (”Islams Sværd”) Gaddafi.

## Opposition

Først efter udviklingen i Tunesien og Egypten er der med etableringen af TNC begyndt at tegne sig konturerne af en egentlig opposition inde i Libyen. I Gaddafis ”Grønne Bog” er ”*alle som engagerer sig i politiske partier forrædere*”, og Libyen har 17 sikkerhedstjenester, der effektivt har hindret ethvert tilløb til oppositionelle aktiviteter. Størstedelen af oppositionens ledere er myrdet, fængslet eller lever i eksil. Ifølge de foreliggende oplysninger blev ca. 1.000 politiske fanger i juni 1996 myrdet i Abu Salim-fængslet, hvilket har sat så dybe spor, at det var én af hovedårsagerne til de første demonstrationer i januar. Som konsekvens heraf har Libyen ikke haft en organiseret opposition eller et civilsamfund i selve Libyen. Denne har primært eksisteret som eksilgrupper med forskelligt grundlag: Religiøse, socialister, monarkister og liberale. En del af eksiloppositionen har organiseret sig i London og USA i ”National Front for Salvation of Libya” (NFSL). En anden gruppe er ”National Union for Reform” (NUR), der ledes af lægen og systemkritikeren Idriss Boufayed. Han hjemvendte fra sit 16-årige eksil i Schweiz i 2006 på opfordring fra Gaddafis søn Seif al-Islam Gaddafi, men blev trods løfter om frit lejde fængslet. Efter oprøret i februar 2011 er en ny organiseret indenlandsk opposition begyndt at vokse frem:

Det Nationale Overgangsråd (Transitional National Council – TNC) blev officielt dannet den 5. marts 2011 og fremstod som en løst sammensat gruppering. Ifølge eget udsagn tilstræber TNC en bred geografisk repræsentation, hvor hver libysk by tildeles fem pladser. Ifølge TNC består rådet af 31 repræsentanter, hvoraf kun 11 er offentligt kendte. Rådets medlemmer er, ifølge TNC, repræsentanter fra forskellige stammer, mytteri-enheder fra hæren, religiøse ledere, personer, der tidligere var tilknyttet styret (eksempelvis diplomater) samt unge demokratiforkæmpere. Rådet ønsker angiveligt at have kvinder og mindretal, herunder berbere, repræsenteret. Der er ikke tegn på, at terroristgrupper, som kun findes i meget begrænset omfang i Libyen (se nedenfor), skulle være repræsenteret i rådet.

Rådet ledes af tidligere justitsminister Mustafa Abdul Jalil. Frankrig anerkendte officielt TNC den 10. marts 2011 som den legitime repræsentant for det libyske folk. Storbritannien erklærede



samme dato TNC for en politisk dialogpartner ("*valid interlocutor*") - en linje også EU efterfølgende har støttet. Endvidere har Qatar og Italien anerkendt TNC som den eneste legitime samtalepartner. En række lande, herunder USA, har etableret forbindelser til eller har udtrykt støtte til TNC.

TNC udnævnte en overgangsregering den 23. marts 2011 med den amerikansk-uddannede Mahmoud Jibril som overgangspremierminister og Ali al-Essawi som udenrigsminister. De var ansvarlige for de internationale kontakter med henblik på at opnå en flyveforbudszone over Libyen. TNC's militære styrker ledes af en tidligere hærchef i den libyske hær, Khalifa Haftar.

TNC er først og fremmest forenet om det fælles mål at få Gaddafi fra magten, men arbejder endvidere på at etablere et politisk grundlag for sit virke. Ifølge TNC selv er der enighed blandt rådets medlemmer om det overordnede mål: At indføre et demokratisk og civilt libysk styre med hovedstad i Tripoli efter parlamentarisk model og med en forfatning baseret på magtdeling, grundlæggende friheder og ligebehandling af kønnene. Islam skal være den officielle religion, men styret skal være sekulært. Den 29. marts 2011 præsenterede TNC en ottepunktets "vision for genopbygning af den demokratiske libyske stat". Heri forpligtede TNC sig til at skabe (muligheder for):

- En forfatning, der klart definerer institutioner og sikrer magtadskillelse,
- Politiske partier, fagforeninger, ngo'er, mv.,
- En stat baseret på politisk pluralisme,
- Stemmeret og ret til at lade sig vælge,
- Ytringsfrihed,
- Respekt for religion, og troen på fred, sandhed, retfærdighed og lighed,
- Politisk demokrati og social retfærdighed, og
- Respekt for Libyens naboer og region, samt folkeretlige principper.

Der har efter TNC's dannelse været flere eksempler på uoverensstemmelser mellem ledende personer i rådet. Men TNC har øjensynligt, trods omstændighederne og dets korte levetid, evnet at løse dem. En evt. langvarig krise vil formentlig øge presset på TNC, vanskeliggøre konsolidering af rådet som politisk institution og derved give Gaddafi-regimet nye politiske muligheder.

Flere oppositionsgrupper støtter TNC. "National Conference for the Libyan Opposition" (NCLO) består af syv libyske oppositionsgrupper, der i juni 2005 i London gik sammen om at danne paraplyorganisationen The National Conference for the Libyan Opposition (NCLO) med henblik på at arbejde for at fravriste Gaddafi magten, danne en overgangsregering og etablere en demokratisk stat. Ifølge medierapporter støtter NCLO op om TNC. Det er svært at vurdere NCLO's størrelse og indflydelse. "The National Front for the Salvation of Libya"

(NFSL) ledes af Ibrahim Abdulaziz Sahad og består af tidligere officerer fra den libyske hær. Også NFSL støtter, ligesom NCLO, op om TNC.

Det Muslimske Broderskab (MB) findes også i Libyen. Også MB har løbende været forfulgt af Gaddafi-styret, men flere hundrede medlemmer blev løsladt fra fængsel i 2006 efter indgåelse af en aftale med Gaddafi. Gruppen er kendt for sine fredelige protester og for sit sociale arbejde med fattige. Gruppens mest prominente medlem, dr. Abdulmonem Hresheh, bor i London. Han angiver, at gruppen har flere tusind medlemmer. MB har under opstanden taget oprørernes parti og tilkendegivet aktiv støtte til overgangen til en demokratisk proces.

Endvidere er der øjensynlig en række personer og stammeledere, der forsøger at holde sig neutrale i forhold til Gaddafi-regimet og TNC, eller som har skiftet position undervejs, dels for at sikre deres position uanset udfaldet af konflikten, dels fordi processen med dannelse af en organiseret opposition kun har stået på i meget kort tid. Det må formodes, at der blandt disse findes kræfter, der vil kunne medvirke til at spille en positiv rolle, når og hvis der kommer momentum om en inklusiv national politisk proces.

### **Væbnede styrker**

De libyske væbnede styrker omfatter samlet 76.000 mand, heraf 50.000 mand i hæren. På grund af Gaddafis frygt for at der ville udvikle sig alternative magtbaser, har hæren reelt været opdelt i lavere-prioriterede ordinære enheder og i højt-prioriterede eliteenheder omkring Tripoli og Sirte ledet af hans sønner eller af nogle af hans nærmeste støtter. I de seneste år har militærudgifterne i Libyen været blandt de laveste i regionen (1,71 mia. USD i 2009). De fleste regulære enheder (samlet ca. 25.000 mand) er baseret på værnepligt. Den bedste ”regime-enhed” i hæren vurderes at være den 32. brigade (”Khamis”), opkaldt efter Gaddafis søn, der er chef for brigaden. Det er denne brigade, der har udgjort kernen i indsatsen mod oprørerne i det vestlige Libyen, herunder særligt i Misrata. Den libyske hær har også et større antal lejesoldater fra lande i Afrika, som var særligt tæt tilknyttet til Gaddafi personligt. I UNSCR 1973 udtrykte Sikkerhedsrådet beklagelse over den fortsatte brug af lejesoldater i Libyen.

Den libyske hær råder over et stort arsenal af våben, som bærer præg af det langvarige sanktionsregime. Det meste materiel er af sovjetisk herkomst og af ældre dato, herunder mere end 2.400 kampvogne og over 2.400 stykker artilleri. Gaddafis eliteenheder har det bedste materiel, fx de mere moderne sovjetisk-byggede T-72-kampvogne, mens andre hærenheder har ældre materiel, fx udrangerede T-54/55-kampvogne.

Oprørerne har primært fået deres materiel ved at plyndre den libyske hærs lagre. Her fik de fx adgang til tunge maskingeværer, der blev monteret på firhjulstrækkere (de såkaldte ”Technicals”) og til SA-7 GRAIL, som er et mandbårent luftværnsmissil af begrænset effektivitet. Disse formationer har vist sig svage mod Gaddafis tunge pansrede enheder. I takt

med indførelsen af NFZ+ har Gaddafis styrker øjensynligt ændret operationsmønster til at kopiere oprørernes hurtige og mobile enheder med firhjulstrækkere, men stadig med anvendelse af kampstøtte i form af artilleri, raketkastere og morterer. Gaddafis styrker har øjensynligt stadig en fordel i deres evne til at organisere kampen. Denne taktikændring gør det vanskeligere at beskytte civilbefolkningen med fly.

### **Terroristgrupper**

I det nordøstlige Libyen etableredes i 1995 en terroristbevægelse, ”Libyan Islamic Fighting Group” (LIFG), som anses for at have relationer til Al-Qaeda. LIFG bestod primært af hjemvendte libyske Afghanistan-veteraner. I 1995 iværksatte regimet en omfattende kampagne mod gruppen, og i 1999 annoncerede Gaddafi, at han havde ”neutraliseret afghanerne”. Gruppen sendte en del krigere til krigen i Irak, men vurderes i dag kun at udgøre en meget lille skare i Libyen. I et presseinterview fortalte oprøreren Abdel Hakim al-Hasidi, der selv har kæmpet i Afghanistan, at der deltog enkelte veteraner fra Irak i kampen mod Gaddafi. De vurderes ikke at spille en væsentlig rolle i den aktuelle situation i Libyen, hverken militæret eller politisk.

Det er dog nærliggende, at de vil kunne udnytte situationen, hvis urolighederne varer ved, og at en sådan udvikling også vil kunne få andre terrorgrupper, herunder Al-Qaeda i Maghreb, og kriminelle bander involveret i menneskesmugling og narkohandel, som er aktive i Sahel-regionen, til at øge deres interesse for Libyen, dels som mål, dels som operationsbase.

### **Menneskerettighedssituationen**

Gaddafi-regimet har systematisk krænket grundlæggende menneskerettigheder. Der er tale om udbredt anvendelse af tortur, arbitrære anholdelser, forsvindinger og summariske henrettelser. Der er ingen sikret ret til en retfærdig rettergang. Dertil kommer indskrænkninger af ytringsfrihed, pressefrihed, forsamlings- og foreningsfrihed samt udbredt forskelsbehandling (særligt af kvinder, gæstearbejdere og minoriteter). Desuden er landet plaget af korrupsion.

FN's Menneskerettighedsråd behandlede senest Libyen i november 2010, hvor det konkluderedes, at man i fremtiden burde fokusere på bekæmpelse af dødsstraf og tortur, fremme af ytringsfrihed samt etablering af en national menneskerettighedsinstitution.

I 2011 er menneskerettighedssituationen drastisk forværret og Sikkerhedsrådet har med UNSCR 1970 henvist situationen til Den Internationale Straffedomstol (ICC). Endvidere har Sikkerhedsrådet med UNSCR 1973 fordømt grove og systematiske menneskerettighedskrænkelser, vold mod og intimidering af journalister og udtrykt bekymring for at udbredte og systematiske angreb på civilbefolkningen kunne udgøre forbrydelser imod menneskeheden.

### **Humanitær situation**

Kampene fortsætter i det vestlige Libyen, og situationen er særligt bekymrende i Misrata, hvor tusindvis af mennesker er strandet uden fødevarer og elektricitet. Store grupper af civile er fanget imellem de kæmpende. ICRC er nu til stede i både øst og vest med 20 lokale medarbejdere og et kontor i hhv. Benghazi og Tripoli. Kontoret i det vestlige Libyen blev oprettet den 14. april efter at ICRC havde opnået tilladelse fra Gadaffi til at arbejde i de områder, som er under regeringstroppernes kontrol. FN er foreløbig ikke til stede i Misrata.

Viden om den humanitære situation under krisen i Libyen har hidtil været yderst begrænset grundet meget store vanskeligheder med at få adgang til sårbare og konfliktramte grupper i regeringskontrollerede områder. Indtil nu har man således primært baseret den løbende analyse på sporadiske interviews, som internationale humanitære organisationer har gennemført med udrejsende migranter. Der er bl.a. modtaget underretninger om fødevarer og ikke mindst om forskellige former for overgreb mod især gæstearbejdere og flygtninge fra Afrika syd for Sahara. Det vides endvidere, at en del byer i de nordvestlige egne er blevet delvist ødelagt af kamphandlinger, ligesom der er udbredte problemer med ueksploderet ammunition m.v.. Endelig formodes det, at der er tusindvis af internt fordrevne fra de områder, der er eller har været direkte berørt af kamphandlinger. Der har til gengæld ikke været tale om egentlige bevægelser af libyske flygtninge på tværs af grænserne til nabolandene.

Internationale nødhjælpsorganisationer har indtil for nylig kun været i stand til at levere fødevarer og anden nødhjælp til de oppositionskontrollerede områder i den østlige del af landet. Det er primært sket gennem transportere over land fra den egyptiske side, hvorved det har været muligt at bistå bl.a. mindre grupper af internt fordrevne med fødevarer og anden nødhjælp. I første halvdel af april måned er det imidlertid lykkedes at få flere skibsladninger med nødhjælp ind i havnebyen Misrata, som gennem længere tid har været ramt af kamphandlinger. Dermed er forsyningerne til mindst 50.000 mennesker i byen sikret i over en måned. Samtidig har ICRC fået tilladelse fra konfliktens parter til at sende nødhjælpsarbejdere til Zawiyah og andre byer i det nordvestlige Libyen. Dermed kan det internationale samfunds viden om den humanitære situation i disse områder forventes at blive styrket i betragtelig grad i de kommende uger.

Der har hidtil blandt nødhjælpsorganisationerne været enighed om, at der ikke var tale om en egentlig humanitær katastrofe i landet. FNs afgående humanitære koordinator Rashid Khalikov vurderer imidlertid, at det sociale net i Libyen nu er i en fremskreden tilstand af nedbrydning, og at sundhedssystemet kun vil kunne fungere 1 - 1½ måned endnu. Ifølge FNs generalsekretær kan op til 3,6 millioner mennesker i værste fald få behov for humanitær bistand.

### **Den humanitære situation i nabolandene**

Mere end en halv million mennesker, primært gæstearbejdere, har nu forladt Libyen gennem nabolandene, hvor UNHCR/IOM's vellykkede evakueringsprogrammer har formået at

opretholde det nødvendige *humanitære rum* i grænseområderne og derved afværget en humanitær katastrofe. Det oplyses endvidere, at der dagligt fortsat ankommer 2500-3000 til den tunesiske grænse og yderligere 1.500 til den egyptiske. En betydelig del hidrører fra disse lande og har derfor ikke yderligere behov for støtte. FN's Flygtningehøjkommissariat, UNHCR, bistår endvidere flygtninge fra tredjelande, der tidligere opholdt sig i Libyen, og som nu har søgt tilflugt i nabolandene, herunder især i Tunesien. Ved udgangen af den første uge i april måned omfattede det ca. 2.720 personer, som især hidrører fra Somalia og Eritrea. Mange af disse var tidligere bistået af UNHCR i Libyen, som i alt havde registreret ca. 8.000 flygtninge og ca. 3.500 asylansøgere, inden krisen brød ud. Derudover har UNHCR gennem flere år søgt at få adgang til illegale indvandrere, som var interneret under fængselslignende forhold, men denne indsats blev stoppet af de libyske myndigheder for mere end et år siden. UNHCR har for nærværende ingen eller kun begrænset information om, hvad der er sket med de flygtninge og asylansøgere, som endnu ikke er nået frem til nabolandene, Malta eller Lampedusa. Det vides heller ikke, om de tidligere kendte interneringscentre fortsat eksisterer.

Sideløbende med situationen i Libyen er der siden starten af februar 2011 ankommet 22.861 (per d. 6. april) migranter til den italienske middelhavsø Lampedusa. Heraf er 21.000 fra Tunesien. D. 6. april kæntrede et skib med næsten 300 migranter og flygtninge få sømil fra Lampedusa. Ifølge OCHA druknede ca. 250 mennesker, mens 47 blev reddet. Endelig er der siden d. 28. marts ankommet i alt 816 migranter og asylansøgere til Malta. Heraf er 411 fra Somalia og 250 fra Eritrea.

### **Internationale humanitære bidrag i og omkring Libyen**

FN's lyn-appel på 310 mio. USD er nu 39 procent dækket. Appellen repræsenterer et samarbejde mellem 17 FN organisationer og frivillige nødhjælpsorganisationer. Samlet er USA (46 mio. US\$) og EU (45 mio. US\$) de største donorer til indsatsen i og omkring Libyen. Danmark har i alt bidraget med 14,3 mio. kr. til krisen i Libyen. Af disse er 10 mio. kr. givet til UNHCR. De resterende 4,3 mio. kr. er givet til Dansk Røde Kors og Beredskabsstyrelsen.

### **Den internationale respons på krisen i Libyen**

Det internationale samfund har med UNSCR 1973 og 1970 samt erklæringen fra udenrigsministermødet i Paris den 29. marts 2011 lagt to centrale spor for håndtering af krisen i Libyen:

1. **Et politisk spor**, der skal etablere en dialog om politiske reformer og respektere det libyske folks legitime krav og på sigt føre til en fredelig og bæredygtig løsning, der

bevarer landets helhed. Blandt instrumenterne i det politiske spor er udsending af en særlig repræsentant for FN samt skærpede sanktioner.

2. **Et militært spor**, der skal beskytte civilbefolkningen mod yderligere overgreb, herunder med håndhævelse af våbenembargo, håndhævelse af flyveforbudszone samt andre nødvendige tiltag (NFZ+).

Herudover er der iværksat en international **humanitær indsats**, der skal bistå dem, der rammes af krisen.

Endvidere har Sikkerhedsrådet henvist situationen i Libyen til **Den Internationale Straffedomstol (ICC)**.

Umiddelbart efter vedtagelsen af UNSCR 1973 tilkendegav en snæver kreds af lande, herunder Danmark, på et topmøde i Paris militære bidrag til gennemførelse af det militære mandat i UNSCR 1973. Det var en lille "fortrops-koalition" bestående af USA, Frankrig, Storbritannien og Danmark, der i praksis muliggjorde hurtig igangsætning af "Odyssey Dawn" - dén militære operation, under amerikansk kommando, der standsede Gaddafi-styrkernes fremrykning i udkanten af Benghazi. Flere andre lande havde i Paris tilkendegivet villighed til at bidrage militært, men var længere om at formalisere beslutningen og fysisk fremføre militære ressourcer.

Det er i dag en koalition bestående af Belgien, Bulgarien, Canada, Danmark, Frankrig, Grækenland, Italien, Nederlandene, Norge, Rumænien, Spanien, Sverige, Tyrkiet, Ukraine, Qatar, UAE, Storbritannien og USA, der varetager det militære spor indenfor rammerne af den NATO-ledede operation Unified Protector, mens en bredere alliance af lande og institutioner bakker op om UNSCR 1973 og 1970 og bidrager i det politiske spor. Denne bredere alliance blev konsolideret på et udenrigsministtermøde i London den 29. marts 2011.

## **Det folkeretlige grundlag**

### **Mandat til magtanvendelse**

Den internationale indsats er forankret i FN's Sikkerhedsrådsresolution 1973, der bemyndiger anvendelsen af militær magt for at beskytte den libyske befolkning mod yderligere overgreb. Under henvisning til FN Paktens kapitel VII bemyndiges FN's medlemslande til at anvende alle nødvendige militære magtmidler til at håndhæve forbuddet. Samtidig appellerer Sikkerhedsrådet til FN's medlemslande om at yde bidrag til håndhævelsen af forbuddet. Herudover bemyndiger resolutionen mere generelt anvendelse af alle nødvendige magtmidler for at yde beskyttelse af

civile samt civile beboelsesområder, som er truet af angreb, herunder Benghazi, dog med det forbehold at indsættelse af en besættelsesstyrke på jorden i Libyen udelukkes. Endvidere gives der bemyndigelse til at håndhæve den allerede iværksatte våbenembargo med militære magtmidler, ligesom der foretages en yderligere stramning af sanktionsregimet over for Libyen.

Det danske bidrag vil operere under et robust mandat for magtanvendelse. Udover adgang til at anvende magt i selvforsvar, vil der inden for det givne FN-mandat være adgang til i fornødent omfang at anvende magt til at gennemføre de pålagte opgaver. Det danske bidrag vil være undergivet folkeretten, herunder den humanitære folkeret.

### **Responsibility to protect**

UNSCR 1973 genkalder i præamblen Libyens ansvar for at beskytte sin befolkning og udtrykker ligeledes Sikkerhedsrådets vilje til at sikre beskyttelse af civile og civile beboelsesområder samt den umiddelbare og uhindrede adgang for humanitær bistand og sikkerhed for humanitært personel. Disse henvisninger skal ses i lyset af den beslutning FN's stats- og regeringschefer traf i 2005, hvor man i Topmødeerklæringen vedtog princippet om responsibility to protect ("ansvar for at beskytte"/R2P). Dette princip understreger staters eget ansvar for at beskytte deres befolkninger mod visse kvalificerede forbrydelser, og understreger herudover blandt andet, at det internationale samfund er parat til på grundlag af en konkret vurdering at skride til kollektiv handling gennem Sikkerhedsrådet og i overensstemmelse med FN-Pagtens kapitel VII, såfremt fredelige midler ikke vurderes tilstrækkelige. Med 1973 kan Sikkerhedsrådet dermed siges at have vist sig rede til at leve op til den appel, der ligger i Topmødeerklæringen om responsibility to protect, til at tage de nødvendige skridt for at beskytte civilbefolkningen og forhindre forbrydelser mod menneskeheden.

## **International rollefordeling**

### **FN**

FN's sikkerhedsråd har påtaget sig det overordnede ansvar for håndteringen af Libyen-krisen med UNSCR 1970 og 1973. Sikkerhedsrådet skal løbende have rapporter fra de lande, som gennemfører militære aktioner og må forventes at ville følge udviklingen tæt.

FN's Generalsekretær udpegede den 10. marts 2011 en særlig udsending til Libyen, den tidligere jordanske udenrigsminister Abdel-Elah Mohamed al-Khatib. Med UNSCR 1973 fik al-Khatib, sammen med den Afrikanske Union, et egentligt mæglingsmandat, idet resolutionen støttede hans bestræbelser for at finde en bæredygtig og fredelig løsning på krisen og understregede behovet for intensiverede bestræbelser for at finde en løsning, som lever op til den libyske befolknings legitime krav.

FN's Nødhjælpskoordinator, Valerie Amos, har netop udpeget chefen for UNHCR's afdeling for "Donor Relations and Ressource Mobilisation Service", Panos Moumtzis, som ny

overordnet koordinator af den humanitære indsats i Libyen. Han er som sådan overordnet ansvarlig for etablering af de nødvendige systemer til udarbejdelse og koordinering af behovsundersøgelser, appeller og konkrete indsatser samt løbende informationsformidling blandt involverede nødhjælpsorganisationer.

### **Den Arabiske Liga**

Ligaens resolution af 12. marts 2011 med anmodning til Sikkerhedsrådet om et flyveforbud var afgørende for vedtagelsen af UNSCR 1973 og vurderes fortsat afgørende for at fastholde den internationale opbakning til UNSCR 1973. Gulf Cooperation Council (GCC) var den første sub-regionale institution, der støttede et flyveforbud over libysk territorium. Også den Islamiske Konferenceorganisation (OIC) bidrager til at skabe moralsk opbakning til UNSCR 1973. For alle disse organisationer er det afgørende, at der ikke indgår landtropper i den militære indsats. Især den Arabiske Liga vil bl.a. gennem politisk signalgivning samarbejde med FN's særlige repræsentant. Praktisk hjælp kunne potentielt spille en central rolle i det politiske spor.

### **Den Afrikanske Union (AU)**

AU har i medfør af UNSCR 1973 fået en særlig rolle, idet resolutionen hilser velkommen, at AU's Højniveau Komité vil besøge Libyen for at facilitere en dialog, der skal føre til de politiske reformer, der er nødvendige for at nå en fredelig løsning på konflikten. AU har vedtaget en køreplan for den videre politiske proces startende med en våbenhvile, efterfulgt af en inklusiv politisk dialog, som grundlag for en overgangsproces, der skal lede frem til politiske reformer. AU holdt den 25. marts 2011 et ministermøde, hvor der var hensigt om deltagelse af konfliktens parter – kun Gaddafi-siden mødte op. AU deltog ikke i udenrigsministermødet i London den 29. marts 2011 og har i det hele taget haft svært ved at bringe sine konflikthåndteringskompetencer i spil. AU's muligheder begrænses bl.a. af det tætte forhold mellem en række afrikanske lande og Gaddafi. AU blev fx etableret på et topmøde i Gaddafis fødeby Sirte.

### **EU**

Libyens forhold til EU er kendetegnet ved et stort potentiale i kraft af landets geografiske nærhed og fysiske udtrækning, samtidig med at forholdet er markant underudviklet som følge af Gaddafis måde at lede landet på. Libyen er således det eneste middelhavsland, som ikke har forhandlet en associeringsaftale med EU, ligesom EU ikke er repræsenteret i Tripoli i form af en EU-delegation.

EU spiller allerede en væsentlig rolle i det politiske spor. EU har bl.a. øget presset på Gaddafi og det libyske regime gennem indførelse af sanktioner, som er mere vidtgående end FN-sanktionerne. Sanktionerne skal sikre imod anvendelse af midler placeret i Europa til fortsat undertrykkelse af civilbefolkningen samt sikre, at indtægter fra olie- og gasproduktion ikke



tilfalder det libyske regime. Samtidig har EU via politiske erklæringer og konklusioner fra både Udenrigsrådet og Det Europæiske Råd været toneangivende i forhold til det politiske pres på regimet.

EU har gode muligheder for at engagere sig politisk, herunder med Transitional National Council (TNC). EU er endvidere stærkt engageret i at støtte op om den nye reformdagsorden i Mellemøsten og Nordafrika gennem et nyt partnerskab med de sydlige naboer. EU råder i den sammenhæng over en række positive incitament og støttemuligheder, der vil kunne understøtte det politiske spor.

Uafhængigt af den politiske løsning vil EU fortsætte med at yde humanitær bistand til civilbefolkningen i Libyen. Samtidig forberedes i EU en militær CSDP-operation med fokus på beskyttelse af civilbefolkningen gennem støtte til humanitære hjælpeorganisationer. Operationen vil kunne effektueres, såfremt der anmodes herom fra FN's side.

## **NATO**

NATO overtog den 31. marts 2011 det fulde ansvar for den militære indsats efter koalitionen (Operation Odyssey Dawn), herunder håndhævelse af flyveforbudszonen samt en bredere militær indsats for at beskytte den libyske befolkning mod yderligere overgreb. NATO-rådet varetager den politiske ledelse af operationen (Operation Unified Protector), mens NATO's Supreme Allied Commander Europe varetager den militære ledelse. Bidragydende lande uden for NATO inddrages efter samme modus som ved ISAF, hvor operationelle partnere har en rolle i "decision shaping" (dvs. at det er reglen, at Alliancens drøftelser om den operative indsats altid foregår med de aktuelle partnere). Den mere detaljerede planlægning og gennemførelse af operationen varetages af Joint Force Command i Napoli med underlagte hovedkvarterer i NATO's kommandostruktur.

Operationens formål er at implementere relevante dele af UNSCR 1973 fuldt ud ved anvendelse af den nødvendige militære magt - indledningsvis for en periode på op til tre måneder. Alliancen søger bred inddragelse af eksterne bidragsydere, herunder især regionale aktører, i operationen. NATO vil bidrage inden for:

- Håndhævelse af våbenembargo.
- Håndhævelse af flyveforbudszonen samt en bredere militær indsats (herunder med angreb mod jordmål) for at beskytte den libyske civilbefolkning (NFZ+).
- NATO vil, efter eventuel anmodning fra internationale humanitære organisationer, anvende militære ressourcer til støtte for en humanitær indsats.

## **Koalitionen**

En gruppe af lande valgte at gå i spidsen med konkret handling for at gennemføre UNSCR 1973. Den 19. marts 2011, umiddelbart efter vedtagelsen af UNSCR 1973, mødtes 18 lande og tre internationale organisationer til et topmøde i Paris, hvor de vedtog at gennemføre UNSCR 1973, herunder med militære midler og enedes om behovet for hurtig handling. Danmark var repræsenteret ved statsminister Lars Løkke Rasmussen. Desuden deltog FN, EU og Den Arabiske Liga, Frankrig, Spanien, Tyskland, Canada, Qatar, Polen, Italien, Grækenland, Norge, Belgien, Storbritannien, Nederlandene, Irak, De Forenede Arabiske Emirater, USA, Jordan og Marokko. På baggrund af folketingsbeslutning B89 kunne Danmark, tillige med en begrænset kreds bestående af bl.a. Frankrig, Storbritannien og USA, Qatar og Canada, umiddelbart tilkendegive et militært bidrag.

I forlængelse af Paris-mødet påtog USA sig i den indledende fase en ledende rolle i det militære spor og stod i spidsen for Operation Odyssey Dawn. Det danske bidrag blev den 20. marts 2011 indledningsvis indsat i rammen af Operation Odyssey Dawn under amerikansk kommando sammen med blandt andet bidrag fra Storbritannien og Frankrig. USA bidrog til koalitionen med fly, maritime enheder og en komplet kommandostruktur under ledelse af den amerikanske Africa Command i Stuttgart (Tyskland). Efter NATO's overtagelse af operationerne i Libyen fortsætter USA med at stille vitale kapaciteter inden for bl.a. efterretning og elektronisk krigsførelse til rådighed. USA har også spillet en rolle i det politiske spor, herunder ift. at lægge pres på Gaddafi og føre en dialog med Transitional National Council (TNC).

Den 29. marts 2011 fandt et opfølgingsmøde sted i London. Denne gang med en langt bredere deltagerkreds. Hvor mødet i Paris fokuserede på implementering af UNSCR 1973 med militære midler, understregede mødet i London, at konflikten i Libyen ikke kunne løses med militære midler alene, og at fokus nu i højere grad måtte sættes på det politiske spor. London-mødet, hvor Danmark var repræsenteret ved udenrigsminister Lene Espersen, leverede et vigtigt resultat i form af international konsensus og opbakning til indsatsen. Der var således støtte til NATO's rolle og fortsættelse af de militære operationer, indtil Gaddafi-styret efterlever kravene i UNSCR 1973. Det meget klare signal fra London var, at deltagerne i forening arbejder for et Libyen, der ikke udgør en trussel for sin egen befolkning og for regionen mere bredt, samt for at give det libyske folk mulighed for at vælge sin egen vej frem mod en fredelig og stabil fremtid. Formatet for en Libyen-kontaktgruppe, der skulle følge op på denne målsætning blev fastlagt.

Kontaktgruppen består af ca. 20 lande, hertil kommer FN og regionale organisationer. Danmark deltager i kontaktgruppen på vegne af de nordiske og baltiske lande i en rotationsordning med Norge og Sverige. Gruppens første møde fandt sted i Doha den 13. april 2011.

## **Den Internationale Straffedomstol (ICC)**

Med UNSCR 1970 og i medfør af FN Paktens kapitel VII henviste Sikkerhedsrådet situationen i Libyen til Den Internationale Straffedomstol (ICC). ICC's chefanklager, Louis Moreno-Ocampo, har allerede tilkendegivet, at han mener at have grundlag for at gå videre med konkrete sager. Inden for kort tid forventes Ocampo at kunne anmode ICC's dommere om udstedelse af eventuelle arrestordrer. Danmark lægger vægt på, at der ikke er straffrihed for de alvorligste forbrydelser, og at alle lande efterlever deres forpligtelser i henhold til UNSCR 1970 og Romstatutten. Ocampo aflægger rapport til Sikkerhedsrådet den 4. maj 2011.

## **Danske interesser i Libyen**

Danmarks udenrigspolitik i forhold til Libyen tager udgangspunkt i universelle værdier om demokrati, retssikkerhed og respekt for menneskerettighederne og ansvaret for at beskytte civile og yde humanitær bistand. Danmarks interesser i Libyen er hovedsageligt generelle, humanitære og værdipolitiske og har sigte på at støtte reformer, hindre overgreb og flygtningestrømme og forebygge, at der opstår svage stater, som kan blive arnested for uro og terrorisme. Danmark har desuden generelt en interesse i at udvikle positive internationale samarbejdsrelationer, herunder indenfor handel.

### **Udvikling i regionen med demokrati og frihed**

Den danske regering har fra starten støttet op om det krav om frihed og demokratiske reformer, der har rejst sig fra store befolkningsgrupper og navnlig unge i Libyen og en række andre arabiske lande i forbindelse med det arabiske forår. Den politik ligger i forlængelse af den langsigtede danske udenrigspolitik for regionen, herunder Partnerskab for Dialog og Reform (PDR), der har til formål at samarbejde med reformkræfter i regionen, og er senest blevet styrket med etableringen af en "Frihedspulje", der har til formål at styrke demokratiske reformer i udviklingslandene. I den forbindelse lægger regeringen vægt på regionens befolkningers ret til selvbestemmelse og til selv at vælge deres ledere. Regeringen har opfordret en række regeringer og ledere til at respektere ytringsfriheden, herunder at tillade pressen at kunne arbejde frit, lytte til deres befolkninger og undgå voldsanvendelse for at bevare grundlæggende legitimitet.

Der er igangsat vigtige reformprocesser i bl.a. Tunesien og Egypten, som den danske regering ønsker at bakke op om. Danmark har interesse i, at reformprocesser i regionen fører til øget demokrati og frihed, der på sigt kan øge velstand og stabilitet i regionen og styrke opbakningen til universelle værdier og rettigheder til gavn for verdenssamfundet og den globale økonomi. Derfor lægger den danske regering vægt på, at det internationale samfunds håndtering af situationen i Libyen sender et klart signal til autokratiske ledere om, at folkelige reformkrav er legitime, og at overgreb imod civilbefolkningen ikke er en farbar vej.

## **Opretholdelse af internationale retsprincipper**

Danmark arbejder for opretholdelse af internationale retsprincipper, herunder for global respekt for menneskerettighederne og folkeretten. Det er i Danmarks interesse, at alle lande bidrager hertil, og at ”sorte pletter på landkortet” ikke får lov til at vokse frem. Fra dansk side har man endvidere lagt vægt på at støtte, at det internationale samfund optræder ansvarligt i de ekstraordinære situationer, hvor der består fare for omfattende og alvorlige overgreb mod civilbefolkningen, jf. FN Topmødeerklæringen fra 2005 om ”*Responsibility to Protect*”.

I lyset af de libyske myndigheders omfattende og meget alvorlige overgreb mod landets civilbefolkning har regeringen bakket op om UNSCR 1973, der har fokus på at beskytte den libyske befolkning mod yderligere overgreb. Dette fokus på beskyttelse af civilbefolkningen var udgangspunktet for folketingsbeslutning B89 om et dansk militært bidrag til en international militær indsats i Libyen under henvisning til UNSCR 1973 og 1970. Danmarks engagement skal således ses dels som et videregående politisk og humanitært engagement, dels som et bidrag til gennemførelse af Sikkerhedsrådets resolutioner.

## **Sikkerhed og stabilitet**

Danmark har interesse i, at Libyen bidrager til global og regional sikkerhed og stabilitet både i Afrika syd for Sahara og i Den Arabiske Verden og omkring Middelhavet. Herunder ved at respektere internationale aftaler og retsnormer, bidrage til bekæmpelse af terroristorganisationer, udøve territorial kontrol og medvirke til at regionale og internationale organisationer, herunder AU og Den Arabiske Liga, spiller en aktiv rolle for at skabe stabilitet.

## **Dialog**

Danmark lægger vægt på samarbejdet i Alliance of Civilisations og dialogen mellem kulturer. I den forbindelse lægger den danske regering vægt på en styrket dialog og kulturel udveksling med lande med muslimske befolkninger, der skal medvirke til at modvirke fordomme og stereotyper og marginalisere og forebygge radikale synspunkter. Dette arbejde foregår bl.a. inden for rammerne af Partnerskab for Dialog og Reform (PDR) og Danmarks public diplomacy-indsats i forhold til lande med muslimske befolkninger. Danmark har i den sammenhæng interesse i en styrket dialog med Libyen.

## **Handel og økonomisk samarbejde**

Danmark arbejder for at skabe gode betingelser for fri handel og har dermed også interesse i, at der indgås en frihandelsaftale med Libyen, og at landet tilslutter sig WTO. Danmarks eksport til Libyen beløb sig i 2010 til ca. 254 mio. kr. Danmarks import fra Libyen er meget begrænset. Danmark har frem til 2009 forhandlet med Libyen om indgåelse af en aftale om investeringsbeskyttelse. EU-Kommissionen har imidlertid med Lissabontraktaten fået kompetence på dette område, og fremover forventes arbejdet med dette spørgsmål at foregå i EU-regi som led i

forhandlingerne om en frihandelsaftale. EU har siden 2008 arbejdet på etablering af en frihandelsaftale med Libyen; forhandlingerne blev suspenderet i lyset af situationen i landet den 23. februar 2011. EU's engagement er særligt derved, at Libyen ikke er medlem af WTO.

### **Ansvarlig migrationspolitik**

Det er i Danmarks interesse, at EU's nabolande medvirker til en ansvarlig migrationspolitik. I december 2005 vedtog EU og AU at iværksætte en migrationsdialog, herunder at afholde et ministermøde, som fandt sted i 2006 i Tripoli. Mødet havde fokus på såvel migrationens positive virkninger for udviklingen og opnåelsen af 2015-målene som på udfordringerne i form af illegal migration og flygtningestrømme.

I december 2006 vedtog det Europæiske Råd "*A Comprehensive European Migration Policy*", der udvidede indsatsområdet til også at inkludere indsatser øst og sydøst for Europa. I 2008 blev der indledt forhandlinger om en rammeaftale mellem Libyen og EU. Der har indtil videre været afholdt 10 forhandlingsrunder, inden forhandlingerne blev suspenderet i februar 2011. Under EU's Naboskabsprogram er der blevet gennemført et vist økonomisk og teknisk samarbejde, der primært vedrører bekæmpelse af HIV/AIDS i Benghazi, og migration. For så vidt angår migrationsdelen har EU finansieret nogle enkelte programmer under AENEAS-programmet.

### **Dansk strategi**

Regeringen har foreløbig lagt en strategi for de næste tre måneder. Formålet med strategien er at definere mål og rammer for Danmarks engagement i Libyen. Stategiteksten revideres, når opgaven i UNSCR 1973 er løst, hvis udviklingen i situationen i Libyen tilsiger det, eller senest efter tre måneder.

### **Mål for den danske indsats i Libyen**

Målet med Danmarks engagement i forhold til Libyen er først og fremmest at standse vold og overgreb på civile og sikre, at befolkningen får adgang til humanitær hjælp. Det første mål søges på kort sigt udvirket, gennem at bidrage til den militære indsats.

Det andet mål søges nået gennem bidrag til den humanitære bistand i samarbejde med internationale nødhjælpsorganisationer.

Samtidig vil Danmark i det politiske spor arbejde for, at det libyske folk selv kan bestemme dets egen fremtid og derfor understøtte en politisk proces, som gennem dialog leder til politiske reformer, der kan føre til en bæredygtig, fredelig og demokratisk fremtid for Libyen. Et hurtigt

gennembrud i det politiske spor vil sandsynligvis kunne medvirke til at skabe sikkerhed for civilbefolkningen.

Danmark ønsker, at et stærkt, velstående og samlet Libyen skal blive en positiv kraft i regionen og bidrage til stabilitet på det afrikanske kontinent og i Middelhavsregionen. Danmark ønsker en fremtid, hvor Libyen sammen med andre lande i regionen bidrager til global vækst og samarbejder med Danmark og andre internationale partnere om at løse globale udfordringer. Dette mål søges nået dels gennem støtte til en langsigtet stabiliseringsindsats og national forsoning i Libyen og dels gennem opbakning til igangsatte reformprocesser i regionen generelt.

## **Strategiske hovedspor**

Der er således fire strategiske hovedspor i den danske indsats:

1. Det politiske spor
2. Det militære bidrag til UNSCR 1970 og 1973
3. Humanitær bistand
4. Bidrag til langsigtet stabilisering.

Med et stærkt bidrag til gennemførelse af UNSCR 1973 og 1970 arbejder Danmark for, at det militære bidrag og humanitær bistand hurtigt overflødiggøres. Det er således klart, at Danmarks militære bidrag sker indenfor rammerne af UNSCR 1973 med sigte på beskyttelse af civile og dermed ikke i sig selv har til formål at forfølge andre politiske mål, herunder at fremkalde et regimeskift. På det grundlag agerer Danmark i det militære spor indenfor rammerne af NATO-operationen Unified Protector sammen med de andre deltagere i koalitionen.

Det politiske spor skal ses i kontekst af den seneste udvikling i en række lande i Nordafrika og må, foruden Gaddafi-regimets afgang, som forudsætning for en politisk løsning på baggrund af demokratiske reformer, forventes at omfatte en længerevarende transitionsproces og en stabiliseringsfase. Det danske engagement vil tage udgangspunkt i og understøtte det politiske spor, der er lagt i UNSCR 1973 og 1970, med dialog om politiske reformer og pres gennem sanktioner og vil foregå indenfor den bredere internationale alliance, der konsoliderede sig på udenrigsministermødet i London. Danmarks forhold til Libyen rækker således ud over rammerne i UNSCR 1973 og vil på sigt dels udfoldes indenfor rammerne af EU's samarbejde med de sydlige naboer, dels indgå i Danmarks bilaterale politik i forhold til regionen, og udvikles i takt med udviklingen i Libyen.

**Danmark vil:**

- Bidrage til internationale bestræbelser på at gennemføre både de militære og de politiske aspekter af sikkerhedsrådsresolutionerne om Libyen.
- Bakke op om de mandater, der er givet til FN, NATO, AU og ICC.
- Prioritere EU's rolle med hensyn til at bidrage til en langsigtet løsning.
- Engagere sig aktivt i det politiske spor som grundlag for en bæredygtig demokratisk løsning.
- Koordinere sin indsats med andre centrale internationale aktører især medlemmerne af Libyen-kontaktgruppen, herunder Den Arabiske Liga, som fortsat spiller en vigtig rolle.
- Sikre samtænkning af den danske indsats i Libyen mellem de fire hovedspor og væsentligste aktører.
- Sikre information igennem offentlig kommunikation og public diplomacy.

## Det politiske spor

Løsningen på krisen skal findes i det politiske spor, som nu skal i fokus. Derfor vil Danmark arbejde for, at internationale aktører, herunder ikke mindst FN, forstærker deres bestræbelser for at skabe politisk fremdrift.

En forudsætning for succes er, at libyske aktører selv kommer i førersædet og skaber stabilitet gennem en inklusiv politisk proces, der kan præsentere fremtidsperspektiver/exitstrategier fra konflikten for alle væsentlige grupperinger og ikke efterlader væsentlige samfunds kræfter i en *spoiler*-rolle. En inklusiv politik kan føre til ophør af den væbnede konflikt og fremme national forsoning. Politiske reformer kan hjælpe til at skabe mekanismer, der kanalisere forskellige libyske interesser i en fredelig proces.

Tilkendegivelser fra den libyske regering har klart indikeret, at Gaddafi-regimet hidtil ikke har været indstillet på hverken politiske reformer, inklusiv proces eller en dialog med udgangspunkt i internationale retsprincipper. Samtidig har Transitional National Council (TNC) sendt stærke signaler om ikke at ville forhandle med Gaddafi-regimet, men nok med andre kræfter i landet knyttet til det tidligere styre. TNC fremstår aktuelt som den politiske aktør, der har størst potentiale til at skabe en positiv politisk dynamik, som rækker ud til et bredt udsnit af aktører i landet. Danmark anerkender i lighed med Det Europæiske Råds beslutning TNC som en relevant dialogpartner. Det vurderes dog også, at der findes andre politiske aktører (herunder stammeledere, der ikke har valgt side), som potentielt vil skulle involveres for at sikre en inklusiv proces.

Foruden den politiske vilje til dialog og en inklusiv politisk proces vil det være afgørende at de fremvoksende nye politiske aktører og institutioner kan skabe troværdighed om deres evne til at

varetage et politisk ansvar, og herunder evner at sikre basale samfundsmæssige funktioner og forvalte Libyens betydelige råvarerressourcer til landets og befolkningens bedste. Dette vil formentlig kræve hurtig og relativt omfattende institutionel støtte.

Det er afgørende for fremtidig politiske demokratisk stabilitet, at de kommende forhandlinger om politiske reformer bliver inklusive og ikke på forhånd udelukker store grupper med baggrund i tidligere støtte til Gaddafi-regimet. Der har været flere prominente afhopninger fra Gaddafi-regimet, herunder især udenrigsminister Mussa Kussa. Der har endvidere været en række forhandlingsmæssige følere - angiveligt også fra medlemmer af Gaddafi-familien. Dette har ført til overvejelser blandt internationale aktører om en mulig eksilløsning. Som led i det politiske spor, vil koalitionspartnerne løbende overveje, hvordan de kan understøtte, at regimenære personer foretager et positivt valg.

Et andet meget væsentligt aspekt af den politiske proces vedrører mediernes rolle. Frie medier og adgang til troværdig information om situationen er et vigtigt gode for befolkninger i krisesituationer og en forudsætning for enhver vellykket politisk proces. Frie og uafhængige mediers rapportering kan medvirke til at give parternes udsagn og intentioner troværdighed. I den sammenhæng kunne tilladelse til, at udenlandske korrespondenter frit kan rapportere, og løsladelse af fængslede journalister være et første væsentligt tillidsskabende skridt fra Gaddafi-regimet henimod en våbenhvile. Endvidere vil en fri og ansvarlig presses afdækning og bearbejdning af hændelsesforløbet spille en væsentlig rolle i en national forsoningsproces og i forbindelse med en politisk reformproces.

Da pressefrihed stort set har været ikke-eksisterende i Libyen og stadig er det i områder, der kontrolleres af regeringen i Tripoli, er der et akut behov for at støtte pressefriheden i Libyen. Den danske regering vil derfor arbejde for at klare standarder for pressefrihed inddrages som et element i den politiske dialog med libyske aktører, og vil desuden etablere kontakt til og støtte op om fremvæksten af frie libyske medier som en hurtigtvirkende stabilitetsskabende indsats. Denne indsats vil være efterspørgselsdrevet og vil kunne indeholde elementer som støtte til lovgivning, journalisttræning og projektstøtte.

Danmark vil prioritere indsatsen via EU og arbejder for, at EU i samarbejde med FN, Den Arabiske Liga og Den Afrikanske Union intensiverer arbejdet på at etablere betingelserne for en politisk løsning på krisen. Som del heraf bør EU intensivere sin dialog med TNC, som EU på Det Europæiske Råd den 11. marts 2011 besluttede at betragte som en politisk samtalepartner, og som bl.a. EU's udenrigsrepræsentant tidligere har haft kontakter til. Samtidig bør EU stille sig åben for kontakter til repræsentanter for det etablerede regime, såfremt de gennem konkret handling demonstrerer vilje til reelle forhandlinger om en politisk løsning i overensstemmelse med UNSCR 1973.



Til at facilitere dialogen fra EU's side og opbygge kontakter arbejder Danmark for, at EU udnævner en særlige udsending for Libyen. Den særlige udsending bør samtidig repræsentere EU i Kontaktgruppen for Libyen, side om side med repræsentanter fra de mest involverede medlemsstater.

EU bør, så snart forholdene tillader det, igangsætte støtte til det libyske civilsamfund baseret på erfaringerne fra bl.a. det Europæiske Menneskerettighedsinstrument. Der skal gøres en særlig indsats for at engagere de grupper, hvis tilgang ellers kan falde ud i retning af ikke-demokratiske kræfter, herunder gennem en målrettet dialogindsats.

### **Danmark vil:**

- Fastholde fokus på befolkningen med menneskerettighederne som det drivende motiv for danske indsatser og herunder arbejde for, at alle parter overholder humanitære love og respekterer menneskerettighederne.
- Være fortalere for politiske dialogprocesser, som bygger på bred inklusion som grundlag for bæredygtigt og demokratisk stabilitet.
- Prioritere EU's indsats og arbejde for, at EU engagerer sig og bidrager til at etablere en politisk løsning på situationen, herunder gennem tætte EU-kontakter til aktører i Libyen.
- Understøtte FN's og AU's dialogbestrebelse ved bl.a. at yde et bidrag fra Globalrammen til FN's særlige udsendings arbejde.
- Udbygge kontakter til Transitional National Council (TNC) for at opnå større kendskab til rådets arbejde og planer samt undersøge, hvordan Danmark og EU kan bidrage til etablering af et politisk tyngdepunkt for den politiske proces. Samtidig vil Danmark søge at afdække det politiske landskab i Libyen med henblik på at engagere andre politiske kræfter, der kan bidrage til at bringe Libyen ud af krisen.
- Med FN og EU fastholde sanktioner og politisk pres mod Gaddafi og kredsen omkring ham.
- Udsende en dansk diplomatisk mission til Libyen for at få øget kendskab til libyske aktører og overveje muligheder for at støtte TNC med henblik på at fremme en inklusiv politisk proces.
- Arbejde for, at pressefrihed bliver et centralt element i den politiske proces og støtte pressefrihed i Libyen.
- Arbejde for at FN og evt. EU hurtigt kan tilbyde institutionsstøtte til TNC og andre relevante libyske institutioner.
- Tilbyde relevante libyske aktører samarbejde med udgangspunkt i principperne for Partnerskab for Dialog og Reform (PDR) og vil evt. kunne aktivere Frihedspuljen til målrettede indsatser.
- Arbejde for, at EU skaber positive incitamenter for fremdrift i den politiske proces.

## Det militære bidrag til UNSCR 1973

Den internationale militære indsats har overordnet til formål at hindre yderligere overgreb på civilbefolkningen inden for det mandat, der følger af UNSCR 1970 og 1973. Målet for den danske militære indsats er at bidrage til håndhævelse af UNSCR 1973, indtil det er vurderingen, at målsætningen i UNSCR 1973 er opfyldt, og der ikke længere er en overhængende fare for systematiske overgreb på civilbefolkningen.

På baggrund af vedtagelsen af UNSCR 1970 og 1973 besluttede Folketinget natten mellem den 18. og 19. marts 2011 (B-89) enstemmigt at stille fire danske kampfly til rådighed for en international militær indsats i Libyen mhp. at beskytte civilbefolkningen. De danske fly blev allerede den 19. marts 2011 om morgenen deployeret til Sigonella-basen på Sicilien, hvorfra de indledningsvis blev indsat i Operation Odyssey Dawn som del af den amerikansk ledede koalition. Den 20. marts 2011 – mindre end 72 timer efter vedtagelse af UNSCR 1973 – blev de danske kampfly indsat i operationer i Libyen. Der er tale om et meget hurtigt dansk militært engagement. Det danske bidrag kom hurtigt på plads på Sigonella-basen på Sicilien og har her etableret et tæt og velfungerende samarbejde dels med fast stationerede italienske og amerikanske militære myndigheder på basen og dels med flybidrag fra andre nationer, herunder bl.a. bidrag fra USA og UK. Dette har været medvirkende til, at Danmark kontinuerligt siden den 20. marts 2011 har kunnet deltage i luftoperationerne over Libyen.

I de missioner, som de danske F-16 har deltaget i, er en række mål på jorden i Libyen blevet bombet. Der er udelukkende anvendt GPS- og laserstyrede bomber, der kan ramme mål med stor præcision. En kritisk tilgang til måludpegning og en stor indsats på alle niveauer bidrager til at undgå civile tab og utilsigtede følgeskader. I den forbindelse skal det blandt andet nævnes, at der – foruden anvendelsen af præcisionsstyrede bomber - foretages en grundig vurdering af risici for følgeskader i forbindelse med udvælgelsen af mål samt, at piloterne i forbindelse med den enkelte våbenaflevering ligeledes vurderer risici for følgeskader.

De danske fly har angrebet faste militære installationer som kommandofaciliteter, bunkere og våbendepoter, men også libyske landstyrker, herunder kampvogne, raketkastere, artilleri og missilaffyringsramper, der udgjorde en trussel mod den civile befolkning eller koalitionens.

De indledende faser i forbindelse med luftoperationer, som de, der er gennemført i Libyen siden den 19. marts 2011, er erfaringsmæssigt meget intense og medfører derfor et højt ammunitionsforbrug. Luftoperationerne i Libyen har reduceret Gaddafi-regimets luft- og landmilitære kapaciteter med henblik på at implementere flyveforbudszonen og standse større angreb på civilbefolkningen. Intensiteten i de luftmilitære operationer forventes at aftage i takt

med, at antallet af mål på landjorden reduceres gennem de målrettede angreb fra luften. Erfaringsmæssigt vil ammunitionsforbruget som følge heraf forventeligt falde.

De danske fly overgik den 31. marts 2011 til indsættelse under NATO-kommando i Operation Unified Protector. Skiftet skete uden ophør i indsættelsen af de danske fly. Således gennemførte danske fly den 30. marts 2011 missioner i rammen af Operation Odyssey Dawn og dagen efter, den 31. marts 2011, missioner i rammen af NATO's operation Unified Protector.

### **Danmark vil:**

- Inden for rammerne af FN's mandat og Folketingets beslutning bidrage til at beskytte civilbefolkningen mod yderligere overgreb, uanset hvem der måtte begå disse.
- Fortsat stille danske kampfly til rådighed for den internationale militære indsats i Libyen med henblik på at understøtte gennemførelsen af UNSCR 1970 og 1973.
- Arbejde for at fremme regionale aktørers bidrag og støtte til den militære indsats, da regional forankring af den militære indsats er afgørende for operationens legitimitet i regionen.
- Ikke forsyne oprørsgrupper med våben.
- I et fastlåst scenarie, hvor der eventuelt måtte vise sig behov for indsættelse af tropper på landjorden i en fredsbevarende indsats eller til overvågning af en våbenhvile, arbejde for at regionale organisationer påtager sig et ansvar. Regeringen har jf. B89 ingen planer om at udsende danske landmilitære styrker til Libyen.
- Støtte op om FN's retningslinjer af d. 25. marts 2011 om brug af militære ressourcer som støtte for humanitære operationer i Libyen som en sidste mulighed og **kun** efter konkret anmodning fra de internationale humanitære organisationer.
- Se på mulighederne for i en senere fase af den internationale indsats at supplere det danske militære bidrag med andre relevante kapaciteter, fx et sømilitært bidrag.

### **Humanitær bistand**

I den udstrækning dele af Libyen fortsat vil være under Gaddafi-regimets kontrol, forventes mulighederne for at yde humanitær bistand og i det hele taget at opnå information om den humanitære situation at være yderst begrænsede. Libyen er imidlertid et rigt land og har en ressourcestærk befolkning. I lyset heraf samt på baggrund af foreliggende oplysninger er det ikke vurderingen, at der er tale om en kritisk humanitær situation på linje med den aktuelle situation i Darfur og Elfenbenskysten.

Det er naturligvis håbet, at den internationale indsats kan medvirke til at standse krisen og genskabe trygheden for civilbefolkningen, så flygtningestrømme kan undgås og eventuelle

internt fordrevne kan vende hjem. På nuværende tidspunkt arbejder det internationale humanitære miljø imidlertid med yderligere to overordnede scenarier som grundlag for den løbende planlægning: en kraftig udvidelse af konfliktniveauet med meget omfattende flygtningeproblemer til følge; og alternativt vedvarende væbnede sammenstød på et mere begrænset niveau, men som ikke desto mindre vil resultere i fortsat udrejse af stadig flere migranter fra tredjelande m.v. samt intern fordrivelse af et voksende antal mennesker.

Det sidstnævnte scenarie er lagt til grund for FN's seneste lyn-appel, hvor det antages, at der skal ydes humanitær bistand til 400.000 udrejsende migranter samt 600.000 internt fordrevne i områder uden for regeringens kontrol. Appellen vil blive revideret, så snart situationen tilsiger det, herunder når informationsgrundlaget er styrket.

#### **Danmark vil:**

- På grundlag af UNSCR 1973 støtte FN's og Den Internationale Røde Kors Komites dialog med begge parter for at sikre fri og uhindret humanitær adgang til hele landet og respekt for de internationale humanitære love og principper.
- Støtte en løbende vurdering af de humanitære behov i den udstrækning, adgangsforholdene tillader det.
- Danmark vil bidrage til den humanitære indsats med fokus på FN's og Internationalt Røde Kors' bestræbelser for at beskytte og hjælpe civillbefolkningen, herunder særligt internt fordrevne og andre sårbare grupper.

I tilfælde af en fortsat tilstrømning af migranter og flygtninge til nabolandene vil Danmark:

- Støtte en evakuering til deres respektive hjemlande af dem, der har mulighed for at vende hjem.
- For andre grupper, bør en løsning i størst muligt omfang findes i nærområdet. Danmark vil i givet fald overveje at yde bistand til såvel flygtninge som berørte lokalsamfund, idet det anerkendes, at tilstedeværelsen af et voksende antal flygtninge vil være meget byrdefuldt og potentielt destabiliserende for værtslandet.

For et mindre antal flygtninge, som ikke kan opnå den fornødne beskyttelse i nærområdet, vil alternative løsninger skulle findes. FN's Flygtningehøjkommissariat har allerede varslet et behov for genbosætning af denne gruppe. Danmark har en kvoteordning for genbosætning af flygtninge, der også omfatter særlige haste- eller sygepladser, som efter konkret vurdering vil kunne finde anvendelse på baggrund af forelæggelser fra UNHCR.

Situationen i Nordafrika kan potentielt medføre store migrations- og flygtningestrømme til Europa, og man har som anført allerede set de første små tegn herpå. Fra EU's side arbejdes der på at iværksætte en række konkrete tiltag med henblik på at bistå humanitært i Nordafrika

og sikre grænsekontrollen i Middelhavsregionen samt at åbne op for flere mobilitetspartnerskaber mellem EU-lande og de nordafrikanske lande. Rådet (retlige og indre anliggender) skal i samarbejde med Kommissionen præsentere en samlet plan for Det Europæiske Råd inden juni 2011 for udviklingen af kapaciteter til at forvalte migrations- og flygtningestrømme i Middelhavsregionen og Nordafrika. Både i rådskonklusioner og på mødet i Det Europæiske Råd den 24.-25. marts 2011 har EU og medlemsstaterne erklæret sig rede til at vise konkret solidaritet med de medlemsstater, der er mest direkte berørt af migrationsbevægelserne, og yde den nødvendige støtte, efterhånden som situationen udvikler sig.

#### **Danmark vil:**

- Støtte, at der udarbejdes en handlingsplan for, hvordan EU hurtigt og effektivt vil kunne tage hånd om migrationsspørgsmålet på koordineret vis.
- Lægge vægt på, at grænsekontrol skal ske under iagttagelse af regler om international beskyttelse, herunder navnlig princippet om non-refoulement.
- Støtte, at der udvises solidaritet med særligt berørte medlemsstater via allerede eksisterende EU-instrumenter, herunder assistance fra FRONTEX, EU's Asylstøttekontor og EU's solidaritetsfonde.
- Støtte muligheden for indgåelse af mobilitetspartnerskaber med interesserede EU-lande, men lægge vægt på, at sådanne partnerskaber også fremover skal baseres på frivillighed.
- Pege på behovet for at styrke indsatsen for støtte i nærområdet fra EU's side.

### **Bidrag til langsigtet stabilisering**

Erfaringer fra andre konflikter viser, at det er vigtigt, at der allerede nu arbejdes med forberedelse af en stabiliseringsfase med libyske aktører i centrum med henblik på at skabe forudsætningerne for, at det libyske samfund kan komme på fode igen hurtigst muligt efter afslutningen på den militære fase. En vigtig udfordring her vil være udviklingen af institutionelle strukturer også i civilsamfundet, herunder at rette op på fraværet af frie medier. Det er forventningen, at Libyen på baggrund af sin egen økonomiske formåen hurtigt vil kunne bidrage substantielt til finansieringen. Dette vil dog afhænge af muligheden for at fastholde og forøge olieeksportindtægterne og ikke mindst af, at der etableres institutioner, som hurtigt bliver i stand til at forvalte dem til gavn for befolkningen.

Tilbagevenden til hverdagen efter den væbnede konflikt vil være en udfordring for mange – især unge arbejdsløse – der har deltaget i kampen. Reintegration af kombattanter og jobskabelse vil derfor allerede på kort sigt være centrale elementer i en stabiliseringsfase med henblik på at sikre, at bl.a. de unge oprørere indgår i det fremtidige Libyen på en positiv måde. På mellemlangt sigt vil også rets- og sikkerhedssektorreforminitiativer være af relevans.

National forsoning vil være et vigtigt element i stabiliseringsprocessen. I den sammenhæng vil det være væsentligt for et fremtidigt fredeligt Libyen, at en forsoningsproces inddrager ofrene for de uhyrlige overgreb, der har fundet sted, og at der gøres op med den straffrihedskultur, der alt for længe har hersket i landet.

Som en del af den politiske løsning bør EU opstille en omfattende incitamentspakke, som kan stilles i udsigt til den libyske befolkning, til gradvis effektivering når forholdene tillader det, og særligt når den libyske befolkning bliver repræsenteret af et legitimt styre, der har effektiv kontrol med hele det libyske territorium. En sådan incitamentspakke bør basere sig på en samlet vision om et tæt partnerskab mellem EU og Libyen, og indgå i en model for andengenerationspartnerskaber med landene omkring Middelhavet, herunder Tunesien og Egypten. Pakken skal basere sig på strukturen i meddelelsen om Partnerskab for demokrati og fælles velstand af 8. marts 2011, og herunder være baseret på en meritbaseret tilgang og løbende evaluering af fremskridtene i landet.

Fortrinsvis regionale institutioner såsom Den Arabiske Liga, men også internationale institutioner, herunder FN og EU, bør tilbyde støtte til libyske initiativer, men eventuel international støtte til stabiliseringsinitiativer i Libyen bør baseres på lokal efterspørgsel og lokale initiativer.

#### **Danmark vil:**

- Arbejde for, at det internationale samfund – EU, FN og Verdensbanken – straks påbegynder planlægning af en stabiliseringsindsats i Libyen med vægt på institutionsopbygning, rets- og sikkerhedssektorreformer samt etablering af rammevilkår for privatsektordrevet vækst og beskæftigelse.
- Arbejde for at det internationale samfund støtter op om en national forsoningsproces, og at der ydes hjælp til ofrene for de overgreb, der har fundet sted, herunder til torturofre.
- Arbejde for at styrke libyske institutioner, og for at de er for bordenden i samarbejdet med det internationale samfund.
- Også på sigt støtte udvikling af en fri og ansvarlig presse i Libyen inden for rammerne af Partnerskab for Dialog og Reform (PDR).
- Yde en aktiv indsats i multilaterale organisationer for hurtige beslutninger om støtte til efterspørgselsdrevne initiativer ift. fx reintegration og jobskabelse, der kan understøtte og konsolidere stabilisering.
- Lægge vægt på, at regionale og internationale aktører, herunder Den Arabiske Liga og FN, tilbyder støtte til overgangsprocesser.
- Lægge vægt på, at EU til Libyen og de øvrige lande i regionen, der er på vej ind i en demokratisk transition, tilbyder en omfattende incitamentspakke, som bl.a. omfatter:

- Tilbud om omfattende støtte til institutionsopbygning, herunder økonomisk- og ekspertbistand i transitionsfasen, herunder valgstøtte.
  - Fuld inklusion i EU's Naboskabspolitik, herunder målrettet støtte under det finansielle instrument for naboområdet på relevante områder, herunder sundhed samt udarbejdelse af handlingsplan for EU-Libyen-forholdet.
  - Tilbud om udvidede lånemuligheder fra bl.a. Det Europæiske Investeringsbank.
  - Tilbud om hurtig forhandling af associeringsaftale og tilhørende dyb frihandelsaftale, samt identificering af mulige tilbud om forbedrede rammer for investeringer og markedsadgang på også det kortere sigte, samt støtte til integration i WTO.
  - Tilbud om samarbejde på energiområdet, herunder også vedvarende energi.
  - Tilbud om udveksling på uddannelsesområdet og mulighed for anvendelse af eksisterende regler i Visumkodeks om visumprocedurelempelse for visse kategorier af libyske rejsende såsom unge under 25 år, der deltager i seminarer og andre uddannelsesmæssige begivenheder.
- Se positivt på anmodninger om teknisk bistand til libyske initiativer indenfor rets- og sikkerhedssektorreform. Regionale institutioner, FN og EU vil i givet fald være oplagte kanaler.

## Håndtering af risici

Civile tab i koalitionsens militære operationer kan skabe tvivl om indsatsens målopfyldelse og derved svække den regionale opbakning. Civile tab kan også svække den internationale opbakning til den militære indsats under UNSCR 1973. Samtidig er det klart, som det også fremgik af Folketingets behandling af beslutningsforslag B89, at der ikke kan udstedes nogen garanti mod civile tab som følge af koalitionsens indsats. En for entydig vestlig profil i den militære indsats kan desuden fremkalde modstand mod indsatsen bredt i regionen og derved påvirke opfattelsen af de lokale aktører, der har bedt om international beskyttelse, i negativ retning. Civile tab kan også svække den internationale opbakning til den militære indsats under UNSCR 1973.

Forsøg fra Gaddafi-regimet eller radikale kræfter på at manipulere med Danmarks profil i det militære engagement for at skabe modstand mod indsatsen i den offentlige opinion i regionen vil muligvis finde sted. Dette vil blive modgået gennem koordineret strategisk kommunikation, der skaber transparens om det danske engagement, og målrettet public diplomacy ift. den libyske befolkning og den arabiske offentlighed.

Ringe kendskab til det helt nyskabte Nationale Overgangsråd (TNC) kan betyde, at problemstillinger vedr. rådet under- eller overvurderes. Dette aspekt søges styrket gennem kontakter, tilstedeværelse i Libyen og afdækning af det fremvoksende politiske landskab.

En militær indsats kan skabe tryghed for nogle civile, samtidig kan det ikke udelukkes, at andre vil føle sig truet og flygte fra de områder, hvor der er militære operationer. Flygtningestrømme kan afstedkomme regional ustabilitet samt lægge et pres på EU's grænser.

En fastlåsning af både den militære og politiske situation vil i værste fald kunne føre til en langvarig usikkerhedssituation for civilbefolkningen og dermed skabe behov for et længerevarende militært engagement og humanitær bistand. Selv i en situation hvor Gadaffi-regimet bryder sammen, kan det ikke udelukkes, at der kan opstå borgerkrigs-lignende tilstande. Derfor er det netop afgørende at arbejde for en inklusiv politisk proces, som nyder bred legitimitet i det libyske samfund.