

UDENRIGSMINISTERIET

j.nr. 181.D.1

Besvarelse af URU alm. del spørgsmål nr. 202 til udenrigsministeren af 25. maj 2009, stillet efter ønske fra Mogens Lykketoft (S).

Spørgsmål nr. S 202:

”Vil ministeren give en punkt for punkt-analyse af og kommentar til anbefalingerne fra en række humanitære organisationer vedrørende ændring af det internationale samfunds sikkerhedsstrategi i Afghanistan, jf. URU alm. del – bilag 130?”

Svar:

”Jeg er opmærksom på, at en række internationale civile organisationer, der arbejder i Afghanistan, herunder danske DACAAR, har udgivet en rapport ’Caught in Conflict’ vedr. civile og den internationale sikkerhedsstrategi i Afghanistan. Rapporten stiller sig bl.a. kritisk overfor de militære styrkers rolle i forbindelse med civile tab og mener, at der er sket en militarisering af genopbygningsindsatsen. Jeg har kommenteret rapportens væsentligste anbefalinger nedenfor.

Beskyttelse af civile

Rapporten peger på, at civile i stigende grad er blevet ofre i konflikten i Afghanistan. Rapporten finder, at størstedelen af de civile tab er forårsaget af oprørsstyrkerne, men påpeger, at de tab, der skyldes de internationale og regeringstro styrker, spreder utryghed og modstand i den afghanske befolkning og underminerer støtten til den internationale tilstedeværelse i Afghanistan. Der udtrykkes bekymring over anvendelse af luftstøtte som årsag til civile tab, og der peges på overgreb mod civile og beskadigelse af ejendom i forbindelse med operationer. Endvidere fremføres det, at afghanske og amerikanske styrker tilbageholder individer uden retmæssige anklager eller domme, og der peges på beskyldninger om nedværdigende, umenneskelig behandling samt tortur af fanger. Rapporten anbefaler bl.a., at de internationale tropper yderligere skærper indsatsen for at undgå civile tab og beskadigelse af ejendom i forbindelse med operationer, strammer reglerne for magtanvendelse, herunder luftstøtte, at der tages skridt til at sikre, at fanger ikke udsættes for tortur og anden inhuman behandling, samt at internationale troppers kulturforståelse og respekt sikres.

Den danske regering deler bekymringen over civile tab, som altid er tragiske. NATO er ligeledes meget opmærksom på problemet, og der gøres alt, hvad man kan for at minimere civile tab. NATOs retningslinjer for magtanvendelse justeres kontinuerligt med henblik på at søge at mindske risikoen for civile tab så meget som muligt. Magtanvendelsesdirektivet indeholder bl.a. også bestemmelser om at demonstrere respekt for afghansk kultur. Derudover tilstræbes det, at ISAF og de afghanske styrker så vidt muligt opererer sammen. Der vil også fremover være megen fokus på behovet for at minimere civile tab. Hvad angår tilbageholdelse af fanger, har NATO udarbejdet retningslinjer vedrørende håndtering af tilbageholdte i ISAF-regi. Ifølge disse retningslinjer er deltagerstaterne forpligtet til at behandle tilbageholdte i overensstemmelse med internationale standarder.

Gennemsigtighed og ansvarspådragelse ved civile tab

Rapporten kritiserer, at der ikke er noget sammenhængende system for rapportering af skader og civile tab. Det anbefales, at ISAF-OEF's undersøgelsesenhed for civile tab hurtigere kommunikerer om konkrete sager, og at en tilsvarende enhed oprettes i tilknytning til de afghanske sikkerhedsstyrker.

Regeringen finder det positivt, at NATO har etableret den i rapporten nævnte undersøgelsesenhed med henblik på at forbedre monitorering og dataindsamling i opfølgning af civile tab. ISAF undersøger i samarbejde med den afghanske regering sager, hvor ISAF kan drages til ansvar for civile tab. Der tilstræbes hurtig reaktion og transparente undersøgelser af sager, der involverer civile tab. Der arbejdes således på at imødekomme behovet for større gennemsigtighed.

Ensartet kompensation for skader og civile tab

Rapporten kritiserer, at der ikke er en ensartet og systematisk mekanisme for kompensationer for skader eller civile tab som følge af militære operationer. Kompensationen er ad hoc og afhængig af landespecifikke regler, og i øvrigt kendetegnet ved uigennemsigtige og vanskelige procedurer. Det afghanske system for civile kompensationer er plaget af korrupsion. Rapporten anbefaler, at de internationale styrker etablerer en fælles harmoniseret ordning. Den afghanske ordning skal gøres gennemsigtig og sammenlignelig med den internationale.

Der er i NATO etableret en Post-Operations Humanitarian Relief Fund (POHRF) med det formål hurtigt at afhjælpe nogle af de utilsigtede humanitære konsekvenser af ISAFs operationer. Fonden dækker dog ikke civile tab. Desværre har det ikke været muligt at opnå enighed i NATO om dette spørgsmål.

PRT'ernes genopbygningsindsats skal leve op til bistandsnormer

NGO'erne fremhæver, at militære aktører ikke bør engageres i civil genopbygning i områder, hvor civile organisationer kan operere. Rapporten finder, at de kortsigtede militær-ledede civile projekter bortleder opmærksomheden fra opbygning af den afghanske administration og har ført til store geografiske forskelle i fordelingen af bistand. Opbygning af den nationale kapacitet samt en ligelig behovsbaseret bistand er ifølge NGO'erne afgørende for at fremme en positiv udvikling. Rapporten anbefaler, at PRT'ernes genopbygningsarbejde evalueres, og at genopbygningsarbejdet sker i overensstemmelse med nationale udviklingsplaner. Dette ses i modsætning til en strategi der er baseret på at vinde 'hearts and minds'.

Regeringen er enig i det hovedprincip, at genopbygningsindsatsen så vidt muligt bør være i civile hænder. Som det bl.a. fremgår af den danske Afghanistan-strategi, kan militære styrker indlede genopbygningsarbejde i de områder, hvor civile ikke kan arbejde på grund af sikkerhedssituationen. De militært-ledede civile projekter er nødvendige for at støtte stabilisering af et givet område, herunder i Helmand-provinsen, hvor kun meget få hjælpeorganisationer er til stede. Den samlede danske militære og civile indsats har stort fokus på kapacitetsopbygning, herunder af sikkerhedsstyrkerne samt indenfor uddannelsessektoren. Hvad angår en ulige geografisk fordeling af bistanden, så ydes langt størstedelen af den danske bistand som bidrag til eksempelvis uddannelsessektoren og nationale programmer såsom NSF (National Social Fund). Sådanne indsatser fremmer også national kapacitetsopbygning og koordinering. Danmark støtter, at genopbygningsarbejdet sker indenfor rammerne af de nationalt ledede strategier.

Civilt militært samarbejde skal følge aftalte retningslinjer

Rapporten fremfører kritik af, at de internationale militære parter ikke følger de i 2008 aftalte retningslinjer for civilt-militært samarbejde. Som eksempler er nævnt amerikansk og fransk militær kørsel i hvide biler, uddeling af nødhjælp samt brug af bevæbnet beskyttelse under genopbygning. Rapporten anbefaler, at alle soldater skal være bekendt med de aftalte retningslinjer, og at UNAMA bidrager hertil med oplysning og træning.

Regeringen finder, at der bør skelnes mellem overtrædelse af internationale konventioner (kørsel i hvide biler) og legale metoder i genopbygningsarbejde, som f.eks. beskyttelse i forbindelse med genopbygningsarbejdet. Regeringens holdning er, at alle parter involveret i Afghanistan bør kende og overholde aftalte retningslinjer og gældende internationale konventioner indenfor relevante områder, herunder angående menneskerettigheder og humanitære indsatser. Det bør naturligvis sikres bedst muligt, at civile beskyttelsesfirmaer er underlagt mulighed for retsforfølgelse. Dette er sikret i den danske anvendelse af sikkerhedsfirmaer.

Ophøre med at styrke lokale magtstrukturer og lokal bevæbning

Det fremføres i rapporten, at distriktsråd etableret i forbindelse med det nationale program Afghan Social Outreach Programme (ASOP) underminerer opbakningen til den afghanske regering frem for at støtte den. Årsagen hertil er angiveligt, at rådene er lønnede og dermed ikke uafhængige repræsentanter. Rådernes forbindelse til ASOP udvirker, at de kan blive mål for Talibans angreb. NGO'erne er desuden bekymrede over forsøgsprojektet "Afghan Public Protection Force" (APPF) i Wardak-provinsen, der implementeres af det afghanske indenrigsministerium med støtte fra USA. Projektet indebærer oprettelse af en lokal beskyttelsesstyrke, udvalgt af distriktsrådet, som primært skal beskytte faste mål mod angreb fra Taliban og andre regeringsfjendtlige kræfter. Rapporten anbefaler, at stoppe begge programmer. I stedet skal de lokale myndigheder styrkes og anvendelse af lokale shuraer fremmes. Endvidere ønskes en hurtig uddannelse af de afghanske sikkerhedsstyrker. Rapporten anbefaler, at forøge antallet af internationale politi trænere således ledige positioner bliver besat hurtigst muligt.

Det er nyt, at NGO'erne ikke finder etablering af distriktsråd hensigtsmæssigt. Regeringen støtter etableringen af lokale distriktsråd for at fremme demokratiske processer og sikre bred folkelig indflydelse. Distriktsrådene bør i videst muligt omfang være objektive og uafhængige i deres repræsentation af lokalbefolkningen. Aflønning af rådene kan være en praktisk nødvendighed for at fastholde ressourcer stærke personer, idet arbejdet fordrer en seriøs og tidskrævende indsats. Hvad angår APPF projektet afventes resultaterne fra det igangsatte pilotprojekt i Wardak, før det overvejes at udbrede projektet til andre dele af landet. Regeringen finder ikke umiddelbart, at det er en ideel løsning, men så længe det afghanske politi endnu ikke magter at løfte opgaven med at beskytte lokalsamfundene mod Taleban, kan det på kort sigt være nødvendigt at se på andre, midlertidige, løsninger. Det vil være afgørende at sikre sig, at den afghanske regering vil være i stand at bevare kontrollen over de lokale beskyttelsesstyrker. Regeringen er i øvrigt enig i behovet for træning af de afghanske sikkerhedsstyrker. Danmark støtter aktivt kapacitetsopbygning af både hæren og politiet, sidstnævnte igennem EUPOL. Danmark har siden oktober 2008 mere end fordoblet sit bidrag til EUPOL.

En ny samlet civil og militær strategi skal styrke statsopbygningen

Rapporten kritiserer, at statsopbygningen er blevet underprioriteret i den hidtidige strategi for den internationale indsats. Endvidere kritiseres, at der er lagt for stor vægt på indsatser, som har en militær dimension, herunder lokale forsvarsinitiativer (bevæbning af lokale grupper),

udvidelse af PRT'erne og militarisering af genopbygningsbistanden. Det anbefales, at der udarbejdes en sammenhængende strategi for genopbygning og stabilisering. NATO og andre militære bidragsydere skal anerkende deres begrænsede rolle. Den nye strategi skal lægge større vægt på udvikling af landet og bekæmpelse af korrupsion. Desuden skal donorerne forstærke donorkoordinationen.

Der eksisterer allerede en samlet national strategi, ANDS (Afghanistan National Development Strategy), for genopbygnings-indsatsen, inklusiv sikkerhedssektoren. Regeringen er enig med rapportens anbefaling af behovet for styrket koordination mellem alle aktører, inklusiv donorer, NGO'er, FN-organisationer og civilsamsfundsorganisationer. Danmark arbejder – også i regi af NATO – for at understøtte UNAMAs koordinerende rolle samt styrkelse af afghansk ejerskab i forhold til udviklingsprocessen. Hvad angår NATO's rolle finder regeringen det relevant, at den internationale sikkerhedsstyrke vedbliver med at yde assistance til den afghanske regering med henblik på at udbrede dens myndighedsudøvelse til hele landet, samt fokuserer på kapacitetsopbygning af sikkerhedsstyrkerne. Generelt finder regeringen, at rapportens konklusioner på dette område ikke i tilstrækkelig grad anerkender bestræbelserne på samtænkning af den militære og civile indsats, særligt i områder som Helmand, hvor civile organisationer ikke har mulighed for at arbejde på grund af sikkerhedssituationen. Det er regeringens holdning, at der er behov for en integreret tilgang til stabilisering, som kan bane vejen for en mere langsigtet udviklingsindsats."

FOLKETINGET



Udenrigsudvalget

Til: Udenrigsministeren
Dato: 25. maj 2009

Udvalget udbeder sig ministerens besvarelse af følgende spørgsmål:

URU alm. del

Spørgsmål 202

Vil ministeren give en punkt for punkt-analyse af og kommentar til anbefalingerne fra en række humanitære organisationer vedrørende ændring af det internationale samfunds sikkerhedsstrategi i Afghanistan, jf. URU alm. del - bilag 130?

Spørgsmålet er stillet efter ønske fra Mogens Lykketoft (S).

Svaret bedes sendt elektronisk til spørgeren på mogens.lykketoft@ft.dk og til udvalg@ft.dk.

På udvalgets vegne

Naser Khader
formand.