



Redegørelse nr. R 8 (13/1 2016)

Folketinget 2015-16

Skriftlig redegørelse

(Redegørelsen er optrykt i den ordlyd, hvori den er modtaget).

Sikkerhedspolitisk redegørelse 2015 af 13/1 16.

(Redegørelse nr. R 8).

Udenrigsministeren (Kristian Jensen):

FORORD

Regeringen udarbejder årligt en sikkerhedspolitisk redegørelse, som belyser mål og midler i dansk sikkerhedspolitik samt de langsigtede udfordringer, Danmark står overfor. Dette blev besluttet med forsvarsforliget 2010-2014 og videreført med aftalen på forsvarsområdet 2013-2017. Nærværende redegørelse vedrører udviklingen på det sikkerhedspolitiske område for 2015.

INDLEDNING

2015 har været påvirket af de dramatiske ændringer, som fandt sted året før. Mod øst har Ruslands politiske ledelse i 2015 fortsat bestræbelserne på at genetablere Rusland som en stormagt, der både indtager en dominerende rolle i sin umiddelbare geografiske nærhed og er en central og uomgængelig aktør i håndteringen af vigtige internationale udfordringer. Dette har Rusland fulgt op med en øget evne og vilje til at bruge militære midler til at nå politiske mål. Dermed udfordrer Rusland til stadighed den europæiske sikkerhedsarkitektur.

I Danmark, Europa og resten af verden har truslen fra terror og ekstremisme manifesteret sig på den mest modbydelige måde. Angrebene i bl.a. København, Paris og Californien er konkrete eksempler på, at fremmarchen af Islamisk Stat i Irak og Levanten (ISIL) ikke kun har regionale implikationer, men også er en global trussel. Terrorangrebene i Paris indikerer desuden, at ISIL også har fokus rettet mod koordinerede og voldsomme angreb i Vesten. Angrebene har tydeliggjort, at frygten for at ISIL kan medvirke og inspirere til terrorangreb er reel. ISIL udgør desuden i stigende grad et samlende symbol, der tiltrækker andre islamistiske terrorgrupper fra Afghanistan i øst til Sahel-regionen i vest. Disse grupper har på forskellig vis erklæret deres tilknytning til ISIL. Udviklingen i Europas sydlige nærområder har ligeledes været præget af udfordringer forbundet med de hastigt voksende flygtninge- og migrationsstrømme fra konfliktramte lande i Mellemøsten og Afrika.

Danmarks omfattende indsats mod pirateri må fremhæves som en succes i 2015. Gennem en årrække har Danmark påtaget sig en markant rolle med betydelige civile og militære bidrag til det internationale samfunds indsats mod pirateri ud for Somalias kyst i Østafrika. Den internationale indsats har bevirket, at truslen mod internationale handelsskibe er faldet

markant. Den positive udvikling er et godt eksempel på værdien af danske bidrag med civile og militære instrumenter i en samtænkt tilgang.

DANMARKS BIDRAG TIL INTERNATIONAL FRED OG SIKKERHED

Danmarks indsats har i 2015 været præget af et aktivt engagement i en række brændpunkter verden over. Indsatsen har fundet sted i regi af NATO, FN og EU samt i rammen af koalitioner, der er villige til at tage ansvar for global og regional sikkerhed. Danmark bidrager med personel og materiel til en lang række operationer med alt fra fregatter og kampfly til læger, civile eksperter og politifolk.

Danmarks bidrag til NATO's »Readiness Action Plan«

I lyset af ændringerne i Europas sikkerhedspolitiske landskab vedtog medlemslandene på NATO-topmødet i Wales i september 2014 en ny overordnet handleplan (den såkaldte Readiness Action Plan). Formålet med handleplanen er dels at styrke det kollektive forsvar samt NATO's krisestyringskapacitet, dels løbende at genforsikre de østlige allierede om alliansens solidaritet. Et vigtigt element i styrkelsen af det kollektive forsvar er omlægningen af NATO's reaktionsstyrker (NATO Response Force), hvor der etableres en ny udrykkestyrke på meget højt beredskab (Very High Readiness Joint Task Force). Omlægningen indebærer desuden et skærpet beredskab, en større styrke og et mere ambitiøst øvelsesprogram. Danmark har i 2015 tilmeldt markante bidrag til NATO's reaktionsstyrker for perioden 2016-2018 som led i tilpasningen af reaktionsstyrkerne. I løbet af 2015 har Danmark bidraget betydeligt til en række øvelser og overvågningsopgaver som led i NATO's genforsikring af bl.a. de baltiske lande og Polen med kapaciteter fra både hæren, søværnet og flyvevåbnet. Af væsentlige aktiviteter i regi af dansk genforsikring kan blandt andet nævnes deltagelse i øvelsen TRIDENT JUNCTURE i Spanien, Italien og Portugal i efteråret 2015, deltagelse i øvelser med minerydningskapaciteter, specialstyrker og stabsofficerer, samt bidrag til Iceland Peacetime Preparedness Mission (Iceland Air Policing) samt overvågningsflyvninger over Østersøen. Bidragene til NATO's genforsikring og tilpasning samt Danmarks ledende rolle ift. NATO's fokus på Østersøregionen, har i 2015 været med til at understrege Danmarks status som kerneland i NATO.

Danmarks udsendte bidrag

Pr. 4. december 2015 havde Danmark i alt ca. 500 udsendte fra Forsvaret til internationale missioner og opgaver fordelt på ca. 300 udsendt i NATO-missioner, ca. 50 udsendte i FN-missioner og ca. 150 i koalitionsmissioner. I 2015 har Danmark bidraget med 94 personer i Afghanistan samt frem til oktober 2015 med to transporthelikoptere og ca. 70 personer

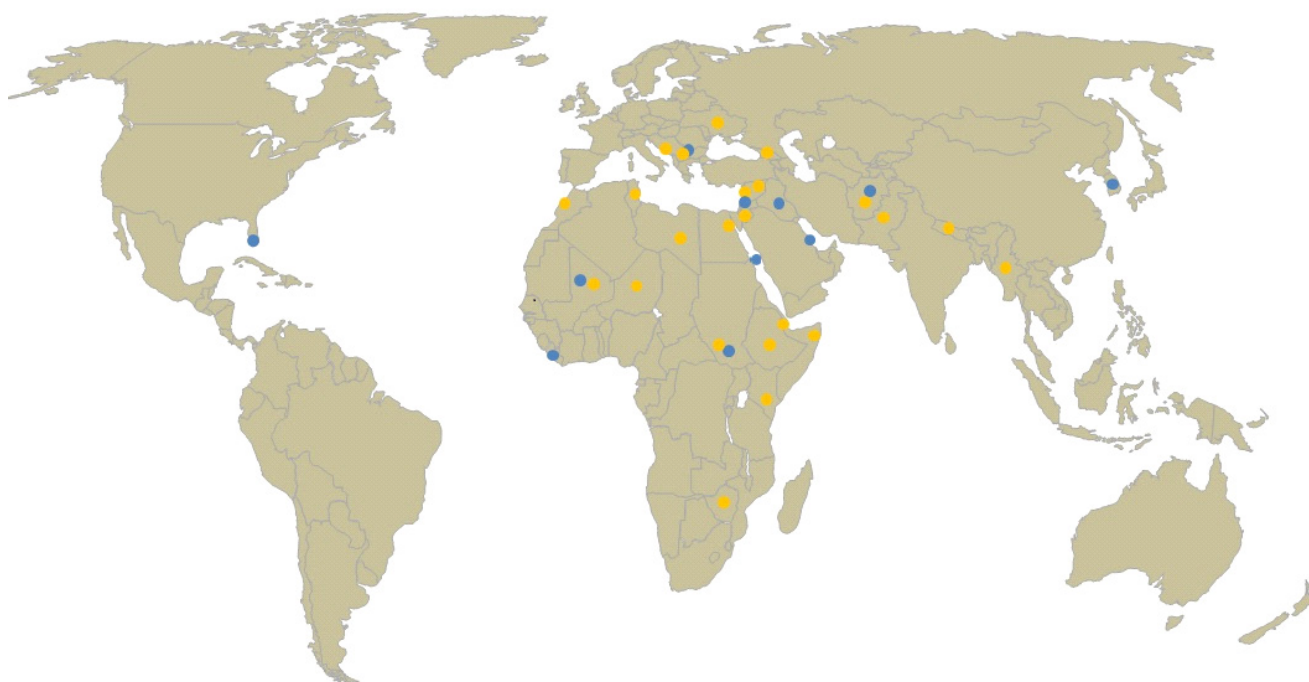
stationeret i det nordlige Afghanistan. Desuden har Danmark i perioder bidraget til NATO's pirateribekæmpelsesoperation Ocean Shield med et fleksibelt støtteskib (ca. 165 personer) samt et overvågningsfly (ca. 20 personer). Derudover har Danmark bidraget til NATO's mission i Kosovo (KFOR) med 35 personer.

Danmark har i 2015 bidraget til den internationale koalitions indsats mod ISIL i Irak med et træningsbidrag (ca. 120 personer), stabsofficerer (ca. 20 personer) samt et nationalt støtteelement. Dertil kommer det danske kampflybidrag (syv kampfly og ca. 90 personer), der frem til oktober 2015 var udstationeret i Kuwait til støtte for indsatsen i Irak. I starten af 2015 var der desuden udsendt et dansk træningsbidrag (ca.

30 personer) til det nordlige Irak. Folketinget har i november 2015 truffet beslutning om udsendelse af et supplerende militært bidrag i form af et radarbidrag.

De ca. 50 udsendte i FN missioner omfatter enkeltmands-udsendte og observatører i FN's fredsbevarende missioner i blandt andet Mali, Sydsudan, Mellemøsten og Liberia. En dansk generalmajor blev i 2015 udpeget til stillingen som styrkechef (Force Commander) for FN's fredsbevarende mission i Mali (MINUSMA). Derudover bidrager Danmark til MINUSMA med ca. 20 stabsofficerer. Endelig har Forsvaret fem udsendte til hovedkvarterer ved Danmarks koalitions-partnere.

Geografisk oversigt over danske civile (gul) og militære bidrag (blå) til international fred og sikkerhed i 2015



Danmark har desuden bidraget med et overvågningsfly og syv personer til Det Europæiske Grænseagentur, FRONTEX's, operation i Middelhavet. Ydermere bidrager Danmark med personel til NATO's kommando- og styrkestruktur og NATO's genforsikrende tiltag. Det er bl.a. sket gennem deltagelse i øvelsen TRIDENT JUNCTURE 2015, der viste NATO landenes villighed og kapabilitet til samarbejde, hurtig reaktion og deployerbarhed. Her bidrog Danmark med knap 1.000 mand, herunder 350 køretøjer, et C-130 Hercules-fly samt en fregat.

Danmark har i 2015 udsendt et stort antal civile rådgivere, polititjenestemænd samt personer fra Beredskabsstyrelsen og Hjemmeværnet til internationale organisationer og konfliktzoner, herunder til Ukraine, Georgien, Afghanistan, Sahel, Afrikas Horn og Mellemøsten. Det drejer sig samlet om ca. 170 personer, hvortil kommer et større antal valgobservatører bl.a. til OSCE. Udsendelserne er centrale for målsætningen om at yde en bred stabiliseringsindsats i skrøbelige og konfliktramte stater og tage et aktivt medansvar i håndteringen og forebyggelsen af globale udviklings- og sikker-

hedsudfordringer. Freds- og Stabiliseringsberedskabet har i 2015 udsendt civile rådgivere til EU's CSDP-missioner til aktiviteter indenfor sikkerhedssektorreform og stabilisering. Beredskabet yder fortsat en aktiv indsats i særligt Afghanistan og Ukraine og arbejder på at forøge det nuværende antal udsendelser til Mali og Niger samt at iværksætte udsendelser til Irak og omkringliggende lande.

I efteråret 2015 gennemførte Rigspolitiet og Udenrigsministeriet en observationsmission til FN's politikomponent ved MINUSMA i Mali med henblik på udsendelse af op til 12 politifolk til missionen i 2016. Der vil være tale om de første danske politiudsendelser i en FN-ramme siden 2008.

Beredskabsstyrelsen har i 2015 været indsat i 8 forskellige lande. Efter det voldsomme jordskælv, som ramte Nepal i foråret 2015, har Beredskabsstyrelsen haft udsendt eksperter til støtte for FN's koordineringsindsats i landet. Hertil kommer logistisk støtte til FN's koordineringsindsats i Den Centralafrikanske Republik, Myanmar og Sydsudan. Endeligt har der været udsendt et sundhedsbidrag bestående af læger, sygeplejersker, bioanalytikere og teknikere til bekæmpelse af

Ebola i Vestafrika. I Europa har Beredskabsstyrelsen ydet støtte til Ukraine (bl.a. i form af tæpper) samt til Slovenien og Ungarn i forbindelse med migrations- og flygtningesituationen i de to lande.

SIKKERHEDSPOLITISKE UDFORDRINGER

I 2015 har der fra dansk side været fokus på følgende udfordringer:

Rusland

Ruslands politiske ledelse har i 2015 fortsat bestræbelserne på at genetablere Rusland som en stormagt, der både indtager en dominerende rolle i sin umiddelbare geografiske nærhed og er en central og uomgængelig aktør i håndteringen af vigtige internationale udfordringer.

I *Ukraine* modarbejder Rusland fortsat den ukrainske befolknings mulighed for frit at vælge tættere integration med euro-atlantiske strukturer som EU og NATO. Det sker gennem den fortsatte, ulovlige annektering af Krim og støtte til de pro-russiske separatister i det østlige Ukraine. Rusland har i Ukraine taget det samlede arsenal af politiske, økonomiske, militære og propagandamæssige redskaber i brug. Militært yder Rusland våben- og personelstøtte til de pro-russiske separatister. Økonomisk forsøger Rusland at underminere den ukrainske regering ved bl.a. at blokere for Ukraines låneaftale med internationale kreditorer forhandlet af den internationale valutafond (IMF), trusler om at føre transitgassen til Centraleuropa uden om Ukraine samt et generelt importforbud, hvis Ukraines frihandelsaftale med EU træder i kraft. Russiske medier fortsætter propagandainsatsen rettet mod såvel den hjemlige befolkning som befolkningerne i Ukraine og de øvrige nabolande. En række af de samme redskaber bringes i anvendelse over for lande som Georgien og Moldova, der ligesom Ukraine har indgået associerings- og frihandelsaftaler med EU.

Ruslands militære aktiviteter i *Østersøregionen* viser, at regionen i stigende grad tillægges stor opmærksomhed. I området omkring Østersøen steg den russiske flyaktivitet i 2014, men har i 2015 stabiliseret sig. I Østersøen er den russiske maritime aktivitet fortsat lav, idet der dog er eksempler på at russiske flådefartøjer i internationalt farvand har påvirket den civile skibstrafik. Flådens aktiviteter er hovedsageligt koncentreret om lokale træningsopgaver i den østlige del af Østersøen, hvor der også foregår afprøvning af skibe og våbensystemer, primært til eksport. På land er der fortsat regelmæssig øvelsesaktivitet i Kaliningrad-regionen og langs Ruslands grænse til de baltiske lande. Rusland anvender fortsat alarmeringsøvelser som et vigtigt element i øvelsesaktiviteten. I Kaliningrad-regionen gennemførte Rusland i 2015 fx alarmeringsøvelser, der også omfattede forstærkning af regionen med taktiske kampfly og elementer af landstyrker og luftbårne styrker. Denne type øvelser udgør et nyt element i russisk øvelsesaktivitet. Endelig opretholder Rusland fortsat en betydelig evne til at hindre NATO's adgang og handlefrihed i Østersøregionen i tilfælde af en krise. Den består især af luftforsvarssystemer i Kaliningrad-regionen, men vil i de kommende år blive styrket yderligere med moderne jord til jord-missiler og kystforsvarsmissilsystemer.

Rusland har i efteråret 2015 iværksat en markant militær tilstedeværelse i *Syrien* og daglige bombeangreb mod oppositionsgrupper til det syriske regime. Den russiske militære aktivitet er yderligere optrappet efter det formodede terroran-

greb mod et russisk passagerfly over Sinai-halvøen i oktober 2015. Det russiske militære engagement i Syrien er den største opbygning af russiske styrker uden for det tidligere sovjetiske område siden den Kolde Krigs afslutning. Den synes rettet mod såvel hensynet til at beskytte Assad-regimet, en allieret af Rusland, som mod ønsket om en central rolle til Rusland i Syrien-konflikten. Danmark bakker op om opfordringerne fra EU og NATO til, at Rusland indstiller angrebene på moderate oppositionsgrupper og i stedet fokuserer kræfterne på at bekæmpe ISIL og understøtte en politisk løsning på Syrien-konflikten.

Som reaktion på Ruslands aggressive fremfærd i Ukraine har EU og en række andre vestlige lande videreført sanktionerne mod Rusland, herunder også målrettede økonomiske sanktioner. Sammen med den lave oliepris har sanktionerne bevirket at den russiske økonomi er i recession med en forventet nedgang i BNP i 2015 på mellem 3,5 og 4 procent. Der ved har EU demonstreret, at man i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik værktøjskasse råder over instrumenter, der kan finde anvendelse i en hård sikkerhedspolitisk kontekst. Sanktionerne har målrettet ramt centrale politiske aktører og interesser knyttet hertil, mens de russiske modsanktioner i højere grad har ramt den almindelige russiske forbruger. Det er usikkert om Rusland på kort sigt vil ændre kurs som følge af sanktionerne, men det er sikkert, at sanktionerne og deres mulige eskalering udgør en faktor i Ruslands vurderinger af sine handlingsmuligheder. Danmark bakker fuldt op om, at presset på Rusland fastholdes for at bidrage til en politisk holdbar løsning i Ukraine gennem implementering af Minsk-aftalerne. Samtidig bør der være en udstrakt hånd til Rusland, så døren til politisk dialog holdes åben. Det være sig i relation til såvel Ukraine som andre internationale udfordringer, hvor der er brug for at inddrage Rusland, bl.a. Syrien, kampen mod ISIL, Arktis og globale klimaforandringer.

I NATO har udviklingen i øst som nævnt betydet øget fokus på kollektivt forsvar gennem bl.a. den fortsatte implementering af Readiness Action Plan frem mod Warszawa-topmødet i 2016. Ud over videreførelsen af de umiddelbare genforsikringstiltag har alliancen i 2015 besluttet at oprette en række fremskudte »modtageenheder« (*NATO Force Integration Units – NFIU*) i de tre baltiske stater samt Polen, Rumænien, Bulgarien, Ungarn og Slovakiet. Danmark bidrager med chefen for den litauiske NFIU. Desuden er NATO's beredskabsplanlægning i disse lande blevet styrket. Danmark har sammen med Polen og Tyskland hævet beredskabsniveauet og bemanning i korpshovedkvarteret for Multinational Corps North East (MNC NE).

Den russiske brug af hybride virkemidler har medført udarbejdelse af en NATO-strategi for området, bl.a. med vægt på tæt samarbejde med EU samt samtænkning af civile og militære midler. NATO er på dansk initiativ også blevet yderligere involveret i Østersøregionen, bl.a. for at styrke samarbejdet med NATO-partnerlandene Sverige og Finland. NATO har i 2015 fortsat sit intensiverede samarbejde med Ukraine bl.a. med henblik på at gøre Ukraine bedre i stand til at tage vare på landets sikkerhed. Det er sket gennem bidrag til trustfonde og ved NATO-rådgivningsstøtte, hvor også Danmark bidrager. Endelig har NATO i 2015 igangsat overvejelser om den langsigtede Ruslandspolitik.

OSCE spiller fortsat en helt central rolle i konflikten i Ukraine, særligt gennem OSCE's Særlige Monitoreringsmission (SMM), som sikrer, at der er uafhængige øjne og ører på jorden i Ukraine. Ved udgangen af 2015 ventes SMM at tælle 650 observatører, heraf mere end 500 i det østlige Ukraine.

Danmark bidrager aktuelt med 16 observatører og har i 2015 ydet et frivilligt bidrag til SMM på 3 mio. kr. foruden det på-lignende bidrag på 10 mio. kr.

Danmark har i sin støtte til landene i det østlige nabo-skabsområde, særligt Moldova, Georgien og Ukraine, lagt vægt på at styrke landenes valg af en europæisk samfunds-model samt modstandsevne på de områder, hvor der er sær-ligt pres fra Rusland. Der er bl.a. fokus på at styrke landenes energi-uafhængighed og på at støtte frie medier, som udgør et nødvendigt modsvar til den russisksprogede propaganda. Desuden arbejder Danmark for at støtte reformer af retssystemet og bekæmpelse af korruption. Endelig har Danmark ydet humanitær støtte i det østlige Ukraine på 25 mio. kr.

Terror og ekstremisme

Danmark og andre vestlige lande står over for en alvorlig ter-rortrusel. Selvom hovedparten af verdens terrorangreb fin-der sted i Irak, Syrien, Nigeria, Pakistan og Afghanistan, er terrorisme en global trussel, der også rammer vestlige lande. Det så vi i København i februar 2015 samt senest med angrebene i Paris den 13. november og i Californien den 2. decem-ber 2015. I løbet af de seneste år har militante islamistiske grupper også vundet frem i store dele af Afrika og Mellem-østen.

Terrortruslen kommer særligt fra ISIL, som har indtaget store områder i Syrien og Irak. På trods af luftkampagnen fra den globale koalition og modstand fra lokale militære enheder og væbnede grupper har ISIL været i stand til at konsoli-dere sig i de erobrede områder. I løbet af det seneste år har lo-kale militante islamistiske grupper verden over tilsluttet sig ISIL. Dermed har ISIL spredt sig fra Irak og Syrien til flere an-dre konfliktområder, deriblandt Nordafrika, Afghanistan og Yemen. Terrorangrebene i Paris indikerer, at ISIL også har fo-kus på koordinerede og voldsomme angreb i Vesten. Som konsekvens af terrorangrebene i Paris, har Frankrig anmodet om bilaterale bidrag fra EU-kredsen til en styrket indsats mod ISIL i Irak og Syrien samt støtte til indsatserne mod ter-rorisme i Mali/Sahel. I forlængelse heraf, har også USA an-modet landene i den globale koalition mod ISIL om yderligere bidrag.

Situationen i Syrien har i 2015 været præget af fortsatte kamphandlinger og stor ustabilitet. I første halvdel af året har den væbnede opposition opnået større kontrol over områder i det nordvestlige Syrien, blandt andet i Idlib provinsen. ISIL har fastholdt kontrollen over centrale og østlige områder i landet, samtidig med, at terrorgruppen har været mål for lø-bende luftangreb fra den globale koalition. Efter terrorangrebene i Paris den 13. november 2015 har Frankrig optrappret landets engagement i kampen mod ISIL, bl.a. ved at intensi-vere angreb fra luften mod terrorgruppens hovedsæde i byen Raqqa.

Den globale koalition mod ISIL

Den amerikansk-ledede globale koalition er en sammen-slutning af 65 lande, der bekæmper ISIL. De fem hoved-spor i koalitionens indsats er (i) militære indsatser; (ii) sta-biliseringsindsatser; (iii) bekæmpelse af fremmedkrigere; (iv) bekæmpelse af ISIL's finansieringskilder; samt (v) de-legitimering af ISIL's brand og narrativ. Danmark bidrager til alle fem hovedspor.

Derudover har Danmark igangsat et program til be-kæmpelse af voldelig ekstremisme og deltager desuden i internationale fora, hvor man bl.a. drøfter håndteringen af fremmedkrigere.

Som nævnt indledte Rusland i efteråret 2015 en luftkampagne i Syrien, hvis primære formål hovedsagligt har været at understøtte Assad-styret. Den væbnede opposition og den ekstremistiske Al-Nusra Front har været de primære mål for russernes bombardementer. På trods af regimets fortsatte støtte fra den libanesiske Hizbullah-bevægelse og Iran, samt den russiske militære optræning – med bombninger af op-positionsmaal – ses der i øjeblikket ikke en væsentlig ændring af magtbalancen på jorden. De fortsatte kampe har bidraget til, at over halvdelen af Syriens befolkning på ca. 23 mio. per-soner ultimo november 2015 var fordrevet fra deres hjem. Heraf er over 4 millioner flygtet, primært til Syriens nabolan-de. Konflikten i Syrien er hovedårsagen til de omfattende flygtningestrømme ud af regionen, herunder til Europa.

I slutningen af 2015 har der været visse fremskridt i det po-litiske spor, hvor en kreds af vigtige globale og regionale lan-de, med USA og Rusland i spidsen, har mødtes i Wien, for at drøfte mulighederne for en politisk løsning på konflikten. Det er på den baggrund forventningen, at forhandlinger mel-lem regimet og den syriske oppositionen vil blive indledt i starten af 2016, med henblik på at nå til enighed om en transi-tionsproces og for at skabe grundlaget for en våbenhvile. Danmark støtter bestræbelserne for at fremme en politisk løs-ning på konflikten, bl.a. som led i det danske stabiliserings-program for Syrien. Danmark støtter herudover gennem Sy-rien-programmet for 2015 (100 mio. kr.) blandt andet politi-og retssektoindsatser i de oppositionskontrollerede områder, ligesom programmet bidrager til levering af basale service-ydelser i de oppositionskontrollerede områder. Dertil støttes blandt andet civilsamfundsaktører, FN's bestræbelser på at fremme en politisk løsning samt de libanesiske myndighe-ders evne til at sikre grænsen mod Syrien.

2015 har også i Irak været præget af kampen mod ISIL. På det militære område er det generelt lykkedes de irakiske sik-kerhedsstyrker, shia-militser samt den kurdiske regionalrege-rings peshmerga-styrker at forhindre ISIL i at tage kontrollen over væsentlige, nye områder af landet. Dette skyldes ikke mindst koalitionens luftangreb. ISIL har dog også formået at gennemføre offensiver og modangreb. I marts blev byen Tikrit imidlertid befriet fra ISIL af den irakiske hær med støt-te fra shia-militser under den såkaldte *Popular Mobilization Front*, som formelt er underlagt den irakiske regering. I okto-ber blev byen Baiji befriet fra ISIL, i november byen Sinjar, og i december 2015 byen Ramadi. Det kan dog ikke udelukkes, at ISIL vil tilbageerobre områder, ligesom der fortsat udgår en væsentlig trussel i form af terrorangreb.

Den irakiske regering har under premierminister Abadi arbejdet for at fremme en inklusiv politik, som blandt andet også tilgodeser landets sunnibefolkning og kurderne. Abadi har dog mødt kraftig modstand fra mere sekteriske kræfter, som modarbejder regeringens reformdagsorden.

Koalitionens stabiliseringsindsats blev i løbet af 2015 kon-solideret yderligere. Den FN-ledte stabiliseringsfond, Fun-ding Facility for Immediate Stabilization (FFIS) har faciliteret stabilisering af områder af Irak, der er blevet befriet fra ISIL. Ud over Danmarks bidrag til koalitionens militære indsats mod ISIL i Irak, har Danmark i december 2015 vedtaget et stabiliseringsprogram for Irak 2015-2016 på 32,5 mio. kr. Pro-grammet omfatter fire pilotprojekter, og er et led i forberedel-serne til det forventede regionale stabiliseringsprogram for Syrien og Irak 2016-2018. De fire spor er: støtte til FN-fonden (FFIS) til stabilisering i nyligt befriede områder i Irak, støtte til sikkerhedssektorreformer, civilsamfund og mediestøtte adresserer alle presserende behov i Irak. Der vil fremover

være øget fokus på at styrke samtænkningen mellem koalitions militære kampagne og den civile stabiliseringsindsats i de områder som befries for ISIL.

Situationen i *Libyen* er fortsat præget af politisk polarisering og væbnet konflikt med blandt andet fravær af stats- og sikkerhedsmyndigheder samt kollaps af væsentlig infrastruktur flere steder i landet. Menneskesmugling og organiseret kriminalitet er særdeles omfattende, og Libyen er fortsat et af de primære transitlande for migranter og flygtninge fra Afrika, der søger mod Europa. ISIL, der i Libyen vurderes at omfatte mellem 2000 og 3000 krigere, har blandt andet taget kontrollen med havnebyen Sirte, der er gruppens højborg. ISIL formodes derudover at stå bag et angreb på en fredelig demonstration i Benghazi i oktober 2015 og har desuden taget ansvaret for bortførelsen og henrettelsen af 21 egyptiske koptere i Libyen i februar 2015. Konflikten i Libyen har en meget direkte indflydelse på sikkerhedssituationen i nabolandene. Det er blandt andet vurderingen, at gerningsmændene bag terrorangrebene i *Tunesien* i marts og juni 2015 havde modtaget træning i ISIL-lejre i Libyen. Oprapningen af den væbnede konflikt har resulteret i en væsentlig forværring af den humanitære situation i landet. Ifølge FN har knap 2,5 mio. ud af Libyens samlede befolkning på godt 6 mio. mennesker behov for beskyttelse og nødhjælp. Forhandlingerne i FN-regi mellem Tobruk- og Tripoli-parlamentet om en politisk løsning på konflikten og etablering af en national samlingsregering pågår fortsat.

Også i *Sahel-regionen* er en række voldelige ekstremistiske grupper aktive. Disse opererer på tværs af grænserne i regionen og har netværk, der rækker ind i lande i bl.a. Nordafrika. I *Mali* har der i løbet af 2015 løbende fundet angreb sted, hovedsageligt målrettet mod maliske og internationale sikkerhedsstyrker.

Nyt dansk initiativ til bekæmpelse af voldelig ekstremisme

I slutningen af 2015 har Danmark igangsat et pilotprogram til 28,5 mio. kr. under Freds- og Stabiliseringsrammen med fokus på frontlinjestater i kampen mod ISIL. Programmet indeholder fire indsatsområder

- 1) Kapacitetsopbygning af 'Financial Intelligence Units', der kan begrænse ISIL's finansiering via pengevidvask. Støtten vil ske i tæt samarbejde med Statsadvokaten for Statsadvokaten for Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) og forventes at omhandle træning, analyse og kapacitetsopbygning, herunder i anvendelse af særligt IT-udstyr.
- 2) Kapacitetsopbygning af forebyggelsesindsatsen i kommuner i Jordan (Amman), Libanon (Beirut) og Tunesien (Tunis) over for personer, som er i risiko for at blive en del af ekstremistiske miljøer. Der vil blive tale om tæt samarbejde mellem danske myndigheder og kommuner i modtagerlandene bl.a. om at overføre best practices på forebyggelsesområdet.
- 3) Kapacitetsopbygning af en exit-indsats ift. personer, som allerede er engageret i ekstremistiske miljøer (den spidse del af forebyggelsespekteret). Pilotprojekt vil i samarbejde med bl.a. PET afklare, hvor en evt. dansk indsats vil give mest effekt ift. til at udvikle og implementere en kvalificeret exit-indsats samt kritisk efterværn.
- 4) Støtte til koalitionsens strategiske modkommunikation mod ISIL's ideologiske propaganda.

Angrebene har i 2015 bredt sig til det centrale og sydlige Mali, og bl.a. til hovedstaden Bamako. Senest blev Hotel Radisson Blu i Bamako angrebet den 20. november, hvor 22 personer mistede livet. Flere af de aktive terrororganisationer i Mali har taget ansvaret for angrebet. De udgør med deres fortsatte destabiliserende aktioner en væsentlig trussel mod stabiliteten og fredsprocessen, der efter underskrivelsen af fredsaftalen den 20. juni 2015 ellers langsomt var ved at komme på sporet. FN's fredsbevarende mission MINUSMA spiller en væsentlig rolle i bestræbelserne på at stabilisere Mali. Folketinget besluttede i november 2015 at styrke det danske bidrag til MINUSMA med et transportfly og et specialoperationsstyrkebidrag.

I nabolandet *Niger* har ekstremistiske grupper også udført flere angreb primært i den nordlige del af landet. I tillæg her til trues stabiliteten i Niger af Boko Haram, der siden februar 2015 har gennemført angreb tæt på den nigerianske grænse. Den nigerske regering er gået aktivt ind i kampen mod Boko Haram og har som følge heraf markant opjusteret budgettet til sikkerhedsstyrkerne. Selvom det indtil videre er lykkedes Nigers regering at undgå at tabe terræn til Boko Haram, er gruppen fortsat en alvorlig trussel for landets stabilitet. I nabolandet *Burkina Faso* har der i efterdønningerne af de demokratiske omvæltninger været en øget tilstedeværelse af ekstremistiske grupper. Dog er truslen stadig markant mindre end i nabolandene.

Det internationale samfund gør en indsats for at adressere den skrøbelige situation. I kølvandet på terrorangrebene i Paris, og den efterfølgende franske anmodning om støtte, er denne indsats blevet intensiveret, bl.a. med yderligere vestlige bidrag til MINUSMA. Derudover udgør Frankrigs regionale anti-terror operation Barkhane i Sahel (ca. 3000 mand) et vigtigt bidrag til stabilisering i Sahel-regionen. EU spiller bl.a. som den største donor ligeledes en væsentlig rolle. Også Danmark har bidraget aktivt til regional stabilisering gennem et bredspektret og samtænkt engagement. Dette omfatter bl.a. en diplomatisk indsats, hvor Danmark gennem EU har arbejdet for en inklusiv fredsaftale samt et tæt politisk samarbejde med Mali og Burkina Faso om imødegåelsen af voldelig ekstremisme i Sahel. Derudover har Danmark et langsigtet udviklingssamarbejde med Mali, Burkina Faso og Niger, samt regionale stabiliseringsindsatser i de tre lande med fokus på mægling og forsoning, demokratisk kontrol med sikkerhedssektoren samt bekæmpelse af organiseret kriminalitet og voldelig ekstremisme.

Den Afrikanske Unions styrker i *Somalia* (AMISOM) har sammen med den somaliske hær fortsat kampen mod Al-Shabaab i 2015. Selvom Al-Shabaab er svækket udgør terrorgruppen fortsat en alvorlig trussel i Somalia. Al-Shabaab er i stigende omfang overgået til asymmetrisk krigsførelse: angreb mod hoteller og regeringsbygninger, målrettede drab og såkaldte hit-and-run angreb. Det har således været vanskeligt for AMISOM at konsolidere fremskridt og sikre baser, og særligt den civile stabiliseringsindsats i det centrale og sydlige Somalia har ikke i tilstrækkelig grad fulgt det militære fremskridt. Brug af de nationale politistyrker i de nyligt befriede områder er igen udskudt til 2016, og det er stadig usikkert for udviklings- og humanitære organisationer at operere der. Endelig udgør Al-Shabaab en trussel mod den regionale stabilitet, og har været i stand til bl.a. at udføre det komplekse terrorangreb mod universitet i Garissa i Kenya i april 2015, hvor 148 blev dræbt.

Sammen med Den Afrikanske Union har Danmark, Storbritannien, USA, EU, og Tyrkiet spillet en vigtig rolle inden

for sikkerhedssektorreform bl.a. med støtte til de somaliske sikkerhedsstyrker gennem stipendier og logistiske bidrag. Danmark har siden 2010 støttet AMISOM og bevilligede i 2015 yderligere midler til perioden 2016-2017. Danmark støtter endvidere Somalia Stability Fund, som arbejder med statsopbygningsprojekter i de nyligt befriede områder gennem aktiviteter for god regeringsførelse og konfliktløsning samt erhvervsprogrammer for unge. Desuden har Danmark gennem en FN trust fond i 2015 støttet den somaliske hær med bl.a. mad, vand, brændstof, transport, telte og evakuering af sårede i forbindelse med operationer udført i samarbejde med AMISOM. Danmarks bilaterale landeprogram for Somalia 2015-2017 er orienteret mod at skabe jobs til unge, og dermed skabe et alternativ til vold, kriminalitet og terror. Danmark har frem til 2015 støttet rehabilitering af al-Shabaab afhoppere ved at tilbyde erhvervsfaglige kompetencer og uddannelse. I 2015 fornyede Danmark sin støtte til kapacitetsopbygning af kontrol med Etiopiens finansielle sektor med henblik på forebyggelse og bekæmpelse af pengehvidvask og terrorfinansiering. Særligt fokus vil være på håndtering af bevismateriale for online økonomisk kriminalitet samt informationskampagner om risici ved pengehvidvask og illegale pengestrømme.

Sikkerhedssituationen i *Afghanistan* er fortsat skrøbelig. De afghanske sikkerhedsstyrker har i det første år efter afslutningen af den internationale NATO-ledede kampmission gjort en stor indsats for sikkerheden i Afghanistan. Samtidig har lederskiftet i Taliban medført en mere intensiv oprørs-kamp, hvilket har øget presset på sikkerhedsstyrkerne. Lederskiftet har parallelt medført, at enkelte oprørs- og terrorgrupper med tilknytning til Taliban har erklæret deres loyalitet til den lokale gren af ISIL, kaldet Islamisk Stat i Khorosan-provisen (ISKP) fremfor til Talibans nye ledelse.

Fra dansk og international side er fokus fortsat rettet imod at sætte de afghanske sikkerhedsstyrker i stand til at varetage sikkerheden i Afghanistan. I lyset af den nuværende sikkerhedssituation har NATO med USA i spidsen besluttet at bibeholde trænings-, rådgivnings- og støttemissionens decentrale tilstedeværelse i 2016 fremfor den oprindeligt planlagte tilstedeværelse alene i Kabul.

I overensstemmelse med Afghanistanstrategien 2015-17 har fokus for den danske sikkerhedsindsats været på træning, uddannelse, rådgivning og støtte af de afghanske sikkerhedsstyrker – forsvaret og politiet. Indsatsen består af en militær træningsmission, udsendt politi, samt af finansiel støtte til de afghanske sikkerhedsstyrker på gennemsnitligt 100 mio. pr. år i perioden. Derudover ydes udviklingsbistand og humanitær bistand, der tillige bidrager til at stabilisere sikkerhedssituationen ved at skabe bedre levevilkår.

Pirateri

Indsatsen mod de somaliske pirater ud for Afrikas Horn har været en succes med et fald i piratangreb fra mere end 200 i 2011 til ingen angreb mod internationale handelsskibe i 2015. Det seneste succesfulde angreb mod et større handelsskib fandt sted i maj 2012, og Forsvarets Efterretningstjeneste vurderer, at der ikke for nuværende er nogen trussel mod skibsfarten fra pirateri ud for Afrika Horn.

Den positive udvikling tilskrives den bredspektrede, sam-tænkte internationale indsats mod pirateriet i regionen som bl.a. dækker over den sømilitære indsats i farvandet ud for Afrikas Horn, kapacitetsopbygning til lande i regionen samt øget beskyttelse af handelsskibene, herunder gennem brug af bevæbnede sikkerhedsvagter. FN har igennem FN-sikker-

hedsrådsresolutioner sat rammen for de internationale bestræbelser, og den internationale kontaktgruppe for pirateri ud for Somalias kyst varetager koordinationen af det internationale samfunds indsats.

Danmark har i 2015 bidraget til den internationale pirateri-bekæmpelse på Afrikas Horn, herunder med fly- og skibsbi-drag til den internationale flådeindsats, støtte til opbyg-ningen af det somaliske politi, rets- og fængselsvæsen samt maritime kapaciteter og kystvagtstyper i regionen. Dansk støtte er desuden gået til bekæmpelse af hvidvaskning af penge i regionen samt til udvikling af en afrikansk maritim strategi i regi af den Afrikanske Union, så regionen på sigt selv kan imødegå truslen fra pirateri. Endelig deltager Dan-mark aktivt i kontaktgruppen for pirateri ud for Somalia samt i det internationale samarbejde om efterforskning og retsforfølgning af pirateribagmændene. Den positive udvik-ling gør, at der for nuværende ikke længere er behov for dan-ske flådebidrag i farvandet ud for Afrikas Horn. Danmark vil således fra 2016 ikke længere udsende flådebidrag til NATO's pirateribekæmpelsesoperation Ocean Shield. Selvom pirate-riaktiviteterne ud fra Afrikas Horn er faldet drastisk, er de underliggende sociale, økonomiske og politiske årsager, der har drevet pirateriet, forsat til stede. Mens behovet for en mi-litære indsats er meget begrænset, så er der fortsat brug for målrettet kapacitetsopbygning samt en længerevarende ud-viklingsindsats i Somalia.

I Vestafrika har truslen fra pirateri og væbnet røveri til søs givet anledning til bekymring de seneste år. Danmark har et omfattende udviklingsengagement samt store handelsmæssi-ge interesser i regionen. De ofte voldelige pirateriangreb in-debærer stor risiko for besætningerne på handelsskibe i regi-onen. Guineabugten er derfor et nyt fokusområde for den danske indsats mod pirateri. Udfordringerne i Guineabugten er dog væsensforskellige fra pirateriet på Afrikas Horn. Den maritime regionale arkitektur strækker sig over 6.000 km kystlinje og omfatter 18 suveræne stater. Hovedparten af an-grebene finder sted i landenes territorialfarvand, hvilket er afgørende i forhold til staternes rettigheder, pligter og mulig-heder for at intervenere overfor forbrydelsen. FN har vedta-get sikkerhedsrådsresolutioner, som fastslår, at staterne har en ledende rolle at spille, samt at det internationale samfund bør støtte op om indsatsen mod maritim kriminalitet i regio-nen. Det internationale samfund har i samarbejde med olie- og shippingindustrien påbegyndt en indsats mod den mariti-me kriminalitet i regionen.

Regeringen ønsker at bidrage til den internationale indsats og har derfor godkendt et program under Freds- og Stabilise-ringsfonden på 15 mio. kr. til styrket maritim sikkerhed i Gui-neabugten. Støtten skal bidrage til mere effektiv farvands-overnåkning samt støtte til etablering af en afrikansk, regio-nal struktur for bekæmpelse af maritim kriminalitet og pira-teri. Programmet forventes at blive påbegyndt i 2016. (Se des-uden bilag I (ikke optrykt her) vedr. den særlige pirateri-afrapportering).

Atom-aftalen med Iran

Efter mere end et årtis forhandlinger med Iran om landets atomprogram blev der den 14. juli 2015 indgået en aftale kal-det »Joint Comprehensive Plan of Action« mellem Iran og landene Frankrig, Tyskland, UK, Kina, Rusland og USA (også benævnt E3/EU+3). EU har ved Den Højststående Repræsen-tant Mogherini spillet en afgørende rolle som facilitator i for-handlingerne. Aftalen vurderes at kunne sikre, at Irans atom-program fremadrettet alene har civile formål. Med aftalen

skabes der mulighed for et øget politisk og økonomisk engagement med Iran, såfremt Iran efterlever sine forpligtelser. Fremadrettet venter implementeringen af aftalen, herunder monitorering af de iranske atomaktiviteter og mulige sanktionslempelser. Det internationale atomagentur, IAEA, skal monitorere den iranske efterlevelse af aftalen via inspektioner i landet og afrapportering til FN's Sikkerhedsråd samt aftaleparterne. Såfremt FN's sikkerhedsråd og E3/EU+3-landene er tilfredse med den iranske implementering af aftalen, vil næste skridt være sanktionslempelser, hvilket forventes at kunne træde i kraft i første halvdel af 2016.

Danmark har besluttet at støtte IAEA's arbejde med at overvåge Irans efterlevelse af atomaftalen med knap 5 millioner kroner. Dertil skal lægges, at Danmark årligt støtter IAEA's arbejde med over 20 millioner kr. Danmark støtter op om atomaftalen, der er en vigtig diplomatisk sejr og kan danne basis for øget dialog med Iran, herunder om regionale forhold som eksempelvis konflikterne i Syrien og Irak.

Øvrige sikkerhedspolitiske prioriteter

En række andre områder har også stået højt på Danmarks sikkerhedspolitiske dagsorden. Danmark har i 2015 videreført indsatsen for at sikre en fredelig, velstående og bæredygtig fremtid for *Arktis*. Den nærmere udvikling og indsats er beskrevet i regeringens redegørelse om samarbejdet i Arktis for 2015, ligesom den vil blive behandlet i Forsvarsministeriets igangværende analyse af opgaveløsningen i Arktis. Gennem de seneste år er omfanget af *cyberspionage* steget betydeligt. Truslen fra cyberspionage mod danske myndigheder

og virksomheder er meget høj og udgør fortsat den alvorligste cybertrussel mod Danmark og danske interesser. På det nationale plan er Danmark i færd med at implementere initiativerne fra den nationale strategi for cyber- og informations-sikkerhed, og på det internationale plan deltager Danmark i EU ved udarbejdelsen af direktiv for Net- og Informations-sikkerhed, som bl.a. skal sikre en fælles minimumsharmonisering på området, ligesom Danmark også er engageret i OSCE og NATO på cyberområdet. Endelig har Danmark haft fokus på konsekvenserne af *klimaforandringerne* og *flygtninge- og migrationsstrømme*. Alt peger på, at antallet af flygtninge og migranter fortsat vil stige med deraf følgende destabiliserende konsekvenser, både i nærområderne og globalt. De afledte sikkerhedspolitiske og økonomiske konsekvenser af klimaforandringer betegnes af flere som blandt de mest alvorlige globale risici. Også spørgsmålet om forvaltning af vandressourcer er i fokus. Vandmangel vil reducere væksten i mange økonomier, og optrappe konflikter og migration. Ikke mindst i EU's nærområder i det nordlige Afrika og i Mellemøsten vil kampen om vandressourcer potentielt medføre øget social og politisk ustabilitet.

Hermed slutter redegørelsen.
