



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 24.5.2006
KOM(2006) 253 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG
EUROPA-PARLAMENTET**

Et koncept for Det Europæiske Fællesskabs støtte til sikkerhedssektorreform (SSR)

{SEC(2006) 658}

DA

DA

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Indledning	3
2.	Begrundelse og overordnet mål	4
3.	Sikkerhedssystemet og dets reform.....	4
3.1.	Behovet for en reform af sikkerhedssektoren	4
3.2.	Sikkerhedssystemet og dets reform.....	5
4.	Det Europæiske Fællesskabs støtte til SSR.....	6
4.1.	Indsatsområder	6
4.2.	Vejledende principper for EF-støtte til SSR	7
4.3.	EF-støttens særlige rolle og betydning for SSR.....	8
5.	EU-støtte til SSR i fremtiden	9
5.1.	EF-perspektiver i forbindelse med en styrkelse af den samlede EU-støtte til SSR	9
5.2.	Anbefaling af styrkelse af EF's bidrag til EU's samlede støtte til SSR.....	10

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

Et koncept for Det Europæiske Fællesskabs støtte til sikkerhedssektorreform (SSR)

1. INDLEDNING

Udenrigspolitikken bestemmer, hvordan EU opfattes som en global aktør og partner, der arbejder for at fremme EU's fælles værdier, dvs. respekt for menneskerettighederne, grundlæggende frihedsrettigheder, fred, demokrati, god regeringsførelse, kønnenes ligestilling, retsstatsprincippet, solidaritet og retfærdighed, herunder også i forbindelse med en sikkerhedssektorreform.¹ Forebyggelse og løsning af voldelige konflikter, bekæmpelse af terrorisme og forebyggelse af landenes sårbarhed indgår i EU's bestræbelser på at mindske usikkerhed og udrydde fattigdom og bidrager således til opfyldelse af millennium-udviklingsmålene, bæredygtig udvikling og global sikkerhed.

Det er i dag er en stadig større erkendelse i det internationale samfund og i EU af, at en sikkerhedssektorreform (også benævnt *sikkerhedssystemreform*), der tager højde for, at sikkerhedssystemet omfatter mange forskellige sektorer, er en vigtig faktor i forebyggelse af konflikter, fredsopbygning og demokratisering, og at en sådan reform bidrager til en bæredygtig udvikling. En sikkerhedssektorreform (SSR) indebærer både en reform af de organer, der tager sig af borgernes sikkerhed, og af de statslige institutioner, der er ansvarlige for forvaltningen af og kontrollen med disse organer. En sikkerhedssystemreform omfatter derfor mere end blot de enkelte tjenesters (herunder militærets, politiets, retsvæsenets osv.) effektivitet, og fokuserer på sikkerhedssystemets funktion som et hele som led i en reform af den offentlige sektors forvaltningsmetoder, politik og strategi. SSR skal med andre ord ses som en holistisk proces, der både øger sikkerheden for alle borgere og tager fat om mangler i regeringsførelsen. Dette sker for at sikre, at sikkerhedssektoren ikke placeres uden for den offentlige sektor i sin helhed, men betragtes som en integreret men afbalanceret del af den offentlige ressourcetildeling og statens institutionelle rammer. Selv om nogle af aspekterne i SSR kan være kortsigtede, er det nødvendigt, at den overordnede SSR-proces er langsigtet og bygger på et stærk nationalt ejerskab.

SSR er ikke et nyt indsatsområde for EU. Den har i mange år udgjort en integreret del af EU's politik med hensyn til integration, udvidelse og eksternt bistand. Gennem fællesskabsinstrumenter har EU støttet reformprocesser i partnerlande og regioner forskellige steder i verden inden for en lang række politikområder. Det drejer sig bl.a. om politikker og instrumenter inden for udviklingssamarbejde, udvidelse, stabiliserings- og associeringsprocessen, den europæiske naboskabspolitik, konfliktforebyggelse og krisestyring, demokrati og menneskerettigheder og den eksterne dimension af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed.

¹ Som det er kommet til udtryk i centrale dokumenter som EU's erklæring om udviklingspolitikken, "den europæiske konsensus om udvikling", der blev vedtaget af Rådet den 22. november 2005 og offentliggjort i EUT C 46 af 24.2.2006, samt i den europæiske sikkerhedsstrategi (ESS), der blev vedtaget af Det Europæiske Råd i december 2003.

I de seneste år har EU udviklet ekstra kapacitet til at kunne støtte SSR under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), således som det er kommet til udtryk i den europæiske sikkerhedsstrategi (ESS)². På denne måde kan missioner inden for den fælles europæisk sikkerheds- og forsvarspolitik (ESFP) og fællesskabsaktioner på SSR-området komplementere hinanden, især i lande i krisesituationer eller i fasen umiddelbart efter en krisesituation. Nogle af EU's medlemsstater er også meget aktive med hensyn til at støtte processer til sikkerhedssektorreform bilateralt. Der er derfor af nogle medlemsstater og Kommissionen blevet givet udtryk for, at der er et behov for et mere sammenhængende og fælles EU-koncept for SSR-reform på tværs af alle tre søjler for at fremme en mere effektiv ekstern indsats fra EU's side på dette område. Dette oplæg er Europa-Kommissionens bidrag til klarere og bedre integrerede rammer for EU's politik på området sikkerhedssystemreform.

2. BEGRUNDELSE OG OVERORDNET MÅL

I oplægget opstilles principper og normer for Det Europæiske Fællesskabs indsats med hensyn til SSR på grundlag af den nuværende støtte i forskellige lande og i forskellige regionale sammenhænge og på grundlag af de relevante politiske rammer for EF's støtte til SSR, samtidig med at det begrundes, hvorfor SSR bør udgøre en vigtig del af Fællesskabets støtte. På denne måde vil politikrammerne være med til at sikre en bedre koordineret og mere strategisk indgang til Fællesskabets aktiviteter under de forskellige politikinstrumenter, idet der erkendes, at SSR skal behandles som et tværgående spørgsmål, der strækker sig over de forskellige strenge af EF's eksterne bistand. Desuden forsøger oplægget at definere Fællesskabets rolle inden for de bredere rammer for EU's eksterne indsats inden for SSR for at sikre komplementariteten mellem EF-aktiviteter og EU's initiativer under FUSP/ESFP samt medlemsstaternes bilaterale initiativer. Målet er, at dette koncept og det EU-koncept for ESFP-støtte til sikkerhedssektorreform (SSR), som der blev indgået en aftale om under Det Forenede Kongeriges formandskab³, vil komplementere hinanden og samles inden for rammerne af et overordnet SSR-koncept for EU.

3. SIKKERHEDSSYSTEMET OG DETS REFORM

3.1. Behovet for en reform af sikkerhedssektoren

For EF er sikkerheden ikke begrænset til statens territoriale sikkerhed eller til en bestemt regerings sikkerhed, men omfatter både en stats og dens borgeres eksterne og interne sikkerhed. Den fokuserer således på menneskers sikkerhed (frihed for nød, frihed for frygt og frihed til at selv at træffe beslutninger)⁴, og borgerens sikkerhed sættes i centrum, hvilket komplementerer statens sikkerhed. Borgerne bør kunne forvente, at staten kan opretholde freden og sikre landets strategiske interesser samt sikre beskyttelsen af deres liv, ejendom og politiske, økonomiske og sociale rettigheder. Staten skal være i stand til at beskytte borgerne mod trusler om usikkerhed, herunder voldelige konflikter og terrorisme, samtidig med at den

² Idem.

³ Rådets (almindelige anliggender og eksterne forbindelser) konklusioner, 21. og 22. november 2005.

⁴ *Human Security Now*, slutrapport fra Commission on Human Security (2003) og Kommissionens meddelelse om regeringsførelse og udvikling, KOM(2003) 615 endelig.

beskytter rettigheder og institutioner mod underminering som følge af sådanne trusler. Dette oplæg fokuserer på de aspekter, der skal bidrage til fred, beskyttelse af liv og lemmer og sikre opretholdelse af lov og orden samt kontrol med de relevante udøvende organer gennem retsvæsenet og demokratiske institutioner.

For store og for dårligt betalte regulære styrker, irregulære styrker og sikkerhedsfirmaer, der opererer uden for loven, retsvæsenets manglende uafhængighed, status og ressourcer, parlamenternes manglende kapacitet, juridisk kompetence og somme tider vilje til at sikre, at sikkerhedstjenester gøres ansvarlige for deres handlinger, krænkelse af menneskerettighederne fra politiets og forsvarers side, en kultur med straffrihed for staten og den manglende evne til at beskytte befolkningen mod terrorhandlinger; dette er nogle af de udfordringer, som EU's partnerlande står over for, og som hæmmer bestræbelserne på at opnå bæredygtig udvikling. Borgernes rettigheder er meget sårbare over for krænkelse udøvet af repræsentanter for statsmagten i stater, hvor det civile samfund ikke får plads til at fungere effektivt, og hvor demokratiet derfor er svagt eller ikke-eksisterende. Disse udfordringer har også en indvirkning på stabiliteten i regionerne og på det internationale samfund som helhed. Militæret er blot ét instrument til at sørge for befolkningens sikkerhed. Politiet, domstolene og fængselsvæsenet skaber sikkerhed ved at opretholde lov og orden inden for statens område. Ved at beskytte mod magtmisbrug og ved at sikre, at politikker gennemføres i henhold til de givne mandater, bidrager demokratiske kontrolmyndigheder (parlamerter, ombudsmænd osv.) og retsvæsenet også til sikkerheden. Kontrol kan også udøves af civilsamfundets institutioner (civile evalueringspaneler, offentlige klagenævn), samt uformelt gennem ngo'ers lobbyvirksomhed, medierne osv.

3.2. Sikkerhedssystemet og dets reform

På grundlag af OECD-DAC's definition⁵, kan **sikkerhedssystemet** defineres som alle statsinstitutioner og andre enheder, der udfører en rolle med hensyn til sikring af statens og befolkningens sikkerhed.

De centrale aktører på sikkerhedsområdet, herunder lovhåndhævelsesinstitutioner: de væbnede styrker, politiet, paramilitære styrker, præsidentens vagtkorps, efterretningstjenester, kystbevogtningen, grænsevagter, toldmyndigheder, reserven og lokale sikkerhedsenheder.

Organer inden for sikkerhedsforvaltning og -kontrol: Parlament/lovgivende forsamling, regeringen/den udøvende magt, herunder forsvarsministeriet, indenrigsministeriet og udenrigsministeriet, nationale rådgivende organer inden for sikkerhedsområdet, almindelige og traditionelle myndigheder, finansforvaltningsorganer, og civilsamfundet, herunder medierne, den akademiske verden og ngo'erne.

Retsvæsenet: justitsministerier, fængsler, strafferetslige efterforsknings- og anklagemyndigheder, domstole og tilsvarende, andre tjenester inden for retsvæsenet

⁵ Security System Reform and Governance, Policy and Practice, DAC Guidelines and Reference Series (Paris: OECD 2004).

(fogeder, retsbetjente), andre sædvanlige og traditionelle strukturer, menneskerettighedskommissioner og ombudsmænd osv.

Ikke-lovbestemte sikkerhedsstyrker: befrielseshære, guerrillahære, private livvagtskorps, private vagtværn osv.

Ved sikkerhedssystemsreform forstås en gennemgribende ændring af sikkerhedssystemet, som omfatter alle disse aktører, deres roller, ansvar og handlinger, og hvor de samarbejder for at styre og anvende systemet på en sådan måde, at det er i overensstemmelse med demokratiske normer og sunde principper for god regeringsførelse og derved bidrager til, at rammerne for sikkerheden fungerer godt. For EF er målet eksplicit at bidrage til styrkelsen af god regeringsførelse, demokrati, retsstatsprincippet, beskyttelse af menneskerettighederne og en effektiv anvendelse af offentlige midler. I denne forbindelse er civil og parlamentarisk kontrol centrale aspekter i SSR.

4. DET EUROPÆISKE FÆLLESSKABS STØTTE TIL SSR

4.1. Indsatsområder

Det Europæiske Fællesskab (EF) er involveret i SSR-relateret støtte i mere end 70 lande, både gennem geografiske og tematiske programmer.⁶ Dette omfatter SSR-støtte til Østeuropa, det nordlige og sydlige Kaukasus og Centralasien, det vestlige Balkan, Afrika, Vestindien og Stillehavsområdet, det sydlige Middelhavsområde samt Mellemøsten, Latinamerika og Asien.

EF har støttet SSR i relativt stabile lande og regioner, i lande i overgangsfaser, i lande i gang med langsigtede demokratiseringsprocesser samt i lande umiddelbart efter en konflikt og i forbindelse med langsigtet fredsopbygning og genopbygning⁷. Indsatsen omfatter støtte til reformering af lovhåndhævelsesinstitutioner, retsvæsenet og statsinstitutioner, der beskæftiger sig med forvaltning og kontrol af sikkerhedssystemet. Der er også en lang række aktiviteter, der skal styrke den civile kontrol og demokratiske forvaltning af den offentlige sektor generelt samt sikre respekten for menneskerettigheder, og som også omfatter sikkerhedssektoren og derved indirekte bidrager til sikkerhedssektorreform. I tilknytning hertil ydes der EF-støtte til kapacitetsopbygning i regionale og subregionale organisationer med hensyn til aktiviteter relateret til sikkerhedssektoren og reformer på området fred og sikkerhed, som også kan have en positiv effekt på SSR-indsatsen på nationalt plan.

En række politikker og strategier er relevante i forbindelse med støtte på dette område. Selv om principperne for SSR-støtte bør være de samme for alle former for fællesskabsstøtte til SSR, kan indfaldsviklen og gennemførelsesmetoderne være forskellige, afhængigt af de politiske rammer og forholdende i de forskellige lande.⁸ Inden for OECD-DAC har EU-medlemsstaterne og EF bidraget til udviklingen af

⁶ Jf. bilag 2 om områder for EF-støtte til SSR – regionale eksempler og landeeksempler.

⁷ Idem.

⁸ Jf. bilag 1 vedrørende EF's politikrammer og bilag 3 vedrørende programmeringscyklussen.

retningslinjer for støtte til SSR - *Security System Reform and Governance*⁹ – som udgør et vigtigt grundlag for EF's indsats på dette område med hensyn til normer, principper og operationel vejledning.

Den udvidede adgang til den statslige udviklingsbistand (ODA) på sikkerhedsområdet, som man nåede til enighed om på OECD-DAC's møde på højt niveau i marts 2005, betyder, at en bredere vifte af SSR-aktiviteter end tidligere nu kan finansieres gennem udviklingssamarbejdsmidler. Dette omfatter alle civile aspekter af SSR samt aktiviteter vedrørende demokratisk og civil kontrol med SSR's militære dele, herunder finansiel og administrativ styring af forsvarsspørgsmål.¹⁰

EF-støtten ydes i tæt samarbejde med nationale, regionale og internationale aktører, herunder FN, Europarådet og OSCE for at sikre bæredygtige forandringsprocesser med nationalt ejerskab. Politisk accept fra de nationale interessenters side er af central betydning for at sikre en bæredygtig reformproces. Det bør derfor altid sikres, at der er nationalt ejerskab af den overordnede reformproces, samt at de forskellige nationale og regionale interessenter er engagerede i processen. Den politiske dialog med tredjelande er et vigtigt instrument til at hjælpe EU og partnerlandene med at nå til enighed om fælles mål og prioriteter for indsatsen. Desuden kan gennemførelsen af OECD-DAC-principperne for internationalt engagement i svage stater¹¹ af både Fællesskabet og medlemsstaterne bidrage yderligere til at konsolidere de mulighedsskabende rammer for at støtte SSR i sådanne lande.

4.2. Vejledende principper for EF-støtte til SSR¹²

Processerne til reform af sikkerhedssystemet bør:

- være nationalt/regionalt ejede reformprocesser udarbejdet med henblik på at styrke god regeringsførelse, demokratiske normer, retsstatsprincippet og respekten for menneskerettighederne i overensstemmelse med internationalt anerkendte normer¹³
- være rettet mod de centrale krav til et velfungerende sikkerhedssystem, herunder udviklingen af et nationalt ejet sikkerhedskoncept, veldefinerede politikker og god

⁹ Security System Reform and Governance, Policy and Practice, DAC Guidelines and Reference Series (2004).

¹⁰ Teknisk samarbejde med parlament, ministerier, retshåndhævende myndigheder og retsvæsen for at bistå med revision og reform af sikkerhedssystemet for således at forbedre demokratisk styring og civil kontrol; teknisk samarbejde med regeringer for at forbedre civil og demokratisk kontrol med budgetter, forvaltning, regnskabspligt og revision af sikkerhedsudgifter, herunder militærbudgetter, som led i et program til styring af offentlige udgifter; bistand til civilsamfundet til forbedring af dets kompetence og kapacitet til at granske sikkerhedssystemet, således at det kan forvaltes i overensstemmelse med demokratiske normer og principper for ansvarlighed, gennemsigtighed og god forvaltningsskik. Direkte støtte til militæret og ikke-lovbestemte sikkerhedsstyrker er ikke omfattet.

¹¹ På mødet på højt plan i OECD-DAC (udviklingsministre og lederne af agenturerne) den 3. marts 2005, blev man enige om, at de principper, der var blevet udarbejdet af OECD-DAC-udvalget om svage stater vedrørende internationalt engagement i svage stater, for interessenter inden for både udvikling og sikkerhed skulle afprøves i 9 svage stater indtil udgangen af 2006, hvorefter de skulle behandles på mødet på højt plan i 2007 med henblik på vedtagelse.

¹² Disse bygger på de principper, der er skitseres i OECD-DAC's retningslinjer: *Security System Reform and Governance, Policy and Practice*, DAC Guidelines and Reference Series (Paris: OECD 2004).

¹³ Jf. bilag 4.

forvaltningsskik i sikkerhedsinstitutioner og samtidig sikre, at det ved en eventuel udvikling af professionelle sikkerhedsstyrker sikres, at de både bliver ansvarlige over for de civile myndigheder og i stand til at udføre de operationelle opgaver, som de er blevet pålagt

- betragtes som en ramme for at tage fat på en række forskellige sikkerhedsudfordringer, som staterne og deres befolkninger står over for, på grundlag af en multisektoriel indfaldsvinkel afstemt efter kønsaspektet og målrettet mod reformbehov i forskellige nøglesektorer. Dette inkluderer adskillelse af forskellige tjenesters og institutioners opgaver, idet der tages hensyn til civilsamfundets og andre ikke statslige forvaltningsorganers rolle, f.eks. traditionelle retsvæsener i nogle samfund, ved udviklingen og gennemførelsen af nationale SSR'er
- baseres på de samme principper for ansvarlighed og gennemskuelse som gælder i hele den offentlige sektor, især bedre regeringsførelse gennem en højere grad af civil og parlamentarisk kontrol med sikkerhedsprocesserne
- baseres på den politiske dialog med hvert partnerland vedrørende menneskerettigheder, udviklingsspørgsmål og sikkerhedsspørgsmål, og udføres i samspil med andre instrumenter.

4.3. EF-støttens særlige rolle og betydning for SSR

EF tilstræber at skabe en merværdi i støtten til SSR på grundlag af følgende faktorer:

- Kommissionens overnationale karakter og dens erfaring med hensyn til fremme af demokrati, menneskerettigheder og nationsopbygning, også under meget vanskelige omstændigheder, sætter den i stand til at gennemfører aktiviteter, som andre aktører, herunder bilaterale donorer, måske ikke ville være i stand til at gennemføre.
- EF's globale rækkevidde sætter Kommissionen i stand til om nødvendigt at foretage noget i næsten enhver region i verden og reagere på en lang række forskellige situationer.
- Længerevarende tilstedeværelse på stedet i form af EF-delegationerne betyder, at EF kan yde langsigtet støtte til både den nationale dialog om SSR og forskellige aspekter af SSR-processen.
- Et engagement med hensyn til at føre en sammenhængende udviklingspolitik, især hvor EF-politikkerne har en betydelig virkning på udviklingslandene. En sammenhængende tilgang til SSR, hvor der tages hensyn til den tætte indbyrdes sammenhæng mellem sikkerhed, udvikling og regeringsførelse, herunder demokratiske principper, retsstatsprincippet, menneskerettigheder og institutionel kapacitetsopbygning, er af afgørende betydning for en vellykket reform og en effektiv udnyttelse af knappe finansielle ressourcer, ikke alene på fællesskabsplan og i medlemsstaterne men også i partnerlandene.
- De mange forskellige instrumenter – EF's støtte til SSR indgår i den almindelige eksterne bistand og EU's politiske dialog. Potentialet med hensyn til at koordinere

EF's indsats via de forskellige politiske og finansielle instrumenter udgør en afgørende fordel ved reform af et sikkerhedssystem.

- EF kan trække på en lang række erfaringer med SSR i medlemsstaterne. I de fleste af de nye medlemsstater har der været omfattende reformer af sikkerhedssektoren i forbindelse med regimeskifte og etableringen af demokratiske institutioner og retsstatsprincipper.
- Potentialet med hensyn til at koordinere og lette harmoniseringen af EF-aktioner i overgangssituationer, idet der efter en krise kan skabes en sammenkædning mellem genopretning og langsigtet udvikling ved at tage fat på de grundlæggende konfliktårsager og ved at sikre koordinering og komplementaritet med EU's aktioner inden for FUSP/ESFP, medlemsstaternes aktioner og aktioner gennemført af andre regionale og multilaterale organisationer og af det lokale civilsamfund, udgør en afgørende fordel ved reform af sikkerhedssystemet. Dette kan styrke reformprocessen i situationer umiddelbart efter en konflikt og bør været styret af integrerede overgangsstrategier, herunder tætte forbindelser mellem støtte til SSR og støtte på området afvæbning, demobilisering og reintegration af tidligere kombattanter.

5. EU-STØTTE TIL SSR I FREMTIDEN

5.1. EF-perspektiver i forbindelse med en styrkelse af den samlede EU-støtte til SSR

En reform af sikkerhedssektoren er en integreret del af EU-udvidelsen for så vidt angår førtiltrædelseslandene, og den er en vigtig del af udviklings samarbejdet og den eksterne bistand til tredjelande. De nye instrumenter for ekstern bistand, som er relevante for EF-støtte til SSR, vil give Fællesskabet mulighed for øge støtten yderligere.¹⁴ Det er nødvendigt, at Fællesskabet fokuserer mere klart på de aspekter i SSR, der vedrører god regeringsførelse, herunder en styrkelse af parlamentarisk kontrol, domstolenes uafhængighed og mediefrihed, og at det følger en mere holistisk indfaldsvinkel til SSR ved at yde koordineret støtte til de forskellige sektorer i SSR-processen. Dette vil bidrage til en bedre gennemførelse af EF-støtten på dette område og føre til bedre koordineret og mere omfattende støtte fra EU som helhed. For at opnå dette er det nødvendigt med en tydeligere integration af SSR i lande- og regionsstrategidokumenter og handlingsplaner samt i andre former for samarbejde med partnerlande.

Samtidig med at det er nødvendigt at sikre EU's engagement i SSR på mellemlang og lang sigt gennem fællesskabsprogrammer og medlemsstaternes bilaterale støtte, kan et engagement på kort til mellemlang sigt "kickstarte" og komplementere langsigtede instrumenter. Stabilitetsinstrumentet vil øge Fællesskabets muligheder for at reagere hurtigt og handle mere fleksibelt på kort sigt forskellige steder i verden. ESFP-

¹⁴ F.eks. giver det europæiske naboskabs- og partnerskabsinstrument nye muligheder for samarbejde på tværs af grænserne og kapacitet til at støtte en lang række SSR-aktiviteter. Under instrumentet for førtiltrædelsesstøtte vil modtagerlandene blive støttet i deres bestræbelser på at gennemføre reformer, især af deres retssystemer, politi, anklagemyndighed, domstole og fængsler samt told og grænsekontrol. Samarbejde på tværs af grænserne vil også være med til at forebygge og bekæmpe fælles sikkerhedstrusler i grænseområder.

missioner indgår ofte i støtten i de første faser af SSR i krisesituationer eller umiddelbart efter kriser og i lanceringen af nye områder for EU-støtte, især inden for områder som f.eks. grundlæggende reform af militær og efterretningsvæsen. For at konsolidere EU's støtte til SSR er det nødvendigt for EU at sikre bedre synergi mellem på den ene side Fællesskabets løbende støtte og medlemsstaternes løbende bilaterale støtte og på den anden side en mere effektiv koordinering af missioner indenfor rammerne af ESFP og Fællesskabets og medlemsstaternes aktioner.

Det er vigtigt, at EU som helhed anlægger en helhedsorienteret og pragmatisk indfaldsvinkel til reformprocessen for at kunne yde godt koordineret og relevant støtte til rette tid gennem hele processen og de forskellige dele af denne. Fælles strategiske analyser og behovsvurderinger¹⁵ for den samlede proces samt helhedsorienteret planlægning, hvor dette er relevant, vil sikre en mere sammenhængende og koordineret indsats. En effektiv støtte forudsætter udveksling af ekspertise og et bredere grundlag af eksperter i medlemsstaterne, som kan anvendes i SSR's forskellige aspekter.

På grundlag af den politiske dialog med partnerlandene skal EU sikre, at støtten svarer til behovene og nationale interessenters ønsker, og at den ydes inden for den politiske kontekst for den samlede reformproces. En indsats fra civilsamfundets side, uden forudgående accept fra regeringer, kan også bidrage til forbedret kontrol med sikkerhedssektoren. Desuden bør der foretages en analyse af, hvilken EU-indsats, der vil være den mest hensigtsmæssige i enhver given kontekst, og som komplementerer eksisterende programmer og skaber merværdi i form af international støtte til SSR. Udtømmende gennemførselsvejledninger ville være et vigtigt næste trin.

EU's indsats skal også koordineres i forhold til andre eksterne aktørers indsats. Gennemførelsesrammer for SSR i OECD-DAC med aktiv deltagelse af Kommissionen, medlemsstaterne og andre donorer (f.eks. Canada, USA, Japan, Norge og Schweiz) kunne føre til en bedre donorkoordinering og gøre det muligt for donorerne at komplementere hinandens støtte.

I forbindelse med fremme af effektiv multilateralisme, bør der altid søges en nøje koordinering og et tæt samarbejde med FN og andre internationale organisationer, herunder med regionale og subregionale organisationer som OSCE og Den Afrikanske Union samt med civilsamfundet. Dette er et udtryk for det faktum, at disse er vigtige partnere og interessenter for EU i udviklingen og gennemførelsen af SSR-initiativer og programmer. Kapacitetsopbygning på regionalt og subregionalt plan vil derfor også være i fokus i den fremtidige SSR-støtte.

5.2. Anbefaling af styrkelse af EF's bidrag til EU's samlede støtte til SSR

Styrkelse af politik- og programmeringsdialogen

- Sikring af en mere effektiv og holistisk politik- og programmeringsdialog med interessenter i partnerlande ved at inddrage internationale SSR-standarder¹⁶ og principperne for EF-støtte i politikdialogen og ved at aftale mål, prioriteter og

¹⁵ EF, FUSP/ESFP og medlemsstaterne.

¹⁶ Jf. bilag 4.

opfølgingsmekanismer med regeringer og andre ikke-statslige aktører for at forsøge at behandle spørgsmål vedrørende offentlige institutioners kapacitet og præstationer mere effektivt. Der kan indgås aftaler om bistand fra EF i lande, hvor kvaliteten af forvaltningen af sikkerhedssektoren forringes.

Integrering af SSR i landestrategidokumenter (CSP) og regionale strategidokumenter (RSP), handlingsplaner og programmeringsværktøjer

- Integrering af SSR i CSP'er, RSP'er og handlingsplaner på grundlag af analyser af regeringsførelse og konflikter og af specifikke sikkerhedssektorer. Dette vil gøre det lettere for EF at følge en holistisk indfaldsvinkel til SSR. På samme tid skal der sikres fleksibilitet for at gøre det muligt for EF at justere programmeringen efter forholdene i marken. En koordinering mellem EF og medlemsstaternes bilaterale CSP'er kan forbedre planlægningen af den samlede EU-indsats på dette område.

Sikring af koordineret planlægning

- En koordineret planlægning på tværs af de tre søjler, når dette er relevant, vil sikre en bedre sammenhæng i alle EU's aktioner.
- Behovsvurderinger og anvendelse af vurderings- og planlægningshold til at gennemføre fact-finding missioner kan være til hjælp for planlægningen af (yderligere) EF-aktiviteter og en bredere EU-indsats. Fælles missioner med Rådets Generalsekretariat og/eller medlemsstater bør også overvejes.

Styrkelse af gennemførelsen af EU-støtten i sin helhed

- Arbejde på at styrke koordineringen af og komplementariteten mellem EU-aktioner gennem EF, EU-aktiviteter inden for rammerne af FUSP/ESFP og medlemsstaternes bilaterale programmer hjemme og i marken.
- Arbejde på i større grad at foretage fælles gennemførelse mellem Fællesskabet, medlemsstaterne og EU-aktioner inden for rammerne af FUSP/ESFP.

Udvikling af værktøjer til planlægning og gennemførelse

- Udvikling af værktøjer til omfattende SSR-analyser samt operationelle vejledninger for gennemførelse af SSR som en opfølgning af dette koncept kan bidrage til den samlede vurdering, programmering og gennemførelse af EU/EF-støtte på dette område.

Udvidelse af ekspertisen og gruppen af eksperter til missioner i marken og programmer

- Bidrage til udviklingen af institutionelt samarbejde mellem relevante institutioner i medlemsstaterne og Kommissionen for at kunne opfylde behovet for at udsende et stort antal kvalificerede eksperter til aktiviteter på kort, mellemlang og lang sigt og for at sikre sammenhæng i profil, uddannelse og udstyr for sådanne eksperter, der skal udsendes inden for rammerne af specifikke SSR-programmer. Der skal

findes frem til passende metoder til effektiv mobilisering af menneskelige ressourcer.

Udvikling af specifik SSR-uddannelse for at "mainstreame" SSR

- For at EU kan anlægge en mere holistisk og helhedsorienteret indfaldsvinkel til SSR, bør der udvikles specifik SSR-uddannelse for at hjælpe med at mainstreame SSR i programmeringen og for at styrke ekspertisen i EU-institutionerne og medlemsstaterne.

Prioritering af SSR under de nye finansielle instrumenter

- Støtte til SSR bør, når det er relevant, prioriteres under de nye finansielle instrumenter ved at anlægge en helhedsorienteret og holistisk indfaldsvinkel til SSR, herunder instrumenterne for førtiltrædelsesstøtte, den europæiske naboskabs- og partnerskabspolitik, udviklingssamarbejde og økonomisk samarbejde samt stabilitet. Stabilitetsinstrumentet kan spille en vigtig rolle med hensyn til at sikre hurtig og fleksibel støtte til kritiske faser i reformprocessen ved at komplementere langsigtede bistandsprogrammer samt andre kortsigtede instrumenter.

Styrkelse af samarbejdet med internationale partnere

- Styrkelse af samarbejdet med regionale og multilaterale organisationer, herunder FN, OECD, Europarådet, OSCE og Den Afrikanske Union med hensyn til uddannelse, udveksling af bedste praksis og mere koordineret planlægning og gennemførelse af SSR-støtte. Samarbejdet med civilsamfundets organisationer og andre donorer i marken bør også styrkes for at gøre EU's støtte på SSR-området mere effektiv.