



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 25.10.2007
KOM(2007) 643 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL MINISTERRÅDET, EUROPA-
PARLAMENTET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG
OG REGIONSUDVALGET**

EU's respons på struktursvaghed

EU's bestræbelser på at fremme udvikling, fred og stabilitet i vanskelige situationer

{SEK(2007) 1417}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	Forkortelsesliste	3
2.	Indledning	4
3.	Baggrund	4
4.	EU's respons på struktursvaghed.....	5
4.1.	Konstatering af struktursvaghed - kendetegn og udløsende faktorer.....	5
4.2.	Afhjælpning af struktursvaghed - udfordringer	6
4.3.	Forebyggelse af struktursvaghed - dialog og undersøgelse af udløsende faktorer	7
4.4.	Afhjælpning af struktursvaghed - strategi og mål.....	7
4.5.	Efter krisesituationer: sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling.....	8
4.6.	Sikkerhedsaspektet og struktursvaghed	9
4.7.	Demokratisk forvaltningspraksis og menneskerettigheder i struktursvaghedssituationer	9
5.	Forbedring af ordningerne.....	11
5.1.	Finansordninger og -procedurer	11
5.1.1.	Den Europæiske Udviklingsfond	11
5.1.2.	Ordningen for udviklingssamarbejde og EU's naboskabs- og partnerskabsordning..	11
5.1.3.	Stabilitetsordningen.....	12
5.1.4.	Humanitær bistand	12
5.1.5.	Det europæiske initiativ for demokrati og beskyttelse af menneskerettighederne - temaprogrammet for ikke-statslige beslutningstagere og lokale myndigheder i udviklingsprocessen	12
5.2.	Budgetstøtte.....	13
6.	Vejen fremad: indsatsområder og forventede resultater	13

1. FORKORTELSESLISTE

AVS: landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet

FUSP: Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik

EUF: Den Europæiske Udviklingsfond

ESDP: Den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik

OECD/DAC: Organisationen for Økonomisk Samarbejde og Udvikling / Komité for Udviklingsbistand

FN: De Forenede Nationer

2. INDLEDNING

Struktursvaghed indebærer særlige udfordringer: den vanskeliggør en bæredygtig udvikling, vækst og fred, eftersom den afføder ustabile regionale forhold, verdensomspændende sikkerhedsrisici, ukontrolleret migration osv. EU må kunne iværksætte mange og meget varierede ordninger - såvel på EU- som medlemsstatsplan - inden for rammerne af en af parterne aftalt og koordineret responsstrategi med sigte på sådanne situationer. Hensigten med denne meddelelse er at skabe grundlag for tilrettelæggelsen af en sådan EU-responsstrategi i samråd med Rådet og medlemsstaterne.

Udgangspunktet for denne meddelelse er EU's eksisterende politiske rammer og ordninger, den løbende internationale debat, samt EU's komparative fordele og erfaringer. Det tekniske bilag indeholder konklusionerne fra forskellige engagementer i struktursvaghedsprægede situationer. Det skal også nævnes, at Kommissionens tjenestegrene og Rådets sekretariat har udarbejdet et fælles dokument med henblik på at lancere en debat om emnet *Sikkerhed og Udvikling*, hvor punkter med relevans for denne meddelelse tages nærmere op.

Meddelelsen bygger på resultaterne af den igangværende debat med fremtrædende civilsamfundsorganisationer og et uformelt møde med EU-landenes udviklingsministre i september 2007. Meddelelsen sendes også til de øvrige EU-institutioner. Formålet hermed at lancere en debat og på grundlag af denne opstille en detaljeret EU-strategi for, hvordan man kan afhjælpe struktursvaghed og dermed skabe forhold, der muliggør en bæredygtig udvikling, stabilitet, fred og en demokratisk forvaltningspraksis.

3. BAGGRUND

Struktursvaghedsproblemet volder det internationale samfund stadig større bekymring, da følgerne af struktursvaghed gør bestræbelserne på at realisere millenniumsmålsætninger til en endnu vanskeligere opgave, er til skade for befolkningens velfærd og frihedsrettigheder, og ydermere kan indebære verdensomspændende sikkerhedsrisici. FN, donorlandene og de regionale og kontinentale organisationer prioriterer en integreret politik for, hvordan der kan gribes ind i situationer, hvor struktursvaghed er et problem. I Paris-erklæringen om støtteeffektivitet fastslås det, at principper såsom harmonisering, koordinering og resultatorienteret forvaltning må bringes i anvendelse på forhold, der præges af ringe forvaltningspraksis og dårlig kapacitet. OECD's Komité for Udviklingsbistand bakker op om en politik og principper, der indebærer et positivt internationalt engagement i struktursvage stater, og lægger i denne forbindelse stor vægt på involvering af hele statsapparatet. Dette kræver et nært samarbejde mellem de beslutningstagende inden for økonomi, udvikling, diplomati og i sikkerhedssektoren.

Fællesskabet og medlemsstaterne yder tilsammen verdens største udviklingsbistand og humanitære nødhjælp. Den Europæiske Union er begyndt at spille en vigtig politisk og sikkerhedsmæssig rolle. Den har et særligt ansvar for løsningen af struktursvaghedsproblemer, og den byder samtidig på komparative fordele bl.a. i form af Kommissionens verdensomspændende delegationsnet.

Der findes allerede politiske rammer for løsning af problemerne i forbindelse med struktursvaghedens forskellige dimensioner. Den europæiske udviklingskonsensus indeholder retningslinjer for en detaljeret respons på struktursvaghedsproblemerne. Den udgør selv en del

af en bredere ekstern handlingsplan, som må aktiveres i alle enkeltheder, hvis det skal lykkes Den Europæiske Union i tide at gribe fat om struktursvaghedsproblematikken som led i en helhedsløsning. Heri indgår EU's sikkerhedsstrategi, EU's program for forebyggelse af voldelige konflikter, EU's naboskabspolitik, strategihandlingsplanen for sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling, EU's konsensus om humanitær bistand og EU's politik for forvaltningspraksis og udvikling. De ordninger, der har været brugt under EU's udvidelse, kan også være formålstjenlige i denne kontekst. EU's tilsagn om en samordnet udviklingspolitik og EU's adfærdskodeks om komplementaritet og arbejdsdeling indgår også i disse rammer.

4. EU'S RESPONS PÅ STRUKTURSVAGHED

4.1. Konstatering af struktursvaghed - kendetegn og udløsende faktorer

Ved struktursvaghed forstås ringe eller svigtende strukturer samt forhold, hvor samfundspagten er brudt på grund af statens manglende evne eller vilje til at varetage sine grundlæggende opgaver, opfylde sine forpligtelser, varetage sit ansvar for formidling af tjenesteydelser og forvaltning af ressourcer, sikre overholdelsen af retsstatens principper, sikre lige demokratiske rettigheder for alle, varetage befolkningens sikkerhed og beskyttelse og sikre befolkningens rettigheder, herunder frihedsrettigheder.

Struktursvaghed kan opstå, når de politiske institutioner, de politiske processer og samfundsforvaltningen mangler effektivitet eller legitimitet, eller ikke inddrager befolkningen: forudsætningerne for realisering af et minimum af institutionel og finansiel udvikling, iværksættelse af langfristede strategier og en gradvis forbedring af forvaltningspraksisstandarden er således ikke til stede. I denne forbindelse har struktursvaghed sine rødder i dyb fattigdom og i en uretfærdig rigdomsfordeling.

I ekstreme tilfælde kan staten bryde helt sammen eller trække sig tilbage fra dele af landets territorium, og dette kan føre til permanent usikre forhold, kroniske voldelige konflikter og humanitære kriser. Sådanne forhold kan resultere i en lang række forskellige trusler mod den tværnationale sikkerhed og i ustabile forhold. Dette kan underminere EU's strategiske målsætninger og interesser.

Struktursvaghed optræder i mange lav- og mellemindkomstlande, hvis økonomi er strukturelt dårligt funderet, og som er ustabile, og som kæmper med kriser, pludselige eksterne påvirkninger, epidemier, narkotikahandel, naturkatastrofer og miljøskader, samt trusler mod kulturværdier og -diversitet. Struktursvaghed kan også optræde som en bivirkning af globaliseringen inden for marginalområder af verdensøkonomien og en følge af en alt for stor afhængighed af importen af konventionel energi, hvilket kan hæmme stabilisering og udvikling. Klimaændringerne forventes at ville medføre nye og mange forskelligartede følger i lande med lav kapacitet, og dermed en yderligere forværring af struktursvagheden. Tilrettelæggelse af en innovativ respons og tilpasning af den eksisterende politik forudsætter yderligere undersøgelser af disse forhold.

Hvad angår befolkningens sikkerhed, er det de fattige og udsatte befolkningsgrupper, som rammes hårdest af struktursvaghed. Resultatet er ofte, at de veluddannede dele af befolkningen rejser bort, enten frivilligt eller tvungent, og dette kan forværre forholdene yderligere.

4.2. Afhjælpning af struktursvaghed - udfordringer

En effektiv afhjælpning af struktursvaghed forudsætter, at man med overlæg iværksætter foranstaltninger, som indebærer visse risici, som man har afvejet mod risikoen ved ikke at gribe ind. EU's partnerskaber tager også sigte på at støtte partnerlandenes bestræbelser på at forebygge og afhjælpe virkningerne af struktursvaghed og at bekæmpe denne svaghed ved roden. Selv i tilfælde, hvor samarbejdsaftalerne er delvis suspenderet, viderefører EU sit engagement i form af en blanding af forskellige fællesskabsordninger og EU-aktioner, med solidaritet, sikkerhed og støtteeffektivitet for øje.

Hvis man ikke engagerer sig i situationer, hvor der ikke findes nogen væsentlige politiske problemer, er risikoen, at der opstår 'donorløse' stater, hvor et helt land, en hel region eller en hel sektor står uden adgang til finansielle midler. Omvendt kan det forhold, at der internationalt lægges fokus på en bestemt krise, medføre massive og ukoordinerede tilførsler af finansielle midler, og dermed overlappning og reduceret effektivitet.

De igangværende bestræbelser på at sikre større komplementaritet ved hjælp af EU's adfærdskodeks vil bidrage til arbejdet på at finde en løsning på problemet med donorløse stater. Hvis EU's medlemsstater effektivt skal kunne overføre ekstra midler til donorløse struktursvage stater, må man tage konkrete forslag op til drøftelse.

Som led i den humanitære bistand vil Fællesskabet søge at løse dette problem ved at gribe til metoden for undersøgelse af glemte kriser. Via denne er det nemmere at yde støtte til kriseramte lande, som helt eller delvis overses af medierne og donorlandene.

Der må iværksættes et gennemgribende og koordineret engagement i struktursvaghedssituationer på basis af en politik, der involverer hele samfundsapparatet. Man må sørge for en åben formidling af data og oplysninger og samtidig sikre positive samspilsvirkninger og en god opgavefordeling mellem de forskellige involverede institutionelle og statslige beslutningstagere, de ikke-statslige organisationer (humanitære forhold, udvikling, diplomati, håndhævelse af loven, samt sikkerhedsaspektet), og donorerne, såvel multilaterale som andre. Der er gjort gode fremskridt, men der er stadig store vanskeligheder at overvinde.

Koordinationen inden for EU må udbygges. Der bør iværksættes en mere systematisk fælles uddannelse, planlægning og vurdering, med inddragelse af personale fra Kommissionen, Rådets sekretariat og medlemsstaterne, ikke blot i forbindelse med igangværende eller netop overståede konflikter, men også i tilfælde, hvor en fælles analyse viser, at forholdene gradvis forringes, med risiko for en yderligere forværring af struktursvagheden.

Kommissionen, Rådets og medlemsstaterne bør tilskyndes til at etablere bedre kontakt mellem de afdelinger, der behandler struktursvaghedsrelaterede geografiske og tematiske problemer, og til at sørge for gensidig information og samordning mellem lederne af EU's missioner i et givet land eller en given region. FN, andre multilaterale parter, donorer, civilsamfundsorganisationer og institutioner uden for centraladministrationen (parlamentar, lokale og decentrale myndigheder, samt regionale og kontinentale organisationer) bør involveres i det omfang, dette er formålstjenligt for koordinationsarbejdet. Forebyggelse og afhjælpning af struktursvaghed indgår allerede i EU's og Afrikas fællesstrategi. Planen er, at dialogen om dette anliggende skal videreføres med Kina og andre lande, som ikke er medlem af OECD, men som alligevel har stor indflydelse i de pågældende lande.

4.3. Forebyggelse af struktursvaghed - dialog og undersøgelse af udløsende faktorer

Donorerne, partnerlandene, regionerne og organisationerne, de internationale institutioner, civilsamfundsorganisationerne og regeringerne har udarbejdet ordninger for varsling, undersøgelse, overvågning og vurdering af struktursvaghed. Disse ordninger må eventuelt suppleres med forskellige andre virkemidler, hvis resultatet af undersøgelsen skal foreligge inden for en vis frist.

Et centralt element i samtlige de partnerskabs- og samarbejdsaftaler, der indgås af EU, er den politiske dialog med partnerlandene, regionerne og de kontinentale organisationer. Ved at inddrage årsagerne til og følgerne af struktursvaghed i denne dialog kan man bidrage til opstilling af strategier, hvori landene har større medbestemmelse, og på denne måde opnå en permanent løsning på struktursvaghedsproblemet.

Det potentiale, der ligger i landestrategidokumenterne med hensyn til forebyggelse af struktursvaghedsrelaterede behov, bør styrkes: de underliggende konfliktårsager, voldshandlinger, usikkerhed og sårbarhedsrisici må tages op på et mere systematisk grundlag inden for rammerne af udviklingsprogrammerne, på basis af en konfliktforebyggende politik. I forlængelse af denne tankegang må konfliktforvaltning, -reduktion og -beredskab knyttes nærmere sammen med udviklingshensynet og landestrategidokumenterne, med sidstnævnte som den overordnede EU-reference.

4.4. Afhjælpning af struktursvaghed - strategi og mål

Struktursvage lande, regioner og samfund kæmper med ekstreme belastninger og risici. I hvert enkelt tilfælde må der findes en differentieret, afstemt og helhedsorienteret angrebsvinkel, både for så vidt angår diplomatiske foranstaltninger, humanitær bistand, udviklingsamarbejde og sikkerhedsaspektet.

Landestrategidokumenterne, der udarbejdes sammen med partnerlandenes regeringer, er den foretrukne metode i bekæmpelsen af struktursvaghed. Det vil give et bedre overblik over EU's respons, om der i disse også refereres til den støtte, der ydes som led i Den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik og stabilitetsordningen. Landestrategidokumenterne kan tjene til at sikre EU's koordination af struktursvaghedsarbejdet, bl.a. gennem en fælles programplanlægning, som kan sikre mere forudsigelige forhold og en bedre udnyttelse af positive samspilsvirkninger og således tilgodese parternes behov og indsatsområder. Indgreb som led i Fællesskabets ordninger har den yderligere fordel, at de under visse omstændigheder opfattes som mere neutrale end bilateralt samarbejde.

Under omstændigheder, hvor forholdene er blevet så ringe, at det ikke længere er muligt - eller ønskeligt - at iværksætte et mere langfristet udviklingsarbejde, har EU tendens til gribe til en blanding af politiske og diplomatiske foranstaltninger, i kombination med et vist udviklingsamarbejde og forskellige kriseforvaltningsordninger. Der kan ydes humanitær bistand, men en sådan bistand udløses ikke blot på grund af struktursvaghed, medmindre situationen udarter til en krise, og der opstår humanitære behov. Humanitær bistand er et udtryk for EU's solidaritet med ofrene for naturkatastrofer og menneskeskabte katastrofer: den er neutral, upartisk og uafhængig, indebærer ikke noget politisk engagement og må ikke betragtes som et kriseforvaltningsredskab.

Hvad kriseforvaltning angår har EU arbejdet på at skaffe sig bedre muligheder for hurtigt og fleksibelt at gribe ind i kriser og i forbindelse med struktursvaghed. Politisk dialog og

politiske foranstaltninger i form af sanktioner indgår også blandt EU's virkemidler i forbindelse med struktursvaghed. Indgreb til afhjælpning af struktursvaghed bør kunne iværksættes af en bred vifte af organisationer: her tænkes bl.a. på FN's agenturer, Røde Korsbevægelsen og landets egne organisationer. Parlamentet, decentrale myndigheder og civilsamfundsorganisationer har også et stort potentiale som primus motor, når der skal igangsættes ændringer, og dette potentiale kan maksimeres ved, at man giver dem bedre adgang til finansiering.

I den første respons bør man søge at dække befolkningens umiddelbare behov, medens den strategiske respons bør fokusere på mere langsigtede foranstaltninger. Dette kræver, at man forstår, hvordan struktursvaghed rammer de forskellige samfundsgrupper, og i første række kvinder og sårbare grupper såsom børn, unge, handicappede og mindretal, hvis disse gruppers behov skal kunne dækkes på effektiv måde.

Nævnte grupper kan selv være med til at igangsætte ændringer. Kvinder må således ikke betragtes blot som passive ofre, også selv om de er særligt udsatte for seksuelle overgreb og udnyttelse, når struktursvaghed er et problem. Kvinder og mindretal vil kunne spille en vigtig rolle i arbejdet på at skabe varigt fredelige og sikre forhold. Disse grupper har dog almindeligvis ikke adgang til de nødvendige ordninger, magt eller midler, og diskrimineres af retssystemet. I overgangssituationer kan der være et interval, hvor der opstår mulighed for at løse problemer omkring kvindediskrimination og mindretalsrettigheder, f.eks. i forbindelse med ændring af forfatning eller lovgivning, reform af retsvæsenet og inddragelse i arbejdet på at fastlægge målsætninger på genopbygningsdagsordenen.

4.5. Efter krisesituationer: sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling

Konsekvens i den overordnede respons, et kvalificeret, erfarent og velkoordineret personale og en velfunderet finansiering er af fundamental betydning. Nødhjælp, kriseforvaltning, bistand til genopbygning og et langfristet udviklingssamarbejde må kombineres på passende vis inden for rammerne af en integreret politik, der bygger på princippet om bæredygtig udvikling. Fællesskabet har siden sidst i 90'erne søgt at skabe strategiske rammer omkring sammenkoblingen af nødhjælp, rehabilitering og udvikling. Der er tale om en lang og kompliceret proces, der involverer mange forskellige beslutningstagere og finansielle ordninger.

Det overordnede sigte i nævnte proces har været at opstille langfristede strategier for de sektorer og de beslutningstagere, der indtager en central plads ud fra et traditionelt nødhjælpssynpunkt, med det formål at sikre kontinuiteten og tilstræbe positive samspilsvirkninger. Punkter såsom forvaltningspraksis, opbygning af institutioner samt sikkerhedsaspektet må imidlertid integreres bedre i de strategiske rammer. Hertil kommer, at finansieringsordninger såsom de trust-fonde, der forvaltes af de internationale agenturer, og som ofte anvendes i denne forbindelse, ikke altid tillader, at der ydes støtte til gennemførelsen af genopbygnings- og rehabiliteringsprogrammer så hurtigt, som det er formålstjenligt. Sådanne programmer, som i teorien kunne bidrage til at opnå en bedre donorkoordination og større konsekvens, bør ikke bruges som substitut for større lokal medbestemmelser og EU's egen involvering.

Der er endnu en del at gøre i arbejdet på at ajourføre de metoder, der anvendes i implementeringen af de strategiske rammer for sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling, idet hensynet til forvaltningspraksis og sikkerhedsaspektet bør integreres på passende måde, samtidig med at procedurerne og de finansielle ordninger bør tilpasses til de

nye forhold, hvor fleksibilitet har en afgørende betydning. Sigtet er fortsat at søge at opnå en bedre harmonisering af undersøgelser og politik, strategiintegration (og herunder koordinering, afstemning og komplementaritet) samt positive samspilsvirkninger over en længere periode, med dækning af både den humanitære politik og udviklingspolitikken i den pågældende situation.

4.6. Sikkerhedsaspektet og struktursvaghed

Hovedproblemet i struktursvaghedssituationer er ofte spørgsmålet om, hvordan fred, sikkerhed og udvikling kan kombineres, både inden for et givet land og på tværs af landegrænserne. Udviklingssamarbejdet er udtryk for et ønske om at imødegå vold og afhjælpe de underliggende årsager til usikre forhold og voldelige konflikter, og det repræsenterer dermed et fundamentalt bidrag til arbejdet på at fremme fred og stabilitet.

EU's konfliktforebyggelses- og kriseforvaltningskapacitet er blevet udbygget. EU kan nu reagere hurtigere og mere fleksibelt i krise- og struktursvaghedssituationer. Ved at anvende en kombination af fællesskabsordninger - og herunder den specifikke fredsordning for Afrika og stabilitetsordningen, og FUSP/ ESDP-ordninger kan man styrke et lands, en regions eller et kontinents struktursvaghedspolitik.

En bredt anlagt, udviklingsorienteret sikkerhedspolitik, hvori hensynet til befolkningens sikkerhed tilgodeses i forvaltningspraksisrelaterede programmer, bl.a. i forbindelse med reform af sikkerhedssektoren og afvæbning, demobilisering og reintegrering, kan bidrage til at lægge bedre fokus på individets sikkerhed og befolkningens grundlæggende behov og rettigheder. I forbindelse med netop overståede konflikter bør statsopbygningsstrategien og den politiske legitimitet baseres på en integreret politik, der sikrer, at hele samfundsapparatet involveres i reformen af sikkerhedssektoren.

4.7. Demokratisk forvaltningspraksis og menneskerettigheder i struktursvaghedssituationer

Struktursvaghed er ofte et resultat af en dårlig eller svigtende forvaltningspraksis: mangelen på politisk legitimitet forværres yderligere af, at institutionerne har en meget begrænset kapacitet på grund af fattigdom. EU bør i sine foranstaltninger søge at fremme en demokratisk forvaltningspraksis, opbygning af staten, forsoningsprocesser og beskyttelse af menneskerettighederne, og samtidig søge at tilvejebringe den fornødne politiske reformvilje. Dette bør ske gennem dialog og incitament snarere end ved at stille betingelser og iværksætte sanktioner.

I struktursvaghedssituationer er det af altafgørende betydning, at alle samfundslag, og herunder også de mest sårbare befolkningsgrupper, har medbestemmelse i reformerne. Et resultat af dialogen om programplanlægningen er, at AVS-landene får adgang til ekstra finansiering, alt efter hvor relevante, ambitiøse og realistiske handlingsplaner de opstiller med henblik på en bedre forvaltningspraksis. Ved vurderingen af handlingsplanerne tages der hensyn til netop overstående kriser og struktursvaghed. Denne fremgangsmåde, der også kan anlægges over for andre regioner, kan lægges til grund i medlemsstaternes bilaterale samarbejde. Fællesskabet har også opstillet en forvaltningspraksisordning i forbindelse med naboskabspolitikken.

Arbejdet på at fremme menneskerettighederne tilsidesættes ofte i struktursvaghedssituationer med det resultat, at de krænkes. Ud over den støtte, der direkte ydes til

civilsamfundsorganisationerne, til beskyttelsen af menneskerettighederne og til nationale institutioner såsom menneskerettighedskommissioner og ombudsmænd, og kontakten til parlamenterne og de decentrale myndigheder, indtager dialog en afgørende plads i arbejdet på at indkredse og løse problemer.

Arbejdet på at fremme demokrati forudsætter en prioritering af behovene. Valg er et nødvendigt, men ikke i sig selv tilstrækkeligt element i arbejdet på at indføre demokratiske forhold. Man må i første række arbejde på at skabe et integrationsorienteret politisk samfund og et velfungerende flerpartisystem, med vægten lagt på institutionsudvikling, og i anden række på at få de nyvalgte institutioner til at fungere effektivt. Det kan endvidere give bagslag, hvis man udelukkende fokuserer på valgprocessen, da resultatet kan blive, at donorerne trækker sig tilbage i en tidlig fase.

I ekstreme tilfælde kan det ske, at en regering ikke bakker op om en demokratisk forvaltningspraksis. I så fald må engagementet bestå i, at der etableres forbindelse til civilsamfundsorganisationer, lokale myndigheder og parlamenter. Dialogen med regeringen om mindre kontroversielle emner, såsom formidling af tjenesteydelser eller forbedring af beskæftigelsen, bør videreføres med henblik på gradvis at styrke den politiske reformvilje. Retablering af formidlingen af basale tjenesteydelser og forbedring af beskæftigelsen er meget vigtige punkter i situationer med struktursvaghed, hvor der ofte er konflikt mellem ønsket om at opbygge institutionernes kapacitet og ønsket om at sikre adgangen til tjenesteydelser, og substitution derfor ikke kan undgås.

En varig fred forudsætter et legitimt og effektivt retsvæsen, og dette er jo særligt svagt stillet i situationer med struktursvaghed. I et land, som netop har overstået en konflikt, er der af afgørende betydning, at der findes en overgangsordning, som landet selv har været med til at udvikle, som bygger på retsvæsenet og retsstatens principper, og som omfatter både officielle og ikke-statslige institutioner. Samfund, som er blevet splittet som følge af en konflikt, har kunnet stabiliseres ved, at man iværksætter tiltag til at fremme retsvæsenet side om side med forsoningstiltag. EU og partnerlandene må samtidig sørge for, at de forbrydelser, som det internationale samfund finder mest alvorlige, ikke går ustraffet hen, men retsforfølges.

I nogle konflikter er det aspekter såsom miljøforringelse og adgangen til naturressourcer eller kontrollen herover, der er bestemmende for bestræbelserne på at skabe fred og genopbygge forholdene efter en konflikt. Spørgsmålet om, hvorvidt store naturressourcer får positive eller negative virkninger, afhænger navnlig af, hvorvidt de instanser, der er ansvarlige for forvaltningen af ressourcerne, har den fornødne kapacitet og er tilstrækkeligt udviklingsorienterede. Donorer har ofte kun en begrænset finansiel og politisk indflydelse på disse aspekter, men må i deres responsstrategi være opmærksomme på, at de ikke udløser nye konflikter. Den private sektor kan også spille en vigtig rolle. EU vil fortsætte med at fremme samarbejdet inden for de internationale bestræbelser på at bekæmpe ulovlig handel med naturressourcer og vil tilstræbe en klart gennemskuelig og retfærdig forvaltning heraf.

En forudsætning for at kunne løse problemer i forbindelse med et lands forvaltningspraksis, den demokratiske proces, formidlingen af basale tjenesteydelser og adgangen til naturressourcer er ofte, at de nødvendige statistiske oplysninger foreligger. Et velfungerende statistiksystem er en uomgængelig forudsætning for at kunne bekæmpe fattigdom og opnå en bæredygtig udvikling og en retfærdig vækst.

5. FORBEDRING AF ORDNINGERNE

5.1. Finansordninger og -procedurer

Hvis man effektivt skal afhjælpe struktursvaghed, undgår man ikke at iværksætte foranstaltninger, som indebærer risici, ligesom man må være hurtig og fleksibel, både når der skal træffes politiske beslutninger, og når disse beslutninger skal omsættes i praksis, samtidig med at man søger at løse problemer - såsom utilstrækkelig kapacitet - i forbindelse partnerlandenes begrænsninger. I denne forbindelse er det nødvendigt med mere fleksible og hurtigt fungerende procedurer, hvis der skal iværksættes ordninger, der kan sikre klarhed - og herunder klarhed omkring ansvarsforholdene - på området og bidrage til en resultatorienteret forvaltningspolitik.

EU må gøre bedre brug af sit brede spektrum af virkemidler, når der skal iværksættes politiske foranstaltninger og en detaljeret respons på struktursvaghedssituationer, og når 'implementeringsefterslæbet' skal indhentes. Der er stadig behov for en stor indsats i arbejdet på at opnå en bedre sammenkobling og bedre indbyrdes afpasning af de forskellige muligheder, som Fællesskabets ordninger (af geografisk, stabilitetsmæssig, humanitær og tematisk art), den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik, samt medlemsstaternes bilaterale bistand og andre donorerers ordninger rummer.

Denne meddelelse indebærer ikke, at der stilles nye ressourcer til rådighed ud over de midler, der er afsat under de finansielle rammer for 2007-2013. Sigtet er at opnå positive samspilsvirkninger mellem de allerede eksisterende finansielle ordninger og at tilvejebringe en passende balance i den finansielle fordeling i forhold EUF, hvor dette er formålstjenlig.

5.1.1. Den Europæiske Udviklingsfond

Med bestemmelserne om humanitær bistand og nødhjælp i Cotonou-aftalen blev der indført fleksible ordninger for de foranstaltninger, der iværksættes lige efter en nødsituation, og for den overgangsperiode, der leder over i udviklingsfasen. Disse bestemmelser er med held bragt i anvendelse i en række tilfælde. Kommissionen arbejder for tiden på et sæt mere fleksible gennemførelsesprocedurer, der kan bringes i anvendelse over for struktursvaghed. De nye bestemmelser om, at landebevillingerne også kan bruges til uforudsete behov, åbner mulighed for yderligere fleksibilitet. Det bør også nævnes, at sigtet med AVS-katastrofeordningen (som er under godkendelse) er at mindske katastrofetruede landes sårbarhed, jf. Hyogo-indsatsplanen for 2005-2016.

5.1.2. Ordningen for udviklingssamarbejde og EU's naboskabs- og partnerskabsordning

De geografiske programmer for gennemførelsen af Fællesskabets ordning for bistand til udviklingssamarbejdet tager eksplicit sigte på situationer, hvor en krise netop er overstået, og på struktursvage stater. I krisesituationer eller situationer, hvor en krise netop er overstået, eller hvor demokratiet, retsstatens principper, menneskerettighederne eller de fundamentale frihedsrettigheder trues, skal der ifølge en særlig nødprocedure foretages en revision af de geografiske strategipapirer og de flerårige vejledende programmer med det formål at sikre overgangen til langfristet samarbejde og udvikling. I tilfælde af naturkatastrofer, uroligheder, eller kriser, hvor stabilitetsordningen eller den humanitære bistandsordning ikke kan bringes i anvendelse, er der ydermere mulighed for at iværksætte særlige foranstaltninger, som ikke

indgår i ovennævnte strategier og programmer. Der gælder tilsvarende bestemmelser inden for EU's naboskabs- og partnerskabsordning.

5.1.3. Stabilitetsordningen

Den kortfristede komponent i stabilitetsordningen giver Kommissionen mulighed for at yde strategisk bistand i forbindelse med truende eller igangværende kriser og hurtigt lancere bistanden. Den følges så op med langfristet støtte på grundlag af andre fællesskabsordninger. Denne komponent kan bringes i anvendelse som respons på igangværende eller truende kriser, i den første fase af den politiske stabilisering i perioden umiddelbart efter en krise, samt i den første genopbygningsfase efter en naturkatastrofe, og fungerer som supplerende eller banebrydende støtte inden for rammerne af Fællesskabets almene eksterne ordninger. Den langfristede komponent tager sigte på tværregionale trusler såsom spredning af kernevåben og organiseret kriminalitet.

5.1.4. Humanitær bistand

Humanitær bistand tager sigte på at redde menneskeliv, idet man sender øjeblikkelig hjælp i tilfælde af kriser, uanset struktursvaghedsniveau og uanset konfliktens årsag. Denne politik ligger til grund for de eksisterende procedurer for mobilisering af humanitær bistand.

5.1.5. Det europæiske initiativ for demokrati og beskyttelse af menneskerettighederne - temaprogrammet for ikke-statslige beslutningstagere og lokale myndigheder i udviklingsprocessen

I de vanskeligste situationer undgår donorerne at involvere sig direkte med regeringen, men støtter i stedet andre beslutningstagere, der kan få ændringer gennemført. De procedurer, der indgår i temaprogrammet for ikke-statslige beslutningstagere og lokale myndigheder i udviklingsprocessen og det europæiske initiativ for demokrati og beskyttelse af menneskerettighederne egner sig udmærket til brug i forbindelse med struktursvaghed, da nævnte ordninger netop giver mulighed for at yde støtte til alternative beslutningstagere under forhold, hvor en samarbejdsbaseret udvikling ikke er mulig, eller hvor menneskerettighederne ikke overholdes. Støtte til organisationer, der forsvarer menneskerettighederne, og til de relevante internationale organisationer indgår også heri.

Det europæiske initiativ for demokrati og beskyttelse af menneskerettighederne er yderst relevant i forbindelse med struktursvaghedssituationer, da det åbner mulighed for at sætte særligt fokus på situationer, hvor de fundamentale frihedsrettigheder tilsidesættes og befolkningens sikkerhed trues, hvor civilsamfundsorganisationerne og de organisationer, der forsvarer menneskerettighederne, er mest under pres, og hvor den politiske pluralisme er indskrænket. Initiativet tager sigte på at fremhjelpe demokratisk politisk deltagelse og repræsentation og skal bidrage til fredelige forlig mellem forskellige gruppers interesser. I den tværregionale og regionale støtte lægges der vægt på dialog og det praktiske samarbejde om afklaring af årsager til permanente konflikter og potentielle voldelige konflikter. En af de særlige omstændigheder ved dette initiativ er, at man kan finansiere aktiviteter uden først at skulle indhente godkendelse fra partnerlandets regering. Dette kan være en yderligere fordel i visse struktursvaghedssituationer. Initiativet har imidlertid kun en kompletterende rolle at spille i forbindelse med de relevante geografiske programmer.

5.2. Budgetstøtte

Som supplement til projekter kan der - afhængigt af årsagerne til struktursvagheden - også ydes budgetstøtte til dækning af visse presserende finansielle behov, til konsolidering af visse fundamentale statsfunktioner (forvaltning af de offentlige finanser) og til bevarelse af den sociale stabilitet (betaling af lønninger samt finansiering af import). Budgetstøtte kan også effektivt influere på den politiske dialog vedrørende reform af sikkerhedssektoren, afvæbning, demobilisering og reintegration og reform af den offentlige forvaltning i tilfælde, hvor dette har følger for den makroøkonomiske stabilitet.

Kommissionen har gjort brug af budgetstøtte i flere konfliktramte lande for at understøtte genopbygningsprocessen. I alle struktursvaghedssituationer er der store risici med hensyn til politik, udvikling, tillid til pengevesenet og omdømme, men det forventede udbytte må afvejes i forhold til omkostningerne ved en ny krise. Budgetstøtte kan afstemmes efter disse risici (øremærkning til kritiske udgifter, tilsyn med restancer osv.) og bør baseres på en løbende evaluering af den makroøkonomiske situation, reformen af forvaltningen af de offentlige finanser og resultaterne af udviklingsstrategierne.

6. VEJEN FREMAD: INDSATSOMRÅDER OG FORVENTEDE RESULTATER

Når partnerlandene gør en indsats for at afhjælpe årsagerne til struktursvaghed og følgerne heraf, må EU sørge for at Fællesskabet, EU's institutioner og medlemsstaterne reagerer mere villigt, hurtigere og mere fleksibelt i deres respons på partnerlandenes bestræbelser på at afhjælpe struktursvagheden. Kommissionen foreslår, at man tilskynder til en debat mellem civilsamfundsorganisationerne og andre interessenter og tager skridt til at lancere opstillingen af en EU-responsstrategi for struktursvaghed:

- EU bør formelt tilslutte sig de principper, der er opstillet af OECD's udvalg for udviklingsbistand for så vidt angår et formålstjenligt internationalt engagement i struktursvage stater og i struktursvaghedssituationer og give tilsagn om at ville lægge dem til grund i alle struktursvaghedssituationer.
- Struktursvaghedsproblemer bør mere systematisk indgå i den regelmæssige politiske dialog med de partnerlande, som viser tegn på struktursvaghed.
- Til sikring af, at den politik, der lægges til grund, involverer hele statsapparatet, bør risikoanalyser og EU's respons gøres til genstand for en regelmæssig udveksling, i felten via lederne af EU's missioner, og i Kommissionen gennem en dialog mellem de forskellige afdelinger i institutionerne og medlemsstaterne samt på tværs af Rådets grupper.
- EU bør i sin støtte til struktursvaghedstruede lande konsekvent søge at fremme ligestilling mellem kønnene, menneskerettigheder, og herunder også børns rettigheder, samt samfundsmæssige integration.
- Kommissionen vil fremme oprettelsen af ad hoc-grupper på lande- og temaplan, med inddragelse af Rådets sekretariat og medlemsstaterne, til afhjælpning af specifikke struktursvaghedssituationer, med det formål:
 - at uddybe metoderne for begrebsmæssig analyse af struktursvaghed og konflikter. Heri indgår reformen af sikkerhedssektoren og arbejdet på at udvide de strategiske rammer for

sammenkobling af nødhjælp, rehabilitering og udvikling til også at omfatte integrerede responsforanstaltninger i perioden umiddelbart efter en krise og metoder til afhjælpning af problemer i forbindelse med forvaltningspraksis og sikkerhedsspørgsmål

- at styrke EU's komparative fordel i struktursvaghedssituationer, bl.a. på baggrund af udsigten til en fremtidig EU-udenrigstjeneste
- at sikre aktionerne en bedre intern overensstemmelse og en bedre samordning landene imellem, bl.a. ved udnyttelse af alle muligheder for én fælles analyse og fælles programplanlægning, som omhandlet i den fælles ramme for landestrategidokumenterne, med passende ajourføring afhængigt af, hvordan forholdene udvikler sig.
- De bilaterale støtteordninger og EU's støtteformidlingsmetoder under de forskellige søjler skal kortlægges med henblik på en vurdering af, hvor godt de fungerer i struktursvaghedssituationer, hvilke virkninger de har, og hvordan samspillet mellem disse er i felten. Man vil navnlig se på, hvor godt de forskellige kriseforvaltningsordninger, såsom fællesforanstaltningerne under den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik, stabilitetsordningen, den afrikanske fredsordning og de langsigtede samarbejdsordninger, kompletterer hinanden.
- Kommissionen vil gøre status over EU's indsats til afhjælpning og forebyggelse af sikkerhedstrusler, fremsætte forslag til forbedring af den eksterne EU-bistands effektivitet og samordning i situationer, hvor sikkerheden trues, og foreslå metoder til supplerende af aktionerne på nationalt og regionalt niveau, og herunder specifikke rammer for responsen på verdensomspændende og tværregionale udfordringer.
- EU vil undersøge, hvor der optræder større overlapninger på landeniveau, og derefter fordele de eksisterende midler og ekstra midler ifølge komplementariske principper som fastsat i EU's adfærdskodeks for komplementaritet og arbejdsdeling. Man bør tilsi gte komplementaritet både internt i det enkelte land og på tværs af landegrænser, idet man fastlægger, hvem der er ansvarlig for hvilket land. Kommissionen foreslår, at man overvejer følgende forslag til, hvordan medlemsstaterne kan overføre ekstra midler til struktursvage stater, bl.a. under hensyntagen til hvilke lande der er donorløse:
 - forøgelsen af landebevillingerne i de tilfælde, hvor der findes rammer for strategisk bilateralt samarbejde
 - supplerende af de midler i de af Kommissionen og partnerlandene undertegnede landestrategidokumenter, som udbetales på grundlag af de nationale vejledende programmer i de tilfælde, hvor der ikke findes rammer for strategisk bilateralt samarbejde, eller hvor man opnå større virkning ved at samle de finansielle midler i en pulje.
- Der skal iværksættes en gennemgribende undersøgelse af de vurderings- og analyseredskaber, der anvendes i forbindelse med forvaltningspraksis, konflikter og katastrofeovervågning.
- Struktursvaghedsaspektet medtages ved revisionen af forvaltningspraksisinitiativet for AVS-landene. Dette involverer samarbejde på ekspertniveau og udarbejdelse af en kommissionsrapport i 2008.

- Kommissionen vil søge at forbedre sin kapacitet til at yde budgetstøtte, under hensyntagen til de hermed forbundne risici og det forventede udbytte i struktursvaghedssituationer . Samordningen med Verdensbanken, Den Internationale Valutafond og Den Afrikanske Udviklingsbank vil blive uddybet.
- Kommissionen vil udarbejde retningslinjer for, hvilke krav der stilles i forbindelse med bestemmelser, der åbner mulighed for brug af fleksible procedurer inden for rammerne af de geografiske langfristede ordninger.
- EU vil tilstræbe en uddybelse af partnerskabet med De Forenede Nationer og andre multilaterale institutioner med henblik på afhjælpning af struktursvaghedssituationer. En yderligere konsolidering af Fredsopbygningskommissionen og en videreførelse af EU's aktive støtte til en reform, der skal sikre, at FN står rustet til gribe ind over for struktursvaghedssituationer, antager i denne sammenhæng en fundamental betydning.