



EUROPA-
KOMMISSIONEN

UNIONENS HØJTSTÅENDE
REPRÆSENTANT FOR
UDENRIGSANLIGGENDER
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Strasbourg, den 28.4.2015
JOIN(2015) 17 final

FÆLLES MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**Kapacitetsopbygning til støtte for sikkerhed og udvikling -
Hvordan partnere kan sættes i stand til at forebygge og styre kriser**

FÆLLES MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

Kapacitetsopbygning til støtte for sikkerhed og udvikling - Hvordan partnere kan sættes i stand til at forebygge og styre kriser

1. Indledning

Begivenhederne i Afrika, i EU's nabolande og andre lande er udtryk for en dramatisk global sikkerhedssituation, der til stadighed forværres. Der er således mere end 1,5 mia. personer, som lever i skrøbelige og konfliktramte regioner verden over. Med de nuværende tendenser vil dette tal være steget til 2 mia. i 2030. De lande, der er skrøbelige, har ikke nået millenniumudviklingsmålene, og voldelige konflikter og ringe regeringsførelse udgør store udfordringer for udvikling. Skrøbeligheden og volden har også fået næring fra nye trusler som terrorisme og organiseret kriminalitet¹.

Koordineret ekstern indsats, der inddrager EU's diplomatiske, sikkerhedsmæssige, udviklingsmæssige og humanitære redskaber, er afgørende for at kunne genopbygge tillid og sikre, at partnerlandenes institutioner er udrustet til at tage udfordringerne op. EU's redskaber til ekstern indsats har forskellige og komplementære roller. Sammenkoblingen af sikkerhed og udvikling er et grundprincip i EU's samlede tilgang til eksterne konflikter og kriser² og supplerer de interne sikkerhedspolitikker, maritim og anden sikkerhed. Der er imidlertid behov for at styrke EU's samlede tilgang for at afhjælpe mangler i EU's nuværende indsats. Dette kan f.eks. være tilfældet, hvor der er gennemført uddannelsesforanstaltninger i forbindelse med missioner under den fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP), men deres bæredygtighed og effektivitet er blevet forringet på grund af manglende basalt udstyr i partnerlandet.

Det er i denne forbindelse også vigtigt at bemærke, at der er en række vigtige politiske rammer, der er relevante for både sikkerhed og udvikling, og visse af dem er ved at blive revideret. Det gælder f.eks. den europæiske naboskabspolitik³, udviklingsrammerne for perioden efter 2015, den strategiske revision af udenrigspolitikken samt den maritime sikkerhedsstrategi og den europæiske dagsorden for sikkerhed.

Denne fælles meddelelse identificerer mangler og foreslår afhjælpende foranstaltninger med afsæt i Det Europæiske Råds konklusioner af december 2013⁴ og erklæringen fra topmødet i april 2014 mellem EU og Den Afrikanske Union⁵. Meddelelsen behandler spørgsmålet om udstyr til støtte for partnerlandenes opbygning af sikkerhedskapacitet, men omhandler ikke leverancer af våben. EU vil ikke levere sådant udstyr.

¹ Verdensbanken (2011), *World Development Report: Conflict, Security and Development*, Washington D.C.

² JOIN(2013) 30 final) Fælles meddelelse, "EU's samlede tilgang til eksterne konflikter og kriser" af 11.12.2013; Rådet 9644/14, Rådets konklusioner om EU's samlede tilgang, 12.5.2014; Fælles arbejdsdokument fra tjenestegrenene SWD(2015) 85 final af 10.5.2015.

³ JOIN (2015)6 final, Fælles høringsdokument, "Mod en ny europæisk naboskabspolitik" af 4.3.2015.

⁴ EUCO 217/13, Det Europæiske Råds konklusioner, 19.-20. december 2013 af 20.12.2013.

⁵ Rådet 8370/14, Bilag 1, Erklæring fra det fjerde topmøde mellem EU og Afrika, 2.-3. april 2014 af 2.4.2014

2. Sammenkoblingen af sikkerhed og udvikling i EU-politikkerne

Som det er fastsat i traktaterne, er det bl.a. formålet med EU's optræden udadtil, at "bevare freden, forebygge konflikter og styrke den internationale sikkerhed [...]" og også "at fremme bæredygtig økonomisk, social og miljømæssig udvikling i udviklingslandene med det overordnede mål at udrydde fattigdom"⁶. Traktaterne fastsætter også et krav om sammenhæng mellem forskellige politikområder under disse mål⁷.

Det primære mål med EU's udviklingspolitik er at nedbringe og, på længere sigt, helt at gøre en ende på fattigdom⁸, men den adresserer også bæredygtig udvikling, ulighed, social uretfærdighed og krænkelse af menneskerettigheder. Dette er afgørende, når man skal tage fat på de grundlæggende årsager til manglende sikkerhed og konflikt. Samtidigt skal der i forbindelse med andre EU-politikker, der vil kunne få konsekvenser for udviklingslande, tages hensyn til mål for udviklingssamarbejde. Til støtte herfor erindrede man i Kommissionens meddelelse fra 2011, "Forbedring af virkningen af EU's udviklingspolitik: En dagsorden for forandring"⁹ og Rådets dertil knyttede konklusioner fra 2012¹⁰ om behovet for som en prioritet at tage udfordringerne op omkring sikkerhed, skrøbelige stater og systemskifter.

EU er også ansvarlig for at definere og gennemføre den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP), herunder den gradvise fastlæggelse af en fælles forsvarspolitik. FSFP, som udgør en integrerende del af FUSP, sikrer EU en operationel gennemførelseskapacitet. EU kan anvende FSFP-aktiver til eksterne missioner med henblik på fredsbevaring, konfliktforebyggelse og styrkelse af den internationale sikkerhed¹¹ i overensstemmelse med principperne i FN's charter og som sådan varetage en lang række opgaver¹².

Der er et klart behov for foranstaltninger inden for sikkerhed og udvikling, som forstærker hinanden gensidigt. EU har til stadighed understreget, at "sikkerhed er en forudsætning for udvikling"¹³, og at "uden udvikling og fattigdomsudryddelse vil der ikke kun opnås varig fred"¹⁴. Det er afgørende for sikkerheden i et land og en forudsætning for dets udvikling, at man skaber og fremmer politiske, sociale og økonomiske rammer for stabilitet. Denne sammenkobling af sikkerhed og udvikling er afgørende, for at der kan opnås størst mulig effekt med EU's eksterne indsats.

For at et ethvert land kan værne om sin sikkerhed og sikre udvikling er det nødt til at have tilstrækkelig kapacitet i alle kritiske sektorer, herunder inden for sikkerhed og forsvar. Dette vil ikke kun stabilisere det pågældende land, men også sætte det i stand til at bidrage konstruktivt til fred, stabilitet og kriseforebyggelse i den pågældende region.

⁶ Artikel 21, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU).

⁷ Artikel 21, stk. 3, i TEU; artikel 205 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

⁸ Artikel 208 i TEUF.

⁹ KOM(2011) 637 endelig, "Forbedring af virkningen af EU's udviklingspolitik: En dagsorden for forandring" af 13.10.2011.

¹⁰ Rådet 9369/12 - Rådets konklusioner, "Forbedring af virkningen af EU's udviklingspolitik: En dagsorden for forandring" af 14.5.2012.

¹¹ Artikel 42 i TEU.

¹² Artikel 43 i TEU.

¹³ Rådet 15895/03, Den europæiske sikkerhedsstrategi af 8.12.2003.

¹⁴ Rådet 15097/07, Sikkerhed og udvikling - Konklusioner vedtaget af Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer forsamlet i Rådet, 20.11.2007. Europa-Parlamentets betænkning (A8-0039/2015) om årsrapporten fra Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik til Europa-Parlamentet (2014/2219(INI)) af 3.3.2015.

2.1 Igangværende kapacitetsopbygningsindsats

Den igangværende kapacitetsopbygningsindsats i partnerlandene dækker en række politikområder. Der anvendes hertil forskellige redskaber, som fokuserer på at opbygge effektive, legitime og bæredygtige institutioner, herunder effektive retsvæsen og sikkerhedssektorer, grænsekontrol og kystvagter. Kapacitetsopbygningsaktiviteterne omfatter bl.a. adgang til internationale redskaber, politisk dialog, teknisk samarbejde (herunder fælles forskning og innovation), uddannelse (overførsel af viden¹⁵ og udvikling af færdigheder¹⁶) og levering af vigtigt udstyr og materiel. Det søges med uddannelse inden for sikkerhedssektoren at forbedre partnernes evne til at sikre stabilitet og beskytte borgerne. Der kan være tale om uddannelse forud for ansættelse; der kan også være tale om at integrere den i operationelle faser gennem mentorordninger eller efteruddannelse og støtte. Det udstyr, der stilles til rådighed for partnerne, omfatter ikke blot kommunikationshardware, overlevelsese-, felt-, sundhedspleje- og transportudstyr, men også udstyr til beskyttelse af styrker.

EU's støtte til sammenkoblingen af sikkerhed og udvikling er gradvist blevet udvidet i årenes løb med interventioner med forskellige EU-politikker og -instrumenter.

Mandaterne for flere af de 34 FSFP-missioner og -operationer, der indtil videre er gennemført, har omfattet opbygning af kapacitet for freds- og sikkerhedsbevarende aktører i partnerlande. Kapacitetsopbygning indtager f.eks. en central plads i mandatet for tre FSFP-missioner, EU iværksatte i 2014. EU's rådgivende mission for en civil sikkerhedssektorreform i Ukraine (EUAM Ukraine) omfatter strategisk støtte, rådgivning og mentoring. EU's rådgivende militærmission i Den Centralafrikanske Republik (EUMAM RCA) bistår dette lands myndigheder med at forberede den kommende sikkerhedssektorreform. Det gør den ved at hjælpe det nationale militær med at opbygge kapacitet og højne standarderne med det mål, at landet kan råde over mere tidssvarende, effektive og ansvarlige styrker. EU's civile FSFP-mission i Mali (EUCAP Sahel Mali) støtter omstruktureringen af Malis sikkerhedsstyrker (dvs. politiet: "*la gendarmerie*" og "*la garde nationale*"). Formålet er at hjælpe Malis myndigheder med at sikre forfatningsmæssig og demokratisk orden og betingelser for varig fred. Missionen er en kombination af uddannelsesaktiviteter og strategisk rådgivning.

I det seneste årti har EU med sit udviklingssamarbejde i betydelig grad øget sin finansiering og indsats med hensyn til at støtte retsvæsenet og sikkerhedssektoren i partnerlande under anvendelse af en lang række instrumenter rundt omkring i verden.

Freds- og sikkerhedsindsatsen finansieres i øjeblikket over EU-budgettet, bl.a. gennem instrumentet, der bidrager til stabilitet og fred¹⁷ (IcSP) og forløberen hertil, stabilitetsinstrumentet¹⁸ (IfS). Under IcSP tilvejebringes der f.eks. som led i et større kapacitetsopbygningsprojekt udstyr til Camerouns politi til kampen mod Boko Haram (eftersom sidstnævnte er en destabiliserende faktor i Vestafrika og som sådan udgør en risiko for EU og partnerlandenes udvikling og stabilitet).

Som led i en mere samlet EU-tilgang til Sahel er der under et bredt IfS-projekt leveret basalt udstyr og støtte (uddannelse og mentoring) til styrkelse af politiets kapacitet i Niger, hvilket sætter det i stand til at fungere uafhængigt. Det har været en del af et omfattende støtteprogram, som har omfattet fremme af fred og forsoningsinitiativer, fjernelse af miner og socioøkonomisk reintegration.

¹⁵ Herunder vedrørende retsforfølgelse, gensidig retshjælp, støtte til ofre og retfærdig rettergang.

¹⁶ Herunder vedrørende forvaltning og regeringsførelse.

¹⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 230/2014 af 11. marts 2014 om oprettelse af et instrument, der bidrager til stabilitet og fred (EUT L 77 af 15.3.2014).

¹⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1717/2006 af 15. november 2006 om oprettelse af et stabilitetsinstrument (EUT L 327 af 24.11.2006).

Inden for rammerne af Den Europæiske Udviklingsfond¹⁹ (EDF), ydes der med fredsfaciliteten for Afrika²⁰ (APF) støtte til Den Afrikanske Union og regionale økonomiske samfund med henblik på at forebygge og om nødvendigt styre kriser. Finansieringen dækker bl.a. driftsomkostninger i forbindelse med fredsbevarende indsats i Afrika (bortset fra lønninger), finansiering af uddannelse og øvelser, kommando, kontrol- og kommunikationssystemer eller undersøgelsesmissioner. Siden skabelsen af AFP i 2003 er der tilført mere end 1,2 mia. EUR til den fredsbevarende indsats i Afrika.

Nylige eksempler på finansiel støtte til afrikansk ledede støtteforanstaltninger omfatter Den Afrikanske Unions mission i Somalia (AMISOM)²¹. AMISOM er blevet støttet med ca. 800 mio. EUR siden 2007. Den er vigtig, fordi den sikrer en minimumssikkerhed for den politiske proces i Somalia og i forbindelse med de relevante aktørers ydelse af humanitær bistand. Den bidrager også til at skabe gunstige vilkår for genopbygning, forsoning og bæredygtig udvikling i landet.

Det er endelig formålet med EU's finansielle støtte til den afrikanske freds- og sikkerhedsarkitektur (APSA) at styrke APSA's kapacitet og gøre den effektiv samt at forbedre samarbejdet med henblik på at forebygge og om nødvendigt forvalte og løse konflikter i Afrika²².

Disse eksempler viser, at kapacitetsopbygningen i sikkerhedssektoren ikke blot kan fokusere på civile kræfter og/eller politistyrker, men også på militærstyrker. Sikkerhedsrelaterede funktioner kan indgå i forskellige organisatoriske strukturer i de forskellige lande. Civil beskyttelse, grænsekontrol og kystvagtfunktioner kan f.eks. være af militær eller civil karakter eller en kombination af begge.

2.2 Udfordringer med hensyn til effektiv gennemførelse i marken: pilotprojekter

For så vidt angår EU's kapacitetsbygningsstøtte til de militære styrker blev der formuleret pilotprojekter i Mali og Somalia med henblik på at bestemme de nuværende udfordringer. De indledende resultater har vist, at der er uddannelses- og udstyrsbehov samt behov for forbedret koordinering - både på operationelt og strategisk plan²³.

Pilotprojektet vedrørende Mali

Formålet med EU's uddannelsesmission i Mali²⁴ (EUTM Mali), som finansieres gennem medlemsstatsbidrag og Athenamekanismen²⁵, er at uddanne soldater fra Mali og sætte dem i stand til

¹⁹ Artikel 15 i Rådets forordning (EU) 2015/322 af 2. marts 2015 om gennemførelsen af den 11. europæiske udviklingsfond (EUT L 58 af 3.3.2015).

²⁰ Artikel 11 i Cotonoupartnerskabsaftalen om "fredskonsolidering, forebyggelse og løsning af konflikter" og de tilhørende rådskonklusioner udgør grundlaget for APF; AVS-EF-Ministerrådets afgørelse nr. 3/2003 af 11. december 2003 om anvendelse af midler fra rammebeløbet for langsigtet udvikling under 9. europæiske udviklingsfond til oprettelse af en fredsfacilitet for Afrika (EUT L 345 af 31.12.2003).

²¹ Der er også ydet finansiel støtte til den afrikansk ledede internationale støttemission i Mali (AFISMA) eller den afrikansk ledede internationale støttemission i Den Centralafrikanske Republik (MISCA).

²² Dette indebærer støtte til afrikanske mæglingsstrukturer og -initiativer; støtte til "Panel of the Wise", freds- og sikkerhedsrådet, det kontinentale system til tidlig varsling og den afrikanske beredskabsstyrke; styrkelse af Den Afrikanske Unions kapacitet og afrikanske regionale organisationer inden for finansiel forvaltning i tilknytning til støtteoperationer, planlægning, menneskelige ressourcer, udveksling af oplysninger og analyse.

²³ Mangelanalysen og risikostyringsrammerne er permanente og kan føre til, at der formuleres forslag til konkrete forbedringer under hensyntagen til de nuværende retlige og institutionelle rammer.

²⁴ Rådets afgørelse 2013/34/FUSP af 17. januar 2013 om Den Europæiske Unions militærmission for at bidrage til uddannelsen af Malis væbnede styrker (EUTM Mali) (EUT L 14 af 18.1.2013).

²⁵ Artikel 41 i TEU fastsætter principperne for finansiering af EU's civile og militære krisestyringsindsats.

Operationer med militære eller forsvarsmæssige implikationer kan ikke finansieres over EU's budget. De fælles omkostninger ved en sådan indsats er på nuværende tidspunkt omfattet af Rådets afgørelse FUSP 2015/528 af 27. marts 2015 om oprettelse af en mekanisme til administration af finansieringen af de fælles udgifter til EU-

at udgøre en effektiv og demokratisk ansvarlig national væbnet styrke, der kan bidrage til at stabilisere landet. Med militær- og uddannelsesrådgivningen fokuseres der på operationel træning, kommando og kontrol, logistiske kæder og menneskelige ressourcer. Der gives også uddannelse i international humanitær ret, beskyttelse af civile og menneskerettigheder. Der ydes kapacitetsopbygningsbistand til Malis væbnede styrker, der opererer under legitime civile myndigheders kontrol i syd. Når bataljonerne har overstået uddannelse, deployeres de i landets nordlige del i mindst seks måneder.

De uddannede enheder mangler imidlertid kommunikationsudstyr, hvilket er til hinder for kommando og kontrol. Soldaterne har ikke udstyr til beskyttelse mod miner og sprænglegemer. Andre behov og krav omfatter ambulancer, vandtanke og tankbiler, der kan sikre autonomi og evnen til at operere uafhængigt. Livsnødvendigheder, herunder husly, mad og lægehjælp mangler også. Det er nødvendigt at yde bistand til at tilvejebringe sådant udstyr og støtte for at sikre, at uddannede styrker ikke er afhængige af støtte fra lokalbefolkningen.

I visse tilfælde er der fundet ad hoc-løsninger, f.eks. har andre donorer i Mali stillet køretøjer til rådighed, men dette har ikke været konsekvent og er heller ikke nogen bæredygtig langsigtet løsning. Hvor en sådan ad hoc-finansiering ikke har været mulig, er der ikke fundet alternative finansieringskilder til afhjælpning af manglerne.

Pilotprojektet vedrørende Somalia

I Somalia har EU iværksat forskellige instrumenter. EU er med AFP den største finansielle bidrager til den såkaldte AMISOM-operation, som gennemføres af Den Afrikanske Union. EU har desuden tre FSFP-missioner i gang i Somalia og den videre region, som fokuserer på militær uddannelse, bekæmpelse af pirateri og maritim kapacitetsopbygning.

EUTM Somalia – en FSFP-mission, der fokuserer på militær uddannelse i Somalia - blev lanceret i april 2010 for at støtte og udvikle Somalias sikkerhedssektor ved at styrke Somalias væbnede styrker gennem målrettet militær uddannelse²⁶. EUTM flyttede i 2014 sine rådgivnings-, mentor- og uddannelsesaktiviteter til Mogadishu, hvor uddannelsen gennemføres i Jazeera Training Camp (JTC), som drives af AMISOM.

Levevilkårene og uddannelsesfaciliteterne i lejren var i en lang periode utilstrækkelige. Forbedringerne, herunder byggeriet i JTC, forløb meget langsomt, mens der var mangel på basale fornødenheder (vand, mad, senge, madrasser og tæpper). Disse mangler havde en negativ indflydelse på uddannelsens effektivitet og skadede EU's image.

EUTM er en militær FSFP-operation, hvis finansiering og bemanding varetages af de bidragende medlemsstater suppleret af Athenamekanismen for så vidt angår fælles omkostninger²⁷. JTC er en AMISOM-facilitet til træning af sikkerhedsstyrker i Somalia i tråd med AMISOM's mandat. Dette

operationer, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet (Athena), og om ophævelse af afgørelse 2011/871/FUSP (EUT L 84 af 28.3.2015). På nuværende tidspunkt bidrager alle medlemsstater bortset fra Danmark til Athena.

²⁶ Rådets afgørelse 2010/96/FUSP af 15. februar 2010 om Den Europæiske Unions militærmission for at bidrage til uddannelsen af somaliske sikkerhedsstyrker (EUT L 44 af 19.2.2010). I januar 2013 blev EUTM's mandat forlænget for tredje gang, indtil marts 2015, og udvidet til også at omfatte strategisk rådgivning og mentorvirksomhed. EUTM har siden 2010 uddannet omkring 4 000 soldater i Somalia. Dens nuværende personale (lærere og tilknyttet personale) er på 125 (stillet til rådighed af 10 medlemsstater og Serbien).

²⁷ Missionens budget for fælles omkostninger var 4,8 mio. EUR indtil august 2011; fra august 2011 til december 2012 var det 4,8 mio. EUR; den fælles finansiering for perioden fra februar 2013 til marts 2015 vil beløbe sig til 11,6 mio. EUR. Omkostningsforøgelsen skyldes især flytningen til Mogadishu, inkl. etablering og omkostninger til beskyttelse af styrker.

skyldes, at APF har eksklusiv regional fokus og ikke kan yde støtte på nationalt plan. Det formodes, at hvis midlerne var blevet stillet til rådighed direkte, ville det have haft højere prioritet at nå en acceptabel standard for træningslejren, og der ville have været gjort fremskridt på et tidligere tidspunkt.

Disse pilotprojekter illustrerer kun nogle af de udfordringer, der vil skulle tages hånd om: manglen på tilgængelig finansiering, begrænsningerne, som navnlig er gældende for APF-finansiering, og de praktiske vanskeligheder, der er resultatet af en sammenblanding af forskellige instrumenter, der anvendes inden for den samme kontekst.

3. Forbedring af kapacitetsopbygningen til støtte for sikkerhed og udvikling

3.1 Rammebetingelserne

I henhold til den primære ret er der to grundlæggende principper, der skal overvejes.

Den samme aktion kan ikke finansieres både under en FUSP-foranstaltning og et instrument, der er baseret på artikel 209 og 212 i TEUF. Det betyder f.eks., at kapacitetsopbygningen i sikkerhedssektoren under et eventuelt nyt instrument kan varetages inden for rammerne af EU's udviklingssamarbejde, hvis dets mål og indhold falder inden for udviklingspolitikens anvendelsesområde.

Traktaterne udelukker den mulighed, at EU-budgettet anvendes til udgifter, der er forbundet med operationer, der har indvirkning på militær- eller forsvarsområdet (jf. artikel 41, stk. 2, i TEU). Det er det forhold, der gør, at Den Europæiske Udviklingsfond og fredsfaciliteten for Afrika er særligt relevante i den nuværende indsats for at bygge bro mellem FSFP og forskellige udviklingsinstrumenter i et forsøg på bredt at tage hånd om spørgsmål vedrørende sammenkobling af sikkerhed og udvikling. Hertil kommer, at finansiering af kapacitetsopbygning i sikkerhedssektoren under artikel 209 og 212 i TEUF imidlertid ikke i sig selv er udelukket - uanset modtagerens civile eller militære karakter - men kræver en vurdering fra sag til sag.

Ud over den primære ret, er de rammer, der anvendes på EU's eksterne indsats inden for opbygning af sikkerhedskapacitet, den flerårige finansielle ramme (FFR) og retsgrundlaget for de eksterne finansieringsinstrumenter. Relevante instrumenter i EU-budgettet omfatter:

- Instrumentet, der bidrager til stabilitet og fred²⁸ (ICsP)
- Instrumentet til førtiltrædelsesbistand²⁹ (IPA)
- Det europæiske naboskabsinstrument³⁰ (ENI)
- Instrumentet for udviklingssamarbejde³¹ (DCI) samt
- Det europæiske instrument for demokrati og menneskerettigheder³² (EIDHR)
- Budgettet for den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik (FUSP).

²⁸ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 230/2014 af 11. marts 2014 om oprettelse af et instrument, der bidrager til stabilitet og fred (EUT L 77 af 15.3.2014).

²⁹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 231/2014 af 11. marts 2014 om oprettelse af et instrument til førtiltrædelsesbistand (IPA II) (EUT L 77 af 15.3.2014).

³⁰ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 232/2014 af 11. marts 2014 om oprettelse af et europæisk naboskabsinstrument (EUT L 77 af 15.3.2014).

³¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 233/2014 af 11. marts 2014 om oprettelse af et instrument til finansiering af udviklingssamarbejde for perioden 2014-2020 (EUT L 77 af 15.3.2014).

³² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 235/2014 af 11. marts 2014 om oprettelse af et finansieringsinstrument for demokrati og menneskerettigheder på verdensplan (EUT L 77 af 15.3.2014).

Definitionen af officiel udviklingsbistand³³ (ODA) sætter endelig potentielt grænser for finansiering af opbygning af sikkerhedskapacitet, i og med at ODA-kriterierne generelt udelukker militærudgifter. Denne begrænsning er særligt relevant i forbindelse med FFR, hvor EU bør sigte på i perioden 2014-2020 at sikre, at mindst 90 % af dens overordnede eksterne bistand³⁴ medregnes som ODA. Hertil kommer, at DCI omfatter specifikke ODA-mål³⁵ og en restriktion om køb af våben eller ammunition eller operationer, der har militær- eller forsvarsmål³⁶. EUF kræver, at programmeringen er udformet på en sådan måde, at den i videst muligt omfang opfylder kriterierne for ODA³⁷. Hertil kommer, at medlemsstaterne erklærer, at deres bidrag til EUF er i overensstemmelse med de nævnte kriterier.

3.2 Bedre udnyttelse af nuværende instrumenter

Eksisterende instrumenter i EU-budgettet

En betydelig del af programmerne for ekstern bistand, der er finansieret af EU's instrumenter for udviklingssamarbejde og teknisk samarbejde, tager allerede hånd om sikkerheds- og udviklingsproblemer³⁸. I den nuværende FFR er der ni nationale og otte regionale eller tematiske programmer, der tager sigte på at støtte konfliktforebyggelse og -løsning og freds- og sikkerhedsrelaterede aktiviteter. Hertil kommer, at der i 45 lande er ved at blive udarbejdet programmer med bredere fokus på regeringsførelse og retsstaten, herunder mulig støtte til overgang fra missioner og operationer under FSFP til andre instrumenter.

Under IcSP, IPA, ENI, DCI og EIDHR er den finansielle støtte til fordel for kapacitetsopbygning i sikkerhedssektoren imidlertid underlagt flere begrænsninger som forklaret ovenfor. Som følge heraf findes der på nuværende tidspunkt ikke noget EU-budgetinstrument, der kan sikre samlet finansiering til opbygning af sikkerhedskapacitet i partnerlande, navnlig for så vidt angår den militære komponent.

Dette har været tilfældet i det seneste årti. Da Europa-Kommissionen i 2004 fremlagde sit oprindelige stabilitetsinstrument³⁹, foreslog den at udvide retsgrundlaget til finansiering af langsigtet støtte til kapacitetsopbygning inden for militære fredsbevarende operationer. Den endelige tekst indeholdt imidlertid ikke henvisninger til militære eller fredsbevarende operationer på grund af modstand fra medlovgiverne. Civilsamfundet havde også givet udtryk for modstand.

³³ OECD's Komité for Udviklingsbistand (DAC) er et forum for koordinering af bistandsindsats. Den har fastlagt en internationalt godkendt definition af ODA, som gør det muligt for donorer at skelne mellem officielle transaktioner, der gennemføres som ODA og andre officielle strømme. Der er drøftelser i gang om en mulig revision af ODA-definitionerne.

³⁴ EUCO 37/13, Det Europæiske Råds konklusioner, 7.-8. februar 2013 af 8.2.2013.

³⁵ Artikel 2, stk. 3 og 4, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 233/2014.

³⁶ Artikel 3, stk. 13, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 233/2014 af 11. marts 2014.

³⁷ Artikel 1, stk. 3, i Rådets forordning (EU) 2017/322 fastsætter, at programmeringen skal være af en sådan art, at den i videst muligt omfang opfylder ODA-kriterierne under hensyn til EU's mål, som er i perioden 2014-2020 at sikre, at mindst 90 % af dens samlede eksterne bistand medregnes som ODA.

³⁸ I løbet af perioden 2001-2009 blev der anvendt mere end 1 mia. EUR til at støtte reformprogrammer for retsvæsen og sikkerhedssektoren. I 2013 blev mere end halvdelen af EU's samlede bilaterale udviklingsbistand anvendt i skrøbelige og konfliktramte lande, hvoraf hovedparten var afrikanske lande.

³⁹ På basis af artikel 308 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, som er erstattet af artikel 352 i TEUF som følge af Lissabontraktatens ikrafttrædelse.

Eksisterende instrumenter uden for EU-budgettet

Uden for EU-budgettet ydes der med EUF yderligere operationelle ressourcer til gennemførelse af EU's politik for udviklingssamarbejde med gruppen af stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS) under Cotonoupartnerskabsaftalen⁴⁰.

APF blev etableret i 2003 under EUF, og det er til dato det mest vidtrækkende instrument til at gennemføre sammenkoblingen af sikkerhed og udvikling og sikrer også støtte til militære aktiviteter.

APF forbliver imidlertid et ekstraordinært og midlertidigt instrument. Medlemsstaterne har gentagne gange gjort opmærksom på problemet med dets finansielle bæredygtighed og behovet for at overveje andre finansieringsmuligheder end EUF⁴¹. I det flerårige APF-handlingsprogram for 2014-2016⁴² har man udelukket finansiering af ammunition, våben og særligt militært udstyr, reservedele og uddannelse af soldater. Supplerende begrænsninger omfatter det retlige krav om, at den 11. EUF i videst muligt omfang indberettes som ODA⁴³. APF har endelig udelukkende regionalt og geografisk fokus (Den Afrikanske Union og regionale økonomiske samfund). Det er derfor ikke muligt at finansiere støtte på nationalt plan eller uden for Afrika under APF. EU og partnerlandene og -regionerne har imidlertid identificeret fred og sikkerhed eller reform af sikkerhedssektoren som en prioritet i forbindelse med flere regionale og nationale vejledende programmer under EUF.

Det er under APF muligt at finansiere opbygning af sikkerhedskapacitet, herunder af militæret, men en sådan finansiering er underlagt en række andre begrænsninger, som kan forhindre effektiv anvendelse af denne facilitet i forbindelse med alle situationer, som EU konfronteres med.

Sidst men ikke mindst afsættes der af medlemsstaterne også ressourcer til EU-militæroperationer uden for EU-budgettet - enten direkte af de lande, der deltager i FUSP/FSFP-operationer, eller via Athenamekanismen. Athena forvalter finansiering af fælles omkostninger vedrørende EU's militære operationer under FSFP. Der er bl.a. tale om hovedkvarterets gennemførelsesomkostninger og løbende omkostninger, infrastruktur, logistik og missionsstøtte. På indeværende tidspunkt dækker Athena ikke omkostninger, der afholdes af et partnerland, som støttes gennem en mission eller en operation. Rådet vedtog for nyligt en revision af Rådets afgørelse om Athena, der bl.a. gør det muligt med Athenamekanismen at anvende EU-budgetmidler i overensstemmelse med de eksisterende regler og procedurer⁴⁴.

Koordination og kohærens

På trods af de oven for beskrevne begrænsninger ville der kunne opnås mere inden for de eksisterende rammer ved anvendelse af en mere kohærent og koordineret tilgang.

⁴⁰ Partnerskabsaftalen mellem medlemmerne af gruppen af stater i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS) og Det Europæiske Fællesskab og dets medlemsstater, der blev undertegnet i Cotonou den 23.6.2000.

⁴¹ Rådet 10342/11, Rådets konklusioner om genopfyldning af fredsfaciliteten for Afrika for perioden 2011-2013 af 13.5.2011; Rådet 13935/12, Rådets konklusioner om genopfyldning af fredsfaciliteten for Afrika for perioden 2012 – 2013 af 24.9.2012; Rådets forordning (EU) 2015/322 (artikel 15 fastsætter, at Unionen og dens medlemsstater ved udløbet af det første flerårige handelsprogram evaluerer fredsfaciliteten for Afrika og dens resultater og procedurer og drøfter mulighederne for fremtidig finansiering. I den forbindelse og for at gøre fredsfaciliteten for Afrika mere finansielt solid, vil EU og dens medlemsstater gennemføre drøftelser om både midler til fredsbevarende operationer, herunder dem der finansieres af EUF, og bæredygtig EU-støtte til fredsbevarende operationer, der gennemføres af Afrika efter 2020).

⁴² Rådet 8269/14, "Det treårige handlingsprogram for fredsfaciliteten for Afrika, 2014-2016" af 28.3.2014.

⁴³ Se fodnote 37.

⁴⁴ Se fodnote 25.

EU-støtte til kapacitetsopbygning i sikkerhedssektoren skal understøttes af principperne for EU's eksterne indsats. De omfatter: (i) partnerlandenes ejerskab og tilpasning til partnernes langsigtede udviklingsstrategier; (ii) respekt for menneskerettigheder og efterlevelse af den humanitære folkeret; og (iii) sammenhæng med andre EU-aktioner som led i en mere samlet EU-tilgang til ekstern konflikt og kriser⁴⁵. Hertil kommer, at det er vigtigt at anvende kontekstanalyse til at forebygge tilbudsaseret støtte til kapacitetsopbygning, at udvikle en risikostyringsmetode og sikre bred støtte fra det internationale samfund og koordinering i forhold til andre aktører i marken.

Hvis de eksisterende institutionelle og retlige rammer respekteres, vil følgende praktiske foranstaltninger kunne forbedre koordineringen inden for EU, herunder i forhold til og blandt medlemsstaterne på strategisk og operationelt niveau:

- i) Styrkelse af informationsudvekslingen om igangværende og planlagte kapacitetsopbygningsaktiviteter inden for de bredere kriseforebyggelsesområder (herunder støtte til retsvæsen og sikkerhedssektorer), som finder sted via medlemsstaternes bilaterale samarbejde, EU's instrumenter for udviklingssamarbejde og teknisk samarbejde samt FSFP-aktiviteter
- ii) Udvidelse af informationsudvekslingen til at omfatte EU's multilaterale partnere (herunder FN, NATO og OSCE) og andre tredjelande og strategiske partnere, i forhold til hvilke EU har sammenfaldende og supplerende prioriteter
- iii) Anvendelse af ibrugtagningen af den politiske krisestrategiramme til at styrke båndene mellem tjenester, der er beskæftiget med udviklingssamarbejde og sikkerhedspolitik. Dette vil fremme en omfattende analyse af EU's engagement i en given kontekst, inden der træffes afgørelse om nye FSFP-foranstaltninger eller andre foranstaltninger
- iv) Der bør i forbindelse med FSFP-aktioner gøres bedre brug af ekspertise inden for udviklingssamarbejde. Udviklingsprogrammer kan også drage fordel af FSFP-ekspertise og medlemsstaternes ekspertise. Dette omfatter sikring af kohærens, herunder mellem det arbejde, der gøres af instrumentspecifikke styringskomitéer, og det FSFP-arbejde, der gøres af Rådets arbejdsgrupper.
- v) Tilrettelæggelse af mere regelmæssig og systematisk interaktion mellem EU-delegationer og FSFP-missionen og/eller operationer på partnerlandsniveau. Indførelse af fælles rapportering til de respektive forvaltningskæder i hovedkvarteret. Standardisering af udstationeringen af FSFP-missioner og operationsforbindelsesofficerer i EU-delegationerne samt inkludering heraf i bemanningen og indkaldelser af bidrag til FSFP-missioner og -operationer.

For at støtte og virkeliggøre disse tilsagn bør nedenstående initiativer videreudvikles ved hjælp af relevante forslag fra Europa-Kommissionen og Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik (den højtstående repræsentant):

- i) Et EU-dækkende strategisk sæt rammer, der deles af FSFP og politikken for udviklingssamarbejde, med henblik på en reform af sikkerhedssektoren. Fælles politikrammer for en fælles sikkerhedssektorreform bør respektere eksisterende instrumenters reguleringsmæssige

⁴⁵ Der skal tages hensyn til de otte områder, der er identificeret i den fælles meddelelse om EU's samlede tilgang til ekstern konflikt og kriser af december 2013: (i) udarbejdelse af en fælles analyse (ii) fastlæggelse af en fælles strategisk vision (iii) fokusering på forebyggelse (iv) mobilisering af EU's forskellige styrker og kapaciteter (v) forpligtelse på langt sigt (vi) sammenkobling af politikker og interne og eksterne tiltag (vii) bedre brug af EU-delegationer (viii) arbejde i partnerskab.

begrænsninger. Med disse rammer kan man med fordel anvende de erfaringer, der er gjort med programmer/missioner/operationer i Bosnien-Hercegovina, Den Demokratiske Republik Congo og Afghanistan med hensyn til overgang fra FSFP til andre instrumenter

ii) Fælles rammer for evaluering, overvågning og resultater i forbindelse med opbygning af sikkerhedskapacitet og aktiviteter i forbindelse med sikkerhedssektorreform - uanset hvilke politikrammer, der anvendes

iii) En særlig risikoforvaltningsmetode vedrørende EU-støtte til sikkerhedssektoren i partnerlande eller til organisationer. I den forbindelse kunne der f.eks. trækkes på FN's såkaldte Human Rights Due Diligence Policy⁴⁶, der er udviklet som vejledning for FN's indsats inden for sikkerhedssektoren, og på de risikostyringsrammer, der er udviklet til EU-budgetstøtteoperationer⁴⁷.

4. Vejen frem: et nyt tilsagn om at levere resultater med fred og stabilitet sammen med vores partnere

Det er fortsat EU's ønske at spille en central rolle med hensyn til at sikre international fred og stabilitet og forebygge konflikter og skabe vilkår for global bæredygtig udvikling.

I denne indsats er det en af de vigtigste tilgange at sætte partnerlandene og regionale organisationer i stand til i stigende grad at forebygge og styre kriser gennem effektiv EU-støtte til styrkelse af deres sikkerhedskapacitet.

At dømme ud fra de erfaringer, der indtil videre er indhøstet, er tiden inde til at øge indsatsen. Vi forventer, at Det Europæiske Råd i juni 2015 vil komme med yderligere politiske tilsagn og retningslinjer for, hvordan forbindelsen mellem sikkerhed og udvikling kan styrkes.

Det er Europa-Kommissionens og den højtstående repræsentants ønske at gennemføre foranstaltningerne vedrørende koordinering af og kohærens mellem de eksisterende instrumenter, der er redegjort for i denne fælles meddelelse. Inden for rammerne af den samlede tilgang til eksterne konflikter og kriser vil dette kun være 100 % effektivt, hvis det modsvares af en tilsvarende indsats sammen med og i medlemsstaterne med disses egne instrumenter på strategisk og operationelt plan. Der kræves en samlet indsats for at sikre EU's kollektive evne til at intervenere på det rette tidspunkt og med passende mekanismer og ressourcer i en specifik kontekst i et partnerland eller i forhold til en regional organisation.

Da der er tale om en bred udfordring, bør de eksisterende begrænsninger ikke kun adresseres gennem ad hoc-foranstaltninger. Europa-Kommissionen og den højtstående repræsentant mener derimod, at følgende tre tiltag bør overvejes:

- i) Udarbejdelse af et forslag om at rette op på APF's mangler
- ii) Oprettelse af en facilitet, der sammenknytter fred, sikkerhed og udvikling inden for rammerne af et eller flere eksisterende instrumenter;
- iii) Udvikling af et særligt instrument til dette formål

⁴⁶ De Forenede Nationer, Generalforsamlingen, Sikkerhedsrådet, A/67/775-S/2013/110, 5 marts 2013.

⁴⁷ Retningslinjer for budgetstøtte, Generaldirektoratet for Udvikling og Samarbejde - EuropeAid, Europa-Kommissionen, Bruxelles, september 2012.

Tilhørende forslag vil skulle omfatte konsekvensvurderinger, som bl.a. analyserer potentielle politiske, imagerelaterede og budgetmæssige konsekvenser.

Medlemsstaterne opfordres også til at overveje at udvide Athenamekanismen til også at omfatte kapacitetsopbygning i partnerlande.

Det er vigtigt, at opfølgningen af denne fælles meddelelse inddrager en lang række berørte parter inden for udenrigspolitik, forsvar, udvikling og humanitær bistand.

Europa-Kommissionen og den højtstående repræsentant opfordrer Europa-Parlamentet og Rådet til at støtte den tilgang, der er beskrevet i denne fælles meddelelse, og fuldt ud engagere sig i bestræbelserne for at sikre et mere kohærent og effektivt EU-engagement inden for kapacitetsopbygning til fremme af sikkerhed og udvikling.