



AZ UNIÓ KÜLÜGYI ÉS
BIZTONSÁGPOLITIKAI
FŐKÉPVISELŐJE

Strasbourg, 2016.7.5.
JOIN(2016) 31 final

KÖZÖS KÖZLEMÉNY AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

A biztonsági ágazat reformjának támogatását szolgáló uniós stratégiai keret elemei

{SWD(2016) 221 final}

1. CÉL ÉS HATÁLY

A biztonsági ágazat reformja egy ország biztonsági rendszerének¹ annak érdekében történő átalakítását jelenti, hogy az fokozatosan hatékonyabban és elszámoltathatóbban, az emberi jogokat, a demokráciát, a jogállamiságot és a jó kormányzás elveit tiszteletben tartó módon biztosítsa az egyének és az állam biztonságát. A biztonsági ágazat reformja hosszú távú, politikai folyamat, mivel alapjaiban érinti az adott ország hatalmi viszonyait. Nemzeti szempontokon kell alapulnia, valamint politikai elkötelezettség és vezetés, intézményközi együttműködés és az érdekelt felek széles körű részvétele szükséges ahhoz, hogy a lehető legszélesebb konszenzus alakuljon ki.

A konfliktusok, a bizonytalanság és az instabilitás világszerte jellemző, és közvetlenül az Unióval szomszédos országokban is tapasztalható². Mindez emberi szenvedéshez, kényszerű migrációhoz vezet és visszaveti a fejlesztési eredményeket³, amint azt az uniós fejlesztési politika⁴ keretében, általában a biztonsággal és fejlesztéssel foglalkozó munka során, valamint a *2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrendről szóló ENSZ-határozatban* is elismerik, beleértve a 16. célt⁵ és annak biztonsági vonatkozású célkitűzéseit is.

A bizonytalanságot és az instabilitást gyakran a hatékony és elszámoltatható biztonsági rendszerek hiánya idézi elő vagy súlyosbítja. A partnerországok számára a biztonsági rendszerük reformjához nyújtott segítség előmozdítja a békére és stabilitásra, az inkluzív és fenntartható fejlődésre, az államépítésre és a demokráciára, a jogállamiságra, az emberi jogokra és a nemzetközi jog alapelveire irányuló uniós célokat⁶. Az EU belső és külső biztonsága közötti szoros kapcsolatot hangsúlyozó, 2015. évi *európai biztonsági stratégia*⁷ szerint a partnerországokban tapasztalható, időnként erőszakos szélsőségekkel is társuló konfliktusok és bizonytalanság az EU belső biztonságára, az uniós polgárok biztonságára, valamint az EU külföldi kereskedelmi és beruházási érdekeire is hatást gyakorolnak.

¹ A Gazdasági Együttműködési és Fejlesztési Szervezet Fejlesztési Támogatási Bizottsága (OECD–DAC) által a biztonsági ágazat reformjára vonatkozóan kiadott iránymutatás szerint a nemzeti biztonsági ágazat magában foglalja a bűnüldöző szerveket (rendőrség, csendőrség, vámhatóság, határőrség stb.), a büntetőjogi rendszert (büntetőbíróház, ügyészség, büntetés-végrehajtás), a fegyveres erőket, a hírszerző szolgálatokat, a politikai, pénzügyi és igazságügyi felügyeletet biztosító intézményeket (a felelős minisztériumok, parlamenti bizottságok, számvevőszék, igazságügyi szervek stb.), valamint a biztonsági ágazat nem állami szereplőit, ezen belül a hagyományos hatóságokat, a hagyományos bíróságokat, a gerillamozgalmakat és felszabadító hadseregeket, valamint a magántulajdonú katonai és biztonsági cégeket. Lásd: *Az OECD-CAD kézikönyve a biztonsági rendszerek reformjáról: A biztonság és az igazságosság támogatása* (OECD Publishing, Párizs).

² JOIN(2015) 50, *Az európai szomszédságpolitika felülvizsgálata*.

³ Az abszolút szegénységben élők 43 %-a instabil és konfliktusok által sújtott országokban él.

⁴ COM(2011) 637 és a Tanács következtetései – *Változtatási program: az EU fejlesztéspolitikájának hathatósabbá tétele*, a Tanács (Külügyek) 3166. ülése, Brüsszel, 2012. május 14.

⁵ *Alakítsuk át világunkat: a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési menetrend* (az ENSZ Közgyűlésének 2015. szeptember 25-én elfogadott határozata, UNGA A/RES/70/1); 16. cél: „Békés és befogadó társadalmak ösztönzése a fenntartható fejlődés céljait követve, az igazságszolgáltatáshoz való általános jog biztosítása, valamint hatékony, elszámoltatható és inkluzív intézmények létrehozása valamennyi szinten”.

⁶ Összhangban az uniós Szerződések azon rendelkezéseivel, amelyek általános értelemben az EU külső tevékenységéről (az EUSZ 21–22. cikke), a közös kül- és biztonságpolitikáról/közös biztonság- és védelempolitikáról (az EUSZ 23–46. cikke), a fejlesztési együttműködési politikáról (az EUMSZ 208–211. cikke) és más együttműködési politikákról (az EUMSZ 212–213. cikke) szólnak.

⁷ *Az európai biztonsági stratégia*, a Bizottság közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak, a Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának (COM(2015) 185).

A biztonsági ágazat reformjára irányuló uniós szerepvállalást a közös közleményt kísérő közös szolgálati munkadokumentum⁸ értékeli, amely az elmúlt 15 évből származó számos értékelés, „levont tanulságokat” ismertető jelentés, tanulmány és érdekeltekkel folytatott konzultáció megállapításait foglalja össze. Az értékelés következtetése szerint lenne még lehetőség javítani az uniós kapacitások és eszközök közötti koherenciát, kiegészítő jelleget és koordinációt. Az értékelés azt is kiemeli, hogy a biztonsági ágazat mélyreható reformja hosszú távú elkötelezettséget igénylő, összetett folyamat, amely nem érinti azokat a rövidebb távú kezdeményezéseket, amelyek az azonnali biztonsági fenyegetések kezeléséhez lehetnek szükségesek.

Az EU diplomáciai és pénzügyi, katonai és civil, rövid távú és hosszú távú beavatkozásait szilárdabban be kell ágyazni a biztonsági ágazat reformjának egységes, az EU egészére kiterjedő támogatási keretébe, amely figyelembe veszi a politika, a biztonság, az igazságügy, a humanitárius segítségnyújtás⁹, a fejlesztés, a konfliktusok és az instabilitás közötti kapcsolódási pontokat. A biztonsági ágazat reformjához – különösen az instabil, fejlődő és átalakulóban lévő országok esetében – szükség van a nemzetközi partnerek által nyújtott politikai, pénzügyi és technikai támogatásra. Az EU – globális befolyásának, széles körű külső politikáinak, instrumentumainak, eszközeinek, valamint szilárd jelenlétének és tapasztalatainak köszönhetően – megfelelő helyzetben van ahhoz, hogy e tekintetben támogassa a partnerországokat, együttműködésben más nemzetközi szereplőkkel, köztük az ENSZ-szel.

E közös közlemény¹⁰ egy ilyen keret elemeit sorolja fel, a Tanács 2015. májusi következtetéseiben¹¹ meghatározottak szerint, a biztonság és a fejlesztés támogatása érdekében történő kapacitásépítésre¹² irányuló uniós munkához iránymutatásul szolgáló elemek mellett. Tükrözi a külső konfliktusokra és válságokra vonatkozó átfogó megközelítést¹³ abban a tekintetben, hogy kapcsolatot teremt a közös biztonság- és védelempolitika (KBVP), a közös kül- és biztonságpolitika (KKBP) valamennyi egyéb releváns eszköze, a külső tevékenységek eszközei, valamint a szabadság, a biztonság és a jogérvényesítés területén tevékenykedő szereplők között, azaz a biztonsági ágazat reformjának támogatása érdekében egyesít és korszerűsít két korábban elkülönülő uniós szakpolitikai koncepciót¹⁴. Fokozza majd a kül- és biztonságpolitikára vonatkozó *globális stratégia*¹⁵ és az *európai biztonsági stratégia* hatékonyságát¹⁶. Emellett figyelembe veszi az

⁸ SWD(2016) 221.

⁹ A JOIN(2013) 30 final közös közleménynek megfelelően a humanitárius segítségnyújtásra annak sajátos működését figyelembe véve, az emberiség, a semlegesség, a pártatlanság és a függetlenség elveit tiszteletben tartva, kizárólag az érintett lakosság szükségletei alapján kerül sor.

¹⁰ A Bizottság 2016. évi munkaprogramja I. mellékletének 21. kezdeményezése (COM(2015) 610 final).

¹¹ A Tanács következtetése a KBVP-ről, az Európai Unió Tanácsa (8971/15. sz. dokumentum, 2015. május).

¹² JOIN(2015) 17 final, *Kapacitásépítés a biztonság és a fejlesztés támogatása érdekében Annak lehetővé tétele, hogy partnereink képesek legyenek megelőzni és kezelni a válságokat.*

¹³ JOIN(2013) 30 final, *Az EU átfogó megközelítése a külső konfliktusok és válságok tekintetében.*

¹⁴ *Koncepció a biztonsági ágazat reformjának európai közösségi támogatására*, a Bizottság közleménye a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek (SEC(2006) 658); valamint *A biztonsági ágazat reformja számára biztosított EBVP-támogatás uniós koncepciója* (12566/4/05. sz. tanácsi dokumentum), amely az Európai Tanács által 2003 decemberében elfogadott, *Európai biztonsági stratégia – Biztonságos Európa egy jobb világban* című dokumentum alapján készült.

¹⁵ *Közös jövőkép, közös fellépés: Globális stratégia az Európai Unió kül- és biztonságpolitikájára vonatkozóan*, az Unió külügyi és biztonságpolitikai főképviselője, 2016. június.

¹⁶ COM(2015) 185 final, *Az európai biztonsági stratégia.*

OECD Fejlesztési Támogatási Bizottságának a béke és a biztonság területére vonatkozó releváns határozatait¹⁷ és adott esetben irányelveit.

E keret

- **valamennyi uniós szereplőre és eszközre alkalmazandó:** a politikai/diplomáciai, külső tevékenységgel kapcsolatos eszközökre, valamint a válságreakálás¹⁸ és a KBVP területén – annak valamennyi szintjén – működő civil és katonai szereplőkre. Az uniós tagállamokat arra ösztönzi, hogy ezen belül alakítsák ki a biztonsági rendszer reformjával kapcsolatos kétoldalú programjaikat, többek között közös programozáson keresztül, a közös programozás megerősítéséről szóló tanácsi következtetésekkel összhangban¹⁹;
- **iránymutatásul szolgál az Unió külső tevékenységein belül a biztonsági rendszer reformjával kapcsolatos valamennyi eszköz/program/projekt meghatározásához, tervezéséhez és/vagy alkalmazásához/végrehajtásához,** beleértve azokat a KBVP-eszközöket is, amelyek kimondottan és/vagy részben a biztonsági rendszer reformjával kapcsolatos tevékenységekre irányulnak. E közös közlemény a más országok biztonsági ágazatai számára nyújtott uniós támogatásra összpontosít, ugyanakkor elismeri a biztonság és az igazságügy egymástól való kölcsönös függését. Az itt meghatározott alapelvek az igazságügy szereplőire is alkalmazhatók, amennyiben szerepük és feladataik egyértelműen kihatnak a biztonsági ágazatra.
- **minden kontextusban alkalmazandó,** nem csupán a konfliktusokkal terhelt vagy konfliktus utáni helyzetekben²⁰, és kellőképpen tág ahhoz, hogy az egyes konkrét helyzetek szükségleteihez lehessen igazítani.

2. MEGVALÓSÍTANDÓ CÉLJAINK

Az Unió egészére kiterjedő stratégiai keret átfogó célja az államok stabilitásának és az egyének biztonságának megerősítéséhez való hozzájárulás. E célból javítani kívánja az EU hatékonyságát az alábbiak előmozdítása és támogatása terén:

- A. a partnerországok által az egyének és az állam biztonságának garantálása érdekében tett erőfeszítések; valamint
- B. a partnerországok biztonsági ágazatának legitimitása, jó kormányzása, integritása és fenntarthatósága.

A. AZ EGYÉNEK ÉS AZ ÁLLAM BIZTONSÁGÁNAK GARANTÁLÁSA

A nemzetbiztonsági ágazat eredményességéhez az alábbiakra van szükség:

¹⁷ Például „a hivatalos fejlesztési támogatás (ODA) békével és biztonsággal kapcsolatos kiadásokra vonatkozó jelentéskészítési iránymutatásainak aktualizálására és korszerűsítésére” irányuló megállapodást; lásd a magas szintű megbeszélés záróközleményét (OECD DAC, 2016. február 19.).

¹⁸ E közlemény alkalmazásában a válságreakálás fogalma nem foglalja magában a humanitárius segélyt.

¹⁹ Lásd a 8831/16 sz. tanácsi dokumentumot.

²⁰ Bár az ezen közös közleményben felvázolt elvek a bővítési országokra is alkalmazandók, a csatlakozási folyamat más intézkedéseket és eljárásokat foglal magában annak biztosítása érdekében, hogy az érintett országok megfeleljenek a csatlakozási kritériumoknak.

- azt támogató, egyértelmű és megfelelő **jogi keret**;
- arra irányadó, megfelelő biztonsági és igazságügyi **szakpolitikák és stratégiák**; valamint
- annak részét képező, jól összehangolt és együttműködő **intézmények**, amelyek mindegyike megfelelően strukturált és szervezett, és egyértelműen meghatározott szerepkörökkel, megfelelő eljárásokkal, képzett személyzettel és forrásokkal rendelkezik.

Figyelembe kell vennie a meglévő informális vagy nem kormányzati biztonsági szolgáltatókat, és fenn kell tartania a jogállamiságot.

Humánbiztonság

A nemzetbiztonsági rendszerek első célja az **egyének** biztonságának garantálása, azok gyakorlati szempontjaihoz és tapasztalataihoz igazodó módon. Ez magában foglalja az egyének alapvető szabadságainak²¹ fenntartását, valamint a különböző **csoportok** – ezen belül a legkiszolgáltatottabb helyzetben lévők – biztonsági szükségleteinek az érintettek bevonásával történő értékelését. A rendszernek a nők, a kiskorúak, az idősek és a kisebbségek speciális biztonsági szükségleteit is kezelnie kell.

A reformtörekvéseknek **figyelembe kell venniük a nemek közötti egyenlőséget**²², annak biztosítása érdekében, hogy a nők és a férfiak hatékonyan és egyenlő módon férhessenek hozzá az igazságszolgáltatási és a biztonsági szolgálatokhoz. E célból a nemzetbiztonsági szakpolitikák meghatározása vagy felülvizsgálata során nemi szempontú elemzésre kell támaszkodni. Emellett az erőszak áldozatainak nyújtott támogatáshoz megelőző intézkedéseknek kell társulniuk (pl. jogszabályok, a nemi egyenlőséggel kapcsolatos figyelemfelhívó tevékenység a rendőri és katonai szervezetekben, az elkövetők büntetlenségének felszámolása).

A transznacionális biztonsági fenyegetések megelőzése és kezelése

A nemzetbiztonsági rendszereknek a transznacionális biztonsági fenyegetésekkel – így a terrorizmus és a szervezett bűnözés valamennyi formájával – szemben is hatékonyan kell tudniuk fellépni. A nemzetközi együttműködés kialakítása vagy megerősítése az ezekre való reagálás elengedhetetlen részét képezi.

²¹ Elsődlegesként kezelve a nélkülözéstől és félelemtől mentes élethez való jogot és az önálló cselekvés szabadságát.

²² Lásd a nemek közötti egyenlőségre vonatkozó cselekvési tervről (2016–2020) szóló tanácsi következtetéseket (13201/15. sz. dokumentum).

B. LEGITIMITÁS²³, JÓ KORMÁNYZÁS, INTEGRITÁS ÉS FENNTARTHATÓSÁG

Emberi jogok, jogállamiság, demokratikus alapelvek²⁴

A biztonsági ágazat szereplőinek tiszteletben kell tartaniuk és védelmezniük kell az emberi jogokat megkülönböztetéstől mentesen, mind a lakosság, mind pedig saját tagjaik esetében. A biztonsági ágazatot tényleges **demokratikus ellenőrzésnek** és **felügyeletnek** kell alávetni²⁵. Egyértelmű és világos jogi keretben kell működnie, amelyet a nemzeti jogalkotó jóváhagy, és a hatékony polgári ellenőrzést is magában foglalja. Költségvetésének a nemzeti költségvetés szerves részét kell képeznie, a törvényhozó testületnek kell megvitatnia és jóváhagynia, és ez utóbbinak tényleges felügyelet gyakorlására is képesnek kell lennie. A biztonsági és igazságügyi politikák és tevékenységek kialakítása és nyomon követése során bevett gyakorlatnak kell lennie a civil társadalom konzultációba való bevonásának és részvételének.

A jó kormányzás elvei²⁶

Az **átláthatóságot** és a **nyitottságot** kell érvényesíteni, és jogi biztosítékokat kell alkalmazni az önkényes döntéshozatal megakadályozása érdekében. A biztonsági struktúra vezetői pozícióira vonatkozó munkaerő-felvételi és előléptetési eljárásoknak és kinevezéseknek pontosan meghatározott, nyilvánosan hozzáférhető feltételeken kell alapulniuk. A hivatalos parancsnoki láncokat tiszteletben kell tartani. A biztonsági ágazat dokumentumainak osztályozására, terjesztésére és az azokhoz való hozzáférésre vonatkozóan hivatalosan elfogadott, kiszámítható eljárásokat kell alkalmazni, többek között a közbeszerzési eljárások keretében is. Az információknak az átláthatóság és az érthetőség javítása érdekében nyilvánosnak kell lenniük. A nyitottság és az átláthatóság korlátozásait világosan meghatározott közpolitikai okok indokolhatják (pl. adatvédelem), ám ezeket minden esetben a lehető legkisebb mértékűre kell szorítani.

Az **összes érdekelt fél reformfolyamatban való részvétele** azt jelenti, hogy a nemzetbiztonsági politikákat és stratégiákat inkluzív konzultációs eljárások keretében alakítják ki. Az ENSZ Biztonsági Tanácsának vonatkozó határozataival összhangban kifejezetten biztosítani kell a nők részvételét²⁷.

Magának a biztonsági ágazatnak is **inkluzívnak** kell lennie. A biztonsági erők vonatkozásában nem szabad kizárni vagy hátrányosan megkülönböztetni semmilyen meghatározott csoportot. A feszültségek elkerülése érdekében a forrásokat nyilvánosan és

²³ E dokumentum alkalmazásában a biztonsági ágazat akkor minősül legitimnek, ha: i. tiszteletben tartja a nemzetközi szinten elfogadott emberi jogokat, a jogállamiságot és a demokratikus alapelveket; ii. érvényesíti a jó kormányzás elveit, azaz az átláthatóságot, a nyitottságot, a részvétel és az inkluzivitás, valamint az elszámoltathatóság elvét; továbbá iii. küzd a korrupció ellen.

²⁴ Ez összhangban van az EUSZ 3. cikkével és 21. cikke (2) bekezdésének c) pontjával, amelyek szerint a világ többi részéhez fűződő kapcsolataiban az Unió védelmezi és érvényre juttatja értékeit és érdekeit, ezen belül a demokráciát, a jogállamiságot, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságok egyetemességét és oszthatatlanságát. A Lisszaboni Szerződés értelmében az uniós szakpolitikáknak – a külkapcsolatokra vonatkozókat is beleértve – összhangban kell állniuk az Európai Unió Alapjogi Chartájával.

²⁵ Az igazságszolgáltatás sajátos esetében biztosítani kell a hatalmi ágak szétválasztását, hogy garantálják a bírói függetlenséget, valamint azt, hogy a bíróságok ne legyenek kitéve más kormányzati ágak vagy magán-, illetve pártérdekek helytelen befolyásának.

²⁶ Lásd: *Fehér könyv az európai kormányzásról* (COM(2001) 428); a jó kormányzás további két elvét (eredményesség és koherencia) az A. cél, illetve a 3. fejezet írja le.

²⁷ Az ENSZ Biztonsági Tanácsának a nőkről, a békéről és a biztonságról szóló 1325. sz. határozata (2000) és 2242. sz. határozata (2015).

megalapozottan kell elosztani, a jogilag meghatározott hatásköröket/feladatokat tükröző módon. A nőknek egyenlő lehetőségeket és érvényesülést kell biztosítani a biztonsági erőkön belül.

Az egyes biztonsági intézményeken belül hatékony belső **elszámoltathatósági** rendszereket – pl. belső ellenőrzési szolgálatokat és auditokat – kell fenntartani, és ezekre az intézményekre vonatkozóan a nemzeti számvevőszéknek vagy más felügyeleti vagy azzal egyenértékű szervezetnek a pénzügyi és operatív működést vizsgáló külső ellenőrzést is kell végezniük. Az elszámoltathatóságot olyan mechanizmusok is elősegítik, mint a biztonsági ellenőrzés, a magatartási kódexek, a független panasztételi testületek, valamint a civil társadalom által gyakorolt ellenőrzés. Amennyiben a biztonsági ágazat valamely szereplőjét bíróság elé állítják, a büntetlenség elkerülése érdekében fontos érvényesíteni a törvény előtti egyenlőség elvét, az önkényesség elkerülését, valamint az eljárásbeli és jogi átláthatóságot. Az esetleges külön katonai igazságszolgáltatási rendszer számára világos és korlátozott hatáskört kell meghatározni, és a polgári személyekkel szembeni eljárásokat mindenképpen polgári bíróságoknak kell lefolytatniuk.

Integritás, korrupció elleni harc

A lakosság és a biztonsági ágazat szereplői közötti bizalom elengedhetetlenül fontos a biztonsági ágazat hatékonyságához. A vesztegetés, zsarolás, sikkasztás, haveri részrehajlás és nepotizmus bármiféle előfordulása aláássa ezt a bizalmat. A biztonsági ágazatnak juttatott pénzügyi forrásokat a jó kormányzás ugyanazon elvei alapján kell kezelni, mint amelyek más közszektorokra is alkalmazandók. Más közbeszerzési eljárásokhoz hasonlóan a katonai és rendőrségi felszerelések és szolgáltatások beszerzését is megfelelő eljárások, korlátozások és ellenőrzés mellett kell végezni. A nemzeti korrupcióellenes stratégiákat a biztonsági ágazat szereplőire ugyanúgy alkalmazni kell.

Fenntarthatóság

Alkalmazhatóságuk és hatékonyságuk érdekében a biztonsággal kapcsolatos jogszabályokat, intézményeket és eljárásokat nemzeti szintű eljárások alapján, a társadalom egészét figyelembe vevő megközelítéssel²⁸ összhangban kell kialakítani. Elengedhetetlen a politikai, a biztonsági és az igazságügyi terület főbb érdekeltjeinek elkötelezettsége és a civil társadalom támogatása.

Elvben a személyi állomány, a beruházások és a pénzügyi források szintjét megfelelő tervezés alapján kell kialakítani, **költségvetési szempontból fenntartható** módon, hogy ne veszélyeztessék más fontos közszolgáltatások biztosítását.

3. A MEGVALÓSÍTÁS MÓDJA

A biztonsági ágazatban való uniós szerepvállalás alapvető elemek és elvek meghatározott körén alapul, amely a segélyhatékonysági alapelveket²⁹ is magában foglalja, mivel ezek a biztonságra ugyanúgy alkalmazandók, mint az együttműködés más területeire.

²⁸ Amint ezt a *HORIZONT 2020 – 2016–2017-es munkaprogram* 7. társadalmi kihívása (Biztonságos társadalmak – Európa és polgárai szabadságának és biztonságának védelme) és 6. társadalmi kihívása (Európa a változó világban – inkluzív, innovatív és reflektív társadalmak) leírja.

²⁹ Lásd a következőket: az OECD Fejlesztési Támogatási Bizottsága által kiadott, *a segélyhatékonyságról szóló Párizsi Nyilatkozat* (2005) és az *accrai cselekvési program* (2008); *a hatékony fejlesztési együttműködésre*

A biztonsági ágazat tágabb összefüggésekben való értelmezése

Egy partnerország vagy régió biztonsági ágazatában való uniós szerepvállaláshoz meg kell érteni és számításba kell venni a biztonsági és az igazságügyi szereplők működését meghatározó hivatalos és nem hivatalos szabályokat. Hasonlóképpen figyelemmel kell kísérni a biztonsági, az igazságszolgáltatási, illetve a nem biztonsági terület szereplői közötti interakciókat és erőviszonyokat, valamint a fennálló konfliktusok dinamikáját³⁰. A politikai, társadalmi-gazdasági, kulturális és történelmi tudatosság alapvetően fontos.

Az uniós politikai párbeszédet és fellépést az adott ország biztonsági ágazatának előzetes elemzésére és annak tágabb összefüggésekben való elhelyezésére kell építeni. Az uniós küldöttségek utasításokat kaptak arra, hogy végezzenek elemzést és tegyenek jelentést a biztonsági ágazatról, a meglévő jelentéstételi mechanizmusok alkalmazásával. KBVP-missziók jelenléte esetén ezt az elemzést és jelentéstételt közösen végzik majd, az átfogó megközelítéssel összhangban. A tagállamok nagykövetségei – különösen azok, ahol biztonsági és/vagy védelmi attasékat is kineveztek – felkérést kapnak az információk és szakértelem megosztására.

A biztonsági rendszer reformjára irányuló nagyszabású támogatás tervezésekor az EU strukturált helyzetértékelést (pl. politikai gazdaságtani elemzést) végez majd, amely valamennyi érdekelt félre kiterjed (pl. a biztonság és az igazságügy szereplői, ezen belül az ellenállás várható forrásai, a változás mozgatórugói, valamint a biztonsági és igazságügyi intézményekből hagyományosan kizárt csoportok, pl. nők, fiatalok, kisebbségek). Ennek az értékelésnek a főbb demográfiai csoportok véleménye és tapasztalatai szerinti biztonsági szükségletekre kell összpontosítania, valamint arra, hogy ezeket miképpen kezeli a biztonsági ágazat.

Az értékelésben elemezni kell a következőket: meglévő nemzeti szakpolitikák/stratégiák és költségvetések, helyi biztonsági és igazságügyi gyakorlatok, a bizonytalanság és az instabilitás forrásai, potenciális kockázati tényezők, a demokratikus kormányzás és a humánbiztonság elveinek betartása, az egyének biztonsága védelmének hatékonysági foka, meglévő nemzetközi együttműködés és koordináció, valamint a támogatás lehetőségei. Azonosítani kell azokat a konkrét biztonsági problémákat, amelyeknek az uniós segítségnyújtás keretében elsőbbséget lehetne biztosítani, valamint azt a változási folyamatot, amelyet e segítségnyújtás előmozdíthat. Az EU-nak ösztönöznie kell a közös elemzést, a releváns helyi és nemzetközi szereplők és szakmai források bevonásával. Amennyiben lehetséges, a nemzeti hatóságokat bevonják ezekbe az értékelésekbe, ideális esetben vezető szerepet biztosítva számukra. Konzultatív szakértői vizsgálat is alkalmazható.

Ez az értékelés – amellett, hogy információkat nyújt a biztonsági ágazati reform támogatásának kialakításához – olyan kiindulási szintek meghatározására is szolgál, amelyekhez viszonyítva vizsgálható majd az uniós szerepvállalás hatása. E szinteket ezután rendszeresen frissítik, hogy nyomon követhetőek legyenek a változások, valamint a támogatás végrehajtása tekintetében hasznos mutatók maradjanak.

irányuló puszani partnerség; a segélyhatékonysággal foglalkozó magas szintű fórum negyedik ülése (Puszan, Koreai Köztársaság, 2011. november 29–december 1.).

³⁰ Lásd a az EKSZ és az Európai Bizottság közös szolgálatainak *Útmutató – A konfliktuselemzés alkalmazása az EU külső tevékenységének támogatására* című dokumentumát.

Intézkedések

Az utasításoknak megfelelően az uniós küldöttségek rendszeres jelentéseikben elemzést nyújtanak a biztonsági ágazatról (a KBVP-missziók közreműködésével, amennyiben vannak a helyszínen ilyenek). Jelentős szerepvállalás tervezése esetén az EU részletesebb értékelést indít a biztonsági ágazatról.

Az EKSZ, illetve Bizottság szolgálatai a meglévő módszertani dokumentumok felhasználásával iránymutatást nyújtanak arról, hogyan kell elvégezni a biztonsági ágazatra irányuló elemzéseket.

Széles körű nemzeti felelősségvállalás lehetővé tétele

A nemzeti felelősségvállalás túlmutat azon, hogy a kormány elfogadja a nemzetközi szereplők intervencióit. A reformörekvések csak akkor lehetnek eredményesek és fenntarthatóak, ha az ország intézményeiben gyökereznek (többek között költségvetési kötelezettségvállalás révén), felelősséget vállalnak érték a nemzetbiztonság és az igazságügy szereplői, valamint a társadalom egésze is legitimnek tekinti őket. Ez azt jelenti, hogy a nemzeti szereplőknek kell irányítaniuk a folyamatot, és általános felelősséget kell vállalniuk az intervenciók eredményeiért, a külső partnerek tanácsadása és támogatása mellett. Azt is jelenti, hogy adott esetben minden (állami és nem állami) érdekelt felet – ezen belül a marginalizált csoportokat is – be kell vonni az azt célzó erőfeszítésekbe, hogy konszenzus alakuljon ki a biztonsági ágazatra irányuló, nemzeti irányítású és nemzeti szinten elfogadott stratégiákon alapuló intervenciókat illetően. Ez kihívást jelent, mivel a szereplők érdekei eltérőek, és lesznek közöttük olyanok, akik ellenállnak a reformoknak.

Válsághelyzetben vagy közvetlenül konfliktust követően, amikor az állami intézmények esetleg gyengék vagy hiányoznak, az uniós támogatás korai fázisaiban – a civil társadalmat is bevonó, részvételen alapuló eljárás alapján – elő kell készíteni a nemzeti felelősségvállalást.

Intézkedések

A biztonsági ágazat reformjának támogatásával kapcsolatos tevékenységek során az EU:

- értékeli a reform melletti politikai elkötelezettséget, az ellenállás lehetséges forrásait, valamint azt, hogy az uniós támogatás milyen módon segítheti elő olyan választócsoportok kialakulását, amelyek kiállhatnak a változás folyamata mellett;*
- támogatását nemzeti szakpolitikákra, tervekre és stratégiákra, valamint az elsőbbségi kérdésekre alapozza, adott esetben a nemzeti folyamatokra vagy folyamatban lévő fellépésekre építve; továbbá*
- az azonosítási szakasztól kezdődően valamennyi érdekelt felet bevonja, beleértve a nem állami és a civil társadalmi szereplőket is, annak érdekében, hogy az intervenciók tekintetében a lehető legszélesebb körű konszenzus alakuljon ki.*

A tágabb összefüggések vizsgálata

A biztonsági ágazat irányítása az adott ország általános irányítási helyzetét tükrözi, és azt az irányításra irányuló általánosabb kezdeményezésekkel összefüggésben kell kialakítani. Az EU-nak ösztönöznie kell a partnerországok kormányait és civil társadalmát, hogy a biztonsági ágazattal kapcsolatos kérdéseket építsék be a nemzeti szintű, többéves fejlesztési stratégiáikba, és amennyire csak lehetséges, kapcsolják őket össze az irányítást illetően más ágazatokban megvalósuló vagy tervezett erőfeszítésekkel. Hasonlóképpen, az államháztartás igazgatására és az átláthatóságra/a költségvetés felügyeletére vonatkozó szakpolitikai párbeszédnek a biztonsági ágazatra is ki kell terjedniük.

A biztonsági ágazat reformjának támogatása keretében előre kell jelezni azt is, hogy milyen hatást gyakorol majd a biztonsági ágazat különböző területeire és azon túlmenően. Az igazságszolgáltatási lánc és a határigazgatás egyértelműen példázza a biztonság és az igazságügy különböző szereplői közötti szoros kapcsolatot, amely holisztikus megközelítést tesz szükségessé. Ez nem azt jelenti, hogy az uniós támogatásnak a partnerország teljes biztonsági ágazatára ki kellene terjednie; a leghatékonyabb az lehet, ha olyan bemeneti pontokat választ ki és céloz meg, amelyek könnyebben elérhetőek, nagyobb valószínűséggel vezetnek pozitív fejleményekhez és/vagy a lehető legnagyobb hatást válták ki.

Az azonosított biztonsági kihívások kezelése érdekében az EU fontolóra veheti egy olyan problémamegoldási megközelítés elfogadását, amelyhez különböző intézkedéssorozatból álló programokat dolgoz ki. Ezeknek az intézkedéseknek nem feltétlenül mindegyike érinti közvetlenül a biztonság és az igazságügy területének szereplőit, hanem a különböző ágazatokban tevékenykedő érdekelt felek széles körének bevonására is irányulhatnak. Például a városi biztonságra irányuló programok kiterjedhetnek a helyi biztonsági szolgálatok, a városstervezés, valamint a fiataloknak szóló szakmai képzések támogatására.

Amennyiben ez kivitelezhető, eredményes és költséghatékony, a nemzeti szakpolitikán vagy stratégián, valamint a biztonsággal kapcsolatos egyértelmű és elérhető mutatókon alapuló költségvetés-támogatási műveleteket kívánatos ösztönözni, hogy megerősíthető legyen a nemzeti felelősségvállalás és irányítás, a vonatkozó költségvetés-támogatási iránymutatás³¹ maradéktalan betartása mellett.

Szisztematikus politikai és szakpolitikai párbeszéd

A biztonsági rendszer reformjának támogatásával kapcsolatos intervenciót következetesen széles körű ágazati párbeszéddel kell kiegészíteni és magas szintű politikai szerepvállalással kell megerősíteni. Kapcsolódási pontokat kell kialakítani az emberi jogokkal, a jogállamisággal, a demokráciával és a jó kormányzással kapcsolatos kérdésekről folytatott politikai és szakpolitikai párbeszéddel vagy párbeszédekkel, és meg fel felelni a – többek között a nemzetközi humanitárius jog területén fennálló – nemzetközi kötelezettségeknek. Az e tekintetben megvalósított haladást az intervenció teljes időtartama alatt nyomon követik és értékelik. A politikai és szakpolitikai párbeszéd a nemzeti felelősségvállalást is elősegítheti.

Intézkedések

Jelentős szerepvállalás esetén az EU és a partnerország a rendszeres felülvizsgálat céljából mutatókat és erre vonatkozó mechanizmusokat is megvitathat és elfogadhat, hogy mérhető legyen a biztonsági ágazat irányítása és hatékonysága tekintetében elért haladás. Ezek egy politikai kötelezettségeket tartalmazó, nem kötelező erejű eszköz formájában is megvalósulhatnak³²; a konkrét megoldásokat eseti alapon alakítják ki.

Az uniós támogatás koordinálása

A külső konfliktusra és válságra vonatkozó átfogó megközelítéssel összhangban az EU diplomáciai, fejlesztési és közös biztonság- és védelempolitikai támogató fellépései minden esetben koherensek, koordináltak, kiegészítő jellegűek, megfelelően ütemezettek, valamint összhangban állnak a jogi, szakpolitikai és intézményi keretekkel. A cél az, hogy

³¹ *Költségvetés-támogatási iránymutatás: Programozás, kidolgozás és irányítás – A költségvetés-támogatás modern megközelítése*, munkadokumentum, EuropeAid Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság, Európai Bizottság, 2012. szeptember.

³² Például egyetértési megállapodás, együttes nyilatkozat, egyéb megállapodás stb. formájában.

hatékonyabbá tegyük a biztonsági ágazat reformjának uniós támogatását. A biztonsági ágazatra irányuló jelentős uniós intervenció tervezése esetén az EU-nak és a tagállamoknak fel kell térképezniük a biztonsági ágazat reformjával kapcsolatos tevékenységeket, lehetőleg és nemzetközi szereplőkkel együttműködésben. Ez lehetővé teszi az információk megosztását, így kialakítható a helyzetre vonatkozó közös álláspont, valamint összegyűjthetők a levont tanulságok és az ajánlások, amelyeket célszerű beágyazni a politikai és szakpolitikai párbeszédbe, a folyamatban lévő programok kiigazításába, a tervezett intervenció kialakításába és a programozási eljárásokba.

E feltérképezés alapul szolgálhat ahhoz is, hogy az uniós szereplők együttesen meghatározzák a közös célokat és olyan „**koordinációs mátrixot**” hozzanak létre (az uniós küldöttség helyszíni koordinációjával), amely lehetővé tenné a politikai párbeszéd, az együttműködési tevékenységek/eszközök és a lehetséges KBVP-missziók/műveletek közötti megfelelő kapcsolatok és ütemezés kijelölését. A koordinációs mátrix egy folyamatosan aktualizálandó dokumentum lenne, amely adott esetben a válságkezelési megközelítésre vonatkozó meglévő politikai keretekre és/vagy országprogramozási keretekre és stratégiákra épül, a közös programozásra is kiterjedően.

Az uniós eszközökre vonatkozó programozási és döntéshozatali eljárások, valamint szabályozási kötettségek eltérőek, mivel ezek az adott eszköz jogalapjától függenek. Az adott ország szintjén kialakított uniós koordinációs mátrixok nem módosítanak e szabályokat, hanem az összes uniós szereplő által a prioritásokról, a célkitűzésekről, és a szereplők által betöltendő esetleges feladatkörökről kialakított közös álláspontot tükröznék.

E koordinációs mátrixok azonosítják majd a kockázatokat, az enyhítő intézkedéseket, és amennyiben mód van erre, meghatároznak egy olyan kilépési stratégiát, amely összhangban áll a partnerország hosszabb távú nemzeti tervével és pénzügyi kapacitásával. A koordinációs mátrixok egy olyan nyomonkövetési és értékelési rendszer alapját képezik, amely segítségével mérhető lesz a haladás és az uniós támogatás hatása. Egységes támogatási stratégia kialakítása esetén ezeket az elemeket közvetlenül az adott szinten vitatják meg és fogadják el.

Intézkedések

Az ezen közös közlemény elfogadását követő két éven belül átfogó uniós „koordinációs mátrix” kialakítására kerül sor legalább két ország esetében, a donorokkal esetlegesen már létrehozott együttes programozási mátrixokkal összhangolva.

Koordináció más nemzetközi szereplőkkel

Kívánatos, hogy az EU – a tagállamokkal együttműködve – szinergiára és konszenzusteremtésre törekedjen más nemzetközi szereplőkkel, az EUMSZ 210. cikkével összhangban. E célból szoros együttműködésre törekszünk majd az ENSZ-szel, regionális és más nemzetközi szervezetekkel (különösen azokkal, amelyek megbízatása a biztonság területére vonatkozik), a biztonsággal kapcsolatos kérdések terén tevékenykedő bilaterális partnerekkel, és adott esetben szakosodott nemzetközi nem kormányzati szervezetekkel. A biztonsági ágazatnak szerves részét kell képeznie a nemzetközi szereplők/donorok között az országon belül folyó koordinációnak. Ahol ez lehetséges és alkalmazható, a nemzetközi szereplőknek mérlegelniük kell, hogy fellépéseiket a biztonsági ágazat fejlesztésére vonatkozó, nemzeti felelősségvállalás mellett megvalósuló egységes támogatási stratégia mentén alakítsák ki.

Intézkedések

Az EU – a koordinációs mátrixra építve – a tagállamokkal és más nemzetközi partnerekkel összehangolt módon olyan átfogó nemzetközi szerepvállalást ösztönöz, amely a biztonsági ágazat fejlesztésére vonatkozó, a partnerországgal együtt kialakítandó egységes támogatási stratégia köré szerveződik.

Rugalmasság, a hosszú távú rendszerszintű változás és az azonnali biztonsági szükségletek közötti egyensúly megteremtése

A biztonsági ágazat átalakítása hosszadalmas folyamat, amelynek tekintettel kell lennie a sajátos intézményi kultúrákra és a változással kapcsolatos érzékenységre. Hosszú távú jövőképet és elkötelezettséget igényel. Az EU-nak minden egyes konkrét helyzetben meg kell találnia a megfelelő egyensúlyt és összhangot az ilyen hosszú távú törekvések és az egyének sürgetőbb, gyakran azonnali biztonsági szükségleteinek kielégítésére vonatkozó igény között.

Mivel a működési környezet – különösen instabil államokban vagy konfliktust követő helyzetben – gyorsan változhat, egyes intézkedések elakadhatnak, illetve sérülhetnek az emberi jogok vagy a kormányzás elvei. A biztonsági ágazat reformját támogató programoknak alkalmazkodóképeseknek kell lenniük.

Intézkedések

A biztonsági ágazat reformjával kapcsolatos tevékenységek során az EU:

- *fokozatos és megvalósítható célokat tűz ki;*
- *rövid távú tevékenységeket folytat annak érdekében, hogy növelje a bizalmat a biztonság és az igazságügy szereplőinek körében, megnyissa a lehetőséget a jövőbeli együttműködés előtt, valamint fenntartsa a politikai és szakpolitikai párbeszédet;*
- *alkalmazkodik a gyorsan változó működési feltételekhez, különösen az instabil vagy a konfliktushelyzetből kilábaló országok esetében. Adott esetben az intervenció végrehajtására az Unió pénzügyi szabályai és eljárásai által lehetővé tett rugalmasság alkalmazásával kerül sor; továbbá*
- *KBVP-missziókat tervez a biztonsági ágazat reformjának támogatására, hogy tükrözzék a biztonsági ágazatban való hosszú távú és fenntartható szerepvállalásra irányuló igényt, valamint szoros együttműködést alakít ki az uniós küldöttségekkel.*

A haladás mérése: nyomon követés és értékelés

A projektekre és programokra vonatkozó általános nyomonkövetési és értékelési elvek a biztonsági ágazatra irányuló valamennyi intervencióra alkalmazandók. Különösen fontosak az alábbiak:

- kiindulási szintek meghatározása a kezdetektől fogva;
- egyértelműen meghatározott, megvalósítható, időhatárhoz kötött célkitűzések és világos kritériumokhoz kapcsolódó hatásmutatók megállapítása, hogy mérhető legyen az eredmények és célok megvalósítása; továbbá
- elegendő emberi és pénzügyi erőforrás juttatása a belső nyomon követés számára.

A nyomonkövetési és értékelési tevékenységeknek magukban kell foglalniuk a kvalitatív és kvantitatív adatgyűjtést és elemzést, hogy az emberközpontú humánbiztonsági

megközelítésekkel összhangban a közösségek és az egyének változásokkal kapcsolatos véleményeit is tükrözzék.

A folyamatban lévő intervenciók hathatós nyomon követése és rendszeres értékelése lehetővé teszi az EU (és a nem uniós aktív partnerek) számára a haladás felmérését, a tanulságok levonását és a tevékenység felülvizsgálatát.

Intézkedések

Az EKSZ/a Bizottság szolgálatai közös nyomonkövetési és értékelés iránymutatást készítenek, ezen belül kidolgozzák a biztonsági kapacitásépítésre és a biztonsági ágazat reformjával kapcsolatos tevékenységekre vonatkozó mutatókat, amelyek a külső tevékenységek valamennyi eszközére és missziójára alkalmazandók lesznek.

Kockázatkezelés

A biztonsági ágazat reformja kockázatokkal jár, amelyeket előre kell jelezni és amelyekre vonatkozóan enyhítő intézkedéseket kell meghatározni; ezek többek közt a következők:

i. a változás melletti nemzeti politikai elkötelezettség elégtelen szintje

A reform melletti politikai elkötelezettség elégtelennek vagy felületesnek bizonyulhat, illetve idővel el is tűnhet. Az EU-nak megfelelő eszközökkel kell rendelkeznie, hogy fel tudja mérni a partnerország elkötelezettségének tényleges szintjét, és szerepvállalását ennek megfelelően tervezze meg. Bizonyos helyzetekben célszerű lehet, hogy kisebb horderejű, a bizalom és a nemzeti politikai elkötelezettség erősítését célzó intervenciókkal indítson, amelyek célja a bizalom és a nemzeti politikai elkötelezettség erősítése, és egy későbbi fázisban terjessze ki tevékenységét. A civil társadalommal való kapcsolatfelvétel belépési pontként szolgálhat.

ii. nem kívánt, hátrányos következmények

Nincsenek semleges jellegű intervenciók, és a biztonsági ágazatnak nyújtott támogatás a „ne okozz kárt” elv³³ olyan alkalmazását teszi szükségessé, amely számításba veszi a háttérben meghúzódó konfliktusforrásokat. A helyzetelemzés segíti az uniós szereplőket abban, hogy elkerüljék a konfliktus dinamikáját érintő, nem kívánt, hátrányos következményeket, amelyeket például a következők idézhetnek elő:

- a meglévő feszültségek nem szándékos megkettőzése vagy felerősítése, pl. a dominancia és a kirekesztés sémáinak megerősítése révén;
- olyan reformok vagy források bevezetése, amelyek a rendszerhez fűződő egyéni érdekeket részesítik előnyben, vagy a korrupció és a patronázs rendszereivel fonódnak össze, és így további sérelmeket/instabilitást gerjesztenek.

iii. reputációs kockázat

Az EU által támogatott biztonsági szereplők elfogultan, diszkriminatívan vagy visszaélészerűen léphetnek fel a lakossággal szemben; ez közvetve negatív hatással lesz az EU jó hírére. Emellett az eszközök nem megfelelő kezébe is kerülhetnek. A

³³ COM(2010) 126, *Humanitárius élelmiszersegély*.

biztonsági ágazati reform támogatásának megtervezésekor elengedhetetlen a más nemzetközi szereplőkkel való együttműködés annak érdekében, hogy értékeljék a reputációs kockázatot és realisztikus enyhítő intézkedéseket határozzanak meg. Amennyiben alkalmazhatók ilyenek, gondos eseti elemzés alapján eltérések biztosíthatók az uniós külső tevékenységek programjaira/eszközeire vonatkozó láthatósági szabályokhoz képest.

iv. az intervenció elmaradásával járó kockázat

Minden államnak kötelessége megvédeni polgári lakosságát. Bizonyos esetekben ennek elmaradása az emberi jogok vagy a demokratikus elvek súlyos sérelmeihez, emberi szenvedéshez vagy halálesetekhez, ezen belül akár embertelen bűncselekményekhez is vezethet. Amennyiben az az ilyen szélsőséges esetek megelőzése céljából hasznosnak minősül, valamint az esetlegesen jelentkező ilyen esetek kezelésének elősegítése céljából az EU – az Egyesült Nemzetek Biztonsági Tanácsának határozata vagy a partnerországgal kötött kétoldalú megállapodás alapján – dönthet úgy, hogy szerepet vállal a biztonsági ágazat reformját támogató tevékenységekben, még akkor is, ha fontos feltételek nem teljesülnek, pl. hiányzik a változás melletti valós elkötelezettség.

Intézkedések

Az EKSZ/a Bizottság szolgálatai külön kockázatkezelési módszertant alakítanak ki az uniós támogatáshoz. Ez enyhítő intézkedésekre is kiterjed, felhasználva többek között az uniós költségvetés-támogatási műveletekhez kialakított kockázatkezelési keretet³⁴.

Az emberi jogokra és a demokráciára vonatkozó uniós cselekvési terv (2015–2019)³⁵ szerint az EU-nak ki kell alakítania „az emberi jogok területén biztosítandó kellő gondosság politikáját”, olyan intézkedéseket határozva meg, amelyek biztosítják, hogy a biztonsági ágazatnak nyújtott uniós és tagállami támogatás megfeleljen a nemzetközi emberi jogi normáknak és a nemzetközi humanitárius jognak, valamint hozzájáruljon ezek előmozdításához, védelméhez és érvényesítéséhez, továbbá összhangban legyen az EU emberi jogi politikájával.

A biztonsági ágazat reformjával kapcsolatos uniós szakértelem lehető legjobb hasznosítása

Az EU-nak megfelelő szakértelemmel és tapasztalatokkal rendelkező, valamint a biztonsági ágazat reformjával kapcsolatos technikai és politikai kérdéseket jól ismerő szakértőket kell mozgósítania. Fel kell használnia a tagállami szakértelmet, és – olyan konkrét területeken, ahol ezek egyértelműen hozzáadott értéket biztosítanak – az érintett uniós ügynökségek (pl. Europol, CEPOL, Frontex) keretében elérhető szakértelmet, amennyiben ezt azok megbízatása, prioritásai és forrásai lehetővé teszik.

A biztonsági ágazat reformjának uniós szintű szakpolitikai kerete szoros koordinációt és együttműködést kíván elérni az uniós szereplők és a tagállamok között, hogy az Unió egészére vonatkozó megközelítést érvényesítve erősítse az eszközök és missziók közötti szinergiát és azok egymást kiegészítő jellegét. A keret a nemzetközi és regionális szervezetek,

³⁴ *Költségvetés-támogatási iránymutatás: Programozás, kidolgozás és irányítás – A költségvetés-támogatás modern megközelítése*, munkadokumentum, EuropeAid Fejlesztési és Együttműködési Főigazgatóság, Európai Bizottság, 2012. szeptember.

³⁵ JOIN(2015) 16

valamint a releváns nem kormányzati szervezetek tevékenységeivel való koordinációról is rendelkezik.

A központban

A Bizottság és a főképviselő – az EKSZ és a Bizottság releváns tematikus szolgálatai képviselőinek részvételével – **a biztonsági ágazat reformjával foglalkozó, állandó informális szolgálatközi munkacsoportot** hoz létre, amely tanácsot és támogatást nyújt az uniós küldöttségeknek, az EKSZ és a Bizottság szolgálatainak, valamint a KBVP-misszióknak. A munkacsoport hozzájárul a biztonsági ágazat reformjával kapcsolatos uniós tevékenység koherenciájához és kiegészítő jellegéhez, továbbá támogatást biztosít a biztonsági ágazat reformjával kapcsolatos fejlesztési együttműködési projektek tervezéséhez és kialakításához és a KBVP tervezési dokumentumaihoz. Kívánatos, hogy szerepkörét az új válságkezelési eljárások is tükrözzék. A munkacsoport a biztonsági ágazat reformjával kapcsolatos uniós módszertani eszközöket, előírásokat, eljárásokat és gyakorlatokat dolgoz ki, valamint képzést biztosít, többek között az Európai Biztonsági és Védelmi Főiskolát (EBVF) támogatva. A munkacsoport felügyeli a nyomon követés, az értékelés, a tanulási keret és a kockázatkezelés mechanizmusait.

A helyszínen

A biztonsági ágazatnak nyújtott támogatás helyszíni koordinációjáért az adott partnerország vagy -régió uniós küldöttségének vezetője felel. Amennyiben az országban KBVP-misszió van jelen, felkérjük a Tanácsot annak biztosítására, hogy e misszió megbízatása tegye lehetővé az uniós küldöttséggel való együttműködést a biztonsági ágazat reformjával kapcsolatos kérdésekben. E tekintetben a misszió vezetője tanácsadással segítheti a küldöttségvezetőt.

Kívánatos, hogy az uniós küldöttségek és a tagállamok diplomáciai képviselői megosszák információikat és elemzéseiket, közös elemzést végezzenek, valamint közreműködjenek a biztonsági ágazat reformjára vonatkozó koordinációs mátrixok kialakításában.

Ahol a biztonsági ágazatban való uniós szerepvállalás különösen jelentős és sokrétű, valamint nem állnak rendelkezésre az érintett koordinációs struktúrák, az EU arra törekszik majd, hogy a biztonsági ágazatot támogató **koordinációs munkacsoportokat** alakítson ki az ország szintjén (bevonva ebbe az uniós küldöttségek politikai és működési egységeit, a KBVP-missziókat, a tagállamokat, és adott esetben a releváns partnereket, így az ENSZ-t, a Világbankot és a biztonsági ágazatban érintett nem uniós országokat).

Intézkedések

A biztonsági ágazat reformjával foglalkozó, állandó informális szolgálatközi munkacsoport jön létre a biztonsági ágazat reformjával kapcsolatos uniós tevékenységek felügyelete céljából.

Az Európai Biztonsági és Védelmi Főiskola (EBVF) képzési tanterveit frissíteni kell, hogy azok figyelembe vegyék ezt az Unió egészére kiterjedő stratégiai keretet. Továbbá az Unió egészére kiterjedő megközelítés érvényesítése érdekében meg kell erősíteni az EBVF és a Bizottság releváns képzési szolgálatai közötti együttműködést.

A küldöttségvezetőknek szóló utasítások magukban foglalják majd azt a feladatot is, hogy biztosítaniuk kell a biztonsági ágazattal kapcsolatos párbeszédben és támogatásban részt vevő összes uniós érdekelt fél helyi koordinációját. Ez nem érinti a KBVP-missziók hierarchikus struktúráját.

A KBVP-missziók megbízatásának tartalmaznia kell az uniós küldöttségek számára nyújtandó technikai tanácsadást.

Azokban az országokban, ahol az EU jelentős kötelezettségeket vállalt a biztonsági ágazat reformja tekintetében, megfelelő biztonsági ágazati szakértelmet kell biztosítani a küldöttség számára.

4. A SZEREPVÁLLALÁS TERÜLETEI

Az EU az uniós jog keretein belül a biztonsági ágazat valamennyi elemét – ezen belül a katonaságot is – támogathatja a következő tevékenységek révén (nem kimerítő felsorolás):

- ***Intézményi támogatás***

A biztonsági és igazságügy intézményeknek szóló támogatás magában foglalja a következők – az emberi jogokkal kapcsolatos alapelveket maradéktalanul tiszteletben tartó és a nemzetközi humanitárius joggal összhangban történő – fejlesztéséhez nyújtott segítséget a partnerországokban: nemzetvédelmi, biztonsági és igazságügyi szakpolitikák és stratégiák, nemzeti koordinációs mechanizmusok, adminisztratív, kommunikációs és műveleti eljárások, belső elszámoltathatósági mechanizmusok, emberierőforrás-tervezés és menedzsment, információk és adatok, valamint költségvetési és pénzgazdálkodási rendszerek.

Az intézményi támogatás magában foglalhatja a reformok tervezéséhez nyújtott segítséget is; ennek testreszabottnak és a helyzethez igazodónak kell lennie, és arra kell irányulnia, hogy a partnerállamok felmérjék saját szükségleteiket, valamint jövőképüket realiztikus rövid, közép- és hosszú távú célok segítségével fejezzék ki és valósítsák meg. E támogatásnak segítenie kell őket az emberi, technikai és pénzügyi források megfelelő elosztásában. Ennek során az EU a nem állami és civil társadalmi szereplőkkel is együttműködést folytat.

Az EU-nak biztosítania kell, hogy az intézmények megerősítésére irányuló erőfeszítései közvetlen rövid távú előnyöket biztosítsanak a lakosság számára a biztonsági szolgáltatások nyújtásának javítása tekintetében.

- ***Képzés***

Az uniós támogatás magában foglalja a nemzeti vagy regionális képzési intézmények kapacitásának fejlesztését. Ez kiterjedhet a technikai segítségnyújtásra és mentorálásra, a képzési szükségletek felmérésére, új tantervek fejlesztésére és az oktatók képzésére. Az uniós képzési segítségnyújtás meghatározza a terjeszteni kívánt tudást, készségeket és/vagy szemléletmódokat, hogy ösztönözze a biztonsági ágazat területén tevékenykedő személyzet, egységek és intézmények körében a magatartásbeli változást. Azt is igyekszik biztosítani, hogy a képzéseket az előmeneteli rendszer is értékelje, és hogy az alkalmazottak a képzéseken elsajátítottaknak megfelelő feladatokat végezzenek.

A támogatás kapcsolódhat a nemzeti emberierőforrás-menedzsment olyan rendszereiről folytatott párbeszédhez, amelyek magukban foglalják a biztonsági és igazságügyi intézmények számára szükséges profilok meghatározását, a méltányos és átlátható felvételt és előléptetést stb., valamint az ezekhez nyújtott segítséghez.

Ha az alapvető igazságügyi és biztonsági szolgáltatások gyors helyreállítására van szükség, az EU közvetlenül is nyújthat képzést, mindenekelőtt a KBVP-missziókon keresztül. Amennyiben lehetséges, ezt a nemzeti képzési intézményekkel

együttműködve valósítja meg, hogy megerősítse azokat és végül átruházhassa rájuk a képzésért való felelősséget.

- **Felszerelés**

Az EU halált nem okozó felszereléseket³⁶ nyújthat a biztonsági ágazat szereplői számára. Erre az adott országnak nyújtandó biztonsági támogatás tágabb keretén belül kerül sor. Az EU-nak megfelelő biztosítékokat kell szereznie arra, hogy a felszerelést nem használják fel az emberi jogok, az alapvető szabadságok vagy a jogállamiság megsértésére. Hogy elkerülhető legyen a felszerelések üzemképtelenné válásának, elhagyásának, eltűnésének vagy nem megfelelő célra való felhasználásának kockázata, értékelés készül a logisztikai támogatás és a nyilvántartási/nyomonkövetési láncok rendelkezésre állásáról és működéséről, és amennyiben szükséges, támogatást nyújtanak ezek hatékonyabbá tételére. A felszerelések kezelésének területére vonatkozó alapvető bevált gyakorlat kialakítása minden esetleges felszerelés-csomag szerves részét fogja képezni, hogy biztosítható legyen a felszerelések karbantartása, utánpótlása és ártalmatlanítása.

- **Felügyeleti mechanizmusok támogatása**

Az EU-nak támogatnia kell a hatékony polgári ellenőrzés és felügyelet kialakítását vagy megerősítését, többek között a következők révén:

- a vonatkozó jogszabályok és eljárások meghatározásának és érvényesítésének ösztönzése és támogatása; továbbá
- a független panasztételi és a polgári felügyeleti intézmények és mechanizmusok kapacitásának erősítése.

A kedvezményezettek között lehetnek nemzeti jogalkotó hatóságok és független vagy kvázi független szervek (pl. ombudsman, emberi jogi intézmény vagy bizottság, korrupcióellenes bizottság, független rendőrségi panasztételi bizottság, a bűnüldöző hatóságokra vonatkozó felügyeleti hatáskört gyakorló igazságügyi hatóság stb.).

Az EU-nak ösztönöznie kell, hogy a civil társadalom aktívan részt vegyen ezekben a felügyeleti mechanizmusokban, és adott esetben támogatnia kell a biztonsági erők magatartásának nyomon követésére irányuló civil társadalmi kezdeményezéseket. Ösztönzi majd a tömegtájékoztatás szabadságát, és erősíti a biztonsági ágazatról való felelősségteljes tudósítást lehetővé tevő kapacitását.

- **Közösségi biztonság**

Amennyiben az erőszak és a konfliktusok szigorúan helyi jellegű politikai, társadalmi vagy gazdasági kérdésekhez kapcsolódnak vagy a nemzeti biztonsági erők nem tudják garantálni a létfontosságú biztonsági szolgáltatásokat, az EU finanszírozhat olyan támogatási kezdeményezéseket, amelyek révén a lakosság számára közösségi biztonsági megközelítés alapján nyújtanak biztonsági és igazságügyi szolgáltatásokat, a (hivatalos és/vagy hagyományos) helyi hatóságok, adott esetben a kérdéses közösségekben és környékeken élő személyek, valamint a helyi biztonsági erők bevonásával. Ennek célja a helyi közösségek biztonságának védelme, a konfliktusok megoldása és az erőszak helyi kiváltó okainak kezelése,

³⁶ JOIN(2015) 17 final

végző soron pedig annak biztosítása, hogy a nemzeti hatóságok megoldást találjanak helyi szinten a biztonsággal és konfliktussal kapcsolatos problémákra.

- ***Kapcsolatok a biztonsági ágazat reformja és más szerepvállalási területek között***

Volt harcosok lefegyverzése, leszerelése és reintegrációja

A lefegyverzés, leszerelés és reintegráció (DDR) fogalma a hivatalos és nem hivatalos fegyveres csoportoknak a nem állami csoportok lefegyverzésével és feloszlásával, valamint a fegyveres erők létszámának csökkentésével történő demilitarizálásának és a polgári életbe való visszatérésük elősegítésének folyamata során végrehajtott intézkedéseket jelenti³⁷. A DDR folyamatainak az azonnali biztonsági szükségletekhez kell igazodniuk, és elő kell segíteniük az ország vagy régió hosszabb távú stabilitásának megalapozását. Kapcsolódniuk kell tehát az átfogó békefolyamathoz, és lehetőleg a biztonsági ágazat szélesebb körű reformjához. A konfliktusokkal sújtott vagy a konfliktust követő helyzetekben a biztonsági ágazat reformja és a DDR számára nyújtott uniós támogatásnak egyensúlyt kell találnia azon két tényező között, hogy egyrészt az alapvető biztonsági szolgáltatások helyreállítása érdekében sürgős stabilizációs intézkedésre van szükség, másrészt pedig el kell kerülni a hosszabb távú stabilitás kialakulásának hátráltatását, amely például a nem inkluzív biztonsági erők legitimálásából adódhat.

Átmeneti igazságszolgáltatás

Az átmeneti igazságszolgáltatás „olyan folyamatok és mechanizmusok teljes skálája, amelyek révén a társadalom megkísérel elszámolni a széles körben elkövetett múltbeli visszaélések örökségével annak érdekében, hogy biztosítsa az elszámoltathatóságot, igazságot szolgáltatson, és megbékélést teremtsen”³⁸. Az átmeneti igazságszolgáltatási intézkedéseknek végző soron a jogállamiság visszaállításához és megszilárdításához kell hozzájárulniuk.

A konfliktushelyzetből kilábaló és átalakulóban lévő országokban a biztonsági ágazat reformja az intézményi reform részeként hozzájárulhat a konfliktus újabb fellángolásának megakadályozásához; ezáltal tehát segít biztosítani az elszámoltathatóságot és az emberi jogok tiszteletben tartását, valamint a további jogsértések megelőzését. Az átmeneti igazságszolgáltatás uniós támogatásáról szóló tanácsi következtetések³⁹ kiemelik a biztonsági ágazat reformjának jelentőségét.

Kézi- és könnyűfegyverek (SALW)

A kézi- és könnyűfegyverek hozzáférhetősége gyakran fontos tényező a bizonytalanság kiváltásában és terjesztésében. A kézi- és könnyűfegyverek tiltott terjesztése által fenntartott „visszamaradó konfliktusok” gyakran elmosás a határvonalat a fegyveres konfliktusok és a bűnözés között⁴⁰. A kézi- és könnyűfegyverek ellenőrzése elválaszthatatlanul kapcsolódik a biztonsági ágazat reformjára irányuló törekvésekhez, nem utolsósorban abból a szempontból, hogy

³⁷ A lefegyverzéshez, leszereléshez és reintegrációhoz (DDR) nyújtott támogatás uniós koncepciója, amelyet a Bizottság 2006. december 14.-én, az Európai Unió Tanácsa pedig 2006. december 11.-én hagyott jóvá.

³⁸ Az ENSZ Biztonsági Tanácsa, S/2004/616. sz. dokumentum.

³⁹ A Tanács következtetései az átmeneti igazságszolgáltatás uniós támogatásáról, 2015. november 16. (13576/15).

⁴⁰ A kézi- és könnyűfegyverek, valamint az azokhoz szükséges lőszeres tiltott felhalmozása és kereskedelme elleni küzdelmet célzó uniós stratégia, a Tanács következtetései (5319/06).

ezáltal korlátozható, hogy az egyének vagy közösségek úgy érzékeljék vagy ténylegesen úgy tapasztalják, hogy maguknak kell gondoskodniuk saját védelmükről, illetve az, hogy hajlamosak legyenek így tenni.

5. A SZAKPOLITIKA VÉGREHAJTÁSÁNAK NYOMON KÖVETÉSE ÉS ÉRTÉKELÉSE

E szakpolitikai keret végrehajtását rendszeresen nyomon követik és értékelik. Minden évben az EKSZ és a Bizottság képviselőiből álló szolgálatközi csoport – szükség esetén külső szakértők támogatásával – legalább egy kiemelt országban megvizsgálja az EU biztonsági ágazatra irányuló általános szerepvállalását.

Az értékelési kritériumok az ebben a közös közleményben felvázolt célokon és elveken, a közös nyomonkövetési és értékelés iránymutatáson, valamint a vonatkozó kockázatkezelési keret tényleges végrehajtásán alapulnak majd.

Az uniós szerepvállalás relevanciáját szintén értékelik, olyan kritériumok alapján, mint:

- a biztonsági ágazatra vonatkozó elemzés minősége és átfogó jellege;
- a sürgős válságokra és felmerülő lehetőségekre való reagálási képesség; valamint
- az uniós támogatás, a tágabb uniós biztonsági és fejlesztési célok, valamint a partnerország biztonsági céljai közötti következetesség.

Az értékelések nyilvánosan hozzáférhetőek lesznek. Ajánlások megfogalmazására kerül sor, és a további intézkedéseket nyomon követik. Az értékeléseket a bevált gyakorlatok és levont tanulságok összegyűjtésére is felhasználják, majd ezeket az uniós alkalmazottak képzésében és az uniós pénzügyi eszközök mérlegelésekor is figyelembe veszik. Ez hozzájárul a belső eljárások javításához és a támogatás hatékonyabbá tételéhez.

E stratégiai keret általános teljesítményének értékelésére öt éven belül kerül sor.

Az Európai Bizottság és a főképviselő felkéri az Európai Parlamentet és a Tanácsot, hogy hagyják jóvá és támogassák a közös közleményben ismertetett megközelítést, és teljes körűen működjenek együtt a partnerországok biztonsági ágazati reformjának támogatására irányuló koherensebb és eredményesebb uniós szerepvállalás előmozdítása érdekében.