



EUROPOS BENDRIJŲ KOMISIJA

Briuselis, 25.10.2007
KOM(2007) 643 galutinis

**KOMISIJOS KOMUNIKATAS TARYBAI, EUROPOS PARLAMENTUI, EUROPOS
EKONOMIKOS IR SOCIALINIŲ REIKALŲ KOMITETUI BEI REGIONŲ
KOMITETUI**

ES atsakas į pažeidžiamumą –

veiksmi sudėtingomis sąlygomis skatinant darnų vystymąsi, stabilumą ir taiką

{SEC(2007) 1417}

TURINYS

1.	Akronimų sąrašas	3
2.	Įvadas	4
3.	Pagrindiniai faktai	4
4.	ES atsakas į pažeidžiamumą	5
4.1.	Pažeidžiamumo nustatymas: požymiai ir jį sukeltantys veiksniai	5
4.2.	Veiksmai pažeidžiamumo problemai spręsti: sunkumai	5
4.3.	Pažeidžiamumo prevencija: dialogas ir analizė pažeidžiamumą sukeliantiems veiksniams nustatyti ir jiems šalinti	6
4.4.	Pažeidžiamumo problemos sprendimas: strategijos ir prioritetai	7
4.5.	Padėtis po krizės: pagalbos, atstatymo ir vystymo susiejimas (LRRD).....	8
4.6.	Saugumas ir pažeidžiamumas	8
4.7.	Demokratinis valdymas ir žmogaus teisės pažeidžiamumo situacijose.....	8
5.	Priemonių gerinimas	10
5.1.	Finansinės priemonės ir procedūros.....	10
5.1.1.	Europos plėtros fondas (EPF)	10
5.1.2.	Vystomojo bendradarbiavimo priemonė (VBP) ir Europos kaimynystės ir partnerystės priemonė (EKPP).....	10
5.1.3.	Stabilumo priemonė	11
5.1.4.	Humanitarinė pagalba	11
5.1.5.	Europos demokratijos ir žmogaus teisių rėmimo priemonė (EIDHR) ir teminė programa „Nevalstybinių subjektų ir vietos valdžios institucijų vaidmuo vystymosi procese“	11
5.2.	Parama biudžetui	11
6.	Tolesni veiksmai: prioritetai ir siekiniai	12

1. AKRONIMŲ SĄRAŠAS

AKR: Afrikos, Karibų baseino ir Ramiojo vandenyno šalys

APB: Afrikos plėtros bankas

CFCSP: Šalies strategijos dokumentams skirta bendra sistema (Common Framework for Country Strategy Papers)

BUSP: Bendra užsienio ir saugumo politika

ŠSD: Šalies strategijos dokumentas

VBP: Vystomojo bendradarbiavimo priemonė

DDR: Nusiginklavimas, demobilizavimas, reintegravimas (Disarmament, Demobilisation, Reintegration)

EKP: Europos kaimynystės politika

EKPP: Europos kaimynystės ir partnerystės priemonė (European Neighbourhood and Partnership Instrument)

EPF: Europos plėtros fondas

ESGP: Europos saugumo ir gynybos politika (European Security and Defence Policy)

TVF: Tarptautinis valiutos fondas

LRRD: Pagalbos, atstatymo ir vystymosi susiejimas (Linking Relief, Rehabilitation and Development)

NOP: Nacionalinė orientacinė programa (National Indicative Programme)

OECD/DAC: Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija / Vystymosi pagalbos komitetas (Organisation for Economic Cooperation and Development / Development Assistance Committee)

SSR: Saugumo sektoriaus reforma

JT: Jungtinės Tautos

PB: Pasaulio bankas

2. ĮVADAS

Pažeidžiamumo situacijos yra didelė problema – dėl jų apsunkinamas darnus vystymasis ir visiems gyventojams naudingas ūkio augimas bei yra kliūtis taikai – tai didina regioninį nestabilumą, kelia grėsmę pasaulio saugumui, didina nekontroliuojamą migraciją ir pan. ES turi gebėti panaudoti sutartoje ir koordinuotoje tokioms situacijoms skirtoje atsakomųjų veiksmų strategijoje numatytas įvairias priemones tiek valstybių narių, tiek Bendrijos lygmeniu. Šiuo komunikatu siekiama suteikti pagrindą tokiai ES atsakomųjų veiksmų strategijai, kuri būtų parengta drauge su Taryba ir ES valstybėmis narėmis.

Pagrindą šiam komunikatui teikia esama ES politikos sistema ir priemonės, vykstantis tarptautinis dialogas, ES santykiniai pranašumai bei patirtis. Techniniame priede pateikiamos išvados, prie kurių prieita vykdant veiksmus pažeidžiamumo situacijose. Be to, Komisijos tarnybos ir Tarybos sekretoriatas parengė bendrą dokumentą diskusijoms saugumo ir vystymosi temomis pradėti, kuriame konkrečiau aptariami šiam komunikatui svarbūs klausimai.

Šis komunikatas parengtas viešų diskusijų su pagrindinėmis pilietinės visuomenės organizacijomis ir 2007 m. rugsėjo mėn. įvykusio neoficialaus ES vystymosi ministrų susitikimo rezultatų pagrindu. Jis persiunčiamas ir kitoms ES institucijoms siekiant pradėti diskusijas, kad būtų galima parengti visapusišką ES strategiją pažeidžiamumo problemai spręsti ir taip padėti sudaryti palankias sąlygas darniam vystymuisi, stabilumui, taikai ir demokratiniam valdymui.

3. PAGRINDINIAI FAKTAI

Tarptautinė bendruomenei vis didesnę susirūpinimą kelia pažeidžiamumo padariniai, nes jie apsunkina tūkstantmečio vystymosi tikslų (TVT) siekimą, kenkia žmonių gerovei ir laisvėms ir gali kelti pavojų viso pasaulio saugumui. JT, pagalbos teikėjai ir regioninės bei žemyno organizacijos pažeidžiamumo situacijose pirmenybę teikia integruotiems veiksams. Paryžiaus deklaracijoje dėl pagalbos veiksmingumo nustatyta, jog derinimo, pritaikymo ir valdymo siekiant rezultatų principai turi būti pritaikyti silpno valdymo ir gebėjimų aplinkai. OECD/DAC patvirtino Politinius išsipareigojimus ir Tinkamų tarptautinių veiksmų pažeidžiamose valstybėse ir situacijose principus ir pabrėžia veiksmų visais valdžios lygmenimis svarbą, o tam būtinas glaudus ekonominės, vystymosi ir saugumo politikos formuotojų bei diplomatinių tarnybų bendradarbiavimas.

Drauge Bendrija ir ES valstybės narės yra didžiausias pasaulyje vystymosi ir humanitarinės pagalbos teikėjas. Europos Sąjunga tapo svarbia politine jėga, sustiprėjo jos vaidmuo saugumo srityje. Jai tenka ypatinga pareiga spręsti pažeidžiamumo situacijų keliamas problemas, tačiau ji gali pasinaudoti ir santykiniais pranašumais, pavyzdžiui, pasaulinio Komisijos delegacijų tinklo teikiamomis galimybėmis.

Politikos pagrindas įvairiems pažeidžiamumo aspektams spręsti jau yra. Europos konsensusu dėl vystymosi pateikiamos gairės dėl visapusiško atsako pažeidžiamumo problemai spręsti. Jos yra platesnio išorės veiksmų plano dalis, kuri būtina vykdyti visa apimtimi, kad Sąjunga galėtų laiku ir nuosekliai spręsti pažeidžiamumo keliamas problemas. Jį sudaro Europos saugumo strategija, ES smurtinių konfliktų prevencijos programa, Europos kaimynystės politika, Pagalbos, atstatymo ir vystymosi susiejimo strateginė programa, Konsensusas dėl

humanitarinės pagalbos ir ES politika valdymo ir vystymosi srityje. ES plėtros procese naudojamos priemonės gali būti naudingos ir siekiant šių tikslų. ES nusistatymas laikytis Vystymosi politikos darnos ir ES elgesio kodeksas dėl papildomumo ir darbo pasidalijimo taip pat yra šio veiksmų plano dalis.

4. ES ATSAKAS Į PAŽEIDŽIAMUMĄ

4.1. Pažeidžiamumo nustatymas: požymiai ir jį sukeliančios veiksniai

Pažeidžiamumą apibūdina silpnos arba nepajėgios struktūros ir situacijos, kuriose socialinis susitarimas sulaužytas dėl valstybės nesugebėjimo arba nenoro vykdyti pagrindinių savo funkcijų, laikytis įsipareigojimų ir prisiimti atsakomybę teikti paslaugas, valdyti išteklius, užtikrinti teisinės valstybės principų laikymąsi, sudaryti vienodas sąlygas patekti į valdžią, užtikrinti gyventojų apsaugą ir saugumą, ginti ir puoselėti piliečių teises ir laisves.

Pažeidžiamumas didinamas, kai viešosios institucijos, politiniai procesai ir socialiniai mechanizmai yra nepakankamai veiksmingi arba jiems trūksta teisėtumo, arba kai į juos neįtraukiami gyventojai – tada nesilaikoma sąlygų, reikalingų minimaliam instituciniam ir finansiniam vystymuisi užtikrinti, ilgalaikėms strategijoms vykdyti ir valdymo standartams palaipsniui didinti. Šiuo atžvilgiu pažeidžiamumo priežastis – didelis skurdas arba nelygus turto paskirstymas.

Pačiais kraštutiniausiais atvejais valstybė gali žlugti arba pasitraukti iš dalies šalies teritorijos – taip gali būti sudarytos sąlygos nuolatiniam nesaugumui, ilgalaikiams smurtiniams konfliktams ir humanitarinėms krizėms. Tokia padėtis taip pat gali kelti įvairių pavojų tarpvalstybiniam saugumui ir stabilumui bei kenkti ES strateginiams tikslams ir interesams.

Pažeidžiamumas būdingas daugeliui mažas ir vidutines pajamas gaunančių šalių, kurių ūkis struktūriškai silpnas, kurios yra nestabilios ir prastai pasirengusios krizių, išorės sukrėtimų, epidemijų, prekybos narkotikais, stichinių nelaimių ir aplinkos niokojimo keliamoms problemoms spręsti bei kuriose kyla pavojus kultūros vertybėms bei įvairovei. Pažeidžiamumą taip pat gali sukelti šalutinis globalizacijos marginalizuotose pasaulio ekonomikos srityse poveikis arba per didelė priklausomybė nuo įprastinių energijos šaltinių importo, ir tai gali kliudyti stabilizavimui ir vystymuisi. Numatoma, jog naujas daugialypis klimato kaitos poveikis dar pablogins pažeidžiamumą menkų gebėjimų šalyse. Išsamesni šio sąryšio tyrimai galėtų padėti sukurti naujoviškas atsakomąsias priemones arba pritaikyti esamą politiką.

Žmonių saugumo požiūriu pažeidžiamumo padėtis skurdžias ir pažeidžiamas gyventojų grupes veikia labiausiai – tai gali versti žmogiškąjį kapitalą savu noru arba priverstinai išvykti, o tai pažeidžiamumą gali dar padidinti.

4.2. Veiksmai pažeidžiamumo problemai spręsti: sunkumai

Siekiant veiksmingai spręsti pažeidžiamumo problemą neišvengiamai reikia imtis apskaičiuotos rizikos, kuri turi būti palyginta su rizika, kuri kiltų, jei nebūtų imamasi jokių veiksmų. ES partnerystės susitarimuose numatyta remti šalių partnerių pastangas pažeidžiamumo prevencijai, kovos su pagrindinėmis jo priežastimis ir jo padarinių sprendimo srityje. Net kai bendradarbiavimo susitarimai iš dalies sustabdomi, solidarumo, saugumo ir pagalbos veiksmingumo sumetimais ES tęsia bendradarbiavimą, taikydama įvairias Bendrijos priemones ir ES veiksmus.

Jei nebus veikiama situacijose, kuriose nėra rimtų politinių kliūčių, gali kilti pavojus, jog atsiras „nuskriaustieji“ pagalbos negaunantys subjektai – taip visa šalis, regionas ar sektorius gali likti be galimybės gauti finansinių išteklių. Kita vertus, tarptautinis dėmesys tam tikrai krizei gali paskatinti didelius ir nekoordinuotus finansinius srautus, kurių rezultatas – pagalbos dubliavimas ir mažesnis jos veiksmingumas.

Vykdomos pastangos siekiant papildomumo pagal ES elgesio kodeksą padės spręsti pagalbos teikėjų „nuskriaustų“ šalių klausimą. Kad ES valstybės narės galėtų veiksmingai nukreipti papildomas lėšas be pagalbos likusioms pažeidžiamoms valstybėms, reikia apsvarstyti konkrečias galimybes.

Bendrijos humanitarinės pagalbos programoje šio klausimo sprendimui numatyta Užmirštų krizių įvertinimo metodika, kuri lengvina pagalbos teikimą krizių, kurioms žiniasklaida ar pagalbos teikėjai neskiria dėmesio arba jo skiria nedaug, aukoms.

Siekiant pažeidžiamumo situacijose veikti visapusiškai ir koordinuotai, reikia vadovautis veiksnių visais valdžios lygmenimis metodu. Reikia užtikrinti institucinių ir valstybinių subjektų bei nevalstybinių organizacijų (veikiančių humanitarinės pagalbos, vystymosi, diplomatijos, teisėsaugos ir saugumo srityse), daugiašalių bei kitų susijusių pagalbos teikėjų sąveiką, gerą funkcijų paskirstymą ir atvirą duomenų ir kitos informacijos perdavimą. Padaryta nemaža pažanga, tačiau dar reikia pašalinti dideles kliūtis.

Reikia toliau gerinti koordinavimą ES viduje. Reikia, jog bendri mokymai, planavimas ir vertinimas, dalyvaujant Komisijos, Tarybos sekretoriato ir valstybių narių darbuotojams, būtų vykdomi sistemingiau, ne tik kilus krizei ar pokonfliktinėse situacijose, bet ir kai bendra analizė rodo, jog blogėjanti situacija gali padidinti pažeidžiamumą.

Komisija, Tarybos sekretoriatas ir ES valstybės narės turėtų toliau skatinti tarnybų kontaktus su struktūriniu pažeidžiamumu susijusiais geografiniais ir teminiais klausimais bei skatinti ES misijų tam tikroje šalyje ar regione vadovų tarpusavio informavimą ir koordinavimą. Prireikus, į šį koordinavimo procesą taip pat reikėtų įtraukti JT, kitus daugiašalius partnerius, pagalbos teikėjus, pilietinės visuomenės organizacijas ir ne centrinės valdžios institucijas (parlamentus, vietas ir decentralizuotas valdžios institucijas, regionines ir žemyno organizacijas). Pažeidžiamumo prevencijos ir sprendimo klausimas numatytas Bendrojoje ES ir Afrikos strategijoje. Dialogas šiuo klausimu bus tęsiamas su Kinija ir kitais OECD nepriklausančiais partneriais, kurie aktyviai veikia susijusiose šalyse.

4.3. Pažeidžiamumo prevencija: dialogas ir analizė pažeidžiamumą sukeliantiems veiksniams nustatyti ir jiems šalinti

Pagalbos teikėjai, šalys partnerės, regionai ir organizacijos, tarptautinės institucijos, pilietinė visuomenė ir vyriausybės sukūrė pažeidžiamumo situacijoms taikomas ankstyvojo perspėjimo, analizės, stebėjimo ir vertinimo priemones. Labai dažnai šias priemones turi papildyti kitos tinkamos priemonės, kurios sudarytų sąlygas laiku įgyvendinti analizės išvadas.

Politinis dialogas su šalimis partnerėmis, regionais ir žemyno organizacijomis yra esminis visų ES sudarytų partnerystės ir bendradarbiavimo susitarimų elementas. Šiuo dialogu sprendžiant pažeidžiamumo priežastis ir padarinius galima padėti sukurti strategijas, už kurias atsakomybę prisiimtų pačios šalys, ir taip ilgam išspręsti pažeidžiamumo problemą.

Reikia geriau išnaudoti šalies strategijos dokumentų (ŠSD) potencialą užkirsti kelią pažeidžiamumui: vystymosi programomis reikia sistemingiau spręsti pagrindines konfliktų priežastis, kovoti su smurtu, nesaugumu ir pažeidžiamumo rizika bei užtikrinti metodo, kuriuo atsižvelgiama į konflikto ypatybes, taikymą. Tuo pačiu krizių valdymo ir rizikos mažinimo bei pasirengimo veikla turi būti susieta su vystymosi klausimais bei su ŠSD – pagrindiniu ES veiksmų vadovu.

4.4. Pažeidžiamumo problemos sprendimas: strategijos ir prioritetai

Šalys, regionai ar tam tikra bendruomenė pažeidžiamumo situacijose susiduria su labai didele įtampa ir grėsmėmis. Kiekvienu atveju reikalingas diferencijuotas, koordinuotas ir visapusiškas atsakas, apimantis diplomatinis veiksmus, humanitarinę pagalbą, vystomąjį bendradarbiavimą ir saugumo aspektus.

Geriausia, kad pažeidžiamumo problema būtų sprendžiama vadovaujantis bendrai su šalių partnerių vyriausybėmis parengtais ŠSD. Kad jie teiktų visapusiškesnį ES atsako vaizdą, juose taip pat turėtų būti nurodyti pagal BUSP ir stabilumo priemonę vykdomi veiksmai. ŠSD gali užtikrinti ES koordinavimą pažeidžiamumo situacijose, ypač vykdant bendrąją programavimą, kuris didina nuspėjamumą ir gerina sąveiką, siekiant patenkinti partnerių poreikius ir prioritetus. Veiksmai taikant Bendrijos priemones gali duoti pridėtinės vertės, nes tam tikromis aplinkybėmis jie gali būti laikomi neutralesniais nei dvišalio bendradarbiavimo veiksmai.

Tais atvejais, kai padėtis yra tiek pablogėjusi, kad ilgalaikis vystomasis bendradarbiavimas daugiau nebeįmanomas arba nepageidautinas, ES paprastai taiko politinių ir diplomatinių veiksmų derinį kartu su tam tikromis vystomojo bendradarbiavimo ir krizių valdymo priemonėmis. Pažeidžiamumo situacijose humanitarinė pagalba gali būti teikiama, tačiau ji nėra teikiama dėl paties pažeidžiamumo, nebent jeigu kyla krizė su humanitarinėmis pasekmėmis. Ši pagalba yra ES solidarumo su žmogaus sukeltų ir stichinių nelaimių aukomis išraiška – ji yra neutrali, nešališka ir nepriklausoma, be jokių politinių motyvų ir negali būti laikoma krizių valdymo priemone.

Krizių valdymo srityje Europos Sąjunga sustiprino savo gebėjimus greičiau ir lanksčiau reaguoti į krizes ir pažeidžiamumo situacijas. Pažeidžiamumo situacijose ES taip pat gali taikyti politinio dialogo priemones ir politines priemones sankcijų pavidalu. Galimybė veikti pažeidžiamumo situacijose taip pat turėtų būti atvira įvairioms organizacijoms, pavyzdžiui, JT agentūroms, Raudonajam Kryžiui bei pačių šalių organizacijoms. Parlamentai, decentralizuotos valdžios institucijos ir pilietinė visuomenė turi didelį pokyčius skatinantį potencialą, kuris galėtų būti padidintas palengvinus jų galimybes gauti finansavimą.

Nors strateginis atsakas turi būti nukreiptas į ilgalaikę perspektyvą, pirminių veiksmų strategijose turi būti siekiama spręsti neatidėliotinus gyventojų poreikius. Kad būtų galima veiksmingai tenkinti skirtingų visuomenės grupių, visų pirma moterų ir pažeidžiamų grupių, kaip antai vaikų, jaunuolių, neįgaliųjų ir mažumų, poreikius, būtina suprasti, kaip struktūrinis pažeidžiamumas veikia šias grupes.

Šios grupės taip pat gali atlikti pokyčius skatinantį vaidmenį. Nors konfliktinėse situacijose moterys dažnai tampa lytinių nusikaltimų ir seksualinio išnaudojimo aukomis, jos neturi būti laikomos tik pasyviomis aukomis. Moterys ir mažumos gali atlikti svarbų vaidmenį skatinant tvarią taiką ir saugumą, tačiau paprastai negali pasinaudoti reikiamais mechanizmais, valdžia ir ištekliais; jas taip pat diskriminuoja teisinė sistema. Pereinamuju laikotarpiu peržiūrint

konstituciją ar teisinę sistemą, reformuojant teismų sistemą ir pertvarkymo darbotvarkėje nustatant prioritetus, gali būti sudarytos sąlygos lyčių klausimams ir mažumų teisėms spręsti.

4.5. Padėtis po krizės: pagalba, atstatymo ir vystymo susiejimas (LRRD)

Itin svarbūs šie veiksniai: bendrų atsakomųjų veiksmų nuoseklumas, tinkamo, patyrusio ir gerai koordinuoto personalo buvimas ir nuolatinis finansavimas. Pagalba, krizių valdymas, pagalba atstatymui ir ilgalaikis vystomasis bendradarbiavimas turi būti tinkamai susieti kaip integruoto darnaus vystymosi principu grindžiamo metodo dalis. Bendrija bandė įgyvendinti LRRD strateginę programą nuo praėjusio amžiaus paskutiniojo dešimtmečio pabaigos. Tai ilgas ir sudėtingas procesas, apimantis daug skirtingų suinteresuotųjų šalių ir finansinių priemonių.

Pagrindinis LRRD metodo tikslas – kurti ilgalaikes strategijas, skirtas tradicinės pagalbos požiūriu svarbiems sektoriams ir suinteresuotosioms šalims, kad būtų užtikrintas tęstinumas ir skatinama sąveika. Vis dėlto į strateginę programą reikia geriau integruoti valdymą, institucijų vystymą ir saugumą. Be to, dažnai šiose situacijose naudojami finansavimo mechanizmai, kaip antai tarptautinių agentūrų valdomi patikos fondai, ne visada atstatymo ir atkūrimo programos gali paremti taip greitai, kaip reikėtų, ir nors jie iš principo galėtų padėti pagerinti pagalbos teikėjų koordinavimą ir darną, jų naudojimas neturėtų pakeisti vietos programų ir pačios ES veiksmų.

Vis dar reikia dėti pastangas siekiant atnaujinti LRRD strateginės programos įgyvendinimo metodus, į ją tinkamai įtraukiant valdymo ir saugumo aspektus, ir pritaikyti procedūras bei finansinius mechanizmus situacijoms, kuriose lankstumas atlieka esminį vaidmenį. Tikslas lieka tas pats – siekti geresnio analizės ir politikos derinimo, strategijų integravimo (įskaitant koordinavimą, darną ir papildomumą) ir veiksmų sąveikos per tam tikrą laiką, tiek vystymosi, tiek humanitarinę politiką pritaikant prie situacijos.

4.6. Saugumas ir pažeidžiamumas

Dažnai pirmaeilis rūpestis pažeidžiamumo situacijose yra susieti taikos, saugumo ir vystymosi tiek šalyje, tiek tarpvalstybiniu mastu, aspektus. Vystomuoju bendradarbiavimu siekiama nutraukti smurtą ir spręsti pagrindines nesaugumo ir smurtinių konfliktų priežastis; taigi, toks bendradarbiavimas atlieka esminį vaidmenį skatinant taiką ir stabilumą.

ES sustiprino konfliktų prevencijos ir krizių valdymo gebėjimus. ES dabar gali greičiau ir lanksčiau reaguoti į krizes ir nestabilias situacijas. Taikant Bendrijos priemonių, įskaitant specialią Afrikos taikos priemonę ir Stabilumo priemonę, BUSP ir ESGP priemonių derinį, stiprinami šalių, regionų ir žemyno kovos su pažeidžiamumu veiksmai.

Išsami į vystymąsi orientuota saugumo politika, į kurią integruojami žmonių saugumo klausimai su valdymu susijusiose programose, tokiose kaip SSR ir DDR, gali užtikrinti, kad daugiau dėmesio skiriama žmonių saugumui ir jų pagrindiniams poreikiams ir teisėms. Integruotas veiksmų visais valdžios lygmenimis metodas vykdant SSR sudaro pagrindą valstybės stiprinimo strategijoms ir politiniam teisėtumui pokonflikcinėje aplinkoje.

4.7. Demokratinis valdymas ir žmogaus teisės pažeidžiamumo situacijose

Pažeidžiamumas dažniausiai atsiranda dėl prasto ir nesėkmingo valdymo, kai politinio teisėtumo nebuvimą dar sustiprina dėl skurdo itin apriboti instituciniai gebėjimai. ES savo veiksmais turėtų skatinti demokratinį valdymą, valstybės stiprinimą, susitaikymo procesus ir

žmogaus teisių apsaugą, taip pat stiprinti politinę valią vykdyti reformas; tai ji turėtų daryti dialogu ir paskatomis, o ne sąlygų kėlimu ir sankcijomis.

Pažeidžiamumo situacijose nepaprastai svarbu, kad visi visuomenės sluoksniai, įskaitant pažeidžiamiausius, prisidėtų prie reformų proceso. Dėl programavimo dialogo AKR šalys turi galimybę gauti papildomą finansavimą, priklausomai nuo jų valdymo veiksmų planų tinkamumo, ambicingumo ir patikimumo; juos vertinant atsižvelgiama į po krizės susidariusią padėtį ir pažeidžiamumą. Šis metodas galėtų būti išplėstas į kitus regionus ir pritaikytas ES valstybių narių dvišaliam bendradarbiavimui. Bendrija Europos kaimynystės programoje taip pat sukūrė valdymo priemonę.

Pažeidžiamumo situacijose dažnai pažeidžiamos žmogaus teisės, o pastangos jas užtikrinti ne visada sėkmingos. Be tiesioginės paramos pilietinės visuomenės organizacijoms, žmogaus teisių gynėjams ir nacionalinėms institucijoms, tokioms kaip žmogaus teisių komisijos ar ombudsmenai, ir darbo su parlamentais ir decentralizuotomis valdžios institucijomis, taip pat būtina palaikyti dialogą kliūtims nustatyti ir šalinti.

Skatinant demokratizaciją būtina nustatyti poreikių prioritetus. Rinkimai – būtinas, tačiau pats savaime nepakankamas elementas žengti demokratinio vystymosi keliu. Visų pirma būtina puoselėti įtrauktimi grindžiamą politinę visuomenę ir veikiančią daugiapartinę sistemą, akcentuojant institucijų vystymą, taip pat skatinti veiksmingą naujai išrinktų institucijų funkcionavimą. Be to, dėmesys vien tik rinkimų procesui, jei to padarinys – ankstyvas pagalbos teikėjų pasitraukimas, gali duoti priešingų rezultatų.

Gali būti, kad kraštutiniausiais atvejais centrinė valdžia nepalaiko demokratinio valdymo formos. Tokiais atvejais reikia dirbti su pilietine visuomene, vietos valdžios institucijomis arba parlamentais. Vis dėlto reikėtų toliau palaikyti dialogą su centrine valdžia ne tokiais kontraversiškais klausimais, kaip antai dėl paslaugų teikimo arba užimtumo skatinimo, siekiant palaipsniui stiprinti politinę valią vykdyti reformas. Pagrindinių paslaugų teikimo atkūrimas ir darbo vietų kūrimas yra prioritetiniai veiksmai pažeidžiamumo situacijose, kuriose dažnai sunku suderinti institucinių gebėjimų stiprinimo ir galėjimo pasinaudoti paslaugomis užtikrinimo tikslus ir jų pakeitimo negalima išvengti.

Tvariai taikai būtinas teisėtas ir veiksmingas teisingumo sektorius, kuris nestabiliose situacijose būna ypač silpnas. Pokonfliktinėse šalyse būtina sukurti pereinamąją teisinės valstybės principais grindžiamą teisingumo sistemą, įtraukiant oficialiąsias ir nevyriausybinės institucijas. Lygiagretus teisingumo ir susitaikymo iniciatyvų įgyvendinimas prisidėjo prie po konflikto suskaldytų visuomenių stabilizavimo. Be to, ES ir šalys partnerės turėtų drauge užtikrinti, kad tarptautinės bendruomenės požiūriu sunkiausius nusikaltimus padarę asmenys neliktų nenubausti, bet būtų patraukti baudžiamojon atsakomybėn.

Aplinkos niokojimas ir priėjimas prie gamtinių išteklių arba jų kontrolė yra esminės svarbos kai kuriuose konfliktuose, taigi jų svarba taikos atkūrimui ir atstatymui po konflikto taip pat yra esminė. Kokį poveikį – teigiamą ar neigiamą – daro gausūs gamtiniai ištekliai, visų pirma priklauso nuo tų, kas valdo išteklius, gebėjimų ir nuo jų nusistatymo vystymosi klausimu. Nors pagalbos teikėjų finansinis ir politinis poveikis šiais klausimais yra ribotas, atsakomosiose strategijose būtina į juos atsižvelgti, kad nebūtų išprovokuotas konfliktų atsinaujinimas. Privačiojo sektoriaus vaidmuo taip pat gali būti esminis. ES ir toliau skatins bendradarbiavimą vadovaujantis prieš neteisėtą prekybą gamtiniais ištekliais nukreiptomis tarptautinėmis iniciatyvomis ir skatins jų skaidrų ir sąžiningą valdymą.

Dažnai siekiant spręsti valdymo, demokratinio proceso, pagrindinių paslaugų teikimo ir galimybės naudotis gamtiniais ištekliais klausimus reikia turėti reikiamus statistinius duomenis. Veiksminga statistikos sistema yra būtina prielaida skurdo mažinimui, tvariam vystymuisi ir visiems gyventojams naudingam ūkio augimui.

5. PRIEMONIŲ GERINIMAS

5.1. Finansinės priemonės ir procedūros

Norint veiksmingai spręsti pažeidžiamumo problemą, neišvengiamai tenka rizikuoti, greitai ir lanksčiai priimti politinius sprendimus ir užtikrinti jų taikymą vietoje, tuo pačiu sprendžiant šalių partnerių ribotumą, dažnai susijusių su ribotais gebėjimais, keliamas problemas. Šiuo atžvilgiu taip pat reikalingos lankstesnės ir spartesnės procedūros spartesniems skaidrumą ir atskaitomybę užtikrintiems mechanizmomis nustatyti, kurie prisidėtų prie valdymu remiantis rezultatais grindžiamo metodo taikymo.

ES turi geriau išnaudoti įvairias savo priemones, kad politikos nuostatas pritaikytų praktiškai, sudarytų sąlygas visapusiškam atsakui į pažeidžiamumą ir pašalintų įgyvendinimo trūkumus. Vis dar reikalingos didelės pastangos, kad būtų geriau susiejamos ir koordinuojamos įvairių Bendrijos priemonių (geografinių, stabilumo, humanitarinių, teminių), BUSP/ESGP mechanizmai, taip pat ES valstybių narių dvišalės pagalbos ir kitų pagalbos teikėjų priemonių teikiamos galimybės.

Šiuo komunikatu nenumatomi nauji finansavimo šaltiniai, nei tie, kurie jau numatyti pagal esamą 2007–2013 m. finansinę programą. Kita vertus, komunikatu siekiama skatinti didesnę jau esamų finansinių priemonių sąveiką ir, kai tinkama, nustatyti tinkamą ir subalansuotą finansavimo paskirstymą su EPF.

5.1.1. Europos plėtros fondas (EPF)

Kotonu susitarimo nuostatose dėl humanitarinės pagalbos ir pagalbos nepaprastosios padėties atvejais numatomi lankstūs mechanizmai perėjimui iš nepaprastosios padėties etapo į plėtros etapą. Jie sėkmingai taikyti įvairiais atvejais. Komisija šiuo metu rengia lankstesnes įgyvendinimo procedūras, taikytinas pažeidžiamose situacijose. Naujos nuostatos dėl šalims skiriamų sumų panaudojimo nenumatytiems poreikiams dar padidina lankstumo galimybes. Taip pat paminėtina, kad AKR kovos su nelaimėmis priemone (šiuo metu tvirtinama) siekiama sumažinti šalių, kuriose didelė nelaimių tikimybė, pažeidžiamumą, remiantis Hyogo 2005–2015 m. veiksmų programa.

5.1.2. Vystomojo bendradarbiavimo priemonė (VBP) ir Europos kaimynystės ir partnerystės priemonė (EKPP)

Geografinės programos, kuriose VBP konkrečiai numatytas Bendrijos pagalbos įgyvendinimas, apima situacijas po krizės ir pažeidžiamas valstybes. Tam tikromis aplinkybėmis, pavyzdžiui, krizių atveju, po konfliktų ar iškilus pavojui demokratijai, teisinei valstybei, žmogaus teisėms ir pagrindinėms laisvėms, gali būti pasinaudota ypatinga skubos procedūra geografiniams strategijos dokumentams ir daugiametėms orientacinėms programoms peržiūrėti, siekiant pereiti prie ilgalaikio bendradarbiavimo ir vystymosi. Be to, šiose strategijose ir programose nenumatytos specialios priemonės gali būti įgyvendinamos stichinių nelaimių, pilietinių konfliktų arba krizių atveju, kai negali būti vykdomi veiksmai

nei pagal stabilumo priemonę, nei pagal humanitarinės pagalbos priemonę. EKPP numatytos panašios nuostatos.

5.1.3. Stabilumo priemonė

Trumpalaikis Stabilumo priemonės komponentas sudaro sąlygas Komisijai greitai pradėti teikti strateginę paramą gresiančiose ar tikrose krizinėse situacijose; po jos ilgalaikė parama būtų teikiama pagal kitas Bendrijos priemones. Ja galima naudotis reaguojant į esamas arba kylančias krizes, siekiant stabilizuoti politinę padėtį tuoj po krizės ir pirminiame atstatymo po stichinės nelaimės etape; ji papildo arba inicijuoja paramą pagal pagrindines Bendrijos išorės priemones. Ilgalaikis komponentas yra susijęs su tarpregioninėmis grėsmėmis, įskaitant ginklų platinimą ir organizuotą nusikalstamumą.

5.1.4. Humanitarinė pagalba

Humanitarine pagalba siekiama išsaugoti žmonių gyvybes ir suteikti neatidėliotiną pagalbą krizių aukoms, nepriklausomai nuo pažeidžiamumo masto ir krizės priežasčių. Esamos procedūros humanitarinei pagalbai mobilizuoti pritaikomos prie šio metodo.

5.1.5. Europos demokratijos ir žmogaus teisių rėmimo priemonė (EIDHR) ir teminė programa „Nevalstybinių subjektų ir vietos valdžios institucijų vaidmuo vystymosi procese“

Sudėtingiausiose situacijose pagalbos teikėjai pereina nuo tiesioginių veiksmų su vyriausybėmis prie paramos kitiems subjektams, galintiems skatinti pokyčius. Teminės programos „Nevalstybinių subjektų ir vietos valdžios institucijų vaidmuo vystymosi procese“ ir EIDHR procedūros gerai pritaikytos prie pažeidžiamumo situacijų – jomis gali būti remiami alternatyvūs subjektai situacijose, kurios nėra palankios dalyvavimu grindžiamam vystimuisi arba žmogaus teisių pagarbai. Jose taip pat numatyta parama žmogaus teisių gynėjams ir tinkamoms tarptautinėms organizacijoms.

EIDHR yra itin tinkama pažeidžiamumo situacijose, nes joje ypač daug dėmesio skiriama situacijoms, kuriose yra didelė grėsmė pagrindinėms teisėms ir žmonių saugumui, kuriose pilietinė visuomenė ir ypač žmogaus teisių gynėjai patiria didelį spaudimą ir kuriose paminti politinio pliuralizmo principai. EIDHR bus siekiama skatinti demokratinę politinę dalyvavimą ir atstovavimą ir prisidedama prie taikaus skirtingų grupių interesų sutaikymo. Tarpvalstybinė ir regioninė parama bus akcentuojamas dialogas ir praktinio bendradarbiavimo veikla, kuria siekiama spręsti giliai išsisknijusių ar potencialiai smurtinių konfliktų priežastis. Viena iš EIDHR ypatybių yra ta, kad ja gali būti finansuojama veikla be šalies partnerės vyriausybės pritarimo. Tai gali būti papildomas privalumas tam tikrose pažeidžiamumo situacijose. Vis dėlto EIDHR gali būti taikoma tik kai ją papildo tinkamos geografinės programos.

5.2. Parama biudžetui

Priklausomai nuo pažeidžiamumo priežasčių, neatidėliotiniams finansiniams poreikiams spręsti, valstybės funkcijoms konsoliduoti (viešųjų finansų valdymui) ir socialiniam stabilumui išlaikyti (atlyginimams mokėti arba importo finansavimui), taip pat gali būti teikiama projektus papildanti parama biudžetui. Ji gali veiksmingai paveikti politinį dialogą SSR, DDR ir valstybės tarnybos reformos klausimais, kai jie daro poveikį makroekonominiam stabilumui.

Komisija paramą biudžetui taikė keliose pokonfliktinėse šalyse atsigavimo procesui paremti. Visose pažeidžiamumo situacijose yra didelė rizika, susijusi su politiniais ir vystymosi procesais, pasitikėjimu ir reputacija, tačiau ją reikia palyginti su tikėtina nauda ir su naujų krizių kaina. Parama biudžetui yra pritaikyta šiai rizikai mažinti (ją skiriant svarbiausioms išlaidoms, audituotiems įsiskolinimams) ir yra paremta nuolatiniu makroekonominės situacijos, viešųjų finansų valdymo reformos ir vystymosi strategijos rezultatų vertinimu.

6. TOLESNI VEIKSMAI: PRIORITETAIR IR SIEKINIAI

Kai šalys partnerės deda pastangas spręsti pažeidžiamumo priežastis ir jo pasekmes, ES turi užtikrinti, kad Bendrija, ES institucijos ir valstybės narės būtų labiau pasirengusios reaguoti ir greičiau bei lanksčiau remtų šalių partnerių pastangas kovoti su pažeidžiamumu. Komisija siūlo pradėti diskusijas, į kurias būtų įtraukta pilietinė visuomenė ir kitos suinteresuotosios šalys, ir imtis toliau nurodytų veiksmų pradėti rengti pažeidžiamumo situacijoms skirtą ES atsakomąją strategiją:

- ES turi oficialiai patvirtinti OECD/DAC Tinkamų tarptautinių veiksmų pažeidžiamose valstybėse ir situacijose principus ir išsipareigoti juos taikyti visose pažeidžiamumo situacijose.
- Su pažeidžiamumu susiję klausimai bus sistemingiau įtraukiami į reguliarių politinių dialogų su šalimis partnerėmis, kuriose yra pažeidžiamumo požymių.
- Siekiant užtikrinti veiksmų visais valdžios lygmenimis metodą reikia reguliariai keistis rizikos analize ir atitinkamais ES atsakomaisiais veiksmais tiek vietos lygmeniu ES misijų vadovų susitikimuose, tiek būstinėse institucijų ir valstybių narių tarnyboms vykdamas tiesioginį dialogą bei dialogą Tarybos grupėse.
- ES parama šalims, kurios susiduria su pažeidžiamumu, turėtų būti nuolat skatinama lyčių lygybė, žmogaus teisės, įskaitant su vaikų teisėmis susijusius aspektus, ir socialinė įtrauktis.
- Komisija padės sukurti *ad hoc* šalių ir temines grupes, į kurias bus įtrauktas Tarybos sekretoriatas ir valstybės narės, konkrečiai pažeidžiamumo situacijai spręsti, siekiant:
 - toliau kurti koncepcinius ir analitinius pažeidžiamumo ir konfliktų sprendimo būdus, įskaitant SSR ir LRRD strateginės programos išplėtimą, siekiant integruoto atsako į situacijas pasibaigus krizei ir valdymo bei saugumo klausimų įgyvendinimo metodus;
 - stiprinti ES santykinis pranašumus pažeidžiamumo situacijose, taip pat atsižvelgiant į būsimąją ES išorės tarnybą;
 - užtikrinti darnesnių ir labiau koordinuotų veiksmų šalies lygmeniu taikymą, visų pirma išnaudojant visas Šalies strategijos dokumentams skirtos bendrosios sistemos galimybes vieningai bendrai analizei ir bendram programavimui vykdyti; šie veiksmai turėtų būti peržiūrimi atsižvelgiant į situacijos raidą.
- Bus parengta dvišalės ir ES pagalbos metodika pagal skirtingus ramsčius, siekiant nustatyti jų gebėjimą tinkamai veikti pažeidžiamumo situacijose, įvertinti jų poveikį bei sąveiką vietoje. Ypatingas dėmesys bus skiriamas su krizių valdymu susijusių priemonių, tokių

kaip BUSP ir ESGP bendrųjų veiksmų, Stabilumo priemonės, Afrikos taikos priemonės ir ilgalaikio bendradarbiavimo priemonių papildomumui.

- Komisija apžvelgs ES pagalbos pastangas švelninti grėsmes saugumui ir užkirsti joms kelią, pateiks pasiūlymus pagerinti ES išorės pagalbos veiksmingumą ir darną nesaugumo situacijose ir pasiūlys būdus veiksmus nacionaliniu ir regioniniu lygmenimis papildyti specialia atsako į pasaulinio ir tarpreregioninio pobūdžio problemas programa.
- ES, nustačiusi esmines dubliavimosi ir trūkumų šalių lygmeniu sritis, pagal ES elgesio kodekse dėl papildomumo ir darbo pasidalijimo nustatytą papildomumo principą paskirstys esamas ir papildomas lėšas. Papildomumo reikia siekti tiek šalių viduje, tiek tarp šalių, nustatant, kas kurioje šalyje veikia. Komisija siūlo išnagrinėti šias galimybes ES valstybėms narėms nukreipti papildomą finansavimą pažeidžiamoms valstybėms, ypač didelį dėmesį skiriant pagalbos negaunančioms valstybėms:
 - padidinti šalims skiriamas sumas, jeigu yra strateginio dvišalio bendradarbiavimo programa;
 - jeigu strateginės dvišalio bendradarbiavimo programos nėra arba jeigu sutelkti finansiniai ištekliai gali padaryti didesnę poveikį, papildyti Komisijos ir šalių partnerių pasirašytuose ŠSD numatytas Komisijos valdomas pagal NOP paskirstytas lėšas.
- Bus atlikta išsami valdymo, konfliktų ir nelaimių stebėsenos vertinimo ir analitinių priemonių peržiūra.
- Pažeidžiamumo klausimas bus įtrauktas į AKR šalims skirtą valdymo iniciatyvą; darbas šioje srityje apims reguliarių ekspertų bendradarbiavimą ir 2008 m. Komisijos pateikiamą ataskaitą.
- Komisija pagerins savo gebėjimą teikti paramą biudžetui, atsižvelgiant į specifinę riziką ir tikėtiną naudą pažeidžiamumo situacijose. Bus sustiprintas koordinavimas su PB, TVF ir APB.
- Komisija parengs gaires, išaiškinančias sąlygas nuostatomis taikyti, kuriose numatoma taikyti lanksčias procedūras pagal geografines ilgalaikes priemones.
- Spręsdama pažeidžiamumo klausimus, ES sieks dar labiau sustiprinti partnerystę su JT ir kitais daugiašaliais veikėjais. Šiuo atžvilgiu nepaprastai svarbu toliau stiprinti Taikos stiprinimo komisiją ir ES toliau aktyviai palaikyti JT reformą, kurios tikslas – sudaryti sąlygas JT veiksmingai veikti pažeidžiamumo situacijose.