



SAJUNGOS VYRIAUSIASIS
ĮGALIOJINIS UŽSIENIO
REIKALAMS IR
SAUGUMO POLITIKAI

Strasbūras, 2015 04 28
JOIN(2015) 17 final

BENDRAS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

**Pajėgumų stiprinimas remiant saugumą ir vystymąsi -
galimybės išvengti krizių ir jas valdyti suteikimas partneriams**

BENDRAS KOMUNIKATAS EUROPOS PARLAMENTUI IR TARYBAI

Pajėgumų stiprinimas remiant saugumą ir vystymąsi - galimybės išvengti krizių ir jas valdyti suteikimas partneriams

1. Įvadas

Įvykiai Afrikoje, Europos kaimynystėje ir toliau demonstruoja dramatišką ir blogėjančią pasaulinę saugumo padėtį, o daugiau negu 1,5 mlrd. žmonių visame pasaulyje gyvena nestabiliuose ir konfliktų paveiktuose regionuose. Apskaičiuota, kad išliekant dabartinėms tendencijoms, iki 2030 m. šis skaičius išaugs iki 2 mlrd. Šalys, atsidūrusios nestabiliuose situacijose, neįgyvendino Tūkstantmečio vystymosi tikslų (TPT), tad intensyvūs konfliktai ir netinkamas valdymas toliau išlieka esminės vystymosi kliūtys. Nestabilumą ir smurtą dar labiau paaštrino naujos grėsmės, pavyzdžiui, terorizmas ir organizuotas nusikalstamumas¹.

Koordinuoti išorės veiksmai, kuriems naudojamos Europos Sąjungos (ES) diplomatinės, saugumo, vystymosi ir humanitarinės priemonės, yra labai svarbūs siekiant atkurti pasitikėjimą ir užtikrinti, kad šalių partnerių institucijos būtų pasirengusios įveikti šias kliūtis. ES išorės veiksmų priemonės atlieka skirtingus ir papildomus vaidmenis. Saugumo ir vystymosi sąsaja – pagrindinis ES visapusiško požiūrio į išorės konfliktus ir krizes principas², papildantis vidaus saugumo, jūrų saugumo ir kt. politiką. Tačiau ES visapusiškas požiūris turi būti stiprinamas, kad būtų panaikinti dabartinio ES reagavimo trūkumai. Pavyzdžiui, panaši situacija gali susiklostyti tuo atveju, kai Bendros saugumo ir gynybos politikos (BSGP) misijose organizuojami mokymai, tačiau šalies partnerės pagrindinės įrangos trūkumas trukdo užtikrinti jų tvarumą ir veiksmingumą.

Šiame kontekste taip pat svarbu pažymėti, kad kai kurios reikšmingos politikos programos svarbios ir saugumui, ir vystymuisi; kai kurios šių programų peržiūrimos. Pavyzdžiui, prie šių programų galima priskirti Europos kaimynystės politiką³, vystymosi po 2015 m. darbotvarkę, Užsienio politikos strateginę apžvalgą, taip pat Jūrų saugumo strategiją, Europos saugumo darbotvarkę.

Remiantis 2013 m. gruodžio mėn. Europos Tarybos išvadomis⁴ ir 2014 m. balandžio mėn. ES ir Afrikos Sąjungos (AS) aukščiausiojo lygio susitikimo deklaracija⁵, šiame Bendrame komunikate pažymimi trūkumai ir siūlomos taisomosios priemonės. Šiame dokumente aptariamas klausimas dėl įrangos, skirtos šalių partnerių pajėgumams saugumo srityje stiprinti, tačiau mirtinų ginklų tiekimas nenagrinėjamas. ES tokios įrangos netieks.

¹ Pasaulio bankas, 2011 m. *Pasaulio vystymosi ataskaita: konfliktai, saugumas ir vystymasis*, Vašingtonas, Kolumbijos apygarda.

² JOIN(2013) 30 *final*, Bendras komunikatas „ES visapusiškas požiūris į išorės konfliktus ir krizes“, 2013 11 12. Taryba 9644/14, Tarybos išvados dėl ES visapusiško požiūrio, 2014 05 12; Bendras EK tarnybų darbo dokumentas SWD(2015) 85 *final*, 2015 05 10.

³ JOIN (2015)6 *final*, Bendras konsultacijų dokumentas „Naujos Europos kaimynystės politikos link“.

⁴ EUCO 217/13, 2013 m. gruodžio 19–20 d. Europos Vadovų Tarybos išvados, 2013 12 20.

⁵ Taryba 8370/14, 2014 m. balandžio 2–3 d. Ketvirtojo ES ir Afrikos aukščiausiojo lygio susitikimo deklaracijos 1 priedas, 2014 04 02.

2. Saugumo ir vystymosi santykis ES politikoje

Kaip numatyta Sutartyse, ES išorės veiksmų tikslai, *inter alia*, yra tokie, kad ji „išsaugotų taiką, užkirstų kelią konfliktams ir stiprintų tarptautinį saugumą <...>“ ir taip pat „skatintų besivystančių šalių ekonominį, socialinį ir aplinkos apsaugos tvarų vystymąsi, pirmiausia siekdama panaikinti skurdą“⁶. Sutartyse taip pat numatytas reikalavimas siekiant tų tikslų užtikrinti įvairių politikos sričių nuoseklumą⁷.

ES vystymosi politikos pagrindinis tikslas yra sumažinti, o ilgainiui ir panaikinti skurdą⁸, tačiau pagal šią politiką taip pat sprendžiami darnaus vystymosi, nelygybės, socialinio neteisingumo ir žmogaus teisių pažeidimų klausimai. Tai labai svarbu šalinant pagrindines nesaugumo ir konfliktų priežastis. Taip pat į bendradarbiavimo vystymosi labui tikslus turi būti atsižvelgta ir kitose ES politikos srityse, kurios gali turėti poveikį besivystančioms šalims. Tai pagrindžiant, 2011 m. Komisijos komunikate „ES vystymosi politikos poveikio didinimas. Pokyčių darbotvarkė“⁹ ir susijusiose 2012 m. Tarybos išvadose¹⁰ priminta būtinybė spręsti saugumo, nestabilumo ir perėjimo problemas pirmenybės tvarka.

ES taip pat yra atsakinga už Bendros užsienio ir saugumo politikos (BUSP) nustatymą ir įgyvendinimą, įskaitant laipsnišką bendros gynybos politikos formavimą. BSGP, kuri yra sudėtinė BUSP dalis, užtikrina ES operaciniam veiksmui reikalingus pajėgumus. ES gali naudotis BSGP užtikrinamais pajėgumais vykdydama misijas už savo teritorijos ribų, skirtas taikai palaikyti, konfliktų prevencijai ir tarptautiniam saugumui stiprinti laikantis Jungtinių Tautų Chartijos principų¹¹, ir įgyvendinti plataus spektro uždavinius.¹²

Būtinybė vykdyti viena kitą papildančias intervencijas saugumo ir vystymosi srityse yra aiški. ES nuosekliai akcentuoja, kad „saugumas yra išankstinė vystymosi sąlyga“¹³ ir kad „be vystymosi ir skurdo panaikinimo nebus tvarios taikos“¹⁴. Politinių, socialinių ir ekonominių sąlygų, skirtų stabilumui užtikrinti, sukūrimas ir puoselėjimas yra labai svarbūs šalies saugumui; tai yra būtina šalies vystymosi sąlyga. Šis saugumo ir vystymosi santykis yra esminis, siekiant užtikrinti kuo didesnę ES išorės veiksmų efektyvumą.

Tam, kad bet kuri valstybė galėtų užtikrinti savo saugumą ir vystymąsi, ji privalo turėti arba įgyti tinkamus pajėgumus visuose svarbiausiuose sektoriuose, įskaitant saugumo ir gynybos sektorius. Tai ne tik stabilizuos tą šalį, bet ir suteiks jai galimybę konstruktyviai prisidėti prie taikos, stabilumo ir krizių prevencijos savo regione.

⁶ Europos Sąjungos sutarties (ESS) 21 straipsnio 2 dalis.

⁷ ESS 21 straipsnio 3 dalis; Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (SESV) 205 straipsnis.

⁸ SESV 208 straipsnis.

⁹ COM(2011) 637 galutinis, „ES vystymosi politikos poveikio didinimas. Pokyčių darbotvarkė“, 2011 10 13.

¹⁰ Taryba 9369/12, Tarybos išvados „ES vystymosi politikos poveikio didinimas. Pokyčių darbotvarkė“, 2012 05 14.

¹¹ ESS 42 straipsnis.

¹² ESS 43 straipsnis.

¹³ Taryba 15895/03, Europos saugumo strategija, 2003 12 08.

¹⁴ Taryba 15097/07, Tarybos ir Taryboje posėdžiavusių valstybių narių vyriausybių atstovų išvados „Saugumas ir vystymasis“, 2007 11 20. Europos Parlamento pranešimas (A8-0039/2015) dėl Europos Sąjungos vyriausiosios įgaliotinės užsienio reikalams ir saugumo politikai metinės ataskaitos Europos Parlamentui (2014/2219(INI)), 2015 03 03.

2.1 Dabartinės pastangos stiprinti pajėgumus

Dabartinės pastangos stiprinti saugumo pajėgumus šalyse partnerėse apima daugelį politikos sričių. Jos grindžiamos įvairiomis priemonėmis ir yra nukreiptos į veiksmingų, teisėtų ir tvarių institucijų, įskaitant veiksmingus teisingumo ir saugumo sektorius, pasienio kontrolę ir pakrantės apsaugą, kūrimą. Pajėgumų stiprinimo veikla, *inter alia*, apima galimybę naudotis tarptautinėmis priemonėmis, politinį dialogą, techninį bendradarbiavimą (įskaitant bendrus mokslinius tyrimus ir inovacijas), mokymus (žinių perdavimą¹⁵ ir įgūdžių vystymą¹⁶) ir būtiniausios įrangos ir medžiagos tiekimą. Mokymų saugumo sektoriuje tikslas – pagerinti partnerės gebėjimą užtikrinti stabilumą ir piliečių apsaugą. Jie gali būti organizuojami kaip pasirengimo tarnybai mokymai; jie taip pat gali būti integruojami į veiklos etapus, organizuojant konsultavimą, mokymus tarnyboje ir teikiant paramą. Partnerėms teikiama įranga gali apimti nuo ryšių techninės įrangos, gyvybės palaikymo ir lauko įrenginių, medicininių, transporto ir kitų įrenginių iki pajėgų apsaugos įrangos.

Bėgant metams, ES parama saugumo ir vystymosi santykiui stiprinti laipsniškai didėjo, vykdamas intervencijas skirtingose ES politikos srityse ir taikant įvairias priemones.

Keleto iš įgyvendintų 34 BSGP misijų ir operacijų įgaliojimai apėmė šalių partnerių taikos užtikrinimo ir saugumo subjektų pajėgumų stiprinimą. Pavyzdžiui, pajėgumų stiprinimas yra trijų BSGP misijų, kurias ES įgyvendino 2014 m., įgaliojimų pagrindas. ES patariamojoje misijoje dėl civilinio saugumo sektoriaus reformos Ukrainoje (EUAM Ukraine) teikiama strateginė parama, konsultavimas ir mokymai. ES karinė patariamoji misija Centrinės Afrikos Respublikoje (EUMAM RCA) skirta padėti tos šalies valdžios institucijoms parengti saugumo sektoriaus reformą. Šių tikslų siekiama padedant šalies kariuomenei stiprinti pajėgumus, pakelti standartus ir siekti tikslo – tapti modernizuotomis, veiksmingomis ir atsakingomis ginkluotosiomis pajėgomis. ES civilinė BSGP misija Malyje (EUCAP Sahel Mali) padeda vykdyti Malio vietos saugumo pajėgų (t. y. policijos „gendarmerie“ ir „garde nationale“) pertvarkymą. Jos tikslas – padėti Malio valdžios institucijoms užtikrinti konstitucinę bei demokratinę tvarką ir sukurti sąlygas tvirtai taikai. Misija apima mokymo veiklą ir strateginį konsultavimą.

Per pastarąjį dešimtmetį ES labai padidino vystomojo bendradarbiavimo finansavimą ir ėmė aktyviau remti šalių partnerių teisingumo ir saugumo sektorius, panaudodama įvairias priemones visame pasaulyje.

Šiuo metu veiksmai taikos užtikrinimo ir saugumo srityse finansuojami iš ES biudžeto, *inter alia*, pagal Stabilumo ir taikos priemonę¹⁷ (STP) ir jos pirmtakę – Stabilumo priemonę¹⁸ (SP). Pavyzdžiui, pagal STP, vykdamas didesnę pajėgumų stiprinimo projektą, Kamerūno policijai teikiama įranga, skirta padėti kovoti su „Boko Haram“ pajėgomis (nes jos yra destabilizuojantis veiksnys Vakarų Afrikoje ir dėl to kelia riziką ES ir jos šalių partnerių vystymuisi bei stabilumui).

Remiantis platesniu ES požiūriu į Sahelį, pagal visapusišką SP projektą teikiama pagrindinė įranga ir parama (mokymai ir konsultavimas), siekiant vystyti Nigerio policijos pajėgumus, kad šios pajėgos

¹⁵ Įskaitant žinias apie baudžiamąjį persekiojimą, tarpusavio teisinę pagalbą, paramą aukoms ir teisingą bylų nagrinėjimą.

¹⁶ Įskaitant vadybos ir valdymo įgūdžius.

¹⁷ 2014 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 230/2014, kuriuo nustatoma priemonė, kuria prisidedama prie stabilumo ir taikos, OL L 77, 2014 3 15.

¹⁸ 2006 m. lapkričio 15 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (EB) Nr. 1717/2006, nustatantis stabilumo priemonę, OL L 327, 2006 11 24.

galėtų veikti savarankiškai. Tai yra visapusiškos paramos programos, įskaitant taikos ir susitaikymo iniciatyvų skatinimą, išminavimą bei socialinę ir ekonominę reintegraciją, dalis.

Iš Europos plėtros fondo¹⁹ (EPF) pagal Afrikos taikos priemonę²⁰ (ATP) parama teikiama Afrikos Sąjungai ir regionų ekonominėms bendrijoms, siekiant padėti išvengti ir, jeigu reikalinga, valdyti krizes. Finansavimas, *inter alia*, apima Afrikos taikos palaikymo operacijų veiklos išlaidas (išskyrus atlyginimus), mokymų ir treniruočių, vadovavimo, kontrolės ir ryšių sistemų arba faktų nustatymo misijų finansavimą. Nuo ATP sukūrimo 2003 m. per ją Afrikos taikos palaikymo tikslams skirta per 1,2 mlrd. EUR.

Vienas iš naujausių finansinės paramos Afrikos vadovaujamoms taikos palaikymo operacijoms pavyzdžių – Afrikos Sąjungos misija Somalyje²¹ (AMISOM). Nuo 2007 m. AMISOM suteikta apie 800 mln. EUR parama. Ji atlieka svarbų vaidmenį užtikrinant minimalias saugumo sąlygas Somalyje vykstančiam politiniam procesui ir humanitarinės pagalbos subjektų teikiamai humanitarinei pagalbai. Ji taip pat padeda sukurti palankias pertvarkymo, susitaikymo ir tvaraus vystymosi šalyje sąlygas.

Galų gale, skiriant ES finansinę paramą Afrikos taikos ir saugumo architektūrai (ATSA), stengiamasi sustiprinti ATSA pajėgumus bei veiksmingą funkcionavimą ir pagerinti bendradarbiavimą, siekiant išvengti ir, jeigu reikalinga, valdyti ir išspręsti konfliktus Afrikoje²².

Šie pavyzdžiai rodo, kad saugumo sektoriaus pajėgumų stiprinimas gali būti orientuotas ne tik į civilines ir (ar) policijos pajėgas, bet ir kariuomenę. Įvairiose šalyse su saugumu susijusioms funkcijoms gali būti taikomos skirtingos organizacinės struktūros. Pavyzdžiui, civilinės saugos, pasienio kontrolės ir pakrančių apsaugos funkcijos gali būti karinio, civilinio arba mišraus pobūdžio.

2.2 Veiksmingo įgyvendinimo vietoje kliūtys. Bandomieji atvejo tyrimai

Vertinant ES pajėgumų stiprinimo paramą karinėms pajėgoms, Malyje ir Somalyje nustatyti atvejai bandomajam tyrimui, siekiant ištirti esamas kliūtis. Pirminės išvados rodo mokymų ir įrangos poreikius bei geresnio koordinavimo tiek veiklos, tiek strateginiu lygmeniu būtinybę²³.

Bandomasis atvejo tyrimas: Malis

ES mokymų misijos Malyje (EUTM Mali)²⁴, finansuojamos iš valstybių narių įnašų ir pagal ATHENA mechanizmą²⁵, tikslas – mokyti Malio karius, suteikiant jiems galimybę suformuoti veiksmingas ir

¹⁹ 2015 m. kovo 2 d. Tarybos reglamento (ES) 2015/322 dėl 11-tojo Europos plėtros fondo įgyvendinimo 15 straipsnis, OL L 58, 2015 3 3.

²⁰ Kotonu partnerystės susitarimo dėl taikos stiprinimo politikos, konfliktų prevencijos ir sprendimo 11 straipsnyje ir atitinkamose Tarybos išvadose numatytas teisinis Afrikos taikos priemonės pagrindas; 2003 m. gruodžio 11 d. AKR valstybių ir EB Ministrų Tarybos sprendimas Nr. 3/2003 dėl išteklių iš 9-ojo EPF ilgalaikės plėtros paketo panaudojimo Afrikos taikos priemonei sukurti, OL L 345, 2003 12 31.

²¹ Finansinė parama taip pat teikta Afrikos vadovaujamai tarptautinės paramos misijai Malyje (AFISMA) arba Afrikos vadovaujamai tarptautinės paramos misijai Centrinės Afrikos Respublikoje (MISCA).

²² Tai apima paramą Afrikos tarpininkavimo struktūroms ir iniciatyvoms; paramą Ekspertų tarybai, Taikos ir saugumo tarybai, Afrikos žemyno išankstinio perspėjimo sistemai ir Afrikos nuolatinės parengties pajėgoms; bei Afrikos Sąjungos ir Afrikos regioninių organizacijų pajėgumų stiprinimui taikos palaikymo operacijoms skirtų finansų vadybos, planavimo, žmoniškųjų išteklių, dalijimosi informacija ir analizės srityse.

²³ Trūkumų analizė ir rizikos valdymo sistemos yra taikomos ir galėtų padėti sukurti konkrečių patobulinimų, atsižvelgiant į esamą teisinę ir institucinę sistemą.

²⁴ 2013 m. sausio 17 d. Tarybos sprendimas 2013/34/BUSP dėl Europos Sąjungos karinės misijos siekiant prisidėti prie Malio ginkluotųjų pajėgų mokymo (EUTM Mali), OL L 14, 2013 1 18.

²⁵ ESS 41 straipsnyje nustatyti ES civilinių ir karinių krizių valdymo operacijų finansavimo principai. Karinio arba gynybinio pobūdžio operacijos negali būti finansuojamos iš Sąjungos biudžeto. Bendrosios tokių operacijų

demokratiškai atsakingas nacionalines ginkluotąsias pajėgas, kurios padėtų užtikrinti stabilumą šalyje. Teikiant karines ir mokomąsias konsultacijas, pagrindinis dėmesys skiriamas operaciniam rengimui, vadovavimui ir kontrolei, logistikos grandinėms ir žmogiškiesiems ištekliams. Taip pat organizuojami mokymai tarptautinės humanitarinės teisės, civilių apsaugos ir žmogaus teisių klausimais. Stiprinami Malio ginkluotųjų pajėgų, kurias kontroliuoja teisėtos civilinės valdžios institucijos pietuose, pajėgumai. Po mokymų batalionai ne trumpiau kaip šešiams mėnesiams dislokuojami šalies šiaurėje.

Tačiau parengtiems daliniams trūksta ryšių įrangos, o tai trukdo vadovavimui ir kontrolei. Kareiviai neturi apsaugos nuo minų ir sprogstamųjų įtaisų. Kitos reikmės ir poreikiai apima greitosios pagalbos automobilius, vandens rezervuarus ir benzovežius, kurie užtikrintų autonomiškumą ir gebėjimą veikti savarankiškai. Trūksta ir reikalingiausių daiktų, įskaitant apgyvendinimą, maistą ir medicinos pagalbą. Pagalba teikiant tokią įrangą ir parama yra būtinos, siekiant užtikrinti, kad parengtiems batalionams netektų kliautis vietos gyventojų parama.

Kai kuriais atvejais rasti *ad hoc* sprendimai (pavyzdžiui, kiti donorai Malyje tiekia transporto priemones), tačiau jis nėra vykdomas nuosekliai, ir tai nėra tvarus ilgalaikis sprendimas. Tais atvejais, kai toks *ad hoc* finansavimas yra neįmanomas, nebuvo nustatyta jokių alternatyvių finansavimo šaltinių, kurie galėtų užpildyti šias spragas.

Bandomojo atvejo tyrimas: Somalis

Somalyje ES įgyvendina įvairias priemones. Įgyvendindama ATP, ES skiria finansavimą ir tokiu būdu labai prisideda prie Afrikos Sąjungos vadovaujamos AMISOM operacijos. Be to, Somalyje ir platesniame regione ES vykdo tris BSGP misijas, kuriose pagrindinis dėmesys skiriamas kariniams mokymams, kovai su piratavimu ir jūrinių pajėgumų stiprinimui.

EUTM Somalia – BSGP misija, kurioje pagrindinis dėmesys skiriamas kariniams mokymams Somalyje, – pradėta vykdyti 2010 m. balandžio mėn., siekiant remti ir vystyti Somalio saugumo sektorių, stiprinti Somalio ginkluotąsias pajėgas, organizuojant tikslinius karinius mokymus²⁶. 2014 m. EUTM perkėlė savo patariamąją, konsultacinę ir mokomąją veiklą į Mogadišą, kur mokymai vyksta AMISOM valdomoje „Jazeera“ mokymų stovykloje (JMS).

Ilgą laiką gyvenimo sąlygos ir mokymo įrenginiai stovykloje buvo netinkami. Jų gerinimas, įskaitant statybos darbus, užtruko gana ilgai, trūko pagrindinių reikmenų (pvz., vandens, maisto, lovų, čiužinių ir antklodžių). Šie trūkumai neigiamai paveikė mokymų veiksmingumą ir ES reputaciją.

Kaip karinę BSGP operaciją EUTM finansuoja ir personalu aprūpina prisidedančios valstybės narės, bendrąsias sąnaudas papildomai finansuojant pagal ATHENA mechanizmą²⁷. JMS laikoma AMISOM mokymų baze, skirta Somalio saugumo pajėgų mokymams pagal AMISOM įgaliojimus. Taip yra dėl

sąnaudos šiuo metu finansuojamos pagal 2015 m. kovo 27 d. Tarybos sprendimą (BUSP) 2015/528, kuriuo nustatomas Europos Sąjungos karinio ar gynybinio pobūdžio operacijų bendrųjų sąnaudų finansavimo administravimo mechanizmas (ATHENA) ir panaikinamas Sprendimas 2011/871/BUSP, OL L 84, 2015 3 28. Šiuo metu visos valstybės narės, išskyrus Daniją, prisideda prie ATHENA mechanizmo.

²⁶ 2010 m. vasario 15 d. Tarybos sprendimas 2010/96/BUSP dėl Europos Sąjungos karinės misijos siekiant prisidėti prie Malio ginkluotųjų pajėgų mokymo (EUTM Mali), OL L 44, 2010 2 19. 2013 m. sausio mėn. EUTM įgaliojimai pratęsti trečią kartą, iki 2015 m. kovo mėn., ir išplėsti įtraukiant strateginius patarimus ir konsultavimą. Nuo 2010 m. EUTM parengė apie 4 000 Somalio kariškių. Šiuo metu jos personalo (instruktorių ir susijusio personalo) dydis – 125 asmenys (iš 10 valstybių narių ir Serbijos).

²⁷ Iki 2011 m. rugpjūčio mėn. misijos biudžetas, skirtas bendrosioms sąnaudoms dengti, sudarė 4,8 mln. EUR; nuo 2011 m. rugpjūčio mėn. iki 2012 m. gruodžio mėn. jis buvo 4,8 mln. EUR; bendrasis finansavimas laikotarpiu nuo 2013 m. vasario mėn. iki 2015 m. kovo mėn. sudarys 11,6 mln. EUR. Didesnes sąnaudas lėmė persikėlimas į Mogadišą, įskaitant įsikūrimą ir pajėgų apsaugos išlaidas.

to, kad APF skirta išimtinai regionams, numatant galimybę teikti paramą šalies lygmeniu. Daroma prielaida, kad tuo atveju, jeigu lėšas būtų buvę galima gauti tiesiogiai, didesnis prioritetas būtų buvęs skirtas priimtiniams standartams mokymų stovykloje pasiekti, ir pažanga būtų buvusi padaryta greičiau.

Šie bandomieji atvejo tyrimai parodo tik keletą kliūčių, kurias reikia įveikti: turimų lėšų trūkumą, apribojimus, kurie pirmiausia taikomi finansavimui pagal ATP, ir praktinius sunkumus, kylančius dėl to, kad tame pačiame kontekste naudojamos skirtingos priemonės.

3. Pajėgumų stiprinimo, remiant saugumą ir vystymąsi, įgyvendinimo gerinimas

3.1 Sistema

Vertinant per pirminės teisės prizmę, reikia atsižvelgti į du esminius principus.

To paties veiksmo negalima finansuoti ir pagal BUSP priemonę, ir pagal priemonę, paremtą SESV 209 ir (arba) 212 straipsniais. Pavyzdžiui, tai reiškia, kad ES vystomojo bendradarbiavimo sistemoje pajėgumus saugumo sektoriuje galima pradėti stiprinti pagal galimą naują priemonę, jeigu pajėgumų stiprinimo tikslas ir turinys priklauso vystymosi politikos sričiai.

Sutartyse nenumatyta galimybė iš ES biudžeto apmokėti išlaidas, susidarančias vykdant karinio ar gynybinio pobūdžio operacijas (žr. ESS 41 straipsnio 2 dalį). Todėl Europos plėtros fondas (EPF) ir Afrikos taikos priemonė (ATP) yra į ES biudžetą neįtrauktos priemonės, ypač svarbios dabartinėms pastangoms BSGP „suderinti“ su įvairiomis plėtros priemonėmis, stengiantis visapusiškai spręsti su saugumu ir plėtra susijusius klausimus. Be to, pajėgumų stiprinimo saugumo sektoriuje finansavimas pagal SESV 209 ir 212 straipsnius nėra neįmanomas *per se* (nesvarbu, ar pagalbos gavėjas yra civilinio, ar karinio pobūdžio subjektas), tačiau kiekvieną atvejį reikia vertinti atskirai.

ES imantis išorės veiksmų, kuriais saugumo srityje stiprinami pajėgumai, be pirminės teisės, taikoma daugiametė finansinė programa (DFP) ir teisinis pagrindas, kuriuo grindžiamos išorės finansavimo priemonės. Atitinkamos ES biudžeto priemonės:

- Priemonė, kuria prisidedama prie stabilumo ir taikos²⁸ (PPST);
- Pasirengimo narystei pagalbos priemonė²⁹ (PNPP);
- Europos kaimynystės priemonė³⁰ (EKP);
- Vystomojo bendradarbiavimo priemonė³¹ (VBP) ir
- Demokratijos ir žmogaus teisių rėmimo priemonė³² (DŽTRP), taip pat
- Bendros užsienio ir saugumo politikos (BUSP) biudžetas.

Galiausiai pagal Oficialios pagalbos vystymuisi³³ (OPV) apibrėžtį gali būti ribojamos išlaidos saugumo pajėgumams stiprinti, nes pagal OPV kriterijus karinės išlaidos dažniausiai nedengiamos. Šis

²⁸ 2014 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 230/2014, kuriuo nustatoma priemonė, kuria prisidedama prie stabilumo ir taikos, OL L 77, 2014 3 15.

²⁹ 2014 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 231/2014, kuriuo nustatoma Pasirengimo narystei pagalbos priemonė (IPA II), OL L 77, 2014 3 15.

³⁰ 2014 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 235/2014, kuriuo nustatoma Europos kaimynystės priemonė, OL L 77, 2014 3 15.

³¹ 2014 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 233/2014, kuriuo nustatoma vystomojo bendradarbiavimo finansavimo priemonė 2014–2020 m. laikotarpiui, OL L 77, 2014 3 15.

³² 2014 m. kovo 11 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) Nr. 235/2014, kuriuo nustatoma demokratijos ir žmogaus teisių rėmimo visame pasaulyje finansavimo priemonė, OL L 77, 2014 3 15.

apribojimas ypač svarbus DFP, kurią įgyvendindama 2014–2020 m. laikotarpiu ES turėtų siekti, kad ne mažiau negu 90 proc. jos visos išorės pagalbos būtų laikoma OPV³⁴. Be to, į VBP įtraukti tam tikri OPV tikslai³⁵ ir apribojimas perkant ginkluotę, amuniciją arba atliekant karinio ar gynybinio pobūdžio operacijas³⁶. Pagal EPF nuostatas programavimas turi būti atliekamas taip, kad kiek įmanoma atitiktų OPV kriterijus³⁷. Be to, valstybės narės teigia, kad jų indėlis į EPF atitinka OPV kriterijus.

3.2 Veiksmingesnis mūsų turimų priemonių naudojimas

Turimos ES biudžeto priemonės

Gana daug išorės pagalbos programų, kurioms lėšos skiriamos taikant ES vystymosi ir techninio bendradarbiavimo priemones, jau pasitelkiamos sprendžiant su saugumu ir vystymusi susijusias užduotis³⁸. Devynios nacionalinės ir aštuonios regioninės arba teminės programos iš dabartinės DFP taikomos siekiant padėti užtikrinti konfliktų prevenciją, sprendimą bei taiką ir vykdyti su saugumu susijusią veiklą. Be to, 45 šalyse yra rengiamos programos, kuriose daugiau dėmesio skiriama valdymui ir teisės normoms, įskaitant galimą pagalbą, kai nuo misijų ir operacijų pagal BSGP pereinama prie kitų priemonių.

Tačiau pagal PPST, PNPP, EKP ir EDŽTRP finansinei pagalbai, kuri skiriama pajėgumams stiprinti saugumo sektoriuje, taikomi įvairūs apribojimai, kaip paaiškinta pirmiau. Todėl šiuo metu nėra ES biudžeto priemonės, kuri būtų skirta saugumo pajėgumų, ypač karinių, stiprinimui šalyse partnerėse visapusiškai finansuoti.

Tokia padėtis susiklostė paskutinįjį dešimtmetį. 2004 m. teikdama ankstesnę Stabilumo priemonę³⁹, Europos Komisija iš tikrųjų siūlė išplėsti ilgalaikės pagalbos, skirtos gebėjimams vykdyti karines taikos palaikymo operacijas stiprinti, finansavimo teisinį pagrindą. Tačiau į galutinį tekstą nebuvo įtrauktos nuorodos į karines ar taikos palaikymo operacijas, nes tam pasipriešino kitos teisėkūros institucijos. Be to, savo nepritarimą taip pat išreiškė pilietinė visuomenė.

Turimos į ES biudžetą neįtrauktos priemonės

Į ES biudžetą neįtrauktas EPF teikia papildomų veiklos išteklių ES vystomojo bendradarbiavimo politikai įgyvendinti Afrikos, Karibų ir Ramiojo vandenyno (AKR) grupės valstybėse pagal Kotonu partnerystės susitarimą⁴⁰.

³³ Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacijos (EBPO) Paramos vystymuisi komitetas yra pagalbos koordinavimo forumas. Jis parengė tarptautiniu lygiu pripažintą OPV apibrėžtį. Taip pagalbos teikėjai gali atskirti oficialius sandorius, kurie sudaromi kaip OPV, ir kitus oficialius srautus. Vyksta diskusijos dėl galimybės keisti OPV apibrėžtis.

³⁴ EUCO 37/13, 2013 m. vasario 7–8 d. Europos Vadovų Tarybos išvados, 2013 02 08.

³⁵ Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 233/2014 2 straipsnio 3 ir 4 dalys.

³⁶ Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) Nr. 233/2014 3 straipsnio 13 dalis.

³⁷ Tarybos reglamento (ES) 2015/322 1 straipsnio 3 dalyje nurodyta, kad programavimas turi vykti taip, kad kuo labiau atitiktų OPV kriterijus, atsižvelgiant į Sąjungos tikslą užtikrinti, kad 2014–2020 m. laikotarpiu bent 90 proc. jos bendros išorės paramos sudarytų OPV.

³⁸ 2001–2009 m. teikiant paramą teisingumo ir saugumo sektoriaus reformų programoms buvo skirta daugiau negu 1 mlrd. EUR. 2013 m. daugiau negu pusė visos ES dvišalės vystymosi pagalbos buvo paskirstyta pažeidžiamoms ir konfliktų draskomoms šalims, o didesnioji šios pagalbos dalis teko Afrikos žemynui.

³⁹ Pagal Europos bendrijos steigimo sutarties (EBSS) 308 straipsnį, kuris įsigaliojus Lisabonos sutarčiai pakeistas SESV 352 straipsniu.

⁴⁰ 2000 m. birželio 23 d. Kotonu pasirašytas Afrikos, Karibų jūros bei Ramiojo vandenyno regiono valstybių ir Europos bendrijos bei jos valstybių narių partnerystės susitarimas.

ATP buvo sukurta 2003 m. pasirėmus EPF ir kol kas yra plačiausia priemonė, skirta su saugumu ir vystymusi susijusiems klausimams spręsti, pagal kurią taip pat teikiama pagalba karinei veiklai vykdyti.

Vis dėl to ATP kol kas tėra išskirtinė ir laikina priemonė. Valstybės narės ne kartą kėlė klausimą dėl jos finansinio tvarumo ir poreikio svarstyti alternatyvias EPF finansavimo galimybes⁴¹. Be to, ATP 2014–2016 m. daugiametėje veiksmų programoje⁴² nenumatyta skirti lėšų „amunicijai, ginklams ir specialiai karinei įrangai, atsarginėms dalims, kareivių atlyginimams ir jų mokymui“. Papildomų apribojimų sukurama teisiniu reikalavimu, kad apie 11-tąjį EPF „kiek įmanoma“ būtų pranešama kaip apie Oficialią vystymosi pagalbą⁴³. Galiausiai pažymėtina, kad ATP yra išimtinai regioninio ir geografinio pobūdžio priemonė (skirta Afrikos Sąjungai ir regioninėms ekonominėms bendruomenėms); todėl pagal ATP nėra galimybės skirti lėšų pagalbai nacionaliniu lygmeniu ar ne Afrikoje. Tačiau ES ir šalys partnerės bei regionai taikos ir saugumo arba saugumo sektoriaus reformą kaip prioritetinį sektorių pažymėjo keliose EPF regioninėse ir nacionalinėse orientacinėse programose.

Nors saugumo pajėgumų, įskaitant karinius, stiprinimo finansavimas pagal ATP yra galimas, jam galioja įvairūs kiti apribojimai, dėl kurių šią priemonę gali nepavykti veiksmingai panaudoti visose situacijose, kurios iškyla ES.

Paskutinis, bet ne mažiau svarbus dalykas – ištekliai ES karinėms operacijoms taip pat skiriami ne iš ES biudžeto ir juos skiria valstybės narės, kurios tiesiogiai dalyvauja BUSP ir (arba) BSGP operacijose, arba šie ištekliai skiriami pagal ATHENA mechanizmą. Pagal ATHENA mechanizmą valdomas bendrų išlaidų, susijusių su ES karinėmis operacijomis pagal BSGP, finansavimas. Šios išlaidos, *inter alia*, apima štabo būstinių įkūrimo ir veiklos išlaidas, infrastruktūros, logistikos ir misijų išlaidas. Šiuo metu pagal ATHENA mechanizmą neapmokamos išlaidos, kurias patiria pagal vykdomą misiją arba operaciją remiama šalis partnerė. Taryba neseniai patvirtino persvarstytą ATHENA Tarybos sprendimą, kuriuo, *inter alia*, leidžiama pagal ATHENA mechanizmą laikantis esamų procedūrų ir sąlygų naudoti ES biudžeto lėšas⁴⁴.

Koordinavimas ir suderinamumas

Nepaisant pirmiau aprašytų apribojimų, naudojant esamą sistemą būtų galima pasiekti geresnių rezultatų, jeigu būtų laikomasi darnesnės metodikos ir veiksmai būtų geriau koordinuojami.

ES pagalba pajėgumų stiprinimui saugumo sektoriuje turi būti grindžiama ES išorės veiksmų principais. Minėti principai: i) šalies partnerės atsakomybė ir derėjimas su ilgalaikę šalies partnerės vystymosi strategija; ii) pagarba žmogaus teisėms ir tarptautinės humanitarinės teisės nuostatų laikymasis; iii) derėjimas su kitais ES veiksmais, kurie yra platesnio ES visapusiško požiūrio į išorės

⁴¹ Taryba 10342/11, Tarybos išvados dėl Afrikos taikos priemonės papildymo 2011–2013 m. laikotarpiu, 2011 05 13; Taryba 13935/12, Tarybos išvados dėl Afrikos taikos priemonės papildymo 2012–2013 m. laikotarpiu, 2012 09 24; Tarybos reglamentas (ES) 2015/322 (15 straipsnyje nurodyta, kad pasibaigus pirmosios daugiametės veiksmų programos įgyvendinimui, Sąjunga ir jos valstybės narės peržiūrės Afrikos taikos priemonės rezultatus bei procedūras ir apsvartys galimo finansavimo ateityje galimybes. Tokiomis aplinkybėmis, siekdama sukurti stabilesnę Afrikos taikos priemonės pagrindą, Sąjunga ir jos valstybės narės rengs diskusijas, per kurias nagrinės ir lėšų skyrimo Taikos palaikymo operacijoms, įskaitant iš EPD finansuotas operacijas, ir tvarios ES paramos Afrikos vykdomoms Taikos palaikymo operacijoms po 2020 m. klausimus.

⁴² Taryba 8269/14, „Afrikos taikos priemonei skirta trejų metų veiksmų programa 2014–2016 m.“, 2014 03 28.

⁴³ Žr. 34 išnašą.

⁴⁴ Žr. 25 išnašą.

konfliktus ir krizes dalis⁴⁵. Be to, svarbu taikyti aplinkybių analizę, kad būtų užkirstas kelias pasiūla grindžiamai pajėgumų stiprinimo pagalbai, parengti rizikos valdymo metodiką ir užtikrinti plačią tarptautinės bendruomenės paramą bei koordinavimą su kitų dalyvių veiksmis.

Atsižvelgiant į esamas institucines ir teises sistemas bei naudojant toliau išvardytas praktines priemones būtų galima pagerinti koordinavimą ES lygmeniu, įskaitant koordinavimą su valstybėmis narėmis ir valstybių narių tarpusavio koordinavimą strateginiu ir veiklos vykdymo lygmenimis:

- i) Skatinimas keistis informacija apie platesnėse krizių prevencijos valdymo srityse vykdomą ir planuojamą pajėgumų stiprinimui skirtą pagalbos veiklą (įskaitant paramą teisingumo ir saugumo sektoriams), kuri vykdoma pasitelkus dvišalį valstybių narių bendradarbiavimą, ES vystomojo ir techninio bendradarbiavimo priemones ir BSGP veiksmus.
- ii) Informacijos mainų išplėtimas su daugiašaliais ES partneriais (įskaitant JTO, NATO ir ESBO) ir kitomis trečiosiomis šalimis bei strateginiais partneriais, su kuriais ES sieja nuoseklios ir viena kitą papildančios prioritetinės sritys.
- iii) Pamatinio politinio požiūrio į krizes (PFCA) įgyvendinimo parengimas, siekiant sustiprinti vystomojo bendradarbiavimo ir saugumo politikos klausimus sprendžiančių tarnybų saitus. Šiomis priemonėmis būtų skatinama atlikti visapusišką ES veiklos analizę dar prieš apsisprendžiant imtis naujų BSGP ar ne BSGP veiksmų.
- iv) Imantis BSGP veiksmų reikėtų labiau naudotis įgyta vystomojo bendradarbiavimo patirtimi. Įgyvendinant plėtros programas taip pat galima naudotis įgyta BSGP ir valstybės narės patirtimi. Šiuo tikslu tektų užtikrinti darnumą, įskaitant tarp su priemone susijusių valdymo komitetų veiklos ir BSGP Tarybos darbo grupių.
- v) Dažnesnės ir sistemingesnės ES delegacijų sąveikos su BGSP misija ir (arba) operacijomis šalies partnerės lygmeniu užtikrinimas. Bendro ataskaitų teikimo štabuose sukurto atitinkamoms valdymo grandims organizavimas. BSGP misijų ir operacijų ryšių palaikymo pareigūnų siuntimo į ES delegacijas standartizavimas ir tų standartų įtraukimas BGSP misijoms ir operacijoms samdant darbuotojus ir rengiant jų konkursus.

Siekiant paremti šiuos įsipareigojimus ir juos įgyvendinti, atitinkamais Europos Komisijos ir Sąjungos vyriausiojo įgaliotinio užsienio reikalams ir saugumo politikai (vyriausiasis įgaliotinis) pasiūlymais turėtų būti toliau tobulinamos šios iniciatyvos:

- i) ES strateginė sistema, bendra su BGSP ir bendradarbiavimo politikos rengimu, skirta saugumo politikos sektoriaus reformai. Vykdam bendrą saugumo sektoriaus reformų politiką turėtų būti atsižvelgiama į esamoms priemonėms nustatytus reguliuojamuosius apribojimus. Šioje sistemoje būtų naudinga pasinaudoti patirtimi, įgyta įgyvendinant programas, misijas ir (arba) operacijas Bosnijoje ir Hercegovinoje, Kongo Demokratinėje Respublikoje ir Afganistane, bandant BSGP pakeisti kitomis priemonėmis.

⁴⁵ Atsižvelgiant į aštuonias sritis, apibrėžtas 2013 m. gruodžio mėn. Bendrame komunikate dėl ES visapusiško požiūrio į išorės konfliktus ir krizes: i) parengti bendrą analizę; ii) apibrėžti bendrą strateginę viziją; iii) pagrindinį dėmesį skirti prevencijai; iv) sutelkti įvairius ES privalumus ir pajėgumus; v) prisiimti ilgalaikius įsipareigojimus; vi) politiką susieti su vidaus ir išorės veiksmis; vii) veiksmingiau panaudoti ES delegacijas; viii) vykdam veiklą pasitelkti partnerystę.

ii) Bendro saugumo pajėgumų stiprinimo ir su saugumo sektoriaus reforma susijusios veiklos vertinimo, stebėjimo bei rezultatų sistema, nepaisant to, pagal kokią politikos sistemą ši veikla vykdoma.

iii) Šalių partnerių saugumo sektoriui ar organizacijoms teikiamos ES pagalbos speciali rizikos valdymo metodika. Šiuo atveju būtų galima naudotis, pvz., JTO Deramo apdairumo politika žmogaus teisių atžvilgiu⁴⁶, parengta tam, kad ja vadovaudamasi JTO teiktų pagalbą saugumo sektoriui, ir rizikos valdymo sistema, kuri sukurta vykdant iš ES biudžeto finansuojamas operacijas⁴⁷.

4. Tolesni žingsniai: nauji įsipareigojimai mūsų partneriams užtikrinti taiką ir stabilumą

ES neatsisako savo įsipareigojimo išlikti svarbiu subjektu užtikrinant tarptautinę taiką, stabilumą, užkertant kelią konfliktams ir kuriant visuotinės tvarios plėtros sąlygas.

Viena iš svarbiausių priemonių siekiant minėtų tikslų – teikti veiksmingą ES pagalbą šalių partnerių ir regioninių organizacijų saugumo pajėgumams stiprinti ir taip užtikrinti, kad šalys partnerės ir regioninės organizacijos būtų vis geriau pasirengusios pačios užkirsti kelią krizėms ir jas valdyti.

Remiantis iki šiol įgyta patirtimi laikas imtis ryžtingesnių veiksmų. Tikimės, kad 2015 m. birželio mėn. Europos Vadovų Taryba nustatys tolesnius politinius įsipareigojimus ir gaires, kaip tinkamiau spręsti su saugumu ir plėtra susijusius klausimus.

Europos Komisija ir vyriausioji įgaliotinė yra pasiryžusios įgyvendinti šiame bendrame komunikate nustatytas esamų priemonių koordinavimo ir derinimo priemones. Laikantis visapusiško požiūrio į išorės konfliktus ir krizes, šios priemonės bus iki galo veiksmingos tik tada, jei strateginiu ir veiklos lygmenimis atitinkamų veiksmų įgyvendindamos savo pačių priemonės imsis valstybės narės – pavieniui ir drauge su kitomis valstybėmis narėmis. Reikalingas „pastangų vieningumas“, kad atsižvelgiant į konkrečias su šalimi partnere ar regionine organizacija susijusias aplinkybes būtų užtikrinamas ES kolektyvinis gebėjimas įsitraukti tinkamu metu ir pasitelkus tinkamus mechanizmus bei išteklius.

Atsižvelgiant į didelį užduoties mastą, taikomi apribojimai neturėtų būti šalinami vien tik *ad hoc* priemonėmis. Priešingai, Europos Komisija ir vyriausiasis įgaliotinis laikosi nuomonės, kad reikėtų svarstyti galimybes praktiškai įgyvendinti šiuos tris veiksmus:

- i) siūlyti pakoreguoti Afrikos taikos priemonę, kad būtų pašalinti su ja susiję apribojimai;
- ii) sukurti programą, kurioje taikos, saugumo ir vystymosi klausimai būtų sujungti į vieną arba kelias esamas priemones;
- iii) specialią šiam tikslui skirtą priemonę.

⁴⁶ Jungtinių Tautų Organizacijos Generalinė asamblėja, Saugumo taryba, A/67/775–S/2013/110, 2013 m. kovo 5 d.

⁴⁷ Biudžetinės paramos gairės, Tarptautinio bendradarbiavimo ir vystymosi generalinis direktoratas, Europos Komisija, Briuselis, 2012 m. rugsėjo mėn.

Prieš priimant bet kurį pasiūlymą reikėtų atlikti poveikio vertinimą ir, *inter alia*, išnagrinėti padarinius politiniu, reputacijos ir biudžetiniu požiūriais, taip pat poveikį pagrindinėms teisėms. Per šias diskusijas reikia atsižvelgti į Komisijos politinį įsipareigojimą siūlyti EPF įtraukti į biudžetą.

Valstybės narės taip pat raginamos apsvarstyti galimybę išplėsti ATHENA mechanizmą ir į jį įtraukti pajėgumų stiprinimą šalyse partnerėse.

Svarbu, kad paskesniame procese priėmus šį bendrą komunikatą dalyvautų kuo daugiau suinteresuotųjų šalių, atstovaujančių užsienio politikos, gynybos, vystymosi ir humanitarinės pagalbos sektoriams.

Europos Komisija ir vyriausioji įgaliotinė ragina Europos Parlamentą ir Tarybą pritarti šiame bendrame komunikate išdėstytam požiūriui ir visapusiškai prisidėti prie siekių, kad ES veiksmams stengiantis stiprinti pajėgumus saugumo ir vystymosi labui būtų dar darnesni ir efektyvesni.