



EIROPAS KOPIENU KOMISIJA

Briselē, 25.10.2007
COM(2007) 643 galīgā redakcija

**KOMISIJAS PAZIŅOJUMS PADOMEI, EIROPAS PARLAMENTAM, EIROPAS
EKONOMIKAS UN SOCIĀLO LIETU KOMITEJAI UN REĢIONU KOMITEJAI**

ES atbilde uz nestabilām situācijām

- iesaistīšanās situācijās, kad ilgtspējīga attīstība, stabilitāte un miers ir apdraudēti -

{SEC(2007) 1417}

SATURS

1.	Saīsinājumu saraksts	3
2.	Ievads	4
3.	Priekšvēsture	4
4.	ES atbilde uz nestabilām situācijām.....	5
4.1.	Nestabilitātes konstatēšana – cēloņi un pazīmes.....	5
4.2.	Iesaistīšanās nestabilās situācijās – sarežģīti uzdevumi.....	5
4.3.	Nestabilitātes novēršana – dialogs un analīze, lai noteiktu un novērstu nestabilitātes cēloņus.....	6
4.4.	Nestabilitātes pārvarēšana – stratēģijas un prioritātes	7
4.5.	Pēckrīzes posms – palīdzības, rehabilitācijas un attīstības sasaiste (<i>LRRD</i>)	8
4.6.	Drošība un nestabilitāte.....	8
4.7.	Demokrātiska pārvaldība un cilvēktiesības nestabilās situācijās.....	8
5.	Instrumentu uzlabošana.....	10
5.1.	Finanšu instrumenti un procedūras	10
5.1.1.	Eiropas Attīstības fonds (<i>EAF</i>)	10
5.1.2.	Instrumenti sadarbībai attīstības jomā (<i>DCI</i>) un Eiropas Kaimiņattiecību un partnerības instruments (<i>EKPI</i>).....	10
5.1.3.	Stabilitātes instruments	11
5.1.4.	Humānā palīdzība.....	11
5.1.5.	Eiropas demokrātijas un cilvēktiesību instruments (<i>EIDHR</i>) un tematiskā programma „Nevalstiskās struktūras un pašvaldības attīstības procesā”	11
5.2.	Budžeta atbalsts.....	11
6.	Turpmākā virzība – prioritātes un gaidāmie rezultāti	12

1. SAĪSINĀJUMU SARAKSTS

ĀKK – Āfrikas, Karību jūras un Klusā okeāna valstis

ĀAB – Āfrikas Attīstības banka

CFCSP – Vienota valsts stratēģijas dokumentu sistēma

KĀDP – Kopējā ārpolitika un drošības politika

VSD – Valsts stratēģijas dokuments

DCI – Instruments sadarbībai attīstības jomā

ADR – Atbruņošanās, demobilizācija un reintegrācija

EKP – Eiropas kaimiņattiecību politika

EKPI – Eiropas kaimiņattiecību un partnerības instruments

EAF – Eiropas Attīstības fonds

EDAP – Eiropas Drošības un attīstības politika

SVF – Starptautiskais valūtas fonds

LRRD – Palīdzības, rehabilitācijas un attīstības sasaiste

NIP – Valsts indikatīvā programma

ESAO/APK – Ekonomiskās sadarbības un attīstības organizācija/Attīstības palīdzības komiteja

DSR – Drošības sektora reforma

ANO – Apvienoto Nāciju Organizācija

PB – Pasaules Banka

2. IEVADS

Nestabilas situācijas ir īpašs pārbaudījums, jo tās ir šķērslis ilgtspējīgai attīstībai, taisnīgai izaugsmei un mieram un rada reģionālo nestabilitāti, draudus globālai drošībai, nekontrolētas migrācijas plūsmas u.tml. Šādās situācijās, izmantojot atbildes stratēģiju, par ko ir panākta vienošanās un kas ir saskaņota, ES jāspēj – gan dalībvalstu, gan Kopienas līmenī – izmantot plašo instrumentu klāstu. Šā paziņojuma mērķis ir nodrošināt pamatu, lai kopā ar Padomi un ES dalībvalstīm izstrādātu šādu ES atbildes stratēģiju.

Šā paziņojuma pamatā ir ES politikas pašreizējās pamatnostādnes un instrumenti, notiekošās starptautiskās debates un ES salīdzinošās priekšrocības un pieredze. Tehniskajā pielikumā ir izdarīti secinājumi, kas izriet no iesaistīšanās nestabilās situācijās. Turklāt Komisijas dienesti un Padomes Sekretariāts ir izstrādājuši kopīgu dokumentu, lai uzsāktu pārrunas par „Drošību un attīstību”, kurā plašāk izskata jautājumus, kas ir būtiski saistībā ar šo paziņojumu.

Šajā paziņojumā ir apkopoti secinājumi, kas izriet no atklātām debatēm ar galvenajām pilsoniskās sabiedrības organizācijām un ES attīstības ministru neformālās tikšanās 2007. gada septembrī. Paziņojumu nosūta pārējām ES iestādēm, lai uzsāktu pārrunas ar nolūku stiprināt visaptverošo ES stratēģiju attiecībā uz nestabilitātes pārvarēšanu un tādējādi veicinātu tādu apstākļu radīšanu, kuros iespējama ilgtspējīga attīstība, stabilitāte, miers un demokrātiska pārvaldība.

3. PRIEKŠVĒSTURE

Starptautisko sabiedrību aizvien vairāk satrauc nestabilitātes radītās sekas, kas apgrūtina Tūkstošgades attīstības mērķu sasniegšanu, kaitē cilvēku labklājībai un brīvībām un kas var apdraudēt globālo drošību. ANO, līdzekļu devēji un reģionālās un kontinentu organizācijas līdzdalībai nestabilās situācijās priekšroku dod integrētām pieejām. Parīzes Deklarācijā par palīdzības efektivitāti atgādināts, ka saskaņošanas, pielīdzināšanas un uz rezultātiem orientētas pārvaldības principi ir jāpielāgo vājas pārvaldības un rīcībspējas situācijām. ESAO/APK ir apstiprinājusi „Politisku apņemšanos un principu kopumu par lietderīgu starptautisko iesaisti nestabilās valstīs un situācijās”, uzsverot nepieciešamību iesaistīt visas valdības struktūras, kas prasa ciešu sadarbību starp ekonomikas, attīstības, diplomātikajām un drošības struktūrām.

Kopiena kopā ar ES dalībvalstīm ir pasaulē lielākā līdzekļu devēja attīstības veicināšanas un humānās palīdzības jomā. ES ir kļuvusi par nozīmīgu dalībnieci politiskajā un drošības jomā. Tai ir īpaši pienākumi attiecībā uz to problēmu pārvarēšanu, ko rada nestabilas situācijas, bet tajā pašā laikā tai ir arī tādas salīdzinošas priekšrocības kā Komisijas delegāciju tīkls visā pasaulē.

Dažādu nestabilitātes aspektu risināšanai jau ir izstrādāts politiskais satvars. Eiropas konsenss attīstības jomā sniedz pamatnostādnes par visaptverošu atbildi uz nestabilitāti. Politiskais satvars ir daļa no plašāka ārējo pasākumu plāna, kurš ir jāaktivizē visā tā kopumā, lai Eiropas Savienība savlaicīgi un saskaņotā veidā risinātu nestabilitātes jautājumu. Tas ietver Eiropas drošības stratēģiju, ES programmu vardarbīgu konfliktu novēršanai, Eiropas kaimiņattiecību politiku, palīdzības, rehabilitācijas un attīstības sasaistes stratēģisko sistēmu, Eiropas Konsensu par humāno palīdzību un ES pieeju attiecībā uz pārvaldību un attīstību. Paplašināšanās process ietver instrumentus, kas šajā kontekstā var būt noderīgi. ES saistības

attiecībā uz saskaņotu attīstības politiku un ES Rīcības kodekss par papildināmību un darba sadali ir daļa no šī politiskā satvara.

4. ES ATBILDE UZ NESTABILĀM SITUĀCIJĀM

4.1. Nestabilitātes konstatēšana – cēloņi un pazīmes

Nestabilitāte attiecināma uz vājām un neveiksmi cietušām struktūrām un situācijām, kurās sociālais līgums ir laužts, jo valsts nespēj vai nevēlas pildīt savas pamatfunkcijas, saistības un pienākumus attiecībā uz pakalpojumu sniegšanu, resursu pārvaldību, tiesiskumu, vienlīdzīgu piekļuvi varai, iedzīvotāju drošību un aizsardzību un pilsoņu tiesību un brīvību aizsardzību un veicināšanu.

Valsts iestādes, politiskie procesi un sociālie mehānismi, kuriem trūkst efektivitātes, iekļautības vai leģitimitātes, nostiprina nestabilitāti, jo nav izpildīti nosacījumi, lai sasniegtu minimālo institucionālo un finansiālo attīstību, uzsāktu ilgtermiņa stratēģijas un pakāpeniski uzlabotu pārvaldības standartus. Šajā kontekstā nestabilitātes cēlonis ir lielā nabadzība vai netaisnīga bagātību sadale.

Ārkārtas situācijā valstis var sabrukt vai atstāt daļu no savas teritorijas, kas var izraisīt pastāvīgu nedrošību, pastāvīgus vardarbīgus konfliktus un humānās krīzes. Šīs situācijas var izraisīt draudus starpvalstu drošībai un radīt nestabilitāti, kas var apdraudēt ES stratēģiskos mērķus un intereses.

Nestabilitāte ir raksturīga daudzās valstīs ar zemiem un vidējiem ienākumiem, kurās ir strukturāli vāja ekonomika un kuras ir nestabilas un pakļautas krīzēm, ārējiem šokiem, epidēmijām, narkotiku tirdzniecībai, dabas katastrofām un vides degradācijai, kā arī kurās ir apdraudētas kultūras vērtības un to dažādība. Nestabilitāte var būt arī blakus efekts, ko rada pasaules ekonomikas globalizācija nomaļos rajonos vai pārlietu liela atkarība no tradicionālajiem enerģijas avotiem, kas var kavēt stabilizāciju un attīstību. Sagaidāms, ka klimata izmaiņas saasinās nestabilas situācijas, jo tās jaunos un daudzējādus veidos ietekmēs vājas valstis. Turpmāka šo saistību izpēte veicinās novatorisku risinājumu izstrādāšanu vai pašreizējo pieeju pielāgošanu.

Kas attiecas uz cilvēku drošību, nestabilas situācijas visvairāk ietekmē nabadzīgos un neaizsargātos iedzīvotājus, kas var izraisīt to, ka cilvēku resursi brīvprātīgi vai piespiedu kārtā pamet šo vidi, kas vēl vairāk var palielināt nestabilitāti.

4.2. Iesaistīšanās nestabilās situācijās – sarežģīti uzdevumi

Lai efektīvi pārvarētu nestabilitāti, jāuzņemas apdomīgi aprēķināti riski, kas jāsamēro ar riskiem, kādi būtu, ja neveiktu nekādus pasākumus. ES partnerattiecības ietver atbalsta sniegšanu partnervalstu centieniem novērst nestabilitāti, tās pamatcēloņus un pārvarēt tās radītās sekas. Pat gadījumos, kad sadarbības nolīgumu piemērošana ir daļēji apturēta, ES solidaritātes, drošības un palīdzības efektivitātes nolūkā turpina iesaistīties, izmantojot dažādus Kopienas instrumentus un ES pasākumus.

Izvairīšanās no iesaistīšanās situācijās, kurās nav būtisku politisko šķēršļu, var radīt „novārtā atstātu valsti” situācijas un var atstāt visu valsti, reģionu vai nozari bez piekļuves finanšu resursiem. No otras puses, uzmanība, ko starptautiskā sabiedrība pievērš konkrētai krīzei, var

ietvert lielas un nesaskaņotas finanšu plūsmas, kā rezultātā rodas pārklāšanās un trūkst efektivitātes.

Pašreizējie centieni, lai ar ES Rīcības kodeksu panāktu papildināmību, palīdzēs rast risinājumu „novārtā atstātu valstu” problēmai. Lai ES dalībvalstis efektīvi varētu novirzīt papildu līdzekļus „novārtā atstātām nestabilām valstīm”, jāapspriež konkrētas iespējas.

Humānās palīdzības ietvaros Komisija pievēršas šim jautājumam, izmantojot tās aizmirstās krīzes novērtējuma metodes, kas atvieglo palīdzības sniegšanu krīžu skartajiem iedzīvotājiem, kuriem mediji vai līdzekļu devēji pievērš mazu uzmanību vai tādu vispār nepievērš.

Nestabilās situācijās ir nepieciešama visaptveroša un saskaņota iesaistīšanās, izmantojot pieeju, kas iesaista visas valdības struktūras. Starp iesaistītajām institucionālajām, valsts un nevalstiskajām struktūrām (humānās palīdzības, attīstības, diplomātiskām, tiesībaizsardzības un drošības), daudzpusējiem un citiem līdzekļu devējiem ir jānodrošina atklāta apmaiņa ar datiem un citu informāciju, sinerģisms un laba mijiedarbība. Ir panākts ievērojams progress, taču vēl aizvien jāpārvar galvenie šķēršļi.

ES ir nepieciešama stingrāka koordinēšana. Kopīga apmācība, plānošana un novērtējumi, kuros piedalās Komisijas, Padomes Sekretariāta un dalībvalstu darbinieki, jāveic daudz sistemātiskāk – ne tikai krīžu un pēckonflikta situācijās, bet arī situācijās, kad kopīgs izvērtējums atspoguļo situāciju, kas pasliktinās un var palielināt nestabilitāti.

Komisijai, Padomes Sekretariātam vai ES dalībvalstīm jāveicina sazināšanās starp dienestiem, kuri ir atbildīgi par ģeogrāfiskiem un tematiskiem jautājumiem saistībā ar nestabilitāti, kā arī jāveicina savstarpēja apmaiņa ar informāciju un koordinēšana starp ES vēstniecību vadītājiem attiecīgajā valstī vai reģionā. Šajā koordinācijas procesā pēc nepieciešamības jāiesaista arī ANO, citi daudzpusēji partneri, līdzekļu devēji, pilsoniskās sabiedrības organizācijas un iestādes, kas nav centrālās valdības (parlamenti, pašvaldības un decentralizētās iestādes, reģionālās un kontinentu organizācijas). Nestabilitātes novēršana un risināšana ir ietverta ES un Āfrikas kopējā stratēģijā. Pārrunas par šo jautājumu turpināsies ar Ķīnu un citām partnervalstīm, kas nav ESAO dalībvalstis, taču kurām attiecīgajā valstī ir liela ietekme.

4.3. Nestabilitātes novēršana – dialogs un analīze, lai noteiktu un novērstu nestabilitātes cēloņus

Līdzekļu devēji, partnervalstis, reģioni un organizācijas, starptautiskās organizācijas, pilsoniskā sabiedrība un valdības ir izstrādājušas agrīnās brīdināšanas, analīzes, pārraudzīšanas un novērtēšanas pasākumus, kas ir noderīgi nestabilās situācijās. Ļoti bieži šie pasākumi jāpapildina ar citiem atbilstošiem instrumentiem, lai savlaicīgi varētu īstenot analīzes rezultātus.

Politiskais dialogs ar partnervalstīm, reģioniem un kontinentu organizācijām ir galvenais elements visos partnerattiecību un sadarbības nolīgumos, ko ir noslēgusi ES. Pievēršanās nestabilitātes iemesliem un sekām šajā dialogā var veicināt valstu stratēģiju izstrādāšanu, kā rezultātā būtu rasta ilgtspējīga izeja no nestabilitātes.

Ir jāpalielina valstu stratēģiju dokumentu (VSD) potenciāls novērst nestabilitāti – sistemātiskāk ir jārisina konflikta pamatcēloņi, vardarbības izpausmes, nedrošība un iespējamā neaizsargātība, izmantojot attīstības programmas un piemērojot konfliktam

atbilstošas pieejas. Tāpat krīžu pārvaldībai, riska mazināšanai un sagatavošanās darbībām ir jābūt saistītām ar attīstības apsvērumiem un VSD kā vispārēju ES atsauci.

4.4. Nestabilitātes pārvarēšana – stratēģijas un prioritātes

Nestabilās situācijās valsts, reģions vai konkrēta kopiena ir pakļauta pārmērīgam saspīlējumam un draudiem. Katrā situācijā ir nepieciešama atšķirīga, skaidri formulēta un vienota pieeja, kas skaidri nosaka diplomātiskos pasākumus, humāno palīdzību, sadarbību attīstības jomā un drošību.

Nestabilu situāciju risināšanā priekšroku dod VSD, kas ir izstrādāti kopā ar partnervalstu valdībām. Lai ES atbilde būtu labāk pārskatāma, VSD būtu jāietver atsaucē arī uz pasākumiem, ko veic gan KDĀP, gan stabilitātes instrumenta ietvaros. VSD var nodrošināt ES koordinēšanu nestabilās situācijās, jo īpaši izmantojot „kopīgo plānošanu”, kas uzlabo paredzamību un atviegļina sinerģismu, lai ņemtu vērā partnervalstu vajadzības un prioritātes. Līdzdalībai, izmantojot Kopienas instrumentus, var būt pievienotā vērtība, jo konkrētos apstākļos to var uzskatīt vairāk par neitrālu, ne divpusēju sadarbību.

Kad situācija ir tik ļoti pasliktinājusies, ka ilgtermiņa sadarbība attīstības jomā vairs nav iespējama vai nav vēlama, ES pārsvarā izmanto politisku un diplomātisku pasākumu kombināciju apvienojumā ar noteikta līmeņa sadarbību attīstības jomā un krīžu pārvaldības instrumentiem. Nestabilā situācijā var sniegt humāno palīdzību, bet humānās palīdzības sniegšana neizriet no nestabilas situācijas kā tādas, ja vien nerodas krīze, kurai ir humānas sekas. Kā ES solidaritāte ar cilvēku un dabas radītu katastrofu skartajiem iedzīvotājiem, humānā palīdzība ir neitrāla, objektīva un neatkarīga – tā nenožīmē politisku iesaistīšanos un to nevar uzskatīt par krīzes pārvaldības instrumentu.

Kas attiecas uz krīzes pārvaldību, Eiropas Savienība ir nostiprinājusi spēju krīžu un nestabilās situācijās rīkoties ātrāk un elastīgāk. Politiskais dialogs un tādi politiskie pasākumi kā sankcijas arī ir daļa no ES instrumentu klāsta nestabilās situācijās. Iespējai iesaistīties nestabilās situācijās jābūt pieejamai daudzām struktūrām, piemēram, ANO aģentūrām, Sarkanā Krusta kustībai vai attiecīgās valsts struktūrām. Parlamentiem, decentralizētām iestādēm un pilsoniskajai sabiedrībai ir liels potenciāls sekmēt pārmaiņas, un šo potenciālu var palielināt, atvieglinot to piekļuvi finansējumam.

Sākotnējām atbildes stratēģijām ir jāapmierina iedzīvotāju neatliekamās vajadzības, pat ja tām ir jābūt ilgtermiņa. Šajā nolūkā ir būtiski saprast, kā nestabilitāte ietekmē dažādās sabiedrības grupas, jo īpaši sievietes un neaizsargātās grupas, piemēram, bērnus, jauniešus, invalīdus un minoritātes, lai efektīvi apmierinātu viņu vajadzības.

Minētās grupas var arī būt „pārmaiņu virzītājspēks”. Jo īpaši sievietes nav jāuzskata tikai par pasīviem upuriem, pat ja konflikta situācijās viņas ir īpaši neaizsargātas pret seksuāliem noziegumiem un izmantošanu. Sievietēm un minoritātēm ir nozīmīga loma ilgspējīga miera un drošības veicināšanā, taču šīm grupām parasti nav piekļuves mehānismiem, varai un resursiem, un tās saskaras ar diskriminējošiem tiesību aktiem. Pārejas periodā var būt posms, kad ar dzimumu un minoritāšu tiesībām saistītus jautājumus iespējams risināt, pārskatot konstitūciju vai tiesību aktus, veicot reformas tiesu iestādēs un nosakot prioritātes atjaunošanas plānā.

4.5. Pēckrīzes posms – palīdzības, rehabilitācijas un attīstības sasaiste (LRRD)

Ļoti svarīga ir vispārējās atbildes saskaņotība, piemēroti, pieredzējuši un labi koordinēti cilvēkresursi un ilgspējīgs finansējums. Palīdzībai, krīžu pārvaldībai, atjaunošanas palīdzībai un ilgtermiņa sadarbībai attīstības jomā ir jābūt pienācīgi saistītām integrētā pieejā, kas balstīta uz ilgspējīgas attīstības principu. Šajā kontekstā Kopiena kopš 90. gadu beigām ir mēģinājusi ieviest *LRRD* stratēģisko sistēmu. Tas ir ilgs un sarežģīts process, kurā iesaistītas daudzas dažādas struktūras un finanšu instrumenti.

LRRD pieejā galvenā uzmanība ir pievērsta ilgtermiņa stratēģiju izstrādei nozarēm un struktūrām, kurām no tradicionālās palīdzības sniegšanas mērķa viedokļa ir galvenā nozīme, lai nodrošinātu nepārtrauktību un veicinātu sinerģismu. Tomēr pārvaldībai, institucionālai attīstībai un drošībai ir jābūt labāk integrētām stratēģiskajā sistēmā. Turklāt tādi finansēšanas mehānismi kā starptautisko aģentūru pārvaldītie trasta fondi, ko bieži izmanto šajā saistībā, ne vienmēr ir spējīgi palīdzēt īstenot atjaunošanas un rehabilitācijas programmas tik ātri, kā to sagaida, un, lai arī principā šādas programmas varētu palīdzēt veikt koordinēšanu un saskaņošanu starp līdzekļu devējiem, tās nevajag izmantot kā vietējo struktūru atbildības un ES klātbūtnes aizstājējas.

Vēl aizvien nepieciešams pielikt pūles, lai atjauninātu metodes, ko izmanto *LRRD* stratēģiskās sistēmas īstenošanai, pienācīgi iekļaujot jautājumus par pārvaldību un drošību, un lai procedūras un finanšu mehānismus pielāgotu situācijām, kurās elastība ir izšķirošais elements. Mērķis joprojām ir mēģināt sasniegt labāku analīzes un politikas saskaņošanu, stratēģiju (tostarp koordinēšanas, saskaņotības un papildinātības) integrāciju un darbību sinerģiju konkrētā laika posmā, kas ietver gan humānu, gan attīstības pieeju situācijai.

4.6. Drošība un nestabilitāte

Nestabilās situācijās galvenā problēma bieži vien ir miera, drošības un attīstības sasaiste valstī un pāri robežām. Sadarbība attīstības jomā ir būtisks ieguldījums miera un stabilitātes veicināšanā, cīnoties pret vardarbības izpausmēm un nedrošības un vardarbīgu konfliktu pamatcēloņiem.

ES ir uzlabojusi konfliktu novēršanas un krīžu pārvaldības spēju. Krīžu un nestabilās situācijās tā ir spējīga rīkoties ātrāk un elastīgāk. Kopienas instrumentu, tostarp īpašā Āfrikas miera instrumenta, stabilitātes instrumenta un KĀDP/ESDP instrumentu, apvienota izmantošana veicina valsts, reģionālās un kontinenta pieejas stiprināšanu nestabilās situācijās.

Plaša attīstības pieeja drošībai, kur ar cilvēku drošību saistīti jautājumi ir ietverti programmās, kas saistītas ar pārvaldību, piemēram, DSR un ADR, var nodrošināt, ka galvenā uzmanība tiek pievērsta indivīdu drošībai, to pamatvajadzībām un tiesībām. Integrēta visu valdības struktūru pieeja DSR ir valsts izveides stratēģiju un politiskās leģitimitātes pamatā pēckonflikta situācijās.

4.7. Demokrātiska pārvaldība un cilvēktiesības nestabilās situācijās

Nestabilitāti visbiežāk rada pārvaldības trūkumi un kļūdas, kas izpaužas kā politiskās leģitimitātes trūkums, ko pastiprina tas, ka nabadzības dēļ ir ierobežotas institucionālās rīcībspējas. ES rīcības vadmotīvam jābūt vērstam uz to, ka demokrātiska pārvaldība, valsts izveide, samierināšanas process un cilvēktiesību aizsardzības atbalstīšana, kā arī politiskās

gribas sekmēšana jāveic ar dialogu un pamudinājumu palīdzību, nevis ar nosacījumiem un sankcijām.

Nestabilās situācijās izšķiroša nozīme ir arī tam, ka reformas veic visi sabiedrības slāņi, tostarp vissneaizsargātākie. Plānošanas dialoga rezultātā ĀKK valstīm ir piekļuve papildu finansējumam atbilstoši to valdību rīcības plāna nozīmīgumam, mērķiem un ticamībai, kuru novērtē, ņemot vērā pēckrīzes un nestabilitātes situācijas. Šo pieeju varētu attiecināt arī uz citiem reģioniem, un ES dalībvalstis varētu to izmantot divpusējā sadarbībā. Kopiena EKP kontekstā ir izstrādājusi arī pārvaldības instrumentu.

Cilvēktiesību ievērošana ne vienmēr tiek nodrošināta nestabilās situācijās, kad tās bieži ir pārkāptas. Lai noteiktu un novērstu ierobežojumus, papildus tiešam atbalstam pilsoniskās sabiedrības organizācijām, cilvēktiesību aizstāvjiem un tādām valsts iestādēm kā Cilvēktiesību komisijai vai Ombudam, un sadarbībai ar parlamentiem un decentralizētām iestādēm, būtisks ir dialogs.

Lai veicinātu demokratizāciju, nepieciešams noteikt prioritārās vajadzības. Vēlēšanas ir nepieciešamas, bet ar tām vien nepietiek, lai virzītos pretī demokrātiskai attīstībai. Iepriekšējo posmu darbs, lai veicinātu integrētu politisko sabiedrību un funkcionējošu daudzpartiju sistēmu, galveno uzmanību pievēršot institucionālai attīstībai, ir tikpat nepieciešams kā nākamo posmu darbs, lai veicinātu jaunievēlēto iestāžu efektīvu darbību. Turklāt uzmanības pievēršana tikai vēlēšanu procesam var būt neproduktīva, ja tā izraisa līdzekļu devēju agrīnu izstāšanos.

Vissarežģītākajās situācijās var būt tā, ka centrālās valdības neatbalsta demokrātisku pārvaldību. Tādā gadījumā jāsadarbojas ar citām struktūrām, piemēram, pilsoniskās sabiedrības organizācijām, pašvaldībām vai parlamentiem. Papildus ar valdību jāturpina dialogs par mazāk strīdīgiem jautājumiem, piemēram, pakalpojumu sniegšanu vai darba vietu radīšanu, lai pakāpeniski veidotu politisko gribu veikt reformas. Pamatpakalpojumu sniegšanas atjaunošana un darba vietu radīšana ir galvenās prioritātes nestabilās situācijās, kad bieži ir nesaskaņas starp mērķiem stiprināt institucionālās spējas un nodrošināt piekļuvi pakalpojumiem – un nav iespējams izvairīties no aizstāšanas.

Ilgstpējīga miera nodrošināšanā tieslietu nozarei, kas nestabilās situācijās ir īpaši vāja, ir jābūt leģitīmai un efektīvai. Pēckonflikta apstākļos ir īpaši būtiski, ka valstij ir sava pārejas sistēma, kas balstīta uz tiesu un tiesiskumu un kas ietver valsts un nevalstiskas iestādes. Paralēla tiesiskuma un samierināšanās ierosinājumu uzlabošana ir veicinājusi sašķeltu sabiedrību stabilizēšanu pēc konflikta. Tajā pašā laikā ES un partnervalstīm kopā jānodrošina, ka noziegumi, ko starptautiskā sabiedrība uzskata par vissmagākajiem, nepaliek nesodīti un ir kriminālvajājami.

Dažos konfliktos noteicošā ir vides degradācija un piekļuve dabas resursiem vai to kontrole, kas ietekmē miera radīšanu un atgūšanos pēc konflikta. Tas, vai dabas resursu pārpilnībai ir pozitīva vai negatīva ietekme, ir īpaši atkarīgs no resursu pārvaldītāju spējām un no tā, vai tie ir orientēti uz attīstību. Lai arī līdzekļu devējiem bieži vien ir ierobežota finansiālā un politiskā ietekme šajos jautājumos, atbildes stratēģijām ir jābūt tādām, kas neizraisa jaunus konfliktus. Privātā sektora struktūrām arī var būt būtiska nozīme. ES turpinās sadarbības veicināšanu, kas attiecas uz starptautiskajiem centieniem cīnīties pret dabas resursu nelegālu tirdzniecību un veicināt to pārskatāmu un taisnīgu pārvaldību.

Galveno statistikas datu pieejamība bieži vien ir būtiska, lai risinātu jautājumus saistībā ar pārvaldību, demokrātisko procesu, pamatpakalpojumu sniegšanu un piekļuvi dabas resursiem.

Lai nodrošinātu nabadzības mazināšanos, ilgtspējīgu attīstību un taisnīgu izaugsmi, ir nepieciešama efektīva statistikas sistēma.

5. INSTRUMENTU UZLABOŠANA

5.1. Finanšu instrumenti un procedūras

Lai efektīvi varētu risināt nestabilitātes jautājumu, ir jāuzņemas riski un ātri un elastīgi jāpieņem politiskie lēmumi un jāievieš praksē konkrētajā jomā, tajā pašā laikā mēģinot rast risinājumu partnervalstu ierobežojumiem, kas bieži vien ir izteikti kā ierobežotas rīcībspējas. Šajā saistībā ir nepieciešamas arī elastīgākas un ātrākas procedūras, lai izveidotu ātrākus mehānismus, kas nodrošina pārredzamību un atbildību un veicina uz rezultātiem orientētas pārvaldības pieeju.

ES ir labāk jāizmanto tās plašais instrumentu klāsts, lai praksē īstenotu politiku, nestabilās situācijās varētu sniegt visaptverošu atbildi un novērstu trūkumus īstenošanas jomā. Vēl joprojām ir vajadzīgas būtiskas pūles, lai vairāk saistītu un skaidrāk formulētu iespējas, ko sniedz dažādi Kopienas instrumenti (ģeogrāfiskie, stabilitātes, humanānie, tematiskie), KDĀP/EDAP mehānismi, kā arī ES dalībvalstu divpusējās palīdzības un citu līdzekļu devēju instrumenti.

Šis paziņojums neprasa papildus jau pastāvošajam finanšu ietvaram 2007.-2013. gadam mobilizēt jaunus finansējuma avotus. Tā mērķis ir labāka sinerģisma veicināšana starp jau pastāvošajiem finanšu instrumentiem un attiecīgajos gadījumos atbilstoša un sabalansēta finanšu sadale EAF.

5.1.1. Eiropas Attīstības fonds (EAF)

Kotonū nolīguma noteikumi par humāno un neatliekamo palīdzību paredz „elastīgus mehānismus” saistībā ar pasākumiem pēc ārkārtas situācijas un pāreju uz attīstības fāzi. Vairākos gadījumos tie ir veiksmīgi piemēroti. Komisija pašlaik strādā, lai izveidotu elastīgākas īstenošanas procedūras, ko piemēros nestabilās situācijās. Jaunie noteikumi par valsts piešķirumu izmantošanu neparedzētām vajadzībām uzlabo elastību. Turklāt ĀKK katastrofu instrumenta (apstiprināšanas procesā) mērķis ir saskaņā ar Hjogo rīcības pamatplānu 2005.-2015. gadam mazināt to valstu neaizsargātību, kuras ir pakļautas katastrofām.

5.1.2. Instruments sadarbībai attīstības jomā (DCI) un Eiropas Kaimiņattiecību un partnerības instruments (EKPI)

„Pēckrīzes situācijas un nestabilas valstis” ir skaidri minētas ģeogrāfiskajās programmās par Kopienas palīdzības īstenošanu DCI ietvaros. Tādos apstākļos kā krīzes situācijas, pēckonflikta situācijas vai apdraudēta demokrātija, tiesiskums, cilvēktiesības vai pamatbrīvības, īpaša ārkārtas procedūra paredz ģeogrāfisko stratēģijas dokumentu un daudzgadējo indikatīvo programmu pārskatīšanu, lai pārietu uz ilgtermiņa sadarbību un attīstību. Turklāt dabas katastrofu un pilsoņu konfliktu vai krīžu gadījumos, kad nevar piemērot ne stabilitātes, ne humanās palīdzības instrumentu, var īstenot īpašus pasākumus, ko šīs stratēģijas un programmas neparedz. EKPI ietver līdzīgus noteikumus.

5.1.3. *Stabilitātes instruments*

Stabilitātes instrumenta īstermiņa elements ļauj Komisijai sniegt stratēģisko palīdzību iespējamās vai faktiskās krīzes situācijās un uzsākt atbalstu, kam pēc tam sekos ilgtermiņa atbalsts, piemērojot citus Kopienas instrumentus. To var izmantot kā atbildi uz krīzes situācijām vai krīzes tuvošanās situācijām, sākotnējo politisko stabilizāciju pēc krīzes posmā un ātru atgūšanos pēc dabas katastrofām, un tas var būt papildinoša vai galvenā palīdzība Kopienas ārējo instrumentu ietvarā. Ilgtermiņa elements pievēršas starpreģionāliem draudiem, tostarp kodolieroču neizplatīšanai un organizētai noziedzībai.

5.1.4. *Humānā palīdzība*

Humānā palīdzība ir paredzēta dzīvību glābšanai un neatliekamās palīdzības sniegšanai krīžu skartajiem iedzīvotājiem, neatkarīgi no nestabilitātes līmeņa un krīzes iemesliem. Šī pieeja ir pamatā pašreizējām procedūrām par humānās palīdzības mobilizēšanu.

5.1.5. *Eiropas demokrātijas un cilvēktiesību instruments (EIDHR) un tematiskā programma „Nevalstiskās struktūras un pašvaldības attīstības procesā”*

Vissarežģītākajās situācijās līdzekļu devēji pārorientējas no tiešas sadarbības ar valdībām uz citu struktūru atbalstīšanu, kuras var virzīt pārmaiņas. Procedūras, kas ir izstrādātas saskaņā ar tematisko programmu „Nevalstiskās struktūras un pašvaldības attīstības procesā” un *EIDHR*, ir labi pielāgotas nestabilām situācijām un atbalsta alternatīvas struktūras situācijās, kas nav labvēlīgas uz sadarbību balstītai attīstībai vai kurās neievēro cilvēktiesības. Paredzēts ir arī atbalsts cilvēktiesību aizstāvjiem un attiecīgajām starptautiskajām organizācijām.

EIDHR ir ļoti būtisks nestabilās situācijās tā iemesla dēļ, ka tas īpašu uzmanību pievērš situācijām, kurās ievērojami trūkst pamatbrīvību un ir apdraudēta cilvēku drošība, kurās vislielākais spiediens tiek izdarīts uz pilsonisko sabiedrību un cilvēktiesību aizstāvjiem un kurās ir samazināts politiskais plurālisms. *EIDHR* atbalstīs demokrātisku politisko dalību un pārstāvību un veicinās dažādu grupu interešu miermīlīgu samierināšanu. Starptautiskās un reģionālās palīdzības jomā galveno uzmanību pievērsīs dialogam un praktiskai sadarbībai, kuru mērķis ir novērst dziļi iesakņojušos konfliktu vai potenciālo vardarbīgo konfliktu iemeslus. Viena no *EIDHR* īpašām pazīmēm ir tā, ka tas var finansēt pasākumus bez partnervalsts valdības apstiprinājuma. Tā dažās nestabilās situācijās var būt papildu priekšrocība. Tomēr *EIDHR* var darboties tikai papildus attiecīgajām ģeogrāfiskām programmām.

5.2. **Budžeta atbalsts**

Papildus projektiem – atkarībā no nestabilitātes cēloņiem – budžeta atbalstu var arī sniegt, lai segtu steidzamas finansiālās vajadzības, apvienotu valsts galvenās funkcijas (valsts finanšu pārvaldi) un saglabātu sociālo stabilitāti (algu izmaksu vai importa finansēšanu). Tas var efektīvi ietekmēt arī politisko dialogu par DSR, ADR vai civildienesta reformu, kad tie ietekmē makroekonomikas stabilitāti.

Komisija ir sniegusi budžeta atbalstu vairākās pēckonflikta valstīs, lai atbalstītu atjaunošanas procesu. Visās nestabilās situācijās pastāv lieli politiskie, attīstības, uzticības vai reputācijas riski, taču tos jāsalīdzina ar sagaidāmajiem ieguvumiem un ar jaunu krīžu izmaksām. Budžeta atbalsts ir pielāgots šādu risku pārvaldībai (pievēršoties būtiskiem izdevumiem un

pārbaudītajiem parādiem) un pamatojas uz to, ka makroekonomiskā situācija, valsts finanšu pārvaldības reforma un attīstības stratēģijas rezultāti tiek nepārtraukti izvērtēti.

6. TURPMĀKĀ VIRZĪBA – PRIORITĀTES UN GAIDĀMIE REZULTĀTI

Kad partnervalstis cenšas novērst nestabilitātes iemeslus un sekas, ES vajag nodrošināt, ka Kopiena, ES iestādes un dalībvalstis ir atsaucīgākas, reaģē ātrāk un elastīgāk uz partnervalstu centieniem novērst nestabilitāti. Komisija ierosina veicināt debates starp pilsonisko sabiedrību un citām ieinteresētajām pusēm, kā arī veikt turpmāk minētās darbības, lai sagatavotu ES stratēģiju reaģēšanai uz nestabilām situācijām.

- ES būtu oficiāli jāapstiprina ESAO un APK principi par lietderīgu starptautisko iesaisti nestabilās valstīs un situācijās un jāaņem tos īstenošanai visās nestabilās situācijās.
- Nestabilitātes jautājumus sistemātiskāk iekļaus regulārā politiskā dialogā ar partnervalstīm, kurām ir nestabilitātes pazīmes.
- Lai nodrošinātu pieeju, kas paredz iesaistīt visas valdības struktūras, regulāra apmaiņa ar riska analīzēm un attiecīgajiem ES atbildes pasākumiem notikuma vietā jāveic, izmantojot ES vēstnieku tikšanās, bet centrālajā birojā – veicot dialogus starp iestāžu un dalībvalstu attiecīgajiem dienestiem un Padomes grupās.
- ES, sniedzot atbalstu valstīm, kas saskaras ar nestabilitāti, ir konsekventi jāveicina dzimumu līdztiesība, cilvēktiesības, tostarp bērnu tiesības un sociālā integrācija.
- Komisija veicinās *ad hoc* valsts un tematisko grupu izveidi, iesaistot Padomes Sekretariātu un dalībvalstis, ar nolūku novērst konkrētas nestabilas situācijas, lai:
 - tālāk attīstītu konceptuālo un analītisko pieeju nestabilitātes un konflikta situācijām, tostarp DSR un LRRD stratēģiskās sistēmas paplašināšanu, lai integrēti reaģētu uz pēckrīzes situācijām un izstrādātu pārvaldības un drošības jautājumu īstenošanas metodes;
 - pastiprinātu ES salīdzinošās priekšrocības nestabilās situācijās, ņemot vērā arī ES ārējo dienestu nākotnē;
 - virzītos uz saskaņotāku un koordinētāku rīcību valstu līmenī, jo īpaši izmantojot visas iespējas, lai veiktu kopīgu analīzi un kopīgu plānošanu, kā paredzēts Valsts stratēģiju dokumentu kopīgajā sistēmā (CFCSP), ko jāpārskata atbilstoši situācijas attīstībai.
- Veiks divpusējo palīdzības pasākumu un ES palīdzības sniegšanas metožu plānošanu saskaņā ar dažādajiem pīlāriem, lai noteiktu to spēju adekvāti reaģēt nestabilās situācijās, novērtētu to ietekmi un to, kā tie savstarpēji mijiedarbojas dzīvē. Īpašu uzmanību pievēršīs tam, kā viens otru papildina krīžu pārvaldības un ar to saistīti instrumenti, piemēram, KĀDP/EDAP kopējie pasākumi, stabilitātes instruments, Āfrikas miera mehānisms un ilgtermiņa sadarbības instrumenti.
- Komisija izvērtēs ES palīdzības centienus mazināt un novērst draudus drošībai, izteiks ierosinājumus, lai uzlabotu ES ārējās palīdzības efektivitāti un saskaņotību nedrošības situācijās, un ierosinās, kā papildināt pasākumus valstu un reģionālajā līmenī ar konkrētu sistēmu reaģēšanai uz globālām un starpreģionālām problēmām.

- Saskaņā ar papildināmības principu ES Rīcības kodeksā par papildināmību un darba sadali ES pēc tam, kad tā būs konstatējusi būtiskas pārklāšanās vai trūkumus valstu līmenī, piešķirs esošos un papildu līdzekļus. Papildināmībai ir jābūt vērstai gan uz attiecīgo valsti, gan pāri valstu robežām, nosakot, kurš iesaistās kurā valstī. Komisija ierosina izpētīt turpmākās iespējas, kā ES dalībvalstis var novirzīt papildu finansējumu nestabilām valstīm, jo īpaši ņemot vērā novārtā pamestās valstis:
 - valsts piešķirumu palielināšana situācijās, kad pastāv stratēģiska divpusējas sadarbības sistēma;
 - līdzekļu papildināšana VSD, ko parakstījusi Komisija un partnervalstis un kas izmaksāti Komisijas pārvaldītās *NIP* ietvaros, situācijās, kad nepastāv divpusējās sadarbības sistēma vai kad lielāka ietekme panākama, apvienojot finanšu resursus.
- Veiks visaptverošu to novērtēšanas un analīzes instrumentu pārskatīšanu, ko piemēro, lai pārraudzītu pārvaldību, konfliktus un katastrofas.
- Pārvaldes iniciatīvas ĀKK valstīm pārskatīšanas procesā iekļaus nestabilitātes aspektus. Šis process ietvers regulāru sadarbību starp ekspertiem un Komisijas ziņojuma izstrādi 2008. gadā.
- Komisija uzlabos savas rīcībspējas sniegt budžeta atbalstu, ņemot vērā ar to saistītos riskus un paredzētos ieguvumus nestabilās situācijās. Pastiprinās koordinēšanu ar PB, SVF un ĀAB.
- Komisija sagatavos pamatnostādnes par to, kādi ir nosacījumi, lai piemērotu noteikumus, kas ļauj izmantot elastīgas procedūras ģeogrāfisko ilgtermiņa instrumentu ietvaros.
- Risinot jautājumus, kas saistīti ar nestabilām situācijām, ES mēģinās vēl vairāk stiprināt partnerattiecības ar ANO un citām daudzpusējām struktūrām. Šajā saistībā ļoti būtiska ir lielāka Miera uzturēšanas komisijas konsolidācija un turpmāks ES aktīvs atbalsts ANO reformai, kuras mērķis ir ANO sagatavošana efektīvai nestabilu situāciju pārvarēšanai.