



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 24.5.2006
KOM(2006) 253 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Koncepcja wsparcia Wspólnoty Europejskiej na rzecz reformy sektora bezpieczeństwa

{SEC(2006) 658}

SPIS TREŚCI

1.	Wprowadzenie.....	3
2.	Uzasadnienie i nadrzędny cel.....	4
3.	System bezpieczeństwa i jego reforma	5
3.1.	Potrzeba reformy sektora bezpieczeństwa	5
3.2.	System bezpieczeństwa i jego reforma	6
4.	Wsparcie Wspólnoty Europejskiej na rzecz reformy sektora bezpieczeństwa	6
4.1.	Obszary zaangażowania	6
4.2.	Zasady udzielania wspólnotowego wsparcia na rzecz reformy sektora bezpieczeństwa.....	8
4.3.	Szczególne rola i siła wspólnotowego wsparcia na rzecz reformy sektora bezpieczeństwa.....	9
5.	Wsparcie UE na rzecz reformy sektora bezpieczeństwa w przyszłości.....	10
5.1.	Wspólnotowa wizja możliwości zwiększenia ogólnego unijnego wsparcia na rzecz reformy sektora bezpieczeństwa	10
5.2.	Zalecenie zwiększenia wkładu wnoszonego przez WE w ogół unijnego wsparcia na rzecz reformy sektora bezpieczeństwa.....	11

KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY I PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Koncepcja wsparcia Wspólnoty Europejskiej na rzecz reformy sektora bezpieczeństwa

1. WPROWADZENIE

Zewnętrzne działania Unii Europejskiej podkreślają jej rolę partnera na arenie międzynarodowej, który przyczynia się do promocji powszechnych wartości takich jak: poszanowanie praw człowieka i podstawowych swobód, pokój, demokracja, należyte sprawowanie rządów, równość płci, rządy prawa, solidarność i sprawiedliwość, które mają zastosowanie również w kontekście reformy sektora bezpieczeństwa¹. Zapobieganie brutalnym konfliktom oraz ich rozwiązywanie, jak również zwalczanie terroryzmu oraz zapobieganie słabości aparatu państwowego wpisują się w wysiłki UE podejmowane w celu zmniejszenia zagrożeń oraz wyeliminowania ubóstwa, przez co przyczyniają się do osiągnięcia milenijnych celów rozwoju, zrównoważonego rozwoju i bezpieczeństwa na skalę światową.

Obecnie na forum wspólnoty międzynarodowej oraz UE coraz bardziej powszechne jest przekonanie, że reforma sektora bezpieczeństwa, nazywana również *reformą systemu bezpieczeństwa*, aby odzwierciedlić wielosektorowy charakter systemu bezpieczeństwa, stanowi istotny element procesu zapobiegania konfliktom, działań na rzecz pokoju oraz demokratyzacji, jak również przyczynia się do zrównoważonego rozwoju. RSB obejmuje zarówno reformę organów zapewniających bezpieczeństwo obywatelom jak i reformę instytucji państwowych, które odpowiadają za zarządzanie tymi organami i nadzór nad nimi. Tak więc reforma systemu bezpieczeństwa wykracza poza pojęcie skuteczności pojedynczych służb (łącznie z wojskiem, policją, wymiarem sprawiedliwości itd.), a koncentruje się na łącznym funkcjonowaniu systemu bezpieczeństwa i stanowi element polityki w zakresie reformy zarządzania oraz strategii sektora publicznego. Innymi słowy RSB należy postrzegać jako proces całościowy, zwiększający bezpieczeństwo wszystkich obywateli oraz ukierunkowany na rozwiązanie problemów związanych z zarządzaniem. Pozwala to na umiejscowienie sektora bezpieczeństwa w obrębie sektora publicznego i traktowanie go jako integralnej, a zarazem zrównoważonej części systemu podziału zasobów publicznych oraz ram instytucjonalnych państwa. Chociaż niektóre aspekty RSB mogą mieć charakter krótkoterminowy, to całkowity proces RSB musi być długoterminowy i opierać się na silnym poczuciu odpowiedzialności krajowej.

RSB nie stanowi nowego obszaru zaangażowania Unii Europejskiej. Przez wiele lat reforma ta była nieodłączną częścią integracji europejskiej, poszerzania UE oraz pomocy zewnętrznej. Za pomocą instrumentów wspólnotowych Unia Europejska wspierała procesy reform w krajach partnerskich oraz w regionach znajdujących się

¹ Co przedstawiono w głównych dokumentach politycznych takich jak Deklaracja Unii Europejskiej w sprawie polityki rozwoju, „europejski konsensus” w sprawie polityki rozwoju, przyjęty przez Radę dnia 22 listopada 2005 r.¹, opublikowana w Dzienniku Urzędowym nr C 46 z 24.2.2006 oraz w Europejskiej strategii bezpieczeństwa (ESB) przyjętej przez Radę Europejską w grudniu 2003 r.

w różnych częściach świata, jak również w zakresie różnorodnych obszarów polityki. Składają się na nie dziedziny polityki oraz instrumenty w ramach współpracy na rzecz rozwoju, rozszerzenia, procesu stabilizacji i stowarzyszenia, europejskiej polityki sąsiedztwa, zapobiegania powstawaniu konfliktów, zarządzania kryzysowego, demokracji i praw człowieka oraz zewnętrznego wymiaru obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

W ostatnich latach UE stworzyła dodatkowy potencjał wspierania RSB w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (WPZiB), co znalazło swoje odzwierciedlenie w europejskiej strategii bezpieczeństwa². Dzięki temu misje w ramach europejskiej polityki bezpieczeństwa i obrony (EPBiO) oraz działania Wspólnoty w kontekście RSB mogą się uzupełniać, zwłaszcza w krajach przechodzących kryzys lub tych, które właśnie z niego wyszły. Niektóre państwa członkowskie UE działają również bardzo aktywnie na rzecz wspierania procesów reformy sektora bezpieczeństwa na gruncie dwustronnym. Tak więc potrzebę bardziej spójnej i wspólnej unijnej koncepcji RSB obejmującej wszystkie trzy filary wyraziły państwa członkowskie oraz Komisja; koncepcja ta pozwoliłaby na prowadzenie bardziej skutecznych działań zewnętrznych UE w tym zakresie. Niniejszy dokument przedstawiający opracowanie koncepcji jest wkładem Komisji Europejskiej w tworzenie bardziej zrozumiałych i zintegrowanych ram polityki UE w zakresie angażowania się w reformę systemów bezpieczeństwa.

2. UZASADNIENIE I NADRZĘDNY CEL

Niniejszy dokument przedstawia zasady i standardy zaangażowania Wspólnoty Europejskiej w RSB, na podstawie wsparcia udzielanego obecnie różnym państwom i regionom oraz stosownych ram polityki, na mocy których WE wspiera RSB, a także powody, dla których RSB stanowi istotny element wsparcia udzielanego przez Wspólnotę. Dzięki temu ramy polityczne przyczynią się do lepszej koordynacji i strategicznego ukierunkowania działań Wspólnoty, prowadzonych w ramach różnych instrumentów polityki, uznając przy tym że RSB powinna być traktowana jako zagadnienie przekrojowe, obejmujące szereg nurtów wspólnotowej pomocy zewnętrznej. Ponadto celem przedmiotowej koncepcji jest określenie roli Wspólnoty w ramach szerszych działań zewnętrznych UE w dziedzinie RSB, aby zapewnić komplementarność działań wspólnotowych oraz działań podejmowanych przez UE w ramach WPZiB/EPBiO oraz na zasadach dwustronnych przez państwa członkowskie. Cel ten zakłada, że niniejsza koncepcja oraz unijna koncepcja wsparcia w zakresie EPBiO na rzecz reformy sektora bezpieczeństwa (RSB), którą wypracowano podczas prezydencji Zjednoczonego Królestwa³ mają się wzajemnie uzupełniać oraz ulec połączeniu w ramach szeroko zakrojonej unijnej koncepcji RSB.

² Tamże

³ Konkluzje Rady ds. Ogólnych i Stosunków Zewnętrznych z dnia 21-22 listopada 2005 r.

3. SYSTEM BEZPIECZEŃSTWA I JEGO REFORMA

3.1. Potrzeba reformy sektora bezpieczeństwa

Dla WE bezpieczeństwo nie ogranicza się jedynie do terytorialnego bezpieczeństwa państwa ani do bezpieczeństwa określonego ustroju; obejmuje ono zarówno zewnętrzne jak i wewnętrzne bezpieczeństwo państwa i jego obywateli. Tak więc celem Wspólnoty jest zapewnienie bezpieczeństwa ludności (wolność od niedostatku, wolność od strachu i wolność podejmowania działania we własnym imieniu),⁴ stawiając w centrum bezpieczeństwo obywateli i tym samym uzupełniając bezpieczeństwo państwa. Obywatele mają prawo oczekiwać, że państwo jest w stanie utrzymać pokój i zagwarantować strategiczny interes bezpieczeństwa kraju oraz zapewnić ochronę ich życia, dobytku a także praw politycznych, gospodarczych i społecznych. Państwo musi być w stanie chronić obywateli przed niebezpieczeństwem, takim jak brutalne konflikty i terroryzm, chroniąc przy tym ich prawa oraz instytucje państwowe przed osłabieniem przez te zagrożenia. Niniejszy dokument skupia się na tych zagadnieniach, które mają przyczynić się do utrzymania pokoju, do ochrony życia i zdrowia oraz zapewnić obowiązywanie prawa i nadzór nad odpowiednimi organami wykonawczymi sprawowany przez system sądownictwa i instytucje demokratyczne.

Zbyt duże i słabo opłacane siły zbrojne, samozwańcze jednostki oraz firmy ochroniarskie działające poza prawem, brak niezawisłości sądów, ich niski status oraz brak zasobów, niewłaściwe egzekwowanie odpowiedzialności służb bezpieczeństwa z powodu małej wydajności parlamentów, niedostatku wiedzy prawnej i niekiedy braku woli politycznej z ich strony, łamanie praw człowieka przez policję i siły zbrojne, powszechna bezkarność oraz niezdolność do ochrony obywateli przed atakami terrorystycznymi; to niektóre z wyzwań, przed którymi stają kraje partnerskie UE. Wyzwania te utrudniają wspólne wysiłki, podejmowane aby osiągnąć zrównoważony rozwój. Łamać prawa obywateli najłatwiej jest urzędnikom państwowym w krajach, w których nie funkcjonuje społeczeństwo obywatelskie, w wyniku czego demokracja jest słaba lub w ogóle nie istnieje. Wyzwania te wywierają również wpływ na stabilność regionów i na całą wspólnotę międzynarodową. Siły zbrojne są jednym z instrumentów zapewniania bezpieczeństwa ludności. Policja i żandarmeria, sądy i system więziennictwa zapewniają bezpieczeństwo utrzymując prawo i porządek na terenie państwa. Strzegąc przed nadużywaniem władzy oraz zapewniając odpowiedzialne korzystanie z uprawnień politycznych, demokratyczne organy nadzoru (parlamenty, rzecznicy praw obywatelskich itd.) oraz system sądowniczy również przyczyniają się do utrzymania bezpieczeństwa. Nadzór sprawować mogą również instytucje społeczeństwa obywatelskiego (cywilne organy nadzoru, publiczne komisje skarg), a nieformalny nadzór zapewnić można za pośrednictwem lobbingu organizacji pozarządowych, dziennikarstwa śledczego itd.

⁴ *Human Security Now*, ostateczne sprawozdanie Komisji ds. Bezpieczeństwa Ludności (*Commission on Human Security*) (2003) oraz Komunikat Komisji Europejskiej na temat zarządzania i rozwoju, COM(2003) 615 wersja ostateczna.

3.2. System bezpieczeństwa i jego reforma

W oparciu o definicję Komitetu Pomocy Rozwojowej Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD-DAC)⁵, **systemem bezpieczeństwa** określić można ogół instytucji państwowych i innych organów, których rolą jest zapewnianie bezpieczeństwa państwa *oraz* jego obywateli.

Zasadnicze podmioty zapewniające bezpieczeństwo łącznie z organami ścigania: siły zbrojne; policja; żandarmerie; oddziały paramilitarne; straż prezydencka; służby wywiadowcze; straż przybrzeżna; straż graniczna; organy celne; oddziały rezerwowe lub lokalne oddziały bezpieczeństwa.

Organy odpowiedzialne za zarządzanie bezpieczeństwem i nadzór: parlament/władza ustawodawcza; rząd/władza wykonawcza łącznie z ministerstwem obrony, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych; organy doradcze w zakresie bezpieczeństwa narodowego; władze zwyczajowe i tradycyjne; organy zarządzania finansowego oraz społeczeństwo obywatelskie, łącznie z mediami, szkolnictwem wyższym i organizacjami pozarządowymi.

Instytucje wymiaru sprawiedliwości: ministerstwa sprawiedliwości; służba więzienna; służby dochodzeniowe i prokuratorskie w sprawach karnych; sądownictwo (sądy i trybunały), służby egzekucyjne (komornicy i woźni sądowi), inne zwyczajowe i tradycyjne systemy wymiaru sprawiedliwości; komisje praw człowieka i rzecznicy praw obywatelskich itd.

Nieformalne siły bezpieczeństwa: armie wyzwolenicze; armie partyzanckie; prywatne oddziały ochrony; prywatne firmy ochroniarskie itd.

Reforma systemu bezpieczeństwa oznacza takie przekształcenie systemu bezpieczeństwa, obejmującego wszystkie wymienione podmioty, pełnione przez nie role, ich obowiązki i działania, aby zapewnić zarządzanie systemem i jego obsługę w sposób zgodny z normami demokratycznymi oraz ugruntowanymi zasadami należytego sprawowania rządów; a tym samym stworzenie dobrze funkcjonującego systemu bezpieczeństwa. Dla WE celem jest wyraźna poprawa właściwego zarządzania, wzmocnienie demokracji, rządów prawa, ochrony praw człowieka oraz efektywnego wykorzystywania zasobów publicznych. Pod tym względem kontrola cywilna oraz nadzór parlamentarny stanowią główne aspekty RSB.

4. WSPARCIE WSPÓLNOTY EUROPEJSKIEJ NA RZECZ REFORMY SEKTORA BEZPIECZEŃSTWA

4.1. Obszary zaangażowania

Wspólnota Europejska (WE) jest zaangażowana we wsparcie związane z RSB w ponad 70 krajach, za pośrednictwem programów o profilu geograficznym i tematycznym⁶. Zaangażowanie WE obejmuje wsparcie na rzecz RSB w Europie Wschodniej, na północnym i południowym Kaukazie i w Azji Środkowej, na Bałkanach Zachodnich, w Afryce, na Karaibach i Pacyfiku, w południowej części basenu Morza Śródziemnego oraz na Bliskim Wschodzie, w Ameryce Łacińskiej i w Azji.

⁵ Security System Reform and Governance, Policy and Practice, DAC Guidelines and Reference Series (Paryż: OECD 2004).

⁶ Patrz załącznik 2 - Obszary objęte wsparciem WE na rzecz RSB – przykłady regionalne i krajowe.

Wspólnota wspierała RSB w krajach oraz regionach znajdujących się w stosunkowo stabilnej sytuacji, w państwach przechodzących przemiany i długotrwałe procesy demokratyzacji jak również w krajach, w których trwają doraźne działania na rzecz budowania pokoju i procesu odbudowy w bezpośrednim następstwie zakończonego konfliktu oraz w perspektywie długoterminowej⁷. Działania Wspólnoty obejmują wsparcie na rzecz reformy organów ścigania, organów wymiaru sprawiedliwości oraz instytucji państwowych zajmujących się zarządzaniem systemem bezpieczeństwa i nadzorem nad nim. Wsparciem objęty jest również szereg działań, które mają przyczynić się do wzmocnienia kontroli cywilnej oraz demokratycznego zarządzania całym sektorem publicznym oraz zagwarantować poszanowanie praw człowieka, które obejmują również sektor bezpieczeństwa i tym samym pośrednio przyczyniają się do jego reformy. Podobnie Wspólnota udziela wsparcia na rzecz tworzenia potencjału organizacji regionalnych i lokalnych w zakresie działalności związanej z sektorem bezpieczeństwa oraz reformami w dziedzinie pokoju i bezpieczeństwa, które mogą również mieć pozytywny wpływ na starania w zakresie RSB podejmowane na szczeblu krajowym.

Szereg działań politycznych oraz strategii kwalifikuje się do wsparcia w tej dziedzinie. Chociaż zasady udzielania wsparcia na rzecz RSB powinny być jednolite w odniesieniu do wszystkich form wspólnotowego wsparcia na rzecz RSB, między stosowanymi podejściami oraz warunkami realizacji mogą zachodzić różnice wynikające z ram polityki oraz kontekstu danego państwa.⁸ Na forum OECD-DAC państwa członkowskie UE oraz Wspólnota przyczyniły się do opracowania wytycznych w sprawie wsparcia na rzecz RSB, *Security System Reform and Governance*⁹ (Reforma sektora bezpieczeństwa i zarządzanie), które stanowią istotną podstawę zaangażowania Wspólnoty w te zagadnienia, określając normy, zasady i wytyczne operacyjne.

Podczas spotkania na wysokim szczeblu OECD-DAC w marcu 2005 r. zdecydowano, że również działania w sektorze bezpieczeństwa mogą być wspierane w ramach pomocy publicznej na rzecz rozwoju (ODA). Oznacza to, że finansowaniem ze środków na współpracę na rzecz rozwoju będzie można objąć szersze spektrum działań RSB niż dotychczas. W ich skład wchodzi cywilne aspekty RSB oraz działania związane z demokratyczną i cywilną kontrolą wojskowych elementów RSB, łącznie z zarządzaniem finansowym i administracyjnym w kwestiach obronności¹⁰.

⁷ Tamże

⁸ Patrz załącznik 1 - Ramy polityki UE oraz załącznik 3 w sprawie cyklu programowania.

⁹ Security System Reform and Governance, Policy and Practice, DAC Guidelines and Reference Series (2004).

¹⁰ Współpraca techniczna z parlamentem, ministerstwami rządowymi, organami ścigania i władzy sądowniczej w celu wsparcia przeglądu i reformy sektora bezpieczeństwa, a tym samym w celu poprawy zarządzania demokratycznego i kontroli cywilnej; współpraca techniczna z rządem służąca poprawie nadzoru cywilnego i demokratycznej kontroli sporządzania budżetu, zarządzania, rozliczania i kontroli wydatków na bezpieczeństwo, łącznie z budżetami wojskowymi stanowiącymi część programu zarządzania wydatkami państwa; wspieranie społeczeństwa obywatelskiego we wzmacnianiu kompetencji i zdolności do kontroli sektora bezpieczeństwa pod względem przestrzegania norm demokratycznych oraz zasad odpowiedzialności, przejrzystości i dobrego zarządzania. Nie obejmuje bezpośredniego wsparcia dla sił zbrojnych i nieformalnych sił bezpieczeństwa.

Wsparcie Wspólnoty udzielane jest w ścisłej współpracy z podmiotami krajowymi, regionalnymi i międzynarodowymi, łącznie z ONZ, Radą Europy i OBWE, aby zainicjować zrównoważone procesy zmian, za które odpowiedzialność ponosi dany kraj. Zrównoważony charakter procesu reform zagwarantować można głównie dzięki poparciu organów krajowych. Dlatego należy zawsze dbać o to, aby mieszkańcy kraju mieli poczucie odpowiedzialności za cały proces reform oraz aby było weń zaangażowanych szereg podmiotów krajowych i regionalnych. Dialog polityczny z państwami trzecimi jest istotnym instrumentem pomagającym UE oraz krajom partnerskim w uzgodnieniu wspólnych celów i priorytetów działania. Ponadto realizacja zasad OECD/DAC na rzecz pozytywnego międzynarodowego zaangażowania w problemy państw niestabilnych¹¹, zarówno ze strony Wspólnoty jak i ze strony państw członkowskich, mogłaby również przyczynić się do stworzenia spójnych ram wsparcia na rzecz RSB w państwach znajdujących się w takiej sytuacji.

4.2. Zasady udzielania wspólnotowego wsparcia na rzecz reformy sektora bezpieczeństwa¹²

Procesy w ramach reformy sektora bezpieczeństwa powinny:

- być procesami reform, za które odpowiedzialność ponoszą dane kraje/regiony, opracowanymi z myślą o wspieraniu należytego sprawowania rządów, norm demokratycznych, rządów prawa oraz poszanowania praw człowieka, zgodnie z normami ustalonymi na skalę międzynarodową;¹³
- spełniać zasadnicze wymogi dobrze funkcjonującego sektora bezpieczeństwa, łącznie ze stworzeniem koncepcji bezpieczeństwa, za którą odpowiedzialność ponoszą mieszkańcy kraju, i jasno określonych strategii oraz dobrego zarządzania instytucjami bezpieczeństwa, jak również zapewniać, że wszelki rozwój zawodowych sił bezpieczeństwa nie tylko pozwoli im na wykonywanie powierzonych im zadań operacyjnych, ale również sprawi, że będą one ponosiły odpowiedzialność przed władzami cywilnymi;
- być postrzegane jako struktura ramowa pozwalająca sprostać różnorodnym wyzwaniom w zakresie bezpieczeństwa przed którymi stają państwa i ich ludność oraz opierać się na wielosektorowym podejściu uwzględniającym różnice płci, odpowiadając na potrzeby reform w różnych głównych sektorach. Obejmuje to podział zadań między różne służby i instytucje oraz uwzględnienie roli społeczeństwa obywatelskiego oraz niepaństwowych struktur zarządzania, np.

¹¹ Dnia 3 marca 2005 r. podczas zorganizowanego przez OECD/DAC spotkania na wysokim szczeblu ministrów ds. rozwoju oraz dyrektorów agencji uzgodniono, że zasady przygotowane przez Grupę ds. państw niestabilnych OECD/DAC w sprawie „pozytywnego międzynarodowego zaangażowania w problemy państw niestabilnych”, obowiązujące zarówno wobec podmiotów zaangażowanych we współpracę na rzecz rozwoju jak i podmiotów działających w sektorze bezpieczeństwa, powinny zostać wprowadzone w 9 państwach niestabilnych przed końcem 2006 r. oraz że należy rozważyć ich przyjęcie w ramach spotkania na wysokim szczeblu w 2007 r.

¹² Zasady te opierają się na zasadach określonych w wytycznych OECD-DAC: *Security System Reform and Governance, Policy and Practice*, DAC Guidelines and Reference Series (Paryż: OECD 2004).

¹³ Patrz załącznik 4.

tradycyjnych systemów wymiaru sprawiedliwości istniejących w niektórych społeczeństwach, w opracowywaniu i realizacji krajowych RSB;

- opierać się na tych samych zasadach odpowiedzialności i przejrzystości, które stosuje się w całym sektorze publicznym, zwłaszcza na usprawnionym zarządzaniu dzięki większemu nadzorowi cywilnemu i parlamentarnemu nad procesami bezpieczeństwa;
- opierać się na dialogu politycznym z każdym z państw partnerskich, zmierzać do rozwiązania problemów w zakresie praw człowieka, rozwoju i bezpieczeństwa i być przeprowadzane we współdziałaniu z innymi instrumentami.

4.3. Szczególna rola i siła wspólnotowego wsparcia na rzecz reformy sektora bezpieczeństwa

Wspólnota Europejska zamierza przyczynić się do powstania wartości dodanej w ramach wsparcia na rzecz RSB na podstawie następujących czynników:

- Ponadnarodowy charakter Komisji oraz jej doświadczenie we wspieraniu demokracji, praw człowieka i procesów tworzenia państw, obejmujące również bardzo trudne sytuacje, umożliwiają jej prowadzenie działań, które mogą być niemożliwe dla innych podmiotów, w tym dla ofiarodawców dwustronnych.
- Globalny zasięg WE umożliwia Komisji w razie konieczności działanie prawie w każdym regionie świata oraz reagowanie na różnorodne sytuacje.
- Długoterminowa obecność w terenie, za pośrednictwem przedstawicielstw KE oznacza, że WE może udzielić długoterminowego wsparcia zarówno na rzecz krajowego dialogu w sprawie RSB jak i w zakresie różnych aspektów procesu RSB.
- Zobowiązanie do spójności polityki na rzecz rozwoju, zwłaszcza tam, gdzie polityki WE mają istotny wpływ na kraje rozwijające się. Spójne podejście do RSB uwzględniające ścisłe powiązanie między bezpieczeństwem, rozwojem a sprawowaniem rządów, obejmujące zasady demokratyczne, rządy prawa, prawa człowieka i tworzenie zdolności instytucjonalnych ma niebagatelne znaczenie dla powodzenia reform i efektywnego wykorzystania nikłych zasobów finansowych, nie tylko na szczeblu Wspólnoty i państw członkowskich, ale również na szczeblu krajów partnerskich.
- Szeroki wachlarz instrumentów – wspólnotowe wsparcie na rzecz RSB stanowi element regularnej pomocy zewnętrznej i dialogu politycznego UE. Zdolność do koordynowania działań WE za pomocą spektrum instrumentów politycznych i finansowych, którymi dysponuje Wspólnota, jest kluczowym atutem przy reformowaniu systemów bezpieczeństwa.
- Wspólnota Europejska może korzystać z wielu różnorodnych doświadczeń w zakresie reform sektora bezpieczeństwa przeprowadzonych w państwach członkowskich. W większości nowych państw członkowskich przeprowadzono kompleksowe reformy systemu bezpieczeństwa w kontekście zmiany ustroju oraz ustanowiono instytucje demokratyczne i rządy prawa.

- Zdolność do koordynacji i do ułatwiania harmonizacji działań WE w sytuacjach przejściowych stanowi główny atut przy reformowaniu systemów bezpieczeństwa, ponieważ po zakończeniu kryzysu pozwala na połączenie ze sobą działań w ramach odbudowy i długofalowego rozwoju poprzez koncentrację na przyczynach konfliktów oraz zapewnianie koordynacji i komplementarności z działaniami prowadzonymi przez UE w ramach WPZiB/EPBiO, przez państwa członkowskie i inne organizacje regionalne lub wielostronne oraz lokalne społeczeństwo obywatelskie. Może to umocnić proces reform przeprowadzanych w sytuacjach po zakończeniu konfliktu i powinno podlegać zintegrowanym strategiom przejściowym, w których wsparcie na rzecz RSB połączone jest ze wsparciem w dziedzinie rozbrojenia, demobilizacji i reintegracji byłych bojowników (DDR).

5. WSPARCIE UE NA RZECZ REFORMY SEKTORA BEZPIECZEŃSTWA W PRZYSZŁOŚCI

5.1. Wspólnotowa wizja możliwości zwiększenia ogólnego unijnego wsparcia na rzecz reformy sektora bezpieczeństwa

Reforma sektora bezpieczeństwa stanowi integralną część rozszerzenia UE w kontekście państw kandydujących, jest również istotną częścią współpracy na rzecz rozwoju oraz pomocy zewnętrznej dla państw trzecich. Nowe instrumenty pomocy zewnętrznej, których ogół odnosi się do wspólnotowego wsparcia na rzecz RSB, umożliwią Wspólnocie dalsze zwiększanie wsparcia.¹⁴ Wspólnota powinna w większym stopniu skupić się na aspekcie RSB dotyczącym sprawowania rządów, łącznie ze wzmocnieniem nadzoru parlamentarnego, niezależności wymiaru sprawiedliwości i wolności mediów oraz obrać bardziej kompleksowe podejście do RSB poprzez koordynację wsparcia na rzecz różnych sektorów procesu RSB. Przyczyni się to do lepszej realizacji wsparcia wspólnotowego w tej dziedzinie i pozwoli na lepiej skoordynowane i wszechstronne wsparcie ze strony całej EU. Aby to osiągnąć RSB musi być wyraźniej włączona w krajowe i regionalne dokumenty strategiczne oraz plany działania, jak również w inne formy współpracy z krajami partnerskimi.

Długofalowe zaangażowanie UE w RSB należy zapewnić za pomocą programów wspólnotowych oraz dwustronnego wsparcia państw członkowskich, natomiast liczne działania krótko- i średnioterminowe mogą rozpocząć i uzupełnić realizację instrumentów długoterminowych. Instrument stabilności zwiększy zdolność Wspólnoty do szybkiego reagowania i bardziej elastycznego działania w perspektywie krótkoterminowej w różnych częściach świata. Misje EPBiO często niosą wsparcie na wczesnych etapach RSB w regionach dotkniętych kryzysem lub tych, które z niego wyszły, oraz zapoczątkowują wsparcia UE w nowych dziedzinach, zwłaszcza na rzecz zasadniczych reform sił zbrojnych i służb

¹⁴ Na przykład Instrument europejskiego sąsiedztwa i partnerstwa umożliwia nowe podejście do współpracy transgranicznej oraz daje możliwość wsparcia szerokiego zakresu działań w ramach RSB. W ramach instrumentu pomocy przedakcesyjnej państwa-beneficjenci otrzymują wsparcie na rzecz podejmowanych reform, zwłaszcza w zakresie systemów prawnych, policji, prokuratur, wymiaru sprawiedliwości i więziennictwa, służb celnych oraz kontroli granicznych. Współpraca transgraniczna przyczyni się również do zapobiegania powszechnym zagrożeniom w zakresie bezpieczeństwa na obszarach przygranicznych oraz ich zwalczania.

wywiadowczych. Aby skonsolidować unijne wsparcie na rzecz RSB, UE musi z jednej strony zagwarantować większą synergię między bieżącym wsparciem Wspólnoty a wsparciem dwustronnym udzielanym przez państwa członkowskie, a z drugiej bardziej skuteczną koordynację misji podejmowanych w ramach EPBiO z działaniami Wspólnoty i państw członkowskich.

Ważne jest, aby cała UE stosowała kompleksowe i pragmatyczne podejście do procesu reform, aby zapewnić sprawne, dobrze skoordynowane i stosowne wsparcie w czasie trwania całego procesu oraz na poszczególnych jego etapach. Wspólne analizy strategiczne oraz oceny potrzeb¹⁵ obejmujące cały proces oraz wszechstronne planowanie w stosownych przypadkach zapewnią bardziej spójne i skoordynowane działanie. Skuteczne wsparcie wymaga wymiany wiedzy fachowej oraz tworzenia szerszej bazy ekspertów z państw członkowskich, którzy mogą zostać powołani do różnych zagadnień RSB.

W oparciu o dialog polityczny z krajem partnerskim UE powinna zagwarantować, że udzielane przez nią wsparcie odpowiada potrzebom i spełnia życzenia krajowych stron zainteresowanych i że wpisuje się w politycznych kontekst całego procesu reform. Działania społeczeństwa obywatelskiego, podejmowane bez uprzedniej zgody rządów, mogą również przyczynić się do usprawnienia nadzoru sektora bezpieczeństwa. Ponadto należy zbadać, jakie działania UE byłoby najodpowiedniejsze w danym kontekście i uzupełniałoby istniejące programy oraz przynosiło dodatkowe korzyści w odniesieniu do międzynarodowego wsparcia na rzecz RSB. Kolejnym istotnym etapem byłyby kompleksowe wytyczne w sprawie realizacji.

Działania UE powinny również zostać skoordynowane z pracami innych podmiotów zewnętrznych. Ramowe zasady realizacji RSB w OECD/DAC, przy aktywnym udziale Komisji, państw członkowskich i innych ofiarodawców (np. Kanady, Stanów Zjednoczonych, Japonii, Norwegii i Szwajcarii), mogłyby poprawić koordynację działań ofiarodawców i umożliwić im udzielanie dopełniającego się wsparcia.

Przy promowaniu efektywnego działania wielostronnego należy dążyć do ścisłej koordynacji i współpracy z ONZ i innymi organizacjami międzynarodowymi, w tym z organizacjami regionalnymi i działającymi na szczeblu lokalnym, takimi jak OBWE i Unia Afrykańska oraz ze społeczeństwem obywatelskim. Dążenie to pokazuje, że są one dla UE istotnymi podmiotami i partnerami przy opracowywaniu i realizacji koncepcji i programów RSB. W przyszłości w ramach wsparcia RSB szczególną wagę przyłożyć należy również do tworzenia potencjału na szczeblu regionalnym i lokalnym.

5.2. Zalecenie zwiększenia wkładu wnoszonego przez WE w ogół unijnego wsparcia na rzecz reformy sektora bezpieczeństwa

Usprawnienie dialogu politycznego i dialogu dotyczącego programowania

- Zapewnienie skuteczniejszej i bardziej kompleksowej polityki oraz dialogu w zakresie programowania z podmiotami w państwach partnerskich poprzez ujęcie

¹⁵ WE, WPZiB/EPBiO oraz państwa członkowskie.

w dialogu politycznym międzynarodowych standardów RSB¹⁶ oraz zasad wsparcia wspólnotowego, jak również uzgodnienie z rządami i podmiotami niepublicznymi celów, priorytetów i mechanizmów działań następczych, w ramach starań zmierzających do skuteczniejszego rozwiązywania problemów potencjału i wydajności instytucji publicznych. Pomoc wspólnotowa może zostać przyznana państwom, w których obniża się jakość sektora bezpieczeństwa.

Włączenie RSB do krajowych i regionalnych dokumentów strategicznych, planów działania i narzędzi programowania

- Włączenie RSB do krajowych i regionalnych dokumentów strategicznych i planów działania, w oparciu o analizy zarządzania i konfliktów oraz odrębne analizy sektora bezpieczeństwa. Ułatwi to Wspólnocie kompleksowe podejście do RSB. Trzeba jednocześnie pamiętać o zapewnieniu elastyczności, aby umożliwić Wspólnocie dostosowywanie procesu programowania do lokalnych okoliczności. Koordynacja działań Wspólnoty oraz dwustronnych krajowych dokumentów strategicznych państw członkowskich może przyczynić się do lepszego planowania wysiłków UE w tej dziedzinie.

Zapewnienie skoordynowanego planowania

- Skoordynowane podejście do planowania, obejmujące całą strukturę trzech filarów, może w stosownych przypadkach zapewnić większą spójność działań UE.
- Ocena potrzeb oraz wykorzystanie zespołów analizujących i planujących do przeprowadzania misji polegających na zbieraniu informacji może pomóc w planowaniu (dodatkowych) działań Wspólnoty oraz szerszych działań UE. Należy również rozważyć możliwość wspólnych misji prowadzonych z udziałem Sekretariatu Rady lub państw członkowskich.

Polepszenie ogólnej realizacji wsparcia UE

- Wysiłki na rzecz usprawnienia koordynacji i wzmocnienia komplementarności działań UE prowadzonych przez Wspólnotę, przez Unię w ramach WPZiB/EPBiO i przez państwa członkowskie w centralach i na szczeblu terenowym w ramach programów dwustronnych.
- Wysiłki na rzecz umożliwienia wspólnej realizacji działań prowadzonych przez Wspólnotę, państwa członkowskie i działań UE podejmowanych w ramach WPZiB/EPBiO.

Opracowanie narzędzi planowania i realizacji

- Opracowanie narzędzi do przeprowadzenia kompleksowych analiz RSB oraz stworzenie wytycznych operacyjnych w sprawie realizacji RSB, rozumianych jako kontynuacja niniejszej koncepcji, może ułatwić ogólną ocenę, programowanie i realizację wsparcia UE/WE w tej dziedzinie.

¹⁶

Patrz załącznik 4.

Poszerzenie wiedzy fachowej oraz tworzenie zespołu ekspertów wyjeżdżających na misje i uczestniczących w programach terenowych

- Wkład w rozwój współpracy instytucjonalnej między odpowiednimi instytucjami państw członkowskich oraz Komisją, w odpowiedzi na potrzebę powołania szeregu wykwalifikowanych ekspertów do działań krótko-, średnio- i długoterminowych oraz zapewnienia spójności kompetencji, szkoleń i wyposażenia tych ekspertów, którzy mają zostać oddelegowani za granicę w ramach odrębnych programów na rzecz RSB. Należy określić stosowne mechanizmy efektywnego powoływania pracowników.

Opracowanie specjalnych szkoleń w zakresie RSB w celu nadania RSB odpowiedniego znaczenia

- Aby podejście UE do RSB było bardziej kompleksowe opracować należy specjalne szkolenia w zakresie RSB, aby nadać RSB odpowiednie znaczenie w toku programowania i poszerzyć wiedzę fachową w całej Unii oraz w instytucjach państw członkowskich.

Nadanie RSB priorytetu w ramach nowych instrumentów finansowych

- Wsparciu na rzecz RSB powinno się w stosownych przypadkach nadać wysoki priorytet w ramach nowych instrumentów finansowych poprzez zastosowanie kompleksowego i całościowego podejścia do RSB, łącznie z instrumentami pomocy przedakcesyjnej, instrumentem europejskiego sąsiedztwa i partnerstwa oraz współpracy na rzecz rozwoju, współpracy gospodarczej i stabilności. Instrument stabilności mógłby odegrać istotną rolę w zapewnianiu szybkiego i elastycznego wsparcia w krytycznych fazach procesu reform i uzupełnić zarówno długofalowe programy pomocy, jak i inne instrumenty krótkoterminowe.

Pogłębienie współpracy z partnerami międzynarodowymi

- Zacieśnienie współpracy z organizacjami regionalnymi i wielostronnymi, łącznie z ONZ, OECD, Radą Europy, OBWE i Unią Afrykańską w zakresie szkoleń, udostępniania informacji dotyczących najlepszych praktyk, a także lepiej skoordynowane planowanie i realizacja wsparcia na rzecz RSB. Należy również poprawić współpracę z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i innymi ofiarodawcami na szczeblu terenowym w celu polepszenia skuteczności unijnego wsparcia na rzecz RSB.