

## KURZPAPIER

# Säulenübergreifende Zusammenarbeit von Rat und Kommission der Europäischen Union zur Unterstützung von Reformen im Bereich der Sicherheitssektorreform.

*Michael Brzoska und Isabelle Maras,*

*Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik an der Universität Hamburg*

### 1. Sicherheitssektorreform auf der Agenda der Europäischen Union

Sicherheitssektorreform (SSR) ist ein relativ neues Thema für die Europäische Union (EU), dem sie sich aber in den letzten Jahren mit erheblicher rhetorischer Energie gewidmet hat<sup>1</sup>.

Das betrifft zum einen die Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP). Der für die ESVP zuständige Rat hat im November 2005 ein vom Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee (PSK) erarbeitetes SSR-Konzept verabschiedet (siehe Anlage 1). Von den bis Ende August 2007 durchgeführten 19 ESVP-Missionen hatten 14 identifizierbare SSR-Elemente und 10 SSR als einzige oder eine der Hauptaufgaben (siehe weiter unten, auch die Tabelle im Anhang).

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften unterstützt seit langem Vorhaben, die nach dem international üblichen Definitionen und Konzeptionen der OECD (2004) als Elemente von Sicherheitssektorreform anzusehen sind, insbesondere im Bereich der Justizreform. Die Kommission hat das Thema SSR in den letzten Jahren ebenfalls verstärkt aufgenommen und ihrerseits im Mai 2006 ein Konzept für SSR vorgestellt (siehe Anlage 2).

Die beiden, nebeneinander vorliegenden SSR-Konzepte von Rat und Kommission weisen viele grundlegende Gemeinsamkeiten, aber auch einige Unterschiede auf. Gemeinsam ist beiden die Übernahme des vor allem von der OECD geprägten umfassenden Ansatzes von SSR. Wesentliche Punkte dieses umfassenden Ansatzes sind eine breite Definition der zum Sicherheitssektor gehörenden Institutionen sowie die Betonung der Verbindung von Effizienzsteigerung und Verankerung in Strukturen ziviler, rechtsstaatlicher und demokratischer Lenkung und Kontrolle. Unterschiede zwischen den beiden Konzepten betreffen vor allem die Funktionen und Instrumente der Unterstützung von SSR durch die EU. Diese Unterschiede ergeben sich vornehmlich aus den unterschiedlichen Aufgabenstellungen von ESVP einerseits und den vorrangigen Betätigungsfeldern der Kommission andererseits.

Im Konzept des PSK wird SSR im Rahmen der ESVP vorrangig als Instrument der Krisenprävention und des Krisenmanagements gesehen (Council of the European Union 2005, S. 10). Für die ESVP ist SSR vor allem Instrument der kurzfristigen Krisenprävention und –nachbearbeitung. SSR soll, wie ESVP insgesamt, zur Stabilisierung einer akut krisenhaften Situation beitragen.

Das Konzept der Kommission hingegen fokussiert auf solche Aspekte „die für den Frieden, den Schutz von Leib und Leben sowie die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung relevant sind. Darüber hinaus wird der Aspekt der Kontrolle der Durchführungsorgane durch die Justiz und die demokratischen Institutionen thematisiert“ (Kommission 2006, S. 3). In den von der Kommission geführten Politikfeldern ist SSR vor allem Instrument zur Förderung der Rahmenbedingungen für wirtschaftliche und soziale Entwicklung, Beachtung der Menschenrechte und Demokratisierung.

---

<sup>1</sup> Siehe die Übersicht in Hänggi und Tanner 2005; siehe auch Ehrhardt 2007. Aktivitäten im Bereich der Demilitarisierung, Demobilisierung und Reintegration (DD&R), die nach der Definition der EU zu SSR gehören, werden in diesem Papier nicht ausdrücklich behandelt, da bisher keine ESVP-Missionen DD&R-Aufgaben hatten.

Trotz identischer Grundverständnisse für SSR haben deshalb Rat und Kommission durchaus unterschiedliche Schwerpunkte im Bereich der SSR gesetzt. Die beiden Konzepte sehen aber auch vor, dass sich in Fällen, in denen sowohl kurzfristige Stabilisierung als auch langfristige Entwicklung ein Problem sind, Aktivitäten der ESVP und der Kommission ergänzen. Im SSR-Konzept der Kommission heißt es dazu: „In den vergangenen Jahren hat die EU gemäß den Vorgaben der Europäischen Sicherheitsstrategie im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zusätzliche Kapazitäten für die SSR-Unterstützung aufgebaut. Daher können Missionen im Kontext der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich Sicherheitssektorreform ergänzenden Charakter haben, insbesondere wenn sie Ländern gelten, die sich in einer Krisensituation befinden oder eine solche gerade hinter sich haben“ (Kommission, op cit, S. 4). Auch das SSR Konzept des Rates setzt auf enge Kongruenz: „Die EU zielt auf einen kohärenten Ansatz der SSR in der die Komplementarität zwischen Aktionen im Rahmen der ESVP und solchen der Kommission von vitaler Bedeutung ist.“<sup>2</sup>

Aber sind Abstimmung und Komplementarität wirklich der Normalfall? Oder führt die Aufteilung der Kompetenzen zwischen Rat und Kommission, die sich unter anderem in der Verabschiedung von zwei Konzepten der Sicherheitssektorreform manifestiert, zu Abstimmungsproblemen, Reibungsverlusten, Lücken in der Bereitstellung von Unterstützung, Doppelarbeit etc.?

Im Folgenden soll die Frage der Kongruenz und Abstimmung von SSR Maßnahmen von Rat und Kommission für die Fälle von ESVP SSR-Missionen behandelt werden. Vorrangige Ziele sind dabei erstens die Identifikation von Defiziten bei der Verbindung von ESVP-SSR Missionen mit langfristiger Unterstützung von SSR in Krisenländern und zweitens Vorschläge zur Verbesserung der Nachhaltigkeit von ESVP SSR Missionen. Grundzüge von ESVP SSR Missionen werden deshalb zunächst knapp dargestellt<sup>3</sup>. Darauf folgt eine Einschätzung der Abstimmung und Komplementarität mit Aktivitäten der Kommission in ESVP Missionen. Die Themenstellung dieses Kurzpapiers ist also auf einen Ausschnitt aus dem Spektrum der SSR-Aktivitäten der EU beschränkt, der allerdings auf Grund des institutionellen Gefüges der EU von besonderer Bedeutung ist.

## 2. ESVP-SSR Missionen

Der Rat hat in der Vergangenheit eine Reihe von ESVP-Missionen autorisiert, bei denen SSR Aktivitäten einzige oder eine der Hauptaufgaben waren. Dazu gehören (siehe Anhang, Tabelle):

- EUPM in Bosnien-Herzegowina (Polizei)
- EUPOL COPPS in Palästina (Polizei)
- EUJUST LEX im Irak (Justiz)
- EUPOL in Afghanistan (Polizei)
- EUPOL Kinshasa in der DR Kongo (Polizei)
- EUSEC in der DR Kongo (Militär)
- EU PROXIMA in Mazedonien (Polizei, Grenztruppen)
- EUPAT in Mazedonien (Polizei, Grenztruppen)
- EUJUST Themis in Georgien (Justiz)
- EU BAM Moldawien/Ukraine (Grenzsicherung)

<sup>2</sup> Dies ist auch der Tenor des Policy framework for SSR, beschlossen vom Rat auf seiner Sitzung vom 12. Juni 2006, Siehe Council conclusions vom 12.6.06: 2736th meeting, p 16f, <http://ue.eu.int/ueDocs/newsWord/en/gena/88200.doc>

<sup>3</sup> Insoweit ergänzt dieser Kurztext die grundsätzlichen Ausarbeitungen von Ehrhart 2007 und Tannous 2007.

Aber auch weitere der bisher 19 Missionen unter ESVP<sup>4</sup> der Vergangenheit und Gegenwart, sowohl vorrangig militärische wie Althea und EUFOR DR Kongo als auch zivile wie EU BAM Rafah, haben SSR-Elemente gehabt (siehe Tabelle).

Im Vordergrund der von der EU entsandten Kräfte steht in der Regel das *capacity-building* lokaler Sicherheitskräfte. Das Spektrum der konkreten Aktivitäten ist weit, und reicht von der Beratung lokaler Sicherheitskräfte über Ausbildungsprogramme bis hin zu technischer Hilfe bei der Einführung bestimmter Verfahren.

SSR im Rahmen von größeren ESVP-Missionen knüpft in vielen Fällen direkt an lokale Bedürfnisse für die unmittelbare Verbesserung der Sicherheitslage an. Damit entspricht sie der im Konzept des Rates vorgegeben Konzeption als Instrument des Krisenmanagements.

Allerdings ist – zunehmend – auch die Tendenz erkennbar, SSR unter ESVP als Instrument für darüber hinausgehende Ziele längerfristiger gesellschaftlicher Stabilisierung einzusetzen. Beispiele dafür sind EUPM in Bosnien-Herzegowina, EUPOL COPPS in Palästina, EUJUST Lex im Irak und EUPOL Kinshasa/DR Kongo. Dies sind ESVP-SSR Missionen, die zumindest von ihrer Funktion her auch von der Europäischen Union hätten durchgeführt werden können. Typischerweise haben diese ESVP-Missionen auch längerfristige Mandate bzw. laufen absehbar über längere Zeit. Ähnliches könnte auch für EUPOL Afghanistan gelten, wobei hier auf Grund der akuten Sicherheitsprobleme die unmittelbare Stabilisierung als Auftrag für die Polizeiausbildung im Vordergrund stehen dürften, prinzipiell aber umfassendere Reformen der Polizeiausbildung und -arbeit mit geplant sind.

Kennzeichnend bleibt für die ESVP-SSR Aktivitäten aber, dass die lokalen Partner fast ausschließlich Sicherheitskräfte und die mit deren Einsatz betraute Ministerien sind. Nicht exekutiv-operative Elemente des Sicherheitssektors (wie Parlamente, sicherheitspolitisch aktive Nicht-Regierungsorganisationen) werden selten und selektiv einbezogen, etwa bei EUPOL COPPS.

Die feststellbare Ausweitung der ESVP-SSR Aktivitäten über das vorrangige Ziel der Stabilisierung in Krisensituationen hinaus scheint eine Reihe von Gründen zu haben, von besonderen politischen Sensibilitäten, die ein Vorgehen des Rates geboten erscheinen lassen, wie bei EUJUST LEX im Irak bis hin zu Praktikabilitätsüberlegungen, wie bei den SSR-Aktivitäten, die im Rahmen oder Umfeld der größeren Militäroperation in Bosnien und der DR Kongo durchgeführt werden. Ein wichtiges Element ist die Abordnung aktiver Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Sicherheitskräften in EU-Mitgliedsstaaten, die für den Rat leichter zu erreichen ist, als für die Kommission. Diese Einschätzungen beruhen allerdings auf einer dünnen Informationsgrundlage. Für eine genauere Analyse der Gründe, warum SSR-Missionen mit weitem und langfristigen Mandat unter der ESVP durchgeführt wurden, bedürfte es eingehender Untersuchungen, die im Rahmen des Kurzpapiers nicht angestellt werden konnten.

---

<sup>4</sup> [http://www.consilium.eu.int/cms3\\_fo/showPage.asp?id=268&lang=EN](http://www.consilium.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=268&lang=EN)

### 3. SSR Maßnahmen der Kommission und ESVP-SSR Missionen

Die Kommission hat ein breites Spektrum von Strategien und Instrumenten, mit denen SSR-Aktivitäten gefördert und durchgeführt werden können (Kommission 2006, S. 2):

- Entwicklungszusammenarbeit (Generaldirektion Entwicklung, Kommissar Michel);
- Erweiterungspolitik, Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesse (Generaldirektion Erweiterung, Kommissar Rehn);
- Europäischen Nachbarschaftspolitik, Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, Demokratie und Menschenrechte (GD Außenbeziehungen, Kommissarin Ferrero-Waldner);
- externe Dimension des Raumes der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (GD Justiz, Freiheit und Sicherheit, Kommissar Frattini).

Die Kommission leistet nach eigener Zählung weltweit in mehr als 70 Ländern im Rahmen geografischer und thematischer Programme SSR-relevante Unterstützung (Kommission, op. cit., S. 7), u.a. in Osteuropa, im Nord- und im Südkaukasus, in Zentralasien, in den westlichen Balkanländern, in Afrika, im Karibischen und im Pazifischen Raum, im südlichen Mittelmeerraum und im Nahen Osten sowie in Lateinamerika und Asien gefördert.

Diese Vielfältigkeit von SSR-Aktivitäten ist einerseits eine Stärke der Kommission, sie stellt andererseits ein Problem dar. Das SSR-Konzept der Kommission hat, zumindest bisher, nicht dazu geführt, dass explizite SSR-Programme für einzelne Länder entwickelt worden sind. Hierzu werden zwar im SSR-Konzept der Kommission (op. cit., S. 13, 14) einige Möglichkeiten benannt („Einbeziehung der Reformen des Sicherheitssektors in Länderstrategiepapiere (LSP), Regionalstrategiepapiere (RSP) und Aktionspläne“; „Entwicklung von Instrumenten für die Planung und Umsetzung von Maßnahmen“ gleichzeitig wird aber betont, dass SSR sich auf die bestehenden Gemeinschaftsprogramme stützen muss. Wie die Auflistung im Anhang 3, Tabelle, für Länder in denen SSR-relevante Aktivitäten unter ESVP durchgeführt wurden zeigt, führt dies in vielen Fällen zu vielfältigen Aktivitäten der Kommission, deren Gesamtwirkung für SSR aber nicht deutlich erkennbar sind.

Dies gilt in den meisten Fällen entsprechend auch für die Komplementarität mit den ESVP-SSR Aktivitäten. Eine Vielzahl der Kommissionsaktivitäten sind durchaus für die Einbettung und Fortsetzung von ESVP-SSR Aktivitäten relevant. Aber direkt komplementär, anschlussfähig oder anschließend sind sie nur in wenigen Fällen, wie in Bosnien-Herzegowina, Palästina und Mazedonien und dem Kongo, wo Aktivitäten der Kommission zur Unterstützung der Polizei von einer ESVP-Mission weitergeführt wurden. In der Regel fehlen direkt komplementäre Aktivitäten, d.h. Aktivitäten, die die ESVP-SSR Unterstützung von Sicherheitskräften in Krisenländern durch Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Sicherheitskräften aus EU-Ländern durch Zusammenarbeit mit zivilen Akteuren begleiten, auch dort, wo solche Aktivitäten sinnvoll sind, wie etwa im Bereich der Polizeirausbildung und -reform. Schwieriger zu beurteilen ist die Frage nach Anschlussaktivitäten, die sich aber für die meisten der hier besonders relevanten Polizeimissionen nicht stellt, da diese zurzeit noch laufen.

Die Tabelle macht deutlich, dass dort, wo die EU besonders stark engagiert ist, vor allem im Balkan und in Palästina, die Vielzahl der EU-Programme und Projekte dazu führt, dass eine indirekte Einbettung der ESVP-SSR Aktivitäten zu erfolgen scheint, wenn auch hier direkt komplementäre Projekte die Ausnahme sind. In einer Reihe anderer Länder hingegen fehlen auch indirekt komplementäre Projekte und Programme der Kommission.

Die in beiden Konzepten als wichtig bezeichnete Komplementarität findet bisher in der Praxis, von Ausnahmen abgesehen, nicht in allen Fällen, wo dies geboten schiene, Widerhall. Dies liegt zum Gutteil daran, dass SSR ein relativ neues Konzept ist. Allerdings scheinen die Kooperationsmechanismen ausbaufähig. Insbesondere fehlt es momentan an zu ESVP-SSR direkt komplementären Aktivitäten der Kommission. Prinzipiell verfügt die Kommission über das Instrumentarium, um parallel zu ESVP-SSR Missionen mit zivilen Akteuren in Krisenregionen zu arbeiten, allerdings war dies bisher kein Schwerpunkt der SSR Aktivitäten der Kommission. Es ist aber zu überlegen, ob nicht zumindest in einigen Fällen, insbesondere die ESVP-Polizeimission, eine solche direkte Begleitung durch Aktivitäten der Kommission sinnvoll wäre.

#### 4. Vorschläge zu einer Verbesserung der Kohärenz von SSR-Maßnahmen der Europäischen Union

1. Obwohl eine Trennung der SSR-Konzepte von Rat und Kommission auf Grund der unterschiedlichen Kompetenzbereiche sinnvoll ist, sollte der Abstimmungsprozess zwischen den beiden Konzepten mittelfristig durch ein gemeinsames, übergreifendes Konzept komplettiert werden<sup>5</sup>. Damit würde ein weiteres Signal in Richtung auf Komplementarität der Bemühungen von Rat und Kommission gesetzt.
2. Mit der Zunahme von längerfristig angelegten, nicht-militärischen ESVP-SSR Missionen, insbesondere im Bereich der Polizeiausbildung und -reform, stellt sich die grundsätzliche Frage, wie weit die Krisenmanagementaufgabe der ESVP reicht. Dies ist gleichzeitig eine Frage nach den Kapazitäten – insbesondere Sicherheitspersonal-, die Kommission und Rat mobilisieren können. Hier sollten Kommission und Rat auf der Grundlage einer gründlichen Bestandsaufnahme Grundsätze der Arbeitsteilung entwickeln.
3. Die Kommission braucht zu ihrer Ankündigung besserer Koordination und Bündelung der Kommissionsinstrumente im Bereich von SSR die Unterstützung, aber auch kritische Begleitung, der Mitgliedsstaaten der EU. Dazu gehört die auch im Konzeptpapier der Kommission geforderte bessere Koordination von nationalen SSR-Aktivitäten mit denen der EU.
4. Die Kommission sollte verstärkt die Entwicklung von Instrumenten und die Durchführung von Aktivitäten vorantreiben, die mit ESVP-SSR Maßnahmen, insbesondere im Bereich der Polizeiausbildung und -reform, komplementär sind.
5. Rat und Kommission, aber auch die Mitgliedsstaaten, sollten verstärkt über Modalitäten der Ablösung von ESVP-SSR Missionen durch Programme und Projekte der Kommission nachdenken. In Fällen, in denen eine Krise nicht mehr akut, aber SSR weiterhin für Entwicklung, Schutz der Menschenrechte und Demokratisierung sinnvoll ist, macht es Sinn bereits in einem relativ frühen Stadium über die Möglichkeiten nachzudenken, wie die Erfolge von ESVP-SSR Aktivitäten auch nach deren Beendigung dauerhaft gemacht werden können. Als Beispiel kann hier der Fall Mazedonien dienen.

---

<sup>5</sup> Vgl. dazu auch: DCAF 2006. Der Beschluss des Rates vom 12.6.2006, in dem das SSR-Konzept der Kommission begrüßt und ein "*policy framework*" für SSR-Aktivitäten der EU verabschiedet wird, sieht zwar ein gemeinsames Vorgehen, aber über allgemeine Prinzipien hinaus, kein gemeinsames SSR-Konzept vor. Ein solches Konzept soll allerdings für DD&R-Aktivitäten ausgearbeitet werden, siehe Council Conclusions, 12.Juni 2006.

### Abkürzungen in Tabelle:

AMIS	African Union Mission in Sudan	GAM	Free Aceh Movement
AMM	Aceh Monitoring Mission	HR/SG	High Representative/Secretary General (EU)
APF	African Peace Facility	IMP	Initial Monitoring Presence (Aceh)
AU	African Union	IPF	Integrated Police Force (Kinshasa, DRC)
BiH	Bosnia-Herzegovina	IPTF	International Police Task Force (Bosnia-Herzegovina)
CARDS	Community Action for Reconstruction and Development	IPU	Integrated Police Unit
CFSP	Common Foreign and Security Policy	JHA	Justice and Home Affairs (EU)
CJA	Council Joint Action	MEDA EC	Assistance Programme for Mediterranean Countries
CMI	Crisis Management Initiative (Aceh)	MONUC	United Nations Organization Mission in the DRC
DD&R	Disarmament, Demobilisation and Reintegration	NATO	North Atlantic Treaty Organization
EC	European Commission	OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
ECHO	European Humanitarian Aid Office (EC)	OSCE	Organisation for Security and Co-operation in Europe
EDF	European Development Fund	PA	Palestinian Authority
EIDHR	European Initiative for Democracy and Human Rights (EC)	PfP	Partnership for Peace
EMP	Euro-Mediterranean Partnership	PCA	Partnership and Cooperation Agreement
ESDP	European Security and Defence Policy	PHARE	Poland and Hungary: Assistance for Restructuring their Economies programme
ESS	European Security Strategy	PSC	Political and Security Committee (EU)
EU	European Union	RRM	Rapid Reaction Mechanism (European Commission)
EU COPPS	EU Coordination Office for Palestinian Police Support	SAA	Stabilisation and Association Agreement
EUFOR	European Union Force in Bosnia and Herzegovina	SAP	Stabilisation and Association Process
EUJUST	European Rule of Law Mission to Georgia	SFOR	Stabilisation Force (Bosnia-Herzegovina)
EUPM	European Union Police Mission in Bosnia- Herzegovina	SSG	Security Sector Governance
EUPOL	European Union Police Mission	SSR	Security Sector Reform
EUSR	European Union Special Representative	TACIS	Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States
FYROM	Former Yugoslav Republic of Macedonia	UN	United Nations
GAERC	General Affairs and External Relations Council		

**Tabelle: SSR Elemente in ESVP Missionen und SSR-relevante Aktivitäten der Kommission der Europäischen Gemeinschaften**

**Source:** Isabelle Maras, Security Sector Reform in the European Union. State of the Art of the ESDP Missions and EU Activities in the Field of SSR: Areas of Overlap, Compatibility and Coordination, mimeo, Hamburg 2007

**Note:** Information collected from a variety of EU and other sources see list of references above

<b>Characteristics</b>				
<b>ESDP missions Countries</b>	<b>SSR elements entailed in ESDP missions (mission, mandate)</b>	<b>Areas of Community support to SSR</b>	<b>Areas of overlap, cooperation, compatibility in the SSR field</b>	<b>Period of ESDP-EC SSR implementation (prior, parallel, follow-up SSR activities)</b>
<b><i>CURRENT OPERATIONS</i></b>				
<b>WESTERN BALKANS</b>				

**EUFOR-Althea, EU  
Military Operation in  
Bosnia and  
Herzegovina**  
02/12/04 - to date

Support to police  
actions/fight against  
organised criminal  
network

**- 2002-2006 (BiH Country Strategy Paper) in the field of JHA:**

extension of support to administrative capacity building; regional programmes in support of Integrated Border Management, fight against drugs, organised crime and trafficking in persons.

**- 2002-2006:** Promotion of the rule of law, respect for human rights, protection of minorities and political pluralism (EIDHR; EC part with international actors)

**- CARDS 2001-05: Focus on training of police officers & support to the establishment of modern information storage, exchange and communication systems.**

**- MIP Regional CARDS 2005-2006:** special focus on the BiH's Action Plan to fight organised crime (part of the follow-up to the CARDS-funded functional review of the police services).  
Ex.: capacity building assistance to BiH police and related security services, in context of structural reform/rationalisation.

**- CARDS regional programme:**

Complements the MIP assistance, in partic. for trainings and the fostering of regional police cooperation<sup>6</sup>.

In the Balkans, **both the Commission and ESDP operations** - EUPM, Concordia, Proxima & EUFOR - focus on **building institutions that guarantee** « democracy, rule of law, human rights and respect for and protection of minorities »<sup>7</sup>.  
- the « EU operation will be part of a **coherent and integrated EU approach** and will add in a significant way to the EU's political engagement, its **assistance programmes (its ongoing police and monitoring mission)** »<sup>8</sup>.

Prior, parallel and follow-up activities.

<sup>6</sup> See CARDS Regional Multi-Indicative Programme and CARDS regional programme 2005-2006.

<sup>7</sup> Hänggi, H., Tanner, F., *Promoting Security Sector Governance in the EU's Neighborhood*, Chaillot Paper n°80, EU Institute for Security Studies, Paris, July 2005, p.29, (quoted by Hansen).

<sup>8</sup> See EUFOR's website: [http://www.euforbih.org/eufor/index.php?option=com\\_frontpage&Itemid=27](http://www.euforbih.org/eufor/index.php?option=com_frontpage&Itemid=27).

**EUPM, EU Mission in Bosnia-Herzegovina**

- I. 01/01/03-31/12/05
- II. 01/01/06-31/12/07

Establishing sustainable policing arrangements in accordance with the best European and international practice.

(Monitoring, mentoring and inspection of the Bosnian police forces; special emphasis on developing management capabilities at mid- and senior level).

See above paragraph.

« Democracy, rule of law, human rights and respect for and protection of minorities »<sup>9</sup>.

- « Focus on training of police officers (management and investigation techniques) & support to the establishment of modern information & communication systems, **in close coordination with the EUPM** »<sup>10</sup>.

- Closely coordinated design and delivery of assistance projects in the area of policing expected with the EU's CFSP and ESDP elements present in BiH, Cooperation in the fight against organised crime<sup>11</sup>.

➤ **Direct cooperation EC-EUPM in the field of policing, techniques of investigation and related info/communication systems.**

Prior, parallel and follow-up activities.

<sup>9</sup> Hänggi, H., Tanner, F., op.cit., p.29 (quoted by Hansen).

<sup>10</sup> MIP BiH 05-06, op.cit. p.16.

<sup>11</sup> Ibid.

**MIDDLE-EAST**

**EU BAM Rafah -  
Border Assistance  
Mission at Rafah  
Crossing Point in the  
Palestinian  
Territories  
30/11/05-29/12/06**

Border assistance:  
monitoring and  
confidence-building role  
in support of the opening  
of a border-crossing  
between Egypt and  
Gaza);  
- capacity building in the  
area of border  
management

**2005:** ENP action plan supports reform in the area of democracy & good governance, economic development and trade.

**2006** (ENP Progress report):

- Support in the areas of Justice and Law Enforcement and Civilian Management (modernisation and reform of the justice system, working with key ministries and institutions, including institution building, equipment and training for interior and justice ministries, courts and other institutions, needs following the enactment of a key legislation, etc.).

Examples: **EC-SSR support in the Judicial/rule of Law sector:**

E-funded bilateral project « Empowering the Palestinian judiciary » (MEDA project Support to Judicial Reform, from 2003 for a 42 months-duration<sup>12</sup>) with a training component continuing to provide assistance to the independent Supreme Judicial Council and to enhance the rule of law.

- Euro-Mediterranean 3-fold regional programme « Good governance and improving the rule of law » (EIDHR, from 2005) (Migration, Justice, Police) on areas of judicial reform (fight against drug trafficking, organised crime, and terrorism; migration-related issues);

- Coordination by the EC/Netherlands of the Reform Support Group on Judiciary/Rule of Law.

(See hereunder).

➤ **Direct cooperation:**

- See Mission's mandate: capacity building in the area of border management « through mentoring and collaborating with the Commission's institution building efforts ».

<sup>12</sup> Commission staff working document (24 May 2006), Annexes to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - "A Concept for European Community Support for Security Sector Reform", COM(2006) 253 final, p.8.

**EUPOL COPPS - EU  
Police Mission in the  
Palestinian  
Territories  
01/01/06-31/12/08**

(following the above paragraph)

Enhanced support to the Palestinian Authority in establishing sustainable and effective policing arrangements:

Development of a police reform programme and related aspects of the criminal justice system, monitoring and advising at management levels.

- Support to Police Reform; promotion of regional cooperation among Mediterranean countries in the areas of police and judicial cooperation; support to improvements for Border and Migration Management.

- Support to civilian oversight and Civilian capacity building (civil society capacity building and empowerment in the area of democracy & support to media work in the area of public dialogue on good governance and human rights).

Ex.: confidence-building measures under the Partnership for Peace (PfP) with joint Israeli-Palestinian projects<sup>13</sup>.

Close cooperation with the EC's institution building programmes & international efforts in the security sector including police reform and criminal justice reform (See Mission's mandate).

« The major programme in the sector, the **EC bilateral judiciary programme « EMPOWERING the Palestinian judiciary »** has been **complementing the EU's CFSP 3 year Joint action designed to support the transformation of the Palestinian Civil Police**, carried out by the EU COPPS »<sup>14</sup>;

➤ **Direct cooperation observed.**

Parallel and EC follow-up activities.

<sup>13</sup> See European Neighborhood Policy Progress Report, Palestinian Authorities, p.3.

<sup>14</sup> See op.cit.

**EUJUST Lex - EU  
Integrated Rule of  
Law Mission for Iraq**

- |      |                       |   |
|------|-----------------------|---|
| I.   | 01/07/05-<br>30/06/06 | Rule of law (procedures,<br>standards, procurement) |
| II.  | 30/06/06-<br>31/10/06 | Focus on human rights                               |
| III. | 31/10/06-<br>31/12/07 |   |

**2004** (through IRFFI mechanism):  
 - Support to the civil society (EIDHR)  
 - Support to the political process: electoral process  
 - Support to election monitoring  
 Governance & Civil Society (support to the constitutional process)  
**2005:** Promotion of civil society and human rights activities (EIDHR)  
**2006:** Good governance and Support to the constitutional process<sup>15</sup>  
 Technical assistance Global Facility (bilateral): EU-funded bilateral assistance projects in 2 of the 2006 priority sectors: furthering democracy & promoting governance.

Strengthening Governance, civil society and human rights (2003-2005):  
 - Support to the electoral/constitutional process (Total EC contribution (2003-2005), 21% of EC funding)  
 - Support in capacity building (training courses for Iraqi administrators - from 2004)<sup>16</sup>.

Cooperation with the Commission with a focus on institution and capacity building:  
 Capacity building (trainings)  
 Human rights.

➤ Unclear link between such short-term ESDP efforts with longer-term efforts to build local capacity and institutions to provide relevant higher education and training in the rule of law<sup>17</sup>.

➤ **EC activities anterior to the Mission; parallel and ongoing: compatibility. Formal cooperation on the LT remains to be done.**

**ASIA**

<sup>15</sup> See EC Iraqi delegation's website: [http://delirq.ec.europa.eu/coop\\_dev/index.htm](http://delirq.ec.europa.eu/coop_dev/index.htm)

<sup>16</sup> Iraq Assistance Programme 2006, p.31-33.

<sup>17</sup> Hansen, A. (2006), Against all odds – The evolution of planning for ESDP operations: civilian crisis management from EUPM onwards, Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, p.39.

**EUFOL  
AFGHANISTAN - EU  
Police Mission in  
Afghanistan  
17/06/07 - for 3 years**

Police & Rule of law  
(police, law enforcement  
and justice experts)

**- Focus on Public Administration Reform (since 2002):**

Re-establishment of public services paying the salaries of civil servants and national police personnel, but also trainings of the civil service, money to public administration reform programmes with 2 trust funds the Afghanistan Reconstruction Trust Fund (ARTF) and the Law and Order Trust Fund (LOFTA)<sup>18</sup>

**- Law and Order Trust Fund (2003-2005 & 2006):**

Restructuring the law enforcement system in the country (salaries, equipment, premises and training) as support to the national police force to ensure security throughout Afghanistan (through Provincial Reconstruction Teams-PRTs notably).

**- EU Election Observation Mission (sept. 2005):** support for the parliamentary elections and institutional development.

- From 2007, EC assistance in the key areas of the rule of law and counter-narcotics

Security Pillar: pursuit EC support to the Afghan National Police;

Governance and Rule of Law Pillar: key interventions in the justice sector, establish proper functioning local government structures (National Indicative Programme (NIP) (2007-10).

**2007:** Support to the Afghan National Police & to the counter-narcotic strategies with the National Drug Control Strategy (NDCS).

- Increased focus at provincial level: strengthening local institutional structures fighting narcotics trade with the NDCS/Criminal Justice Task Force<sup>19</sup>.

- Support may be provided to the government and civil society organisations for initiatives related to transitional justice.

Support to rule of law, good governance and democratisation (CSP 2007)

But Strengthening local institutional structures

Explicit wish of coordination of national efforts « under an EU hat »<sup>20</sup>.

Continuation of the support to the Afghan National Police (through LOFTA).

➤ **Compatibility of activities in the field of SSR; coordination is expected between trainings in Kabul and local/provincial interventions.**

EUPOL Afghanistan built on the basis of the German Police Project Office) and other international actors in the field of **police and rule of law:**

**Prior, parallel and posterior EC-SSR activities (to the EU Police Mission)**

<sup>18</sup> See EC Delegation to Afghanistan. *Overview of EU Assistance to Afghanistan*. June 2007.

<sup>19</sup> Country Strategy Paper for Afghanistan, p.22-23.

<sup>20</sup> See EU Factsheet 2007, EUPOL Afghanistan.

**AFRICA**

- New EU Strategy for Africa (2005): funding for African Peace facility in terms of capacity building, peace-support operations (PSOs).

Common area of interest for the Council and the Commission in the field of SSR: **“building management capacity, such as involvement in SSR efforts in DRC” &**

“Wide areas of overlap between Commission activity and ESDP operations ranging from such as **institutional capacity at the African Union (AU) and the African Peace Facility (AFP)**”<sup>21</sup>.

---

<sup>21</sup> Hansen, A., op. cit., p.39.

**EUPOL Kinshasa -  
EU Police Mission in  
Kinshasa (DRC)**

**I. 01/01/05-  
31/12/05**

**Suite: EUPOL RD  
Congo**

**II. 30/06/07-  
30/06/08**

Police reform (assist the establishment of the Integrated Police Unit)  
Institution building  
- facilitate, help and participate in the establishment of the Follow-up Committee for Police Reform (Comité de Suivi pour la Réforme de la Police (CSRP);  
- support to justice reform (Operational aspects: assistance to judiciary police, assistance to establishment of the operational center within the National Police)  
(See « Document d'information sur la mission PESD EUPOL RD Congo »)

**Support to transition, building management capacity**

- 2002: Support programme to justice
- 2006: New project REJUSCO in the Eastern RDC
- 2003-2006: Reinforcement of the state authority and justice system in Ituri (Eastern RDC)
- Support to Integrated Police Unit through 8th-9th EDF
- 2005: Securization of the electoral process (EDF through CIVPOL-MONUC)<sup>22</sup>
- DDR: EC involvement in the Trust Fund of MDRP-Multi-Country Demobilization and Reintegration Program
- (EIDHR) Support to capacity building and promotion of the HR protection in both institutions and civil society (2003-2005)<sup>23</sup>

Building management capacity  
Support to the IPU through 3 distinct sources: (8th & 9th EFD), cash & material contributions from Member states and CFSP contribution)

- "Similarly, the Commission funds equipment, facilities and training for police forces that EUPOL Kinshasa now mentors and monitors"<sup>24</sup>.

<sup>22</sup> See [http://www.delcod.cec.eu.int/section1/soutien\\_police.htm](http://www.delcod.cec.eu.int/section1/soutien_police.htm)

<sup>23</sup> Communauté Européenne, République Démocratique du Congo, Stratégie de coopération et programme indicatif 2003-2007, p.32.

<sup>24</sup> Hansen, A., op. cit., p.39.

<p><b>EUSEC DR Congo – EU Security Sector Reform mission in the RDC</b></p> <p><b>I. 02/06/05- 02/05/05 (12 mois)</b></p> <p><b>II. Extension until 30/06/07</b></p>	<p>Security Sector Reform Monitoring Assistance Army reform</p> <p>Advice and assistance to the Congolese authorities in charge of security while ensuring the promotion of policies that are compatible with human rights and international humanitarian law, democratic standards, principles of good public management, transparency and observance of the rule of law.</p> <p>Practical support for the integration of the Congolese army and good governance in the field of security.</p>	<p>(See above paragraph concerning EUPOL Kinshasa – EUPOL RD Congo)</p> <p>- EC support to military aspects of SSR through support to the Centres de Brassage for Army Integration<sup>25</sup>.</p>	<p>Building management capacity –</p> <p>➤ « The EUSEC DR Congo mission is a <b>continuation of Commission programmes in institution building rather than an intervention to manage a crisis</b> »<sup>26</sup>.</p> <p>“<b>Community instruments support in the military field also complement the EUSEC operation</b> assisting the government in defence reform”<sup>27</sup>.</p>	<p>Prior, parallel and follow-up EC activities.</p>
--	---	--	---	---

<sup>25</sup> European Commission, Annexes to the Concept for European Community Support for SSR, op.cit., p.4.

<sup>26</sup> Hansen, A., op.cit., p.39.

<sup>27</sup> European Commission, Annexes to the Concept for European Community Support for SSR, op.cit., p.4.

**EU Support to AMIS II**  
**16/07/05- until 04/07**  
**at least**

Mission of support to the African Union (AU):

- military support (equipment, training, strategic/tactical transportation, provision of military observers, support for planning and technical assistance)  
- police elements (management support and training, as well as institution building for police missions at the AU).

- Since 2005:

Post-conflict rehabilitation programme;  
Contribution to the South Sudan Multi-Donor Trust Fund for education;  
Contribution to the South Sudan Multi-Donor Trust Fund (support to the World Food Programme feeder roads rehabilitation) ;  
Post Conflict Rehabilitation and Capacity Building in Sudan (RECAP) (capacity building, human rights, democracy, good governance, etc).

2005: Contribution to the peace process through direct support for the Comprehensive Peace Agreement (CPA) institutions and DDR activities (with the UN) and demining.  
2006: Peace support operations (PSOs) through the African Peace Facility (APF)  
Activities in support of the rule of law, census arrangements and preparations for elections.

Rehabilitation programme: accompanied by support to institutions as part of DPA/DDR activities.

Prior, parallel and follow-up EC activities.

**EASTERN EUROPE**

<p><b>EU Border Assistance Mission Moldova-Ukraine (EU BAM)</b></p>	<p>Training and advice to Moldovan and Ukrainian officials, reinforcing capacity to carry out effective border and customs controls and border surveillance. Build confidence and strengthen cross-border co-operation and the exchange of information between the two countries.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Since 2001 (under <b>Tacis programme</b>): focus on the three priority areas, and among them support for institutional, legal and administrative reform &amp; support for addressing the social consequences of transition.</li> <li>- 2002-04: EIDHR supports civil society initiatives that aim to promote democracy and human rights. support under <b>EIDHR</b>.</li> <li>- Recent regional programmes have also included substantial interventions to improve border management, strengthen the asylum system and fight against trafficking in human beings and drugs.</li> <li>- 2002-2013: Regarding the settlement of the Transnistria conflict, provision by the EC of further specific assistance related to all aspects of conflict settlement and settlement consolidation including the elimination of the excessive accumulation of conventional weapons such as SALW (small arms and light weapons) and ERW (explosive remnants of war)<sup>28</sup>.</li> </ul>	<p>➤ Complementarity de facto of different EC and international initiatives, possibility of further coordination.</p>	<p>Prior and parallel EC activities. Possible follow-up activities.</p>
<p><b>COMPLETED OPERATIONS</b></p>				
<p><b>WESTERN BALKANS</b></p>				

<sup>28</sup> European Neighbourhood and Partnership Instrument, Republic of Moldova, Country Strategy Paper, 2007-2013, p.11,15, 33-34.

**PROXIMA Macedonia  
(FYROM)  
15/12/03-15/12/05**

- Advice local police on fighting organised crime and promotion of European policing standards.  
- Elements from of the police reform process (creation of a border police, assistance to the Ministry of Interior, building popular confidence in the rule of law and promotion regional cooperation).

Follow-on mission to CONCORDIA (31.03.2003-15.12/2003, extended).

In 2003-2004 EC assisted the Government in the development of two key strategies in the area of Justice and Home Affairs, namely the National Police Reform Strategy and the National Strategy for Integrated Border Management (action programme 2004 CARDS): fight against crime & integrated border management

- Focus on democratic stabilisation:  
(Country Strategy Paper (CSP) 2002-2006 and the Multi-annual Indicative Programme (MIP) 2005-2006):

Minority rights  
Good governance and institution building: Justice and home affairs ( Support to Public Prosecutor's Office, Combating money laundering (phase II), Strengthening capacity to combat organised crime and Terrorism)  
**Public administration reform:** Administrative Capacity Building, etc.

- Multi-annual indication Instrument for Pre-Accession Transition Assistance and Institution Building  
Cross-border Co- operation

Democracy, rule of law, human rights and respect for and protection of minorities<sup>29</sup>.

« In the area of JHA, the CARDS programme on police reform reinforces the work of the EU Police Mission (Proxima) currently operating in the country »<sup>30</sup>.

« The EU Police mission, "EUPOL Proxima", ended in December. The implementation of the police reform at local level continued to be supported by an EU Police Advisory Team until June, then by a CARDS funded project »<sup>31</sup>.

➤ **Direct cooperation and follow-up between ESDP missions and CARDS-funded project.**

Parallel EC-SSR activities and follow-up of ESDP police mission.

<sup>29</sup> Hänggi, Tanner, op.cit., p.28.

<sup>30</sup> Action programme 2005 for FYROM, p.26.

<sup>31</sup> FYROM Progress report 2006, p.5.

**(See above PROXIMA.  
Progress report 2006, p.5)**

- "EUPAT diene explizit als Brücke zwischen der abgeschlossenen Polizeimission Proxima und einem aus CARDS-Mitteln finanzierten Projekt der Kommission"<sup>32</sup>.

- « The EC is working jointly with the OSCE on a 12-month programme designed to implement the reform of the police services required by the Framework

Agreement. CARDS will build on that programme to fund a more extensive approach to the reform of policing »<sup>33</sup>.

- « Support to the implementation of the Government's police reform strategy, building on the outcomes of previous assistance projects (...). Activities will build on the outcomes of previous CARDS assistance (...) & on the achievements of the EU Police Mission »<sup>34</sup>.

See above paragraph.

**EUPAT (EU Police  
Advisory Team)  
15/12/05-14/06/06**

Advice in the field of police reform. Support the development of an efficient and professional police service based on European standards of policing (monitoring and mentoring of the country's police on priority issues in the field of border police, public peace and order and accountability, the fight against corruption and organised crime).

See above paragraph about PROXIMA.

<sup>32</sup> Ehrhart, Hans-Georg (March 2007), *Sicherheit + Entwicklung = Frieden? Zur Rolle der Entwicklungspolitik der zivilen ESVP*, Concept paper, Bonn International Center for Conversion (BICC), p.27.

<sup>33</sup> FYROM Strategy paper 2002-2006, p.28.

## SOUTH CAUCASUS

### EUJUST Themis - EU Rule of Law Mission in Georgia 16/07/04-14/07/05

Rule of law  
Institution building

- Support, mentor and advise the senior management level in Ministries and government bodies on the **reform of the criminal justice system in Georgia**. Support included advice on judicial reform and anti-corruption measures, strengthening the rule of law chain, legal reform of criminal law and regional cooperation. Assistance in the **design of a strategy for criminal justice reform**.

2004: Electoral assistance (channelled through UNDP) for urgent technical assistance to Georgian Central Electoral Commission.

2004: Reestablishment & consolidation of the rule of law, support to democratisation process with Rapid Reaction Mechanism:

Focus on institution building (advice to Min. of Justice on strategic & organisational issues; to the Parliament with a view to legislative capacity building, including EC law approximation)

**Concrete follow-up is planned under the TACIS programme through NGOs led projects in the field of rule of law<sup>35</sup>.**

+ material and technical support to Parliament and Min. of Justice (through UNDP) (piloting parliamentary, penitentiary and probation reform programmes)

ESDP operation **directly cooperating with the Commission**, with a **focus on institution and capacity building** at the level of the Georgian Ministry of Justice, as well as on **criminal justice reform and rehabilitation of corrections facilities<sup>36</sup>**.

➤ **Compatibility of EC projects in the field, effective coordination between the mission and EC activities remain to be proved.**

EUJUST Themis builds on the EC TACIS programme that aims to strengthen the rule of law and criminal justice system in Georgia. EC TACIS launched in accordance with the 1999 EU-Georgia Partnership and Cooperation Agreement (PCA) that sought to strengthen democratic principles, the rule of law and human rights<sup>37</sup>.

## SOUTH-EAST ASIA

<sup>34</sup> CARDS Assistance to the former Yugoslav Republic of Macedonia Multi-annual Indicative Programme 2005-6, p.11.

<sup>35</sup> See list of 2006 projects ( in particular NGOs involvement in Rule of law matters): <http://www.delgeo.cec.eu.int/en/programmesactions/listprojects.html#>

<sup>36</sup> Hansen, A., op.cit., p.39.

<sup>37</sup> Ibid.

**AMM – Aceh  
Monitoring Mission,  
Indonesia**

- I. 15/09/05-  
15/03/06
- II. 15/03/06-  
15/12/06

Civilian operation in support to disarmament, Monitoring and supporting the peace process in the Indonesian province of Aceh: Decommissioning and demobilisation of GAM (Free Aceh Movement) and other non-organic forces & the reintegration of former combatants into civil life.

2005: Peace negotiations initiated between the Government of Indonesia (Gol) and the Free Aceh Movement (GAM) with the mediation efforts of the Crisis Management Initiative (CMI) (NGO chaired by former Finnish President Martti Ahtisaari), until signature of the Memorandum of Understanding (MoU).

2005: EU/EC support to the peace process negotiations by providing direct support to CMI through the **EC Rapid Reaction Mechanism**.

- Further support to the Aceh peace process through measures including support to re-integration of former GAM combatants into civil society and democratic political life; support to persons displaced by the conflict and to returnees from third countries; technical assistance and capacity-building to support local police and civil judicial system and access to justice in particular with regard to the protection of human rights, enhancement of local public administration; and support to the organization of local elections.

In particular, EU observation of local elections in November 2006 (EIDHR)<sup>38</sup>.

- Overlaps: cooperation in Aceh “where the Aceh Monitoring Mission (AMM) is involved in monitoring the disarmament and demobilisation of former GAM rebels & the Commission is contributing to their reintegration into society” (See Hansen, op.cit., p.39)

: part of the wider EC efforts at democratisation, repatriation and institution-building.

EC involvement in the field of DDR:

- Involvement of human rights monitors  
- RRM preceded the AMM’s intervention, was accompanied by and followed up with EC programmes on reintegration support to ex-combatants and local communities<sup>39</sup>.

➤ **Coordination and complementarity of ESDP and the EC from headquarters to field level.**

Coordinated prior, parallel and follow-up activities regarding DDR.

<sup>38</sup> See EC Country Strategy Papers (2002-2006 period and further).

<sup>39</sup> EU Concept for support to Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR), December 2006, p.17.

<b>AFRICA</b>			
<b>EUFOR RD Congo</b> 12/07/06-30/11/06	Military mission	EC Support to electoral process (July and Oct. 2006 elections)	See ongoing missions in Africa.
<b>Artemis – EU Military operation in Democratic Republic of Congo</b> 12/06/03-01/09/03	Military mission	Restoration of the legal system in Bunia; followed up by a wider justice rehabilitation project in the East (implemented with other EU states) <sup>40</sup> .	See ongoing missions in Africa.

<sup>40</sup> European Commission (June 2006), Directorate general for External Relations, Supporting Peacebuilding: an overview of European Community action, p.15-16.

## Literatur- und Dokumentverzeichnis

- Commission Staff Working Document (24 May 2006), Annexes to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament - "A Concept for European Community Support for Security Sector Reform", COM(2006) 253 final.
- Commission Staff Working Document (December 2006) accompanying the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on strengthening the European neighbourhood policy - ENP Progress Report - Palestinian Authority, COM(2006)726 final.
- Commission Staff Working Document (8 November 2006), The former Yugoslav Republic of Macedonia 2006 Progress Report, COM (2006) 649 final.  
<http://www.delmkd.ec.europa.eu/en/bilateral-relations/enlargement-2006.htm>.
- Commission Staff Working document, Annex to the Communication from the Commission to the Council and the European Parliament (21.6.2007), Annual Report 2007 on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2006 (Full report), Brussels, COM(2007) 349 final.
- Council of the European Union. 2003. Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of Law in crisis management. Council doc. 9792/03.
- Council of the European Union. 2005. 2691<sup>st</sup> Council meeting, General Affairs and External Relations, 14172/05 (Presse 289), Press release (21-22 November), Brussels, 21-22 November  
[http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressdata/en/gena/87093.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/en/gena/87093.pdf).
- Council of the European Union. 2005. *The European Consensus on Development, adopted at 2691<sup>st</sup> Council meeting, General Affairs and External Relations, 14172/05 (Presse 289), Brussels.* [www.dfid.gov.uk/eupresidency2005/eu-consensus-development.pdf](http://www.dfid.gov.uk/eupresidency2005/eu-consensus-development.pdf).
- Council of the European Union. 2006. Council Conclusions on a Policy Framework for Security Sector Reform, 2736<sup>th</sup> Meeting of the General Affairs Council, Press release Luxembourg, 12 June.  
[www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/gena/90013.pdf](http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/90013.pdf).
- Council of the European Union. 2005. *EU Concept for ESDP Support to Security Sector Reform (SSR), 12566/4/05 REV 4,*  
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/05/st12/st12566-re04.en05.pdf>.
- Council of the European Union. 2006. "Policy framework for security sector reform." 2736<sup>th</sup> Council Meeting, 12 June.  
[http://www.eu2006.at/de/News/Council\\_Conclusions/1206RAA\\_AA.pdf](http://www.eu2006.at/de/News/Council_Conclusions/1206RAA_AA.pdf)
- DCAF. See: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces.
- Document d'information sur la Mission Européenne de Police EUPOL RD Congo (1st July 2007).  
[Http://www.consilium.eu.int/cms3\\_fo/showpage.asp?id=1306&Lang=En](http://www.consilium.eu.int/cms3_fo/showpage.asp?id=1306&Lang=En).
- Ehrhart, Hans-Georg. 2007. „Sicherheit + Entwicklung = Frieden? Zur Rolle der Entwicklungspolitik der zivilen ESVP.“ Concept paper. Bonn International Center for Conversion (BICC). [www.bicc.de/publications/concept\\_papers/esdp/esdp\\_entwicklungspolitik\\_ehrhardt.pdf](http://www.bicc.de/publications/concept_papers/esdp/esdp_entwicklungspolitik_ehrhardt.pdf).
- ESDP Newsletter. 2007. "EUJUST LEX - the EU's Integrated Rule of Law Mission for Iraq", Issue 4, July. [http://consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=1225&lang=en](http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1225&lang=en).
- EU Concept for crisis management missions in the field of Civilian Administration. 2003.
- EU Concept for support to Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR), December 2006,  
[ec.europa.eu/external\\_relations/human\\_rights/child/concept\\_ddr\\_1206.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/human_rights/child/concept_ddr_1206.pdf).
- EU Council Secretariat Background. 2006. EU Monitoring Mission in Aceh (Indonesia). 15 December. [www.consilium.eu.int/cms3\\_fo/showPage.asp?id=1081&lang=en](http://www.consilium.eu.int/cms3_fo/showPage.asp?id=1081&lang=en).

- EU Council Secretariat. 2006. "Factsheet, *European Union Police Mission for the Palestinian Territories (EUPOL-COPPS)*", 9 February.  
[www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/051222-EUPOL-COPPS.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/051222-EUPOL-COPPS.pdf).
- European Commission. 2001. *Communication of the Commission on Conflict Prevention*, 11 April. COM(2001)211 final.  
[ec.europa.eu/external\\_relations/cfsp/news/com2001\\_211\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/cfsp/news/com2001_211_en.pdf).
- European Commission. 2003. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and Social Committee. *Governance and Development*, (20 October). COM(2003) 615 final, [europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2003/com2003\\_0615en01.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/en/com/cnc/2003/com2003_0615en01.pdf).
- European Commission. 2005. *Regional and Bilateral MEDA Co-operation in the Area of Justice, Freedom and Security. An overview of MEDA / JHA co-operation activities*, Information note, 1 March.  
[ec.europa.eu/external\\_relations/euromed/publication/2005/report\\_86\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/euromed/publication/2005/report_86_en.pdf).
- European Commission. 2006. Directorate general for External Relations, Supporting Peacebuilding: an overview of European Community action. June.
- European Commission. 2006. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *A Concept for European Community Support for Security Sector Reform*. May.
- European Commission. 2007. National Indicative Programme 2007-2010, Islamic Republic of Afghanistan. October.  
[www.delafg.ec.europa.eu/en/eu\\_afghanistan/indicative\\_programme.htm](http://www.delafg.ec.europa.eu/en/eu_afghanistan/indicative_programme.htm).
- European Commission, Communication from The Commission to the Council and the European Parliament (21.6.2007), Annual Report 2007 on the European Community's Development Policy and the Implementation of External Assistance in 2006 (Highlights), Brussels, COM(2007) 349 final.
- European Commission Communauté Européenne, République Démocratique du Congo, *Stratégie de coopération et programme indicatif 2003-2007*,  
[www.delcod.cec.eu.int/eu\\_and\\_rdc/accord\\_cotonou.htm](http://www.delcod.cec.eu.int/eu_and_rdc/accord_cotonou.htm).
- European Commission, "Europe in the World - Some Practical Proposals for Greater Coherence, Effectiveness and Visibility", Brüssel, 8.6.2006 (Communication from the Commission to the European Council of June 2006, COM (2006) 278 final).
- European Commission, Commission's Communication to the Council and the European Parliament (9 June 2004), *The European Union and Iraq – a framework for engagement*, COM(2004)417 final,  
[europa.eu.int/comm/external\\_relations/iraq/doc/index.htm](http://europa.eu.int/comm/external_relations/iraq/doc/index.htm).
- European Commission, Commission's Communication on "Governance in the European Consensus - towards a harmonised approach." 2006. COM(2006)421 final (REF. A verifier).
- European Commission, Country Strategy Paper, Islamic Republic of Afghanistan 2007-2013,  
[www.delafg.ec.europa.eu/en/eu\\_afghanistan/country\\_strategy.htm](http://www.delafg.ec.europa.eu/en/eu_afghanistan/country_strategy.htm).
- European Commission, Directorate General for External Relations. 2006., *Supporting Peacebuilding. An Overview of European Community Action*, Brussels, 1 June. .
- European Commission. 2004. *European Neighbourhood Policy (ENP)*, Strategy Paper, May.  
[ec.europa.eu/world/enp/documents\\_en.htm](http://ec.europa.eu/world/enp/documents_en.htm).
- European Commission, Georgia Tacis Action Programme 2004 - Part I and Part II.  
[www.delgeo.cec.eu.int/en/programmesactions/2004%20-%20Part\\_Iand\\_Part\\_II.htm](http://www.delgeo.cec.eu.int/en/programmesactions/2004%20-%20Part_Iand_Part_II.htm).
- European Commission, National Indicative Programme 2004-2006 for Georgia.  
[www.delgeo.cec.eu.int/en/programmesactions/indicativeprogramme.html](http://www.delgeo.cec.eu.int/en/programmesactions/indicativeprogramme.html).
- European Security Strategy: A Secure Europe in a Better World* (ESS), December 2003.  
[www.consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.ASP?id=266&lang=EN&mode=g](http://www.consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.ASP?id=266&lang=EN&mode=g).
- European Union Factsheet. 2007. EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL AFGHANISTAN).  
[consilium.europa.eu/cms3\\_fo/showPage.asp?id=1271&lang=en](http://consilium.europa.eu/cms3_fo/showPage.asp?id=1271&lang=en).

- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. 2006. *European Union Presidency Seminar on Security Sector Reform (SSR) in the Western Balkans*, "Food for thought Paper", Vienna, 13-14 February.
- Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. 2006. "Intergovernmental Approaches to Security Sector Reform (SSR)." Background paper for the workshop on "Developing a SSR Concept for the United Nations" (co-hosted by the Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of Defence of the Slovak Republic, with the assistance of DCAF).  
[www.dcaf.ch/news/\\_diarydetailskms.cfm?lng=en&id=25618&nav1=2](http://www.dcaf.ch/news/_diarydetailskms.cfm?lng=en&id=25618&nav1=2).
- Hänggi, H., Tanner, F. 2005. *Promoting Security Sector Governance in the EU's Neighborhood*, Chaillot Paper n°80, EU Institute for Security Studies, Paris, July, p.28.
- Hansen, Annika S. 2006. *Against all odds – The evolution of planning for ESDP operations: civilian crisis management from EUPM onwards*, Berlin: Zentrum für Internationale Friedenseinsätze, 63 S., [www.zif-berlin.org/Downloads/Evolution\\_of\\_Planning\\_for\\_SDP\\_Operations.pdf](http://www.zif-berlin.org/Downloads/Evolution_of_Planning_for_SDP_Operations.pdf).
- Helly, Damien. 2006. "Security Sector Reform: From Concept to Practice." *European Security Review*, ISIS Europe, Number 31. December.
- Iraq Assistance Programme 2006. C(2006)864.  
[ec.europa.eu/external\\_relations/iraq/doc/index.htm#assist06](http://ec.europa.eu/external_relations/iraq/doc/index.htm#assist06).
- Kommission. 2006. „Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament, Ein Konzept für Unterstützungsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich Sicherheitssektorreform.“ Brüssel, 24.5. KOM(2006) 253 endgültig, [eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006\\_0253de01.pdf](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006_0253de01.pdf).
- OECD. 2001. *DAC Guidelines: Helping Prevent Violent Conflict*.
- OECD. 2004. *Security Reform and Governance, Policy and Practice*, DAC Guidelines and Reference Series, Paris.
- SaferWorld and International Alert. 2005. "Developing a common security sector reform strategy for the EU", Post-seminar paper. November.
- Tannous, Isabelle. 2007. „Schnittstellen von Entwicklung und Sicherheit der EU. Strategien und Mechanismen für mehr Politikkohärenz.“ Concept paper, Bonn International Center for Conversion (BICC). [www.bicc.de/publications/concept\\_papers/esdp/edsp\\_schnittstellen\\_tannous.pdf](http://www.bicc.de/publications/concept_papers/esdp/edsp_schnittstellen_tannous.pdf).

## Anhang

**Anhang 1:** Kommission der Europäischen Gemeinschaften. „Ein Konzept für Unterstützungsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich Sicherheitssektorreform.“

**Anhang 2:** Council of the European Union, "EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)."



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 24.5.2006  
KOM(2006) 253 endgültig

**MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND  
DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT**

**Ein Konzept für Unterstützungsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im  
Bereich Sicherheitssektorreform**

{SEK(2006) 658}

## INHALTSVERZEICHNIS

1.	Einleitung .....	3
2.	Begründung und Zielsetzung .....	4
3.	Reform des Sicherheitssystems - Begriffsdefinition.....	5
3.1.	Notwendigkeit einer Reform des Sicherheitssektors .....	5
3.2.	Reform des Sicherheitssystems - Begriffsdefinition.....	6
4.	EG-Unterstützung für Sicherheitssektorreformen.....	7
4.1.	Aktionsbereiche.....	7
4.2.	Grundsätze der EG-Unterstützung für Sicherheitssektorreformen .....	8
4.3.	Spezifische Funktionen und Stärken der EG-Unterstützung für Sicherheitssektorreformen.....	9
5.	Perspektiven für die Unterstützungsmassnahmen der EU im Bereich Sicherheitssektorreform .....	11
5.1.	Verbesserung der EU-Unterstützungsmaßnahmen für die SSR aus der Sicht der EG .....	11
5.2.	Empfehlungen zum Ausbau des EG-Beitrags zu den Gesamtanstrengungen der EU im Bereich Sicherheitssektorreform .....	13

# MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DEN RAT UND DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT

## Ein Konzept für Unterstützungsmaßnahmen der Europäischen Gemeinschaft im Bereich Sicherheitssektorreform

### 1. EINLEITUNG

Die Europäische Union bekräftigt durch ihr auswärtiges Handeln ihre Rolle als globaler Akteur und Partner, der bestimmte gemeinsame Werte fördern will, zu denen insbesondere die Achtung der Menschenrechte und der Grundfreiheiten, Frieden, Freiheit und Demokratie, eine verantwortungsvolle Staatsführung, die Gleichstellung der Geschlechter, Rechtsstaatlichkeit sowie Solidarität und Gerechtigkeit zählen.<sup>1</sup> Diese gemeinsamen Werte sind auch maßgeblich für die Bemühungen der Europäischen Union im Bereich Sicherheitssektorreform (SSR). Die Förderung der Konfliktprävention und der Beilegung gewaltsamer Konflikte, die Bekämpfung des Terrorismus und die Hilfe bei der Bewältigung der Probleme fragiler Staaten sind Teil der Bemühungen der EU um den Abbau von Unsicherheit und die Beseitigung der Armut und leisten somit ebenfalls einen Beitrag zur Verwirklichung der Millenniumsentwicklungsziele, zu einer nachhaltigen Entwicklung und zur globalen Sicherheit.

Auf Ebene der internationalen Gemeinschaft wie auch innerhalb der EU wird zunehmend anerkannt, dass die Reform des Sicherheitssektors - die auch als Reform des *Sicherheitssystems* bezeichnet wird, um den multisektoralen Charakter des Sicherheitssystems hervorzuheben – einen wichtigen Faktor für die Konfliktprävention, die Friedenskonsolidierung und die Demokratisierung darstellt und der nachhaltigen Entwicklung förderlich ist. Die Reform des Sicherheitssystems umfasst sowohl die Reform jener Instanzen, die für die Sicherheit der Bürger sorgen als auch die Reform der staatlichen Institutionen, die für die Verwaltung und Kontrolle dieser Instanzen zuständig sind. Die Reform des Sicherheitssystems bedeutet daher mehr als nur die Steigerung der Effizienz einzelner Sicherheitsorgane (wie etwa Militär, Polizei, Justizbehörden usw.); sie betrifft vielmehr die generelle Funktionsweise des Sicherheitssystems als einem der Teilbereiche einer Reform des staatlichen Handelns im öffentlichen Sektor und der dabei verfolgten Politiken und Strategien. Mit anderen Worten: Die Reform des Sicherheitssektors ist als umfassender Prozess zu sehen, bei dem es sowohl darum geht, allen Bürgern größere Sicherheit zu verschaffen wie auch Defizite auf Ebene des staatlichen Handelns zu beseitigen. Ein solcher Ansatz gewährleistet, dass der Sicherheitssektor im Gesamtkontext des öffentlichen Sektors behandelt und bei der Zuweisung der öffentlichen Gelder und im Rahmen der institutionellen Strukturen des Staates vollauf - zugleich jedoch ausgewogen - berücksichtigt wird. Zwar können einige

---

<sup>1</sup> Dies wurde in einer Reihe wichtiger Grundsatzdokumente zum Ausdruck gebracht, so in der Erklärung zur Entwicklungspolitik der Europäischen Union, „Der Europäische Konsens über die Entwicklungspolitik“, die vom Rat am 22. November 2005 angenommen wurde, veröffentlicht im Amtsblatt C 46 vom 24/02/2006, sowie in der vom Europäischen Rat im Dezember 2003 angenommenen Europäischen Sicherheitsstrategie.

Aspekte der Sicherheitssektorreform auf kurzfristige Ziele ausgerichtet sein, doch insgesamt muss es sich um einen langfristigen Prozess handeln, der auf einer starken nationalen Eigenverantwortlichkeit beruht.

Die Reform des Sicherheitssektors ist für die Europäische Union kein neues Anliegen, sondern vielmehr seit vielen Jahren fester Bestandteil der Unterstützung für die Integration und Erweiterung der EU wie auch der EU-Außenhilfe. Die EU unterstützt mittels der Gemeinschaftsinstrumente und über ein breites Spektrum politischer Strategien bereits weltweit in den verschiedensten Partnerländern und Regionen Reformprozesse. Zum Einsatz kommen hierbei die Strategien und Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit, der Erweiterungspolitik, des Stabilisierungs- und Assoziierungsprozesses, der Europäischen Nachbarschaftspolitik sowie die Instrumentarien der Bereiche Konfliktverhütung und Krisenbewältigung, Demokratie und Menschenrechte sowie der externen Dimension der Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

In den vergangenen Jahren hat die EU gemäß den Vorgaben der Europäischen Sicherheitsstrategie im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zusätzliche Kapazitäten für die SSR-Unterstützung aufgebaut.<sup>2</sup> Daher können Missionen im Kontext der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich Sicherheitssektorreform ergänzenden Charakter haben, insbesondere wenn sie in Ländern gelten, die sich in einer Krisensituation befinden oder eine solche gerade hinter sich haben. Auch einige EU-Mitgliedstaaten sind auf bilateraler Ebene auf dem Gebiet der Unterstützung von Sicherheitssektorreformen sehr aktiv. Daher haben sowohl die Mitgliedstaaten als auch die Kommission ein kohärenteres, auf den drei Säulen beruhendes gemeinsames EU-Konzept für die Unterstützung von Reformen des Sicherheitssektors gefordert, das der EU ein wirksameres auswärtiges Handeln auf diesem Gebiet ermöglicht. Mit diesem Konzeptpapier will die Europäische Kommission einen Beitrag zu einer klarer definierten und integrierten EU-Politik im Bereich Sicherheitssektorreform leisten.

## **2. BEGRÜNDUNG UND ZIELSETZUNG**

In dem vorliegenden Dokument werden Grundsätze und Normen für ein Engagement der Europäischen Gemeinschaft im Bereich Sicherheitssektorreform dargelegt. Ausgangspunkt der Überlegungen sind die bisherigen Unterstützungsmaßnahmen für verschiedene Länder und Regionen sowie die Politikbereiche, in deren Rahmen die EG Sicherheitssektorreformen unterstützt. Ferner wird begründet, warum Reformen des Sicherheitssektors bei Unterstützungsmaßnahmen der Gemeinschaft eine wichtige Rolle einzuräumen ist. Der vorgestellte strategische Rahmen wird einen Beitrag zu einer besseren Koordinierung und strategisch gezielteren Ausrichtung der im Rahmen der verschiedenen Politikinstrumente durchgeführten Gemeinschaftsmaßnahmen leisten, da die Unterstützung von Sicherheitssektorreformen hier als Querschnittsaufgabe gesehen wird, die unter Einbeziehung der verschiedenen Aktionsbereiche der EG-Außenhilfe angegangen werden muss. Darüber hinaus soll mit diesem Konzept die Rolle der Gemeinschaft

---

<sup>2</sup> Ibid.

im Gesamtkontext des auswärtigen Handelns der EU im SSR-Bereich genauer definiert werden, um die Komplementarität zwischen den Gemeinschaftsmaßnahmen und dem Vorgehen der EU im Rahmen der GASP/ESVP wie auch den bilateralen Maßnahmen der Mitgliedstaaten zu gewährleisten. Das Ziel besteht darin, ein Konzept zu entwickeln, das das unter britischem Ratsvorsitz verabschiedete EU-Konzept für eine ESVP-Unterstützung für die Sicherheitssektorreform<sup>3</sup> ergänzt und mit diesem zu einem übergreifenden EU-Konzept für die Sicherheitssektorreform zusammengeführt werden kann.

### **3. REFORM DES SICHERHEITSSYSTEMS - BEGRIFFSDEFINITION**

#### **3.1. Notwendigkeit einer Reform des Sicherheitssektors**

Für die EG beschränkt sich „Sicherheit“ nicht auf die territoriale Sicherheit eines Landes oder die Sicherheit einer bestimmten Regierung, sondern erstreckt sich auf die äußere wie auch die innere Sicherheit eines Landes und seiner Bevölkerung. Der Schwerpunkt liegt hier auf der menschlichen Sicherheit (Freiheit von Mangel, Freiheit von Furcht und die Freiheit selbständig zu handeln),<sup>4</sup> bei der die Sicherheit der Bürger im Mittelpunkt steht. Menschliche Sicherheit und staatliche Sicherheit sind somit komplementäre Aspekte. Es gehört zu den legitimen Erwartungen der Bürger, dass der Staat sowohl in der Lage ist, den Frieden aufrechtzuerhalten und die strategischen Sicherheitsinteressen des Landes zu wahren als auch den Schutz des Lebens, des Eigentums sowie der politischen, wirtschaftlichen und sozialen Rechte der Bürger zu gewährleisten. Der Staat muss fähig sein, die Bürger vor Unsicherheit zu schützen – d.h. auch vor gewaltsam ausgetragenen Konflikten und Terroranschlägen - und zugleich dafür sorgen, dass Recht und Institutionen nicht durch derartige Bedrohungen unterminiert werden. Dieses Konzeptpapier ist in erster Linie jenen Aspekten gewidmet, die für den Frieden, den Schutz von Leib und Leben sowie die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung relevant sind. Darüber hinaus wird der Aspekt der Kontrolle der Durchführungsorgane durch die Justiz und die demokratischen Institutionen thematisiert.

Die Partnerländer der EU sind mit einer Vielzahl von Problemen konfrontiert, die negative Auswirkungen auf die gemeinsamen Bemühungen um eine nachhaltige Entwicklung haben, wie etwa zu umfangreiche und unterbezahlte reguläre Streitkräfte, irreguläre Verbände und Sicherheitsfirmen, die außerhalb des gesetzlichen Rahmens operieren, mangelnde Unabhängigkeit, ungeklärter Status und unzureichende Ressourcen des Justizwesens, mangelnde Gewährleistung der Rechenschaftspflicht der Sicherheitsorgane aufgrund fehlender Kapazitäten und rechtlicher Kompetenzen und mitunter auch mangelnder politischer Entschiedenheit der Parlamente, Menschenrechtsverletzungen durch Polizei- und Streitkräfte, eine Kultur der Straffreiheit auf Ebene der Staatsmacht und Unfähigkeit, die Bevölkerung vor terroristischer Gewalt zu schützen. Die Gefahr von Verstößen gegen bürgerliche Rechte durch Vertreter der Staatsmacht ist dort am größten, wo es keine handlungsstarke Zivilgesellschaft gibt und demokratische Strukturen somit nur

---

<sup>3</sup> Schlussfolgerungen des Rates, Tagung des Rates (Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) vom 21.-22. November 2005.

<sup>4</sup> Siehe *Human Security Now*, Abschlussbericht des Ausschusses für die menschliche Sicherheit (2003) und Mitteilung der Kommission „Governance in Entwicklungsländern“, KOM(2003) 615 endg.

schwach ausgebildet bzw. inexistent sind. Die genannten Probleme haben Auswirkungen auf die regionale Stabilität und die internationale Gemeinschaft als Ganzes. In diesem Kontext ist das Militär nur eines von mehreren Instrumenten zur Gewährleistung der Sicherheit der Bevölkerung. Die Aufrechterhaltung von Recht und Ordnung durch Polizei und Gendarmerie, Gerichte und Strafvollzugsanstalten dient ebenfalls der Sicherheit. Auch die demokratischen Kontrollinstanzen (Parlamente, Ombudsmänner usw.) und das Justizwesen, deren Aufgabe es ist, Machtmissbrauch zu verhindern und die verantwortungsvolle Wahrnehmung der politischen Mandate zu überwachen, leisten einen Beitrag zur Sicherheit. Zur Kontrolle des Sicherheitssektors können auch zivilgesellschaftliche Einrichtungen (zivile Überwachungsgruppen, öffentliche Beschwerdekommisionen) beitragen; darüber hinaus können NRO und kritische Medien informellen Druck ausüben.

### 3.2. Reform des Sicherheitssystems - Begriffsdefinition

Nach der vom Entwicklungshilfesausschuss (DAC) der OECD vorgelegten Definition<sup>5</sup> umfasst das **Sicherheitssystem** sämtliche staatlichen Institutionen und sonstigen Organe, die für die Gewährleistung der Sicherheit eines Staates *und* seiner Bürger von Bedeutung sind.

*Hauptakteure des Sicherheitssektors, einschließlich der Strafverfolgungsbehörden:* Militär, Polizei, Gendarmerie, paramilitärische Verbände, Präsidentschaftsgarde, Nachrichtendienste, Küstenwache, Grenzschutz, Zollbehörden, Reserveverbände und lokale Sicherheitsverbände.

*Organe der Verwaltung und Kontrolle des Sicherheitssektors:* Parlament/Legislative, Regierung/Exekutive, einschließlich Verteidigungs-, Innen- und Außenministerium, nationale Sicherheitsberatungsgremien, traditionelle Autoritäten, Finanzverwaltungsstellen sowie die Zivilgesellschaft, einschließlich Medien, Hochschulen und NRO.

*Institutionen des Justizwesens:* Justizministerium, Haftanstalten, Strafermittlungs- und Strafverfolgungsbehörden, die Judikative (Gerichte), Vollstreckungskräfte (Gerichtsvollzieher, Amtsboten), traditionelle Strukturen des Rechtswesens, Menschenrechtskommissionen, Ombudsmänner usw.

*Nicht-reguläre Sicherheitskräfte:* Befreiungsarmeen, Guerillatruppen, private Leibwächter, private Sicherheitsunternehmen usw.

Eine *Reform des Sicherheitssystems* unter Berücksichtigung der Zuständigkeiten und Tätigkeiten all dieser Akteure impliziert eine Umgestaltung zu einem System, dessen Funktion und Verwaltung demokratischen Normen und den Grundsätzen einer verantwortungsvollen Staatsführung entspricht, so dass ein gut funktionierendes Sicherheitsumfeld gegeben ist. Die Europäische Gemeinschaft will hiermit explizit einen Beitrag zu einer verantwortungsvolleren Staatsführung, zur Stärkung von Demokratie und Rechtstaatlichkeit, zum Schutz der Menschenrechte und zu einer effizienten Verwendung öffentlicher Gelder leisten. In diesem Zusammenhang

---

<sup>5</sup> *Security System Reform and Governance, Policy and Practice*, DAC Guidelines and Reference Series (Paris: OECD 2004).

kommt der zivilen Kontrolle und der Überwachung durch die Parlamente entscheidende Bedeutung bei der Sicherheitssektorreform zu.

#### **4. EG-UNTERSTÜTZUNG FÜR SICHERHEITSEKTORREFORMEN**

##### **4.1. Aktionsbereiche**

Die Europäische Gemeinschaft (EG) leistet in mehr als 70 Ländern im Rahmen geografischer und thematischer Programme SSR-relevante Unterstützung.<sup>6</sup> In diesem Rahmen werden u.a. Maßnahmen in Osteuropa, im Nord- und im Südkaukasus, in Zentralasien, in den westliche Balkanländern, in Afrika, im Karibischen und im Pazifischen Raum, im südlichen Mittelmeerraum und im Nahen Osten sowie in Lateinamerika und Asien gefördert.

Die bisherige SSR-Unterstützung der EG galt sowohl Ländern und Regionen mit relativ stabilen Rahmenbedingungen als auch Ländern, die Übergangsprozesse oder langfristige Demokratisierungsprozesse durchlaufen. Ebenso wurden Länder einbezogen, die gerade einen Konflikt überwunden oder im Anschluss an eine Konfliktsituation langfristige friedenserhaltende Maßnahmen und Wiederaufbauprozesse eingeleitet hatten.<sup>7</sup> Unterstützt wurden Reformbemühungen auf Ebene der Strafverfolgungsorgane, des Justizwesens und der staatlichen Institutionen, die für die Verwaltung und die Kontrolle des Sicherheitssystems zuständig sind. Hinzu kommt eine ganze Reihe von Maßnahmen, die eine stärkere zivile Kontrolle und demokratische Prägung des öffentlichen Sektors im Allgemeinen bewirken sowie die Achtung der Menschenrechte gewährleisten sollen – all dies berührt auch den Sicherheitssektor und leistet somit einen indirekten Beitrag zu dessen Reform. Darüber hinaus unterstützt die EG auch regionale und subregionale Organisationen beim Aufbau von Kapazitäten für die Durchführung SSR-relevanter Maßnahmen sowie von Reformen im Bereich Frieden und Sicherheit, die die SSR-Anstrengungen auf nationaler Ebene ebenfalls positiv beeinflussen können.

Die in diesem Bereich geleistete Unterstützung ist von den Vorgaben verschiedener Politikbereiche und Strategien abhängig. Obwohl für alle Formen der SSR-Unterstützung der Gemeinschaft im Prinzip einheitliche Grundsätze gelten sollten, können hinsichtlich der Ansätze und Durchführungsmethoden durch den jeweiligen Politikbereich und den Länderkontext bedingte Unterschiede bestehen.<sup>8</sup> Die auf OECD/DAC-Ebene unter Mitwirkung der EU-Mitgliedstaaten und der EG aufgestellten Leitlinien für SSR-Unterstützung (*Security System Reform and Governance*)<sup>9</sup> enthalten Normen, Grundsätze und operationelle Vorgaben, die eine wichtige Grundlage für das EG-Engagement in diesem Bereich darstellen.

Auf seiner hochrangigen Tagung im März 2005 hatte der Entwicklungshilfausschuss der OECD sich darauf geeinigt, dass fortan auch

---

<sup>6</sup> Siehe Anhang 2 -EG-Unterstützung im SSR-Bereich – Regional- und Länderbeispiele.

<sup>7</sup> Ibid.

<sup>8</sup> Siehe Anhang 1- EG-Politikbereiche - und Anhang 3 - Programmierungszyklus.

<sup>9</sup> Security System Reform and Governance, Policy and Practice, DAC Guidelines and Reference Series (Paris: OECD 2004).

Maßnahmen im Sicherheitssektor im Rahmen der öffentlichen Entwicklungshilfe (ODA) gefördert werden können, so dass ein breiteres Spektrum an SSR-Maßnahmen als zuvor aus Entwicklungshilfegeldern finanziert werden kann. In die Unterstützung einbezogen werden können sämtliche zivilen Komponenten der Sicherheitssektorreform sowie Aktivitäten in Bezug auf die demokratische und zivile Kontrolle der militärischen SSR-Komponenten, einschließlich der finanziellen und administrativen Verwaltung des Verteidigungssektors.<sup>10</sup>

Die EG-Unterstützung wird in enger Zusammenarbeit mit nationalen, regionalen und internationalen Akteuren – wie etwa den Vereinten Nationen, dem Europarat und der OSZE – bereitgestellt, um in nationaler Eigenverantwortung durchgeführte, nachhaltige Veränderungsprozesse in Gang zu setzen. Die Nachhaltigkeit des Reformprozesses ist nur gewährleistet, wenn er von der politischen Zustimmung der nationalen Akteure getragen wird. Daher sollte die nationale Eigenverantwortung für den Gesamtreformprozess zusammen mit dem Engagement der verschiedenen nationalen und regionalen Akteure stets sichergestellt sein. Der politische Dialog mit Drittländern ist ein wichtiges Instrument, das es der EU und ihren Partnerländer erlaubt, gemeinsame Ziele und prioritäre Maßnahmen festzulegen. Auf OECD/DAC-Ebene wurden zudem Grundsätze für ein internationales Engagement in fragilen Staaten erarbeitet.<sup>11</sup> Eine Anwendung dieser Grundsätze sowohl durch die Gemeinschaft als auch durch die Mitgliedstaaten könnte ebenfalls dazu beitragen, den Handlungsrahmen für die SSR-Unterstützung in solchen Problemländern zu konsolidieren.

#### **4.2. Grundsätze der EG-Unterstützung für Sicherheitssektorreformen<sup>12</sup>**

Reformenprozessen im Bereich des Sicherheitssystems sollten folgende Prämissen zugrunde liegen:

- Es sollte sich um in nationaler bzw. regionaler Eigenverantwortung durchgeführte Reformprozesse handeln, die zum Ziel haben, nach Maßgabe international

---

<sup>10</sup> Technische Zusammenarbeit mit Parlamenten, Regierungsministerien, Strafverfolgungsorganen und Justiz zur Unterstützung der Überprüfung und Reform des Sicherheitssystems zwecks Stärkung der demokratischen Staatsführung und zivilen Kontrolle; technische Zusammenarbeit mit Regierungen zwecks Verbesserung der zivilen Aufsicht und demokratischen Kontrolle über Haushaltsplanung, Verwaltung, Rechenschaftspflicht und Rechnungsprüfungen auf Ebene der Sicherheitssektorausgaben, einschließlich der Militärhaushalte, im Rahmen von Programmen zu Verbesserung der Verwaltung der Staatsausgaben; Unterstützung der Zivilgesellschaft beim Ausbau der Kompetenzen und Kapazitäten für die Überprüfung des Sicherheitssystems unter den Gesichtspunkten Einhaltung demokratische Normen und der Grundsätze Rechenschaftspflicht, Transparenz und verantwortungsvolle Staatsführung. Eine direkte Unterstützung des Militärapparats oder irregulärer Sicherheitskräfte ist nicht zulässig.

<sup>11</sup> Auf der hochrangigen OECD/DAC-Tagung der Entwicklungshilfeminister und Agenturleiter wurde am 3. März 2005 beschlossen, die von der OECD/DAC-Arbeitsgruppe "Fragile Staaten" vorgelegten Grundsätze "good international engagement in fragile states", die sowohl für die Akteure der Entwicklungszusammenarbeit als auch diejenigen des Sicherheitssektors gelten sollen, bis Ende 2006 in neun ausgewählten fragilen Staaten als Pilotvorhaben umzusetzen. 2007 soll dann auf einer neuerlichen hochrangigen Tagung über die endgültige Annahme dieser Grundsätze entschieden werden.

<sup>12</sup> Sie basieren auf den OECD/DAC-Grundsätzen: *Security System Reform and Governance, Policy and Practice*, DAC Guidelines and Reference Series (Paris, OECD 2004).

vereinbarer Normen eine verantwortliche Staatsführung, demokratische Werte, die Rechtsstaatlichkeit und die Achtung der Menschenrechte zu fördern;<sup>13</sup>

- Sie sollten auf die Kernanforderungen eines gut funktionierenden Sicherheitssystems ausgerichtet sein. Dazu gehören z.B. die Entwicklung nationaler Sicherheitskonzepte und präziser Strategien sowie ein verantwortliches staatliches Handeln auf Ebene der Sicherheitsorgane. Ferner sollten sie gewährleisten, dass die angestrebte stärkere Professionalisierung die Sicherheitskräfte nicht nur in die Lage versetzt, die ihnen zugewiesenen operationellen Aufgaben angemessen zu erfüllen, sondern auch mit einer Rechenschaftspflicht der Sicherheitskräfte gegenüber den zivilen Kontrollorganen verbunden wird.
- Sie sollten einen Handlungsrahmen für die Bewältigung unterschiedlich gelagerter Sicherheitsprobleme bieten, die sich für einen Staat und dessen Bevölkerung stellen können. Sie sollten auf einem multisektoralen, geschlechterspezifische Aspekte berücksichtigenden Konzept basieren, das auf den Reformbedarf in verschiedenen Schlüsselbereichen ausgerichtet ist. Dies erfordert eine Aufgabenteilung zwischen den verschiedenen Organen und Institutionen. Zudem muss bei der Ausarbeitung und Umsetzung nationaler SSR die Rolle der Zivilgesellschaft und der sonstigen nichtstaatlichen Strukturen des politischen Lebens, wie z.B. in einigen Gesellschaften bestehender traditioneller Rechtssysteme, berücksichtigt werden.
- Wie für den öffentlichen Sektor insgesamt müssen auch bei Sicherheitssektorreformen die Grundsätze Rechenschaftspflicht und Transparenz maßgeblich sein, so dass insbesondere durch eine stärkere zivile und parlamentarische Kontrolle von Sicherheitsprozessen eine verantwortungsvollere Staatsführung erzielt wird.
- Sie sollten auf einem politischen Dialog mit den einzelnen Partnerländern beruhen, der Menschenrechtsfragen, Entwicklungsaspekte und Sicherheitsbelange einbezieht und in Synergie mit anderen Instrumenten durchgeführt wird.

#### **4.3. Spezifische Funktionen und Stärken der EG-Unterstützung für Sicherheitssektorreformen**

Ziel der EG ist es, auf der Grundlage der folgenden Faktoren bei der Unterstützung im SSR-Bereich einen Mehrwert zu erbringen:

- Die Kommission kann dank ihres supranationalen Charakters und der Erfahrungen, die sie auf dem Gebiet der Förderung von Demokratie, Menschenrechten und Staatsbildungsprozessen – einschließlich in sehr schwierigen Situationen - gesammelt hat, Maßnahmen durchführen, die anderen Akteuren, zum Teil auch den bilateralen Gebern, nicht möglich wären.

---

<sup>13</sup> Siehe Anhang 4.

- Aufgrund der globalen Präsenz der Gemeinschaft kann die Kommission im Bedarfsfall in nahezu allen Weltregionen tätig werden und auf die verschiedensten Situationen reagieren.
- Aufgrund der langfristigen Präsenz vor Ort, die durch die Delegationen der Kommission gewährleistet ist, kann die EG sowohl den nationalen SSR-Dialog als auch die verschiedene Einzelaspekte des SSR-Prozesses langfristig unterstützen.
- Die Verpflichtung zur Politikkohärenz im Interesse der Entwicklung, insbesondere dort, wo politische Strategien der EG eine signifikante Auswirkung auf die Entwicklungsländer haben. Ein kohärentes Konzept für den SSR-Bereich, das die Interdependenz von Sicherheit, Entwicklung und Staatsführung – einschließlich demokratischer Grundsätze, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechten und Aufbau institutioneller Kapazitäten – berücksichtigt, ist nicht nur auf Ebene der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten, sondern auch auf Ebene der Partnerländer von zentraler Bedeutung für den Erfolg des Reformprozesses und den effizienten Einsatz der knappen Finanzmittel.
- Die breite Palette von Instrumenten – Die EG-Unterstützung im SSR-Bereich ist Teil der herkömmlichen EG-Außenhilfe und des EU-Politikdialogs. Die Möglichkeit, im Rahmen eines breiten Spektrums von Politik- und Finanzinstrumenten koordinierte EG-Maßnahmen durchzuführen, bietet im Falle von Reformen des Sicherheitssystems entscheidende Handlungsvorteile.
- Die EG kann sich auf die umfangreichen Erfahrungen stützen, die die Mitgliedstaaten im SSR-Bereich gesammelt haben. In den meisten der neuen Mitgliedstaaten gingen der Übergang zu einem neuen politischen System, der Aufbau demokratischer Institutionen und die Schaffung rechtsstaatlicher Verhältnisse mit einer tief greifenden Reform des Sicherheitssektors einher.
- Die Fähigkeit, auf die Bewältigung von Übergangssituationen ausgerichtete EG-Maßnahmen zu koordinieren und deren Harmonisierung zu fördern, bietet im Falle von Reformen des Sicherheitssystems entscheidende Vorteile, denn auf diese Weise können Krisenbewältigungs- und langfristige Entwicklungsmaßnahmen besser miteinander verknüpft, die tieferen Konfliktursachen berücksichtigt und die Koordinierung und Komplementarität zwischen EU-Maßnahmen im Rahmen der GASP/ESVP, Maßnahmen der Mitgliedstaaten sowie Maßnahmen anderer regionaler und multilateraler Organisationen wie auch lokalen zivilgesellschaftlichen Maßnahmen gewährleistet werden. Eine solche Vorgehensweise kann Reformprozesse in Post-Konflikt-Ländern stärken; sie sollte in integrierte Strategien für Übergangsprozesse eingebunden sein, bei denen die SSR-Unterstützung klar mit der Unterstützung im Bereich Entwaffnung, Demobilisierung und Wiedereingliederung von ehemaligen Kombattanten verknüpft wird.

## **5. PERSPEKTIVEN FÜR DIE UNTERSTÜTZUNGSMASSNAHMEN DER EU IM BEREICH SICHERHEITSSSEKTORREFORM**

### **5.1. Verbesserung der EU-Unterstützungsmaßnahmen für die SSR aus der Sicht der EG**

Die Reform des Sicherheitssektors wird im Rahmen des EU-Erweiterungsprozesses auch in den Kandidatenländern unterstützt; außerdem ist sie ein wichtiger Teil der auf Drittländer ausgerichteten Entwicklungszusammenarbeit und Außenhilfe. Mit den neuen Instrumenten der Außenhilfe, die alle für die EG-Unterstützungsmaßnahmen im Bereich der Sicherheitssektorreform relevant sind, wird die Gemeinschaft in der Lage sein, ihre Unterstützung noch weiter auszubauen.<sup>14</sup> Die Gemeinschaft muss sich deutlicher auf die Aspekte des staatlichen Handelns im Bereich der Sicherheitssektorreform konzentrieren und dabei auch den Ausbau der parlamentarischen Kontrolle, der Unabhängigkeit der Justiz und der Medienfreiheit berücksichtigen; sie sollte einen ganzheitlicheren Ansatz für die SSR wählen und sich zugunsten der Koordinierung der Unterstützungsmaßnahmen für die verschiedenen Sektoren des SSR-Prozesses einsetzen. Dies wird zu einer besseren Durchführung der Unterstützungsmaßnahmen der EG in diesem Bereich beitragen und es ermöglichen, die Gesamtheit der Unterstützungsmaßnahmen, die von der EU durchgeführt werden, besser und umfassender zu koordinieren. Hierfür muss die Sicherheitssektorreform deutlicher in die Länderstrategiepapiere, die Regionalstrategiepapiere und die Aktionspläne wie auch in andere Formen der Zusammenarbeit mit Partnerländern eingebunden werden.

Das mittel- bis langfristige Engagement der EU im Bereich der Sicherheitssektorreform muss sich auf die Gemeinschaftsprogramme und die bilateralen Unterstützungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten stützen; daneben können kurzfristige bis mittelfristige Maßnahmen Impulse für die langfristig angelegten Instrumente geben und diese ergänzen. Das Stabilitätsinstrument wird die Fähigkeit der Gemeinschaft stärken, schnell zu reagieren und sich kurzfristig in verschiedenen Teilen der Welt flexibel zu engagieren. In den ersten Phasen der Unterstützung für Sicherheitssektorreformen werden in Krisensituationen oder unmittelbar im Anschluss daran häufig Missionen im Rahmen der ESVP eingesetzt; solche Missionen werden ebenfalls durchgeführt, wenn EU-Unterstützungsmaßnahmen in neuen Bereichen eingeleitet werden, und beziehen sich dann insbesondere auf Kernbereiche der Reformen der Streitkräfte und der Nachrichtendienste. Um die Unterstützungsmaßnahmen der EU im Bereich der Sicherheitssektorreform zu konsolidieren, muss die EU einerseits die Synergien zwischen den laufenden Unterstützungsmaßnahmen der Gemeinschaft und den bilateralen Maßnahmen der Mitgliedstaaten stärken und andererseits für eine wirksamere Koordinierung der

---

<sup>14</sup> So bietet zum Beispiel das Europäische Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstrument neue Ansätze für die grenzübergreifende Zusammenarbeit und die Möglichkeit ein breites Spektrum an Maßnahmen im Bereich der Sicherheitssektorreform zu fördern. Im Rahmen des Instruments für Heranführungshilfe werden die Empfängerländer in ihren Reformbemühungen unterstützt, vor allem bei Reformen des Rechtssystems und in den Bereichen Polizei, Strafverfolgung, Justizwesen und Strafvollzug sowie Zoll- und Grenzkontrollen. Die grenzübergreifende Zusammenarbeit wird auch dazu beitragen, gegen gemeinsame Sicherheitsbedrohungen in Grenzgebieten präventiv tätig zu werden bzw. diese zu bewältigen.

einzelnen Missionen im Rahmen der ESVP und der Maßnahmen der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten sorgen.

Es ist wichtig, dass die EU als Ganzes im Umgang mit dem Reformprozess einen umfassenden und pragmatischen Ansatz wählt, damit sie im Laufe des gesamten Prozesses wie auch in den Teilbereichen rechtzeitig gut koordinierte und bedarfsgerechte Unterstützung bereitstellen kann. Die Durchführung von gemeinsamen strategischen Analysen und Bedarfsanalysen<sup>15</sup> des Gesamtprozesses sowie eine umfassende Planung werden gegebenenfalls ein besser abgestimmtes und koordiniertes Handeln ermöglichen. Ein wichtiger Faktor für wirksame Unterstützungsmaßnahmen ist der Austausch von Fachwissen und der Ausbau des Pools einschlägiger Experten aus den Mitgliedstaaten, die für die verschiedenen Aspekte der Sicherheitssektorreform eingesetzt werden können.

Auf der Grundlage des politischen Dialogs mit den Partnerländern muss die EU sicherstellen, dass ihre Unterstützungsmaßnahmen den Bedürfnissen und Wünschen der nationalen Akteure entsprechen und in den politischen Kontext des gesamten Reformprozesses eingebunden sind. Auch Maßnahmen im Bereich der Zivilgesellschaft, die ohne vorherige Genehmigung durch die Regierungen durchgeführt werden, können zu Verbesserungen bei der Kontrolle des Sicherheitssektors beitragen. Darüber hinaus sollte jeweils analysiert werden, welche EU-Maßnahmen in dem gegebenen Kontext die bestehenden Programme am Besten ergänzen und im Hinblick auf internationale Unterstützungsmaßnahmen für Reformen des Sicherheitssektors einen zusätzlichen Nutzen bieten. Ein wichtiger nächster Schritt wären dann umfassende Durchführungsleitlinien.

Außerdem sollte das Handeln der EU mit den Maßnahmen anderer externer Akteure koordiniert werden. Bezugsrahmen für die Durchführung von Reformen im Sicherheitssektor im Rahmen des OECD/DAC, die von der Kommission, den Mitgliedstaaten und anderen Gebern (z. B. Kanada, die Vereinigten Staaten, Japan, Norwegen und die Schweiz) aktiv genutzt werden, könnten zu einer besseren Geberkoordination beitragen und es den Gebern ermöglichen, ergänzende Unterstützungsmaßnahmen bereitzustellen.

Zur Förderung eines wirksamen Multilateralismus sollte grundsätzlich eine enge Koordinierung und Zusammenarbeit mit den Vereinten Nationen und anderen internationalen Organisationen angestrebt werden; dies gilt auch für die Koordinierung und Zusammenarbeit mit regionalen und subregionalen Organisationen, einschließlich zum Beispiel der OSZE und der Afrikanischen Union, wie auch mit der Zivilgesellschaft. Dies trägt der Tatsache Rechnung, dass diese für die EU bei der Entwicklung von SSR-Ansätzen und Programmen sowie bei der Umsetzung der Maßnahmen wichtige Partner und Akteure sind. Der Aufbau von Kapazitäten auf regionaler und subregionaler Ebene wird daher in Zukunft ebenfalls ein wichtiger Schwerpunkt der SSR-Unterstützung sein.

---

<sup>15</sup> EG, GASP/EVSP und Mitgliedstaaten.

## 5.2. Empfehlungen zum Ausbau des EG-Beitrags zu den Gesamtanstrengungen der EU im Bereich Sicherheitssektorreform

### *Den Politik- und Programmierungsdiallog ausbauen*

- Gewährleistung eines wirksameren politischen und programmierungsbezogenen Dialogs mit den Beteiligten in den Partnerländern nach einem umfassend angelegten Ansatz durch Einbeziehung der internationalen Standards für Reformen des Sicherheitssektors<sup>16</sup> und der Grundsätze der EG-Unterstützung in den politischen Dialog. Ferner sollten mit der Regierung und nicht-staatlichen Akteuren Ziele, Prioritäten und Follow-Up-Mechanismen vereinbart werden, um die Kapazitäten und die Leistungen öffentlicher Einrichtungen effizienter zu verbessern. Die EG-Unterstützung kann Ländern gewährt werden, in denen der Sicherheitssektor immer schlechter funktioniert.

### *Einbeziehung von SSR in Länderstrategiepapiere (LSP), Regionalstrategiepapiere (RSP), Aktionspläne und Programmierungsinstrumentarien*

- Einbeziehung der Reformen des Sicherheitssektors in Länderstrategiepapiere (LSP), Regionalstrategiepapiere (RSP) und Aktionspläne, auf der Grundlage von Analysen zur Staatsführung, von Konfliktanalysen und spezifischen Analysen des Sicherheitssektors. Damit wird ein umfassender Ansatz der EG im Bereich der Sicherheitssektorreformen begünstigt. Gleichzeitig muss eine gewisse Flexibilität sichergestellt werden, damit die EG ihre Programmierung an die Gegebenheiten vor Ort anpassen kann. Durch die Koordinierung zwischen den Maßnahmen der EG und den bilateralen Länderstrategiepapieren der Mitgliedstaaten kann die Planung der Gesamtanstrengungen der EU in diesem Bereich verbessert werden.

### *Eine koordinierte Planung gewährleisten*

- Wo sich dies als zweckmäßig erweist, kann ein koordinierter Planungsansatz, der die drei Säulen berücksichtigt, eine bessere Abstimmung der verschiedenen EU-Maßnahmen gewährleisten.
- Bedarfsanalysen und der Einsatz von Analyse- und Planungsteams, die Sondierungsmissionen durchführen, können der Planung (zusätzlicher) Gemeinschaftsmaßnahmen und der Tätigkeit der EU im weiteren Sinne förderlich sein. Darüber hinaus sollten auch gemeinsame Missionen mit dem Ratssekretariat und/oder den Mitgliedstaaten erwogen werden.

### *Verbesserung der Umsetzung der EU-Unterstützung insgesamt*

- Bemühungen um eine bessere Koordinierung und eine stärkere Komplementarität der verschiedenen Maßnahmen der EU – d. h. der EG-Maßnahmen, der EU-Maßnahmen im Rahmen der GASP/ESVP und der bilateralen Programme der Mitgliedstaaten - sowohl auf zentraler Ebene als auch vor Ort.

---

<sup>16</sup> Siehe Anhang 4.

- SSR-Maßnahmen der Gemeinschaft, der Mitgliedstaaten und EU-Maßnahmen im Rahmen der GASP/ESVP sollten häufiger gemeinsam durchgeführt werden.

*Entwicklung von Instrumenten für die Planung und Umsetzung von Maßnahmen*

- Entwicklung von Instrumenten für umfassende Analysen zu Reformen des Sicherheitssektors und von operationellen Leitlinien für die Durchführung von SSR auf der Grundlage des hier vorgelegten Konzepts; dies könnte für die Gesamtbeurteilung, Programmierung und Durchführung von Unterstützungsmaßnahmen der EU/EG in diesem Bereich hilfreich sein.

*Ausbau der einschlägigen Fachkenntnisse und des Expertenpools für Missionen vor Ort und Programme*

- Beitrag zur Entwicklung einer interinstitutionellen Zusammenarbeit der einschlägigen Einrichtungen in den Mitgliedstaaten mit der Kommission, um den umfangreichen Bedarf an qualifizierten Fachleuten zu decken, die im Rahmen spezifischer SSR-Programme für kurzfristige, mittelfristige und langfristige Einsätze vor Ort abgestellt werden, und eine Kohärenz im Hinblick auf Profile, Ausbildung und Ausrüstung dieser Fachleute zu gewährleisten. Für die effektive Mobilisierung dieser personellen Ressourcen müssen geeignete Modalitäten ausgearbeitet werden.

*Entwicklung von SSR-spezifischen Fortbildungsmaßnahmen für das Mainstreaming von SSR*

- Damit die EU einen ganzheitlicheren und umfassenderen Ansatz im SSR-Bereich vertreten kann, sollten SSR-spezifische Module erarbeitet werden, um das Mainstreaming von SSR in der Programmierung zu fördern und das entsprechende Fachwissen in den EU-Organen und den Einrichtungen der Mitgliedstaaten zu vertiefen.

*Priorität für die Reformen des Sicherheitssektors im Rahmen der neuen Finanzierungsinstrumente*

- Die Unterstützung für die Reform des Sicherheitssektors sollte sich auf einen umfassenden und ganzheitlichen Ansatz stützen; wo sich dies als zweckmäßig erweist, sollte den Reformen des Sicherheitssektors im Rahmen der neuen Finanzierungsinstrumente, einschließlich des Instruments für Heranführungshilfe, des Europäischen Nachbarschafts- und Partnerschaftsinstruments, des Finanzierungsinstruments für die Entwicklungszusammenarbeit und die wirtschaftliche Zusammenarbeit und des Stabilitätsinstruments, eine Priorität eingeräumt werden. Das Stabilitätsinstrument könnte eine wichtige Rolle spielen, wenn in kritischen Phasen des Reformprozesses schnell und flexibel Unterstützung bereitgestellt werden soll, da es sowohl langfristig angelegte Hilfsprogramme als auch andere, kurzfristig angelegte Instrumente ergänzen könnte.

*Ausbau der Zusammenarbeit mit internationalen Partnern*

- Ausbau der Zusammenarbeit mit regionalen und multilateralen Organisationen, einschließlich der VN, der OECD, des Europarats, der OSZE und der Afrikanischen Union, in den Bereichen Ausbildung und Informationsaustausch über bewährte Verfahren, sowie zur besseren Koordinierung der Planung und Durchführung von SSR-Maßnahmen. Auch sollte vor Ort die Zusammenarbeit mit Organisationen der Zivilgesellschaft und mit anderen Gebern ausgebaut werden, um die Wirksamkeit der EU-Unterstützungsmaßnahmen im Bereich der Sicherheitssektorreformen zu verbessern.

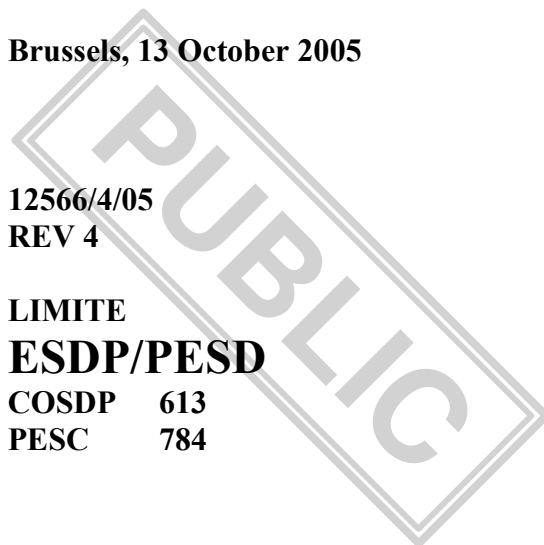


**COUNCIL OF  
THE EUROPEAN UNION**

**Brussels, 13 October 2005**

**12566/4/05  
REV 4**

**LIMITE  
ESDP/PESD  
COSDP 613  
PESC 784**



**NOTE**

---

from : Secretariat  
to : Political and Security Committee

---

Subject : EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR)

---

In accordance with the PSC tasking of 19 July, the Council General Secretariat, in close consultation with the Commission, has drafted the attached EU Concept for ESDP Support to SSR. The Commission intends to present in due course a draft Community concept on SSR.

## **Table of contents**

### Reference documents

- A. Introduction
- B. Background
- C. Aim and scope
- D. The security sector
- E. Security sector reform
- F. ESDP support to SSR
- G. Principles for ESDP actions in support of SSR
- H. Possible scenarios for ESDP actions in support of SSR activities
- I. Relevant areas of activities related to SSR
- J. Core requirements and modalities
- K. Preparation/planning
- L. Chain of command
- M. Participation of Third States
- N. Further steps

Reference documents:

- A. European Security Strategy: A secure Europe in a better world
- B. OECD/Development Assistance Committee: DAC Guidelines and Reference series "Security System Reform and Governance"
- C. Initial elements for an EU Security Sector Reform (SSR) concept  
(Council doc. 11241/05 dated 15 July 2005)
- D. Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of Law in crisis management  
(Council doc. 9792/03 dated 26 May 2003)
- E. EU Concept for Crisis management missions in the field of Civilian Administration  
(Council doc. 15311/03 dated 25 November 2003)

## A. INTRODUCTION

1. Support to Security Sector Reform (SSR) in partner countries is one of the core areas for EU action identified in the European Security Strategy (ESS). Security sector reform will contribute to an accountable, effective and efficient security system, operating under civilian control consistent with democratic norms and principles of good governance, transparency and the rule of law, and acting according to international standards and respecting human rights, which can be a force for peace and stability, fostering democracy and promoting local and regional stability.
2. EU support to SSR will be based, inter -alia, on the following principles:
  - democratic norms and internationally accepted human rights principles and the rule of law, and where applicable international humanitarian law;
  - respect for local ownership; and
  - coherence with other areas of EU external action.
3. EU action should build on national ownership and partnership. EU action will be defined in the political dialogue and in close consultation with the partner government, and adapted to the specific country situation. In the absence of a partner government in a crisis situation or in the immediate aftermath of a conflict, the early stages of EU support should pave the way for long-term country-owned SSR reforms based on a participatory and democratic process. The EU will take a coherent and consistent approach, where complementarity of actions undertaken in the framework of ESDP and by the European Community is vital, both in the area of SSR, and in relation to Community activities in other areas in a given country.

4. The OECD/Development Assistance Committee<sup>1</sup> has developed guidelines on "Security System Reform and Governance", which were endorsed by Ministers and Agency Heads on 16 April 2004<sup>2</sup>. Although they do not reflect the specificities of the EU, nor those security aspects that fall under ESDP, an EU Concept for ESDP support to SSR should take due account of their key elements.
5. In order to contribute to sustainable development, SSR has to be locally owned. Thus, national development plans, such as Poverty Reduction Strategies, should be taken into account. Support to SSR may also be part of broader multilateral frameworks.
6. The purpose of this paper is to provide a concept for ESDP support to Security Sector Reform in partner countries. The EU has a broad range of civilian and military instruments which are able to support SSR activities. A case-by-case analysis will always need to be undertaken to assess whether any proposed activities are most appropriately carried out through CFSP/ESDP or Community action or indeed a combination of both. This concept is deliberately broad in order not to constrain future CFSP/ESDP or Community activities but in any situation, the Council General Secretariat and the Commission will need to work in close co-operation both to ensure a clear, functional division of responsibilities and to ensure maximum coherence and effectiveness of overall EU effort. It is foreseen that the paper on a Community concept on SSR will build on the same premise.

## **B. BACKGROUND**

7. SSR plays an important role in serving the EU's strategic objectives as outlined in the ESS, as well as contributing to the prevention of violent conflict. Consequently, the European Security Strategy points out that "*as we increase capabilities in different areas, we should think in terms of a wider spectrum of missions. This might include joint disarmament operations, support for third countries in combating terrorism and security sector reform. The last of these would be part of broader institution building*".

---

<sup>1</sup> The following EU Member States are member of OECD Development Assistance Committee (DAC): Austria, Belgium, Denmark, Finland, France, Germany, Greece, Ireland, Italy, Luxembourg, the Netherlands, Portugal, Spain, Sweden, and the United Kingdom. The Commission is also a member of this Committee.

<sup>2</sup> Commission Representatives have also participated in developing the OECD/DAC guidelines.

8. In addition to a willingness within the EU to do more in this regard, it is considered that a more active EU contribution in this field would be welcomed by the International Community. It is assessed that the EU can expect further requests for assistance from third States and/or from the UN, Regional or Sub Regional Organisations.
9. On 19 July 2005, the PSC discussed "Initial elements for an EU Security Sector Reform (SSR) concept" (Ref. B.) developed by the GSC, in close co-operation with the Commission. Subsequently the PSC invited the Secretariat to develop, in close co-operation with the Commission, a draft EU Concept for ESDP support to Security Sector Reform (SSR). It was noted that the Commission will develop, in close co-operation with the Council Secretariat, an EC concept for SSR covering first pillar activities. At a later stage, consideration should be given to bringing these two strands closer together. This would complete an overall SSR concept.

### **C. AIM AND SCOPE**

10. The purpose of this paper is to provide a concept for ESDP support to Security Sector Reform in a partner state. This concept should focus on principles, key elements, and modalities; it should be flexible enough to be drawn on and adapted for the needs of each specific action in this field on a case-by-case basis. This paper aims to spell out the contribution of ESDP in supporting SSR. With its dimensions of both civilian and military crisis management, including an emphasis on the prevention of conflict, ESDP can offer an integrated as well as focussed approach to SSR. The EU aims at a coherent approach to SSR in which complementarity between action undertaken in the framework of ESDP and those undertaken by the Commission is vital. Furthermore, this concept is without prejudice to activities undertaken under the first pillar. It intends to complement existing concepts such as the "*Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of Law in crisis management*" (Council doc. 9792/03 dated 26 May 2003) or the "*EU Concept for Crisis management missions in the field of Civilian Administration*" (Council doc. 15311/03 dated 25 November 2003).

11. ESDP support to SSR in a partner state will apply to an ESDP action which usually will take the form of advice and assistance to the local authorities (executive, legislature and judiciary) in reform issues in the Security Sector, in a manner consistent with democratic norms and sound principles of good governance, human rights, transparency and the rule of law.
12. It has been noted that Disarmament, Demobilisation and Reintegration (DDR) can constitute a significant pillar of SSR and is regarded as central to conflict resolution and internal stability. In such cases, SSR will call for DDR-type activities. However, SSR goes well beyond DDR and should be considered as the primary concept; DDR should be addressed separately, but consistently with this SSR concept, noting that the Commission is particularly active in the field of Reintegration.
13. This document aims to provide:
  - A definition of the Security Sector;
  - An overview of the breadth and scope of potential ESDP support to Security Sector Reform (SSR);
  - A proposal for integration of civilian and military SSR initiatives within ESDP, co-ordination with SSR activities in other pillars, and co-operation with other partners;
  - Modalities on how to plan and conduct SSR activities within ESDP.

#### **D. THE SECURITY SECTOR**

14. Taking as a basis the OECD Guidelines, the security sector can be defined as a system which includes:
  - The core security actors: armed forces; police; gendarmeries; paramilitary forces; presidential guards, intelligence and security services (both military and civilian); coast guards; border guards; customs authorities; reserve or local security units (civil defence forces, national guards, militias).

- Security management and oversight bodies: the Executive; national security advisory bodies; legislature and legislative select committee; ministries of defence, internal affairs, foreign affairs; customary and traditional authorities; financial management bodies (finance ministries, budget offices, financial audit and planning units) and civil society organisations (civilian review boards and public complaints commissions).
  - Justice and law enforcement institutions: judiciary; justice ministries; prisons; criminal investigation and prosecution services; human rights commissions and ombudsmen; customary and traditional justice systems.
  - Non-statutory security forces, with whom donors rarely engage: liberation armies; guerrilla armies; private bodyguard units; private security companies; political party militias.
15. Following the OECD guidelines there is a need to take a broad approach, engaging all these actors in reform efforts. Rather than focussing on a limited number of key sectors, a holistic, multi-sectoral approach is advocated. This approach includes the need to develop a clear institutional framework for providing security, strengthening of governance and political oversight of the security institutions, effective civilian control, as well as the need to build a capacity throughout the security system both accountable to civil authorities and capable of carrying out the required operational tasks. The relevant aspects of this approach should be reflected in an ESDP concept.

## **E. SECURITY SECTOR REFORM**

16. SSR can be a useful instrument to prevent conflict in fragile states. It is also a core task in countries emerging from conflict, and is a central element of the broader institution-building and reform efforts in countries in a more stable environment. Depending on whether a state faces a post-conflict situation or is reforming its institutions in a more stable environment, a broad spectrum of different SSR requirements might need to be addressed.

17. Security sector reform seeks to increase the ability of a state to meet the range of both internal and external security needs in a manner consistent with democratic norms and sound principles of good governance, human rights, transparency and the rule of law. It concerns not only state stability and regime security of nations but also the safety and well-being of their people. SSR involves addressing issues of how the security system is structured, regulated, managed, resourced and controlled. It is also important to take into account external security in relation to the neighbourhood and regional stability.
18. SSR activities may target an individual agency or institution, as part of a broader SSR framework and part of a broad co-operation between different donors.
19. In many cases, SSR activities are long term issues necessitating support for a considerable period of time. These activities should be submitted to periodical comprehensive evaluations in order to assess regularly the efficiency of the support given. Consideration could also be given to complementarity between actors/donors in relation to timing.
20. SSR activities are locally owned and based on democratic norms and human rights principles<sup>3</sup> and the rule of law.
21. SSR activities are generally undertaken in close co-operation with the work of other International Community actors, including third States, the United Nations and other International Organisations as well as Non-Governmental Organisations (NGOs). The role of the UN's future Peace-Building Commission will be particularly relevant, as are the activities currently undertaken by UN missions mandated by the Security Council.

---

<sup>3</sup> Notably as set out in the International Covenant on Civil and Political Rights, the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights and, for gender and children's issues, UNSCR 1325 on Women, Peace and Security and UNSCR 1539 on Children in Armed Conflict, the Convention on the Rights of the Child, the EU Guidelines on Children and Armed Conflict (doc. 15634/03) as well as the OSCE Code of Conduct on politico-military aspects of security.

## **F. ESDP SUPPORT TO SSR**

22. Durable stability and development need a well organised and controlled security system that is managed in accordance with democratic norms and principles of accountability, transparency and good governance. The EU is able to bring together a wide range of instruments needed both for stability and development. It has the capacity to take a holistic approach in supporting security sector reform in a partner state, by using the economical, political, diplomatic, civilian and military means suitable to provide advice and assistance to the authorities of the state concerned. The EU is uniquely placed to bring together a wide range of civilian and/or military activities needed in the framework of SSR.
23. In the context of crisis management operations, the EU can undertake military operations, civilian operations, as well as integrated actions comprising both civilian and military elements. This integrated approach is to be taken also for ESDP actions in support of SSR, which are a conflict prevention and crisis management tool.
24. Concepts for civilian activities in support of strengthening/reorganising particular agencies or institutions (e.g. strengthening/reorganising civilian administration or rule of law) have already been developed in the ESDP framework and can contribute to the objectives of SSR.
25. ESDP actions in support of SSR contribute to the ultimate goal which is to reach a situation where the security system is organised in a way which ensures an effective Security Sector, the protection of individuals as well as of sustainable state institutions through ensured democratic oversight, transparency and accountability in accordance with internationally recognised values and standards.
26. Although these standards might not be fully applied by the partner state concerned at the time when the EU is considering to bring support, a commitment to fully apply them should be sought by the EU.

## **G. PRINCIPLES FOR AN ESDP ACTION IN SUPPORT OF SSR**

27. Local ownership. SSR will be conducted under local ownership. The EU will bring support to this reform. This local ownership is defined as the appropriation by the local authorities of the commonly agreed objectives and principles. This includes the commitment of the local authorities to actions on the ground, including their active support of the implementation of the SSR mission's mandate; implementation and sustainability of Security Sector Reform are their responsibility. The clear affirmation by the EU of its values, principles and objectives as well as consultation with local authorities at all stages should make local ownership possible. ESDP support of SSR will be defined in dialogue with the partner government and adapted to the specific country situation. In the absence of a partner government in crisis situations or in the immediate aftermath of a conflict, early stages of EU support for SSR should pave the way for later long-term country owned SSR reforms based on a participatory and democratic process. In this case, the aim would be to strengthen gradually and steadily this local ownership with the involvement of the civil society.
28. Measuring progress. Continued support for SSR should be linked to the progress achieved against mutually pre-defined and agreed benchmarks. PSC will be kept informed on this progress by regular reporting and assessments.
29. Holistic approach. SSR should take a broad, coherent and integrated approach that addresses wider governance and security concerns of the people. This multifaceted approach should be managed in a coherent way, ensuring that all the lines of action, such as good governance, democratic norms and rule of law, respect for human rights and long term institution building, personnel management, training and provision of equipment are mutually reinforcing.
30. Tailored approach. SSR activities need to be tailored to the specific needs of an individual state and its people as well as to its political environment both nationally and regionally. The state's perspective to become member of an International/Regional/Sub-regional Organisation has also to be taken into account.

31. Co-ordinated approach. Close co-ordination between the Council, Member States and the Commission and co-operation with other IC actors is crucial in order to avoid duplication and ensure coherence of efforts between all actors/donors. In order to ensure complementarity and avoid duplication between ESDP actions in support of SSR and other assistance activities managed by the Commission, co-ordination with the Commission is necessary from the early steps of planning, both in Brussels and at the level of EC Delegations. Co-ordination is also to be ensured with those Member States which might engage, on a bilateral basis, in SSR activities in the same states, as well as the UN, other international organisations, donors and NGOs. Good co-operation between ESDP SSR missions and with these actors should be ensured to the maximum extent possible, also with a view to ensuring synergy with them and to avoiding unnecessary duplication. In this context, lessons learned should be shared with other IC actors.

#### **H. POSSIBLE SCENARIOS FOR ESDP ACTIONS IN SUPPORT OF SSR ACTIVITIES**

Recognising that SSR can also be a useful instrument to prevent conflict in fragile states, possible scenarios where ESDP could be involved in SSR activities are set out below:

32. In an immediate post conflict situation where the military of the state concerned is likely to be deeply involved both in politics and in the whole security sector, the early steps of reform of the security sector is likely to require disarmament and demobilisation and subsequently reintegration of ex-combatants, for which community instruments are already available. SSR in this context may also be part of, and contribute to an exit strategy for, a more complex crisis management operation. Security would likely be ensured by an external military or police presence and political authority might be exercised by an external actor for a limited period of time.

33. In a transition and stabilisation phase. Local political authorities would be in place at least on a temporary basis. ESDP actions in support of SSR activities would then be undertaken in a more stable environment and in the spirit of preventing a return to violence. In this case, support for SSR could be a mission of its own tying in with already existing crisis management operations and/or community activities. Local ownership by the political authorities can be expected to a larger degree than in an immediate post-conflict situation.
34. In an environment that is assessed as stable and where no return to significant conflict is to be expected, ESDP actions in support of SSR could assist the on-going development of democratic institutions. Such actions would need to tie in closely with other governance reforms conducted by the state concerned, and would be complementary with Community assistance and those provided by other actors/donors in that respect.

#### **I. RELEVANT AREAS OF ACTIVITIES RELATED TO SSR**

35. The EU could give support to SSR in military and civilian areas. It should be noted that, on a case-by-case basis, sharing of civilian activities with the Commission would be necessary to ensure complementarity and avoid duplication. The assignment will be primarily based on the added value which could be brought by each of the two pillars, thereby taking into account the specifics of ESDP action.
36. Whereas Crisis Management missions may have specific mandates that include SSR activity, SSR is a horizontal concept that may cover a broader spectrum than tasks encompassed by Crisis Management missions only.
37. Support in Reforming the Defence Sector, the armed forces, including if needed the relevant non-statutory bodies. The EU could, inter-alia, provide assistance in:
- defining a defence policy, a clear delineation of tasks between armed forces and police;
  - organising defence structures, including political control (civilian and/or adequate parliamentary control), oversight/budget control, administration, transparency;
  - defining military planning procedures;

- training the armed forces, including Chiefs of Defence, chiefs of armed forces or military, including in the democratic principles of modern armed forces, regarding human rights, international law, international humanitarian law, gender issues, etc;
- reorganisation of the armed forces, which could include demobilisation, aspects related to conscription; aspects relating to ethnic integration of previously segregated armed forces units;
- military governance issues;
- co-locating experts to the national Ministry of Defence to monitor, mentor and advise local authorities in issues related to defence policy and SSR;
- the process of equipping the armed forces, establishing a mechanism for procurement, maintenance, as well as budgetary or financial regulations, etc.

38. Support in Reforming the Police Sector, including the relevant non-statutory bodies. The EU could, inter-alia, provide assistance in the following domains:

- assessment of policing needs;
- defining the objectives of a comprehensive policing policy and strategy, fully integrated with the objectives of the Justice/Rule of Law sector;
- developing a methodology for achieving such objectives, including critical and success factors and their measurement;
- organising the police sector, including oversight/budget control, administration, transparency and accountability, as well as political control;
- educating the police sector in the principles of modern policing and police management, including respect for human rights, international law, gender issues;
- guiding and accompanying the police force in their daily tasks during a transitional period;
- co-locating experts to the national ministry of home affairs to monitor, mentor and advise local authorities in issues related to home affairs policy and SSR;
- launching public awareness campaigns in order to secure the trust and co-operation of the community.

39. Support in Strengthening Justice/Rule of Law elements in Security Sector Reform. EU activities could support SSR by contributing to strengthen or reorganize justice and other rule of law structures. The principles and modalities to be applied are, among other international standards, those contained in the "*Comprehensive EU concept for missions in the field of Rule of Law in crisis management*" (Council doc. 9792/03 dated 26 May 2003) and in the Civilian Headline Goal 2008. Depending on the concept, the EU could, inter-alia, provide assistance in:
- identifying the needs of the judiciary, prosecution service and penitentiary system and support in developing a comprehensive development strategy;
  - identifying administrative, human and material resources required for the judiciary, prosecution service and penitentiary system;
  - reviewing the legislative needs and assisting in planning and drafting the legislation;
  - organising vetting procedures and if necessary promote or improve the training system for judicial and other personnel in the fields of rule of law;
  - co-locating experts to the national ministry of justice to monitor, mentor and advise local authorities in issues related to justice policy and SSR;
  - working with international organisations, NGOs, Member States and third states to help to ensure that the rule of law sector have equipment and temporary facilities for their work;
  - the development of emergency rule of law mechanisms and transitional justice institutions such as special tribunals and truth/reconciliation commissions;
  - promoting the right of victims throughout the criminal justice process and improving witness protection from any intimidation and harassment;
  - launching of public awareness campaigns in order to reach the confidence of the public.

40. Support in strengthening the border and customs sector. The EU could provide assistance in assessing needs, defining policies, objectives and rules related to border and customs services. It could also support in organising the border and customs sector, in training the border guards and customs officers, including respect for human rights, international law and gender issues. The EU could inter-alia give assistance in the following domains:
- establishing and implementing an overall strategy and policies for the management of border control and customs, including political control;
  - co-locating experts to the national ministries/agencies responsible for border control and customs to monitor, mentor and advise local authorities in issues related to border and customs policy, especially in relation with SSR.
41. Support in reforming the financial and budgetary aspects of the Security Sector. The EU could provide advice and support, while promoting the principles of transparency, efficiency, accountability and democratic control by parliament, in the domain of co-locating experts to the national ministry of finance to monitor, mentor and advise local authorities in issues related to finance policy and SSR.
42. General support. In the framework of a holistic approach, the EU could also contribute to give assistance in establishing and ensuring the efficient functioning of government and division of responsibilities on all levels of public administration. Although not fully part of the Security Sector, these aspects could need consideration in the framework of an ESDP action in support of SSR. Support in re-organising the structure/working methodologies/linkage with the Security Services/Intelligence agencies of a state is often essential to the reform process.
43. Support in DDR: The EU, in the context of ESDP, can also bring support to DDR which can constitute a significant pillar of SSR. This specific issue, which needs specific means and expertise, will be addressed separately, but consistently with this SSR concept. Special attention will be paid to the capacities of the Commission, in particular in the field of Reintegration.

## J. CORE REQUIREMENTS AND MODALITIES

44. Legal basis. The legal basis for an EU action should be either a UNSCR or an invitation by a host partner state or International/Regional/Sub-Regional Organisation, bearing in mind that proposals for EU action in support of SSR in a partner state can be initiated by EU Member States or the Commission, in the framework of the Treaty.
45. Legal framework. As a general rule, a Joint Action, under article 14 TEU, would be the legal instrument for such action. Privileges and immunities and other relevant provisions for the international personnel of the ESDP Action in support of SSR should be set out in a SOFA/SOMA.
46. General framework. An ESDP action for support to SSR in a partner state would be set up under the political control and strategic direction of the PSC. A general concept describing the EU's approach to the management of a specific EU action in support of SSR in a partner state should be developed<sup>4</sup>. It should address the full range of activities envisaged and is an important tool to ensure coherence and comprehensiveness of possible ESDP actions. This general concept should in particular:
- set out clear objectives and tasking, including definition of the desired end state and of benchmarks; the objectives for the ESDP Action (Mission Statement) should be defined in such a way that they are possible to fulfil;
  - be specific and coherent with other SSR actions supported by the European Community and other international actors;
  - be goal-oriented and include an evaluation mechanism based on the objectives set;
  - be time-limited and set out a clear exit strategy; these time-limited mandates could be reviewed after comprehensive evaluation; clear criteria for the termination of ESDP support should be established which would be subject to review in the course of the ESDP action;
  - include flexibility in the tasking, to enable the HoM to fulfil the mandate taking into account new needs on the ground, reporting to the PSC as necessary.

---

<sup>4</sup> The general concept corresponds to the development of the Crisis Management Concept in the Crisis Management Procedures.

47. EUSR. When an ESDP action in support of SSR occurs in an area where an EUSR is in place, the EUSR should ensure the overall political co-ordination of EU's actions on the ground.
48. Security. An ESDP action in support of SSR can be implemented only where a basic degree of security and order exists in the state concerned. This level of security could also be ensured by an international military or police presence.
49. Resources. Well-trained and well-equipped personnel are needed (e.g. the Action Plan for ESDP support for peace and security in Africa (doc. 10538/3/04) provides for plans for gathering and training teams of military and civilian experts to be made available by Member States on a voluntary basis. This approach could be applied to other regions). Consideration should be given to ensuring that EU personnel have the correct professional and when necessary the region-specific knowledge. ESDC courses and other courses offered through the EU training programme should be taken into account. Appropriate personnel and equipment (operational kits, including inter-alia vehicles, CIS, secure communications) are required in time to provide personal security, to be available for an early and quick deployment and to allow the timely establishment and accomplishment of the mission. To this end, logistics, effective planning capability and financial procurement mechanisms are needed.
50. General Support to ESDP Action. Support given by the partner state is to be ensured by a firm commitment. Support from the local Commission delegation, when existing, should also be considered and taken into account during the planning phase of the mission in order to ensure complementarity. The HoM should be able to count on the support of the local diplomatic missions of Member States, in particular the Presidency and, as appropriate, the EC delegations.
51. Standard Operating Procedures/Guiding principles. Standards Operation Procedures (SOPs) for ESDP Actions in support of SSR and/or guiding principles for HoMs should be developed.
52. Public Information strategy. Support to a Public Information policy of the government for the SSR reform to which the ESDP action contributes should be fully considered.

## K. PREPARATION/PLANNING

53. Fact-finding Mission. On the basis of a risk assessment and, when possible in consultation with the partner government, a fact-finding mission would be launched with the aim of collecting all the pertinent facts as preparation for the establishment of a SSR mission. Whenever possible and appropriate the potential HoM should participate in this FFM. Whenever possible, fact-finding missions should be carried out in association with the Commission.
54. General concept. On the basis of these findings, the general concept for an ESDP action will need to be developed. It will set out the general framework in which action will be taken and civilian and military operations integrated. This general concept will be approved by the Council. The concept should allow for the deployment of an advance party, in order to assess needs and prepare the deployment of the complete SSR team.
55. Civilian-military integration. Throughout this whole process, integration of civilian and military aspects should be ensured in a comprehensive way<sup>5</sup>. Initial contacts with the potential Heads of Mission and the potential contributors should be established well in advance, as well as the necessary political dialogue with the partner state authorities concerned. The Civ-Mil Cell's expertise in managing the civ-mil interface should contribute to promoting this integration.
56. Operation Plan for ESDP Action in Support of SSR. The HoM will then be responsible for developing this plan, on the basis of the general concept and, when appropriate, a concept of operations (CONOPS). This plan will be approved by the Council.

---

<sup>5</sup> A comprehensive planning concept is under development.

## **L. CHAIN OF COMMAND**

57. According to the key principles, the mission would be conducted respecting local ownership. Nevertheless, a clear chain of command/reporting chain should be established, in accordance with the specific nature of the mission, to ensure situational awareness, political control and strategic direction exercised by the PSC.
58. The Head of Mission will report to the PSC. As part of SOPs, standard reporting procedures and a format for reporting on ESDP actions in support of SSR should be developed, taking into account the possible presence of an EUSR. A method for assessing the quality of the support offered by the partner state should also be developed.
59. In accordance with the specific nature of the mission, EUMC as well as CIVCOM will be involved to allow them to provide advice within their respective competences.
60. During the preparation, planning and conduct of the EU action by the appropriate Council bodies, the comprehensive integration of civilian and military aspects will, as appropriate, need to be ensured. In this field, the Civ-Mil Cell can provide an important contribution, given its expertise in managing the civ-mil interface.

## **M. PARTICIPATION OF THIRD STATES**

61. Third States participation in any civilian or military action undertaken in support of SSR will have to be determined on a case-by-case basis. The following elements would need to be considered:
  - The possible inclusion of countries of the region and/or States with a specific interest/added value for the mission.
  - The possible inclusion of States contributing bilaterally to SSR in the state concerned.

62. The Joint Action should provide necessary indications on third States invited and modalities of their participation. Personnel from Third States (either seconded or contracted) should be covered by the SOFA/SOMA applicable to the mission. Conditions under which a third State would participate in the ESDP action in support of SSR will be provided for within a particular agreement to be concluded between the EU and the State.

#### **N. FURTHER STEPS**

63. Equipment and procurement. The envisaged DGE IX/CION joint paper on procurement could serve as a basis for equipment for ESDP actions in support of SSR. Arrangements with the Commission should be sought in relation to possible support by local Commission delegations.

64. Standard Operating Procedures/Guiding principles. Standard operating procedures and/or guiding principles for HoMs for ESDP Actions in support of SSR should be developed, including standard reporting procedures.

65. Financial arrangements. ESDP support to SSR will have an impact on resources. Due consideration should be given to matching future commitments and resources. This work should be undertaken as soon as possible by the competent bodies.

66. DDR. Support to DDR in a partner state within the framework of SSR should be addressed separately but consistently with this SSR concept.

67. Overall SSR concept. The Commission is expected to develop, in close co-operation with the Council Secretariat, an EC Concept for SSR covering first pillar activities. At a later stage, due consideration should be given to joining these two strands within the framework of an overarching EU concept for SSR.