



HOGE VERTEGENWOORDIGER
VAN DE UNIE VOOR
BUITENLANDSE ZAKEN
EN VEILIGHEIDSBELEID

Straatsburg, 5.7.2016
JOIN(2016) 31 final

**GEZAMENLIJKE MEDEDELING AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE
RAAD**

**Elementen voor een EU-breed strategisch kader voor steun aan de hervorming van de
veiligheidssector**

{SWD(2016) 221 final}

1. GRONDGEDACHTEN EN TOEPASSINGSGBIED

Hervorming van de veiligheidssector (security sector reform, SSR) is het proces waarbij het veiligheidssysteem van een land wordt getransformeerd¹ zodat zowel de inwoners als de staat zelf geleidelijk aan effectiever en betrouwbaarder worden beveiligd op een wijze die in overeenstemming is met de eerbiediging van de mensenrechten, de democratie, de rechtsstaat en de beginselen van goed bestuur. SSR is een politiek langetermijnproces omdat het de kern van de machtsverhoudingen in een land raakt. De hervorming moet op nationaal niveau worden aangestuurd en er zijn politiek engagement en leiderschap, interinstitutionele samenwerking en een brede participatie van belanghebbenden nodig om een zo breed mogelijke consensus te bereiken.

Conflicten, onveiligheid en instabiliteit komen op grote schaal voor, ook in directe buurlanden van de EU². Dat leidt tot menselijk lijden, gedwongen ontheemding en schrijnende ontwikkelingsresultaten³, zoals wordt erkend door het ontwikkelingsbeleid van de EU⁴, bij werkzaamheden inzake veiligheid en ontwikkeling in het algemeen en in de resolutie van de Verenigde Naties *Onze wereld transformeren: de agenda voor duurzame ontwikkeling tot 2030*, inclusief doelstelling 16⁵ en de veiligheidsgerelateerde doelstellingen ervan.

Onveiligheid en instabiliteit worden vaak veroorzaakt of verergerd door een gebrek aan doeltreffende en toerekenbare veiligheidssystemen. Door partnerlanden te helpen bij de hervorming van hun veiligheidssystemen, draagt de EU bij tot het verwezenlijken van de doelstellingen inzake vrede en stabiliteit, inclusieve en duurzame ontwikkeling, staatsopbouw en democratie, de rechtsstaat, mensenrechten en de beginselen van het internationaal recht⁶. Zoals erkend in de *Europese Veiligheidsagenda 2015*⁷, waarin de klemtoon wordt gelegd op het sterke verband tussen de binnenlandse en buitenlandse veiligheid van de EU, hebben conflicten en onveiligheid in partnerlanden, die soms gepaard gaan met gewelddadig extremisme, ook gevolgen voor de binnenlandse veiligheid van de EU, de veiligheid van EU-burgers en de handels- en investeringsbelangen van de EU in het buitenland.

¹ Volgens de SSR-richtsnoeren van de OESO-DAC worden tot de nationale veiligheidssector gerekend: wetshandhavinginstanties (politie, gendarmerie, douane, grenswacht enz.), het strafrechtstelsel (strafrechter, openbaar ministerie, bestraffing), de strijdkrachten, de inlichtingendiensten, de instellingen die politiek, financieel en gerechtelijk toezicht uitoefenen (vakministeries, parlementaire commissies, rekenkamers, rechtbanken enz.) en niet-statelijke actoren, zoals traditionele autoriteiten en rechtbanken, guerrillabewegingen en bevrijdingslegers, particuliere militaire en beveiligingsondernemingen. Zie *The OECD DAC handbook on security system reform: supporting security and justice* (OESO, Parijs).

² JOIN(2015) 50, *Herziening van het Europees nabuurschapsbeleid*.

³ 43 % van de mensen die in absolute armoede leven, wonen in kwetsbare en door conflicten getroffen landen.

⁴ COM(2011) 637 en Conclusies van de Raad, *Het effect van het EU-ontwikkelingsbeleid vergroten: een agenda voor verandering*, 3166e zitting van de Raad Buitenlandse Zaken, Brussel, 14 mei 2012.

⁵ *Onze wereld transformeren: de agenda voor duurzame ontwikkeling tot 2030* (resolutie van de Algemene Vergadering van 25 september 2015; UNGA A/RES/70/1); doelstelling 16: "bevorderen van vreedzame en inclusieve samenlevingen voor duurzame ontwikkeling, toegang tot recht voor iedereen en ontwikkeling van doeltreffende, betrouwbare en inclusieve instellingen op alle niveaus".

⁶ Overeenkomstig de algemene bepalingen van de EU-verdragen betreffende het extern optreden van de EU (artikelen 21 en 22 VEU), het GBVB/GVDB (artikelen 23 tot en met 46 VEU), het beleid op het gebied van ontwikkelingssamenwerking (artikelen 208 tot en met 211 VWEU) en ander samenwerkingsbeleid (artikelen 212 en 213 VWEU).

⁷ *Europese veiligheidsagenda*, Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's (COM(2015) 185).

De betrokkenheid van de EU bij SSR tot op heden wordt beoordeeld in het werkdocument⁸ bij deze gezamenlijke mededeling, dat een overzicht bevat van de resultaten van verschillende evaluaties, verslagen over "geïdentificeerde lessen", studies en overleg met belanghebbenden gedurende de afgelopen 15 jaar. Uit de beoordeling blijkt dat er ruimte is voor verbetering wat betreft de samenhang, de complementariteit en de coördinatie van de capaciteiten en instrumenten van de EU. Er wordt ook beklemtoond dat een grondige SSR een complex proces is dat betrokkenheid op lange termijn vereist, onverminderd de kortetermijninitiatieven die nodig kunnen zijn om onmiddellijke veiligheidsbedreigingen aan te pakken.

De diplomatieke en financiële, militaire en civiele, kort- en langlopende interventies van de EU moeten steviger worden verankerd in één enkel, EU-breed steunkader voor SSR waarin rekening wordt gehouden met de onderlinge verbanden tussen politiek, veiligheid, justitie, humanitaire hulp⁹, ontwikkeling, conflicten en kwetsbaarheid. Vooral in kwetsbare landen, ontwikkelingslanden en overgangslanden is voor SSR politieke, financiële en technische bijstand van internationale partners nodig. Met haar wereldwijde invloed, breed opgezette buitenlandse beleidslijnen, instrumenten en hulpmiddelen en gevestigde aanwezigheid en ervaring is de EU goed geplaatst om partnerlanden daarbij te helpen, in samenspraak met andere internationale spelers zoals de VN.

Deze gezamenlijke mededeling¹⁰ bevat elementen voor een kader als bedoeld in de conclusies van de Raad van mei 2015¹¹, inclusief richtsnoeren voor de EU-werkzaamheden op het gebied van capaciteitsopbouw ter ondersteuning van veiligheid en ontwikkeling¹². De mededeling is een uiting van de totaalaanpak van externe conflicten en crisissen¹³ doordat het gemeenschappelijk veiligheids- en defensiebeleid (GVDB) en alle andere relevante instrumenten voor het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), instrumenten voor extern optreden en spelers op het gebied van vrijheid, veiligheid en justitie erin worden samengebracht, zodat twee afzonderlijke EU-beleidsconcepten voor SSR-steun worden samengevoegd en geactualiseerd¹⁴. De mededeling zal bijdragen tot de effectiviteit van de *mondiale strategie* voor buitenlands en veiligheidsbeleid¹⁵ en de *Europese veiligheidsagenda*¹⁶. Ze houdt ook rekening met de relevante besluiten van de OESO-DAC¹⁷ en, in voorkomend geval, de OESO-DAC-richtlijnen voor vrede en veiligheid.

⁸ SWD(2016) 221.

⁹ Volgens JOIN(2013) 30 final moet humanitaire hulp worden verstrekt volgens de specifieke *modus operandi*, met respect voor de beginselen van menselijkheid, neutraliteit, onpartijdigheid en onafhankelijkheid, en uitsluitend op basis van de behoeften van de getroffen bevolkingsgroepen.

¹⁰ Initiatief nr. 21 in bijlage I bij het werkprogramma van de Commissie voor 2016 (COM(2015) 610 final).

¹¹ *Conclusies van de Raad over het GVDB*, Raad van de Europese Unie (document 8971/15, mei 2015).

¹² JOIN(2015) 17 final, *Capaciteitsopbouw voor veiligheid en ontwikkeling – De partners in staat stellen crises te voorkomen en te beheersen*.

¹³ JOIN(2013) 30 final, *De brede EU-aanpak van externe conflicten en crisissituaties*.

¹⁴ *Een concept voor steun van de Europese Gemeenschap voor de hervorming van de veiligheidssector*, Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement (SEC(2006) 658); en *EU-concept voor EVDB-steun voor de hervorming van de veiligheidssector* (Raad 12566/4/05), dat is opgesteld op basis van de *Europese veiligheidsstrategie - Een veilig Europa in een betere wereld*, aangenomen door de Europese Raad in december 2003.

¹⁵ *Gedeelde visie, gemeenschappelijke actie: Een sterker Europa – Een mondiale strategie van de Europese Unie voor buitenlands en veiligheidsbeleid*, hoge vertegenwoordiger van de Unie voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid, juni 2016.

¹⁶ COM(2015) 185 final, *De Europese veiligheidsagenda*.

Het kader:

- **geldt voor alle EU-actoren en -instrumenten:** politiek/diplomatiek, instrumenten voor extern optreden, crisisbeheersing¹⁸ en civiele en militaire actoren van het GVDB op alle niveaus. De lidstaten worden aangemoedigd om hun bilaterale SSR-programma's in het kader op te nemen, onder meer via gezamenlijke programmering, overeenkomstig de conclusies van de Raad over "het opvoeren van de gezamenlijke programmering"¹⁹;
- **zal richtsnoeren bevatten voor de vaststelling, planning en/of invoering/uitvoering van alle SSR-gerelateerde instrumenten/programma's/projecten voor extern optreden van de EU,** met inbegrip van GVDB-hulpmiddelen met specifieke en/of gedeeltelijke mandaten waarbij SSR-gerelateerde activiteiten betrokken zijn. Hoewel de nadruk ligt op EU-steun voor de veiligheidssector in andere landen, wordt in deze gezamenlijke mededeling de onderlinge afhankelijkheid van veiligheid en justitie erkend. De beginselen kunnen ook worden toegepast op spelers op het gebied van justitie, als hun rollen en functies duidelijke gevolgen voor de veiligheidssector hebben;
- **geldt in alle omstandigheden,** niet alleen in conflictsituaties en post-conflictsituaties²⁰, en is voldoende ruim om aan de behoeften van elke specifieke situatie te kunnen worden aangepast.

2. WAT WE WILLEN BEREIKEN

De overkoepelende doelstelling van dit EU-breed strategisch kader is ertoe bij te dragen dat landen stabiel worden en individuen zich veiliger voelen. Doel van het kader is daarom de effectiviteit van de EU te vergroten bij het bevorderen en ondersteunen van:

- A. de inspanningen van partnerlanden om de veiligheid van individuen en de staat te verzekeren; en
- B. de legitimiteit, het goed bestuur, de integriteit en de duurzaamheid van de veiligheidssector van partnerlanden.

A. DE VEILIGHEID VAN INDIVIDUEN EN DE STAAT VERZEKEREN

Een doeltreffende nationale veiligheidssector:

- profiteert van een duidelijk en passend **rechtskader**;
- laat zich leiden door passende **beleidsmaatregelen en strategieën** op het gebied van veiligheid en justitie; en

¹⁷ Bijvoorbeeld de overeenkomst tot "actualisering en modernisering van de richtlijnen voor rapportage over officiële ontwikkelingshulp op het gebied van uitgaven voor vrede en veiligheid"; zie het slotcommuniqué van de bijeenkomst op hoog niveau (OESO-DAC, 19 februari 2016).

¹⁸ Voor de toepassing van deze mededeling valt humanitaire hulp niet onder crisisrespons.

¹⁹ Zie document 8831/16 van de Raad.

²⁰ Hoewel de in deze gezamenlijke mededeling uiteengezette beginselen ook van toepassing zijn op de uitbreidingslanden, gaat het toetredingsproces gepaard met verschillende maatregelen en procedures om te verzekeren dat die landen voldoen aan de toetredingscriteria.

- bestaat uit goed gecoördineerde en samenwerkende **instellingen** met een goede structuur en organisatie, een duidelijk omschreven rol, passende procedures, opgeleid personeel en voldoende middelen.

De sector moet rekening houden met bestaande informele of niet-gouvernementele veiligheidsverstrekkingen en moet de rechtsstaat handhaven.

Menselijke veiligheid

Een nationaal veiligheidssysteem moet in de eerste plaats de veiligheid van **individuen** waarborgen zoals die door hen wordt waargenomen en ervaren. Het gaat onder meer om de eerbiediging van hun fundamentele vrijheden²¹ en een goede beoordeling, op participatieve wijze, van de veiligheidsbehoeften van verschillende **groepen**, waaronder de meest kwetsbare. Het systeem moet tegemoet komen aan de specifieke veiligheidsbehoeften van vrouwen, minderjarigen, ouderen en minderheden.

Hervormingen moeten **gendergevoelig**²² zijn, zodat vrouwen en mannen daadwerkelijk en op gelijke voet toegang hebben tot gerechtelijke en veiligheidsdiensten. Daarom moet de formulering of herziening van een nationaal veiligheidsbeleid gebaseerd zijn op genderspecifieke analyse. Bovendien moet steun voor slachtoffers van geweld vergezeld gaan van preventieve maatregelen (bv. wetgeving, voorlichting over gender bij de politie en het leger, aanpak van straffeloosheid van daders).

Voorkomen en aanpakken van transnationale veiligheidsbedreigingen

Nationale veiligheidssystemen moeten transnationale veiligheidsbedreigingen, zoals alle vormen van terrorisme en georganiseerde misdaad, doeltreffend bestrijden. Tegenmaatregelen moeten de opzet of versterking van internationale samenwerking omvatten.

B. LEGITIMITEIT²³, GOED BESTUUR, INTEGRITEIT EN DUURZAAMHEID

Mensenrechten, de rechtsstaat en democratische beginselen²⁴

Spelers op het gebied van veiligheid moeten de mensenrechten zonder discriminatie eerbiedigen en handhaven voor de algemene bevolking en hun eigen leden. De veiligheidssector moet onderworpen zijn aan effectieve **democratische controle en toezicht**²⁵. Hij moet opereren binnen een duidelijk en ondubbelzinnig rechtskader dat is goedgekeurd door de nationale wetgever, met inbegrip van doeltreffende civiele controle. Zijn

²¹ Te beginnen met vrij zijn van gebrek, vrij zijn van angst en vrij zijn om te handelen voor eigen rekening.

²² Zie de conclusies van de Raad over het *Genderactieplan 2016-2020* (document 13201/15).

²³ Voor de toepassing van dit document wordt de veiligheidssector legitiem geacht als hij: i. internationaal erkende mensenrechten, de rechtsstaat en de democratische beginselen respecteert; ii. de beginselen van goed bestuur, transparantie, openheid, participatie, inclusiviteit en verantwoordingsplicht toepast; en iii. corruptie bestrijdt.

²⁴ Dit is overeenkomstig de artikelen 3 en 21, VEU, waarin wordt bepaald dat de Unie in haar betrekkingen met de rest van de wereld haar waarden en belangen moet handhaven en zich ervoor moet inzetten, zoals de democratie, de rechtsstaat, de universaliteit en de ondeelbaarheid van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden. Volgens het Verdrag van Lissabon moet het beleid van de EU, onder meer op het vlak van externe betrekkingen, in overeenstemming zijn met het EU-Handvest van de grondrechten.

²⁵ In het specifieke geval van de rechterlijke macht moet de scheiding der machten worden gewaarborgd zodat rechterlijke onafhankelijkheid verzekerd is en de rechtbanken niet ongepast worden beïnvloed door andere takken van de overheid of door particuliere of eenzijdige belangen.

begroting moet integraal deel uitmaken van de nationale begroting en worden besproken en goedgekeurd door de wetgever, die doeltreffend toezicht moet kunnen uitoefenen. Raadpleging en betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld moeten standaard deel uitmaken van de ontwikkeling van en het toezicht op het beleid en de activiteiten inzake veiligheid en justitie.

Beginselen van goed bestuur²⁶

Er moet sprake zijn van **transparantie** en **openheid** en er moeten juridische garanties worden opgesteld om willekeurige besluitvorming tegen te gaan. Procedures voor aanwerving en bevordering en benoemingen in hogere functies van de veiligheidsstructuur moeten gebaseerd zijn op duidelijk omschreven, openbare criteria. Officiële bevelslijnen moeten worden geëerbiedigd. De indeling en verspreiding van en de toegang tot documenten van de veiligheidssector (waaronder aanbestedingsprocedures) moeten onderworpen zijn aan officieel goedgekeurde en voorspelbare procedures. Informatie moet openbaar zijn, om de transparantie en het inzicht te versterken. Beperkte openheid en transparantie kan worden gerechtvaardigd op grond van een duidelijk omschreven overheidsbeleid (bv. inzake gegevensbescherming), maar moet altijd tot een minimum worden beperkt.

De **deelname van alle belanghebbenden** aan het hervormingsproces houdt in dat de nationale beleidslijnen en strategieën worden ontwikkeld door middel van inclusieve raadplegingen. Met name de participatie van vrouwen moet worden gewaarborgd overeenkomstig de desbetreffende resoluties van de VN-Veiligheidsraad²⁷.

De veiligheidssector moet **inclusief** zijn. Veiligheidstroepen mogen bepaalde groepen niet uitsluiten of discrimineren. Om te vermijden dat er spanningen ontstaan, moet de toewijzing van middelen openbaar en eerlijk verlopen en moeten ze wettelijk omschreven functies/taken weerspiegelen. Vrouwen moeten gelijke kansen en bevoegdheden krijgen binnen de veiligheidsdiensten.

De veiligheidsinstellingen moeten beschikken over effectieve interne systemen voor **verantwoording**, zoals interne controlediensten en audits, en moeten ook worden onderworpen aan externe financiële en operationele controles door de nationale rekenkamer en andere toezichthouders of gelijkwaardige instanties. Mechanismen zoals doorlichting, gedragscodes, onafhankelijke klachteninstanties en toetsing door het maatschappelijk middenveld dragen ook bij tot verantwoording. Als een speler op het gebied van veiligheid voor de rechter wordt gebracht, is het belangrijk om vast te houden aan de beginselen van gelijkheid voor de wet, de vermindering van willekeur en procedurele en juridische transparantie, om straffeloosheid te vermijden. De opdracht van een afzonderlijk militair rechtsstelsel moet duidelijk afgebakend zijn; burgers moeten in elk geval worden berecht door burgerlijke rechtbanken.

Integriteit en corruptiebestrijding

Voor de doeltreffendheid van de veiligheidssector is het van cruciaal belang dat de bevolking en spelers op het gebied van veiligheid elkaar vertrouwen. Elk geval van omkoping, afpersing, verduistering van middelen, vriendjespolitiek en nepotisme is schadelijk. De

²⁶ Zie *Europese governance: een witboek* (COM(2001) 428); twee andere beginselen van goed bestuur, doeltreffendheid en samenhang, worden vermeld onder respectievelijk doelstelling A en in hoofdstuk 3.

²⁷ S/RES/1325 (2000) van de VN-Veiligheidsraad; S/RES/2242 (2015) van de VN-Veiligheidsraad over vrouwen, vrede en veiligheid.

financiële middelen voor de veiligheidssector moeten worden beheerd volgens dezelfde beginselen van goed bestuur die van toepassing zijn op andere overheidssectoren. Evenals andere openbare aanbestedingsprocedures moet de aankoop van materiaal en diensten voor het leger en de politie worden onderworpen aan passende procedures, beperkingen en toetsing. Nationale strategieën voor corruptiebestrijding moeten ook gelden voor spelers op het gebied van veiligheid.

Duurzaamheid

Om toepasbaar en doeltreffend te zijn, moeten de veiligheidswetgeving, -instellingen en -procedures worden ontwikkeld onder nationale zeggenschap, overeenkomstig de "samenleving als geheel"-aanpak²⁸. De betrokkenheid van belangrijke belanghebbenden op het vlak van politiek, veiligheid en justitie, en de steun van het maatschappelijk middenveld zijn essentieel.

In beginsel moeten het personeelsbestand en de investeringen en financiële middelen gebaseerd zijn op een goede planning en **fiscaal houdbaar** zijn, om het aanbod aan andere essentiële overheidsdiensten niet in gevaar te brengen.

3. HOE WE DAT WILLEN BEREIKEN

De betrokkenheid van de EU bij de veiligheidssector is gebaseerd op een reeks belangrijke elementen en beginselen, waaronder de beginselen van doeltreffendheid van steun²⁹, die evenzeer van toepassing zijn op veiligheid als op andere samenwerkingsgebieden.

Inzicht in de veiligheidssector in zijn ruimere context

Betrokkenheid van de EU bij de veiligheidssector van een partnerland of -regio impliceert inzicht hebben in en rekening houden met de formele en informele regels volgens welke spelers op het gebied van veiligheid en justitie te werk gaan. De interactie en de machtsverhoudingen tussen spelers op het gebied van veiligheid, justitie en andere gebieden dan veiligheid, en de bestaande dynamiek van conflicten³⁰ moeten eveneens worden ingeschat. Politiek, sociaal-economisch, cultureel en historisch bewustzijn is essentieel.

De EU moet haar politieke dialoog en politieke activiteiten baseren op een voorafgaande analyse van de veiligheidssector en van de plaats van de sector binnen die bredere context. De EU-delegaties hebben de opdracht gekregen om de veiligheidssector te analyseren en daarover verslag uit te brengen, met gebruik van de bestaande verslagleggingsmechanismen. Als er een GVDB-missie aanwezig is, zullen die analyse en rapportage worden samengevoegd overeenkomstig de "totaalaanpak". Aan de ambassades van de lidstaten, met name die met een veiligheids- en/of defensie-attaché, zal worden gevraagd om inlichtingen en expertise te delen.

²⁸ Zoals beschreven in *HORIZON 2020 - Werkprogramma 2016–2017*, maatschappelijke uitdaging 7: Veilige samenlevingen – bescherming van de vrijheid en veiligheid van Europa en de Europese burgers, en maatschappelijke uitdaging 6: Europa in een veranderende wereld – inclusieve, innovatieve en reflectieve samenlevingen.

²⁹ Zie OESO-DAC: *Verklaring van Parijs over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp* (2005) en de *Actieagenda van Accra* (2008); *Partnerschap van Busan voor doeltreffende ontwikkelingssamenwerking*; vierde forum op hoog niveau over de doeltreffendheid van ontwikkelingshulp (Busan, Zuid-Korea, 29 november - 1 december 2011).

³⁰ Zie de gezamenlijke *Guidance note on the use of Conflict Analysis in support of EU external action* van de EDEO en de Commissie.

Als grootschalige SSR-steun wordt overwogen, zal de EU een gestructureerde contextbeoordeling uitvoeren (bv. een analyse van de politieke economie) van alle belanghebbenden (bv. spelers op het gebied van veiligheid en justitie, inclusief vermoedelijke weerstandsbronnen, aanjagers van verandering en groepen die traditioneel worden uitgesloten van instellingen voor veiligheid en justitie, zoals vrouwen, jongeren en minderheden). In die beoordeling moet het accent worden gelegd op veiligheidsbehoeften zoals die worden waargenomen en ervaren door belangrijke demografische groepen, en op de wijze waarop de veiligheidssector daarop inspeelt.

De beoordeling moet onder meer een analyse bevatten van de bestaande nationale beleidslijnen en strategieën en de begroting, de plaatselijke veiligheids- en rechtspraktijken, bronnen van onzekerheid en instabiliteit, potentiële risicofactoren, de eerbiediging van de beginselen van democratisch bestuur en de menselijke veiligheid, de mate waarin de veiligheid van individuen wordt beschermd, de bestaande internationale samenwerking en coördinatie, en de steunmogelijkheden. Er moet worden nagegaan aan welke specifieke veiligheidsproblemen de EU voorrangsteun kan verstrekken en tot welk veranderingsproces die steun kan bijdragen. De EU moet streven naar een gezamenlijke analyse door de relevante lokale en internationale spelers en deskundigen erbij te betrekken. Waar mogelijk zullen de nationale autoriteiten bij de beoordeling worden betrokken en in het ideale geval zullen ze die zelfs leiden. Er kan een beroep worden gedaan op wederzijdse deskundigheid.

De beoordelingen zullen niet alleen worden gebruikt om SSR-steun te ontwikkelen, maar ook om grondlijnen vast te stellen waarmee het effect van het EU-optreden kan worden gemeten. Die zullen regelmatig worden bijgewerkt om veranderingen bij te kunnen houden en om hun nut te behouden voor de uitvoering van de steun.

Acties

De EU-delegaties zullen, zoals opgedragen, een analyse van de veiligheidssector opnemen in hun periodieke verslagen (samen met GVDB-missies, indien aanwezig). Als de EU een aanzienlijke betrokkenheid overweegt, moet de veiligheidssector grondiger worden beoordeeld.

Voortbouwend op bestaande methodieken zullen de EDEO en de Commissie richtsnoeren verstrekken voor de uitvoering van de analyses.

Zorgen voor ruime nationale zeggenschap

Nationale zeggenschap betekent meer dan dat een regering de tussenkomst van internationale spelers aanvaardt. Hervormingen kunnen alleen daadwerkelijk en duurzaam worden doorgevoerd als ze geworteld zijn in de nationale instellingen (onder meer via vastlegging in de begroting), in handen zijn van nationale spelers op het gebied van veiligheid en justitie en door de hele samenleving als legitiem worden beschouwd. Dat betekent dat nationale spelers het proces moeten sturen en de algemene verantwoordelijkheid voor de resultaten van de interventies moeten nemen, waarbij externe partners advies en steun verlenen. Het betekent ook dat alle (gouvernementele en niet-gouvernementele) belanghebbenden, inclusief gemarginaliseerde groepen, geleidelijk bij de hervormingsinspanningen moeten worden betrokken om tot een consensus te komen over een tussenkomst in de veiligheidssector op basis van nationaal beheerde en aanvaarde strategieën, indien van toepassing. Dat is een uitdaging, omdat de spelers uiteenlopende belangen hebben en sommigen van hen hervormingen zullen tegenwerken.

In een crisissituatie of in de onmiddellijke nasleep van een conflict, als overheidsinstellingen verzwakt of helemaal afwezig zijn, moet de EU met haar aanvangssteun het pad effenen voor

nationale zeggenschap op basis van een participatief proces waarin het maatschappelijk middenveld is opgenomen.

Acties

Als de EU steun voor SSR-hervormingen verstrekt, moet zij:

- *de politieke wil om te hervormen, de te verwachten weerstandsbronnen en de manieren waarop haar steun een draagvlak kan zijn voor het veranderingsproces beoordelen;*
- *haar steun baseren op nationale beleidslijnen, plannen en strategieën en op prioriteiten, en waar nodig voortbouwen op nationale processen en lopende maatregelen; en*
- *alle belanghebbenden, inclusief niet-gouvernementele spelers en het maatschappelijk middenveld, vanaf de identificatiefase inschakelen, om een zo groot mogelijke consensus over de interventies te bereiken.*

Oog voor het totaalbeeld

Het bestuur van de veiligheidssector is een afspiegeling van de algemene bestuurlijke situatie van het land in kwestie en moet worden ontwikkeld in het kader van bredere bestuursinitiatieven. De EU moet partnerregeringen en het maatschappelijk middenveld aanmoedigen om veiligheidskwesties op te nemen in nationale meerjarige ontwikkelingsstrategieën en die zoveel mogelijk te koppelen aan lopende of geplande bestuursinspanningen in andere sectoren. De veiligheidssector moet ook aan bod komen in de beleidsdialoog over het beheer en de transparantie van de overheidsfinanciën en het toezicht op de begroting.

Bij SSR-steun moet rekening worden gehouden met het effect ervan op de veiligheidssector en daarbuiten. In de strafrechtketen en het grensbeheer, bijvoorbeeld, zijn de verschillende spelers op het gebied van veiligheid en justitie sterk met elkaar verbonden en is een holistische aanpak aan te bevelen. Dat betekent niet dat de EU de gehele veiligheidssector van het partnerland moet steunen; de steun sorteert mogelijk optimaal effect als hij wordt gericht op zorgvuldig gekozen toegangspunten die vatbaarder zijn voor positieve ontwikkelingen en/of die een maximaal hefboomeffect genereren.

Om de geconstateerde veiligheidsproblemen aan te pakken, kan de EU een probleemoplossende benadering overwegen bij de ontwikkeling van programma's die uit verschillende reeksen interventies bestaan. Mogelijk worden de spelers op het gebied van veiligheid en justitie daar niet altijd rechtstreeks bij betrokken, maar is het de bedoeling een aantal belanghebbenden uit andere sectoren in te schakelen. Zo kunnen programma's voor veiligheid in steden onder meer steun verlenen aan lokale veiligheidsdiensten, stadsplanning en beroepsopleidingen voor jongeren.

Als dat uitvoerbaar, doeltreffend en kostenefficiënt is, moeten begrotingssteunmaatregelen worden aangemoedigd die gebaseerd zijn op nationale beleidsmaatregelen of strategieën en op duidelijke en haalbare veiligheidsgerelateerde indicatoren, zodat het nationaal beheer en bestuur worden versterkt in volledige overeenstemming met de toepasselijke richtsnoeren voor begrotingssteun³¹.

³¹ *Richtsnoeren voor begrotingssteun. Programmering, ontwerp en beheer – een moderne aanpak van begrotingssteun*, werkdocument van het directoraat-generaal Ontwikkeling en samenwerking – EuropeAid, Europese Commissie, september 2012.

Systematische politieke en beleidsdialog

SSR-gerelateerde tussenkomsten moeten systematisch vergezeld gaan van een brede sectorale dialoog en gesteund worden door politieke betrokkenheid op hoog niveau. Er moet een verband worden gelegd met de politieke en beleidsdialog over mensenrechten, de rechtsstaat, democratie en goed bestuur, en de internationale verplichtingen moeten worden nageleefd, onder meer op het gebied van het internationaal humanitair recht. De vooruitgang op dat vlak zal tijdens de hele interventie worden gecontroleerd en geëvalueerd. De politieke en beleidsdialog kan ook bijdragen tot nationale zeggenschap.

Acties

In geval van aanzienlijke betrokkenheid kunnen de EU en het partnerland benchmarks en relevante mechanismen voor regelmatige toetsing bespreken en goedkeuren om de vorderingen te meten op het gebied van het bestuur en de effectiviteit van de veiligheidssector. Die benchmarks en mechanismen kunnen de vorm aannemen van een niet-bindend instrument dat politieke verbintenissen met zich meebrengt³²; specifieke regelingen zullen geval per geval worden getroffen.

Coördinatie van de EU-steun

Overeenkomstig de "totaalaanpak" van externe conflicten en crisissen moet alle Europese diplomatieke en ontwikkelingssteun en steun in het kader van het GVDB samenhangend, gecoördineerd, complementair en goed gefaseerd worden verstrekt en in overeenstemming zijn met de wettelijke, institutionele en beleidskaders. Doel is de effectiviteit van de Europese SSR-steun te bevorderen. Als de EU een belangrijke interventie in de veiligheidssector plant, moet zij samen met de lidstaten en bij voorkeur andere internationale spelers de SSR-activiteiten in kaart brengen. Daardoor kan informatie worden uitgewisseld met het oog op een gemeenschappelijk begrip van de context en het verzamelen van geïdentificeerde lessen en aanbevelingen die moeten worden opgenomen in de politieke en beleidsdialog, in de aanpassingen van bestaande programma's, de formulering van de geplande interventies en de programmeringsprocedures.

Dat overzicht kan ook de basis vormen waarop EU-spelers gezamenlijk gemeenschappelijke doelstellingen vaststellen en een "**coördinatiematrix**" ontwikkelen (ter plaatse gecoördineerd door de EU-delegatie), waardoor zij passende verbanden kunnen vaststellen tussen politieke dialogen, samenwerkingsactiviteiten en -instrumenten en mogelijke GVDB-missies en -operaties, en die in de juiste volgorde kunnen plaatsnemen. De coördinatiematrix zou een dynamisch document zijn dat, indien nodig, voortbouwt op bestaande politieke kaders voor crisisaanpak en/of kaders en strategieën voor landenprogrammering, inclusief in de context van gezamenlijke programmering.

EU-instrumenten zijn onderworpen aan verschillende programmerings- en besluitvormingsprocedures en wettelijke beperkingen, die voortvloeien uit hun respectieve rechtsgrondslagen. EU-coördinatiematrices op landniveau zullen die regels niet wijzigen, maar veeleer een afspiegeling zijn van de gemeenschappelijke visie van alle EU-spelers op prioriteiten, doelstellingen en hun mogelijke rol.

Dergelijke "coördinatiematrices" zullen risico's en verzachtende maatregelen identificeren en, voor zover mogelijk, een exitstrategie die consistent is met het nationale langetermijnplan en de financiële draagkracht van het partnerland. Zij zullen de basis vormen voor een toezicht-

³² Bijvoorbeeld memoranda van overeenstemming, gezamenlijke verklaringen, overeenkomsten enz.

en evaluatiesysteem waarmee de voortgang en het effect van de EU-steun kunnen worden gemeten. Als één enkele steunstrategie is ontwikkeld, zullen die elementen rechtsreeks op dat niveau worden besproken en overeengekomen.

Acties

In de twee jaar na de vaststelling van deze gezamenlijke mededeling zal in ten minste twee landen een uitgebreide "EU-coördinatiematrix" worden ontwikkeld in samenhang met bestaande donormatrices voor gezamenlijke programmering.

Coördinatie met andere internationale spelers

De EU moet in samenwerking met de lidstaten streven naar synergie met andere internationale spelers en met hen een consensus proberen te bereiken overeenkomstig artikel 210 VWEU. Daarom zal worden gestreefd naar een nauwe samenwerking met de VN, regionale en andere internationale organisaties (vooral die met een veiligheidsmandaat), bilaterale partners die actief zijn op het vlak van veiligheid en, indien nodig, gespecialiseerde internationale ngo's. De veiligheidssector moet een inherent onderdeel zijn van binnenlandse coördinatie tussen internationale spelers/donoren. Waar mogelijk en toepasselijk moeten internationale spelers overwegen om hun acties te kaderen in één enkele nationale steunstrategie voor de ontwikkeling van de veiligheidssector.

Acties

Voortbouwend op de "coördinatiematrix" zal de EU samen met de lidstaten en andere internationale partners een uitgebreide internationale betrokkenheid promoten rond één enkele steunstrategie voor de veiligheidssector die moet worden ontwikkeld in samenspraak met het partnerland.

Flexibel zijn en systemische langetermijnverandering in evenwicht brengen met onmiddellijke veiligheidsbehoeften

De hervorming van de veiligheidssector is een langdurig proces waarbij rekening moet worden gehouden met de specifieke institutionele cultuur en de gevoeligheid voor verandering. Visie en engagement op lange termijn zijn vereist. De EU moet voor elk specifiek geval een juist evenwicht en een correcte samenhang vinden tussen die langetermijninspanningen en de dringender, vaak onmiddellijke veiligheidsbehoeften van individuen.

Aangezien de operationele omgeving snel kan veranderen, vooral in kwetsbare landen of na conflicten, kunnen bepaalde activiteiten stilvallen of kunnen beginselen inzake mensenrechten of goed bestuur worden geschonden. SSR-steunprogramma's moeten aanpasbaar zijn.

Acties

Als de EU SSR-gerelateerde activiteiten onderneemt, moet zij:

- incrementele en haalbare doelen stellen;*
- kortetermijnactiviteiten ontplooiën om het vertrouwen van spelers op het gebied van veiligheid en justitie te winnen, deuren te openen voor toekomstige samenwerking en de politieke en beleidsdialoog te onderhouden;*
- zich aanpassen aan snel veranderende operationele omstandigheden, vooral in kwetsbare landen of landen waar conflicten hebben gewoed. Indien nodig zal de interventie worden uitgevoerd met de flexibiliteit van de financiële regels en procedures van de Unie; en*

- *SSR-ondersteunende GVDB-missies plannen met het oog op de nodige langdurige en duurzame betrokkenheid bij de veiligheidssector en een nauwe samenwerking met de EU-delegaties.*

Vooruitgang meten: monitoring en evaluatie

De algemene beginselen voor monitoring en evaluatie van projecten en programma's gelden voor alle interventies in de veiligheidssector; het komt er met name op aan:

- vanaf het begin grondlijnen vast te stellen;
- duidelijk omschreven, haalbare en tijdgebonden doelstellingen en impactindicatoren vast te stellen die gekoppeld zijn aan duidelijke criteria voor het meten van behaalde resultaten en doelstellingen; en
- voldoende personele en financiële middelen voor interne controle toe te wijzen.

Tot de monitoring- en evaluatieactiviteiten moeten onder meer de verzameling en analyse van kwalitatieve en kwantitatieve gegevens behoren, zodat de gemeenschappelijke en individuele kijk op verandering kan worden geïntegreerd overeenkomstig de op mensen gerichte benadering van de menselijke veiligheid.

Aan de hand van robuuste monitoring en regelmatige evaluatie van de lopende interventies kan de EU (en actieve partners buiten de EU) de vooruitgang in kaart brengen, de nodige lessen trekken en de activiteit beoordelen.

Acties

De EDEO en de Commissie zullen gemeenschappelijke richtsnoeren voor monitoring en evaluatie opstellen, inclusief indicatoren voor de veiligheidsopbouw en SSR-gerelateerde activiteiten die toepasbaar zijn op alle instrumenten en missies voor extern optreden.

Risicobeheersing

SSR-steun brengt risico's met zich mee waarop moet worden geanticipeerd en waarvoor impactbeperkende maatregelen moeten worden opgesteld; het gaat onder meer om:

i. Niet genoeg nationale politieke wil tot verandering

De politieke wil om te hervormen kan ontoereikend of oppervlakkig zijn, of kan na verloop van tijd afnemen. De EU moet uitgerust zijn om het werkelijke engagement van het partnerland te meten en haar eigen betrokkenheid dienovereenkomstig te plannen. In sommige gevallen kan zij beginnen met kleine interventies om het vertrouwen en de nationale politieke wil aan te moedigen en daarna haar inspanningen vergroten. Samenwerking met het maatschappelijk middenveld kan een toegangspunt zijn.

ii. Onbedoelde negatieve gevolgen

Geen enkele interventie is volkomen neutraal, maar steun voor de veiligheidssector vereist een "berokken geen schade"-benadering³³ die rekening houdt met

³³ COM(2010) 126, *Humanitaire voedselhulp*.

onderliggende bronnen van conflict. Contextanalyse zal de EU-spelers helpen om onbedoelde negatieve gevolgen voor de conflictdynamiek te vermijden, bijvoorbeeld door:

- onbedoeld bestaande spanningen te laten heroplaaien of te versterken, bv. door overheersings- en uitsluitingspatronen te versterken;
- hervormingen en middelen te introduceren die gevestigde belangen begunstigen of verstrikt raken in corruptie en vriendjespolitiek, wat tot nieuwe klachten/instabiliteit leidt.

iii. Reputatierisico

Door de EU gesteunde spelers op het gebied van veiligheid kunnen optreden op een voor de bevolking vooringenomen, discriminerende of beledigende manier; dat heeft onrechtstreeks negatieve gevolgen voor de reputatie van de EU. Ook kunnen activa in verkeerde handen vallen. Een essentieel onderdeel van SSR-steun is samenwerking met andere internationale spelers om het reputatierisico te evalueren en realistische impactbeperkende maatregelen op te stellen. Indien van toepassing, kunnen op basis van een zorgvuldige analyse geval per geval uitzonderingen worden gemaakt op de voorschriften inzake de zichtbaarheid van EU-programma's en -instrumenten voor extern beleid.

iv. Risico van non-interventie

Elke staat heeft de plicht zijn burgers te beschermen. Als dat niet gebeurt, kan dat in sommige gevallen leiden tot ernstige schendingen van de mensenrechten of de democratische beginselen en tot menselijk lijden en verlies van mensenlevens, onder meer door gruweldaden. Als dat nuttig wordt geacht om dergelijke extreme gebeurtenissen te voorkomen en om ertegen op te kunnen treden als ze zich toch zouden voordoen, kan de EU op basis van een resolutie van de VN-Veiligheidsraad of een bilaterale overeenkomst met het partnerland besluiten om SSR-steun te verlenen, zelfs als er niet aan belangrijke voorwaarden is voldaan, zoals een formele toezegging om veranderingen door te voeren.

Acties

De EDEO en de Commissie zullen een specifieke methode voor risicobeheersing opstellen voor EU-steun. Het gaat onder meer om impactbeperkende maatregelen die putten uit het "kadermechanisme voor risicobeheersing voor begrotingssteun"³⁴.

In het kader van het Actieplan inzake mensenrechten en democratie³⁵ voor de periode 2015-2019 moet de EU een "passend zorgvuldigheidsbeleid inzake mensenrechten" ontwikkelen met maatregelen die verzekeren dat de steun voor de veiligheidssector van de EU en de lidstaten in overeenstemming is met en bijdraagt tot de bevordering, bescherming en handhaving van het internationaal recht inzake de mensenrechten en het internationaal humanitair recht, en in overeenstemming is met het mensenrechtenbeleid van de EU.

³⁴ Richtsnoeren inzake begrotingssteun: Programmering, ontwerp en beheer – een moderne aanpak van begrotingssteun, werkdocument van het directoraat-generaal Ontwikkeling en samenwerking – EuropeAid van de Europese Commissie, september 2012.

³⁵ JOIN(2015) 16.

Optimaal gebruikmaken van de EU-deskundigheid inzake SSR

De EU moet personeel inzetten met de aangewezen deskundigheid en ervaring en met een grondig inzicht in de technische en politieke aspecten van SSR. Er moet een beroep worden gedaan op de deskundigheid van de lidstaten en, op specifieke domeinen waar zij voor een duidelijke toegevoegde waarde zorgen, van de relevante EU-agentschappen (bv. Europol, Cefpol, Frontex), met inachtneming van hun respectieve mandaten, prioriteiten en middelen.

Doel van dit EU-brede beleidskader voor SSR is een sterke coördinatie en samenwerking tussen de EU-spelers en de lidstaten, zodat er synergie en complementariteit ontstaat tussen de verschillende instrumenten en missies in een "EU als geheel"-benadering. Ook de coördinatie met de werkzaamheden van internationale en regionale organisaties en de betrokken ngo's wordt erdoor geregeld.

Op centraal niveau

De Commissie en de hoge vertegenwoordiger zullen een **permanente, informele, interdepartementale SSR-taskforce** opzetten met vertegenwoordigers van de betrokken thematische diensten van de EDEO en de Commissie, die de EU-delegaties, de EDEO, de diensten van de Commissie en de GVDB-missies zal adviseren en ondersteunen. De taskforce zal bijdragen tot de samenhang en de complementariteit van de SSR-activiteiten van de EU en zal de planning en het ontwerp van SSR-projecten voor ontwikkelingssamenwerking en van GVDB-planningsdocumenten ondersteunen. De rol van de taskforce moet ook tot uiting komen in de volgende versie van de crisisbeheersingsprocedures. De taskforce zal methodologische instrumenten, normen, procedures en praktijken voor SSR-activiteiten van de EU ontwikkelen en opleidingen verzorgen, onder meer door ondersteuning van de Europese veiligheids- en defensieacademie (EVDA). De taskforce zal toezicht houden op het kader voor monitoring, evaluatie en opleiding en op de mechanismen voor risicobeheersing.

In het veld

Ter plaatse berust de verantwoordelijkheid voor de coördinatie van de hulp aan de veiligheidssector bij het hoofd van de EU-delegatie in het partnerland of de partnerregio in kwestie. Als er in het land een GVDB-missie aanwezig is, wordt de Raad verzocht te garanderen dat haar mandaat de mogelijkheid biedt om de EU-delegatie bij te staan in SSR-gerelateerde kwesties. In dat verband zal het hoofd van de missie beschikbaar zijn om het hoofd van de delegatie te adviseren.

De EU-delegaties en de diplomatieke missies van de lidstaten moeten informatie en analyses uitwisselen, gezamenlijke analyses uitvoeren en bijdragen tot het opstellen van SSR-coördinatiematrixes.

Als de EU bijzonder intensief en op verschillende fronten betrokken is bij de veiligheidssector en als er geen coördinatiestructuren voor handen zijn, moet zij proberen om op nationaal niveau **taskforces voor de coördinatie** van de steun aan de veiligheidssector op te richten (met de politieke en operationele afdelingen van EU-delegaties, GVDB-missies, de lidstaten en, indien mogelijk, relevante partners zoals de VN, de Wereldbank en niet-EU-landen die bij de veiligheidssector betrokken zijn).

Acties

Er zal een permanente, informele, interdepartementale SSR-taskforce worden opgericht om toe te zien op de SSR-activiteiten van de EU.

Dit EU-brede strategisch kader moet in aanmerking worden genomen in een bijgewerkte versie van het SSR-opleidingsprogramma van de EVDA. De samenwerking tussen de EVDA en de betrokken opleidingsdiensten van de Commissie moet worden versterkt in het licht van de EU-brede aanpak.

Aan de hoofden van de delegaties zal onder meer worden opgedragen om de plaatselijke coördinatie te verzekeren van alle EU-belanghebbenden bij de dialoog met en de steun aan de veiligheidssector. Dat zal geen invloed hebben op de commandostructuur de GVDB-missies.

Technisch advies aan EU-delegaties moet tot het mandaat van de GVDB-missies behoren.

In landen waar de EU in aanzienlijke mate bij SSR betrokken is, moet worden verzekerd dat de delegatie de nodige sectorale expertise heeft.

4. GEBIEDEN VAN BETROKKENHEID

Binnen de grenzen van de EU-wetgeving mag de EU steun verlenen aan alle onderdelen van de veiligheidssector, inclusief de krijgsmacht, door middel van de volgende activiteiten (niet-uitputtende lijst):

- ***Institutionele steun***

Steun voor instellingen voor veiligheid en justitie omvat bijstand in de partnerlanden voor de ontwikkeling van de nationale beleidslijnen en strategieën inzake defensie, veiligheid en justitie, nationale coördinatiemechanismen, administratieve en operationele procedures, communicatieprocedures, interne verantwoordingsmechanismen, personeelsplanning en -beheer, informatie en gegevens, en systemen voor budgettering en financieel beheer, in volledige overeenstemming met de beginselen van de mensenrechten en de naleving van het internationale humanitaire recht.

Institutionele steun kan met name bestaan uit bijstand bij de planning van de hervormingen, die op maat en contextafhankelijk moeten zijn en erop gericht moeten zijn partnerlanden te helpen bij het beoordelen van hun eigen behoeften en het uiten en realiseren van hun eigen visie door realistische resultaten op korte, middellange en lange termijn te plannen. Het moet hen helpen om passende personele, technische en financiële middelen toe te wijzen. De EU zal daarbij ook samenwerken met niet-gouvernementele spelers en het maatschappelijk middenveld.

De EU moet ervoor zorgen dat haar inspanningen ter versterking van de instellingen op korte termijn leiden tot rechtstreekse voordelen voor de bevolking in de zin van een verbeterde dienstverlening op het vlak van veiligheid.

- ***Opleiding***

De EU-steun omvat capaciteitsopbouw van de nationale of regionale opleidingsinstellingen. Daaronder vallen onder meer technische bijstand en begeleiding, de beoordeling van de opleidingsbehoeften, de ontwikkeling van nieuwe curricula en het "opleiden van opleiders". In de EU-bijstand voor opleiding zal worden aangegeven welke kennis, vaardigheden en/of attitudes moeten worden aangeleerd, zodat een gedragsverandering bij het veiligheidspersoneel en de veiligheidseenheden en -instellingen wordt gestimuleerd. Er wordt ook getracht om de opleiding te valideren in termen van loopbaanperspectieven en om het personeel de taken te laten uitvoeren waarvoor het is opgeleid.

De steun kan worden gekoppeld aan de dialoog over en de steun aan nationale systemen voor personeelsbeheer, onder meer de identificatie van de vereiste profielen voor instellingen voor veiligheid en justitie, eerlijke en transparante werving en promotie enz.

Als de elementaire diensten op het gebied van justitie en veiligheid snel moeten worden hersteld, kan de EU rechtstreeks opleiding geven, met name in het kader van GVDB-missies. Voor zover mogelijk zal zij daarvoor samenwerken met nationale opleidingsinstellingen, zodat die worden versterkt en uiteindelijk de verantwoordelijkheid voor de opleiding kunnen overnemen.

- ***Materieel***

De EU kan spelers in de veiligheidssector niet-dodelijk materieel³⁶ bezorgen. Dat zal gebeuren binnen een ruimer steunkader voor de nationale veiligheid van het land. De EU moet voldoende garanties krijgen dat het materieel niet zal worden gebruikt om de mensenrechten, de fundamentele vrijheden en de rechtsstaat te schenden. Om te voorkomen dat het materieel onbruikbaar wordt, wordt achtergelaten, verdwijnt of wordt misbruikt, zullen het bestaan en de werking van ketens voor logistieke steun en registratie/tracering worden geëvalueerd en zal waar nodig ondersteuning worden geboden om hun effectiviteit te verbeteren. De ontwikkeling van goede basispraktijken voor het beheer van materieel maakt integraal deel uit van alle leveringen, zodat het onderhoud, de herbevoorrading en de opruiming verzekerd zijn.

- ***Steun voor toezichtsmechanismen***

De EU moet steun verlenen voor de oprichting of versterking van doeltreffende civiele controle en civiel toezicht, onder meer door:

- de formulering en de handhaving van relevante wetgeving en procedures te bevorderen en te ondersteunen; en
- de capaciteit van onafhankelijke instellingen en mechanismen voor klachten en civiel toezicht te vergroten.

De begunstigden kunnen nationale wetgevende organen en onafhankelijke of quasi-onafhankelijke instanties zijn zoals ombudsmannen, instellingen of commissies voor de mensenrechten, commissies voor corruptiebestrijding, onafhankelijke commissies voor klachten over de politie, gerechtelijke autoriteiten in hun rol van toezichthouder op rechtshandavingsinstanties enz.

De EU moet de actieve participatie van het maatschappelijk middenveld in die toezichtsmechanismen aanmoedigen en, waar nodig, initiatieven steunen van het maatschappelijk middenveld om toe te zien op het gedrag van veiligheidstroepen. Zij zal zich ook inzetten voor de vrijheid van de media en de versterking van de capaciteit om op verantwoorde wijze verslag uit te brengen over de veiligheidssector.

- ***Veiligheid van de gemeenschap***

Als geweld en conflicten verband houden met strikt lokale politieke, sociale en economische problemen of als de nationale veiligheidstroepen de levensnoodzakelijke veiligheidsdiensten niet kunnen leveren, kan de EU financiële steun verlenen aan initiatieven voor veiligheid en justitie van de lokale gemeenschap

³⁶ JOIN(2015) 17 final.

waarbij, indien mogelijk, de (officiële en/of traditionele) lokale overheden, de inwoners van de betrokken gemeenschappen en buurten en de lokale veiligheidsdiensten worden betrokken. Het doel is de veiligheid van de lokale gemeenschappen te verbeteren, conflicten op te lossen en de lokale onderliggende oorzaken van het geweld aan te pakken, en er uiteindelijk voor te zorgen dat de nationale autoriteiten de lokale veiligheidsproblemen en conflicten kunnen oplossen.

- ***Verbanden tussen SSR en andere activiteiten***

Ontwapening, demobilisatie en re-integratie van voormalige strijders

Ontwapening, demobilisatie en re-integratie (disarmament, demobilisation and reintegration, DDR) staat voor een reeks interventies bij de demilitarisering van officiële en niet-officiële gewapende groepen door de ontwapening en ontbinding van niet aan de staat gebonden groepen of de inkrimping van de strijdkrachten en hun re-integratie in de samenleving³⁷. DDR-processen moeten tegemoet komen aan de onmiddellijke veiligheidsbehoeften en mee de basis leggen voor stabiliteit op langere termijn in een land of regio. Daarom moeten die processen aan een algemeen vredesproces en bij voorkeur een bredere SSR worden gekoppeld. In conflict- en post-conflictsituaties is het verstrekken van SSR- en DDR-steun een evenwichtsoefening: de basisveiligheidsdiensten moeten snel worden hersteld om voor stabiliteit te zorgen, maar die stabiliteit mag op lange termijn niet in gevaar komen door, bijvoorbeeld, niet-inclusieve veiligheidstroepen te erkennen.

Overgangsjustitie

Overgangsjustitie omvat "het complete scala van processen en mechanismen die verbonden zijn met de pogingen van een samenleving om in het reine te komen met de nalatenschap van grote vormen van misbruik in het verleden, teneinde voor verantwoordingsplicht te zorgen, gerechtigheid te laten geschieden en verzoening te bewerkstelligen"³⁸. Overgangsjustitiemaatregelen moeten uiteindelijk bijdragen tot het herstel en de versterking van de rechtsstaat.

In post-conflictlanden en overgangslanden kan SSR als onderdeel van institutionele hervormingen ertoe bijdragen dat het conflict niet opnieuw oplaait, dat de mensenrechten worden geëerbiedigd en schendingen worden voorkomen. De conclusies van de Raad over steun aan overgangsjustitie³⁹ onderstrepen het belang van SSR.

Handvuurwapens en lichte wapens (SALW)

Onveiligheid wordt vaak veroorzaakt doordat er handvuurwapens en lichte wapens ter beschikking zijn. De illegale verspreiding van handvuurwapens en lichte wapens wakkert "sluimerende conflicten" aan, waarbij de grenzen tussen gewapende conflicten en criminaliteit vaak vervagen⁴⁰. Toezicht op handvuurwapens en lichte wapens is onlosmakelijk verbonden met SSR, niet in het minst om de vermeende of

³⁷ *EU-concept voor steun voor ontwapening, demobilisatie en re-integratie (DDR)*, goedgekeurd door de Commissie op 14 december 2006 en door de Raad van de Europese Unie op 11 december 2006.

³⁸ Document S/2004/616 van de VN-Veiligheidsraad.

³⁹ Conclusies van de Raad inzake de steun van de EU aan overgangsjustitie, 16 november 2015 (13576/15).

⁴⁰ *Strategie van de EU ter bestrijding van de illegale accumulatie van en handel in handvuurwapens en lichte wapens (SALW) en munitie daarvoor*, Conclusies van de Raad (5319/06).

daadwerkelijke behoefte of neiging van personen of gemeenschappen om in hun eigen verdediging te voorzien, te kunnen inperken.

5. MONITORING EN EVALUATIE VAN DE BELEIDSUITVOERING

De uitvoering van dit beleidskader zal regelmatig worden gemonitord en geëvalueerd. Elk jaar zal een interdepartementaal team van vertegenwoordigers van de EDEO en de Commissie, zo nodig met de hulp van externe consultants, de algemene betrokkenheid van de EU bij de veiligheidssector beoordelen in ten minste één prioritair land.

De evaluatiecriteria zullen gebaseerd zijn op de doelstellingen en beginselen zoals beschreven in deze gezamenlijke mededeling, op de gemeenschappelijke richtsnoeren voor toezicht en evaluatie en op de feitelijke uitvoering van het relevante kader voor risicobeheersing.

Het belang van de betrokkenheid van de EU zal ook worden beoordeeld op basis van de volgende criteria:

- de kwaliteit en volledigheid van de analyse van de veiligheidssector;
- het vermogen om in te spelen op dringende crisissen en nieuwe mogelijkheden; en
- de samenhang tussen de EU-steun, de bredere Europese veiligheids- en ontwikkelingsdoelstellingen en de veiligheidsdoelstellingen van de partnerlanden.

De evaluaties zullen openbaar worden gemaakt. Er zullen aanbevelingen worden opgesteld en de follow-up zal worden gemonitord. De evaluaties zullen ook worden gebruikt om beste praktijken en geïdentificeerde lessen te verzamelen en zullen worden opgenomen in de opleiding van personeel en beschouwingen over de financiële instrumenten van de EU. Dat zal bijdragen tot de verbetering van de interne procedures en de efficiëntie van de steun.

De algemene prestaties van dit strategisch kader worden binnen vijf jaar geëvalueerd.

De Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger roepen het Europees Parlement en de Raad op hun steun te verlenen aan de aanpak die in deze gezamenlijke mededeling is uiteengezet en zich volledig in te zetten voor een meer samenhangend en doeltreffend EU-engagement ten behoeve van SSR in de partnerlanden.