

UDENRIGSMINISTERIET

EUROPAUDVALGET
Alm. del - bilag 404 (offentligt)

Medlemmerne af Folketingets
Europaudvalg og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EU-sekr.

4. december 2000



Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges i forbindelse med det ordinære møde i Det Europæiske Råd i Nice den 7.-9. december 2000 Rådssekretariatets skrivelse vedr. styrkelse af Den Europæiske Unions kapacitet inden for civile aspekter af krisestyring.



**RÅDET FOR
DEN EUROPÆISKE UNION**

**Bruxelles, den 16. november 2000 (23.11)
(OR. en)**

13480/00

LIMITE

**CIVCOM 8
PESC 503
RELEX 46
JAI 138
PROCIV 19**

FØLGESKRIVELSE

fra: sekretariatet
til: delegationerne

Vedr.: Styrkelse af Den Europæiske Unions kapacitet inden for civile aspekter af krisestyring

Hoslagt følger til delegationerne teksten " Styrkelse af Den Europæiske Unions kapacitet inden for civile aspekter af krisestyring", således som den blev godkendt af Den Politiske og Sikkerhedspolitiske Interimskomité på mødet den 16. november 2000.

**STYRKELSE AF DEN EUROPÆISKE UNIONS KAPACITET INDEN FOR
CIVILE ASPEKTER AF KRISESTYRING**

I. INDLEDNING

For at sikre en effektiv løsning af de problemer, der knytter sig til krisestyring, har Den Europæiske Union inden for rammerne af gennemførelsen af den europæiske sikkerheds- og forsvarspolitik forpligtet sig til at øge og forbedre sin operative kapacitet, også i forbindelse med civile aspekter af krisestyring. Med henblik herpå udpegede Det Europæiske Råd i Santa Maria da Feira politiet, styrkelse af retsstatsprincippet, styrkelse af den civile forvaltning og civil beskyttelse som de fire prioriterede områder, hvor EU agter at opbygge konkret kapacitet, der kan anvendes i forbindelse med operationer, der udføres af førende organisationer, som f.eks. De Forenede Nationer eller OSCE, eller inden for rammerne af selvstændige EU-missioner.

En EU-indsats på disse områder vil gøre det muligt for EU at øge sit bidrag til konfliktforebyggelse og krisestyring i overensstemmelse med principperne i FN-pagten.

På grundlag af henstillingerne fra Det Europæiske Råd i Santa Maria da Feira har arbejdet i Udvalget for de Civile Aspekter af Krisestyring, som blev nedsat ved en rådsafgørelse af 22. maj 2000, især været koncentreret om indfrielse af det konkrete mål på politiområdet. Udvalget har behandlet styrkelsen af retsstatsprincippet med henblik på fastlæggelse af konkrete mål på dette område. Der har været holdt et møde med repræsentanter for De Forenede Nationer, OSCE og Europarådet, hvor man søgte at fastlægge områder og principper for samarbejdet med disse organisationer.

I dette dokument præsenteres de væsentligste elementer af arbejdet i Udvalget for de Civile Aspekter af Krisestyring.

II. POLITIKAPACITET

Medlemsstaterne, der samarbejder på frivillig basis, forpligtede sig i Feira til senest i 2003 at stille op til 5 000 politifolk til rådighed, hvoraf 1 000 inden for 30 dage skal kunne udsendes til internationale missioner, der omfatter hele spektret af konfliktforebyggelses- og krisestyringsoperationer.

For at indfri dette konkrete mål har Udvalget for de Civile Aspekter af Krisestyring udarbejdet en "metode til at nå de etapevise mål og til at fortsætte med at opfylde dem ved hjælp af frivillige bidrag". Der er enighed om, at dette dokument skal danne udgangspunkt for de efterfølgende formandskabers arbejde.

Som led i denne metode er der fastlagt fire etaper:

- Udarbejdelse af generelle planlægningsscenarier og fastlæggelse af de tilhørende missioner.
- Bestemmelse af den kapacitet, der er nødvendig for at gennemføre de fastlagte missioner.
- Indkaldelse af bidrag fra medlemsstaterne og opgørelse af den tilbudte kapacitet
- Eventuelle foranstaltninger for at sikre opfølgning af de konkrete mål.

Udvalgets arbejde, der har fulgt en pragmatisk fremgangsmåde, har således gjort det muligt bedre at definere de principper, der danner udgangspunkt for EU's fremgangsmåde for så vidt angår de politimæssige aspekter af krisestyring, at undersøge koncepterne for anvendelse af de europæiske politistyrker og at gøre væsentlige fremskridt i arbejdet med at indkredse, hvilke former for kapacitet der er behov for.

1. Overordnede principper

Der er fastlagt følgende overordnede principper:

- 1) **Spektret af missioner:** Den Europæiske Union skal være i stand til at udføre enhver form for politimission, fra rådgivnings-, bistands- eller uddannelsesopgaver til overtagelse af lokale politistyrkers opgaver. Til dette formål råder medlemsstaterne over alle de forskellige nødvendige politikapaciteter, som bør indsættes, så de supplerer hinanden, idet der samtidig tages hensyn til deres særlige karakteristika.

Der vil blive taget hensyn til medlemsstaternes særlige ordninger for anvendelse af politiet på nationalt plan og de former for politimæssig sagkundskab, som de vil kunne stille til rådighed. Den omstændighed, at medlemsstaternes politistyrker er af meget forskellig karakter, udgør et værdifuldt aktiv, da det sætter EU i stand til at løse en lang række forskellige politimissioner.

- 2) **En klart defineret opgave og et passende mandat:** Anvendelsen af politistyrker fra EU gør det påkrævet at fastlægge klart definerede retningslinjer for deres opgaver og beføjelser samt et passende mandat.
- 3) **En integreret fremgangsmåde:** Den Europæiske Unions aktion inden for rammerne af de såkaldte Petersberg-opgaver kræver en tæt synergi mellem den militære del og den civile del (politiet, retsstatsprincippet, civil administration, civilbeskyttelse). Den militære og civile del bør derfor om nødvendigt være omfattet af en integreret planlægningsproces og i marken være underlagt en tæt koordineret ledelse, idet der tages hensyn til begrænsningerne i anvendelsen af medlemsstaternes politistyrker.
- 4) **Tæt koordinering med internationale organisationer:** Den Europæiske Union påser, at der er sammenhæng mellem dens egne bestræbelser og De Forenede Nationers, OSCE's og Europarådets bestræbelser, således at de styrker hinanden gensidigt, uden at der finder unødigt overlapning sted. Den Europæiske Union bør især tage hensyn til henstillingerne i ekspertpanelets rapport om FN's fredsbevarende operationer ("Brahimi-rapporten")

2. Koncepter for anvendelse af politistyrkerne

For at kunne fastslå, hvilke former for kapacitet der er behov for, er der fastlagt to grundlæggende koncepter på baggrund af de nyligt indhøstede erfaringer i Guatemala, Kroatien, Albanien, Mostar og El Salvador samt Bosnien-Herzegovina, Østtimor og Kosovo: styrkelse af de lokale politistyrker og overtagelse af disses opgaver.

Styrkelse af det lokale politis kapacitet er en central funktion i forbindelse med konfliktforebyggelse, krisestyring og post-konflikt-rehabilitering. I dette tilfælde er Den Europæiske Unions politistyrker grundlæggende udsendt for at uddanne, træne, bistå, overvåge og rådgive det lokale politi med henblik på at bringe dets kapacitet og optræden op på et niveau, der svarer til de internationale standarder og normer, navnlig for så vidt angår menneskerettigheder, og samtidig at øge dets effektivitet. Anvendelse af højt kvalificerede politiembedsmænd vil gøre det muligt at sikre en langtidseffekt af disse missioners resultater, og uddannelsesaktiviteterne bør kunne dække hele spektret af politimæssige opgaver og henvende sig til politifolk på alle niveauer.

I den anden funktion skal Den Europæiske Unions politistyrker overtage det lokale politis opgaver, navnlig i de tilfælde, hvor de lokale strukturer svigter. En kompleks krisesituation i lighed med situationen i Kosovo vil således kunne omfatte tre faser:

- en indledende fase, der hovedsageligt indebærer gennemførelsen af en militær operation med henblik på at sikre den overordnede kontrol med området;
- en overgangsfase, der er koncentreret om genoprettelse af den offentlige sikkerhed som første betingelse for en tilbagevenden til normale tilstande;
- en fase efter krisen, som svarer til den civile genopbygning og den gradvise genopretning af de lokale institutioners funktionsduelighed.

I denne sammenhæng bør den militære og den politimæssige del af en krisestyingsoperation være omfattet af en integreret planlægningsproces med henblik på gennemførelse af sådanne operationer, så det sikres, at EU's samlede indsats bliver sammenhængende og effektiv. Politistyrkerne, der bør indsættes så tidligt som muligt, skal primært bidrage til at genoprette den offentlige sikkerhed (opretholdelse af lov og orden, beskyttelse af ejendom og personer). Formålet er at bekæmpe vold, mindske spændinger, afværge stridigheder af enhver art især ved at bidrage til, at det civile og strafferetlige system kommer til at fungere igen.

I forbindelse med overtagelsen af det lokale politis opgaver er de internationale politistyrker tillagt en udøvende kompetence. En sådan kompetence kan udøves af alle EU's politistyrker. Det kan blive nødvendigt hurtigt at indsætte integrerede fleksible og interoperable politienheder på grundlag af et samarbejde mellem en række medlemsstater. Under overholdelse af nationale regler og national lovgivning kan disse politistyrker i visse tilfælde underlægges den militærmyndighed, der er bemyndiget til at varetage befolkningens beskyttelse.

Parallelt hermed yder Den Europæiske Union, når det er påkrævet, ligeledes støtte i forbindelse med træning, rådgivning, bistand og uddannelse på politiområdet, med henblik på den hurtigst mulige genopretning af det lokale politis funktioner

3. Den nødvendige kapacitet

De to funktioner (styrkelse af samt overtagelse af det lokale politis opgaver) er baseret på alle de politispecialer, der findes i medlemsstaterne (NB: i denne tekst omfatter begrebet "politistyrker" politistyrker med civil status og politistyrker af typen gendarmeri). Man har konstateret, at de europæiske politistyrker har udviklet en lang række forskellige kvalifikationer, der hviler på homogene faglige kriterier, og som kan anvendes på forskellige stadier i krisestyringen.

Mere specifikt omfatter spektret af de former for kapacitet, der er behov for i forbindelse med missioner til styrkelse af lokale politistyrker, bl.a.:

- overvågning af samt rådgivning i forbindelse med det lokale politis daglige arbejde, herunder også inden for kriminalpolitiet. Denne aktivitet kan udvides til at omfatte henstillinger om reorganisering af politiets strukturer;
- uddannelse af politifolk efter internationale standarder, såvel højtplacerede personer som personer, der varetager retshåndhævelsesarbejde. Om nødvendigt bør der lægges særlig vægt på uddannelse i politietiske regler og menneskerettigheder;
- uddannelse af undervisere, især ved hjælp af samarbejdsprogrammer.

I forbindelse med missioner, der indebærer overtagelse af det lokale politis opgaver, omfatter spektret af de former for kapacitet, der er behov for, bl.a.:

- offentlig overvågning, færdselsregulering, udførelse af grænsepolitiopgaver og almindelig oplysningsvirksomhed
- kriminalpolitiarbejde, der består i at konstatere lovovertrædelser, opspore gerningsmændene til disse lovovertrædelser og overdrage sagerne til de kompetente retsmyndigheder

- beskyttelse af personer og ejendom og opretholdelse af lov og orden i tilfælde af optøjer. I denne forbindelse må der tages hensyn til risikoen for, at situationen udarter og kræver støtte fra militæret.

For at udvikle de former for kapacitet, der er nødvendige for at udføre begge typer missioner, bør der lægges særlig vægt på opfyldelsen af følgende behov:

- opretholdelse og videreudvikling af databasen vedrørende politikapacitet, der er udarbejdet af den samordningsmekanisme, der er oprettet af Det Europæiske Råd i Helsingfors;
- udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne via et net af kontaktpunkter;
- kvantitativ og kvalitativ bestemmelse af den politikapacitet, der skal bruges alt efter de scenarier, der opereres med;
- udformning af generelle dokumenter, der bygger på arbejdet i De Forenede Nationer, og som skal udgøre rammen for politimissionerne (regler for styrkernes operationer, standardiserede operationelle procedurer, retlig ramme,...);
- planlægning af de logistiske behov i forbindelse med en hurtig gennemførelse af internationale politioperationer, disses integration i den generelle planlægningsproces, logistisk støtte under missionens samlede varighed (udrustning, personale, ...);
- fremme af samarbejdet mellem medlemsstaterne om uddannelse med henblik på politimissioner
- udpegning af "forløbere" (i form af rekognosceringshold (advanced teams), ledende personale og logistisk kapacitet) for EU's politioperationer;
- interface med militærstrukturene.

EU's indsats på politiområdet bør allerede fra planlægningsfasen være integreret i et sammenhængende og globalt krisestyringsberedskab. Dette indebærer, at Generalsekretariatet for Rådet snarest muligt bør forsynes med permanent ekspertise på politiområdet. Udviklingen af en kapacitet til planlægning og udførelse af politioperationer er blevet foreløbigt behandlet inden for rammerne af "den detaljerede undersøgelse af gennemførligheden og følgerne af selvstændige EU-politimissioner".

III. STYRKELSE AF RETSSTATSPRINCIPPET

I overensstemmelse med henstillingerne fra Feira er der lagt særlig vægt på at øge politimissionernes effektivitet gennem sideløbende bestræbelser på at styrke og genoprette det lokale rets- og fængselssystem.

I denne sammenhæng er der oprettet en database med henblik på at registrere medlemsstaternes mulighed for at stille personale med særlig kompetence inden for rets- og fængselsvæsen til rådighed. Den ajourføres regelmæssigt via samordningsmekanismen og udgør første skridt i fastlæggelsen af konkrete mål på dette område.

Den 25. oktober 2000 blev der holdt et seminar med titlen "Styrkelse af retsstatsprincippet i krisestyring. Hvilke konkrete mål for Den Europæiske Union?". Indledningsvis drøftede EU og repræsentanter fra De Forenede Nationer, OSCE og Europarådet fire emner: konkrete resultater, erfaringsmateriale og perspektiver, retlige rammer, metodik og ekstra nytteværdi. Den omstændighed, at der deltog repræsentanter fra disse internationale organisationer, som jo har praktisk erfaring på området, gav Den Europæiske Unions overvejelser en bredere horisont.

Disse drøftelser mundede ud i følgende retningslinjer:

- I visse krisesituationer, hvor alle normer og institutioner er sat ud af spillet, er det nødvendigt at basere sig på nogle retlige rammer, som kan finde umiddelbar anvendelse på alle dele af en international politimission og over for de lokale aktører. I denne forbindelse bør Den Europæiske Union navnlig tage hensyn til henstillingerne i ekspertpanelets rapport om FN's fredsoperationer (Brahimi-rapporten).
- I denne sammenhæng er det nødvendigt på grundlag af de konkrete mål, EU har fastsat, at udvikle en stærk synergivirkning mellem de aktioner, der iværksættes til støtte for retsstaten, og politimissionens aktioner. I en krisestyringssituation gælder det om hurtigst muligt at råde over en passende strafferetlig infrastruktur for at undgå et retligt tomrum, der medfører yderligere problemer, der skal løses.

- Hvis man i visse ustabile situationer med øjeblikkeligt varsel skal overtage opgaver navnlig i forbindelse med den offentlige orden og på det strafferetlige område, bør man for at sikre en varig løsning hurtigst muligt genoprette det lokale rets- og fængselssystem. Erfaringerne fra en række af de seneste krisesituationer har vist, at der er behov for kontinuitet mellem hasteindgreb på kort sigt og mere langsigtede initiativer.
- Genopbygning, genoprettelse og forbedring af rets- og fængselssystemet kan bl.a. indebære uddannelse af lokale dommere og lokalt personale, rådgivning og ekspertbistand til lokale myndigheder og offentlige institutioner ved udarbejdelsen af love og regler efter internationale standarder. Der bør tages hensyn til særlige sociale, etniske, kulturelle, økonomiske og politiske forhold, som kan kræve en koordineret indsats på flere fronter (politi, retsvæsen, lokalforvaltning).
- Internationalt personale bør udvælges efter fælles standarder. I denne forbindelse bør Den Europæiske Union i sit arbejde tage fuldt hensyn til de erfaringer, der er høstet i De Forenede Nationer, OSCE og Europarådet.

IV. OPFØLGNING

Det påbegyndte arbejde med at styrke krisestyringens civile aspekter bør fortsætte for fuld kraft, så Den Europæiske Union kan gøre mere effektivt brug af sine civile instrumenter med henblik på konfliktforebyggelse og krisestyring.

I lyset af fremskridtene i arbejdet med politikapaciteten kan overvejelserne vedrørende tredje etape af den anvendte metode til indfrielse af det konkrete mål nu påbegyndes. Her drejer det sig om at konkretisere medlemsstaternes forpligtelse gennem indkaldelse af frivillige bidrag, som bør finde sted snarest efter endnu ikke fastlagte retningslinjer. Arbejdet bør derfor navnlig koncentreres om at fastlægge, hvilken kvalitativ kapacitet der er behov for, og præcisere behovene med hensyn til planlægning og gennemførelse af europæiske politistyrkers operationer. Det henstilles til det kommende formandskab, at det i samarbejde med generalsekretæren/den højtstående repræsentant fremlægger forslag herom.

For så vidt angår retsstatsprincippet er det besluttet, at Den Europæiske Union på dette område fremover skal kunne fastlægge konkrete mål i sammenhæng med kapacitetsudviklingen på politiområdet. Til dette formål kunne der på baggrund af de nyeste erfaringer overvejes forskellige scenarier for fastlæggelse af den kapacitet, der er nødvendig hvad angår både medlemsstaternes beredskab og den ekspertise, Den Europæiske Union skal have til rådighed. Udvalget for de Civile Aspekter af Krisestyring bør i sit fremtidige arbejde basere sig bl.a. på de emner, der blev behandlet på seminaret den 25. oktober 2000.

På disse to områder vil Kommissionen og den samordningsmekanisme, der er oprettet i Generalsekretariatet for Rådet, fortsat bidrage til det påbegyndte arbejde.

I det forestående arbejde i Udvalget for de Civile Aspekter af Krisestyring må der sikres sammenhæng og koordinering med igangværende arbejde inden for beslægtede områder i andre fora.

For så vidt angår styrkelse af den civile forvaltning og civile beskyttelse bør EU fortsætte sine overvejelser på grundlag af henstillingerne fra Det Europæiske Råd i Feira med henblik på at fastlægge konkrete mål og udstyre EU med et passende beredskab, der sikrer en effektiv håndtering af vanskelige politiske kriser.

Bidrag fra stater, der ikke er medlemmer af EU, til EU's civile krisestyringsoperationer, navnlig EU-politimissioner, vil blive overvejet i en positiv ånd efter retningslinjer, der skal fastlægges nærmere.

Endelig vil Den Europæiske Union videreudvikle samarbejdet med De Forenede Nationer, OSCE og Europarådet, navnlig på baggrund af mødet med disse organisationer inden for rammerne af Udvalget for de Civile Aspekter af Krisestyring og seminaret om styrkelse af retsstatsprincippet.

