



EUROPA-
KOMMISSIONEN

DEN EUROPÆISKE UNIONS
HØJTSTÅENDE
REPRÆSENTANT
FOR UDENRIGSANLIGGENDER
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Bruxelles, den 3.10.2012
JOIN(2012) 27 final

**FÆLLES MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

EU-BISTAND TIL BÆREDYGTIG FORANDRING I OVERGANGSSAMFUND

{SWD(2012) 282 final}

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	HVORDAN KAN EU BISTÅ MED AT SKABE BETINGELSER FOR EN VELLYKKET OVERGANG?.....	5
1.1.	Bistand til en inklusiv politisk proces og statsforvaltning	5
1.2.	Bistand til opbygning af institutioner og retsstatsprincippet	6
1.3.	Bistand til økonomisk og social udvikling.....	7
1.4.	Bistand til konfliktforebyggelse, fredsopbygning og sikkerhed	9
2.	Hvordan kan EU forbedre sine midler og sin tilgang?.....	10
2.1.	Opfyldelse af partnersamfundenes behov	10
2.2.	Fastforankring af processen med hurtige resultater	10
2.3.	Anvendelse af incitamenter, begrænsninger og betingelser.....	11
2.4.	Inddragelse af alle relevante parter	13
2.5.	Forbedring af videndeling og udviklingskapacitet.....	14
2.6.	Samarbejde med medlemsstaterne, andre donorer og organisationer.....	15

FÆLLES MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

EU-BISTAND TIL BÆREDYGTIG FORANDRING I OVERGANGSSAMFUND

Formål og indhold

Folk overalt i verden ønsker politisk frihed, sikkerhed for sig selv og deres familie, en ansvarlig regering, gode økonomiske muligheder og et retssamfund. Derfor har mange lande, herunder EU's egne naboer, for nylig gennemført eller påbegyndt større reformer, der tager sigte på at omdanne deres samfund til inklusive demokratier, som har både vilje og evne til at opfylde befolkningens behov og ønsker og i visse tilfælde normalisere deres forbindelser med det internationale samfund og nabolandene.

EU har store erfaringer med sådanne overgangsprocesser, både internt og via sin støtte til bestræbelserne i sine nabolande og i verden som helhed. EU's udvidelsespolitik har især vist sig at være et effektivt middel til fremme af samfundsændringer. I de lande, der allerede er medlemmer af EU, og især de lande, der tilsluttede sig i 2004 og i 2007, samt de lande, der er på vej ind i EU, er der sket imponerende forandringer som følge af tiltrædelsesorienterede demokratiske og økonomiske reformer¹. Det stærke samspil mellem fred, stabilitet, demokrati og velstand er også trådt i forgrunden i andre sammenhænge, bl.a. i tilknytning til den europæiske naboskabspolitik (ENP), udviklingssamarbejdet og EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP).

Formålet med denne meddelelse er at undersøge, hvad EU på grundlag af sine egne erfaringer kan tilbyde overgangssamfund for at bistå dem med at opnå en vellykket og bæredygtig omstilling. Desuden indeholder den en række konkrete foranstaltninger til forbedring af den måde, hvorpå EU støtter disse lande, så de kan opnå varige reformer og undgå tilbageskridt.

Den behandler især situationer, hvor der er behov for yderligere støtte til en reformproces, for at den kan medføre praktisk anvendelige og varige forandringer. "Overgang" skal forstås i videste forstand og omfatter stabilisering, samfundsændringer, institutionsopbygning og konsolidering af reformerne. Selv om skrøbelige stater og konfliktsituationer ikke behandles specifikt, fordi de involverer en række kontekstbestemte udfordringer og kræver EU-støtteforanstaltninger af en anden art, kan nogle af de erfaringer, der nævnes i denne meddelelse, dog også være relevante i sådanne tilfælde.

Overgangsprocesser skaber problemer, der varierer meget fra et land til et andet, som beskrevet i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene. Processen kan foregå fredeligt eller være foranlediget af en krise, og den indebærer usikkerhed, risici og til tider også trusler mod den nationale eller regionale stabilitet. Erfaringerne viser, at overgangen kan slå fejl, og det kan medføre høje politiske, sociale og økonomiske omkostninger for de pågældende samfund. En vellykket overgangsproces betyder, at reformerne konsolideres og gøres bæredygtige på lang sigt i en atmosfære af stabilitet og tillid. I nogle tilfælde er det også nødvendigt at forhindre konflikter og samtidig fremme og styre en fredelig forandring. For at dette kan ske, skal processen komme inde fra, være inklusiv og tage hensyn til alle de relevante politiske, sociale og økonomiske udfordringer.

¹ Se "European Transition Compendium".

For at bidrage til bæredygtig forandring i overgangssamfund bør EU:

- mobilisere alle sine midler i en omfattende, målrettet og langsigtet indsats, som tager hensyn til partnerlandets behov og de grundlæggende årsager til befolkningens ønske om samfundsændringer
- fremme en demokratisk statsforvaltning, menneskerettigheder og retsstatsprincippet, økonomisk og social velfærd på nationalt og regionalt plan samt fred og stabilitet, således at det bidrager til socialt, økonomisk, politisk og miljømæssigt bæredygtige reformer og regional integration
- handle på en sådan måde, at det, uden at påtvinge partnerlandene bestemte modeller, forstærker deres eget ansvar for reformprocessen og fremmer udvekslingen af erfaringer.

Med henblik herpå bør EU:

- lægge en **behovsvurdering** til grund for sin indsats, og i denne forbindelse tage fuldt hensyn til de nøgleproblemer, som partnerlandene står overfor
- udforske mulighederne for **hurtigt at opnå resultater** med hensyn til spørgsmål om grundlæggende friheder, indkomstkabelse og levering af offentlige ydelser i overgangsprocessens indledende fase for at fremme en fortsat folkelig opbakning til reformer
- anvende **incitament og betingelser** mere konsekvent og effektivt
- **inddrage alle relevante parter** – såsom sociale og økonomiske partnere, den private sektor og andre civilsamfundsorganisationer samt regionale organisationer – i reformprocesser og politiske dialoger
- investere mere i opbygning af uvildige institutioner, der i overensstemmelse med retsstatsprincippet skal sikre, at de vedtagne reformer også **gennemføres og håndhæves i praksis**; lade kapacitetsudviklingen omfatte **mere end institutionerne** for at give borgerne bedre adgang til offentlige ydelser, såsom sikkerhed og retfærdig rettergang
- gøre effektiv brug af **videndelings-** og **kapacitetsudviklingsmetoder**, herunder udnyttelse af EU-medlemsstaternes erfaringer med overgangsprocesser
- iværksætte et **effektivt samarbejde og en effektiv samordning** med EU-medlemsstaterne (herunder en eventuel fælles programmering) og med andre donorer og aktører.

1. HVORDAN KAN EU BISTÅ MED AT SKABE BETINGELSER FOR EN VELLYKKET OVERGANG?

Det er op til det enkelte partnerland at afgøre, hvordan det ønsker at forvalte sin overgang og forandring. EU kan til gengæld benytte sine bistandsmetoder til at støtte indefrakommende processer og til at bidrage til at skabe gunstige betingelser for processen. I denne forbindelse skal EU respektere partnerlandets eget ansvar for processen, princippet om en ensartet udvikling i de politikker, der berører udviklingslandene, og princippet om sektorkoncentration med hensyn til udviklingssamarbejde. EU's bistand skal desuden tage hensyn til, at en demokratisk og økonomisk overgangsproces er en langsigtet proces. En omfattende og varig tilgang vil give EU mulighed for at bistå og genoplive en ofte vaklende eller stagnerende overgangsproces.

Forandringerne omfang og tempo kan naturligvis variere afhængigt af partnerlandet. Samtidig skal reformerne i vid udstrækning tackle de eksisterende mangler. Politiske reformer er ikke tilstrækkelige, hvis der ikke findes noget uafhængigt og ansvarligt retsvæsen, nogen konkurrencemyndighed eller nogen effektiv politik for bekæmpelse af korruption, da disse forhold er en forudsætning for, at der kan foretages investeringer til fremme af den økonomiske udvikling. En god samordning mellem de forskellige myndigheder, der er involveret i reformbestræbelserne, er også af stor betydning. I kandidatlande har f.eks. den omstændighed, at regeringerne har etableret ministerier eller kontorer for europæisk integration med koordineringsfunktioner og fulgt en klar politisk dagsorden for tilpasning til EU-standards og gældende EU-ret, hjulpet regeringerne til at fokusere på en omfattende reformdagsorden.

Reformernes rækkefølge er i høj grad kontekstbestemt, og der må skabes en balance mellem "quick-win"-reformer, som tager sigte på at bevare den politiske og sociale fremdrift og fastholde den folkelige opbakning til processen som helhed og til langsigtede reformer. Politikssammensætningen vil variere efter det pågældende lands behov og forventninger og de vigtigste årsager til befolkningens ønske om samfundsændringer.

1.1. Bistand til en inklusiv politisk proces og statsforvaltning

EU's udvidelsespolitik er det mest omfattende middel til støtte for en inklusiv politisk proces og statsforvaltning. Demokratiske institutioner, retsstatsprincippet og overholdelsen af menneskerettigheder hører til de vigtigste tiltrædelseskriterier. Den betydelige overgang fra kommunistisk styre til ægte demokratier i de central- og østeuropæiske medlemsstater blev muliggjort af et klart ønske hos borgerne og en politisk vilje hos de valgte myndigheder. EU støttede disse processer med bl.a. finansiell bistand og ekspertrådgivning og gennem tiltrædelsesforhandlingerne.

EU fortsætter med at konsolidere sin støtte til demokrati overalt i verden i overensstemmelse med Rådets konklusioner fra 2009, hvor der opfordres til en omfattende EU-tilgang². Som eksempler på anvendelse af alle relevante EU-instrumenter kan nævnes Tunesien og Bolivia³.

EU's støtte er centreret om fire hovedområder: etablering af forfatnings- og valgprocesser, styrkelse af de demokratiske institutioner, styrkelse af det politiske samfund og

² Rådets konklusioner om demokratistøtte i EU's eksterne forbindelser, Bruxelles, den 17. november 2009, og den ledsagende handlingsdagsorden.

³ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, afsnit 2.1.1.

civilsamfundet og gradvis udvikling af en demokratisk politisk kultur. Det traditionelle fokus på **troværdige valg** og **sikkerhed** og på fremme af **den udøvende magt** ændrer sig i stigende grad til også at omfatte en styrkelse af de forfatnings- og **lovgivende forsamlinger** og indførelse af effektive kontrolsystemer⁴. EU øger også sit samarbejde med **politiske partier** (i f.eks. Tunesien) på et uvildigt grundlag gennem kapacitetsudviklingsaktiviteter og fremme af flerpartsdialoger.

Desuden er der sket et strategisk skifte i EU's udviklingspolitik, således at der lægges større vægt på menneskerettigheder, demokrati, retsstatsprincippet og andre elementer, der indgår i en god statsforvaltning, idet det er foreslået, at en større del af EU's samarbejdsprogrammer kommer til at vedrøre dette område⁵.

EU og medlemsstaterne er også ved at effektivisere deres støtte til menneskerettigheder i partnerlandene og gøre den mere ensartet. Med henblik herpå er der ved at blive udviklet omfattende **landestrategier for menneskerettigheder**. Disse strategier omfatter prioriterede områder for EU's indsats, ansporer til dialoger om menneskerettigheder og politiske dialoger på alle niveauer og vil blive taget i betragtning ved den politiske beslutningstagning og ved programmering og gennemførelse af finansiell bistand, herunder budgetstøtte. Disse strategier vil også blive taget i betragtning i fremskridtsrapporterne om den europæiske naboskabspolitik (ENP), så det sikres, at "mere for mere"-princippet anvendes ensartet i hele ENP-området.

EU er desuden i gang med at forbedre sine analytiske redskaber til **demokratiseringsstrategier** ved hjælp af demokratiprofiler i pilotsager, som kortlægger de politiske strukturer og processer og støtter både EU's programmering og den politiske dialog. De giver især oplysninger om retssystemet, den horisontale og vertikale magtdeling, forfatningen og valgsystemet og behandler retsstatsprincippets effektivitet og praktiske anvendelse, og undersøger, om den offentlige sektor fungerer effektivt, og om den kan igangsætte og/eller bidrage til en bæredygtig udvikling.

1.2. Bistand til opbygning af institutioner og retsstatsprincippet

Det er meget vigtigt at etablere uafhængige, åbne og effektive institutioner for at opbygge tillid til den nye stat, skabe grundlag for yderligere udvikling og bekæmpe korruption og organiseret kriminalitet tidligt i reformprocessen – der er her tale om en vigtig erfaring, som har kunnet drages af reformerne i forbindelse med de seneste udvidelser af EU. Den makroøkonomiske stabilitet kan kun øges i et klima, der tiltrækker investeringer og skaber trivsel for erhvervslivet. Dette forudsætter et uafhængigt retsvæsen, der kan bilægge uoverensstemmelser, en klar regulering af ejendomsrettighederne og overholdelse af retsstatsprincippet. Desuden er der behov for troværdige institutioner, så man undgår kløfter mellem retsreglerne og mulighederne for at gennemføre og håndhæve dem, hvilket i praksis kan forhindre eller forsinke en reel forandring og fremme korruption.

Et uafhængigt retsvæsen skal sikre overholdelse af retsstatsprincippet og beskyttelse af menneskerettighederne. Der kan her være tale om en særlig udfordring, da dommere og anklagere, som blev udpeget under et tidligere, udemokratisk styre, måske underminerer reformbestrebelse. Samtidig indebærer udrensning (dvs. afskedigelse af personer, der

⁴ Ibid, afsnit 2.1.1. Se også referencedokumentet "Engaging and Supporting Parliaments Worldwide: EC strategies and methodologies for action to support parliaments".

⁵ Meddelelsen om "Forbedring af virkningen af EU's udviklingspolitik: En dagsorden for forandring ("Dagsordenen for forandring"), afsnit 2 og Rådets konklusioner af 14. maj 2012.

forbindes med det tidligere styres magtmisbrug) eller udvælgelsesprocedurer en risiko for yderligere at politisere systemet i en længere periode. Der skal derfor anvendes en afbalanceret tilgang, hvor man også skal undersøge mulighederne for at holde dommere og anklagere ansvarlige gennem disciplinær- eller strafferetssager. Samtidig bør kapacitetsudvikling bidrage til at forbedre borgernes adgang til sikkerheds- og retstjenester (f.eks. gennem oplysningsaktiviteter), hvilket i sig selv er væsentligt, hvis overgangsprocessen skal være bæredygtig og legitim.

Offentlige administrationer skal reformeres, så de arbejder i borgernes interesse. Der er behov for uafhængige tilsynsmyndigheder, såsom ombudsmænd, antikorrupsionsinstancer eller tilsynsførende for databeskyttelse, som skal kontrollere de andre statsinstitutioners arbejde og beskytte borgernes rettigheder. Forudsat at disse nye institutioner reelt bliver uafhængige og får tilstrækkelige midler til at udføre deres arbejde effektivt, kan de sikre konkrete og synlige fremskridt med hensyn til retsstatsprincippet og menneskerettighederne og øge borgernes tillid.

EU kan bidrage til opbygning af institutioner på forskellige måder, f.eks. med finansiell bistand, politisk dialog og teknisk samarbejde. F.eks. har Instrumentet for Førtiltrædelsesbistand inden for udvidelsespolitikken hjulpet de vestlige balkanlande betydeligt i deres reformbestræbelser. Desuden vil omfattende institutionelle rammer sikre, at de gennemførte reformer bliver varige. Det er dog nødvendigt at disse rammer bliver velafbalancerede, og at der etableres et kontrolsystem. Hvis man koncentrerer for meget magt hos en eller nogle få institutioner, skaber det risiko for magtmisbrug eller for tilbageskridt i reformprocessen på grund af lukning af sådanne institutioner.

1.3. Bistand til økonomisk og social udvikling

En landespecifik reformdagsorden

Som følge af økonomisk og politisk uvished medfører overgangsprocessen ofte på kort sigt et fald i væksten og beskæftigelsen og en forværring af statsregnskaberne og betalingsbalancen. Hvis dette medfører stigende ledighed og især fattigdom, kan det udhule demokratiseringsprocessens legitimitet og bringe den i fare og resultere i øget emigration og hjerneflugt. På længere sigt skal reformerne kunne opfylde borgernes forventninger om regulære jobs, gode økonomiske muligheder og social retfærdighed.

Erfaringer fra lande, der har gennemført vellykkede statsforvaltningsreformer, som f.eks. de medlemsstater, der har tilsluttet sig EU i det seneste tiår,⁶ viser klart, at disse ofte er knyttet til den økonomiske og sociale udviklingsproces. I disse lande blev den økonomiske reformdagsorden fastsat på grundlag af fire prioriteter: makroøkonomisk stabilisering, privatisering og omstrukturering af virksomheder, forbedring af erhvervsklimaet og opgradering af arbejdsmarkedet. Disse prioriteter støttede det overordnede mål, nemlig at øge væksten i produktiviteten for at sikre en varig forbedring af levestandarden, økonomisk og social samhørighed samt velfærd. Reformen og udviklingen af de offentlige finanser var også af stor betydning for at sikre ressourcer til støtte for andre økonomiske reformer og for at fastholde og udvikle et rimeligt offentligt serviceniveau.

Selv om disse landes nye ledere generelt havde de samme langsigtede mål, var der stor forskel på reformernes prioritering og rækkefølge og den hastighed, hvormed de blev gennemført. Nogle lande (Polen, Den Tjekkiske Republik, Estland) indførte hurtigt gennemgribende

⁶ Se "European Transition Compendium".

reformer for at skabe betingelser for et økonomisk opsving (den såkaldte "chokterapi") til trods for de betydelige negative følger på kort sigt i form af produktionsnedgang, arbejdsløshed og økonomisk afmatning. Andre lande (Ungarn og Slovenien) anvendte en mere gradvis tilgang og gennemførte makroøkonomiske, strukturelle og institutionelle reformer etapevis, hvorved de undgik pludselige ændringer i produktion, beskæftigelse og velfærd. Dette gav de nationale virksomheder og økonomiske operatører tid til at tilpasse sig efter de nye markedsøkonomiske vilkår.

EU kan tilbyde mange forskellige former for bistand. Budgetstøtte, herunder eventuelt aftaler om opbygning af statsapparatet, kan anvendes til at hjælpe landene med at konsolidere overgangen og stabilisere deres kortsigtede vækstudsigter og beskæftigelsen i den indledende usikre fase og samtidig forhindre en uholdbar udvikling i deres udenrigsgæld og/eller offentlige gæld. Andre former for udviklingsbistand, herunder projektbaseret bistand (f.eks. Elfenbenskysten) og teknisk bistand kan også anvendes til at opfylde specifikke overgangsbehov.

Bistand til at skabe regulære jobs og et sikkert erhvervsklima

På lang sigt kan EU hjælpe partnerlandene med at opbygge mere **robuste politiske rammer og regelsæt**, som kan tiltrække private investeringer, skabe iværksætterånd, fremme små og mellemstore virksomheder, sikre en effektiv forvaltning af naturressourcerne, effektivisere skatteopkrævningen, forbedre landbruget og styrke det økonomiske samarbejde og integrationen med andre lande⁷. Handelsaftaler og –instrumenter kan sammen med handelsbistand yderligere bidrage til at skabe et gunstigt klima for økonomisk udvikling og regional integration. Desuden er det fortsat vigtigt at støtte etableringen af et **stabilt, forudsigeligt og sikkert erhvervsklima**. Det er også ofte nødvendigt at (ny)regulere ejendomsrettigheder, ejendomsretten til jord og den private sektors rolle. I de central- og østeuropæiske medlemsstater blev investeringsklimaet f.eks. forbedret ved etablering af rets- og reguleringsinstancer, der skulle føre tilsyn med virksomhedernes ledelse, sikring af ejendoms- og kontraktrettigheder, forenkling af regulerings- og licensprocedurer samt et tilfredsstillende banksystem. Tilsvarende blev betingelserne for landbruget forbedret gennem en jordreform, som omfattede ejendomsrettigheder, skattemæssige aspekter, matrikelregistre og tinglysning.

EU kan støtte de relevante reformer gennem **sektorreformkontrakter** kombineret med en mere intens politisk dialog. EU kan desuden støtte og lette **lokale virksomheders**, især mikrovirksomheders og små og mellemstore virksomheders, kapacitetsudvikling (f.eks. SANAD i MENA-regionen⁸). **Partnerskab med den private sektor** kan også være et effektivt middel til at tiltrække investeringer, at styrke forbindelserne mellem udenlandske direkte investeringer og lokal erhvervsvirksomhed og at stimulere beskæftigelsen. EU's regionale kombinationsfaciliteter har vist sig at være i stand til at mobilisere betydelige supplerende midler ved at kombinere EU-tilskud med andre midler, som f.eks. lån fra europæiske finansieringsinstitutter, herunder Den Europæiske Investeringsbank⁹.

Bistand til at opbygge inklusive økonomier og samfund

⁷ Dagsordenen for forandring, afsnit 3. Dette omfatter opbygning af kapacitet på grundlag af en bæredygtig lavemissions- og klimarobust udvikling, herunder adgang til vedvarende energikilder.

⁸ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, afsnit 2.1.5.

⁹ Ibid, afsnit 1.4.

Det er også vigtigt, at EU fortsat støtter sine partnerlandes bestræbelser på at efterkomme borgernes ønske om mere **lighed, social inklusion og social beskyttelse** (der er planer om at udsende en specifik meddelelse om social beskyttelse i andet halvår 2012). Der er især behov for støtte til tiltag, som fremmer sociale og offentlige ydelser til alle befolkningsgrupper. I denne forbindelse kan civilsamfundsorganisationerne spille en vigtig rolle ved at fremme etiske, inklusive og retfærdige forretningsmodeller. Man bør især fremme inddragelsen af unge, som er de fremtidige beslutningstagere.

Overgangen er også et kritisk tidspunkt for konkrete tiltag til fremme af **ligestilling og styrkelse af kvinders indflydelse og stilling** som nøgledeltagere i overgangsprocessen, for at fremme både deres sikkerhed og deres deltagelse, ved hjælp af f.eks. sektorbudgetstøtte og tiltag i henhold til Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder (EIDHR) (f.eks. Marokko og Afghanistan)¹⁰.

1.4. Bistand til konfliktforebyggelse, fredsopbygning og sikkerhed

I visse tilfælde er overgang til demokrati forbundet med en vigtig tosidet udfordring: det skal sikres, dels at sikkerhed og fred bidrager til en bæredygtig udvikling, dels at udviklingen bidrager til fred og stabilitet.

Begivenheder i form af valg, regeringsskifte eller ressource(re)allokering kan udløse vold og/eller væbnede konflikter og medføre tilbageskridt i ofte skrøbelige overgangsprocesser, især i samfund, hvor der endnu ikke findes effektive og legitime institutionelle rammer for en fredelig konfliktløsning.

EU-bistand skal under sådanne omstændigheder omfatte en konfliktbevidst og kontekstbestemt tilgang. Ved at behandle de årsager, der ligger til grund for konflikten, skal den undgå at øge bestemte gruppers afhængighed, magt og nepotisme eller at forstærke de negative virkninger for forvaltningsmekanismerne. Den præcise fremgangsmåde og de hensyn, der skal tages på grundlag af situationen i de enkelte lande, bør fastlægges ved en specifik konfliktanalyse. I mange tilfælde vil en sådan analyse afsløre specielle problemer vedrørende fredsopbygningsmålene, som behandlet under den Internationale Dialog om Freds- og Statsopbygning og godkendt af det internationale samfund, herunder EU¹¹. Disse mål vedrører behovet for en inklusiv politisk proces og forsoning, interkulturel dialog, adgang til sikkerhed, retfærdighed og beskæftigelse samt en ansvarlig og effektiv ressourceforvaltning.

Under alle omstændigheder skal EU-bistand ydes som led i en bredere tilgang, der omfatter alle relevante områder, herunder forsoning og støtte til hjemstedsfordrevne, forebyggelse af kriser, reform af sikkerhedssektoren, modstandskraft over for klimaændringer, bæredygtig og ansvarlig ressourceforvaltning, retsstatsprincippet, demokratisering, civilsamfund, menneskerettigheder, reform af den offentlige forvaltning og levering af offentlige ydelser. EU har f.eks. bidraget til forsoning i de lande, der udgjorde det Tidligere Jugoslavien, og de klare betingelser for tiltrædelse sikrede retsforfølgning af krigsforbrydere og samarbejde med Det Internationale Krigsforbrydertribunal vedrørende det Tidligere Jugoslavien.

Reform af sikkerhedssektoren er en særlig udfordring i bestræbelserne på at garantere sikkerhed og stabilitet. En bedre civil kontrol med sikkerhedstjenesten er generelt en prioritet i lighed med forbedring af de mange sikkerhedsaktørers effektivitet, ansvarlighed og adfærd.

¹⁰ Ibid, henholdsvis afsnit 2.1.2 og 2.1.3.

¹¹ Forum på højt plan vedrørende bistandseffektivitet i Busan, 2011.

Samfunds og civilsamfundsgruppers deltagelse kan gøre sikkerhedstjenesterne både mere effektive og mere ansvarlige. Der skal tages særlige hensyn til sårbare gruppers rolle og rettigheder. Som led i en omfattende EU-tilgang kan EU's fælles sikkerheds- og forsvarspolitik (FSFP) også spille en vigtig rolle ved løsningen af de vigtigste overgangsproblemer. Siden 2003 har EU bl.a. bidraget til reform af sikkerhedssektoren med undervisning, rådgivning eller vejledning, overvåget fredsplaner eller ydet bistand til sikkerhedsopgaver, ofte inden for rammerne af et FN-mandat. Dette sker i form af civile og/eller militære støtteforanstaltninger.

2. HVORDAN KAN EU FORBEDRE SINE MIDLER OG SIN TILGANG?

2.1. Opfyldelse af partnersamfundenes behov

For at sikre en fredelig og vellykket overgang bør reformprocessen i de enkelte lande opfylde befolkningens behov, **der er fastlagt af landet selv**. Selv om de vigtigste behov og udfordringer i overgangslandene varierer betydeligt, omfatter de ofte:

- national forsoning og opbygning af en national konsensus om grundlæggende spørgsmål
- etablering af velfungerende demokratiske institutioner og processer
- forhindring af en uholdbar nedgang i indkomster og beskæftigelse og genskabelse eller opretholdelse af makroøkonomisk stabilitet
- fremme af langsigtet socioøkonomisk udvikling og inklusion, med regulære jobs, gode økonomiske muligheder, grundlæggende sociale ydelser, herunder et sundhedsvæsen og et uddannelsessystem af høj kvalitet, og social retfærdighed
- etablering af et erhvervsfremmende klima, ny (eller ændret) regulering af ejendomsrettigheder og den private sektors rolle samt efterprøvning af, hvordan markedet fungerer, og
- om nødvendigt genskabelse af sikkerhed, retsvæsen og retsstatsprincippet.

Da der er tale om vidt forskellige situationer, findes der **ingen ensartet opskrift** på en vellykket overgangsproces eller EU-indsats. F.eks. kan der være behov for en anden indsats over for en skrøbelig stat inden for gruppen af de mindst udviklede lande, som f.eks. Burma/Myanmar, end over for mere udviklede mellemindkomstlande som Tunesien eller Egypten.

EU-bistanden bør skræddersys efter det enkelte lands specifikke situation og behov og den merværdi, som EU-bistanden kan give, og på grundlag af en vurdering af EU's specifikke interesser og potentielle risici. Udgangspunktet bør generelt være landenes egen vurdering af deres behov og opfyldelsen af dem. Det er af stor betydning for en rettidig tilrettelæggelse af en omfattende, integreret og langsigtet indsats, at der i overgangens indledende fase hurtigt indsættes en **fælles EU-mission** med deltagelse af alle de ansvarlige for de forskellige instrumenter, der er til rådighed. I forbindelse med f.eks. udvidelsespolitikken har peerevalueringsmissioner med deltagelse af eksperter fra medlemsstaterne samt brede konsultationer med donorer, internationale organisationer og civilsamfundet vist sig at give gode resultater, når det gælder tilrettelæggelse af EU-bistand. I forbindelse med

handelsbistanden har EU også ydet støtte til vurdering af handelsbehovene, diagnostiske studier og udarbejdelse af handelsstrategier gennem specifikke programmer i landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS).

2.2. Fastforankring af processen med hurtige resultater

I betragtning af den usikkerhed og ustabilitet, der er forbundet med overgangsprocesser, er det vigtigt, at der hurtigst muligt opnås en række konkrete forbedringer for at skabe tillid og fremme politisk stabilitet og social samhørighed. Selv om der anvendes langsigtede strategier, kan potentielle områder for sådanne hurtige resultater omfatte grundlæggende demokratiske rettigheder og friheder, herunder kulturelle rettigheder, jobskabelse og fjernelse af hindringer for væksten, levering af offentlige ydelser, herunder grundlæggende sociale ydelser, samt inddrivelse af mistede aktiver og genetablering af eksistensgrundlaget, især efter en konflikt.

Hvad angår **demokratisk statsforvaltning**, er de typiske eksempler på områder, hvor der er mulighed for sådanne "quick wins", bl.a. ytringsfrihed og troværdige valg (f.eks. Tunesien¹²), en repræsentativ og legitim forfatningsgivende forsamling og vedtagelse af en ny forfatning gennem demokratiske processer. Som erfaringerne fra de igangværende og tidligere EU-udvidelsesprocesser har vist, kan borgernes tillid til retsstatsprincippet og beskyttelsen af menneskerettighederne styrkes gennem konkret bistand fra de relevante institutioner og oprettelse af uafhængige tilsynsmyndigheder, og gennem bedre adgang til oplysninger om vigtige økonomiske og sociale spørgsmål.

På kort sigt kan overgang til demokrati svække den økonomiske aktivitet, beskæftigelsen og den makroøkonomiske stabilitet. Det er vigtigt, at der træffes foranstaltninger og gennemføres projekter, som kan bidrage til hurtige forbedringer med hensyn til **indkomstskabelse, sociale sikkerhedsnet og formidling af grundlæggende ydelser** og udgøre et værn mod en uholdbar forøgelse af fattigdommen. Dette er ofte nødvendigt for at skaffe støtte til økonomiske reformer med langsigtede virkninger – eller i hvert fald for at overvinde modstanden mod forandringer. F.eks. kan midler og projekter, som fremmer jobskabelse gennem udvikling af små og mellemstore virksomheder og mikrokreditprogrammer¹³, anvendes i denne forbindelse. Man kan også fremme erhvervsreformer, især hvor der er potentiale til en hurtig start og til konkrete resultater med hensyn til indkomster og jobs.

Programmer for "quick-win"-jobskabelse og kortsigtet beskæftigelse bør dog søge at omfatte en langsigtet opfølgning med f.eks. erhvervsuddannelse og arbejdsformidling, der kan hjælpe deltagerne med at finde regulært arbejde. Behovet for "quick wins" bør indbygges i langsigtede strategier for jobskabelse og bør ikke give anledning til nye fastlåste interesser og uholdbare situationer.

På **sikkerhedsområdet** er der ofte behov for en omgående indsats for at stabilisere et land efter en eventuel konflikt, så situationen ikke forværres, og der ikke sker tilbageskridt i overgangsprocessen. Som vellykkede, men meget forskelligartede, eksempler på EU-bistand skal nævnes fredsforhandlinger og fredsovervågning (kandidatlande, Georgien, Aceh Indonesien), støtte til grænsekontrol (kandidatlande, Libyen), uddannelse af politifolk (kandidatlande, Afghanistan), midlertidig international civilforvaltning eller politi- og

¹² Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, afsnit 1.2.1.

¹³ Ibid, afsnit 2.1.5.

domstolsfunktioner (EULEX, Kosovo¹⁴) og støtte til FN, f.eks. gennem overgangsoperationer (Chad og Den Demokratiske Republik Congo) eller støtte til FN's observatørmissioner, som f.eks. i Syrien.

2.3. Anvendelse af incitamenter, begrænsninger og betingelser

Selv om foranstaltninger i form af incitamenter, begrænsninger og betingelser ikke kan udgøre den vigtigste drivkraft til reformer, kan de støtte processen. EU's forskellige eksterne politiske rammer, herunder udvidelsespolitikken, den europæiske naboskabspolitik (ENP) og Cotonou-aftalen med lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet, indeholder sådanne foranstaltninger. Disse foranstaltninger kan være finansielle (f.eks. i form af bistand), økonomiske (såsom inklusion i europæiske net og politiske dialoger) eller politiske (herunder politisk dialog), og de kan være positive eller negative (involvere, dvs. pålægge eller ophæve, sanktioner). Inden for udvidelsespolitikken indledes tiltrædelsesforhandlinger f.eks. kun under forbehold af, at en række betingelser er opfyldt; det gælder bl.a. demokrati, retsstatsprincippet, menneskerettigheder samt respekt for og beskyttelse af mindretal. Inden for handelspolitikken indeholder den generelle toldpræferenceordning (SGP) desuden incitamenter, som indirekte kan støtte reformer, selv om det ikke er formålet med denne politik, bl.a. i betragtning af, at handelsinstrumenter skal være i overensstemmelse med WTO-reglerne.

Sanktioner og restriktive foranstaltninger

Sanktioner kan som en del af en lang række politiske initiativer i EU's fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik medvirke til at bevare den politiske fremdrift for forandring og overgang i situationer, som ellers risikerer at blive hurtigt forværret. De bør ideelt set indføres på FN-plan, hvor som helst det er muligt, for at sikre, at det størst mulige antal lande vedtager og gennemfører lignende foranstaltninger. EU's autonome foranstaltninger kan være et målrettet og rettidigt supplement til de foranstaltninger, der træffes i FN-regi. Hvis det er umuligt at opnå politisk enighed i FN, kan EU's autonome foranstaltninger anvendes til at udøve pres i det pågældende land eller den pågældende situation.

I tilfælde af en positiv udvikling kan EU-foranstaltninger hurtigt ophæves eller ændres for at støtte og fremme overgangsprocessen. En række begrænsede foranstaltninger vil måske blive opretholdt for at forhindre trusler mod eller negative virkninger for overgangsprocessen. Foranstaltningerne kan også blive suspenderet som en opmuntring på grund af den positive udvikling, der har fundet sted, samtidig med at der opretholdes en metode til at udøve et fortsat pres med henblik på yderligere forbedringer.

Incitamentorienteret tilgang

Incitamentorienteret tilgang inden for rammerne af EU's udvidelsespolitik har givet positive resultater, f.eks. i landene i det vestlige Balkan. Fremskridt med hensyn til tiltrædelse af EU er forbundet med konkrete skridt i reformdagsordenen. Som eksempel kan nævnes, at Montenegro skulle opfylde en række vigtige prioriterede krav, der var fastsat i Kommissionens udtalelse om medlemskabsansøgningen, og som omfattede vigtige aspekter med hensyn til retsstatsprincippet og menneskerettigheder, inden der kunne indledes tiltrædelsesforhandlinger. Også dialogen med fem lande i det vestlige Balkan om

¹⁴ Denne betegnelse er med forbehold for holdningerne til retsstilling og er i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 1244 og Den Internationale Domstols udtalelse om Kosovos uafhængighedserklæring.

visumliberalisering var baseret på udførlige planer med specifikke benchmarks og førte til konkrete forbedringer inden for f.eks. bekæmpelse af korruption og organiseret kriminalitet, grænsekontrol, migrationspolitik og dokumentsikkerhed.

ENP følger også et såkaldt "mere for mere"-princip. Lande, som hurtigere går videre med specifikke, målelige demokratiske reformer, vil modtage større bistand fra EU. Af hensyn til denne nye incitamentorienterede tilgang blev der udarbejdet to paraplyprogrammer med henblik på at tilbyde flere "mere-for-mere"-ressourcer: støtte til partnerskaber, reformer og inklusiv vækst (SPRING) til de sydlige nabolande (f.eks. Tunesien¹⁵) og støtte til de østlige nabolande i form af integrations- og samarbejdsprogrammet for det østlige partnerskab (EaPIC). Programmerne skal finansiere initiativer, der tager sigte på nye udfordringer i forbindelse med demokratiske reformer og især inklusiv socioøkonomisk udvikling.

En lignende tilgang kunne anvendes uden for EU's naboskab, forudsat at foranstaltninger, der træffes for at afhjælpe kriser og støtte civilsamfundet, samarbejdet mellem lokale myndigheder samt mellemfolkelige kontakter ikke er omfattet af "mere-for-mere"-princippet.

Den incitamentorienterede tilgang under initiativet vedrørende god statsforvaltning for lande i Afrika, Vestindien og Stillehavet (AVS-landene) i henhold til den 10. Europæiske Udviklingsfond (EUF) havde kun begrænset succes. Det skyldes til dels, at den oprindelige forvaltningstildeling ikke i tilstrækkelig grad skelnede mellem partnerlandene, og at der ikke blev ført tilstrækkeligt tilsyn med, at tilsagnene om fremtidige reformer blev overholdt, hvilket mindskede virkningerne på statsforvaltningen.

Erfaringerne inden for disse forskellige områder har vist, at effektivt tilsyn og gennemsigtige oplysninger om regeringens fremskridt er af stor betydning for reformprocessen og kan spille en vigtig rolle, når det gælder om at motivere partnerlande til at fremskynde reformer. Virkningerne kan blive yderligere forøget, hvis mange parter er involveret i processen, og offentligheden underrettes om regeringens resultater (f.eks. Benin¹⁶).

Ved tilskyndelse til reformer bør der derfor tages hensyn til følgende forhold:

- belønningen bør fastsættes utvetydigt fra begyndelsen og ydes til faktiske resultater og konkrete præstationer
- arbejdsprogrammer, som forbedrer ejendomsretten, og dermed tilsagn om resultater og virkninger bør have præference
- der bør føres regelmæssigt tilsyn med resultaterne, og mangler bør afhjælpes gennem en velegnet opfølgning
- regeringens fremskridt bør formidles til en bred offentlighed under åbne høringer, og
- der bør finde en dialog sted med alle relevante parter.

¹⁵ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, afsnit 2.1.4.

¹⁶ Ibid, afsnit 2.1.4.

2.4. Inddragelse af alle relevante parter

Erfaringerne i forbindelse med de lande, der er blevet medlemmer af EU i det seneste tiår, og de igangværende udvidelsessager viser, at en vellykket overgang forudsætter bred offentlig støtte. Civilsamfund, lokale myndigheder og en lang række ikke-statslige aktører (herunder sociale og økonomiske partnere, forbrugerorganisationer og den private sektor) spiller en vigtig rolle ved nationale reformer, da de kan påpege eksisterende mangler, foreslå konkrete løsninger og lægge pres på myndighederne for at få dem til at fortsætte overgangsprocessen.

EU's bistandsydende rolle er ikke begrænset til den indsats, der gøres af Kommissionen, Tjenesten for EU's Optræden Udadtil, og medlemsstaterne. Andre EU-institutioner, såsom Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget spiller også en vigtig rolle¹⁷.

Specifik støtte til civilsamfund

EU har forskellige midler til støtte for civilsamfundsorganisationer, herunder Instrumentet til Førtiltrædelsesbistand (IPA), civilsamfundsfaciliteter for udvidelse og naboskab, EIDHR, Den Europæiske Demokratifond, tematisk program for ikke-statslige aktører og lokale myndigheder under Instrumentet til Finansiering af Udviklingssamarbejde (DCI) og kapacitetsudviklingsprogrammer under både Den Europæiske Udviklingsfond (EUF) og DCI. Erfaringerne i forbindelse med EU's udvidelsespolitik viser, at det er vigtigt at skabe et gunstigt klima (retsregler og regler om finansiering, inklusion i politiske høringsprocedurer), som giver civilsamfundet i landet mulighed for at udvikle sig på en bæredygtig måde. Alle EU-instrumenter på dette område tager derfor sigte på at hjælpe aktørerne på grundlag af deres muligheder og styrke på deres egne områder og er derfor af stor betydning for løsningen af f.eks. socioøkonomiske problemer, politiske uoverensstemmelser eller interessekonflikter.

Civilsamfundsorganisationernes platforme og net har vist sig at være vigtige for styrkelsen af civilsamfundets indflydelse. Det gunstige klima bør behandles i politiske dialoger med partnerregeringer for at sikre, at civilsamfundsorganisationerne har råderum. Hvis dette ikke er muligt, er EIDHR i stand til at støtte civilsamfundet, fordi det om nødvendigt kan anvendes uden regeringens samtykke.

En meddelelse om inddragelse af civilsamfundsorganisationerne forventes udsendt i andet halvår 2012.

Inklusive dialoger og konsultationer

Politiske dialoger spiller en betydelig rolle, når det drejer sig om at bistå partnerlande med at opnå vellykkede politiske, sociale og økonomiske reformer. For eksempel er regelmæssige møder med repræsentanter for kandidatlandene af væsentlig betydning i stabiliserings- og associeringsprocessen, og de styrkes yderligere gennem landespecifikke dialoger, såsom den strukturerede dialog om retsvæsenet med Bosnien-Herzegovina. EU's delegationer kan fremme dialogerne, som eventuelt kan styrkes ved medlemsstaternes deltagelse.

Tidligere har EU primært ført sine politiske dialoger med regeringspartnere, men har også opnået en række positive erfaringer gennem flerpartsdialoger. Den strukturerede dialog om inddragelse af civilsamfundet og de lokale myndigheder i EU's udviklingssamarbejde er et opmuntrende eksempel. Et andet er "Speak Up!"-konferencen, som Kommissionen

¹⁷ Ibid, afsnit 2.1.3.

tilrettelagde som led i udvidelsesprocessen i 2011. I konferencen deltog journalister og mediefolk, der skulle drøfte problemer vedrørende ytringsfrihed og medier i det vestlige Balkan og Tyrkiet. Civilsamfundet i kandidatlande yder også et værdifuldt bidrag til Europa-Kommissionens årlige fremskridtsrapporter og til udarbejdelsen af projekter, som finansieres gennem IPA.

EU bør aktivt fremme mere inklusive politiske dialoger og støtte inddragelsen af en lang række aktører i reformprocesserne (f.eks. Benin under EUF-initiativet vedrørende god statsforvaltning¹⁸). Den proces, der følges i kandidatlande, er et godt eksempel. De midler, der er til rådighed for støtte til politiske kredse og civilsamfundet og ikke-statslige aktører, bør udnyttes fuldt ud i denne forbindelse, samtidig med at der tages rimeligt hensyn til følsomme spørgsmål, såsom legitimitet, ansvarlighed og repræsentativitet.

EU bør også hjælpe overgangslandene med at konsultere (nye) politiske aktører, lokale myndigheder og de mange ikke-statslige aktører, der er nævnt ovenfor. Det er også vigtigt at inddrage bestemte samfundsgrupper, såsom unge, kvinder og marginaliserede grupper (minoriteter, fattige, hjemstavnsfordrevne). Desuden er en aktiv offentlig-privat dialog væsentlig for økonomiske reformer og for udviklingen i den private sektor.

2.5. Forbedring af videndeling og udviklingskapacitet

Videndelingsplatforme

European Transition Compendium, der tager sigte på at formidle oplysninger om overgangsprocesser, er tilgængelig via en online interaktiv database og kan nu konsulteres af forskellige aktører overalt i verden.

Kommissionen bør oprette en **bredere platform** eller et net for videndeling om demokratiske overgangsprocesser med udviklingslande, andre donorer, nye vækstlande, civilsamfund, den private sektor og andre relevante aktører. En sådan platform kunne gøres tilgængelig via den eksisterende Capacity4dev-platform.

¹⁸ Ibid, afsnit 2.1.4.

Twinning og kapacitetsudvikling

Forummet på højt plan vedrørende bistandseffektivitet i Busan, Sydkorea, i november 2011 markerede et skifte til et mere moderne syn på kapacitetsudvikling, så det ikke blot drejer sig om teknisk bistand og uddannelse, men også om støtte til forandring og reformer, herunder bedre videnadgang.

Ved at støtte overgangsprocesser bør EU fremme kapacitetsudvikling og teknisk samarbejde med sine partnere. Der kan søges inspiration i de innovative redskaber, der er udviklet i udvidelsespolitikken og allerede er udvidet til at omfatte naboskabspolitikken, herunder især:

- **TAIEX** (Teknisk bistand og informationsudveksling), som gennem EU's ekspertviden om den offentlige sektor støtter tilnærmelsen, anvendelsen og håndhævelsen af EU-lovgivningen.
- **Twinning**, der bidrager til den institutionelle udvikling gennem partnerskaber mellem offentlige institutioner i modtagerlandene og deres modparter i EU's medlemsstater. Sammen med **SIGMA** (støtte til forbedret offentlig ledelse og forvaltning) har twinning støttet reformer af den offentlige forvaltning og bidraget til udvikling af moderne og effektive administrationer i modtagerlandene.
- I det østlige partnerskab vedrører **det omfattende program for institutionsopbygning** specifikt institutionsreformer på områder, der er knyttet til de nye bilaterale aftaler med EU¹⁹. De enkelte lande fastlagde deres egne vigtige reformproblemer under dette program og udarbejdede omfattende institutionelle reformplaner.

Uden for naboskabsområdet er der udarbejdet ad hoc-løsninger for at stille ekspertise til rådighed inden for rammerne af de forskellige eksterne instrumenter, såsom ekspertfaciliteter, der gennemføres under stabilitetsinstrumentet eller *Migration EU Expertise* (MIEUX) under DCI, som fremmer "peer-to-peer"-overførsel af ekspertviden og knowhow til modtagerlandene.

2.6. Samarbejde med medlemsstaterne, andre donorer og organisationer

EU og medlemsstaterne bør i stadig stigende grad "handle samlet" for at støtte overgangssamfund. Herved vil man undgå dobbeltarbejde, forglemmelser eller konflikter og forbedre EU-indsatsens virkninger og effektivitet. De bør fortsat tilstræbe større intern ensartethed og synergi i deres dialog, programmer og tiltag og benytte fælles programlægning, hvor det er hensigtsmæssigt. Ud over de vellykkede reformer under udvidelsesprocessen er der følgende opmuntrende resultater inden for demokratistøtte:

- EU-handlingsdagsorden for demokratistøtte, der skaber rammer for en fælles EU-forståelse, -tilgang og -programmering (f.eks. i Bolivia og Tunesien)
- EU-landestrategier for menneskerettigheder, der er udarbejdet i fællesskab af Kommissionen, EEAS og medlemsstaterne og

¹⁹ Associeringsaftaler, vidtgående og omfattende frihandelsområder, aftaler om visumlempelser/-liberalisering og tilbagetagelse.

- de planlagte fælles rammedokumenter, som fastlægger en fælles strategisk tilgang over for et partnerland på alle politikområder. Disse kan være af særlig interesse for samordningen af EU's politiske indsats i forbindelse med overgangsprocesser.

EU bør ved sin støtte til overgangsprocesser undersøge mulighederne for **trepartssamarbejde** og andre former for samarbejde med udviklingslande, der også er begyndt at formidle udviklingssamarbejde og har nylige erfaringer med overgang til demokrati.

EU bør også søge at forbedre samarbejdet med **regionale organisationer** og **regionale net**, der kan virke som løftestang og fungere som en vigtig katalysator for konsolidering af reformer i deres respektive regioner. Dette kan også omfatte regionale parlamentariske forsamlinger eller regionale valgkommissioner. De kan bistå ved forfatnings-, valg- og kapacitetsopbygningsprocesser i deres respektive regioner og i denne forbindelse benytte den regionalt set bedste praksis. Dette vil øge den eksterne bistands legitimitet. Disse organisationer kan også spille en værdifuld rolle i forbindelse med overvågningen af demokratiseringsudviklingen.

De fleste større regionale organisationer har demokratiske grundbestemmelser eller tilsvarende instrumenter og er ved at åbne døren for mere systematisk interregionalt arbejde. EU er i kraft af sine egne og sine medlemsstaters erfaringer en naturlig partner for sådanne organisationer.

EU støtter initiativer, der træffes af **internationale organisationer**, herunder FN og Europarådet, og som skal ledsage politiske processer, styrke demokratiet og fremme den socioøkonomiske udvikling i overgangslande. På sikkerhedsområdet arbejder EU f.eks. tæt sammen med internationale og regionale aktører, såsom FN, Den Arabiske Liga, Den Afrikanske Union og Sammenslutningen af Stater i Sydøstasien (ASEAN). Mange partnerlande bidrager også til FSFP-missioner og -operationer. Opbygning af langsigtede forbindelser på sikkerheds- og forsvarsområdet med EU's partnere, herunder nabolandene mod syd og øst, kan også bidrage til konsolidering af deres interne overgangs- og demokratiseringsproces og dermed fremme den regionale sikkerhed og stabilitet.

Konklusion

EU har allerede med et godt resultat udviklet og anvendt en række nyttige politikker og redskaber, som kan støtte overgangssamfund overalt i verden, når de slår ind på en demokratisk kurs. Det gælder især, men ikke udelukkende, EU's nærmeste naboer. Disse politikker og redskaber omfatter tilskyndelse til indledende og yderligere reformer, støtte til reformernes udformning og gennemførelse og sikring af deres bæredygtighed. EU kan spille en vigtig rolle ved især at bidrage til at skabe et gunstigt klima for nogle af de væsentlige forudsætninger for vellykkede demokratiske og økonomiske forandringer, f.eks. for forskellige demokratiske aktører, virksomheder, investeringer, handel og social beskyttelse.

Disse redskaber og metoder bør indgå som en sammenhængende del af EU's samlede rammer for bistand til partnerlande, især i tilfælde, hvor de befinder sig i en overgangsfase. Selv om erfaringerne viser, at overgangsprocesser først og fremmest bør være statens og dens borgeres eget ansvar, viser erfaringerne også, at EU kan tilbyde værdifuld ekspertise, som naturligvis er tilpasset efter partnerlandenes behov og ønsker overalt i verden, og som indgår i en bredere EU-bistandspakke af politisk, økonomisk eller anden art. EU står til dette formål klar til at mobilisere hele sin vifte af tilgængelige instrumenter og forbedre sine gennemførelsesredskaber og –metoder for yderligere at øge bistandens virkninger.