
NOTITS

Til: Udenrigsministeren, J.nr.: 46.H.1-6. og 46.H.1-6-0.
Udviklingsministeren,
Forsvarsministeren
Fra: Den interministerielle Dato: 13. september 2012
samtækningsstyregruppe, UVP-
chefen
Emne: Principper for støtte over Freds- og Stabiliseringsfonden

Denne notits beskriver i korte træk de overordnede principper for hvilke typer indsatser, der kan finansieres over Freds- og Stabiliseringsfonden. Den interministerielle samtækningsstyregruppe har tiltrådt papirets principper.

Principperne er retningsgivende, men ikke nødvendigvis udtømmende. De enkelte indsatser skal godkendes af den interministerielle samtækningsstyregruppe eller ministrene i henhold til gældende retningslinjer, der således i sidste ende afgør, om indsatserne falder inden for fondens virkeområde og principper.

Som en del af Regeringens Pulje til Ny Sikkerhedspolitik fokuserer Freds- og Stabiliseringsfonden på en styrkelse af Danmarks bidrag til international fred og sikkerhed gennem samtænkte indsatser, med henblik på at stabilisere og skabe vedvarende fred i skrøbelige lande. Det er et nødvendigt grundlag for genopbygning og udvikling samt et afgørende fundament for demokrati og menneskerettigheder. Fondens merværdi er dens særlige fokus på forebyggende, nationalt og regionalt forankrede indsatser inden for især sikkerheds- og retssektorer, som en nødvendig forudsætning for udvikling. Som en del af Puljen til Ny Sikkerhedspolitik, og dermed Den Globale Ramme, adskiller fonden sig samtidig fra Den Fattigdomsorienterede Ramme under udviklingsbistanden i anvendelsesområde. Dette giver mulighed for en strategisk tilgang, hvor fondens anvendelse kan ske under hensynstagen til danske udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser, hensyn og prioriteter. Samtidig er fonden også et vigtigt bidrag til Regeringens nye udviklingsstrategi og dens temaområde som fokuserer på stabilitet og beskyttelse. For så vidt angår prioriteringen af Fondens indsatsområder, herunder den geografiske og tematiske fordeling af midlerne, henvis til gældende ministernotitser og forligstekster.

Fondens sammensætning

Freds- og Stabiliseringsfonden støtter multilaterale og bilaterale indsatser, der understøtter bredere stabiliseringsinitiativer, genopbygning og kapacitetsopbygningsprojekter i krydsfeltet mellem sikkerhed og udvikling. Fondens finansiering udgøres af både bistandsmidler og ikke-bistandsmidler og kommer fra tre finanslovskonti: Udenrigsministeriets udviklingsmidler (DAC, § 06.32.08.80.), Forsvarets budget (ikke-DAC-midler, § 12.21.01.50.) og Udenrigsministeriets ikke-udviklingsmidler (ikke-DAC-midler, § 06.11.15.40.).

Fondens udviklingsmidler skal, udover at leve op til fondens generelle formål, alene anvendes til indsatser, der kan indrapporteres som udviklingsbistand i henhold til de gældende OECD/DAC kriterier.¹

Midlerne fra Forsvarets budget anvendes inden for fondens generelle formål, med målrettede indsatser, som normalt ikke opfylder DAC kriterierne, det vil sige den ”hårdere” ende af stabilisering, genopbygning og kapacitetsopbygningsprojekter i konfliktområder – oftest militære indsatser.

Fondens udenrigsministerielle ikke-DAC-midler kan anvendes til en bred vifte af indsatser, såsom indsatser, der har til formål at bekæmpe terror, radikalisering og pirateri, civilt-militært samarbejde, militær kapacitetsopbygning samt ikke-spredning af våben mv.

Tværgående principper

Freds- og Stabiliseringsfondens anvendelse sker ud fra en række tværgående principper, der baserer sig på det politiske grundlag for fondens oprettelse, og som sikrer fondens fokus og styrke samt dens merværdi i forhold til øvrige programmer og indsatser:

- **Samtænkning:** Freds- og Stabiliseringsfondens vigtigste tværgående princip er samtænkning. Fonden kan, qua sin sammensætning, anvendes i krydsfeltet mellem sikkerhed og udvikling og målrette sine indsatser med både DAC- og ikke-DAC-midler. Samtækningsaspektet skal indtænkes i alle indsatser, der udføres under fonden. Indsatser, der kobler både udviklingsmidler og ikke-udviklingsmidler sammen, vil blive foretrukket. Indsatserne skal ses i sammenhæng og skabe synergier med øvrige danske indsatser i samme geografiske område samt i forhold til andre landes bistand til regioner eller lande, hvor fonden er aktiv, for at bidrage til den optimale effekt af international bistand. For at sikre den samtænkte tilgang og koordinering samt strategisk anvendelse af fondens midler, tager den interministerielle Samtækningsstyregruppe, bestående af afdelingschefer fra Statsministeriet, Udenrigsministeriet, Forsvarsministeriet og Justitsministeriet, beslutningerne om hvilke indsatser, der skal støttes, og udstikker strategiske retningslinjer for fondens virke.
- **Regionalt fokus:** Da fondens mandat ikke er landespecifik, er en af dens særlige styrker, at den kan anvendes til regionale stabiliseringsopgaver. Stabiliseringsindsatser er ofte regionale af natur såsom grænseoverskridende destabiliserende problematikker, forsoningsprocesser mellem stater, o.l. Dette betyder endvidere, at fonden, hvis det viser sig påkrævet og igennem tæt samarbejde med internationale stabiliseringspartnere og internationale organisationer, kan støtte strategiske indsatser i lande, hvor Danmark ikke er til stede med egentlige bistandsprogrammer.
- **Risikovillighed:** Fonden kan i større grad end andre indsatser støtte særligt risikobetonede indsatser af udviklingsmæssig eller politisk karakter. Vurderinger vil bero på, om indsatsens mulige resultater (f.eks. afværge tilbagefald til væbnet konflikt, bekæmpe lovløshed og muligheder for terrororganisering) kan opveje risikoen for, at investeringerne kan gå helt eller delvist tabt. Fondens indsatser baseres selvsagt på analyser af konfliktbilledet, hvortil grundig risikohåndtering kan bistå til kontinuerligt at vurdere indsatserne.

¹ DAC's ”principper for skrøbelige stater” er dog retningsgivende for hele Freds- og Stabiliseringsfondens. Endvidere vil fonden forholde sig til bistandseffektivitetsaftalen fra 2011, New Deal, og dens Freds- og Statsopbygningsmål.

- **Fleksibilitet:** Behovet for at være risikovillig og det faktum, at konfliktbilledet ofte ændrer sig hurtigt og ganske betydeligt indebærer at programmerne udformes således at indsatserne kan tilpasses løbende.
- **Vægt på programmatisk tilgang:** Hovedparten af midlerne vil blive anvendt til større, flerårige programmer i eksisterende partnerlande. Det er vigtigt at tage hensyn til spørgsmålet om dansk tilstedeværelse og ressourcer. Ligeledes er det vigtigt, at tage hensyn til den fortsatte fokus på decentralisering af programmerne, således, at de bliver implementeret så decentraliseret som muligt. En mindre andel af midlerne vil blive fastholdt til strategisk anvendelse inden for politisk prioriterede områder, primært som svar på pludseligt opståede behov eller muligheder for at støtte indsatser i nyligt tilgængelige områder.
- **Undgå duplikation og overlap:** Freds- og Stabiliseringsfonden skal støtte indsatser, der ikke støttes af andre danske midler, såsom generelle bistandsmidler, de humanitære midler, Det Arabiske Initiativ, internationale operationer e.l. Eventuelle overlap bør kun opstå i helt særlige grænsetilfælde, og kun efter en grundig analyse af vigtigheden af stabiliseringsindsatsen og mulighederne for ”normal” bistandsfinansiering. FSF’en kan f.eks. gå tidligt ind i konflikthåndtering, hvor udviklingsbistanden ikke har muligheder for at respondere på de foreliggende udfordringer med fred og stabilisering.

Særlige områder som kan støttes af Fonden

I stikordsform har Freds- og Stabiliseringsfonden til dato primært været anvendt til stabiliseringsindsatser i skrøbelige stater inden for nedenstående områder under hensyntagen til de generelle principper og efter konkret beslutning i Samtækningsstyregruppen. Disse indsatser er retningsgivende, men ikke udtømmende, i forhold til fremtidige indsatser.

DAC-midler (Udenrigsministeriet, § 06.32.08.80.)

- Sikkerhedssektorreform (SSR), såsom polititræning, grænsebevogtning (herunder bekæmpelse af transnational kriminalitet) og fængselsvæsen, demokratisk kontrol med sikkerhedsstyrker, DAC-bare elementer af kystvagtsopbygning (DAC-kode 15210).
- ”Disarmament, demobilisation and reintegration” (DDR), reintegration af eks-kombattanter, afvæbning af militser (DAC-kode 15240).
- DAC-bare elementer af regional krisestyring og kapacitetsopbygning
- “Small Arms and Light Weapons” (SALW), f.eks. indsamling, registrering og destruktion (DAC-kode 15240).
- Fredsinitiativer/konfliktforebyggelse i skrøbelige stater/postkonfliktsamfund, herunder støtte til dialog, forsoning og uformelle initiativer, inddragelse af lokalsamfund i forebyggelse af konflikt. Det være sig f.eks. i tilfælde hvor en hurtig indsats vil kunne have umiddelbar vigtig stabiliserende effekt eller i andre tilfælde, der i øvrigt falder inden for fondens kerneområder og såfremt, der ikke på sigt forudses overlap med øvrige udviklingsbistandsmidler (DAC-kode 15220).
- Terrorbekæmpelse i bred forstand, herunder kapacitetsopbygning af sikkerhedsstyrker i civile og demokratiske funktioner, f.eks. i menneskerettigheder, bekæmpelse af pengevidvaskning o.l., forudsat at det kan DAC’es.
- Retssektorindsatser hvis disse indgår i integrerede rets- og sikkerhedssektorindsatser i den umiddelbare postkonfliktfase i skrøbelige stater, herunder transitional justice, lovgivning,

støtte til domstole og anklagemyndigheder, fængsler, uddannelse af jurister (DAC-kode 15210). Vigtigt at undgå duplikation ift. lignende indsatser under andre rammer.

- Anti-pirateri indsatser i bred forstand, forudsat at det kan DAC'es.
- Anti-radikaliseringsskemaer i skrøbelige stater/postkonfliktsamfund, forudsat at det kan DAC'es, f.eks. i tilfælde hvor der er tale om en akut opstået situation, hvor en hurtig indsats vil kunne have en umiddelbar vigtig stabiliserende effekt eller i tilfælde, der ellers falder inden for fondens kerneområder og såfremt der ikke på sigt forudses overlap med øvrige udviklingsbistandsmidler, f.eks. Det Arabiske Initiativ.
- Støtte til FN's postkonflikt/fredsopbygningsindsatser, forudsat at disse ikke finansieres over kernebidrag eller andre kanaler, såsom Stabilitets- og Konflikttrammen (DAC-kode 15230).
- Støtte til opbygning af civil kapacitet, jf. danske review og handlingsplan fra 2011.

Ikke-DAC midler (Forsvarsministeriet, § 12.21.01.50.)²

- Sikkerhedssektorreform (SSR), såsom militærtræning, udsendelse af rådgivere og materieldonation.
- Militær kapacitetsopbygning, nationalt og regionalt
- Konfliktforebyggelse i skrøbelige stater/postkonfliktsamfund.
- Anti-pirateri indsatser i bred forstand.
- Støtte til FN's fredsbevarende/postkonflikt/fredsopbygningsinitiativer, herunder erfaringsopsamling og kapacitetsopbygning.
- Traditionelt sikkerhedssamarbejde.
- Støtte til trustfunds.
- Støtte til tillidsskabende initiativer, herunder fremme af regionalt samarbejde.

Ikke-DAC midler (Udenrigsministeriet, § 06.11.15.40.)

- Terrorbekæmpelse, der ikke kan DAC'es, herunder kapacitetsopbygning af sikkerhedsstyrker, samt anti-pengehvidvaskningsindsatser, hvis de refererer direkte til anti-terror-aktiviteter.
- Anti-pirateri, i bred forstand, der ikke kan DAC'es, herunder kapacitetsopbygning af sikkerhedsstyrker og ikke-DAC-bare kystvagtsfunktioner.
- Anti-radikalisering i skrøbelige stater/postkonfliktsamfund, der ikke kan DAC'es
- Civilt-militært samarbejde.
- Militær kapacitetsopbygning, herunder militær grænsebevogtning, bekæmpelse af transnational kriminalitet o.l.
- Ikke-spredning af våben, herunder atomare, kemiske og biologiske.
- Bidrag til internationale tribunaler og straffedomstole, forudsat at dette ikke finansieres over andre kanaler, og at det kan karakteriseres som stabiliseringsindsatser i den konkrete, lokale kontekst.

² Freds- og Stabiliseringsfonden kan ikke anvendes til finansiering af Forsvarets internationale operationer. Fsva. afholdelse af udgifter til Forsvarets opgaver henvises til særskilt aftale om, at Forsvaret afholder udgifter til løn/personel over andre rammer, jf. notits af d. 8. marts 2011.