



REFORMA SEKTORA BEZPIECZEŃSTWA – WYBRANE ASPEKTY TEORETYCZNE

plk dr Marek BRYLONEK
Komenda Główna Żandarmerii Wojskowej

Streszczenie

Reforma sektora bezpieczeństwa SSR (ang. Security Sector Reform) jest współczesnym zagadnieniem przemian systemów obronności i praworządności, które w ostatnich latach, w kontekście demokratycznych transformacji wielu państw, znacznie zyskało na popularności i zainteresowaniu wiodących międzynarodowych organizacji bezpieczeństwa oraz pojedynczych państw. Procesy reform zostały zapoczątkowane i nadal trwają w szczególności w państwach Afryki i Bliskiego Wschodu, choć do największych wyzwań ostatnich lat zalicza się konieczność przeprowadzenia reformy sektora bezpieczeństwa Ukrainy.

Procesy związane z reformą cechują się dużym stopniem złożoności. Społeczność międzynarodowa podjęła próby znormalizowania zasad, założeń i etapów prowadzenia reformy, w celu zapewnienia możliwie najwyższej efektywności, a jednocześnie największych korzyści dla państw, w których reformy mają być prowadzone. Jednakże do dnia dzisiejszego możemy jedynie mówić o wyodrębnieniu zbiorów tzw. dobrych praktyk do stosowania w procesach SSR.

Problematyka reformy sektora bezpieczeństwa jest relatywnie nowym obszarem wiedzy, a jej poszczególne aspekty, w szczególności w literaturze polskojęzycznej, są jeszcze słabo udokumentowane. Niniejsze opracowanie ma na celu przedstawienie wybranych aspektów teoretycznych, kluczowych dla zwiększenia efektywności prowadzonych reform.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo, reforma sektora bezpieczeństwa, SSR.

Wprowadzenie

W świetle ostatnich wydarzeń i zagrożeń, w tym terroryzmem, piractwem międzynarodowym oraz niestabilnością regionalną oraz kryzysów skutkujących roszczeniami terytorialnymi oraz tysiącami zabitych i rannych na Ukrainie, na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej, termin *bezpieczeństwo* stał się jednym z najczęściej używanych w teorii i praktyce polityki i stosunków międzynarodowych.

Bezpieczeństwo może być definiowane na wiele sposobów. Może być określane jako stan lub też jako proces zmierzający do zakładanego stanu. W stosowanym w niniejszym opracowaniu dynamicznym ujęciu procesowym *bezpieczeństwo* definiuje się jako „zapewnienie możliwości przetrwania, rozwoju i swobody realizacji własnych interesów w konkretnych warunkach, poprzez wykorzystywanie okoliczności sprzyjających (szans), podejmowanie wyzwań, redukcja ryzyka oraz

przeciwdziałanie zagrożeniom dla podmiotu i jego interesów”¹.

Pragnienie bezpiecznego bytowania należy do podstawowych wartości jednostki ludzkiej oraz całych społeczeństw i narodów, bez której inne wartości, do których dążą ludzie, całkowicie tracą swoje znaczenie. Bezpieczny chce być każdy, bez względu na wiek, narodowość czy wykształcenie.

Sektorem bezpieczeństwa państwa określa się ogół instytucji państwowych i innych organów, których zasadniczą rolą jest zapewnienie szeroko pojętego bezpieczeństwa państwa i jego obywateli. Do ogółu tego zaliczają się²:

1. Zasadnicze podmioty zapewniające bezpieczeństwo, czyli siły zbrojne, formacje przestrzegania prawa i porządku, służby specjalne, organy celne, oddziały rezerwowe i lokalne oddziały bezpieczeństwa.

¹ S. Koziej, *Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa* (skrypt internetowy), Warszawa 2010, s. 2.

² *Koncepcja wsparcia Wspólnoty Europejskiej na rzecz reformy sektora bezpieczeństwa. Unia Europejska*, Bruksela 2006, s. 6.

2. Organy odpowiedzialne za zarządzanie bezpieczeństwem, czyli władza ustawodawcza, władza wykonawcza wraz z ministerstwami obrony, spraw wewnętrznych, spraw zagranicznych, organy doradcze w zakresie bezpieczeństwa narodowego, władze zwyczajowe i tradycyjne, organy zarządzania finansowego oraz media i szkolnictwo wyższe.

3. Instytucje wymiaru sprawiedliwości, wśród nich ministerstwa sprawiedliwości, służba więzienna, sądownictwo i służby egzekucyjne.

4. Nieformalne siły bezpieczeństwa, czyli armie wyzwolencze, armie partyzanckie, prywatne oddziały i firmy ochroniarskie.

Reforma sektora bezpieczeństwa SSR (ang. Security Sector Reform) jest stosunkowo nowym terminem, przyjętym przez opinię międzynarodową jako określenie holistycznej koncepcji prowadzenia transformacji sektorów bezpieczeństwa w państwach bloku postsowieckiego po upadku Związku Socjalistycznych Republik Radzieckich. SSR jest zbiorem działań polegających na przekształceniu wszystkich podmiotów sektora bezpieczeństwa w taki sposób, aby zapewnić efektywne zarządzanie i obsługę sektora w sposób zgodny z normami demokratycznymi oraz ugruntowanymi zasadami praworządności. Prawidłowo funkcjonujący sektor bezpieczeństwa powinien podlegać kontroli cywilnej oraz nadzorowi parlamentarnemu³.

Celem badawczym niniejszego opracowania jest przedstawienie wybranych aspektów teoretycznych prowadzenia efektywnej reformy sektora bezpieczeństwa, w tym takiego przebiegu procesu SSR, który w swoim rezultacie finalnym zapewniłby maksymalną poprawę bezpieczeństwa w państwie, w którym został przeprowadzony. W tym kontekście, główny problem badawczy sformułowano w postaci pytania: jakie powinny być uwarunkowania i modelowy przebieg procesu reformy sektora bezpieczeństwa? Rozwiązanie tak sformułowanego głównego problemu badawczego wymaga rozwiązania szeregu problemów szczegółowych, określonych między innymi jako sposoby utworzenia otoczenia politycznego sprzyjającego reformom, sposoby ustalenia warunków brzegowych reform, zasady redagowania strategii i programów reform, czy wdrażanie czynności oraz

zapewnienie podtrzymania osiągniętych efektów po zakończeniu reform. W hipotezie badawczej niniejszego opracowania przyjęto, że pomimo różnorodności czynności do wykonania w ramach reformy sektorów bezpieczeństwa w różnych państwach świata, winien łączyć je ogólny model, według którego byłyby one przeprowadzone najefektywniej.

Do zrealizowania celu badawczego przyjęty został zakres badawczy, który objął przeprowadzenie badań teoretycznych i empirycznych. Metoda badawcza bazuje na analizach wyników dyskusji, konsultacji i wywiadów przeprowadzonych z przedstawicielami międzynarodowych organizacji bezpieczeństwa oraz z przedstawicielami państw zaangażowanych w realizację tej problematyki. Ponadto, niniejszy materiał powstał w oparciu o interpretację wniosków wynikających z analizy wyodrębnionej literatury.

Założenia reformy sektora bezpieczeństwa

Bezpieczeństwo posiada fundamentalne znaczenie dla redukcji biedy, zapewnienia rozwoju gospodarczego oraz poprawy perspektyw bytowania społeczeństwa, a w szerszym kontekście także dla zapewnienia zrównoważonego rozwoju państwa. Według Raportu o Rozwoju Społecznym HDR (ang. Human Development Report) z 2014 r., gwałtowny konflikt zbrojny jest jedną z najpewniejszych i najszybszych przyczyn spadku państwa na dół tabeli wskaźników rozwoju społecznego HDI (ang. Human Development Index), gwarantującym pozostanie na dnie tabeli przez dłuższy czas⁴. Począwszy od lat 90. ubiegłego wieku, kraje na stosunkowo wczesnym etapie rozwoju, o niecałkowicie zdefiniowanym modelu politycznym i nieuregulowanych relacjach z sąsiadami stanowiły ponad połowę wszystkich państw uczestniczących w konfliktach zbrojnych – ponad połowa z nich dotyczy kontynentu afrykańskiego.

Rada Bezpieczeństwa Organizacji Narodów Zjednoczonych (RB ONZ) precyzuje, że „reforma sektora bezpieczeństwa posiada krytyczne znaczenie dla konsolidacji pokoju i stabilizacji, promowa-

³ *Koncepcja wsparcia Wspólnoty Europejskiej na rzecz reformy sektora bezpieczeństwa. Unia Europejska, Bruksela 2006, s. 6.*

⁴ *Raport o rozwoju społecznym. Podtrzymanie rozwoju społecznego: Redukcja braków i rozwój prężności (Human Development Report. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience).* Program Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (United Nations Development Programme), Nowy Jork 2014, s. 5.

nia redukcji ubóstwa, praworządności, prawowitej państwowej władzy oraz zapobiegania konfliktom z innymi państwami”.⁵ Ponadto, RB ONZ podkreśla, że prowadzenie reformy konkretnego sektora bezpieczeństwa powinno uwzględniać jego specyfikę i być dostosowane do wymogów sytuacji. RB ONZ zachęca państwa do formułowania swoich strategii reformy sektora bezpieczeństwa w sposób kompleksowy, uwzględniający planowanie strategiczne, struktury instytucjonalne, zarządzanie zasobami, zdolności operacyjne, nadzór cywilny oraz dobre rządy. Reforma powinna być prowadzona w sposób zrównoważony we wszystkich aspektach, w tym zdolności instytucjonalnych, dostępności sił i środków oraz podtrzymania osiągniętych efektów. RB ONZ uznaje istotność wzajemnych powiązań między szeroko pojętą reformą sektora bezpieczeństwa i innymi ważnymi czynnikami stabilizacji i rekonstrukcji, takimi jak efektywny wymiar sprawiedliwości oraz kwestie rozbrojenia, demobilizacji, reintegracji i repatriacji bojowników DDRR (ang. Disarmament, Demobilization, Reintegration and Repatriation), aspekty kontroli uzbrojenia i środków pola walki, jak również równości płci, ochrony kobiet i dzieci oraz szerszego pojęcia przestrzegania praw człowieka⁶.

Reforma sektora bezpieczeństwa jest względnie nową koncepcją. Jednak w czasie ostatniego ćwierćwiecza osiągnięty został spory postęp w zakresie jej efektywnej implementacji, a na podstawie zgromadzonych wniosków i doświadczeń określono szereg założeń SSR, ułatwiających jej efektywną implementację.

W ujęciu holistycznym, do najważniejszych założeń reformy zalicza się⁷:

Postępowanie według jednolitej strategii SSR

Jednym z największych wyzwań prowadzonych działań był brak jednolitej strategii SSR. Często stosowane były podejścia doraźne, w których poszczególne obszary reformy traktowano

oddzielnie a nie, jako problem złożony. Bez odpowiedniej koordynacji, w podejściu zintegrowanym wysiłków wielu aktorów pojawiały się przypadki duplikowania wysiłków (ang. duplication of efforts). W celu uniknięcia tego typu kluczowych błędów obecnie dąży się zazwyczaj do wyłonienia wiodącego aktora (organizacji, państwa, agencji, itp.), który będzie sprawował kompleksowy nadzór nad wszystkimi działaniami SSR w państwie lub w regionie. Każdy z podmiotów realizujących elementy SSR powinien rozumieć globalną strategię reformy i blisko współpracować oraz koordynować działania z innymi podmiotami.

Maksymalne wykorzystanie posiadanych sił, środków i doświadczeń

Niezwykle istotną kwestią jest maksymalizacja wykorzystania sił, środków i doświadczeń będących w dyspozycji do przeprowadzenia reformy sektora bezpieczeństwa w określonym państwie. Przykładowo, w dziedzinie personelu, wszyscy aktorzy realizujący reformę opierają swoje działania o kadre o profilu wojskowym, policyjnym i prokuratorsko-sądowym. Bez wątpienia personel ten dysponuje dużym zasobem wiedzy eksperckiej w swoich dziedzinach, jednak powinien być również dogłębnie zorientowany w zależnościach politycznych danego państwa i lokalnej specyfice problemu.

Organizacje międzynarodowe i pojedyncze państwa realizujące elementy SSR dysponują ograniczoną liczbą ekspertów z zakresu bezpieczeństwa, których mogłyby wykorzystać w często odległych regionach świata. Ponadto część z nich mogła nigdy nie realizować zadań SSR. Dlatego niezbędne są odpowiednie orientacyjne szkolenia i kursy z zakresu reformy sektora bezpieczeństwa. W kontekście tym istotne jest zbliżenie z sektorem prywatnym, gdyż wdrażanie reform może być także częściowo realizowane poprzez organizacje pozarządowe oraz zewnętrzne firmy konsultingowe.

Końcowe cele SSR są osiąganymi nie tylko poprzez poprawę operacyjnych zdolności służb bezpieczeństwa, ale również przez poprawę możliwości logistycznych, zarządzania i rachunkowości. W związku z tym poszukiwana jest także ekspercka wiedza z zakresu reform instytucjonalnych, planowania, zarządzania zasobami ludzkimi i szkolenia.

⁵ Oświadczenie prezydenta Rady Bezpieczeństwa ONZ podczas 5632 spotkania z dnia 20 lutego 2007. <http://www.un.org/press/en/2007/sc8958.doc.htm> Dostęp: 05.01.2015.

⁶ Ibidem.

⁷ *Podręcznik Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Reforma sektora bezpieczeństwa. Wsparcie bezpieczeństwa i sprawiedliwości (Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Handbook on Security Sector Reform. Supporting Security and Justice)*, OECD Publishing, Paryż 2007, s. 13.

Zapewnienie lokalnej własności

Ważnym ogólnym założeniem SSR jest zapewnienie lokalnej własności planowanej reformy. Po pierwsze, w kadrze kierowniczo-dowódczej wyższego i średniego szczebla powinno zostać wykształcone przekonanie i świadomość, że to dla nich oraz że to oni są głównymi realizatorami, a później beneficjentami SSR, a nie personel ekspercki państw wyżej rozwiniętych, prowadzących reformy.

Po drugie, w nowo tworzonych demokratycznych społeczeństwach, gdzie do niedawna władza mogła być sprawowana przez armię, istnieją ograniczone możliwości prowadzenia planowania politycznego przez cywilnych ekspertów. Dlatego też działania te często są prowadzone przez personel mundurowy o ograniczonej wiedzy i doświadczeniu. Fakt ten może przynieść niepożądany skutek postrzegania kwestii bezpieczeństwa raczej jako środka sprawowania władzy, niż podstawowego zobowiązania państwa wobec swoich obywateli.

Konieczność wzmocnienia podejścia strategicznego i podtrzymania rezultatów reform

Spółeczność międzynarodowa zmienia sposób podejścia do implementacji SSR, ze stylu doraźnego na szczegółowo zaplanowane podejście strategiczne, uwzględniające zależności między poszczególnymi elementami sektora bezpieczeństwa. Wdrażane są również zmiany w podejściu praktycznym, w taki sposób, aby uwypuklić wpływ prowadzonych działań na sektor bezpieczeństwa państwa-gospodarza.

W celu zapobieżenia utracie osiągniętych efektów reformy, bardzo istotnym elementem są działania zmierzające do podtrzymania rezultatów SSR, po zakończeniu zintegrowanego zaangażowania (ang. *sustainability of efforts*). W tym celu w budżecie przedsięwzięcia należy przewidzieć odpowiednie środki, które powinny być aktywowane z odpowiednim wyprzedzeniem przed zakończeniem reformy.

Fazy realizacji reformy sektora bezpieczeństwa

Reforma sektora bezpieczeństwa jest złożonym i wielowymiarowym procesem polityczno-społecznym, którego efektywna implementacja

zasadniczo powinna składać się z sześciu głównych faz, w tym zapewnienia wsparcia politycznego, oceny stanu sektora bezpieczeństwa, opracowania strategii SSR, wzmocnienia narodowych zdolności sektora, wdrożenia reform w poszczególnych obszarach oraz monitorowania osiągniętych rezultatów i podtrzymania efektów⁸.

Zapewnienie wsparcia politycznego

Reforma sektora bezpieczeństwa wraz z jej międzynarodowym wsparciem są procesami o podłożu politycznym. Mogą być rozpatrywane w dwóch aspektach, w tym poprzez polityczną wolę rządu państwa-gospodarza do zreformowania swojego sektora bezpieczeństwa lub też poprzez polityczne wsparcie dla organizacji, bądź państw, które mają te reformy przeprowadzić.

Sposoby zapewniania sprawiedliwości i bezpieczeństwa przez organy państwa stanowią istotne elementy sprawowania władzy. Z tego też powodu pozostają elementami, na które rządy państw są szczególnie uwrażliwione. Obawy mogą na przykład wynikać z przeświadczenia, że państwa trzecie będą zbierać informacje wywiadowcze dotyczące organizacji i funkcjonowania organów bezpieczeństwa, że kierować się będą realizacją własnych interesów strategicznych, wreszcie, że będą starały się uzależnić państwo, w którym prowadzą reformę, od swojej produkcji i dostaw. Obawy te często jednak pozostają w sprzeczności z zamierzeniami nieodpłatnych dostaw sprzętu dla państwa, w którym prowadzona jest reforma.

Idealne warunki do prowadzenia SSR zdarzają się bardzo rzadko, dlatego też każda z zastanych sytuacji wymaga zastosowania podejścia zindywidualizowanego. Organy bezpieczeństwa i sprawiedliwości odgrywają ważną rolę w każdym państwie. W nowo wyłaniających się demokracjach, w których praworządność jest słabo wykształcona, a wśród służb bezpieczeństwa istnieje poczucie braku kontroli nad działaniami oraz w pewnym sensie bezkarności, początkowe kontakty z autorami reform i dostawcami sprzętu i uzbrojenia mogą utwierdzać personel służb w kontynuowaniu dotychczasowych działań, a tym samym od początku

⁸ Bleiker Ch., Krupanski M., *Praworządność i reforma sektora bezpieczeństwa: konceptualizacja złożonego podejścia* (*The rule of law and security sector reform: conceptualising a complex relationship*). Genewskie Centrum Demokratycznej Kontroli nad Siłami Zbrojnymi (The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces). Genewa 2012, s. 38.

reform postawić ich zasadność pod znakiem zapytania. Zwiększenie zdolności operacyjnych służb bezpieczeństwa bez poprawienia sposobów zarządzania może napędzać ich skłonność do bezpodstawnego stosowania przemocy i represji.

Trudne uwarunkowania polityczne mogą także występować w społeczeństwach wieloetnicznych, jeśli przedstawiciele różnych grup etnicznych zasiadają w rządzie z zamiarem wykazania, która z grup posiada większe wpływy. Wieloetniczność niektórych państw powinna być również wzięta pod uwagę podczas wdrażania narodowych strategii SSR. Priorytetowe traktowanie niektórych regionów zamieszkałych przez określone grupy etniczne może skutkować wzmocnieniem podziałów wewnątrzpaństwowych i marginalizacją części społeczeństwa.

Istotną sprawą z politycznego punktu widzenia jest głębokie zrozumienie różnorodnych prawnych, instytucjonalnych i religijnych aspektów funkcjonowania państw, w których będą prowadzone reformy. Dla przykładu, większość państw anglojęzycznych posiada systemy prawne typu precedensowego⁹ (ang. common law), podczas gdy większość państw łacińskich i francuskojęzycznych państw Afryki posiada systemy prawa stanowionego¹⁰ (ang. civil law). Fakt ten powoduje zróżnicowania w strukturach prawnych systemów sprawiedliwości oraz w relacjach między sądami, prokuraturami i organami ścigania. W niektórych państwach także duże znaczenie posiadają religijne systemy prawne. Implikacje ich istnienia należy uwzględnić podczas planowania procesów zapewniania wsparcia politycznego SSR.

⁹ Prawo precedensowe (ang. common law), dosłownie z języka angielskiego 'prawo wspólne', porządek prawny obowiązujący w państwach anglosaskich m.in. w Wielkiej Brytanii, Stanach Zjednoczonych, Australii, Nowej Zelandii, Indiach, Hongkongu i Nigerii. W znaczeniu pierwotnym oznaczało prawo tworzone od XIII wieku w Anglii w ramach alternatywnego systemu sądownictwa, opierające się na argumentacji odwołującej się do tradycji, zwyczaju oraz precedensu. (Źródło: U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 180)

¹⁰ Prawo stanowione (ang. civil law), zbiór norm prawnych, które zostały ustanowione przez organy ustawodawcze mające do tego uprawnienia. Prawem tym państwo nakłada na obywateli pewne zasady i wymaga ich przestrzegania. W ramach prawa stanowionego wyodrębnia się trzy porządki: romański, germański i skandynawski. (Źródło: U. Kalina-Prasznic (red.), *Encyklopedia prawa*, Wydawnictwo C.H. Beck, Warszawa 2006, s. 202).

Ocena stanu sektora bezpieczeństwa

Międzynarodowe zaangażowanie w procesy SSR wymaga gruntownej znajomości otoczenia środowiska bezpieczeństwa. Aktorzy wdrażający reformy powinni być świadomi szans, czynników obojętnych, ryzyka i zagrożeń. Istotna jest również wiedza odnośnie do tego, które grupy (polityczne, społeczne, etniczne) popierają zmiany, a które są im przeciwne. W związku z tym, że w państwach pogrążonych w konfliktach, strategię i programy rozwojowe sił bezpieczeństwa posiadają wpływ na dynamikę i podział władzy, bardzo ważną kwestią jest oszacowanie potencjalnego wpływu wyników prac społeczności międzynarodowej na możliwe zmiany sytuacji bezpieczeństwa.

W skład oceny stanu sektora bezpieczeństwa wchodzi przeprowadzenie odpowiednich konsultacji, zebranie informacji, wykonanie analiz i podsumowań. Proces rozpoczyna ustanowienie zespołu do przeprowadzenia oceny sektora. Podczas doboru personelu powinno się uwzględnić udział ekspertów z wszystkich niezbędnych dziedzin, w tym przede wszystkim bezpieczeństwa, obronności, sprawiedliwości, finansów i zarządzania. Dla transparentności prowadzonych działań nie mniej istotną kwestią jest powołanie do składu zespołu oceny narodowych przedstawicieli państwa-gospodarza. Należy także zapewnić obecność w składzie zespołu kadry posługującej się lokalnym językiem, a w przypadku braku takiej możliwości, zapewnić obecność tłumaczy¹¹.

Istotną kwestią jest zapewnienie kompleksowości prowadzenia oceny. Nawet jeśli program reformy skupia się tylko na jednym elemencie sektora bezpieczeństwa (np. reforma policji), należy ocenić, w jaki sposób taka reforma wpłynie na instytucje i aspekty bezpośrednio powiązane (np. działalność prokuratury), ale również związane pośrednio (np. wysokość płac) lub pozornie niezwiązane (np. zatrudnienie w państwie lub w regionie). Aktorzy prowadzący SSR powinni także pamiętać, że sytuacja w sektorze bezpieczeństwa może się dynamicznie zmieniać, a rezultaty przeprowadzonych ocen mogą się prędko dezaktualizować.

¹¹ S. Naraghi, C.P. Conaway, *Globalne bezpieczeństwo, trwałe pokój: narzędzia wypracowania i wdrażania (Inclusive security, sustainable peace: a toolkit for advocacy and action)*. Sprawy bezpieczeństwa (Security Issues), Waszyngton 2005, s. 35.

Kolejnym etapem oceny stanu sektora bezpieczeństwa jest zdefiniowanie odpowiedniego zakresu oceny, który powinien określić jego silne i słabe strony oraz priorytety do realizacji. W tym celu zakres oceny powinien m.in. obejmować jej cele, oczekiwania, zadania, ramy czasowe, budżet, metodologię oraz szanse i ryzyko.

Ocena stanu sektora bezpieczeństwa posiada w zasadzie dwa cele. Po pierwsze, poznanie bieżącej sytuacji, a po drugie uświadomienie władzom państwa-gospodarza, jakie korzyści przyniesie państwu reforma. Poza tym pełne wsparcie rządu państwa-gospodarza należy do najważniejszych krytycznych czynników sukcesu.

Istotnym elementem sukcesu jest także zastosowanie właściwej metodologii do przeprowadzenia oceny. Przyjmuje się, że powinny zostać wykorzystane metody teoretyczne i empiryczne, ilościowe i jakościowe, a także triangulacja wyników otrzymanych tymi metodami. Zalecana metodologia obejmuje m.in. teoretyczne badania rezultatów wcześniejszych raportów i ocen, w tym dokumentacji narodowych, strategii, koncepcji, planów, dokumentów prawnych oraz finansowych. Metody empiryczne mogą objąć wywiady z kluczowym personelem państwa-gospodarza, badania terenowe doświadczeń, odczuć i oczekiwań społeczeństwa oraz badania określonych grup społecznych.

Dążenie do uzyskania pełnej oceny stanu sektora bezpieczeństwa powinno być poprzedzone badaniami wstępnymi. Z kolei kontynuacją mogą być szczegółowe badania określonych podsektorów lub szczegółowe badania konkretnych problemów.

Opracowanie strategii reformy sektora bezpieczeństwa

Prawidłowo przeprowadzone procesy w poprzednich fazach realizacji reformy sektora bezpieczeństwa warunkują opracowanie efektywnej strategii SSR. Dotychczasowe doświadczenia z realizacji tego etapu wskazują, że efektywne strategii SSR charakteryzują się równowagą między zwiększaniem wydajności sektora, w tym operacyjnych zdolności sił bezpieczeństwa i obrony, a poprawą zdolności zarządzania sektorem i możliwości sprawowania demokratycznej kontroli.

W ujęciu ogólnym przyjmuje się, że zespoły przygotowujące strategii SSR powinny kierować się czterema zasadami¹²:

1. Zapewnienie poprawy bezpieczeństwa i funkcjonowania systemu sprawiedliwości dla społeczeństwa.

2. Zapewnienie poprawy zarządzania sektorem bezpieczeństwa, sprawowania demokratycznej kontroli i przestrzegania praw człowieka.

3. Zapewnienie lokalnej własności reformy poprzez zapewnienie przywództwa państwa-gospodarza i szeroki udział społeczności lokalnej.

4. Zapewnienie podtrzymania rezultatów reform m.in. poprzez szkolenia i rozwój zaangażowanej społeczności lokalnej oraz efektywną gospodarkę finansową.

Znamienna jest pierwsza zasada. Poprawa bezpieczeństwa dla społeczeństwa, a w szczególności dla najbardziej narażonych i bezbronnych grup społecznych, w tym kobiet i dzieci, powinna stanowić priorytet każdej strategii reformy sektora bezpieczeństwa.

Poprawnie zredagowana strategia reformy sektora bezpieczeństwa powinna m.in. zawierać następujące elementy¹³:

1. Długoterminową wizję strategii: zasadniczy polityczno-strategiczny cel reformy, podejście zintegrowane, rodzaje służb bezpieczeństwa, obronności i sprawiedliwości.

2. Cele: cele pośrednie reformy w perspektywach czasowych, wskaźniki i metody ich weryfikacji.

3. Zasady koordynacji międzyinstytucjonalnej: podział zadań i odpowiedzialności między organami i instytucjami rządowymi i pozarządowymi, wewnętrzne i zewnętrzne mechanizmy koordynacyjne.

4. Zadania: sposoby wykorzystania sił i środków dla realizacji celów reformy.

5. Strategię przekazu: informowanie narodowej i międzynarodowej opinii publicznej o realizacji SSR.

¹² *Podręcznik Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Reforma sektora bezpieczeństwa. Wsparcie bezpieczeństwa i sprawiedliwości (Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Handbook on Security Sector Reform. Supporting Security and Justice)*, OECD Publishing, Paryż 2007, s. 63.

¹³ H. Wulf, *Reforma sektora bezpieczeństwa w państwach rozwijających i zmieniających się (Security sector reform in developing and transitional countries)*. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ), Eschborn 2003, s. 8.

6. Kontrolę: środki monitorowania postępów, sprzężenie zwrotne procesu, ocena, wnioski, kontynuacja.

Wzmacnianie narodowych zdolności sektora

W opiniach ekspertów faza ta stanowi sedno efektywnej reformy sektora bezpieczeństwa. Do elementów narodowego sektora bezpieczeństwa, które mogą wymagać zdecydowanego wzmocnienia przed rozpoczęciem procesów implementacji reform w poszczególnych obszarach, należą umocowania prawne i polityczne, strategie bezpieczeństwa, strategie budżetowe, mechanizmy kompleksowego zarządzania oraz zdolności nadzoru i kontroli działań¹⁴.

Wzmocnienie narodowych zdolności sektora należy do największych wyzwań reformy sektora bezpieczeństwa. Często określane jest jako środek ciężkości całego wysiłku. Zaniechania w skutecznym wzmocnieniu zdolności sektora i zbyt szybkie przejście do kolejnej fazy może spowodować upadek całokształtu reform.

Rozwój zdolności odnosi się do kompleksowego zapewnienia efektywności sektora bezpieczeństwa. Dotyczy przede wszystkim umiejętności personelu i organizacji do definiowania prawa i strategii, budowania mechanizmów, ustalania celów i priorytetów, uzyskiwania dla nich wsparcia i ich realizacji. Jest więc czymś znacznie więcej, aniżeli zwykłym programem szkoleniowym, a jego właściwe wdrożenie wymaga znacznej ilości czasu.

Wzmacnianie narodowych zdolności sektora bezpieczeństwa powinno koncentrować się nie tylko na zidentyfikowanych brakach, a za całkowicie niedopuszczalne uważa się ukrywanie braków przed władzami państwa-gospodarza. Niedocenienie problemu pełnej świadomości oraz wsparcia reform przez rząd bywało w przeszłości powodem niepowodzenia reform. Powinno się także unikać zachęcania władz do poparcia reform cyklicznymi dostawami kosztownego sprzętu.

W nowo tworzących się demokracjach, szczególnie w takich, w których niezbędne jest niezwłoczne przeprowadzenie reformy sektora

¹⁴ N. Ball, *Ocena narzędzi zapobiegania konfliktom. Strategia reformy sektora bezpieczeństwa (Evaluation of the conflict prevention pools. The security sector reform strategy)*. Raport oceny nr 647 (Evaluation report EV 647). Departament rozwoju międzynarodowego (Department for International Development), Londyn 2004, s. 17.

bezpieczeństwa, aktorzy międzynarodowi często spotykają się z brakiem kluczowych unormowań prawnych i dokumentów, które podczas rządów poprzednich systemów państwa po prostu nie zostały utworzone. W bieżącym kontekście do dokumentacji takiej należy narodowa strategia bezpieczeństwa, bez istnienia której trudno jest realizować dalsze reformy. W takim przypadku organizacja realizująca reformy, przed zredagowaniem strategii SSR zazwyczaj udziela państwu-gospodarzowi pomocy w opracowaniu narodowej strategii bezpieczeństwa.

Dokument ten zazwyczaj opracowuje się w sześciu etapach¹⁵:

1. Przeprowadzenie analiz i określenie narodowej wizji bezpieczeństwa.
2. Określenie zagrożeń.
3. Przeprowadzenie analiz i określenie zdolności państwa w zakresie bezpieczeństwa, obronności i sprawiedliwości, niezbędnych do przeciwdziałania zagrożeniom.
4. Przeprowadzenie analiz i określenie rozbieżności między zdolnościami do przeciwdziałania zagrożeniom realnie posiadanymi a niezbędnymi zgodnie z dokonanymi analizami.
5. Wskazanie organów i instytucji odpowiedzialnych za podjęcie działań usunięcia wymienionych rozbieżności. Utworzenie mechanizmów koordynacji i kontroli.
6. Zredagowanie strategii z uwzględnieniem priorytetów i aspektów finansowych.

Wdrażanie reformy w poszczególnych obszarach

Sektor bezpieczeństwa dzieli się na obszary kompetencyjne. Wśród nich wymienia się demokratyczny nadzór, obronność, służby specjalne, straż graniczną, policję, system sprawiedliwości, system penitencjarny, prywatne oddziały i firmy ochroniarskie.

Implementację reformy sektora bezpieczeństwa, ze względu na stopień jej złożoności oraz rząd wielkości kosztów, rzadko kiedy prowadzi się jednocześnie we wszystkich wyżej wymienionych

¹⁵ Ch. Bleiker, M. Krupanski, *Praworządność i reforma sektora bezpieczeństwa: konceptualizacja złożonego podejścia (The rule of law and security sector reform: conceptualising a complex relationship)*. Genewskie Centrum Demokratycznej Kontroli nad Siłami Zbrojnymi (The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces), Genewa 2012, s. 53.

obszarach. Niemniej jednak wspólnym mianownikiem dla tych obszarów są unormowania dla nich nadrzędne, jak dokumenty rangi konstytucji czy strategii, więc redagowanie ich lub uaktualnianie bezpośrednio wpływa na te obszary. Ponadto, zaangażowanie w reformę jednego obszaru kompetencyjnego często wymusza konieczność częściowego zaangażowania w inny obszar. Poprawnie zredagowana strategia SSR powinna te realia uwzględniać.

Przy dużym zainteresowaniu zaangażowaniem w reformę sektora bezpieczeństwa w określonym państwie, stosowane dotychczas rozwiązania polegały na podziale obszarów kompetencyjnych między organizacjami i państwami realizującymi te reformy. Jednakże działalność o takiej skali i rozmachu, kiedy różne organizacje i państwa angażują się w reformy oddzielnych obszarów sektora bezpieczeństwa jednego państwa, trudno wyobrazić sobie bez zapewnienia sprawnych i efektywnych mechanizmów koordynacyjnych.

Istotne jest zagadnienie, które z wymienionych obszarów sektora bezpieczeństwa powinny być traktowane jako priorytety reformy. Odpowiedzi na tego typu pytania udzielają wcześniej przeprowadzone analizy, niezbędne do zredagowania strategii, zgodnie z którymi identyfikowane są rozbieżności między rzeczywistymi a wymaganymi zdolnościami, w każdym z wymienionych obszarów. Przyjmuje się, że priorytetowo powinny być traktowane obszary o największych rozbieżnościach.

Reformy w poszczególnych obszarach sektora bezpieczeństwa zazwyczaj odbywają się w następującej kolejności¹⁶:

1. Transformacja struktur danego obszaru, połączona z dostosowaniem liczby personelu do docelowej liczebności formacji, w razie potrzeby rozbrojenie, demobilizacja, reintegracja i repatriacja DDRR części uzbrojonego personelu w celu utworzenia nowej formacji państwowej.

2. Opracowanie i wdrożenie nowych zasad i programów zatrudnienia, ewidencji i szkolenia w celu zmodernizowania formacji oraz reorientacji personelu.

3. Wsparcie transformacji oraz szkolenie personelu tworzonej lub modernizowanej formacji.

4. Prowadzenie socjalnej transformacji wcześniej wykluczonych grup społecznych, w celu włączenia ich w struktury tworzonych lub modernizowanych formacji.

Po dokładnym określeniu kompetencji i zadań nowej formacji istnieje potrzeba uruchomienia tranży środków finansowych w celu umożliwienia ich realizacji. Z kolei społeczny wymiar reformy wymaga podjęcia działań zmierzających do zwiększenia świadomości ludności na temat zachodzących przemian poprzez włączenie mediów i organizacji religijnych oraz informowanie w szkołach, urzędach i instytucjach państwowych.

Monitorowanie efektów i dostosowanie strategii

Efektywne wdrażanie reform sektora bezpieczeństwa wymaga zapewnienia narzędzi do monitorowania osiągniętych efektów. Każdy obszar powinien być monitorowany oddzielnie, jednak potrzebny jest również nadzór ogólny nad całością reform, a strategię powinny być na tyle elastyczne, aby możliwe było ich dostosowanie do dynamicznie zmieniającego się otoczenia.

Celem reformy sektora bezpieczeństwa jest wzmocnienie narodowych zdolności do zapewnienia bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przy założeniu lokalnej własności SSR i zdolności do podtrzymania osiągniętych efektów po zakończeniu reform. Wyzwaniem monitorowania efektów jest sposób określenia, czy i w jaki sposób realizowane działania przyczyniają się do osiągnięcia tego celu. Postępy zazwyczaj monitorowane są przy wykorzystaniu wcześniej zdefiniowanych w strategii SSR wskaźników, w stosunku do określonych w ocenie stanu sektora bezpieczeństwa wartości bazowych.

Stosowane wskaźniki mogą posiadać naturę opisową bądź liczbową. Przykład wskaźnika natury opisowej to wynik sondażu przeprowadzonego z określoną grupą społeczną na temat zmian w postrzeganiu działania policji. Przykład wskaźnika liczbowego to liczba policjantów, którym w danym miesiącu zostały wypłacone miesięczne należności. Monitorowanie efektów powinno odbywać się według wcześniej określonego klucza. Brak pożądaných zmian wskaźnika, po upływie określone-

¹⁶ S. Naraghi, C.P. Conaway, *Globalne bezpieczeństwo, trwałe pokój: narzędzia wypracowania i wdrażania (Inclusive security, sustainable peace: a toolkit for advocacy and action)*. Sprawy Bezpieczeństwa (Security Issues), Waszyngton 2005, s. 32.

go czasu, powinien być alertem do wprowadzenia zmian w strategiach i programach SSR.

Kryteria ocen postępów reform, w stosunku do przyjętych w strategii wartości bazowych, mogą być następujące¹⁷:

1. Aktualność celów: czy przyjęte cele są nadal aktualne.

2. Efektywność: czy użyte siły i środki spowodowały wystarczające zmiany wskaźników.

3. Ekonomika: czy zainwestowane środki finansowe przynoszą zadowalające zmiany wskaźników.

4. Wpływ na rzeczywistość: czy wpływ jest pozytywny, czy posiada także aspekty negatywne.

5. Własność lokalna: czy została odnotowana, czy należy zmienić narzędzia do jej osiągnięcia.

6. Podtrzymanie efektów: czy występuje, czy będzie występować po zakończeniu reformy.

Reforma sektora bezpieczeństwa posiada fundamentalne znaczenie dla zapewnienia pokojowego i zrównoważonego rozwoju gospodarczego państwa oraz poprawy bytowania społeczeństwa zarówno w krótkiej, jak i długiej perspektywie czasowej. Przyjmuje się, że w krótkiej perspektywie reforma ma na celu ograniczenie korupcji oraz dokonanie wkładu w budowę wiarygodności i zaufania społeczeństwa do formacji bezpieczeństwa i obronności¹⁸.

W długiej perspektywie czasowej efekty reformy sektora bezpieczeństwa powinny być rozpatrywane w czterech wymiarach¹⁹:

1. Wymiar polityczny cywilnego nadzoru i demokratycznej kontroli nad siłami zbrojnymi i formacjami bezpieczeństwa.

2. Wymiar instytucjonalny w zakresie transformacji poszczególnych obszarów oraz konkretnych zmian zaistniałych w poszczególnych formacjach.

3. Wymiar ekonomiczny w zakresie finansowania formacji bezpieczeństwa oraz sił zbrojnych.

4. Wymiar społeczny w zakresie zatrudnienia ludności lokalnej oraz zaangażowania i interakcji ze społeczeństwem.

Zakończenie

Przedstawione w niniejszym materiale teoretyczne aspekty reformy sektora bezpieczeństwa łączy wspólna cecha posiadania znaczącego wpływu na efektywność procesu. Na podstawie tzw. dobrych praktyk SSR, zaliczających się do wyników prac i doświadczeń wiodących międzynarodowych organizacji bezpieczeństwa i pojedynczych państw, wyodrębniono cel, założenia i modelowy przebieg reformy.

Za cel SSR uważa się przekształcenie odpowiednich obszarów sektora bezpieczeństwa w taki sposób, aby zapewnić efektywne zarządzanie i obsługę sektora w sposób zgodny z normami demokratycznymi oraz ugruntowanymi zasadami praworządności. Wśród założeń znalazła się potrzeba postępowania według jednolitej strategii reformy sektora bezpieczeństwa, konieczność maksymalnego wykorzystania posiadanych sił, środków i doświadczeń oraz zapewnienia lokalnej własności reform, wreszcie potrzeba zapewnienia narzędzi do podtrzymania efektów przeprowadzonych reform. Z kolei modelowy przebieg reformy powinien być zapoczątkowany zapewnieniem odpowiedniego wsparcia politycznego oraz przeprowadzeniem stanu oceny sektora bezpieczeństwa, a następnie kontynuowany poprzez opracowanie strategii SSR. Kolejne etapy to wzmacnianie narodowych zdolności sektora w poszczególnych obszarach, umożliwiające realizację zasadniczego etapu działalności – implementacji reform. Efekty stałego monitorowania osiąganych postępów pozwalają na przejście do realizacji ostatniej fazy procesu, dostosowania strategii reformy sektora bezpieczeństwa i w miarę potrzeb kontynuowania prac.

Bibliografia

- Balcerowicz B., Bezpieczeństwo polityczne Rzeczypospolitej Polskiej. Akademia Obrony Narodowej. Warszawa 2003.
- Ball N., Ocena narzędzi zapobiegania konfliktom. Strategia reformy sektora bezpieczeństwa. (Evaluation of the conflict prevention pools. The security sector reform strategy). Raport oceny nr 647

¹⁷ Podręcznik Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. *Reforma sektora bezpieczeństwa. Wsparcie bezpieczeństwa i sprawiedliwości (Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Handbook on Security Sector Reform. Supporting Security and Justice)*. OECD Publishing, Paryż 2007, s. 241.

¹⁸ S. Naraghi, C.P. Conaway, *Globalne bezpieczeństwo, trwały pokój: narzędzia wypracowania i wdrażania (Inclusive security, sustainable peace: a toolkit for advocacy and action)*, Sprawy Bezpieczeństwa (Security Issues), Waszyngton 2005, s. 31.

¹⁹ Ibidem, s. 32.

- (Evaluation report EV 647). Departament rozwoju międzynarodowego (Department for International Development). Londyn 2004.
- Bleiker Ch., Krupanski M., Praworządność i reforma sektora bezpieczeństwa: konceptualizacja złożonego podejścia (The rule of law and security sector reform: conceptualising a complex relationship). Genewskie Centrum Demokratycznej Kontroli nad Siłami Zbrojnymi (The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces). Genewa 2012.
- Kalina-Prasznic U. (red.), Encyklopedia prawa. Wydawnictwo C.H. Beck. Warszawa 2006.
- Koncepcja wsparcia Wspólnoty Europejskiej na rzecz reformy sektora bezpieczeństwa. Unia Europejska. Bruksela 2006.
- Koziej S., Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa (skrypt internetowy). Warszawa 2010.
- Naraghi S., Conaway C. P., Globalne bezpieczeństwo, trwałe pokój: narzędzia wypracowania i wdrażania (Inclusive security, sustainable peace: a toolkit for advocacy and action). Sprawy bezpieczeństwa (Security Issues). Waszyngton 2005.
- Podręcznik Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju. Reforma sektora bezpieczeństwa. Wsparcie bezpieczeństwa i sprawiedliwości (Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Handbook on Security Sector Reform. Supporting Security and Justice). OECD Publishing. Paryż 2007.
- Raport o rozwoju społecznym. Podtrzymanie rozwoju społecznego: Redukcja braków i rozwój prężności (Human Development Report. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience). Program Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (United Nations Development Programme). Nowy Jork 2014.
- Oświadczenie prezydenta Rady Bezpieczeństwa ONZ podczas 5632 spotkania z dnia 20 lutego 2007. Nowy Jork 2007.
- Wulf H., Reforma sektora bezpieczeństwa w państwach rozwijających i zmieniających się (Security sector reform in developing and transitional countries). Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Eschborn 2003.

SECURITY SECTOR REFORM – SELECTED THEORETICAL ASPECTS

Abstract

Security Sector Reform (SSR) is a contemporary concept for transforming defence and rule of law systems, which, in recent years, in the context of democratic evolutions in many states, gained popularity and the interest of leading international security organisations and single states. Reform processes have been started and continued, in particular in African and Middle East countries, although to the need to conduct security sector reform in Ukraine is among the biggest challenges.

The reform processes are characterised by a high degree of complexity. The international community has made efforts to normalise the rules, conditions and phases of their conduct, to ensure greatest possible effectiveness and, at the same time, the biggest advantages for states in which SSR is to be conducted. Nevertheless, up until today, we can only talk about extracting a series of “good practices” to be applied in the reforms.

Security sector reform is a relatively new area of knowledge and its respective aspects, particularly in the Polish language, are scarcely documented. The aim of this essay is to present selected theoretical aspects of SSR, essential for increasing the effectiveness of the reforms conducted.

Key words: security, security sector reform, SSR.

Introduction

In the light of recent events and threats, including terrorism, international piracy and regional instability and crises resulting in territorial claims and thousands of killed and wounded in Ukraine, the Middle East and North Africa, the term *security* has become one of the most commonly used in the theory and practice of politics and international relations.

Security may be defined in many ways. It may be defined as a state or as a process leading

to an assumed state. In the sense of dynamic process, used in the present essay, *security* is defined as “ensuring the possibility to survive, develop and freely realise own interests in given conditions, through taking advantage of favourable circumstances (chances), accepting challenges, reducing risks and counteracting threats to one’s own interests”¹.

¹ S. Koziej, Introduction to theory and history of security (internet script) (Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa (skrypt internetowy)). Warsaw 2010. p. 2.

The desire for secure existence belongs to the basic qualities of a human being as well as whole communities and nations. Without it, all other qualities people strive for, entirely lose their importance. Everybody wants to be safe and secure, no matter what age, nationality or education.

A state's security sector is an entity of national bodies and organs whose basic role is to ensure a broad sense of security for the state and its society. A security sector is usually made up of four components²:

1. Basic bodies responsible for ensuring security, including armed forces, law and order formations, special customs and reserve services and local security units.

2. Organs responsible for security management, including legislative and executive authorities, ministries of defence, internal and foreign affairs, advisory organs in the field of national security, common and traditional authorities, organs of budgetary management, media and higher education institutions.

3. Justice institutions, including ministry of justice, penitentiary service, courts and executive services.

4. Informal security forces, including liberation and guerilla armies, private units and security companies.

Security Sector Reform is a relatively new term, adopted by major international organisations and single states as a holistic concept for transforming security sectors in the states of the post-Soviet bloc, after the collapse of the Soviet Union. SSR is an collection of actions whose aim is to transform all fields of the security sector in a way which will ensure effective management and sectoroperation in line with the democratic norms and good governance rules. A properly functioning security sector should be subject to civilian control and parliamentary supervision³.

The aim of this material is to highlight selected theoretical aspects of conducting effective security sector reform, including phases of such SSR processes which, in their final results, would ensure possibly the biggest security amelioration in a country in which they were conducted. In this

² Concept for the European Community support in the field of Security Sector Reform. European Union. Brussels 2006. p. 6.

³ Concept for the European Community support in the field of Security Sector Reform. European Union. Brussels 2006. p. 6.

context, the main research problem was formulated in the form of the following question: what should be the conditions and the model SSR process? Solving the main research problem requires solving a number of detailed problems defined as ways of creating a favourable political environment, ways of determining boundary conditions, rules for strategy and reform programmes' and implementing activities and ensuring sustainability of efforts once the reforms are concluded.

In the research hypothesis it was determined that despite a variety of actions to be executed in the frame of SSR in different states, they should be interconnected by a general model which would potentially allow for the biggest efficiency.

To effectuate the research aim, a scope of activities was assumed, consisting of theoretical and empirical research. The research method was based on the results of analysis of discussions, consultations and interviews conducted with representatives of international security organisations and states engaged in this field of interest. Moreover, it was based on interpretation of results derived from analysis of the indicated bibliography.

Conditions of the Security Sector Reform

Security has a fundamental meaning for poverty reduction, ensuring economic development and improving perspectives for society's existence and, also in a wider context, for ensuring balanced development of the entire state. In accordance with the Human Development Report HDR of 2014, a violent armed conflict is one of the surest and fastest ways to fall down in the chart of Human Development Index HDI indicators, with a guarantee of remaining at the bottom for a long period of time⁴.

Starting from the 1990s, states at a relatively early phase of development, with a not entirely defined political model and unregulated relations with neighbouring states, constituted more than a half of all countries participating in armed conflicts – and more than a half of them were located in Africa.

⁴ Human Development Report. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. United Nations Development Programme. New York 2014. p. 5.

The United Nations Security Council (UNSC) points out that Security Sector Reform is “critical to the consolidation of peace and stability, promoting poverty reduction, rule of law and good governance, extending legitimate state authority and preventing countries from relapsing into conflict”⁵. In this vein, the UNSC emphasises that SSR should be context-driven and that needs will vary from case to case. The UNSC encourages countries to elaborate their SSR programmes in a holistic way, which would include strategic planning, institutional structures, assets’ management, operational capacities, civilian oversight and good governance. Moreover, the UNSC underlines the need for a balanced realisation of all SSR aspects, encompassing institutional capacity, affordability and sustainability of its strategies and programmes. The UNSC recognises the importance of interconnections between broad SSR and other important areas of peace, stabilisation and reconstruction, including an effective justice system, Disarmament, Demobilization, Reintegration, Repatriation DDDR of former combatants, aspects of firearms and ammunition control and, last but not least, gender equality, protection of women and children and a wider sense of respecting human rights⁶.

Security Sector Reform is a relatively new concept; nevertheless, in the last quarter-century, remarkable progress in its effective implementation was achieved. Based on the collected experiences and conclusions, a few important conditions were determined. In a holistic approach they encompass⁷:

Proceeding in accordance with a single SSR strategy

Among the principal challenges faced by the international community was the lack of a unified, comprehensive SSR strategy. Ad hoc, casual approaches were often employed. Respective fields of reforms were dealt with in isolation and

not as one complex problem. Without proper coordination in an integrated approach of numerous actors, there were cases of duplication of efforts. To avoid key mistakes of this type, solutions are nowadays sought to select a leading actor (organisation, state, agency, etc.), one who would comprehensively supervise all SSR activities in a state or in a region. Each body engaged in SSR processes should possess full understanding of a global reform strategy and closely cooperate and coordinate activities with other actors.

Maximising benefits of means, assets and experiences

Another important condition of an efficient SSR is the maximisation of advantages of all means, assets and experiences at its disposal. For example, in the area of human resources, all actors performing SSR activities depend on personnel with military, police, court and prosecutor profiles. No doubt these personnel are very well educated, possessing remarkable expertise in their areas; however, they should also possess a profound orientation in the political dependencies of a given state and local specificity of the problem.

International organisations and single states performing SSR activities have limited expertise at their disposal which could be used in the world’s sometimes distant regions. Additionally, some of them could never previously have engaged in SSR tasks. That is why it is essential to provide SSR orientation training and courses. In this context, it is also important to enhance links with the private sector, as reform implementation can also partially be done through non-government organisations and external consulting companies.

SSR’s final aims are not only achieved through improvement of security formations’ operational capacities, but also through improvement of their logistical possibilities, management and accountability. In this vein, expertise in institutional reforms, planning, human resources management and training is also sought.

Ensuring local ownership

An important condition is to ensure local ownership of the planned SSR effort. First of all, management and command personnel of the higher level should be aware and convinced that it is they

⁵ Presidential Statement 5632nd United Nations Security Council meeting 20 February 2007. New York 2007. <http://www.un.org/press/en/2007/sc8958.doc.htm> Access: 05.01.2015.

⁶ Ibidem.

⁷ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Handbook on Security Sector Reform. Supporting Security and Justice. OECD Publishing. Paris 2007. s. 13.

who are the main executives and, later, will be the main beneficiaries of the reforms, not the expert personnel of the developed countries conducting SSR.

Secondly, in the newly created democratic societies, where until recently power could have been executed by the armed forces, there is often limited acceptance for political planning to be conducted by civilian experts. Therefore, these activities are often led by uniformed staff possessing limited knowledge and experience. This reality may produce an undesirable effect, with the security being seen as a means of executing power rather than a basic state obligation towards its citizens.

Need to enhance strategic approach and sustainability of efforts

The international community is changing the approach to SSR implementation, from an ad hoc, casual style towards a carefully planned comprehensive approach, encompassing relations and dependencies among respective elements of the security sector. Alterations have also been introduced into the practical approach in a way which highlights the influence that performed actions have on the host state's security sector.

In order to prevent losing the achievements that reform has brought, an important element is the activities undertaken to ensure the sustainability of SSR's efforts, after an integrated engagement is concluded. To enable this to happen, it is vital to plan into the reform budget suitable financial assets which should be activated in advance before terminating SSR's processes.

Phases of SSR execution

Security sector reform is a complex and multidimensional politico-social process whose effective implementation should, in principle, consist of six main phases, including creation of a supportive political environment, conduct of security sector's assessment, elaboration of SSR's strategy, strengthening national security capacities, implementation of reforms in respective subsectors

and, finally, monitoring the achieved results and ensuring the sustainability of efforts⁸.

Ensuring political support

Security sector reform, together with its international support, is a process with a political background. It can be examined in two ways, that is through the political will of the host state or through the political support for organisation(s) or countries that are to conduct these reforms.

The way that national organs ensure security and justice is an important element of power execution. This is the reason why state governments are particularly sensitive about it. Fears may be provoked by the suspicion that third states will be conducting activities aimed at intelligence gathering regarding the organisation and functioning of the host state's organs, and that the third states will primarily deal with carrying out their strategic interests and, finally, that they will attempt to make the host state dependent on its own production and deliveries. However, these fears often remain in contradiction with the third countries' intents of free deliveries of equipment to the host state.

Ideal conditions for conduct of an SSR very rarely exist and, therefore, in each situation it is advisable to apply an individual approach. Security and justice organs play an important role in each country. In the newly emerging democracies where the rule of law is weakly shaped, and among security formations, there is a sense of lack of control over their activities and, in some ways, impunity, and the initial contacts with the instigators of the reforms and equipment suppliers may convince the security personnel to continue their ways of thinking and acting and in the same way to question the reforms' legitimacy. Enhancing the operational capacities of security formations without improving their management and control capabilities may promote their inclinations to unlawfully use force and repression.

Difficult political conditions may also appear in multiethnic societies if representatives of different ethnic groups are represented in the government, and try to prove which group is more influential.

⁸ Ch. Bleiker, M. Krupanski, *The rule of law and security sector reform: conceptualising a complex relationship*. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Geneva 2012, p. 38.

The multi-ethnicity of some states should also be taken into consideration during implementation of national SSR strategies. Priority treatment of some regions inhabited by particular ethnic groups can bring about reinforcement of interstate divisions and marginalisation of parts of society.

An important matter from the political point of view is a profound understanding of various law, institutional and religious aspects of the functioning of the state in which reforms will be conducted. For example, most of the English-speaking countries have common law systems⁹, while most Latin and francophone African states possess civil law systems¹⁰. This fact provokes differentiations in law structures and in relationships among courts, prosecutors and law enforcement. In some countries, huge meaning is also connected with religious law systems. The implications of their existence should also be taken into consideration during any attempt to ensure political support for SSR processes.

Security sector's assessment

International engagement in SSR processes requires a profound knowledge of the security environment. Actors conducting implementation activities should be aware of opportunities, neutral factors, risks and threats. Knowledge of which groups (political, social, ethnic) are supportive towards changes and which are against them is also essential. As in the states participating in conflicts, developing strategies and programmes of security formations influence the dynamics and division of power, and it is vital to assess the potential influence that the outcome of international efforts will have on the security situation.

A security sector's assessment comprises conduct of suitable consultations, information

⁹ Common law – legal system in force in Anglo-Saxon states, among others, in Great Britain, the United States, Australia, New Zealand, India, Hongkong and Nigeria. In its primary meaning, it signifies law created in England since the 13th century in the frame of an alternate legal system, based on traditions, customs and precedence argumentation. (Source: Kalina-Prasznic U. (edit.), *Law encyclopaedia*. C.H. Beck. Warsaw 2006, p. 180)

¹⁰ Civil law – a set of legal norms, established by legislative organs of suitable authorities. Within this type of law, states impose on their citizens obligations which have to be respected. Within this legal system, three orders are distinguished: Roman, Germanic and Scandinavian. (Source: Kalina-Prasznic U. (edit.), *Law encyclopaedia*. C.H. Beck. Warsaw 2006, p. 202)

gathering, performing analysis and conclusions. The process is started by setting up an assessment team. During the selection process, presence of expertise from all important fields should be ensured, including security, defence, justice, finance, management, etc. To prove transparency of the undertaken activities, an essential issue is also to ensure the presence of national representatives from the host state in the assessment team. It is also necessary to provide staff proficient in local languages and, if this is impossible, to ensure the participation of interpreters¹¹.

It is important to provide the integrity of an assessment. Even if the reform programme is focused only on one element of a security sector (e.g., police reform), it should be assessed how its reform will influence institutions and aspects directly connected (e.g., prosecution activities), but also indirectly connected (e.g., salaries) or seemingly unconnected (e.g., employment in a state or a region). International actors conducting SSR should also remember that the situation within any security sector may dynamically change and results of assessment may become rapidly outdated.

The next phase in the assessment of a security sector is to define the proper scope of assessment which should define its strong and weak aspects and priorities for realisation. To achieve this, the scope should comprise aims, expectations, timeframes, budget, methodology, chances, risks and threats.

As a matter of fact, a security sector assessment has two objectives. First of all, it should allow familiarisation with the current situation and, secondly, it should make the authorities of a host state aware what kind of advantages reforms will bring to their state. Besides full support of the host state belongs to the most important critical factors for success.

Another significant factor for success is to employ an appropriate methodology for the conduct of the assessment. It is assumed that theoretical and empirical methods should be applied, both quantitative and qualitative but also a triangulation of results received from previous methods. The recommended methodology comprises, among other things, theoretical research of previous reports and assessments, including national

¹¹ S. Naraghi, C.P. Conaway, *Inclusive security, sustainable peace: a toolkit for advocacy and action*. Security Issues. Washington 2005. p. 35.

documentation, strategies, concepts, plans, law and financial documents. Empirical methods may consist of interviews with a host state's key personnel, field research of a community's experiences, feelings and expectations and research of chosen social groups.

Endeavours to obtain full assessment of a security sector should be preceded by preliminary research. Continuation of full research may take the form of examinations of particular subsectors or detailed research of particular problems.

Elaboration of SSR strategy

Correctly conducted processes in previous SSR phases are prerequisites for elaboration of an effective SSR strategy. So far, the experiences in this matter indicate that effective SSR strategies are characterised by a balance between increasing the sector's efficiency, including operational capacities of security and defence formations, and enhancing sector management and the possibilities for exercising democratic control.

In a general approach, it is assumed that teams elaborating SSR strategies should take into account four rules¹²:

1. Enhancing the functions of security and justice systems for the host state's society.
2. Improving sector governance, enabling democratic control and respect for human rights.
3. Ensuring local ownership reforms through host state leadership and a broad participation of the local community.
4. Ensuring sustainability of reform achievements through training and development of the engaged local community and effective financial management.

The first rule is particularly significant. Enhancement of security for a host state society, and especially for the most vulnerable and unprotected social groups including women and children, should be a priority in each and every SSR strategy.

A correctly edited SSR strategy should, among other things, consist of the following elements¹³:

¹² Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Handbook on Security Sector Reform. Supporting Security and Justice. OECD Publishing. Paris 2007, p. 63.

¹³ H. Wulf, Security sector reform in developing and transitional countries. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Eschborn 2003, p. 8.

1. Long-term vision of the strategy: politico-strategic objective(s), comprehensive approach, types of security and defence forces, justice services.

2. Detailed objectives: indirect objectives in time perspectives, indicators and methods of their verification.

3. Modalities for interinstitutional coordination: division of tasks and responsibilities among government and non-government organs and institutions, internal and external coordination mechanisms.

4. Tasks: ways of utilising means, assets and experiences for achieving reform objectives.

5. Information strategy: informing national and international public opinion about the SSR.

6. Monitoring and control: means of monitoring progress, process feedback coupling, assessments, conclusions and way forward.

Strengthening national security capacities

In experts' opinions this phase is the key to effective SSR conduct. Among national security sector elements which may require considerable strengthening prior to commencing reform implementation processes in respective subsectors, there are legal and political bases, security and budgetary strategies, mechanisms for integrated management, as well as capabilities for performance monitoring and control¹⁴.

Enhancing national capacities usually belongs to the biggest security sector reform challenges. It is often defined as the centre of gravity of the whole effort. Failure to efficiently strengthen the security sector and too hasty a shift to the next phase can bring about breakdown of the whole effort.

Capacity development refers to the entirety of security sector effectiveness. Its main reference is to personnel and institutions' skills for elaborating law and strategies, constructing mechanisms, setting up aims and priorities, obtaining support for them and their execution. As such, it is much more than an ordinary training programme and needs time to be properly implemented.

Reinforcing the national capacities of a security sector should not only be concentrated on identified

¹⁴ N. Ball, Evaluation of the conflict prevention pools. The security sector reform strategy. Evaluation report EV 647. Department for International Development. London 2004, p. 17.

shortages and it is totally unacceptable to hide them in front of host state authorities. Underestimation of the problem of necessity for full awareness and support of reforms by the host state can be a factor for failure. Encouraging support for host state government reforms by periodical deliveries of expensive equipment should also be avoided.

In the newly established democracies, particularly where it is imperative to immediately conduct reform of the security sector, international actors often encounter shortages of key legislative documents which, during the previous state's systems, were simply not elaborated. In the current context, there is also a national security strategy among such documentation. Without its presence it is difficult to conduct further discussions regarding SSR. In such a case, the organisation responsible for dealing with reforms, before preparing an SSR strategy, should usually provide help to the host state in elaborating the national security strategy.

This document is usually elaborated in six phases¹⁵:

1. Conducting analysis and defining national security vision.
2. Threat assessment.
3. Conducting analysis and defining host state's needs in the areas of security, defence and justice, vital for counteracting threats.
4. Conducting analysis and defining discrepancies between capacities to counteract threats possessed in reality and those indispensable in accordance with conducted analysis and defined needs.
5. Indicating organs and institutions responsible for eliminating defined discrepancies. Creation of coordination and control mechanisms.
6. Elaboration of national security strategy including priorities and financial aspects.

Implementation of reforms in respective subsectors

A security sector can be divided into different competence subsectors. Among them is democratic oversight, defence, special services, border guard, police, justice and penitentiary systems, private units and security companies.

An SSR implementation, because of its level of complexity and the order of magnitude of expenses, can rarely be conducted in all mentioned subsectors at the same time. Nevertheless, a common denominator for these subsectors is documentation of a constitution or strategy type, so their editing or updating directly influences these subsectors. Moreover, engagement in reforms in one competence area often enforces of the need for partial engagement in another area. A correctly elaborated SSR strategy should take these facts into account.

When an extraordinary interest in SSR engagement in a particular state was noticed, the solutions applied so far took the form of a division of competences among organisations, third states and other actors. However, activities of this scale and impetus, when various international actors get engaged in reforms in respective subsectors of one state's security sector, are hard to imagine without ensuring efficient and effective coordination mechanisms.

Another important issue is which of the mentioned subsectors should be treated as reform priorities. Such questions are usually answered by previously conducted analysis, necessary to elaborate strategies and identify discrepancies in every subsector. It is assumed that priority should be given to dealing with those subsectors where the identified discrepancies were most significant.

Reforms in respective security subsectors are usually conducted in the following order¹⁶:

1. Transformation of structures of a given subsector, connected with adjustments of a factual personnel number to a target number, if necessary also Disarmament, Demobilisation, Reintegration and Repatriation DDDR of some armed personnel with the aim of creating a new national formation.
2. Elaboration and implementation of new rules and programmes for employment, registration and training of personnel with the objective of the formation's modernisation and reorientation of personnel.
3. Transformation support and training and education for personnel of an established or modernised formation.
4. Conduct of social transformation of previously excluded social groups to strengthen

¹⁵ Ch. Bleiker, M. Krupanski, The rule of law and security sector reform: conceptualising a complex relationship. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Geneva 2012, p. 53.

¹⁶ S. Naraghi, C.P. Conaway, Inclusive security, sustainable peace: a toolkit for advocacy and action. Security Issues. Washington 2005, p. 32.

possibilities for their presence in the structures of created or modernised formations.

After a precise determination of competences and tasks of a newly established or modernised formation, there is a need to activate appropriate financial assets to enable the new formation's operation. In turn, the social dimension of reforms requires actions aimed at enhancing society's awareness regarding ongoing changes through activation of media and religious organisations and information in schools, local offices and governmental institutions.

Monitoring of results and strategy adjustment

Effective implementation of security sector reform requires tools for the monitoring of achieved results. Each area should be monitored separately; however, overall supervision of reforms is also required. Strategies should be flexible enough to enable their adjustment to a dynamically changing environment.

The aim of security sector reform is to enhance national capacities to ensure security and justice with the assumption of local SSR ownership and the ability to provide sustainability of efforts once the reforms are concluded. One of the challenges of monitoring, reviewing and evaluating is to determine if and how performed activities contribute to the accomplishment of the final objective. Progress is usually determined with the use of previously defined indicators in an SSR strategy related to base values predefined in the SSR assessment.

The utilised indicators can be descriptive or numerical in nature. A descriptive example can be the conclusion of research conducted with a predefined social group regarding changes in the perception of police service activities. A numerical example can be the number of policemen who received monthly salaries. Monitoring effects should be conducted in accordance with a previously defined code. Lack of demanded changes after a determined period of time should be an alert to introduce suitable adjustments in the SSR strategies and programmes.

The criteria for progress assessment of reforms against base values predefined in an SSR strategy could be the following¹⁷:

1. Objectives accuracy: whether the objectives are still relevant.
2. Effectiveness: whether utilised means and assets brought about satisfactory indicators of changes.
3. Efficiency: whether the invested financial assets bring about satisfactory indicators of changes.
4. Impact on reality: is the impact positive or are there any negative aspects.
5. Local ownership: was it achieved or should there be any changes within the used set of tools to achieve it.
6. Sustainability of efforts: is it being achieved; will it be continued after reforms are concluded.

Security sector reform has a fundamental significance for peaceful and balanced economic development of the state as well as for an amelioration of society's existence, both in the short and long term perspective.

It is assumed that in the short term perspective, an SSR should considerably eliminate corruption and contribute to society's trust and credibility building towards security formations and armed forces¹⁸.

In the long term perspective, the effects of security sector reform should be considered in four dimensions¹⁹:

1. Political dimension related to the civilian and democratic control over military and civilian bodies.
2. Institutional dimension related to security subsectors transformations and concrete changes in respective formations.
3. Economical dimension related to financing of security formations and armed forces.
4. Social dimension referring to local community employment, engagement and interaction with society.

¹⁷ Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Handbook on Security Sector Reform. Supporting Security and Justice. OECD Publishing. Paris 2007, p. 241.

¹⁸ S. Naraghi, C.P. Conaway, Inclusive security, sustainable peace: a toolkit for advocacy and action. Security Issues. Washington, DC 2005, p. 31.

¹⁹ Ibidem, p. 32.

Conclusion

The theoretical aspects of security sector reform discussed in this essay are connected by a common feature of possessing significant influence on the effectiveness of processes. Based on the so called SSR “good practices”, belonging to the experiences and achievements of leading international security organisations and single states, an objective, conditions and a model reforms’ process were defined.

Security sector reform was determined as the transformation of all areas of a security sector in a way that would ensure effective and efficient management and the sector’s operation in accordance with the democratic norms and rules of good governance.

Among conditions for an effective SSR, there is the need for proceeding in accordance with a single SSR strategy, maximising the benefits of means, assets and experiences, ensuring local ownership of reforms and tools to sustain the achieved results.

Model processes for security sector reforms should be commenced with ensuring proper political support and conduct of the security sector assessment and continued with the elaboration of an SSR strategy. The next phase is strengthening the sector’s national capacities in respective areas, enabling execution of the fundamental phase – reform implementation. The effects of constant monitoring of the progress achieved allow a possible move to the last phase of the process, adjustment of the SSR strategy and continuation of efforts.

Bibliography

- Balcerowicz B., Political security of the Republic of Poland (Bezpieczeństwopolityczne Rzeczypospolitej Polskiej). Academy of National Defence (Akademia Obrony Narodowej). Warsaw 2003.
- Ball N., Evaluation of the conflict prevention pools. The security sector reform strategy. Evaluation report EV 647. Department for International Development. London 2004.
- Bleiker Ch., Krupanski M., The rule of law and security sector reform: conceptualising a complex relationship. The Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces. Geneva 2012.
- Concept for the European Community support in the field of Security Sector Reform. European Union. Brussels 2006.
- Human Development Report. Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience. United Nations Development Programme. New York 2014.
- Kalina-Prasznik U. (edit.), Law encyclopaedia. C.H. Beck. Warsaw 2006.
- Koziej S., Introduction to theory and history of security (internet script) (Wstęp do teorii i historii bezpieczeństwa (skrypt internetowy)). Warsaw 2010.
- Naraghi S., Conaway C. P., Inclusive security, sustainable peace: a toolkit for advocacy and action. Security Issues. Washington 2005.
- Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) Handbook on Security Sector Reform. Supporting Security and Justice. OECD Publishing. Paris 2007.
- Presidential Statement 5632nd United Nations Security Council meeting 20 February 2007. New York 2007.
- Wulf H., Security sector reform in developing and transitional countries. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ). Eschborn 2003.