



Brüssel, 13. november 2017  
(OR. en)

14191/17

|               |               |
|---------------|---------------|
| CFSP/PESC 997 | CSDP/PSDC 623 |
| COPS 352      | CYBER 175     |
| CIVCOM 219    | DEVGEN 250    |
| CLIMA 301     | ENER 434      |
| COAFR 297     | ENV 914       |
| COEST 303     | FIN 712       |
| COHAFA 88     | MIGR 216      |
| COHOM 128     | POLMIL 138    |
| COMED 7       | PROCIV 97     |
| CONUN 256     | RELEX 966     |
| COTER 133     |               |

#### **MENETLUSTE TULEMUS**

|                 |                                                                                                     |
|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Saatja:         | Nõukogu peasekretariaat                                                                             |
| Kuupäev:        | 13. november 2017                                                                                   |
| Saaja:          | Delegatsioonid                                                                                      |
| Eelmise dok nr: | 14173/17                                                                                            |
| Teema:          | Vastupanuvõime strateegiline käsitus ELi välistegevuses<br>- Nõukogu järeldused (13. november 2017) |

Delegatsioonidele edastatakse lisas nõukogu 13. novembril 2017 toimunud 3574. istungil vastu võetud nõukogu järeldused vastupanuvõime strateegilise käsitluse kohta ELi välistegevuses.

**VASTUPANUVÕIME STRATEEGILINE KÄSITLUS ELi VÄLISTEGEVUSES****NÕUKOGU JÄRELDUSED**

1. Nõukogu tervitab vastupanuvõime strateegilist käsitlust ELi välistegevuses, mis on esitatud kõrge esindaja ja komisjoni ühisteatises<sup>1</sup>. Nõukogu palub kõrgel esindajal, komisjonil ja liikmesriikidel jätkata tööd tema soovitude ja selles kindlaks määratud kümne suunava mõtte alusel ning integreerida see kõikidesse asjakohastesse töösuundadesse. See töö on Euroopa Liidu üldise välis- ja julgeolekupoliitika strateegia rakendamise üks peamistest sammastest.
2. EL on pühendunud terve hulga eesmärkide saavutamisele arengu, keskkonna, kliimamuutuste, humanitaar-, inimõiguste ning välis- ja julgeolekupoliitika valdkonnas. ELi vastupanuvõime strateegilise käsitluse eesmärk on tagada ja säilitada edusammude tegemine nende eesmärkide saavutamise suunas, võttes arvesse, et ümbritsev maailm on üha rohkem ühendatud, vaidlustatud ja keerukam, samas tunnustades ELi välistegevuse rolli vastupanuvõime tugevdamisel nii liidu sees kui ka lähinaabruses ja kaugemal. Selles tegevuses on ELi eesmärk partneritega koostöös:
  - tugevdada riikide, ühiskondade ja üksikisikute valmisolekut ja võimet kohaneda poliitiliste, struktuursete sotsiaal-majanduslike, keskkonnavalaste, kliimavalaste, demograafiliste, ühiskondlike ja turvalisusega seotud survete ja vapustustega;
  - toetada tugeva sisemise või välise survega silmitsi seisvate partnerriikide ja kodanikuühiskonna suutlikkust rajada, säilitada või taastada riigi peamised funktsioonid, austades täielikult demokraatiat, õigusriigi põhimõtet, inimõigusi ja põhivabadusi, samal ajal edendades sotsiaalset ja poliitilist ühtekuuluvust ning kaasavat pikaajalist julgeolekut, stabiilsust ja kestlikku arengut;

---

<sup>1</sup> Ühisteatis Euroopa Parlamendile ja nõukogule: „Vastupanuvõime strateegiline käsitlus ELi välistegevuses“. JOIN(2017) 21 final, 7.6.2017.

- arendada edasi ühiskondade, kogukondade ja üksikisikute olemasolevat võimet kasutada võimalusi ja tulla ohtudega toime rahumeelselt ja tasakaalustatult ning säilitada või taastada elatusvahendid korduvate survete ja vapustuste korral.
3. EL kujundab oma vastupanuvõime strateegilise käsitle alusel ambitsioonikama poliitilise, struktuurse, pikaajalise ja kontekstipõhise lähenemisviisi käsitlemaks haavatavusi ja ajendavaid riske oma väliskeskkonnas ning ebakindlust põhjustavaid tegureid ja dünaamikat. EL ja selle liikmesriigid edendavad dünaamilist ja mitmemõõtmelist vastupanuvõime käsitlust kooskõlas Euroopa arengukonsensuse alusel võetud kohustustega, samas tunnistades, et vastupanuvõime integreerimine riiklikesse ja kohaliku tasandi poliitikameetmetesse on peasjalikult riigi enda ülesanne. EL paneb suuremat rõhku kahjustavate survete ja vapustuste ette nägemisele, sealhulgas tunnistades teatavate ühiskonnarühmade haavatavusi, ning valmisolekule ja ennetamisele. EL käsitleb pagulasvoogude, ebaseadusliku rände ja sundrände algpõhjuseid, samas arendades paremaid mehhanisme, et hinnata tulevase voogusid ja mõju transiidi- ja päritoluriikidele. ELi riigi ja piirkonna tasandi programmides nähakse ette suurem paindlikkus ning nendes on vaja paremini määratleda, arendada ja tugevdada vastupanuvõime kohalikke tegureid ning tegutseda kogukonna tasandil. See käsitus kajastab ÜRO kestliku arengu tegevuskavas aastani 2030 võetud kohustust, et „kedagi ei tohi kõrvale jätta“, ning kohustust luua tõhusad, kaasavad ja usaldusväärsed institutsioonid kõigil tasanditel. See peaks samuti täielikult kajastama soolist mõõdet ja tagama naiste ja tütarlaste õigused ja osalemise.
4. EL paneb suuremat rõhku pikaleveninud kriisidest tulenevate vajaduste käsitlemisele ning kriisi tsüklilisuse lõhkumisele, samas edendades inimõiguste austamist, õigusriigi põhimõtet ja rahvusvahelise õiguse järgimist. Sel eesmärgil teeb nõukogu koostööd kõrge esindaja ja komisjoniga, et tagada ELi ja selle liikmesriikide poliitilise, diplomaatilise, konfliktide ennetamise, vahendamise ja rahu kindlustamise suutlikkuse parem mobiliseerimine koos arengu- ja humanitaarabi andmisega, samas austades humanitaartegevuse eriomaseid ülesandeid ja põhimõtteid.

5. ELi välispoliitikal on selle kõigis aspektides otsene roll, et aidata kaasa vastupanuvõimele ELi siseselt, eelkõige parandades selliste väliste kriiside avastamist ja neile reageerimist, mis mõjutavad liidu huve ning selle kodanike julgeolekut. Sellega seoses kutsub nõukogu kõrget esindajat ja komisjoni üles määratlema ja tugevdama sidemeid ELi välispoliitika (sealhulgas ÜJKP) ja Euroopa julgeoleku tegevuskava vahel ELi väärtuste ja huvide kaitsmisel. Samuti jätkab EL tööd sellistes küsimustes nagu hübriidohtudega võitlemine, küberjulgeolek, strateegiline kommunikatsioon, terrorismi ja vägivaldse ekstremismi ennetamine ja nende vastu võitlemine, ning elutähtsa infrastruktuuri turvalisuse suurendamine. Eriti oluline on ELi partnerite vastupanuvõime tugevdamine liidu vahetus naabruses ja kaugemal. Nõukogu innustab kõrget esindajat ja komisjoni jätkama Euroopa naabruspoliitika, sealhulgas selle julgeolekumõõtmelise läbivaatamise rakendamist. Nõukogu tuleb samuti meelde, kui tähtis on tagada piisav rahastamine, sealhulgas võimalus kasutada õigeaegselt spetsiaalset paindliku geograafilise kohaldamisalaga rahastamisvahendit, et toetada partnerriikides reforme ja suutlikkuse suurendamist julgeolekusektoris, nagu on märgitud nõukogu 18. mai 2017. aasta järeldustes julgeoleku ja kaitse kohta ELi üldise strateegia raames. Austades ELi otsuste tegemise protsessi sõltumatust, tugevdab EL ka vastupanuvõimealast koostööd ÜRO süsteemi ja NATO ning OSCE ja teiste asjaomaste piirkondlike organisatsioonidega, eelkõige Aafrikas.
6. Nõukogu tuleb meelde, kui tähtis on vastupanuvõime käimasolevas töös humanitaar- ja arenguvaldkonna lõimimise juurutamiseks, mis peaks toimuma nüüd kooskõlas nõukogu maikuu järeldustega, alustades mitmest pilootriigist. Nõukogu tervitab käimasolevat tööd, et töötada välja integreeritud lähenemisviis vägivaldsete konfliktide ja kriiside suhtes, mille eesmärk on tugevdada ELi jõupingutusi, et ennetada ja lahendada konflikte ning edendada püsivat rahu, ning mis sisaldab tugevat vastupanuvõime mõõdet.
7. Selleks, et suurendada ELi välistegevuse mõju, kutsub nõukogu kõrget esindajat, komisjoni ja liikmesriike üles jätkama tööd järgmise nelja põhielemendi osas, mis on sätestatud ühisteatistes:

- **jagatud riskianalüüsi täiustamine riiklikul ja piirkondlikul tasandil**, et seda saaks paremini kasutada strateegia koostamisel, poliitilises dialoogis, arenguabi kavandamisel ning humanitaarabi osutamisel. See peaks hõlmama praeguste hindamisprotsesside ühtlustamist, eesmärgiga luua ühtne ja täpne riigipõhine hindamine, mis integreerib süsteemsemalt ja dünaamilisel viisil teavet, mida edastavad ELi diplomaatiline võrgustik, liikmesriigid, ÜJKP missioonid ja operatsioonid, spetsialiseeritud asutused ja muud talitused ning, kui see on asjakohane, humanitaar- ja arenguabi andjad, võttes nõuetekohaselt arvesse nende vastavaid volitusi;
- **selliste väliste survetegurite dünaamilisem seire**, mis võivad oluliselt kahjustada partnerriigi arenguprotsessi või julgeolekut või tõsiselt mõjutada liidu vastupanuvõimet. Selle eesmärk peaks olema tagada, et varajaste hoiatamise märkidele järgnevad varajased ennetavad meetmed ning tõhustatakse ELi poliitilist ja operatiivset reageerimist. Sellega seoses tuleks edasi arendada kolme kuni kuue kuu pikkuse tulevikuseire kavasid. ELi konfliktide varajase hoiatamise süsteemi tuleks edasi arendada, et lisada sinna asjakohaseid vastupanuvõime näitajaid;
- **vastupanuvõime suurendamise lähenemisviisi integreerimine kehtivasse ELi programmitöösse**, niivõrd kui see on võimalik ja asjakohane ning olemasolevate rahastamisvahendite raames, **ning integreerida see ka arutellu ELi välistegevuse tulevase rahastamise üle**;
- **vastupanuvõimealase rahvusvahelise poliitika ja tava arendamine**, kasutades selleks poliitilist dialoogi, valdkondliku poliitika dialoogi ja välisinvesteeringute poliitikat ning tehes koostööd kodanikuühiskonna ja muude arenguvaldkonna osalejatega kõikidel tasanditel. Tihedam koostöö ja parimate tavade jagamine peaks olema välja töötatud mitmepoolsete partneritega, sealhulgas ÜRO süsteemi, Maailmapanga, OECD, Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupanga, piirkondlike ja allpiirkondlike organisatsioonidega.

8. Nõukogu jälgib ja hindab edusamme, mida tehakse kõnealuste järelduste elementide osas, ning tuleb selle küsimuse juurde tagasi vastavalt vajadusele.

**Vastupanuvõime strateegilise käsitlemise kümme juhtmõtet**

Peamised kaalutlused tõhusa ja strateegilise lähenemisviisi osas vastupanuvõimele:

1. **Vastupanuvõime tugevdamine on vahend, mitte lõppeesmärk.** ELi vastupanuvõime strateegiline käsitus tähendab tuginemist partnerriikide institutsioonide ja ühiskonna olemasolevatele tugevatele külgedele, et saavutada pikaajaline kestlik areng või julgeolekueesmärgid. See tähendab liikumist eesmärkide suunas, tegeledes haavatavuse ja selle aluseks olevate struktuursete riskidega. Tunnistatakse, et areng ning demokraatia, rahu ja turvalisuse tagamine ei ole lineaarne protsess ning valdkondlikud meetmed ei ole kestlike tulemuste tagamiseks alati piisavad.
2. **Vastupanuvõime tegurite mõistmine konkreetsetes olukorras aitab tõhusamalt kavandada meetmeid survetegurite ilmnemise ja hädaolukordade puhuks.** Selleks on vaja põhjalikult mõista riike, ühiskondi ja kogukondi juhtivate ja säilitavate keerukate süsteemide erinevate osade vahelisi seoseid ning seda, kuidas nad reageerivad ootamatutele vapustustele või korduvatele või pikaajalistele surveteguritele.
3. **Vastupanuvõime sõltub olukorrast ning nõuab konkreetsele olukorrale kohandatud lähenemisviisi.** Kuigi vastupanuvõimelistel süsteemidel on palju ühiseid omadusi, peavad praktikud ja kohalikud osalejad välja töötama nende konkreetset määratlused. Liidu ja teiste liiduväliste osalejate ülesanne on toetada seda protsessi ja luua ühiskondadele paremad võimalused nende endi probleemide kindlaksmääramiseks ja lahendamiseks. Selleks peavad poliitikakujundajad ja arengupartnerid rakendama pikaajalist lähenemisviisi, mida on võimalik katsetamise ja täiustamise käigus kohandada.

4. **Olemasolevate positiivsete vastupanuvõime allikate kindlakstegemine ja neile tuginemine on sama tähtis kui nõrkuste tuvastamine ja neile reageerimine.** Sellised allikad võivad olla institutsioonilised või mitteametlikud demokraatlikud, hea valitsemistava või kohtusüsteemid, valitsusvälised institutsioonid ja organisatsioonid, juurdunud kultuurinormid ja -tavad või ühekordsed kogukonnapõhised lahendused, mis täiendavad riigi võimalusi või kompenseerivad nende puudumist. **Vastupanuvõimet tuleb käsitleda eri tasanditel — riigi, ühiskonna ja kogukonna tasandil.** Sageli algab vastupanuvõime kohalikust omavalitsusest ja kodanikuühiskonnast ning tugevneb kogukonna tasandil. Naistel on eriline ja esmatähtis roll, mida tuleb tunnustada ja kasutada, kõrvaldades samal ajal soolise ebavõrdsuse struktuursed põhjused.
5. **Vastupanuvõime tähendab muutumist, mitte endise olukorra säilitamist.** Kui vastupanuvõime tähendab riikide, ühiskondade ja kogukondade põhiidentiteedi ja suutlikkuse säilitamist suure surve all, siis tähendab see ka selle tagamist, et nad suudavad kohaneda ja uueneda vastavalt uutele vajadustele. Vastupanuvõime ümberkorraldusliku mõõtme ärakasutamine on esmatähtis.
6. **Vastupanuvõimet tuleb käsitleda poliitilisel tasandil.** Valitsuste esmane ülesanne on tagada elanikkonna vajaduste rahuldamine ning rahvusvaheline abi ei tohiks asendada kohaliku vastutust ja poliitilisi meetmeid. Kõik riigid on kohustunud saavutama kestliku arengu eesmärgid, milles viidatakse konkreetselt vastupanuvõime tugevdamisele. Seega on iga riigi esmane kohustus lisada vastupanuvõime oma riiklikesse ja kohalikesse poliitikaraamistikesse. Ometi saavad EL ja liikmeriigid toetada vastupanuvõime tugevdamist, muutes selle küsimuse poliitilise dialoogi lahutamatuks osaks, sealhulgas kõige kõrgemal tasandil.
7. **Vastupanuvõime tugevdamiseks on vaja riske arvestavat kavandamist.** Ebakindluse erinevate algpõhjustega tegelemisega peaksid kaasnema riskiohjemeetmed, mis kaitsevad elanikkonda vapustuste ja stressi eest, vähendavad varajase reageerimise kaudu nende mõju ning toetavad kiiret taastumist.

8. Alati ei ole võimalik tegeleda püsivate surveteguritega nende ilmnemise kohas või vältida ootamatult tekkinud kriisi tagajärgi. Probleemiga tegelemine selle tekkimisel on aga ebaproportsionaalselt kulukas. See tähendab, et **kavad peavad olema algusest peale paindlikud ja muutustele kohandatavad**. Samuti tähendab see mõtlemist sellele, kuidas süsteemi ühe osa tugevnemine või nõrgenemine võib mõjuda teisele osale.
9. **Varajane hoiatamine peab olema seotud varajase tegutsemisega.** Kõiki riske ei ole võimalik vältida ja seega nõuab vastupanuvõime tõhus käsitus, et otsustajad peavad suutma tuvastada ja hinnata survetegureid pikas, keskpikas ja lühikeses perspektiivis ning võtta varakult tõhusaid meetmeid. See tähendab, et asjakohase otsustusprotsessiga peab olema seotud täielik hindamine. See ei puuduta ainult vapustusi (nt loodusõnnetus, riigisisene konflikt või majanduskriis), vaid ka aeglaselt tekkivaid kriise, korduvaid survetegureid või kuhjuvaid pikaajalisi survetegureid, mis võivad jõuda murdepunkti (rahvastiku, keskkonnaseisundi halvenemise, kliimamuutuste ja rändega seotud ning muud kroonilised survetegurid).
10. **Tegevus algab tugevuste, haavatavuse ja survetegurite laiemast analüüsist.** Riigid ja ühiskonnad põhinevad poliitiliste ja julgeolekuasutuste, erasektori, kodanikuühiskonna, kogukondade ja üksikisikute keerukal vastasmõjul. Tavapärane valdkondlik poliitika ei tarvitse olla piisav, et teha kindlaks kõik haavatavad küljed ja nendevahelised seosed või prognoosida süsteemi kui terviku reageerimist surve all, sealhulgas võimalikku mõju teistele riikidele. See tähendab, et iga konkreetset tulemust, riski (ja suutlikkust sellega toime tulla) tuleb analüüsida mitmel tasandil, eelkõige seal, kus vastupanuvõime üks tegur või osalejate üks rühm sõltub teiste vastupanuvõimest või kus olulist rolli mängivad ühiskonna eri tasandite vahelised võimusuhted. Tavaliselt tähendab see, et arvesse tuleb võtta kõiki ohte ning ühendada piirkondliku, riikliku, organisatsioonilise, kogukondliku ja üksikisiku tasandi analüüsid.
-