



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 13. marraskuuta 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	

YHTEENVETO ASIAN KÄSITTELYSTÄ

Lähtettäjä:	Neuvoston pääsihteeristö
Päivämäärä:	13. marraskuuta 2017
Vastaanottaja:	Valtuuskunnat
Ed. asiak. nro:	14173/17
Asia:	Strateginen lähestymistapa selviytymiskykyyn EU:n ulkoisessa toiminnassa – Neuvoston päätelmät (13. marraskuuta 2017)

Valtuuskunnille toimitetaan liitteessä neuvoston 3574. istunnossaan 13. marraskuuta 2017 hyväksymät päätelmät strategisesta lähestymistavasta selviytymiskykyyn EU:n ulkoisessa toiminnassa.

STRATEGINEN LÄHESTYMISTAPA SELVIYTYMISKYKYYN EU:N ULKOISESSA TOIMINNASSA**NEUVOSTON PÄÄTELMÄT**

1. Neuvosto on tyytyväinen strategiseen lähestymistapaan, joka koskee selviytymiskykyä EU:n ulkoisessa toiminnassa ja joka on esitetty korkean edustajan ja komission yhteisessä tiedonannossa¹. Neuvosto pyytää korkeaa edustajaa, komissiota ja jäsenvaltioita jatkamaan työtä sen antamien suositusten ja kymmenen määrittämänsä perusperiaatteen pohjalta ja sisällyttämään sen kaikkiin asiaankuuluviin toiminnan osa-alueisiin. Tämä työ muodostaa yhden Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian täytäntöönpanon tärkeimmistä pilareista.
2. EU on sitoutunut muutospainotteisiin tavoitteisiin kehityksen, ympäristön, ilmastonmuutoksen, humanitaarisen toiminnan, ihmisoikeuksien sekä ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla. Selviytymiskykyä koskevan EU:n strategisen lähestymistavan tarkoituksena on turvata näiden tavoitteiden saavuttaminen ja jatkaa vastaavaa kehitystä maailman muuttuessa entistä verkottuneemmaksi, kiistanalaisemmaksi ja monimutkaisemmaksi, samalla kun tunnustetaan EU:n ulkoisen toiminnan rooli selviytymiskyvyn edistämisessä unionissa, sen välittömässä naapurustossa ja laajemminkin. Näin ollen sen tavoitteena on yhteistyössä kumppaniensa kanssa
 - lisätä valtioiden, yhteiskuntien, yhteisöjen ja yksilöiden valmiuksia vastata poliittisiin, rakenteellisiin, sosioekonomisiin ja ympäristöön, ilmastoon, väestöön, yhteiskuntaan tai turvallisuuteen liittyviin paineisiin ja sokkeihin sekä kykyä sopeutua niihin;
 - tukea huomattavien sisäisten tai ulkoisten paineiden kohteena olevien kumppanimaiden ja kansalaisyhteiskunnan valmiuksia kehittää, ylläpitää tai palauttaa julkisia perustoimintojaan kunnioittaen täysin demokratiaa, oikeusvaltioperiaatetta, ihmis- ja perusoikeuksia sekä edistäen sosiaalista ja poliittista yhteenkuuluvuutta ja osallistavaa pitkäaikaista turvallisuutta, vakautta ja kestäväää kehitystä;

¹ Yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Strateginen lähestymistapa selviytymiskykyyn EU:n ulkoisessa toiminnassa. JOIN(2017) 21 final, 7.6.2017.

- kehittää yhteiskuntien, yhteisöjen ja yksilöiden nykyisiä valmiuksia hallita mahdollisuuksia ja riskejä rauhanomaisesti ja vakaasti ja ylläpitää tai palauttaa toimeentulomahdollisuuksia toistuvista paineista ja sokeista huolimatta.

3. EU aikoo omaksua selviytymiskykyä koskevan strategisen lähestymistapansa puitteissa kunnianhimoisemman poliittisen, rakenteellisen, pitkäaikaisen ja tapauskohtaisen lähestymistavan, jotta se voisi puuttua haavoittuvuustekijöihin ja taustalla vaikuttaviin riskeihin sen ulkoisessa ympäristössä sekä epävakauden taustalla oleviin tekijöihin ja dynamiikkaan. EU ja sen jäsenvaltiot edistävät dynaamista ja moniulotteista toimintamallia selviytymiskyvyn kehittämiseksi kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen sitoumusten mukaisesti ja tunnustavat, että kukin maa on ensisijaisesti vastuussa siitä, että selviytymiskyky on viety osaksi sen kansallista ja paikallista politiikkaa. EU aikoo panna enemmän painoa häiriötä aiheuttavien paineiden ja sokkien ennakkoimiselle, muun muassa tunnustamalla yhteiskuntien tiettyjen ryhmien erityisen haavoittuvuuden, sekä valmiuksille ja ennaltaehkäisylle. Se aikoo käsitellä pakolaisvirtojen, sääntelemättömän muuttoliikkeen ja pakkomuuton perimmäisiä syitä ja luoda parempia mekanismeja, joiden avulla arvioidaan tulevia virtoja ja niiden vaikutusta kauttakulku- ja lähtömaihin. Maa- ja aluetason EU-ohjelmista aiotaan tehdä joustavampia. Niissä on tunnistettava paikalliset selviytymiskyvyn tekijät paremmin ja kehitettävä ja vahvistettava niitä sekä luotava yhteys yhteisötasolle. Tässä lähestymistavassa otetaan huomioon YK:n kestävän kehityksen toimintaohjelmassa 2030 esitetty sitoumus "ketään ei jätetä" sekä tavoite rakentaa tehokkaita, vastuullisia ja osallistavia instituutioita kaikilla tasoilla. Sen pitäisi olla myös täysin linjassa sukupuoliulottuvuuden kanssa ja turvata naisten ja tyttöjen oikeudet ja osallistuminen.
4. EU aikoo korostaa enemmän pitkittyneistä kriiseistä johtuvien tarpeiden käsittelemistä ja toistuvien kriisisykliä katkaisemista samalla kun edistetään ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista ja kansainvälisen oikeuden noudattamista. Tätä varten neuvosto toimii yhdessä korkean edustajan ja komission kanssa varmistaakseen, että EU:n ja sen jäsenvaltioiden poliittisia, diplomaattisia, konfliktinesto-, sovittelu- ja rauhanrakentamisvalmiuksia hyödynnetään tehokkaammin yhdessä kehitys- ja humanitaarisen avun kanssa noudattaen humanitaarisen toiminnan erillisiä toimivaltuuksia ja periaatteita.

5. EU:n ulkopolitiikalla sen kaikissa muodoissaan voidaan suoraan tukea EU:n sisäistä selviytymiskykyä erityisesti parantamalla unionin etuihin ja sen kansalaisten turvallisuuteen vaikuttavien ulkoisten kriisien havaitsemista ja niihin reagoimista. Tässä yhteydessä neuvosto pyytää korkeaa edustajaa ja komissiota kartoittamaan ja vahvistamaan EU:n ulkopolitiikan, YTPP mukaan luettuna, ja Euroopan turvallisuusagendan välisiä yhteyksiä EU:n arvojen ja etujen turvaamisessa. Lisäksi EU jatkaa toimiaan seuraavilla aloilla: hybridiuhkien torjuminen, kyberturvallisuus, strateginen viestintä, terrorismin ja väkivaltaisten ääriliikkeiden torjuminen sekä kriittisen infrastruktuurin turvallisuuden parantaminen. On erityisen tärkeää vahvistaa EU:n välittömässä naapurustossa ja laajemmalla alueella olevien kumppanien selviytymiskykyä. Neuvosto kannustaa korkeaa edustajaa ja komissiota edistämään tarkistetun Euroopan naapuruuspolitiikan ja sen turvallisuusulottuvuuden täytäntöönpanoa. Neuvosto muistuttaa myös, että on tärkeää varmistaa riittävä rahoitus, mukaan lukien mahdollisuus kehittää aikanaan erillinen väline, jonka maantieteellinen soveltamisala on joustava, jotta turvallisuusalan uudistusten ja valmiuksien kehittämistä voitaisiin tukea kumppanimaissa neuvoston turvallisuus- ja puolustuspolitiikasta EU:n globaalistrategian yhteydessä 18. toukokuuta 2017 antamien päätelmien mukaisesti. EU aikoo myös lujittaa selviytymiskykyä koskevaa yhteistyötä YK:n järjestelmän ja Naton sekä Etyjin ja muiden asianomaisten alueellisten organisaatioiden kanssa etenkin Afrikassa noudattaen EU:n päätöksentekoprosessin riippumattomuutta.
6. Neuvosto palauttaa mieleen selviytymiskyvyn merkityksen parhaillaan käynnissä olevassa työssä humanitaaristen ja kehitystoimien välisen yhteyden käytännön toteuttamiseksi, jonka pitäisi olla nyt alkanut neuvoston toukokuussa antamien päätelmien mukaisesti aluksi muutamissa pilottimaissa. Neuvosto on tyytyväinen nykyisiin toimiin, jotka liittyvät väkivaltaisia konflikteja ja kriisejä koskevaan yhdennettyyn toimintamalliin. Sen tarkoituksena on tehostaa EU:n toimia konfliktien ehkäisemiseksi ja ratkaisemiseksi ja kestävän rauhan rakentamiseksi. Se tarjoaa myös vahvan selviytymiskykyä koskevan ulottuvuuden.
7. EU:n ulkoisen toiminnan vaikutuksen lisäämiseksi neuvosto pyytää korkeaa edustajaa, komissiota ja jäsenvaltioita jatkamaan seuraavan neljän yhteisessä tiedonannossa esitetyn peruskeinon kehittämistä:

- **yhteisten riskianalyysien parantaminen maa- ja aluetasolla**, jotta strategiat, poliittinen vuoropuhelu, kehitystuen ohjelmasuunnittelu ja humanitaarisen avun toimittaminen olisivat paremmin perusteltuja; Tähän olisi sisällyttävä nykyisten arviointiprosessien yksinkertaistamisen, jotta voidaan laatia yksi ainoa tiivis maakohtainen arvio, joka sisältää systemaattisemmin ja aktiivisemmin EU:n diplomatian verkostoista, jäsenvaltioilta, YTPP-operaatioista, erityisvirastoista ja muista yksiköistä sekä tarvittaessa humanitaarisilta ja kehitysyhteistyön toimijoilta saatuja tietoja, kunkin toimivaltuudet asianmukaisesti huomioon ottaen;
- **sellaisten ulkoisten paineiden seurannan tehostaminen**, jotka saattavat merkittäväällä tavalla vaarantaa kumppanimaan kehityksen tai turvallisuuden tai vaikuttaa EU:n selviytymiskykyyn. Tällä keinolla olisi voitava varmistaa, että varhaiset varoitusmerkit johtavat varhaisvaiheen ehkäisytoimiin ja tehokkaampiin EU:n poliittisiin ja operatiivisiin toimiin. Suunnitelmia kolme–kuusi kuukautta kattavan tilannekatsauksen antamiseksi olisi tältä osin kehitettävä edelleen. EU:n konfliktien varhaisvaroitusjärjestelmää olisi kehitettävä edelleen, jotta siinä huomioidaan asianmukaiset selviytymiskyvyn indikaattorit;
- **selviytymiskykyä koskevan lähestymistavan vieminen osaksi EU:n nykyistä ohjelmasuunnittelua** siltä osin kuin se on mahdollista ja asianmukaista nykyisten välineiden mukaisesti **ja sisällyttäminen pohdintoihin EU:n ulkoisten toimien rahoittamisesta tulevaisuudessa**;
- **selviytymiskykyyn liittyvien kansainvälisten toimintalinjojen ja käytäntöjen kehittäminen** poliittisen vuoropuhelun, alakohtaisen poliittisen vuoropuhelun ja ulkoisia investointeja koskevan politiikan avulla sekä yhteistyössä kansalaisyhteiskunnan ja muiden kehitysyhteistyön toimijoiden kanssa kaikilla tasoilla. Tiiviimpää yhteistyötä ja parhaiden käytäntöjen jakamista olisi kehitettävä monenvälisten kumppanien kanssa, mukaan lukien YK:n järjestelmä, Maailmanpankki, OECD, EBRD sekä erilaajuisia alueita edustavat organisaatiot.

8. Neuvosto seuraa ja arvioi näiden päätelmien osatekijöiden edistymistä ja palaa tähän asiaan tarvittaessa.

Selviytymiskykyä koskeva strateginen lähestymistapa: Kymmenen peruseriaatetta

Selviytymiskykyä koskevan tuloksellisen ja strategisen lähestymistavan peruseriaatteen ovat seuraavat:

1. **Selviytymiskyvyn parantaminen on väline, ei itsetarkoitus.** Selviytymiskykyä koskevassa EU:n strategisessa lähestymistavassa on kyse kumppanimaiden institutionaalisten ja yhteiskunnallisten vahvuuksien edelleen kehittämisestä, jotta voidaan saavuttaa kestävä kehitys tai turvallisuutta koskevat pitkän aikavälin tavoitteet. Lähestymistavassa puututaan haavoittuvuustekijöihin ja taustalla vaikuttaviin rakenteellisiin riskeihin ja varmistetaan siten edistymisen näiden tavoitteiden toteutumisessa. Siinä tunnustetaan, että sen enempää kehitys kuin edistyminen kohti demokratiaa, rauhaa ja turvallisuutta eivät ole lineaarisia prosesseja ja että pelkillä alakohtaisilla lähestymistavoilla ei aina voida taata kestäviä tuloksia.
2. **Selviytymiskyvyn osatekijöiden ymmärtäminen kontekstissaan voi auttaa valmistautumaan paremmin paineisiin ja yllättäviin tilanteisiin.** Tämä edellyttää valtioita, yhteiskuntia ja yhteisöjä säätelevien ja ylläpitävien monimutkaisten järjestelmien eri osien välisten kytkösten todellista ymmärtämistä. Lisäksi on ymmärrettävä, miten ne reagoivat yllättäviin häiriöihin tai toimivat toistuvissa tai pitkäkestoisissa stressitilanteissa.
3. **Selviytymiskyky on tapauskohtaista ja edellyttää yksilöllisiä lähestymistapoja.** Vaikka selviytymiskykyisillä järjestelmillä on joitakin yhteisiä ominaisuuksia, alan ammattilaisten ja paikallisten toimijoiden tehtävänä on laatia tapauskohtaiset määritelmät. EU:n ja muiden ulkopuolisten toimijoiden tehtävänä on tukea tätä prosessia ja parantaa yhteiskuntien valmiuksia tunnistaa ja ratkaista omat ongelmansa. Tämä edellyttää, että politiikan laatijat ja kehitysyhteistyökumppanit soveltavat pitkän aikavälin lähestymistapaa, jota mukautetaan sitä mukaa kuin eri lähestymistapoja testataan ja hiotaan.

4. **Selviytymiskyvyn osatekijöiden tunnistaminen ja vahvistaminen on yhtä tärkeää kuin haavoittuvuustekijöiden kartoittaminen ja niihin puuttuminen.** Tällaisia osatekijöitä ovat esimerkiksi vakiintuneet tai epäviralliset demokraattiset järjestelmät, hyvän hallinnon järjestelmät ja oikeusjärjestelmät, muut kuin valtiolliset instituutiot ja organisaatiot, vakiintuneet kulttuuriset normit ja käytänteet sekä yhteisövetoiset yksittäiset ratkaisut, joilla täydennetään valtion valmiuksia tai korvataan puuttuvat valmiudet. **Selviytymiskykyä on kehitettävä valtion, yhteiskunnan ja yhteisön tasolla.** Paikallishallinto ja kansalaisyhteiskunta ovat usein se perusta, jolle selviytymiskyky voi rakentua ja joka mahdollistaa sen vahvistumisen yhteisötasolla. Naisilla on erityinen ja keskeinen rooli, joka on tunnustettava ja jota on hyödynnettävä samalla, kun puututaan sukupuolten epätasa-arvon rakenteellisiin syihin.
5. **Selviytymiskyvyssä on kyse vallitsevan tilanteen muuttamisesta, ei sen säilyttämisestä.** Selviytymiskyvyllä ei tarkoiteta pelkästään valtioiden, yhteiskuntien ja yhteisöjen perusidentiteetin ja -valmiuksien säilyttämistä tilanteessa, jossa niihin kohdistuu häiriötä aiheuttavia paineita. Se on myös sen varmistamista, että ne pystyvät sopeutumaan ja uudistumaan uusien vaatimusten edessä. Olennaista onkin selviytymiskyvyn muutosvoiman hyödyntäminen.
6. **Selviytymiskyky edellyttää poliittista lähestymistapaa.** Ensisijainen vastuu väestön tarpeisiin vastaamisesta on hallituksilla. Kansainvälisellä avulla ei pitäisi korvata paikallistason vastuunottoa ja poliittista toimintaa. Kaikki maat ovat sitoutuneet kestävän kehityksen tavoitteisiin, joissa viitataan selviytymiskyvyn vahvistamiseen. Näin ollen kukin maa on ensisijaisesti vastuussa siitä, että selviytymiskyky on viety osaksi sen kansallisia ja paikallisia politiikkakehyksiä. EU ja sen jäsenvaltiot voivat kuitenkin tukea selviytymiskyvyn vahvistamista tekemällä siitä erottamattoman osan poliittista vuoropuhelua, myös kaikkien korkeimmalla tasolla.
7. **Selviytymiskyky edellyttää riskit tiedostavaa ohjelmasuunnittelua.** Toimia, joilla puututaan epävakauden taustalla oleviin eri syihin, olisi täydennettävä riskinhallintatoimenpiteillä, joilla väestöä suojellaan häiriö- ja stressitilanteilta, rajoitetaan tällaisten tilanteiden vaikutuksia varhaisvaiheen toimilla ja tuetaan nopeaa elpymistä.

8. Aina ei ole mahdollista puuttua pitkäkestoisen paineen aiheuttajiin eikä välttää yllättävän kriisin seurauksilta. Ongelmiin tarttuminen vasta romahduspisteessä käy kuitenkin kohtuuttoman kalliiksi. Siksi **jousto ja sopeutumiskyky on otettava alusta alkaen osaksi ohjelmasuunnittelua**. Lisäksi on muistettava, että järjestelmän yhden osan vahvistaminen tai heikentäminen voi aiheuttaa stressiä järjestelmän toisessa osassa.
9. **Varhaisvaroittaminen on kytkettävä varhaisvaiheen toimintaan.** Kaikkia riskejä ei ole mahdollista välttää. Siksi selviytymiskykyä koskevan tuloksellisen lähestymistavan edellytyksenä on, että päätöksentekijät pystyvät tunnistamaan ja arvioimaan paineita pitkällä, keskipitkällä ja lyhyellä aikavälillä ja toteuttamaan tehokkaita varhaisvaiheen toimia. Tämä tarkoittaa sitä, että asiaankuuluviin päätöksentekomenettelyihin on sisällytettävä täydellinen arvio, joka ei rajoitu häiriöihin (kuten luonnononnettomuuksiin, valtion välisiin konflikteihin tai talouskriiseihin), vaan kattaa myös hitaasti kehittyvät kriisit, toistuvat paineet ja kriittisen pisteen saavuttavat pitkään kumuloituneet paineet (esimerkiksi väestöpaine, ympäristön tilan heikkeneminen, ilmastonmuutos, muuttoliike ja muut krooniset stressitilat).
10. **Toiminnan lähtökohta on kattava analyysi vahvuuksista, haavoittuvuustekijöistä ja paineista.** Valtiot ja yhteiskunnat rakentuvat monimutkaisille riippuvuussuhteille, joita poliittisilla toimijoilla, turvallisuusalan toimijoilla, yksityissektorilla, kansalaisyhteiskunnalla, yhteisöillä ja kansalaisilla on toistensa kanssa. Perinteisissä alakohtaisissa lähestymistavoissa ei välttämättä havaita kaikkia haavoittuvuustekijöitä ja niiden välisiä yhteyksiä eikä pystytä ennakoimaan, miten järjestelmä kokonaisuutena käyttäytyy joutuessaan paineen alaiseksi tai mitä mahdollisia seurauksia siitä on muille valtioille. Tämä tarkoittaa sitä, että missä tahansa tilanteessa riskit ja selviytymiskyky on arvioitava monella eri tasolla. Erityisesti on arvioitava tilanteita, joissa yksi selviytymiskyvyn osatekijä tai yksi toimijaryhmä on riippuvainen muiden selviytymiskyvystä tai joissa yhteiskunnan eri tasojen välisillä valtasuhteilla on iso merkitys. Tyypillisesti tämä edellyttää kaikki vaaratekijät kattavaa lähestymistapaa, jossa yhdistyy alueen, valtion, organisaation, yhteisön ja yksilön tasolla tehty analyysi.