



Brüsszel, 2017. november 13.
(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	

AZ ELJÁRÁS EREDMÉNYE

Küldi: a Tanács Főtitkársága

Dátum: 2017. november 13.

Címzett: a delegációk

Előző dok. sz.: 14173/17

Tárgy: Az ellenálló képességre vonatkozó stratégiai megközelítés az EU külső tevékenységeiben
– A Tanács következtetései (2017. november 13.)

Mellékelten továbbítjuk a delegációknak „Az ellenálló képességre vonatkozó stratégiai megközelítés az EU külső tevékenységeiben” című tanácsi következtetéseket, amelyeket a Tanács a 2017. november 13-i 3574. ülésén fogadott el.

**AZ ELLENÁLLÓ KÉPESSÉGRE VONATKOZÓ STRATÉGIAI MEGKÖZELÍTÉS AZ EU
KÜLSŐ TEVÉKENYSÉGEIBEN**

A TANÁCS KÖVETKEZTETÉSEI

1. A Tanács üdvözlö a főképviselő és a Bizottság „Az ellenállóképesség stratégiai megközelítése az EU külső tevékenységeiben” című közös közleményét¹. Felkéri a főképviselőt, a Bizottságot és a tagállamokat, hogy mozdítsák elő a munkát az e közleményben szereplő ajánlások és tíz irányadó megfontolás alapján, és ezeket minden releváns munkaterületbe építsék be. E munka lesz az egyik fő pillére az EU kül- és biztonságpolitikára vonatkozó globális stratégiája végrehajtásának.
2. Az EU maga is kötelezettséget vállalt az átalakítást segítő fejlesztési, környezetvédelmi, éghajlat-politikai, humanitárius, emberi jogi, valamint kül- és biztonságpolitikai célok megvalósítására. Az ellenálló képességre vonatkozó stratégiai megközelítés célja, hogy biztosítsa és fenntartsa az eredményeket az e célok elérése felé vezető úton egy összekapcsoltabb, vitatottabb és komplexebb világban, ugyanakkor az a felismerés is vezérli, hogy az EU külső tevékenységei hozzájárulnak az Unióban, valamint a közvetlen szomszédságában és azon túl megvalósuló ellenálló képesség kialakulásához. Az uniós partnerekkel közös munka során a stratégiai megközelítés az alábbiak elérését célozza:
 - annak biztosítása, hogy az államok, a társadalmak, a közösségek és az egyének felkészültebbek legyenek a politikai, strukturális, társadalmi-gazdasági, környezeti, éghajlattal összefüggő, demográfiai, társadalmi vagy biztonsági jellegű kihívások és sokkhatások esetén, és jobban tudjanak alkalmazkodni ezekhez,
 - a jelentős belső vagy külső nyomás alatt álló partnerországok és civil társadalmak arra irányuló kapacitásainak támogatása, hogy az alapvető közfeladatok végzését felépítsék, fenntartsák vagy helyreállítsák, mégpedig a demokrácia, a jogállamiság, az emberi jogok és az alapvető szabadságok teljeskörű tiszteletben tartása mellett, ugyanakkor előmozdítsák a társadalmi és a politikai kohéziót, valamint az inkluzív, hosszú távú biztonságot és stabilitást, valamint a fenntartható fejlődést,

¹ Közös közlemény az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak: Az ellenállóképesség stratégiai megközelítése az EU külső tevékenységeiben. JOIN(2017) 21 final, 2017. június 7.

- a társadalmak, a közösségek és az egyének azon meglévő kapacitásainak kihasználása, hogy békés és stabil módon kezeljék a lehetőségeket és a kockázatokat, és hogy visszatérő nyomás és sokkhatások esetén is biztosítsák, fenntartsák vagy helyreállítsák a megélhetést.
3. Az EU az ellenálló képességre vonatkozó stratégiai megközelítés keretében ambiciózusabb politikai, strukturális, hosszú távú és a körülményekhez illeszkedő megközelítést dolgoz ki a külső környezetében előforduló kiszolgáltatott helyzetek és az ezek alapját jelentő kockázatok kezelésére, valamint az instabilitás tényezőire és dinamikáira vonatkozóan. Az EU és tagállamai az ellenálló képességre vonatkozó dinamikus és többdimenziós megközelítést fognak szorgalmazni a fejlesztéspolitikáról szóló európai konszenzus keretében vállalt kötelezettségekkel összhangban, ám annak tiszteletben tartásával, hogy az ellenálló képességnek a nemzeti és helyi szakpolitikákba történő beépítése elsősorban az egyes országok feladata. Az EU nagyobb jelentőséget fog tulajdonítani a zavart okozó kihívások és sokkhatások előrejelzésének – többek között azáltal, hogy elismeri a társadalmakon belüli egyes csoportok sajátos sebezhetőségét –, a felkészültségnek és a megelőzésnek. Foglalkozni fog a menekülthullámok, az irreguláris migráció és a kényszerű lakóhelyelhagyás mögött álló kiváltó okokkal, és jobb mechanizmusokat fog kidolgozni a jövőbeli hullámoknak és az ezek által a tranzitországokra és a származási országokra gyakorolt hatásoknak a felmérésére. Az uniós programok ország- és regionális szinten rugalmasabbak lesznek, hogy jobban tudják azonosítani, kiaknázni és megerősíteni az ellenálló képesség helyi tényezőit, és jobban tudjanak közösségi szinten szerepet vállalni. E megközelítés tükrözni fogja a 2030-ig tartó időszakra vonatkozó fenntartható fejlesztési ENSZ-menetrendben vállalt kötelezettséget, amely szerint „senki sem maradhat ki a fejlődés folyamatából”, és segíteni fog minden szinten hatékony, inkluzív és elszámoltatható intézményeket építeni. A megközelítésnek emellett teljes mértékben tiszteletben kell tartania a nemek közötti egyenlőség dimenzióját, és biztosítania kell a nők és a lányok jogait és szerepvállalását.
4. Az EU nagyobb hangsúlyt helyez majd az elhúzódó válságokból eredő igények kezelésére és a válságok visszatérő ciklusainak megszakítására, mégpedig az emberi jogok és a jogállamiság tiszteletben tartását és a nemzetközi jog betartását ösztönözve. E célból a Tanács együtt fog működni a főképviselelővel és a Bizottsággal, hogy biztosítsák az EU és tagállamai politikai, diplomáciai, konfliktusmegelőzési, békeközvetítési és -építési kapacitásainak hatékonyabb mozgósítását a fejlesztési és humanitárius támogatás mellett, ugyanakkor a humanitárius tevékenységekre vonatkozó külön megbízatást és elveket tiszteletben tartva.

5. Az EU külpolitikájának valamennyi vetülete közvetlenül hozzájárul az EU határain belüli ellenálló képesség erősítéséhez, mégpedig az Unió érdekeit és polgárainak biztonságát érintő külső válságok felderítésének és az azokra való reagálásnak a javítása révén. A Tanács ezzel összefüggésben felkéri a főképviselőt és a Bizottságot, hogy azonosítsák és erősítsék meg az EU külpolitikája – a KBVP-t is beleértve – és az európai biztonsági stratégia között az EU értékeinek és érdekeinek védelme terén meglévő kapcsolatokat. Az EU folytatni fogja a következőkre irányuló munkáját is: a hibrid fenyegetések elleni küzdelem, kiberbiztonság, stratégiai kommunikáció, a terrorizmus és az erőszakos szélsőségesesség megelőzése és az ellene való küzdelem, valamint a kritikus infrastruktúra védelmének megerősítése. Különösen fontos az EU közvetlen szomszédságában lévő, valamint a távolabbi partnerek ellenálló képességének megerősítése. A Tanács arra ösztönzi a főképviselőt és a Bizottságot, hogy mozgósítsák elő az európai szomszédságpolitika felülvizsgálatának végrehajtását, beleértve annak biztonsági dimenzióját is. A Tanács emlékeztet továbbá arra, hogy – amint azt a „Biztonság és védelem az EU globális stratégiájának összefüggésében” című 2017. május 18-i következtetéseiben is előírja – fontos biztosítani a megfelelő finanszírozást a partnerországok biztonsági ágazata reformjának és kapacitásépítésének támogatásához. Ennek módja lehet egy célzott, rugalmas földrajzi hatállyal rendelkező eszköz megfelelő időben történő bevezetése is. Tiszteletben tartva az EU döntéshozatali folyamatainak autonómiáját, az EU emellett meg fogja erősíteni az ellenálló képességet illetően az ENSZ-rendszerrel és a NATO-val, valamint az EBESZ-szel és – különösen Afrikában – más releváns regionális szervezetekkel folytatott együttműködést.
6. A Tanács emlékeztet arra, hogy az ellenálló képesség nagy jelentőséggel bír a humanitárius és a fejlesztési törekvések gyakorlatban történő összekapcsolására irányuló, folyamatban lévő munka tekintetében, amit most a májusi tanácsi következtetésekkel összhangban néhány kísérleti országból kiindulva ki kell terjeszteni. A Tanács üdvözli az erőszakos konfliktusok és válságok kezelésére vonatkozó integrált megközelítéssel kapcsolatban folyamatban lévő munkát, amelynek célja a konfliktusok megelőzése és megoldására, valamint a tartós béke előmozdítására vonatkozó uniós erőfeszítések megerősítése, és amelynek részét fogja képezni egy erős, az ellenálló képességre vonatkozó dimenzió.
7. Annak érdekében, hogy erősödjön az EU külső tevékenységeinek hatása, a Tanács felkéri a főképviselőt, a Bizottságot és a tagállamokat, hogy mozgósítsák elő a közös közleményben meghatározott alábbi négy építőelemre irányuló munkát:

- **az országos és regionális szintű közös kockázatelemzés javítása**, hogy a stratégia, a politikai párbeszéd, a fejlesztési támogatás programozása és a humanitárius segítség nyújtása megalapozottabbá váljon. Ennek részeként egyszerűsíteni kell a jelenlegi értékelési folyamatokat egy olyan egységes, tömör országértékelés létrehozása céljából, amely szisztematikusabban és dinamikusabban integrálja az EU diplomáciai hálózatából, a tagállamoktól, a KBVP-misszióktól és -műveletektől, a szakosított intézményektől és más szolgálatoktól, valamint adott esetben a humanitárius segítségnyújtás és a fejlesztés szereplőitől származó, a saját megbízatásukkal kapcsolatos információkat;
- az olyan **külső nyomások dinamikusabb nyomon követése**, amelyek jelentősen veszélyeztethetik egy adott partnerország fejlődési folyamatát vagy biztonságát, vagy amelyek jelentős következményekkel járhatnak az Unió ellenálló képességére nézve. Ezt úgy kell kialakítani, hogy biztosítsa, hogy a korai figyelmeztető jeleket követően korai megelőzést célzó intézkedésekre, valamint egy hatékonyabb uniós politikai és operatív válaszintézkedésre kerüljön sor. Ezzel kapcsolatban alaposabban ki kell dolgozni a három–hat hónapos időszakra vonatkozó kilátások feltérképezésére vonatkozó terveket. Tovább kell fejleszteni az uniós korai konfliktus-előrejelző rendszert, hogy az az ellenálló képességre vonatkozó megfelelő mutatókat is magában foglalja;
- **az ellenálló képességre vonatkozó megközelítésnek** adott esetben és a jelenlegi eszközök által lehetővé tett lehető legnagyobb mértékben történő **integrálása a jelenlegi uniós programozásba és az EU külső tevékenységeinek jövőbeli finanszírozásáról folytatott megbeszélésekbe**;
- **az ellenálló képességre vonatkozó nemzetközi politika és gyakorlat kialakítása** politikai párbeszéden, ágazati szakpolitikai párbeszéden és külső beruházási politikán keresztül, valamint a civil társadalommal és a fejlesztés más szereplőivel valamennyi szinten történő együttműködés révén. Szorosabb együttműködést kell kialakítani és meg kell osztani a bevált gyakorlatokat a többoldalú partnerekkel, ideértve az ENSZ-rendszert, a Világbankot, az EBESZ-t, az EBRD-t, valamint a regionális és szubregionális szervezeteket.

8. A Tanács figyelemmel fogja kísérni és értékelni fogja az e következtetésekben foglalt elemek kapcsán elért eredményeket, és adott esetben vissza fog térni erre a kérdésre.

Az ellenálló képesség stratégiai megközelítésére vonatkozó tíz irányadó megfontolás

Az ellenálló képesség hatékony és stratégiai megközelítésére vonatkozóan a következő irányadó megfontolások születtek:

1. **Az ellenálló képesség megerősítése eszköz, nem a végcél.** Az EU-nak az ellenálló képességre vonatkozó stratégiai megközelítése a partnerországok intézményi és társadalmi erősségeire épül a hosszú távú fenntartható fejlődés vagy a biztonsági célok elérése érdekében. A lényege a sebezhetőség és a mögöttes strukturális kockázatok kezelése révén az e célok elérése felé való előrelépés. Az ellenálló képességre vonatkozó megközelítés elismeri, hogy a fejlődés, valamint a demokrácia, a béke és a biztonság felé való haladás nem lineáris folyamat, és hogy az ágazati megközelítések önmagukban nem mindig elegendők a fenntartható eredmények biztosításához.
2. **Egy adott összefüggésben az ellenálló képesség tényezőinek megértése hozzájárulhat ahhoz, hogy hatékonyabb terveket készíthessünk a nyomásokkal és az előre nem látott helyzetekkel szemben.** Ehhez szükség van az államokat, a társadalmakat és a közösségeket szabályozó összetett rendszerek különböző részei közötti összefüggések, valamint annak a megfelelő megértésére, hogy ezek miként reagálnak a hirtelen bekövetkező megváltoztatásokra és az ismétlődő vagy hosszú távú stresszhatásokra.
3. **Az ellenálló képesség helyzetfüggő, és testre szabott megközelítéseket igényel.** Bár az ellenálló rendszerek számos közös vonással rendelkeznek, a szakemberekre és a helyi szereplőkre hárul az a feladat, hogy a konkrét helyzeteknek megfelelő meghatározásokat kidolgozzák. Az EU és más külső szereplők feladata e folyamat elősegítése, valamint hogy előmozdítsák olyan társadalmak kialakulását, melyek jobban képesek azonosítani és megoldani saját problémáikat. Ez azt jelenti, hogy a politikai döntéshozóknak és fejlesztési partnereknek olyan hosszú távú megközelítést kell alkalmazniuk, amely teret ad a megközelítések tesztelése és finomítása során szükséges alkalmazkodási képességnek.

4. **Az ellenálló képesség meglévő pozitív forrásainak azonosítása és a rájuk való építkezés éppolyan fontos, mint a nyomon követés és a sebezhető pontokra való reagálás.** Ezek a tényezők lehetnek intézményesített vagy informális demokratikus és jó kormányzási vagy igazságszolgáltatási rendszerek, nem állami intézmények és szervezetek, beágyazott kulturális normák és gyakorlatok, vagy az állami kapacitásokat kiegészítő vagy azok hiányát ellensúlyozó eseti közösségi megoldások. **Az ellenálló képességet több szinten kell kezelni – az állam, a társadalom és a közösség szintjén.** Gyakran a helyi önkormányzatok és a civil társadalom képezik azt az alapot, amelyen az ellenálló képesség közösségi szinten megkapaszkodhat és növekedhet. A nők sajátos és alapvető szerepet töltenek be, amelyet el kell ismerni és figyelembe kell venni, egyidejűleg kezelni kell a nemek közötti egyenlőtlenség strukturális okait is.
5. **Az ellenálló képesség átalakulást jelent, nem a status quo fenntartását.** Ha az ellenálló képesség az államok, társadalmak és közösségek alapvető identitásának és képességeinek fenntartását jelenti a romboló hatású nyomással szemben, akkor egyben azt is biztosítani kell, hogy ezek az államok, társadalmak és közösségek képesek legyenek az alkalmazkodásra és a reformokra az új szükségletekhez való alkalmazkodás érdekében. Kulcsfontosságú az ellenálló képesség átalakítást célzó dimenziójának kiaknázása.
6. **Az ellenálló képesség politikai megközelítést igényel.** A kormányok elsődleges felelőssége a lakosság szükségleteinek kielégítése, és a nemzetközi segítségnyújtás nem helyettesítheti a helyi felelősséget és a politikai fellépést. Valamennyi ország elkötelezte magát a fenntartható fejlesztési célok mellett, amelyek konkrét hivatkozásokat tartalmaznak az ellenálló képesség megerősítésére. Így az ellenálló képesség nemzeti és helyi politikai keretekbe történő integrálásáért elsősorban az egyes országok felelnek. Az EU és tagállamai azonban támogatják az ellenálló képesség megerősítését azáltal, hogy a kérdést a politikai párbeszéd – ideértve annak legmagasabb szintjét is – szerves részévé teszik.
7. **Az ellenálló képességhez szükség van a kockázatot figyelembe vevő programozásra.** Az instabilitás különféle okait célzó intézkedéseket kockázatkezelési intézkedéseknek kell kísérniük a lakosság megrázkódtatásokkal és stresszel szembeni védelme érdekében, a korai reagálás révén korlátozni kell ezek hatását, és elő kell segíteni a gyors helyreállítást.

8. Nem mindig lesz lehetőség a tartós nyomásoknak a kialakulásukkor történő kezelésére, vagy egy hirtelen bekövetkező válság következményeinek elkerülésére. Azonban az, ha csak a kudarc bekövetkeztekor kezeljük a problémákat, aránytalanul költséges. Ez azt jelenti, hogy **kezdettől fogva rugalmasságot és alkalmazkodóképességet kell teremteni, aminek be kell épülnie a programtervezésbe.** Azt is meg kell vizsgálni, hogy a rendszer egy részének megerősítése vagy gyengítése milyen stresszekhez vezethet a rendszer egy más részeiben.
9. **A korai előrejelzést a korai fellépéshez kell kapcsolni.** Nem lehetséges minden kockázatot elkerülni, ezért az ellenálló képességre vonatkozó hatékony megközelítéshez szükség van arra, hogy a döntéshozók képesek legyenek hosszú, közép- és rövid távon is azonosítani és értékelni a nyomásokat, és tudjanak hatékonyan és korán fellépni. Ez azt jelenti, hogy teljeskörű értékelésnek kell kapcsolódnia a megfelelő döntéshozatali folyamatokhoz. Ez nem csak a sokkokról szól (mint például a természeti katasztrófák, az államok közötti konfliktusok vagy gazdasági válság esetében), hanem a lassan kialakuló válságokról, az ismétlődő nyomásokról, illetve az olyan kumulatív, hosszú távú nyomásokról is, amelyek során bekövetkezhet egy fordulópont (demográfiai, környezeti romlás, éghajlatváltozás, migrációs és egyéb krónikus stresszek).
10. **Az operatív kiindulási pont az erősségek, a sebezhető pontok és a nyomások átfogóbb elemzése.** Az államok és a társadalmak a politikai és biztonsági szereplők, a magánszektor, a civil társadalom, a közösségek és az egyének közötti összetett kölcsönös függő helyzetekre épülnek. Előfordulhat, hogy a hagyományos ágazati politikai megközelítések nem tárják fel az összes sebezhetőséget és azok kapcsolódásait, vagy nem jelzik előre, hogy a rendszer egésze hogyan fog nyomás alatt reagálni, beleértve a többi államot érintő lehetséges következményeket is. Ez azt jelenti, hogy bármilyen konkrét eredményhez több szinten is elemezni kell a kockázatokat és a kihívások kezelésének képességét, különösen azokon a pontokon, amelyeken az ellenálló képesség egyik tényezője vagy a szereplők egy csoportja mások ellenálló képességétől függ, vagy ahol a társadalom különböző szintjei közötti hatalmi kapcsolatok fontos szerepet játszanak. Ez jellemzően egy „minden veszélyforrást magában foglaló” megközelítés, amely a regionális, állami, szervezeti, közösségi és egyéni szinteket egybefoglaló elemzést jelent.