



EUROOPA ÜHENDUSTE KOMISJON

Brüssel 25.10.2007
KOM(2007) 643 lõplik

**KOMISJONI TEATIS NÕUKOGULE, EUROOPA PARLAMENDILE, EUROOPA
MAJANDUS- JA SOTSIAALKOMITEELE NING REGIOONIDE KOMITEELE**

ELi meetmed ebakindlates olukordades

- säästvat arengut, stabiilsust ja rahu edendavad meetmed keerulises keskkonnas -

{SEK(2007) 1417}

SISUKORD

1.	Lühendite loetelu.....	3
2.	Sissejuhatus	4
3.	Taust.....	4
4.	ELi meetmed ebakindlates olukordades.....	5
4.1.	Ebakindluse tuvastamine: seda põhjustavad tegurid ja erijooned.....	5
4.2.	Meetmed ebakindlates olukordades: väljakutsed.....	5
4.3.	Ebakindluse ennetamine: dialoog ja analüüs ebakindlust tekitavate tegurite tuvastamiseks ja nendele lahenduste leidmiseks.....	6
4.4.	Ebakindlusega tegelemine: strateegiad ja prioriteedid.....	7
4.5.	Kriisijärgne olukord: hädaabi, taastamise ja arengukoostöö ühendamine (EARA)	8
4.6.	Julgeolek ja ebakindlus	8
4.7.	Demokraatlik valitsemistava ja inimõigused ebakindlates olukordades.....	9
5.	Vahendite töhustamine.....	10
5.1.	Rahastamisvahendid ja menetlused.....	10
5.1.1.	Euroopa Arengufond (EAF).....	10
5.1.2.	Arengukoostöö rahastamisvahend (DCI) ja Euroopa naabruspoliitika ja partnerluse rahastamisvahend (ENPI).....	10
5.1.3.	Stabiliseerimisvahend	11
5.1.4.	Humanitaarabi	11
5.1.5.	Demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahend (EIDHR) ning teemaprogramm valitsusvälised osalejad ja kohalikud ametivõimud arenguprotsessis	11
5.2.	Eelarvetoetus	11
6.	Edasised sammud: prioriteedid ja oodatavad tulemused	12

1. LÜHENDITE LOETELU

AKV: Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riigid

AfDB: Aafrika Arengupank

CFCSP: Riikide strateegiadokumentide ühine raamistik

ÜVJP: Ühine välis- ja julgeolekupoliitika

CSP: Riigi strateegiadokument

DCI: Arengukoostöö rahastamisvahend

DDR: desarmeerimine, demobiliseerimine ja taasintegreerimine

ENP: Euroopa naabruspoliitika

ENPI: Euroopa naabruspoliitika ja partnerluse rahastamisvahend

EAF: Euroopa Arengufond

EJKP: Euroopa julgeoleku- ja kaitsepoliitika

IMF: Rahvusvaheline Valuutafond

EARA: Hädaabi, taastamise ja arengukoostöö ühendamise

NIP: Riiklikud näidisprogrammid

OECD/DAC: Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni Arenguabi Komitee

SSR: Julgeolekuvaldkondade ümberkorraldamine

ÜRO: Ühinenud Rahvaste Organisatsioon

WB: Maailmapank

2. SISSEJUHATUS

Ebakindlad olukorrad kujutavad endast erilist väljakutset, sest nad takistavad säästvat arengut, õiglast majanduskasvu ja rahu ning tekitavad piirkondlikku ebakindlust, rahvusvahelisi julgeolekuriske, kontrollimatuid rändevooge jne. EL peab olema suuteline kasutama nii liikmesriikide kui ka ühenduse tasandil olemasolevaid paljusid erinevaid vahendeid kõnealuste olukordade lahendamiseks kokkulepitud ja kooskõlastatud strateegia kohaselt. Käesoleva teatise eesmärk on luua alus, mille põhjal nõukogu ja liikmesriigid töötavad koos välja sellise strateegia.

Olemasolevad ELi poliitika raamistikud ja vahendid, käimasolev rahvusvaheline arutelu ning ELi suhtelised eelised ja kogemused on käesoleva teatise aluseks. Tehnilises lisas esitatakse järeldused ebakindlates olukordades saadud kogemustest. Lisaks on komisjoni talitused ja nõukogu sekretariaat välja töötanud ühisdokumendi, millega algatatakse julgeolekut ja arengut käsitlev arutelu. Dokumendis käsitletakse täpsemalt käesoleva teatisega seotud küsimusi.

Käesoleva teatisega koondatakse kokku olulisemate kodanikuühiskonna organisatsioonidega peetud avaliku arutelu ja 2007. septembris toimunud arenguküsimustega tegelevate ELi ministrite mitteametliku kohtumise tulemused. Teatis edastatakse ELi teistele institutsioonidele, et algatada arutelu, mille eesmärgiks on tugevdada ebakindlaid olukordi käsitlevat terviklikku ELi strateegiat. Sellega edendatakse säästlikule arengule, stabiilsusele, rahule ja demokraatlikule valitsemistavale soodsate tingimuste loomist.

3. TAUST

Rahvusvaheline üldsus on üha enam mures ebakindluse tagajärgede pärast, mis takistavad aastatuhande arengueesmärkide saavutamist, vähendavad inimeste heaolu ja vabadusi ning võivad kätkeada endas ülemaailmseid julgeolekuriske. ÜRO, abi andjad ning piirkondlikud ja ülemandrilised organisatsioonid tõstavad ebakindlates olukordades tegutsedes esile integreeritud lähenemisviise. Pariisi deklaratsioonis arenguabi tulemuslikkuse kohta sätestatakse, et ühtlustamise, lähendamise ja tulemusliku juhtimise põhimõtteid tuleb kohandada, nii et neid saaks kasutada keskkonnas, kus esineb nõrka juhtimist ja piiratud suutlikkust. Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni Arenguabi Komitee kiitis heaks poliitilised kohustused ja põhimõtted, mis käsitlevad rahvusvahelise tegevuse head tava ebakindlates riikides ja olukordades, ning rõhutas kogu valitsemist hõlmavat lähenemisviisi, mis eeldab tihedat koostööd majandus-, arengu-, diplomaatia ja julgeoleku valdkonna osalejate vahel.

Ühendus ja ELi liikmesriigid on maailma suurimad arengu- ja humanitaarabi andjad. ELil on saanud oluline osaleja poliitika ja julgeoleku valdkonnas. ELil on eriline vastutus ebakindlatest olukordadest tekkinud väljakutsetele reageerimisel, kuid tal on ka suhtelisi eeliseid nagu näiteks EÜ delegatsioonide ülemaailmne võrgustik.

Ebakindluse erinevatele tahkudele reageerimiseks on juba olemas poliitiline raamistik. Arengupoliitikat käsitlevas Euroopa konsensuses sätestatakse terviklikult, kuidas ebakindlates olukordades tegutseda. See on osa laiemast välismeetmete raamistikust, mis tuleb terviklikult kasutusele võtta, et Euroopa Liit saaks ebakindlusega tegeleda õigeaegselt ja järjekindlalt. Raamistik hõlmab Euroopa julgeolekustrateegiat, vägivaldsete konfliktide ennetamist

Euroopa programmi, Euroopa naabruspoliitikat, hädaabi, taastamist ja arengukoostöö ühendamist käsitlevat strateegilist raamistikku, humanitaarabi konsensust ning juhtimist ja arengut käsitlevat ELi lähenemisviisi. Laienemisprotsess hõlmab vahendeid, mis võivad kõnealuses kontekstis kasulikud olla. ELi kohustused poliitikavaldkondade ja arengu seostatuse toetamiseks ning täiendavust ja tööjaotust käsitlev ELi toimumisjuhend on kõnealuse raamistiku osa.

4. ELI MEETMED EBAKINDLATES OLUKORDADES

4.1. Ebakindluse tuvastamine: seda põhjustavad tegurid ja erijooned

Ebakindlusega viidatakse nõrkadele või ebaõnnestunud struktuuridele ning olukordadele, kus ühiskondlik leping on katkenud riigi suutmatuse ja tahtmatuse tõttu tegeleda oma põhiülesannetega, täita oma kohustusi ja tagada teenuste osutamine, vahendite haldamine, õigusriigi põhimõtte kohaldamine, võimule võrdväärne juurdepääs, elanike julgeolek ja turvalisus ning kodanike õiguste ja vabaduste kaitsmine ning edendamine.

Avalikud asutused, poliitilised protsessid ja sotsiaalsed mehhanismid, mis ei ole tõhusad, eri osapooli kaasavad või õiguspärased, suurendavad ebakindlust: ei täideta tingimusi institutsioonide ja majanduse minimaalsel tasemel arendamiseks, pikaajaliste strateegiate käivitamiseks ja valitsemisstandardite järkjärguliseks tõstmiseks. Kõnealuses kontekstis on ebakindluse aluspõhjuseks suur vaesus või jõukuse ebavõrdne jaotus.

Kõige äärmuslikumatel juhtudel võivad riigid laguneda või osa nende territooriumist eralduda, mille tulemuseks võib olla pidev turvatunde puudumine, jätkuvad vägivaldsed konfliktid ja humanitaarkriisid. Kõnealustest olukordadest võib tekkida ka riikideüleseid ohte julgeolekule ja stabiilsusele, mis võib nõrgestada ELi strateegilisi eesmärke ja huvisid.

Ebakindlust esineb paljudes madala ja keskmise sissetulekuga riikides, mille majanduse ülesehitus on nõrk, mis on ebastabiilsed ning tundlikud kriiside, väliste häirete, epideemiate, narkokaubanduse, loodusõnnetuste ja keskkonnaseisundi halvenemise suhtes, samuti kultuuriväärtuste ja mitmekesisuse ohustatuse tõttu. Ebakindlus võib olla ka globaliseerumise kõrvalmõju maailmamajanduse äärealadel või liigne sõltuvus tavapäraste energiaallikate impordist, mis võib nõrgestada stabiliseerumist ja arengut. Arvatakse, et kliimamuutused laiendavad ebakindlaid olukordi, kuna nendega kaasnevad uued ja mitmekülgsed mõjud madala tõhususega riikides. Kõnealuste tegurite vaheliste ühenduste uurimine aitab kaasa innovaatiliste meetmete väljatöötamisele või olemasolevate lähenemisviiside kohandamisele.

Inimeste julgeoleku seisukohast mõjutavad ebakindlad olukorrad kõige enam vaesemaid ja haavatavamaid elanikkonnakihte; see võib kaasa tuua inimkapitali lahkumise vabatahtliku või sunnitud rände tõttu, mis võib ebakindlust suurendada.

4.2. Meetmed ebakindlates olukordades: väljakutsed

Ebakindlusele tõhusa lahenduse leidmine nõuab teadlikult kalkuleeritud riskide võtmist, mida tuleb võrrelda riskidega, mis tekivad meetmete võtmata jätmisel. Toetavate partnerriikide jõupingutused ebakindluse ennetamisel, selle algpõhjustega tegelemisel ning tagajärgede lahendamisel on integreeritud ELi partnerlustesse. Isegi kui koostöölepingute kohaldamine on osaliselt peatatud, jätkab EL erinevate ühenduse vahendite ja meetmete kaudu oma tegevust solidaarsuse, julgeoleku ja abi tõhususe eesmärgil.

Osalemise vältimine olukordades, kus puuduvad märkimisväärsed poliitilised takistused, võib viia olukorrani, kus terve riik, piirkond või valdkond jääb „vaeslapse ossa” ehk teisisõnu ei pääse ligi rahalistele vahenditele. Teisalt aga teatavale kriisile suunatud rahvusvaheline tähelepanu võib kaasa tuua tohutud ja kontrollimatud rahavood, mis tekitavad kattumisi ja tõhususe puudulikkust.

Jätkuvad jõupingutused täiendavuse saavutamiseks ELi toimimisjuhendi kaudu aitavad kaasa „vaeslapse ossa” jäänud riikide küsimuse lahendamisele. Selleks et ELi liikmesriigid saaksid kanaliseerida tõhusamalt lisavahendeid „vaeslapse ossa” sattunud riikide tarbeks, tuleks arutada konkreetseid valikuvõimalusi.

Komisjon tegeleb kõnealuse küsimusega, mis moodustab osa humanitaarabist, unustatud kriiside hindamise metoodika alusel, mille abil lihtsustatakse toetuse andmist selliste kriiside ohvritele, millele jagub väga vähe meedia või abi andjate tähelepanu.

Ebakindlates olukordades on vaja võtta terviklikke ja kooskõlastatud meetmeid vastavalt kogu valitsemist hõlmavale lähenemisviisile. Institutsiooniliste, riiklike ja riigiväliste osalejate (humanitaarabi, arengu, diplomaatia, õiguskaitse ja julgeoleku valdkonnas) vaheline sujuv andmete ning muu teabe edastamine, sünergia ja kooskõlastatud tegevus peab olema tagatud, hõlmates samuti mitmepoolseid ja muid abi andjaid. Saavutatud on suuri edusamme, kuid peamised takistused on siiani kõrvaldamata.

ELi siseselt on vaja laiemat kooskõlastust. Komisjoni, nõukogu sekretariaadi ja liikmesriikide personal peaksid osalema ühistel koolitustel ning ühisel kavandamisel ja hindamisel süstemaatilisemalt ning mitte ainult kriisiolukordades ja konfliktide järgselt, vaid ka siis, kui ühisanalüüs näitab teatava olukorra halvenemist, mis võib ebakindlust suurendada.

Komisjon, nõukogu sekretariaat või liikmesriigid peaksid veelgi edendama otsekontakte asjaomastes geograafilistes ja temaatilistes küsimustes. Samuti tuleks edendada ELi esinduste juhtide omavahelist teabevahetust ja kooskõlastamist vastavas riigis või piirkonnas. ÜRO, teised mitmepoolsed partnerid, abi andjad, kodanikuühiskonna organisatsioonid ja muud keskvalitsuse asutuste hulka mittekuuluvad institutsioonid (parlamendid, kohalikud ja detsentraliseeritud asutused, piirkondlikud ja mandri tasandi organisatsioonid) peaksid vajadusel samuti olema kaasatud kooskõlastamisprotsessi. Ebakindluse ennetamine ja selle põhjustega tegelemine kuulub EL-Aafrika ühisstrateegiasse. Kõnealust teemat käsitlev dialoog jätkub Hiina ja teiste OECDsse mittekuuluvate partneritega, kes on asjaomastes riikides märkimisväärselt esindatud.

4.3. Ebakindluse ennetamine: dialoog ja analüüs ebakindlust tekitavate tegurite tuvastamiseks ja nendele lahenduste leidmiseks

Abi andjad, partnerriigid, piirkonnad ja organisatsioonid, rahvusvahelised institutsioonid, kodanikuühiskond ja valitsused on välja töötanud mehhanismid ebakindlatest olukordadest varajaseks hoiatamiseks, nende analüüsimiseks ja hindamiseks. Väga sageli on lisaks nimetatud tööriistadele vaja täiendavaid vahendeid, mis võimaldavad analüüsi lõpptulemusi õigeaegselt kohaldada.

Poliitiline dialoog partnerriikide, piirkondade ja mandri tasandi organisatsioonidega on olulisel kohal kõikides ELi sõlmitud partnerlus- ja koostöölepingutes. Kõnealuses dialoogis ebakindluse tagajärgede ja allikatega tegelemine võib kaasa aidata riigipõhiste strateegiate koostamisele, mis võimaldab ebakindlast olukorrast lõplikult pääseda.

Tuleb tõsta riikide strateegiadokumentide potentsiaali, et vältida ebakindlust: konfliktide algpõhjuste, vägivaldpuhangute, turvalisuse puudumise ja haavatavuse ohuga tuleb tegeleda arenguabi kavade kaudu süstemaatilisemalt, kindlustades samal ajal, et kohaldatakse konfliktitundlikke lähenemisviise. Samuti peavad kriiside ohjamine ja ohu vähendamine ning valmisolekumeetmed olema seotud arengupõhimõtetega ning ELi viitena riikide strateegiadokumentidega.

4.4. Ebakindlusega tegelemine: strateegiad ja prioriteedid

Ebakindlas olukorras riik, piirkond või konkreetne kogukond on avatud liigsetele pingetele ja ohtudele. Iga juhtum nõuab diferentseeritud, liigendatud ja terviklikku lahendust, mille puhul diplomaatilised meetmed, humanitaarabi, arengukoostöö ja julgeolek on omavahel ühendatud.

Koos partnervalitsustega ühiselt koostatud riigi strateegiadokumendid on eelistatuim raamistik ebakindlusega võitlemiseks. ELi meetmetest parema üldpildi saamiseks tuleks riikide strateegiadokumentides viidata nii ühise välis- ja julgeolekupoliitika kui ka stabiliseerimisvahendi raames võetud meetmetele. Riigi strateegiadokumendid võimaldavad tagada ebakindlates olukordades ELi tegevuse kooskõlastamise ühise kavandamise kaudu, mis parandab prognoositavust ja lihtsustab sünergiat partnerite vajaduste ja prioriteetide arvesse võtmiseks. Ühenduse vahendite kasutamisel abi andmiseks võib olla lisandväärtus, sest teatavates olukordades võib see olla neutraalsem kui kahepoolne koostöö.

Kui olukord on nii palju halvenenud, et pikaajaline arengukoostöö ei ole enam võimalik või soovitatav, tavatseb EL kohaldada poliitilisi ja diplomaatilisi meetmeid koos teataval tasemel arengukoostöö- ja kriisiohjevahenditega. Samuti võib anda humanitaarabi, kuid ebakindel olukord üksi ei vii abi andmiseni, kui ei teki kriisi, kus sellist abi vajatakse. Kuna tegu on ELi solidaarsuse väljendusega inimese põhjustatud katastroofide ja loodusõnnetuste ohvrite suhtes, on abi neutraalne, erapooletu ja sõltumatu: see ei nõua poliitilisi kohustusi ning seda ei saa pidada kriisiohjevahendiks.

Kriisiohjega seoses on EL tugevdanud oma võimet kriisides ja ebakindlates olukordades kiiremini ja paindlikumalt reageerida. Poliitiline dialoog ja poliitilised meetmed, näiteks sanktsioonid, kuuluvad samuti ebakindlates olukordades kasutatavate ELi vahendite hulka. Ebakindlates olukordades abi andmine peaks olema avatud paljudele erinevatele osalejatele, nagu ÜRO agentuurid, Punane Rist või riigisisised osalejad. Parlamentidel, detsentraliseeritud ametiasutustel ja kodanikuühiskonnal on suured võimalused edendada muutusi, mida saab suurendada, lihtsustades juurdepääsu rahastamisele.

Esialgsed meetmed peaksid tegelema elanikkonna esmavajadustega isegi siis, kui strateegiliste lahenduste puhul tuleb keskenduda pikemale ajavahemikule. Seetõttu on oluline mõista, kuidas ebakindlus mõjutab erinevaid ühiskonnakihte, eriti naisi ja selliseid haavatavaid rühmi nagu lapsed, noored, puuetega inimesed ja vähemused, et nende vajadused saaks tõhusalt rahuldada.

Kõnealuseid rühmi võiks nimetada ka muutuste eestvedajateks. Eriti naisi ei tuleks pidada ainult passiivseteks ohvriteks; kuigi konfliktiolukordades on nad eriti haavatavad, langedes sageli seksuaalkuritegude ja ärakasutamise ohvriteks. Naistel ja vähemustel on jätkusuutliku rahu ja julgeoleku edendamisel oluline roll, kuid neil puudub juurdepääs vastavatele mehhanismidele, võimule ja vahenditele ning õiguslik raamistik on nende suhtes diskrimineeriv. Üleminekuperiood annab võimaluse tegeleda soolise võrddiguslikkuse ja

vähemuste õiguste küsimustega põhiseaduse või õigusaktide läbivaatamise ja kohtureformi kaudu ning võttes neid arvesse ülesehituskava prioriteetide kehtestamisel.

4.5. Kriisijärgne olukord: hädaabi, taastamise ja arengukoostöö ühendamine (EARA)

Üldiste meetmete järjepidevus, piisavate, kogenud ja hästi kooskõlastatud inimressursside kohalolek ning püsiv rahastamine on olulise tähtsusega. Hädaabi, kriisiohjamine, taastusabi ning pikaajaline arengukoostöö peavad olema omavahel nõuetekohaselt seotud, moodustades osa säästva arengu põhimõttel rajanevast integreeritud lähenemisviisist. Seoses sellega on ühendus püüdnud rakendada EARA strateegilist raamistikku juba 1990ndate aastate lõpust alates. Tegemist on pika ja keeruka protsessiga, mis hõlmab paljusid erinevaid tegureid ja rahastamisvahendeid.

EARA lähenemisviisi põhirõhk on suunatud pikaajalistele strateegiatele ja teguritele, mis on traditsioonilise hädaabi seisukohalt võtmetähtsusega. Sellega tagatakse järjepidevus ja hõlbustatakse sünergiat. Valitsemine, institutsiooniline areng ja julgeolek peavad siiski olema strateegilisse raamistikku paremini integreeritud. Lisaks kasutatakse niisugustel juhtudel tihti selliseid rahastatismehhanisme nagu rahvusvaheliste agentuuride hallatud fondid, mis ei ole alati võimelised toetama ülesehitus- ja taastamisprogramme nii kiiresti kui vaja ning kuigi need võiksid põhimõtteliselt kaasa aidata abi andjatevahelise kooskõlastuse ja seostatuse tagamisele, ei tohiks need asendada kohalikkude osalust ning ELi esindatust.

Jõupingutusi on vaja teha veel nii EARA strateegilise raamistiku rakendusmeetodite ajakohastamiseks, arvestades valitsemise ja julgeolekuga seotud küsimusi, kui ka menetluste ja finantsmehhanismide kohandamiseks olukordades, kus paindlikkus on otsustava tähtsusega. Eesmärk on jätkuvalt saavutada analüüsides ja poliitika parem ühtlustamine, strateegiate integreerimine (sealhulgas kooskõlastamine, seostatus, vastastikune täiendavus) ning meetmetevaheline sünergia kindla aja jooksul, hõlmates nii humanitaar- kui ka arenguabi käsitlevat lähenemisviisi.

4.6. Julgeolek ja ebakindlus

Rahu, julgeoleku ja arengu ühendamine ühe riigi sees ja väljaspool selle piire on ebakindlates olukordades sageli peamine probleem. Arengukoostööga edendatakse olulisel määral rahu ja stabiilsust, sest nii pööratakse tähelepanu vägivaldailmingutele ning tuuakse esile ebakindluse ja vägivaldsete konfliktide algpõhjused.

EL on suurendanud konfliktide ärahoidmise ja kriisiohjamise suutlikkust. Ta suudab kriiside ja ebakindlate olukordade puhul tegutseda kiiremini ja paindlikumalt. Ühenduse vahendite, sealhulgas eraldi Aafrika rahutagamisrahastu ja stabiliseerimisvahendi ning ÜVJP/ÜJKP vahendite ühine kasutamine lihtsustab riiklike, piirkondlike ja ülemandriliste ebakindlust käsitlevate lähenemisviiside tugevdamist.

Laiaulatusliku julgeolekut käsitleva lähenemisviisi abil, milles võetakse arvesse arengupoliitikat ja millega inimeste julgeolekut käsitlevad küsimused integreeritakse sellistesse valitsemisega seotud programmidesse nagu julgeolekusektori ümberkorraldamine (SSR) ning desarmeerimine, demobiliseerimine ja taasintegreerimine (DDR), saab tagada, et keskendutakse üksikisiku julgeolekule ning tema põhivajadustele ja -õigustele. Integreeritud kogu valitsemist hõlmav SSRile suunatud lähenemisviis on aluseks riiklikele arengustrateegiatele ja poliitilisele õiguspärasusele konfliktijärgses olukorras.

4.7. Demokraatlik valitsemistava ja inimõigused ebakindlates olukordades

Ebakindlust põhjustavad kõige sagedamini valitsemisega seotud vajakajäämised ning vead – puudub poliitiline õiguspärasus, olukorda raskendab vaesusest tulenev väga piiratud institutsiooniline suutlikkus. ELi meetmete eesmärk peaks olema demokraatliku valitsemistava toetamine, riigi struktuuride ülesehitamine, lepitusprotsessid ja inimõiguste kaitse, samuti poliitilise tahte edendamine reformide läbiviimiseks dialoogi ja stiimulite abil, mitte tingimuste ja sanktsioonide kaudu.

See, et ühiskonna kõik liikmed, sealhulgas kõige haavatavamad kihid, saavad reforme mõjutada, on ebakindlates olukordades erilise tähtsusega. Kavandamisega seotud dialoogi tulemusena on AKV riikidel võimalus saada täiendavat rahastamist vastavalt sellele, kui oluline, ulatuslik ja usaldusväärne on nende valitsemiskava. Valitsemiskavu hinnatakse, võttes arvesse kriisijärgset olukorda ja ebakindlust. Kõnealust lähenemisviisi võiks laiendada teistesegi piirkondadesse ning ELi liikmesriigid võiksid seda kasutada kahepoolses koostöös. Ühendus on Euroopa naabruspoliitika raames asutanud ka valitsemistava rahastu.

Inimõiguste edendamine ei ole ebakindlates olukordades alati tagatud; sageli esineb nende rikkumist. Lisaks kodanikuühiskonna organisatsioonide, inimõiguste kaitsjate ja riiklike institutsioonide, nagu inimõiguste komisjonid või õigusvahemees, otsesele toetamisele ning kontaktide loomisele parlamentide ja detsentraliseeritud ametiasutustega, on dialoogil pingete tuvastamisel ja nende lahendamisel äärmiselt tähtis ülesanne.

Demokratiseerimise edendamine eeldab vajaduste prioritseerimist. Valimised on vajalikud, kuid sellest ei piisa demokraatliku arengu käimalükkamiseks. Enne valimisi on vaja toetada poliitilist kaasamist edendava ühiskonna ja toimiva mitmeparteisüsteemi tekkimist, keskendudes institutsioonide arendamisele, pärast valimisi tuleb aga edendada uute valitud institutsioonide tõhusat tegevust. Lisaks sellele võib vaid valimistele keskendumine olla kahjulik, kui see toob kaasa abi andjate tegevuse varajase lõppemise.

Kõige äärmuslikumatel juhtudel ei ole keskvalitsus kohustunud järgima demokraatlikku valitsemistava. Siis on vaja kaasata teisi osalejaid, nagu kodanikuühiskond, kohalikud ametiasutused või parlamendid. Lisaks tuleks keskvalitsusega jätkata dialoogi vähem vastuolulistes küsimustes, nagu teenuste osutamine või töökohtade loomine, et järk-järgult suurendada poliitilist tahet reformide läbiviimiseks. Põhiteenuste osutamise taastamine ja töökohtade loomine on ebakindlates olukordades esikohal, kui sageli tekib pingeid institutsioonilise suutlikkuse tõstmise ja teenustele juurdepääsu tagamise vahel ning tuleb kasutada asendusteenust.

Jätkusuutliku rahu eelduseks on õiguspärane ja tõhus kohtusüsteem, mis on ebakindlates olukordades eriti nõrk. Konfliktijärgsetes olukordades on oluliselt tähtis riiklik üleminekuaja kohtu- ja õigusriigisüsteem, kuhu on kaasatud ametiasutused ja sõltumatud institutsioonid. Õigus- ja lepitusalgatuste paralleelne edenemine on kaasa aidanud lõhestunud ühiskondade stabiliseerimisele pärast konflikti. Samal ajal peaksid EL ja partnerriigid ühiselt tagama, et kõige tõsisemad rahvusvahelisele üldsusele muret tekitavad kuriteod ei jääks karistamata ja et nende üle peetaks kohut.

Keskkonna olukorra halvenemine ja loodusvaradele juurdepääs või kontroll nende üle mängib mõnedes konfliktides kesket rolli ning sellel on oma mõju rahu saavutamisele ja konfliktijärgsele ülesehitusele. Loodusvarade rohkuse positiivne või negatiivne mõju oleneb eelkõige loodusvarade majandajate suutlikkusest ja sellest, millises suunas nad arengut

juhivad. Doonoritel on sageli piiratud võimalused mõjutada kõnealuseid küsimusi finantsiliselt või poliitiliselt, seetõttu tuleb meetmetes seda arvestada, et mitte põhjustada uusi konflikte. Oluliseks võib osutuda ka erasektori roll. EL jätkab koostöö edendamist loodusvarade salakaubaveo vastaste rahvusvaheliste algatuste raames ning edendab loodusvarade läbipaistvat ja õiglast majandamist.

Olulise statistilise teabe olemasolu on sageli väga tähtis, kui tegeletakse valitsemist, demokraatlikku protsessi, põhiteenuste osutamist ja loodusvaradele juurdepääsu käsitlevate küsimustega. Tõhus statistikasüsteem on vaesuse vähendamise, säästva arengu ja õiglase majanduskasvu seisukohalt asendamatu tähtsusega.

5. VAHENDITE TÕHUSTAMINE

5.1. Rahastamisvahendid ja menetlused

Ebakindluse tõhus vähendamine tähendab riskide võtmist ning eeldab kiirust ja paindlikkust poliitiliste otsuste tegemisel ning nende rakendamisel kohapeal. Samal ajal tuleb arvestada partnerriikide piirangutega, mis sageli vähendavad suutlikkust. Lisaks on vaja ka paindlikumaid ja kiiremaid menetlusi, et oleks võimalik luua kiiremaid mehhanisme, mis tagavad läbipaistvuse ja vastutuse ning mis aitavad kaasa tõhusale juhtimisele orienteeritud lähenemisviisi kasutamisele.

EL peab tõhustama oma laiaulatuslike vahendite kasutamist, et rakendada oma poliitikat praktikas, võimaldama ebakindlates olukordades terviklikku reageerimist ning lahendama rakendamisega seotud puudujäägid. Märkimisväärsed jõupingutusi tuleb veel teha ühenduse vahendite (geograafilised, stabiilsust edendavad, humanitaar- ja temaatilised vahendid), ÜVJP/EJKP vahendite, kuid ka ELi liikmesriikide kahepoolse abi ja teiste abi andjate vahendite pakutavate võimaluste sujuvamaks ühendamiseks ja kooskõlastamiseks.

Käesoleva teatisega ei eeldata uute rahastamisallikate kasutuselevõttu lisaks olemasolevale 2007–2013. aasta finantsraamistikule. Teatise eesmärk on parema sünergia saavutamine juba olemasolevate rahastamisvahendite vahel ja vajadusel rahastamise asjakohane ja tasakaalustatud jagamine koos Euroopa Arengufondiga.

5.1.1. Euroopa Arengufond (EAF)

Cotonou lepingu humanitaar- ja hädaabi käsitlevate sätetega nähakse ette hädaolukorrajärgsete meetmete paindlikud mehhanismid ja üleminek arengufaasi. Neid on korduvalt edukalt kohaldatud. Komisjon koostab praegu paindlikke rakendusmeetmeid, mida hakatakse kohaldama ebakindlates olukordades. Uued sätted, mis käsitlevad ettenägematutel juhtudel riikidele eraldatavaid vahendeid, annavad lisavõimalusi paindlikkuse suurendamiseks. Peale selle on AKV riikide katastroofide rahastu (praegu heakskiitmisel) eesmärk vähendada katastroofiohtlike riikide haavatavust kooskõlas Hyogo tegevusraamistikuga aastateks 2005–2015.

5.1.2. Arengukoostöö rahastamisvahend (DCI) ja Euroopa naabruspoliitika ja partnerluse rahastamisvahend (ENPI)

Kriisijärgseid olukordi ja ebakindlaid riike nimetatakse selgesõnaliselt ühenduse arengukoostöö rahastamisvahendist antava abi rakendamist käsitlevates geograafilistes kavades. Kriisides, konfliktijärgsetes olukordades või olukordades, mis ohustavad

demokraatiat, õigusriiki, inimõiguseid või põhiõiguseid, nähakse spetsiaalse erakorralise menetlusega ette geograafiliste strateegiadokumentide ja mitmeaastaste näidisprogrammide läbivaatamine, et minna üle pikaajalisele koostööle ja arengule. Lisaks võib loodusõnnetuste, rahvarahutuste või kriiside puhul rakendada erimeetmeid, mida ei ole kõnealustes strateegiates ja kavades ette nähtud, kui stabiliseerimisvahendi ega humanitaarabi abil ei ole võimalik sekkuda. ENPI sisaldab samalaadseid sätteid.

5.1.3. Stabiliseerimisvahend

Stabiliseerimisvahendi kasutamine lühiajaliselt võimaldab komisjonil osutada strateegilist tuge võimalikes või reaalses kriisiolukordades, millele järgneb pikaajaline toetus ühenduse teiste vahendite kaudu. Stabiliseerimisvahendit võib kasutada olemasolevates või tekkivates kriisiolukordades, kriisijärgse poliitilise stabiliseerimise algfaasis ning loodusõnnetustest kiirel taastumisel, ühenduse üldistest välisvahenditest antava toetuse täiendamiseks või edendamiseks. Stabiliseerimisvahendi kasutamine pikaajaliselt on seotud piirkonnaüleste ohtudega, sealhulgas relvade leviku ja organiseeritud kuritegevusega.

5.1.4. Humanitaarabi

Humanitaarabi eesmärk on päästa inimelusid ja osutada kriisiohvritele kohest abi, sõltumata ebakindluse astmest ja kriisi põhjustest. Olemasolevad humanitaarabi kasutuselevõtmise menetlused on kohandatud kõnealuse lähenemisviisiga.

5.1.5. Demokraatia ja inimõiguste Euroopa rahastamisvahend (EIDHR) ning teemaprogramm valitsusvälised osalejad ja kohalikud ametivõimud arenguprotsessis

Kõige raskemates olukordades katkestavad abi andjad otsekontakti valitsustega ning hakkavad toetama teisi osalejaid, kes suudavad kiirendada muutusi. Valitsusväliseid osalejaid ja kohalikke ametivõime arenguprotsessis käsitleva teemaprogrammiga ja EIDHRiga kehtestatud menetlused on kohandatud ebakindlate olukordadega ning toetavad alternatiivseid osalejaid olukordades, mis ei ole soodsad osalusarengule või inimõiguste täitmisele. Ette on nähtud ka toetus inimõiguste eest võitlejatele ja asjaomasele rahvusvahelisele raamistikule.

EIDHR on ebakindlates olukordades väga oluline, sest ta keskendub olukordadele, kus põhiõiguste ja inimeste julgeoleku puudumine on väga tõsine, kus kodanikuühiskond ja inimõiguste eest võitlejad on erilise surve all ning kus poliitilist pluralismi on vähendatud. EIDHRi eesmärk on toetada demokraatlikku osalemist ja demokraatlikku esindatust poliitikas ning aidata kaasa rühmahuvide rahumeelsele lepitusele. Rahvusvaheline ja piirkondlik toetus keskendub dialoogile ja praktilistele koostöötegevustele, mille eesmärk on leida lahendus sügavale juurdunud või potentsiaalselt vägivaldsetele konfliktidele. Üks EIDHRi omapära on see, et tema kaudu saab rahastada meetmeid ka ilma partnerriigi valitsuse nõusolekuta. See võib teatavates ebakindlates olukordades olla lisaeeliseks. EIDHR saab siiski ainult täiendada kohaldatavaid geograafilisi abikavasid.

5.2. Eelarvetoetus

Projektide täiendamiseks ja ebakindluse allikatest sõltuvalt võib eelarvetoetusi kasutada ka kiireloomuliste finantsvajaduste rahuldamiseks, tähtsamate riigi funktsioonide konsolideerimiseks (avaliku sektori finantshaldus) ning sotsiaalse stabiilsuse säilitamiseks (palkade maksmine või impordi rahastamine). Eelarvetoetustega saab tõhusalt mõjutada ka

SSRi, DDRi või avaliku teenistuse reformi käsitlevat poliitilist dialoogi, kui kõnealused tegurid mõjutavad makromajanduslikku stabiilsust.

Komisjon on kasutanud eelarvetoetusi mitmes konfliktijärgses riigis taastusprotsessi toetamiseks. Poliitilised, arenguga seotud, tagatiseta antud laenuga seotud riskid või mainet käsitlevad riskid on suured kõikides ebakindlates olukordades, kuid neid tuleb võrrelda prognoositava kasu ja uute kriiside maksumusega. Eelarvetoetus on mõeldud kõnealuste riskide juhtimiseks (olles suunatud kriitilistele kulutustele, auditeeritud võlgnevustele jne) ning põhineb makromajandusliku olukorra pideval hindamisel, avaliku finantsjuhtimise reformil ja arengustrateegiate lõpptulemustel.

6. EDASISED SAMMUD: PRIORITEEDID JA OODATAVAD TULEMUSED

Kui partnerriigid teevad jõupingutusi ebakindluse põhjuste ja tagajärgede väljaselgitamiseks, peab EL tagama, et ühendus, ELi institutsioonid ja liikmesriigid reageeriks kiiremini ja paindlikumalt oma toetuse andmisel partnerriikide jõupingutustele, mille eesmärk on tegeleda ebakindlusega. Komisjon teeb ettepaneku algatada dialoog, kus osalevad nii kodanikuühiskonna kui ka muude sidusrühmade esindajad, ja võtta järgnevalt nimetatud meetmed, et valmistada ette ebakindlates olukordades kasutatavad ELi meetmed:

- EL peaks ametlikult heaks kiitma OECD arenguabi komitee põhimõtted, mis käsitlevad rahvusvahelise tegevuse head tava ebakindlates riikides ja olukordades, ning kohustuma neid kõikides ebakindlates olukordades rakendama.
- Ebakindlusega seotud küsimused kaasatakse süstemaatilisemalt regulaarsetesse poliitilistesse dialoogidesse partnerriikidega, kes näitavad ebakindluse tundemärke.
- Kogu valitsemist hõlmava lähenemisviisi kindlustamiseks tuleks teostada riskianalüüside tulemusi ja asjaomaseid ELi meetmeid käsitlevate andmete regulaarset vahetust kohapeal ELi esinduste juhtide kohtumistel ja peakorterites institutsioonide, liikmesriikide ning nõukogu rühmade vaheliste otseste dialoogide kaudu.
- Ebakindlas olukorras olevatele riikidele antava ELi toetusega tuleks järjepidevalt edendada sugupoolte võrdõiguslikkust, inimõiguseid, sealhulgas laste õiguseid ja sotsiaalset kaasatust.
- Komisjon lihtsustab teatavate ebakindlate olukordade lahendamiseks loodud ajutiste riigi- ja valdkonnapõhiste rühmade moodustamist, kus osalevad ka nõukogu peasekretariaat ja liikmesriigid. Rühmade eesmärk on:
 - edasi arendada kontseptuaalseid ja analüütilisi lähenemisviise ebakindlusele ja konfliktidele, sealhulgas SSR ja EARAat käsitleva strateegilise raamistiku laiendamine, et liikuda kriisijärgsete integreeritud meetmete ning valitsemise ja julgeolekuküsimustega seotud rakendusmeetmete suunas;
 - tugevdada ELi suhtelisi eeliseid ebakindlates olukordades, sealhulgas arvestades ELi tulevase välisteenistusega;
 - liikuda riikide tasandil ühtsemate ja kooskõlastatute meetmete suunas, kasutades riikide strateegiadokumentide ühises raamistikus (CF CSP) ette nähtud ühise analüüsi ja

ühisprogrammi kõiki võimalusi. Kõnealune raamistik vaadatakse läbi vastavalt olukorra arengule.

- Eri sammaste alla kuuluvad kahepoolsed ja ELi abistamisviisid kaardistatakse, et määratleda nende võime ebakindlates olukordades pädevalt reageerida ning hinnata nende mõju ja koostoimet kohapeal. Eriline tähelepanu on suunatud kriisiohjega seotud vahendite, nagu ÜVJP/EJKP ühismeetmete, stabiliseerimisvahendi, Aafrika rahutagamisrahastu ja pikaajaliste koostöövahendite vastastikusele täiendavusele.
- Komisjon teeb kokkuvõtte julgeolekuohtude leevendamiseks ja vältimiseks ettenähtud ELi abimeetmetest, teeb ettepanekud, millega parandada ELi välisabi tõhusust ja ühtsust ebakindlates olukordades ning pakub välja vahendid meetmete täiendamiseks riiklikul ja piirkondlikul tasandil erilise, rahvusvahelisi või piirkondadeüleseid väljakutseid käsitleva meetmete raamistiku raames.
- Kooskõlas täiendavust ja tööjaotust käsitleva ELi toimimisjuhendiga eraldab EL pärast seda, kui ta on tuvastanud riikide tasandil märkimisväärseid kattumisi või puudusi, olemasolevaid ja lisavahendeid vastastikku täiendaval viisil. Vastastikune täiendavus peaks olema suunatud nii riigisisestele kui riikide ülestele meetmetele, võimaldades otsustada, kes millisele riigile abi annab. Komisjon teeb ELi liikmesriikidele ettepaneku uurida järgmisi võimalusi lisarahastamise kanaliseerimiseks ebakindlatele riikidele, arvestades eelkõige „vaeslapse osas” olevate riikidega:
 - suurendades riikidele tehtavate eraldisi, kui strateegiline kahepoolne koostööraamistik on olemas;
 - suurendades komisjoni ja partnerriikide heakskiidetud ning komisjoni hallatavate riiklike näidisprogrammide raames väljamakstud ja riigi strateegiadokumentide kaudu antud abi, kui kahepoolset koostööraamistikku ei ole olemas või kui rahastamisvahendite ühendamisega saavutatakse parem tulemus.
- Teostatakse terviklik valitsemist, konflikte ja katastroofide järelevalvet käsitlevate hindamis- ja analüüsivahendite läbivaatamine.
- Ebakindlus integreeritakse AKV riikidele suunatud hea valitsemistava algatuse läbivaatamisprotsessi, mis hõlmab regulaarset eksperditasandi koostööd ning mille kohta komisjon koostab 2008. aastal aruande.
- Komisjon tõhustab oma suutlikkust anda eelarvetoetust, võttes arvesse ebakindlates olukordades sellega kaasnevad erilised ohud ja oodatava kasu. Tõhustatakse kooskõlastamisprotsessi Maailmapanga, IMFi ja AfDBga.
- Komisjon koostab suunised, millega selgitatakse selliste sätete kohaldamistingimused, mis võimaldavad kasutada paindlikke menetlusi pikaajaliste geograafiliste vahendite raames.
- EL soovib ebakindlate olukordade lahendamisel veelgi tugevdada partnerlust ÜRO ja muude mitmepoolsete osalejatega. Rahutagamiskomisjoni tugevdamine ja jätkuv ELi aktiivne toetus ÜRO reformile, mille eesmärk on toetada ÜRO võimet tegutseda ebakindlates olukordades tõhusalt, on selles suhtes väga tähtis.