



EUROOPA
KOMISJON

LIIDU VÄLISASJADE
JA JULGEOLEKUPOLIITIKA
KÕRGE ESINDAJA

Brüssel, 7.6.2017
JOIN(2017) 21 final

ÜHISTEATIS EUROOPA PARLAMENDILE JA NÕUKOGULE

Vastupanuvõime strateegiline käsitus ELi välistegevuses

{SWD(2017) 226 final}
{SWD(2017) 227 final}

1. Sissejuhatus

Euroopa Liit ja selle liikmesriigid on kehtestanud liidu välistegevuse juhtimiseks tugeva poliitikaraamistiku, mis on sätestatud aluslepingu artiklis 21 ja Euroopa Liidu üldises välis- ja julgeolekupoliitika strateegias¹ (edaspidi „ELi üldine strateegia“) ning seotud üleilmsel ja piirkondlikul tasandil võetud kohustustega. Nüüd tuleb lahendada küsimus, kuidas jätkata muutusi toetava ELi tegevuskava edukat elluviimist sidusamas, vastuolulisemas ja keerukamas üleilmses keskkonnas. ELi üldises strateegias nimetatakse selle küsimuse lahendamise osana riigi ja ühiskonna vastupanuvõime tugevdamist.

Käesoleva ühisteatise eesmärk on kindlaks teha, kuidas vastupanuvõimet strateegiliselt käsitledes suurendada liidu välistegevuse mõju ning jätkata ELi arengu-, humanitaar-, välis- ja julgeolekupoliitika eesmärkide edukat elluviimist, võttes arvesse ELi üldises strateegias kirjeldatud üleilmsete probleemide ja ohtude kiiret muutumist. Selles tunnistatakse vajadust asendada kriisiohje struktuursema, pikaajalise ja mittelineaarse lähenemisviisiga haavatavusele, keskendudes prognoosimisele, ennetusele ja valmisolekule.

Ühisteatistes väidetakse, et kiiresti muutuvat keskkonda arvestades on vaja poliitilist käsitlust, mis tugineb poliitilise dialoogi, liidu ja liikmesriikide diplomaatiliste ressursside, ELi abi ja valdkondliku poliitilise dialoogi ning kahepoolsete algatuste ühtsele rakendamisele. Ühtlasi kavandatakse põhimõtted ja töömeetodid, mis tuleb selleks kehtestada. Teatis põhineb kogemustel, mis on saadud ELi asjaomast tegevust jätkuvalt suunava, vastupanuvõimet käsitleva komisjoni 2012. aasta teatise² rakendamisel ning vastupanuvõime tugevdamisel ELis keerukate sisepoliitiliste probleemide käsitlemise kontekstis.

Samuti tunnistatakse ühisteatistes, et Euroopa Liit ei ole kaitstud tema välispartnereid mõjutava surve eest ning liidu välispoliitikaga saab aidata tugevdada vastupanuvõimet liidus. Selles vaimus tehakse ettepanek tagada sise- ja välispoliitika nõuetekohane sidusus, eelkõige seoses Euroopa julgeoleku tegevuskavaga.

2. Vastupanuvõime strateegiline käsitlus ELi välistegevuses

Edasipüüdlik poliitikaraamistik. Euroopa Liit on teinud viimastel aastatel tõsisid jõupingutusi, et kujundada oma välispoliitika raamistik ümber vastavalt muutuvale üleilmsele keskkonnale. Uus raamistik hõlmab mitmepoolseid eesmärke, näiteks kestliku arengu tegevuskava 2030, Pariisi kliimakokkulepet ja Sendai katastroofiohu vähendamise raamistikku ning ülemaailmsel humanitaarabiteemalisel tippkohtumisel võetud kohustusi, aga ka Euroopa naabruspoliitika ning Euroopa ja Aafrika, Kariibi mere ja Vaikse ookeani piirkonna riikide vaheliste suhete põhjalikku läbivaatamist, Euroopa arengukonsensust ja ELi

¹ „Ühtne visioon, ühine tegevus: tugevam Euroopa. Euroopa Liidu üldine välis- ja julgeolekupoliitika strateegia“, juuni 2016.

² „ELi lähenemisviis vastupanuvõimele: õppetunnid toidukriisidest“, COM(2012) 586 final, 3.10.2012.

julgeoleku- ja kaitsepoliitika uue tasandi eesmärkide seadmist. Rooma deklaratsioonis kinnitati ELi otsustavust täita rahvusvahelisel areenil suuremat rolli.

Üleilmsete probleemide ja ohtude kiire muutumine. Euroopa Liit rakendab seda tegevuskava aina kiiremini muutuvast maailmas, kus riigid, ühiskonnad, kogukonnad ja üksikisikud on üha suurema surve all. Survetegurid, mida iseloomustab enneolematult kiire üleilmastumine, hõlmavad nii demograafilisi, kliimamuutustest põhjustatud, keskkonna- ja rändeprobleeme, mida üksikud riigid ei suuda lahendada, kui ka majanduslikke šokke, nõrkadest institutsioonidest ja kehvast valitsemisest tingitud sotsiaalse ühtekuuluvuse nõrgenemist, konflikte, vägivaldset äärmuslust ja välisjõudude tegevust tajutavate vastaste destabiliseerimiseks. Inimõigused ja põhivabadused on pideva surve all. Katmata humanitaar- ja arenguabivajadused on tohutult suured.

Krooniline haavatavus ja ebakindlus liidu laiemas naabruses suurendab nende survetegurite mõju. See pidurdab tervete piirkondade arengut ja võib edasi kanduda ka mujale.

Vastupanuvõime tugevdamine edusammude jätkamiseks. Komisjoni 2012. aasta teatistes, milles käsitletakse ELi lähenemisviisi vastupanuvõimele, on vastupanuvõime määratletud kui „üksikisiku, majapidamise, kogukonna, riigi või piirkonna võime vastu seista survele või vapustusele, sellega kiiresti kohaneda ja sellest taastuda“. ELi üldises strateegias arendatakse seda mõistet edasi. Seal on vastupanuvõime „laiem mõiste, hõlmates kõiki üksikisikuid ja tervet ühiskonda“, „mida iseloomustab demokraatia, usaldus institutsioonide vastu ja jätkusuutlik areng“. Vastupanuvõime toetamine kõikidel tasanditel on ka Euroopa arengukonsensuse lahutamatu osa.

ELi vastupanuvõime strateegilise käsitlemise eesmärk on saavutada jätkusuutlikult ELi välistegevuse eelkirjeldatud edasipüüdlikud eesmärgid, tugevdades:

- riikide, ühiskondade, kogukondade ja üksikisikute võimet kohaneda poliitilise, majandusliku, keskkonna-, demograafilise või ühiskondliku survega, et jätkata riiklike arengueesmärkide edukat elluviimist;
- riikide võimet arendada välja, säilitada või taastada märkimisväärse surve all oma põhifunktsioonid ning põhiline sotsiaalne ja poliitiline ühtekuuluvus viisil, mis tagab demokraatia, õigusriigi, inim- ja põhiõigused ning toetab kaasavat pikaajalist julgeolekut ja progressi;
- ühiskondade, kogukondade ja üksikisikute võimet kasutada võimalusi ja tulla ohtudega toime rahumeelselt ja tasakaalustatult ning luua, säilitada või taastada elatusvõimalused suure surve all.

Lisas esitatud kümnes juhtmõttes on kirjeldatud mõningaid selles töös kasutatavaid peamisi metodoloogilisi kaalutlusi.

3. Vastupanuvõime strateegilise käsitlemise rakendamine

Töö toimub järgmises kolmes omavahel seotud suunas:

- ELi välistegevuse panuse suurendamine partnerriikide ja nende kodanike vastupanuvõime tugevdamisse, samal ajal toetades ja täites olemasolevaid vastupanuvõimega seotud kohustusi;
- partnerriikidega peetava valdkondliku poliitilise dialoogi tõhustamine, toetudes ELi sisepoliitilisele vastupanuvõime tugevdamise kogemusele ja liidu teadusuuringutele;
- selle tagamine, et ELi välispoliitika aitab tõhusalt kaasa vastupanuvõime tugevdamisele liidus.

See töö põhineb Euroopa Liidu pühendumusel jääda truuks demokraatiale ning inim- ja põhiõigustele.

3.1 Partnerriikide, nende ühiskondade ja nende kogukondade vastupanuvõime tugevdamisse antava ELi panuse suurendamine

Euroopa Liit jätkab vastupanuvõime tegevuskava (2013–2020) rakendamist, juhindudes nõukogu 2013. aasta järeldustest, mis puudutavad ELi lähenemisviisi vastupanuvõimele. Uuele Euroopa arengukonsensusele tuginedes laiendatakse ELi lähenemisviisi aga ka riigi, ühiskonna ja kogukonna vastupanuvõimele. Suuremat tähelepanu pööratakse pikaleveninud kriisidele, vägivaldsete konfliktide ohule ja muudele struktuursetele surveteguritele, sealhulgas keskkonnaseisundi halvenemisele, kliimamuutustele, rändele ja sundrändele.

Selline käsitlus on kooskõlas kestliku arengu tegevuskavas 2030 sätestatud ELi kohustustega, eelkõige lubadusega, et „kedagi ei jäeta maha“, ning kestliku arengu 16. eesmärgiga „toetada rahumeelseid ja kaasavaid ühiskondi, et saavutada säästev areng; tagada kõikidele õiguskaitse kättesaadavus ning luua [...] tõhusad, vastutustundlikud ja kaasavad institutsioonid“.

Vastupanuvõime ning kaasav ja osalev ühiskond

Kindlad tõendid osutavad seosele vastutustundlike, läbipaistvate ja demokraatlike institutsioonidega kaasava ja osaleva ühiskonna ning kestliku arengu ja vägivaldsete konfliktide ennetamise vahel. Puudujäägid valitsemises, demokraatias, inimõiguste ja õigusriigi põhimõtte järgimises, soolise võrdõiguslikkuse tagamisel, korruptsioon ning üldsuse ja kodanikuühiskonna osalemisruumi kahanemine ohustavad seevastu suuresti ühiskonna arengupüüdluste mõjusust. Valitsemise ja avaliku halduse kvaliteedist sõltuvad riigi saavutused kõikides avaliku poliitika valdkondades, aga ka majanduslik heaolu, sotsiaalne ja territoriaalne ühtekuuluvus ja kestlik majanduskasv. Vastupanuvõimelised ühiskonnad põhinevad kestlikul ja tasakaalustatud sotsiaalmajanduslikul arengul, mis suudab ette näha sotsiaalmajanduslikku ebavõrdsust, haavatavust ja nende algpõhjusi ning nendega tegeleda. See arusaam on ELi riigi ja ühiskonna vastupanuvõime käsitluses kesksel kohal.

Euroopa Liit peaks:

- jätkama selliste riiklike meetmete toetamist, mis on kohandatud iga ühiskonna vajaduste ja olukorraga, et kujundada välja jätkusuutlikud demokraatlikud riigid ning aruandekohustuslikud ja läbipaistvad asutused, reformida julgeoleku valdkonda, tugevdada õigusriigi põhimõtet ning edendada laiapõhjalist kaasavat majanduskasvu ja tööhõivet, osaluspõhist otsustamist ja üldsuse juurdepääsu teabele. Erilist tähelepanu pööratakse kohalike asutuste, kogukondade ja kodanikuühiskonna sidusrühmade kaasamisele.

Tegelik vastupanuvõime – vastupanuvõime tugevdamine konfliktijärgses olukorras: Nigeeria juhtum

Aafrika riikide haavatavuse ja ebakindlusega tegelemine on üleilmne prioriteet, mis nõuab kõikide sidusrühmade ühiseid jõupingutusi, et käsitleda selliseid omavahel seotud probleeme nagu vaesus, ebavõrdsus, konfliktid, vägivaldne äärmuslus ja kliimaohud. Piirkonnas pikaleveninud kriisil on ka oluline ülekanduv mõju Euroopa Liidule.

ELi reageerimine Põhja-Nigeeria kriisile on näide vastupanuvõime tugevdamise ühtsest käsitlest, mis põhineb ühisel analüüsil (tehti koostöös Maailmapanga ja ÜROga) ning ühisel strateegilisel planeerimisel. Tugeva abipaketi eesmärk on suurendada konfliktis kannatanud inimeste vastupanuvõimet ja alustada Kirde-Nigeeria ülesehitamist. Seejuures lähtutakse olemasolevast hädaolukordadele reageerimise süsteemist ja liigutakse järk-järgult taastamise ja rehabilitatsiooni juurde, kasutades nii humanitaarabi kui ka arengufondide vahendeid.

Tegelik vastupanuvõime – ELi viies Venemaal käsitlevas juhtpõhimõttes nimetatud partnerite vastupanuvõime arendamine ja toetamine

Liidu sisemine vastupanuvõime on lahutamatult seotud tema välispoliitikaga Venemaa suhtes. Välisasjade nõukogus 2016. aasta märtsis kokkulepitud viies juhtpõhimõttes tunnistatakse vajadust tugevdada sidemeid naabruskonnaga, mis ulatub kuni Kesk-Aasiani. Samuti märgitakse, et on vaja tugevdada liidu vastupanuvõimet, eelkõige energiajulgeoleku, hübriidohtude ja strateegilise kommunikatsiooni valdkonnas. Eesmärk on tagada nii liidu kui ka tema naaberriikide poliitiline, diplomaatiline ja majanduslik otsustusvabadus, vähendades välismõju või välise surve ulatust.

Majanduslik vastupanuvõime

Majanduslik vastupanuvõime on riigi üldise vastupanuvõime oluline tegur, mis on tihedalt seotud vastupanuvõime muude aspektidega. Majandusliku vastupanuvõime tugevdamine tähendab kindlat makromajanduslikku poliitikat. Samuti tuleb tähelepanu pöörata teistele asjaoludele, näiteks tagada oluliste avalike teenuste osutamiseks vajaliku infrastruktuuri piisav rahastamine, mitmekesisem tõhusa ja turvalise energiavarustusega majandus ning vajalikud finantskriisi meetmed ja meetmed, millega kindlustatakse vapustuste korral tegevuse jätkamine ning elutähtsate teenuste ja rajatiste kaitse.

Kuigi makromajanduslik stabiilsus on ühiskonna arengu jaoks esmatähtis, võib makrotasandi stabiliseerimis- ja kohandamispoliitika osutada kulukaks. Selline surve võib suurendada ebavõrdsust ja pingeid ühiskonnas, eriti kui see surve mõjutab kõige haavatavamaid isikuid. Selliste tagajärgede leevendamiseks tuleb välja töötada konkreetseid poliitikapõhimõtteid. Tõhusama poliitikakujundamise ja järelevalve eeltingimuseks on statistiliste andmete kogumise ja prognoosimise suutlikkuse suurendamine.

Majandusliku vastupanuvõime tagamiseks on vaja ka luua tingimused kestlikuks ja kaasavaks majanduskasvuks, investeringuteks ja rahastamiseks. See algab mitmekülgsest majandusest, mis ei sõltu liiga palju üksikutest sektoritest või ettevõtetest ning toetab uute ettevõtete ja VKEde arengut. Seda eesmärki aitab saavutada ka ressursisõltuvust vähendava ringmajanduse soodustamine. Lisaks aitab töötajatele vajalike oskuste andmine ja koolituse tagamine neil kohaneda struktuurimuutustega.

Välisettevõtete investeringud aitavad riikidel oma majandust ajakohastada, kuid need peavad olema proportsionaalsed rahvusvaheliste ettevõtete stiimulitega inimõiguste, sealhulgas töötaja õiguste tagamisel.

Euroopa Liit peaks:

- *aitama partnerriikidel arendada majanduslikku vastupanuvõimet, mis põhineb makromajanduslikul stabiilsusel ja millega kaasnevad meetmed, mille eesmärk on toetada kaasavat majanduskasvu ja leevendada ülemineku võimalikku negatiivset mõju teatavatele ühiskonnarühmadele; erilist tähelepanu tuleb pöörata oskuste arendamisele, inimväärsate töökohtade loomisele, sotsiaalkaitsele ja ebasoodsas olukorras olevate rühmade majandusliku mõjuvõimu suurendamisele;*
- *tegema koostööd Euroopa Investeerimispanga, teiste rahvusvaheliste finantsasutuste, ettevõtlussektori organisatsioonide ja sotsiaalpartneritega, et tõhustada investeerimisraamistikke kaasaval majandusarengul, töökohtade loomisel, ettevõtluse toetamisel ja rahaliste vahendite kättesaadavusel põhineva majandusliku ja ühiskondliku vastupanuvõime edendamiseks; selle eesmärgi saavutamiseks tuleks täielikult ära kasutada kavandatud välisinvesteeringute kava pakutavaid võimalusi.*

Suurem tähelepanu pikaleveninud kriisidest tulenevatele vajadustele

Vägivaldsetest konfliktidest põhjustatud sundrändega seotud humanitaarvajadused on enneolematult suured. Terved piirkonnad on takerdunud pikaleveninud kriisi ja ebakindluse olukorda, kus loodusõnnetuste, keskkonnaseisundi halvenemise ja konfliktide mõju on omavahel põimunud ja vastastikku võimendav. Praegu elab ebakindlas olukorras 22 % maailma elanikkonnast ehk 1,6 miljardit inimest³ ja eeldatavalt suureneb see näitaja 2030.

³ OECD(2016), States of Fragility 2016: Understanding violence.

aastaks veelgi⁴. Peale sellele, et humanitaarabi vajavate inimeste arv üha kasvab, mõjutab see olukord inimesi pikema aja jooksul. Sundrände keskmine kestus on nüüd 17 aastat. Pikaleveninud kriiside või samas piirkonnas toimuvate korduvate katastroofide tõttu läheb kaks kolmandikku rahvusvahelisest humanitaarabist nüüd pikaajalistele abisaajatele.

Humanitaarabi ja arengukoostöö vaheline traditsiooniline lineaarne tööjaotus on uues olukorras muutunud. Hädaolukordade kordumise vältimiseks tuleb tõhusamalt tegeleda struktuurse ebakindlusega, millel on nii lühi- kui ka pikaajaline sotsiaalmajanduslik ja poliitiline mõju. ELi praegust kriisiohjemudelit tuleb paremini kohandada olukorraga, kus vaesus, rahvastiku kasv, kliimamuutused, kiire linnastumine, konkureerimine piiratud ressursside pärast, konfliktid ja vägivaldne äärmuslus põhjustavad ebastabiilsust tervetes piirkondades.

Euroopa Liit peaks:

- *seadma prioriteediks pikaleveninud kriiside ja sundrändega tegelevate ELi poliitiliste, humanitaar- ja arengujõudude koostöö ja tõhustama seda, järgides aluslepingutes sätestatud konkreetseid volitusi ja humanitaarabipõhimõtteid;*
- *õhutama poliitilise dialoogi kaudu valitsusi võtma arengupartnerite toel suuremat vastutust kroonilise haavatavuse eest ning tugevdama riskide ohjamise ja varase reageerimise suutlikkust kohalikul tasandil;*
- *kasutama ühtselt oma diplomaatiliste suhete loomise suutlikkust, valdkondlikku poliitilist dialoogi ja abikavasid, et tõhusamalt analüüsida kõiki tegureid, sealhulgas sotsiaalmajanduslikke, poliitilisi ja keskkonnariske, mis ühendavad haavatavuse olemasolevate ohtudega.*

Tegelik vastupanuvõime – soolise mõõtmise mõistmine – konfliktide ja katastroofide ohjamise poliitika näide

Juhtumiuuringud kinnitavad, et kliimamuutused, katastroofid ja vägivaldsed konfliktid mõjutavad soorühmi erinevalt. Neid tegureid tuleb vastupanuvõime analüüsis õigesti mõista ning käsitleda.

Mõnikord võivad katastroofid ja konfliktid rõhutada patriarhaalseid ühiskondlikke norme, mis piiravad ebaproportsionaalselt naiste ja tütarlaste õigusi ja võrdset juurdepääsu ressurssidele, ning need võivad soorolle ja norme ka muuta.

Naistel ja tütarlastel võib olla aktiivne ja tähtis roll rahu tagava ühiskondliku vastupanuvõime suurendamisel. Tagades, et naised ja tütarlapsed on hästi informeeritud ning osalevad

⁴ *One Humanity: Shared Responsibility* (Üks inimkond: ühine vastutus), ÜRO peasekretäri Ban Ki-mooni aruanne Maailma Humanitaartippkohtumisel, 2016.

aktiivselt rahu tagamisel ja taastamistöödel, ei võeta mitte ainult arvesse nende konkreetseid vajadusi ja võimeid, vaid luuakse ka võimalus ühiskondlikuks muutuseks, pannes küsimärgi alla traditsioonilised soorollid ja soolise diskrimineerimise. See on veel üks ühiskondliku vastupanuvõime tegur, mis võib muuta ELi toetatud töö tulemused sobivamaks ja kestlikumaks.

Samuti tuleb täielikult tunnustada naiste konkreetset panust ühiskonna vastupanuvõime suurendamisse vägivaldsete konfliktide korral ning nende rolli kogukonnas konfliktide ennetamisel ja lahendamisel ja vägivaldse äärmuslusega võitlemisel.

Vastupanuvõime ja vägivaldsete konfliktide ennetamine

Vägivaldsete konfliktide ennetamisele suunatud vastupanuvõime käsitlese eesmärk on täiustada sekkumismeetmeid, mõistes paremini asjaolusid, mis viivad vägivaldse konfliktini, ning tehes kindlaks ühiskonna sisemise suutlikkuse, mis võimaldab mõnel kogukonnal vältida konflikti tekkimist. See võib soodustada rahualgatusi ja toetada kohalikke konfliktide lahendamise mehhanisme, eelkõige riikides, kus riigil võib olla tähtis roll nii poliitilise võimuna kui ka vägivalla või sunni allikana.

Selline lähenemisviis tähendab ka võimalike meetmete ulatuse laiendamist, näiteks andes riiklikes taastamiskavades tööhõivele ja sotsiaalpoliitikale suurema kaalu ühiskonna vastupanuvõime suurendamisel, tagades ühiskonna kaasatuse loodusvaradele juurdepääsu reguleerimisse ning tugevdades soolist mõõdet (vt eespool esitatud tekstikast).

Samuti saab kooskõlas nõukogu 2017. aasta mai järeldustega julgeoleku- ja kaitsepoliitika kohta suurendada ELi ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika (ÜJKP) partnerluste panust vastupanuvõime tugevdamisse. See võib hõlmata koolitust ja suutlikkuse suurendamist ning tegevust algatuse „Suutlikkuse suurendamine julgeoleku ja arengu valdkonnas“ raames.

Kõike seda peab toetama ELi ja liikmesriikide ühine poliitiline ja diplomaatiline tegevus.

Euroopa Liit peaks:

- *tõhustama tööd konfliktide ennetamiseks ja rahu tagamiseks, võttes kasutusele vastupanuvõime mõõtme, mille raames pannakse suuremat rõhku täielikumale ühisele analüüsile ning kaasamisele kogukonna ja riigi tasandil, ja kasutades vajaduse korral ELi üldises strateegias sätestatud lõimitud lähenemisviisi konfliktidele ja kriisidele;*
- *võtma oma konfliktide hindamise metoodikas rohkem arvesse ohtudega toimetuleku suutlikkust kohalikul tasandil ja kogukonnasisese vastupanuvõime positiivseid tegureid ning analüüsima võimusuhteid ja väliseid survetegureid, mis võivad viia ühiskonna kokkuvarisemiseni; võtma samuti rohkem arvesse keskkonnast tingitud ebakindluse ja vägivaldsete konfliktide ohu vahelist seost ning süstemaatiliselt kaasama kliima- ja keskkonnategurid konfliktide eest varajase hoiatamise süsteemidesse;*

- kasutama sellist täiustatud analüüsi, et mõjutada ja suurendada ELi ja liikmesriikide poliitilisi jõupingutusi konfliktide vältimiseks, võttes appi poliitilise dialoogi ja ühise diplomaatia ning kaasates partnerid, näiteks ÜRO.

Vastupanuvõime, kliimamuutused ja keskkonnaseisundi halvenemine

Kliimamuutused, loodusõnnetused ja keskkonnaseisundi halvenemine on omavahel seotud ning neil on kaugeleulatuv mõju kogukondade ja elu aluseks olevate ökoloogiliste tugisüsteemide vastupanuvõimele. Need põhjustavad või soodustavad paljude konfliktide tekkimist kogu maailmas.

Euroopa Liit peaks:

- käsitlema neid probleeme laiemalt ja pöörama rohkem tähelepanu loodusvarade ja ökosüsteemide kaitsele, taastamisele ja säästvale majandamisele ning ökosüsteemiteenuste säilitamisele. Seda tuleks teha koos praegu tehtava tööga, mis on suunatud vastupanuvõime suurendamisele ekstreemsete sündmuste, näiteks põua, näljahäda ja üleujutuste korral⁵;
- võtma haavatavuse hindamisel arvesse mitte ainult sündmuste intensiivsust, vaid ka nende sagedust ja tõenäosust; võtma hindamisel ja reageerimisel arvesse pikaajalist survet keskkonnale, näiteks metsade hävitamist ja suurenevat veenõudlust, ning vajadust prognoosida loodusõnnetuste ja selliste aeglaselt toimuvate sündmuste tagajärgi nagu maa kahjustumine, ookeanide hapestumine, merepinna tõus ja liustike sulamine;
- nõudma keskkonna-, kliima- ja katastroofiohtude süstemaatilist hindamist, lõimima sellise hindamise varajase hoiatuse süsteemidesse, et kindlaks teha ootamatute ja aeglaselt tekkivate katastroofiliste ohtude võimalikku mõju, ning määrama kindlaks ja seadma prioriteediks ennetavad ja/või kohandusmeetmed, et tagada riske arvestav investeerimis- ja arendustegevus ning piirkondlik ja linnaplaneerimine.

Euroopa Liit on ka võtnud kohustuse teha koostööd kohalike asutustega, et tugevdada vastupanuvõimet kiiresti kasvavates linnapiirkondades, kus planeerimisvead või ebapiisav investeerimine kliima- ja geopoliitiliste ohtude maandamise meetmetesse võib vapustuste ja pingete korral tekitada elanikele suurt varalist või inimkahju. Algsete ohutegurite vähendamine riske arvestavate avaliku ja erasektori investeeringute abil on kulutõhusam kui

⁵ Hästitoimivate ökosüsteemide ja ökosüsteemiteenuste esmatähtsat rolli tunnistatakse loodust käsitlevas ELi tegevuskavas.

katastroofijärgne reageerimine. Seoses sellega jätkab EL säästvat linnastumist käsitlevat valdkondlikku dialoogi olulisemate partnerite ja institutsioonidega, sealhulgas piirkondlike ja kohalike asutustega, et tugevdada nende vastupanuvõimet ja innovatsioonisuutlikkust kooskõlas uue linnade tegevuskavaga.

Euroopa Liit peaks:

- *toetama ökosüsteemipõhist lähenemisviisi katastroofiohu vähendamisele;*
- *toetama riskide ülekandmist riskifinantseerimismehhanismide, näiteks kindlustuse ja hädaolukorras antavate laenude abil;*
- *tegema koostööd kohalike asutustega, et luua valitsemissüsteemid, mis toetavad kliimamuutustele vastupanu võimet ja loodusvarade säästlikku majandamist.*

Sellele tööle lisandub ELi poliitiline teavitustegevus, eelkõige rohelise diplomaatia võrgustiku, G7 kliima ja ebakindluse tööühmade, G7 InsuResilience partnerluse ja ÜRO kliimamuutuste raamkonventsiooni raames. Liit peaks tegutsema ka muude asjakohaste foorumite, sealhulgas ÜRO ja asjaomaste mitmepoolsete keskkonnakokkulepete kaudu, et suurendada partnerite teadlikkust keskkonna tähtsusest stabiilsuse ja julgeoleku tagamisel.

Vastupanuvõime, ränne ja sundränne

Kestliku arengu tegevuskavas 2030 tunnistatakse rändajate positiivset panust kaasavasse majanduskasvu ja kestlikku arengusse. Samuti võetakse kavas arvesse sunniviisiliselt ümberasustatud inimeste haavatavust ja vajadusi. Õigesti kujundatud rändepoliitika võib tugevdada nii vastuvõtivate riikide kui ka päritolukogukondade majanduslikku vastupanuvõimet. Peale selle võivad ränne ja põgenemine olla üksikisiku tasandil välise suure survega kohanemise põhjendatud strateegia. Ometi tabab ootamatu, püsiv või ulatuslik rändesurve, sealhulgas sundrändest tingitud surve, sageli kõige rängemalt just maailma vaesemaid piirkondi, tekitades niigi ebakindlatele toimetulekumehhanismidele veelgi suuremat stressi. Eelkõige kehtib see Sahara-taguse Aafrika kohta. Samuti on tõenäoline, et Euroopa jääb paljude jaoks sihtkohaks ning see mõjutab lisaks ELile ka temaga külgnevaid transiidiriike.

Rändega seotud vastupanuvõime käsitus tähendab sellise poliitika kujundamist, milles võetakse arvesse rändemudelite muutumist demograafiliste protsesside, institutsiooniliste ja demokraatlike puudujääkide, majandusliku ja sotsiaalse ebavõrdsuse, vägivaldsete konfliktide, keskkonnaseisundi halvenemise ja kliimamuutuste keeruka koostoime tulemusel. See tähendab, et poliitika kujundamisel tuleb jätkata panustamist kindlasse tõendusbaasi ja teha õigeaegseid investeeringuid.

Euroopa Liit peaks arendama järgmisi rände ja sundrändega seotud vastupanuvõime põhimõõtmel:

- *tagama, et üldised poliitilised suhted partnerriikidega hõlmavad täielikult rändealast tegevust. See peab põhinema omavastutuse ja jagatud vastutuse põhimõtetel ning humanitaar- ja pagulasõiguse ja inimõigustega seotud kohustuste – sh õigus kaitsele – täielikul järgimisel;*
- *tegelema ebaseadusliku rände algpõhjustega, millest mõned on sügavalt juurdunud, sealhulgas vaesuse, ebavõrdsuse, rahvastiku juurdekasvu, töö ja haridusega seotud ning majanduslike võimaluste puudumise, ebastabiilsuse, konfliktide, kliimamuutuste ja keskkonnaseisundi halvenemisega, ning sundrände pikaajaliste tagajärgedega;*
- *suurendama põgenike iseseisvust ja pakkudes neile võimalusi väärrikaks eluks, et nad saaksid anda oma panuse vastuvõtvasse ühiskonda⁶. Selleks on vaja uut inimesekeskset ja arengule suunatud lähenemisviisi sunniviisiliselt ümberasustatud inimestele ja neid vastuvõtivatele kogukondadele, lähenemisviisi, mis toetab juurdepääsu haridusele, eluasemele, korralikule tööle, elatusvahenditele ja teenustele ning seab eesmärgiks kaotada sõltuvuse humanitaarabist;*
- *võitlema inimkaubanduse ja organiseeritud kuritegevuse võrgustikega, mis kasutavad ära rändajaid ja pagulasi, ning käsitlema viimaste suhtes kasutatavat vägivalda soopõhiselt;*
- *toetama vastuvõtvaid kogukondi. Liit peaks jätkama selliste suunatud algatuste toetamist, mille eesmärk on parandada keele- ja kutseoskusi ning juurdepääsu teenustele ja tööturule, tagada kaasav haridus, soodustada kultuurivahetust ja toetada teadlikkuse suurendamise kampaaniaid, mis on suunatud nii vastuvõtivatele kogukondadele kui ka rändajatele;*
- *tugevdama sekkumismeetmete tõendusbaasi, sealhulgas pöörates erilist tähelepanu sundrändele, rände põhjustele ja koostööle kolmandate riikidega Euroopa Liidu teadusuuringute ja innovatsiooni raamprogrammi raames.*

Tegelik vastupanuvõime – survetegurite põhjuste ja omavaheliste seoste mõistmine
Rände, keskkonna ja kliimamuutuste näide

Arvatakse, et Euroopa Liitu suunduvat rännet mõjutavad tugevalt keskkonna- ja kliimamuutused, kuigi seda põhjust on raske eristada majanduslikest, demograafilistest ja muudest põhjustest ning sageli jääb see tähelepanuta. Paljud Lääne- või Ida-Aafrikast pärit rändajad on sunnitud kodust lahkuma kõrbestumise või mulla degradeerumise tõttu. Need protsessid soodustavad Aafrika maakohtadest väljarännet, mille põhjuseks on enamasti põllumajandussüsteemide hävimine keskkonnategurite mõjul.

⁶ Komisjoni teatis „Väärrikas elu: abist sõltumise asemel iseseisvaks. Sundränne ja arenguabi“ (COM(2016) 234 final).

Loodusõnnetuste tagajärgi võimendavad majanduslikud ja demograafilised suundumused ning kiire linnastumine. Selle tulemusel on Aafrika linnad elanikkonna olulise suurenemise tõttu sageli ülerahvastatud ning ei suuda rahuldada elanike vajadusi töö, elupaiga ja põhiteenuste järele. Hiljutised uuringud on näidanud, et rändajad kogunevad enamasti Aafrika suurlinnade lähiümbrusesse tekkinud mitteametlikesse asundustesse, nagu Accras, kus enam kui 90 % rändajate leibkondadest elavad ühes väga vaeses piirkonnas, kus puudub juurdepääs voolavale veele.

3.2 Vastupanuvõime tugevdamine poliitilise dialoogi ja kahepoolsete algatuste abil

Euroopa Liit kasutab vastupanuvõime suurendamisele suunatud lähenemisviisi üha sagedamini vaatenurga laiendamiseks selliste keerukate sisepoliitiliste probleemide käsitlemisel, mis ulatuvad majanduspoliitikast kliimamuutustega kohanemise ja energiavarustuse kindlusele. Ta on teinud ka suuri investeeringuid teadusuuringutesse, et tagada oma lähenemisviisile kindel tõendusbaas, ning loonud mitmesugused analüüsivahendid poliitika rakendamise toetamiseks. Paljude probleemide puhul on meetmete riiklik ja rahvusvaheline mõõde omavahel tihedalt põimunud (vt allpool esitatud tekstikast). See võimaldab rikastada dialoogi partnerriikidega, kasutades ära liidu sisepoliitilisi kogemusi. Poliitiline dialoog on kahesuunaline protsess ja ka Euroopa Liidul on partneritelt palju õppida.

Euroopa Liit peaks:

- *toetuma kahepoolse valdkondliku poliitilise dialoogi ja kahepoolsete algatuste tugevdamisel tehnilistele kogemustele, mis on saadud vastupanuvõime suurendamisel ELi sisepoliitilistes küsimustes; suurendama ELi spetsialiseerunud asutuste osakaalu selles töös;*
- *tagama, et ELi parimad tavad ja normid kajastuvad asjaomastes mitmepoolsetes dokumentides ja poliitikaraamistikutes, sealhulgas ILO, WHO ja G20 dokumentides;*
- *toetama vastupanuvõimet käsitlevat ühist rahvusvahelist teadmusbaasi, kaasates kolmandaid riike programmi „Horisont 2020“ raames vastupanuvõime alasesse uurimis- ja innovatsioonitegevusse ning jagades ja kasutades tulemusi rahvusvahelises koostöös.*

Tegelik vastupanuvõime – ELi sise- ja välispoliitilise tegevuse sidumine

Elutähtsate infrastruktuuride kaitse. Vastupanuvõime mõiste sisaldub alates 2013. aastast elutähtsate infrastruktuuride kaitse Euroopa programmis. Seetõttu on välja töötatud riskihindamismeetodid ja tehtud uuringud, mille tulemusi juba kasutatakse koostöös mitme kolmanda riigiga, sealhulgas Ukrainaga. Mõistet on edasi arendatud gaasivarustuskindlust käsitleva määruse ettepanekus, mis sisaldab sätteid, mis puudutavad kolmandatest riikidest tulenevaid ohtusid ning hõlmavad riiklike hädaolukordade korral rakendatavaid tõhusaid piiriüleseid meetmeid ja ennetavaid tegevuskavasid. Sarnast lähenemisviisi on kasutatud elektrisektori puhul.

Energiajulgeolek. ELi energiavarustuskindluse poliitika seob vastupanuvõimelise energialiidu mõiste üleilmse energiajulgeoleku ja liidu kliimamuutuste poliitikaga,⁷ sealhulgas partnerriikide energiajulgeoleku tugevdamisega, kiirendades energiavaldkonna üldist üleminekut CO₂-neutraalsele majandusele ja ühiskonnale ning suurendades energiatõhusust. ELi energia- ja kliimaalase diplomaatilise tegevuse eesmärk on toetada seda lähenemisviisi.

Kliimamuutustega kohanemine. Kliimamuutustega kohanemise 2013. aasta strateegiaga toetatakse vastupanuvõimet riikliku ja kohaliku tasandi terviklike kohanemisstrateegiatega kaudu, käsitledes haavatavaid valdkondi, näiteks põllumajandust, kalandust ja elutähtsaid infrastruktuure. Strateegia on praegu hindamisel ning ELis omandatud kogemusi jagatakse välispartneritega.

Tsiviilkaitse. ELi tsiviilkaitsemehhanism aitab suurendada vastupanuvõimet, tõhustades Euroopa Liidus, naaberriikides ja kaugemal loodusõnnetuste ja inimtegevusest tingitud õnnetuste ennetamist, nendeks valmisolekut ja neile reageerimist. Toetatakse riskihindamise arengut ning ennetustegevuse, valmisoleku, koolituse ja õppuste rahastamist.

Majanduslik vastupanuvõime. EL osaleb G20 käimasolevas töös, mis keskendub kestliku majanduskasvu saavutamise suutlikkuse suurendamisele olukorras, kus valitsevad struktuursete probleemidega seotud riskid ja survetegurid; vältida tuleb riskide, ebastabiilsuse ja haavatavuse kuhjumist vapustuste korral. Kuigi sellega ei kehtestata siduvaid kohustusi, on töö tulemusel loodud kasulik kontseptuaalne raamistik, millele poliitika saab tugineda. Peale selle töötab liit kooskõlas ELi üldise strateegiaga välja paremini lõimitud Euroopa majandusdiplomaatia, et toetada majanduskasvu ja töökohtade loomist nii kolmandates riikides kui ka Euroopa Liidus, soodustades ELi erasektori suuremat kaasatust ja osalemist partnerriikides.

Tööhõive. Liit toetab sellise soovitusel koostamist Rahvusvahelise Töökonverentsi raames, mis käsitleb tööhõive ja inimväärse töö rolli rahu ja vastupanuvõime tagamisel. Dokumendis antakse valitsustele suunised, mis käsitlevad eesmärgipärasest tööhõive- ja sotsiaalpoliitikat, mille raames seotakse humanitaarabi pikaajalise arenguga.

Globaalsed terviseriskid. EL tunnustab, et inimeste ja loomade tervist ohustavad suured riskid, näiteks Ebola, linnugripp, antimikroobikumiresistentsus ja sigade Aafrika katk, võivad kahjustada nii tervishoiusüsteemide kui ka ühiskondade ja majanduste vastupanuvõimet. Ravimiresistentsed nakkused võivad 2050. aastaks kahjustada maailma majandust sama

⁷ „Vastupidava energialiidu ja tulevikku suunatud kliimamuutuste poliitika raamstrateegia“, COM(2015) 80, 25.2.2015.

tugevalt nagu 2008. aasta finantskriis⁸. Liit on sellele vastuseks arendanud liidusisest suutlikkust prognoosida tõsiseid ja pidevaid nakkuspuhanguid ja reageerida neile, tõhustades samal ajal rahvusvahelist koostööd, sealhulgas koostööd WHOga. Ta on investeerinud ka uurimis- ja innovatsiooniprojektidesse, et parandada haiguste varajast avastamist ja seiret ning töötada välja piisavad meditsiinilised vastumeetmed. Vee ja kanalisatsiooni puudumist ning õhu saastatust tunnistatakse samuti tõsiste terviseriskidena, millega EL aktiivselt tegeleb.

Teadusuuringud. EL juba tegutseb programmi „Horisont 2020“ raames, et töötada vastupanuvõime tugevdamise meetmete jaoks välja kindel tõendusbaas. Ta rahastab julgeoleku, radikaalse ideoloogia, majanduse, sotsiaalteaduste, vee- ja toidujulgeoleku ning ulatusliku rände ja sundrändega seotud vastupanuvõime valdkonnas tehtavat tööd. Suur osa sellest toimub koostöös partnerriikidega⁹. Spetsialiseeritud teenused, näiteks Euroopa Komisjoni teaduskeskus rände ja rahvastiku küsimustes, täiendavad tõendusbaasi, samal ajal kui uuringutel põhinevad riskiindeksid, näiteks konfliktide üldine riskiindeks ja riskiohje indeks, toetavad ennetustööd, valmisolekut ja reageerimist käsitlevaid otsuseid.

Tegelik vastupanuvõime – vastupanuvõime strateegilise käsitlemise soodustamine ELi naaberriikides

ELi üldises strateegias pööratakse erilist tähelepanu ELi naaberriikide vastupanuvõimele. Selles kajastuvad ühinemisprotsessi ja ELi naabruspoliitika konkreetset poliitilised kohustused, riikide majanduse ja ühiskonna tihe lõimitus, laiade julgeolekuhuvide vastastikune sõltuvus ja mõnda naaberriiki mõjutav geopoliitiline rivaliteet.

Rangetel ja õiglastel tingimustel põhinev usaldusväärne ühinemisprotsess on poliitiline alus, millele tuginedes suurendatakse riigi ja ühiskonna vastupanuvõimet Lääne-Balkani riikides ja Türgis. Selle protsessi keskmes on põhimõte „põhialused esmajärjekorras“, mis keskendub õigusriigi põhimõttele, inim- ja põhiõigustele, demokraatlikele institutsioonidele, sealhulgas avaliku halduse reformile, aga ka majandusreformidele ja konkurentsivõimele.

Euroopa naabruspoliitika (ENP) 2015. aasta läbivaatamine toimus tihedas kooskõlas ELi üldist strateegiat käsitleva tööga ning selle neljas prioriteedis¹⁰ juba kajastub suur osa strateegias esitatud vastupanuvõime käsitlesest. Seega moodustab läbivaatamise jätkamine suure osa selle piirkonna vastupanuvõime tugevdamisel tehtavast tööst¹¹.

⁸ Maailmapanga andmed.

⁹ Näiteks partnerlus Vahemere piirkonna riikidega teadusuuringute ja innovatsiooni valdkonnas (2018–2028) (PRIMA), mille eesmärk on luua uudeid lahendusi säästlikuks veemajanduseks ja toidutootmiseks, ning ELi ja Aafrika teadusuuringute ja innovatsiooni partnerlus toidu, toitumislase kindlustatuse ja säästva põllumajanduse valdkonnas.

¹⁰ Hea valitsemistava, demokraatia, õigusriigi põhimõtte ja inimõigused; majanduse areng; julgeolekumõõde; ränne ja liikuvus.

¹¹ Vt ühisaruanne läbivaadatud Euroopa naabruspoliitika rakendamise kohta, JOIN(2017) 18 final, 18.5.2017.

ENP eesmärk on pikaajaline sotsiaalne, majanduslik ja poliitiline ümberkujundamine, milleks on vaja luua institutsiooniline suutlikkus, teha tööd kodanikuühiskonna eri tasanditel ning kohalike ja piirkondlike asutuste ja keskvalitsusega, võidelda autoritaarse eliidi juurdunud huvide ja sektantliku propagandaga ning rakendada julgeolekusektori reformi.

Koostöö julgeolekupoliitika valdkonnas põhineb ühisel arusaamal huvidest ja riskidest. See kehtib eelkõige sellise töö kohta, mida tehakse nii vägivaldsete konfliktide, radikaliseerumise ja äärmusluse vältimiseks kui ka vastupanuvõime tugevdamiseks küberjulgeoleku ja hübriidohtude korral.

Vastupanuvõime käsitle oluline mõõde hõlmab sidemete tugevdamist piirkonnas ja väljaspool seda võetavate sekkumismeetmete vahel. Näiteks teeb liit ida- ja lõunapartnerluse riikide, Iraani ja Kesk-Aasiaga koostööd energia-, transpordi- ja sideühenduste loomiseks, Aafrika jaoks mõeldud ELi hädaolukorra usaldusfond tegeleb ebaseadusliku rände algpõhjustega kogu mandril ning Süüria kriisile reageerimiseks loodud Euroopa Liidu piirkondlik usaldusfond toetab Süüria pagulasi ja vastuvõtvaid kogukondi naaberriikides ja Türgis.

Strateegilist lähenemisviisi vastupanuvõime tugevdamisele piirkonnas toetatakse mitme põhivahendiga: partnerite kaasamine nii riigi kui ka kogukonna tasandil, tõhusam koostöö liikmesriikide, partnerriikide ning riiklike ja rahvusvaheliste sidusrühmadega, et suurendada vastutust, paindlikum rahastamine, paremini kohandatud ja vastavalt vajadustele kujundatud suhted partneritega ning parem avalik diplomaatia ja kommunikatsioon. Selle keskmes on poliitiline lähenemisviis, mis põhineb partnerluse uutel kokkulepitud prioriteetidel või muudetud assotsieerimiskavadel, mis omakorda põhinevad keskmise tähtjaga ühiste prioriteetide selgel hindamisel ja kohustusel austada inim- ja põhiõigusi.

3.3 Euroopa Liidu vastupanuvõime ja julgeolek

ELi üldise strateegia kohaselt on rahu ja julgeolek lahutamatud kestlikust ja kaasavast arengust, üleilmsete normide järgimisest ja eeskirjadel põhinevate rahvusvaheliste süsteemide austamisest. Selle kava toetamine jääb ELi välistegevuse keskmesse. Ometi tunnistatakse üldises strateegias, et ELi ja liikmesriike mõjutavad paljud struktuursed survetegurid, mis panevad proovile partnerriikide vastupanuvõime ja paljastavad nende haavatavuse. Seetõttu nimetatakse strateegias peamise tulevikuülesandena Euroopa Liidu kaitsmist. Naabrite vastupanuvõime tugevdamine on selle ülesande üks osa. ELi välispoliitika, sealhulgas ühise julgeoleku- ja kaitsepoliitika kaudu rakendatav välispoliitika, aitab aga ka otseselt tugevdada liidusisest vastupanuvõimet ajal, mil liidul on varasemast suurem kohustus tagada oma kodanike turvalisus. Selleks on vaja välissurve ja ohud paremini tuvastada ning luua piisavad mehhanismid, et tagada asjakohane poliitiline reaktsioon.

Ka ELi julgeolekuliidu alases töös on keskseks küsimuseks vastupanuvõime, kuid samal ajal tuleb lahendada kolmandate riikide valitsusväliste osalejate probleem. 2015. aasta aprillis vastu võetud Euroopa julgeoleku tegevuskava kohaselt keskendub komisjon kahele laiaulatuslikule sambale: võitlus terrorismi ja organiseeritud kuritegevusega ning liidu kaitse- ja vastupanuvõime tugevdamine.

Nüüd tuleb ELi poliitika sise- ja välisjulgeoleku mõõtmed omavahel siduda nii, et see tugevdab vastastikku mõlemat, suurendab kolmandate isikute sunnimeetmete kulusid ning võimaldab liidul prognoosida ja võtta ennetavaid poliitilisi ja tegevusmeetmeid vastuseks muudele surveteguritele.

Euroopa Liit jätkab sellega seoses konkreetset tööd kuues peamises suunas:

- **Vastupanuvõime hübriidohtudele.** Hübriidohtudega võitlemise ühisele raamistikule tuginedes on Euroopa Liidu jõupingutuste peamine eesmärk tugevdada elutähtsa infrastruktuuri kaitset, mitmekesistades samas energiaallikaid ja -tarnijaid ning tugevdades kaitsevõimet. Esmatähtis on tagada tõhus operatiivkoostöö ja turvaline teabevahetus liikmesriikide vahel ning teha koostööd kõikide valdkondade osalejatega, kasutades ühiseid vahendeid. Tihendatakse koostööd kolmandate riikidega, eelkõige Euroopa Liidu naaberriikidega.
- **Küberjulgeolek.** Info- ja kommunikatsioonitehnoloogia kasutamine kuritahtlikel eesmärkidel võib kahjustada nii ühiskonna kui ka majanduse vastupanuvõimet. Küberohud mõjutavad ohutust ja turvalisust ning võivad majandust oluliselt kahjustada. Nende ennetamiseks koostatakse nii normatiivne kui ka rakenduslik tegevuskava. Kooskõlas ÜRO eesmärgiga jätkub töö, et saavutada rahvusvaheline konsensus IKT kuritahtliku kasutamise keelamiseks mis tahes põhiteenustes või nende kahjustamiseks, sõltumata allikast, motiivist, laadist või geograafilisest päritolust. Samal ajal tegeleb EL põhiteenuste vastupanuvõime tugevdamisega nii liidus¹² kui ka rahvusvahelisel tasandil ning tõhustab piiriülest koostööd selles valdkonnas¹³.
- **Strateegiline kommunikatsioon.** Euroopa Liit ja mõned partnerriigid on sattunud välise väärinfo levitamise sihtmärgiks. Väärinfo levitamine on osa koordineeritud strateegiast tekitada usaldamatust ELi identiteedi, julgeoleku ja stabiilsuse keskmeks olevate poliitiliste ja ühiskondlike süsteemide vastu. Vastusena arendatakse edasi meetmeid, mis tugevdavad kodanike vastupanuvõimet väärinfole, suurendades teadlikkust, soodustades meediapluralismi ja asjatundlikkust ning edastades positiivseid arusaamu ja faktipõhiseid sõnumeid.

Liit peaks suurendama idanaabruse strateegilise kommunikatsiooni tööühma käsutuses olevaid ressursse ning tõhustama koostööd ELi institutsioonide, liimesriikide ja sarnaselt meelestatud partneritega. Täiustatakse pikemaajalist strateegilist lähenemisviisi idapartnerluse riikidele ja nende teavitamist, keskendudes inimestevahelisele suhtlemisele ning tehes koostööd olemasolevate kodanikuühiskonna võrgustikega, mis juba on kogukonnapõhise vastupanuvõime

¹² Näiteks Euroopa Parlamendi ja nõukogu 6. juuli 2016. aasta direktiiv (EL) 2016/1148 meetmete kohta, millega tagada võrgu- ja infosüsteemide turvalisuse ühtlaselt kõrge tase kogu liidus (COM(2016) 410 final), ja 2017. aasta septembriks kavandatud Euroopa Liidu 2013. aasta küberjulgeoleku strateegia läbivaatamine.

¹³ Sealhulgas töö ELi peamiste kaubanduspartneritega, et tagada ühendatud objektide tugevam küberturvet, nagu on märgitud digitaalse ühtse turu vahekokkuvõttes, COM(2017) 228 final, 10.5.2017.

allikaks. Sarnast lähenemisviisi rakendatakse Lääne-Balkani riikides ja Türgis, kus tugevdatud meeskond tegeleb strateegilise kommunikatsiooniga kandidaatriikides ja potentsiaalsetes kandidaatriikides.

Samuti peaks liit töötama välja Araabia riikide teavitamise strateegia, et võidelda terroristide propaganda ja interneti kasutamisega radikaliseerimise eesmärgil ning toetada inim- ja põhiõigusi.

- Eelkirjeldatud töö riigi ja ühiskonna vastupanuvõime tugevdamiseks on **terrorismi ja vägivaldse äärmuslusega võitlemisele** suunatud ELi lähenemisviisi keskmeks. Radikaliseerumise vältimiseks on vaja hoolikalt kohandatud strateegiat, mis käsitleb vägivalla eri põhjusi. Täiustatud õigusraamistikud ja tõhusad institutsioonid on esmatähtsad terroriorganisatsioonide ning nende rahastamisallikate avastamisel, takistamisel ja kõrvaldamisel. Soovitud mõju saavutamiseks tuleb lisaks sellisele tööle tagada õiguste ja avaliku ruumi kaitse, et aidata luua rahumeelsed ja stabiilsed ühiskonnad, mis on vähem vastuvõtlikud vägivaldse äärmusluse sõnumitele. EL julgustab terrorismivastases dialoogis partnerriike käsitlema seda probleemi kõikides asjakohastes poliitikavaldkondades, mitte ainult julgeolekupoliitikas. Selleks tuleb tagada, et kohalikud spetsialistid saavad teha kindlaks radikaliseerumise, sealhulgas internetis toimuva radikaliseerumise varajased hoiatavad märgid ja neile reageerida.
- **Elutähtsa transpordiinfrastruktuuri turvalisuse suurendamine.** Elutähtsa transpordi suurem turvalisus on üleilmse seotud majanduse aluseks oleva koostööalti, ühendatud ja automatiseeritud liikuvuse oluline element. Liit peaks tõhustama koostööd kolmandate riikidega, et maandada transpordiinfrastruktuuri ja -teenuseid ähvardavaid ohte. Tuleks tihendada koostööd ekspertide tasandil, et toetada suutlikkuse suurendamist ning teadlikkuse arendamise strateegiaid, vahendeid ja teabevõrgustikke ning suurendada politsei ja kohtusüsteemi rolli.
- **Koostöö arendamine NATO ja OSCEga** Euroopa Liit ja NATO on kokku leppinud mitmes meetmes, mille eesmärk on toetada vastupanuvõimet hübriidohtudega võitlemise osana. See hõlmab töötajatevahelist intensiivsemat teabevahetust seoses vastupanuvõimele esitatavate nõuetega, ELi võimearendusplaani ja NATO kaitseplaneerimise vahelise suurema sidususe edendamist ning valmisolekut kasutada taotluse korral eksperte ELi liikmesriikide või NATO liitlaste toetamiseks nende vastupanuvõime suurendamisel kas kriisieelses etapis või kriisi lahendamises.

See töö on toonud esile tsiviilasutuste, sõjaväe ja erasektori vastastikuse sõltuvuse liikmesriikide vastupanuvõime tugevdamisel riiklike ja valitsusväliste osalejate vaenuliku tegevuse korral. Vastastikune sõltuvus väljendub nii selles, et sõjavägi kasutab tsiviilsektori logistika- ja telekommunikatsioonisuutlikkust, kui ka selles, et tsiviilasutused loodavad sõjaväe suutlikkusele tulla toime hävitavate sündmustega, mis mõjutavad väga paljusid kodanikke. Sellist vastastikust sõltuvust uuritakse, et esitada nõukogule ettepanekud, mis käsitlevad võimalikke tulevasi NATOga kooskõlastatud töösuundi.

Vastupanuvõime valdkonnas on suured koostöövõimalused **OSCEga**, võttes arvesse OSCE terviklikku lähenemisviisi julgeolekule, mis hõlmab sõjaväelist, majanduslikku, keskkonna- ja inimõõdet.

4. Edasised sammud – vastupanuvõime strateegilise käsitle ELi välistegevusse lõimimise neli komponenti

ELi üldises strateegias rõhutatakse seoses vastupanuvõimega, kui palju on muutunud viis, kuidas liit haldab oma välispoliitikas kahjulike vapustuste ja survetegurite ohtu ja mõju. Tunnistatakse, et survetegurid ja vapustused on osa keskkonnast, milles EL tegutseb, ning neid tuleks käsitada töö osana, mitte ootamatu erandina. See tähendab, et rõhuasetus liigub järk-järgult kriisi ohjamiselt ennetavatele meetmetele, mis põhinevad pikaajalistel, kuid paindlikel riiklikel ja piirkondlikel strateegiatel, mille raames võtetakse riske rohkem arvesse ja mis on vähem ajendatud õigusaktidest. Samuti tähendab see, et liidu huvisid mõjutavatele riskiteguritele pööratakse suuremat tähelepanu. Lõppeesmärk on saavutada poliitilise dialoogi, valdkondliku poliitilise dialoogi ning tehnilise ja finantsabi tõhus kombineerimine enne kriisi tekkimist.

Selleks on vaja uuesti läbi mõelda ELi probleemianalüüs ja kavade ülesehitus ning ELi sekkumismeetmete kestlikkuse hindamise meetodid. Sel eesmärgil on kavandatud neli põhikomponenti vastupanuvõime käsitle ELi välistegevusse:

- riskianalüüsi täiustamine ja jagamine riiklikul ja piirkondlikul tasandil, et seda saaks paremini kasutada strateegia koostamisel, poliitilises dialoogis ja abi kavandamisel;
- väliste survetegurite dünaamilisem seire ning koostöö nõukoguga, et tagada õigeaegsem poliitiline ja diplomaatiline reageerimine;
- vastupanuvõime käsitle ELi välistegevuse kavandamisse ja rahastamisse;
- vastupanuvõimet käsitlevate rahvusvahelise tegevuspoliitika ja tavade väljatöötamine.

4.1 Riskianalüüsi täiustamine riiklikul ja piirkondlikul tasandil

Euroopa Liidul on juurdepääs suurele hulgale teabele partnerriikide riskide, survetegurite ja vapustustega seotud haavatavuse kohta. Selle teabe allikaks on liidu diplomaatilised ja teabevõrgustikud, operatiivtöö, institutsioonide ja liikmesriikide valdkondliku poliitika alased eriteadmised ning ELi asutuste seiremehhanismid. Paljud omavahel kattuvad riskihindamisprotsessid kajastavad siiski erinevaid poliitilisi vaatenurki: humanitaarküsimused, konfliktid, keskkond ja majandus. Esineb ka olulisi lünki, näiteks oskuses prognoosida kliimamuutuste, keskkonna- ja muude tegurite mõju rändevoogudele. Peale selle pööratakse analüüsis sageli liiga vähe tähelepanu vastupanuvõimele kohalikul tasandil ja sellest tulenevatele võimalikele positiivsetele arengusuundadele. Samuti ei suuda riskihindamisprotsessid alati täielikult hõlmata võimalikku mõju ELi poliitilistele, julgeoleku- ja majandushuvidele.

Erinevaid volitusi arvesse võttes on vaja koondada eri teabeallikad nii, et otsustajad saaksid täieliku ülevaate eri tegurite võimalikust koosmõjust riigi või piirkonna arengule ja stabiilsusele või kava eesmärkidele.

Euroopa Liit peaks:

- *tugevdama konfliktide ennetamise võimet ning täitma lüngad riskide mõistmises, näiteks luues paremad mehhanismid, et hinnata ümberasustatud isikute ja rändajate tulevaste voogude laadi ja mõju ning kliimategurite, keskkonnaseisundi halvenemise ja vägivaldsete konfliktide vahelist seost;*
- *ühtlustama olemasolevad hindamisprotsessid, tagamaks, et iga riigi kohta on olemas üks kokkuvõtlik hinnang, mis sisaldab nii riskitegureid kui ka vastupanuvõime tegureid ning millest juhitud oma tegevuses ELi välispoliitika erinevad osalejad. Riiki käsitlevasse ühtsesse hinnangusse on süstemaatilisemalt ja dünaamilisemalt koondatud ELi diplomaatilise võrgustikust ja humanitaarabi, kriisiohje ja arenguga tegelevatelt asutustelt saadud teave ning ELi sisepoliitiliste peadirektoraatide ja asutuste käsutuses olev väliskeskonna teave. Seda kasutatakse poliitilises dialoogis ja abikavade kujundamisel. Selle analüüsiga toetatakse väljakujunenud otsustusprotsesse, mis mõjutavad ELi riiklikke strateegiaid, ÜJKP missioone ja välisabi kavandamist;*
- *soodustama vastupanuvõime erinevaid aspekte käsitlevaid ühiseid analüüse mitmepoolsete partnerorganisatsioonidega ja sarnaselt meelestatud arengupartneritega.*

4.2 Väliste survetegurite dünaamilisem analüüs, mis võimaldaks varakult meetmeid võtta

Euroopa Liit peab suutma jälgida väliseid survetegureid, mis mõjutavad liidu ja tema partnerriikide vastupanuvõimet nii keskmise pikkusega perioodil kui ka lühiajaliselt, ja neile reageerima.

Euroopa Liit peaks:

- *arendama edasi konfliktidest varajase hoiatamise ELi süsteemi, et see sisaldaks lisaks praegu jälgitavatele riskiteguritele ka asjakohaseid vastupanuvõime näitajaid. Varajase hoiatamise süsteemi kaudu juba jälgitakse paljusid riske ja haavatavuse näitajaid, näiteks keskkonna, kliima ja rahvastikuga seotud survetegureid,¹⁴ ning näitajaid, mis käsitlevad valitsuse ja institutsioonide suutlikkust nende surveteguritega*

¹⁴ Nende näitajate kindlakstegemisel tugineb liit Teadusuuringute Ühiskeskuse poolt läbi viidud ning programmi „Horisont 2020“ raames rahastatud teadusuuringutele.

toime tulla. Vastupanuvõime näitajate seire aitab kindlaks teha murdepunkti, mil surve muutub toimetulekumehhanismide jaoks liiga suureks;

- *võtma vastupanuvõime strateegilist tähtsust arvesse, töötades välja ELi ühtse lähenemisviisi väliskonfliktidele ja kriisidele. ELi üldises strateegias ette nähtud ühtne lähenemisviis laiendab tervikliku lähenemisviisi ulatust ja eesmärgi ning peaks pärast tervikliku lähenemisviisi tegevuskava 2016–2017 täitmist selle asendama.*

Konfliktidest varajase hoiatamise süsteemi eesmärk on eelkõige teha nelja aasta jooksul kindlaks kolmandates riikides toimuvate vägivaldsete konfliktide põhjused. Tehakse ettepanek täiendada seda süsteemi mehhanismidega, mis keskenduvad lühiajalistele välistele surveguritele ja nende tagajärgedele, et kujundada saadud teabe alusel tõhusamad ja õigeaegsemad ELi poliitilised meetmed.

Euroopa Liit peaks:

- *looma lihtsalt kasutatava lühiajalise vaatlussüsteemi, et teha kindlaks kolme kuni kuue kuu jooksul avastatud väliste survegurite mõju liidu huvidele. Süsteem keskendub selliste väliste survegurite kindlakstegemisele, mis võivad oluliselt kahjustada partnerriigi arenguprotsessi või julgeolekut või tõsiselt mõjutada liidu vastupanuvõimet. Samuti saaks olemasolevate andmete põhjal mõõta algset mõju liidu laiematele huvidele, näiteks energiavarustuskindluse ja elutähtsate tarneahelate kahjustumist välistegurite mõjul, rahvatervist ohustavaid hädaolukordi, kriiside mõju välisriigis viibivatele liidu kodanikele ja suuremaid rändevooagusid¹⁵;*
- *toetama, muu hulgas ÜRO raames, hirmutegude varajast avastamist ja tõkestamist, sealhulgas luues hirmutegude ennetamise vahendite kogumi.*

Mõlema süsteemi eesmärk on toetada tõhusat otsustusprotsessi enne kriisi puhkemist. Selles on keskne osa nii nõukogul kui ka komisjonil.

Seda arvestades:

- *teha poliitika- ja julgeolekukomiteele (PJK) ettepanek hinnata korrapäraselt vaatlussüsteemi tulemusi, et tagada õigeaegsed juhised varaseks tegutsemiseks;*

¹⁵ See võib hõlmata justiits- ja siseküsimuste asutuste, näiteks Euroopa piiri- ja rannikuvalve ameti andmeid rändesurve kohta, lasti käsitlevat eelteavet ja tolliasutuste riskijuhtimise süsteemi, mis teeb kindlaks teatavad ohud, mis ähvardavad rahvusvaheliste tarneahelate ja elutähtsate infrastruktuuriobjektide, näiteks meresadamate, lennujaamade või maapiiride turvalisust ja terviklikkust.

- *tehaakse eesistujariigile ettepanek hinnata vaatlusmehhanismide kogutud teabe asjakohasust nõukogu muude koosseisude, näiteks sisejulgeolekualase operatiivkoostöö alalise komitee (COSI) jaoks;*
- *peaks EL jätkama abikavade paindlikkust suurendavate mehhanismide väljatöötamist, et riskide ilmnemisel saaks varakult võtta nõuetekohaseid meetmeid.*

4.3 Vastupanuvõime käsitlese lõimimine ELi välistegevuse kavandamisse ja rahastamisse

Euroopa Liit tugineb olemasolevatele tavadele, et muuta riskitegurite ja vastupanuvõime tegurite hindamine tavapäraseks liidu humanitaarabi, kriisiohje ja arenguabi, sealhulgas ELi usaldusfondide valdkonna programmide koostamisel ja projektide kavandamisel. Vastupanuvõime käsitlesest saadud peamine kogemus näitab vajadust töötada mitmel tasandil, kasutades muu hulgas kogukonna algatatud sekkumisi, kohaldada pikemaajalist kavandamistsüklit (sealhulgas humanitaarabi kavandamisel), kuid võimaldades samal ajal lühiajalist paindlikkust, ning rakendada hädaolukordade rahastamise kava võimalike hävitavate survetegurite ja vapustuste puhuks, mis võivad vastasel juhul nurjata pikemaajaliste strateegiliste eesmärkide saavutamise. Seda tuleks võtta arvesse liikmesriikidega ühise kavandamise protsessides, mida veelgi soodustatakse.

Euroopa Liit peaks:

- *ajakohastama vajaduse korral kavandamise suunised, tuginedes liidu kogemustele ja teiste mitmepoolsete partnerite metoodikaalasele tööle vastupanuvõime valdkonnas. Tuleb rõhutada, et ebakindlas olukorras olevatele piirkondadele antava humanitaar- ja arenguabi puhul tuleks arvesse võtta konfliktide ohtu, et vältida võimalikku kahjulikku mõju ja muuta abi tõhusamaks. Töötatakse välja selliste riskide kindlaksmääramise ja käsitlemise metoodika;*
- *võtma kavade järelevalve ja hindamise raamistik es arvesse asjaolu, et vastupanuvõime tugevdamiseks on vaja välja töötada väga uuenduslikud ja paindlikud pikaajalised meetmed, tehes kindlaks asjakohased näitajad ja tunnistades kvalitatiivsete andmete kogumise keerukust;*
- *võtma ELi välistegevuse praegusel ja tulevasel rahastamisel arvesse vastupanuvõime strateegilist käsitlust;*
- *uurima piirkondlikul, riiklikul ja kohalikul tasandil kulutõhusaid uuenduslikke riskifinantseerimise lahendusi (nt hädaolukorras antavad laenud, katastroofifondid ja kindlustus).*

4.4 Rahvusvahelise tegevuspoliitika ja tavade väljatöötamine

Euroopa Liit teeb tihedat koostööd peamiste rahvusvaheliste partneritega, kes on välja töötanud enda vastupanuvõimet käsitlevad poliitikaraamistikud, sealhulgas ÜRO, Maailmapanga, Majanduskoostöö ja Arengu Organisatsiooni ning Euroopa Rekonstruktsiooni- ja Arengupangaga. Liit on huvitatud sellest, et luua ühine arusaam ja ühised tavad vastupanuvõime valdkonnas ning teha võimaluse korral operatiivkoostööd.

Euroopa Liit peaks:

- *tegema tihedamat poliitikaalast ja praktilist koostööd rahvusvaheliste partneritega, et jagada uuringute tulemusi ja metoodikaalaseid teadmisi ning võimaluse korral ühtlustada vastupanuvõime käsitleused ja jagada andmekogusid ja hoiatamise süsteeme;*
- *tegema vastupanuvõime raamistike väljatöötamisel tihedamat koostööd piirkondlike ja allpiirkondlike organisatsioonidega, jagades ja vahetades tõendeid ja kogemusi.*

Liidu välisasjade ja julgeolekupoliitika kõrge esindaja ning Euroopa Komisjon kutsuvad Euroopa Parlamenti ja nõukogu üles toetama käesolevas ühisteatises kirjeldatud lähenemisviisi.

Lisa. Vastupanuvõime strateegilise käsitluse kümme juhtmõtet

Tuginedes pärast 2012. aasta teatist saadud kogemustele ja käesoleva teatise koostamisele eelnenud ulatusliku konsultatsiooniprotsessi käigus saadud tagasisidele, saab välja tuua järgmised vastupanuvõime tõhusa ja strateegilise käsitluse juhtmõtted.

1. **Vastupanuvõime tugevdamine on vahend, mitte lõppeesmärk.** ELi vastupanuvõime strateegiline käsitlus 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 tugevdada mitmel tasandil – 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 kohalikku vastutust ja poliitilisi meetmeid. Kõik riigid on kohustunud saavutama kestliku arengu eesmärgid, milles viidatakse konkreetsetelt 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 ilmnenemise kohas või vältida ootamatult tekkinud kriisi tagajärgi. Probleemiga tegelemine selle tekkimisel on aga eaproportsionaalselt kulukas. See tähendab, et **kavad peavad olema algusest peale paindlikud ja muutustele kohandatavad.** Samuti tähendab see mõtlemist sellele, kuidas süsteemi ühe osa tugevdamine 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. Tavapärase 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.