



EUROOPAN
KOMISSIO

UNIONIN ULKOASIOIDEN
JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN
KORKEA EDUSTAJA

Bryssel 7.6.2017
JOIN(2017) 21 final

YHTEINEN TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Strateginen lähestymistapa selviytymiskykyyn EU:n ulkoisessa toiminnassa

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

1. Johdanto

EU ja sen jäsenvaltiot ovat laatineet vakaan politiikkakehyksen unionin ulkoisille toimille. Se perustuu perussopimuksen 21 artiklaan ja EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittiseen globaalistrategiaan¹, jäljempänä 'EU:n globaalistrategia', ja kytkeytyy niiden kansainvälisellä ja alueellisella tasolla tekemiin sitoumuksiin. Haasteena on nyt se, miten jatketaan edistymistä EU:n itselleen laatimassa muutosohjelmassa globaalin toimintaympäristön muuttuessa entistä verkottuneemmaksi, kiistanalaisemmaksi ja monimutkaisemmaksi. EU:n globaalistrategiassa valtioiden ja yhteiskuntien selviytymiskyvyn parantaminen katsotaan osaksi vastausta tähän haasteeseen.

Tämän yhteisen tiedonannon tarkoituksena on kartoittaa, miten strateginen lähestymistapa selviytymiskykyyn voi lisätä EU:n ulkoisten toimien vaikutusta ja auttaa etenemään kohti EU:n tavoitteita kehitysyhteistyö-, ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja humanitaarisen toiminnan aloilla, kun otetaan huomioon globaalien haasteiden muuttuvaisuus ja EU:n globaalistrategiassa kuvatut riskit. Siinä todetaan, että kriisien rajoittamisen sijaan tarvitaan rakenteellisempaa, pitkäaikaisempaa ja epälineaarisempaa lähestymistapaa haavoittuvuustekijöihin painottaen ennakkointia, ehkäisyä ja valmiutta.

Koska olosuhteet muuttuvat nopeasti, tarvitaan poliittista lähestymistapaa, jonka tukena ovat poliittisen vuoropuhelun johdonmukainen hyödyntäminen, unionin ja sen jäsenvaltioiden diplomaattiset voimavarat, EU:n tarjoama apu ja eri alojen politiikkaa koskeva vuoropuhelu sekä kahdenväliset aloitteet. Tiedonannossa esitetään myös periaatteita ja työskentelytapoja, joita lähestymistavan täytäntöönpano edellyttää. Tiedonannossa on hyödynnetty kokemuksia vuonna 2012 annetun ja EU:n toimintaa edelleen ohjaavan selviytymiskykyä koskevan komission tiedonannon² täytäntöönpanosta sekä kokemuksia selviytymiskyvyn tukemisesta EU:n käsitellessä vaikeita sisäpoliittisia haasteita.

Tässä yhteisessä tiedonannossa todetaan myös, että EU ei ole suojassa sen ulkoisiin kumppaneihin kohdistuvilta paineilta ja että EU:n ulkopoliitiikalla voidaan myös vahvistaa EU:n sisäistä selviytymiskykyä. Tämän vuoksi siinä ehdotetaan, että sisä- ja ulkopoliitiikan välille on muodostettava asianmukaiset kytkökset etenkin Euroopan turvallisuusagendaan liittyvissä asioissa.

2. Strateginen lähestymistapa selviytymiskykyyn EU:n ulkoisessa toiminnassa

Pitkälle tähtäävä politiikkakehys. EU on pyrkinyt globaalin toimintaympäristön muutostilan vuoksi viime vuosina voimakkaasti muokkaamaan ulkopoliitiikkansa puitteita.

¹ *Jaettu näkemys, yhteinen toiminta: vahvempi Eurooppa – Euroopan unionin ulko- ja turvallisuuspoliittinen globaalistrategia*, kesäkuu 2016.

² *EU:n lähestymistapa: selviytymiskyvyn kehittäminen hyödyntämällä ruokaturvakriiseistä saatuja kokemuksia*, COM(2012) 586 final, 3.10.2012.

Uusi kehys kattaa monenväliset tavoitteet, joita on asetettu esimerkiksi kestävän kehityksen toimintaohjelmassa (Agenda 2030), Pariisin ilmastopöytäkirjassa ja Sendain kehitysohjelmassa katastrofiriskien vähentämiseksi, sekä Maailman humanitaarisessa huippukokouksessa annetut toimintasuositukset. Lisäksi siinä on otettu huomioon EU:n omat merkittävät tarkistukset Euroopan naapuruuspolitiikkaan, sen suhteisiin Afrikan, Karibian ja Tyynenmeren maiden kanssa sekä kehityspolitiikkaa koskevaan eurooppalaiseen konsensuskseen ja uusi tavoitetaso EU:n turvallisuus- ja puolustuspolitiikassa. Rooman julistuksessa vahvistettiin EU:n sitoutuminen sen globaalin roolin vahvistamiseen.

Globaalien haasteiden ja riskien muuttuvaisuus. EU ryhtyy edistämään tätä agendaa maailmassa, jonka muutostahti on yhä nopeampi ja jossa valtioihin, yhteiskuntiin, yhteisöihin ja yksilöihin kohdistuu paineita, jotka aiheuttavat entistä enemmän häiriöitä. Kiihtyneen globalisaation leimaamat paineet vaihtelevat väestönkehitykseen, ilmastomuutokseen, ympäristöön tai muuttoliikkeeseen liittyvistä haasteista, joihin yksittäiset valtiot ovat kyvyttömiä vastaamaan, talouden häiriöihin, sosiaalisen yhteenkuuluvuuden heikkenemiseen heikkojen instituutioiden ja huonon hallinnon vuoksi, konflikteihin, väkivaltaisiin ääriliikkeisiin sekä ulkoisten toimijoiden toimintaan niiden pyrkiessä aiheuttamaan epävakautta niissä, jotka ne kokevat vastustajikseen. Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen on jatkuvan paineen alla, ja valtava määrä humanitaarisia ja kehitystarpeita on tyydyttämättä.

Nämä paineet pahentavat Euroopan laajemman naapuruston kroonista haavoittuvuutta ja epävakautta. Tämä haittaa laajojen alueiden kehitystä, ja vaikutukset voivat levitä myös niiden ulkopuolelle.

Selviytymiskyvyn tukeminen edistymisen ylläpitämiseksi. EU:n lähestymistapaa selviytymiskykyyn koskevassa vuoden 2012 tiedonannossa määritellään, että ”selviytymiskyvyllä tarkoitetaan henkilön, kotitalouden, yhteisön, maan tai alueen kykyä selviytyä stressitilanteista ja häiriöistä, sopeutua niihin ja toipua niistä nopeasti”. Käsitettä laajennetaan EU:n globaalistrategiassa. Sen mukaan selviytymiskyky on ”laajempi käsite, joka kattaa kaikki yksilöt ja koko yhteiskunnan”, jossa vallitsee ”demokratia, luottamus instituutioihin ja kestävä kehitys” ja joka on uudistumiskykyinen. Selviytymiskyvyn tukeminen kaikilla tasoilla on myös kiinteä osa kehityspolitiikkaa koskevaa uutta eurooppalaista konsensusta.

EU:n strategisella lähestymistavalla selviytymiskykyyn pyritään saavuttamaan edellä kuvatut EU:n ulkoisen toiminnan vaativat tavoitteet ja vakiinnuttamaan saavutukset lujittamalla

- valtioiden, yhteiskuntien, yhteisöjen ja yksilöiden kykyä mukautua poliittisiin, taloudellisiin, yhteiskunnallisiin taikka ympäristön tai väestönkehityksen aiheuttamiin paineisiin, jotta edistys kohti kansallisia kehitystavoitteita ei katkea;
- voimakkaiden paineiden kohteena olevan valtion valmiuksia kehittää tai ylläpitää perustoimintojaan ja sosiaalisen ja poliittisen yhteenkuuluvuuden perustasoa tai palauttaa ne tavalla, jolla varmistetaan demokratian, oikeusvaltioperiaatteen, ihmis- ja

perusoikeuksien kunnioitus ja edistetään osallistavaa pitkäaikaista turvallisuutta ja kehitystä;

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

Liitteessä esitetyt kymmenen perusperiaatetta sisältävät joitakin tärkeimmistä menetelmiin liittyvistä näkökohdista, jotka muokkaavat tätä toimintaa.

3. Selviytymiskykyä koskevan strategisen lähestymistavan täytäntöönpano

Toimintaa toteutetaan seuraavien kolmen toisiinsa liittyvän linjan mukaisesti:

- Laajennetaan EU:n ulkoisen toiminnan mahdollisuutta vaikuttaa kumppanimaiden ja niiden kansalaisten selviytymiskyvyn parantamiseen samalla kun lujitetaan nykyisiä selviytymiskykyä koskevia sitoumuksia ja saavutetaan niissä tuloksia.
- Rikastetaan kumppanimaiden kanssa eri politiikan aloista käytävää vuoropuhelua EU:n kokemuksilla selviytymiskyvyn tukemisesta sen sisäisissä politiikoissa sekä tutkimustiedolla.
- Varmistetaan, että EU:n ulkopolitiikka edistää tehokkaasti unionin sisäistä selviytymiskykyä.

Tämän toiminnan perustana on EU:n sitoutuminen demokratiaan sekä ihmis- ja perusoikeuksiin.

3.1 Laajennetaan EU:n ulkoisen toiminnan mahdollisuutta vaikuttaa valtion, yhteiskunnan ja yhteisön selviytymiskykyyn kumppanimaissa

EU jatkaa vuosiksi 2013–2020 laaditun selviytymiskykyä koskevan toimintasuunnitelman täytäntöönpanoa EU:n lähestymistavasta selviytymiskykyyn vuonna 2013 annettujen neuvoston päätelmien mukaisesti. EU:n lähestymistapaa selviytymiskykyyn kuitenkin laajennetaan siten, että siinä otetaan huomioon myös valtion, yhteiskunnan ja yhteisön selviytymiskyky uuden kehityspolitiikkaa koskevan eurooppalaisen konsensuksen mukaisesti. Siinä painotetaan entistä enemmän pitkittyneitä kriisejä, väkivaltaisten konfliktien riskejä ja muita rakenteellisia paineita, mukaan lukien ympäristön pilaantuminen, ilmastonmuutos, muuttoliike ja pakkomuutto.

Tämä lähestymistapa linjataan niiden sitoumusten mukaisesti, joita EU on antanut Agenda 2030 -toimintaohjelmassa (erityisesti ”ketään ei jätetä” -periaate sekä kestävä kehityksen tavoite 16 ”tukea rauhanomaisia ja osallistavia yhteiskuntia kestävä kehityksen edistämiseksi, taata kaikille oikeussuojan saatavuus ja rakentaa tehokkaita, vastuullisia ja osallistavia instituutioita kaikilla tasoilla”).

Selviytymiskyky ja osallistavat yhteiskunnat

On olemassa paljon näyttöä siitä, että osallistavat yhteiskunnat, joiden instituutiot ovat vastuuvollisia, avoimia ja demokraattisia, kestävä kehitys ja väkivaltaisten konfliktien ehkäiseminen kytkeytyvät toisiinsa. Puutteet hallintotavassa sekä demokratian, ihmisoikeuksien, oikeusvaltioperiaatteen ja sukupuolten tasa-arvon toteutumisessa, korruptio sekä kaventuvat mahdollisuudet osallistua julkiseen elämään ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan sen sijaan uhkaavat vakavalla tavalla minkä tahansa yhteiskunnan kehitystoimien tuloksellisuutta. Hallintotavan ja julkishallinnon laatu vaikuttavat maan suoriutumiseen kaikilla julkisen politiikan aloilla, taloudelliseen hyvinvointiin, sosiaaliseen ja alueelliseen yhteenkuuluvuuteen sekä kestäväan kasvuun. Selviytymiskykyisiä yhteiskuntia tukee kestävä ja tasapainoinen sosioekonominen kehitys, jossa ennakoitaan sosioekonomisia epätasa-arvotekijöitä ja heikkouksia sekä niiden taustasyitä ja puututaan niihin. Tämä ajatus muodostaa ytimen EU:n lähestymistavassa valtion ja yhteiskunnan selviytymiskykyyn.

EU:n olisi

- *jatkettava kunkin yhteiskunnan tarpeisiin ja olosuhteisiin mukautettujen kumppanimaiden omien toimien tukemista, jotta voitaisiin kehittää kestäviä ja demokraattisia valtioita sekä vastuuvollisia ja avoimia instituutioita, uudistaa turvallisuusalaa sekä lujittaa oikeusvaltiota, laaja-alaista osallistavaa kasvua ja työllisyyttä, osallistavaa päätöksentekoa ja tiedon julkisuutta. Paikallisten viranomaisten ja yhteisöjen sekä kansalaisyhteiskunnan sidosryhmien osallistumiseen kiinnitetään erityistä huomiota.*

Selviytymiskyky käytännössä – selviytymiskyvyn parantaminen konfliktin jälkeen: esimerkkinä Nigeria

Afrikan haavoittuvuus ja epävakaus vaatii globaalia huomiota ja kaikkien sidosryhmien yhteisiä toimia, joilla puututaan köyhyyden, epätasa-arvon, konfliktien, väkivaltaisten ääriliikkeiden ja ilmastouhkien toisiinsa kytkeytyviin haasteisiin. Afrikan pitkittyneillä kriiseillä on myös merkittäviä vaikutuksia EU:n kannalta.

EU:n toiminta Pohjois-Nigerian kriisissä on esimerkki yhteisestä selviytymiskykyyn keskittyvästä lähestymistavasta, joka perustuu yhteiseen analyysiin (joka on toteutettu Maailmanpankin ja YK:n kanssa) sekä yhteiseen strategiseen suunnitteluun. Mittavalla tukipaketilla on tarkoitus parantaa konfliktialueen ihmisten selviytymiskykyä ja aloittaa Koillis-Nigerian jälleenrakennus. Lähtökohtana ovat käynnissä olevat hätäaputoimet, joista siirrytään asteittain toipumis- ja kunnostusvaiheeseen hyödyntämällä sekä humanitaarisen avun että kehitysavun varoja.

Selviytymiskyky käytännössä – selviytymiskyky ja EU:n Venäjän-suhteita koskevien viiden perusperiaatteen mukainen tuki EU:n kumppaneille

Unionin sisäinen selviytymiskyky on olennainen näkökohta EU:n Venäjän-politiikassa. Ulkoasiainneuvoston maaliskuussa 2016 hyväksymissä viidessä peruseriaatteen todetaan tarve lujittaa suhteita Keski-Aasiaan saakka ulottuvalla naapurialueella. Niissä myös todetaan tarpeelliseksi lujittaa EU:n selviytymiskykyä etenkin energiaturvallisuuden, hybridiuhkien ja strategisen viestinnän suhteen. Tarkoituksena on varmistaa, että sekä unioni että sen naapurustossa sijaitsevat kumppanimaat säilyttävät vapautensa tehdä omat poliittiset, diplomaattiset ja taloudelliset valintansa, vähentämällä mahdollisuuksia ulkoiseen vaikutukseen tai painostukseen.

Taloudellinen selviytymiskyky

Taloudellinen selviytymiskyky on keskeinen tekijä maan yleisessä selviytymiskyvyssä, ja se on vahvasti sidoksissa selviytymiskykyyn muilla osa-alueilla. Taloudellisen selviytymiskyvyn parantaminen edellyttää vakaata makrotalouspolitiikkaa. Se edellyttää myös huomion kiinnittämistä muihin tekijöihin, kuten riittävään rahoitukseen keskeisiä julkisia palveluja varten tarvittavalle infrastruktuurille, talouden monipuolistamiseen ja tehokkaisiin ja turvallisiin energiatoimituksiin, tarvittaviin riskeiltä suojaaviin rahoitusjärjestelmiin sekä toimenpiteisiin, joilla turvataan toiminnan jatkuvuus, elintärkeät palvelut ja keskeiset laitokset häiriötilanteissa.

Vaikka makrotalouden vakaus on olennaista sosiaalisen kehityksen aikaansaamiseksi, makrotason vakautus- ja sopeutuspolitiikat saattavat aiheuttaa kustannuksia. Sen aiheuttama paine saattaa kärjistää olemassa olevaa eriarvoisuutta ja yhteiskunnallisia jännitteitä, etenkin jos vaikutus kohdistuu heikoimmassa asemassa oleviin. Poliitiikat on suunniteltava niin, että tällaisia seurauksia voidaan lieventää. Tilastoinnin ja ennusteiden laatimisen valmiuksia on kehitettävä, jotta voidaan parantaa poliittista päätöksentekoa ja seuranta.

Taloudellinen selviytymiskyky edellyttää myös sitä, että järjestetään suotuisat olosuhteet kestäväälle ja osallistavalle kasvulle, investoimiselle ja rahoitukselle. Ensimmäiseksi on monipuolistettava taloutta, jotta se ei ole liian riippuvainen yksittäisistä aloista tai yrityksistä ja jotta toimintaympäristö tukee uusien yritysten perustamista ja pk-yritysten kasvua. Tavoitteen saavuttamisessa voi auttaa myös kiertotalouden edistäminen, koska se vähentää resurssiriippuvuutta. Lisäksi työntekijöitä voidaan auttaa sopeutumaan rakenteellisiin muutoksiin kartuttamalla heidän osaamistaan tarpeiden mukaisesti ja tarjoamalla pääsy koulutukseen.

Ulkomaisten yritysten tekemät investoinnit voivat auttaa maita talouden kohentamisessa, mutta niihin on liitettävä monikansallisille yrityksille tarjottavia kannustimia ihmisoikeuksista, mukaan luettuina työhön liittyvät oikeudet, huolehtimiseen.

EU:n olisi

- *tuettava kumppanimaita taloudellisen selviytymiskyvyn kehittämisessä makrotaloudellisen vakauden pohjalta ja sellaisin liitännäistoimin, joilla edistetään*

osallistavaa kasvua ja lievennetään joihinkin yhteiskunnan ryhmiin mahdollisesti kohdistuvia kielteisiä tilapäisvaikutuksia. Huomiota olisi tässä yhteydessä kiinnitettävä erityisesti taitojen kehittämiseen, ihmisarvoisten työpaikkojen luomiseen, sosiaaliseen suojeluun ja heikoimmassa asemassa olevien ryhmien taloudellisten vaikutusmahdollisuuksien parantamiseen;

- *tehtävä Euroopan investointipankin, muiden kansainvälisten rahoituslaitosten, liike-elämän järjestöjen ja työmarkkinaosapuolten kanssa yhteistyötä, jolla lujitetaan taloudellista ja sosiaalista selviytymiskykyä tukevaa investointikehystä, jota tukee osallistava talouskehitys, työpaikkojen luominen, liiketoiminnan edistäminen ja rahoituksen saatavuus. Sen olisi hyödynnettävä näissä pyrkimyksissä täysimääräisesti ehdotettua ulkoista investointiohjelmaa.*

Enemmän painotusta pitkittyneistä kriiseistä johtuville tarpeille

Väkivaltaisten konfliktien aiheuttamaan pakkomuuttoon liittyvät humanitaariset tarpeet ovat suuremmat kuin koskaan. Kokonaiset alueet ovat juuttuneet pitkittyneisiin kriiseihin ja epävakautteen jatkuvien luonnononnettomuuksien, ympäristön pilaantumisen ja konfliktien kietoutuessa yhteen ja voimistaessa toisiaan. Maailman väestöstä 22 prosenttia eli 1,6 miljardia ihmistä³ elää tällä hetkellä epävakaisissa oloissa, ja osuuden odotetaan kasvavan edelleen vuoteen 2030 mennessä.⁴ Sen lisäksi, että humanitaarisia tarpeita on kasvavalla määrällä ihmisiä, tarpeet ovat aiempaa pitkäaikaisempia. Pakkomuuttotilanne kestää nyt keskimäärin 17 vuotta. Kaksi kolmasosaa kansainvälisestä humanitaarisesta avusta menee nyt pitkäaikaisille vastaanottajille joko kriisien pitkittymisen tai samalla alueella toistuvien kriisien vuoksi.

Perinteinen lineaarinen jako humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön välillä on muuttunut tässä uudessa tilanteessa. Rakenteelliseen epävakauteen, jolla on lyhyen ja pitkän aikavälin sosioekonomisia ja poliittisia vaikutuksia, on puututtava entistä tehokkaammin, jotta voidaan katkaista hätätilanteiden toistuva sykli. EU:n nykyistä mallia käsitellä kriisitilanteita on mukautettava paremmin tilanteeseen, jossa köyhyys, väestönkasvu, ilmastonmuutos, nopea kaupungistuminen, kilpailu rajallisista resursseista, konfliktit ja väkivaltaiset ääriliikkeet ajavat kokonaisia alueita epävakauteen.

EU:n olisi

- *asetettava etusijalle EU:n poliittisten, humanitaaristen ja kehitysalan toimijoiden yhteistyö pitkittyneissä kriiseissä ja pakkomuuttotilanteissa ja parannettava sitä*

³ *States of Fragility 2016: Understanding violence*, OECD 2016.

⁴ *One Humanity: Shared Responsibility* - Pääsihteeri Ban Ki Moonin raportti Maailman humanitaarista huippukokousta varten, 2016.

noudattaen perussopimuksissa vahvistettua toimivallan jakoa ja humanitaarisia periaatteita;

- *kannustettava poliittisen vuoropuhelun avulla ja kehityskumppaneiden tuella hallituksia ottamaan enemmän vastuuta jatkuvasta haavoittuvuudesta ja kehitettävä paikallisia riskinhallintavalmiuksia ja varhaisempaa paikallista toimintaa;*
- *hyödynnettävä diplomaattisen vuorovaikutuksen valmiuksiaan, eri alojen politiikoista käytäviä vuoropuheluja ja avustusohjelmia johdonmukaisesti ja parannettava yhteistä analyysiä kaikista tekijöistä, kuten sosioekonomisista, poliittisista ja ympäristöriskeistä, jotka lisäävät olemassa oleviin riskeihin liittyvää haavoittuvuutta.*

Selviytymiskyky käytännössä – sukupuoliulottuvuuden ymmärtäminen, esimerkki toimintapolitiikasta kriisi- ja katastrofitilanteissa

Tapaustutkimukset osoittavat, että ilmastonmuutos, katastrofit ja väkivaltaiset konfliktit voivat vaikuttaa eri sukupuoliin eri tavalla. Näitä tekijöitä on ymmärrettävä paremmin, ja ne on otettava huomioon kaikissa selviytymiskykyä koskevissa analyyseissä.

Joissakin tapauksissa katastrofit ja konfliktit saattavat vahvistaa patriarkaalisia sosiaalisia normeja, jotka rajoittavat suhteettomasti naisten ja tyttöjen oikeuksia ja resurssien saantia, mutta ne saattavat myös muuttaa sukupuolirooleja ja -normeja.

Myös naisilla ja tytöillä voi olla aktiivinen ja merkittävä rooli rauhan tueksi tarvittavan yhteiskunnallisen selviytymiskyvyn edistämisessä. Huolehtimalla siitä, että naiset ja tytöt saavat hyvin tietoa ja osallistuvat aktiivisesti rauhan rakentamiseen ja toimiin kriisitilanteesta toipumiseksi, varmistetaan heidän tarpeidensa ja valmiuksiensa huomioon ottaminen mutta luodaan myös mahdollisuus sosiaaliseen muutokseen haastamalla perinteiset sukupuoliroolit ja sukupuoleen perustuva syrjintä. Tämä on yksi yhteiskunnan selviytymiskyvyn osatekijä, ja sen avulla EU:n tukemissa toimita voidaan saavuttaa sopivampia ja kestävämpiä tuloksia.

Naisten panos yhteiskunnan selviytymiskyvyn parantamiseen väkivaltaisissa konflikteissa on myös tunnustettava, samoin kuin naisten rooli, kun yhteisöissä pyritään ehkäisemään ja ratkaisemaan konflikteja ja torjumaan väkivaltaisia ääriilikeitä.

Selviytymiskyky ja väkivaltaisten konfliktien ehkäiseminen

Selviytymiskykyyn keskittyvällä lähestymistavalla väkivaltaisiin konflikteihin pyritään parantamaan vastatoimia siten, että parannetaan ymmärrystä konfliktiin johtavista tekijöistä ja tunnistetaan yhteiskunnan sisäiset valmiudet, joiden avulla jotkut yhteisöt voivat välttää väkivaltaan ajautumisen. Lähestymistapa voi tehdä rauhanaloitteista houkuttelevampia ja tukea paikallisia konfliktinratkaisumekanismeja etenkin maissa, joissa valtiolla saattaa olla kaksitahoinen rooli sekä poliittisen vallan käyttäjänä että väkivallan tai pakkotoimien alullepanijana.

Lähestymistapa tarkoittaa myös harkittavien toimintavaihtoehtojen laajentamista. Kansallisissa ohjelmissa kriisistä toipumiseksi voidaan esimerkiksi painottaa enemmän työllisyyden ja sosiaalipolitiikan vaikutusta yhteiskunnan selviytymiskykyyn, luonnonvarojen hallinnoinnin järjestelyissä voidaan pyrkiä huolehtimaan sosiaalisesta osallisuudesta tai voidaan tukea sukupuoliulottuvuutta (ks. edellä oleva laatikko).

EU:n yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) kumppanuuksissa on myös mahdollista lisätä panostusta selviytymiskyvyn vahvistamiseen turvallisuudesta ja puolustuksesta toukokuussa 2017 annettujen neuvoston päätelmien mukaisesti. Tähän voidaan käyttää koulutusta ja valmiuksien kehittämistä sekä toimia turvallisuuden ja kehityksen edistämistä valmiuksia kehittämällä koskevan aloitteen puitteissa.

Kaiken tämän tueksi tarvitaan EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteisiä poliittisia ja diplomaattisia toimia.

EU:n olisi

- *tehostettava toimiaan konfliktien ehkäisemiseksi ja rauhan rakentamiseksi ottamalla käyttöön selviytymiskykyä koskeva ulottuvuus, jossa korostetaan aiempaa enemmän kattavampaa yhteistä analyysiä sekä vuorovaikutusta yhteisön ja valtion tasolla ja otetaan tarvittaessa käyttöön EU:n globaalistrategiassa esitetty yhdenmety lähestymistapa konflikteihin ja kriiseihin;*
- *painotettava konfliktitilanteiden arvioinnissa enemmän paikallisia valmiuksia käsitellä riskejä sekä yhteisön sisäisiä selviytymiskykyyn myönteisesti vaikuttavia tekijöitä sen rinnalla, että analysoidaan valtasuhteita ja ulkoisia vaikutuksia, jotka voivat johtaa yhteiskunnan romahdukseen; otettava myös paremmin huomioon ympäristön haavoittuvuuden yhteys väkivaltaisen konfliktin riskiin ja sisällytettävä järjestelmällisesti ilmasto- ja ympäristöindikaattoreita konfliktien varhaisvaroitusjärjestelmiin;*
- *käytettävä kehitettyä analysointia tiedonlähteenä ja tukena, kun se ja jäsenvaltiot toteuttavat poliittisia toimia konfliktien ehkäisemiseksi käymällä poliittista vuoropuhelua, yhteisillä diplomaattisilla toimilla ja toimimalla yhdessä YK:n kaltaisten kumppaneiden kanssa.*

Selviytymiskyky, ilmastonmuutos ja ympäristön pilaantuminen

Ilmastonmuutos, luonnonkatastrofit ja ympäristön pilaantuminen liittyvät toisiinsa, ja niillä on kauaskantoinen vaikutus yhteisöjen selviytymiskykyyn ja ekosysteemeihin, joista elämä on riippuvaista. Ne ovat maailmassa monien konfliktien syitä tai taustatekijöitä.

EU:n olisi

- *laajennettava lähestymistapaansa näihin haasteisiin ja painotettava enemmän luonnonvarojen ja ekosysteemien suojelua, ennallistamista ja kestävää hoitoa ja ekosysteemipalvelujen säilyttämistä. Tämän rinnalla olisi jatkettava nykyistä työtä selviytymiskyvyn kehittämiseksi ääritilanteiden, kuten kuivuuden, nälänhädän ja tulvien, varalta;⁵*
- *haavoittuvuutta arvioidessaan tarkasteltava tapahtumien intensiteetin lisäksi niiden tiheyttä ja todennäköisyyttä; otettava arvioinnissa ja vastatoimissa huomioon pitkän aikavälin ympäristöpaineet (esim. metsäkato ja kasvava veden kysyntä) sekä tarve ennakoida luonnonkatastrofien ja hitaasti etenevien ilmiöiden (esim. maaperän huonontuminen, valtamerten happamoituminen, merenpinnan kohoaminen ja jäätiköiden sulaminen) seurauksia;*
- *vaadittava järjestelmällisemmin ympäristö-, ilmasto- ja katastrofiriskin arvioimista ja sisällytettävä arvioinnit varhaisvaroitusjärjestelmiin, jotta voidaan kartoittaa mittavien äkillisten ja hitaasti etenevien riskien mahdolliset vaikutukset sekä määrittää ja priorisoida ennalta ehkäiseviä ja/tai sopeuttavia toimenpiteitä riskitietoisia investointeja, kehitystoimia sekä alue- ja kaupunkisuunnittelua varten.*

EU on myös sitoutunut tekemään yhteistyötä paikallisviranomaisten kanssa selviytymiskyvyn parantamiseksi nopeasti kasvavilla kaupunkialueilla, joissa ilmastoriskien ja geofysikaalisten uhkien lievittämiseen tähtäävän suunnittelun ja investoinnin puute saattaa altistaa väestön huomattaville inhimillisille ja taloudellisille vahingoille katastrofin tai häiriön tapahtuessa. On kustannustehokkaampaa puuttua riskitekijöihin riskitietoisten julkisten ja yksityisten investointien avulla kuin toimia katastrofin jo tapahduttua. EU jatkaa tässä yhteydessä myös vakiintunutta alakohtaista vuoropuhelua kestävästä kaupungistumisesta tärkeiden kumppaneiden ja instituutioiden kanssa, mukaan lukien alueelliset ja paikalliset viranomaiset, niiden selviytymiskyvyn ja innovointivalmiuksien parantamiseksi uudessa kaupunkikehitysohjelmassa määriteltyjen tavoitteiden mukaisesti.

EU:n olisi

- *edistettävä ekosysteemeihin perustuvien toimintamallien käyttöä katastrofiriskien vähentämiseksi;*
- *edistettävä riskin siirtoa riskien rahoitusmekanismien, kuten vakuutusten ja kriisitilanteen luottojärjestelyjen avulla;*

⁵ Toimivien ekosysteemien ja ekosysteemipalvelujen ratkaiseva rooli on tunnustettu luontoa koskevassa EU:n toimintasuunnitelmassa.

- *tehtävä paikallisviranomaisten kanssa yhteistyötä sellaisten hallintojärjestelmien kehittämiseksi, jotka edistävät selviytymistä ilmastonmuutoksesta ja luonnonvarojen kestävää hoitoa.*

Tämän työn lisäksi lisätään EU:n poliittista vaikuttamista etenkin vihreän diplomatian verkoston, ilmastoa ja epävakautta käsittelevän G7-maiden työryhmän, G7-maiden InsuResilience-aloitteen sekä ilmastonmuutosta koskevan YK:n puitesopimuksen kautta. EU:n olisi tehtävä työtä myös muilla sopivilla foorumeilla, kuten YK:ssa ja asiaan liittyvien monenvälisten ympäristösopimusten puitteissa, jotta voidaan lisätä kumppaneiden tietoisuutta ympäristön merkityksestä vakaudelle ja turvallisuudelle.

Selviytymiskyky, muuttoliike ja pakkomuutto

Agenda 2030 -toimintaohjelmassa tunnustetaan muuttajien positiivinen vaikutus osallistavaan kasvuun ja kestäväan kehitykseen. Siinä otetaan myös huomioon pakkomuuttajien haavoittuvuustekijät ja tarpeet. Hyvin suunnitelluilla muuttoliikepolitiikoilla voidaan vahvistaa taloudellista selviytymiskykyä sekä muuttajien vastaanottajamaissa että lähtömaissa. Lisäksi muuttaminen ja pakeneminen saattaa olla yksilötasolla oikeutettu sopeutumisstrategia vakavissa ulkopuolisen uhan tilanteissa. Äkilliset, pitkäaikaiset tai laajamittaiset muuttopaineet, mukaan lukien pakkomuuton aiheuttamat paineet, kohdistuvat kuitenkin usein raskaimmin maailman köyhimpiin alueisiin, mikä rasittaa lisää niiden hauraita selviytymismekanismeja. Tämä vaikuttaa erityisen paljon Saharan eteläpuolisessa Afrikassa. Myös Euroopan voidaan odottaa pysyvän yhtenä kohteena monille muuttajille, mikä vaikuttaa EU:n lisäksi sen lähiympäristössä sijaitseviin kauttakulkumaihin.

Selviytymiskykyyn keskittyvä lähestymistapa muuttoliikkeeseen merkitsee sitä, että politiikkaa suunnitellaan sen mukaan, miten muuttovirrat muuttuvat monimutkaisessa vuorovaikutusprosessissa, jonka tekijöitä ovat väestökehitys, institutionaaliset puutteet ja demokratian heikkous, taloudellinen ja sosiaalinen epätasapaino, väkivaltaiset konfliktit, ympäristön pilaantuminen ja ilmastonmuutos. Se merkitsee jatkuvaa investoimista luotettavaan tietoon, jota käytetään politiikan suunnittelussa, sekä ajoissa tehtyjä investointeja muuttuvaan tilanteeseen reagoimista varten.

EU:n olisi pyrittävä kehittämään edelleen muuttoliikkeeseen ja pakkomuuttoon sovellettavan, selviytymiskykyyn keskittyvän lähestymistavan keskeisiä ulottuvuuksia

- *varmistamalla, että muuttoliikettä koskevat toimet ovat kiinteä osa EU:n poliittisia suhteita kumppanimaihin. Perusperiaatteita tässä ovat omistajuus, jaettu vastuu, humanitaarisen oikeuden ja pakolaisoikeuden sekä ihmisoikeuksiin liittyvien velvoitteiden täysimääräinen kunnioitus, mukaan lukien oikeus suojeluun;*
- *käsittelemällä sääntelemättömän muuttoliikkeen perimmäisiä syitä, joista osa ulottuu syvälle, kuten köyhyys, epätasa-arvo, väestönkasvu, työttömyys, koulutuksen ja*

taloudellisten mahdollisuuksien puute, epävakaus, konfliktit, ilmastonmuutos ja ympäristön pilaantuminen, sekä pakkomuuton pitkäaikaisvaikutuksia;

- *tukemalla omaehtoista selviytymistä ja tarjoamalla pakkomuuttajille mahdollisuuden elää ihmisarvoista elämää myös vastaanottavaa yhteiskuntaa hyödyttäen.⁶ Tämä edellyttää sellaista uutta ihmiskeskeistä, kehitystä tukevaa lähestymistapaa pakkomuuttajiin ja heidän vastaanottajayhteisöihinsä, joka tukee pääsyä koulutukseen, asunnon saantia, ihmisarvoista työtä, elinkeinoja ja palveluja ja jonka tavoitteena on lopettaa riippuvuus humanitaarisesta avusta;*
- *torjumalla salakuljetusverkostoja ja järjestäytyneitä rikollisuutta, jotka käyttävät muuttajia ja pakolaisia hyväkseen, ja suhtauduttava sukupuolisensitiivisesti muuttajiin kohdistuvan väkivallan eri muotoihin;*
- *tukemalla vastaanottajayhteisöjä. EU:n olisi tuettava edelleen kohdennettuja aloitteita, joilla parannetaan kielitaitoa, ammatillisia taitoja ja palvelujen saantia sekä edistetään työmarkkinoille ja osallistavaan koulutukseen pääsyä, kulttuurien välistä vuorovaikutusta ja tiedotuskampanjoita, jotka on suunnattu sekä vastaanottajayhteisöille että muuttajille;*
- *lujitettava toimien perustana käytettävää tietopohjaa muun muassa kiinnittämällä erityistä huomiota pakkomuuttoon, muuttoliikkeen taustatekijöihin ja yhteistyöhön EU:n ulkopuolisten maiden kanssa EU:n tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmassa.*

Selviytymiskyky käytännössä – Erilaisten paineiden taustatekijöiden ja keskinäisten yhteyksien ymmärtäminen. Esimerkkinä muuttoliike, ympäristö ja ilmastonmuutos

Ympäristön ja ilmaston muutosten uskotaan vaikuttavan voimakkaasti EU:hun suuntautuvaan muuttoliikkeeseen, vaikka näitä tekijöitä on vaikea erottaa taloudellisista ja väestörakenteellisista sekä muista syistä, eikä niitä useinkaan mainita. Monet muuttajat Länsi- ja Itä-Afrikasta ovat joutuneet ensin jättämään kotinsa aavikoitumisen ja maaperän huonontumisen vuoksi. Nämä tekijät vaikuttavat pois Afrikan maaseudulta suuntautuvaan muuttoon, joka johtuu pitkälti ympäristötekijöiden aiheuttamasta vahingosta maataloudelle.

Luonnonkatastrofien vaikutuksia lisäävät taloudelliset ja väestörakenteelliset suuntaukset ja nopea kaupungistuminen. Tämän tuloksena Afrikan kaupunkien väestö kasvaa kestäättömällä tavalla, eivätkä ne kykene vastaamaan asukkaidensa työpaikkojen, asuntojen tai peruspalvelujen tarpeeseen. Viimeaikaisten tutkimusten mukaan muuttajat kokoontuvat pitkälti epävirallisille asuinalueille Afrikan suurten kaupunkien laitamille. Esimerkiksi Accrassa 90 prosenttia maalta muuttaneiden kotitalouksista sijoittuu yhdelle pahasti puutteelliselle alueelle, jossa ei ole juoksevaa vettä.

⁶ Komission tiedonanto *Ihmisarvoinen elämä: apuriippuvuudesta omaehtoiseen selviytymiseen – Pakkomuutto ja kehitys* (COM(2016) 234 final).

3.2 Selviytymiskyvyn vahvistaminen eri politiikkoja koskevan vuoropuhelun ja kahdenvälisen aloitteiden avulla

EU käyttää yhä enemmän selviytymiskykyyn keskittyvää lähestymistapaa rikkoakseen rajoja, kun käsitellään monimutkaisia kansallisten politiikkojen haasteita taloudesta ilmastonmuutokseen sopeutumiseen ja energian toimitusvarmuuteen. Se on myös panostanut merkittävästi tutkimukseen varmistaakseen lähestymistavalle vankan tietopohjan sekä kehittänyt joukon analyyttisiä välineitä politiikkojen täytäntöönpanon tueksi. Monissa haasteissa kotimaiset ja kansainväliset toimet kytkeytyvät tiiviisti toisiinsa (ks. jäljempänä oleva laatikko). Tämän ansiosta EU voi täydentää eri alojen politiikkaa koskevaa vuoropuhelua kumppanimaiden kanssa tuomalla esiin EU:n kokemuksia sisäisistä politiikoistaan. Eri alojen politiikkaa koskeva vuoropuhelu on kaksisuuntainen prosessi, jossa myös EU voi oppia paljon kumppaneiltaan.

EU:n olisi

- *hyödynnettävä omaa teknistä kokemustaan selviytymiskyvyn parantamisesta omilla politiikoillaan eri alojen politiikkaa koskevissa kahdenvälisissä vuoropuheluissa ja aloitteissa. Sen olisi pyrittävä lisäämään EU:n erityisvirastojen panosta tässä työssä;*
- *pyrittävä varmistamaan, että EU:n parhaat käytännöt ja normit näkyvät asiaa koskevissa monenvälisissä asiakirjoissa ja politiikkakehyksissä esimerkiksi ILOssa, WHO:ssa ja G20-ryhmässä;*
- *lujitettava selviytymiskykyä koskevaa kansainvälistä tietopohjaa ottamalla EU:n ulkopuolisia maita mukaan asiaa käsittelevään tutkimus- ja innovointitoimintaan Horisontti 2020 -ohjelmassa ja jaettava tutkimustuloksia ja sovellettava niitä kansainvälisessä yhteistyössään.*

Selviytymiskyky käytännössä – EU:n sisä- ja ulkopoliittisen työn kytkeminen yhteen

Kriittisten infrastruktuurien suojaaminen – Selviytymiskyvyn käsite on ollut mukana Euroopan elintärkeiden infrastruktuurien suojaamisohjelmassa vuodesta 2013. Tämä on johtanut riskienarviointimenetelmien kehittämiseen ja tutkimukseen, jota jo hyödynnetään yhteistyössä useiden EU:n ulkopuolisten maiden, kuten Ukrainan, kanssa. Mallia on kehitetty edelleen kaasunsaannin turvaamista koskevassa asetusehdotuksessa, johon sisältyy EU:n ulkopuolisista maista johtuviin riskeihin liittyviä säännöksiä sekä säännöksiä tehokkaiden rajat ylittävien toimenpiteiden sisällyttämisestä kansallisiin hätäsuunnitelmiin ja ennaltaehkäisy-suunnitelmiin. Samaa lähestymistapaa on käytetty sähköalalla.

Energiaturvallisuus – Energian toimitusvarmuutta koskevassa EU:n politiikassa tehdään kytkös joustavan energiaunionin ja globaalin energiaturvallisuuden sekä EU:n

ilmastonmuutospolitiikan välillä.⁷ Tavoitteena on muun muassa parantaa kumppanimaiden energiaturvallisuutta vauhdittamalla globaalia siirtymää hiilineutraaleihin talouksiin ja yhteiskuntiin ja lisätä energiatehokkuutta. EU:n energia- ja ilmastodiplomatialla pyritään edistämään tätä lähestymistapaa.

Ilmastomuutokseen sopeutuminen – Ilmastomuutokseen sopeutumista koskevan vuoden 2013 strategian avulla on edistetty selviytymiskykyä kokonaisvaltaisilla kansallisilla ja kunnallisilla sopeutumisstrategioilla, joissa käsitellään arkoja aloja, kuten maataloutta, kalastusta ja kriittistä infrastruktuuria. Strategiaa arvioidaan parhaillaan, ja EU:ssa saadut kokemukset jaetaan EU:n ulkoisten kumppaneiden kanssa.

Pelastuspalvelu – EU:n pelastuspalvelumekanismi tukee selviytymiskykyä tehostamalla luonnon ja ihmisen aiheuttamien katastrofien ehkäisyä ja niihin varautumista ja reagointia EU:ssa, sen naapurimaissa ja laajemminkin. Se edistää riskinarviointien kehittämistä ja ennaltaehkäisy- ja varautumistoimenpiteiden rahoitusta, ja siihen liittyy koulutusta ja harjoituksia.

Taloudellinen selviytymiskyky – EU edistää G20-ryhmän puitteissa käynnissä olevaa työtä, jolla kehitetään valmiuksia tuottaa kestäväää kasvua rakenteellisiin haasteisiin liittyvistä riskeistä ja paineista huolimatta ja vältetään riskien, epätasapainon ja haavoittuvuustekijöiden liiallinen kasautuminen häiriötilanteissa. Vaikka tästä työstä ei synny sitovia velvoitteita, se on johtanut hyödylliseen käsitekehitykseen, josta on tukea politiikan suunnittelussa. Lisäksi EU kehittää globaalistrategiansa mukaisesti yhdenmukaista Euroopan talousdiplomatiata, jolla pyritään edistämään kasvua ja työpaikkojen luomista sekä EU:ssa että sen ulkopuolella kannustamalla EU:n yksityistä sektoria lisäämään aktiivisuuttaan EU:n kumppanimaisissa.

Työllisyys – EU tukee rauhaa, turvallisuutta ja kriisinkestokykyä edistävää ihmisarvoista työtä koskevan suosituksen laatimista ILO:n työkonferenssissa. Suositus ohjaa hallituksia kohdennetuissa työllisyys- ja sosiaalipolitiikoissa, joissa yhdistyvät humanitaarinen apu ja pitemmän aikavälin kehitys.

Globaalit terveysriskit – EU on tunnustanut, että merkittävät riskit ihmisten ja eläinten terveydelle, kuten ebola, lintuinfluenssa, mikrobilääkeresistenssi ja afrikkalainen sikarutto, uhkaavat paitsi terveydenhuoltojärjestelmien selviytymiskykyä, myös yhteiskunnallista ja taloudellista selviytymiskykyä. Lääkeresistentit infektiot voivat vuoteen 2050 mennessä aiheuttaa maailmassa yhtä suurta taloudellista vahinkoa kuin vuoden 2008 finanssikriisi.⁸ EU:n vastaus tähän on ollut kehittää sisäisiä valmiuksia ennakoida vakavia ja pitkäaikaisia epidemioita ja reagoida niihin samalla kun lujitetaan kansainvälistä yhteistyötä muun muassa WHO:n kanssa. Se on investoinut tutkimus- ja innovointihankkeisiin varhaisen havaitsemisen ja tarkkailun parantamiseksi ja asianmukaisten lääketieteellisten vastatoimien suunnittelemiseksi. Vesihuollon ja puhtaanapidon puute ja ilman saastuminen tiedetään myös merkittäviksi terveysuhiksi, joita EU pyrkii aktiivisesti torjumaan.

Tutkimus – EU tekee jo työtä Horisontti 2020 -ohjelman puitteissa kehittääkseen vankkaa tietopohjaa EU:n toimille selviytymiskyvyn vahvistamiseksi. Se rahoittaa selviytymiskykyyn

⁷ Joustavaa energiaunionia ja tulevaisuuteen suuntautuvaa ilmastomuutospolitiikkaa koskeva puitestrategia, COM(2015) 80, 25.2.2015.

⁸ Maailmanpankin arvio.

liittyvää työtä, joka koskee turvallisuutta, radikaaleja ideologioita, taloutta, yhteiskuntatieteitä, vesi- ja elintarviketurvaa sekä laajamittaisen muuttoliikkeen ja pakkomuuton aiheuttamia haasteita. Suuri osa tästä työstä toteutetaan yhteistyössä kumppanimaiden kanssa.⁹ Tietopohjaa kartuttavat erikoisyksiköt, kuten Euroopan komission muuttoliikettä ja väestörakennetta koskeva tietokeskus. Tutkimustietoon pohjautuvat riski-indeksit, kuten maailman konfliktiriski-indeksi (Global Conflict Risk Index) ja riskinhallintaa kuvaava riski-indeksi (Index for Risk Management) antavat tukea kriisien ehkäisyä sekä niihin varautumista ja reagointia koskeville päätöksille.

Selviytymiskyky käytännössä – Strateginen lähestymistapa selviytymiskykyyn EU:n naapurimaissa

EU:n globaalistrategiassa painotetaan erityisesti EU:n naapurimaiden selviytymiskykyä. Tämä kuvastaa liittymisprosessin ja EU:n naapuruuspolitiikan erityisiä poliittisia sitoumuksia, EU:n ja näiden maiden talouksien ja yhteiskuntien läheisyyttä, niiden turvallisuusintressien keskinäistä riippuvuutta ja joidenkin EU:n naapurimaiden alttiutta joutua geopoliittisten kiistojen kohteeksi.

Poliittinen perusta Länsi-Balkanin maiden ja Turkin valtiollisen ja yhteiskunnallisen selviytymiskyvyn tukemiseksi muodostuu uskottavasta liittymisprosessista, joka perustuu tiukkoihin ja oikeudenmukaisiin ehtoihin. Prosessin ytimen muodostaa ”perusasiat ensin” -periaate, jossa keskitytään oikeusvaltioperiaatteeseen, ihmis- ja perusoikeuksiin, demokraattisiin instituutioihin (mukaan lukien julkishallinnon uudistaminen) sekä talouden uudistuksiin ja kilpailukykyyn.

Vuonna 2015 toteutettu Euroopan naapuruuspolitiikan tarkistus koordinoitiin tiiviisti EU:n globaalistrategian valmistelun kanssa, ja sen neljä painopistettä¹⁰ kuvastavat pitkälti strategian näkemystä selviytymiskyvystä. Tarkistuksen jatkotoimet muodostavatkin merkittävän osan EU:n toimista selviytymiskyvyn vahvistamiseksi kyseisellä alueella.¹¹

Naapuruuspolitiikalla pyritään pitkän aikavälin sosiaaliseen, taloudelliseen ja poliittiseen muutokseen, joka edellyttää institutionaalisten valmiuksien kehittämistä, työtä kansalaisyhteiskunnan sekä paikallis-, alue- ja keskushallinnon eri tasoilla, puuttumista autoritaaristen eliittien syvään juurtuneisiin etuihin ja eri ryhmien vastakkainasettelua ruokkiviin narratiiveihin sekä turvallisuusalan uudistamista.

Turvallisuuspolitiikkaa koskeva yhteistyö perustuu siihen, että kehitetään yhteinen näkemys eduista ja riskeistä. Tämä koskee etenkin toimia, joilla pyritään ehkäisemään väkivaltaisia

⁹ Esimerkkejä tästä ovat Välimeren alueen tutkimus- ja innovointikumppanuus PRIMA (2018–2028), jossa pyritään kehittämään uudenlaisia kestävästä vesihuollon ja elintarviketuotannon ratkaisuja, sekä EU:n ja Afrikan tutkimus- ja innovointikumppanuus elintarvike- ja ravitsemusturvan sekä kestävästä maatalouden alalla.

¹⁰ Hyvä hallinto, demokratia, oikeusvaltio ja ihmisoikeudet; talouskehitys; turvallisuus; muuttoliike ja liikkuvuus.

¹¹ Ks. Yhteinen kertomus tarkistetun Euroopan naapuruuspolitiikan täytäntöönpanosta, JOIN (2017) 18 final, 18.5.2017.

konflikteja, radikalisoitumista ja ääriliikkeitä, sekä toimia, joilla parannetaan kyberturvallisuutta ja selviytymiskykyä hybridiuhkia vastaan.

Tärkeä osa selviytymiskykyyn keskittyvää lähestymistapaa on lujittaa EU:n kyseisellä alueella ja muualla maailmassa toteuttamien toimien yhteyttä. Esimerkiksi EU:n energiaan, liikenteeseen ja yhteyksiin liittyvissä toiminna yhdistyvät itäiset ja eteläiset naapurimaat, Iran ja Keski-Aasia. EU:n Afrikka-hätärahastolla puututaan sääntelemättömän muuttoliikkeen perimmäisiin syihin koko Afrikassa. EU:n Syyria-erityisrahastolla tuetaan syyrialaisia pakolaisia ja heidän vastaanottajayhteisöjään naapurialueilla ja Turkissa.

Strategista lähestymistapaa selviytymiskyvyn vahvistamiseen alueella tukevat useat tärkeät välineet: yhteydenpito kumppaneihin sekä valtiollisella että yhteisöllisellä tasolla; omistajuutta vahvistavan yhteistyön lisääminen jäsenvaltioiden, kumppanimaiden ja kansallisten ja kansainvälisten sidosryhmien kanssa; rahoituksen joustavuuden lisääminen; suhteiden eriyttäminen kumppanikohtaisesti; ja parannettu julkisuusdiplomatia ja viestintä. Kaiken keskiössä on poliittinen lähestymistapa, joka perustuu uusiin, yhdessä sovittuihin kumppanuuden painopisteisiin tai tarkistettuihin assosiaatio-ohjelmiin sekä selkeään arvioon yhteisistä keskipitkän aikavälin ensisijaisista tavoitteista ja jota tukee sitoumus kunnioittaa ihmis- ja perusoikeuksia.

3.3 EU:n selviytymiskyky ja turvallisuus

EU:n globaalistrategiassa rauha ja turvallisuus ovat erottamaton osa kestäväää ja osallistavaa kehitystä, maailmanlaajusten normien noudattamista ja sääntöihin perustuvia kansainvälisiä järjestelmiä. Tämän ajattelutavan edistäminen on jatkossakin EU:n ulkoisten toimien keskiössä. Globaalistrategiassa tunnustetaan kuitenkin, että myös EU:hun ja sen jäsenvaltioihin kohdistuu monia sellaisia rakenteellisia paineita, jotka laittavat kumppanimaidemme selviytymiskyvyn koetukselle ja paljastavat niiden haavoittuvuuden. Siksi EU:n suojele määritellään yhdeksi tärkeimmäksi tehtäväksi, ja naapureiden selviytymiskyvyn parantaminen on osa sitä. Myös EU:n ulkopoliitiikalla, yhteinen turvallisuus- ja puolustuspolitiikka mukaan lukien, voidaan suoraan tukea EU:n sisäistä selviytymiskykyä nykytilanteessa, jossa unionilla on entistä suurempi vastuu kansalaistensa turvallisuudesta. Tämä edellyttää ulkoisten paineiden ja uhkien parempaa havaitsemista ja tarkoituksenmukaisia mekanismeja, jotta voidaan varmistaa asianmukaiset poliittiset toimet.

Selviytymiskyky on keskeisellä sijalla myös turvallisuusunionia koskevassa EU:n työssä, jossa tarkastellaan valtiosta riippumattomien ulkopuolisten toimijoiden roolia. Huhtikuussa 2015 annetussa Euroopan turvallisuusagendassa komissio keskittyy kahteen asiakokonaisuuteen: terrorismin ja järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan ja unionin puolustus- ja selviytymisvalmiuksien kehittämiseen.

Nyt haasteena on nivoa sisäistä ja ulkoista turvallisuutta koskevat EU:n politiikan ulottuvuudet yhteen toisiaan vahvistavalla tavalla, joka tosiasiallisesti nostaa ulkoisten toimijoiden toteuttamien pakkokeinojen hintaa ja mahdollistaa sen, että EU voi ennakoida tilanteita ja toteuttaa poliittisia ja operatiivisia varhaisvaiheen toimia vastauksena muunlaisiin paineisiin.

EU jatkaa alan konkreettista työtä kuudella osa-alueella:

- **Selviytymiskyky hybridiuhkia vastaan.** Hybridiuhkien torjumista koskevan yhteisen kehyksen mukaisesti EU:n toimien keskeisenä tavoitteena on vahvistaa kriittisen infrastruktuurin suojelua ja samalla monipuolistaa energian lähteitä ja toimittajia ja parantaa puolustusvalmiuksia. Etusijalla on tuloksellisen operatiivisen yhteistyön ja suojatun viestinnän varmistaminen jäsenvaltioiden välillä sekä yhteistyön tekeminen eri alojen toimijoiden kanssa yhteisiä välineitä käyttäen. Yhteistyötä EU:n ulkopuolisten maiden, varsinkin naapurimaiden, kanssa aiotaan lisätä.
- **Kyberturvallisuus.** Tieto- ja viestintätekniikan väärinkäyttö voi heikentää niin yhteiskunnan kuin talouden selviytymiskykyä. Kyberuhat vaikuttavat turvallisuuteen, ja ne voivat aiheuttaa suurta vahinkoa taloudelle. Niitä torjutaan sekä normatiivisin että operatiivisin keinoin. YK:n viitoittamaa työtä jatketaan kansainvälisen yksimielisyyden saavuttamiseksi peruspalveluihin kohdistuvan tieto- ja viestintätekniikan väärinkäytön torjumiseksi sen lähteestä, motiivista, luonteesta tai paikasta riippumatta. Samaa aikaan EU pyrkii edistämään peruspalvelujen kestävyttä niin sisäisesti¹² kuin kansainvälisestikin ja tehostamaan alan rajatylittävää yhteistyötä¹³.
- **Strateginen viestintä.** EU ja eräät sen kumppanimaat ovat ulkoisen disinformaation kohteita. Disinformaatio on osa yhtenäistä strategiaa, jonka tarkoituksena on heikentää identiteettiä, turvallisuuden ja vakauden kannalta keskeisten poliittisten ja yhteiskunnallisten järjestelmien uskottavuutta. Siksi on tarkoitus jatkaa sellaisten toimenpiteiden kehittämistä, joilla parannetaan kansalaisten kykyä torjua vihamielistä disinformaatiota. Toimenpiteiden avulla lisätään tietoisuutta, tuetaan median moniarvoisuutta ja ammattimaisuutta ja levitetään myönteisiä narratiiveja ja faktoihin perustuvia viestejä.

EU:n olisi vahvistettava East Stratcom -työryhmän resursseja ja tehostettava sen yhteistyötä EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden ja samanmielisten kumppaneiden kanssa. Pidemmän aikavälin strategista lähestymistapaa ja yhteyksiä itäisen kumppanuuden maihin on tarkoitus kehittää edelleen. Siinä keskitytään ihmisten väliseen vuorovaikutukseen ja tehdään yhteistyötä kansalaisyhteiskunnan verkostojen kanssa, jotka tuottavat selviytymiskykyä paikallistasolla. Vastaavaa lähestymistapaa sovelletaan Länsi-Balkanin maihin ja Turkkiin, ja strategisesta viestinnästä ehdokasmaissa ja mahdollisissa ehdokasmaissa vastaavaa tiimiä vahvistetaan.

¹² Esimerkkeinä mainittakoon toimenpiteistä yhteisen korkeatasoisen verkko- ja tietojärjestelmien turvallisuuden varmistamiseksi koko unionissa 6 päivänä heinäkuuta 2016 annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2016/1148, COM(2016) 410 final, ja syyskuulle 2017 suunniteltu vuoden 2013 EU:n kyberturvallisuusstrategian tarkistus.

¹³ Muun muassa työ EU:n tärkeimpien kauppakumppaneiden kanssa yhteenliitettyjen esineiden kyberturvallisuuden parantamiseksi digitaalisten sisämarkkinoiden strategian täytäntöönpanon väliarvioinnissa (COM(2017) 228 final, 10.5.2017) esitetyn mukaisesti.

Lisäksi EU:n olisi laadittava arabimaita varten tiedotusstrategia, jolla torjutaan terroristien propagandaa ja internetin käyttöä radikaalistamiseen sekä edistetään ihmis- ja perusoikeuksia.

- Edellä kuvattu työ valtioiden ja yhteiskuntien selviytymiskyvyn parantamiseksi on keskeisellä sijalla lähestymistavassa, jota EU soveltaa **terrorismin ja väkivaltaisen ääriliikeshinnän torjumiseen**. Radikalisoitumisen ehkäiseminen edellyttää tarkkaan harkittua strategiaa, jolla vastataan väkivallan vaikuttimiin. Terroristijärjestöjen ja niiden rahoituksen paljastaminen, estäminen ja hajottaminen edellyttävät puolestaan parempaa lainsäädäntöä ja toimivia instituutioita. Halutun vaikutuksen aikaansaamiseksi on edellä kuvatun työn lisäksi huolehdittava oikeuksien suojelusta ja sellaisesta yhteiskunnallisesta toimintaympäristöstä, joka auttaa luomaan rauhanomaisia ja vakaita yhteiskuntia, jotka ovat vähemmän vastaanottavaisia väkivaltaisten ääriliikkeiden sanomalle. Osana terrorisminvastaista vuoropuheluaan EU kannustaa kumppanimaitaan käsittelemään terrorismia kaikilla asiaankuuluvilla politiikanaloilla, ei pelkkänä turvallisuuskysymyksenä. Tähän kuuluu sen varmistaminen, että paikalliset toimijat pystyvät tunnistamaan radikalisoitumisen, myös verkossa tapahtuvan radikalisoitumisen, varhaiset varoitusmerkit ja puuttumaan niihin.
- **Kriittisen liikenneinfrastruktuurin turvallisuuden parantaminen.** Kriittisen liikenneinfrastruktuurin turvallisuuden parantaminen on tärkeä osa yhteistoiminnallista, verkottunutta ja automatisoitua liikkuvuutta, jolle verkottunut maailmantalous perustuu. EU:n olisi lisättävä yhteistyötä EU:n ulkopuolisten maiden kanssa liikenneinfrastruktuuriin ja -palveluihin kohdistuvien uhkien lieventämiseksi. Sen olisi edistettävä asiantuntijatasoisen yhteistyötä, jolla tuetaan valmiuksien, tiedotusstrategioiden, välineiden ja tietoverkkojen kehittämistä sekä parannetaan poliisin ja oikeusviranomaisten järjestelmien asemaa.
- **Yhteistyön kehittäminen Naton ja Etyjin kanssa.** EU ja Nato ovat sopineet useista selviytymiskyvyn kehittämistoimista osana hybridiuhkien torjuntaa. Tällaisia toimia ovat henkilöstön välisen yhteydenpidon tehostaminen selviytymiskykyyn liittyvien vaatimusten osalta, yhdenmukaisuuden lisääminen EU:n voimavarojen kehittämissuunnitelman ja Naton puolustus suunnitteluprosessin välillä sekä valmistautuminen lähettämään pyynnöstä asiantuntijoita EU:n jäsenvaltioiden tai Nato-liittolaisten tueksi, kun ne pyrkivät parantamaan selviytymiskykyään joko kriisiä edeltävässä vaiheessa tai kriisitilanteessa.

Tässä työssä on korostunut siviiliviranomaisten, puolustusvoimien ja yksityissektorin keskinäinen riippuvuus toiminnassa, jolla pyritään parantamaan jäsenvaltioiden kykyä selviytyä valtiollisten ja valtiosta riippumattomien toimijoiden vihamielisistä toimista. Keskinäinen riippuvuus näkyy muun muassa puolustusvoimien riippuvuutena siviilipuolen logistiikka- ja televiestintävalmiuksista ja siviiliviranomaisten riippuvuutena sotilaallisista valmiuksista selvitä suuriin ihmismääriin vaikuttavista häiriötilanteista. Riippuvuussuhteita on tarkoitus selvittää, jotta neuvostolle voitaisiin

tehdä ehdotuksia Naton kanssa yhteisistä tulevaisuuden koordinoituista toimintalinjoista.

Yhteistyön tekemiseen **Etyjin** kanssa selviytymiskyvyn alalla on tarjolla monia mahdollisuuksia, koska Etyj soveltaa turvallisuuteen kokonaisvaltaista sotilaallisen, taloudellisen, inhimillisen ja ympäristöulottuvuuden käsittävää lähestymistapaa.

4. Jatkotoimet – neljä keinoa viedä selviytymiskykyä koskeva strateginen lähestymistapa osaksi EU:n ulkoisia toimia

Selviytymiskyvyn painottaminen EU:n globaalistrategiassa kertoo huomattavasta muutoksesta siinä, miten EU hallinnoi sokkien ja häiriötä aiheuttavien paineiden riskiä ja vaikutusta ulkopoliitikassaan. Globaalistrategiassa tunnustetaan, että tällaiset paineet ja sokit ovat osa EU:n toimintaympäristöä ja että ne olisi huomioitava EU:n työskentelytavassa sen sijaan, että niihin suhtaudutaan odottamattomana poikkeustilanteena. Tämä tarkoittaa sitä, että painopiste siirtyy asteittain kriisien rajoittamisesta varhaisvaiheen toimenpiteisiin, jotka perustuvat pitkän aikavälin joustaviin maa- ja aluestrategioihin, joissa riskit tiedostetaan paremmin ja joissa välineet ohjaavat toimintaa vähemmän. Myös EU:n etuihin vaikuttaviin riskitekijöihin on kiinnitettävä enemmän huomiota. Perimmäisenä tavoitteena on poliittisen vuoropuhelun, eri alojen politiikkaa koskevien vuoropuhelujen sekä teknisen ja taloudellisen avun yhdistäminen tuloksellisella tavalla kriisin alkuvaiheessa.

Kaikki tämä edellyttää EU:lta ongelma-analyysin, ohjelmasuunnittelun ja toimien kestävyyttä arvioivien menetelmien uudelleenmäärittelyä. Selviytymiskykyä koskevan lähestymistavan viemiseksi systemaattisesti osaksi EU:n ulkoisia toimia ehdotetaan neljää peruskeinoa:

- riskianalyysien parantaminen ja jakaminen maa- ja aluetasolla, jotta strategiat, poliittinen vuoropuhelu ja avun ohjelmasuunnittelu olisivat paremmin perusteltuja;
- ulkoisten paineiden seurannan tehostaminen ja yhteistyö neuvoston kanssa poliittisten ja diplomaattisten toimien ajoituksen optimoimiseksi;
- selviytymiskykyä koskevan lähestymistavan vieminen osaksi EU:n ulkoisten toimien ohjelmasuunnittelua ja rahoitusta;
- selviytymiskykyyn liittyvien kansainvälisten toimintalinjojen ja käytäntöjen suunnittelu.

4.1 Riskianalyysin parantaminen maa- ja aluetasolla

EU:lla on valtava määrä tietoa kumppanimaidensa riskeistä, paineista ja haavoittuvuustekijöistä. Tieto on peräisin EU:n diplomatian verkostoista, tiedustelutoiminnasta ja kenttätyöstä, sen toimielinten ja jäsenvaltioiden alakohtaisesta asiantuntemuksesta sekä EU:n virastojen seurantamekanismeista. Riskinarviointiprosesseissa on runsaasti päällekkäisyyksiä näkökulmaeroista johtuen; toiminnan lähtökohta voi olla humanitaarinen, taloudellinen taikka konfliktiin tai ympäristöön keskittyvä. Huomattavia puutteitakin on, esimerkiksi EU:n kyvyssä ennakoida ilmastonmuutoksen sekä ympäristö- ja muiden tekijöiden vaikutusta muuttoliikkeeseen. Lisäksi analyysissa annetaan usein liian vähän painoarvoa paikallisille selviytymisvalmiuksille ja niistä kumpuavalle myönteiselle

muutosvoimalle. Aina riskinarviointiprosesseissa ei myöskään onnistuta selvittämään kaikkia EU:n poliittisiin, taloudellisiin ja turvallisuusetuihin mahdollisesti kohdistuvia vaikutuksia.

Eri toimijoilta peräisin olevat tiedot on syytä yhdistää niin, että päätöksentekijät saavat täyden kuvan siitä, miten eri tekijät saattavat yhdessä vaikuttaa maan/alueen kehitykseen ja vakauteen tai ohjelman tavoitteisiin. Tämä on toteutettava kyseisten toimijoiden toimivaltuuksia kunnioittaen.

EU:n olisi

- *lisättävä konfliktisensitiivisyyttä ja parannettava niin riskien tuntemusta (esim. luomalla parempia mekanismeja hätä- ja muiden siirtolaisten tulevien virtojen luonteen ja vaikutuksen arvioimiseen) kuin ilmastopaineiden, ympäristön pilaantumisen ja väkivaltaisten konfliktien välisten kytkösten ymmärtämistä;*
- *yksinkertaistettava nykyisiä arviointiprosesseja sen varmistamiseksi, että EU:n ulkopoliittikan eri toimijoilla on käytettävissään yksi ainoa tiivis maakohtainen arvio, jossa määritellään sekä riskit että selviytymiskyvyn osatekijät. Maakohtaiseen arvioon sisällytetään aiempaa systemaattisemmin ja aktiivisemmin tietoja, jotka ovat peräisin EU:n diplomatian verkostoista sekä humanitaarisen avun, kriisityön ja kehitysyhteistyön toimijoilta, sekä ulkoista toimintaympäristöä koskevaa erityisasiantuntemusta, jota on EU:n sisäpolitiikan alan pääosastoissa ja virastoissa. Arvio tukisi poliittista vuoropuhelua ja avustusohjelmien suunnittelua. Siitä olisi apua myös vakiintuneissa päätöksentekoprosesseissa, joita sovelletaan EU:n maastrategioiden laadintaan, YTPP-operaatioiden suunnitteluun ja ulkoisen avun ohjelmointiin;*
- *edistettävä selviytymiskyvyn eri ulottuvuuksia koskevien yhteisten analyysien laatimista kumppanijärjestöjen kanssa monenvälisesti ja samanmielisten kehityskumppaneiden kanssa kahdenvälisesti.*

4.2 Ulkoisten paineiden seurannan tehostaminen varhaisen toiminnan mahdollistamiseksi

EU:n on kyettävä seuraamaan omaan ja kumppanimaidensa selviytymiskykyyn vaikuttavia ulkoisia paineita ja vastaamaan niihin sekä keskipitkällä että lyhyellä aikavälillä.

EU:n olisi

- *kehitettävä edelleen EU:n konfliktien varhaisvaroitusjärjestelmää, jotta siinä huomioidaan jo seurattavien riskitekijöiden lisäksi selviytymiskyvyn indikaattorit. Järjestelmässä seurataan monia laajempia riski- ja haavoittuvuusindikaattoreita*

(esim. ympäristö-, ilmasto- ja väestöpaineita¹⁴) sekä indikaattoreita, joilla mitataan hallinnollisia ja institutionaalisia valmiuksia selviytyä tällaisista paineista. Selviytymiskyvyn indikaattoreiden seuranta voisi auttaa tunnistamaan kriittisen pisteen, jossa paineet ylittävät selviytymismekanismien kantokyvyn;

- pidettävä mielessä selviytymiskyvyn strateginen merkitys laatiessaan ulkoisiin konflikteihin ja kriiseihin sovellettavaa yhdenmukaista lähestymistapaa. EU:n globaalistrategiassa visioitu yhdenmukaista lähestymistapa on kokonaisvaltaista lähestymistapaa laajempi ja kunnianhimoisempi. Sen on tarkoitus korvata kokonaisvaltainen lähestymistapa sitten, kun viimeksi mainittuun liittyvä, vuosien 2016 ja 2017 toimintasuunnitelma on viety päätökseen.

Konfliktien varhaisvaroitusjärjestelmän ensisijaisena tarkoituksena on tunnistaa väkivaltaisen konfliktin mahdolliset aiheuttajat kolmansissa maissa neljän vuoden aikajänteellä. Sitä ehdotetaan täydennettäväksi mekanismeilla, joissa keskitytään ulkoisten paineiden ja niiden seurausten tunnistamiseen lyhyellä aikavälillä. Tavoitteena on huolehtia siitä, että EU:n poliittiset toimet tällaisessa tilanteessa ovat hyvin perusteltuja ja oikea-aikaisia.

EU:n olisi

- otettava käyttöön kevyt tilannekatsausmekanismi ulkoisten paineiden aiheuttamien, EU:n etuihin kohdistuvien vaikutusten selvittämiseksi lyhyellä aikajänteellä (3–6 kk). Mekanismissa keskitytään sellaisten ulkoisten paineiden tunnistamiseen, jotka saattavat merkittäväällä tavalla vaarantaa kumppanimaan kehityksen tai turvallisuuden tai vaikuttaa EU:n selviytymiskykyyn. Edellyttäen, että tietoa¹⁵ on saatavilla, mekanismin avulla voitaisiin alustavasti selvittää EU:n yleisempiin etuihin kohdistuvia seurauksia. Esimerkkejä tällaisista ovat energian toimitusvarmuuteen ja kriittisiin toimitusketjuihin kohdistuvat ulkoiset häiriöt, kansanterveydelliset hätätilanteet, kriisien vaikutus EU:n kansalaisiin ulkomailla sekä massiiviset muuttoliikkeet;
- tuettava muun muassa YK:n puitteissa toteutettavia toimia hirmutekojen havaitsemiseksi ja estämiseksi varhaisessa vaiheessa. Yksi keino olisi suunnitella erilaisia estovälineitä.

¹⁴ Näiden indikaattoreiden määrittelyssä EU hyödyntää Euroopan komission Yhteisessä tutkimuskeskuksessa tehtävää ja Horisontti 2020 -ohjelmasta rahoitettavaa tieteellistä tutkimustyötä.

¹⁵ Tällaista tietoa voisivat olla oikeus- ja sisäasioiden virastoista peräisin olevat tiedot (esim. Euroopan raja- ja merivartioston tiedot muuttopaineista) sekä lastitietojen ennakoilmoitusjärjestelmästä ja tullin riskinhallintajärjestelmästä saatavat tiedot. Viimeksi mainittu pyrkii tunnistamaan tietyt kansainvälisten toimitusketjujen turvallisuuteen ja luotettavuuteen sekä kriittiseen infrastruktuuriin (esim. merisatamissa, lentoasemilla ja maarajoilla) kohdistuvat riskit.

Molemmat järjestelmät suunnitellaan sellaisiksi, että ne tukevat tehokasta päätöksentekoa kriisin alkuvaiheessa. Sekä neuvostolla että komissiolla on tässä keskeinen rooli.

Tämän vuoksi

- *poliittisten ja turvallisuusasioiden komiteaa pyydetään tarkastelemaan tilannekatsausmekanismin tuloksia säännöllisesti, jotta voidaan varmistaa ajoissa tapahtuva varhaisvaiheen toimien poliittinen ohjaus;*
- *neuvoston puheenjohtajavaltiota pyydetään tarkastelemaan tilannekatsausmekanismista saatujen tietojen merkitystä neuvoston muille asiaankuuluville kokoonpanoille, esimerkiksi sisäisen turvallisuuden operatiivisen yhteistyön pysyvälle komitealle;*
- *EU:n olisi jatkettava sellaisten mekanismien kehittämistä, joilla avustushjelmista tehdään joustavia, jotta asianmukaisia varhaisvaiheen toimia voidaan toteuttaa heti, kun riskit on havaittu.*

4.3 Selviytymiskykyä koskevan lähestymistavan vieminen osaksi EU:n ohjelmasuunnittelua ja rahoitusta

EU aikoo kehittää nykykäytäntöään edelleen ja tehdä riskien ja selviytymiskyvyn osatekijöiden arvioinnista kiinteän osan ohjelma- ja hankesuunnittelua humanitaarisen avun, kriisitoiminnan ja kehitysavun aloilla, EU:n erityisrahastot mukaan lukien. Selviytymiskykyä koskevasta lähestymistavasta saaduista opetuksista tärkeimpiä ovat seuraavat: on voitava toimia monella tasolla, yhteisövetoiset toimenpiteet mukaan lukien; ohjelmakausien on oltava pidempiä (mukaan lukien humanitaarisen avun suunnittelu) ja niissä on oltava lyhyen aikavälin joustovara; rahoituksen osalta tarvitaan varojärjestelmiä sellaisten sokkien ja häiriötä aiheuttavien paineiden varalta, jotka saattaisivat vaarantaa pidemmän aikavälin strategisten tavoitteiden saavuttamisen. Tämä kaikki olisi otettava huomioon yhdessä jäsenvaltioiden kanssa tehtävässä ohjelmasuunnittelussa, jota pyritään lisäämään.

EU:n olisi

- *päivitettävä ohjelmasuunnitteluohjeet tarpeen mukaan hyödyntämällä omia kokemuksiaan ja muiden monenvälisten kumppaneiden menetelmätöitä selviytymiskyvyn alalla. Sen pitäisi korostaa sitä, että epävakassa ympäristössä annettavan humanitaarisen avun ja kehitysavun tulisi olla konfliktisensitiivistä, jotta voidaan välttää mahdolliset kielteiset vaikutukset ja lisätä tuloksellisuutta. Tällaisten*

riskien tunnistamiseen ja eliminoimiseen tarkoitettuja menetelmiä olisi kehitettävä edelleen;

- *otettava ohjelmien seuranta- ja arviointikehyksissä huomioon se, että selviytymiskyvyn parantaminen edellyttää pitkän aikavälin toimenpiteitä, joiden suunnittelussa osoitetaan suurta innovointikykyä ja joustoa. Lisäksi on määriteltävä tarkoituksenmukaiset indikaattorit ja voitettava kvalitatiivisten tietojen keräämisen liittyvät vaikeudet;*
- *otettava selviytymiskykyä koskeva strateginen lähestymistapa huomioon ulkoisten toimiensa rahoituksessa nyt ja tulevaisuudessa;*
- *selvitettävä kustannustehokkaiden ja innovatiivisten riskirahoitusratkaisujen (esim. kriisitilanteen luottojärjestelyt sekä katastrofirahastot ja vakuutukset) käyttöä alueellisella, kansallisella ja paikallisella tasolla.*

4.4 Kansainvälisten toimintalinjojen ja käytäntöjen suunnittelu

EU tekee tiivistä yhteistyötä tärkeimpien kansainvälisten kumppaneiden kanssa, jotka ovat laatineet omat selviytymiskykyä koskevat politiikkakehykset. Tällaisia kumppaneita ovat esimerkiksi YK, Maailmanpankki, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) ja Euroopan jälleenrakennus- ja kehityspankki. On EU:n edun mukaista sopia yhteisistä määritelmistä ja käytännöistä selviytymiskyvyn alalla ja tehdä operatiivista yhteistyötä aina kun mahdollista.

EU:n olisi

- *tehostettava poliittista ja käytännön yhteistyötä kansainvälisten kumppaneiden kanssa tutkimustulosten ja menetelmiin liittyvän osaamisen jakamiseksi sekä mahdollisuuksien mukaan selviytymiskykyä koskevien lähestymistapojen yhdenmukaistamiseksi ja tietokokonaisuuksien ja hälytysjärjestelmien jakamiseksi;*
- *tehtävä tiiviimpää yhteistyötä erilaajuisia alueita edustavien organisaatioiden kanssa selviytymiskykyä koskevien toimintakehysten suhteen vaihtamalla tietoa ja kokemuksia.*

Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja ja Euroopan komissio pyytävät Euroopan parlamenttia ja neuvostoa vahvistamaan tässä yhteisessä tiedonannossa esitetyn lähestymistavan ja tukemaan sitä.

Liite – Selviytymiskykyä koskeva strateginen lähestymistapa: 10 perusperiaatetta

Seuraavassa esitetään selviytymiskykyä koskevan tuloksellisen ja strategisen lähestymistavan perusperiaatteet. Ne perustuvat kokemuksiin, joita EU:lle on kertynyt vuonna 2012 annetun tiedonannon jälkeen ja tätä tiedonantoa valmisteltaessa järjestetystä laajamittaisesta kuulemisesta.

- 1. Selviytymiskyvyn parantaminen on väline, ei itsetarkoitus.** Selviytymiskykyä koskevassa EU:n strategisessa lähestymistavassa on kyse kumppanimaiden institutionaalisten ja yhteiskunnallisten vahvuuksien edelleen kehittämisestä, jotta voidaan saavuttaa kestävä kehitys tai turvallisuutta koskevat pitkän aikavälin tavoitteet. Lähestymistavassa puututaan haavoittuvuustekijöihin ja taustalla vaikuttaviin rakenteellisiin riskeihin ja varmistetaan siten edistyminen näiden tavoitteiden toteutumisessa. Siinä tunnustetaan, että sen enempää kehitys kuin edistyminen kohti demokratiaa, rauhaa ja turvallisuutta eivät ole lineaarisia prosesseja ja että pelkillä alakohtaisilla lähestymistavoilla ei aina voida taata kestäviä tuloksia.
- 2. Selviytymiskyvyn osatekijöiden ymmärtäminen kontekstissaan voi auttaa valmistautumaan paremmin paineisiin ja yllättäviin tilanteisiin.** Tämä edellyttää valtioita, yhteiskuntia ja yhteisöjä säätelevien ja ylläpitävien monimutkaisten järjestelmien eri osien välisten kytkösten todellista ymmärtämistä. Lisäksi on ymmärrettävä, miten ne reagoivat yllättäviin häiriöihin tai toimivat toistuvissa tai pitkäkestoisissa stressitilanteissa.
- 3. Selviytymiskyky on tapauskohtaista ja edellyttää yksilöllisiä lähestymistapoja.** Vaikka selviytymiskykyisillä järjestelmillä on joitakin yhteisiä ominaisuuksia, alan ammattilaisten ja paikallisten toimijoiden tehtävänä on laatia tapauskohtaiset määritelmät. EU:n ja muiden ulkopuolisten toimijoiden tehtävänä on tukea tätä prosessia ja parantaa yhteiskuntien valmiuksia tunnistaa ja ratkaista omat ongelmansa. Tämä edellyttää, että politiikan laatijat ja kehitysyhteistyökumppanit soveltavat pitkän aikavälin lähestymistapaa, jota mukautetaan sitä mukaa kuin eri lähestymistapoja testataan ja hiotaan.
- 4. Selviytymiskyvyn osatekijöiden tunnistaminen ja vahvistaminen on yhtä tärkeää kuin haavoittuvuustekijöiden kartoittaminen ja niihin puuttuminen.** Tällaisia osatekijöitä ovat esimerkiksi vakiintuneet tai epäviralliset demokraattiset järjestelmät, hyvän hallinnon järjestelmät ja oikeusjärjestelmät, muut kuin valtiolliset instituutiot ja organisaatiot, vakiintuneet kulttuuriset normit ja käytänteet sekä yhteisövetoiset yksittäiset ratkaisut, joilla täydennetään valtion valmiuksia tai korvataan puuttuvat valmiudet. **Selviytymiskykyä on kehitettävä valtion, yhteiskunnan ja yhteisön tasolla.** Paikallishallinto ja kansalaisyhteiskunta ovat usein se perusta, jolle selviytymiskyky voi rakentua ja joka mahdollistaa sen vahvistumisen yhteisötasolla. Naisilla on erityinen ja keskeinen rooli, joka on tunnustettava ja jota on hyödynnettävä samalla, kun puututaan sukupuolten epätasa-arvon rakenteellisiin syihin.
- 5. Selviytymiskyvyssä on kyse vallitsevan tilanteen muuttamisesta, ei sen säilyttämisestä.** Selviytymiskyvyllä ei tarkoiteta pelkästään valtioiden, yhteiskuntien ja yhteisöjen perusidentiteetin ja -valmiuksien säilyttämistä tilanteessa, jossa niihin kohdistuu häiriötä aiheuttavia paineita. Se on myös sen varmistamista, että ne pystyvät sopeutumaan ja uudistumaan uusien vaatimusten edessä. Olennaista onkin selviytymiskyvyn muutosvoiman hyödyntäminen.

6. **Selviytymiskyky edellyttää poliittista lähestymistapaa.** Ensisijainen vastuu väestön tarpeisiin vastaamisesta on hallituksilla. Kansainvälisellä avulla ei pitäisi korvata paikallistason vastuunottoa ja poliittista toimintaa. Kaikki maat ovat sitoutuneet kestäväen kehityksen tavoitteisiin, joissa viitataan selviytymiskyvyn vahvistamiseen. Näin ollen kukin maa on ensisijaisesti vastuussa siitä, että selviytymiskyky on viety osaksi sen kansallisia ja paikallisia politiikkakehyksiä. EU ja sen jäsenvaltiot voivat kuitenkin tukea selviytymiskyvyn vahvistamista tekemällä siitä erottamattoman osan poliittista vuoropuhelua, myös kaikkien korkeimmalla tasolla.
7. **Selviytymiskyky edellyttää riskit tiedostavaa ohjelmasuunnittelua.** Toimia, joilla puututaan epävakauden taustalla oleviin eri syihin, olisi täydennettävä riskinhallintatoimenpiteillä, joilla väestöä suojellaan häiriö- ja stressitilanteilta, rajoitetaan tällaisten tilanteiden vaikutuksia varhaisvaiheen toimilla ja tuetaan nopeaa elpymistä.
8. Aina ei ole mahdollista puuttua pitkäkestoisen paineen aiheuttajiin eikä välttää yllättävän kriisin seurauksilta. Ongelmiin tarttuminen vasta romahduspisteessä käy kuitenkin kohtuuttoman kalliiksi. Siksi **jousto ja sopeutumiskyky on otettava alusta alkaen osaksi ohjelmasuunnittelua.** Lisäksi on muistettava, että järjestelmän yhden osan vahvistaminen tai heikentäminen voi aiheuttaa stressiä järjestelmän toisessa osassa.
9. **Varhaisvaroittaminen on kytkettävä varhaisvaiheen toimintaan.** Kaikkia riskejä ei ole mahdollista välttää. Siksi selviytymiskykyä koskevan tuloksellisen lähestymistavan edellytyksenä on, että päätöksentekijät pystyvät tunnistamaan ja arvioimaan paineita pitkällä, keskipitkällä ja lyhyellä aikavälillä ja toteuttamaan tehokkaita varhaisvaiheen toimia. Tämä tarkoittaa sitä, että asiaankuuluviin päätöksentekomenettelyihin on sisällytettävä täydellinen arvio, joka ei rajoitu häiriöihin (kuten luonnononnettomuuksiin, valtion välisiin konflikteihin tai talouskriiseihin), vaan kattaa myös hitaasti kehittyvät kriisit, toistuvat paineet ja kriittisen pisteen saavuttavat pitkään kumuloituneet paineet (esimerkiksi väestöpaine, ympäristön tilan heikkeneminen, ilmastonmuutos, muuttoliike ja muut krooniset stressitilat).
10. **Toiminnan lähtökohta on kattava analyysi vahvuuksista, haavoittuvuustekijöistä ja paineista.** Valtiot ja yhteiskunnat rakentuvat monimutkaisille riippuvuussuhteille, joita poliittisilla toimijoilla, turvallisuusalan toimijoilla, yksityissektorilla, kansalaisyhteiskunnalla, yhteisöillä ja kansalaisilla on toistensa kanssa. Perinteisissä alakohtaisissa lähestymistavoissa ei välttämättä havaita kaikkia haavoittuvuustekijöitä ja niiden välisiä yhteyksiä eikä pystytäkään ennakoimaan, miten järjestelmä kokonaisuutena käyttäytyy joutuessaan paineen alaiseksi tai mitä mahdollisia seurauksia siitä on muille valtioille. Tämä tarkoittaa sitä, että missä tahansa tilanteessa riskit ja selviytymiskyky on arvioitava monella eri tasolla. Erityisesti on arvioitava tilanteita, joissa yksi selviytymiskyvyn osatekijä tai yksi toimijaryhmä on riippuvainen muiden selviytymiskyvystä tai joissa yhteiskunnan eri tasojen välisillä valtasuhteilla on iso merkitys. Tyypillisesti tämä edellyttää kaikki vaaratekijät kattavaa lähestymistapaa, jossa yhdistyy alueen, valtion, organisaation, yhteisön ja yksilön tasolla tehty analyysi.