



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

ВЪРХОВЕН ПРЕДСТАВИТЕЛ НА
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ ПО
ВЪПРОСИТЕ
НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ И
ПОЛИТИКАТА НА СИГУРНОСТ

Брюксел, 25.3.2015 г.
JOIN(2015) 9 final

**СЪВМЕСТНО СЪОБЩЕНИЕ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, СЪВЕТА,
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА
НА РЕГИОНИТЕ**

Изпълнение на Европейската политика за съседство през 2014 г.

{SWD(2015) 63 final}
{SWD(2015) 64 final}
{SWD(2015) 65 final}
{SWD(2015) 66 final}
{SWD(2015) 67 final}
{SWD(2015) 68 final}
{SWD(2015) 69 final}
{SWD(2015) 70 final}
{SWD(2015) 71 final}
{SWD(2015) 72 final}
{SWD(2015) 73 final}
{SWD(2015) 74 final}
{SWD(2015) 75 final}
{SWD(2015) 76 final}
{SWD(2015) 77 final}

1. Въведение

От своето въвеждане през 2004 г. Европейската политика за съседство (ЕПС) е изключително важен аспект на външната политика на ЕС. ЕПС разглежда въпроси от стратегическо значение като сигурността, стабилността, системата на правосъдие, свободата и благоденствието в страните в съседство с ЕС, като се стреми да насърчава изграждането на устойчиви и гъвкави икономики и на свободни и приобщаващи общества. Това е политика на дългосрочна ангажираност, основана на взаимноизгодна интеграция и сътрудничество.

Въпреки това, предвид многобройните кризи и все по-големите предизвикателства в съседните на ЕС държави, нараства съзнанието за необходимостта от адаптиране на ЕПС и на нейния подход. Отправени бяха призови за мащабна реформа на набора от инструменти на ЕПС, за да се даде възможност на ЕС да отговаря по-успешно на различаващите се стремежи на партньорите, както и да реагира по-своевременно на бързо променящата се обстановка в съседните държави и на глобалните тенденции в по-общ план.

2014 г. беше година на големи предизвикателства в съседните на ЕС държави. Събитията в Украйна, както и засилването на натиска от страна на Русия върху други източни партньори изведоха на преден план политическите реалности в Европа. В Сирия и извън нея милиони хора избягаха от домовете си в резултат на действията на режима на Асад и Даеш и продължават отчаяно да се нуждаят от помощ. Жестокости и нарушения на правата на човека бяха извършени също от Даеш, Джабхат ан-Нусра и други терористични групировки в региона. Подновяването на военните действия в ивицата Газа унищожи поминъка и разруши и без това уязвима инфраструктура. Държавността в Либия продължава да е застрашена, а липсата на функциониращи държавни органи, увеличаването на насилието и липсата на контрол върху миграционните потоци към и от страната създадоха благоприятни условия за престъпни мрежи, занимаващи се с незаконна миграция и трафик на хора към Европа. Бедността в съседните държави нарасна, като засегна най-вече децата, както и други уязвими социални групи.

Същевременно през 2014 г. се наблюдаваха някои положителни промени, като бяха подписани три споразумения за асоцииране с Грузия, Република Молдова и Украйна. Тези споразумения от ново поколение съдържат разпоредби за задълбочена и всеобхватна зона за свободна търговия (СА/ЗВЗСТ), с които се въвеждат най-амбициозните досега договорни взаимоотношения с държавите партньори в съседство. Освен това бяха засилени отношенията с Мароко и Тунис, които продължават да отразяват дълбочината и обхвата на усилията за реформи в тези страни. Демократичният преход в Тунис протича особено положително. В областта на миграцията и мобилността Република Молдова успешно изпълни всички критерии, заложи в Плана за действие за либерализиране на визовия режим (ПДЛВР), което даде възможност на молдовските граждани да се ползват

от безвизово пътуване в държавите от Шенген, считано от пролетта на 2014 г. Тунис и Йордания също подписаха партньорство за мобилност с ЕС през 2014 г.

През 2014 г. ЕС поддържаше високо ниво на взаимодействие с партньорите си, за което централна роля имаха инструментите в рамките на ЕПС. Новият Европейски инструмент за съседство (ЕИС), приет през 2014 г., осигурява 15,4 милиарда евро за периода 2014—2020 г. Финансовата помощ е по-целенасочена от преди, а организациите на гражданското общество и местните органи са по-добре и по-тясно ангажирани в подготовката, прилагането и контрола на подкрепата от ЕС.

В настоящото съвместно съобщение и придружаващите го доклади за напредъка се разглеждат изпълнението от ЕС и държавите партньори на съвместно договорените цели за реформа, както и предприетите от тях действия в отговор на конкретните предизвикателства през 2014 г.

Отчитайки променящата се ситуация в съседните държави и различните стремежи на партньорите за отношенията им с ЕС в рамките на ЕПС, както и трудностите пред ЕПС при реакцията на някои от тези промени, на 4 март 2015 г. Върховният представител на Съюза по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и заместник-председател на Комисията (ВП/ЗП) и Европейската комисия приеха **Документ за съвместна консултация**, с който бе даден ход на формален процес на консултации за преразглеждането на ЕПС. В рамките на това преразглеждане ще бъдат обсъдени формите на годишно докладване от страна на ЕС.

2. Изпълнението на Европейската политика за съседство през 2014 г.

Демократизацията и в по-широк смисъл — преходът, трябва да бъдат преди всичко вътрешни процеси за съответната държава. Успехът на даден преход зависи от множество фактори — от наличието на политическа воля до по-успешното утвърждаване на принципа на правовата държава, от икономическите условия до образованието, от подобряването на социалното равенство и овластяването на хората до активното гражданско общество. Това изисква наличието на широк национален консенсус по основните политически практики. Тъкмо в това отношение ЕС оказва подкрепа на движещите сили за положителна политическа промяна в съседните държави.

Въпреки че ЕПС съставлява част от усилията на ЕС за подкрепа на успешните преходи, тези процеси се различават значително поради специфични за всяка държава исторически и социални фактори. Като такива, източните и южните партньори са изправени пред специфични предизвикателства и възможности, що се отнася до пътя им към осъществяване на реформи. Преходите, при които липсва елементът на приобщаване и които се характеризират с подхода „победителят получава всичко“, доказаха, че не са

устойчиви от гледна точка на цялостната стабилност и благоденствие на съответната държава. Успехът на даден преход изисква правителството, гражданското общество и икономическите участници да си сътрудничат активно в усилията за демократизация.

Тази особеност на положителната политическа промяна се отнася и за източните, и за южните партньори, които са в процес на преход. ЕПС продължи да подкрепя съответните промени през 2014 г.

2.1. Демокрация и добро управление

ЕС е ангажиран с насърчаването на демокрацията и доброто управление в съседните държави. Макар ЕС да продължава да бъде убеден, че работата в тази важна област е от ключово значение за външната му политика, реалностите в съседните държави представят една много нюансирана картина на промените в областта на демократизацията и доброто управление.

В положителен план може да се отбележи, че с предприетите похвални стъпки — провеждането на парламентарни и президентски избори и приемането на нова конституция, Тунис показва, че приобщаващият, воден от самата страна **демократичен преход** в южното съседство може да бъде успешен. Тези стъпки отбелязаха важен етап от гледна точка на утвърждаването на основните права и създаването на условия за по-нататъшни демократични реформи. Мароко също продължи процеса на демократизация и модернизация, както се вижда от неговия напредък в текущите реформи в областта на правосъдието, регионализацията и медиите. Стабилно продължиха също процесите на демократизация в Република Молдова и в Грузия. В Република Молдова се проведеха парламентарни избори, които като цяло бяха определени като свободни и честни от мисията за наблюдение на избори на Бюрото за демократични институции и права на човека (БДИПЧ) към Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа, въпреки че изключването на един участник в изборите няколко дни преди изборния ден породило загриженост. Република Молдова отбеляза по-нататъшен напредък в европейския дневен ред, включително чрез подписването на СА/ЗВЗСТ. Грузия продължи своя процес на демократизация, по-специално чрез подписването на СА/ЗВЗСТ. Местните избори през юни и юли 2014 г. като цяло бяха счетени за съответстващи на международните стандарти.

ЕС помогна на Украйна чрез мобилизирането на безпрецедентен финансов пакет от над 11 милиарда евро за периода 2014—2020 г. Приложени бяха ограничителни мерки срещу лица и образувания, отговорни за кризата, за присвояването на средства и нарушаването на основни права, както и съответни инструменти на общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО). Но политическата ситуация остана в сянката на продължаващата военна криза в източната част на страната и незаконното анексиране от Руската федерация на Крим и Севастопол, където руските и фактическите местни власти значително намалиха защитата на човешките права от февруари 2014 г. насам. Украински граждани, живеещи в Крим и

Севастопол, бяха принуждавани да станат руски граждани, а при техен отказ биваха третираны като чужденци. Увеличиха се сплашването и тормозът спрямо кримски граждани, противопоставили се на действията на Руската федерация на полуострова, като тези практики бяха насочени по-конкретно към кримските татари и към журналисти. Медиите не можеха да работят свободно. Подобни тенденции бяха регистрирани и в Източна Украйна, в допълнение към тежкото хуманитарно отражение на конфликта и увеличаващия се брой на засегнатите лица.

Тези събития се отразиха негативно върху процеса на реформи в Украйна. Конституционната реформа бе забавена и Венецианската комисия на Съвета на Европа оцени проектопредложенията относно реформата като не напълно съответстващи на международните стандарти. Борбата срещу корупцията започна бавно. Подготовката за единната национална програма за реформа беше бавна и разпокъсана, въпреки че новото правителство следваше ясна посока за реформите. Ще бъдат необходими спешни и последователни действия за постигане на резултати в краткосрочен план и за запазване на динамиката на реформите през идните години, както и за да се гарантира прилагането на СА/ЗВЗСТ. ЕС създаде група за подкрепа на Украйна, за да помогне на страната в изпълнението на нейната програма за реформи.

В други части на съседните региони бе регистриран застой в областта на демократизацията. В Египет пространството за дебат като цяло — и дейностите на организациите на гражданското общество в частност — бяха ограничени чрез засилен контрол. Ситуацията по отношение на демократизацията и правата на човека в Азербайджан се влоши през последната година, като бяха налагани системни ограничения по отношение на пространството за обществен дебат и гражданското общество. В Беларус продължи да отсъства напредък по отношение на правата на човека, върховенството на закона и демократичните принципи.

Развитието на политическата ситуация в Израел и Палестина¹ беше повлияно значително от ситуацията в региона, от по-силно белязаната от конфликти политическа обстановка и въоръжените действия в Газа. Държавата Израел се основава на ценностите на демокрацията, зачитането на правата на човека, върховенството на закона и основните свободи. Въпреки това, през 2014 г. бяха изразени опасения по отношение на защитата на правата на малцинствата, включително на бедуините. В Палестина все още предстои да бъде прието ключово законодателство относно демократичните структури, като например законодателството, определящо отговорностите на съдебните институции. Не бяха предприети действия в отговор на опасенията относно зачитането на правата на човека, по-конкретно по отношение на смъртното наказание: то продължи да се прилага в Газа от

¹ Това название не може да се тълкува като признаване на държава Палестина и не засяга индивидуалните позиции на държавите членки по този въпрос.

фактическите власти, а екзекуциите бяха подновени в Египет и Йордания, след като през предходните години бяха в сила мораториуми в двете държави.

Продължаващите въоръжени конфликти, религиозната или етническа поляризация, както и външни фактори, като например тероризма, възпрепятстваха напредъка по програмата на ЕПС. В Либия лошото положение по отношение на сигурността дори застраши държавността в страната. Кризата в Сирия се превърна в най-голямото хуманитарно и засягащо сигурността бедствие в света. Ливан и Йордания, от друга страна, показаха забележителна устойчивост предвид бежанските потоци в региона и политическите и свързаните със сигурността последици от кризата в Сирия, оказали допълнителен натиск върху и без това оскъдните природни ресурси. Независимо от тези предизвикателства, и двете страни допринесоха за стабилността и сигурността в региона, полагайки усилия за постигането на по-нататъшен напредък по програмата на ЕПС.

Някои положителни тенденции бяха наблюдавани във връзка с **провеждането на избори**. Президентските и парламентарните избори в Тунис и в Украйна, президентските избори в Израел и парламентарните избори в Република Молдова като цяло бяха добре организирани. Конкретно за Украйна, избори не можеха да се проведат в Крим и Севастопол; по-голямата част от регионите Донецк и Луганск останаха под контрола на незаконни въоръжени групи и бяха възпрепятствани да участват в изборите в Украйна. Местните избори, проведени от фактически управляващите органи в двата региона, се считат за незаконни и нелегитимни и следователно не се признават от ЕС. ЕС внимателно отбелязва като цяло мирното и нормално провеждане на президентските избори в Египет, въпреки че беше изразено известно безпокойство относно провеждането на предизборната кампания, която беше съпътствана от все по-силно ограничаване на пространството за дебат и изразяване на несъгласие.

Промените бяха разнородни по отношение на **свободата на изразяване, свободата на печата и на медиите, свободата на сдружаване и свободата на религията и убежденията, правата на лицата, принадлежащи към малцинства, и борбата срещу дискриминацията**. Тунис, Ливан, Мароко и Република Молдова въведоха частично съответното законодателство, но в Азербайджан, Беларус, Египет и Палестина не бе отчетено значително развитие.

В областта на **правата на жените и децата** продължават да са налице проблеми в повечето държави партньори. Детският труд, набирането на деца войници, използването на деца за терористични дейности или трафик на хора, браковете на непълнолетни и малтретирането в системата на правосъдието за малолетни и непълнолетни лица продължиха да бъдат въпроси, будещи сериозна загриженост. Децата бяха особено засегнати от бедността, нарастваща в целия регион. Новата конституция на Тунис предостави на жените равни социално-икономически и политически права, наред с

въвеждането на изискване за мерки срещу дискриминацията и насилието, основано на пола.

Регистрирани бяха обнадеждаващи знаци по отношение на **реформата в сектора на правосъдието**, като бе наблюдавано увеличаване на независимостта и ефективността на сектора в Тунис, Мароко, Ливан и Йордания. С новата конституция в Тунис се установи база за множество основни права и ще се даде възможност за постигане на напредък в съдебната реформа. През май беше приет стратегически документ относно съдебната реформа и, като бе обсъден свързан с него план за действие за периода 2015—2019 г. Украинският парламент прие „Закон за възстановяване на доверието в съдебната система“. Република Молдова приложи закони за съдебната реформа. Азербайджан и Египет продължиха да се сблъскват със значителни предизвикателства във връзка с липсата на независимост на съдебната власт.

Ограничен и неравномерен напредък бе отбелязан в държавите партньори по отношение на **местата за лишаване от свобода** и свързаните с тях условия. **Изтезанията и малтретирането** продължиха да са факт в няколко страни и често бяха свързани с проблема с лошите условия на задържане и недостатъците на системите на местата за лишаване от свобода. Известни подобрения бяха отбелязани в Йордания и Тунис, като например създаването на национален механизъм за предотвратяване на изтезанията в Тунис. Значителни усилия бяха положени в Република Молдова, която създаде нови места за лишаване от свобода и постави началото на реформи, засягащи младите правонарушители.

Ролята на **гражданското общество** и на **социалните партньори** в процеса на преход и реформи е от решаващо значение. Организациите на гражданското общество играят важна роля за контрола и предоставянето на консултации за парламентите, правителствата и политическите партии по въпроси, свързани с правата на човека, включително за търсенето на отговорност от властите за действията им. Те обикновено имат широки контакти помежду си на международно равнище, което дава възможност извлечените поуки да бъдат лесно предавани и споделяни. През 2014 г. организациите на гражданското общество се сблъскаха с по-скоро негативни тенденции в региона. Някои държави предприеха мерки, за да ограничат техните дейности, чрез приемане на закони или въвеждане на скъпоструващи административни процедури, например висока данъчна тежест, което в някои случаи доведе до прекратяване на дейността на организации на гражданското общество. В Азербайджан и Египет дейността на организациите на гражданското общество беше особено засегната от такива промени. В Украйна и Тунис гражданското общество се разви бързо и в положителна посока. Въпреки че организациите на гражданското общество по принцип осъществяваха дейност свободно в Република Молдова, те бяха обект на сериозни ограничения в района на Приднестровието. Организациите на гражданското общество имаха възможност да осъществяват дейност на

Западния бряг при по-малко ограничения, отколкото в Газа, където тяхната дейност продължи да бъде възпрепятствана. Работата по **пътните карти на ЕС по държави** за ангажиране с гражданското общество продължи през цялата 2014 г. С тези пътни карти се определя стратегическа рамка за взаимодействие с гражданското общество в отделните държави. Делегациите на ЕС ръководиха процеса на разработване на пътните карти, като работиха съвместно с местните органи и организации на гражданското общество, за да определят дългосрочни цели в областта на диалога и оперативната подкрепа. Към края на 2014 г. по-голямата част от тези пътни карти бяха приети от държавите партньори.

2.2. Политическо сътрудничество и сътрудничество в областта на сигурността

За успешните преходи е необходима сигурност, за да могат обществата и икономиките да се развиват. През 2014 г. обаче свързаните със сигурността предизвикателства в съседните държави силно се увеличиха. Заплахите, произтичащи от терористични групи като Даеш, продължителните конфликти, организираната престъпност и кризите — резултат от насилственото прекрояване на границите, хвърлиха сянка върху държавите в съседство с Европа. Равнището на нестабилност в някои от държавите партньори допринесе за увеличаването на незаконните миграционни потоци и на заплахите за сигурността, които имат пряко отражение върху ЕС.

Въпреки тези негативни събития, ЕС работи за обезпечаването на сигурността и стабилността в съседните държави. ЕС подпомага своите партньори в посрещането на политическите и икономическите предизвикателства и предизвикателствата в областта на сигурността, използвайки редица свои инструменти и механизми, като например политическия диалог и диалога относно правата на човека, мисиите по линия на ОПСО и съответната финансова помощ, насочена, наред с другото, към укрепване на принципите на правовата държава и подпомагане на реформата в системата на правосъдието. Понастоящем ЕС присъства в съседните държави с няколко мисии, а именно: мисията на ЕС за наблюдение в Грузия (EUMM Georgia), полицейската мисия на ЕС за Палестина (EUPOL COPPS), мисиите на ЕС за оказване на съдействие в областта на граничния контрол (EUBAM) в Република Молдова и Украйна², мисията на ЕС за подкрепа за интегрирано управление на границите в Либия (EUBAM Libya³), мисията на ЕС за подпомагане на граничния контролно-пропускателен пункт Рафа (Газа) (EUBAM RAFAH)

² Мисията не е по линия на ОПСО.

³ Влошаването на политическата обстановка и на положението със сигурността в Либия през юли 2014 г. наложи временно преместване на мисията в Тунис. Бъдещата посока на мисията е предмет на стратегически преглед, който скоро ще бъде разгледан от държавите — членки на ЕС.

и консултивната мисия на ЕС за реформа в сектора на гражданската сигурност в Украйна (EUAM Ukraine).

Събитията в източното съседство бяха особено засегнати от положението в Украйна. ЕС категорично осъди незаконното анексиране на Крим и Севастопол от Руската федерация и дестабилизиращата криза в източните региони на Украйна, която имаше значителни хуманитарни последици за цивилното население. ЕС призова руските власти да предотвратят всяко движение на военно оборудване, оръжия или бойци, навлизащи от тяхна територия в Украйна, и да упражнят влиянието си върху сепаратистите и незаконните въоръжени групи с цел намаляване на напрежението. За тази цел ЕС подкрепи работата на многостранните форуми като Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ). В допълнение към усилията, които положи през 2014 г., за да допринесе за намирането на решение на кризата в Източна Украйна, сега ЕС призова всички страни да използват положителната динамика, създадена с договореностите от Минск от 12 февруари 2015 г., и да ги приложат в пълна степен.

В допълнение към дипломатическия си ангажимент ЕС оказва помощ на Украйна по отношение на реформата в **сектора на сигурността** в страната, като стартира гражданска консултивна мисия (EUAM Ukraine). Мисията ще предоставя стратегически напътствия на Украйна за създаването на ефективни, устойчиви и отговорни служби за сигурност, които да спомогнат за укрепването на принципите на правовата държава в Украйна.

Големи части от съседните държави продължиха да бъдат засегнати от **въоръжени конфликти или кризи**. В източното съседство, и по-конкретно в Нагорни Карабах, ЕС продължи да насърчава мерки за изграждане на доверие. Политиката на Грузия на ангажираност спрямо отцепническите региони бе поставена под въпрос с подписването от Руската федерация на „Договор за съюз и стратегическо партньорство“ с отцепническия регион Абхазия. Политическо решение на конфликта в Приднестровието беше възпрепятствано от потвърждаването на амбициите на Тираспол за по-голяма автономия, въпреки призивите за териториалната реинтеграция в контекста на процеса „5+2“ на Организацията за сигурност и сътрудничество в Европа (ОССЕ) за разрешаване на конфликта в Приднестровието⁴.

Що се отнася до региона на южното съседство, ситуацията в Сирия продължи да бъде важен източник на нестабилност със сериозно отражение върху съседните държави, по-специално Йордания и Ливан. ЕС и неговите държави членки мобилизираха помощ в размер на близо 3 милиарда евро за засегнатото население в Сирия и съседните приемащи държави, като това са най-мощните действия за хуманитарна помощ, осъществявани

⁴ Декларация на министрите от 5 декември 2014 г. относно преговорите за разрешаване на конфликта в Приднестровието във формат „5+2“.

някога от ЕС. Става дума за всеобхватни регионални действия, които включват хуманитарна помощ, структурна подкрепа и друго подпомагане за държавите, които приемат бежанци и разселени лица.

Влошаването на положението със сигурността и на политическата обстановка в Либия имаше последици отвъд нейните непосредствени съседи, като, наред с другото, то превърна незаконната миграция в едно от най-големите нови предизвикателства в международен план. Подновените военни действия в ивицата Газа унищожиха поминъка и разрушиха и без това уязвимата инфраструктура и оскъдни природни ресурси, с което допринесоха за нарастването на общата нестабилност в региона.

Регионът продължи да бъде **застрашен от терористични действия**, в това число жестокости и нарушаване на правата на човека от страна на Даеш, Джабхат ан-Нусра и други терористични групи. ЕС продължи да бъде ангажиран с решаването на този проблем в сътрудничество с регионални и международни партньори⁵.

В положителен план Грузия, Република Молдова и Украйна продължиха да допринасят за **ръководените от ЕС операции по линия на ОПСО** (EUTM в Мали, операция EUNAVFOR Atalanta и операция EUFOR RCA в Централноафриканската република). Този ангажимент показва, че тези партньори отчитат колко важен е приносът за обезпечаване на регионалната сигурност. ЕС ще проучи допълнителни начини за отразяване на този значим ангажимент в операции по линия на ОПСО в контекста на ЕПС.

Подкрепата на ЕС за **реформите в сектора на сигурността (РСС)** в съседните държави допринася за създаването на отговорни служби за сигурност в държавите партньори, зачитане на демократичния контрол и върховенството на закона. Дейностите на ЕС са насочени към изграждането на капацитет, институционална подкрепа, обучения, консултантски дейности и укрепване на управлението на границите. През 2014 г. ЕС подкрепи гражданското сътрудничество в рамките на реформата в сектора на сигурността в Йордания, Палестина и Тунис. В Украйна ЕС стартира гражданска консултативна мисия (EUAM Ukraine) с цел да предоставя стратегически напътствия за изграждането на ефективни, устойчиви и отговорни служби за сигурност, които да допринесат за укрепване на принципите на правовата държава в Украйна. В Ливан и в Република Молдова ЕС се съсредоточи върху засилването на капацитета за управление на границите и митниците с цел преодоляване на трансграничните предизвикателства, пред които са изправени тези държави партньори. Тази задача се оказа по-трудна, що се отнася до Либия.

⁵ През февруари 2015 г. беше прието съвместното съобщение относно Сирия/Ирак и заплахата от Даеш. В него се предлага стратегия в отговор на кризата и се съдържа набор от политически и практически мерки, включително дипломатически ангажимент, програми за борба с радикализацията, борба с финансирането на тероризма и подобрен граничен контрол.

На фона на глобалните тенденции и нарастващите заплахи за сигурността и стабилността в съседните държави, на действията на ЕС в региона трябва да се обърне допълнително внимание. Един възможен начин за предприемането на дългосрочни и устойчиви действия за справяне с предизвикателствата, наред с допълващите действия по линия на ОПСО и на други форуми, може да бъде допълнителното укрепване на свързаните със сигурността елементи на ЕПС. ЕС има интерес да помогне на съседните държави да станат по-силни и по-устойчиви, да се повиши сигурността в региона и да се защитят гражданите и техните основни права и свободи.

2.3. Икономическа интеграция с ЕС

ЕС е основният икономически и търговски партньор на повечето държави, обхванати от ЕПС. Неговият икономически и социален модел продължава да бъде привлекателен за някои партньори, за което свидетелстват техните трайни усилия за политическо асоцииране и икономическа интеграция.

Споразуменията за асоцииране, предвиждащи задълбочени и всеобхватни зони за свободна търговия (СА/ЗВЗСТ), с Грузия, Република Молдова и Украйна бяха подписани през 2014 г. СА/ЗВЗСТ са основните постижения на ЕПС и представляват важен етап в отношенията на ЕС с някои от най-близките му партньори, като укрепват тези отношения и ги поставят на значително по-високо равнище. Очаква се СА/ЗВЗСТ да имат положително въздействие върху растежа и заетостта в държавите партньори, да създадат благоденствие и да направят икономиките им по-устойчиви и издръжливи.

На 1 септември 2014 г. започна временното прилагане на значими части от СА/ЗВЗСТ в Грузия и в Република Молдова. Тези държави започнаха да прилагат споразуменията: вносните мита бяха намалени или премахнати, като също така започна поетапното прилагане на ангажиментите за сближаване на законодателството с достиженията на правото на ЕС.

Що се отнася до Украйна, през 2014 г. се наблюдава известно подобрене в двустранните търговски отношения, тъй като съществуващи по-рано пречки пред търговията бяха отстранени или навлязоха в процес на поетапно премахване. Въпреки това украинските власти отговориха на критичната макроикономическа ситуация чрез приемането на нови ограничения за търговията и на други мерки, които застрашават постигнатите подобрения в търговските отношения и могат да доведат до влошаване на бизнес климата. С **автономните търговски мерки** (АТМ), приети през април 2014 г., се премахнаха 94,7 % от сегашните мита на ЕС за вноса на промишлени стоки от Украйна и всички мита на ЕС за износа на селскостопански продукти от Украйна към ЕС, като се намалиха митата за някои химикали и други продукти с произход от Украйна. След като бе решено временното прилагане на частта относно ЗВЗСТ от Споразумението за асоцииране между

ЕС и Украйна да се отложи до 1 януари 2016 г., автономните търговски мерки бяха продължени до тази дата. Украинските власти подготвят прилагането на ЗВЗСТ в тясно сътрудничество с ЕС.

През 2014 г. ЕС продължи да бъде основният търговски партньор на Армения. При все това на 10 октомври 2014 г. Армения, Русия, Казахстан и Беларус подписаха договор с цел включване на Армения в **Евразийския икономически съюз**, считано от 2015 г. ЕС уважава избора на суверенните държави. Армения продължи да се ползва от тарифните преференции на ЕС по линия на ОСП+, а през ноември 2014 г. започнаха проучвателни разговори във връзка с евентуални нови договорни отношения между ЕС и Армения.

Търговските отношения също бяха предмет на задълбочено обсъждане с южните партньори. Регулаторните реформи продължиха да разглеждат въпросите на икономическото развитие по отношение на създаването на работни места, подпомагането на устойчивия растеж и благоденствието. Освен това възможностите за засилено регионално сътрудничество придобиват все по-голяма важност. ЕС продължи с готовност да подкрепя тези усилия — доколкото и когато партньорите имаха готовност за това.

Преговорите за ЗВЗСТ с Мароко продължиха. В процес на договаряне беше и споразумение за географските указания. Първите риболовни дейности по силата на споразумението относно Протокол към Споразумението за партньорство в областта на рибарството за периода 2014—2018 г. започнаха да се осъществяват, в допълнение към финансовата помощ от ЕС за сектора в Мароко, предоставяща преки и осезаеми ползи на стопанските субекти. Процесът на подготовка за преговорите относно ЗВЗСТ с Тунис напредна, включително консултациите с гражданското общество и между експерти, като се стигна до заключението, че не съществуват технически пречки за започването на преговори. Подготвителните разговори за ЗВЗСТ с Йордания също напреднаха и също така бяха извършени оценки на въздействието върху устойчивото развитие във връзка с възможни ЗВЗСТ с Египет и Йордания.

При все това икономическата интеграция с ЕС е по-всеобхватна от търговските отношения сами по себе си. ЕПС свързва ЕС със съседните държави чрез изграждането на **транспортни и енергийни** мрежи, като тези мерки вървят ръка за ръка с увеличаването на търговските потоци. Регулаторното сближаване и осигуряването на съответната инфраструктура са от решаващо значение за създаването и поддържането на ефективни връзки между ЕС и държавите партньори, както и между държавите партньори.

Общата картина за 2014 г. обаче е нееднозначна по отношение и на двете посочени области. Някои държави осъществиха мерки за сближаване на нормативната уредба с правилата и стандартите на ЕС в областта на **транспорта**, като например Мароко, Тунис и

Украйна. Въпреки конфликтите, някои страни (по-специално Йордания, Ливан и Палестина) продължиха усилията си за реформа в областта на транспорта.

Що се отнася до **енергетиката**, интегрирането на съседните държави към вътрешния енергиен пазар на ЕС продължи. Вzeti бяха и някои политически решения за насърчаване на енергията от възобновяеми източници, включително слънчевата енергия в Мароко. Украйна и Йордания натрупаха дългове в бъдещи безпокойство размери в резултат на вноса на енергия от трети държави, по-специално газ и нефтопродукти. В това отношение тристранното споразумение за доставка на газ от 30 октомври 2014 г. с Украйна и Руската федерация, договорено с посредничеството на Европейската комисия, беше важно постижение. Успоредно с това продължи постепенното интегриране на украинския енергиен пазар с пазара на ЕС.

Имаше и други положителни промени, свързани с мерки и проекти в областта на енергийната инфраструктура. На 20 септември 2014 г. започна изграждането на Южния газов коридор от Азербайджан към Югоизточна Европа, чиято цел е снабдяването на ЕС с газ от Азербайджан, считано от 2020 г. На 27 август 2014 г. се осъществи официалното откриване на газопровода Яш-Унген между Румъния и Република Молдова. Работата по проекта трябва да продължи въз основа на подкрепата и сътрудничеството с ЕС, международните финансови институции (МФИ) и Румъния.

Сътрудничеството със съседните държави в областта на **ядрената безопасност** продължи да дава осезаеми резултати. Украйна актуализира своя Национален план за действие за последващи действия след стрес тестовете, провеждани в сътрудничество с Европейската комисия. Комисията получи също така доклада на Армения за стрес теста на атомната електроцентрала в Медзамор с цел той да бъде предмет на партньорска проверка. Това е в съответствие с целите на ЕС в тази област на политика, а именно насърчаване на най-високите стандарти за ядрена безопасност и на културата на безопасност в световен мащаб.

Регионалните проекти, като например тези за укрепване на междусистемните връзки на електроенергийните системи в Южен Кавказ, спомагат за създаване на по-голяма междусистемна свързаност, първоначално в рамките на съседните на ЕС държави, а след това между държавите партньори и ЕС. Междусистемната връзка между Грузия и Турция беше завършена, докато укрепването на междусистемните връзки Грузия—Армения се намира във фаза на планиране.

Оценката и обучението, проведени през 2014 г. въз основа на **Законодателния акт за малкия бизнес в Европа („Small Business Act“ за Европа)**, мобилизираха стотици заинтересовани страни от малките и средните предприятия (МСП) в държавите от южното

съседство. Това помогна на държавите партньори да приведат своите политики в областта на МСП в съответствие с политиките на ЕС и да засилят икономическата интеграция.

Сътрудничеството в областта на **околната среда** допринесе за подобряване на качеството на живот на гражданите в държавите партньори чрез осигуряването на достъп до основни услуги в областта на околната среда, като водоснабдяване, пречистване на отпадъчни води или управление на твърди отпадъци. Сътрудничество в областта на околната среда продължи да бъде инструмент за овластяване на гражданското общество.

Изграждането на общо пространство за знания и иновации (ОПЗИ) напредна през 2014 г., като свърза ЕС и държавите партньори чрез политически диалог и сътрудничество в областта на **научните изследвания и иновациите**. До края на 2014 г. Израел и Република Молдова подписаха с ЕС споразумения за асоцииране към „Хоризонт 2020“ — рамковата програма на ЕС за научни изследвания и иновации.

2.4. Контакти между хората, миграция и мобилност

Подобряването на мобилността в сигурна и добре управлявана среда, както и укрепването на човешкото измерение въз основа на увеличаването на контактите между хората, се превърнаха в ръководни принципи на ЕПС. Мобилността стимулира търговските връзки и икономическия растеж, насърчава културното и социалното развитие и утвърждава основните права и принципите на правовата държава. При пътническите и миграционните потоци между региона, обхванат от ЕПС и ЕС, се регистрира постоянен ръст. През 2014 г. нарастващите потоци от законни мигранти към ЕС произхождаха главно от Мароко и Украйна.

Държавите трябва да инвестират в бъдещите поколения, за да създадат стабилна основа за успешен преход и икономика. По тази причина установяването на добре функционираща и ефективна **образователна** система е от голямо значение за развитието в средносрочен и дългосрочен план. В общ план, сътрудничеството на съседните държави с ЕС в областта на образованието се увеличи и продължи дори с държави, които са пряко засегнати от въоръжени конфликти. Бяха стартирани и изпълнени няколко проекта по програмите „Темпус“ и „Еразмус Мундус“ и по инициативата e-Twinning („електронно побратимяване“). През 2014 г. някои държави, участващи в ЕПС (Азербайджан, Република Молдова, Украйна, Египет, Йордания и Тунис), приеха реформи за подобряване на качеството на образованието на всички нива. Някои държави изработиха политически рамки или стратегии, насочени специално към **младите хора**, като например Националната програма за младежта за периода 2016—2020 г. на Украйна.

Добре развитият **културен** сектор също допринася за политическите реформи и социално-икономическото развитие. Някои държави приеха национална стратегия за културата, като например стратегията „Култура — 2020 г.“ на Република Молдова.

Притокът на бежанци от Сирия продължи да бъде предизвикателство за образователните системи в Йордания и Ливан. Към края на 2014 г. в Ливан сред сирийските бежанци, регистрирани от Върховния комисариат за бежанците на ООН (ВКБООН), е имало около 390 000 сирийски деца в училищна възраст (5-17 години), както и около 10 000 деца в училищна възраст — палестински бежанци от Сирия, от които около 7 000 са записани в училищата на Агенцията на ООН за подпомагане и строителство на палестинските бежанци в Близкия Изток (UNRWA).

Сътрудничеството в областта на миграцията и мобилността беше основен елемент в отношенията на ЕС с държавите партньори през 2014 г. **Партньорствата за мобилност** бяха сред ключовите елементи на тези дискусии. В съответствие с глобалния подход на ЕС към миграцията и мобилността, тези партньорства бяха насочени към укрепване на сътрудничеството в тази важна област на политиката. В края на 2014 г. Армения, Азербайджан, Грузия, Йордания, Република Молдова, Мароко и Тунис подписаха партньорства за мобилност с ЕС. Продължиха преговорите с Беларус по споразумение за облекчаване на визовия режим и за обратно приемане. През декември 2014 г. стартира диалогът между ЕС и Ливан по въпросите за миграцията, мобилността и сигурността.

Работата с някои от източните партньори беше съсредоточена върху въвеждането на безвизови режими. В резултат на успешното приключване на диалога за либерализиране на визовия режим от 28 април 2014 г. молдовските граждани могат да пътуват **без виза** в рамките на Шенгенското пространство, при условие че притежават биометрични паспорти. Други държави партньори активизираха своите усилия, за да постигнат същата цел, по-конкретно Грузия и Украйна.

В рамките на южното съседство Мароко гарантира по-добра интеграция на **законните мигранти**. Правителствата на Мароко и Тунис също така са в процес на приемане на правна и институционална рамка в областта на убежището и на борбата с трафика на хора. През януари 2015 г. ЕС и Мароко започнаха преговори по споразумение за облекчаване на визовия режим и споразумение за обратно приемане. ЕС е готов да започне такива преговори с Тунис през 2015 г., след като през декември 2014 г. бяха приети указанията за водене на преговори на ЕС, засягащи и за двете споразумения.

Въпреки това продължи да се увеличава **незаконната миграция** в съответствие с обща тенденция, свързана основно с политическите събития в южното съседство от 2011 г. насам. През 2014 г. над 277 000 незаконни мигранти влязоха в ЕС. Трафикът на хора също се увеличи.

Ужасяващата загуба на човешки живот в Средиземно море през 2014 г. показва, че е абсолютно необходимо ЕС да формулира съответните си политики в координация с държавите партньори от южното съседство и отвъд него. Тъй като държавите партньори в

рамките на ЕПС са в по-голямата си част транзитни държави за незаконна миграция, ЕС включва в съответните дискусии „съседни на съседите“, като например органи от Западна и Централна Африка в рамките на процеса от Рабат. Също така през ноември беше започнат процес на регионален диалог с държавите по източноафриканския миграционен маршрут (процеса от Хартум). В повечето от южните държави партньори на ЕС липсва всеобхватна устойчива правна и административна система за справяне с този въпрос. По-конкретно Либия беше много уязвима по отношение на потоците от лица, търсещи убежище, незаконната миграция и трафика на хора в резултат на влошаването на положението със сигурността и конфликта в държавата.

Помощта на ЕС за региона беше съсредоточена върху укрепването на системите за наказателно правосъдие на държавите партньори в борбата им срещу контрабандата и трафика чрез изграждането на капацитет за граничен контрол. Тази помощ оказва положителен ефект в Мароко, Алжир, Тунис и Египет. Помощ от ЕС беше предоставена на Йордания за извършването на проучване за миграцията, което обхваща също така условията за бежанците. Налице са планове за извършване на подобни проучвания в други държави в региона.

2.5. Финансово сътрудничество

Европейският инструмент за съседство (ЕИС) е основното средство за подкрепа на политическите приоритети на ЕС в съседните държави. ЕИС разполага с бюджет от 15,4 милиарда евро за периода 2014—2020 г. Чрез ЕИС се осигурява дългосрочен предвидим финансов пакет в подкрепа на приоритетите за реформи, договорени във всяка държава. Държавите, в които се въвеждат съществени демократични реформи, могат също така да получават допълнително финансиране в рамките на интегрираща програма на стойност до 10 % от размера на ЕИС. По линия на ЕИС се предоставя и значителна подкрепа за регионални и трансгранични инициативи. Съчетаването на финансиране от ЕС с финансиране от МФИ играе все по-голяма роля посредством Инструмента за инвестиции в рамките на ЕПС (NIF).

Инструментът за инвестиции в рамките на ЕПС подпомага проекти в областта на енергийните и транспортните връзки, изменението на климата и околната среда и проекти, свързани с МСП. Подготвен е **Инструмент за ЗВЗСТ** с цел да се подпомогне приспособяването и преориентирането на предприятията, за да се увеличи достъпът до ползите, предвидени в споразуменията. С този инструмент ЕС има за цел от 2015 г. до 2017 г. да мобилизира безвъзмездни средства в размер на 150 милиона евро чрез Инструмента за инвестиции в рамките на ЕПС, с които да привлече инвестиции на

стойност до 1,5 милиарда евро от МФИ в трите държави — Грузия, Република Молдова и Украйна.

Финансирането, което се отпуска за гражданското общество, също се увеличи значително. ЕС продължи да подпомага гражданското общество чрез **Механизма за подкрепа на гражданското общество** на регионално и национално равнище с цел да укрепва и насърчава ролята на гражданското общество в процесите, свързани с провеждането на реформи и демократичните промени.

Настоящата динамична ситуация в съседните държави изисква гъвкав подход към планирането и изпълнението и ЕС използва всички възможности за гъвкавост, с които разполага. ЕС действа с безпрецедентна бързина и ускори процедурите за одобрение, за да отговори на породените от кризата в Украйна нужди, като съчета мащабна подкрепа от ЕИС, макрофинансовата помощ и техническа помощ от Групата за подкрепа на Украйна. През декември 2014 г. беше създаден **Регионален доверителен фонд** на ЕС с цел да се осигури съгласувано и засилено предоставяне на помощ в отговор на кризата в Сирия в регионален мащаб. Доверителният фонд ще се съсредоточи върху текущите приоритетни потребности и може също така да бъде адаптиран към нуждите, свързани с възстановяването, при един бъдещ следконфликтен сценарий.

Но ЕИС обаче не е подходящ или достатъчен за всички потребности, особено когато реакцията при кризи изисква допълнително значително финансиране в кратки срокове. Затова финансирането по ЕИС се допълва с подпомагане от други инструменти, като например Инструмента, допринасящ за стабилността и мира (IcSP), финансирането за хуманитарна помощ от ЕС или Европейския инструмент за демокрация и права на човека (ЕИДПЧ). Може да е необходимо да бъде мобилизирано допълнително финансиране чрез тези или други инструменти, в зависимост от бързо променящата се ситуация в региона — отговорите на кризата в Сирия и Украйна са примери в това отношение.

2.6. ЕПС отвъд двустранното сътрудничество

Много от предизвикателствата в икономическата и социалната сфера и в сферата на сигурността в съседните на ЕС държави са пряко свързани с ниското равнище на регионална интеграция. Регионалното сътрудничество е от съществено значение за преодоляването на общите сложни предизвикателства, като например незаконната миграция, тероризма, трафика на оръжия или трансграничното замърсяване, които изискват координиран отговор. Следователно засилването на сътрудничество в региона продължава да заема челно място в дневния ред на ЕПС. Това се отнася както за източното измерение на ЕПС, въплътено в Източното партньорство (ИП), така и за южното измерение, което се осъществява чрез Партньорството за демокрация и споделен просперитет, както и в рамките на Съюза за Средиземноморието (UfM).

Цялостната политическа обстановка в региона на южното съседство остана напрегната, което се отрази върху възможностите за регионално сътрудничество. Въпреки че южните държави партньори продължиха да развиват двустранните си отношения с ЕС, регионът като такъв остана един от най-слабо интегрираните в света. Част от него продължиха да изпитват сериозни политически, икономически и хуманитарни кризи, наред с въоръжени конфликти и значителното влошаване на положението със сигурността. Осъществяването на реформи и регионалната интеграция се оказаха трудни при тези обстоятелства.

С цел справяне с възможните последици от сирийския конфликт отвъд страната и свързаното с него явление „чуждестранни бойци“, ЕС засили сътрудничеството си с южните партньори по отношение на борбата с тероризма. Проект с арабските партньори в областта на борбата с тероризма, финансиран от Европейския инструмент за съседство (ЕИС), стартира през март 2014 г., като беше изпълнен от Службата на ООН по наркотиците и престъпността (UNODC) и Изпълнителната дирекция на ООН за борба с тероризма (UNCTED) с участието на институциите на ЕС и държавите членки.

ЕС и южните държави партньори продължиха да работят по въпроса за острата необходимост от по-тясна интеграция. Партньорите показаха готовност за участие в регионални дейности заедно с ЕС, особено в рамките на Съюза за Средиземноморието и Лигата на арабските държави. Продължиха да се полагат усилия от страна на ЕС за по-нататъшно сътрудничество с държавите от Магреб и с Организацията за ислямско сътрудничество (ОИС).

Относно Източното партньорство беше постигнат значителен напредък за ангажиране на съответните държави партньори чрез СА/ЗВЗСТ, които са свързани с амбициозни програми за реформи в политическата, икономическата и социалната сфера. По четирите тематични платформи на Източното партньорство продължиха да се провеждат срещи два пъти в годината с цел преглед и обсъждане на следващите стъпки в политическия диалог между ЕС и държавите от Източното партньорство. Очаква се на Срещата на върха на Източното партньорство през 2015 г. да се направи преглед на изпълнението на поетите ангажименти и постигнатия напредък.

През 2014 г. с оглед на кризата в Украйна ЕС стартира безпрецедентни програми за подкрепа, за да помогне за стабилизирането на икономическото и финансовото положение в Украйна, да подпомогне прехода, да насърчи политическите и икономическите реформи, както и да подпомогне приобщаващото развитие. Подкрепата за Република Молдова и Грузия също беше засилена по редица начини предвид натиска, на който бяха подложени тези страни в резултат на решението си да подпишат споразумения за асоцииране.

3. Заключение

Председателят Юнкер отреди на преразглеждането на ЕПС приоритетно място през първата година от мандата си.

В **Документа за съвместна консултация** „Към разработването на нова политика за съседство“, приет на 4 март 2015 г., се очертават основните въпроси и проблеми, пред които са изправени понастоящем ЕС и неговите държави партньори. Заинтересованите страни са приканени да изразят мнението си за този документ, с който се дава ход на процедура на обстойни консултации относно ЕПС. Резултатите от тези консултации ще бъдат обявени през есента на 2015 г. посредством приемането на съвместно съобщение относно обновената ЕПС.