



EUROOPAN
KOMISSIO

EUROOPAN UNIONIN
ULKOASIOIDEN
JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN
KORKEA EDUSTAJA

Bryssel 25.3.2015
JOIN(2015) 9 final

**YHTEINEN TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

Euroopan naapuruuspolitiikan täytäntöönpano vuonna 2014

{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. Johdanto

Vuonna 2004 lanseerattu Euroopan naapuruuspolitiikka on ollut alusta asti olennainen osa EU:n ulkopolitiikkaa. Sen piiriin kuuluu strategisesti tärkeitä kysymyksiä, kuten turvallisuus, vakaus, oikeus, vapaus ja vauraus EU:n naapurialueilla, ja sillä pyritään edistämään häiriöitä sietäviä ja kestäviä talouksia sekä vapaita ja osallistavia yhteiskuntia. Naapuruuspolitiikka perustuu pitkän aikavälin sitoutumiseen sekä molempia osapuolia hyödyttävään yhdentymiseen ja yhteistyöhön.

Monet kriisit ja lisääntyvät haasteet EU:n naapurialueilla ovat auttaneet ymmärtämään, että Euroopan naapuruuspolitiikkaa ja sen lähestymistapaa on syytä muuttaa. Naapuruuspolitiikan välinevalikoimaa on kehoitettu uudistamaan radikaalisti, jotta EU voisi täyttää paremmin kumppaneidensa erilaiset odotukset ja vastata nopeammin naapurialueidensa äkkiä muuttuvaan tilanteeseen ja laajempiin kansainvälisiin suuntauksiin.

EU:n naapurialueilla vuosi 2014 oli suurten muutosten vuosi. Tapahtumat Ukrainassa sekä Venäjän lisääntyvä painostus muita itäisiä kumppanimaita kohtaan ovat nostaneet Euroopan poliittiset realiteetit valokeilaan. Syyriassa ja sen naapurimaissa miljoonat ihmiset ovat paenneet presidentti Assadin hallinnon ja Da'eshin toimia ja tarvitsevat kipeästi apua. Hirmutekoihin ja ihmisoikeusloukkauksiin ovat syyllistyneet Da'eshin lisäksi Jabhat al-Nusra ja muut alueella toimivat terroristiryhmät. Vihollisuuksien uudelleen puhkeaminen Gazassa on tuhonnut elinkeinoja ja vahingoittanut valmiiksi haurasta infrastruktuuria. Libyan asema valtiona on edelleen uhattuna: viranomaistoiminnan puuttuminen, väkivallan lisääntyminen sekä maahan ja maasta suuntautuvien muuttovirtojen olematon valvonta ovat luoneet otollisen toimintaympäristön rikollisverkostoille, jotka organisoivat laitonta maahanmuuttoa ja ihmisten salakuljetusta Eurooppaan. Köyhyys naapurialueilla on lisääntymässä, ja siitä kärsivät varsinkin lapset ja muut heikossa asemassa olevat ryhmät.

Vuonna 2014 tapahtui myös myönteistä kehitystä, sillä Georgian, Moldovan tasavallan ja Ukrainan kanssa allekirjoitettiin assosiaatiosopimukset. Näihin uuden sukupolven sopimukseen sisältyy määräyksiä pitkälle menevästä ja laaja-alaisesta vapaakauppa-alueesta, ja niillä luodaan kunnianhimoisemmat sopimussuhteet kuin mitä naapuruuspolitiikan kohdemaiden kanssa on aiemmin solmittu. Lisäksi suhteita Marokkoon ja Tunisiaan lujitettiin, ja niissä otetaan edelleen huomioon maiden uudistuspyrkimysten syvyys ja laajuus. Tunisian demokratiakehitys on ollut poikkeuksellisen myönteistä. Maahanmuuton ja liikkuvuuden osalta Moldovan tasavalta on toteuttanut menestyksellisesti kaikki sen viisumivapautta koskevassa toimintasuunnitelmassa asetetut välitavoitteet, minkä ansiosta maan kansalaiset ovat keväästä 2014 alkaen voineet matkustaa Schengen-maihin ilman viisumia. Tunisia ja Jordania allekirjoittivat EU:n kanssa liikkuvuuskumppanuuden vuonna 2014.

EU pyrki vuonna 2014 jatkamaan tiivistä yhteistyötä kumppaniensa kanssa. Naapuruuspolitiikan välineillä on tässä yhteistyössä keskeinen rooli. Vuonna 2014 käyttöön otetun uuden Euroopan

naapuruusvälineen määrärahat ovat 15,4 miljardia euroa vuosiksi 2014–2020. Rahoitustuki on aiempaa tarkemmin kohdennettua, ja kansalaisjärjestöt ja paikallisviranomaiset osallistuvat enemmän ja tiiviimmin EU:n tuen valmisteluun, täytäntöönpanoon ja seurantaan.

Yhteisessä tiedonannossa ja siihen liittyvissä edistymiskertomuksissa tarkastellaan sitä, miten EU ja kumppanimaat ovat toteuttaneet yhdessä sovittuja uudistustavoitteita ja tarttuneet tiettyihin haasteisiin vuonna 2014.

EU tunnustaa, että tilanne sen naapurialueilla muuttuu jatkuvasti, että kumppaneilla on erilaisia odotuksia siitä, millaiset suhteet ne haluavat EU:n kanssa naapuruuspolitiikan puitteissa, ja että osaan muutoksista on vaikea vastata naapuruuspolitiikalla. Siksi komission varapuheenjohtajana toimiva unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja ja Euroopan komissio julkaisivat 4. maaliskuuta 2015 **yhteisen kuulemisasiakirjan**, jolla käynnistetään muodollinen kuuleminen naapuruuspolitiikan tarkistamisesta. Tarkistuksen kohteena ovat myös EU:n vuotuisen raportoinnin eri muodot.

2. Euroopan naapuruuspolitiikan toteutus vuonna 2014

Demokratiakehityksen ja laajemman yhteiskunnallisen muutoksen on oltava ennen kaikkea sisäsyntyistä. Prosessissa onnistuminen riippuu monista tekijöistä, kuten poliittisesta tahdosta, oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta, taloustilanteesta, koulutuksesta, sosiaalisen tasa-arvon ja vaikutusmahdollisuuksien kohentumisesta sekä kansalaisyhteiskunnan aktiivisuudesta. Onnistuminen edellyttää laajaa kansallista yhteisymmärrystä politiikan peruskäytännöistä. EU on tästä lähtökohdasta tukenut myönteisen poliittisen muutoksen osatekijöitä naapurialueillaan.

Naapuruuspolitiikka on osa toimintaa, jolla EU tukee siirtymävaihetta. Siirtymävaihe voi kuitenkin vaihdella suuresti maiden erilaisten historiallisten ja yhteiskunnallisten olosuhteiden takia. Itäisillä ja eteläisillä kumppaneilla onkin omanlaisia haasteita ja mahdollisuuksia uudistusprosessissaan. Siirtymävaiheet, jotka eivät ole osallistavia vaan perustuvat ”voittaja saa kaiken” -ajatteluun, ovat osoittautuneet maiden yleisen vakauden ja vaurauden kannalta kestäättömiksi. Prosessissa onnistuminen edellyttää, että hallitus, kansalaisyhteiskunta ja talouden toimijat tekevät aktiivista yhteistyötä demokratian edistämiseksi.

Tämä myönteisen poliittisen muutoksen ominaispiirre on yhteinen prosessia läpikäyville itäisille ja eteläisille kumppaneille. Vuonna 2014 Euroopan naapuruuspolitiikalla tuettiin tämän prosessin eri vaiheita.

2.1. Demokratia ja hyvä hallintotapa

EU on sitoutunut edistämään demokratiaa ja hyvää hallintotapaa naapurialueillaan. EU on edelleen vakuuttunut siitä, että työ tällä tärkeällä saralla on ulkopoliitiikan kannalta

avainasemassa, mutta todellisuus naapurialueilla kertoo hyvin erilaista kieltä demokratiakehityksestä ja hallintotavan paranemisesta.

Tunisiassa järjestettiin parlamentti- ja presidentinvaalit ja säädettiin uusi perustuslaki. Näillä toimilla maa osoitti, että osallistava ja sisäsyntyinen **demokratiakehitys** on mahdollista eteläisellä naapurialueella. Niillä myös sinetöitiin perusoikeuksien käyttöönotto ja mahdollistettiin demokratiaan liittyvät lisä uudistukset. Myös Marokko on jatkanut demokratisointia ja modernisointia, mistä on osoituksena edistyminen oikeutta, alueellistamista ja tiedotusvälineitä koskevissa uudistuksissa. Demokratiakehitys jatkui vakaana myös Moldovan tasavallassa ja Georgiassa. Moldovan tasavallassa järjestettiin parlamenttivaalit, joita Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön (Etyj) alaisuudessa toimivan demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimiston vaalitarkkailuryhmä piti yleisesti ottaen vapaina ja rehellisinä, vaikka yhden vastaehdokkaan sulkeminen vaalien ulkopuolelle vain muutama päivä ennen vaaleja aiheutti huolta. Moldovan tasavalta edistyi EU:hun lähentymisessä muun muassa allekirjoittamalla pitkälle menevän ja laaja-alaisen vapaakauppa-alueen sisältävän assosiaatiosopimuksen. Demokratiakehitys jatkui Georgiassa, joka allekirjoitti sekin pitkälle menevän ja laaja-alaisen vapaakauppa-alueen sisältävän assosiaatiosopimuksen. Kesä- ja heinäkuussa 2014 järjestettyjen paikallisvaalien katsottiin kokonaisuutena täyttävän kansainväliset vaatimukset.

EU auttoi Ukrainaa myöntämällä sille ennätyskallisen suuren rahoituspaketin (yli 11 miljardia euroa) vuosiksi 2014–2020. Lisäksi otettiin käyttöön Ukrainan kriisistä vastuussa oleviin henkilöihin ja yhteisöihin kohdistuvia rajoittavia toimenpiteitä väärinkäytösten ja perusoikeuksien loukkausten johdosta. Samoin käytettiin yhteisen turvallisuus- ja puolustuspolitiikan (YTPP) asiaankuuluvia välineitä. Poliittista tilannetta varjosti kuitenkin maan itäosassa jatkuva sotilaallinen kriisi sekä Krimin ja Sevastopolin laitton liittäminen Venäjän federaatioon. Helmikuusta 2014 alkaen Venäjän viranomaiset ja valtaa käyttävät paikallisviranomaiset ovat heikentäneet ihmisoikeuksien suojelua Krimillä huomattavasti. Venäjän kansalaisuudesta kieltäytyneitä Krimillä ja Sevastopolissa asuvia Ukrainan kansalaisia kohdellaan nykyään ulkomaalaisina. Venäjän federaation toimia niemimaalla vastustaviin Krimin asukkaisiin kohdistuva pelottelu ja häirintä lisääntyivät; erityisiä kohderyhmiä ovat Krimin tataarit ja toimittajat. Tiedotusvälineet eivät voi toimia vapaasti. Samansuuntaista kehitystä on todistettu Itä-Ukrainassa, jossa konfliktin humanitaariset seuraukset ovat ankarat ja niistä kärsivien ihmisten määrä kasvussa.

Näillä tapahtumilla on ollut kielteinen vaikutus Ukrainan uudistuksiin. Perustuslain uudistaminen on viivästynyt, ja Euroopan neuvoston alainen Venetsian komissio on katsonut, etteivät uudistuksia koskevat ehdotusluonnokset ole kaikilta osin kansainvälisten vaatimusten mukaisia. Korruption torjunta on käynnistynyt hitaasti. Kaikki uudistukset kokoavan kansallisen ohjelman valmistelut ovat olleet hitaita ja hajanaisia, vaikka uusi hallitus on selvästi uudistusten kannalla. Tarvitaan kiireellisiä ja määrätietoisia toimia, jotta tuloksia syntyisi pian, jotta uudistusvalmius

säilyisi lähivuosina ja jotta voitaisiin varmistaa pitkälle menevän ja laaja-alaisen vapaakauppa-alueen sisältävän assosiaatiosopimuksen täytäntöönpano. EU on perustanut Ukrainan tukiryhmän, jonka tehtävänä on auttaa maata uudistusohjelman täytäntöönpanossa.

Naapurialueiden muissa osissa demokratiakehitys on pysähtynyt. Egyptissä lisääntynyt valvonta kavensi yleistä keskustelua ja aivan erityisesti kansalaisjärjestöjen toimintaa. Azerbaidžanissa demokratiakehitys ja ihmisoikeustilanne heikkenivät viime vuoden aikana, ja julkista keskustelua ja kansalaisyhteiskunnan toimintaa rajoitettiin järjestelmällisesti. Valko-Venäjällä ei tapahtunut uutta edistystä ihmisoikeustilanteessa eikä oikeusvaltioperiaatteen ja demokratian periaatteiden toteutumisessa.

Alueellisella tilanteella, poliittisen vastakkainasettelun lisääntymisellä ja Gazassa puhjenneilla vihamielisyyksillä oli huomattava vaikutus poliittiseen tilanteeseen Israelissa ja Palestiinassa¹. Israelin valtio perustuu demokratiaan sekä ihmisoikeuksien, oikeusvaltioperiaatteen ja perusvapauksien kunnioittamiseen. Vähemmistöjen, myös beduiinien, oikeuksien toteutuminen aiheutti kuitenkin huolta vuonna 2014. Palestiinassa on edelleen antamatta keskeistä lainsäädäntöä demokratian rakenteista, esimerkiksi oikeudellisten elinten vastuista. Ihmisoikeuksien kunnioittamiseen liittyvät ongelmat on ratkaistava. Erityistä huolta aiheuttaa kuolemantuomio: Gazassa valtaa pitävät viranomaiset jatkoivat kuolemanrangaistusten täytäntöönpanoa, ja Egyptissä ja Jordaniassa kuolemantuomioiden täytäntöönpano aloitettiin uudelleen, kun sitä oli edeltävinä vuosina lykätty.

Käynnissä olevat aseelliset selkkaukset, uskonnollinen ja etninen vastakkainasettelu ja ulkoiset tekijät, kuten terrorismi, ovat haitanneet naapuruuspolitiikan toteuttamista. Libyassa heikko turvallisuustilanne on jopa vaarantanut maan aseman valtiona. Syyrian kriisi on paisunut maailman laajimmaksi katastrofiksi humanitaarisesta ja turvallisuusnäkökulmasta. Libanon ja Jordania ovat sen sijaan osoittaneet hämmästyttävää kestävyyskykyä alueellisten pakolaisvirtojen sekä Syyrian kriisin aiheuttamien, politiikkaan ja turvallisuuteen kohdistuvien heijastusvaikutusten edessä. Vallitseva tilanne koettelee myös alueen entuudestaan niukkoja luonnonvaroja. Näistä haasteista huolimatta molemmat maat ovat osaltaan edistäneet alueen vakautta ja turvallisuutta ja ottaneet lisäaskelia naapuruuspolitiikan viitoittamalla tiellä.

Vaalien osalta on tapahtunut myönteistä kehitystä. Presidentin- ja parlamenttivaalit Tunisiassa ja Ukrainassa, presidentinvaalit Israelissa ja parlamenttivaalit Moldovan tasavallassa sujuivat yleisesti ottaen hyvin. Ukrainan tapauksessa vaaleja ei voitu järjestää Krimillä eikä Sevastopolissa, ja suurin osa Donetskin ja Luhanskin alueesta oli laittomien aseellisten ryhmien valvonnassa, mikä esti niiden osallistumisen Ukrainan vaaleihin. Valtaa pitävien viranomaisten molemmilla alueilla järjestämiä paikallisvaaleja pidetään laittomina, mistä syystä EU ei tunnusta

¹ Tätä nimitystä ei pidä tulkita Palestiinan valtion tunnustamiseksi, eikä se vaikuta asiaa koskeviin jäsenvaltioiden kantoihin.

vaalien tulosta. EU pani tyytyväisenä merkille, että Egyptin presidentinvaaleissa vallitsi rauha ja järjestys, tosin vaalikampanja aiheutti jonkin verran huolta, sillä toisinajattelu ja ylipäänsä keskustelu kävi koko ajan hankalammaksi.

Tilanne **sananvapauden, tiedonvälityksen vapauden, yhdistymisvapauden sekä uskonnon ja omantunnon vapauden, vähemmistöön kuuluvien ihmisten oikeuksien ja syrjinnän torjunnan** osalta vaihteli maittain. Tunisia, Libanon, Marokko ja Moldovan tasavalta säätivät joitakin keskeisiä lakeja, mutta Azerbaidžanissa, Valko-Venäjällä, Egyptissä ja Palestiinassa ei tapahtunut mainittavaa edistystä.

Naisten ja lasten oikeuksien toteutumisessa on edelleen ongelmia useimmissa kumppanimaissa. Lasten käyttö työvoimana, sotilaina, terroritekoihin tai ihmiskaupassa, alaikäisenä naittaminen ja kaltoinkohtelu nuorille tarkoitettussa oikeusjärjestelmässä ovat edelleen vakavia huolenaiheita. Koko alueella lisääntymässä oleva köyhyys koskettaa erityisesti lapsia. Tunisian uudessa perustuslaissa naisille myönnetään yhtäläiset sosioekonomiset ja poliittiset oikeudet, ja siinä edellytetään toimenpiteiden toteuttamista syrjinnän ja naisiin kohdistuvan väkivallan torjumiseksi.

Oikeuslaitoksen uudistamisesta on nähty lupaavia merkkejä Tunisiassa, Marokossa, Libanonissa ja Jordaniassa maiden lisättyä oikeuslaitostensa riippumattomuutta ja tehostettua niiden toimintaa. Tunisian uudella perustuslailla luotiin pohja monille perusoikeuksille, ja sen ansiosta oikeuslaitoksen uudistamista voidaan jatkaa. Toukokuussa hyväksyttiin oikeuslaitoksen uudistamista koskeva strategia-asiakirja, ja siihen liittyvästä vuosien 2015–2019 toimintasuunnitelmasta käytiin keskustelua. Ukrainan parlamentti antoi lain luottamuksen palauttamisesta oikeuslaitokseen, ja Moldovan tasavalta pani oikeuslaitosta uudistavia lakeja täytäntöön. Oikeuslaitoksen riippumattomuuden puute on edelleen merkittävä ongelma Azerbaidžanissa ja Egyptissä.

Vankiloiden ja niiden olosuhteiden osalta kehitys kumppanimaissa oli vaihtelevaa ja vaatimatonta. **Kidutus ja epäasiallinen kohtelu** jatkuivat monissa maissa, ja ne ovat usein kytköksissä vankiloiden puutteellisiin olosuhteisiin ja vankeinhoitojärjestelmän heikkouksiin. Jordaniassa ja Tunisiassa tehtiin joitakin parannuksia, Tunisiassa esimerkiksi otettiin käyttöön kansallinen mekanismi kidutuksen ehkäisemiseksi. Moldovan tasavallassa toteutettiin mittavia toimia, joiden tuloksena maassa on uusia vankiloita ja nuorten rikoksenteekijöiden kohtelua on uudistettu.

Kansalaisyhteiskunnalla ja työmarkkinaosapuolilla on keskeinen rooli siirtymävaiheessa ja uudistusprosessissa. Kansalaisjärjestöillä on tärkeä tehtävä parlamenttien, hallitusten ja puolueiden valvomisessa ja neuvomisessa ihmisoikeuskysymysten osalta, mukaan lukien viranomaisten vastuuseen vaatiminen niiden toiminnasta. Kansalaisjärjestöt ovat usein kansainvälisesti hyvin verkostoituneita, mikä helpottaa kokemusten jakamista. Niiden osalta

vuoden 2014 kehitys oli melko kielteistä. Eräät maat ryhtyivät toimiin järjestöjen toiminnan rajoittamiseksi säätämällä lakeja tai ottamalla käyttöön kalliiksi käyviä hallintomenettelyjä, esimerkiksi korkean veron. Joissain tapauksissa tämä johti siihen, että järjestöt joutuivat lopettamaan toimintansa. Kansalaisjärjestöjen toiminta kävi erityisen ahtaaksi Azerbaidžanissa ja Egyptissä. Ukrainassa ja Tunisiassa kansalaisyhteiskunta kehittyi nopeasti myönteiseen suuntaan. Moldovan tasavallassa kansalaisjärjestötoiminta oli suhteellisen vapaata, mutta Transnistrian alueella siihen kohdistui ankaria rajoituksia. Länsirannalla kansalaisjärjestöjen toimintaa rajoitettiin vähemmän kuin Gazassa. Työ kansalaisyhteiskunnan kanssa tehtävää yhteistyötä koskevien **EU:n maakohtaisten etenemissuunnitelmien** laatimiseksi jatkui koko vuoden 2014. Suunnitelmissa esitetään maakohtainen strategiakehys kansalaisyhteiskunnan kanssa tehtävää yhteistyötä varten. EU:n edustustot johtivat etenemissuunnitelmien laadintaa yhteistyössä paikallisviranomaisten ja kansalaisjärjestöjen kanssa. Tavoitteena oli määritellä pitkän aikavälin tavoitteet vuoropuhelulle ja operatiiviselle tuelle. Vuoden 2014 loppuun mennessä useimmat kumppanimaat olivat hyväksyneet etenemissuunnitelmansa.

2.2. Poliittinen ja turvallisuusyhteistyö

Turvallisuus on ennakoedellytys siirtymävaiheessa olevien yhteiskuntien ja talouksien kehitykselle. Turvallisuuteen liittyvät haasteet EU:n naapurialueilla lisääntyivät kuitenkin voimakkaasti vuonna 2014. Da'eshin kaltaiset terroristiryhmät, pitkittyneet konfliktit, järjestäytynyt rikollisuus ja rajojen uudelleenvetämisestä voimankäytöllä uhaten johtuvat kriisit luovat varjon Euroopan naapurialueiden ylle. Joidenkin kumppanimaiden epävakaus on lisännyt laitonta muuttoliikettä ja turvallisuusuhkia, joilla on välitön vaikutus EU:hun.

Näistä negatiivisista kehityskuluista huolimatta EU on tehnyt työtä turvallisuuden ja vakauden edistämiseksi naapurialueillaan. EU on avustanut kumppaneitaan niiden poliittisten, taloudellisten ja turvallisuuteen liittyvien haasteiden ratkaisemisessa käyttämällä EU:n eri välineitä ja mekanismeja, kuten poliittista ja ihmisoikeuksiin keskittyvää vuoropuhelua, YTPP-operaatioita ja niihin liittyvää rahoitustukea. Tavoitteena on muun muassa vahvistaa oikeusvaltiota ja tukea oikeuslaitoksen uudistamista. EU:lla on parhaillaan käynnissä useita operaatioita naapurialueillaan: tarkkailuoperaatio Georgiassa (EUMM Georgia), poliisioperaatio Palestiinassa (EUPOL COPPS), rajavalvonnan avustusoperaatiot Moldovan tasavallassa ja Ukrainassa² (EUBAM), Libyassa (EUBAM Libya³) ja Rafahin rajanylityspaikassa Gazassa (EUBAM Rafah) sekä siviiliturvallisuusalan uudistamista koskeva neuvontaoperaatio Ukrainassa (EUAM Ukraina).

² Ei YTPP-operaatio.

³ Poliittisen ja turvallisuustilanteen heikkeneminen Libyassa heinäkuussa 2014 johti siihen, että operaatio siirrettiin tilapäisesti Tunisiin. EU:n jäsenvaltioiden on piakkoin tarkoitus määritellä operaatiossa jatkossa noudatettava strateginen linja.

Ukrainan tilanne on vaikuttanut varsinkin itäisen naapurialueen tapahtumiin. EU tuomitsi voimakkaasti Krimin ja Sevastopolin laittoman liittämisen Venäjän federaatioon ja Ukrainan itäosissa epävakautta aiheuttavan kriisin, jonka humanitaariset vaikutukset siviiliväestöön ovat olleet vakavia. EU on vedonnut Venäjän viranomaisiin, jotta ne estäisivät puolustustarvikkeiden, aseiden tai taistelijoitten siirtymisen Venäjältä Ukrainaan ja käyttäisivät vaikutusvaltaansa separatisteihin ja laittomiin aseellisiin ryhmiin tilanteen hillitsemiseksi. Tätä tarkoitusta varten EU on tukenut toimintaa monenvälisillä foorumeilla, esimerkiksi Etyjissä. Itä-Ukrainan kriisin ratkaisemiseksi vuonna 2014 toteuttamiensa toimien lisäksi EU on kehottanut kaikkia osapuolia edistämään 12. helmikuuta 2015 solmittujen Minskin sopimusten taustalla vaikuttavaa myönteistä asennetta ja panemaan sopimukset kaikilta osin täytäntöön.

Diplomatian lisäksi EU on avustanut Ukrainaa **turvallisuusalan** uudistamisen valmisteluissa perustamalla siviiliturvallisuuden neuvontaoperaation (EUAM Ukraina). Operaatiossa Ukrainalle annetaan strategisia neuvoja tehokkaiden, kestävien ja vastuullisten turvallisuuspalvelujen kehittämiseen. Tavoitteena on oikeusvaltion lujittaminen Ukrainassa.

Monissa EU:n naapurialueiden osissa jatkui **aseellinen konflikti tai kriisi**. Itäisellä naapurialueella EU jatkoi luottamusta lisäävien toimien edistämistä Vuoristo-Karabahissa. Venäjän federaatio haastoi lähentymispolitiikan, jota Georgia harjoittaa siitä irtautuneita alueita kohtaan, allekirjoittamalla Georgiasta irtautuneen Abhasian kanssa strategista kumppanuutta koskevan liittoutumasopimuksen. Tiraspol horjutti poliittista ratkaisua Transnistrian kysymykseen toistamalla tavoittelevansa suurempaa autonomiaa huolimatta Transnistrian konfliktin ratkaisua ajavan Etyjin '5+2'-prosessin yhteydessä esitetystä alueen jälleenyhdistymistä koskevista vetoamuksista.⁴

Eteläisellä naapurialueella jatkuva Syyrian tilanne aiheutti suurta epävakautta myös sen naapurimaissa, varsinkin Jordaniassa ja Libanonissa. EU ja sen jäsenvaltiot ovat myöntäneet lähes 3 miljardia euroa syyrialaisien auttamiseksi kotimaassaan ja heitä vastaanottaneissa naapurimaissa. Kyseessä on EU:n historian suurin humanitaarinen operaatio ja kokonaisvaltainen alueellinen lähestymistapa, joka käsittää humanitaarisen avun, rakenteellisen tuen ja muun avun maille, jotka ovat ottaneet vastaan maan sisäisiä ja muita pakolaisia.

Libyan poliittisen ja turvallisuustilanteen heikkenemisen vaikutukset ulottuvat sen naapurimaita kauemmaksi; maan kautta tapahtuva laitton muuttoliike on nykyään yksi suurimmista kansainvälisistä haasteista. Vihamielisyyksien uudelleen leimahtaminen Gazassa on tuhonnut elinkeinoja, entuudestaan heikkoa infrastruktuuria ja niukkoja luonnonvaroja, mikä on pahentanut alueella vallitsevaa yleistä epävakautta.

⁴ Ministeritason julkilausuma Transnistrian sovintoprosessia koskevista '5+2'-neuvotteluista, 5.12.2014.

Alueeseen kohdistuu edelleen **terrorismin uhka**, mukaan lukien Da'eshin, Jabhat al-Nusran ja muiden terroristiryhmien hirmuteot ja ihmisoikeusloukkaukset. EU on sitoutunut ongelman ratkaisemiseen ja koordinoi toimintaa alueellisten ja kansainvälisten kumppaneiden kanssa.⁵

Myönteisenä seikkana voidaan pitää sitä, että Georgia, Moldovan tasavalta ja Ukraina jatkoivat osallistumistaan **EU:n johdolla toteutettaviin YTPP-operaatioihin** (EUTM Malissa, EUNAVFOR Atalanta Somalian rannikkovesillä ja EUFOR Keski-Afrikan tasavallassa). Osallistuminen osoittaa, että kyseiset kumppanit tiedostavat alueelliseen turvallisuustoimintaan osallistumisen tärkeyden. EU aikoo selvittää, miten tällainen merkittävä panos YTPP-operaatioihin voitaisiin ottaa paremmin huomioon naapurisuuspolitiikassa.

EU:n tuki **turvallisuusalan uudistamiselle** sen naapurialueilla edistää sellaisten turvallisuuspalvelujen luomista kumppanimaisissa, jotka toimivat vastuullisesti ja kunnioittavat demokraattista valvontaa ja oikeusvaltioperiaatetta. EU:n toimilla tuetaan valmiuksien ja instituutioiden kehittämistä, koulutusta, neuvontaa ja rajaturvallisuuden parantamista. EU tuki vuonna 2014 turvallisuusalan uudistamiseksi tehtyä siviiliyhteistyötä Jordaniassa, Palestiinassa ja Tunisiassa. Ukrainassa EU käynnisti siviiliturvallisuuden neuvontaoperaation (EUAM Ukraina) strategisten neuvojen antamiseksi tehokkaiden, kestävien ja vastuullisten turvallisuuspalvelujen kehittämiseen. Tavoitteena on oikeusvaltion lujittaminen Ukrainassa. Libanonissa ja Moldovan tasavallassa EU keskittyi parantamaan niiden rajavalvonta- ja tulliviranomaisten valmiuksia ratkoa rajat ylittäviä ongelmia. Libyan tapauksessa tehtävä osoittautui erittäin vaativaksi.

EU:n toimia sen naapurialueilla on mietittävä tarkemmin ottaen huomioon kansainväliset suuntaukset sekä turvallisuuteen ja vakauteen kohdistuvien uhkien lisääntyminen. Turvallisuuteen liittyviä naapurisuuspolitiikan osatekijöitä voitaisiin vahvistaa keinona vastata haasteisiin pitkällä aikavälillä ja pysyvästi sen lisäksi, että YTPP:n puitteissa ja muilla foorumeilla toteutetaan täydentäviä toimia. On EU:n edun mukaista auttaa naapurimaita kehittymään vahvemmiksi ja häiriöitä paremmin sietäviksi valtioiksi, parantaa alueen turvallisuutta sekä suojella sen ihmisiä ja heidän perusoikeuksiaan ja -vapauksiaan.

2.3. Taloudellinen yhdyntyminen EU:n kanssa

EU on useimpien naapurisuuspolitiikan kohdemaiden tärkein taloudellinen ja kauppakumppani. Sen talous- ja yhteiskuntamalli on eräiden kumppanien silmissä edelleen houkutteleva, mistä osoituksena ne ovat jatkaneet poliittiseen assosiaatioon ja taloudelliseen yhdyntymiseen tähtääviä toimia.

⁵ Helmikuussa 2015 annettiin yhteinen tiedonanto Syyrian ja Irakin tilanteesta ja Da'eshin uhkasta. Siinä ehdotetaan kriisin ratkaisemiseksi strategiaa sekä poliittisia ja käytännön toimenpiteitä, kuten diplomaattia, radikaalistumisen esto-ohjelmia, terrorismin rahoituksen torjuntaa ja rajojen parempaa valvontaa.

Georgian, Moldovan tasavallan ja Ukrainan kanssa allekirjoitettiin vuonna 2014 pitkälle menevän ja laaja-alaisen vapaakauppa-alueen sisältävät assosiaatiosopimukset. Tällaiset vapaakauppa-alueen sisältävät assosiaatiosopimukset ovat yksi naapuruuspolitiikan keskeisiä saavutuksia. EU:n suhteissa eräisiin lähimpiin kumppaneihinsa ne merkitsevät suhteiden päivittämistä nykyistä huomattavasti korkeammalle tasolle. Vapaakauppa-alueen sisältävien assosiaatiosopimusten odotetaan vaikuttavan positiivisesti kumppanimaiden kasvuun ja työllisyyteen, koska ne luovat vaurautta ja tekevät niiden talouksista kestävämpiä ja häiriöitä paremmin sietäviä.

Vapaakauppa-alueen sisältävien assosiaatiosopimusten useimpien osien tilapäinen soveltaminen aloitettiin Georgiassa ja Moldovan tasavallassa 1. syyskuuta 2014. Maat ovat aloittaneet sopimusten täytäntöönpanon: tuontitulleja on alennettu tai ne on poistettu ja EU:n säännöstöön lähentymistä koskevia sitoumuksia on alettu soveltaa asteittain.

Ukrainan tapauksessa kahdenväliset kauppasuhteet kohenivat jonkin verran vuonna 2014, kun aiempia kaupan esteitä poistettiin joko kerralla tai vaiheittain. Ukrainan viranomaiset vastasivat kuitenkin makrotalouden huolestuttavaan tilanteeseen ottamalla käyttöön uusia kaupan rajoituksia tai muita toimenpiteitä, jotka uhkaavat kääntää kauppasuhteiden positiivisen suunnan ja huonontaa liiketoimintaedellytyksiä. Huhtikuussa 2014 käyttöön otetuilla **yksipuolisilla kaupan alan toimenpiteillä** poistettiin 94,7 prosenttia EU:n ukrainalaisista teollisuustuotteista perimistä tuontitulleista ja kaikki EU:n ukrainalaisista maataloustuotteista perimät tuontitullit. Lisäksi alennettiin tiettyjen Ukrainasta peräisin olevien kemikaalien ja muiden tuotteiden tulleja. Pitkälle menevää ja laaja-alaista vapaakauppa-alueutta koskevien, EU:n ja Ukrainan assosiaatiosopimukseen sisältyvien määräysten väliaikaista soveltamista päätettiin lykätä 1. päivään tammikuuta 2016. Päätöksen johdosta yksipuolisten toimenpiteiden voimassaoloa on jatkettu kyseiseen päivään. Ukrainan viranomaiset valmistelevat pitkälle menevän ja laaja-alaisen vapaakauppa-alueen toteutusta tiiviissä yhteistyössä EU:n kanssa.

Vaikka EU oli vuonna 2014 edelleen Armenian tärkein kauppakumppani, maa allekirjoitti Venäjän, Kazakstanin ja Valko-Venäjän kanssa 10. lokakuuta 2014 sopimuksen, jolla se otetaan mukaan **Euraasian talousunionin** jäseneksi vuonna 2015. EU kunnioittaa täysivaltaisten valtioiden tekemiä valintoja. Armenia hyötyy edelleen EU:n GSP+-tullietuuksista, ja marraskuussa 2014 aloitettiin alustavat keskustelut mahdollisesta uudesta sopimussuhteesta EU:n ja Armenian välillä.

Myös eteläisten kumppanimaiden kanssa keskustelu kauppasuhteista vilkastui. Sääntelyuudistuksilla taloutta pyrittiin kehittämään edelleen luomalla työpaikkoja sekä tukemalla kestävää kasvua ja vaurautta. Myös alueellisen yhteistyön tehostamiseen on tarjolla monia mahdollisuuksia. EU on ollut valmis tukemaan tällaisia pyrkimyksiä, jos/kun kumppaneilla on ollut niihin valmius.

Neuvottelut pitkälle menevästä ja laaja-alaisesta vapaakauppa-alueesta Marokon kanssa jatkuivat. Neuvotteluja käytiin myös maantieteellisiä merkintöjä koskevasta sopimuksesta. Kalastuskumppanuussopimukseen liitetyn, vuosiksi 2014–2018 tehdyn pöytäkirjan mukainen kalastustoiminta on aloitettu, minkä lisäksi EU antaa Marokon kalastussektorille rahoitustukea, josta on suoraa ja konkreettista hyötyä alan toimijoille. Pitkälle menevää ja laaja-alaista vapaakauppa-aluetta Tunisian kanssa koskevien neuvottelujen valmistelu eteni: kansalaisyhteiskuntaa ja asiantuntijoita on kuultu ja todettu, ettei neuvottelujen aloittamiselle ole teknisiä esteitä. Myös Jordanian kanssa käydyissä alustavissa keskusteluissa pitkälle menevästä ja laaja-alaisesta vapaakauppa-alueesta edistytettiin, ja Egyptin ja Jordanian tapauksessa vastaavien vapaakauppa-alueiden vaikutukset kestävään kehitykseen on arvioitu.

Taloudellisessa yhdentymisessä EU:n kanssa on kuitenkin kyse muustakin kuin kauppasuhteista. Naapurisuuspolitiikkaan kuuluu **liikenne- ja energiaverkkojen** luominen. Verkot kytkevät EU:n naapurimaihinsa ja kasvattavat kauppavirtoja. Sääntelyn lähentäminen ja keskeisestä infrastruktuurista huolehtiminen ovat avainasemassa, kun luodaan ja pidetään yllä toimivia yhteyksiä EU:n ja kumppanimaiden välillä sekä kumppanimaiden kesken.

Vuoden 2014 osalta molempien alojen kokonaiskuva on kuitenkin kirjava. Eräät maat, kuten Marokko, Tunisia ja Ukraina, ovat lähentäneet **liikenteen** alan sääntelyä EU:n sääntöihin ja standardeihin. Konfliktista huolimatta eräät toiset maat (esim. Jordania, Libanon ja Palestiina) jatkoivat liikennettä koskevia uudistuksia.

Naapurimaiden yhentyminen EU:n **energian** sisämarkkinoihin jatkui. Uusiutuvan energian edistämiseksi tehtiin joitakin poliittisia päätöksiä, esimerkiksi Marokko päätti edistää aurinkoenergiaa. Ukraina ja Jordania toivat energiaa, varsinkin kaasua ja öljytuotteita, kolmansista maista, mikä kasvatti niiden velkaa huolestuttavasti. Euroopan komission välittämä, 30. lokakuuta 2014 tehty kolmenvälinen kaasusopimus Ukrainan ja Venäjän federaation kanssa oli tässä mielessä merkittävä saavutus. Samanaikaisesti Ukrainan energiamarkkinoiden asteittainen yhentyminen EU:n markkinoihin jatkui.

Myös energiainfrastruktuuria koskevat toimenpiteet ja hankkeet etenivät. Eteläistä kaasukäytävää koskeva hanke käynnistettiin 20. syyskuuta 2014. Käytävä kulkee Azerbaidžanista Kaakkois-Eurooppaan; kaasutoimitukset EU:hun on määrä aloittaa vuonna 2020. Romanian ja Moldovan tasavallan yhdistävä Iasi-Ungheni-kaasuyhdysputki vihittiin käyttöön 27. elokuuta 2014. Hanketta on jatkettava EU:n, kansainvälisten rahoituslaitosten ja Romanian tuen ja niiden kanssa tehtävän yhteistyön pohjalta.

Ydinturvallisuuden alalla naapurimaiden kanssa tehty yhteistyö tuotti lisää konkreettisia tuloksia. Ukraina päivitti kansallisen toimintasuunnitelmansa, joka koskee yhteistyössä Euroopan komission kanssa tehtyjen stressitestien jatkotoimia. Lisäksi komissio sai raportin Armeniassa sijaitsevan Medzamorin ydinvoimalan stressitestistä; raportilla valmistellaan voimalan

vertaisarviointia. Tämä vastaa EU:n tavoitetta edistää tiukkoja ydinturvallisuusvaatimuksia ja turvallisuuskulttuuria maailmanlaajuisesti.

Alueelliset hankkeet, joilla esimerkiksi vahvistetaan sähköverkkojen yhteenliittämistä Etelä-Kaukasiassa, ovat omiaan parantamaan yhteenliitettävyyttä, aluksi naapurialueilla ja myöhemmin kumppanimaiden ja EU:n välillä. Georgian ja Turkin välinen yhteys saatiin valmiiksi, ja Georgian ja Armenian välisten yhteyksien parantaminen on suunnitteluvaiheessa.

Eteläisellä naapurialueella satoja sidosryhmiä pienistä ja keskisuurista (pk) yrityksistä osallistui **eurooppalaisia pk-yrityksiä tukevaan aloitteeseen** (Small Business Act for Europe) perustuvaan arviointiin ja koulutukseen vuonna 2014. Arviointi ja koulutus tukivat kumppanimaita niiden pk-politiikan mukauttamisessa EU:n politiikkoihin ja edisti niiden talouksien yhdentymistä.

Ympäristöalan yhteistyö paransi osaltaan kumppanimaiden asukkaiden elämänlaatua tarjoamalla perusympäristöpalveluja, kuten vesi- ja jätehuoltoa. Alan yhteistyö on edelleen keino lisätä kansalaisyhteiskunnan vaikutusmahdollisuuksia.

Yhteisen osaamis- ja innovointialueen kehitys eteni vuonna 2014. Alue yhdistää EU:n ja kumppanimaat **tutkimuksesta ja innovoinnista** käytävän vuoropuhelun ja yhteistyön avulla. Israel ja Moldovan tasavalta allekirjoittivat EU:n kanssa vuonna 2014 assosiaatiosopimukset EU:n tutkimuksen ja innovoinnin puiteohjelmasta (Horisontti 2020).

2.4. Ihmisten väliset kontaktit, muuttoliike ja liikkuvuus

Turvallisen ja hyvin hallitun liikkuvuuden edistäminen ja inhimillisen ulottuvuuden vahvistaminen ihmisten välisiä kontakteja lisäämällä ovat nousseet naapuruuspolitiikan johtoperiaatteiksi. Liikkuvuus edistää kauppasuhteita ja talouskasvua, tukee kulttuurin ja yhteiskunnan kehittämistä sekä edistää perusoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta. Matkailijoiden ja muuttajien määrä EU:n ja sen naapurialueiden välillä on kasvanut jatkuvasti. Valtaosa EU:hun vuonna 2014 suuntautuneesta aiempaa suuremmasta laillisesta muuttoliikkeestä oli lähtöisin Marokosta ja Ukrainasta.

Maiden on panostettava tuleviin sukupolviin voidakseen luoda vahvan perustan taloudelle ja siirtymävaiheen onnistumiselle. Keskipitkän ja pitkän aikavälin kehityksen kannalta onkin erittäin tärkeää luoda hyvin toimiva ja tehokas **koulutusjärjestelmä**. Kokonaisuutena tarkasteltuna koulutusalan yhteistyö EU:n ja sen naapurimaiden välillä lisääntyi ja jatkui myös aseellista konfliktia käyvissä maissa. Useita Tempus-, Erasmus Mundus- ja eTwinning-hankkeita käynnistettiin ja toteutettiin. Monet naapuruuspolitiikan kohdemaat (Azerbaidžan, Moldovan tasavalta, Ukraina, Egypti, Jordania ja Tunisia) toteuttivat vuonna 2014 uudistuksia, joilla parannetaan koulutuksen laatua kaikilla tasoilla. Eräät maat laativat **nuorisoon** keskittyviä

toimintakehyksiä tai strategioita. Ukrainassa sellainen oli valtion nuoriso-ohjelma vuosiksi 2016–2020.

Vahva **kulttuurisektori** tukee poliittisia uudistuksia ja sosioekonomista kehitystä. Eräät maat ovat ottaneet käyttöön kansallisen kulttuuristrategian. Esimerkkinä voidaan mainita Moldovan tasavallan Kulttuuri 2020 -strategia.

Syyrialaispakolaisten virta rasitti edelleen Jordanian ja Libanonin koulutusjärjestelmiä. Vuoden 2014 lopussa YK:n pakolaisjärjestön (UNHCR) Libanonissa rekisteröimien syyrialaispakolaisten joukossa oli noin 390 000 kouluikäistä (5–17-vuotiasta) lasta sekä arviolta 10 000 Syyriasta paennutta kouluikäistä palestiinalaislasta, joista noin 7 000 kävi jotakin YK:n palestiinalaispakolaisten avustusjärjestön (UNRWA) ylläpitämistä kouluista.

Muuttoliike- ja liikkuvuusasioissa tehtävä yhteistyö oli vuonna 2014 keskeinen osa EU:n suhteita kumppanimaihinsa. **Liikkuvuuskumppanuudet** ovat tärkeä osa tätä yhteistyötä. Maahanmuuttoa ja liikkuvuutta koskevan kokonaisvaltaisen EU:n lähestymistavan mukaisesti näillä kumppanuuksilla pyritään lisäämään yhteistyötä tällä tärkeällä toiminta-alalla. Vuoden 2014 loppuun mennessä Armenia, Azerbaidžan, Georgia, Jordania, Moldovan tasavalta, Marokko ja Tunisia olivat allekirjoittivat liikkuvuuskumppanuuden EU:n kanssa. Neuvottelut sopimuksen tekemiseksi viisumikäytäntöjen helpottamisesta ja takaisinotosta jatkuivat Valko-Venäjän kanssa. EU ja Libanon aloittivat joulukuussa 2014 vuoropuhelun muuttoliikkeestä, liikkuvuudesta ja turvallisuudesta.

Eräiden itäisten kumppaneiden kanssa valmisteltiin viisumivapauden käyttöönottoa. Moldovan kanssa käydyssä, viisumivapauteen tähtäävässä vuoropuhelussa päästiin tavoitteeseen: 28. huhtikuuta 2014 alkaen maan kansalaiset, joilla on biometrinen passi, ovat voineet matkustaa **viisumitta** Schengen-alueelle. Muut kumppanimaat, varsinkin Georgia mutta myös Ukraina, ovat tehostaneet toimiaan saavuttaakseen saman tavoitteen.

Eteläisellä naapurialueella Marokko on parantanut **laillisten maahanmuuttajien** kotouttamista. Marokon ja Tunisian hallitukset ovat ottamassa käyttöön turvapaikka-asioita ja ihmiskaupan torjuntaa koskevan oikeudellisen ja institutionaalisen kehityksen. EU ja Marokko aloittivat tammikuussa 2015 neuvottelut viisumikäytäntöjen helpottamista ja takaisinottoa koskevista sopimuksista. EU on valmis aloittamaan vastaavat neuvottelut Tunisian kanssa vuonna 2015; neuvotteluohjeet molempia sopimuksia varten hyväksyttiin joulukuussa 2014.

Laittomien maahanmuuttajien määrä jatkoi kuitenkin kasvuaan. Tärkein taustalla vaikuttava syy on poliittisen tilanteen kehitys eteläisellä naapurialueella vuodesta 2011. Vuonna 2014 EU:hun saapui yli 277 000 laitonta maahanmuuttajaa. Myös ihmiskauppa lisääntyi.

Välimerellä ihmishenkiä vuonna 2014 vaatineet tragediat osoittivat, että EU:n on ehdottomasti koordinoitava politiikkojaan eteläisten naapurimaiden ja muidenkin maiden kanssa. Koska

naapuruuspolitiikan kohdemaat ovat enimmäkseen laittoman muuttoliikkeen kauttakulkumaita, EU ottaa niiden naapurimaat, esimerkiksi Länsi- ja Keski-Afrikan maiden viranomaiset, mukaan Rabatin prosessin puitteissa käytäviin tärkeisiin keskusteluihin. Marraskuussa aloitettiin vastaava alueellinen vuoropuhelu Itä-Afrikan muuttoreitillä sijaitsevien maiden kanssa (Khartumin prosessi). Useimmista EU:n eteläisistä kumppanimaista puuttuu kattava ja kestävä oikeudellinen ja hallinnollinen järjestelmä, jota ongelman ratkaiseminen edellyttää. Varsinkin Libya on vetänyt puoleensa turvapaikanhakijoita, laittomia maahanmuuttajia ja ihmiskauppiaita, koska maan turvallisuustilanne on konfliktin seurauksena heikentynyt.

EU:n tuki alueelle ohjattiin kumppanien rikosoikeusjärjestelmien vahvistamiseen niiden rajavalvontavalmiuksia kehittämällä. Tavoitteena on tehostaa ihmisten salakuljetuksen ja ihmiskaupan torjuntaa. Tuella on ollut myönteisiä vaikutuksia Marokossa, Algeriassa, Tunisiassa ja Egyptissä. EU myönsi Jordanielle tukea muuttoliikettä koskevan selvityksen tekemiseen; selvitys kattaa myös pakolaisten olosuhteet maassa. Vastaavia selvityksiä on tarkoitus tehdä myös muissa alueen maissa.

2.5. Rahoitusyhteistyö

Euroopan naapuruusväline on EU:n poliittisten painopisteiden pääasiallinen rahoitusväline sen naapurialueilla. Naapuruusvälineen määrärahat ovat 15,4 miljardia euroa vuosiksi 2014–2020. Siitä myönnetään ennustettavissa olevaa, pitkän aikavälin rahoitusta kunkin maan kanssa sovittujen uudistustavoitteiden tukemiseen. Merkittäviä demokraattisia uudistuksia tekevät maat voivat saada yleisohjelmasta lisärahoitusta, jonka määrä voi nousta 10 prosenttiin naapuruusvälineen rahoitusosuudesta. Naapuruusvälineestä myönnetään huomattavaa tukea myös alueellisille ja rajat ylittävälle aloitteille. Naapuruuspolitiikan investointivälineen avulla EU:n rahoitus yhdistetään entistä useammin kansainvälisten rahoituslaitosten myöntämään rahoitukseen.

Investointivälineellä tuetaan energiaverkkoja, liikenneyhteyksiä, ilmastonmuutosta, ympäristöä ja pk-yrityksiä koskevia hankkeita. **Pitkälle menevää ja laaja-alaista vapaakauppa-alueita varten on laadittu oma rahoitusväline**, jolla tuetaan yritysten sopeutumista ja uudelleen suuntautumista, jotta ne voisivat paremmin hyödyntää sopimuksiin perustuvia etuisuuksia. Rahoitusvälineen avulla EU pyrkii irrottamaan 150 miljoonaa euroa avustuksiin vuosina 2015–2017. Investointivälineen vipuvaikutuksella avustusten toivotaan poikivan 1,5 miljardin euron investoinnit kansainvälisiltä rahoituslaitoksilta asianomaisissa maissa eli Georgiassa, Moldovan tasavallassa ja Ukrainassa.

Kansalaisyhteiskuntatoiminnan rahoitus on lisääntynyt huomattavasti. EU jatkoi **kansalaisyhteiskuntaa tukevan naapuruuspolitiikan välineen** käyttöä alueellisella ja kansallisella tasolla. Tavoitteena on vahvistaa ja edistää kansalaisyhteiskunnan asemaa uudistuksiin ja demokraattiseen muutokseen liittyvissä prosesseissa.

Muuttuva tilanne naapurialueilla edellyttää joustavaa lähestymistapaa suunnitteluun ja täytäntöönpanoon, ja EU onkin hyödyntänyt kaiken käytettävissään olevan joustovaran. EU on edennyt ennennäkemättömällä vauhdilla ja nopeuttanut hyväksymisprosesseja voidakseen vastata kriisin synnyttämiin tarpeisiin Ukrainassa. Se on yhdistänyt naapuruusvälineestä myönnettävän huomattavan tuen makrotaloudelliseen apuun ja Ukrainan tukiryhmän antamaan tekniseen tukeen. EU perusti joulukuussa 2014 **alueellisen erityisrahaston** voidakseen tarjota johdonmukaista ja tehostettua apua Syyrian kriisiin alueellisessa mittakaavassa. Erityisrahastossa keskitytään ensisijaisten tarpeiden tyydyttämiseen, mutta se voidaan muuttaa palvelemaan jälleenrakennusta sitten, kun konflikti on ohi.

Naapuruusväline ei sovellu tai riitä kaikkiin tarpeisiin varsinkaan silloin, kun kriisitoiminta edellyttää huomattavaa lisärahoitusta lyhyellä varoitusajalla. Siksi sen rahoitusta täydennetään muilla välineillä, kuten vakautta ja rauhaa edistävällä välineellä, EU:n humanitaarisella avulla tai demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevalla eurooppalaisella rahoitusvälineellä. Lisärahoitusta saatetaan tarvita näistä tai muista välineistä sen mukaan, miten tilanne alueella, erityisesti Syyriassa ja Ukrainassa, kehittyy.

2.6. Kahdenvälistä yhteistyötä laajempi naapuruuspolitiikka

Monet turvallisuuteen, talouteen ja yhteiskuntaan liittyvistä naapurialueiden haasteista johtuvat suoraan siitä, että alueellinen yhdentyminen on heikoissa kantimissa. Laiton muuttoliike, terrorismi, asekauppa ja rajat ylittävä saastuminen ovat esimerkkejä monitahoisista yhteisistä haasteista, joiden ratkominen edellyttää koordinoitua toimintaa. Alueellinen yhteistyö on siinä keskeisellä sijalla. Alueellisen yhteistyön lisääminen onkin naapuruuspolitiikan asialistan kärjessä, ja se koskee niin naapuruuspolitiikan itäistä ulottuvuutta, jota toteutetaan itäisen kumppanuuden muodossa, kuin sen eteläistä ulottuvuutta, jonka välineitä ovat demokratiaan ja yhteiseen vaurauteen tähtäävä kumppanuus ja Välimeren unioni.

Eteläisen naapurialueen poliittinen ilmapiiri pysyi jännittyneenä, mikä rajoitti alueellisen yhteistyön mahdollisuuksia. Eteläiset kumppanimaat jatkoivat kahdenvälisten suhteiden vaalimista EU:hun, mutta kokonaisuutena alue on edelleen yksi maailman vähiten yhdentyneistä. Alueen joissakin osissa kärsittiin edelleen vaikeasta poliittisesta, taloudellisesta ja/tai humanitaarisesta kriisistä yhdessä aseellisten konfliktien ja turvallisuustilanteen huomattavan heikkenemisen kanssa. Tällaisissa olosuhteissa uudistusten täytäntöönpano ja alueellinen yhdentyminen ovat osoittautuneet vaikeiksi.

EU lisäsi terrorismin vastaista yhteistyötään eteläisten kumppaneiden kanssa torjuakseen Syyrian konfliktin ja siihen liittyvän ulkomaalaistaistelija-ilmiön mahdollisia heijastusvaikutuksia. Arabikumppaneiden kanssa aloitettiin maaliskuussa 2014 terrorismintorjuntahanke, joka rahoitetaan naapuruusvälineen varoilla ja jonka täytäntöönpanosta vastaavat YK:n alaiset huumeiden ja rikollisuuden torjunnasta vastaava järjestö (UNODC) ja terrorismin vastaisen

komitean toimeenpaneva johtokunta (UNCTED) yhdessä EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden kanssa.

EU ja sen eteläiset kumppanimaat jatkoivat toimia kipeästi kaivatun tiiviimmän yhdentymisen edistämiseksi. Kumppanit osallistuivat innokkaasti alueelliseen toimintaan EU:n kanssa varsinkin Välimeren unionin ja Arabiliiton puitteissa. EU jatkoi pyrkimyksiään lisätä yhteistyötä Maghreb-maiden ja Islamilaisten maiden yhteistyöjärjestön kanssa.

Itäisen kumppanuuden puitteissa saavutettiin huomattavaa edistystä tärkeimpien kumppaneiden osallistamisessa pitkälle menevän ja laaja-alaisen vapaakauppa-alueen sisältävien assosiaatiosopimusten avulla. Sopimuksiin sisältyy kunnianhimoisia poliittisia, taloudellisia ja sosiaalisia uudistuksia. Itäisen kumppanuuden neljä temaattista foorumia ovat kokoontuneet edelleen kahdesti vuodessa. Foorumeilla arvioidaan EU:n ja itäisen kumppanuuden maiden välillä toiminnasta käytyä vuoropuhelua ja keskustellaan sen seuraavista vaiheista. Vuonna 2015 järjestettävässä itäisen kumppanuuden huippukokouksessa on tarkoitus tarkastella sovittujen sitoumusten täytäntöönpanoa ja saavutettua edistystä.

EU käynnisti vuonna 2014 ennennäkemättömiä tukiohjelmia Ukrainan kriisin takia. Niillä pyritään vakauttamaan maan talous- ja rahoitustilanne, avustamaan siirtymävaiheessa, edistämään poliittisia ja taloudellisia uudistuksia sekä tukemaan osallistavaa kehitystä. Myös Moldovan tasavallalle ja Georgialle myönnettiin lisää tukea eri muodoissa, koska ne ovat joutuneet painostuksen kohteiksi päätettyään assosiaatiosopimusten allekirjoittamisesta.

3. Päätelmät

Komission puheenjohtaja Jean-Claude Juncker on tehnyt naapuruuspolitiikan tarkistuksesta yhden toimikautensa ensimmäisen vuoden ensisijaisen tavoitteen.

”Kohti uutta Euroopan naapuruuspolitiikkaa” -nimisessä, 4. maaliskuuta 2015 hyväksytyssä **yhteisessä kuulemisasiakirjassa** esitetään ne kysymykset, jotka EU:n ja sen kumppanimaiden on päällimmäisenä ratkaistava. Asiakirjalla käynnistetään perinpohjainen kuulemismenettely naapuruuspolitiikasta, ja sidosryhmiä pyydetään osallistuman siihen. Kuulemisen tulokset julkaistaan syksyllä 2015 annettavassa yhteisessä tiedonannossa naapuruuspolitiikan uudistamisesta.