



EUROPSKA
KOMISIJA

VISOKI PREDSTAVNIK
EUROPSKE UNIJE ZA
VANJSKE POSLOVE I
SIGURNOSNU POLITIKU

Bruxelles, 25.3.2015.
JOIN(2015) 9 final

**ZAJEDNIČKA KOMUNIKACIJA EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU,
EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

Provedba europske politike susjedstva tijekom 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. Uvod

Od njezina pokretanja u 2004. Europska politika susjedstva (EPS) bila je ključni aspekt vanjske politike EU-a. Bavi se strateški važnim pitanjima kao što su sigurnost, stabilnost, pravda, sloboda i blagostanje u našem susjedstvu u cilju promicanja održivih i otpornih gospodarstava te slobodnih i uključivih društava. Riječ je o politici dugoročnog angažmana koja se temelji na uzajamno korisnoj integraciji i suradnji.

Međutim, s obzirom na višestruke krize i rastuće izazove u susjedstvu, svijest o potrebi prilagodbe EPS-a i njegova pristupa porastao je. Pojavili su se pozivi za temeljitom revizijom sredstava EPS-a kako bi se EU-u omogućio bolji i brži odgovor na različite težnje partnera, na susjedstvo koje se brzo mijenja i na rasprostranjene globalne trendove.

Godina 2014. bila je godina velikih izazova u susjedstvu EU-a. Politička stvarnost Europe našla se u središtu pozornosti zbog događaja u Ukrajini kao i zbog povećanog pritiska Rusije na druge istočne partnere. U Siriji i izvan nje milijuni ljudi pobjegli su zbog djela Assadovog režima i Daesha te im je i dalje nužno potrebna pomoć. Zločine, kršenja ljudskih prava i zlostavljanja počinili su Daesh, Jabhat al-Nusra i druge terorističke skupine u regiji. Ponovni sukobi u Gazi razorili su ionako dotrajalu infrastrukturu, a stanovništvo je ostalo bez sredstava za život. Državnost Libije i dalje je u opasnosti, a nedostatak djelotvornih javnih tijela, porast nasilja i izostanak nadzora nad migracijskim tokovima u zemlju i iz nje dovela je do povoljnih uvjeta za stvaranje kriminalnih mreža uključenih u nezakonitu migraciju i trgovinu ljudima prema Europi. Siromaštvo u susjedstvu bilo je u porastu, a posebno su bila pogođena djeca i druge ranjive skupine u društvu.

Istovremeno je došlo do nekih pozitivnih događaja potpisivanjem triju Sporazuma o pridruživanju s Gruzijom, Republikom Moldovom i Ukrajinom. Ta nova generacija sporazuma uključuje odredbe o produbljenom i sveobuhvatnom području slobodne trgovine kojima su uspostavljeni dosad najambiciozniji ugovorni odnosi s partnerima u susjedstvu. Osim toga, odnosi s Marokom i Tunisom ojačani su i razvijaju se u skladu s dubinom i širinom reformskih zahvata u tim zemljama. U Tunisu je demokratska tranzicija bila iznimno pozitivna. U pogledu migracije i mobilnosti, Republika Moldova uspješno je provela sve pokazatelje utvrđene u njezinu Akcijskom planu za liberalizaciju viznog režima (VLAP), kojim je državljanima Moldove omogućeno putovanje bez vize u zemlje Schengenskog prostora od proljeća 2014. Tunis i Jordan također su potpisali Partnerstvo za mobilnost s EU-om u 2014.

U 2014. EU je održao visoku razinu suradnje s partnerima u kojoj su instrumenti EPS-a odigrali glavnu ulogu. Novi instrument za europsko susjedstvo (ENI), donesen 2014. osigurava 15,4 milijardi EUR za razdoblje 2014. - 2020. Financijska pomoć usmjerenija je nego prije; organizacije civilnog društva (CSO) i lokalne vlasti bolje su pripremljene te su pobliže uključene u pripremanje, provedbu i nadzor pomoći EU-a.

Ovom Zajedničkom komunikacijom i popratnim izvješćima o napretku ispituje se kako su EU i partnerske zemlje provele zajednički dogovorene ciljeve reformi i riješile posebne izazove u 2014.

U znak priznavanja promjena u susjedstvu i različitim težnji partnera u pogledu njihovih odnosa s EU-om u okviru Europske politike susjedstva, Visoka predstavnica Unije za vanjske poslove i sigurnosnu politiku / potpredsjednica Komisije (HR/VP) i Europska komisija donijeli su 4. ožujka 2015. **zajednički savjetodavni dokument** te su pokrenuli formalni postupak savjetovanja za reviziju EPS-a. Svojstva obrazaca godišnjih izvješća EU-a razmotrit će se u okviru te revizije.

2. Provedba EPS-a u 2014.

Demokratizacija i, u širem smislu, tranzicija prije svega moraju biti interni procesi u državi. Uspjeh tranzicije ovisi o mnoštvu čimbenika, od političke volje do unaprjeđenja vladavine prava, od gospodarskih okolnosti do obrazovanja, od poboljšane društvene jednakosti i osnaživanja ljudi do aktivnog civilnog društva. Zahtijeva širok nacionalni konsenzus o osnovnim političkim praksama. U tom pogledu EU je dao svoju potporu pokretačima pozitivnih političkih promjena u susjedstvu.

Dok EPS sačinjava dio napora EU-a u podupiranju uspješnih tranzicija, ti se procesi uvelike razlikuju radi povijesnih i društvenih okolnosti određenih za svaku pojedinu zemlju. Kao takvi, istočni i južni partneri suočavaju se s pojedinačnim izazovima i mogućnostima u smislu njihova puta prema reformama. Tranzicije koje ne uključuju široki spektar dionika i koje su karakterizirane pristupom „pobjednik dobiva sve“ pokazale su se neodrživima u smislu cjelokupne stabilnosti i blagostanja zemlje. Za uspješnu tranziciju vlada, civilno društvo i gospodarski akteri moraju aktivno sudjelovati u postizanju demokratizacije koja je u tijeku.

Ta značajka pozitivnih političkih promjena zajednička je istočnim i južnim partnerima koji su u tranzicijskom procesu. EPS je nastavio podupirati relevantne procese u 2014.

2.1. Demokracija i dobro upravljanje

EU je predan promicanju demokracije i dobrog upravljanja u susjedstvu. Dok je EU uvjeren da je rad u ovom važnom području ključan za njegovu vanjsku politiku, stvarnost u susjedstvu odražava razrađenu sliku napretka po pitanju demokratizacije i dobrog upravljanja.

S pozitivne strane, Tunis je prvenstveno putem pohvalnih koraka poduzetih održavanjem parlamentarnih i predsjedničkih izbora te donošenjem novog Ustava pokazao da uključiva **demokratska tranzicija** koja je pokrenuta unutar države može funkcionirati u južnom susjedstvu. Oni predstavljaju novu etapu u smislu uspostave temeljnih prava te daju prostora dodatnim demokratskim reformama. Maroko je također nastavio proces demokratizacije i modernizacije vidljiv iz napretka u reformama koje su u tijeku u području pravosuđa,

regionalizacije i medija. Proces demokratizacije u Republici Moldovi i u Gruziji i dalje se nastavlja. U Republici Moldovi održani su parlamentarni izbori, koje je Organizacija za europsku sigurnost i suradnju u europskom Uredu za demokratske institucije i ljudska prava (ODIHR) u okviru misije EU-a za promatranje izbora uglavnom ocijenila slobodnima i poštenima, iako je isključenje jednog kandidata nekoliko dana prije izbora izazvalo zabrinutost. Republika Moldova ostvarila je daljnji napredak u okviru europskog programa potpisivanjem Sporazuma o pridruživanju / Području produbljene i sveobuhvatne slobodne trgovine. Gruzija je također nastavila svoj proces demokratizacije među ostalim i potpisivanjem Sporazuma o pridruživanju / Području produbljene i sveobuhvatne slobodne trgovine. Smatra se da su lokalni izbori održani u lipnju i srpnju 2014. sveukupno bili u skladu s međunarodnim standardima.

EU je pomogao Ukrajini mobilizacijom dosad neviđenog financijskog paketa u iznosu od preko 11 milijardi EUR za razdoblje 2014. – 2020. Primijenjene su mjere ograničavanja protiv pojedinaca i subjekata odgovornih za krizu, pronevjere i kršenja temeljnih prava kao i odgovarajuća sredstva Zajedničke vanjske i sigurnosne politike (CSDP). Međutim, političku situaciju zasjenila je vojna kriza u tijeku u istočnom dijelu zemlje i nezakonito pripojenje Krima koje je izvela Ruska Federacija, gdje je Rusija uz pomoć *de facto* lokalnih tijela znatno smanjila zaštitu ljudskih prava od veljače 2014. Ukrajinski građani s boravištem u Krimu i Sevastopolju bili su primorani postati ruski državljani ili ako su odbili smatrani su strancima. Poraslo je zastrašivanje i zlostavljanje krimskih građana koji su se usprotivili djelima Ruske Federacije na poluotoku, a to se posebno odnosilo na krimske tatare i novinare. Mediji nisu mogli djelovati slobodno. Slični su trendovi zabilježeni u istočnoj Ukrajini uz teške humanitarne posljedice sukoba i s brojem pogođenih osoba koji je u porastu.

Takvi događaji imali su negativan utjecaj na proces reformi u Ukrajini. Ustavna je reforma odgođena, a Venecijanska komisija Vijeća Europe ocijenila je da nacrt prijedloga o reformi nije u potpunosti sukladan s međunarodnim standardima. Borba protiv korupcije započela je polako. Pripreme za jedinstveni nacionalni program reforme bile su spore i neujedinjene, iako je nova vlada jasno usmjerena prema reformi. Bit će potrebno hitno i održivo djelovanje da bi se postigli rezultati u kratkom roku i održao poticaj za reformu u sljedećim godinama te osigurala provedba Sporazuma o pridruživanju / Području produbljene i sveobuhvatne slobodne trgovine. Europska unija osnovala je skupinu za potporu Ukrajini radi pomaganja pri provedbi programa reforme.

U drugim dijelovima susjedstva došlo je do stagnacije u smislu demokratizacije. U Egiptu, prostor za raspravu općenito te aktivnosti organizacija civilnog društva posebno su smanjene zbog povećanog nadzora. U Azerbajdžanu su se demokratizacija i prilike povezane s ljudskim pravima pogoršali tijekom posljednjih godina sustavnim ograničavanjima prostora za javnu raspravu i civilno društvo. U Bjelarusu i dalje postoji nedostatak napretka u području ljudskih prava, vladavine prava i demokratskih načela.

Regionalna situacija, konfliktna politička atmosfera i sukobi u Gazi značajno su utjecali na politička događanja u Izraelu i Palestini¹. Država Izrael temelji se na vrijednostima demokracije, poštovanju ljudskih prava i vladavini prava te temeljnim slobodama. Međutim, postojale su zabrinutosti u 2014. u pogledu zaštite prava manjina, uključujući Beduina. U Palestini ključno zakonodavstvo o demokratskim strukturama, kao što je zakonodavstvo o nadležnostima pravosudnih institucija, još se treba donijeti. Pitanja poštovanja ljudskih prava i dalje se rješavaju, posebno u pogledu smrtne kazne: *de facto* vlasti nastavile su s njezinim izvođenjem, a smaknuća su nastavljena u Egiptu i Jordanu nakon primjene moratorija u objema zemljama u prethodnim godinama.

Oružani sukobi u tijeku, sektaška ili etnička polarizacija te vanjski čimbenici kao što je terorizam spriječile su napredak programa EPS-a. Loše stanje sigurnosti dovelo je u opasnost i državnost Libije. Kriza u Siriji postala je najveća humanitarna i sigurnosna katastrofa na svijetu. Libanon i Jordan, s druge strane, pokazuju iznimnu otpornost u pogledu regionalnih tokova izbjeglica te političkih i sigurnosnih učinaka prelijevanja zbog krize u Siriji te stavljaju dodatni pritisak na već oskudne prirodne resurse. Unatoč tim izazovima obje zemlje pridonijele su stabilnosti i sigurnosti u regiji težnjom za dodatnim napretkom programa EPS-a.

Pozitivni događaji uočeni su na **izborima**. Predsjednički i parlamentarni izbori u Tunisu i u Ukrajini, predsjednički izbori u Izraelu i parlamentarni izbori u Republici Moldovi općenito su dobro provedeni. U pogledu Ukrajine izbori se nisu mogli održati u Krimu i Sevastopolu; većina regija Donjeck i Lugansk ostala je pod nadzorom nezakonitih oružanih skupina te nisu mogli sudjelovati na izborima u Ukrajini. Lokalni izbori koje su provele *de facto* vlasti obaju regija smatraju se nezakonitima i nelegitimnima te ih stoga EU ne priznaje. EU je bio obaviješten o općenito mirnom i pravilnom provođenju predsjedničkih izbora u Egiptu, iako je došlo do nepovjerenja u provođenju izborne kampanje zbog smanjenja prostora za neslaganja i rasprave.

Što se tiče **slobode izražavanja, slobode tiska i medija, slobode udruživanja i slobode vjeroispovijesti ili uvjerenja, prava osoba koje pripadaju manjini i koje se bore protiv diskriminacije, situacije se razlikuju**. Tunis, Libanon, Maroko i Republika Moldova djelomično su donijele relevantno zakonodavstvo, no veće promjene nisu zabilježene u Azerbajdžanu, Bjelarusu, Egiptu i Palestini.

Prava žena i djece i dalje su problematična u većini partnerskih država. Rad djece, novačenje djece vojnika, korištenje djece za terorističke aktivnosti ili nezakonito trgovanje, maloljetnički brakovi i zlostavljanje u pravosudnom sustavu za mlade i dalje su pitanja koja izazivaju duboku zabrinutost. Djeca su posebno pogođena siromaštvom koje raste u cijeloj regiji. Novi ustav

¹ Taj naziv ne tumači se kao da je njime priznata Država Palestina niti se njime dovode u pitanje pojedinačna stajališta država članica u tom pogledu.

Tunisa dodijelio je ženama jednaka društveno-gospodarska i politička prava uz mjere protiv diskriminacije i rodno uvjetovano nasilje.

Postoje ohrabrujući znakovi **reforme pravosudnog sektora** s poboljšanjem neovisnosti i učinkovitosti sektora u Tunisu, Maroku, Libanonu i Jordanu. Novim ustavom u Tunisu uspostavljena je osnova za brojna temeljna prava te će se nastaviti s provedbom reforme pravosuđa. Strateški dokument o reformi pravosuđa donesen je u svibnju te se raspravljalo o povezanom akcijskom planu za 2015. – 2019. Ukrajinski parlament donio je „Zakon o obnovi povjerenja u pravosuđe”. Republika Moldova provela je zakone o reformi pravosuđa. Značajni izazovi o nedostatku neovisnosti pravosuđa i dalje postoje u Azerbajdžanu i Egiptu.

Neujednačeni i ograničeni događaji zabilježeni su u partnerskim zemljama u pogledu **kaznenih objekata** i povezanih uvjeta. **Mučenje i zlostavljanje** nastavilo se u nekoliko zemalja i često je ostalo povezano s problemom loših uvjeta u pritvorima i nedostacima u kaznenim sustavima. Zabilježena su neka poboljšanja u Jordanu i Tunisu, primjerice uspostava nacionalnog preventivnog mehanizma za sprečavanje mučenja u Tunisu. Znatni naponi poduzeti su u Republici Moldovi, koja je otvorila nove kaznene objekte te uvela reforme u pogledu mladih počinitelja.

Uloga **civilnog društva i socijalnih partnera** u procesima tranzicije i reforme je ključna. Organizacije civilnog društva imaju važnu ulogu u praćenju i savjetovanju parlamenata, vlada i političkih stranaka o pitanjima ljudskih prava i odgovornosti vlasti za njihova djela. Često su dobro povezane na međunarodnoj razini što omogućuje lakše prenošenje i dijeljenje dobrih praksa. Organizacije civilnog društva naišle su na poprilično negativne trendove u regiji u 2014. Neke su zemlje poduzele mjere radi ograničavanja njihovih aktivnosti donošenjem zakona ili uvođenjem skupih administrativnih postupaka kao što su velika porezna opterećenja koja su dovela do toga da su neke organizacije civilnog društva prestale s djelovanjem. U Azerbajdžanu i Egiptu aktivnosti organizacija civilnog društva posebno su bile pogođene takvim događajima. Civilno društvo razvilo se brzo i pozitivno u Ukrajini i Tunisu. Dok su organizacije civilnog društva općenito djelovale slobodno u Republici Moldovi strogo su bile ograničene u Pridnjestrovlju. Organizacije civilnog društva djelovale su s manje ograničenja na zapadnoj obali nego u Gazi, gdje je njihov rad i dalje ograničavan. Rad na **programima država članica EU-a** za suradnju s civilnim društvom nastavio se tijekom 2014. Tim je programima utvrđen strateški okvir za suradnju s civilnim društvom za svaku državu. Delegacije EU-a vodile su postupak razrade programa te su surađivale s lokalnim vlastima i organizacijama civilnog društva radi utvrđivanja dugoročnih ciljeva za dijalog i operativnu potporu. Partnerske zemlje donijele su do kraja 2014. većinu tih programa.

2.2. Politička i sigurnosna suradnja

Za uspješnu tranziciju potrebna je sigurnost kako bi se društva i gospodarstva mogla razvijati. Međutim u 2014. izazovi povezani sa sigurnošću eksponencijalno su porasli u susjedstvu. Prijetnje koje dolaze od terorističkih skupina kao što je Daesh, dugotrajni sukobi, organizirani zločin i krize koje proizlaze iz ponovnog određivanja granica silom bacaju sjenu na europsko susjedstvo. Razina nestabilnosti nekih partnerskih zemalja pridonijela je nezakonitim migracijskim tokovima i prijetnjama sigurnosti s izravnim utjecajem na EU.

Unatoč tim negativnim događajima EU je radio na uspostavi sigurnosti i stabilnosti u susjedstvu. EU je pomagao partnerima u rješavanju njihovih političkih, sigurnosnih i gospodarskih izazova koristeći se brojnim mehanizmima i instrumentima kao što su politički dijalozi i dijalozi o ljudskim pravima, misije ZSOP-a i povezane financijske pomoći s ciljem, među ostalim, jačanja vladavine prava i podupiranja reforme pravosuđa. EU je trenutačno prisutan u susjedstvu s brojnim misijama, naime sudjeluje u promatračkoj misiji u Gruziji (EUMM Gruzija), policijskoj misiji u Palestini (EUPOL COPPS), misiji pomoći za granične prijelaze (EUBAM) u Republici Moldovi i Ukrajini², u Libiji (EUBAM Libya³), na graničnom prijelazu u Rafahu, Gazi, (EUBAM RAFAH) i savjetodavnoj misiji EU-a za reformu sektora civilne sigurnosti u Ukrajini (EUAM Ukrajina).

Situacija u Ukrajini posebno je utjecala na događaje u istočnom susjedstvu. EU je snažno osudio nezakonito pripojenje Krima i Sevastopolja koje je izvršila Ruska Federacija te krizu koja je destabilizirala istočne regije Ukrajine i imala znatan humanitarni utjecaj na civilno stanovništvo. EU je pozvao ruske vlasti da spriječe svako seljenje vojne opreme, oružja ili boraca sa svojeg područja u Ukrajinu te da iskoriste svoj utjecaj nad separatistima i nezakonitim oružanim skupinama radi smirivanja situacije. U tu je svrhu EU podupirao rad multilateralnih foruma kao što je Organizacija za europsku sigurnost i suradnju (OESS). Uz napore koje je uložio u rješavanje krize u istočnoj Ukrajini u 2014. EU je pozvao stranke da iskoriste pozitivnu dinamiku koja je proizašla iz sporazuma iz Minska od 12. veljače 2015. te da u potpunosti provede te sporazume.

Pored svog diplomatskog angažmana EU je pomogao Ukrajini u reformama **sigurnosnog sektora** uspostavom civilne savjetodavne misije (EUAM Ukrajina). Misijom će se Ukrajini pružiti strateški savjeti o razvijanju učinkovitih, održivih i odgovornih sigurnosnih službi u cilju jačanja vladavine prava u Ukrajini.

² Nije misija ZSOP-a.

³ Radi pogoršanja političke i sigurnosne situacije u Libiji u srpnju 2014. došlo je do privremenog preseljenja misije u Tunis. Budućnost usmjeravanja misije podložna je strateškoj reviziji koju će ubrzo razmotriti države članice EU-a.

Veliki dijelovi susjedstva i dalje su pogođeni **oružanim sukobima ili krizama**. U istočnom susjedstvu EU je nastavio s promicanjem mjera za izgradnju povjerenja u području Nagorno-Karabakh. Politički angažman Gruzije prema svojim odmetnutim regijama doveden je u pitanje potpisivanjem „Ugovora o savezništvu i strateškom partnerstvu” između Ruske Federacije i odmetnute pokrajine Abhazije. Tiraspol je otežao politički dogovor o Pridnjestrovlju ponovno tražeći veću autonomiju unatoč pozivima za većom teritorijalnom reintegracijom u kontekstu postupka „5+2” Organizacije za europsku sigurnost i suradnju (OESS) za rješavanje sukoba u Pridnjestrovlju⁴.

U južnom susjedstvu situacija u Siriji i dalje je glavni izvor nestabilnosti koja ima velik utjecaj na susjedne zemlje, posebno Jordan i Libanon. EU i njegove države članice mobilizirale su gotovo 3 milijarde EUR pomoći osobama pogođenima situacijom u Siriji i susjednim zemljama koje ih primaju, a to je najveći humanitarni pothvat koji je Europa ikad poduzela. Riječ je o sveobuhvatnom regionalnom odgovoru koji uključuje humanitarnu pomoć, strukturnu potporu i drugu pomoć potrebnu zemljama koje primaju izbjeglice i raseljene osobe.

Pogoršanje sigurnosne i političke situacije u Libiji imalo je utjecaj i izvan neposrednog susjedstva posebno jer je nezakonita migracija postala jedan od glavnih međunarodnih izazova. Obnovljenim sukobima u Gazi razorena je ionako dotrajala infrastruktura i oskudni prirodni resursi, a stanovništvo je ostalo bez sredstava za život što je pridonijelo cjelokupnoj nestabilnosti u regiji.

Regija je i dalje izložena **prijetnjama terorizma** uključujući zločine i kršenja ljudskih prava koje su počinili Daesh, Jabhat al-Nusra i druge terorističke skupine. EU i dalje predano radi na rješavanju tog problema u suradnji s regionalnim i međunarodnim partnerima⁵.

S pozitivne strane, Gruzija, Republika Moldova i Ukrajina nastavile su pridonositi operacijama **ZSOP-a koje je vodio EU** (EUTM operacija na Maliju, EUNAVFOR Atalanta i EUFOR RCA u Srednjoafričkoj Republici). Takav angažman primjer je svijesti tih partnera o važnosti doprinosa pokušajima uspostave sigurnosti u regiji. EU će ispitati dodatne načine kako uključiti tako važan angažman u operacijama ZSOP-a u okviru europske politike susjedstva.

Potporna EU-a **reformi sigurnosnog sektora (SSR)** u susjednim zemljama pridonosi stvaranju odgovornih sigurnosnih službi u partnerskim zemljama poštujući pritom demokratsku kontrolu i vladavinu prava. Aktivnostima EU-a podupire se izgradnja kapaciteta, institucionalnu potporu,

⁴ Ministarska izjava od 5. prosinca 2014. o rješavanju sukoba u Pridnjestrovlju u kontekstu postupka „5 + 2”.

⁵ U veljači 2015. donesena je zajednička komunikaciju o Siriji/Iraku i prijetnjama Daesha. U komunikaciji se predlaže strategija odgovora na krizu, a sadržava kombinaciju političkih i praktičnih mjera uključujući diplomatski angažman, programe suzbijanja radikalizacije, borbu protiv financiranja terorizma te pojačane kontrole na granicama.

obuku, savjetodavne aktivnosti i bolje upravljanje granicama. U 2014. EU je podupirao civilnu suradnju u okviru RSS-a u Jordanu, Palestini i Tunisu. EU je u Ukrajini pokrenuo civilnu savjetodavnu misiju (EUAM Ukrajina) radi pružanja strateških savjeta za razvoj učinkovitih, održivih i odgovornih sigurnosnih službi koje pridonose jačanju vladavine prava u Ukrajini. U Libanonu i u Republici Moldovi, EU je bio usredotočen na jačanje kapaciteta za upravljanje granicama i carinom radi rješavanja prekograničnih izazova tih partnerskih država. Takav zadatak pokazao se većim izazovom kada je riječ o Libiji.

U tom kontekstu globalnih trendova i povećanja prijetnji u pogledu sigurnosti i stabilnosti u susjedstvu, aktivnosti EU-a u regiji traže dodatnu pažnju. Kao moguć način suočavanja s izazovima na dugoročan i održiv način, a uz dodatne napore pod vodstvom ZSOP-a i drugih foruma, komponente povezane sa sigurnošću europske politike susjedstva mogle bi se dodatno ojačati. U interesu je EU-a pomoći susjednim državama da postanu jače i otpornije zemlje te ojačati sigurnost u regiji i štititi ljude kao i njihova temeljena prava i slobode.

2.3. Gospodarska integracija s EU-om

EU je glavni gospodarski i trgovinski partner za većinu zemalja u okviru EPS-a. Njegov gospodarski i socijalni model i dalje je privlačan nekim partnerima što je vidljivo iz njihovih trajnih napora u pogledu političkog pridruživanja i gospodarske integracije.

Sporazumi o pridruživanju uključujući područja detaljne i sveobuhvatne slobodne trgovine s Gruzijom, Republikom Moldovom i Ukrajinom potpisani su u 2014. Sporazumi o pridruživanju / Području produbljene i sveobuhvatne slobodne trgovine ključna su postignuća EPS-a te predstavljaju prekretnicu u odnosu EU-a s nekim od najbližih partnera podizanjem tih odnosa na višu razinu. Očekuje se da će Sporazum o pridruživanju / Području produbljene i sveobuhvatne slobodne trgovine imati pozitivan učinak na rast i zaposlenost u partnerskim državama stvaranjem socijalne skrbi i gospodarstava koja su održiva i otpornija.

Privremena primjena glavnih dijelova Sporazuma o pridruživanju / Području produbljene i sveobuhvatne slobodne trgovine započela je u Gruziji i Republici Moldovi 1. rujna 2014. Te zemlje započele su s provedbom sporazuma: smanjene su ili ukinute uvozne carine, a obveze približavanja pravnoj stečevini EU-a počele su se postupno primjenjivati.

Što se tiče Ukrajine, u 2014. došlo je do poboljšanja bilateralnih trgovinskih odnosa jer su prethodne prepreke trgovini ukinute ili su postupno smanjene. Međutim, ukrajinske vlasti reagirale su na kritičnu makroekonomsku situaciju donošenjem novih trgovinskih ograničenja i drugih mjera za koje postoji opasnost da bi mogle zaustaviti poboljšanja u trgovinskim odnosima i dovesti do pogoršanja poslovne klime. **Autonomne trgovinske mjere** (ATM) donesene u travnju 2014. uklonile su 94,7 % sadašnjih carina EU-a na uvoz industrijskih proizvoda iz Ukrajine te sve carine na izvoz ukrajinskih poljoprivrednih proizvoda u EU, a smanjile carine na

određene kemikalije i druge proizvode podrijetlom iz Ukrajine. Nakon odluke o odgodi privremene primjene Sporazuma o pridruživanju između EU-a i Ukrajine, dijela koji se odnosi na Područje produbljene i sveobuhvatne slobodne trgovine do 1. siječnja 2016. autonomne trgovinske mjere produljene su do tog datuma. Ukrajinske vlasti pripremaju provedbu Područja produbljene i sveobuhvatne slobodne trgovine u bliskoj suradnji s EU-om.

Dok je EU i dalje bio glavni trgovinski partner Armenije u 2014., Armenija, Rusija, Kazahstan i Bjelarus potpisali su 10. listopada 2014. ugovor radi uključivanja Armenije u **Euroazijsku ekonomsku uniju** od početka 2015. EU poštuje odluke koje donose suverene države. Armenija i dalje ima koristi od EU-ovih carinskih povlastica OSP-a +, a u studenome 2014. započeli su preliminarni razgovori o novoj mogućoj ugovornoj vezi između EU-a i Armenije.

Vodile su se intenzivne rasprave i s južnim partnerima o trgovinskim odnosima. Regulatornim reformama nastavilo se rješavati pitanje gospodarskog rasta u smislu stvaranja radnih mjesta, potpore održivom rastu i blagostanju.

Nadalje, postojale su mnogobrojne mogućnosti poboljšanja regionalne suradnje. EU je i dalje spreman podržati takve pokušaje ako i kada partneri postanu spremni za njih.

Pregovori o Području produbljene i sveobuhvatne slobodne trgovine nastavili su se s Marokom. Pregovaralo se o sporazumu oznaka zemljopisnog podrijetla. Započele su prve ribolovne aktivnosti u skladu s ugovorom o Protokolu uz Sporazum o partnerstvu u ribarstvu za razdoblje 2014. – 2018., uz financijsku potporu EU-a sektoru u Maroku, kojom se pruža izravna i materijalna korist gospodarskim subjektima. Pripremni proces za pregovore o Području produbljene i sveobuhvatne slobodne trgovine s Tunisom uznapredovao je te uključuje savjetovanja s civilnim društvom i među stručnjacima, a zaključeno je da ne postoje tehničke prepreke početku pregovora. Pripremni razgovori o Području produbljene i sveobuhvatne slobodne trgovine s Jordanom također su nastavljeni te je izvršena procjena učinka održivog razvoja o mogućim razgovorima o Području produbljene i sveobuhvatne slobodne trgovine s Egiptom i Jordanom.

Međutim, gospodarska integracija s EU-om opsežnija je od samih trgovinskih odnosa. EPS povezuje EU sa susjedima stvaranjem **prometnih i energetskih** mreža, a te mjere popraćene su povećanim trgovinskim tokovima. Regulatorno približavanje i pružanje odgovarajućih infrastruktura ključno je za uspostavu i održavanje učinkovitih veza između EU-a i partnerskih zemalja te među samim partnerima.

No opća slika za 2014. za oba područja nije jedinstvena. Neke su zemlje obavile regulatorno približavanje pravilima EU-a i standardima u području **prometa**, kao što su Maroko, Tunis i

Ukrajina. Unatoč sukobima, neke zemlje (npr. Jordan, Libanon i Palestina) nastavile su s reformama u području prometa.

Što se tiče **energije**, integracija susjednih zemalja u unutarnje energetske tržište EU-a nastavilo se. Neke političke odluke ujedno su poduzete za promicanje energije iz obnovljivih izvora, uključujući solarnu energiju u Maroku. Ukrajina i Jordan imali su nagomilanih dugova koji su nastali kao rezultat uvoza energije iz trećih zemalja, posebno plina i naftnih derivata. U tom pogledu, trilateralni sporazum o plinu s Ukrajinom i Ruskom Federacijom od 30. listopada 2014., kojem je posredovala Europska komisija, bio je velik uspjeh. Usporedno s time nastavila se postupna integracija ukrajinskog energetskeg tržišta u tržište EU-a.

Postoje i drugi pozitivni događaji u pogledu mjera i projekata energetske infrastrukture. Južni plinski koridor od Azerbajdžana do jugoistočne Europe uspostavljen je 20. rujna 2014. radi opskrbe EU-a plinom iz Azerbajdžana koja bi trebala početi 2020. Inauguracija plinskog interkonektora Iași – Ungheni između Rumunjske i Republike Moldove bila je 27. kolovoza 2014. Rad na tom projektu treba se nastaviti uz potporu i suradnju EU-a, međunarodnih financijskih institucija i Rumunjske.

Suradnja sa susjednim zemljama u području **nuklearne sigurnosti** i dalje donosi materijalne rezultate. Ukrajina je ažurirala svoj nacionalni akcijski plan za praćenje testova otpornosti koji su provedeni u suradnji s Europskom komisijom. Komisija je primila izvješće Armenije o testovima otpornosti nuklearne elektrane Metsamor s namjerom da se stručno pregleda. To je u skladu je s ciljevima EU-a u tom području politike kojim se promiču norme nuklearne sigurnosti i kultura sigurnosti u cijelom svijetu.

Regionalni projekti poput onih kojima se dodatno jača elektroenergetska povezanost u južnom Kavkazu pomaže se u stvaranju veće povezanosti, za početak u susjedstvu, a zatim među partnerskim zemljama i EU-om. Veza između Gruzije i Turske je dovršena, dok je jačanje povezanosti Gruzija – Armenija u fazi planiranja.

Ocjenjivanjem i osposobljavanjem izvedenom u 2014. na temelju **Akta o malom poduzetništvu za Europu** mobilizirano je stotine dionika iz malih i srednjih poduzeća u južnom susjedstvu. To je pomoglo partnerskim zemljama u usklađivanju njihovih politika MSP-a s politikama EU-a i u jačanju gospodarske integracije.

Suradnja u području **okoliša** pridonijela je poboljšanju kvalitete života građana u partnerskim zemljama pružanjem pristupa osnovnim okolišnim uslugama kao što su opskrba vodom, pročišćavanje otpadnih voda ili upravljanje krutim otpadom. Suradnja u području okoliša i dalje je sredstvo za osnaživanje civilnog društva.

Razvoj Zajedničkog prostora za znanje i inovacije (CKIS) uznapredovalo je u 2014., povezujući EU i partnerske zemlje političkim dijalogom i suradnjom u području **istraživanja i inovacija**. Do

kraja 2014., Izrael i Republika Moldova potpisali su sporazum o pridruživanju s EU-om za „Obzor 2020.“, okvirni program EU-a za istraživanje i inovacije

2.4. Međuljudski kontakti, migracija i mobilnost

Poboljšanje mobilnosti unutar sigurne okoline kojom se uspješno upravlja te jačanje ljudske dimenzije poboljšanim međuljudskim odnosima temeljna su načela EPS-a. Mobilnost potiče trgovinske veze i gospodarski rast, kulturni i socijalni razvoj, temeljna prava i vladavinu prava. Putnički i migracijski tokovi između regije EPS-a i EU-a znatno su porasli. U 2014. povećanje tokova zakonite migracije u EU većinom je bilo iz Maroka i Ukrajine.

Kako bi se uspostavio snažan temelj za uspješnu tranziciju i gospodarstvo, zemlje moraju ulagati u buduće naraštaje. Provedba uspješnog i učinkovitog sustava **obrazovanja** stoga je vrlo značajna za srednji i dugoročni razvoj. Općenito, suradnja susjednih zemalja s EU-om u području obrazovanja je porasla te se čak i nastavila sa zemljama koje su izravno pogođene oružanim sukobima. Pokrenuto je i provedeno nekoliko projekata Tempus, Erasmus Mundus i eTwinning. Nekoliko zemalja EPS-a (Azerbajdžan, Republika Moldova, Ukrajina, Egipat, Jordan i Tunis) donijelo je u 2014. reforme za poboljšanje kvalitete obrazovanja na svim razinama. Neke zemlje uspostavile su političke okvire ili strategije usredotočene na **mlade osobe**, npr. ukrajinski „Državni program za mlade 2016. – 2020.“.

Snažan **kulturni** sektor također pridonosi političkim reformama i društveno-gospodarskom razvoju. Neke zemlje donijele su nacionalnu strategiju za kulturu, kao što je strategija Republike Moldove „Kultura 2020.“

Priljev izbjeglica iz Sirije i dalje je izazov za obrazovne sustave u Jordanu i Libanonu. Visoki povjerenik Ujedinjenih naroda za izbjeglice (UNHCR) zabilježio je do kraja 2014. oko 390 000 sirijske djece školske dobi (5-17 godina) u Libanonu skupa s procijenjenih 10 000 palestinskih izbjeglica školske dobi iz Sirije, od čega je oko 7 000 bilo upisano u škole Agencija Ujedinjenih naroda za pomoć palestinskim izbjeglicama na Bliskom istoku (UNRWA).

Suradnja u području migracije i mobilnosti bila je ključni element u odnosima EU-a sa susjednim zemljama u 2014. **Partnerstva za mobilnost** bili su ključni elementi tih rasprava. U skladu s EU-ovim globalnim pristupom migraciji i mobilnosti ta partnerstva imaju u cilju jačanje suradnje u tom važnom području politike. Krajem 2014. Armenija, Azerbajdžan, Gruzija, Jordan, Republika Moldova, Maroko i Tunis potpisali su partnerstvo za mobilnost s EU-om. Pregovori su se nastavili s Bjelarusom u vezi se olakšavanjem izdavanja viza i ponovnog prihvata. U prosincu 2014. pokrenut je dijalog između EU-a i Libanona o migraciji, mobilnosti i sigurnosti.

Rad nekih istočnih partnera bio je usredotočen na perspektivu uspostave bezviznog režima. Moldovski građani, nakon uspješnog završetka dijaloga o liberalizaciji viznog režima, mogu putovati **bez vize** u schengensko područje od 20. travnja 2014. ako imaju biometrijsku putovnicu.

Druge partnerske zemlje uložile su pojačane napore u ostvarenje istog cilja, posebno Gruzija i Ukrajina.

U južnom susjedstvu Maroko je osigurao bolju integraciju zakonitih migranata. Marokanska i tuniska vlada također su u postupku donošenja pravnog i institucionalnog okvira za azil i borbu protiv trgovanja ljudima. U siječnju 2015. EU i Maroko započeli su pregovore za Sporazum o pojednostavljenju izdavanja viza i Sporazum o ponovnom prihvatu. EU je spreman započeti iste pregovore i s Tunisom u 2015. nakon što su donesene pregovaračke smjernice za oba sporazuma u prosincu 2014.

Međutim, porast tokova **nezakonite migracije** nastavio se nakon općeg trenda koji je prvobitno bio povezan s političkim događajima u južnom susjedstvu od 2011. U 2014. više od 277 000 nezakonitih migranata ušlo je u EU. Porasla je i trgovina ljudima.

Strahovit gubitak života na Sredozemnom moru tijekom 2014. ukazao je na neophodnost usklađenog oblikovanja politika EU-a s partnerskim zemljama na jugu i izvan njega. Budući da su partnerske zemlje EPS-a uglavnom tranzitne zemlje za nezakonitu migraciju, EU uključuje „susjede susjeda“ u relevantne rasprave, npr. vlasti iz zapadne i središnje Afrike u okviru „postupka iz Rabata“. Slično tomu, u studenome je pokrenut postupak regionalnog dijaloga sa zemljama uzduž istočnoafričkoga migracijskog puta („Khartoum Process“). Većini južnih partnera EU-a nedostaje sveobuhvatan i održiv pravni i administrativni sustav za rješavanje tog pitanja. Libija je posebno bila pogođena tokovima tražitelja azila, nezakonite migracije i trgovine ljudima zbog lošeg stanja sigurnosti i sukoba u zemlji.

Pomoć EU-a regiji bila je usmjerena na jačanje sustava kaznenog pravosuđa partnera u njihovoj borbi protiv krijumčarenja i trgovine izgradnjom kapaciteta za granične kontrole. Takva pomoć imala je neke pozitivne učinke u Maroku, Alžiru, Tunisu i Egiptu. Pomoć EU-a dodijeljena je Jordanu za obavljanje ankete o migraciji koja obuhvaća i uvjete za izbjeglice. Postoje planovi za obavljanje sličnih anketa i u drugim državama u regiji.

2.5. Financijska suradnja

Europski instrument za susjedstvo (ENI) glavno je sredstvo potpore političkim prioritetima EU-a u susjedstvu. Proračun ENI-ja iznosi 15,4 milijarde EUR za razdoblje 2014. – 2020. ENI-jem se pruža predvidiva, dugoročna omotnica za potporu reformama koje su dogovorene u svakoj zemlji. Zemlje u kojima se uvode opsežne demokratske reforme mogu dobiti i dodatno financiranje u okviru krovnog programa u iznosu do 10 % ukupne vrijednosti ENI-ja. ENI-jem se pruža znatna potpora regionalnim i prekograničnim inicijativama. Kombiniranje sredstava EU-a s međunarodnim financijskim institucijama u okviru Fonda za poticanje ulaganja u susjedstvo dobiva sve veći značaj.

Fond za poticanje ulaganja u susjedstvo podupire projekte u području energetike i prometne povezanosti, klimatskih promjena i okoliša te MSP-ova. **Instrument područja produbljene i sveobuhvatne slobodne trgovine** pripremljen je za potporu poduzećima prilikom prilagodbe i preusmjerenja radi povećanja pristupa davanjima predviđenim ugovorima. Tim instrumentom EU namjerava mobilizirati 150 milijuna EUR bespovratnih sredstava u razdoblju od 2015. do 2017. iz Fonda za poticanje ulaganja u susjedstvo kako bi se povećala ulaganja iz međunarodnih financijskih institucija u iznosu od 1,5 milijardi EUR u tri zemlje, odnosno Gruziji, Republici Moldovi i Ukrajini.

Znatno je povećano i financiranje za civilno društvo. EU je nastavio podupirati civilno društvo putem **Instrumenta za civilno društvo**, koje obuhvaća regionalnu i nacionalnu razinu u cilju jačanja i promidžbe uloge civilnog društva u procesima povezanim s reformama i demokratskim promjenama.

Trenutačna dinamična situacija u susjedstvu zahtijeva fleksibilan pristup planiranju i provedbi, a EU je upotrijebio svu fleksibilnost koja mu je dostupna. EU se kretao dosad nezabilježenom brzinom i ubrzanim je postupkom odobravao postupke za rješavanje potreba krize u Ukrajini kombiniranjem velike potpore ENI-ja, makrofinancijske pomoći i tehničke potpore Skupine za potporu Ukrajini. U prosincu 2014. osnovan je **Regionalni uzajamni fond** Europske unije radi pružanja dosljedne i veće pomoći za krizu u Siriji na regionalnoj razini. Uzajamni fond bit će usredotočen na trenutačne prioritetne potrebe i može se prilagoditi potrebama povezanim za oporavak u budućem scenariju nakon sukoba.

No ENI nije prikladan ni dovoljan za sve potrebe, posebno ne u slučaju gdje odgovor na krizu zahtijeva znatno dodatno financiranje u kratkom roku. Financiranje iz ENI-ja stoga se dopunjuje sredstvima iz drugih instrumenata, kao što je Instrument za doprinos stabilnosti i miru (IcSP), Humanitarna pomoć EU-a (ECHO) ili Europski instrument za demokraciju (EIDHR). S obzirom na razvoj situacije u regiji možda će biti potrebno mobilizirati dodatna sredstva u okviru navedenih ili drugih instrumenata, primjer čega su odaziv u Siriji i Ukrajini.

2.6. EPS izvan bilateralne suradnje

Mnogi sigurnosni, gospodarski i socijalni izazovi u susjedstvu izravno su povezani s niskom razinom regionalne integracije. Regionalna suradnja ključna je u rješavanju složenih zajedničkih izazova kao što su nezakonita migracija, terorizam i trgovina oružjem ili prekogranično onečišćenje koji zahtijevaju koordiniranu pomoć. Jačanje regionalne suradnje u regiji stoga ostaje visoko na programu EPS-a. To se odnosi na obje istočne dimenzije EPS-a, kako je utvrđeno u Istočnom partnerstvu, i južnu dimenziju, koja se provodi putem Partnerstva za demokraciju, i zajednički napredak kao i u kontekstu Unije za Mediteran.

Opća politička klima u južnom partnerstvu i dalje je napeta što utječe na mogućnosti regionalne suradnje. Iako su južne partnerske zemlje nastavile razvijati svoje bilateralne odnose s EU-om,

regija je i dalje ostala jedna od najmanje integriranih u svijetu. Njezini dijelovi i dalje su prolazili kroz teške političke, gospodarske i humanitarne krize te oružane sukobe i znatna pogoršanja u sigurnosnoj situaciji. Provedba reformi i regionalna integracija pokazali su se teškima u takvim okolnostima.

Za rješavanje mogućih učinaka prelijevanja sukoba u Siriji i fenomena pridruženih stranih boraca, Europska unija poboljšala je svoju suradnju s južnim partnerima u pogledu terorizma. Projekt o borbi protiv terorizma s arapskim partnerima koji je financiran iz ENI-ja započeo je u ožujku 2014., a proveo ga je Ured Ujedinjenih naroda za droge i kriminal (UNODC) i UN-ovo Odbor za borbu protiv terorizma (UNCTED) uz sudjelovanje institucija EU-a i država članica.

EU i južne partnerske zemlje nastavile su rješavati veliku potrebu za boljom integracijom. Partneri su bili voljni sudjelovati u regionalnim aktivnostima s EU-om posebno u okviru Unije za Mediteran i Lige arapskih država. Napori za daljnjom suradnjom EU-a s državama Magreba i Organizacijom islamske suradnje nastavili su se.

U okviru Istočnog partnerstva došlo je do znatnog napretka u uključivanju relevantnih partnerskih zemalja putem Sporazuma o pridruživanju / Području produbljene i sveobuhvatne slobodne trgovine, a osmišljeni su ambiciozni programi u području politike, gospodarstva i socijalnih pitanja. Četiri tematske platforme istočnog partnerstva nastavile su se sastajati dva puta godišnje radi revidiranja i raspravljanja o sljedećim koracima političkog dijaloga između EU-a i zemalja Istočnog partnerstva Očekuje se da će se na sastanku na vrhu Istočnog partnerstva u 2015. revidirati provedba dogovorenih obveza i postignuti uspjeh.

U 2014., u kontekstu ukrajinske krize, EU je pokrenuo dosad neviđene programe potpore radi stabilizacije gospodarske i socijalne situacije, pomoći u tranziciji, poticanja političkih i gospodarskih reformi te podupiranja uključivog razvoja u Ukrajini. Ojačana je potpora Republici Moldovi i Gruziji na brojne načine s obzirom na pritiske kojima su bili izloženi zbog toga što su odlučili potpisati Sporazume o pridruživanju.

3. Zaključak

Predsjednik Juncker je među prioritete prve godine svog mandata stavio reviziju EPS-a.

U **Zajedničkom savjetodavnom dokumentu** „Ususret novoj europskoj susjedskoj politici“, koji je donesen 4. ožujka 2015., iznesena su glavna pitanja i problemi s kojima su EU i njegove partnerske zemlje trenutačno suočene. Dionike se poziva da reagiraju na taj Dokument kojim se pokreće temeljit postupak savjetovanja o EPS-u. Rezultati tih savjetovanja objavit će se u jesen 2015. donošenjem Zajedničke komunikacije o obnovljenom EPS-u.