



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

EUROPEISKA UNIONENS HÖGA
REPRESENTANT FÖR UTRIKES
FRÅGOR OCH
SÄKERHETSPOLITIK

Bryssel den 25.3.2015
JOIN(2015) 9 final

**GEMENSAMT MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET,
EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

Genomförandet av den europeiska grannskapspolitiken 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. Inledning

Sedan starten 2004 har den europeiska grannskapspolitiken varit en avgörande aspekt av EU:s utrikespolitik. Den tar upp frågor av strategisk betydelse, som säkerhet, stabilitet, rättvisa, frihet och välförhållanden i vårt grannskap genom att främja hållbara och stabila ekonomier samt fria och inkluderande samhällen. Det är en politik med långsiktigt engagemang, som grundas på ömsesidigt fördelaktig integrering och samarbete.

Men mot bakgrund av det stora antalet kriser och de allt större utmaningarna i grannskapet, har emellertid medvetenheten om behovet av att anpassa den europeiska grannskapspolitiken och dess strategi ökat. Det har framförts krav på en omfattande översyn av den europeiska grannskapspolitikens verktygslåda så att EU kan reagera bättre på partners olika strävanden, och snabbare på ett föränderligt grannskap och allmänna globala trender.

2014 var ett år som präglades av stora problem i EU:s grannskap. Händelserna i Ukraina samt ökade ryska påtryckningar på andra östliga partnerländer gjorde att Europas politiska verklighet hamnade i fokus. I och utanför Syrien har miljontals människor drivits på flykt på grund av Assadregimens och Islamiska statens (IS) handlingar. Dessa människor är i akut behov av hjälp. Grymheter och kränkningar av de mänskliga rättigheterna har begåtts av IS, Jabhat al-Nusra och andra terroristgrupper i regionen. Förnyade fientligheter i Gaza har krossat försörjningsmöjligheter och ödelagt redan bräckliga infrastrukturer. Libyen som stat fortsatte att vara i riskzonen, och avsaknaden av fungerande myndigheter, det upptrappade våldet och avsaknad av kontroll av migrationsströmmar till och från Libyen skapade gynnsamma villkor för kriminella nätverk som sysslar med irreguljär migration och människohandel till Europa. Fattigdomen i grannskapet ökar, särskilt när det gäller barn och andra utsatta grupper i samhället.

Samtidigt gjordes under 2014 vissa framsteg i form av undertecknandet av tre associeringsavtal med Georgien, Republiken Moldavien och Ukraina. Denna nya generation avtal innehåller bestämmelser om ett djupgående och omfattande frihandelsområde (associeringsavtal/djupgående och omfattande frihandelsavtal), som skapade de mest långtgående avtalsförbindelser som hittills inrättats med partnerländer i den europeiska grannskapspolitiken. Dessutom har förbindelserna med Marocko och Tunisien stärkts och fortsätter att avspegla vilket djup och vilken bredd reformsträvandena i dessa länder har. Övergången till demokrati i Tunisien har varit särskilt positiv. I fråga om migration och rörlighet har Republiken Moldavien uppnått alla riktmärken i handlingsplanen för viseringsliberalisering, vilket gör att moldaviska medborgare från och med våren 2014 kan resa utan visumkrav till Schengenländerna. Tunisien och Jordanien undertecknade också ett partnerskap för rörlighet med EU 2014.

Under 2014 bibehöll EU ett starkt engagemang med sina partner, där EU:s instrument som erbjuds genom den europeiska grannskapspolitiken spelat en central roll. Genom det nya europeiska grannskapsinstrumentet, som antogs under 2014, tillhandahålls 15,4 miljarder euro för

perioden 2014–2020. Det ekonomiska stödet är mer fokuserat än tidigare. Det civila samhällets organisationer och lokala myndigheter blir mer och mer inblandade i utarbetandet, genomförandet och övervakningen av unionens stöd.

I detta gemensamma meddelande och åtföljande lägesrapporter undersöks hur väl EU och partnerländerna uppnått gemensamt överenskomna reformmål och tagit itu med särskilda problemområden under 2014.

Som svar på den förändrade situationen i granskandet och parternas olika ambitioner för sina förbindelser med EU inom ramen för den europeiska granskningspolitiken, och svårigheterna för granskningspolitiken att svara på vissa av dessa förändringar, antogs ett **gemensamt samrådsdokument** av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik/kommissionens vice ordförande och av Europeiska kommissionen den 4 mars 2015 i syfte att inleda ett formellt samråd om översynen av den europeiska granskningspolitiken. Utformningen av formulären för EU:s årliga rapporter kommer att behandlas inom ramen för den granskningen.

2. Genomförandet av den europeiska granskningspolitiken under 2014

Demokratisering och, i vidare bemärkelse, omvandling måste först och främst vara inhemska processer. Om en omvandling ska lyckas beror på ett stort antal faktorer, allt från den politiska viljan till förbättring av rättsstatsprincipen, från ekonomiska omständigheter till utbildning, från förbättrad social jämlikhet och människors egenmakt till ett aktivt civilt samhälle. Det krävs en allmän nationell enighet kring grundläggande politisk praxis. Det är i detta sammanhang som EU har stött dem som driver på goda politiska förändringar i granskandet.

Samtidigt som den europeiska granskningspolitiken utgör en del av EU:s insatser för att stödja lyckade omvandlingar, varierar dessa processer kraftigt beroende på historiska och sociala förhållanden som är specifika för varje land. Våra partner i öster och söder står inför olika utmaningar och möjligheter när det gäller deras väg mot reformer. Omvandlingar som inte omfattar hela samhället och som kännetecknas av en inställning av att ”vinnaren får allt” har visat sig vara ohållbara för landets övergripande stabilitet och välbefinnande. För att en omvandling ska lyckas krävs att regeringen, det civila samhället och ekonomiska aktörer samverkar i demokratiseringsarbetet.

Detta drag av goda politiska förändringar är gemensamt för både de östra och södra partnerländerna som genomgår en omvandling. Under 2014 fortsatte den europeiska granskningspolitiken att stödja relevant utveckling.

2.1. Demokrati och goda styrelseformer

Det är EU:s ambition att främja demokrati och goda styrelseformer i grannskapet. Medan EU förblir övertygat om att arbetet inom detta viktiga område är av central betydelse för unionens utrikespolitik, avspeglar situationen i grannskapet en mycket mångfacetterad bild av utvecklingen på demokratiområdet och när det gäller goda styrelseformer.

Ett positivt inslag är att Tunisien visat att en inhemskt driven **demokratisk omvandling** som omfattar hela samhället i det södra grannskapet kan vara möjlig. Detta har skett genom de lovvärda åtgärder som vidtagits i form av parlamentsval och presidentval och antagandet av en ny konstitution. Dessa utgjorde en milstolpe när det gäller att fastställa de grundläggande rättigheterna och skapa utrymme för ytterligare demokratiska reformer. Marocko fortsatte också sitt demokratiserings- och moderniseringsarbete, vilket visas av framstegen i de pågående reformerna på områdena rättvisa, regionalisering och media. Demokratiseringsprocessen i Republiken Moldavien och i Georgien fortsatte också i stadig takt. Republiken Moldavien höll parlamentsval som allmänt ansågs vara fria och rättvisa enligt en valövervakningsgrupp från kontoret för demokratiska institutioner och mänskliga rättigheter, även om uteslutandet av en kandidat några dagar före valet har väckt misstankar. Republiken Moldavien har gjort ytterligare framsteg med avseende på sin europeiska agenda, bland annat genom undertecknandet av associeringsavtalet/det djupgående och omfattande frihandelsavtalet. Även Georgien fortsatte sin demokratiseringsprocess, inte minst genom undertecknandet av associeringsavtalet/det djupgående och omfattande frihandelsavtalet. De lokala valen i juni och juli 2014 ansågs generellt vara i överensstämmelse med internationella standarder.

EU har hjälpt Ukraina genom att mobilisera ett aldrig tidigare skådat ekonomiskt paket på över 11 miljarder euro för perioden 2014–2020. EU vidtog restriktiva åtgärder mot personer och enheter som är ansvariga för krisen, för förskingring och för kränkningar av de grundläggande rättigheterna, samt utnyttjade relevanta verktyg inom den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik. Men den politiska situationen överskuggades fortfarande av den pågående militära krisen i den östra delen av landet och Ryska federationens olagliga annektering av Krim och Sevastopol, där ryska och lokala myndigheter sedan februari 2014 kraftigt försämrade skyddet för de mänskliga rättigheterna. Ukrainska medborgare bosatta i Krim och Sevastopol var tvungna att bli ryska medborgare eller, om de vägrade, skulle de betraktas som utlänningar i Krim. Hot mot och trakasserier av medborgare på Krim som motsatte sig Ryska federationens agerande på halvön har ökat, i synnerhet när det gäller krimtatarer och journalister. Medierna kunde inte verka fritt. Liknande tendenser registrerades även i östra Ukraina, förutom de svåra humanitära konsekvenserna av konflikten och det ökande antalet drabbade personer.

Denna utveckling inverkar negativt på reformprocessen i Ukraina. Konstitutionella reformer försenades och enligt Europarådets Venedigkommission var utkast till förslag om reformen inte helt i linje med internationella standarder. Kampen mot korruption kom igång långsamt. Förberedelserna för ett enda nationellt reformprogram var långsamma och splittrade, trots att den nya regeringen har en reformvänlig inriktning. Brådskanie och ihållande insatser kommer att

krävas för att åstadkomma resultat på kort sikt, för att upprätthålla drivkraften för reformer under de kommande åren, och för att säkerställa genomförandet av associeringsavtalet/det djupgående och omfattande frihandelsavtalet. EU inrättade en stödgrupp för Ukraina för att hjälpa landet att genomföra reformprogrammet.

Andra delar av grannskapet kännetecknades av stagnation i fråga om demokratisering. I Egypten ledde förstärkta kontroller till att begränsa utrymmet för debatter i allmänhet och verksamheten hos civila samhällsorganisationer i synnerhet. Demokratisering och mänskliga rättigheter i Azerbajdzjan har försämrats under det senaste året, med systematiska restriktioner av den allmänna debatten och det civila samhället. I Vitryssland kvarstod bristen på framsteg i fråga om de mänskliga rättigheterna, rättsstatsprincipen och de demokratiska principerna.

Den politiska utvecklingen i Israel och Palestina¹ var i hög grad påverkad av den regionala situationen, en mer konfliktfylld politisk atmosfär, och fientligheterna i Gaza. Staten Israel bygger på värden som demokrati, respekt för mänskliga rättigheter och rättsstatliga principer samt grundläggande friheter. Under 2014 fanns det icke desto mindre farhågor beträffande skyddet av minoriteters rättigheter, inbegripet beduiner. I Palestina måste fortfarande viktig lagstiftning om demokratiska strukturer antas, t.ex. lagstiftning om rättsliga institutioners ansvar. Farhågor i fråga om mänskliga rättigheter återstod att ta itu med, främst i fråga om dödsstraffet, som fortsatte att verkställas i Gaza av de facto-myndigheter och avrättningar återupptogs i Egypten och Jordanien efter moratoria mot dödsstraffet i bägge länderna under tidigare år.

Pågående väpnade konflikter, religiös och etnisk polarisering och yttre faktorer, såsom terrorism, hindrade framstegen för den europeiska grannskapspolitiken. I Libyen hotade den dåliga säkerhetssituationen till och med landets status som självständig stat. Krisen i Syrien har blivit den största humanitära och säkerhetsmässiga katastrofen i världen. Libanon och Jordanien, å andra sidan, visade en anmärkningsvärd förmåga att hantera de regionala flyktingströmmarna och de politiska och säkerhetsmässiga spridningseffekterna av Syrienkrisen, som också var en ytterligare påfrestning på redan knappa naturresurser. Trots dessa svåra problemhårdar har båda länderna bidragit till stabilitet och säkerhet i regionen där de strävar efter ytterligare framsteg för agendan för den europeiska grannskapspolitiken.

Viss positiv utveckling har iakttagits när det gäller **val**. President- och parlamentsvalen i Tunisien och i Ukraina, presidentvalet i Israel och parlamentsvalet i Republiken Moldavien genomfördes på det stora hela väl. När det gäller Ukraina kunde val inte hållas i Krim och Sevastopol. De flesta av regionerna i Donetsk och Luhansk fortsatte att stå under kontroll av olagliga väpnade grupper och förhindrades att delta i valen i Ukraina. De lokala val som genomförts av de facto-myndigheterna i båda regionerna betraktas som olagliga och illegitima och har därför inte erkänts

¹ Denna beteckning ska inte uppfattas som ett erkännande av en palestinsk stat och påverkar inte medlemsstaternas individuella ståndpunkter i frågan.

av EU. EU noterade noga det på det hela taget fredliga och välordnade genomförandet av presidentvalet i Egypten, även om det fanns vissa betänkligheter mot hur valkampanjen sköttes då utrymmet för avvikande åsikter och debatt blev allt mindre.

Utvecklingen var blandad på områdena **yttrande-, press- och mediefrihet, förenings- och religions- och trosfrihet, rättigheter för personer som tillhör minoriteter och kampen mot diskriminering**. Tunisien, Libanon, Marocko och Republiken Moldavien har delvis infört relevant lagstiftning, men inga större framsteg har noterats i Azerbajdzjan, Vitryssland, Egypten och Palestina.

Kvinnors och barns rättigheter förblev ett problem i de flesta partnerländerna. Barnarbete, rekrytering av barnsoldater, utnyttjande av barn för terroristverksamhet eller människohandel, barnäktenskap och dålig behandling i ungdomsrättsvården fortsatte att vara frågor som ger anledning till allvarlig oro. Barnen drabbades hårdast av fattigdomen som växer i hela regionen. Tunisien's nya konstitution gav kvinnor lika socioekonomiska och politiska rättigheter, och ställde krav på åtgärder mot diskriminering och könsrelaterat våld.

Det finns uppmuntrande tecken på **reformer av rättsväsendet**, med en förbättring av rättsväsendets oberoende och effektivitet i Tunisien, Marocko, Libanon och Jordanien. Genom den nya konstitutionen i Tunisien skapades dels en plattform för många grundläggande rättigheter, dels möjliggjordes ytterligare reformering av rättsväsendet. Ett strategidokument om reform av rättsväsendet antogs i maj och en därtill hörande åtgärdsplan för 2015–2019 diskuterades. Ukrainas parlament antog en ”Lag om återställande av förtroendet för rättsväsendet”. Republiken Moldavien har infört lagar om reformering av rättsväsendet. I Azerbajdzjan och Egypten kvarstår stora hinder i form av bristen på oberoende inom rättsväsendet.

Ojämna och begränsade framsteg noterades i partnerländerna i fråga om **fångvårdsanstalter** och därmed sammanhängande villkor. **Tortyr och misshandel** förekommer fortsatt i flera länder och är ofta kopplad till problemet med dåliga fängelseförhållanden och brister i kriminalvårdssystemet. Vissa förbättringar noterades i Jordanien och Tunisien, till exempel inrättandet av en nationell förebyggande mekanism mot tortyr i Tunisien. Stora insatser har gjorts i Republiken Moldavien, som har lanserat nya fångvårdsanstalter och reformer riktade mot unga lagöverträdare.

Den roll som det **civila samhället** och **arbetsmarknadens parter** kan spela i omvandlings- och reformprocesser är av avgörande betydelse. Det civila samhällets organisationer spelar en viktig roll när det gäller att övervaka och ge råd till parlament, regeringar och politiska partier i frågor som rör mänskliga rättigheter, bl.a. genom att hålla myndigheterna ansvariga för sina åtgärder. De är ofta väl sammankopplade på internationell nivå, så att erfarenheter enkelt ska kunna överföras och delas. Det civila samhällets organisationer mötte under 2014 ganska negativa

motkrafter i hela regionen. Vissa länder har vidtagit åtgärder för att begränsa deras verksamhet genom att anta lagar eller införa kostsamma administrativa förfaranden, som höga skatter, vilket i vissa fall gjort att civila organisationer slutat med sin verksamhet. I Azerbajdzjan och Egypten påverkades sådana organisationers verksamhet i särskilt hög grad. Det civila samhället utvecklades positivt och snabbt i Ukraina och Tunisien. Även om det civila samhällets organisationer i allmänhet fungerade fritt i Republiken Moldavien, kringgärdades de av stränga restriktioner i den transnistrisk regionen. Organisationerna kunde bedriva verksamhet på Västbanken med färre restriktioner än i Gaza, där deras arbete fortsatte att hindras. Arbetet med **EU:s landsspecifika färdplaner** för samarbetet med det civila samhället fortsatte under hela 2014. Dessa färdplaner innehåller en strategisk ram för samarbetet med det civila samhället i varje land. EU:s delegationer ledde utarbetandet av färdplaner i samarbete med lokala myndigheter och organisationer i det civila samhället för att fastställa långsiktiga mål för dialog och operativt stöd. Vid utgången av 2014 hade de flesta av dessa färdplaner antagits av partnerländerna.

2.2. Samarbete om politik och säkerhet

Lyckade omvandlingar kräver en säker miljö så att samhällen och ekonomier kan utvecklas. Under 2014 ökade dock de säkerhetsmässiga problemen i grannskapet exponentiellt. Hot från terroristgrupper som IS, utdragna konflikter, organiserad brottslighet, och kriser som beror på gränser som ritats om med tvång kastar en skugga över Europas grannskap. Graden av instabilitet i vissa partnerländer bidrog till irreguljära migrationsströmmar och säkerhetshot med direkta följder för EU.

Trots denna negativa utveckling har EU arbetat för att skapa säkerhet och stabilitet i grannskapet. EU bistod partner i arbetet med deras politiska, säkerhetsmässiga och ekonomiska utmaningar genom att utnyttja ett antal EU-instrument och mekanismer, t.ex. politiska dialoger och människorättsdialoger, GSFP-uppdrag, och därmed sammanhängande ekonomiskt stöd som bland annat syftar till att stärka rättsstatsprincipen och att stödja en reformering av rättsväsendet. EU är närvarande i grannskapet med flera uppdrag, nämligen övervakningsuppdrag i Georgien (EUMM Georgia), ett polisuppdrag i Palestina (Eupol Copps), gränsövervakningsuppdrag (EU BAM) i fråga om Republiken Moldavien och Ukraina², i Libyen (EU BAM Libyen³), i

² Inte ett GSFP-uppdrag.

³ Försämringen av det politiska läget och säkerhetsläget i Libyen i juli 2014 gjorde det nödvändigt att tillfälligt flytta uppdraget till Tunis. Den framtida inriktningen av uppdraget är föremål för en strategisk översyn som inom kort ska övervägas av EU:s medlemsstater.

gränsövergångsstället i Rafah (Gaza) (EU BAM Rafah) och EU:s rådgivande uppdrag för reform av den civila säkerhetssektorn i Ukraina (EUAM Ukraina).

Utvecklingen i det östra grannskapet drabbades i synnerhet av situationen i Ukraina. EU fördömde i starka ordalag den Ryska federationens olagliga annektering av Krim och Sevastopol och den destabiliserande krisen i Ukrainas östra regioner, som fick betydande humanitära konsekvenser för civilbefolkningen. EU uppmanade de ryska myndigheterna att förhindra förflyttning av militär utrustning, vapen och stridande från sitt territorium till Ukraina och att utöva inflytande på separatisterna och de olagliga beväpnade grupperna för att trappa ned situationen. I detta syfte stödde EU arbetet inom multilaterala forum, som Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Utöver de EU-insatser som gjordes 2014 för att bidra till en lösning på krisen i östra Ukraina, har EU nu uppmanat alla parter att utnyttja den positiva dynamiken bakom Minsköverenskommelsen av den 12 februari 2015 och att genomföra den fullt ut.

Utöver sitt diplomatiska engagemang stödde EU Ukraina i landets reformering av **säkerhetssektorn** genom att lansera ett civilt rådgivande uppdrag (EUAM Ukraina). Genom uppdraget kommer man att bidra med strategisk rådgivning till Ukraina för att utveckla effektiva, hållbara och ansvarsskyldiga säkerhetstjänster för att hjälpa till att stärka rättsstatsprincipen i Ukraina.

Stora delar av grannskapet fortsatte att påverkas av **väpnade konflikter eller kriser**. I det östra grannskapet fortsatte EU att främja förtroendeskapande åtgärder i Nagorno-Karabach. Georgiens strävan efter förbindelser med sina utbrytarregioner hindrades av Ryska federationens undertecknande av ett ”Fördrag om allians och strategiskt partnerskap” med utbrytarregionen Abchazien. En politisk uppgörelse om Transnistrien hindrades av Tiraspol som upprepade sina ambitioner för större självständighet, trots uppmaningar om territoriell återanpassning inom ramen för ”5+2”-processen från OSSE för lösningen av konflikten i Transnistrien.⁴

I det södra grannskapet fortsatte situationen i Syrien att vara en oroshärd som starkt påverkade grannländerna, särskilt Jordanien och Libanon. EU och medlemsstaterna mobiliserade nästan 3 miljarder euro i bistånd till den drabbade befolkningen i Syrien och angränsande mottagarländer, vilket är den största humanitära insats som EU någonsin genomfört. Det är en övergripande regional strategi som innefattar humanitärt bistånd, strukturstöd och annat bistånd till länder som hyser flyktingar och fördrivna personer.

Den förvärrade situationen, både säkerhetsmässigt och politiskt, i Libyen fick återverkningar för fler än de närmaste grannarna, t.ex. i form av irreguljär migration, som är en de största nya

⁴ Ministeruttalandet av den 5 december 2014 om förhandlingarna om en lösning på konflikten i Transnistrien i ”5+2”-format.

internationella utmaningarna. Förnyade fientligheter i Gaza krossade försörjningsmöjligheter och ödelade redan bräcklig infrastruktur och knappa naturresurser, vilket bidrog till den allmänna instabiliteten i regionen.

Regionen fortsatte att utsättas för **terroristhot**, inbegripet grymheter och kränkningar av de mänskliga rättigheterna begångna IS, Jabhat al-Nusra och andra terroristgrupper. EU stod fast vid sitt åtagande att ta itu med denna fråga, i samordning med regionala och internationella partner.⁵

Mer glädjande var att Georgien, Republiken Moldavien och Ukraina fortsatte att bidra till **EU-ledda GSFP-insatser** (EUTM i Mali, Eunavfor Atalanta och Eufor RCA i Centralafrikanska republiken). Den typen av insatser är ett exempel på dessa partners medvetenhet om vikten av att bidra till regional säkerhet. EU kommer att undersöka hur sådant viktigt engagemang kan återspeglas i GSFP-insatser inom ramen för grannskapspolitiken.

EU:s stöd till **reform av säkerhetssektorn** i närområdet bidrar till att upprätta ansvarsskyldiga säkerhetstjänster i partnerländer som respekterar demokratiska kontroller och rättsstatsprincipen. EU:s verksamhet stödjer kapacitetsuppbyggnad, institutionellt stöd, utbildning, rådgivning och förbättrad gränsförvaltning. Under 2014 stödde EU civilt samarbete inom ramen för reformen av säkerhetssektorn i Jordanien, Palestina och Tunisien. I Ukraina inledde EU ett civilt rådgivande uppdrag (EUAM Ukraina) för att ge strategiska råd för utveckling av effektiva, hållbara och ansvarsskyldiga säkerhetstjänster som bidrar till att stärka rättsstatsprincipen i Ukraina. I Libanon och i Republiken Moldavien inriktade sig EU på att stärka gränskontrollerna och tullens kapacitet för att ta itu med de gränsöverskridande utmaningarna i dessa partnerländer. Ett sådant uppdrag visade sig vara svårare när det gällde Libyen.

Mot bakgrund av den globala utvecklingen och de ökande hoten mot säkerheten och stabiliteten i grannskapet, måste mer uppmärksamhet ägnas åt EU:s åtgärder i regionen. Som ett möjligt sätt att hantera utmaningar på ett långsiktigt och hållbart sätt, och som komplement till insatserna inom GSFP och andra forum, skulle man ytterligare kunna förstärka säkerhetsrelaterade komponenter i den europeiska grannskapspolitiken. EU har ett intresse av att hjälpa grannländerna att bli starkare och mer motståndskraftiga, öka säkerheten i regionen och skydda människor och deras grundläggande rättigheter och friheter.

2.3. Den ekonomiska integrationen med EU

EU är den viktigaste ekonomiska partnern och handelspartnern för de flesta av länderna som ingår i den europeiska grannskapspolitiken. Dess modell för ekonomisk och social utveckling är

⁵ I februari 2015 antogs det gemensamma meddelandet om Syrien/Irak och hoten från IS. I det föreslås en strategi som svar på krisen som innehåller en blandning av politiska och praktiska åtgärder, däribland diplomatiska insatser, program för att motverka radikaliserings, kamp mot finansiering av terrorism samt bättre gränskontroller.

fortfarande attraktiv för partner, vilket visas av deras fortsatta arbete i riktning mot politisk associering och ekonomisk integration.

Associeringsavtalen, inbegripet djupgående och omfattande frihandelsavtal, med Georgien, Republiken Moldavien och Ukraina undertecknades 2014. Associeringsavtalen/de djupgående och omfattande frihandelsavtalen utgör den europeiska grannskapspolitikens centrala landvinningar och är en milstolpe i EU:s förbindelser med några av sina närmaste partnerländer, och uppgraderar dessa band till en avsevärt högre nivå. Associeringsavtalet/de djupgående och omfattande frihandelsavtalen väntas ha en positiv effekt på tillväxt och sysselsättning i partnerländerna, skapa välstånd och göra deras ekonomier mer hållbara och stabilare.

En provisorisk tillämpning av de viktigaste delarna av associeringsavtalen/de djupgående och omfattande frihandelsavtalen påbörjades i Georgien och Republiken Moldavien den 1 september 2014. De två länderna började genomföra avtalen: importtullar sänktes eller avskaffades, och åtagandena att tillnärma sig EU:s regelverk började gradvis tillämpas.

När det gäller Ukraina förbättrades de bilaterala handelsförbindelserna i viss mån under 2014, eftersom tidigare handelshinder har avlägsnats eller fasats ut. De ukrainska myndigheterna reagerade dock på den kritiska makroekonomiska situationen genom att anta nya handelsrestriktioner och vidta andra åtgärder som riskerar att omintetgöra de förbättringar som uppnåtts i handelsförbindelserna och försämra affärsklimatet. De **autonoma handelsåtgärderna**, som antogs i april 2014, avskaffade 94,7 % av nuvarande EU-tullar på import av industrivaror från Ukraina och alla EU-tullar på Ukrainas export av jordbruksprodukter till EU, och samtidigt sänktes tullarna på vissa kemikalier och andra produkter med ursprung i Ukraina. Som ett resultat av beslutet att skjuta upp den provisoriska tillämpningen av de djupgående och omfattande frihandelsavtalen som en del av associeringsavtalet mellan EU och Ukraina till och med den 1 januari 2016 skulle de autonoma handelsåtgärderna förlängas fram till den dagen. Ukrainska myndigheter håller på att förbereda genomförandet av det djupgående och omfattande frihandelsavtalet i nära samarbete med EU.

Samtidigt som EU fortsatte att vara Armeniens viktigaste handelspartner under 2014 undertecknade Armenien, Ryssland, Kazakstan och Vitryssland den 10 oktober 2014 ett avtal i syfte att inkludera Armenien i **Euroasiatiska ekonomiska unionen** från och med 2015. EU respekterar de val som suveräna stater gör. Armenien fortsatte att dra nytta av EU:s GSP+-tullförmåner och sonderande samtal inleddes i november 2014 om ett eventuellt nytt avtalsförhållande mellan EU och Armenien.

Handelsförbindelserna diskuterades också allt livligare med partnerländerna i söder. Lagstiftningsreformer fortsatte att inriktas på ekonomisk utveckling när det gäller att skapa nya arbetstillfällen, stödja hållbar tillväxt och välstånd. Möjligheterna till ett fördjupat regionalt

samarbete har ett stort symbolvärde. EU var fortsatt berett att stödja sådana insatser, om och när partner är beredda att göra det.

Förhandlingarna om ett djupgående och omfattande frihandelsavtal fortsatte med Marocko. Ett avtal om geografiska beteckningar håller på att förhandlas fram. De första fiskeverksamheterna enligt avtalet om ett protokoll till partnerskapsavtalet om fiske för åren 2014–2018 inleddes, som ett komplement till EU:s finansiella stöd till sektorn i Marocko som ger direkta och påtagliga fördelar för ekonomiska aktörer. Förberedelseprocessen för förhandlingarna om djupgående och omfattande frihandelsavtal med Tunisien fortsatte, liksom samrådet med det civila samhället och mellan experter. Man kom fram till att det inte finns några tekniska hinder för att inleda förhandlingarna. Förberedande samtal om ett djupgående och omfattande frihandelsavtal med Jordanien gjorde framsteg och det gjordes också en bedömning av konsekvenserna för hållbar utveckling av eventuella djupgående och omfattande frihandelsavtal med Egypten och Jordanien.

Den ekonomiska integrationen med EU är dock bredare än handelsförbindelserna i sig. Den europeiska grannskapspolitiken förbinder EU med dess grannländer genom att skapa **transport- och energinät**, och dessa åtgärder går hand i hand med ökade handelsflöden. Tillnärmning av lagstiftning och tillhandahållande av relevant infrastruktur är avgörande för att upprätta och upprätthålla effektiva förbindelser mellan EU och partnerländerna och mellan partnerländerna själva.

Den övergripande bilden för 2014 är emellertid blandad i fråga om bägge områdena. Vissa länder, t.ex. Marocko, Tunisien och Ukraina, genomförde tillnärmning av lagstiftningen med EU:s regler och standarder på **transportområdet**. Trots konflikterna fortsatte vissa länder (exempelvis Jordanien, Libanon och Palestina) sitt reformarbete på transportområdet.

När det gäller **energi** fortsatte integrationen av grannländerna på EU:s inre marknad för energi. Vissa politiska beslut fattades också för att främja förnybara energikällor, t.ex. solenergi i Marocko. I Ukraina och Jordanien ökade skulderna oroväckande mycket till följd av import av energi från tredjeländer, i synnerhet gas och petroleumprodukter. I det sammanhanget var den trilaterala gasöverenskommelsen av den 30 oktober 2014, som förhandlades fram av Europeiska kommissionen med Ukraina och Ryssland en stor framgång. Parallellt med detta fortsatte den gradvisa integrationen av Ukrainas energimarknad med EU-marknaden.

Annan god utveckling kunde konstateras på områdena energiinfrastruktur och -projekt. Den 20 september 2014 lanserades den södra gaskorridoren från Azerbajdzjan till sydöstra Europa. Korridoren ska från och med 2020 förse EU med gas från Azerbajdzjan. Den 27 augusti 2014 invigdes gassammanlänkningslinjen Iași-Ungheni mellan Rumänien och Republiken Moldavien. Arbetet med detta projekt måste fortsätta på grundval av stöd från och samarbete med EU, internationella finansinstitut och Rumänien.

Samarbetet med grannländerna på området för **kärnsäkerhet** fortsätter att ge konkreta resultat. Ukraina uppdaterade sin nationella handlingsplan för uppföljning av de stresstester som genomförts i samarbete med Europeiska kommissionen. Kommissionen mottog även Armeniens stresstestrappport ifråga om kärnkraftverket Medzamor, så att den ska kunna bedömas av sakkunniga. Detta är i linje med EU:s mål på detta politikområde, som är att främja de högsta standarderna i fråga om kärnsäkerhet och säkerhetskultur i hela världen.

Regionala projekt, t.ex. de som stärker sammankoppling av elnäten i Sydkaukasien, bidrar till att skapa ökad sammankoppling, till en början inom grannskapet och därefter mellan partnerländer och EU. Länken mellan Georgien och Turkiet har slutförts, och förstärkningen av sammankopplingen mellan Georgien och Armenien befinner sig i planeringsfasen.

Den utvärdering och utbildning som utfördes under 2014 på grundval av **”Small Business Act” för Europa** samlade hundratals berörda aktörer från små och medelstora företag i det södra grannskapet. Detta hjälpte partnerländerna att anpassa sin politik för små och medelstora företag till EU:s politik och att stärka den ekonomiska integrationen.

Samarbetet på **miljöområdet** bidrog till att höja livskvaliteten för medborgarna i partnerländerna genom att ge tillgång till grundläggande miljötjänster som vattenförsörjning, rening av avloppsvatten och hantering av fast avfall. Miljösamarbetet fortsatte att fungera som verktyg för det civila samhällets egenmakt.

Utvecklingen av ett gemensamt område för kunskap och innovation gick framåt under 2014 och knöt samman EU och partnerländerna genom politisk dialog och samarbete inom **forskning och innovation**. I slutet av 2014 hade Israel och Republiken Moldavien undertecknat associeringsavtal med EU för Horisont 2020, som är EU:s ramprogram för forskning och innovation.

2.4. Direktkontakter mellan människor, migration och rörlighet

Att öka rörligheten under säkra och ordnade förhållanden och stärka den mänskliga dimensionen genom ökade kontakter mellan människor har blivit vägledande principer för den europeiska grannskapspolitiken. Rörlighet främjar handelsförbindelser och ekonomisk tillväxt, stimulerar kulturell och social utveckling och främjar de grundläggande rättigheterna och rättsstatsprincipen. Passagerar- och migrationsströmmar mellan de länder som omfattas av Europeiska grannskapspolitiken och EU har ökat konstant. De ökande flödena av laglig migration under 2014 till EU härrör främst från Marocko och Ukraina.

De länder som vill uppnå en stabil grund för en framgångsrik övergång och ekonomi, måste investera i framtidens generationer. Genomförandet av ett välfungerande och effektivt **utbildningssystem** är därför i högsta grad relevant för utvecklingen på medellång till lång sikt. Totalt sett ökade grannländernas samarbete med EU på utbildningsområdet. Till och med länder

direkt påverkade av väpnade konflikter fortsatte samarbetet. Flera Tempus-, Erasmus Mundus- och eTwinning-projekt (e-vänskolekontakter) inleddes och genomfördes. Flera länder inom den europeiska grannskapspolitiken (Azerbajdzjan, Republiken Moldavien, Ukraina, Egypten, Jordanien och Tunisien) inledde under 2014 reformer för att förbättra utbildningskvaliteten på alla nivåer. Vissa länder inrättade politiska ramar eller strategier specialinriktade på **ungdomar**, t.ex. Ukrainas ”Statligt ungdomsprogram 2016–2020”.

En stark **kultursektor** bidrar också till politiska reformer och socioekonomisk utveckling. Vissa länder har antagit en nationell strategi för kultur, exempelvis ”Kultur 2020” i Republiken Moldavien.

Inflödet av flyktingar från Syrien fortsätter att vara en börda för utbildningssystemen i Jordanien och Libanon. Det fanns cirka 390 000 syriska barn i skolpliktig ålder (5–17 år) i Libanon bland de syriska flyktingar som före utgången av 2014 registrerats av FN:s flyktingkommissariat (UNHCR) och uppskattningsvis 10 000 palestinska flyktingar i skolpliktig ålder från Syrien, varav cirka 7 000 var inskrivna i skolor i Förenta nationernas hjälporganisation för palestinska flyktingar i Mellanöstern (UNRWA).

Samarbete om migration och rörlighet var en viktig del i EU:s förbindelser med partnerländerna under 2014. **Partnerskap för rörlighet** har varit viktiga inslag i dessa diskussioner. I linje med EU:s övergripande strategi för migration och rörlighet syftade dessa partnerskap till att stärka samarbetet inom detta viktiga politikområde. Vid utgången av 2014 hade Armenien, Azerbajdzjan, Georgien, Jordanien, Republiken Moldavien, Marocko och Tunisien undertecknat partnerskap för rörlighet med EU. Förhandlingar fortsatte med Vitryssland om ett avtal om viseringslättnader och återtagande. Dialogen om migration, rörlighet och säkerhet mellan EU och Libanon inleddes i december 2014.

Med vissa östliga partner inriktades arbetet på möjligheterna att införa viseringsfrihet. Moldaviska medborgare, som innehar biometriska pass, har – efter ett framgångsrikt slutförande av dialogen om viseringsliberalisering – kunnat resa **viseringsfritt** till Schengenområdet sedan den 28 april 2014. Andra partnerländer har intensifierat sina ansträngningar för att nå samma mål, särskilt Georgien, men även Ukraina.

I det södra grannskapet har Marocko tryggt en bättre integration av **reguljära migranter**. De marockanska och tunisiska regeringarna är också i färd med att anta en rättslig och institutionell ram för asyl och kampen mot människohandel. I januari 2015 inledde EU och Marocko förhandlingar om ett avtal om förenklade viseringsförfaranden och ett återtagandebrev. EU är berett att inleda sådana förhandlingar med Tunisien under 2015 som en följd av antagandet av förhandlingsdirektiven för bägge avtalen i december 2014.

Emellertid fortsatte flödena av **irreguljär migration** att öka i linje med en allmän trend som främst är kopplad till den politiska utvecklingen i södra grannskapet sedan 2011. Under 2014 kom fler än 277 000 irreguljära migranter till EU. Även människohandeln ökade.

De fruktansvärda förlusterna av människoliv i Medelhavet under 2014 visade att det är absolut nödvändigt att samordna utformningen av politiken mellan EU och dess partnerländer i söder och där bortom. Då partnerländerna i den europeiska grannskapspolitiken främst är transitländer för irreguljär migration, tar EU med ”grannars grannar” i relevanta diskussioner, t.ex. myndigheter från Väst- och Centralafrika inom ramen för Rabatprocessen. På liknande sätt inleddes en regional dialog i november med länder längs den östafrikanska migrationsvägen (Khartoumprocessen). De flesta av EU:s södra partnerländer saknar ett övergripande och hållbart rättsligt och administrativt system för att hantera denna fråga. Framförallt Libyen var särskilt utsatt för flöden av asylsökande, irreguljär migration och människohandel som resultat av den försämrade säkerhetssituationen och konflikten i landet.

EU:s bistånd till regionen inriktades på att stärka parternas straffrättsliga system i deras kamp mot smuggling och människohandel genom kapacitetsuppbyggnad när det gäller gränskontroller. Sådant bistånd har haft vissa positiva effekter i Marocko, Algeriet, Tunisien och Egypten. EU-bistånd beviljades Jordanien för att genomföra en undersökning av migration som också omfattar flyktingars villkor. Det finns planer på att genomföra liknande undersökningar i andra länder i regionen.

2.5. Ekonomiskt samarbete

Det europeiska grannskapsinstrumentet är det huvudsakliga verktyget för att stödja EU:s politiska prioriteringar i grannskapet. Instrumentet har en budget på 15,4 miljarder euro för perioden 2014–20 och ger en förutsägbar och långsiktig ram som stöd för reformprioriteringar som överenskommit i varje land. Länder där betydande demokratiska reformer börjar införas kan även komma att få ytterligare finansiering i ett övergripande program till ett värde av upp till 10 % av värdet av det europeiska grannskapsinstrumentet. Via det europeiska grannskapsinstrumentet ges även betydande stöd till regionala och gränsöverskridande initiativ. Kombinationen av EU-finansiering och internationella finansinstitut spelar en allt större roll, genom investeringsinstrumentet för grannskapspolitiken.

Investeringsinstrumentet för grannskapspolitiken stöder projekt på områdena energi och transportförbindelser, klimatförändring och miljö samt i fråga om små och medelstora företag. Ett **instrument för djupgående och omfattande frihandelsavtal** har utarbetats för att stödja anpassning och omorientering av företag och på så sätt öka tillgången till de förmåner som ingår i avtalen. Med detta stöd har EU för avsikt att mobilisera 150 miljoner euro i bidrag från 2015 till

2017 genom investeringsinstrumentet för grannskapspolitiken för att få fram upp till 1,5 miljarder euro i investeringar från internationella finansinstitut i de tre länderna, dvs. Georgien, Republiken Moldavien och Ukraina.

Finansieringen till det civila samhället har också ökat avsevärt. EU har fortsatt att stödja det civila samhället genom **finansieringsmekanismen för det civila samhället** på regional och nationell nivå i syfte att stärka och främja det civila samhällets roll i processer för reformer och demokratisk förändring.

Med tanke på den dynamiska situationen i grannskapet krävs en flexibel strategi för planering och genomförande, och EU har utnyttjat all den flexibilitet den förfogar över. EU agerade snabbare än någonsin och snabbbehandlade godkännandeprocesser för att möta krisbehov i Ukraina, där man kombinerade stora stöd via grannskapsinstrumentet, makroekonomiskt bistånd och tekniskt stöd från stödgruppen för Ukraina. EU:s **regionala förvaltningsfond** inrättades i december 2014 i syfte att tillhandahålla samstämt och förstärkt stöd till Syrienkrisen på regional nivå. Förvaltningsfonden kommer att inriktas på nuvarande prioriterade behov och kan också anpassas till återuppbyggnadsbehoven i framtida situationer efter konflikter.

Men det europeiska grannskapsinstrumentet är varken lämpligt eller tillräckligt för alla behov, särskilt inte om en krishantering kräver betydande extra anslag med kort varsel. Finansiering från grannskapsinstrumentet behöver därför kompletteras med stöd från andra instrument, såsom instrumentet som bidrar till stabilitet och fred (IcSP), EU:s humanitära bistånd (ECHO) eller det europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter (EIDHR). Ytterligare anslag kan behöva mobiliseras genom dessa eller andra instrument beroende på hur situationen i regionen utvecklas – insatserna i Syrien och i Ukraina är exempel på detta.

2.6. Den europeiska grannskapspolitiken utöver bilateralt samarbete

Många av de säkerhetspolitiska, ekonomiska och sociala utmaningarna i grannskapet har ett direkt samband med låg regional integration. Regionalt samarbete är avgörande för att ta itu med komplexa gemensamma utmaningar såsom irreguljär migration, terrorism och olaglig vapenhandel eller gränsöverskridande föroreningar, vilka kräver samordnat agerande. Att stärka det regionala samarbetet inom regionen prioriteras därför inom den europeiska grannskapspolitiken. Detta gäller både den östliga dimensionen av den europeiska grannskapspolitiken så som den tar sig uttryck i det östliga partnerskapet och den sydliga dimensionen genom partnerskapet för demokrati och delat välstånd samt unionen för Medelhavsområdet (UfM).

Det allmänna politiska klimatet i det södra grannskapet fortsatte att vara spänt, vilket påverkade möjligheterna till regionalt samarbete. Medan södra partnerländer fortsatte att utveckla sina bilaterala förbindelser med EU, var regionen som sådan fortfarande en av de minst integrerade i världen. Delar av den fortsatte att plågas av allvarliga politiska, ekonomiska och humanitära

kriser, väpnade konflikter och betydande försämringar av säkerhetsläget. Genomförandet av reformer och regional integration visade sig vara svårt under sådana omständigheter.

För att ta itu med potentiella spridningseffekter av den syriska konflikten och fenomenet med utländska kombattanter, har EU intensifierat sitt samarbete inom terrorismbekämpning med sina sydliga partner. Ett projekt om terrorismbekämpning med arabiska partner som finansieras av det europeiska grannskapsinstrumentet inleddes i mars 2014. Projektet genomförs av FN:s drog- och brottsbekämpningsbyrå (UNODC) och FN:s anti-terrorismkommittés verkställande organ (UNCTED), med deltagande från EU:s institutioner och medlemsstater.

EU och de södra partnerländerna fortsatte att ta itu med det akuta behovet av en närmare integration. Partner har varit angelägna om att delta i de regionala verksamheterna med EU, särskilt genom unionen för Medelhavsområdet (UfM) och Arabförbundet. Ansträngningarna för ytterligare samarbete mellan EU och Maghreblanderna och med Islamiska samarbetsorganisationen (OIC) fortsatte.

När det gällde det östliga partnerskapet skedde betydande framsteg i fråga om att engagera berörda partnerländer genom associeringsavtal/djupgående och omfattande frihandelsavtal, som inbegriper vittgående reformplaner på politiska, ekonomiska och sociala områden. De fyra tematiska plattformarna för det östliga partnerskapet har fortsatt att träffas två gånger om året för att se över och diskutera nästa steg i den politiska dialogen mellan EU och de östliga partnerländerna. Vid det östliga partnerskapets toppmöte 2015 förväntas man granska genomförandet av åtaganden och vilka framsteg som gjorts.

Mot bakgrund av den ukrainska krisen inledde EU under 2014 unika program för att bidra till att stabilisera landets ekonomiska och finansiella situation, bistå med omvandling samt uppmuntra politiska och ekonomiska reformer och att stödja inkluderande utveckling. Stöd ökade också på olika sätt för Republiken Moldavien och Georgien, mot bakgrund av det tryck som de har utsatts för till följd av sina beslut att underteckna associeringsavtalen.

3. Slutsats

Kommissionsordförande Jean-Claude Juncker har prioriterat att se över den europeiska grannskapspolitiken under det första året av den nya kommissionens mandat.

I det **gemensamma samrådsdokumentet** ”Mot en ny europeisk grannskapspolitik”, som antogs den 4 mars, beskrivs de viktigaste frågor som EU och dess partnerländer står inför. Berörda parter uppmanas lämna in synpunkter på dokumentet som inleder ett omfattande samrådsförfarande om den europeiska grannskapspolitiken. Resultatet av detta samråd kommer att presenteras under hösten 2015 genom antagandet av ett gemensamt meddelande om den förnyade europeiska grannskapspolitiken.