



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

EUROPEISKA UNIONENS HÖGA
REPRESENTANT FÖR UTRIKES
FRÅGOR OCH
SÄKERHETSPOLITIK

Bryssel den 4.3.2015
JOIN(2015) 6 final

GEMENSAMT SAMRÅDSDOKUMENT

Mot en ny europeisk grannskapspolitik

I. Inledning. En särskild förbindelse

Vi behöver ett starkare Europa i fråga om utrikespolitiken. Vi måste förstärka det nära samarbetet, associeringen och partnerskapet med länderna i vårt grannskap för att ytterligare stärka våra ekonomiska och politiska band.

Enligt artikel 8 i fördraget om Europeiska unionen ska unionen utveckla särskilda förbindelser med närbelägna länder i syfte att skapa ett område med välstånd och god grannsämja som grundar sig på unionens värderingar och utmärks av nära och fredliga förbindelser som bygger på samarbete.

Den europeiska grannskapspolitiken utformades 2003 (meddelandet ”Ett utvidgat europeiskt grannskap”¹) för att utveckla närmare förbindelser mellan EU och EU:s grannländer, inklusive möjligheten för en närmare ekonomisk integration med EU och utsikterna till ökad åtkomst till EU:s inre marknad. Planen gick ut på att integrationen skulle vara progressiv, genom genomförande av djärva politiska, ekonomiska och institutionella reformer, och engagemang för gemensamma värderingar.

Under de senaste tio åren har det skett betydande politiska förändringar i grannskapet. Dagens grannskap är mindre stabilt än det var för tio år sedan. Österut har till exempel allt större utmaningar för ett antal länder i det östliga partnerskapet, från krisen i Georgien under 2008 till den pågående konflikten i Ukraina, orsakats av en allt självsäkrare rysk utrikespolitik, vilket också har lett till att fördjupa klyftan mellan Ryssland och EU. I söder har Syrien plågats av inbördeskrig sedan 2011, vilket fått allvarliga konsekvenser för grannländerna. Även Libyen är för närvarande ett land i konflikt. Under de senaste tre åren har också Egypten genomgått komplexa politiska förändringar. Trots avsevärda ansträngningar går fredsprocessen i Mellanöstern fortfarande mycket trögt och det har förekommit flera utbrott av fientligheter, till exempel 2014 i Gazaområdet. Dessa händelser har lett till ökade problem för både EU och dess partner, ökat de ekonomiska och sociala trycken, skapat irreguljär migration och flyktingströmmar och lett till förväntningar på olika utvecklingar.

Den europeiska grannskapspolitiken har utvecklats under denna period: den regionala komponenten förstärktes i och med att Barcelonaprocessen utvecklades till att skapa unionen för Medelhavet under 2008 och det östra partnerskapet lanserades under 2009. Politiken har också fått kraftigt ökat innehåll. Angränsande länder har nu utsikter till djupgående och omfattande frihandelsområden, liksom partnerskap för rörlighet eller avtal om slopade visumkrav. Vissa av dem har redan ingåtts. Den europeiska grannskapspolitiken sågs över under 2011² som svar på händelserna under den arabiska våren då folkliga uppror och konsekvenserna av dem har lett till vissa framsteg, t.ex. i Tunisien, men även till ökad instabilitet och politiska spänningar. Förändringarna har varit mycket olika i de olika länderna.

Den europeiska grannskapspolitiken har inte alltid kunnat ge adekvata svar på den ovan beskrivna utvecklingen eller på våra partners nya strävanden. Därför har EU:s egna intressen inte heller helt tillgodosetts.

Olika partner har visat allt mer ökande skillnader i fråga om engagemang med EU som helhet och i förhållande till olika politikområden. Den europeiska grannskapspolitiken har utökat EU:s inflytande i vissa avseenden, men på vissa områden har reformagendan gått i stå, delvis på grund av konkurrerande intressen, delvis eftersom inte alla partner verka lika intresserade av ett särskilt partnerskap med EU som grundas på mångfald och integration. Under de senaste åren har EU också genomgått en större ekonomisk kris, vilket fått konsekvenser för våra grannar.

¹ KOM(2003) 104 slutlig, 11.3.2003

² KOM(2011) 303, 25.5.2011

Politiska och ekonomiska reformer har vittgående konsekvenser för samhällen och ekonomier, vilket EU:s egen erfarenhet visar. Partner bedömer fördelarna på lång sikt, men också de kostnader som uppstår på kort sikt till följd av förbindelser med EU inom ramen för den europeiska grannskapspolitiken.

Våra grannars strategiska inriktningar avgör i vilken utsträckning var och en av dem vill samarbeta med EU. Vissa partnerländer har valt att genomföra en närmare associering med EU, och EU är redo att fördjupa sina förbindelser med dem. Andra har valt en annan väg. EU respekterar dessa självständiga val och är beredd att söka andra former av samarbete.

Mot denna bakgrund finns det nu ett tydligt behov av att se över de antaganden som politiken bygger på liksom politikens omfattning och hur instrumenten bör användas, samt hur olika politikområden på ett bättre sätt kan bidra till samarbete, samtidigt som man ser till att det finns kopplingar mellan interna och externa prioriteringar. Syftet med en sådan översyn är att se till att den europeiska grannskapspolitiken i framtiden på ett effektivare sätt kan stödja utvecklingen av ett område med gemensam stabilitet, säkerhet och välfärd med våra partner. Översynen ska också avslöja om de ”särskilda förbindelserna” når sin fulla potential, och vad som kan göras för att förbättra dem i både EU:s och dess partners intressen.

En klarare analys av både EU:s och dess partners intressen behövs för att göra grannskapspolitiken ändamålsenlig. Å ena sidan är det viktigt att samråda med partnerna om deras intressen och ambitioner i fråga om partnerskapet. Å andra sidan måste EU tydligare definiera sina egna mål och intressen och på samma gång stödja de värden som partnerskapet bygger på.

Översynen måste hitta svar på krav från partner med mycket olika ambitionsnivåer. Om det redan finns ett fullständigt engagemang för integrering, bör översynen innehålla förslag på hur vi kan gå vidare med och fördjupa vårt partnerskap. EU förblir fast beslutet att se till att varje partnerskap når sin fulla potential med hittills gjorda framsteg som bas.

När partner har visat mindre engagemang, eller inga alls, bör översynen av den europeiska grannskapspolitiken beakta skälen till detta, och undersöka hur man på ett bättre sätt kan sammanjämka förväntningarna på båda sidor. Vissa partner som befinner sig utanför grannskapsområdet kan behöva knytas närmare. Man bör också undersöka hur EU bäst bör reagera på kriser och konflikter, inbegripet utdragna sådana, med analys av hur våra partner påverkas och pressas att bestämma sin politiska inrättning, även gentemot EU, och varifrån denna påverkan och press kommer.

I det avseendet måste en effektiv grannskapspolitik vara väl integrerad i EU:s utrikespolitik med ett övergripande arbetssätt som drar nytta av alla instrument som både EU och medlemsstaterna förfogar över.

Det är i detta sammanhang som kommissionens ordförande Jean-Claude Juncker beslutat att grannskapspolitiken ska ses över under det första året av den nya kommissionens mandatperiod. EU:s medlemsstater har också efterlyst en översyn, och har redan lagt fram förslag. Partnerländerna har framhållit behovet av att justera partnerskapspolitiken, vilket även externa intressenter, till exempel organisationer från det civila samhället och arbetsmarknadens parter, gjort.

Parallellt med detta förfinar kommissionen sin utvidgningspolitik, som även fortsättningsvis ska vara åtskild från den europeiska grannskapspolitiken. I detta sammanhang har ordförande Juncker i sina politiska riktlinjer slagit fast att ingen ytterligare utvidgning kommer att ske under de närmaste fem åren.

Syftet med detta dokument är att strukturera diskussionen om en grundlig översyn av den europeiska grannskapspolitiken. I avsnitt II beskrivs några preliminära iakttagelser av vilka

lärdomar som dragits från den europeiska grannskapspolitiken. I avsnitt III utvecklar vi några första åtgärder för att utveckla ett starkare partnerskap och fastställa ett antal centrala frågor som ska diskuteras med viktiga partner och intressenter. I avsnitt IV sammanfattar vi kommande steg för att strukturera det offentliga samrådet. Resultaten av samrådet kommer att bidra till ytterligare ett meddelande under hösten 2015, som kommer att innehålla konkreta förslag på inriktningen av den europeiska grannskapspolitiken.

II. Lärdomar som dragits och frågor beträffande inriktningen på den europeiska grannskapspolitiken

Detta avsnitt bygger på erfarenheterna av tio års genomförande av politiken, så som de återspeglas i regelbundna och täta kontakter med EU:s medlemsstater och partnerländer i den europeiska grannskapspolitiken och genom det nuvarande informella samrådet, som många redan har bidragit till.

Sedan 2004 har den europeiska grannskapspolitiken utgjort en ram för EU:s förbindelser med dess grannländer, vilket gjort det möjligt för EU:s medlemsstater att nå samförstånd om större engagemang med sina grannar i både öster och söder. EU:s förbindelser med grannländerna har avsevärt intensifierats genom den europeiska grannskapspolitiken, som ett resultat av tydliga åtaganden från båda sidor i handlingsplanerna för grannskapspolitiken. Den europeiska grannskapspolitiken har erbjudit ett sätt att bemöta partnerländernas egna krav på ökat samarbete med unionen. Efter 10 år har partnerskapet med grannländer en högre profil i EU-frågor: EU är den viktigaste handelspartnern för de flesta av partnerländerna och passagerar- och migrationsströmmar mellan EU och europeiska grannskapsländer ökar stadigt. EU har använt sig av den europeiska grannskapspolitiken för att på årsbasis främja och utvärdera reformansträngningar i varje land, särskilt om samhällsstyrningsfrågor, på grundval av handlingsplaner som man överenskommit med de enskilda partnerna.

Vissa brister har dock konstaterats.

Vissa parter strävar aktivt efter närmare integration med EU. Andra lockas inte, eller åtminstone inte för närvarande, av det, och ifrågasätter vissa av de antaganden som den europeiska grannskapspolitiken har som fundament.

Även om begreppet differentiering har funnits från början, anser enskilda länder inte alltid att det tagits tillräcklig hänsyn till deras särskilda önskemål. På grund av det saknas en känsla av delat ansvar med partner har den fulla potentialen hos grannskapspolitiken inte kunnat uppnås.

Modellen med ”mer för mer” understryker EU:s engagemang för EU:s grundläggande värden, men har inte alltid bidragit till en anda av jämbördigt partnerskap och har inte alltid varit framgångsrik när det gäller att uppmuntra ytterligare reformer i partnerländerna.

De frågor som tas upp i detta meddelande syftar till att undersöka hur den europeiska grannskapspolitiken kan bli ett effektivare verktyg för att främja både EU:s och partnernas intressen och fungera som en ram som främjar utvecklingen av mer utbyggda partnerskap där båda parter ambitioner återspeglas bättre.

- Vikten av att skapa **djupare förbindelser** med EU:s partner är inte ifrågasatt.

Bör den europeiska grannskapspolitiken upprätthållas? Bör en enda ram fortsätta att täcka både öster och söder?

- Den nuvarande ramen för den europeiska grannskapspolitiken omfattar **16 grannländer**. Många av de utmaningar som måste hanteras av EU och dess grannländer tillsammans kan inte kan hanteras på ett lämpligt sätt utan att man beaktar, eller i vissa fall samarbetar med, **grannländernas grannländer**.

Bör den nuvarande geografiska räckvidden behållas? Bör den europeiska grannskapspolitiken medge flexiblere former för samarbete med grannländerna? Hur kan EU, genom den europeiska grannskapspolitiken, stödja grannländerna i deras kontakter med sina egna grannar? Vad kan göras bättre för att uppnå större samstämmighet mellan den europeiska grannskapspolitiken och EU:s förbindelser med Ryssland, med partner i Centralasien, eller i Afrika, speciellt i Sahel och Afrikas horn samt med Gulf-staterna?

- Den europeiska grannskapspolitiken har hittills i huvudsak genomförts genom EU:s institutioner, men ökat deltagande från medlemsstaternas sida skulle kunna leda till bättre resultat.

Hur skulle en mer omfattande strategi med aktivare deltagande från medlemsstaterna kunna ge grannskapspolitiken större tyngd? Skulle partnererna föredra ett utökat delat ansvar för grannskapspolitiken?

- Den europeiska grannskapspolitiken har **utvecklat och tillämpat verktyg för närmare politisk associering och ekonomisk integration från partner som strävar efter att uppnå detta mål**, däribland långtgående avtal, till exempel associeringsavtal och djupgående och omfattande frihandelsavtal.

Är associeringsavtalen och de djupgående och omfattande frihandelsavtalen det rätta målet för alla, eller borde mer skraddarsydda alternativ utvecklas för att passa olika intressen och ambitioner hos vissa partner?

- **Handlingsplanerna för den europeiska grannskapspolitiken** har utgjort stommen i utvecklingen av förbindelserna mellan EU och de flesta partnerländer i den europeiska grannskapspolitiken.

Är handlingsplanerna för den europeiska grannskapspolitiken rätt verktyg för att fördjupa våra partnerskap? Är de alltför allmänna för vissa partner? Skulle EU eller dess partner kunna dra nytta av ett snävare fokus och ökad prioritering?

- EU har haft hjälp av lägesrapporterna om den europeiska grannskapspolitiken vid sin noggranna övervakning av hur väl de partnerländer som har handlingsplaner lyckats uppnå de gemensamt fastställda målen i planerna.

Är detta tillvägagångssätt lämpligt för alla partner? Har det ökat mervärdet för EU:s förbindelser med varje EU-partner? Kan EU:s eller partners intressen gynnas av ett lättare rapporteringssystem? Bör rapporteringen anpassas till graden av engagemang hos berörd partner i den europeiska grannskapspolitiken? Hur kan vi bättre informera om centrala aspekter?

- Den europeiska grannskapspolitiken har tillhandahållit en ram för **sektorsövergripande samarbete** på ett stort antal områden (till exempel energi, transport, jordbruk och landsbygdsutveckling, rättsliga och inrikes frågor, tull, beskattning, miljö, katastrofhantering, forskning och innovation, utbildning, ungdomsfrågor, kultur, hälsa, etc.).

Kan partnerskapen inriktas tydligare på gemensamma intressen, i syfte att öka egenansvaret på båda sidor? Hur bör den europeiska grannskapspolitiken hantera den differentiering som detta skulle medföra? Är nya delar nödvändiga för att stödja ett djupare samarbete på dessa eller andra områden?

- **Viseringslättnader** och förenklade viseringsförfaranden har underlättat reseande och cementerat reformer. Partnerskap för rörlighet har främjat kontakter, med program som stöder denna utveckling.

Vilka ytterligare insatser behövs på detta område som anses som viktigt av alla partner i den europeiska grannskapspolitiken? Hur kan den europeiska grannskapspolitiken ytterligare stödja hanteringen av migration och bidra till att utnyttja de fördelar rörlighet medför?

- EU strävar efter att främja **välstånd** vid dess gränser. Välstånd i partnerländerna påverkas negativt av strukturella svagheter som ojämlikhet, fattigdom, informell ekonomi och bristande demokrati, pluralism och respekt för rättsstatsprincipen. Dessutom har mycket av partnerländernas ekonomiska och sociala utveckling störts av turbulens på grund av konflikter eller snabba inhemska förändringar.

Hur kan EU göra mer för att stödja hållbar ekonomisk och social utveckling i partnerländerna i den europeiska grannskapspolitiken? Hur kan vi ge den yngre generationen mer ekonomisk, politisk och social egenmakt? På vilket sätt kan man bättre främja hållbara anställningar? Hur kan dessa mål kopplas bättre till nödvändiga reformer på områdena korruptionsbekämpning, reform av rättsväsendet, samhällsstyrning och säkerhet, som är nödvändiga förutsättningar för utländska direktinvesteringar?

- EU strävar efter att främja **stabiliteten** vid sina gränser. För att ta itu med aktuella problem på ett effektivt sätt måste EU utnyttja alla sina samarbetsinstrument. Verksamhet inom ramen för den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken (Gusp) och den gemensamma säkerhets- och försvarspolitik (GSFP) har hittills genomförts utanför ramen för den europeiska grannskapspolitiken. Instabiliteten i vissa partnerländer försvårar inte bara demokratiarbetet, utan hotar även rättsstatsprincipen, kränker mänskliga rättigheter och får allvarliga konsekvenser för EU, till exempel i form av irreguljära migrationsströmmar och säkerhetshot.

*Hur bör den europeiska grannskapspolitiken hantera **konflikter och kriser i grannskapet**? Bör Gusp- och GSFP-verksamhet integreras bättre inom ramen för den europeiska grannskapspolitiken? Bör den ges en större roll i utvecklingen av förtroendeskapande åtgärder och insatser efter konflikter samt tillhörande stats- och institutionsbyggande verksamhet?*

Bör den europeiska grannskapspolitiken ytterligare fokuseras på samarbete med partner för att förebygga radikaliserings, och för gemensam kamp mot terrorism och organiserad brottslighet?

Bör reformering av säkerhetssektorn ges större vikt i den europeiska grannskapspolitiken?

- Den europeiska grannskapspolitiken omfattar det tydliga målet att främja **regionalt samarbete**. Tillsammans med sina partner har EU fortsatt det samarbetet genom Unionen för Medelhavsområdet (UfM) i södra och östra partnerskapet i öster.

Kan den multilaterala dimensionen ge ytterligare mervärde? Är dessa format ändamålsenliga? Hur kan de effektiviseras? Kan vi använda andra, mer flexibla ramar på ett effektivare sätt? Kan vi samarbeta bättre med andra regionala aktörer (Europarådet, OSSE, Arabförbundet, Islamiska samarbetsorganisationen, Afrikanska unionen)?

- Den europeiska grannskapspolitiken samverkar i stor utsträckning med regeringar, men strävar också efter att samarbeta med det civila samhället, till exempel genom att förstärka sina övervakningsuppdrag, i synnerhet i länder där civilsamhället fritt, eller tämligen fritt, kan bedriva sin verksamhet.

Hur bör den europeiska grannskapspolitiken utveckla samarbetet med det civila samhället i dess vidaste bemärkelse? Kan mer göras för att sammanlänka olika delar av befolkningen i partnerländerna?

Vad mer kan göras för att främja förbindelserna inom näringslivet? Med och mellan arbetsmarknadens parter (fackföreningar och arbetsgivarorganisationer) och för att främja den sociala dialogen? Vad kan göras för att främja förbindelserna mellan forskarsamhället, universitet, lokala myndigheter, kvinnor, ungdomar, media?

- Den europeiska grannskapspolitiken strävar efter verkliga partnerskap med EU:s grannländer, och detta måste återspegla och omfatta mångfald.

Hur kan den europeiska grannskapspolitiken göra mer för att främja den religiösa dialogen och respekten för kulturell mångfald samt motverka fördomar? Bör ökad förståelse för varandras kulturer vara ett mer specifikt mål för den europeiska grannskapspolitiken och hur bör detta uppnås? På vilket sätt kan den europeiska grannskapspolitiken bidra till att motverka diskriminering av utsatta grupper?

III. I riktning mot ett partnerskap med en tydligare inriktning och mer skräddarsytt samarbete

Erfarenheter och inledande synpunkter från några av EU:s medlemsstater och partnerländerna i den europeiska grannskapspolitiken i fråga om denna översyn avslöjade fyra prioriterade områden som kräver ytterligare samråd och eftertanke:

- **Differentiering**
- **Fokus**
- **Flexibilitet**
- **Egenansvar och synlighet**

1. Utmaningarna med differentieringen

Vissa partnerländer i öst håller på att ingå djupgående och omfattande frihandelsavtal, och eftersträvar så nära kontakter som möjligt med EU. Även om den stora omfattningen av samarbetet inte är uttömt i något av dessa fall, finns en förhoppning från deras sida att fastställa ytterligare mål bortom deras associeringsavtal/djupgående och omfattande frihandelsavtal.

I söder finns stora skillnader mellan förväntningarna hos partnerländerna och ökad instabilitet till följd av väpnade konflikter. Händelserna i arabvärlden under 2011 och därefter har förändrat regionen radikalt. För några av de södra partnerländerna har detta lett till goda politiska förändringar. Andra genomgår komplexa övergångar, är fortfarande hårt utsatta för följderna av krisen i Syrien, eller förblir indragna i utdragna konflikter.

Bör EU successivt undersöka nya, ännu djupare samarbetsformer för att tillmötesgå ambitionerna hos och valen från dem som inte anser att associeringsavtal är den sista etappen av politisk associering och ekonomisk integration?

Hur ska EU gå vidare med arbetsfördelningen vid toppmötet om det östliga partnerskapet 2013 i Vilnius i fråga om det långsiktiga målet om ett större gemensamt område med ekonomiskt välstånd baserat på WTO:s bestämmelser och självständiga val i och utanför Europa?

Finns det utrymme inom den europeiska grannskapspolitiken för en viss typ av variabel geometri, med olika typer av förbindelser för de partner som väljer olika nivåer av åtaganden?

2. Fokus

Vårt samarbete med partnerländerna inom den europeiska grannskapspolitiken, som det anges i handlingsplanerna, är för närvarande mycket omfattande. Erfarenheten visar att den europeiska grannskapspolitiken är effektivast när EU och dess partnerländer delar samma vision. Översynen måste klargöra vilka intressen EU och respektive partner har, och vilka områden som är av största gemensamma intresse. Detta kommer att bidra till att stärka partnerskapet mellan EU och våra grannländer i deras framåtblickande arbete.

På grundval av hittills genomförda informella samråd är den inledande bedömningen att EU och dess partner har starkast gemensamma intressen inom följande områden:

- Att främja **handel** och inkluderande och hållbar **ekonomisk utveckling** och skapa fler arbetstillfällen är något våra grannar prioriterar och ligger även i EU:s intresse, på områden från traditionell försörjning på landsbygden till forskning och digitala marknader.
- Bägge har också ett starkt gemensamt intresse av att förbättra **sammankopplingar**, främst på områdena hållbar transport och energi. Det finns också ett gemensamt intresse av att förbättra energitryggheten och -effektiviteten samt energisäkerheten.
- För närvarande påverkar ett antal konflikter grannskapsregionen. Stabilitet är en förutsättning för samarbete mot ökat välstånd. EU och dess medlemsstater måste öka sina gemensamma insatser med sina partner för att ta itu med säkerhetshot som kommer från konfliktsituationer, från organiserad brottslighet och från terrorism, och att utveckla vår förmåga att gemensamt hantera kriser och katastrofer.
- Våra partner står inför problem när det gäller **samhällsstyrningen**. Att värna om rättsstatsprincipen, mänskliga rättigheter och demokrati är grundläggande för deras medborgare. Genom att förbättra den rättsliga säkerheten, behandlar de också frågor som är viktiga för inhemska och utländska investerare, exempelvis kamp mot korruption och bedrägeri och förstärkt förvaltning av de offentliga finanserna, inklusive intern kontroll av den offentliga sektorn baserad på internationella normer.
- **Migration och rörlighet** är ett viktigt samarbetsområde för EU och dess partner. Att öka rörligheten, särskilt i fråga om utbildning, vetenskap, kultur, utbildning och av yrkesmässiga skäl, gynnar både ekonomier och samhällen. Ett gemensamt problemområde är kampen mot människosmuggling och irreguljär migration.
- **Andra gemensamma utmaningar** som får gränsöverskridande följder är hälsosäkerhet, miljöhot och klimatförändring.
- Att utöka insatser riktade mot **ungdomar**, exempelvis genom studentutbyte och andra nätverk, kan spela en stor roll för att utveckla en gemensam vision för framtiden. EU kommer att fortsätta stödja ökade möjligheter för **kvinnor**.

Översynen är en möjlighet att skapa en gedigen förståelse mellan EU och våra partner för områdena med starkast gemensamma intresse. Det kommer att utgöra grunden för ett framåtblickande starkare partnerskap.

Vi vill därför föreslå att samråden inriktas på följande frågor:

- *Delar ni synen på de föreslagna områdena där fokus bör ligga? Om svaret är nej, vilka alternativa eller ytterligare prioriteringar föreslår ni?*
- *Vilka prioriteringar har partner när det gäller relationer med EU? Vilken sektor eller vilka politikområden vill de utveckla ytterligare? Vilka områden är mindre intressanta för partner?*

- *Förfogar den europeiska grannskapspolitiken över rätt verktyg för att ta itu med de prioriteringar som ni anser att den bör vara inriktad på? På vilket sätt kan sektorsövergripande dialoger bidra?*
- *Om svaret är nej, vilka verktyg skulle kunna bidra till att fördjupa samarbetet inom dessa sektorer?*
- *Hur kan EU ge bättre stöd till fokus på ett begränsat antal nyckelsektorer, i fråga om de partner som föredrar det?*

3. Flexibilitet – mot en flexiblare verktygslåda

Under de senaste tio åren har EU utvecklat och utvidgat instrumenten för den europeiska grannskapspolitiken. Den grundas för närvarande på följande centrala delar:

- Relationer mellan EU och majoriteten av partner i den europeiska grannskapspolitiken struktureras genom den rättsliga ram som tillhandahålls genom associeringsavtal och partnerskaps- och samarbetsavtal.
- Handlingsplaner och associeringsplaner har hittills överenskommit med tolv partnerländer i den europeiska grannskapspolitiken. För vart och ett av dessa länder finns det en årsrapport om genomförandet av prioriteringarna i handlingsplanerna.
- Förutom dessa årsrapporter innehåller också det årliga grannskapspaketet ett strategiskt meddelande och två rapporter om genomförandet av prioriterat regionalt samarbete. Den ena rapporten berör partnerskapet för demokrati och delat välstånd i det södra grannskapet och den andra berör det östliga partnerskapet.
- EU genomför regelbundna bilaterala dialoger med de flesta partnerländer i den europeiska grannskapspolitiken i olika format. Det kan röra sig om formellt utbyte som föreskrivs i associeringsavtal eller partnerskaps- och samarbetsavtal (associerings-/samarbetsråd, associerings-/samarbetskommittéer, sektoriella underkommittéer). Det finns också flera andra forum för meningsutbyte, som människorättsdialoger och andra sektorsspecifika dialoger.
- Betydande riktat finansiellt stöd har redan lämnats till partnerländer i den europeiska grannskapspolitiken. Ytterligare 15 miljarder euro är tänkt att avsättas för perioden 2014–2020. En halvtidsöversyn är planerad att ske under 2017, och det kommer att vara ett gyllene tillfälle att justera tilldelningen och genomförandet av finansieringen från det europeiska grannskapsinstrumentet mot bakgrund av resultaten från översynen och för att se till att EU genom sitt finansiella samarbete kan reagera flexiblare på en kraftigt föränderlig utveckling i regionen.
- *Hur ska man anpassa handlingsplaner så att de är bättre anpassade till enskilda länders behov och prioriteringar?*
- *Behövs årsrapporter i fråga om länder som inte vill ha närmare politisk och ekonomisk integration?*
- *Hur bör EU strukturera relationer med länder som saknar handlingsplaner?*
- *Hur kan EU anpassa principen ”mer för mer” i ett läge där vissa partner inte vill ha närmare integration, för att uppmuntra respekten för grundläggande värderingar och driva på nyckelreformer?*
- *Hur ska man bedöma framsteg i fråga om gemensamt överenskomna reformmål om ett partnerland ställs inför kraftigt externt tryck, till exempel väpnade konflikter eller flyktingströmmar?*

- *Hur kan EU få till ett stånd ett effektivare engagemang och svara mer flexibelt på utvecklingen i partnerländer som är konfliktdrabbade?*
- *Vilka verktyg behöver EU för att kunna svara effektivare på den snabba utvecklingen i sitt grannskap?*
- *Har det skett ett lämpligt val av sektorer och mekanismer för fördelning av EU:s finansiella stöd? Hur kan man förstärka stödets påverkan och synlighet?*

4. Egenansvar och synlighet

En ofta upprepad kritik av den europeiska grannskapspolitiken är bristen på egenansvar hos partner i deras samhällen samt allmänhetens låga medvetenhet om politikens mål och resultat. Det råder inget tvivel om att det behövs kraftfulla åtgärder inom ramen för översynen av den europeiska grannskapspolitiken för att förbättra både egenansvaret från partnernas sida och förbättra kommunikationen om politikens mål och resultat såväl inom EU som i partnerländerna.

Vad förväntar sig partnerna av den europeiska grannskapspolitiken? Hur kan den bäst leva upp till deras intressen och ambitioner?

Kan man utarbeta arbetsmetoder som partnerna uppfattar som mer respektfulla och som ger ett partnerskap med jämbördiga aktörer? Hur bör detta påverka årsrapporterna?

Kan den europeiska grannskapspolitikens strukturer göras mer samarbetsinriktade så att man poängterar partnernas egna val och så att alla aktörer från det civila samhället i dessa länder kan delta?

Kan den europeiska grannskapspolitiken leda till fördelar inom en kortare tidsram, så att allmänheten lättare kan uppskatta politikens värde? Vad skulle krävas av EU i så fall? Och av partnerländerna?

Hur kan EU:s finansiella stöd stöpas om till en investering snarare än till ett bidrag, där partnerlandets aktiva roll är tydligare?

Hur kan EU:s medlemsstater involveras effektivare i utformningen och genomförandet av politiken, även när det gäller utrikespolitiken och säkerhetsrelaterad verksamhet? Hur kan verksamhet i EU:s medlemsstater samordnas bättre med den europeiska grannskapspolitiken?

Denna fas i det offentliga samrådet kommer vara mycket viktig för att bygga upp ett större egenansvar och bana väg för effektivare kommunikation inom den europeiska grannskapspolitiken.

IV. Kommande steg

Detta dokument syftar till att skapa en politisk debatt om den europeiska grannskapspolitikens framtid. Målet är att samrådet ska vara så brett upplagt som möjligt både med partner i grannländerna och med aktörer inom EU. Vi kommer att samråda med medlemsstater och partner, men också med flera aktörer från nationella parlament, även Europaparlamentet, från det civila samhället och tankesmedjor, samt från företagsvärlden och forskarvärlden. Vi kommer att samarbeta med internationella nyckelorganisationer som är aktiva i grannskapet, främst med Europarådet och OSSE, samt de största internationella finansinstituten. Intresserade privatpersoner kommer också att ges möjlighet att lämna skriftliga bidrag. Samrådet om det här dokumentet förväntas pågå till slutet av juni.