



ВЪРХОВЕН ПРЕДСТАВИТЕЛ
НА СЪЮЗА ПО ВЪПРОСИТЕ
НА ВЪНШНИТЕ РАБОТИ И
ПОЛИТИКАТА НА СИГУРНОСТ

Брюксел, 8.1.2018г.
JOIN(2018) 1 final

СЪВМЕСТНО СЪОБЩЕНИЕ ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

Елементи на стратегия на ЕС за Ирак

Въведение

Иракският народ, неговото правителство и въоръжените му сили, с международната подкрепа на Световната коалиция срещу Даиш¹, сложиха успешно край на ефективния контрол от Даиш на територии в Ирак. Страната страдаше от дългогодишен конфликт — от 2003 г. и преди това, но терористичните актове на Даиш, започнали през 2014 г., бяха най-ужасяващата до този момент проява на вътрешно насилие. Ирак трябва сега да се възползва от подновената възможност, която има, за да изгради приобщаваща и отговорна политическа система в служба на всички общности, региони и вероизповедания, която запазва многообразието на страната и укрепва демократичния порядък в нея. Това е от съществено значение за възстановяване на доверието между хората и тяхното правителство и за избягване на връщането към сектантство и сепаратизъм, водещи към разделение.

Тригодишната борба срещу Даиш нанесе големи поражения в страната. Сред тях са многобройните жертви сред гражданското население и военните сили, масовите човешки страдания и травми, милионите все още разселени хора, разрушаването на социалната структура, по-специално сред общностите, засегнати от конфликта, масовите разрушения на публичната и частната инфраструктура, както и финансова и икономическа несигурност. Сега предстоят многобройни предизвикателства за иракското правителство и иракските граждани. От жизненоважно значение за Ирак, за Близкия изток и за цялата международна общност — всички те почувстваха последиците от кризата и ще бъдат тежко засегнати, ако продължи нестабилността в Ирак — е страната да преодолее тези трудности.

ЕС има особено голям интерес да се гарантира, че Ирак ще излезе от кризата по-силен. Ако не бъдат отстранени първопричините за кризата, това ще навреди на единството на страната, на нейната сигурност, на демократичния ред, както и на икономическото ѝ развитие и ще подкопае усилията за реформи и помирение на иракското правителство. Такъв сценарий по всяка вероятност ще задълбочи сектантското разделение и етническото напрежение. При него Ирак не само ще остане убежище на тероризма, представляващ пряка и постоянна заплаха за сигурността на ЕС, но и страната ще потъне в нова криза, чиито хуманитарни последици ще се отразят на съседните държави и ЕС, по-специално под формата на незаконна миграция. Ето защо е много важно ЕС и международната общност да останат ангажирани с подкрепата за Ирак в този критичен момент.

Въз основа на по-широките цели на Глобалната стратегия за външна политика и политика на сигурност на ЕС² и на поуките, извлечени от изпълнението на Регионалната стратегия за Сирия и Ирак на ЕС от 2015 г., както и от заплахата от Даиш³, настоящото съобщение е естествена следваща стъпка в поетия от ЕС ангажимент да се премине отвъд териториалната борба срещу Даиш към поставяне на

¹ <http://theglobalcoalition.org/en/home/>

² <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-foreign-and-security-policy-european-union>

³ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20150206_join_en.pdf

ударението върху начините, по които Съюзът може да допринесе за преодоляване на конкретните предизвикателства пред Ирак днес. Това съобщение е в отговор на искането на Съвета по външни работи на ЕС от 19 юни 2017 г.⁴ към върховния представител по въпросите на външните работи и политиката на сигурност и Европейската комисия да представят стратегия, която да дава насоки за следващите стъпки на ангажимента на ЕС в Ирак. Тази стратегия за Ирак си поставя три основни цели:

- 1) да определи значителните предизвикателства, пред които е изправен Ирак;
- 2) да определи интересите и стратегическите цели на отношенията на ЕС с Ирак;
- 3) да определи приоритетите за действията на ЕС, доразвиващи съществуващата подкрепа на ЕС с акцент, на първо място, върху подкрепата на ЕС за решаване на най-неотложните проблеми с продължаващото принудително разселване, стабилизирането и помирението в съответствие с приоритетите на иракското правителство. Успешното изпълнение на стратегията ще зависи в крайна сметка от политическата воля на лицата, определящи политиките на държавата.

1. Предизвикателствата, пред които е изправен Ирак, и регионалният контекст

1.1 Предизвикателството с хуманитарната ситуация, местното управление и стабилизирането: Ирак е изправен пред мащабно, непосредствено хуманитарно предизвикателство. Тригодишният конфликт в цялата страна доведе до ужасяващи нарушения на основните права на човека за местното население, включително малцинствата, които по всяка вероятност представляват престъпления срещу човечеството, и засегна тежко социалната структура на страната. **Над три милиона иракчани остават вътрешно разселени, а други милиони изпитват остра нужда от хуманитарна помощ.** Сред тях са уязвими групи като децата, които са лишени години наред от редовно образование, и жените, които са били подложени на сексуално насилие. В резултат на конфликта има **масови разрушения на гражданската инфраструктура**, в това число на системите за водоснабдяване, лечебните заведения и училищата, както и остър недостиг на основните услуги. Конфликтът оказва силно въздействие и върху околната среда поради замърсяване на почвите и подземните води със съответни последици за човешкото здраве и средствата за препитание.

Първоначалните иракски и международни усилия за стабилизиране на освободените райони постигнаха значителен напредък — два милиона разселени лица се завърнаха вече в своите места на произход, като това най-често ставаше по мирен и организиран начин. Остава обаче да се направи още много за завръщането на оставащите 3 милиона разселени граждани в родните им места. За да стане възможно връщането на разселените граждани в домовете им по безопасен, добровolen, достоен и недискриминационен начин, иракското правителство трябва да гарантира сигурност, да

⁴ <http://www.consilium.europa.eu/bg/press/press-releases/2017/06/19/conclusions-iraq/>

предприеме мерки за разминиране, да възстанови основните услуги и инфраструктури, да предостави възможности за препитание, както и неотложно да осигури отчетно и представително гражданско управление в освободените зони, за да се изгради доверие. Много важно освен това е да се решат въпросите във връзка с документите за самоличност, жилищата, земята и правата на собственост, за да се осигури успешно и дългосрочно стабилизиране. Тази задача е свързана с предизвикателства в областта на политиката, сигурността, финансите и логистиката. Трудности при възстановяване на върховенството на закона при пълно съблюдаване на правата на човека са възникнали вече в някои освободени неотдавна зони. За да бъдат процесите на стабилизиране и възстановяване успешни, те трябва да се съчетаят с усилия за постигане на политическо помирение и за отстраняване на поводите за недоволство и слабостите, улеснили появата на Даиш. Така ще се намали и рискът от това самите тези процеси да станат катализатори на допълнително напрежение между общностите.

1.2 Предизвикателството пред сигурността има два аспекта: защита на иракското общество от продължаващите терористични нападения и преодоляване на фактическата разпокъсаност на структурите на сигурността. Разпадането на големи части от иракската армия през 2014 г. пред лицето на бързата експанзия на Даиш принуди политическите и религиозните органи на Ирак да насърчат иракските граждани да се присъединят към нови или съществуващи въоръжени групи под знамето на „Народни мобилизирани сили“ като спешно и изключително средство в подкрепа на иракските сили за сигурност за спиране на експанзията на Даиш и връщане на загубените територии. Ирак запази висококвалифицирано, но малобройно ядро от националната армия, което се нуждае от допълнителна структурна подкрепа. Въоръжените сили на иракското правителство, включително т.нар. пешмерга от региона на Кюрдистан в Ирак, получиха значителна международна помощ, в т.ч. въоръжение и обучение за непосредствената борба срещу Даиш. Но след години на конфликт, предизвикал действия на военизирани полицейски сили, е необходимо да се реформира иракската полиция, така че тя да бъде под гражданско ръководство, а действията ѝ да бъдат насочени в подкрепа на върховенството на закона, да бъдат подотчетни, да зачитат правата на човека и да изграждат доверие във всички общности. **Ефективната и дълбока реформа на сектора на сигурността** както във военната, така и в гражданската сфера се е превърнала в неотложен приоритет с цел да се консолидират прерогативите и легитимността на държавната власт и да се създаде възможност за ефективен контрол на територията и ограничаване на заплахите от тероризъм и престъпност. Тази реформа ще трябва да включва подходящи механизми за реинтеграция на голяма част от мобилизираните войници в обществото. Консолидирането на върховенството на закона и подобрените стандарти за правата на човека са от основно значение и за ограничаване на риска от бъдещи цикли на насилие.

1.3 Политическото предизвикателство: първоначалният успех на Даиш беше до известна степен отражение на политическата разпокъсаност на Ирак вследствие на предишни кризисни ситуации и всъщност това я засили още повече. Поради това запазването и укрепването на единството, сигурността и развитието на страната

продължават да бъдат от голямо значение: **както политическата реформа, така и националното помирение** следва да останат **в центъра на усилията на политическото ръководство на Ирак**. През септември 2014 г. правителството изложи вече амбициозна програма за реформи с цел посрещане на най-належащите нужди. Този план трябва да бъде изпълнен на всяко равнище в държавата. Стълбовете на програмата са борбата срещу корупцията и справедливото разпределение на националното богатство, консолидацията на върховенството на закона и пълното зачитане на правата на човека, както и усилията за постигане на национално помирение и политическо приобщаване. Нейното прилагане обаче беше възпрепятствано не само от необходимостта за съсредоточаване върху кампанията срещу Даиш, но и поради политическите разделения в страната и упорития многогодишен проблем с корупцията и непотизма. Като стъпка на предприетите вече инициативи, решаващо за иракското правителство ще бъде да възстанови доверието в политическата система, да противодейства на разпокъсаността и да консолидира единството на държавата. Една всеобхватна национална политика за социалната, политическата и икономическата реинтеграция на различните групи от населението, по-специално в засегнатите от конфликт райони, в противовес на политиката на просто завръщане, е от основно значение, за да се избегне повторение на условията, довели до възникването на Даиш. **Положението на многобройните иракски малцинства** също се нуждае от спешно уреждане, така че да се запази многообразието на иракското общество, както и неговото единство и стабилността му. От съществено значение е също така да се решат проблемите с бедността и социалното изключване в областите, които не са засегнати пряко от конфликта, включително в южната част на страната, тъй като балансираният напредък и развитие на цялата държава ще бъдат решаващи за нейната стабилност. Подновеният ангажимент за намиране на политически решения на дългогодишни и по-нови спорове е от решаващо значение за дългосрочната стабилност на държавата. Един от спешните приоритети е да се съдейства за поставянето на **отношенията между федералното правителство и правителството на региона Кюрдистан** на надеждна и стабилна основа чрез конструктивен диалог по всички важни въпроси в целия спектър на политиката, сигурността и икономиката. Водещ принцип на този диалог трябва да бъде страните по него да избягват едностранни действия и да се стремят към стриктното спазване на конституцията на Ирак.

1.4. Икономическото и финансово предизвикателство: политическите реформи и помирието трябва да се основават на съгласувани политики за икономическо и социално развитие, които са в полза на всички иракски граждани, на основата на справедлив модел на разпределение на богатството и на равнопоставеност между поколенията. Досега приходите на Ирак от нефта не успяха да генерират благоприятен ефект за страната като цяло заради търсене на облаги, неефективност на държавните предприятия, както и акцент върху краткосрочното потребление поради раздут публичен сектор и ширеща се корупция. Вследствие на това Ирак е изправен пред трайни слабости на макроикономиката, които трябва да бъдат спешно преодолени, тъй като **добрата финансова и парична рамка е решаващ фактор за стабилността на държавата**. Ирак е класиран сред държавите с по-висок среден доход, но заема това

място въз основа на brutния вътрешен продукт (БВП) на глава от населението, който намаля от 7 021 USD през 2013 г. на 4 533 USD през 2016 г. и не отразява суровата реалност, че една четвърт от населението живее сега под прага на бедността. През последните три години нарастващият добив на нефт, който стигна до средно 4,5 милиона барела на ден през 2017 г., подкрепи икономиката и държавните приходи. Но шоковото съчетание от спад в цената на нефта и въоръжен конфликт доведе несвързаната с нефта икономика до рецесия, а публичните финанси до огромен дефицит от 14 % от БВП през 2016 г. Междувременно през февруари 2016 г. правителството сключи стендбай споразумение (СБС) с Международния валутен фонд (МВФ), в което се предвижда подкрепа в размер на 5,3 милиарда долара, от които досега са отпуснати 2,1 милиарда. Г-7, включително ЕС, подкрепя това споразумение, условие за което е програма за данъчни и икономически реформи. Към края на 2017 г. продължаването на СБС с МВФ е изложено на риск, тъй като бюджетната политика на иракското правителство не отразява в достатъчна степен одобрената програма за реформи. Неуспехът на програмата би накърнил възможностите на Ирак да посрещне финансовите си задължения и би направил неефективна значителната подкрепа от страна на Г-7.

Като цяло икономиката на Ирак бе в рецесия през 2017 г. с малко по-положителни перспективи за 2018 г., зависещи от ситуацията със сигурността и нефтения пазар. За 2017 г. Ирак се споразумя с Организацията на страните износителки на петрол (ОПЕК) да намали добива си на нефт с 6 %, което ограничи ръста на БВП и доведе до спад на публичните приходи. Тъй като споразумението с ОПЕК беше продължено, не се очаква публичните приходи от нефта да се възстановят значително през 2018 г., така че са необходими по-строги мерки за ограничения с оглед на изпълнението на условията на СБС и запазването на функциониращи правителствени финанси. Ето защо Ирак може да постигне толкова необходимата му макроикономическа стабилност и да посрещне финансовите си задължения само ако ускори реформите на управлението и бюджета, които трябваше да бъдат осъществени още преди кризата със сигурността. Очакват се големи икономически и финансови тежести с оглед на хуманитарните проблеми, както и на проблемите със стабилизирането и възстановяването — според прогнозите на иракското правителство сметката за възстановяване след Даиш ще възлезе на 150 милиарда долара. Социалната цена на възстановяването ще бъде огромна, например за реинтеграцията на милионите вътрешно разселени лица, хората с увреждания и травми, ветераните и младите хора, чието образование е било прекъснато. Освен това страната трябва да води трудна борба за създаване на нови работни места за бързо нарастващия брой млади хора. Ниските цени на нефта са възможност за стимулиране на икономическата диверсификация и макар че тази структурна трансформация отнема обикновено много години, необходими са незабавни мерки за интегриране на младите хора на пазара на труда. Публичният сектор не може вече да им осигурява заетост, както правеше това през ерата на високите цени на нефта, и това подчертава колко е важно развитието на силен частен сектор и преки чужди инвестиции (ПЧИ), които могат да станат мощен двигател на растеж и създаване на работни места.

1.5 Предизвикателството на миграцията: Ирак е както приемаща държава за бежанци, така и държава на произход на големи миграционни потоци. В страната са приети 250 000 сирийски бежанци в допълнение на трите милиона вътрешно разселени лица (ВРЛ). Големият брой ВРЛ, в съчетание с трудните условия за връщане в освободените райони и нестабилното политическо и икономическо положение, допълнително увеличава риска от миграционни потоци вътре в Ирак и към Европа. През периода 2014—2016 г. повече от 135 000 иракски граждани са пристигнали незаконно в ЕС. Броят на молбите за предоставяне на убежище, подадени от иракски граждани в ЕС, достигна 125 286 през 2016 г. След като започна прилагането на изявлението на ЕС и Турция⁵, броят на незаконните пристигания в ЕС намаля значително, но рискът от незаконна миграция към ЕС остава висок. Почти 7 500 иракчани са пристигнали незаконно в ЕС през 2017 г. (от януари до септември). Досега само ограничен процент от иракските граждани, пребиваващи незаконно в ЕС, са се върнали в Ирак⁶. Налице е обаче тенденция на устойчиво нарастване на доброволните връщания от ЕС в Ирак⁷. Същевременно има тенденция на спад в процента на признаване на правото на убежище⁸, което води до увеличаване на броя на иракчаните, връщани от ЕС, дължащо се и на подобряващото се положение в Ирак и поражението на Даиш.

1.6 Регионалното предизвикателство: отношенията на Ирак с неговите съседи играят важна роля за стабилността на страната и програмата ѝ за политически и икономически реформи. Ирак винаги е бил на разделителната линия между религиозните общности в региона и негов основен интерес е те да не се изострят. Ситуацията след Даиш предлага на Ирак **нови възможности за възстановен баланс в контактите му с всички съседи** и реинтеграция в регионалната икономика въз основа на положителните стъпки, предприети досега от иракското правителство за протягане на ръка към всички съседи на Ирак. Това може да има решаваща роля за намаляване и премахване на регионалното напрежение в общ интерес на Ирак и целия регион, включително в контекста на сирийската криза.

2. Стратегически цели на ЕС в Ирак

За да помогне на Ирак да преодолее вътрешните си проблеми, ЕС определи известен брой стратегически цели, които да насочват подкрепата му за Ирак през следващите 5 години. С оглед на многобройните предизвикателства ЕС следва да работи за постигането на всички цели едновременно. Стратегическите цели на ЕС следва да включват:

⁵ <https://www.consilium.europa.eu/bg/policies/migratory-pressures/countries-origin-transit/eu-turkey-statement/#>

⁶ 17 065 връщания през 2016 г., т.е. дял на връщанията 50 %; 4 950 връщания през 2015 г., т.е. дял на връщанията 16 % (данни на Евростат).

⁷ 11 723 през 2016 г. спрямо 3,237 през 2015 г. (данни на МОМ).

⁸ 84 % през 2015 г., 62 % през 2016 г., 53 % през второто тримесечие на 2017 г. (данни на Евростат).

- запазване на **единството, суверенитета и териториалната цялост** на Ирак;
- укрепване на политическата система на Ирак чрез подпомагане на иракските усилия за установяване на **балансирана, отчетна и демократична система на управление**, която зачита върховенството на закона и правата на човека; подобрения в сектора на гражданската сигурност като съществена част от това са по-специално правоприлагането и ефикасната и отчетна централна и местна администрация;
- подкрепа на иракските органи при разработването и изпълнението на цялостни и стратегически мерки в отговор на приоритетните нужди в страната след Даиш. Това следва да включва осигуряването на хуманитарна помощ и подкрепа за бързото възстановяване, стабилизиране, развитие и възстановяване. Предоставянето на тази подкрепа следва да бъде възможно най-гладко и редовно, за да не се допусне връщане към насието;
- насърчаване на **устойчив, основан на знанието и приобщаващ икономически растеж** в Ирак, който да е в състояние да създаде работни места и да даде икономическа перспектива за растящия брой млади хора в съответствие с целите за устойчиво развитие;
- подкрепа на държавната и социалната устойчивост в Ирак чрез национални политики за насърчаване, наред с други неща, на етническото и религиозното многообразие на Ирак, засилване на неговата **национална идентичност и помирение** между различните му общности въз основа на равнопоставеност на гражданите и развитието на динамично гражданско общество;
- насърчаване на **ефективната и независима съдебна система** и ефикасното правоприлагане с оглед на подобряване на цялостното търсене на отговорност, включително гарантирането на правосъдие за престъпленията на Даиш;
- установяване на **диалог за миграцията** с Ирак с цел отстраняване на основните първопричини за незаконната миграция и подпомагане на иракските органи за ефективно управление на миграционните потоци, и по-конкретно засилване на сътрудничеството в приоритетни области като обратното приемане на иракчани, незаконно влезли в ЕС (включително съгласуване на процедури, улесняващи идентификацията и връщането на лица), помощта за управление на границите, улесняването на контактите с иракската диаспора в ЕС, организацията на информационни кампании за рисковете на незаконната миграция, както и борбата срещу контрабандата на мигранти и трафика на хора;
- подкрепа на **добрите отношения на Ирак с всички негови съседи** и насърчаване на ролята му като фактор, допринасящ за регионалния мир;
- действия за създаване на цялостно **силно партньорство между ЕС и Ирак**.

ЕС трябва да преследва тези цели чрез интегриран подход към политиките си и като си взаимодейства със своите държави членки, по-специално в областите на общата политика за сигурност и отбрана, икономическото развитие, инвестициите и доброто управление, търговията, хуманитарната помощ и миграцията, при което се стреми и към пълна съгласуваност с текущите усилия на Световната коалиция срещу Даиш, Организацията на Обединените нации (ООН), Организацията на Северноатлантическия договор (НАТО), Световната банка (СБ), Международния валутен фонд (МВФ) и други партньори.

3. Досегашната подкрепа на ЕС

Като се започне от 2003 г., ЕС подкрепя превръщането на Ирак в приобщаваща демократична държава, основаваща се на върховенството на закона и зачитането на правата на човека. Освен това през 2012 г. ЕС и Ирак се споразумяха за дългосрочно партньорство под формата на Споразумение между ЕС и Ирак за партньорство и сътрудничество (СПС), което се прилага временно и ще влезе в сила скоро⁹. През последните три години ЕС оказваше твърда подкрепа на иракското правителство в неговата борба срещу Даиш и усилията му да постигне спешно необходимия напредък в областта на реформите и помирението, което намери вече отражение в регионалната стратегия на ЕС от 2015 г. за Сирия и Ирак, както и за заплахата от Даиш¹⁰. През периода 2014—2017 г. подкрепата само от ЕС възлезе общо на повече от 650 милиона евро. При предоставянето на тези средства ЕС винаги прилагаше подход за „целия Ирак“, като това включва:

- значителна хуманитарна помощ и подкрепа за устойчивост въз основа на нуждите и уязвимостта на всички засегнати от конфликта групи от населението, включително в ситуации на разселване, както и в случаи, когато хората са имали възможност да се завърнат в превзети обратно райони. ЕС бе водещ в усилията за хуманитарно застъпничество, насочени към защитата на гражданското население по време на и след враждебни действия, като се гарантира зачитането на международното хуманитарно право, и подкрепяше помощта и закрилата, основаващи се на хуманитарни принципи;
- подкрепа за стабилизирането в освободените райони и за изграждането на капацитет в сектора на сигурността — ЕС действаше като координатор и основен фактор, допринасящ за намаляване на риска от взривоопасни вещества (ЕНМ, *Explosive Hazard Mitigation*);

⁹ Решение (ЕС) 2012/418/ЕС на Съвета от 21 декември 2011 г. за подписване от името на Европейския съюз и временно прилагане на някои разпоредби на Споразумението за партньорство и сътрудничество между Европейския съюз и неговите държави членки, от една страна, и Република Ирак, от друга страна (ОВ L 204, 31.7.2012 г., стр. 18), и текст на Споразумението (стр. 20). До влизането си в сила Споразумението се прилага временно в съответствие с член 3 от Решението.

¹⁰ https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/20150206_join_en.pdf

- консултантски услуги по отношение на усилията за национално и местно помирение в контекст на усъвършенствана уредба за правата на човека;
- подкрепа за подобряване на местното и националното управление;
- подкрепа за приобщаващо, справедливо и качествено образование.

Всичко това беше съчетано с дипломатически усилия на ЕС за осигуряване на максимална международна подкрепа за Ирак в борбата му за ликвидирането на Даиш.

4. Политически мерки на ЕС в подкрепа на стратегическите цели

За да постигне стратегическите си цели, ЕС следва да предостави подкрепа на Ирак в следните области:

4.1 Продължаване на хуманитарната помощ и подкрепата за устойчивост на продължително разселените иракски граждани

Ирак не е бедна страна, но годините на конфликт и усилията за изкореняването на Даиш ѝ нанесоха тежки поражения. В резултат на това в Ирак има много бедни, дори мизерстващи хора. Едва сега стават напълно обозрими мащабите и дълбочината на хуманитарните последици от конфликта. Капацитетът за ответни действия на местно и национално равнище е подложен на максимален натиск, като се изисква непрестанен ангажимент на международни участници, при което ЕС се стреми играе водеща роля в ответните действия за хуманитарна помощ и за бързо възстановяване. Ето защо целта на ЕС следва да бъде да се предоставя помощ за покриване на недостига и **да се дава възможност на иракската държава да посрещне по-добре нуждите на своите граждани.**

Хуманитарната помощ на ЕС в Ирак следва да продължи да подпомага и закриля всички иракчани, засегнати от конфликта. ЕС ще се застъпва още по-силно в тяхна защита в съответствие с иракското национално законодателство, международното хуманитарно право и ръководните принципи относно вътрешно разселените лица.

ЕС следва да окаже допълнителна помощ, за да се облекчат тежките и дългогодишни страдания на засегнатите от конфликта групи от населението. В това отношение предоставянето на услуги за пряка помощ ще бъде от решаващо значение за хората, оцелели от физически наранявания и травми, както и от сексуално и основано на пола насилие, свързано с конфликта, за семействата, загубили свои родственици в сраженията, както и за задържаните лица и техните близки. Хуманитарната помощ на ЕС и помощта за дългосрочна устойчивост ще продължи да подкрепя иракските органи в техните грижи за семействата и отделните хора, на които е било попречено да се върнат в своите места на произход и са били подложени на вторично или продължително разселване в резултат на конфликти между съответните общности. От решаващо значение ще бъде предоставянето на основни животоподдържащи услуги и застъпничеството за намирането на устойчиви решения за тези хора в положението им на принудително разселване. За да се помогне на Ирак да посрещне потребностите си

от неотложна помощ, колкото се може по-бързо и ефективно, ЕС следва да стреми към потенциално най-доброто използване и взаимодействие на различните си инструменти.

4.2 Съдействие за стабилизирането на освободените територии и бързото им възстановяване с цел да се подпомогне връщането на разселените лица по безопасен, доброволен и зачитащ достойнството начин

Основна цел за ЕС през първите 18 месеца след териториалното поражение на Даиш следва да бъде подкрепата на усилията на иракското правителство за **стабилизиране на освободените райони и улесняване на безопасното, информирано, доброволно и достойно връщане на разселените граждани** в принадлежащите им по право домове във възможно най-кратък срок, включително на малцинствените групи. Това е от съществено значение за преодоляване на разочарованието и безнадеждността, до които може да доведе продължителното разселване и които са плодотворна почва за екстремизъм и насилие. Стабилизирането и връщането са също така решаващ фактор за дългосрочната стабилност и запазването на многообразието на страната. Те действат и възпиращо по отношение на незаконната миграция и свързаното с нея изтичане на мозъци с отрицателните му последици за дългосрочните перспективи за растеж в Ирак.

Усилията на ЕС за стабилизиране следва да предоставят и занапред силна подкрепа за намаляване на риска от взривоопасни вещества (разчистването на самоделни взривни устройства и експлозиви, убили вече завръщащи се хора). Те са толкова широко разпространени, че това е основна предпоставка за редица други дейности за стабилизиране. ЕС ще продължи да координира подгрупата по намаляване на риска от взривоопасни вещества (ЕНМ) към работната група по стабилизиране на Световната коалиция срещу Даиш в изпълнение на новия „смесен“ подход, основан на цялостно използване на всички вътрешни и международни ресурси и възможности за ЕНМ, които са налице в Ирак.

Освен това, под егидата на иракското правителство, а също и с подкрепата на Световната коалиция за поражение на Даиш, ООН и други подходящи канали, ЕС следва да предостави финансова подкрепа в изложените по-долу области и да настоява за пълноценното включване на жените и младите хора в следните действия:

- а) възстановяване на основни обществени услуги (като електроснабдяване, водоснабдяване и санитарно-хигиенни услуги, здравни грижи, включително мерки за почистване на замърсени участъци) и основната лека инфраструктура;
- б) подкрепа за средствата за препитание като източник на доходи за връщащите се домакинства и за нов старт на икономиката;
- в) изграждане на капацитет на местните административни органи, установяване на ефективно управление и ангажимент на общностите;
- г) помирение на общностите: от съществено значение е подкрепата за стабилизиране да бъде приобщаваща по отношение на особено уязвимите лица. По-ефективната и подлежаща на отчет подкрепа посредством преглед на

настоящите системи за социална защита ще бъде следователно от голямо значение.

4.3 Преструктуриране и подкрепа на сектора на гражданската сигурност, включително в борбата срещу тероризма

Цялостната реформа на секторите на гражданската и военната сигурност на Ирак ще бъде от решаващо значение за дългосрочната стабилност. ЕС ще съсредоточи своята подкрепа в тази област върху сектора на гражданската сигурност, като използва възможностите на няколко държави членки. За да си върне доверието на иракските граждани, правителството ще трябва да докаже своята способност да гарантира сигурност и върховенство на закона чрез надеждни, редовни сили на гражданската сигурност, които зачитат правата на човека, съобразяват се с нуждите на гражданите и представляват единствените гаранции на сигурност.

Предвид това, както и за да отговори на искането на иракските органи за подкрепа при реформата на сектора на сигурността, през ноември 2017 г. ЕС разположи в Ирак **консултативна мисия на Европейския съюз в подкрепа на реформа в сектора на гражданската сигурност (EUAM Iraq)**¹¹, която да помогне на иракските органи да укрепят държавните институции и управлението в съответствие със стратегията за национална сигурност на Ирак. Мисията на общата политика за сигурност и отбрана (ОПСО) на ЕС ще даде възможност на ЕС да предостави стратегически консултации на съветника по въпросите на националната сигурност и Министерството на вътрешните работи по отношение на политиките и да оцени възможността за бъдещ по-широк ангажимент на ЕС. Стратегически консултации следва да се предоставят във връзка с общата политика на сигурност, борбата срещу тероризма и организираната престъпност, борбата срещу насилническия екстремизъм и институционалните реформи. Мисията ще насърчава и по-тясната координация между международната общност и съответните иракски органи за извършването на всеобхватна реформа на иракския сектор на сигурност. По този начин мисията ще работи в тясно сътрудничество с иракските органи, институциите на ЕС и държавите — членки на ЕС, както и с други партньори, сред които ООН (програмата за развитие на ООН (ПРООН) и Мисията на ООН за подпомагане за Ирак (UNAMI), наред с други), Световната коалиция срещу Даиш и НАТО, така че да бъдат установени ясни граници между подкрепата за военния и за гражданския сектор. Задоволяването на нуждите на бившите бойци трябва да бъде неразделна част от реформата, тъй като това е ключов въпрос при стабилизирането на страната. Това може да се постигне, като им се предложат възможности за образование и заетост и като бъдат реинтегрирани в едно мирно общество.

ЕС следва да продължи също така да оказва устойчива подкрепа на широките усилия за борба с тероризма както на Световната коалиция срещу Даиш, така и на ООН, които имат пряко въздействие върху борбата на Ирак срещу насилническия екстремизъм. Съюзът следва да стреми към засилване на капацитета на Ирак за справяне с

¹¹ Решение (ОВППС) 2017/1869 на Съвета от 16 октомври 2017 г.

терористичните заплахи посредством диалог по въпросите на борбата с тероризма и мерките за борба срещу насилническия екстремизъм, който може да доведе до допълнителна техническа подкрепа и консултации. Тъй като Ирак е в списъците както на ЕС, така и на Специалната група за финансови действия (FATF) на високорисковите трети държави със стратегически недостатъци в борбата срещу прането на пари/финансирането на тероризма, страната трябва да работи приоритетно и по този въпрос в тясно сътрудничество с ЕС.

4.4. Политическа реформа, подобряване на управлението, права на човека и помирение

Основната цел на политиките на ЕС в Ирак е оказването на подкрепа на иракското правителство за извършване на политическа реформа, която води до по-голямо **политическо приобщаване и устойчив процес на помирение.**

От съществено значение е напредъкът на реформите в съответствие с програмите за реформи на иракското правителство от 2014 и 2015 г. Акцентът при тези реформи следва да бъде върху подобряване на демократичното политическо управление, приобщаване, зачитане на правата на човека, равнопоставеност на гражданите, справедливо разпределение на ресурсите и борба срещу корупцията, като те са от ключово значение за всеки опит за стабилизиране на страната, укрепване на мира и създаване на благосъстояние за всички иракчани. Досегашният темп на реформите е бавен. Има обаче окуражителни признаци за появата на нов импулс за подкрепа на реформите сред широката иракска общественост и гражданското общество, намиращ отражение в публични демонстрации и онлайн кампании, провели се дори когато страната се бореше с Даиш. Почерпило сили от победата над Даиш и запазването на териториалната цялост на страната, иракското правителство трябва да използва тази възможност, за да активизира своите усилия и да работи за помирение след приключването на конфликта.

ЕС следва да продължи да предоставя подкрепа за инициативите за помирение, при това съгласувано с UNAMI, когато това е подходящо. Основна цел за ЕС в това отношение следва да бъде подпомагането на медиацията и диалога не само на национално, но и на местно и регионално равнище. При условие че усилията на федералното правителство за реформи и помирение покажат задоволителен напредък, ЕС следва да има готовност да инвестира в целева подкрепа за добро управление на такива държавни институции на Ирак, които са представителни, приобщаващи и отразяват общата иракска идентичност, като избягват преследването на тесни сектантски интереси. Подобна институционална подкрепа ще послужи като важно допълнение към усилията на правителството за реформи и помирение, които са насочени към същите цели и ги правят по-устойчиви. ЕС има също така готовност да предостави подкрепа за политически реформи, за избран процес, проведен в съответствие с международните норми и ангажименти, както и за необходимите съпътстващи мерки в **подкрепа** на организациите на **гражданското общество.** Пълноценното участие на представители на гражданското общество е от съществено

значение за успеха на процеса на реформи. Особено внимание следва да се обърне и на **адекватното представителство на жените, младите хора и лицата от малцинствата** чрез подходящи платформи за тяхното включване.

Проблемът в освободените области, свързан със стабилизирането и възстановяването на сигурността и управлението под гражданско ръководство, извади на повърхността въпроси за бъдещото отношение между федералните органи и провинциите, по-специално във връзка с контрола върху силите за сигурност, ресурсите и установяването на представително и ефективно местно управление. ЕС има готовност да подкрепи всякакви мерки за децентрализация/деконцентрация, които Ирак би пожелал да предприеме в рамките на федералната конституция, стига те да са част от по-широк процес на реформи. Съюзът е готов също така да предостави на местните органи подкрепа за изграждането на капацитет за гражданско управление с цел справяне с предизвикателството на стабилизирането. Тази подкрепа ще се основава на план, който ще бъде изготвен от иракското правителство.

4.5 Решаване на спорните въпроси между федералното правителство и регионалното правителство на Кюрдистан чрез конструктивен диалог

Успехът на военната кампания в Мосул се дължеше в немалка степен на доброто сътрудничество и единството на целите между федералното правителство и регионалното правителство на Кюрдистан. Тези добри отношения бяха изложени на изпитание от едностранното решение на региона на Кюрдистан да проведе референдум за независимост. ЕС следва да остане изцяло ангажиран с единството на Ирак и да насърчава страните да съживят духа на сътрудничество с оглед на това да бъде укрепена федералната структура на Ирак и да се уредят дългогодишните спорни въпроси, спъващи отношенията. Това следва да включва решаване на споровете относно подялбата на нефта и приходите и постигане на съгласие по отношение на спорните гранични райони чрез процес на конструктивен диалог между федералното правителство и регионалното правителство на Кюрдистан въз основа на иракската конституция и съответните отговорности и прерогативи на страните. ЕС е убеден, че **постоянният диалог по всички нерешени въпроси** има основно значение за намирането на решения, които отговарят на изискванията на конституцията и формират стабилни отношения, задоволяващи и двете страни.

4.6 Икономически и финансови реформи и търговия

ЕС подкрепя намеренията за икономически реформи на иракското правителство, и по-специално неговата цел за намаляване на субсидиите и капиталовите разходи при едновременно запазване на разходите за социална защита и подобряване на бюджетната прозрачност и паричната стабилност. Текущото стендбай споразумение с МВФ е от решаващо значение за подпомагането на Ирак да си възвърне макроикономическата стабилност (поддържане на валутния курс, намаляване на бюджетния дефицит, контролиране на равнището на дълга, изплащане на неизплатените суми на международните нефтени компании, реструктуриране на банките, които са държавна собственост и пр.).

Необходимо е решително извършване на реформи от правителството, тъй като досега не бяха осъществени необходимите бюджетни реформи и намаляването до устойчиво равнище на бюджетния дефицит. От решаващо значение за успешното продължаване на международната подкрепа, включително на програмата на МВФ, е убедителният ангажимент на иракското правителство към финансовата реформа и реформата на управлението, съгласувано с международните финансови институции. По-ефективното използване на значителните приходи от нефт и газ и мобилизирането на приходите, несвързани с нефта, са необходими условия за бюджетна стабилност, за икономическото развитие (което ще създаде нови работни места за младите хора в страната, а това е един от най-добрите начини за защита от привлекателността на терористичната идеология), както и за целите на възстановяването. Структурните реформи са изключително важни за подобряване на бизнес средата в Ирак и за възобновяване на предоставянето на комунални услуги, по-специално в електроенергийния сектор. Текущите реформи, подпомагани от Световната банка с подкрепата на ЕС, по-специално във връзка с доброто управление, модернизирането на системите за управление на публичните финанси, реформата на държавните предприятия и реформата на енергийния сектор, имат стратегическо значение, ако Ирак иска да се възползва от предимствата на своите добивни промишлености и неработени възобновяеми енергийни източници за благото на цялото население.

ЕС следва да предложи своя експертен опит в подкрепа на тези икономически реформи в Ирак, като използва няколкото инструмента, с които разполага, включително Споразумението за партньорство и сътрудничество между ЕС и Ирак. На първо време, акцентът ще бъде поставен върху подобряването на управлението на публичните финанси в тясно сътрудничество с Международния валутен фонд и Световната банка.

ЕС гледа на по-тесните търговски връзки с Ирак като важна част от възстановяването и развитието на Ирак. Има голям потенциал за двустранна търговия между двете икономики. Инвестициите от ЕС ще се отразят много благоприятно на развитието на Ирак. ЕС трябва да продължи да подкрепя присъединяването на Ирак към Световната търговска организация (СТО) и да насърчава страната да кандидатства за помощ от Световната банка (програма за подкрепа на улесняването на търговията) с цел да се подпомогне интегрирането на Ирак в световната икономика.

4.7 Подкрепа за ефективна и независима съдебна система и правосъдие в условията на преход

ЕС следва да подкрепя правителството за развитието на независима и ефикасна съдебна система, която се придържа към демократичните ценности, принципите на добро управление, върховенството на закона и международните норми и стандарти в областта на правата на човека. От ключово значение е да се реформират системата на местата за лишаване от свобода и правните условия за задържане, по-специално за лица, задържани за проверка, в съответствие с националното и международното право и нормите, гарантиращи хуманни условия на задържане. Ако този проблем не бъде решен, това ще застраши усилията за стабилизиране и помирение.

Ужасяващите престъпления на Даиш причиниха огромни страдания на жертвите и техните семейства. От изключително значение е усилията за помирение да включват процес, който води до наказателното преследване на лицата, отговорни за всички тези престъпления, а на жертвите бива осигурено получаването на правосъдие и обезщетения. Този процес следва да бъде част от **по-широк процес на правосъдие в условията на преход**, който гарантира търсенето на отговорност за всички нарушения на правата на човека и злоупотреби с тях в условията на конфликта. ЕС следва също така да прави необходимото в подкрепа на международните усилия за предотвратяване на трафика на културни ценности и за възстановяване и запазване на културното наследство на Ирак.

По силата на резолюция 2379 (2017 г.) на Съвета за сигурност на ООН иракското правителство е съгласно да бъде търсена отговорност от Даиш за техните действия в Ирак. Екип на ООН ще бъде изпратен в Ирак за събиране, запазване и съхранение на доказателства за действия, които е възможно да представляват военни престъпления, престъпления срещу човечеството и геноцид, извършени от терористичната група в Ирак, като този екип ще действа при пълно зачитане на суверенитета на Ирак и неговата юрисдикция по отношение на престъпленията, извършени на територията му. ЕС има готовност да подкрепи усилията на иракското правителство в това отношение и предприеме вече стъпки за поощряване на сътрудничеството въз основа на взаимните интереси на Ирак и ЕС в тази област. Като се има предвид, че част от чуждестранните бойци, присъединили се към Даиш, са от държави — членки на ЕС, разследването и преследването на техните престъпления в независимо наказателно производство при спазване на принципите на справедлив процес съгласно международното право е също така неотложен приоритет за ЕС. Целите на ЕС в това отношение са тясно свързани с целите на Парижкия план за действие¹² и приоритетите от Мадрид¹³ относно отговорността за престъпленията на Даиш.

4.8 Подкрепа за приобщаващо, справедливо и качествено образование

Неотдавнашната криза нанесе тежки поражения на образователната система в Ирак — по изчисления 3,5 милиона деца не ходят на училище. Налице е спешна необходимост от обучение на учители, увеличаване на броя на училищните сгради и отстраняване на пречките пред децата към достъпа им до образование, за да се **избегне появата на цяло „загубено поколение“**. ЕС следва да увеличи подкрепата си за началното и средното образование с акцент върху образователната реформа, възстановяването на националните учебни програми в освободените райони и достъпа до образование на разселените деца и децата, живеещи в селски райони. Съюзът следва да продължи да подкрепя и възможностите за висше образование за всички, и по-специално за разселените лица и бежанците. Важен приоритет за ЕС при изпълнението на тези мерки следва да бъде осигуряването на максимален достъп до образование на всички равнища

¹² <https://www.diplomatie.gouv.fr/en/country-files/north-africa-and-middle-east/events/article/the-paris-action-plan-09-08-2015>

¹³ http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/ElMinisterioInforma/Documents/20170524_MADRID%20PRIORITIES%20FINAL.pdf

за момичетата, в това число за тези от тях, които са били изключени досега от тази възможност.

Предвид цялостния потенциал на образованието като катализатор на развитието, ЕС следва да подкрепя Ирак при реформирането на политиката и управлението в този сектор, създаването на подходящи условия за учене, развиването на капацитета на преподавателите и инструкторите, както и предоставянето на възможности на младите хора с инициативи на местно равнище. Това следва да върви ръка за ръка с устойчива система за защита на детето като част от подобреното управление на страната. Усилията за укрепване и подпомагане на иракските академични институции, и по-специално на университетите и научноизследователските центрове — някога най-добрите в този регион — са също от голямо значение.

4.9 Управление на миграцията

Разговори с Ирак относно миграцията се водят от няколко години в рамките на регионалния процес от Будапеща. През юни 2017 г. Съветът на ЕС по външни работи потвърди, че ЕС остава твърдо ангажиран с подкрепата за Ирак, насочена към неговото възстановяване, по-специално чрез изпълнение на Споразумението за партньорство и сътрудничество между ЕС и Ирак, включително сътрудничество относно миграцията във всичките ѝ аспекти, и призова Ирак да сътрудничи и занапред за улесняване на връщането на иракски граждани в тяхната страна.

Като изхожда от техническото посещение на представители на ЕС в Ирак през декември 2017 г., ЕС има за цел да разработи **подход към управлението на миграцията, съобразен с конкретните условия**, който е в полза както на ЕС, така и на Ирак. Сътрудничеството ще се основава на оценка на специфичните нужди, извършена с взаимни консултации между страните. То ще бъде насочено към приоритетни области като засилено сътрудничество при обратното приемане на незаконни иракски мигранти от ЕС при пълно зачитане на основните права и международните стандарти, спомагане за засилване на връзката между миграцията и развитието, организиране на информационни кампании относно рисковете от незаконната миграция и борба срещу контрабандата на мигранти и трафика на хора. Страните се съгласиха да приемат обратно съответните незаконни мигранти, включително предпочелите да се завърнат доброволно.

5. Изпълнение и международен ангажимент

При изпълнението на политиките и мерките, изложени в настоящата стратегия, ЕС следва да **работи в тясно сътрудничество с иракското правителство** за определяне на точните нужди и за установяване на приоритетите. Тясното сътрудничество и споделените усилия с държавите членки, ООН, Световната коалиция срещу Даиш, Международния валутен фонд, Световната банка, както и с други регионални и международни партньори, ще бъде от съществено значение за успешното изпълнение

на предложените мерки. Пълното използване на механизмите, създадени по силата на Споразумението за партньорство и сътрудничество между ЕС и Ирак, ще позволи на ЕС да следи напредъка и постепенно да задълбочава връзките си с Ирак. ЕС ще прави необходимото, така че винаги, когато има възможност, в изпълнението на настоящата стратегия, мерките на политиките и описаните в нея процеси да участват както жените и младите хора, така и иракското гражданско общество.

Наличните средства в бюджета на ЕС за изпълнение на предложените мерки са програмирани в рамките на сътрудничеството за развитие. Възможности за финансиране може да има също така по инструменти за хуманитарна помощ, както и по други инструменти за външно финансиране в рамките на текущия седемгодишен цикъл на финансово планиране на ЕС, който завършва през 2020 г.

ЕС, съвместно със съдействащите държави членки, ще проучи възможности за разширяване на портфейла на регионалния доверителен фонд на ЕС (фонд „Мадад“) в Ирак, така че да бъде обхваната областта между хуманитарната помощ и по-дългосрочната помощ за развитие.

ЕС ще продължи също така да насърчава и финансира участието на иракски частни и публични субекти в програмата на ЕС за научни изследвания и иновации „Хоризонт 2020“.

Ключов фактор за бързината и успеха на изпълнението на настоящата стратегия е положението в самия Ирак, а също и готовността и способността на иракското правителство и иракския народ да осъществят необходимите реформи. Фактическото развитие на място, и по-конкретно ситуацията със сигурността, политическата стабилност, изпълнението на реформите, както и напредъкът в националното помирение, може да поставят пред ЕС изискване да промени политиките и инструментите, използвани от него в Ирак. **Степента на подкрепата, предоставяна на Ирак от ЕС, следва да бъде обвързана с ангажимента на страната за реформи, зачитането на демократичните принципи, приобщаването, неизползването на насилие и даването предимство на гражданските държавни институции в управлението на сигурността и политическото управление.**

Подходът, възприет от съседите на Ирак, ще бъде ключов определящ фактор за стабилизирането на страната, успеха на процеса на национално помирение и усилията за възстановяване. Ето защо ЕС следва да обсъди този въпрос с партньорите в региона, за да придаде тежест на посланието, че конструктивната и подкрепяща роля на съседите на Ирак към народа и правителството на тази държава ще доведе до ползи не само за Ирак, но и за стабилността на целия регион.

С цел да спомогне за консолидирането на регионалния и международния ангажимент в подкрепа на Ирак ЕС възнамерява да бъде съпредседател заедно с иракското правителство, Кувейт, ООН, Световната банка и други партньори на **Конференция за възстановяване и развитие на Ирак** през февруари 2018 г. Домакин на

конференцията ще бъде Кувейт, като в нея ще участват всички основни донори, както и съседните на Ирак държави.

ЕС предвижда преглед на настоящата стратегия след две години с цел да се прецени въздействието на набеязаните в нея мерки и да се направят корекции, ако е необходимо. Това следва да включва преглед на начина, по който политиките на ЕС се възприемат сред техните основни заинтересовани страни в Ирак с цел да се осигури необходимото трайно доверие на местното население и иракското правителство в ангажимента на ЕС.