



UNIONENS HØJTSTÅENDE  
REPRÆSENTANT FOR  
UDENRIGSANLIGGENDER  
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Strasbourg, den 14.3.2017  
JOIN(2017) 11 final

**FÆLLES MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

**Elementer i en EU-strategi for Syrien**

## Indledning

Krigen i Syrien er en af de værste humanitære kriser, verden har oplevet siden Anden Verdenskrig, og den fortsætter med at have ødelæggende og tragiske konsekvenser for landets befolkning. Sidste års ødelæggelse af Aleppo var seneste kapitel i den uhyggelige og indtil videre uendelige historie om denne konflikt. Derudover har krigen også en stadig mere destabiliserende virkning på hele regionen gennem fordrivelsen af mennesker, udbredelsen af terrorisme og forværringen af politiske og sekteriske uoverensstemmelser.

Kommissionsformand Jean-Claude Juncker satte i sin tale om Unionens tilstand i september 2016 udarbejdelsen af en EU-strategi for Syrien på dagsordenen. Denne strategi har til formål at fastlægge, hvordan EU kan spille en større rolle med henblik på en varig politisk løsning i Syrien inden for den eksisterende FN-ramme, og hvordan EU kan bidrage til at skabe stabilitet og understøtte genopbygningen, når en aftale er opnået, og en troværdig politisk overgang er godt i gang. Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik ("den højtstående repræsentant") og Kommissionen søger opbakning til strategien her umiddelbart før konferencen om støtte til Syriens og regionens fremtid i Bruxelles den 5. april 2017. Strategien skal betragtes som et EU-bidrag til to af de tre brede temaer for denne konference: støtte til den politiske proces og støtte til forsoning og stabilisering. Konferencens tredje tema, støtte til regionen, adresseres separat gennem EU's "londontilsagn" og gennemførelsen af EU's aftaler med henholdsvis Jordan<sup>1</sup> og Libanon<sup>2</sup> og aftalen om faciliteten for flygtninge i Tyrkiet<sup>3</sup>.

Strategien er også en revision af de syriske aspekter af *EU's strategi for Syrien og Irak og kampen mod ISIL/Da'esh*, som sidst blev revideret og ajourført af Rådet i maj 2016<sup>4</sup>. Det er nødvendigt at revidere EU's rolle og dets handlemuligheder – på grundlag af FN's

---

<sup>1</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12384-2016-ADD-1/da/pdf> (se bilag).

<sup>2</sup> [http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/pdf/st03001\\_en16\\_docx\\_pdf/](http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/11/pdf/st03001_en16_docx_pdf/) (se bilag).

<sup>3</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit\\_factsheet.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/frit_factsheet.pdf)

<sup>4</sup> [http://ec.europa.eu/echo/files/news/20150206\\_JOIN\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/news/20150206_JOIN_en.pdf)

<http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2016/05/23-fac-syria-iraq-daesh-conclusions/>

Sikkerhedsråds resolution 2254 – med henblik på at fremme en politisk løsning, som kan fungere for alle syrere, således at de kan leve frit, værdigt og sikkert.

Det bilaterale samarbejde med den syriske regering blev indstillet efter regimets voldelige undertrykkelse af den civile opstand i 2011. EU er ikke desto mindre fortsat med at støtte det syriske folk gennem humanitær bistand for at redde liv, yde basale tjenester og støtte civilsamfundet. Øget koordinering mellem EU's medlemsstater og EU's institutioner og deres respektive finansielle instrumenter er af afgørende betydning for en vellykket gennemførelse af denne strategi.

## **1. Situationen i Syrien**

### **1.1 Den politiske og sikkerhedsmæssige kontekst**

Det syriske regimes reaktion på det fredelige politiske oprør i 2011 har ført til en langvarig borgerkrig, der er blevet støttet og forværret af en række eksterne aktører. Fortsættelsen af krigen har skabt et kludetæppe af isolerede og konkurrerende regioner, der styres af forskellige væbnede grupper og gør det muligt for Da'esh at trives.

Til trods for de successive FN-ledede fredsforhandlinger, Genèvekommunikéet fra 2012<sup>5</sup> og den indsats, som er blevet ydet af den internationale støttegruppe for Syrien og de dertilhørende arbejdsgrupper, er der ikke opnået nogen aftale om at afslutte krigen mellem konfliktparterne. Under fjerde runde af de interne syriske forhandlinger i Genève i februar 2017 blev der i overensstemmelse med FN's sikkerhedsråds resolution 2254 udpeget tre kurve for de fremtidige forhandlinger – regeringsførelse, forfatning og valg – samt en fjerde ad hoc-kurv, hvorunder terrorbekæmpelse vil kunne blive diskuteret.

Sideløbende hermed har den syriske regering og dens allierede samt voldelige ekstremistiske grupper og dele af den væbnede opposition systematisk søgt at eskalere volden på stedet. Dette har ført til øget sårbarhed i den syriske befolkning, demografisk manipulation via tvungen evakuering og grove overtrædelser af menneskerettighederne og humanitær folkeret.

---

<sup>5</sup> <http://www.un.org/News/dh/infocus/Syria/FinalCommuniqueActionGroupforSyria.pdf>

Der er ikke gjort noget forsøg på dialog fra regimets side: beskeden er klar "underkast jer, eller forsvind". En sådan undertrykkende tilgang vil aldrig kunne udgøre et stabilt grundlag for et fremtidigt forenet og inklusivt Syrien.

## **1.2 Den humanitære kontekst**

Seks år med konflikt har haft meget store konsekvenser for civilbefolkningen i Syrien. Den forventede levealder er faldet til 20 år. Den økonomiske og menneskelige udvikling i Syrien er blevet sat 40 år tilbage, hvilket har fået mange syrere til at forlade deres land. Den syriske økonomi er brudt sammen og er blevet erstattet af en krigsøkonomi, der kun tilgodeser et lille mindretal. 13,5 mio. mennesker<sup>6</sup>, dvs. næsten tre fjerdedele af den resterende befolkning<sup>7</sup>, har akut behov for humanitær bistand; blandt dem er der mere end seks millioner internt fordrevne og mere end fem millioner i belejrede eller svært tilgængelige områder.

De næsten daglige krænkelser af den humanitære folkeret såsom de fortsatte, overlagte angreb på civil infrastrukturer, herunder vandforsyningssystemer, sundhedsfaciliteter og skoler, har ført til en alvorlig mangel på basale tjenester. Samtidig er adgangen til og leveringen af humanitær bistand blevet alvorligt hæmmet af en øget politisering af støtten.

## **1.3 Status for EU's bistand pr. januar 2017**

Siden krigens udbrud i 2011 har EU kollektivt (EU og medlemsstaterne) mobiliseret mere end 9,4 mia. EUR som reaktion på krisen i Syrien, både i Syrien og i regionen, hvilket gør EU til den største donor.

I Syrien har EU mobiliseret mere end 900 mio. EUR. Mere end 600 mio. EUR deraf er blevet brugt til at yde humanitær bistand. Ved hjælp af disse midler har man søgt at imødekomme befolkningens behov i "hele Syrien" og prioriteret flersektorielle, livreddende operationer, især i dårligt dækkede, omstridte og belejrede områder.

EU's humanitære bistand er nået ud til millioner af mennesker i nød i Syrien og de nabolande, der har modtaget flygtningene. I Syrien har vores bistand gjort det muligt for vores partner at levere mad, medicinsk nødhjælp, husly, drikkevand og hygiejneartikler til millioner af

---

<sup>6</sup> <http://www.unocha.org/syria>

<sup>7</sup> <http://www.worldometers.info/world-population/syria-population/>

mennesker, især dem med størst behov, og bistanden har bidraget til at understøtte UNICEF's poliovaccinationskampagne for 2,7 mio. børn. Selv om fokus i denne meddelelse er på det, der sker inden for Syriens grænser, har EU også mobiliseret betydelig støtte til de nabolande, der modtager flygtningene (Tyrkiet, Jordan og Libanon), hvor mere end 1,15 mio. syriske flygtninge i regionen har fået livreddende medicinsk og sundhedsrelateret hjælp samt psykosocial støtte og beskyttelse.

Desuden har EU ydet 327 mio. EUR i ikkehumanitær bistand gennem forskellige instrumenter: Det europæiske naboskabsinstrument<sup>8</sup> har finansieret aktioner i Syrien inden for en række forskellige sektorer, herunder f.eks. til uddannelse, opretholdelse af eksistensgrundlag, lokal regeringsførelse, sundhed og støtte til civilsamfundet.

Disse midler har til formål at opretholde den menneskelige kapital i Syrien, lette adgangen til grundlæggende tjenester og øge kapaciteten i de lokale civile institutioner. Under instrumentet, der bidrager til stabilitet og fred<sup>9</sup>, og det europæiske instrument for demokrati og menneskerettigheder<sup>10</sup> støtter EU det syriske civilsamfund og syriske menneskerettighedsforkæmpere. Instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde<sup>11</sup> støtter også projekter i Syrien med henblik på at øge fødevarerikkerheden for den syriske befolkning.

EU har oprettet en facilitet for flygtninge i Tyrkiet med et samlet budget på 3 mia. EUR for perioden 2016-2017 med det formål at støtte det langsigtede eksistensgrundlag og de socioøkonomiske og uddannelsesmæssige perspektiver for flygtninge i Tyrkiet.

EU har desuden oprettet en regional trustfond som reaktion på den syriske krise<sup>12</sup>, og denne har modtaget 932 mio. EUR i bidrag fra 22 medlemsstater og Tyrkiet. Dette skal ses som et

---

<sup>8</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0232&from=EN>

<sup>9</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0230&rid=1>

<sup>10</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/da/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0235&from=EN>

<sup>11</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/HTML/?uri=CELEX:32014R0233&from=EN>

<sup>12</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161220-eutf-syria\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20161220-eutf-syria_0.pdf)

supplement til den direkte finansiering fra EU's budget, der indtil nu er blevet brugt i regionen, og som har til formål at hjælpe syrerne og værtssamfundene i nabolandene.

Finansieringen fra EU har været med til at forbedre levevilkårene for flygtningene, navnlig inden for uddannelsessektoren. For eksempel har 663 000 børn og unge fra det syriske flygtningesamfund og værtssamfundene i Tyrkiet, Libanon og Jordan fået adgang til grundskoleuddannelse af god kvalitet, beskyttelsestjenester og psykosocial pleje. Inden for videregående uddannelse tilbydes der via "HOPES"-projektet stipendier, uddannelsesvejledning og sprogkurser til ca. 250 000 børn og unge fra det syriske flygtningesamfund og værtssamfundene i Jordan, Libanon, Egypten, Irak og Tyrkiet. I Tyrkiet omfatter interventionerne på uddannelsesområdet bl.a. bygning og indretning af 70 nye skoler.

## **2. Risici og trusler med hensyn til EU's centrale interesser ved en fortsat krig**

Fortsættelsen af krigen i Syrien vil enten kunne føre til, at landet opdeles langs sekteriske grænser, som vil kunne bidrage yderligere til voldelig ekstremisme og terrorisme, eller at regimet gennemtvinger sin militære kontrol over hele landet. Begge scenarier vil betyde fortsat ustabilitet med vidtrækkende forstyrrende virkninger på regionalt og globalt plan, herunder en udhuling af den internationale retlige og institutionelle arkitekturs evne til at løse andre internationale stridigheder.

Følgerne af begge disse muligheder – fortsat konflikt eller fortsat autokratisk styre som alternativer til forhandlingen af en politisk overgang – ville være i strid med både det syriske folks, regionens og EU's interesser. Disse følger omfatter:

- tab af liv og forværring af menneskelige lidelser, herunder som følge af belejringer, der fører til yderligere fordrivelse af befolkningsgrupper, navnlig store flygtningestrømme på tværs af regionen og til Europa
- fortsat vold, radikalisering af væbnede grupper og spredning af voldelig ekstremisme
- spredning af kriminelle aktiviteter som følge af en krigsøkonomi, herunder våben- og menneskehandel

- fortsat økonomisk nedgang og reducere af forretningsmæssige og økonomiske muligheder
- fastfrysning af sekteriske uoverensstemmelser, der vil vanskeliggøre forsøget på national forsoning
- øget ustabilitet i nabolandene, herunder en hindring af stabiliseringen af Irak efter bekæmpelsen af Da'esh, og yderligere direkte konsekvenser for Jordan, Libanon og Tyrkiet
- yderligere ødelæggelse af kulturarv, herunder verdenskulturarv, og ulovlig handel med kulturgoder.

### **3. EU's strategiske mål**

EU's strategiske mål for Syrien er i overensstemmelse med Unionens centrale interesser og værdier og bygger på den globale strategi for EU's udenrigs- og sikkerhedspolitik og den europæiske naboskabspolitik:

- Et Syrien – et forenet og territorielt samlet land for alle syriske borgere
- Et demokratisk Syrien – en lovlige regering og et pluralistisk politisk system med respekt for retsstatsprincippet og individuelle rettigheder baseret på lige borgerskab
- Et mangfoldigt og inklusivt Syrien – et multikulturelt land, hvor alle etniske og religiøse grupper føler, at deres identitet beskyttes, og at de har lige adgang til myndighederne
- Et stærkt og sikkert Syrien – en effektiv stat med fungerende institutioner, som har fokus på borgernes sikkerhed og på tjenester, en fælles hær og ansvarlige politi- og sikkerhedsstyrker
- Et stabilt Syrien – et stabilt politisk system og en stærk økonomi, der sørger for ordentlig uddannelse og ordentlige sundhedsydelser til sin befolkning, samtidig med at det er attraktivt for udenlandske investeringer, opretholder gode forbindelser til sine naboer og er integreret i det internationale samfund som en konstruktiv partner.

I takt med at disse strategiske mål nås, vil det blive muligt for flygtninge og internt fordrevne at vende frivilligt, værdigt og sikkert tilbage.

#### **4. EU's målsætninger**

**Med henblik på at nå disse strategiske mål har EU opstillet følgende målsætninger for Syrien:**

- En afslutning af krigen gennem en politisk overgangsproces, der forhandles mellem parterne i konflikten med støtte fra FN's særlige udsending for Syrien og centrale internationale og regionale aktører.
- Fremme af en reel og inkluderende overgangsproces i Syrien med henblik på at styrke den politiske opposition i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 2254 og Genèvekommunikéet
- Fremme af demokrati, menneskerettigheder og ytringsfrihed ved at styrke syriske civilsamfundsorganisationer
- Fremme af en national forsoningsproces på grundlag af en fredsopbygningsindsats og imødegåelse af voldelig ekstremisme og sekterisme, herunder et retsopgør i overgangsperioden, hvorved de ansvarlige stilles til regnskab for krigsforbrydelser
- Redning af liv ved at opfylde de mest udsatte syreres humanitære behov på rettidig, effektiv og principbaseret vis
- Understøttelse af den syriske befolknings, de syriske institutioners og det syriske samfunds modstandsdygtighed.

Disse målsætninger behandles mere indgående i afsnit 5.



## **5. De vigtigste aktionslinjer i Syrien med henblik på at gennemføre EU's mål**

### **5.1. En afslutning af krigen gennem en politisk overgangsproces, der forhandles mellem parterne i konflikten med støtte fra FN's særlige udsending for Syrien og centrale internationale og regionale aktører**

En varig løsning på krigen bør være centreret om at leve op til den syriske befolknings behov for og ønske om demokrati, så det bliver muligt at åbne politiske og borgerlige fora op for grupper, der hidtil har været ekskluderet, og at gennemføre en demokratisk og reel reform af de statslige institutioner. Da forhandlingen af en politisk overgang er i EU's interesse, vil det spille sin rolle fuldt ud med alle de værktøjer, der står til dets rådighed.

EU vil fortsætte med at yde direkte bistand til de FN-formidlede forhandlinger i Genève, bl.a. under tekniske diskussioner, som vil kunne fremme de politiske forhandlinger om at afslutte krigen og fastlægge parametrene for et overgangsregeringsorgan i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 2254 og Genèvekommunikéet. EU hilser de skridt velkommen, som er blevet taget af Rusland, Tyrkiet og Iran til støtte for en våbenhvile, hvilket er blevet bakket op i FN's Sikkerhedsråds resolution 2336, og anser dette for et skridt til at forberede de interne syriske forhandlinger i Genève.

Da krigen i Syrien for øjeblikket udvikler sig på grundlag af en række regionale og globale aktørers militære engagement, har EU i fuld koordinering med FN lanceret et initiativ til at skabe politisk dialog med centrale aktører i regionen med henblik på at finde frem til et fælles grundlag for endemålet i Syrien og betingelserne for forsonings- og genopbygningsprocessen. Dette arbejde har til formål at bidrage til en aftale i den interne syriske fredsproces.

Der kan ikke opnås fred ved kun at samarbejde med aktørerne i Syrien på makroniveau. Det kræver først og fremmest en samlet indsats, der er rettet direkte mod det syriske civilsamfund, lokalsamfundene og befolkningen, der er ramt af krigen. Disse aktører bør deltage i processen med henblik på at fastlægge overgangsforanstaltningerne og fremtiden for det politiske system i Syrien. Under EU's initiativ til støtte for fredsprocessen i Syrien<sup>13</sup> er man i færd med at udvikle en konkret platform, der skal understøtte fredsprocessen og våbenhvilen, styrke oppositionspartierne og bidrage til dialogen med civilsamfundet. EU vil fortsat støtte den

---

<sup>13</sup> EU-fond for Syrien, der er etableret via instrumentet, der bidrager til stabilitet og fred.

indsats, som FN's særlige udsending for Syrien gør for at inddrage civilsamfundet i sit arbejde gennem FN's særlige rum for civilsamfundsorganisationer i forbindelse med forhandlingerne og det rådgivende udvalg for kvinder ("Civil Society Support Room" og "Women's Advisory Board").

EU vil opretholde sine restriktive foranstaltninger over for syriske personer og enheder, der støtter regimet, så længe undertrykkelsen af civilbefolkningen fortsætter. De foranstaltninger, der er målrettet bestemte sektorer i den syriske økonomi vil også blive opretholdt i nødvendigt omfang. De nuværende sanktioner vil om nødvendigt blive forlænget yderligere. EU vil holde sanktionernes virkning under konstant overvågning og regelmæssigt overveje mulighederne for at afbøde utilsigtede konsekvenser.

## **5.2. Fremme af en reel og inkluderende overgangsproces i Syrien med henblik på at styrke den politiske opposition i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 2254 og Genèvekommunikéet**

En samlet og bæredygtig overgang i Syrien kan ikke opnås uden repræsentation af og en styrket position for alle vigtige politiske grupper i Syrien.

Den syriske opposition, som befinder sig både i og uden for Syrien, har brug for støtte til at kunne fortsætte med en omstilling til en stærk og bæredygtig politisk platform, der kan udgøre et demokratisk alternativ og spille en vigtig rolle i overgangsfasen og tiden derefter i Syrien. EU vil fortsætte med at bygge videre på sit eksisterende arbejde for at støtte de store politiske oppositionsgrupper i forhandlingsprocessen samt at hjælpe dem til yderligere at udvikle og tilpasse deres vision for overgangen og fremtiden for stat og samfund i Syrien.

EU vil fortsat investere i at samle den syriske opposition gennem sine bestræbelser på at styrke Den Høje Forhandlingskomité samt dennes to politiske hovedbestanddele, Den Nationale Koalition for de Syriske Revolutions- og Oppositionsstyrker og Den Nationale Koordinationskomité.

EU vil støtte udvidelsen af oppositionens platform for forhandlinger gennem dialog med andre syriske oppositionsgrupper, som ikke har været repræsenteret ved forhandlingerne i Genève. Derudover opfordrer EU til dialog mellem oppositionsgrupper og forskellige syriske aktører, f.eks. civilsamfundsorganisationer, religiøse ledere og stammeledere, erhvervslivet og kvindeorganisationer med henblik på at integrere deres synspunkter i en politisk platform.

EU vil fortsætte med at støtte Syriens politiske oppositions samarbejde og kontakt med moderate væbnede grupper med henblik på at styrke deres opbakning til våbenhvilen og forberedelsen til en fremtidig politisk overgang.

### **5.3. Fremme af demokrati, menneskerettigheder og ytringsfrihed ved at styrke syriske civilsamfundsorganisationer**

EU vil fortsat yde betydelig støtte til syriske civilsamfundsorganisationer, som er en del af et værdifællesskab for fremme af demokrati, menneskerettigheder og ytringsfrihed. Det syriske civilsamfund vil skulle spille en fremtrædende rolle i Syrien efter konflikten, herunder ved at hjælpe landet til at håndtere fortiden og fremme indsatsen for national forsoning og interkulturel og tværreligiøs dialog. Civilsamfundet vil desuden skulle bidrage til overvågningen af politiske aftaler.

EU vil navnlig støtte det syriske civilsamfunds samling i sammenhængende platforme, som bedre vil være i stand til at fremme deres målsætninger og lade det bredest mulige spektrum af det syriske samfund komme til orde. Unionen vil arbejde for at styrke civilsamfundets evne til at gå i dialog med borgerne for derigennem at sætte ord på deres bekymringer. Der vil fortsat blive givet støtte til kvinde-, ungdoms- og minoritetsrettighedsorganisationer, som arbejder for at fremme en dagsorden for disse gruppers deltagelse i et inklusivt og demokratisk Syrien.

Støtten til fremme af ytringsfriheden bør omfatte udviklingen af dynamiske, frie og uafhængige medier og fremme af kanaler til åben og tolerant kommunikation, herunder via de sociale medier.

### **5.4. Fremme af en national forsoningsproces på grundlag af en fredsofbygningsindsats og imødegåelse af voldelig ekstremisme og sekterisme, herunder et retsopgør i overgangsperioden, hvorved de ansvarlige stilles til regnskab for krigsforbrydelser**

EU vil under og efter konflikten fortsætte med at støtte retsopgørsinitiativer med henblik på at sikre, at de ansvarlige stilles til regnskab for krigsforbrydelser og krænkelser af menneskerettighederne og humanitær folkeret. Dette omfatter den bekræftede brug af kemiske våben samt støtten til undersøgelsen af krigsforbrydelser på både nationalt og internationalt niveau. Samtidig med denne indsats vil der blive ydet støtte til at styrke den psykosociale hjælp og forsoningen over hele landet.

EU vil i forbindelse med den fredsopbyggende indsats bistå de forskellige dele af det syriske samfund med henblik på at støtte fredelig sameksistens og modstandsdygtighed i lokalsamfundene. Dette er en forudsætning for et fremtidigt demokratisk Syrien. Der vil være behov for en mæglingsindsats, der er omhyggeligt tilpasset de specifikke behov i lokalsamfundene og udviklingen i konflikten.

EU vil støtte arbejdet med at identificere savnede og forsvundne personer og støtte deres familier via personlig og juridisk rådgivning og interessevaretagelse.

### **5.5. Redning af liv ved at opfylde de mest udsatte syreres humanitære behov på rettidig, effektiv og principbaseret vis**

Levering af humanitær bistand i Syrien er blevet en stadig større udfordring. Godkendelse eller nægtelse af adgang til at yde humanitær bistand er blevet et taktisk våben i krigen, der anvendes i egen interesse af alle parter i konflikten. EU vil fortsætte sit praktiske engagement med regeringen i Syrien og oppositionsgrupper med henblik på at sikre en anerkendelse af, at alle parter i konflikten bør overholde grundlæggende humanitære principper, og at politisk indblanding i leveringen af humanitær bistand bør undgås. EU vil fastholde en principbaseret, ikkediskriminerende og behovsbaseret tilgang til leveringen af bistand gennem sine partnere.

EU's humanitære indsats vil fortsat dække to typer scenarier – akut nødhjælpsindsats og hjælp efter nødsituationen – ved hjælp af en integreret tilgang, der består af fem centrale indsatsområder: fødevarer; sundhed; husly og andre fornødenheder; vand, sanitet og hygiejne; beskyttelse. Gennem sin akutte nødhjælpsindsats vil EU og dets humanitære partnere prioritere områder, hvor civilbefolkningen enten kun har begrænset eller ingen adgang til humanitær bistand. EU støtter udarbejdelsen af beredskabsplaner med henblik på at foregribe og reagere effektivt på enhver forværring af den humanitære situation.

EU vil desuden yde livsvigtig bistand til de mest sårbare syrere i tiden efter nødsituationer, f.eks. ved langvarig fordrivelse eller langvarig mangel på grundlæggende tjenester. EU vil yderligere styrke komplementariteten mellem humanitær bistand, modstandsdygtighed og støtten til at opretholde et eksistensgrundlag.

Som en del af sit humanitære diplomati vil EU fortsat forlange, at alle parterne i konflikten sikrer beskyttelsen af civile, tillader humanitær adgang og yder en humanitær indsats i overensstemmelse med den humanitære folkeret og princippet om ansvarlighed. EU vil fortsat

støtte en stærk tilgang for "hele Syrien" ("Whole of Syria approach") som den bedste måde, hvorpå man kan håndtere adgangsbegrænsninger og leveringen af hjælp til befolkninger i nød fra alle nødhjælphubs, herunder både bistand på tværs af linjer og af grænser, således at dette sker på konsekvent, principbaseret og effektiv vis

### **5.6. Understøttelse af den syriske befolknings, de syriske institutioners og det syriske samfunds modstandsdygtighed i overensstemmelse med tilgangen for hele Syrien**

Opbygningen af modstandsdygtigheden i den syriske befolkning i overensstemmelse med "hele Syrien"-tilgangen kræver, at nødhjælpen leveres til den ramte befolkning over hele landet. Dette udgør en stadig større udfordring på grund af den manglende adgang, usikkerheden og gennemførelsespartners kapacitet til at arbejde i et konfliktmiljø. Denne tilgang kræver en forsigtig, konfliktfølsom vurdering og overvågning af, hvor og hvordan EU's bistand kan leveres. EU har derfor truffet foranstaltninger for at begrænse risici af politisk og anden karakter ved at arbejde i Syrien, og Unionen har styrket sin tilstedeværelse i regionen.

EU vil fortsætte med at understøtte den syriske civilbefolknings modstandsdygtighed. Der vil blive lagt særlig vægt på skabelsen af job gennem lokalsamfundsbaseerede og lokalt forankrede strategier for at skabe indtægter og fremme en følelse af at kunne klare sig selv. EU vil også fortsat fokusere på formidlingen af uddannelse, herunder grunduddannelse og højere uddannelse, kompetenceudvikling, erhvervsuddannelse og psykosociale støttetjenester for syriske børn og unge samt specifikke aktioner til fremme af lige adgang til uddannelse for piger. Dette vil gøre det muligt for børn og unge at fortsætte deres skole og studier, således at de vil kunne se en bedre fremtid i møde, samtidig med at de bliver udstyret med de nødvendige kompetencer til at bidrage til Syriens genopbygning. Dette vil også kunne opmuntre mennesker, herunder især unge, til at blive i eller vende tilbage til Syrien efter konflikten og skabe alternativer til deltagelse i eller indflydelse fra væbnede eller voldelige ekstremistiske grupper.

EU vil arbejde for at undgå den statslige forvaltnings sammenbrud. For at staten skal kunne fungere, er det nødvendigt at sikre forbindelsen mellem forvaltningsstrukturerne på alle niveauer i hele landet. EU vil øge den støtte, det har ydet til lokale civile forvaltningsstrukturer i oppositionskontrollerede områder, f.eks. lokalråd og andre administrative enheder, for at øge deres gennemsigtighed og deltagelsen og ansvarligheden i

forbindelse med levering af tjenester samt for at undgå, at militære aktører kontrollerer civile strukturer. EU vil foretage en tæt koordinering med syriske aktører, herunder den midlertidige syriske regering<sup>14</sup>, med henblik på at sikre harmoniserede og komplementære strategier inden for og på tværs af forskellige sektorer.

EU vil under tilgangen for hele Syrien fortsætte med at levere bistand til opbygning af modstandsdygtighed i hele landet. Denne støtte har til formål at:

- i) bevare Syriens menneskelige kapital og opretholde leveringen af tjenester og dermed bane vejen for genopretning efter konflikten og
- ii) stille midler til rådighed for, at befolkningen kan forblive i deres hjem i værdighed, eller at internt fordrevne kan modtage grundlæggende tjenester, således at migrationsstrømmene mindskes.

Denne tilgang for hele Syrien bør forfølges med henblik på at gøde jorden for en genopretning efter konflikten og en statsreform efter indgåelse af en fredsaftale, hvor lokale institutioner over hele landet forventes at skulle spille en vigtig stabiliserende rolle.

## **6. EU's engagement i den tidlige planlægning med henblik på genopbygningen og overgangprocessen**

### **6.1 Planlægning for perioden efter en aftale**

EU har gjort det klart, at det ikke vil kunne bistå med genopbygningen af landet, før en omfattende, reel og inklusiv politisk overgangsproces er i gang. EU's engagement i genopbygningen er derfor knyttet til en politisk løsning på konflikten på grundlag af FN's Sikkerhedsråds resolution 2254 samt Genèvekommunikéet. Derudover bør de eksterne aktører, der har forstærket konflikten, tage et særligt ansvar for genopbygningsomkostningerne. Forberedelserne bør imidlertid gå i gang allerede nu, for at der kan handles hurtigt og effektivt, når tiden kommer. Der vil være et ekstremt stort behov for investeringer, og det vil være nødvendigt med en global indsats.

---

<sup>14</sup> Den midlertidige syriske regering blev oprettet i 2013 af Den Nationale Koalition for de Syriske Revolutions- og Oppositionsstyrker og arbejder for at etablere funktionelle lokale forvaltningsstrukturer, der er i stand til at levere tjenester til befolkningen i oppositionskontrollerede områder i Syrien.

Under ledelse af FN's interinstitutionelle taskforce vil EU fortsat engagere sig i og bidrage til planlægningen af perioden efter indgåelsen af en aftale for derigennem at klarlægge, hvilke tværsektorielle tiltag der i de første seks måneder efter en fredsaftale vil være brug for med henblik på at støtte den politiske proces og de midlertidige forvaltningsstrukturer. Der arbejdes også på at udvide EU's og FN's nuværende fælles vurderinger af skader og behov i en række syriske byer og for at sikre, at der tages hensyn til befolkningens behov i genopbygningsindsatsen. EU vil søge at knytte dette sammen med en lignende, samtidig indsats fra Verdensbankens side. Efter indgåelsen af en aftale vil dette arbejde bane vejen for og reducere behovet for tid til at gennemføre en fælles genopretnings- og fredsopbygningsvurdering mellem EU, Verdensbanken og FN til støtte for mere langsigtede planer for genopretning og genopbygning af de midlertidige statslige strukturer.

EU er allerede engageret i at forbedre koordineringen mellem EU's medlemsstater og de vigtigste donorer i Syrien. EU har i denne sammenhæng allerede afholdt ni møder for de vigtigste donorer siden oktober 2012 for at forbedre den internationale koordinering af den ikkehumanitære bistand til genopretning, modstandsdygtighed og udvikling samt den fremadrettede planlægning af reaktionen på krisen i Syrien. For at forberede fasen efter en eventuel aftale agter EU sammen med Syriens nabolande, de arabiske internationale finansielle institutioner og andre relevante tredjeparter at drøfte, hvordan Syriens naboer og regionale aktører kan bidrage til Syriens genopbygning, og hvordan man kan understøtte en sikker, frivillig og værdig tilbagevenden for flygtninge og internt fordrevne.

## **6.2 EU's rolle i Syriens genopbygning**

Når en reel politisk overgang i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 2254 og Genèvekommunikéet er i gang, kan EU træffe foranstaltninger til støtte for genopbygning. Disse foranstaltninger vil blive gennemført trinvis og kun i takt med konkrete og målbare fremskridt:

- Ophævelse af de restriktive foranstaltninger: EU vil kunne genoverveje de nuværende restriktive foranstaltninger over for Syrien for at støtte en hurtig genopretning og genopbygning.
- Genoptagelse af samarbejdet: EU vil kunne genoptage det bilaterale samarbejde med den syriske regering og mobilisere de nødvendige værktøjer under EU's

naboskabspolitik og andre programmer for at sætte gang i økonomien og tackle udfordringerne hvad angår regeringsførelse og ansvarlighed.

- Mobilisering af finansiering: Når der er indledt en reel og omfattende politisk overgangsproces, vil EU være klar til at bidrage til genopbygningen af Syrien og til at mobilisere finansiering fra andre internationale donorer. EU's regionale trustfond som reaktion på den syriske krise bør spille en vigtig rolle med hensyn til at samle og styre EU's, medlemsstaternes og andre bidragsyderes støttemidler.

Efter indgåelsen af en eventuel aftale og uden at foregribe resultaterne af drøftelser med de syriske modparter, der vil skulle fastlægge egne genopbygningsprioriteter, vil EU kunne yde støtte inden for følgende sektorer:

- Sikkerhed: Behovet for sikkerhed vil være altoverskyggende i forbindelse med gennemførelsen af enhver politisk aftale. I perioden umiddelbart efter en aftale vil EU kunne finansiere minerydning og fjernelsen af ueksploderede skyts og støtte lokale eller internationale mekanismer til at føre tilsyn med og overvåge indstillingen af kamphandlingerne. En overgangsproces i Syrien vil kun kunne lykkes, hvis sikkerhedsinstitutionerne reformeres, så de kan holdes ansvarlige og rette fokus mod borgernes sikkerhed. Dette vil kræve civil kontrol på lokalt og nationalt plan. EU vil kunne støtte reformer af sikkerhedssektoren og demilitarisering, demobilisering og reintegration af tidligere kombattanter i det civile liv eller i reformerede sikkerhedstjenester. EU vil eventuelt kunne finansiere andre relevante aspekter, herunder bortskaffelse af kemiske agenser og sporing og bortskaffelse af håndvåben og lette våben.
- Regeringsførelse, reformer og levering af tjenester: I perioden umiddelbart efter en aftale, vil EU gennem støtte kunne bidrage til fredsgevinster ved hurtigt at genetablere leveringen af grundlæggende tjenester på lokalt plan (uddannelse, sundhed, vand, elektricitet, fjernelse af murbrokker, affaldshåndtering osv.), især i de områder, hvor mange fordrevne eller tilbagevendte befinder sig. På længere sigt vil EU kunne støtte reformer af statsinstitutionerne efter konflikten, herunder en indsats for at håndtere forskellig praksis og forskellige forvaltningsstrukturer, styrke sammenhængen i leveringen af tjenester og genskabe samhørigheden i splittede samfund. EU vil kunne støtte udarbejdelsen af en ny forfatning og afholdelsen af valg, navnlig gennem



bistand til valgadministrationen og en EU-valgobservationsmission. Unionen vil også kunne øge sin støtte til leveringen af tjenester gennem statslige og lokale institutioner for derigennem at styrke de reformerede og ansvarlige statslige og lokale institutioners legitimitet. EU vil kunne støtte Syrien i bekæmpelsen af økonomisk kriminalitet via gennemførelse af anbefalinger fra Den Finansielle Aktionsgruppe (FATF).

- Social samhørighed, fredsopbygning og forsoning: I perioden umiddelbart efter en aftale vil EU kunne støtte inklusive forsoningsprocesser på lokalt plan for at styrke fredsftalen og forhindre genoptagelse af konflikten. EU vil også kunne støtte overgangsmyndighedernes håndtering af de mest presserende spørgsmål i tæt samarbejde med civilsamfundet (f.eks. spørgsmål vedrørende tidligere fanger og forsvundne personer, tvistbilæggelse i forbindelse med boliger og jordbesiddelser osv.). Unionen er også villig til at spille en rolle med hensyn til at forberede og støtte flygtninges og internt fordrevnes sikre, frivillige og værdige tilbagevenden til deres hjem og deres inddragelse i det syriske samfund. I den forbindelse er der på længere sigt bl.a. behov for en rettighedsbaseret og offerorienteret retsopgørmekanisme og foranstaltninger til fremme af national og lokal forsoning, herunder en national dialog og en gennemgribende reform af retsvæsenet.
- Menneskelig kapital: EU kan bygge videre på eksisterende initiativer til at udvikle og bevare den menneskelige kapital, som vil være nødvendige for genopbygningen i Syrien. Med henblik herpå vil EU's relevante sektorpolitiske instrumenter såsom Horisont 2020-programmet kunne mobiliseres.
- Økonomisk genopretning: I perioden umiddelbart efter en aftale vil EU kunne øge sin støtte til sikring af befolkningens eksistensgrundlag, navnlig for de mest sårbare, unge og fordrevne personer. På længere sigt vil freden og genopbygningen af Syrien kun kunne opnås ved at genstarte den syriske økonomi, som har lidt alvorlig skade i de seks år, krigen har varet. Skabelsen af arbejdspladser og forretningsmuligheder for alle syrere (især for tilbagevendte flygtninge, fordrevne, i krigsramte lokalsamfund og for tidligere kombattanter), herunder gennem de muligheder, der udspringer af genopbygningsprocessen, vil være vigtig for den økonomiske genopretning. For at sikre den mest effektive internationale støtte vil det være afgørende, at det internationale samfund trækker på samme hammel og arbejder efter en fuldt

koordineret strategi. Så snart forholdene tillader det, og alt efter hvad der kræves af omstændighederne, vil den Internationale Valutafond kunne føre an i en makroøkonomisk stabiliseringsindsats, som sammenknyttes med lån fra Verdensbanken og rådgivning om strukturelle og sektorspecifikke reformpolitikker. Makrofinansiel bistand fra EU vil kunne stilles til rådighed for Syrien efter afslutningen af konflikten, forudsat at der er etableret et IMF-udbetalingsprogram, og at de relevante forudsætninger er til stede (iagttagelse af demokratiske mekanismer, herunder et parlamentarisk flerpartisystem, retsstatsprincippet og respekt for menneskerettighederne). Den Europæiske Investeringsbank (EIB) og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling (EBRD) vil i overensstemmelse med deres respektive mandater kunne udnytte deres ekspertise inden for finansieringen af infrastruktur og udvikling af den private sektor, herunder støtte til mindre erhvervsdrivende via mikrolån.