



UNIONENS HÖGA  
REPRESENTANT FÖR  
UTRIKES FRÅGOR OCH  
SÄKERHETSPOLITIK

Strasbourg den 14.3.2017  
JOIN(2017) 11 final

**GEMENSAMT MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET**

**EU:s strategi för Syrien**

## Inledning

Kriget i Syrien som är en av de värsta humanitära kriser världen sett sedan andra världskriget, fortsätter att ha förödande och tragiska konsekvenser för landets befolkning. Förra årets förstörelse av Aleppo var det senaste kapitlet i konfliktens grymma och än så länge ändlösa historia. Konflikten har också ökande destabiliserande konsekvenser för den vidare regionen, genom förflyttningen av människor, utbredningen av terrorism och de ökande politiska och sekteristiska skillnaderna.

Målet för denna EU-strategi för Syrien, som ordförande Juncker efterlyste i sitt tal om tillståndet i unionen i september 2016, är att formulera hur EU kan bidra på ett mer framträdande sätt till en hållbar politisk lösning i Syrien under den nuvarande FN-överenskommelsen och hjälpa till att bygga stabilitet och stödja återuppbyggnaden efter överenskommelsen, så snart en trovärdig politisk övergång har inletts. Den höga representanten för utrikes frågor och säkerhetspolitik (nedan kallad *den höga representanten*) och kommissionen söker stöd för strategin inför Brysselkonferensen *Stöd till framtiden för Syrien och för regionen* av den 5 april 2017. Strategin är EU:s bidrag till två av konferensens tre breda teman: Stöd för den politiska processen. Stöd för försoning och stabilisering. Konferensens tredje tema, stöd till regionen, tas upp separat genom EU:s utfästelser i London (*London pledge*) och genomförandet av EU-pakterna med Jordanien<sup>1</sup> och Libanon<sup>2</sup> och faciliteten för flyktingar i Turkiet<sup>3</sup>.

Strategin innebär också en översyn av de syriska aspekterna i *EU:s regionala strategi för Syrien, Irak och kampen mot IS/Daish*, som senast sågs över och uppdaterades av rådet i maj 2016<sup>4</sup>. Det är nödvändigt att se över EU:s roll och vad EU kan göra för att bidra till en

---

<sup>1</sup> <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12384-2016-ADD-1/sv/pdf> (Se bilagan)

<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 bilagan)

<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/sv/press/press-releases/2016/05/23-fac-syria-iraq-daesh-conclusions/>

politisk lösning, grundat på FN:s säkerhetsråds resolution 2254 som gäller för alla syrier och som ger dem rätt att leva i frihet och värdighet, i säkerhet och trygghet.

Det bilaterala samarbetet med den syriska regeringen avbröts efter regimen brutala repression av det civila upproret 2011. EU har dock fortsatt att stödja det syriska folket genom humanitärt bistånd för att rädda liv och genom bidrag för att tillhandahålla grundläggande tjänster och stöd till det civila samhället. En ökad samordning mellan EU:s medlemsstater och EU:s institutioner, och deras respektive finansiella instrument är avgörande för att strategin ska kunna genomföras på ett ändamålsenligt sätt.

## **1. Situationen i Syrien**

### **1.1. Politiskt sammanhang och säkerhetsförhållanden**

Den syriska regimen militära reaktion på det fredliga politiska upproret 2011 ledde till ett långvarigt inbördeskrig som stöds och förvärras av en rad yttre faktorer. Det utdragna kriget skapar ett lapptäcke av kringkurna och konkurrerande regioner som styrs av olika väpnade styrkor och där Daish kan växa sig starkt.

Trots upprepade FN-ledda fredssamtal, Genèvekommunikén från 2012<sup>5</sup> och det arbete som gjorts i internationella stödgruppen för Syrien och dess arbetsgrupper, har inget avtal mellan parterna i konflikten kunnat nås och få ett slut på kriget. Den fjärde rundan av samtal mellan de syriska parterna i Genève i februari 2017 har identifierat tre korgar för framtida förhandlingar i linje med FN:s säkerhetsråds resolution 2254: styrning, konstitution och val – plus en fjärde tillfällig förhandlingskorg inom vilken terrorbekämpning skulle kunna diskuteras.

Samtidigt har den syriska regimen och dess allierade, men också våldsamma extremistgrupper och delar av den väpnade oppositionen, systematiskt drivit på en eskalering av våldet på marken. Detta har ökat det syriska folkets sårbarhet, medfört demografisk manipulation genom påtvingade evakueringar samt grava kränkningar av de mänskliga rättigheterna och internationell humanitär rätt.

---

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

Inga ansatser till dialog har gjorts från regimen sida och budskapet är tydligt: ”underkasta dig eller lämna landet”. En sådan repressiv strategi kan aldrig bli en grund för ett framtida förenat och inkluderande Syrien.

## **1.2 Humanitär kontext**

Sex år av konflikt har haft svåra konsekvenser för civilbefolkningen i Syrien. Livslängden har förkortats med 20 år. Den ekonomiska och mänskliga utvecklingen i Syrien har kastats tillbaka med fyrtio år, och många syrier lämnar nu landet. Den syriska ekonomin har kollapsat och ersatts med en krigsekonomi som bara gynnar en liten minoritet. 13,5 miljoner människor<sup>6</sup>, dvs. nästan tre fjärdedelar av den återstående befolkningen<sup>7</sup>, är i direkt behov av humanitärt bistånd, däribland mer än sex miljoner internflyktingar och mer än fem miljoner människor i belägrade eller svårtillgängliga områden.

De i princip dagliga kränkningarna av internationell humanitär rätt, som de kontinuerliga och avsiktliga angreppen mot civil infrastruktur (till exempel vattendistributionssystem, sjukvårdsinrättningar och skolor) har lett till en allvarlig brist på grundläggande tjänster. Samtidigt har tillgången till och leveranserna av humanitärt bistånd hämmats kraftigt av en ökad politisering av stödet.

## **1.3 Situationen för EU-biståndet i januari 2017**

Sedan krigsutbrottet 2011 har EU kollektivt (EU och medlemsstaterna) avsatt mer än 9,4 miljarder euro i respons på Syrienkrisen, både i Syrien och i regionen, vilket gör EU till den största givaren.

För själva Syrien har EU mobiliserat mer än 900 miljoner euro. Mer än 600 miljoner av dessa har använts för att ge humanitärt bistånd. Denna finansiering har kunnat tillgodose människors behov i vad som benämns ”Hela Syrien” och har prioriterat sektorsövergripande, livräddande insatser, särskilt i underförsörjda, omstridda och belägrade områden.

EU:s humanitära bistånd har nått ut till miljontals behövande människor i Syrien och i angränsande flyktingmottagande länder. I själva Syrien har vårt bistånd gjort det möjligt för

---

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

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

vår partner att tillhandahålla livsmedel, akutsjukvård, tak över huvudet, dricksvatten och hygienartiklar till miljontals människor, i synnerhet de mest nödlidande, och har stöttat Unicef i poliovaccineringskampanjen för 2,7 miljoner barn. Även om detta meddelande fokuserar på själva Syrien, har EU också mobiliserat omfattande stöd till angränsande flyktingmottagande länder (Turkiet, Jordanien, Libanon) där mer än 1,15 miljoner syriska flyktingar i regionen har fått livräddande hälso- och sjukvård, samt psykosocialt stöd och skydd.

EU har också lämnat 327 miljoner euro i icke-humanitärt bistånd genom olika instrument: Europeiska grannskapsinstrumentet<sup>8</sup> har finansierat insatser i Syrien inom olika områden som utbildning, stöd till utkomstmöjligheter, lokalt styre, hälsostöd och stöd till det civila samhället.

Finansieringen har till syfte att upprätthålla syriskt humankapital, underlätta tillgången till grundläggande tjänster och öka kapaciteten för lokala civila institutioner. EU stöder det syriska civila samhället och syriska människorättsförsvarare genom instrumentet som bidrar till stabilitet och fred<sup>9</sup> och det europeiska instrumentet för demokrati och mänskliga rättigheter<sup>10</sup>. Finansieringsinstrumentet för utvecklingsamarbete<sup>11</sup> stöder också projekt i Syrien som syftar till att ge den syriska befolkningen ökad livsmedelstrygghet.

EU har inrättat en facilitet för flyktingar i Turkiet med en total budget på tre miljarder euro för perioden 2016–2017 för att stödja den långsiktiga försörjningen och socioekonomiska och utbildningsrelaterade perspektiv för flyktingarna i Turkiet.

EU har också inrättat en regional förvaltningsfond för insatser med anledning av krisen i Syrien<sup>12</sup> som omfattar 932 miljoner euro i bidrag från 22 medlemsstater och Turkiet. Detta utöver den direkta finansiering ur EU:s budget som fram till idag har använts i regionen för att hjälpa syrier och värdsamhällen i grannländerna.

---

<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/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0230&qid=1489338778688&from=SV>

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

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

<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)

EU:s finansiering har bidragit till att förbättra flyktingarnas liv, särskilt på utbildningsområdet. Nu får till exempel 663 000 syriska flyktingar och barn och ungdomar i värdsamhällen i Turkiet, Libanon och Jordanien tillgång till primärutbildning av god kvalitet, skyddstjänster och psykosocial vård. Inom den högre utbildningen erbjuder HOPES-projektet stipendier, utbildningsrådgivning och språkkurser för omkring 250 000 flyktingar och ungdomar i värdsamhällen i Jordanien, Libanon, Egypten, Irak och Turkiet. I Turkiet omfattar insatserna på utbildningsområdet projektet att bygga och utrusta 70 nya skolor.

## **2. Risker för och hot mot EU:s centrala intressen om kriget fortsätter**

Om kriget i Syrien fortsätter kan detta leda antingen till att landet delas upp enligt sekteristiska demarkationslinjer som kan ge ytterligare bränsle åt våldsam extremism och terrorism, eller till att regimen påtvingar hela landet ett militärt styre. Båda alternativen kommer att leda till fortsatt instabilitet med omfattande negativa regionala och globala konsekvenser, bland annat genom att urholka den internationella rättsliga och den institutionella strukturens möjlighet att lösa andra konflikter.

Återverkningarna av dessa alternativ – fortsatt konflikt eller fortsatt envåldsstyre (alternativen till en förhandlad politisk övergång) – skulle vara negativa för det syriska folkets, regionens och EU:s intressen. De skulle innebära

- förluster av liv och förvärrat mänskligt lidande, bland annat på grund av ytterligare förflyttningar av befolkningsgrupper, framför allt stora flyktingströmmar i hela regionen och till Europa,
- fortsatt våld, radikaliserings av väpnade grupper och spridning av våldsam extremism,
- spridning av sådan kriminell verksamhet som följer av en krigsekonomi, bland annat vapen- och människohandel,
- fortsatt ekonomisk tillbakagång med minskande affärsverksamhet och ekonomiska möjligheter,
- befästandet av sekteristiska skillnader, vilket kommer att försvåra ansträngningarna att driva en nationell försoningsprocess,

- ökad instabilitet i angränsande länder, vilket bland annat kommer att hindra stabilisering i Irak efter Daish och få fortsatta direktverkningar för Jordanien, Libanon och Turkiet och
- fortsatt förstörelse av kulturarvet, bland annat världsarvet, och olaglig handel med kulturföremål.

### **3. EU:s strategiska mål**

EU:s strategiska mål för Syrien sammanfaller med landets centrala intressen och värden och bygger på den globala strategin för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik och den europeiska grannskapspolitiken:

- Ett Syrien – ett förenat och territoriellt integrerat land för alla syriska medborgare.
- Ett demokratiskt Syrien – en legitim regering och ett pluralistiskt politiskt system som respekterar rättstaten och individens rättigheter baserat på principen om lika medborgarskap.
- Ett blandat och inkluderande Syrien – ett mångkulturellt land där alla etniska och religiösa grupper känner att deras identitet skyddas och att alla har lika stort tillträde till offentlig sektor och förvaltning.
- Ett starkt och säkert Syrien – en effektiv stat med välfungerande institutioner och med fokus på medborgarnas säkerhet och på tjänster, en enda nationell armé och polis- och säkerhetsstyrkor med ansvarsskyldighet.
- Ett stabilt Syrien – ett stabilt politiskt system och en stark ekonomi som ger befolkningen ordentlig utbildning och hälso- och sjukvård, har attraktionskraft för utländska investeringar, upprätthåller goda förbindelser med alla sina grannar och ingår i det internationella samfundet som en konstruktiv partner.

I takt med att dessa strategiska mål uppnås kommer flyktingar och internflyktingar att kunna återvända frivilligt, i värdighet och i säkerhet.

#### **4. EU-mål**

##### **För att nå dessa strategiska mål har EU följande mål för Syrien:**

- Få ett slut på kriget genom en politisk övergångsprocess som förhandlats fram av parterna i konflikten med stöd från FN:s särskilda sändebud för Syrien och viktiga internationella och regionala aktörer.
- Främja en meningsfull och inkluderande övergång i Syrien genom stöd för att stärka den politiska oppositionen, i linje med FN:s säkerhetsråds resolution 2254 och Genèvekommunikén.
- Främja demokrati, mänskliga rättigheter och yttrandefrihet genom att stärka det civila samhällets organisationer i Syrien.
- Främja en nationell försoningsprocess baserad på fredsbyggande insatser och motverka våldsam extremism och sekterism genom en strategi för övergångsrättvisa som bör inbegripa utkrävande av ansvar för krigsförbrytelser.
- Rädsla liv genom att tillgodose humanitära behov hos de mest utsatta syrierna i rätt tid, på ett effektivt, ändamålsenligt och principstyrt sätt.
- Stödja motståndskraften hos den syriska befolkningen och hos institutionerna och det syriska samhället.

Dessa mål diskuteras mer ingående i avsnitt 5.

#### **5. Huvudlinjerna för insatserna i Syrien för att genomföra EU:s mål**

##### **5.1. Få ett slut på kriget genom en politisk övergångsprocess som förhandlats fram av parterna i konflikten med stöd av FN:s särskilda sändebud och viktiga internationella och regionala aktörer**

Varje varaktig lösning på kriget måste inriktas på att uppfylla det syriska folkets demokratiska strävanden och behov, så att det politiska och civila rummet kan öppnas för tidigare uteslutna grupper och så att en genomgripande reform av de statliga institutionerna kan komma till stånd. Med tanke på EU:s intresse av att förhandla fram en politisk övergång och använda de verktyg som finns, kommer man att spela sin roll fullt ut.

EU kommer att fortsätta att ge sitt direkta stöd till de FN-ledda förhandlingarna i Genève, bland andra de tekniska diskussioner som kan leda till att de politiska förhandlingarna för att få slut på kriget går framåt och till att definiera parametrarna för en övergångsregering i överensstämmelse med FN:s säkerhetsråds resolution 2254 och Genèvekommunikén. EU välkomnar de steg som tagits av Ryssland, Turkiet och Iran till stöd för eldupphör, vilka också godkänns i FN:s resolution 2336 som ett sätt att förbereda för förhandlingar i Genève mellan de syriska parterna.

Eftersom Syrienkriget för närvarande i stor utsträckning präglas av direkt militärt ingripande från en rad regionala och globala aktörer, har EU i full samordning med FN inlett ett initiativ för att utveckla en politisk dialog med centrala aktörer från regionen i syfte att nå fram till en samsyn för sluttillståndet i Syrien och identifiera villkoren för försonings- och återuppbyggnadsprocessen. Arbetets syfte är att bidra ytterligare till en överenskommelse i fredsprocessen mellan de syriska parterna.

Fred kan inte uppnås genom att endast samarbeta med de syriska aktörerna på makronivå. Fred kräver först och främst en samlad ansträngning som riktar sig direkt till det syriska civilsamhället och de samhälls- och befolkningsgrupper som påverkas av kriget och som alla bör delta i processen för att fastställa övergångsbestämmelser och utforma det framtida syriska politiska systemet. EU:s stödinitiativ för fredsprocessen i Syrien<sup>13</sup> är nu i färd med att ta fram en konkret plattform för att stödja fredsprocessen och eldupphör, stärka oppositionspartierna och bidra till dialogen med det civila samhället. EU kommer att fortsätta att stödja FN:s särskilda sändebuds ansträngningar att involvera det civila samhället i sitt arbete genom plattformen Civil Society Support Room och kvinnornas rådgivande nämnd (Women's Advisory Board).

EU kommer att upprätthålla sina restriktiva åtgärder mot syriska individer och enheter som stöder regimen så länge som förtrycket av civilbefolkningen fortsätter. De åtgärder som inriktas på vissa sektorer i den syriska ekonomin kommer också att upprätthållas så länge som det är nödvändigt. De nuvarande sanktionerna kommer att utvidgas ytterligare om så är nödvändigt. EU kommer att hålla effekterna av sanktionerna under konstant översyn och

---

<sup>13</sup> EU:s Syrienfond som inrättats genom instrumentet som bidrar till stabilitet och fred.

kommer regelbundet att överväga alternativ för att begränsa eventuella oönskade konsekvenser.

## **5.2. Främja en meningsfull och inkluderande övergång i Syrien genom stöd för att stärka den politiska oppositionen, i enlighet med FN:s säkerhetsråds resolution 2254 och Genèvekommunikén**

En omfattande och hållbar övergång kan inte uppnås för Syrien om inte alla centrala syriska politiska grupper är representerade och ges inflytande.

Den syriska oppositionen, både i och utanför Syrien, behöver stöd för att kunna fortsätta sina ansträngningar att omvandlas till en stark och hållbar politisk plattform som har kapacitet att erbjuda ett demokratiskt alternativ och spela en betydande roll i övergångsfasen och fasen efter övergången i Syrien. EU kommer att fortsätta att bygga på sitt redan existerande arbete för att stödja de viktigaste politiska oppositionsgrupperna i förhandlingsprocessen, samt att hjälpa dem att vidareutveckla och anpassa sin vision när det gäller övergången och framtiden för den syriska staten och det syriska samhället.

EU kommer att fortsätta att investera i unifieringen av den syriska oppositionen genom sitt arbete för att stärka den höga förhandlingskommittén, liksom dess två viktigaste politiska beståndsdelar: syriska nationella koalitionen och det nationella samordningsorganet.

EU kommer att stödja utvidgningen av oppositionens plattform genom dialog med andra syriska oppositionsgrupper som inte har varit representerade i Genèveprocessen. Vidare uppmuntrar EU dialog mellan oppositionsgrupper och syriska berörda parter, som det civila samhällets organisationer, religiösa ledare och stamledare, affärsväldet och kvinnoorganisationer, i syfte att införliva deras synpunkter i en politisk plattform.

EU kommer att fortsätta att stödja den syriska oppositionens samarbete och förbindelser med moderata väpnade grupper i syftet att stärka deras deltagande i eldupphör och förberedelserna av en framtida politisk övergång.

## **5.3. Främja demokrati, mänskliga rättigheter och yttrandefrihet genom att stärka det civila samhällets organisationer i Syrien**

EU kommer att fortsätta att ge omfattande stöd till de av det civila samhällets organisationer i Syrien som delar värderingar som att främja demokrati, mänskliga rättigheter och

yttrandefrihet. Det syriska civila samhället måste spela en framträdande roll i ett efterkrigs-Syrien, vilket bland annat innebär att hjälpa landet att hantera det förflutna, stödja arbetet för lokal och nationell försoning, interkulturell och interreligiös dialog, och bidra till övervakningen av de politiska överenskommelser som ingåtts.

EU kommer framför allt att stödja att det syriska civila samhället samlas i plattformar som bättre kan främja de olika organisationernas mål och ge röst åt ett så brett spektrum av syriska samhällsytringar som möjligt. Man kommer att arbeta för att stärka det civila samhällets kapacitet att föra dialog med allmänheten, så att de syriska medborgarnas angelägenheter kommer till uttryck. Stödet kommer att upprätthållas för kvinno-, ungdoms- och minoritetsrättsorganisationer som har deltagande i ett inkluderande och demokratiskt Syrien på dagordningen.

Stödet för yttrandefriheten bör omfatta stöd till utvecklingen av dynamiska, fria och oberoende medier och främjandet av kanaler för öppen och tolerant kommunikation, även via sociala medier.

#### **5.4. Främja en nationell försoningsprocess baserad på fredsbyggande insatser och motverka våldsam extremism och sekterism, genom en strategi för övergångsrättvisa som bör inbegripa utkrävande av ansvar för krigsförbrytelser**

Under och efter konflikten kommer EU att fortsätta att stödja initiativ för övergångsrättvisa för att se till att ansvar utkrävs för krigsförbrytelser, kränkningar av de mänskliga rättigheterna och brott mot internationell humanitär rätt. Här ingår bekräftad användning av kemiska vapen, och man kommer att stödja utredning av krigsförbrytelser på både nationell och internationell nivå. Arbetet kommer att ske i förening med stöd för förstärkt psykosocial hjälp och försoningssträvanden i alla delar av landet.

När det gäller fredsbyggande insatser kommer EU att bistå de olika delarna av det syriska samhället i deras strävan efter fredlig samexistens och samhällelig motståndskraft som är en förutsättning för uppbyggnaden av ett framtida demokratiskt Syrien. Medlingsinsatserna måste vara välriktade så att de uppfyller lokalsamhällenas särskilda behov och är anpassade till den ständigt föränderliga konfliktsituationen.

EU kommer att stödja arbetet för att identifiera saknade och försvunna personer och ge stöd till deras familjer genom allmän rådgivning, juridisk rådgivning och påverkansarbete.

## **5.5. Rädda liv genom att i rätt tid och på ett effektivt, ändamålsenligt och principstyrt sätt möta de mest utsatta syriernas humanitära behov**

Att leverera humanitärt bistånd inne i Syrien har blivit allt svårare, och att ge eller vägra tillträde för humanitära organisationer har blivit en krigföringstaktik som används av alla parter i konflikten för deras egna syften. EU kommer att fortsätta sitt praktiska samarbete med Syriens regering och oppositionsgrupperna för att befästa nödvändigheten av att se till att grundläggande humanitära principer respekteras av alla parter i konflikten och att undvika politisk inblandning i leveranserna av humanitärt bistånd. EU kommer att upprätthålla en principfast, icke-diskriminerande och behovsbaserad strategi för leverans av bistånd via sina partner.

EU:s humanitära respons kommer att fortsätta att täcka två typer av scenarier – akuta katastrofinsatser och insatser efter det första krisläget – genom en integrerad strategi med fem centrala insatsområden: Livsmedel. Folkhälsa. Inkvartering och andra artiklar än livsmedel. Vatten, sanitet och hygien (WASH). Skydd. Genom sina akuta katastrofinsatser kommer EU och dess humanitära partner att prioritera områden där civilbefolkningen har begränsat eller inget tillträde till humanitärt bistånd. EU stöder utvecklingen av beredskapsplaner för att föregripa och reagera effektivt på varje försämring av den humanitära situationen.

EU kommer också att fortsätta att tillhandahålla livsuppehållande stöd till syrier som befinner sig i mycket utsatta situationer efter det första krisläget, till exempel i långvarig tvångsförflyttning eller i utdragen brist på grundläggande tjänster. EU kommer att ytterligare stärka komplementariteten mellan humanitärt bistånd, stöd till uppbyggnaden av motståndskraft och stöd till utkomstmöjligheter.

Som ett led i sin humanitära diplomati kommer EU att fortsätta att kräva att alla parter i konflikten säkerställer skydd för civilbefolkningen, ger humanitära organisationer tillträde och vidtar humanitära insatser i linje med internationell humanitär rätt och principen om ansvarsskyldighet. EU kommer att stå fast vid sitt stöd för en stark Hela Syrien-strategi som det bästa alternativet att lösa tillträdesfrågan och ge bistånd till befolkningar i nöd från alla knutpunkter för biståndsleveranser. Detta gäller biståndsinsatser över skiljelinjer såväl som över gränser och de ska genomföras på ett konsekvent, principstyrt och effektivt sätt.

## **5.6. Stödja motståndskraften hos den syriska befolkningen och hos institutionerna och det syriska samhället**

För att det ska vara möjligt att bygga upp motståndskraft hos den syriska befolkningen i enlighet med Hela Syrien-strategin krävs det att stödet kommer ut till drabbade samhällen i hela landet. Denna utmaning blir allt större på grund av bristande tillträde och säkerhet och genomförandepartnerernas kapacitet att arbeta i en konfliktmiljö. Detta angreppssätt kräver försiktig och konfliktmedveten bedömning och övervakning av var och hur EU:s bistånd kan levereras. EU har därför vidtagit åtgärder för att begränsa de politiska och andra risker som är förknippade med att arbeta inne i Syrien, och har förstärkt sin närvaro i regionen.

EU kommer att fortsätta att stödja uppbyggnaden av den syriska civilbefolkningens motståndskraft. Särskilt fokus kommer att läggas vid att skapa arbetstillfällen genom samhällsbaserade och lokalt ägda strategier för att skapa inkomster och ge människor en känsla av att de har makt över sina liv. EU kommer också att fortsätta att inrikta arbetet på att tillhandahålla utbildning, både grundutbildning och högre utbildning, kompetensutveckling, vidareutbildning och psykosocialt stöd till syriska barn och ungdomar, samt på särskilda åtgärder för att främja lika tillgång till utbildning för flickor. De får då möjlighet att fortsätta sin skolgång och sina studier, och får på så sätt bättre framtidsutsikter eftersom de kommer att vara utrustade med den kompetens som krävs för att bidra till återuppbyggnaden av Syrien. Detta kommer också att uppmuntra människor, särskilt de unga, att stanna kvar i eller återvända till Syrien efter konflikten, och skapar alternativ till att delta i eller låta sig influeras av väpnade eller våldsamma extremistgrupper.

EU kommer att arbeta för att undvika en kollaps i den syriska statliga förvaltningen. För en fungerande stat är det nödvändigt att säkerställa driftskompatibilitet mellan alla förvaltningsstrukturer på alla nivåer och över hela landet. EU kommer att utöka stödet till lokala civila förvaltningsstrukturer i oppositionsstyrda områden såsom lokala kommunala nämnder och andra administrativa enheter för att förbättra öppenheten, deltagandet och ansvarsskyldigheten när det gäller tillhandahållandet av tjänster och för att förhindra att militära aktörer får kontroll över civila ledningsstrukturer. EU kommer att driva en nära samordning med andra biståndsgivare och syriska aktörer, däribland den syriska

interimsregeringen<sup>14</sup>, för att säkerställa harmoniserade och komplementära strategier inom och mellan olika sektorer.

Genom Hela Syrien-strategin kommer EU att fortsätta att tillhandahålla stöd för uppbyggnad av motståndskraft i alla delar av landet. Stödet har till syfte att

- i) upprätthålla Syriens mänskliga kapital och tillhandahållandet av tjänster och därigenom bana väg för återhämtningen efter konflikten, och
- ii) tillhandahålla folket medel så att de kan stanna kvar i sina hem i värdighet eller så att internflyktingar kan få grundläggande tjänster, och därigenom minska migrationsflödena.

Denna Hela Syrien-strategi bör drivas vidare i syfte att bereda marken för återhämtningen efter konflikten och för den statliga reform efter den nuvarande överenskommelsen i vilken lokala institutioner över hela landet förväntas spela en viktig stabiliserande roll.

## **6. EU:s engagemang i tidig planering för återuppbyggnad och övergång**

### **6.1 Planering för tiden efter överenskommelsen**

EU har varit tydliga med att man inte kommer att kunna hjälpa till med återuppbyggnaden av landet så länge det inte finns en övergripande, trovärdig och inkluderande politisk övergångsprocess. EU engagemang i återuppbyggnaden är därför kopplat till en politisk lösning på konflikten baserad på FN:s resolution 2254 och Genèvekommunikén. Dessutom bör ansvaret för kostnaderna för återuppbyggnaden bäras av de externa aktörer som har underblåst konflikten. Förberedelserna bör dock inledas i förväg så att det finns en beredskap för att agera snabbt, effektivt och i rätt ögonblick. Investeringsbehoven kommer att vara extremt omfattande och det kommer att krävas en global insats.

EU kommer att fortsätta att engagera sig i och bidra till den planering för tiden efter överenskommelsen som sker under ledning av FN:s interinstitutionella arbetsgrupp och som ska innefatta de sektorsövergripande insatser som kommer att behövas under de första sex

---

<sup>14</sup> Den syriska interimsregeringen inrättades 2013 av den Syriska nationella koalitionen och arbetar för att få till stånd fungerande lokala förvaltningsstrukturer i oppositionsstyrda områden inne i Syrien, som kan tillhandahålla tjänster till befolkningen.

månaderna efter ett fredsavtal för att stödja den politiska processen och förvaltningsstrukturerna under övergången. Arbetet pågår också när det gäller att utvidga EU:s och FN:s befintliga gemensamma skade- och behovsbedömning i ett antal syriska städer och för att se till att befolkningens behov beaktas i återuppbyggnadsarbetet. EU kommer att sträva efter att integrera liknande och parallella insatser som görs av Världsbanken. Detta arbete kommer att bereda marken för och minska den tid som efter överenskommelsefasen kommer att behövas för en gemensam återhämtnings- och fredsuppbyggande utvärdering mellan EU, Världsbanken och Förenta nationerna, till stöd för de långsiktigare återhämtnings- och återuppbyggnadsplaner som ska utarbetas av regeringsstrukturerna under själva övergången.

EU arbetar redan med att öka samordningen mellan EU:s medlemsstater och viktiga biståndsgivare i Syrien. På detta område har EU redan anordnat nio centrala biståndsgivarmöten sedan oktober 2012 för att förbättra den internationella samordningen av icke-humanitär återhämtning, återuppbyggnad av motståndskraft och utvecklingsstöd samt framåtblickande planering för att hantera Syrienkrisen. I förberedelserna för fasen efter överenskommelsen kommer EU att samarbeta med Syriens grannländer, de arabiska internationella finansinstituterna och andra relevanta tredjeparter. Man kommer att diskutera hur Syriens grannländer och regionala aktörer kan bidra till återuppbyggnaden av Syrien och hur man kan stödja ett säkert, frivilligt och värdigt återvändande för flyktingar och internflyktingar.

## **6.2 EU:s roll i återuppbyggnaden av Syrien**

Så snart en verklig politisk övergång i enlighet med FN:s resolution 2254 och Genèvekommunikén har inletts kan EU vidta åtgärder till stöd för återuppbyggnaden. Detta kommer att ske steg för steg, och endast på grundval av konkreta och mätbara framsteg:

- Upphävande av restriktiva åtgärder: EU skulle kunna se över de nuvarande restriktiva åtgärderna mot Syrien för att i ett tidigt skede stödja återhämtning och återuppbyggnad.
- Återupptagande av samarbetet: EU skulle kunna återuppta sitt bilaterala samarbete med den syriska regeringen och mobilisera lämpliga verktyg inom ramen för EU:s

grannskapspolitik och andra program för att stimulera ekonomin och ta itu med utmaningarna när det gäller ansvarsutkrävande och styrning.

- Mobilisering av finansiering: Så snart en övergripande och verklig politisk övergång inleds kommer EU att vara berett att bidra till återuppbyggnaden i Syrien, liksom att mobilisera finansiering från andra internationella givare. EU:s regionala förvaltningsfond för insatser med anledning av krisen i Syrien bör spela en viktig roll när det gäller att samla och styra EU:s och medlemsstaternas samt andra deltagares bidrag.

Utan att på något sätt föregripa resultaten av samråden med de syriska motparterna i fasen efter överenskommelsen, då dessa själva måste fastställa sina återuppbyggnadsprioriteringar, skulle EU kunna ge stöd till följande sektorer:

- Säkerhet: Behovet av säkerhet kommer att vara helt centralt för genomförandet av varje form av politisk överenskommelse. I fasen omedelbart efter överenskommelsen skulle EU kunna finansiera minröjning och avlägsnande av odetonerad ammunition samt stödja lokala eller internationella mekanismer för att kontrollera och övervaka upphörandet av fientligheterna. En övergång i Syrien kan bara bli framgångsrik om säkerhetsinstitutionerna reformeras så att de kan utkrävas ansvar och är inriktade på medborgarnas säkerhet och trygghet. Detta kommer att kräva civil kontroll på lokal och nationell nivå. EU skulle kunna stödja en reform av säkerhetssektorn och demilitarisering, demobilisering och återintegration av tidigare stridande i det civila livet eller i de reformerade säkerhetstjänsterna. EU kan också finansiera andra relevanta aspekter, till exempel bortskaffande av kemiska agens och spårning och bortskaffande av handeldvapen och lätta vapen.
- Styrelseformer, reformer och tillhandahållande av tjänster: Under tiden omedelbart efter överenskommelsen skulle EU kunna stödja fredsåterbäringen genom att snabbt återställa tillhandahållandet av tjänster på lokal nivå (utbildning, hälsa, vatten, el, undanröjande av rasmassor, vattenförvaltning osv.), särskilt i områden där stora mängder fördrivna eller återvändande personer uppehåller sig. I det långsiktiga perspektivet skulle EU kunna stödja reformen av statliga institutioner efter konflikten, bland annat genom att arbeta för att komma till rätta med problemet med för många olika metoder/förvaltningar, stärka koherensen i tillhandahållandet av tjänster och

hjälpa till att ena splittrade samhällen. EU skulle kunna stödja utarbetandet av en ny konstitution och organisationen av val, särskilt genom stöd till valberedningen och EU:s valobservatörsuppdrag. Det skulle även kunna öka stödet till tillhandahållandet av tjänster genom statliga och lokala institutioner, och därigenom stärka legitimiteten hos reformerade och ansvarsskyldiga statliga och lokala institutioner i hela Syrien. EU skulle kunna ge stöd åt Syrien för att bekämpa ekonomisk brottslighet genom att genomföra FATF:s (arbetsgruppen för finansiella åtgärder) rekommendationer.

- Social sammanhållning, fredsbyggande åtgärder och försoning: Under fasen omedelbart efter överenskommelsen skulle EU kunna stödja inkluderande försoningsprocesser på lägre nivå för att stärka fredsavtalet och förhindra konfliktåterfall. Man skulle även kunna ge stöd till övergångsmyndigheternas hantering av de mest brådskande frågorna (f.d. frihetsberövade personer och saknade, bostäder och lösning av markegendomstvister). EU är också villigt att spela en roll i förberedelserna för och stödet till säkert, frivilligt och värdigt återvändande för flyktingar och internflyktingar till sina hem, och deras inordnande i det syriska samhället. För detta kommer det på sikt bland annat att krävas en rättighetsbaserad och krigsofferinriktad mekanism för övergångsrättvisa tillsammans med åtgärder för att uppmuntra nationell och lokal försoning, som t.ex. en nationell dialog, vid sidan av en djupgående reform av rättsväsendet.
- Humankapital: EU kan bygga vidare på redan existerande initiativ för att utveckla och bevara det humankapital som kommer att behövas för återuppbyggnaden av Syrien. Här skulle relevanta policyinstrument som Horisont 2020-programmet kunna mobiliseras.
- Ekonomisk återhämtning: Under fasen omedelbart efter överenskommelsen skulle EU kunna öka stödet till utkomstmöjligheter, framför allt till de mest utsatta, till unga och till fördrivna personer. I ett långsiktigt perspektiv kommer fred och återuppbyggnad i Syrien endast att kunna uppnås genom en nystart för den syriska ekonomin som har skadats svårt av sex års krig. För den ekonomiska återhämtningen kommer det att vara viktigt att det skapas arbetstillfällen och affärsmöjligheter för alla syrier (främst för återvändande flyktingar, fördrivna folkgrupper som påverkas av kriget och före detta stridande), bland annat genom de möjligheter som erbjuds genom

återuppbyggnadsprocessen. För att det internationella stödet ska bli så ändamålsenligt som möjligt är det viktigt att det internationella samfundet arbetar i en gemensam riktning och i full samordning. Så snart situationen tillåter och beroende på kraven, skulle Internationella valutafonden (IMF) kunna ta ledningen för en makroekonomisk stabiliseringsinsats i kombination med lån från Världsbanken och rådgivning om en strukturell och sektorsinriktad reformpolitik. Makroekonomiskt stöd från EU skulle kunna bli tillgängligt i Syrien efter konflikten under förutsättning av ett IMF-stödprogram och av relevanta förhandsvillkor, dvs. respekten för demokratiska mekanismer, bland annat flerpartisystemet, rättstatsprincipen och respekten för mänskliga rättigheter. I linje med sina respektive mandat skulle Europeiska investeringsbanken (EIB) och Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling (EBRD) samla sin expertis när det gäller infrastrukturfinansiering och utveckling av den privata sektorn, däribland stöd till småskaliga entreprenörer genom mikrokrediter.