



UNIONENS HÖGA
REPRESENTANT FÖR
UTRIKES FRÅGOR OCH
SÄKERHETSPOLITIK

Bryssel den 8.1.2018
JOIN(2018) 1 final

GEMENSAMT MEDDELANDE TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

EU:s strategi för Irak

Inledning

Det irakiska folket, deras regering och väpnade styrkor har med internationellt stöd från den globala koalitionen mot Daish¹ lyckats bryta Daishs territoriella kontroll i Irak. Landet har varit konfliktdrabbat under många år, från 2003 och även tidigare, men den terror som Daish har bedrivit sedan 2014 har varit det mest förfärliga exemplet på interna stridigheter hittills. Nu behöver Irak ta vara på möjligheten att bygga upp ett inkluderande och ansvarsskyldigt politiskt system som tillgodoser behoven hos alla grupperingar, regioner och livsåskådningar, bevarar landets mångfald och stärker demokratin. Detta är avgörande för att återskapa förtroendet mellan invånarna och regeringen och undvika att sekterism och separatism får nytt fäste.

Den tre år långa kampen mot Daish har tagit hårt på landet. Förlusterna i människoliv har varit stora, såväl bland civila som stridande, det har förekommit ett utbrett mänskligt lidande och många har drabbats av trauma, miljontals invånare är fortfarande fördrivna, samhällsstrukturen är sönderslagen, framför allt bland de grupper som påverkats av konflikten, en stor del av den offentliga och privata infrastrukturen har förstörts och ekonomin är osäker. Nu väntar många utmaningar för den irakiska regeringen och befolkningen. Det är absolut nödvändigt för Irak, Mellanöstern och det internationella samfundet i stort – som har upplevt krisens följdverkningar och som skulle påverkas negativt av fortsatt instabilitet i Irak – att landet kan hantera dessa utmaningar.

EU har ett särskilt stort intresse av att Irak kommer starkare ur krisen. Om de grundläggande orsakerna till krisen inte åtgärdas kommer detta att skada landets enhet, säkerhet, demokrati och även dess ekonomiska utveckling. Det skulle undergräva den irakiska regeringens reform- och försoningsarbete. Ett sådant scenario skulle med största sannolik fördjupa den sekteristiska klyftan och de etniska spänningarna. Det skulle inte bara innebära att Irak fortsätter att vara en fristad för terrorism som utgör ett direkt och varaktigt hot mot EU:s säkerhet. Det skulle också kasta landet in i en ny kris vars humanitära följder skulle påverka grannländerna och EU, framför allt i form av irreguljär migration. Därför är det oerhört viktigt att EU och det internationella samfundet fortsätter att stötta Irak under detta kritiska skede.

Detta meddelande utgår från de övergripande målen för den globala strategin för EU:s utrikes- och säkerhetspolitik² och lärdomarna från EU:s regionala strategi för Syrien och Irak 2015 och hotet från Daish³ och är ett naturligt nästa steg i EU:s engagemang för att gå vidare från den territoriella kampen mot Daish till att fokusera på hur vi kan bidra till att lösa de särskilda problem som Irak nu står inför. Det är ett svar på begäran från rådet (utrikes frågor) den 19 juni 2017⁴ om att den höga representanten för utrikes- och säkerhetspolitik och kommissionen skulle lägga fram en strategi med vägledning om de kommande stegen i EU:s engagemang i Irak. Denna strategi för Irak har tre huvudsakliga syften:

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

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

³ <http://eur-lex.europa.eu/legal->

<content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0002&qid=1514892153890&from=SV>

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

- 1) att beskriva de stora utmaningar som Irak står inför,
- 2) att identifiera EU:s intressen och strategiska mål i förbindelserna med Irak,
- 3) att fastställa prioriteringar för EU:s åtgärder med utgångspunkt i EU:s befintliga stöd, i första hand med inriktning på stödet till de mest akuta problemen med fördrivning, stabilisering och försoning, i linje med den irakiska regeringens prioriteringar. I slutändan är det den politiska viljan hos landets beslutsfattare som avgör om strategin blir framgångsrik.

1. Iraks utmaningar och det regionala sammanhanget

1.1 Humanitära förhållanden, lokalt styre och stabilisering: Irak står inför en enorm och akut humanitär utmaning. Den treåriga konflikt som drabbade hela landet ledde till förfärande kränkningar av lokalbefolkningars och minoriteters grundläggande mänskliga rättigheter. Det rör sig sannolikt om brott mot mänskligheten och det har skadat landets samhällsstruktur allvarligt. **Mer än tre miljoner irakier är fortfarande internflyktingar och ytterligare flera miljoner är i stort behov av humanitärt bistånd.** Här återfinns sårbara grupper, däribland barn som inte har gått i skola på flera år och kvinnor som har utsatts för sexuellt våld. **Stora delar av den civila infrastrukturen har förstörts**, bl.a. vattenledningar, vårdinrättningar och skolor. Det råder även stor brist på grundläggande tjänster. Konflikten har också påverkat miljön kraftigt. Mark och vatten har förorenats, vilket i sin tur drabbar människors hälsa och försörjningsförmåga.

De första irakiska och internationella ansträngningarna för att stabilisera befriade områden har gjort stora framsteg. Två miljoner fördrivna har redan kunnat återvända hem, för det mesta under fredliga och ordnade former. Det krävs dock fortfarande stora insatser för att de tre miljoner invånare som fortfarande är fördrivna ska kunna återvända. För att fördrivna invånare ska kunna återvända hem på ett säkert, frivilligt, värdigt och icke-diskriminerande sätt måste den irakiska regeringen skapa säkerhet, röja minor, återställa grundläggande tjänster och infrastruktur, erbjuda försörjningsmöjligheter och även skyndsamt upprätta ett ansvarsskyldigt och representativt civilt styre i de befriade områdena för att skapa förtroende. Det är också mycket viktigt att ta itu med problem som rör id-handlingar, bostäder samt mark- och fastighetsrättigheter för att stabiliseringen ska fungera på längre sikt. Denna uppgift kommer att medföra utmaningar såväl politiskt som säkerhetsmässigt, ekonomiskt och logistiskt. Det har redan uppstått svårigheter med att återupprätta rättsstatsprincipen och följa de mänskliga rättigheterna fullt ut i vissa av de nyligen befriade områdena. För att stabiliserings- och återuppbyggnadsprocesserna ska fungera måste de åtföljas av insatser för att skapa politisk försoning och ta itu med de oförrätter och sårbarheter som lade grunden för Daishs framväxt. Det skulle också minska risken för att processerna i sig leder till ökade spänningar mellan olika samhällsgrupper.

1.2 Säkerhetsutmaningen har dubbla syften: att försvara det irakiska samhället mot fortsatta terroristattacker och lösa problemet med den fragmenterade säkerhetsorganisationen.

Sammanbrottet inom stora delar av den irakiska armén 2014 under Daishs snabba framryckning tvingade de irakiska politiska och religiösa myndigheterna att uppmana invånarna att ansluta sig till nya eller befintliga beväpnade grupper inom de så kallade folkliga mobiliseringsstyrkorna – en nödlösning för att hjälpa de irakiska säkerhetsstyrkorna att hejda Daishs framryckning och återta förlorat territorium. Irak har bibehållit en högt kvalificerad men liten kärna av den nationella armén och den kommer att behöva ytterligare strukturellt stöd. De irakiska regeringsstyrkorna, däribland Peshmerga från regionen Kurdistan i Irak, har fått betydande internationellt stöd, inklusive materiel och utbildning för den omedelbara kampen mot Daish. Men efter flera års konflikt, som ledde till militariserade polisiära insatser, behövs det nu reformer inom den irakiska polisen för att främja civil brottsbekämpning som bygger på rättsstatsprincipen och ansvarsskyldighet, respekterar mänskliga rättigheter och skapar förtroende hos alla samhällsgrupper. **Effektiva och djupgående reformer inom säkerhetssektorn**, såväl militärt som civilt, **har blivit en viktig prioritering** för att befästa statens prerogativ och legitimitet och för att i praktiken kunna kontrollera territoriet och hantera hot om terror och kriminalitet. Detta måste innefatta fungerande mekanismer för att återintegrera en stor andel inkallade soldater i samhället. För att begränsa risken för framtida våldsspiraler är det också mycket viktigt att befästa rättsstatsprincipen och höja standarden för de mänskliga rättigheterna.

1.3 Den politiska utmaningen: Att Daish fick så stora framgångar i början avspeglade delvis och förstärkte den politiska splittringen i Irak efter tidigare kriser. Därför är det minst lika viktigt som tidigare att bevara och stärka landets enhet, säkerhet och utveckling: **både politiska reformer och nationell försoning bör stå i centrum för det irakiska politiska etablissemangets ansträngningar.** Regeringen inledde redan i september 2014 ett ambitiöst reformprogram för att ta itu med de mest akuta behoven. Det programmet behöver genomföras på alla nivåer i landet. Det baseras framför allt på kampen mot korruption och för rättvis fördelning av det nationella välståndet. Dessutom ska rättsstatsprincipen befästas och de mänskliga rättigheterna respekteras fullt ut. Programmet omfattar även åtgärder för att skapa nationell försoning och politisk delaktighet. Reformerna har emellertid fördröjts, inte bara på grund av den nödvändiga kampanjen mot Daish, utan också den politiska splittringen inom landet och det utbredda och långvariga problemet med korruption och nepotism. Det är av yttersta vikt att den irakiska regeringen kan bygga vidare på de initiativ som redan har tagits och återställa förtroendet för det politiska systemet, motverka splittringen och befästa landets enhet. I stället för en renodlad återvändandepolitik krävs en heltäckande nationell politik för att återintegrera olika befolkningsgrupper socialt, politiskt och ekonomiskt, framför allt i de konfliktdrabbade områdena, för att undvika en återgång till den situation som ledde till att Daish växte fram. **Läget för Iraks många minoriteter** kräver också skyndsamma lösningar för att upprätthålla såväl mångfalden i det irakiska samhället som dess enhet och stabilitet. Det kommer även att vara mycket viktigt att ta itu med fattigdom och social utestängning i de områden som inte drabbades direkt av konflikten, bl.a. i landets södra delar, eftersom en balanserad utveckling i landet som helhet kommer att vara avgörande för stabiliteten. Ett förnyat åtagande om att hitta politiska förhandlingslösningar på såväl gamla som nya tvister är centralt för den långsiktiga stabiliteten i landet. En annan angelägen prioritering är att bidra till hållbara och stabila **förbindelser mellan den federala regeringen**

och regeringen i regionen Kurdistan genom konstruktiva samtal om alla relevanta frågor inom hela spektrumet för politik, säkerhet och ekonomi. Den vägledande principen för dessa samtal måste vara att parterna ska undvika att vidta unilaterala åtgärder och sträva efter att följa Iraks konstitution fullt ut.

1.4. Den ekonomiska och finansiella utmaningen: De politiska reformerna och försoningen måste få understöd av en samstämmig politik för ekonomisk och social utveckling som gynnar alla irakier och som bygger på en rättvis mall för välståndsfördelning och jämställdhet mellan generationerna. Hittills har Iraks oljeintäkter inte genererat några fördelar för landet som helhet, på grund av vinstjakt, ineffektiva statligt ägda företag, inriktning på kortsiktig konsumtion genom en uppblåst offentlig sektor och omfattande korrupktion. Det har lett till att Irak står inför långvariga makroekonomiska sårbarheter som behöver tacklas snarast, eftersom ett **sunt penning- och finanspolitiskt ramverk är en avgörande faktor för stabiliteten i landet**. Irak räknas som ett högre medelinkomstland, men klassificeringen bygger på bruttonationalprodukten (BNP) per capita, som minskade från 7 021 US-dollar år 2013 till 4 533 US-dollar år 2016, och avspeglar inte den hårda verkligheten, där en fjärdedel av befolkningen nu lever under fattigdomsgränsen. Under de senaste tre åren har den ökande oljeproduktionen, som nådde ungefär 4,5 miljoner fat per dag 2017 i genomsnitt bidragit till ekonomin och statens inkomster. Men den dubbla chocken med fallande oljepriser och en väpnad konflikt ledde till att den icke-oljeproducerande delen av ekonomin gick in i en lågkonjunktur och att det uppstod enorma underskott i de offentliga finanserna, på 14 % av BNP 2016. I juli 2016 slöt regeringen ett stand by-avtal med Internationella valutafonden (IMF) om stöd på 5,3 miljarder US-dollar, varav 2,1 miljarder US-dollar har betalats ut hittills. G7 och EU har ställt sig bakom arrangemanget, som omfattar villkor om att det ska genomföras ett program med finanspolitiska och ekonomiska reformer. I slutet av 2017 var det osäkert om stand by-avtalet med IMF skulle fortsätta, eftersom den irakiska regeringens finanspolitik inte följer det överenskomna reformprogrammet tillräckligt väl. Om programmet misslyckas kan detta hota Iraks förmåga att uppfylla sina ekonomiska åtaganden och leda till att det omfattande stödet från G7 blir verkningslöst.

Generellt har den irakiska ekonomin befunnit sig i en lågkonjunktur under 2017. Utsikterna för 2018 är något bättre, beroende på säkerhetsläget och oljemarknaden. För 2017 kom Irak överens med OPEC (*Organisation of Petroleum Exporting Countries*) om att minska sin oljeproduktion med 6 %. Detta har begränsat BNP-tillväxten och lett till minskade offentliga inkomster. Eftersom avtalet med OPEC har förlängts väntas de offentliga oljeintäkterna inte återhämta sig nämnvärt under 2018, varför det kommer att krävas större åtstramningar för att uppfylla villkoren i stand by-avtalet och hålla de offentliga finanserna flytande. Den enda möjligheten för Irak att uppnå den makroekonomiska stabilitet landet så väl behöver och uppfylla sina ekonomiska åtaganden är därför att skynda på de styrningsreformer och finanspolitiska reformer som borde ha genomförts redan långt innan säkerhetskrisen uppstod. Stora ekonomiska och finansiella påfrestningar väntar, med tanke på de humanitära behoven och kraven på stabilisering och återuppbyggnad. Den irakiska regeringen beräknar för närvarande att det kommer att kosta 150 miljarder US-dollar att bygga upp landet igen efter Daish. Samhällskostnaderna för återuppbyggnaden kommer att bli enorma, t.ex. för att

återintegrera miljontals internflyktingar, funktionshindrade och traumatiserade människor, veteraner och unga med avbrutna utbildningar. Dessutom kommer landet att få kämpa för att skapa jobb för en snabbt växande ung befolkning. Lägre oljepriser skapar möjligheter att driva på den ekonomiska diversifieringen, men en sådan strukturomvandling brukar ta många år och det krävs omedelbara åtgärder för att integrera den växande unga befolkningen på arbetsmarknaden. Den offentliga sektorn kan inte längre ge dem sysselsättning på samma sätt som under epoken med höga oljepriser, vilket understryker behovet av att utveckla en stark privat sektor och även av utländska direktinvesteringar, som kan bli en betydande drivkraft för tillväxt och arbetstillfällen.

1.5 Migrationsutmaningen: Irak är både ett värdland för flyktingar och ett ursprungsland för betydande migrationsströmmar. Landet har tagit emot 250 000 syriska flyktingar, utöver sina tre miljoner internflyktingar. Det stora antalet internflyktingar, de svåra förutsättningarna för att återvända till befriade områden och den osäkra politiska och ekonomiska situationen ökar risken för migrationsströmmar, såväl inom landet som till Europa. Mellan 2014 och 2016 kom mer än 135 000 irakier irreguljärt till EU. Under 2016 lämnades 125 286 asylansökningar in av irakiska medborgare i EU. Efter uttalandet från EU och Turkiet⁵ minskade antalet irreguljära migranter som anlände till EU avsevärt, men risken för irreguljär migration till EU är fortfarande stor. Nästan 7 500 irakier anlände irreguljärt till EU 2017 (januari–september). Hittills har endast en begränsad andel av de irakier som vistas irreguljärt i EU återvänt till Irak⁶. Det finns dock en stadigt växande tendens till att människor frivilligt återvänder från EU till Irak⁷. Samtidigt minskar antalet godkända asylansökningar⁸, bland annat på grund av att läget håller på att förbättras i Irak och Daish har besegrats, vilket innebär att antalet irakier som återsänds från EU ökar.

1.6 Den regionala utmaningen: Iraks förbindelser med grannländerna är viktiga för landets stabilitet och dess politiska och ekonomiska reformprogram. Irak har alltid legat i sprickzonen mellan olika sekteristiska motsättningar i regionen och det är oerhört viktigt att dessa inte förvärras. Läget efter Daish ger Irak **nya möjligheter att återställa balansen i kontakterna med alla grannländer** och att återintegrera sig i den regionala ekonomin genom att bygga vidare på de positiva åtgärder som den irakiska regeringen har vidtagit hittills för att skapa förbindelser med alla grannländer. Detta kan spela en avgörande roll för att minska och lösa upp regionala spänningar, vilket ligger i Iraks och hela regionens intresse, inte minst med hänsyn till krisen i Syrien.

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

⁶ 17 065 återvändanden 2016, dvs. en återvändandegrad på 50 %, 4 950 återvändanden 2015, dvs. en återvändandegrad på 16 % – uppgifter från Eurostat.

⁷ 11 723 under 2016, jämfört med 3 237 under 2015 – uppgifter från Internationella organisationen för migration (IOM).

⁸ 84 % under 2015, 62 % under 2016, 53 % under andra kvartalet 2017 – uppgifter från Eurostat.

2. EU:s strategiska mål i Irak

För att hjälpa Irak att lösa sina interna problem har EU identifierat ett antal strategiska mål som kommer att vägleda unionens stöd till Irak under de kommande fem åren. Med tanke på mängden utmaningar bör EU arbeta med alla mål samtidigt. EU:s strategiska mål bör omfatta följande:

- Bevara Iraks **enhet, suveränitet och territoriella integritet**.
- Stärka det irakiska politiska systemet genom att stödja Iraks ansträngningar för att upprätta ett **balanserat, ansvarsskyldigt och demokratiskt styrelseskick** som respekterar rättsstatsprincipen och de mänskliga rättigheterna. Förbättringar inom den civila säkerhetssektorn, särskilt brottsbekämpningen, och effektiva och ansvarsskyldiga myndigheter såväl centralt som lokalt, är avgörande för detta.
- Hjälpa de irakiska myndigheterna att utveckla och genomföra heltäckande och strategiska lösningar för att möta landets prioriterade behov efter Daish. Detta bör inbegripa humanitärt bistånd, stöd till snabb återhämtning, stabilisering, utveckling och återuppbyggnad. Stödet bör ges så sammanhängande som möjligt för att förhindra att våldet blossar upp på nytt.
- Främja **hållbar, kunskapsbaserad ekonomisk tillväxt för alla** i Irak för att skapa jobb och ekonomiska framtidsutsikter för den växande unga befolkningen i linje med målen för hållbar utveckling.
- Stötta statens och samhällets återhämtningsförmåga genom nationell politik för att bl.a. främja Iraks etniska och religiösa mångfald, stärka landets **nationella identitet och försoning** mellan de olika samhällsgrupperna med utgångspunkt i ett jämlikt medborgarskap och utveckling av ett livaktigt civilsamhälle.
- Främja ett **effektivt och oberoende rättsväsende** och effektiv brottsbekämpning för att förbättra den övergripande ansvarsskyldigheten, bl.a. för att kunna lagföra de brott som Daish har begått.
- Inleda en **dialog om migration** med Irak för att ta itu med de viktigaste grundorsakerna till irreguljär migration, hjälpa de irakiska myndigheterna att hantera migrationsströmmarna effektivt och framför allt stärka samarbetet inom prioriterade områden, t.ex. återtagande av irakier som har migrerat irreguljärt till EU (inbegripet överenskommelser om förfaranden för att underlätta identifiering av återvändare och deras återvändande), ge bistånd till gränsförvaltning, underlätta kontakter med den irakiska diasporan i EU, ordna informationskampanjer om riskerna med irreguljär migration och bekämpa smuggling av migranter och människohandel.
- Stödja **Iraks goda förbindelser med alla grannar** och främja landets roll i arbetet med att skapa fred i regionen.
- Arbeta för att skapa ett **starkt partnerskap mellan EU och Irak** generellt.

EU bör arbeta för att nå dessa mål genom en sammanhängande strategi för sin politik och bör göra detta i samarbete med medlemsstaterna, särskilt när det gäller gemensam säkerhets- och försvarspolitik, ekonomisk utveckling, investeringar och god styrning, humanitärt bistånd och migration. Samtidigt bör EU eftersträva fullständig samstämmighet med de ansträngningar som görs av den globala koalitionen mot Daish, Förenta nationerna (FN), Atlantpaksorganisationen (Nato), Världsbanken, Internationella valutafonden (IMF) och andra partner.

3. EU:s stöd hittills

Sedan 2003 har EU stöttat Iraks omställning till en inkluderande demokratisk stat som bygger på rättsstatsprincipen och respekten för mänskliga rättigheter. År 2012 kom EU och Irak överens om ett långsiktigt partnerskap i form av partnerskaps- och samarbetsavtalet mellan EU och Irak, som har tillämpats provisoriskt och snart kommer att träda i kraft⁹. Under de senaste tre åren har EU varit en trofast bundsförvant till den irakiska regeringen i dess kamp mot Daish och ansträngningar för att snabbt vidta de nödvändiga åtgärderna för reformer och försoning, vilket avspeglades redan 2015 i EU:s regionala strategi för Syrien och Irak och mot hotet från Daish¹⁰. Under perioden 2014–2017 uppgick stödet enbart från EU till mer än 650 miljoner euro. I fördelningen av dessa medel har EU alltid sett till ”hela Irak”, vilket har omfattat

- betydande humanitärt bistånd och stöd till återhämtning på grundval av behoven och sårbarheten hos alla befolkningsgrupper som drabbats av konflikten, även i fördrivningssituationer och när människor har kunnat återvända till återerövrade områden, EU-ledda ansträngningar för att främja humanitära insatser i syfte att skydda civila under och efter fientligheter och trygga respekten för internationell humanitär rätt, samt stöd till humanitärt bistånd och skydd,
- stöd till stabilisering i de befriade områdena och kapacitetsuppbyggnad inom säkerhetssektorn – EU har fungerat som samordnare av och viktig bidragsgivare till arbetet för att minska farorna med sprängämnen (*Explosive Hazard Mitigation*, EHM),
- rådgivningstjänster för nationellt och lokalt försoningsarbete inom en förbättrad ram för mänskliga rättigheter,
- stöd till bättre lokalt och nationellt styre,
- stöd till jämlik utbildning av hög kvalitet för alla.

⁹ Rådets beslut (EU) 2012/418/EU av den 21 december 2011 om undertecknande, på Europeiska unionens vägnar, av avtalet om partnerskap och samarbete mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater, å ena sidan, och Republiken Irak, å andra sidan, och om provisorisk tillämpning av vissa bestämmelser i avtalet (EUT L 204, 31.7.2012, s.18), samt texten till avtalet (s. 20). I väntan på ikraftträdandet tillämpas avtalet provisoriskt i enlighet med artikel 3 i beslutet.

¹⁰ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0002&qid=1514892153890&from=SV>

Detta har kombinerats med EU:s diplomatiska ansträngningar för att få fram så mycket internationellt stöd som möjligt till Irak för kampen mot Daish.

4. EU:s politiska åtgärder till stöd för de strategiska målen

För att uppnå de strategiska målen bör EU ge stöd till Irak inom följande områden:

4.1 Fortsatt humanitärt bistånd och stöd till återhämtning för irakiska medborgare som har varit fördrivna under lång tid

Irak är inte ett fattigt land, men årtal av konflikter och ansträngningarna för att utrota Daish har kostat på. Många av Iraks invånare är fattiga eller till och med utblottade. Den fulla vidden och djupet av konfliktens humanitära följder börjar bli synliga först nu. Den lokala och nationella insatskapaciteten har ansträngts till bristningsgränsen och det behövs ett långvarigt engagemang från internationella aktörer. EU vill spela en ledande roll i de humanitära insatserna och insatserna för snabb återhämtning. Därför bör EU:s mål vara att hjälpa till med att fylla luckorna och **ge den irakiska staten möjlighet att tillgodose befolkningens behov bättre.**

EU:s humanitära bistånd i Irak bör fortsätta att ge stöd och skydd till alla irakier som påverkas av konflikten. EU kommer att stärka arbetet för att främja deras skydd i enlighet med irakisk nationell lag, internationell humanitär rätt och riktlinjerna beträffande internflyktingar.

EU bör ge ytterligare stöd för att bidra till att avhjälpa den konfliktdrabbade befolkningens lidande såväl akut som på lång sikt. Att ge direkt stöd kommer att vara avgörande för dem som har överlevt fysiska skador och trauman, konfliktrelaterat könsbaserat och sexuellt våld, för familjer som har förlorat släktingar i striderna och även för fångar och deras anhöriga. EU:s humanitära och mer långsiktiga bistånd för återhämtning kommer också att fortsätta att stödja de irakiska myndigheternas arbete för att hjälpa familjer och personer som har hindrats från att återvända till sina ursprungsområden och som har blivit fördrivna en andra gång eller varit internflyktingar under lång tid på grund av konflikter mellan olika grupperingar. Att tillhandahålla grundläggande livsuppehållande tjänster och arbeta för hållbara lösningar på deras påtvingade internflykt kommer att vara avgörande. För att hjälpa Irak att möta behovet av katastrofbistånd så snabbt och effektivt som möjligt bör EU sträva efter att använda sina olika instrument så effektivt som möjligt och se till att de samverkar i största möjliga omfattning.

4.2 Underlätta stabilisering av befriade områden och snabb återhämtning för att internflyktingar ska kunna återvända på ett säkert, frivilligt och värdigt sätt

Ett centralt mål för EU under de första 18 månaderna efter att Daish har besegrats territoriellt bör vara att stödja den irakiska regeringens ansträngningar för att **stabilisera de befriade områdena och göra det lättare för internflyktingar att återvända hem på ett säkert, välinformerat, frivilligt och värdigt sätt** så snart som möjligt. Detta gäller även minoritetsgrupper. Det är mycket viktigt att motarbeta den desillusionering och hopplöshet som en långvarig internflykt kan skapa och som är en rik grogrund för extremism och våld. Stabilisering och återvändande är även en avgörande faktor för stabilitet på längre sikt och för

att bevara landets mångfald. Detta kan också motverka irreguljär migration och åtföljande kompetensflykt, med dess negativa effekter för Iraks långsiktiga förutsättningar för tillväxt.

EU:s insatser för att stödja stabiliseringen bör även fortsättningsvis ge ett kraftfullt stöd till arbetet för att minska farorna med sprängämnen (EHM) (röjning av försätsmineringar och sprängämnen, som redan har dödat återvändande civila). Eftersom dessa är så vanligt förekommande är detta arbete en avgörande förutsättning för flera andra stabiliseringsinsatser. EU kommer att fortsätta att samordna undergruppen för EHM i arbetsgruppen för stabilisering inom den globala koalitionen mot Daish och därvid använda den nya ”blandade” strategin, där man använder alla tillgängliga nationella och internationella EHM-resurser och EHM-kompetenser i Irak.

Under den irakiska regeringens överinsyn och med stöd av den globala koalitionen mot Daish och FN samt andra lämpliga kanaler bör EU också ge finansiellt bistånd i de områden som anges nedan och kräva att kvinnor och ungdomar får delta fullt ut i arbetet med att

- a) återställa viktiga offentliga tjänster (t.ex. el, vatten och sanitetstjänster, hälso- och sjukvård, inbegripet åtgärder för att sanera förorenade områden) samt grundläggande lätt infrastruktur,
- b) ge stöd till utkomstmöjligheter som inkomstkälla för återvändande hushåll och för att sätta fart på ekonomin,
- c) bygga upp kapaciteten hos lokala myndigheter, upprätta effektivt styre och samhällsengagemang,
- d) åstadkomma försoning i samhället: det är mycket viktigt att stabiliseringsstödet omfattar särskilt sårbara personer. Att skapa ett effektivare och mer ansvarsskyldigt bistånd genom en översyn av de nuvarande sociala skyddssystemen kommer därför att vara avgörande.

4.3 Omstrukturera och stödja den civila säkerhetssektorn, inbegripet kampen mot terrorism

Den långsiktiga stabiliteten är beroende av en långtgående reform av Iraks civila och militära säkerhetsorganisationer. EU kommer med hjälp av flera medlemsstater att inrikta sitt stöd inom detta område på den civila säkerhetssektorn. För att återupprätta de irakiska invånarnas förtroende måste regeringen bevisa att den kan skapa säkerhet och upprätthålla rättsstatsprincipen genom pålitliga, reguljära civila säkerhetsstyrkor som respekterar mänskliga rättigheter, är lyhörda för invånarnas behov och har monopol på att upprätthålla säkerheten.

I detta sammanhang och som svar på de irakiska myndigheternas begäran om stöd för att genomföra en reform av säkerhetssektorn, inledde EU i november 2017 **Europeiska unionens rådgivande uppdrag för reform av den civila säkerhetssektorn i Irak (EUAM**

Irak)¹¹ för att hjälpa de irakiska myndigheterna att stärka de statliga institutionerna och den statliga styrningen i linje med Iraks nationella säkerhetsstrategi. Detta uppdrag inom ramen för EU:s gemensamma säkerhets- och försvarspolitik kommer att göra det möjligt för unionen att ge strategisk politisk rådgivning till den nationella säkerhetsrådgivaren och inrikesministern och bedöma EU:s möjligheter att engagera sig ytterligare i framtiden. Den strategiska rådgivningen bör omfatta övergripande säkerhetspolitik, kamp mot terrorism och organiserad brottslighet, förebyggande av våldsamt extremism samt institutionella reformer. Den ska också främja en närmare samordning mellan det internationella samfundet och berörda irakiska myndigheter om genomförandet av en omfattande reform av den irakiska säkerhetssektorn. Uppdraget ska alltså genomföras i nära samarbete med de irakiska myndigheterna, EU:s institutioner och medlemsstater och med andra partner, inbegripet FN (bl.a. FN:s utvecklingsprogram, UNDP, och FN:s biståndsmission i Irak, Unami), den globala koalitionen mot Daish och Nato för att upprätta tydliga gränser mellan stöd till den militära respektive civila sektorn. För att stabilisera landet är det mycket viktigt att möta tidigare stridandes behov, t.ex. genom att erbjuda dem möjlighet till utbildning och sysselsättning och återintegrera dem i ett fredligt samhälle.

EU bör också fortsätta att ge varaktigt stöd till de övergripande insatserna mot terrorism som genomförs av den globala koalitionen mot Daish och FN och som direkt påverkar Iraks kamp mot våldsamt extremism. Unionen bör sträva efter att stärka Iraks förmåga att hantera terroristhot genom en dialog om frågor som rör kampen mot terrorism och åtgärder för att motverka våldsamt extremism. Dialogen kan leda till ytterligare tekniskt bistånd och teknisk rådgivning. Irak finns med i förteckningarna över högriskredjeländer med strategiska brister i fråga om kamp mot penningtvätt/finansiering av terrorism hos både EU och arbetsgruppen för finansiella åtgärder mot penningtvätt (FATF) och bör därför prioritera denna fråga, i nära samarbete med EU.

4.4. Politiska reformer, bättre styre, mänskliga rättigheter och försoning

Det grundläggande målet för EU:s Irakpolitik är att stödja den irakiska regeringens arbete för att genomföra politiska reformer som leder till större **politisk delaktighet och en varaktig försoningsprocess**.

Det är mycket viktigt att reformerna går framåt, i linje med den irakiska regeringens reformprogram från 2014 och 2015. Reformerna bör inriktas på att skapa ett bättre demokratiskt politiskt styre, stärkt delaktighet, respekt för mänskliga rättigheter, jämlikt medborgarskap, rättvis resursfördelning och kamp mot korruption. Detta är avgörande för alla försök att stabilisera landet, främja fred och skapa välstånd för alla irakier. Hittills har reformerna gått långsamt. Det finns dock uppmuntrande tecken på att stödet för reformer börjar växa på nytt i det irakiska offentliga och civila samhället, vilket bl.a. har tagit sig uttryck i offentliga demonstrationer och webbkampanjer som har genomförts samtidigt som landet kämpade mot Daish. Stärkt av segern över Daish och av att landets territoriella integritet har bevarats, bör den irakiska regeringen ta tillfället i akt och intensifiera sina ansträngningar och arbeta för försoning efter konflikten.

¹¹ Rådets beslut (Gusp) 2017/1869 av den 16 oktober 2017.

EU bör fortsätta att stödja försoningsinitiativen och samordna sig med Unami när detta är lämpligt. Ett viktigt mål för EU bör vara att stödja medling och dialog, inte bara på nationell nivå, utan även lokalt och regionalt. Förutsatt att den federala regeringens reform- och försoningsarbete går framåt på ett tillfredsställande sätt bör EU vara redo att investera i riktad stöd till god styrning hos irakiska statliga institutioner som är representativa, inkluderande och avspeglar den gemensamma irakiska identiteten och som undviker att främja snäva sekteristiska intressen. Ett sådant institutionellt stöd skulle vara ett viktigt komplement till regeringens reform- och försoningsarbete med samma mål och bidra större hållbarhet i dem. EU är också redo att ge stöd till politiska reformer, till en valprocess som genomförs enligt internationella standarder och åtaganden och till de åtföljande åtgärder som krävs för att **stödja det civila samhällets** organisationer. Det är mycket viktigt att aktörerna i det civila samhället deltar fullt ut för att reformprocessen ska lyckas. Särskild vikt bör läggas vid att **kvinnor, unga och personer som tillhör minoriteter representeras på ett tillfredsställande sätt** genom att de får lämpliga möjligheter att delta.

Utmaningen med att stabilisera och återupprätta säkerhet och styrning under civil ledning i de befriade områdena har aktualiserat frågor om det framtida förhållandet mellan de federala myndigheterna och provinserna, särskilt när det gäller kontroll av säkerhetsstyrkor, resurser och upprättande av representativt och effektivt lokalt styre. EU är beredd att stödja alla decentraliserings-/dekoncentreringsåtgärder som Irak vill vidta inom ramen för den federala konstitutionen, förutsatt att de ingår i en bredare reformprocess. Unionen är också beredd att ge lokala myndigheter stöd till kapacitetsuppbyggnad för civilt styre för att hantera stabiliseringsfrågan. Detta stöd skulle i så fall baseras på en plan som ska utarbetas av den irakiska regeringen.

4.5 Lösa tvister mellan den federala regeringen och den regionala regeringen i Kurdistan genom konstruktiv dialog

Framgångarna med den militära kampanjen i Mosul berodde till stor del på det goda samarbetet mellan den federala regeringen och den regionala regeringen i Kurdistan och deras gemensamma mål. Dessa goda förbindelser har äventyrats genom Kurdistans ensidiga beslut om att hålla en folkomröstning om självständighet. EU bör stå fast vid sitt helhjärtade stöd för ett enat Irak och uppmuntra parterna att förnya samarbetet för att stärka det federala styret i Irak och lösa de långvariga tvister som har försvårat förbindelserna. Bland annat bör tvisterna om olja och intäktsdelning lösas och parterna bör komma överens om de omtvistade gränsområdena genom en konstruktiv dialog mellan den federala regeringen och den regionala regeringen i Kurdistan, med utgångspunkt i den irakiska konstitutionen och parternas respektive ansvarsområden och prerogativ. EU anser att det är oerhört viktigt med **en fortsatt dialog om alla olösta frågor** för att hitta lösningar som uppfyller konstitutionens krav och skapar en stabil förbindelse som båda parter är nöjda med.

4.6 Ekonomiska och finansiella reformer samt handel

EU stöder den irakiska regeringens planer på ekonomiska reformer, framför allt avsikten att minska utgifterna för bidrag och kapitalutgifter och samtidigt upprätthålla utgifterna för socialt skydd och förbättra insynen i budgeten och den penningpolitiska stabiliteten. IMF:s

stand by-avtal är avgörande för att hjälpa Irak att återställa den makroekonomiska stabiliteten (behålla valutaknytningen, minska budgetunderskottet, kontrollera skuldnivåerna, betala de utestående skulderna till internationella oljebolag, omstrukturera de statligt ägda bankerna osv.).

Regeringen måste agera kraftfullt för att genomföra reformer, eftersom nödvändiga finanspolitiska reformerna och sänkningen av budgetunderskottet till en hållbar nivå hittills inte har förverkligats. Den irakiska regeringen behöver göra ett mer trovärdigt åtagande om finanspolitiska reformer och styrningsreformer i samordning med de internationella finansiella institutionerna, för att det internationella stödet, däribland IMF-programmet, ska kunna fortsätta. Det kommer också att krävas en effektivare användning av de avsevärda olje- och gasinkomsterna och mobilisering av inkomsterna från den icke-oljeproducerande delen av ekonomin för att skapa hållbara offentliga finanser och en ekonomisk utveckling som leder till jobb för landets unga befolkning, vilket är ett av de bästa skydden mot lockelsen i terroristideologier och även är positivt för återuppbyggnaden. Strukturreformer är avgörande för att förbättra Iraks näringslivsklimat och återställa tillhandahållandet av samhällsnyttiga tjänster, framför allt när det gäller el. De pågående reformer som Världsbanken stöttar med hjälp av EU, särskilt i fråga om god styrning, modernisering av de offentliga systemen för finansiell styrning och reform av statligt ägda företag, är tillsammans med reformer inom energisektorn strategiskt viktiga om Irak ska kunna ta vara på fördelarna med utvinningsindustrin och de utnyttjade förnybara energiresurserna, till nytta för hela befolkningen.

EU bör erbjuda sina sakkunskaper för att stödja dessa ekonomiska reformer i Irak och därvid använda de många verktyg som unionen har tillgå, däribland partnerskaps- och samarbetsavtalet mellan EU och Irak. I ett första skede kommer stödet att inriktas på att förbättra den offentliga finansiella styrningen, i nära samarbete med Internationella valutafonden och Världsbanken.

EU ser närmare handelsförbindelser med Irak som ett viktigt led i återuppbyggnaden och utvecklingen av landet. Det finns stor potential för bilateral handel mellan de båda ekonomierna. Investeringar från EU skulle få mycket positiva effekter för Iraks utveckling. EU bör fortsätta att stödja Iraks anslutning till Världshandelsorganisationen (WTO) och uppmuntra Irak att ansöka om bistånd från Världsbanken (programmet för stöd till förenklade handelsprocedurer) för att underlätta Iraks integration i den globala ekonomin.

4.7 Stöd till ett effektivt och oberoende rättsväsende och övergångsrättvisa

EU bör stödja regeringen i utvecklingen av ett oberoende och effektivt rättsväsende som upprätthåller demokratiska värden, principer för god styrning, rättsstatsprincipen samt internationella normer och standarder för mänskliga rättigheter. Det är mycket viktigt att se över kriminalvårdssystemet och de rättsliga förutsättningarna för kvarhållande, framför allt för personer som kvarhålls i undersökningssyfte, i linje med nationella och internationella lagar och standarder som säkerställer att kvarhållandet sker under humana villkor. Om detta problem inte åtgärdas kan stabiliserings- och försoningsarbetet äventyras.

Daishs fruktansvärda brott har orsakat enormt lidande för offren och deras familjer. Det är mycket viktigt att försoningsarbetet omfattar en process som leder till att alla ansvariga för sådana brott åtalas och att offren får rättvisa och upprättelse. Arbetet måste vara integrerat i en **bredare process med transnationell rättvisa** som säkerställer att ansvar utkrävs för alla kränkningar av de mänskliga rättigheterna och övergrepp i samband med konflikten. EU bör också sträva efter att stödja insatser för att förhindra olaglig handel med kulturföremål och för att återställa och bevara Iraks kulturarv.

Den irakiska regeringen har i FN:s säkerhetsråds resolution 2379(2017) gått med på att ställa Daish till ansvar för dess handlingar i Irak. En grupp från FN kommer att sändas till Irak för att samla in, bevara och spara bevis på handlingar som kan utgöra krigsförbrytelser, brott mot mänskligheten och folkmord och som Daish har begått i Irak. Gruppen ska arbeta med full respekt för Iraks suveränitet och jurisdiktion över brott som har begåtts på landets territorium. EU är beredd att stödja den irakiska regeringens ansträngningar i detta avseende och har redan vidtagit åtgärder för att främja samarbetet med utgångspunkt i Iraks och EU:s ömsesidiga intresse inom detta område. Eftersom en del av de utländska stridande som anslöt sig till Daish kommer från EU-medlemsstaterna är det också mycket angeläget för EU att utreda och lagföra deras brott i oberoende brottmål enligt rättssäkerhetsprinciper som är förenliga med internationell rätt. EU:s mål i detta avseende är noggrant anpassade efter målen för handlingsplanen från Paris¹² och insatsprioriteringarna från Madrid¹³ när det gäller ansvar för Daishs brott.

4.8 Stöd till jämlik utbildning av hög kvalitet för alla

Den senaste krisen har lett till allvarliga störningar i Iraks utbildningssystem och man beräknar att 3,5 miljoner barn inte går i skolan. Landet behöver snabbt utbilda lärare, öka antalet skolor och tackla hindren för barns skolgång, om det ska gå att **undvika att det växer upp en "förlorad generation"**. EU bör öka sitt stöd till utbildning på grundskole- och gymnasienivå, med inriktning på att reformera utbildningen, återinföra nationella läroplaner i de befriade områdena och ge barn som är internflyktingar eller bor i landsbygdsområden tillgång till utbildning. EU bör också fortsätta att ge stöd för att alla ska få möjlighet till högre utbildning, särskilt internflyktingar och flyktingar. En viktig prioritering för EU när dessa åtgärder vidtas bör vara att ge flickor största möjliga tillgång till utbildning på alla nivåer, även flickor som hittills har varit utestängda från att gå i skolan.

Med tanke på att utbildning kan vara en viktig katalysator för utveckling bör EU ge Irak stöd för att reformera politiken och styrningen på detta område, skapa förutsättningar för lärande, bygga upp kapaciteten hos lärare och ge unga självbestämmande genom lokalt ledda initiativ. Detta bör gå hand i hand med ett hållbart system för skydd av barn inom ramen för landets förbättrade styrning. Det är också mycket viktigt med ansträngningar för att stärka och stödja

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

de akademiska institutionerna i Irak, framför allt universiteten och forskningscentren, som en gång i tiden hörde till de främsta i regionen.

4.9 Hantera migration

Samtalen med Irak om migration har förts under flera år inom ramen för den regionala Budapestprocessen. Rådet (utrikes frågor) bekräftade vid sitt möte i juni 2017 att EU står fast vid sitt åtagande om att stötta Irak i landets återhämtning, framför allt genom partnerskaps- och samarbetsavtalet mellan EU och Irak, som bl.a. omfattar samarbete om migration i alla dess aspekter. Rådet uppmanade därvid Irak att samarbeta ytterligare för att göra det lättare för irakier att återvända till hemlandet.

EU har för avsikt att bygga vidare på EU-representanternas tekniska besök i Irak i december 2017 för att utarbeta en **skräddarsydd strategi för att hantera migration** som ska främja både EU och Irak. Samarbetet ska baseras på en särskild behovsbedömning som ska göras i ömsesidigt samråd mellan parterna. Det ska inriktas på prioriterade områden och t.ex. handla om att utöka samarbetet i fråga om att återta irreguljära irakiska migranter från EU med full respekt för grundläggande rättigheter och internationella standarder, tillhandahålla bistånd för att stärka kopplingen mellan migration och utveckling, organisera informationskampanjer om riskerna med irreguljär migration och bekämpa smuggling av migranter och människohandel. Parterna kom överens om att återta sina respektive irreguljära migranter, även dem som väljer att återvända frivilligt.

5. Genomförande och internationellt engagemang

I genomförandet av den politik och de åtgärder som beskrivs i denna strategi **bör EU arbeta nära tillsammans med den irakiska regeringen** för att identifiera behoven exakt och fastställa prioriteringar. En nära samordning och arbetsfördelning med medlemsstaterna, FN, den globala koalitionen mot Daish, Internationella valutafonden, Världsbanken och andra regionala och internationella partner kommer att vara avgörande för att de föreslagna åtgärderna ska lyckas. Genom att fullt ut utnyttja de mekanismer som införs genom partnerskaps- och samarbetsavtalet mellan EU och Irak kan EU övervaka utvecklingen och gradvis fördjupa sina band med Irak. EU kommer att säkerställa att kvinnor och unga och även det irakiska civila samhället ska vara delaktiga i så hög grad som möjligt i genomförandet av denna strategi och de politiska åtgärder och processer som anges där.

De ekonomiska medlen i EU:s budget för att genomföra de föreslagna åtgärderna har lagts under posten för utvecklingssamarbete. Det kan också finnas medel tillgängliga från humanitärt bistånd och andra externa finansieringsinstrument under EU:s nuvarande sjuåriga budgetcykel som avslutas år 2020.

EU kommer tillsammans med de bidragande medlemsstaterna att undersöka möjligheterna att utöka portföljen i EU:s regionala förvaltningsfond (Madad-fonden) i Irak för att täcka fältet mellan humanitärt och mer långsiktigt bistånd.

EU kommer också att fortsätta att uppmuntra och finansiera irakiska privata och offentliga enheters deltagande i EU:s forsknings- och innovationsprogram Horisont 2020.

En avgörande faktor för att denna strategi ska kunna genomföras snabbt och framgångsrikt är läget i Irak i sig och den irakiska regeringens och befolkningens vilja och förmåga att genomföra nödvändiga reformer. Den faktiska utvecklingen på plats, särskilt säkerhetsläget, den politiska stabiliteten, genomförandet av reformer och framstegen med den nationella försoningen kan kräva att EU ändrar sin politik och de instrument som unionen använder i Irak. **Nivån på det stöd som EU ger Irak bör knytas till landets åtagande om reformer, dess respekt för demokratiska principer, delaktighet, användning av icke-våld och prioritering av civila statliga institutioner i säkerhetsarbetet och den politiska styrningen.**

Inställningen hos Iraks grannar kommer att vara avgörande för stabiliseringen i landet och för möjligheterna att lyckas med den nationella försoningsprocessen och återuppbyggnaden. Därför bör EU diskutera denna fråga med partner i regionen, för att förstärka budskapet om att det är fördelaktigt inte bara för Irak utan för stabiliteten i regionen som helhet om landets grannar spelar en konstruktiv och stöttande roll för det irakiska folket och den irakiska regeringen.

För att bidra till att stärka det regionala och internationella engagemanget för stöd till Irak har EU för avsikt att vara medordförande tillsammans med den irakiska regeringen, Kuwait, FN, Världsbanken och andra partner vid en **konferens om återuppbyggnad och utveckling av Irak** i februari 2018. Kuwait kommer att stå som värd för konferensen och alla viktiga givare och länder i Iraks grannskap kommer att delta.

EU planerar att se över denna strategi efter två år för att bedöma effekterna av de insatser som beskrivs och göra justeringar vid behov. Översynen bör omfatta en bedömning av uppfattningen om EU:s politik bland dem som främst berörs i Irak, för att säkerställa att lokalbefolkningen och den irakiska regeringen ger EU:s engagemang sitt fortsatta och nödvändiga stöd.