



EUROPA-
KOMMISSIONEN

DEN EUROPÆISKE UNIONS
HØJTSTÅENDE
REPRÆSENTANT
FOR UDENRIGSANLIGGENDER
OG SIKKERHEDSPOLITIK

Bruxelles, den 6.2.2015
JOIN(2015) 2 final

FÆLLES MEDDELELSE TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**Elementer til en regional EU-strategi for Syrien og Irak samt over for truslen fra
DA'ESH**

ELEMENTER TIL EN REGIONAL EU-STRATEGI FOR SYRIEN OG IRAK SAMT OVER FOR TRUSLEN FRA DA'ESH

Resumé

Rådet for udenrigsanliggender bekendtgjorde den 20. oktober 2014, at EU var fast besluttet på at anvende en samlet og koordineret strategi over for kriserne i Syrien og Irak og den trussel, som Da'esh¹ udgør. Det opfordrede derfor Unionens højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik/næstformanden for Europa-Kommissionen til at formulere en samlet regional EU-strategi.

Denne fælles meddelelse har til formål at redegøre for de foranstaltninger, EU og dens medlemsstater vil træffe for at bidrage til at genoprette fred og sikkerhed i Syrien og Irak. Disse foranstaltninger er baseret på dybtgående analyser af situationen i begge lande og de faktorer, der bidrager til de igangværende kriser, hvori der indgår undertrykkende diktaturer, væbnet konflikt, ekskluderende og korrupt regeringsførelse, overtrædelse af menneskerettigheder, religiøse stridigheder, en fornemmelse af tab af rettigheder hos dele af sunnibefolkningen samt spændinger mellem regionale magter med deraf følgende negativ indvirkning på de interne anliggender i Syrien og Irak.

EU's modsvar, som beskrives her, bygger på de eksisterende analyser og strategier², og har til formål at:

- afgrænse EU's interesser og fastsætte EU's bidrag til den bredere internationale indsats for at sikre varig fred og sikkerhed i Syrien, Irak og hele regionen og modvirke truslen fra Da'esh
- sikre komplementaritet mellem EU's og EU-medlemsstaternes indsats gennem fælles ejerskab til strategien og opstilling af fælles mål
- adressere de fælles træk ved kriserne i Irak og Syrien (navnlig terrortruslen og de alvorlige humanitære følger af disse kriser) samt deres individuelle træk
- tilskynde landene i regionen til at påtage sig et særligt ansvar for at bringe kriserne til ophør og sætte ind over for den voldelige ekstremisme, som Da'esh og andre terrorgrupper står for, og som i første række truer disse lande, samt tilbyde passende EU-støtte til deres bestræbelser
- anerkende de iboende begrænsninger ved sikkerheds- og terrorbekæmpelsesinterventioner, uanset hvor nødvendig militær intervention kan være på kort sigt. I forbindelse med EU's modsvar lægges der derfor vægt på, at der er behov for et vedvarende og bredt engagement for at adressere konfliktens underliggende dynamik gennem et diplomatisk engagement og langsigtet støtte til politiske reformer, samfundsøkonomisk udvikling og etnisk og religiøs forsoning.

¹ Den såkaldte Islamiske Stat i Irak og Levanten, hvis akronym på arabisk er Da'esh (oversætterkommentar: "Da'esh" er sjældent forekommende på dansk (og flere andre sprog), men det er fra centralt hold besluttet at benytte denne betegnelse i alle EU-sprogversionerne af dette dokument).

² Meddelelse JOIN(2013) 22 af 24. juni 2013 "En samlet EU-strategi for krisen i Syrien"; "EU-strategien for terrorbekæmpelse/udenlandske krigere, der blev vedtaget af Rådet for udenrigsanliggender den 20. oktober 2014, ref. 14451/14.

De foranstaltninger, der redegøres for i denne fælles meddelelse, understøtter hinanden gensidigt og bør derfor i store træk gennemføres sideløbende med hinanden. Den nærmere prioritering af forskellige foreslåede foranstaltninger vil skulle foretages henad vejen, mens denne strategi gennemføres, eftersom EU skal reagere på situationen således som den udvikler sig lokalt og søge at opnå komplementaritet i forhold til den indsats, der gøres af det internationale samfund.

For at EU kan nå sine mål og sikre et effektivt modsvar er den nødt til at tilvejebringe bæredygtig og forudsigelig finansiering, der står i forhold til regionens behov, som er af et hidtil uset omfang. Kommissionen foreslår derfor en hjælpepakke på 1 mia. EUR fra EU-budgettet for årene 2015 og 2016. Detaljerne i dette forslag er omhandlet i finansieringsoversigten vedlagt denne meddelelse.

1- BAGGRUND

Behovet for en samlet EU-politik for Syrien og Irak

Mellemøsten oplever i øjeblikket en dybtgående krise. Konflikterne i Syrien og Irak er begge en afspejling af og drivkraft bag krisen, som i stigende grad truer med at destabilisere nabolandene og hele regionen. Disse kriser har skabt en humanitær katastrofe, der berører mere end 13,5 mio. mennesker, som er blevet tvunget til at forlade deres hjem (3,8 mio. syriske flygtninge i nabolandene - et tal der af UNHCR forudses at nå 4,3 mio. ved udgangen af 2015 – og 7,6 mio. internt fordrevne alene i Syrien), og mere end 17 mio. mennesker, der har behov for humanitær bistand (12,2 mio. i Syrien og 5,2 mio. i Irak).

Efter mere end fire års brutal konflikt i Syrien har Da'esh med sit erklærede mål om at tjene som en alternativ, ideologisk radikal stat vist sig at appellere til ekstremister i regionen og uden for denne, navnlig i områder i Syrien og Irak, hvor staterne ikke har kunnet opretholde deres autoritet, og hvor der hersker en følelse af politisk og samfundsøkonomisk marginalisering.

Som en vigtig spiller i regionen er det EU's ansvar at sikre, at den anvender sin indflydelse og sine talrige instrumenter effektivt og kohærent til at beskytte menneskeliv, menneskelig værdighed og rettigheder og bidrager til at løse disse kriser – i et tæt samarbejde med de regionale og internationale partnere. Strategien vil navnlig trække på og komplementere *EU-strategien for terrorbekæmpelse/udenlandske krigere* og den fælles meddelelse, *"En samlet EU-strategi for krisen i Syrien"*. Herudover er det også af tvingende årsager i meget høj grad i EU's egen interesse at øge sit engagement i Syrien, Irak og nabolandene. Disse årsager omfatter: krænkelse af universelt anerkendte værdier og rettigheder, som udgør selve kernen i EU's udenrigspolitik; risikoen for den offentlige autoritets sammenbrud og politisk kaos i lande, der har modtaget et meget stort antal flygtninge, f.eks. Libanon og Jordan, som føjer sig til det migrationspres, der er resultatet af befolkningsfordrivelse og dertil knyttet menneskehandel; Da'eshs kontrol over et område, der strækker sig ind i to stater; risikoen for, at Da'eshs form for terrorisme breder sig til andre lande og yderligere destabiliserer regionen; den trussel for EU's sikkerhed, der udgøres af EU-borgere (og andre), der har sluttet sig til terrorgrupper som udenlandske krigere; de muligheder, der går tabt ved at miste Syrien og Irak som partnere i bestræbelserne for at opnå varig fred i Mellemøsten og som handelspartnere og energileverandører samt tabet af kulturarv.

Baggrund

Syrien har siden det autokratiske Baathparti kom til magten ved et militærkup i 1966 oplevet en stabil periode med en blanding af undertrykkelse og tværreligiøs sameksistens. Bashar al-Assad kom til magten efter faderens død i 2000 med løfter om politisk og gradvis økonomisk reform, som ikke blev indfriet i tilstrækkelig grad. Åbningen af Syriens økonomi og den efterfølgende vækst i den private sektor afslørede store sociale ubalancer. Nødvendige strukturreformer, som EU tilskyndede til ved at give Syrien udsigt til en associeringsaftale³, blev aldrig tilendebragt. Liberaliseringen af landets økonomi førte til økonomisk vækst, hvis gevinster i hovedsagen gik til de eliter, der støttede regimet, og til dets sikkerhedsapparat, og den blev ikke omsat til varig og ligelig udvikling.

I 2011 undertrykte Assadregimet brutalt fredelige syriske protestbevægelser med demokratiske aspirationer, der var inspireret af ”det arabiske forår” i andre lande og drevet af en følelse af frustration over den gældende ikkeinklusive politiske og økonomiske orden. Det fik en del af den syriske befolkning til at gøre væbnet oprør. Assadregimets brutale undertrykkelse af protest og oprør, massive krænkelser af menneskerettighederne og systematisk obstruktion af demokratiske reformer samt fortsættelsen af konflikten uden udsigt til en klar udgang har gradvist ført til, at ekstremistiske grupperinger har fået mere magt på bekostning af den moderate opposition. De stridende parter har modtaget støtte fra eksterne magter, hvilket yderligere har forværret situationen. Jabhat al-Nusra, al-Qaedas officielle arm i Syrien, og Da'esh har øget deres appel og deres kapacitet. Da'esh formåede således i 2014 at udvide sin kontrol over olie- og gasrige områder i det østlige Syrien, den vestlige del af Irak og grænseovergange langs grænsen mellem Syrien og Tyrkiet, som den tidligere havde kæmpet om med andre væbnede grupper.

I **Irak** blev Saddam Hussein-regimets fald i 2003 efterfulgt af ustabilitet, religiøse stridigheder og terrorhandlinger. Heroverfor gjorde det internationale samfund, bl.a. EU, sig store anstrengelser for at støtte et systemskifte i Irak. EU undertegnede i 2012 en partnerskabs- og samarbejdsaftale med Irak. Men mens der kom en demokratisk forfatning på plads, olieproduktionen steg, og den makroøkonomiske stabilitet blev forbedret, blev Iraks systemskifte bremset af fortsat vold, manglende politisk stabilitet, autoritært styre, ekskluderende regeringspolitikker, udbredt korruption og mangel på strukturelle økonomiske reformer.

Disse negative tendenser blev forstærket, efter at de amerikanske tropper havde forladt landet i slutningen af 2011. Der var navnlig mange sunnier, der i stigende grad følte sig fremmedgjorte i forhold til den politiske løsning for perioden efter 2003 på grund af: marginaliseringen i forbindelse med den politiske beslutningstagning; økonomisk og social underudvikling af sunniområder, der førte til utilstrækkelig adgang til basale tjenester; arbitrær anvendelse af lovgivningen til ”afbaathificering”; udelukkelse af militærpersonale fra Saddamtiden fra Iraks sikkerhedsstyrker; voldsom politifremfærd i sunniområder, herunder dokumenterede drab på sunniborgere; manglende respekt for menneskerettigheder og udbredt korruption og nepotisme. Samtidigt var shiaerne - efter år med sunnidomineret undertrykkelse - ved at finde deres plads i den nye samfundsorden, og landet fik bl.a. en shiadomineret regering, som dog aldrig er blevet anerkendt i hele landet. Sunnistyrede terroristangreb mod shiabefolkningen bidrog til at udvide den religiøse kløft. Dele af sunnibefolkningen begyndte i 2013 at gøre oprør mod den føderale regering og åbnede derved døren for fornyet terror fra

³ Associeringsaftalen blev forhandlet mellem 1997 og 2004 og taget op igen 2008, men aldrig undertegnet.

al-Qaedainspirerede terrorgrupper, navnlig Da'esh og neobaathgrupper, som i juni 2014 erobrede store områder i det vestlige og nordlige Irak.

Da'esh har således udnyttet utilfredsheden hos dele af sunnibefolkningen i både Syrien og Irak for at fremme sine mål.

Truslen fra Da'esh over for Syrien, Irak og nabolandene

Da'esh og andre terrorgrupper udgør en ny slags trussel for Syrien, Irak, hele regionen og det internationale samfund.

- Da'esh er en grænseoverskridende organisation, der rækker ind i to suveræne stater, og hvis mål er at optræde som en stat (kontrol over et område, tilvejebringelse af indtægter til finansiering af et centralt budget, inddrivelse af skatter, ydelse af basale tjenester m.m.). Dens meget synlige terrorhandlinger og kriminelle handlinger i Syrien og Irak er knyttet sammen med militære operationer, der minder om et oprør. Den har modtaget tilsagn om troskab og støtte fra ligesindede organisationer i en lang række arabiske, afrikanske og asiatiske lande.
- Da'esh udnytter kynisk billeder fra den islamiske politiske histories gyldne tidsalder. Kalifatet præsenteres som legemliggørelse af aspirationer om politisk og kulturel enhed. Da'esh har erklæret at have ambitioner om at udvide sit område til nabolande som f.eks. Libanon, Jordan og Golfstaterne. Organisationens territoriale ambitioner, kapacitet, former for udadvendt virksomhed og netværksindsats - navnlig takket være en sofistikeret anvendelse af sociale medier - er ikke set tidligere. Dens aktioner appellerer til andre grupper i regionen i Nordafrika, landene syd for Sahara og i Asien. Nogle af disse har sværget troskab over for Da'esh. Bekendtgørelsen af det såkaldte Kalifat efterfulgt af en international militæraktion over for denne terrortrussel har fået en betydelig strøm af udenlandske krigere til at slutte sig til gruppen i Syrien og Irak.
- Som led i en overlagt strategi til styrkelse af sin autoritet i områder, hvor stater ikke har kunnet opretholde deres autoritet, krænker Da'esh menneskerettighederne i så ekstrem en grad, at der er tale om forbrydelser mod menneskeheden og krigsforbrydelser, herunder masse mord på civile, slaveri, tortur, vilkårlige henrettelser og udbredt seksuel og kønsbaseret vold rettet mod etniske og religiøse minoriteter samt mod sunnigrupper, der opfattes som en trussel. Dette har allerede ført til omfattende fordrivelser af befolkninger i regionen, medført betydelige traumer hos de fordrevne, navnlig kvinder og børn, forårsaget massiv tilstrømning af flygtninge i nabolandene og også øget migrationspresset på EU.
- Da'esh tilskynder til ulovlig udgravning af arkæologiske objekter og kulturgenstande og anvender kulturarvslokaliteter, herunder tilhørende Verdens kulturarv, til militære formål og med det resultat, at de gradvist ødelægges.
- Den kan nu være en selvfinansierende terrororganisation med sine indtægter fra kilder såsom illegalt salg af olie og andre varer, skatteopkrævning, menneskehandel, ulovlig handel med kulturgenstande, kidnapning med henblik på at opnå løsepenge og plyndring (herunder bankrøverier), således at den ikke behøver at være afhængig af donationer fra regionale sponsorer.

Det kurdiske spørgsmål

Den tiltagende vold har fået kurdiske samfund til at styrke deres selvstyre eller søge uafhængighed, med konsekvenser for både integriteten og potentielt set også den langsigtede stabilitet i begge lande.

I Irak kommer den mangeårige konflikt mellem Kurdistanregionen og den føderale regering om vedtagelse af en permanent mekanisme til indtægtsdeling (lov om kulbrinter) og status for de omtvistede territorier nu oveni de overordnede opgaver, som den irakiske regering hurtigt skal tage hånd om, ud over dens bestræbelser på at besejre Da'esh.

Kurderne i Syrien har af det syriske regime siden starten af 2011 været presset til ikke at blande sig i det syriske oprør til gengæld for de facto-autonomi i regionerne i det nordøstlige Syrien, som hovedsageligt er befolket af kurdere. Lige siden Da'esh trådte ind på scenen, har de syriske kurdere været i forreste linje i kampen mod denne organisation sammen med kurdere fra nabolandene. I starten forsvarede de hovedsageligt kurdiskbefolkede områder i Syrien (2013) og i Irak (Mount Sinjar i 2014) og adgangen fra Syrien til resten af Iraks Kurdistanregion. Efterfølgende forsvarede de også den belejrede by Kobani og andre hovedsageligt kurdiskbefolkede selvproklamerede "selvstyrende kantonen".

Enhver EU-støtte til kurdernes væbnede modstand mod Da'esh skal være ledsaget af stærke forsikringer over for staterne i regionen om, at EU fortsat vil respektere deres territoriale integritet.

Risiko for afsmittende virkninger i nabolandene

Libanon

Konflikten i Syrien og det høje antal registrerede og ikkeregistrerede flygtninge i Libanon (ca. 1,2 mio. i januar 2015, hvilket udgør mere end 25 % af den libanesiske befolkning) øger spændingerne i det libanesiske samfund, i institutioner og hos forskellige grupper i landet, og det sætter også de begrænsede naturlige ressourcer under pres. Mens den libanesiske regering valgte den såkaldte disassocieringspolitik over for konflikten i Syrien baseret på Baabdaerklæringen fra juni 2012, har Hezbollah og sunniterroristgrupper gradvist optrappet deres direkte deltagelse i konflikten. Sammenstød mellem de libanesiske sikkerhedsstyrker og syriske væbnede grupper i og omkring Aarsal i det østlige Bekaa i august 2014 og gentagne sammenstød i Tripoli understregede den trussel, der navnlig eksisterer over for det nordlige Libanon.

Jordan

Jordan har en langt mere homogen befolkning, i det mindste hvad angår religiøse tilhørsforhold. Men tilstedeværelsen af mere end 600 000 syriske flygtninge i landet øger presset på leveringen af tjenester og de begrænsede naturlige ressourcer, navnlig vand. Som det er tilfældet i Libanon, medfører spørgsmålet om adgang til uddannelse og arbejde risici for fremtiden, og den situation skal adresseres.

Tyrkiet

Tyrkiet er med sine mere end 1,65 mio. syriske flygtninge (regeringstal) det land, der har modtaget den største gruppe af flygtninge fra Syrien på sit område. Det har også ydet betydelig humanitær bistand (mere end 4 mia. dollars siden 2011 ifølge regeringsskøn). Tyrkiet anmoder om øget international støtte til at tage hånd om krisens konsekvenser.

2- MÅL

De overordnede mål med denne strategi er at imødegå den trussel, som Da'esh og andre terrorgrupper udgør for den regionale og internationale stabilitet, og samtidigt tilvejebringe vilkår til at sikre et bredt politisk systemskifte i Syrien og varig stabilitet i Syrien og Irak samt i de lande i regionen, der har modtaget flygtninge, samtidigt med at man mindsker de menneskelige lidelser, der er resultatet af den fortsatte vold og fordrivelserne.

Strategien omfatter en blanding af politisk og officielt diplomatisk engagement, en kommunikationsindsats og praktiske støtteforanstaltninger. For at EU kan nå sine mål og sikre et effektivt modsvar er den nødt til at tilvejebringe bæredygtig og forudsigelig finansiering, der står i forhold til regionens behov, som er af et hidtil uset omfang. Kommissionen foreslår derfor en hjælpepakke på 1 mia. EUR fra EU-budgettet for årene 2015 og 2016. Detaljerne i dette forslag er omhandlet i finansieringsoversigten vedlagt denne meddelelse.

For at kunne opnå de ønskede resultater med EU's strategi er det nødvendigt, at der er synergi og komplementaritet mellem EU's og EU-medlemsstaternes indsats - både i politisk og operationel henseende. På politisk plan bør strategien tilvejebringe rammer til en bedre samordning af EU's og medlemsstaternes diplomatiske indsats. På det operationelle plan bør der med strategien tilvejebringes brede rammer til forøgelse af finansieringen samt donorkoordinering og fælles programmering (herunder gennem EU's regionale Trust Fund som svar på den syriske krise, den såkaldte Madadfond). Medlemsstaterne opfordres til fortsat at yde bistand bilateralt for at sikre, at deres kollektive indsats som et minimum modsvarer den indsats, der gøres over EU-budgettet.

Den humanitære bistand vil fortsat blive ydet til sårbare befolkninger ud fra behov og under fuld hensyntagen til internationalt anerkendte humanitære principper for medmenneskelighed, neutralitet, upartiskhed og uafhængighed.

2.1 FÆLLES MÅL FOR SYRIEN, IRAK OG ANDRE BERØRTE LANDE

2.1.1 Fremme af regionalt engagement til støtte for sikkerhed og fred på lang sigt

Det er af stor betydning, at der i regionen gøres en varig diplomatisk indsats på højt plan for at bidrage til de nødvendige forandringer. Visse lande i regionen, navnlig golfstaterne, Egypten, Tyrkiet og Iran, er på mange måde direkte berørt og bedre placeret - ifølge den offentlige opinion i Mellemøsten - til at bidrage til kampen mod Da'esh end det bredere internationale samfund. De har også en interesse i at gøre det, idet de i første række er truet af den afsmittende virkning af kriserne i Syrien og Irak. Rivalisering mellem centrale regionale spillere udgør desuden en del af drivkraften bag volden og de religiøse spændinger i Syrien, Irak og andre berørte lande, som Da'esh får næring fra. Af alle disse årsager skal EU aktivt tilskynde de regionale aktører til at tage et særligt ansvar for at begrænse truslen fra Da'esh og fremme fred i regionen, idet der fokuseres på områder, hvor interesserne er sammenfaldende. EU vil også skulle opmuntre og styrke moderate stemmer i regionen og fremme en alternativ vision i forhold til terrorgrupperne.

Måder, hvorpå EU kan engagere sig:

Fokuseret politisk og diplomatisk bilateralt engagement i forhold til regionens lande og kollektivt gennem Den Arabiske Liga, Golfstaternes Samarbejdsråd og Den Islamiske Samarbejdsorganisation samt med andre støttende lande og organisationer. Ud over en klar fordømmelse af Da'esh bør dette også omfatte en dialog om kulturel mangfoldighed, religion og ideologi med henblik på at bekæmpe voldelig ekstremisme, yde støtte til forskningsdiplomati og andre former for mellemfolkelige kontakter og støtte til at begrænse forkerte forestillinger i EU om udviklingen i regionen.

2.1.2 Isolering af Da'esh som en militær magt og en terrororganisation og bekæmpelse af dens ideologiske indflydelse

- **Støtte til og styrkelse af Da'eshs fjender**

Det militære modsvar fra den globale koalition over for Da'esh⁴ omfatter luftangreb mod organisationens styrker og leverancer af våben og udstyr, uddannelses- og efterretningsstøtte til de irakiske sikkerhedsstyrker, kurdiske Peshmerga og, så vidt muligt, til den moderate opposition i Syrien. Rådet har ikke truffet afgørelse om EU-deltagelse i militære operationer i denne forbindelse. EU har heller ikke fået til opgave at koordinere eller tjene som clearing house for oplysninger om våbenleverancer eller anden militær bistand, selv om det vil kunne ske. EU vil desuden skulle sikre, at dens egen indsats er tilstrækkeligt fleksibel og kan tilpasses udviklingen i de militære aktiviteter.

- **Begrænsning af tilstrømningen af udenlandske terrorkrigere, midler og våben til Da'esh**

I henhold til *EU-strategien for terrorbekæmpelse/udenlandske krigere*, som er en del af denne brede regionale strategi, vil EU optrappe sin indsats for at isolere Da'esh og forhindre tilstrømningen af midler, den behøver til sine operationer, i overensstemmelse med relevante resolutioner truffet af FN's sikkerhedsråd og i fuld overensstemmelse med EU's og internationale menneskerettighedsnormer. Dette kræver åben og øget politisk dialog med Tyrkiet og golfstaterne, der koordineres med andre partnere (herunder USA). En sådan dialog vil skulle knyttes sammen med praktisk støtte til kapacitetsopbygning for at sikre, at regionens lande er i stand til at sætte effektivt ind over for truslen fra udenlandske krigere, og at sanktioner og andre foranstaltninger overfor Da'esh anvendes effektivt ved styrkelse af grænsekontrollen. Det er et yderligere mål med disse foranstaltninger at opspore personer, der er involveret i forbrydelser over for menneskeheden og krigsforbrydelser, at bekæmpe korruption og smugling, som Da'esh nyder godt af, og retsforfølge de involverede. Det vil også være nødvendigt at styrke kontrollen med kapitalstrømme gennem finansielle institutioner samt traditionelle finansielle netværk.

EU vil også søge at forebygge voldelig ekstremisme i regionens lande, støtte afradikaliseringsprogrammer og forebygge radikaliseringsprogrammer. EU's støtte til kapacitetsopbygning inden for bekæmpelse af terrorisme og indsats over for udenlandske krigere skal være en prioritet, og der bør i forbindelse hermed tages hensyn til partnerlandenes kapacitet til at nå mål med hensyn til menneskerettigheder og borgerlige og politiske frihedsrettigheder. Et vigtigt reformområde, som EU skal støtte, er reformen af love til terrorbekæmpelse i regionens lande.

Af hensyn til terrorbekæmpelsens troværdighed er det afgørende at skelne mellem Da'esh og andre terrororganisationer på den ene side og grupper, der går ind for ikkevoldelige former for politisk islam på den anden. Et mål med EU-diplomatiet skal være at advare mod risikoen for, at undertrykkelse af sådanne grupper kan føre til, at de radikaliseres. Det er vigtigt at sikre, at partnerlandenes foranstaltninger til retshåndhævelse er nødvendige og forholdsmæssige og ikke reducerer minimumsstandarderne for beskyttelse af menneskerettigheder.

Måder, hvorpå EU kan engagere sig: EU's engagement på dette område vil komme til udtryk i aktioner, der gennemføres af medlemsstaterne, og EU-aktioner, der baseres på gennemførlighedsvurderinger og gældende prioriteter. Det bør omfatte politisk engagement og inddragelse af eksperter i forhold til de relevante institutioner i regionens

⁴ Den globale koalition blev lanceret i september 2014 og omfatter mere end 60 lande, herunder centrale lande i regionen. EU støtter koalitionens indsats, herunder militær aktion, i overensstemmelse med international ret.

lande; EU-medlemsstaternes bidrag og det såkaldte *Instrument contributing to Stability and Peace* (IcSP), det europæiske naboskabsinstrument (ENI) og FUSP-finansiering, hvor dette er hensigtsmæssigt. EU-indsatsen skal gennemføres i overensstemmelse med EU's charter om grundlæggende rettigheder.

Udenlandske krigere

- Aktioner, der tager sigte på at begrænse strømmen af udenlandske krigere til Syrien/Irak og tager hånd om tilbagevendte personer (vil blive defineret nærmere i starten af 2015 i overensstemmelse med de mål, der er opstillet i *EU-strategien for terrorbekæmpelse/udenlandske krigere*).
- Støtte til Tyrkiet, Libanon og Jordan for at forbedre grænsesikkerheden.
- Kapacitetsopbygning i regionen for at gennemføre FN's Sikkerhedsråds resolution 2178 samt inden for grænseforvaltning og sikkerhed, herunder spordetektionsudstyr og ekspertise inden for lufthavnsinfrastruktur og layout.
- Styrkelse af det internationale samarbejde mellem politi og retsvæsener med henblik på: at støtte efterforskning og retsforfølgelse af udenlandske krigere; at spore og registrere udenlandske krigeres bevægelser, herunder gennem vedtagelse af EU-lovgivning om udveksling af passagerlister med EU's vigtigste partnere i overensstemmelse med principperne om forholdsmæssighed, hvad angår restriktioner vedrørende rettighederne til databeskyttelse; at identificere kriminelle finansieringskilder inklusive menneskehandel; at standse ulovlig forsyning af våben og ammunition og forebygge kriminel brug af internettet til rekruttering af terrorister og videreformidling af terrormetoder.
- Udvikling af en fælles intern og ekstern sikkerhedstilgang og tilhørende ekspertnetværk for at adressere Da'eshs skiftende kommunikations- og propagandametoder.
- Samarbejde med Den Internationale Straffedomstol, herunder indsamling af bevismateriale, identifikation af kriminelle og indsamling af vidneudsagn.

Modfortælling og bekæmpelse af voldelig ekstremisme

- Støtte til kommunikationskampagner, der gennemføres af de relevante aktører i Syrien, Irak og i regionen (herunder i de udenlandske krigeres oprindelseslande), for at diskreditere Da'eshs ideologi og fordømme organisationens krænkelse af menneskerettigheder og bekæmpe voldelig ekstremisme og hadefuld tale over for andre grupper i regionen.
- Støtte til bekæmpelse af voldelig ekstremisme i Libanon og Jordan og muligvis i andre lande i regionen med sigte på de mest udsatte befolkningsgrupper, navnlig de unge.
- Forebyggelse af radikaliserings i fængslerne gennem et bredt program til reintegration eller afkobling for tilbageholdte eller tilbagevendende medlemmer af terrorgrupper i regionen og i EU.
- Tilskyndelse af regeringer og relevante samfundsaktører i regionen til at træffe målrettede foranstaltninger til at forebygge og begrænse radikaliserings og herved på offentlige steder (herunder universiteter).

Terrorfinansiering/sanktioner

- Støtte til FN-sanktioner, herunder identifikationer og foranstaltninger, der er rettet mod Da'eshs finanser. Korrekt gennemførelse og overvågning (gennem internationale høringer).
- Støtte til kapacitetsopbygning i nabolande for at imødegå terrorfinansiering og tilhørende korruption.
- Støtte til anmodninger om opførelse på lister rettet til FN's sanktionskomite for al-Qaeda med henblik på udpegelse af personer og grupper, der støtter Da'esh i overensstemmelse med FN's Sikkerhedsråds resolution 2170 - f.eks. mellemmand på det sorte marked for olie i Syrien og Irak.
- Om nødvendigt kunne EU oprette en autonom sanktionsordning for at supplere FN's sanktionsordning over for al-Qaeda. En sådan sanktionsordning vil skulle være i overensstemmelse med EU's charter om grundlæggende rettigheder og EU-Domstolens Kadi praksis⁵.
- Fremme af kriminalefterforskning og retligt samarbejde med henblik på at retsforfølge udenlandske krigere og organisationer, der rekrutterer terrorister samt konfiskering af deres udbytte fra kriminelle aktiviteter og kriminelle værktøjer.

Fortsat EU-støtte til befolkninger, der er berørt af konflikter, flygtninge og fordrevne befolkninger (navnlig med hensyn til eksistensgrundlag og uddannelse) og bestræbelser på at skabe modstandsdygtige samfund og adressere basale behov kan også udgøre effektive måder, hvorpå man kan begrænse terrorgruppernes tiltrækningskraft.

2.1.3 Forebyggelse af afsmittende regional effekt og forbedring af grænsesikkerheden.

Det vil være afgørende at forhindre Da'esh i at sikre hemmelig eller åbenlys tilstedeværelse i nabolandene. Navnlig Libanon har lidt under terrorangreb, som Da'eshs støtter i landet stod bag. Jordan har formået at holde enhver form for vold nede på trods af mindre lokale udtryk for folkelig sympati for Da'esh. Tyrkiet, som er engageret i en skrøbelig fredsproces med Kurdistans arbejderparti (PKK), er blevet kritiseret for ikke at prioritere kampen mod Da'esh tilstrækkeligt højt. Tyrkiet står også over for en risiko for infiltrering af terrorister. Forebyggelse af afsmittende regionale virkninger af den syriske krise og krisen i Irak vil kræve en betydelig forøgelse af bistanden til nabolandene for at hjælpe dem med at tage hånd om tilstrømningen af flygtninge (se 2.1.5).

Der er behov for at yde støtte til Libanon og Jordan for så vidt angår sikkerheds- og grænseforvaltning. Der blev i december 2014 indledt en dialog med Libanon om migration, mobilitet og sikkerhed og undertegnet en aftale om et mobilitetspartnerskab med Jordan i oktober 2014. Der bør også planlægges følgende foranstaltninger:

- fortsat støtte fra EU og medlemsstaterne til Libanons reform af sikkerhedssektoren og gennemførelse af EU-støtte til de væbnede libanesiske styrker på områder som f.eks. civilt og militært samarbejde, maritim sikkerhed, grænsesikkerhed, bekæmpelse af terrorisme og militær uddannelse;
- yderligere støtte, som i givet fald tager sigte på i) forøgelse af kapaciteten til at planlægge og gennemføre operationer; (ii) styrkelse af de væbnede libanesiske styrkers logistiske system; (iii) fastlæggelse af en uddannelsescyklus for de væbnede libanesiske styrker; (iv) bistand til de væbnede libanesiske styrker i forbindelse med grænsekontrol og -sikkerhed;

⁵ Se "Kadi II"-dommen af 18. juli 2013 (forenede sager C-584/10 P, C-593/10 P og C-595/10P)

(v) udvikling af fremtidsorienteret sikkerhedskoncept for de væbnede libanesiske styrker; (vi) styrkelse af de væbnede libanesiske styrkers rolle i terrorbekæmpelsen med fokus på lovgivning, og strategiske og institutionelle aspekter; (vii) revision af de væbnede libanesiske styrkers uddannelse, samt

- etablering af en sikkerhedsdialog med Jordan for at analysere sikkerhedssituationen i regionen og hjælpe med at bane vejen for øget samarbejde om sikkerhed og terrorbekæmpelse. Vurdering af behovene hos de jordanske sikkerhedsstyrker (herunder styrker ved landegrænser) i den forbindelse og overvejelser omkring muligheder for at supplere den støtte, som Jordan vil modtage som led i NATO's kapacitetsopbygningsinitiativ.

For Tyrkiets vedkommende overvejes følgende:

- fortsat støtte til Tyrkiet til gennemførelse af landets nationale handlingsplan med henblik på etablering af integreret grænseforvaltning, herunder ved revision og ajourføring af teknikker til overvågning langs landegrænserne og kontrol ved grænseovergange; og
- den allerede igangværende dialog mellem EU og Tyrkiet om terrorbekæmpelse kan bidrage til afgrænsning af områder, hvor der kan ydes specifik EU-støtte til de tyrkiske myndigheder med det formål at forbedre deres evne til at kontrollere strømmen af personer og materiel over grænserne og identificere og finde personer, der kræver tæt overvågning, våben, sprængstoffer og andre farlige stoffer.

Måder, hvorpå EU kan engagere sig: Instrumentet til fremme af stabilitet og fred (IcSP), det europæiske naboskabsinstrument (ENI), instrumentet til førtiltrædelsesbistand (IPA) og bidrag fra medlemsstaterne.

2.1.4 Tilvejebringelse af humanitær bistand og international beskyttelse, der redder liv

EU har været den førende donor i forbindelse med krisen i Syrien med mere end 3,3 mia. EUR - herunder mere end 2 mia. EUR i humanitær bistand - der er tildelt de berørte befolkninger i Syrien, Irak og nabolandene (hovedsageligt Jordan, Libanon, Tyrkiet og Egypten). Behovene er stadig tiltagende, og EU bør fortsætte med at tilvejebringe humanitær bistand og international beskyttelse til berørte syrere og irakere, herunder flygtninge og internt fordrevne personer, i en længere periode - både i Syrien og Irak og i nabolandene og EU-landene. Det er også vigtigt at knytte den humanitære indsats bedre sammen med den mellemlange til langsigtede bistand til fordrevne personer, navnlig børn og unge, som et middel til at skabe modstandsdygtighed, fremme genopbygning og reintegration og udvikling efter konflikten og til at bekæmpe potentiel radikaliserende blandt flygtningene. Grundet de alvorlige begrænsninger af EU-budgettet er det nødvendigt i fællesskab med EU-medlemsstaterne at finde supplerende måder til finansiering.

Måder, hvorpå EU kan engagere sig:

Koordinering:

Fortsat støtte til den FN-ledede koordineringsordning i overensstemmelse med EU's konsensus om humanitær bistand og international humanitær ret.

Adgang:

- Anvendelse af alle mulige modeller til levering (herunder grænseoverskridende og på tværs af linjer) for at sikre adgang til alle mennesker i nød, herunder dem, som befinder sig i områder, der er vanskelige at nå frem til (4,8 mio. mennesker i Syrien og 3,6 mio. i Irak medio januar 2015).

- Proaktivt engagement i forhold til alle konfliktens parter for at øge det humanitære rum i Syrien og Irak og nå frem til alle, der er i nød.
- Styrkelse af FN's evne til at forhandle adgang til nødlidende, navnlig i Syrien og Irak, gennem FN's Kontor for Koordination af Humanitære Anliggender (OCHA), og bedre koordinering, navnlig mellem operationer, der overskrider grænser og linjer.
- Styrkelse af kapacitetsopbygningen hos lokale ikkestatslige organisationer (ngo'er) med henblik på at levere bistand.

Beskyttelse:

- Beskyttelse af de berørte befolkninger og fremme af international ret om flygtninge og humanitære anliggender.
- Understregning over for myndighederne i de berørte lande af, at de nationale politikker skal være i overensstemmelse med international humanitær ret, således at man forhindrer refoulement eller oprettelse af uformelle ubeskyttede lejre i ingenmandsland; sikring af, at der indføres reelle registrerings- og dokumentationsmekanismer for internt fordrevne personer og flygtninge, og at sårbare internt fordrevne personer og flygtninge, navnlig kvinder og børn, har adgang til juridisk rådgivning og tilstrækkelig beskyttelse. Desuden, støtte til UNHCR's og andre aktørers indsats for at sikre, at regeringernes politikker opfylder disse normer.
- Fortsat fremme af sikkerheden for og beskyttelsen af humanitære hjælpearbejdere og af ukrænkelige sundheds- og uddannelsesfaciliteter.

Forholdet mellem civile og militære myndigheder

- Styrkelse af den FN-styrede civile/militære koordination og forbindelser for at sikre efterlevelse af den internationale humanitære ret og respekt for humanitære principper, samtidigt med at risiciene for de humanitære aktørers sikkerhed reduceres, og adgangen til befolkningerne i nød forbedres.

Landespecifikke tilgange

- Tilskyndelse af FN til at fortsætte ikkediskriminerende og altomfattende landespecifikke tilgange ("hele Syrien" og "hele Irak").
- Fortsat fremme af integrerede og prioriterede humanitære og udviklingsmæssige appeller og fælles analyse af mangler samt gennemførelse af 3 regionale planer for flygtninge og til styrkelse af modstandsdygtighed ("3RP") ved hjælp af nationale planer for indsats i nabolande.

Evne til hurtig indsats og overvågning

- Styrkelse af det landsdækkende og multisektorielle system til tidlig varsling.
- Forøgelse af beredskab og forbedring af evne til hurtig indsats gennem større fleksibilitet i de eksisterende aftaler med partnere for bedre at kunne opfylde nye behov, etablering af reservelagre og overvejelser omkring bidrag til eksisterende humanitære nødfonde.

Statsligt diplomati og bistandens synlighed

- Styrkelse af kommunikationen om EU's humanitære bistand og udviklingsbistand, både i regionen og i EU, om nødvendigt på grundlag af reviderede retningslinjer for kommunikation og synlighed.

Opfyldelse af fordrevne personers langsigtede udviklingsbehov

- En del af EU's udviklingsbistand i Syrien og Irak og i nabolandene bør koncentreres omkring behovene hos fordrevne personer, navnlig uddannelse for børn og erhvervsuddannelse og omskoling for voksne, idet man prioriterer de job, der er nødvendige lokalt efter konflikten. Sådan erhvervsuddannelse bør omfatte uddannelsestilbud til kvinder med henblik på at styrke deres økonomiske og samfundsmæssige rolle i genopbygningen efter konflikten.

Genbosættelse og asyl

- Fortsat støtte til værtsstaternes langsigtede evne til at tage hånd om flygtningestrømmene, navnlig gennem regionale udviklings- og beskyttelsesprogrammer i Jordan, Libanon og Irak, og ved at hjælpe Tyrkiet med at yde humanitær bistand til syriske flygtninge og støtte landets etablering af et moderne og stabilt asylsystem.
- Fortsatte tilbud til syriske (og i givet fald også irakiske) flygtninge om genbosættelsesmuligheder i EU. UNCHR har opfordret det internationale samfund til at gøre en indsats med hensyn til genbosættelse/humanitært begrundet modtagelse af mindst 130 000 syrere, navnlig de mest sårbare personer. EU-medlemsstaterne har givet tilsagn om ca. 36 000 pladser, hvilket udgør den største indsats af denne art i EU's historie. Kommissionen støtter genbosættelsesindsatsen inden for rammerne af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden.

2.1.5 Styrkelse af lokal modstandsdygtighed i Syrien, Irak og de berørte nabolande

For at forhindre yderligere rekruttering til Da'esh og fremtidig vold i og mellem fordrevne befolkninger og værtslandene er det af afgørende betydning, at disse befolkninger modtager bistand og har udsigt til en bedre fremtid. Den humanitære indsats bør knyttes sammen med de berørte personers langsigtede udviklingsbehov som et middel til at fremme reintegration og udvikling efter konflikten og for at imødegå potentiel ekstremisme blandt flygtninge og i værtslandene. I områder, der er tilbageerobret fra Da'esh i både Syrien og Irak, bør der ske en hurtig retablering af retsstaten, basale tjenester og økonomiske aktiviteter for at undgå, at terrororganisationen kan øge sin appel og for at skabe de nødvendige betingelser for, at internt fordrevne personer kan vende tilbage sikkert og værdigt.

Disse foranstaltninger bør tage sigte på at støtte modstandsdygtigheden hos de enkelte berørte personer, lokalsamfundene og de institutioner, der tager hånd om krisens konsekvenser.

Sideløbende med denne bistand er der behov for politisk dialog på højt plan - både kollektivt og bilateralt - med de lande, der har taget imod syriske flygtninge, for at sikre, at flygtningene kan sikres beskyttelse og fremtidsudsigter (navnlig med hensyn til adgang til uddannelse, arbejdsmarkedet m.m.).

Måder, hvorpå EU kan engagere sig:

Bistand til styrkelse af modstandsdygtighed og til genopbygning og støtte til lokalsamfund og samfundsaktører i Syrien, Irak og nabolandene gennem Madadfonden, IcSP og direkte fra medlemsstaterne ved navnlig:

- at benytte eksisterende rammer for humanitær bistand/udviklingsbistand i marken og etablere fælles programmering i Syrien, Irak, Jordan, Libanon og Tyrkiet;
- at anvende Madadfonden til stabilisering og fremme af modstandsdygtighed hos flygtninge og værtslokaliteter i Irak, Libanon, Jordan, Tyrkiet og Egypten. Dette bør ske under anvendelse af en holistisk tilgang og koordineret med eksisterende

finansieringsmekanismer samt i overensstemmelse med den gældende nationale planlægning og FN's 3RP-tilgang;

- at yde støtte til regeringer i regionen med henblik på gennemførelse af politikker, der kan sikre øget økonomisk modstanddygtighed hos flygtningene og værtslokaliteterne, og man bør skabe fremtidsudsigter for unge og fremme ligestilling, samt
- at gennemføre programmet for supplerende bistand til Tyrkiet, der blev bekendtgjort efter Kobanikrisen, og som tager sigte på at støtte de tyrkiske myndigheders indsats for at tage imod og yde bistand til syriske flygtninge, der har søgt tilflugt i Tyrkiet.

Mere generelt bør man engagere sig i forhold til de relevante diasporaorganisationer i Europa for at øge EU's *outrreach* og effektiviteten af dens indsats.

2.2 LANDESPECIFIKKE MÅL - SYRIEN

2.2.1 Indsats for et politisk skifte

I overensstemmelse med de mål og foranstaltninger, der er redegjort for i den fælles meddelelse, "*En samlet EU-strategi for krisen i Syrien*", vil EU fortsætte med at udforske alle tænkelige måder og midler til at genoptage den politiske proces i et samarbejde med de regionale og internationale partnere for at sikre et politisk systemskifte ledet af syrerne. EU bør navnlig:

- yde fuld støtte til den indsats, der gøres af FN's særlige udsending, Staffan de Mistura, for at opnå en strategisk nedtrapning af volden som udgangspunkt for en bredere og bæredygtig politisk proces; yde konkret støtte til gennemførelse af hans forslag, navnlig forslaget om at bygge videre på lokal indstilling af fjendtligheder i overensstemmelse med den humanitære folkeret; yde principbaseret humanitær indsats og indsats til styrkelse af modstanddygtigheden inden for rammerne af denne tilgang, som bør være adskilt fra og uafhængig af politiske og sikkerhedsmæssige forhandlinger;
- støtte lokale og internationale mæglings- og dialogbestrebelse, herunder initiativer, der fremmer lokale aftaler, og andre lokale fredsfremmende initiativer, der kan omfatte samarbejde på tværs af linjer med behørig hensyntagen til kvindernes deltagelse;
- søge internationalt konsensus inden for FN's Sikkerhedsråd og regionalt konsensus (fælles interesser omfatter vores ønske om at beskytte Syriens enhed, territoriale integritet og suverænitet) og regional støtte til en syriskledet proces, der fører frem mod et politisk systemskifte, i overensstemmelse med de relevante resolutioner truffet af FN's Sikkerhedsråd og Genèvekommunikéet af 30. juni 2012; samt
- tilskynde til etablering af en støttegruppe bag den indsats, der gøres af FN's generalsekretær eller den særlige udsending i Syrien for at skabe bredere konsensus til fordel for en national politisk proces i denne ånd.

Måder, hvorpå EU kan engagere sig: Politisk og diplomatisk engagement i forhold til landene i regionen og internationale partnere med det formål at nedtrappe de regionale spændinger på den ene side og krigen mellem Assadregimet og den væbnede opposition på den anden, samtidigt med at der tilskyndes til et bredt baseret systemskifte i Syrien med udgangspunkt i Genèvekommunikéet. Forøgelse af presset på Assadregimet, navnlig gennem yderligere målrettede sanktioner og andre passende restriktive foranstaltninger med begrænset indvirkning på den civile befolkning. Robust håndhævelse af oliesanktionerne over for Syrien og tilskyndelse til, at tredjelande gør det samme. Styrkelse af dialogen med partnerne, navnlig i regionen.

Styrkelse af det politiske personale i EU's delegation i Syrien (som fortsat vil være hjemmehørende hos EU-delegationen i Beirut). Så længe betingelserne for at genåbne EU-delegationen i Syrien ikke er opfyldt, vil der fortsat ikke blive gennemført regelmæssige besøg i Syrien.

2.2.2 Styrkelse af den moderate opposition og civilsamfundets aktører

- Fortsat støtte til den moderate opposition, herunder Den Nationale Koalition for de Syriske Revolutions- og Oppositionsstyrker (SOC), men uden udelukkelse af andre konstruktive nationale civilsamfundsgrupperinger eller politiske grupperinger med henblik på at gøre den mere inklusiv (herunder med hensyn til religiøse og etniske mindretal) og effektiv og øge ligestillingen. Der bliver ikke varig fred i Syrien, hvis der ikke tages ligeligt hensyn til alle etniske og religiøse grupper, og landets multietniske og multireligiøse karakter ikke opretholdes.
- Fortsat undersøgelse af, hvor *track 2*- og *track 3*-initiativer kan bidrage til i sidste instans at skabe en model for et politisk systemskifte baseret på inddragelse af troværdige modstandere i en ny overgangsregering og en stabiliseringsproces på lokalt og nationalt plan. Der vil være særlig opmærksomhed på kvindernes deltagelse i disse initiativer.
- Der bør fortsat ydes støtte til kapacitetsopbygningen hos syriske civilsamfundsorganisationer.

Måder, hvorpå EU kan engagere sig: fortsat støtte til fredsskabende tiltag og mægling med fokus på kapacitetsopbygning hos interne civile samfundsaktører og aktiviteter til styrkelse af modstandsdygtighed gennem IcSP og ENI.

2.2.3 Tilvejebringelse af basale tjenester og bidrag til opbygning af en administration i områder, hvor volden er nedtrappet.

- Ydelse af mere ikkehumanitær bistand på tværs af grænser og linjer i Syrien.
- Bistand til den moderate opposition og civilsamfundsgrupperinger til at retablere en administration og offentlige tjenester (herunder civilbeskyttelse, sundhed og uddannelse) og almindelig økonomisk aktivitet i områder, hvor volden er nedtrappet, i områder, der er tilbageerobret fra Da'esh, og i de hovedsageligt kurdiskbefolkede regioner i den nordlige del af Syrien.
- Støtte til levering af basale tjenester i vigtige områder baseret på principper om inklusivitet, god regeringsførelse og høring af lokalsamfund samt støtte til aktiviteter, der fremmer modstandsdygtighed, herunder bæredygtig forvaltning og beskyttelse af naturlige ressourcer.

Måder, hvorpå EU kan engagere sig:

Øget bistand til styrkelse af modstandsdygtighed/genopbygning som f.eks. målrettede EU-aktiviteter eller medlemsstatsfinansierede aktiviteter, der støtter lokalsamfund og samfundsaktører (herunder tiltag, der styres af Gaziantep med deltagelse af flere medlemsstater), og som støttes via Madadfonden, IcSP eller ENI.

På kort sigt vil EU-civilsamfundsprojekter, der finansieres via ENI (17 mio. EUR) og IcSP (12 mio. EUR), bidrage til kapacitetsopbygning for de syriske civilsamfundsorganisationer, tilvejebringelse af basale tjenester, retsstatsforanstaltninger og udvikling af et inklusivt politisk miljø, der er præget af deltagelse på lokalt plan. Det kunne også overvejes at anvende målrettede programmer for minoriteter for at garantere sikkerheden for alle etniske og religiøse samfund, sikre et inklusivt systemskifte, opfylde særlige behov og støtte deres reintegration i samfundet.

2.2.4 Fremme af menneskerettigheder/humanitær folkeret og sikring af ansvarlighed

- Fortsat efterforskning og dokumentering af krigsforbrydelser og forbrydelser mod menneskeheden, navnlig for så vidt angår eventuel fremtidig strafferetlig ansvarlighed.
- Samarbejde med partnerne for at støtte FN's undersøgelseskommission og andre initiativer til klarlæggelse af ansvar med henblik på at drage skyldige til ansvar og udfordre straffrihedskulturen.
- Fortsat støtte til de aktiviteter, der gennemføres af Organisationen for Forbud mod Kemiske Våben (OPCW), navnlig under dens kontrolmission, og ødelæggelsen af syriske kemiske våben og produktionsfaciliteter.
- Fortsatte overvejelser angående måder, hvorpå hændelserne i Syrien kan indbringes for Den Internationale Straffedomstol, og hvorpå man kan støtte supplerende ansvarlighedsmekanismer, herunder på nationalt plan.

Måder, hvorpå EU kan engagere sig: Ved diplomatisk engagement, herunder i FN's Sikkerhedsråd, og praktisk støtte til menneskerettighedsforkæmpere gennem IcSP og *Det Europæiske Instrument for Demokrati og Menneskerettigheder* (EIDHR) samt retligt samarbejde.

2.2.5 Forberedelse af tiden efter konflikten

- Fortsættelse af planlægning af den langsigtede genopretning og genopbygning af Syrien og forberedelse af flygtningenes og de internt fordrevnes tilbagevenden og reintegration - navnlig gennem jævnlige vurderinger af ødelæggelser og behov i Syrien.
- Fortsættelse af kapacitetsopbygningen hos de syriske borgere og i det syriske civilsamfund, herunder for organisationer, der fremmer ligestilling og styrkelse af kvinders stilling, således at almindelige syrere kommer til at spille en aktiv rolle i landets genopbygning.
- Udvidelse af mulighederne for syriske studerende og forskere gennem stipendier i Europa og udvidelse af erhvervsuddannelsesmulighederne i regionen.
- Fortsættelse af undersøgelser af muligheder for at styrke syrernes kapacitet og evne til at styre systemskiftet (på områder som f.eks. medieregulering, decentralisering, kommunal administration, forfatningsudarbejdelse etc.) med behørig hensyntagen til kvindernes behov og rolle.
- Fortsættelse af den omhyggelige planlægning af afvæbning, demobilisering og reintegrationsprocessen som led i en reform af sikkerhedssektoren.
- Fortsættelse af jævnlige vurderinger af, om de nuværende vilkår gør det muligt at forberede og gennemføre overgangsforanstaltninger på retsområdet, der har til formål at fremme forsoning, fremme tillid og styrke retsstaten.
- Omhyggelig forberedelse af en forfatning og en valgreform, herunder af lovgivningen om politiske partier.
- Overvejelser om, hvordan man kan beskytte den tilbageværende kulturarv og fremme den kulturelle mangfoldighed, navnlig gennem uddannelsestiltag og oplysningskampanjer.
- Opretholdelse af EU's ledende rolle i donorkoordineringen for at fremme kohærens, koordineringen og forudsigeligheden af den internationale bistand til genopbygningen i Syrien.

- Fuld udnyttelse af mulighederne i Erasmus+-programmet, som finansierer stipendier til fremme af syriske studerendes mobilitet og samarbejdsprojekter, der omfatter institutioner for videregående uddannelse, med henblik på at modernisere dem. Man bør undersøge yderligere, om der er muligheder for, at universiteter i nabolande kan tilbyde videregående uddannelse til syriske studerende.

EU vil fortsætte sin indsats under hensyn til, at det skal undgås, at den syriske stats institutioner bryder sammen.

Måder, hvorpå EU kan engagere sig: ENI, Madadfonden, IcSP (Tahdir-programmet vedrørende forberedelse af systemskiftet i Syrien), den trilaterale aftale mellem FN, Verdensbanken og EU om evaluering af behovene efter konflikten samt Erasmus+.

2.3 LANDESPECIFIKKE MÅL - IRAK

2.3.1 Støtte til Iraks regering med henblik på at gøre inklusion til virkelighed

Det vigtigste mål for EU i Irak må være at støtte en inklusiv irakisk regering i dens bestræbelser på at tage hånd om de irakiske borgeres problemer og fremme en langsigtet statsopbygning og national forsoning, som er baseret på den irakiske forfatnings bestemmelser. Regeringsprogrammet (2014-2018) og Iraks nationale udviklingsplan (2014-2017) udgør et godt grundlag herfor, og partnerskabs- og samarbejdsaftalen mellem EU og Irak, hvoraf en del allerede er ved at blive gennemført på midlertidig basis, udgør rammer for samarbejde om en lang række spørgsmål. Mens det er nødvendigt at tage hånd om sunniernes problemer, er det nødvendigt at adressere stigningen i sektarisme og radikaliserende i store dele af det irakiske samfund. Denne indsats skal være bred og dække hele landet. EU vil søge at samarbejde så tæt som muligt med FN's bistandsmission for Irak og FN-agenturer, der opererer i Irak.

○ Indsats over for moderate marginaliserede sunnigrupper

Den irakiske regering bør støttes i sin indsats i forhold til alle grupper i det irakiske samfund, navnlig moderate religiøse og politiske grupper, for at give dem indflydelse på Iraks fremtid. Der bør imidlertid være særlig opmærksomhed omkring sunnierne med henblik på at få dem til at opgive enhver støtte til Da'esh. Dette bør være et skridt, der tages parallelt med enhver anmodning til disse om at modstå og tage kampen op imod Da'esh. Indsatsen i forhold til sunnierne bør omfatte foranstaltninger til at tage hånd om kendte problemer og fremme forsoning, til at garantere sikkerheden for befolkningen (navnlig grupper, som går ind i kampen mod Da'esh) og til at sikre dem høring ved fremtidig formulering af politikker. Samtidigt hermed er det nødvendigt at støtte moderate shiaer og shiacivilsamfundsgrupper for at modvirke stigmatisering og reaktioner over for sunnierne.

○ Indsats i Iraks Kurdistanregion

Det har høj prioritet at få sat en stopper for den føderale regerings uoverensstemmelser med Kurdistanregionens regering, herunder at opnå en endelig og varig aftale om overførslen af olieindtægter og de omtvistede områder, og hvis det lykkes, vil det medføre en betydelig forbedring af det politiske klima i Irak. EU bør tilskynde den føderale regering og Kurdistans regionale regering til at enes om en klar køreplan med frister for løsning af uoverensstemmelser på grundlag af forfatningsmæssige bestemmelser.

○ Konsolidering af demokratisk drevne statsinstitutioner og støtte til politisk og lovgivningsmæssig reform

EU og dens medlemsstater bør støtte den irakiske regerings forsøg på at iværksætte et dybtgående administrativt reformprogram til fremme af kapaciteten i civiladministrationen, der er baseret på moderne principper for administration og finansiell styring. Fundamentale principper i en sådan reform bør være en adskillelse af politiske og administrative stillinger, etablering af et uafhængigt embedsapparat og anvendelse af en ikke-sekterisk ligestillingspolitik, der er baseret på kvalifikationer og kompetence.

Man bør overveje støtte til initiativer til fremme af politisk og lovgivningsmæssig reform, der lægges frem af regeringen, civilsamfundet og andre parter inden for rammerne af den irakiske forfatning, hvis de indvirker positivt på den nationale forsoning og udvikling.

- **Omstrukturering af sikkerhedssektoren**

Reform af sikkerhedssektoren dækker en lang række aktiviteter gående lige fra støtte til de væbnede styrker til lovgivningsmæssige reformer. Ved enhver fremtidig EU-aktivitet på dette område skal der tages hensyn til aktiviteterne inden for rammerne af den globale koalition over for Da'esh og EU-medlemsstaternes bilaterale indsats for at opnå komplementaritet. EU-medlemsstaterne er i øjeblikket i gang med en indsats for at omstrukturere og uddanne de irakiske sikkerhedsstyrker. En af konsekvenserne af de irakiske sikkerhedsstyrkers svaghed er, at der er oprettet selvbestaltede militser, som samtidigt med, at de har understøttet sikkerhedsstyrkernes indsats, også har været ansvarlige for en række grusomheder og overtrædelser af menneskerettighederne. Den gradvise demobilisering af shiamilitserne og andre væbnede grupper og erstatningen af disse med kompetente tværreligiøse irakiske sikkerhedsstyrker er afgørende for den nationale forsoning. Den irakiske regering er forpligtet til at sikre, at kun den råder over våben, og at den vil forbyde andre armerede enheder uden for regeringens rammer - i tråd med den irakiske forfatning. Samtidigt vil de civile politistyrkers tilstedeværelse og kompetencer skulle øges.

- **Reformer af retsvæsenet og udbredelse af respekt for menneskerettigheder**

Årsagen til krisen i Irak er i meget højt grad, at landet ikke er en fungerende retsstat. EU og dens medlemsstater bør overveje at øge deres støtte til den irakiske regerings gennemførelse af foranstaltninger, der skal styrke retsstaten og beskytte menneskerettighederne på alle områder i det irakiske samfund. Dette skal omfatte reform af eksisterende kontroversiel lovgivning og dens gennemførelse, som har givet næring til radikaliseringen og modstanden over for den irakiske regering. Der skal gøres en målrettet indsats for at styrke institutionernes uafhængighed, navnlig for retsvæsenet. Uddannelse i menneskerettigheder skal integreres og udbredes i uddannelserne for civile og militære sikkerhedsstyrker, og samarbejdet mellem sikkerhedsstyrkerne og retsinstitutionerne samt polititilsynsorganer bør forbedres. Menneskerettighedskommissionens status og kapacitet bør styrkes. Øget respekt for menneskerettigheder inden for fængselsvæsenet vil bidrage til at modvirke radikalisering. Retsvæsenets kapacitet til at sætte ind over for terrororganisationer bør styrkes. EU bør tilskynde Irak til at tiltræde Romstatutten med henblik på at muliggøre international strafforfølgelse i fremtiden. I hele denne indsats er det vigtigt at tage ved lære af EU's tidligere støtte til reformer af retsvæsenet under EUJUST LEX-missionen. På længere sigt bør Irak tilskyndes til at udarbejde en plan for afskaffelse af dødsstraffen på grund af dens ineffektivitet og mulige rolle i radikaliseringen.

- **Styrkelse af regionale og lokale administrationer**

I henhold til Iraks forfatning er der mulighed for større regional og lokal autonomi, og den irakiske regering har selv i sit program antydnet, at decentralisering er en mulighed. Med

henblik på at løse lokale problemer kan det være en hjælp at sikre større politisk og finansiell autonomi i forbindelse med regionale og lokale anliggender, herunder lokal kontrol med det lokale sikkerhedsapparat, og at beslutningstagningsprocessen bringes tættere på. Dette skal imidlertid kobles sammen med et system til at støtte ligelig geografisk fordeling af ressourcer og tværreligiøse foranstaltninger til opbygning af tillid mellem de forskellige enheder, f.eks. gennem regionale infrastrukturprojekter og andre projekter.

Måder, hvorpå EU kan engagere sig:

Institutionelle spørgsmål

- Politiske og officielle kontakter, navnlig inden for rammerne af partnerskabs- og samarbejdsaftalen. Det ville sende et stærkt signal om EU's engagement, hvis EU-medlemsstaterne ratificerede denne aftale hurtigt.
- På grund af Kurdistanregionens centrale rolle i kampen mod Da'esh og i forbindelse med løsningen af den politiske krise i Irak vil EU søge at øge sin tilstedeværelse i Erbil - i fuld overensstemmelse med Iraks forfatningsmæssige orden. Hvis der opnås tilsagn fra centralregeringen og med forbehold af budgetmæssige begrænsninger, vil der blive oprettet en EU-delegationsantenne for Irak i Erbil. EU vil søge at facilitere strømmen af oplysninger mellem Bagdad og Erbil. EU vil eventuelt også fremme Kurdistanregeringens inddragelse i gennemførelsen af partnerskabs- og samarbejdsaftalen mellem EU og Irak.
- Man bør undersøge muligheden for at støtte det irakiske diplomatiske udvidelse af kontakterne med landene i regionen og uden for denne på grundlag af erfaringer og knowhow, som Irak har erhvervet i forbindelse med genopbygningen af sine internationale kontakter mellem 2003 og 2010.
- EU's delegation i Irak bør styrkes, bl.a. med sikkerhedsekspertise fra medlemsstaterne.

Teknisk bistand

- EU kan mobilisere tilgængelig ekspertise i medlemsstaterne med henblik på at uddanne og rådgive Iraks offentlige institutioner på områder som f.eks. reform af den offentlige administration, reform af sikkerhedssektoren, menneskerettighedsrigtige foranstaltninger til terrorbekæmpelse, grænsesikkerhed/integreret grænseforvaltning, der bygger på bestemmelserne i partnerskabs- og samarbejdsaftalen mellem EU og Irak, navnlig bestemmelserne om samarbejde i afsnit III, som anvendes midlertidigt.
- I sikkerhedssektoren kan EU-støtten anvendes til at styrke Iraks evne til at dæmme op for Da'esh. Anvendelsen af EU-instrumenter vil blive undersøgt yderligere. For at undgå en overlappende indsats er det imidlertid vigtigt at erindre om medlemsstaternes eksisterende militære støtte til Irak - navnlig gennem den globale koalition over for Da'esh og dens arbejdsgrupper samt gennem NATO, som overvejer at støtte de irakiske sikkerhedsstyrker under kapacitetsopbygningsinitiativet. For at lette internt fordrevne personers tilbagevenden til områder, der er tilbageerobret fra Da'esh, bør der ydes teknisk bistand til minerydning og neutralisering af eksplosive anordninger, der er placeret af Da'esh.
- Der vil blive ydet støtte til kapacitetsopbygning til terrorbekæmpelse (civile aspekter) i overensstemmelse med den indsats, der gøres af den globale koalition og dens arbejdsgrupper, for at tilskynde Iraks regering til at anvende en ny bred tilgang til terrorbekæmpelse, som er baseret på respekten for menneskerettigheder og rettet mod forebyggelse. Mulige områder for støtte omfatter: styrkelse af kapacitet; indsamling,

analyse, deling og beskyttelse af efterretninger samt bekæmpelse af finansiering af terrorisme.

- Der kan med EU's forsøg på at fremme institutionelle og retlige reformer og udbrede menneskerettighederne tages afsæt i det igangværende projekt til støtte for retsstaten under EU's eksisterende instrument for udviklingssamarbejde (DCI), fremtidige støtteforanstaltninger inden for rammerne af den flerårige vejledende DCI-programmering for 2014-2017 samt de erfaringer, der er gjort med EU's JUST LEX-mission.
- På anmodning fra den irakiske regering og forudsat, at medlemsstaterne kan finansiere disse operationer, kan EU trække på en lang række modeller inden for EU og på ekspertviden både på nationalt plan og EU-plan (regionsudvalget) med henblik på at vejlede Iraks regering om, hvordan decentraliseringen bedst kan gennemføres i praksis.
- Det vil være vigtigt at inddrage Repræsentanternes Råd i Irak. Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter opfordres til at spille en vigtig rolle.
- EU vil lægge planer for hurtig støtte til den irakiske regerings forsøg på at genoprette og styrke basale tjenester i områder, der er tilbageerobret fra Da'esh, for at bidrage til den hurtigst mulige frivillige, sikre og værdige tilbagevenden for internt fordrevne personer til deres hjem med garanti for en minimumsbeskyttelse.

2.3.2 Støtte til basale tjenester, økonomisk udvikling og bekæmpelse af korruption

Stabiliteten i Irak vil kun være holdbar, hvis landets meget store rigdomme anvendes til gunst for alle borgerne. Dårlig offentlig finansiel styring i almindelighed og udbredt korruption har ført til ineffektiv gennemførelse af budgetter og ringe serviceydelser samt, i visse områder, til miljøforringelser og ødelæggelse af naturressourcer. Som følge af sikkerhedskrisen er der økonomisk tilbagegang og på grund af de faldende oliepriser er de offentlige indtægter og valutaeserverne ligeledes faldende. En forsigtig økonomisk politik og finanspolitiske reformer vil være nødvendige for at sikre bæredygtige statsfinanser, som er af afgørende betydning for at kunne finansiere de øgede omkostninger i forbindelse med sociale behov og sikkerhed.

Hvad angår erhvervsklimaet, har situationen i Irak i mere end et årti ligget langt under gennemsnittet i regionen, og adgangen til kredit har været en af de største hindringer for udviklingen af den private sektor. Der kræves en beslutsom indsats mod korruption og en forbedring af Iraks administrative kapacitet. Der skal også hurtigt ske en forbedring af basale sociale tjenester (inden for uddannelse og sundhed) og infrastruktur (elektricitet og transport). Der er behov for at styrke den private sektor og fremme et investeringsvenligt klima for at sikre, at det økonomiske fremskridt er bæredygtigt.

Det vil være en stor udfordring for Irak at knytte bæredygtig udvikling sammen med humanitær bistand samtidigt med en mobilisering af de nødvendige ressourcer til at levere basale tjenester til fordrevne personer og at lette internt fordrevne personers tilbagevenden og reintegrering. Dette omfatter ydelse af basale tjenester som f.eks. vand, energi, boliger, skoleuddannelse og videregående uddannelse (Erasmus+-kapacitetsopbygningsaktion, som for nyligt er blevet en mulighed i Irak), sikkerhed og adgang til finansiering (f.eks. SMV-finansiering og mikrofinans) med behørig hensyntagen til styrkelse af kvinders status og beskyttelse af naturressourcer.

Måder, hvorpå EU kan engagere sig:

De vigtigste mål med samarbejdet under partnerskabs- og samarbejdsaftalen mellem EU og Irak er makroøkonomisk stabilitet, gælds bæredygtighed og effektivitet, hvad angår de

offentlige udgifter. Samarbejdet bør til den ende kunne ledsage reformer vedrørende økonomi og erhvervsmiljø, navnlig inden for underudvalgene vedrørende handel og økonomiske anliggender samt energi og transport. Parterne kan se nærmere på: a) den makroøkonomiske udvikling, b) generelle økonomiske politikker og finanspolitikker (forvaltning af indtægter hidrørende fra naturressourcer, sænkning af subsidier og støtte til statsejede virksomheder, investeringer i elektricitetsdistribution, fremme af udvikling af vedvarende energi og energieffektivitetsforanstaltninger, forøgelse af olieeksport og fremme af fremtidig gaseksport - EU-Irak-energicenteret og tilhørende EU-støtteforanstaltninger, og den Irakiske regering forventes at bidrage til dette mål), c) udvikling af finanssektoren (udbygning af det finansielle marked, udvidelse af adgangen til privat kredit og øget finansiell inklusion) samt d) tilvejebringelse af information og faglig bistand til forøgelse af landbrugsproduktionen. Der vil også blive planlagt samarbejde med henblik på at minimere energisektorens langsigtede indvirkning på miljø og klimaændringer.

Der kan ydes teknisk bistand gennem DCI og andre instrumenter med henblik på at forbedre den offentlige finansielle styring (i henhold til aftaler med IMF, Verdensbanken og EU) og gennem rådgivning om økonomiske reformer.

Madadfonden og IcSP kan tilvejebringe startkapital i forsøget på at knytte udvikling sammen med humanitær bistand. Sådanne sammenknytninger skal bygge på eksisterende støtte og udvides så hurtigt som muligt for at mildne vilkårene ved langvarig fordrivelse og forberede de internt fordrevne personers tilbagevenden til deres hjem, således at man kan lægge grunden til stabilitet og bæredygtig økonomisk vækst.

Når en rammeaftale er på plads, kan EIB - EU-banken - overveje at indlede operationer i Irak med hovedfokus på at støtte udvikling af økonomisk og social infrastruktur. EIB kunne stille sin tekniske ekspertise til rådighed gennem indledende vejledning til formulering og forberedelse af centrale projekter. Den kan også støtte sådanne projekter ved finansiering - enten gennem risikovillig kapital eller lån eller en blanding heraf. Ud fra sine erfaringer i områder, der har været ramt af konflikt, kunne EIB også undersøge mulighederne for at etablere og forvalte særlige trustfonde.

2.3.3 Støtte til fredsbevaring, national forsoning og overgangsforanstaltninger på retsområdet

Ud over de politiske reformer bør Irak også tilskyndes til at bevæge sig ind på en vej mod national forsoning og tværreligiøs dialog med det formål at udvikle en borgerskabsfølelse, der er løsrevet fra den religiøse og etniske identitet, og drage fordel af forskelligheden i Iraks rige kultur. Iraks civilsamfundsgrupper har en central rolle at spille i den fredsbevarende indsats med hensyn til at fremme den nationale irakiske identitet, imødegå religiøs propaganda, beskytte kulturarven og forskelligheden, og når det kommer an på at slå til lyd for disse spørgsmål over for regeringen.

Hvad angår retsvæsenet og klagemuligheder, står den irakiske regering over for vanskelige valg, der f.eks. vil kunne træffes gennem en national "sandheds- og forsoningsproces", der vil skulle være tværreligiøs og adressere forbrydelser, der ikke kun er begået af Da'esh og sunnier, men også af shiamilitser og irakiske sikkerhedsstyrker. En sådan proces kan være nødvendig for at styrke det irakiske borgerskab.

Der vil kunne blive behov for at yde international støtte til politiindsats og fredsbevarende indsats i områder, hvor forskellige grupper ligger i fortsat konflikt med hinanden.

Måder, hvorpå EU kan engagere sig: Inden for rammerne af EIDHR og/eller Madadfonden bør det overvejes at yde støtte til rets- og parlamentsorganer samt til civilsamfundsorganisationer med henblik på gennemførelse af fredsbevarende aktiviteter og overgangsforanstaltninger på retsområdet.

Eftersom der er begået alvorlige krigsforbrydelser og overtrædelser af menneskerettighederne, vil det være vigtigt at tage hånd om disse af hensyn til forsoningen. EU bør i denne forbindelse støtte den indsats, der gøres af offentlige organer, ngo'er og Den Internationale Straffedomstol.

3 – ANTAGELSER, TIDSHORISONT OG ANALYSE

EU's evne til at nå de mål og gennemføre den indsats, der er beskrevet ovenfor, vil i meget høj grad være afhængig af, hvordan situationen udvikler sig lokalt, herunder kampen mod Da'esh, samt de nationale og regionale spilleres vilje til at handle i overensstemmelse med de opstillede mål.

Ideelt set skal både Da'esh og andre terrorgrupper besejres i både Irak og Syrien, samtidigt med at landenes politiske problemer løses. Virkeliggørelsen af alle mål i enten Syrien eller Irak alene uden tilsvarende fremskridt i det andet land, vil kunne stå i vejen for varig stabilitet og økonomisk udvikling i regionen.

Denne ramme er flerårig. For at være relevant vil den kræve en høj grad af fleksibilitet for at sikre tilpasning til udviklingen lokalt. Det foreslås at foretage en årlig revision med henblik på at vurdere effekten af EU's politikker. Dette bør omfatte en analyse af, hvordan EU's politikker opfattes af de vigtigste målgrupper i Syrien, Irak og den bredere region, med henblik på at sikre den nødvendige fortsatte opbakning fra den lokale befolkning til EU's engagement.

EU er nødt til at sikre, at dens kommunikation om sit strategiske engagement er så effektiv som muligt - både over for EU's borgere på grund af de konsekvenser, kriserne i Syrien og Irak har på EU, og de finansielle forpligtelser, der indgås, og over for lokalbefolkningen i disse lande og i hele regionen.

FINANSIERINGSOVERSIGT

1. FORSLAGETS/INITIATIVETS RAMME

1.1. Forslagets/initiativets betegnelse

Fælles meddelelse fra Kommissionen og den højtstående repræsentant for udenrigsanliggender og sikkerhedspolitik: "Elementer til en regional EU-strategi for Syrien og Irak samt over for truslen fra Da'esh"

1.2. Berørt(e) politikområde(r) inden for ABM/ABB-strukturen⁶

Udgiftsområde 4 – Et globalt Europa
AFSNIT 19 — UDENRIGSPOLITISKE INSTRUMENTER
AFSNIT 21 — UDVIKLING OG SAMARBEJDE
AFSNIT 22 — UDVIDELSE
AFSNIT 23 — HUMANITÆR BISTAND OG CIVILBESKYTTELSE

1.3. Forslagets/initiativets art

- ☐ (Forslaget/initiativet drejer sig om **en ny foranstaltning**)
- ☐ Forslaget/initiativet drejer sig om **en ny foranstaltning som opfølgning på et pilotprojekt/en forberedende foranstaltning⁷**
- ☒ Forslaget/initiativet drejer sig om **en forlængelse af en eksisterende foranstaltning**
- ☐ (Forslaget/initiativet drejer sig om **omlægning af en foranstaltning til en ny foranstaltning**)

1.4. Mål

1.4.1. *Det eller de af Kommissionens flerårige strategiske mål, som forslaget/initiativet vedrører*

Det globale Europa: En stærkere global aktør

⁶ ABM: Activity Based Management (aktivitetsbaseret ledelse) ABB: Activity Based Budgeting (aktivitetsbaseret budgetlægning).

⁷ Jf. artikel 54, stk. 2, litra a) eller b), i finansforordningen.

Mellemøsten oplever i øjeblikket en dybtgående krise. Konflikterne i Syrien og Irak er begge en afspejling af og drivkraft bag krisen, som i stigende grad truer med at destabilisere nabolandene (herunder EU-kandidatlandet Tyrkiet) og hele regionen. Disse kriser har skabt en humanitær katastrofe, der berører mere end 13,5 mio. mennesker, som har været nødt til at flygte fra deres hjem, og mere end 17 mio. mennesker har behov for humanitær bistand (12,2 mio. i Syrien og 5,2 mio. i Irak).

Efter mere end fire års brutal konflikt i Syrien har Da'eshs erklærede mål om at tjene som en alternativ, ideologisk radikal stat vist sig at appellere til ekstremister i regionen og uden for denne, navnlig i områder i Syrien og Irak, hvor staten ikke har kunnet opretholde sin autoritet, og hvor der hersker en fornemmelse af politisk og samfundsøkonomisk marginalisering.

Som en vigtig spiller i regionen er det EU's ansvar at sikre, at den anvender sin indflydelse og sine talrige instrumenter effektivt og kohærent til at beskytte menneskeliv, menneskelig værdighed og rettigheder og bidrager til at løse disse kriser - i tæt samarbejde med regionale og internationale partnere. Herudover er det også i meget høj grad i EU's egen interesse at øge sit engagement i Syrien, Irak og nabolandene.

1.4.2. Specifikke mål og berørte ABM/ABB-aktiviteter

Berørte ABM/ABB-aktiviteter

19.02 - Instrumentet til fremme af stabilitet og fred - krisestyring, forebyggelse af konflikter, fredsopbygning og kriseberedskab

21.02 - Instrumentet til finansiering af udviklingssamarbejde

21.03 - Det Europæiske Naboskabsinstrument (ENI)

21.04 – EIDHR

22.02 – Udvidelsesprocessen og udvidelsesstrategi

23.02 - Humanitær bistand, fødevarebistand og katastrofeberedskab

Specifikke mål og berørte ABM-aktiviteter – 19.02

I en eksisterende eller begyndende krisesituation at bidrage hurtigt til stabilitet gennem en effektiv indsats, der skal fremme etablering eller retablering af de betingelser, som er nødvendige for en korrekt gennemførelse af Unionens eksterne politikker og tiltag i overensstemmelse med artikel 31 i TEU

Specifikke mål og berørte ABM-aktiviteter – 21.02

Fremme af bæredygtig og inklusiv udvikling i partnerlande og -regioner samt fremme af demokrati, retsstaten, god regeringsførelse og respekt for menneskerettigheder som omhandlet i TEU og med det hovedmål at bekæmpe fattigdom

Specifikke mål og berørte ABM-aktiviteter – 21.03

Fremme af tillidsskabende foranstaltninger og andre foranstaltninger, der er med til at skabe sikkerhed og forebygge og løse konflikter

Specifikke mål og berørte ABM-aktiviteter – 21.04

Fremme af respekten for og overholdelsen af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder

Specifikke mål og berørte ABM-aktiviteter – 22.02

Støtte til økonomisk, social og territorial udvikling

Specifikke mål og berørte ABM-aktiviteter – 23.02

Tilvejebringelse af humanitær bistand og international beskyttelse, der redder liv

Alle disse instrumenter skal medvirke til gennemførelse af foranstaltninger til støtte for de mål, der er opstillet i meddelelsen, hvad angår:

Fælles mål for Syrien, Irak og andre berørte lande.

1. Fremme af regionalt engagement til støtte for sikkerhed og varig fred
2. Isolering og nedkæmpning af Da'esh som en militær magt og en terrororganisation og bekæmpelse af dens ideologiske indflydelse
3. Forebyggelse af afsmittende regional effekt og forbedring af grænsesikkerheden
4. Tilvejebringelse af humanitær bistand og international beskyttelse, der redder liv
5. Styrkelse af lokal modstandsdygtighed i Syrien, Irak og de berørte nabolande

I Syrien:

1. Indsats for et politisk systemskifte
2. Styrkelse af den moderate opposition og civilsamfundets aktører
3. Tilvejebringelse af basale tjenester og bidrag til opbygning af en administration i områder, hvor volden er nedtrappet
4. Fremme af menneskerettigheder/humanitær folkeret og sikring af ansvarlighed
5. Forberedelse af tiden efter konflikten

I Irak:

1. Støtte til Iraks regering med henblik på at gøre inklusion til virkelighed
2. Støtte til basale tjenester, økonomisk udvikling og bekæmpelse af korruption
3. Støtte til fredsbevaring, national forsoning og overgangsforanstaltninger på retsområdet.

1.5. Forslagets/initiativets begrundelse

1.5.1. Behov, der skal opfyldes på kort eller lang sigt

EU skal tilvejebringe bæredygtig og forudsigelig finansiering, der står i forhold til regionens behov, som er af et hidtil uset omfang.

1.5.2. Merværdien ved en indsats fra EU's side

EU står allerede i forreste række inden for den internationale indsats og navnlig med hensyn til støtten til Syriens befolkning. Den foreslåede strategi vil trække på og komplementere *EU-strategien for terrorbekæmpelse/udenlandske krigere* og den fælles meddelelse, *En samlet EU-strategi for krisen i Syrien*.

1.5.3. Erfaringer fra lignende foranstaltninger

Der skal anvendes flere forskellige instrumenter til at tackle krisen fra forskellige vinkler og for at undgå afsmittende virkning i nabolandene, jf. fremgangsmåden i den fælles meddelelse, *En samlet EU-strategi for krisen i Syrien*. Det er afgørende, at indsatsen koordineres effektivt.

1.5.4. Sammenhæng med andre relevante instrumenter og eventuel synergivirkning

Der overvejes i forslaget en kombination af forskellige instrumenter. Foranstaltningerne understøtter hinanden gensidigt og skal derfor i store træk gennemføres sideløbende med hinanden.

1.6. Varighed og finansielle virkninger

☒ Forslag/initiativ af **begrænset varighed**

- ☒ Forslag/initiativ gældende i 2015 og 2016
- ☒ Finansielle virkninger i 2015 og 2016

1.7. Påtænkt(e) forvaltningsmetode(r)⁸

☒ **Direkte forvaltning** ved Kommissionen

- ☒ i dens tjenestegrene, inklusive dens personale i EU's delegationer
- ☒ i gennemførelsesorganer

☒ **Indirekte forvaltning** ved at overlade budgetgennemførelsesopgaver til:

- ☒ tredjelande eller organer, som tredjelande har udpeget
- ☒ internationale organisationer og deres agenturer (angives nærmere)
- ☐ EIB og Den Europæiske Investeringsfond
- ☐ de organer, der er omhandlet i finansforordningens artikel 208 og 209
- ☒ offentligretlige organer

⁸ Forklaringer vedrørende forvaltningsmåder og henvisninger til finansforordningen findes på webstedet BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html.

- ☒ privatretlige organer, der har fået overdraget offentlige tjenesteydelsesopgaver, i det omfang, de stiller tilstrækkelige finansielle garantier
- ☐ privatretlige organer, der er undergivet lovgivningen i en medlemsstat, og som har fået overdraget gennemførelsen af et offentligtprivat partnerskab, og som stiller tilstrækkelige finansielle garantier
- ☐ personer, der har fået overdraget gennemførelsen af specifikke foranstaltninger inden for FUSP i henhold til afsnit V i TEU, og som er identificeret i den relevante basisretsakt.
- *Hvis der angives flere forvaltningsmetoder, gives der en nærmere forklaring i afsnittet "Bemærkninger".*

Bemærkninger

Forvaltningsmåderne vil blive valgt i overensstemmelse med bestemmelserne i de relevante instrumenter ved de respektive finansieringsafgørelser.

2. FORVALTNINGSFORANSTALTNINGER

2.1. Bestemmelser om kontrol og rapportering

Angiv hyppighed og betingelser:

De kontrol- og rapporteringsregler, der er fastsat i de relevante retsgrundlag, vil finde anvendelse.

2.2. Forvaltnings- og kontrolsystem

2.2.1. Konstaterede risici

- 1) Den manglende politiske og administrative stabilitet i partnerlandene kan medføre vanskeligheder i forbindelse med udformningen af programmer, forsinkelser i udbetalingen af midler og tab af effektivitet.
- 2) Den manglende formidling af oplysninger kan vanskeliggøre løsning af problematiske spørgsmål vedrørende bistandsforvaltning.

2.2.2. Oplysninger om det interne kontrolsystem

De påtænkte kontrolmetoder er i overensstemmelse med Kommissionens interne kontrolstandards som fastsat i forvaltningsplanerne for de relevante tjenester.

Hvad angår humanitær bistand, findes der et effektivt kontrolsystem baseret på brug af eksterne eksperter, der foretager forudgående vurderinger af projekter og forestår overvågningen og evalueringerne. De humanitære projekter er genstand for ekstern revision.

2.3. Foranstaltninger til forebyggelse af svig og uregelmæssigheder

Angiv eksisterende og påtænkte forebyggelses- og beskyttelsesforanstaltninger.

Beskyttelsen af Den Europæiske Unions finansielle interesser og bekæmpelsen af svig og uregelmæssigheder er en integrerende del af de relevante retsgrundlag. Det er den relevante anvisningsberettigede, der har ansvaret for den administrative overvågning af kontrakter og betalinger, mens ansvaret for den humanitære bistand ligger hos hovedsædet med bistand fra ECHO's eksperter. Der vil blive lagt særlig vægt på udgifternes art (udgifternes støtteberettigelse), overholdelsen af budgetterne

(faktiske udgifter) og kontrol af støtteoplysninger og relevant dokumentation (bilag for udgifter).

3. FORSLAGETS/INITIATIVETS ANSLÅEDE FINANSIELLE VIRKNINGER

3.1. Berørt(e) udgiftspost(er) på budgettet og udgiftsområde(r) i den flerårige finansielle ramme

- Eksisterende poster på budgettet

I samme rækkefølge som udgiftsområderne i den flerårige finansielle ramme og budgetposterne.

Udgiftsområde i den flerårige finansielle ramme:	Budgetpost	Type udgifter	Bidrag			
	Antal [Udgiftsområde.....]	OB/IOB ⁹	fra EFTA-lande ¹⁰	fra kandidatlande ¹¹	fra tredje-lande	iht. finansforordningens artikel 21, stk. 2, litra b)
4	23.02.01 HUMA - Humanitær bistand	OB/IOB	Nej	Nej	Nej	Nej

3.2. Anslåede virkninger for udgifterne

⁹ OB = opdelte bevillinger/IOB = ikke-opdelte bevillinger.

¹⁰ EFTA: Den Europæiske Frihandelssammenslutning.

¹¹ Kandidatlande og, efter omstændighederne, potentielle kandidatlande på Vestbalkan.

3.2.1. Sammenfatning af den anslåede virkning for udgifterne

i mio. EUR (3 decimaler)

Udgiftsområde i den flerårige finansielle ramme	Antal	Udgiftsområde 4, Et globalt Europa
--	--------------	------------------------------------

GD: ECHO			År N ¹²	År N+1	År N+2	År N+3	Der indsættes flere år, hvis virkningerne varer længere (jf. punkt 1.6)			I ALT
•Aktionsbevillinger										
23.02.01 Ydelse af hurtig, effektiv og behovsbaseret humanitær bistand	Forpligtelser	(1)	50							50
	Betalinger	(2)	50							50
	Betalinger	(2a)								
Administrationsbevillinger finansieret over bevillingsrammen for særprogrammer ¹³			Ikke relevant							
Bevillinger I ALT for GD ECHO	Forpligtelser	=1+1a +3	50							50
	Betalinger	=2+2a +3	50							50

¹² År N er det år, hvor gennemførelsen af forslaget/initiativet begynder.

¹³ Teknisk og/eller administrativ bistand og udgifter til støtte for gennemførelsen af EU's programmer og/eller aktioner (tidligere BA-poster), indirekte forskning, direkte forskning.

• Aktionsbevillinger I ALT	Forpligtelser	(4)	50							50
	Betalinger	(5)	50							50
• Administrationsbevillinger finansieret over bevillingsrammen for særprogrammer I ALT		(6)	Ikke relevant							
Bevillinger I ALT under UDGIFTSOMRÅDE 4 i den flerårige finansielle ramme	Forpligtelser	=4+ 6	50							50
	Betalinger	=5+ 6	50							50

3.2.2. *Anslåede virkninger for administrationsbevillingerne*

3.2.1.1. Resumé

- ☒ Forslaget/initiativet medfører ikke anvendelse af administrationsbevillinger.

3.2.1.2. Anslået behov for menneskelige ressourcer.

- ☒ Forslaget/initiativet medfører ikke anvendelse af menneskelige ressourcer.

3.2.3. *Forenelighed med indeværende flerårige finansielle ramme.*

- ☒ Forslaget/initiativet er foreneligt med indeværende flerårige finansielle ramme
- X Forslaget/initiativet kræver omlægning af det relevante udgiftsområde i den flerårige finansielle ramme.

De ekstra midler til de aktiviteter, der er beskrevet i denne finansieringsoversigt, vil fuldt ud blive tilvejebragt ved omlægning af bevillingsrammerne for instrumenterne vedrørende eksterne forbindelser, som er en del af udgiftsområde 4 i den flerårige finansielle ramme. Kommissionen vil foreslå en overførsel fra Reserven til Nødhjælp til Humanitær Bistand i 2015, og enhver nødvendig omfordeling af bevillinger i 2016 vil ske inden for rammerne af budgetproceduren for 2016.

Finansieringskilderne er angivet i det følgende.

Toårig krisepakke for Syrien og nabolandene (2015-16)

(Forpligtelsesbevillinger)

GD	Finansielle instrumenter H4	2015 mio. EUR	2016 mio. EUR	2015-2016 mio. EUR
ECHO	HUMA - HIP Syrien Irak	200	200	400
NEAR	ENI – Syrienkrisen	72	72	144
	IPA - Tyrkiet	78	78	156
DEVCO	DCI	50	50	100
FPI	IcSP	35	35	70
DEVCO	EIDHR	7	8	15
ECFIN	Lånegaranti*		65	65
EAR	Nødhjælpsreserve*	50		50
I alt		492	508	1 000

* Disse bevillinger vil blive foreslået overført (i 2015) eller omfordelt (i 2016-budgetforslaget) til de relevante instrumenter med henblik på gennemførelse.

3.2.4. Tredjemands bidrag til finansieringen

- Forslaget/initiativet indeholder ikke bestemmelser om samfinansiering med tredjemand.

3.3. Anslåede virkninger for indtægterne

- X Forslaget/initiativet har ingen finansielle virkninger for indtægterne.