



EUROOPAN
KOMISSIO

EUROOPAN UNIONIN
ULKOASIOIDEN
JA TURVALLISUUSPOLITIIKAN
KORKEA EDUSTAJA

Bryssel 6.2.2015
JOIN(2015) 2 final

YHTEINEN TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

**Syyriaa ja Irakia sekä Da'eshin muodostamaa uhkaa koskevan EU:n alueellisen
strategian osatekijät**

SYYRIA JA IRAKIA SEKÄ DA'ESHIN MUODOSTAMAA UHKAA KOSKEVAN EU:N ALUEELLISEN STRATEGIAN OSATEKIJÄT

Yhteenveto

Ulkoasiainneuvosto ilmoitti 20. lokakuuta 2014 EU:n päättäneen puuttua kattavalla ja koordinoitulla tavalla Syyrian ja Irakin kriiseihin ja Da'eshin¹ aiheuttamaan uhkaan. Se kehotti unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkeaa edustajaa / Euroopan komission varapuheenjohtajaa kehittämään asiaa koskevan kattavan alueellisen strategian.

Tämän yhteisen tiedonannon tarkoituksena on määrittää toimet, joita EU ja sen jäsenvaltiot tulevat toteuttamaan rauhan ja turvallisuuden palauttamiseksi Syyriaan ja Irakiin. Toimet perustuvat perusteellisiin analyysihin molempien maiden tilanteesta ja tekijöistä, jotka ovat edesauttaneet nykyisten kriisien syntymistä, kuten diktatuurin harjoittama sorto, aseelliset selkkaukset, syrjivä ja korruptoitunut hallinto, ihmisoikeusloukkaukset, uskonnollisten ryhmien väliset jaot, sunniväestön tiettyjen osien äänivallattomuuden tunne sekä alueellisten vallankäyttäjien väliset jännitteet, joilla on kielteisiä vaikutuksia Syyrian ja Irakin sisäisiin asioihin.

Tässä hahmotellut EU:n toimet perustuvat tehtyihin analyysihin ja laadittuihin strategioihin², ja niiden tarkoituksena on

- kartoittaa EU:n edut ja määrittää EU:n rooli laajemmissa kansainvälisissä toimissa, joilla pyritään saavuttamaan kestävä rauha ja turvallisuus Syyriaan, Irakiin ja niitä laajemmalle alueelle sekä torjumaan Da'eshin uhkaa;
- saavuttaa EU:n ja EU:n jäsenvaltioiden toimien täydentävyys, joka on mahdollista siten, että ne sitoutuvat strategiaan yhteisesti ja määrittävät yhteiset tavoitteet;
- puuttua Irakin ja Syyrian kriisien yhtäläisyyksiin (pääasiassa terrorismin uhka ja kriisien aiheuttamat vakavat humanitaariset vaikutukset) sekä niiden erityispiirteisiin;
- kannustaa alueen maita ottamaan vastuuta kriisien päättämisestä ja ensisijaisesti kyseisiä maita uhkaavien Da'eshin ja muiden terroristiryhmien ja väkivaltaisten ääriliikkeiden torjumisesta, ja tarjota asianmukaista EU:n tukea alueen maiden toteuttamien toimien tukemiseksi;
- tunnustaa turvallisuustoimien ja terrorisminvastaisten toimien ominaiset rajoitukset huolimatta siitä, kuinka välttämättömiä sotilaalliset toimet ovat lyhyellä aikavälillä. EU:n toimissa korostetaan näin ollen tarvetta kestävään ja laaja-alaiseen diplomaattiseen sitoutumiseen konfliktin taustalla vaikuttaviin tekijöihin puuttumiseksi ja pitkän aikavälin tuen antamiseksi poliittisille uudistuksille, sosiaaliselle ja taloudelliselle kehitykselle ja etnisten ja uskonnollisten ryhmien väliselle sovinnolle.

Tässä yhteisessä tiedonannossa esitetyt toimet vahvistavat toisiaan, ja siksi ne on toteutettava pitkälti rinnakkain. Ehdotettujen toimien yksityiskohtainen ensisijaisuusjärjestys on

¹ Ns. Islamic State of Iraq and the Levant -ryhmä, jonka lyhenne arabiaksi on Da'esh.

² Tiedonanto JOIN(2013)22, 24.6.2013, Kokonaisvaltaisen EU:n lähestymistavan löytäminen Syyrian kriisiin: terrorismintorjuntaa ja vierastaistelijoita koskeva EU:n strategia, jonka ulkoasiainneuvosto hyväksyi 20. lokakuuta 2014, viite 14451/14.

määriteltävä dynaamisesti tämän strategian toteuttamisen yhteydessä, sillä EU:n on reagoitava muuttuviin tilanteisiin kentällä ja pyrittävä saamaan omat toimensa ja kansainvälisen yhteisön toimet täydentämään toisiaan.

Tavoitteidensa saavuttamiseksi ja toimiansa tehokkuuden varmistamiseksi EU:n on turvattava kestävä ja ennakoitavissa oleva rahoitus, jolla voidaan vastata alueen ennennäkemättömän suureen avuntarpeeseen. Komissio ehdottaa sen vuoksi EU:n talousarviosta 1 miljardin euron apupakettia vuosiksi 2015 ja 2016. Ehdotuksen yksityiskohdat esitetään tämän tiedonannon liitteenä olevassa rahoitus selvityksessä.

1 – SISÄLTÖ

EU:n on laadittava kattava Syyriaa ja Irakia koskeva toimintakehys

Lähi-idässä on meneillään syvä kriisi. Syyrian ja Irakin konfliktit ovat sekä kriisin seurausta että sen syitä, ja ne voivat horjuttaa yhä suuremmissa määrin naapurimaita sekä koko aluetta laajemmin. Kriisit ovat aiheuttaneet humanitaarisen katastrofin, jonka johdosta yli 13,5 miljoonaa ihmistä on joutunut pakenemaan kodeistaan (naapurimaissa on 3,8 miljoonaa Syyrian pakolaista ja UNHCR arvioi määrän olevan vuoden 2015 lopussa 4,3 miljoonaa, ja maansisäisiä pakolaisia on pelkästään Syyriassa 7,6 miljoonaa), ja yli 17 miljoonaa ihmistä tarvitsee humanitaarista apua (12,2 miljoonaa ihmistä Syyriassa ja 5,2 miljoonaa Irakissa).

Raaka konflikti Syyriassa on jatkunut yli neljä vuotta ja Da'esh on ilmoittanut olevansa tilanteessa vaihtoehto. Ideologisesti radikaali järjestö on houkuttanut ääriliikkeitä kyseisellä alueella ja sen ulkopuolella, erityisesti niillä Syyrian ja Irakin alueilla, joilla julkinen valta on kaatunut ja joilla vallitsee tunne poliittisesta, yhteiskunnallisesta ja taloudellisesta syrjäytymisestä.

EU on alueella tärkeä toimija ja sen vastuulla on varmistaa, että se käyttää vaikutusvaltaansa ja lukuisia välineitään tehokkaasti ja johdonmukaisesti ihmisten elämän, ihmisarvon ja -oikeuksien puolustamiseen, ja auttaa ratkaisemaan kriisejä tiiviissä yhteistyössä alueellisten ja kansainvälisten kumppaneiden kanssa. Erityisesti tässä strategiassa hyödynnetään ja täydennetään *terrorismintorjuntaa ja vierastaistelijoita koskevaa EU:n strategiaa* ja yhteistä tiedonantoa *Kokonaisvaltaisen EU:n lähestymistavan löytäminen Syyrian kriisiin*. Lisäksi EU:lla on pakottavia, oman etunsa mukaisia syitä lisätä läsnäoloaan Syyriassa, Irakissa ja niiden naapurimaissa. Niitä ovat EU:n ulkopoliitikassa keskeisessä asemassa olevien yleismaailmallisesti tunnustettujen arvojen ja oikeuksien rikkominen, riski julkisen vallan kaatumisesta ja poliittisesta kaaoksesta ylikuormitetuissa pakolaisia vastaanottaneissa maissa, kuten Libanonissa ja Jordaniassa, jotka ovat jo kärsineet väestön siirtymisistä aiheutuneista muuttopaineista ja niihin liittyvästä ihmiskaupasta, kahden valtion sijaitseminen Da'eshin hallitsemalla alueella, Da'eshille tyypillisen terroritoiminnan leviämisen riski muihin maihin ja alueen epävakauden lisääntyminen, terroristiryhmien riveihin vierastaistelijoita liittyneiden EU:n kansalaisten (ja muiden) aiheuttama uhka EU:n turvallisuudelle, Syyrian ja Irakin menettäminen kumppaneina kestävän rauhan luomisessa Lähi-itään sekä mahdollisina kauppakumppaneina ja energian tarjoajina sekä kulttuuriperinnön menettäminen.

Tausta

Syyriassa vallitsi vuoden 1966 sotilasvallankaappauksen jälkeen itsevaltaisen Baath-puolueen pakkotoimiin perustuva vakaus ja uskonnollisten ryhmien välinen rinnakkaiselo. Bashar al-Assad tuli valtaan isänsä kuoleman jälkeen vuonna 2000. Hän teki lupauksia poliittisista uudistuksista ja asteittaisesta talousuudistuksesta, mutta lupauksia ei kuitenkaan

täysin täytetty. Syyrian talouden avautuminen ja yksityisen sektorin kasvu toi mukanaan suurta sosiaalista epätasapainoa. Välttämättömiä rakenneuudistuksia, joita EU kannusti tarjoamalla Syyrialle mahdollista assosiaatiosopimusta³, ei koskaan täysin toteutettu. Kansantalouden vapautuminen johti talouskasvuun, joka suurelta osin hyödytti hallintoon yhteydessä ollutta eliittiä ja sen turvallisuuskoneistoa eikä johtanut kestävään ja oikeudenmukaiseen kehitykseen.

Vuonna 2011 Assadin hallinto tukahdutti väkivaltaisesti Syyrian demokraattisia pyrkimyksiä edustaneet rauhanomaiset protestiliikkeet, jotka olivat saaneet innoituksensa ”arabikevään” tapahtumista muissa maissa ja joiden taustalla oli turhautuminen vallitsevaan poliittiseen ja taloudelliseen järjestelmään, josta hyötyi vain osa kansasta. Tästä syystä osa Syyrian väestöä aloitti aseellisen vastarinnan. Assadin hallinnon väkivaltaiset toimet protestien ja vastarinnan tukahduttamiseksi, laajamittaiset ihmisoikeusloukkaukset ja järjestelmällinen demokraattisten uudistusten viivyttäminen sekä konfliktin jatkuminen ilman selkeää ratkaisua ovat vähitellen johtaneet ääriryhmien vallan lisääntymiseen maltillisen opposition kustannuksella. Sotaa käyvät osapuolet ovat saaneet tukea ulkovalloilta, mikä kärjisti tilannetta edelleen. Syyrian al-Qaidan virallinen järjestö Jabhat al-Nusra ja sittemmin Da’esh ovat lisänneet houkuttelevuuttaan ja toimintakykyään. Vuonna 2014 erityisesti Da’eshin onnistui ulottaa valvontansa Itä-Syyrian öljyn- ja kaasuntuotantoalueille, Länsi-Irakiin ja Syyrian ja Turkin välisen rajan rajanylityspaikoille, joista sillä aiemmin oli ollut kiistaa muiden aseistettujen ryhmien kanssa.

Irakissa Saddam Husseinin hallinnon kaatumista vuonna 2003 seurasi epävakaus, uskontoryhmien väliset kiistat ja väkivaltainen terrorismi, joita kansainvälinen yhteisö, myös EU, pyrki torjumaan intensiivisillä toimilla Irakin siirtymäprosessin tukemiseksi. Vuonna 2012 EU allekirjoitti kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen Irakin kanssa. Demokraattinen perustuslaki otettiin käyttöön, öljyntuotanto kasvoi ja makrotalouden vakaus koheni, mutta Irakin siirtymäprosessia vaikeuttivat kuitenkin jatkuvat väkivaltaisuuudet, poliittinen epävakaus, autoritaarinen hallinto, hallituksen syrjivä politiikka, korruption laajuus ja talouden rakenneuudistusten puute.

Kielteinen kehitys kiihtyi Yhdysvaltojen joukkojen poistuttua maasta vuoden 2011 lopussa. Erityisesti monet sunnit tunsivat olevansa yhä enemmän vieraantuneita vuoden 2003 jälkeisestä politiikasta, koska heidät syrjäytettiin poliittisesta päätöksenteosta, sunnialueiden taloudellinen ja sosiaalinen alikehittyneisyys johti peruspalvelujen riittämättömyyteen, Baath-puolueesta eroon pääsemistä koskevaa lainsäädäntöä sovellettiin mielivaltaisesti, Saddamin ajan sotilashenkilöstöltä kiellettiin osallistuminen Irakin turvallisuusjoukkoihin, poliisitoimet sunnialueilla olivat kovaotteisia ja poliisin tekemistä sunnien surmista on dokumentoitua tietoa, ihmisoikeuksia loukattiin ja korruptio ja nepotismi oli laajalle levinnyttä. Samaan aikaan šiialaisyhteisö oli pääsemässä uudessa järjestelmässä jaloilleen vuosia kestäneen sunnien harjoittaman sorron jälkeen, mutta šiialaisjohtoinen hallitus ei koskaan saanut täyttä hyväksyntää maassa. Sunnien šiialaisväestöön kohdistamat terrori-iskut lisäsivät uskontoryhmien välistä kuilua. Vuonna 2013 osa sunniväestöstä aloitti kapinoinnin liittohallitusta vastaan, mikä antoi mahdollisuuden al-Qaidasta innoituksensa saaneiden terroristiryhmien perustamiselle. Tällaisia ryhmiä olivat erityisesti Da’esh ja uudet Baath-puolueesta johdetut ryhmät, jotka kesäkuussa 2014 valtasivat suuria maa-alueita Länsi- ja Pohjois-Irakissa.

³ Assosiaatiosopimuksesta neuvoteltiin vuosina 1997–2004 sekä uudelleen vuonna 2008, mutta sitä ei koskaan allekirjoitettu.

Da'esh on siten tavoitteidensa edistämiseksi hyödyntänyt ja käyttänyt hyväkseen sunniväestön tiettyjen osien tyytymättömyyttä sekä Syyriassa että Irakissa.

Da'eshin aiheuttama uhka Syyrialle, Irakille ja niiden naapurimaille

Da'esh ja muut terroristiryhmät aiheuttavat uudenlaisen uhkan Syyrialle, Irakille, kyseiselle alueelle laajemmin ja koko kansainväliselle yhteisölle.

- Da'esh on rajat ylittävä ilmiö, joka kattaa kaksi itsenäistä valtiota ja jonka tarkoituksena on toimia valtion tavoin (alueiden valvonta, tulonhankinta talousarvion rahoittamiseksi, verotus, peruspalvelujen tarjoaminen, jne.). Se toteuttaa Syyriassa ja Irakissa erittäin näkyviä terrori-iskuja ja rikoksia sekä sotilaallisia toimia, jotka muistuttavat kapinallisliikettä. Se on saanut lupauksia kumppanuudesta ja tukea samanmielisiltä järjestöiltä useissa arabimaissa sekä Afrikan ja Aasian maissa.
- Da'esh käyttää kyynisesti hyväkseen islamin poliittisen historian kulta-aikaan liittyvää kuvastoa. Kalifaatti esitetään poliittisten ja kulttuuristen yhtenäisyyspyrkimysten toteutumana. Se on ilmoittanut haluavansa laajentaa aluettaan naapurimaihin, kuten Libanoniin, Jordaniaan ja Persianlahden maihin. Sen alueelliset pyrkimykset, valmiudet, kohdennettu viestintä ja verkottuminen erityisesti pitkälle viedyn sosiaalisen median käytön ansiosta ovat ennennäkemättömiä. Sen toimilla on kannatusta alueen muiden ryhmien sekä Pohjois-Afrikassa ja Saharan eteläpuolisessa Afrikassa ja Aasiassa olevien ryhmien keskuudessa. Jotkin näistä ovat osoittaneet kumppanuutta Da'eshille. Ns. kalifaatin perustaminen ja kansainvälisten sotatoimien aloittaminen kyseistä terrorismin uhkaa vastaan ovat houkutteleet merkittävän määrän vierastaistelijoita mukaan ryhmän toimintaan Syyriassa ja Irakissa.
- Da'esh soveltaa tietoista taktiikkaa, ja ottaa valvontaansa alueet, joilla julkinen valta on romahtanut. Siihen kuuluu räikeitä ihmisoikeusloukkauksia, joita voidaan pitää rikoksina ihmiskuntaa vastaan ja sotarikoksina. Näitä ovat esimerkiksi siviilien joukkomurhat, orjuuttaminen, kiduttaminen, mielivaltaiset teloitukset ja laajalle levinnyt seksuaalinen ja sukupuoleen perustuva väkivalta, joka kohdistuu etnisiin ja uskonnollisiin vähemmistöihin, mutta myös uhkana pidettyihin sunniyhteisöjen jäseniin. Tämä on jo johtanut huomattaviin väestösiirtyimiin alueella, traumatisoinut suuresti siirtymään joutuneita henkilöitä, erityisesti naisia ja lapsia, aiheuttanut valtavia pakolaisvirtoja naapurimaihin ja lisännyt myös muuttopaineita EU:hun.
- Da'esh kannustaa laittomiin arkeologisiin ja kulttuuriesineiden kaivauksiin ja käyttää ihmiskunnan perintöön, mukaan luettuna maailmanperintöön, kuuluvia alueita sotilaallisiin tarkoituksiin, mikä johtaa niiden asteittaiseen hävittämiseen.
- On mahdollista, että siitä on tullut omarahoitteinen terroristijärjestö, joka saa tuloja esimerkiksi öljyn ja muiden hyödykkeiden laittomasta myynnistä, verotuksesta, ihmiskaupasta, kulttuuriesineiden laittomasta kaupasta, ihmisryöstöistä lunnaiden saamiseksi ja ryöstelystä (kuten pankkiryöstöt), mikä vähentää sen riippuvuutta alueellisten tukijoiden tekemistä lahjoituksista.

Kurdikysymys

Lisääntynyt väkivalta on rohkaissut kurdiyhteisöjä vahvistamaan itsehallintoaan tai tavoittelemaan itsenäisyyttä. Tämä vaikuttaa myös Irakin ja Syyrian eheyteen ja mahdollisesti pitkällä aikavälillä niiden vakauteen.

Irakissa Kurdistanin alueen ja liittohallituksen väliset ongelmat on jätetty ratkaisematta useiksi vuosiksi. Niihin kuuluvat pysyvän mekanismin käyttöön ottaminen verotulojen

jakamiseksi (hiilivetyjä koskeva laki) ja kiistanalaisten alueiden asema. Kyseiset ongelmat lisäävät entisestään Irakin hallituksen työtaakkaa, johon sen on puututtava pikaisesti ja johon kuuluvat lisäksi toimet Da'eshin torjumiseksi.

Syyrian hallitus pakotti Syyrian kurdit jäämään Syyrian kansannousun ulkopuolelle alkuvuodesta 2011 vastineeksi heille annetusta tosiasiallisesta autonomiasta pääosin kurdien asuttamilla Koillis-Syyrian alueilla. Da'eshin nousun jälkeen Syyrian kurdit ovat yhdessä naapurimaiden kurdien kanssa olleet etulinjassa taistelussa Da'eshia vastaan. He puolustivat ensinnäkin pääosin kurdien asuttamia alueita Syyriassa (vuonna 2013) ja Irakissa (Sinjarvuorella vuonna 2014) sekä pääsyä Syyriasta muille Irakin kurdialueille. He puolustivat myös piiritettyä Kobanen kaupunkia ja muita pääasiassa kurdien asuttamia autonomisiksi kantoneiksi julistautuneita alueita.

Da'eshia vastaan taistelevien kurdien aseelliselle vastarinnalle annettavaan EU:n tukeen on liityttävä vahvat takeet alueen valtioille siitä, että EU kunnioittaa edelleen niiden koskemattomuutta.

Riski kriisien vaikutusten ulottumisesta naapurimaihin

Libanon

Syyrian konflikti ja Libanonissa olevien rekisteröityjen ja rekisteröimättömien pakolaisten suuri määrä (tammikuussa 2015 heitä oli noin 1,2 miljoonaa, joka on yli 25 prosenttia Libanonin väestöstä) pahentaa vallitsevia jännitteitä Libanonin yhteiskunnassa, instituutioissa ja yhteisöissä ja rasittaa vähäisiä luonnonvaroja. Vaikka Libanonin hallitus päätti Baabdan julistuksella kesäkuussa 2012 olla puuttumatta Syyrian konfliktiin, Hizbollah ja sunnien terroristiryhmät ovat vähitellen lisänneet suoraa osallistumistaan konfliktiin. Libanonin turvallisuusjoukkojen ja aseistettujen syyrialaisryhmien väliset taistelut Arsalissa ja sen ympäristössä Itä-Bekaassa elokuussa 2014 ja toistuvat taistelut Tripolissa korostivat erityisesti uhkaa Pohjois-Libanonille.

Jordania

Jordanian väestö on Libanonin väestöä paljon yhtenäisempi ainakin uskonnon osalta. Maassa olevat yli 600 000 syyrialaispakolaista asettavat kuitenkin haasteita palvelujen toimittamiselle ja rasittavat niukkoja luonnonvaroja, erityisesti vedensaantia. Jordanian haasteena on Libanonin tavoin ratkaista tulevaisuuden kannalta merkittävä ja riskejä sisältävä kysymys koulutus- ja työmahdollisuuksista.

Turkki

Turkissa on yli 1,65 miljoonaa Syyrian pakolaista (hallituksen tiedot), mikä tarkoittaa, että maassa on tällä hetkellä eniten syyrialaispakolaisia. Turkki on myös antanut merkittävää humanitaarista apua (maan hallituksen arvioiden mukaan apua on vuodesta 2011 annettu yli 4 miljardin dollarin arvosta). Turkki vaatii tehostettua kansainvälistä tukea, jotta kriisin vaikutuksiin voidaan puuttua.

2- TAVOITTEET

Strategian yleisinä tavoitteina on torjua Da'eshin ja muiden terroristiryhmien aiheuttamaa uhkaa alueelliselle ja kansainväliselle vakaudelle, luoda edellytykset osallistavalle poliittiselle muutokselle Syyriassa ja kestävän vakauden aikaansaamiselle Syyriassa, Irakissa ja pakolaisia vastaanottaneissa alueen maissa sekä lievittää jatkuvan väkivallan ja väestösiirtymien aiheuttamaa inhimillistä kärsimystä.

Strategiaan sisältyy poliittisen ja virallisen tason diplomaattisia toimia, viestintää ja käytännön tukitoimenpiteitä. Tavoitteidensa saavuttamiseksi ja toimiensa tehokkuuden varmistamiseksi EU:n on turvattava kestävä ja ennakoitavissa oleva rahoitus, jolla voidaan vastata alueen ennennäkemättömän suureen avuntarpeeseen. Komissio ehdottaa sen vuoksi 1 miljardin euron apupakettia EU:n talousarviosta vuosiksi 2015 ja 2016. Ehdotuksen yksityiskohdat esitetään tämän tiedonannon liitteenä olevassa rahoitus selvityksessä.

Tärkeä edellytys EU:n strategian onnistumiselle on EU:n ja sen jäsenvaltioiden toteuttamien toimien välisen synergian ja täydentävyyden saavuttaminen sekä poliittisella että operatiivisella tasolla. Poliittisella tasolla tämä strategia muodostaa kehyksen, jonka puitteissa EU:n ja sen jäsenvaltioiden diplomaattisia toimia voidaan yhdenmukaistaa. Erityisesti operatiivisella tasolla strategia muodostaa yleiskehyksen, jonka puitteissa rahoitusta ja EU:n avunantajien välistä koordinoitua ja yhteistä ohjelmasuunnittelua voidaan lisätä (mm. Syyrian kriisin johdosta perustetun EU:n alueellisen erityisrahaston, Madad-rahaston, kautta). Jäsenvaltioita kehoitetaan jatkamaan tuen antamista kahdenvälisellä tasolla, jotta voidaan varmistaa, että niiden yhteiset toimet vähintään vastaavat EU:n talousarviosta annettua tukea.

Humanitaarista apua annetaan jatkossakin haavoittuvassa asemassa oleville väestöryhmille tarpeiden perusteella ja täysin noudattaen kansainvälisesti tunnustettuja humanitaarisia peruseriaatteita eli humanisuutta, puolueettomuutta, tasapuolisuutta ja riippumattomuutta.

2.1 SYYRIALLE, IRAKILLE JA MUILLE ASIANOSAISILLE MAILLE YHTEISET TAVOITTEET

2.1.1 Alueellisten toimien edistäminen turvallisuuden ja pitkäaikaisen rauhan saavuttamiseksi

Jatkuva EU:n korkean tason diplomatia alueella on ratkaisevan tärkeää, jotta tarvittavia muutoksia voidaan saada aikaan. Koska kriisit vaikuttavat monin tavoin suoraan alueen maihin, erityisesti Persianlahden valtioihin, Egyptiin, Turkkiin ja Iraniin, ne ovat Lähi-idässä vallitsevan yleisen mielipiteen mukaan paremmassa asemassa osallistumaan Da'eshin vastaiseen taisteluun kuin kansainvälinen yhteisö laajemmin. Da'eshin torjunta on myös kyseisten maiden etujen mukaista, sillä Syyrian ja Irakin kriisien leviäminen uhkaa ensisijaisesti niitä. Lisäksi alueen keskeisten toimijoiden välinen kilpailu on väkivallan ja uskonnollisten jännitteiden osatekijä Syyriassa, Irakissa ja muissa asianomaisissa maissa, joita Da'esh on vallannut. Näistä syistä EU:n on aktiivisesti kannustettava alueellisia toimijoita ottamaan erityinen vastuu Da'eshin uhkaan puuttumisesta ja rauhan edistämisestä alueella ja keskittymään niihin alueisiin, joilla toimijoiden edut lähentyvät toisiaan. EU:n on myös kannustettava ja vahvistettava alueen maltillisia ääniä ja edistettävä vaihtoehtoista näkemystä terroristiryhmien näkemykselle.

EU:n toimintakeinot:

Kohdennetut poliittiset ja diplomaattiset toimet alueen maiden kanssa kahdenvälisesti ja kollektiivisesti Arabiliiton, Persianlahden yhteistyöneuvoston sekä Islamilaisten maiden yhteistyöjärjestön ja muiden maiden ja järjestöjen kanssa. Ensinnäkin Da'esh on tuomittava selkeästi, minkä lisäksi olisi aloitettava kulttuurista monimuotoisuutta, uskontoa ja ideologiaa koskeva vuoropuhelu, jonka tarkoituksena on torjua väkivaltaisia ääriliikkeitä, tukea tiedediplomatiaa ja muita ihmisten välisiä kontakteja ja korjata EU:ssa vallitsevia väärinkäsityksiä alueen tilanteen kehittymisestä.

2.1.2 Da'eshin eristäminen ja voittaminen sotilaallisesti sekä sen terroritoiminnan ja ideologisen vaikutuksen lopettaminen

o Da'eshin vastaisten voimien tukeminen ja vahvistaminen

Da'eshin vastaisen maailmanlaajuisen liittoutuman⁴ sotilaalliseen toimintaan kuuluvat ilmaiskut Da'eshin joukkoja vastaan sekä tappavien ja muiden välineiden, koulutuksen ja tiedustelutuen toimittaminen Irakin turvallisuusjoukoille, kurdien Peshmerga-joukoille ja siltä osin kuin se on käytännössä mahdollista, Syyrian maltilliselle oppositiolle. Neuvostossa ei ole päätetty EU:n sotilaallisista toimista. EU ei ole myöskään saanut tehtäväkseen koordinoita tai toimia selvitysyhteisönä aseiden tai muun sotilaallisen avun toimittamista koskeville tiedoille, vaikka tämä voisikin olla mahdollista. Lisäksi EU:n on varmistettava, että sen omat toimintalinjat ovat asianmukaisen joustavia ja niillä reagoidaan meneillään oleviin sotilasoperaatioihin.

o Da'eshia on estettävä saamasta vierastaistelijoita, rahoitusta ja aseita

EU tehostaa kattavaan alueelliseen strategiaan kuuluvan *terrorismintorjuntaa ja vierastaistelijoita koskevan EU:n strategian* mukaisesti toimia Da'eshin eristämiseksi ja sen toimintaansa varten tarvitsemien resurssien saannin estämiseksi YK:n turvallisuusneuvoston asiaa koskevien päätöslauselmien mukaisesti ja EU:n ja kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja täysin noudattaen. Tämä edellyttää muiden kumppanien (kuten Yhdysvaltojen) kanssa koordinoitua avointa ja tehostettua poliittista vuoropuhelua Turkin ja Persianlahden valtioiden kanssa. Kyseinen vuoropuhelu yhdistetään valmiuksien kehittämistä koskevaan käytännön tukeen, jotta voidaan varmistaa, että alueen maat pystyvät puuttumaan vierastaistelijoiden uhkaan tehokkaasti ja että seuraamuksia ja muita Da'eshin vastaisia toimenpiteitä sovelletaan tehokkaasti parannetun rajavalvonnan avulla. Kyseisten toimenpiteiden yhteisenä tavoitteena on jäljittää henkilöitä, jotka ovat syyllistyneet rikoksiin ihmiskuntaa vastaan ja sotarikoksiin, torjua Da'eshia hyödyttävää korruptiota ja salakuljetusta ja ryhtyä oikeustoimiin niihin osallistuneita henkilöitä vastaan. Lisäksi edellytetään rahoituslaitosten ja perinteisten rahoitusalan verkostojen kautta kulkevien rahoitusvirtojen tehostettua valvontaa.

EU pyrkii myös torjumaan väkivaltaisia ääri liikkeitä alueen maissa, tukemaan radikalisoitumista vähentäviä ohjelmia ja estämään radikalisoitumista. EU:n on annettava terrorismin ja vierastaistelijoiden torjuntaan mahdollisimman pian valmiuksien kehittämistä koskevaa tukea ottaen huomioon kumppanimaiden valmiudet täyttää ihmisoikeuksia, kansalaisvapauksia ja poliittisia vapauksia koskevat vaatimukset. Keskeinen uudistus, jota EU:n pitäisi tukea alueen maissa, on terrorismin vastaisen lainsäädännön uudistaminen.

Terrorismin vastaisten toimien uskottavuuden vuoksi on tärkeää tehdä ero Da'eshin ja muiden terroristijärjestöjen sekä väkivallatonta poliittista islamia kannattavien ryhmien välillä. EU:n diplomatialla on varoitettava riskistä, että kyseisten ryhmien kieltäminen voi johtaa niiden radikalisoitumiseen. On tärkeää varmistaa, että kumppanimaiden lainvalvontatoimet ovat tarpeellisia ja oikeasuhteisia eikä niillä vähennetä ihmisoikeuksien suojelun vähimmäisvaatimuksia.

⁴ Maailmanlaajuinen liittoutuma perustettiin syyskuussa 2014, ja sitä tukee yli 60 maata, joihin kuuluu alueen keskeisiä maita. EU tukee liittoutuman toimia, myös sotilaallisia toimia, kansainvälisen oikeuden mukaisesti.

EU:n toimintakeinot: EU:n toiminta tällä alalla muodostuu jäsenvaltioiden ja EU:n toimista niiden toteutettavuuden ja muuttuvien painopisteiden perusteella. Siihen olisi sisällyttävä poliittiset ja asiantuntijatasen toimet alueen maiden asianomaisten instituutioiden kanssa, EU:n jäsenvaltioiden rahoitusosuudet ja *vakautta ja rauhaa edistävä väline* (IcSP), *Euroopan naapuruusväline* (ENI) sekä tarvittaessa rahoitus *yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan* puitteissa. EU:n toimia toteutettaessa on noudatettava Euroopan unionin perusoikeuskirjaa.

Vierastaistelijat

- Toimet, joilla pyritään pysäyttämään vierastaistelijoiden tulo Syyriaan ja Irakiin ja ratkaisemaan palaavien vierastaistelijoiden ongelma (määritetään tarkemmin vuoden 2015 alussa *terrorismintorjuntaa ja vierastaistelijoita koskevassa EU:n strategiassa* esitettyjen tavoitteiden mukaisesti).
- Tuki Turkille, Libanonille ja Jordanialle rajaturvallisuuden vahvistamiseksi.
- Alueen valmiuksien kehittäminen YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2178 täytäntöön panemiseksi sekä valmiuksien kehittäminen rajavalvonnan ja -turvallisuuden alalla, mukaan lukien räjähdysainejäämien havaitseminen ja lentoasemien infrastruktuuria ja rakenteita koskeva asiantuntemus.
- Poliisin ja oikeuslaitoksen kansainvälisen yhteistyön vahvistaminen, jotta voidaan tukea vierastaistelijoita koskevia tutkinta- ja syytetoimia, jäljittää ja kirjata vierastaistelijoiden liikkeitä myös hyväksymällä EU:n lainsäädäntöä matkustajarekisteritietojen vaihdosta EU:n pääasiallisten kumppaneiden kanssa noudattaen suhteellisuusperiaatetta siltä osin kuin on kyse rajoituksista, jotka koskevat henkilötietojen suojaa, tunnistaa rikolliset rahoituslähteet, myös ihmiskauppa, sulkea laittomien aseiden ja ammusten toimituskanavat ja estää internetin rikollinen käyttö terroristien värväyksessä ja terroristien toimintatapojen levittämisessä.
- Yhteisen sisäistä ja ulkoista turvallisuutta koskevan lähestymistavan kehittäminen sekä siihen liittyvät asiantuntijaverkostot Da'eshin kehittyvän viestinnän ja propagandamenetelmien torjumiseksi.
- Yhteistyö kansainvälisen rikostuomioistuimen kanssa muun muassa näytön keräämisen, rikollisten tunnistamisen ja todistajanlausuntojen keräämisen osalta.

Vastapropaganda ja väkivaltaisten ääriliikkeiden torjunta

- Tuki Syyrian, Irakin ja alueen (myös vierastaistelijoiden alkuperämaiden) asianomaisten toimijoiden toteuttamille tiedotuskampanjoille Da'eshin ideologian horjuttamiseksi, sen tekemien ihmisoikeusloukkausten tuomitsemiseksi ja muihin alueen ryhmiin liittyvien väkivaltaisten ääriliikkeiden ja vihapuheen torjumiseksi.
- Tuki väkivaltaisten ääriliikkeiden hankkeiden torjumiseksi Libanonissa ja Jordaniassa ja mahdollisesti muissa alueen maissa; kohteena hankkeissa ovat kaikkein altistuvimmat väestönsosat ja erityisesti nuoret.
- Vankiloissa tapahtuvan radikalisoitumisen estäminen integroidun ohjelman avulla, joka koskee pidätettyjen tai palaavien terroristiryhmien jäsenten uudelleenkotouttamista tai loitontamista terroritoiminnasta kyseisellä alueella tai EU:ssa.

- Alueen hallitusten ja yhteiskunnallisten toimijoiden kannustaminen toteuttamaan kohdennettuja toimia radikalisoitumisen ja julkisilla paikoilla (myös yliopistoissa) tapahtuvan yllyttämisen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi.

Terrorismin rahoitus ja pakotteet

- Tuki YK:n pakotteille, kuten jäädyttämistoimenpiteiden kohteeksi nimeäminen ja Da'eshin rahoitusta koskevat toimenpiteet. Asianmukainen täytäntöönpano ja valvonta (kansainvälisten neuvottelujen kautta).
- Valmiuksien kehittämistä koskeva tuki naapurimaille terrorismin rahoituksen ja siihen liittyvän korruption torjumiseksi.
- Da'eshia tukevien yksilöiden ja yhteisöjen, esimerkiksi Syyrian ja Irakin pimeillä öljymarkkinoilla toimivien välittäjien, nimeäminen YK:n al-Qaida -pakotekomitean jäädyttämistoimenpiteiden kohteeksi YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselman 2170 mukaisesti.
- Tarvittaessa riippumattoman pakotejärjestelmän luominen täydentämään YK:n al-Qaida -pakotejärjestelmää. Tällaisten pakotejärjestelmien on oltava Euroopan unionin perusoikeuskirjan ja unionin tuomioistuimen asiassa Kadi⁵ antaman tuomion mukaisia.
- Sellaisen rikostutkinnan ja oikeudellisen yhteistyön kannustaminen, jonka tavoitteena on asettaa syytteeseen vierastaistelijoita ja terroristeja rekrytoivia järjestöjä ja tuomita niiden rikolliset varat ja välineet menetetyksi.

EU tukee edelleen konfliktien seurauksista kärsivien henkilöiden, pakolaisten ja siirtymään joutuneen väestön elinoloja (erityisesti toimeentulon ja koulutuksen osalta) ja pyrkii kehittämään yhteisöjen selviytymiskykyä ja varmistamaan perustarpeiden täyttämisen; nämä voivat myös olla tehokkaita keinoja, joilla voidaan vähentää terroristiryhmien houkuttavuutta.

2.1.3 Da'eshin alueellisen leviämisen estäminen ja rajaturvallisuuden lisääminen

On ratkaisevan tärkeää estää Da'eshia levittäytymästä salassa tai avoimesti naapurimaihin. Erityisesti Libanon on kärsinyt Da'eshin maassa olevien liittolaisten tekemistä terrori-iskuista. Jordania on onnistunut hillitsemään kaikenlaista väkivaltaa, vaikka paikallisesti on tullut esiin pienimuotoisia Da'eshia kannattavia mielenilmaisuja. Turkki, joka neuvottelee rauhasta Kurdistanin työväenpuolueen (PKK) kanssa, on saanut arvostelua siitä, että se ei aseta Da'eshin vastaista taistelua riittävästi etusijalle. Turkkia uhkaa myös terroristien soluttautuminen. Syyrian ja Irakin kriisin alueellisen leviämisen estäminen edellyttää tuen huomattavaa lisäämistä niiden naapurimaille, jotta niitä voidaan auttaa selviytymään pakolaistulvasta (ks. kohta 2.1.5).

Libanonia ja Jordaniaa on tuettava turvallisuuden ja rajavalvonnan alalla. Muuttoliikettä, liikkuvuutta ja turvallisuutta koskeva vuoropuhelu Libanonin kanssa aloitettiin joulukuussa 2014 ja liikkuvuuskumppanuus Jordanian kanssa allekirjoitettiin lokakuussa 2014. Lisäksi olisi toteutettava seuraavat toimet:

- EU:n ja jäsenvaltioiden tuen jatkaminen Libanonin turvallisuusalan uudistukselle ja EU:n tuki Libanonin asevoimille (LAF) esimerkiksi siviili- ja sotilasalan yhteistyön,

⁵ Ks. erityisesti tuomio asiassa Kadi II, 18.7.2013 (yhdistetyt asiat C-584/10 P, C-593/10 P ja C-595/10 P).

merenkulun turvallisuuden, rajaturvallisuuden, terrorismin torjunnan ja sotilaskoulutuksen osalta;

- lisätuki, joka kohdistetaan tarvittaessa i) toimien suunnittelu- ja toteutuskapasiteetin lisäämiseen, ii) Libanonin asevoimien logistiikkajärjestelmän tehostamiseen, iii) Libanonin asevoimien koulutuksen järjestämiseen, iv) Libanonin asevoimien avustamiseen rajavalvonnan ja rajaturvallisuuden alalla, v) rajavartiolaitoksen tulevaisuuteen suuntautuvan turvallisuuskonseptin kehittämiseen Libanonin asevoimille, vi) Libanonin asevoimien roolin tehostamiseen terrorismin torjunnassa keskittymällä lainsäädännöllisiin, strategisiin ja institutionaalisiin näkökohtiin ja vii) Libanonin asevoimien koulutusjärjestelmän uudelleentarkasteluun sekä
- turvallisuutta koskevan vuoropuhelun aloittaminen Jordanian kanssa alueen turvallisuustilanteen arvioimiseksi ja tehostetun yhteistyön edistämiseksi turvallisuuden ja terrorismin torjunnan aloilla. Jordanian turvallisuusjoukkojen (mukaan lukien rajavalvontayksiköiden) tarpeiden arviointi ja sellaisten vaihtoehtojen tarkastelu, joilla täydennetään Jordanian osana Naton puolustusvalmiuksien kehittämistä koskevan aloitteen mukaisesti saamaa tukea.

Turkin osalta olisi toteutettava seuraavat toimet:

- tuen jatkaminen Turkille sen panna täytäntöön yhdenmukaista rajavalvontaa koskevaa kansallista toimintasuunnitelmaansa muun muassa uudistamalla ja nykyaikaistamalla valvontatekniikoita maarajoilla ja rajanylityspaikkojen tarkastuspisteissä; ja
- jo käynnissä oleva terrorismin torjuntaa koskeva EU:n ja Turkin vuoropuhelu voi auttaa yksilöimään aloja, joilla EU:n tukea voitaisiin tarjota Turkin viranomaisille tarkoituksena tehostaa heidän valmiuksiaan valvoa henkilöiden ja materiaalien tuloa Turkin rajojen yli ja tunnistaa ja havaita tiivistä seurantaa edellyttäviä henkilöitä, ampuma-aseita, räjähteitä ja muita vaarallisia aineita.

EU:n toimintakeinot: Vakautta ja rauhaa edistävä väline, Euroopan naapuruusväline, liittymistä valmisteleva tukiväline ja jäsenvaltioiden rahoitusosuudet.

2.1.4 Elintärkeän humanitaarisen avun ja kansainvälisen suojelun antaminen

EU on ollut johtava kansainvälinen avunantaja Syyrian kriisissä. Sen antaman avun määrä on yli 3,3 miljardia euroa, johon sisältyy yli 2 miljardia euroa humanitaarisena apuna kriisistä kärsivälle väestölle Syyriassa, Irakissa ja naapurimaissa (erityisesti Jordaniassa, Libanonissa, Turkissa ja Egyptissä). Tarpeiden kasvaessa EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi edelleen toimitettava pitkäaikaista humanitaarista apua ja kansainvälistä suojelua kriisistä kärsiville syyrialaisille ja irakilaisille, myös pakolaisille ja maansisäisille pakolaisille, Syyriassa ja Irakissa sekä naapurimaissa ja EU:n jäsenvaltioissa. On myös olennaisen tärkeää, että humanitaariset toimet kytketään paremmin siirtymään joutuneiden henkilöiden keskipitkän ja pitkän aikavälin apuun erityisesti lasten ja nuorten osalta. Näin edistetään selviytymiskykyä, toipumista ja konfliktin jälkeistä yhteiskuntaan sopeuttamista ja kehittämistä ja torjutaan mahdollista radikalisoitumista pakolaisten keskuudessa. Kun otetaan huomioon EU:n talousarvion tiukat rajoitukset, uusia innovatiivisia rahoitusmahdollisuuksia on tutkittava yhdessä EU:n jäsenvaltioiden kanssa.

EU:n toimintakeinot:

Koordinointi

Tuen antaminen edelleen YK:n johtamalle koordinoitijärjestelmälle humanitaarista apua koskevan EU:n konsensuksen ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden mukaisesti.

Tuen vieminen perille

- Käytetään kaikkia mahdollisia toimitusmuotoja (mukaan lukien rajatylittävät ja rintamalinjat ylittävät toimitukset) sen varmistamiseksi, että apu menee kaikille sitä tarvitseville ihmisille myös vaikeasti saavutettavilla alueilla (4,8 miljoonaa ihmistä Syyriassa ja 3,6 miljoonaa ihmistä Irakissa tammikuun 2015 puoliväliin mennessä).
- Toteutetaan ennakoivia toimia konfliktin kaikkien osapuolten kanssa humanitaarisen toimintatilan laajentamiseksi Syyriassa ja Irakissa ja avun toimittamiseksi kaikkien sitä tarvitsevien ihmisten ulottuville.
- Vahvistetaan YK:n valmiuksia neuvotella avun perillemenosta erityisesti Syyriassa ja Irakissa humanitaarisen avun koordinoitumistalon kautta ja varmistetaan parempi koordinaatio erityisesti rajat ylittävien ja linjat ylittävien toimien välillä.
- Vahvistetaan paikallisten valtiosta riippumattomien järjestöjen (kansalaisjärjestöjen) avun toimitusvalmiuksien kehittämistä.

Suojelu

- Varmistetaan kriisistä kärsivän väestön suojeleminen; edistetään kansainvälistä oikeutta, pakolaisoikeutta ja humanitaarista oikeutta.
- Korostetaan asianomaisten maiden viranomaisille, että hallituksen politiikan on noudatettava kansainvälistä humanitaarista oikeutta, jotta estetään henkilöiden palauttaminen tai epävirallisten suojaamattomien leirien syntyminen ei-kenenkään -maalle, taataan, että sisäisesti siirtymään joutuneet henkilöt ja pakolaiset rekisteröidään ja dokumentoidaan asianmukaisesti, ja että haavoittuvassa asemassa olevat kotiseudultaan siirtymään joutuneet henkilöt ja pakolaiset, erityisesti naiset ja lapset, saavat oikeudellista neuvontaa ja asianmukaista suojelua. Lisäksi tuetaan YK:n pakolaisasiain päävaltuutetun ja muiden toimijoiden pyrkimyksiä varmistaa, että hallituksen politiikka täyttää nämä vaatimukset.
- Edistetään edelleen humanitaaristen avustustyöntekijöiden turvallisuutta ja suojelua ja terveydenhoito- ja koulutuspalvelujen loukkaamattomuutta.

Siviilihallinnon ja armeijan suhteet

- Vahvistetaan YK:n johtamaa siviili- ja sotilastoiminnan koordinaatiota ja yhteydenpitoa kansainvälisen humanitaarisen oikeuden mukaisesti ja humanitaarisia periaatteita kunnioittaen, vähennetään humanitaaristen toimijoiden turvallisuusriskejä ja tehostetaan avun toimittamista sen tarpeessa olevalle väestölle.

Maakohtaiset lähestymistavat

- Kannustetaan YK:ta noudattamaan syrjimättömiä ja koko kyseiset maat kattavia maakohtaisia lähestymistapoja (jotka koskevat koko Syyriaa ja koko Irakia).
- Kannatetaan integroitua ja etusijalle asetettua humanitaarista apua ja kehitysyhteistyötä koskevia vetoamuksia, yhteistä kuiluanalyysiä sekä alueellisen pakolaisia ja selviytymiskykyä koskevan suunnitelman täytäntöönpanoa naapurimaiden kansallisten toimintasuunnitelmien kautta.

Nopean toiminnan valmiudet ja seuranta

- Vahvistetaan koko maan kattavaa ja monialaista ennakkoarvointijärjestelmää.

- Tehostetaan valmiutta ja nopean toiminnan valmiuksia lisäämällä kumppanien kanssa voimassa oleviin sopimuksiin enemmän joustavuutta, jotta uusiin tarpeisiin voitaisiin vastata paremmin ja luoda varmuusvarastojärjestelyjä, sekä tarkastelemalla nykyisiin hätäapurahastoihin annettavia osuuksia.

Julkinen diplomatia ja tuen näkyvyys

- Parannetaan tiedotusta EU:n humanitaarisesta avusta ja kehitysavusta sekä alueella että EU:ssa, jos viestintää ja näkyvyyttä koskevien ohjeiden uudelleen tarkastelussa tälle ilmenee tarvetta.

Kotiseudultaan siirtymään joutuneiden henkilöiden pitkäaikaisista kehitystarpeista huolehtiminen

- Keskitetään osa EU:n Syyrialle, Irakille ja naapurimaille antamasta kehitysavusta siirtymään joutuneille henkilöille ja erityisesti lasten koulutukseen sekä aikuisille tarkoitettuun ammatilliseen koulutukseen tai uudelleen koulutukseen, jossa keskitytään sellaisiin ammatteihin, joista konfliktinjälkeisessä ympäristössä on tarvetta. Tällaiseen ammatilliseen koulutukseen olisi sisällyttävä naisten koulutus, jotta heidän taloudellista ja sosiaalista merkitystään konfliktin jälkeisessä jälleenrakentamisessa voidaan edistää.

Uudelleensijoittaminen ja turvapaikka-asiat

- Tuetaan edelleen pakolaisia vastaanottavien valtioiden pitkän aikavälin valmiuksia huolehtia pakolaisvirroista erityisesti alueellisten kehitys- ja suojeleohjelmien avulla Jordaniassa, Libanonissa ja Irakissa, auttamalla Turkkiä toimittamaan humanitaarista apua Syyrian pakolaisille ja tukemalla sitä nykyaikaisen ja vakaan turvapaikkajärjestelmän perustamisessa ja toiminnassa.
- Jatketaan Syyrian pakolaisille (ja tarvittaessa irakilaisille) tarjottavaa uudelleensijoittamismahdollisuutta EU:ssa. UNHCR pyysi kansainväliseltä yhteisöltä vähintään 130 000 syyrialaisen, erityisesti kaikkein heikoimmassa asemassa olevien, uudelleensijoittamista tai heille humanitaarisiin perustein annettavaa maahantulolupaa. EU:n jäsenvaltiot sitoutuivat sijoittamaan uudelleen noin 36 000 henkilöä, joka on EU:n historian suurin uudelleensijoittamista koskeva sitoumus. Komissio tukee uudelleensijoittamista turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahaston puitteissa.

2.1.5 Paikallisen selviytymiskyvyn vahvistaminen Syyriassa, Irakissa ja asianosaisissa naapurimaissa

Jotta voidaan estää Da'eshin harjoittama värväys ja ehkäistä väkivaltaisuuksia siirtymään joutuneen väestön ja vastaanottavien yhteisöjen välillä, apu ja paremmat tulevaisuuden näkymät ovat näille väestöryhmille elintärkeitä. Humanitaarisissa toimissa on otettava huomioon yksilöiden pitkän aikavälin kehitystarpeet, jotta voidaan edistää konfliktin jälkeistä yhteiskuntaan sopeuttamista ja kehittämistä ja torjua mahdollisia ääriliikkeitä pakolaisten ja vastaanottavien yhteisöjen keskuudessa. Oikeusvaltion perusperiaatteet, peruspalvelujen tarjonta ja taloudellinen toiminta tulisi palauttaa nopeasti Da'eshin vallasta vapautetuilla alueilla Syyriassa ja Irakissa, jotta vältetään Da'eshin vaikutusvallan uudelleenkasvu ja luodaan vähimmäisedellytykset maansisäisten pakolaisten ja pakolaisten vapaaehtoiselle paluulle turvallisesti ja ihmisarvoa kunnioittaen.

Näillä toimilla tuettaisiin yksilöiden, yhteisöjen ja instituutioiden selviytymiskykyä kriisin vaikutuksista.

Annettavan avun lisäksi tarvitaan korkean tason kollektiivista ja kahdenvälistä poliittista vuoropuhelua Syyrian pakolaisia vastaanottavien maiden kanssa, jotta pakolaisille voidaan varmistaa suojelu ja tulevat mahdollisuudet (erityisesti koulutuksen, työpaikan jne. osalta).

EU:n toimintakeinot:

Paikallisyhteisöille ja yhteiskunnallisille toimijoille Syyriassa, Irakissa ja niiden naapurimaissa Madad-rahaston kautta, vakautta ja rauhaa edistävästä välineestä ja jäsenvaltioiden suorista rahoitusosuuksista annettava apu ja tuki selviytymiskyvyn vahvistamista ja jälleenrakentamista varten

- perustuu voimassa oleviin yhteisiin humanitaarisen avun ja kehitysyhteistyön alan kehyksiin ja siihen sovelletaan yhteistä ohjelmasuunnittelua Syyriassa, Irakissa, Jordaniassa, Libanonissa ja Turkissa;
- hyödyntää Madad-rahastoa pakolaisten ja vastaanottavien yhteisöjen vakauttamiseksi ja niiden selviytymiskyvyn vahvistamiseksi Irakissa, Libanonissa, Jordaniassa, Turkissa ja Egyptissä. Tämä on saavutettava kokonaisvaltaisella lähestymistavalla ja varmistuen koordinoinnin olemassa olevien rahoitusmekanismien kanssa sekä noudattaen voimassa olevia kansallisia suunnitelmia sekä YK:n alueellista pakolaisia ja selviytymiskykyä koskevaa lähestymistapaa;
- tukee alueen hallituksia niiden jatkaessa pakolaisten ja vastaanottavien yhteisöjen taloudellisen selviytymiskyvyn parantamiseen tähtääviä toimia sekä nuorten mahdollisuuksien ja sukupuolten tasa-arvon edistämistä; ja
- edistää Turkille Kobanen kriisin jälkeen luvattua lisäapua koskevan ohjelman täytäntöönpanoa, jonka tarkoituksena on tukea Turkin viranomaisia pitkäaikaisen avun antamisessa Turkissa oleville Syyrian pakolaisille.

Yleisemmin EU:n avun saatavuuden parantamiseksi ja sen toimien tehostamiseksi olisi toimittava yhteistyössä Euroopan maahanmuuttajajärjestöjen kanssa.

2.2 MAAKOHTAISET TAVOITTEET – SYYRIA

2.2.1 Poliittisen siirtymävaiheen valmistelu

Yhteisessä tiedonannossa *Kokonaisvaltaisen EU:n lähestymistavan löytäminen Syyrian kriisiin* asetettujen tavoitteiden ja toimien mukaisesti EU tutkii edelleen kaikkia tapoja ja keinoja jatkaa poliittista prosessia yhteistyössä alueellisten ja kansainvälisten kumppanien kanssa Syyrian johtaman siirtymäprosessin onnistumiseksi. EU:n olisi erityisesti

- tuettava täysin YK:n erityislähettiläs de Misturan toimia saada väkivaltaisuuudet vähenemään strategisesti perustana laajemmalle kestäväälle poliittiselle prosessille; tuettava konkreettisesti hänen ehdotustensa kehittämistä, erityisesti ehdotusta perustaa työ paikallisten vihamielisyyksien lopettamiselle kansainvälisen humanitaarisen oikeuden mukaisesti. Tämän lähestymistavan mukaisesti periaatteellinen humanitaarinen ja selviytymiskykyä vahvistava toiminta olisi pidettävä erillään poliittisista ja turvallisuusasioita koskevista neuvotteluista;
- tuettava paikallista ja kansainvälistä sovittelua ja vuoropuhelua sekä aloitteita paikallistason sopimusten tekemiseksi ja muita rauhanedistämisalotteita, joihin voi sisältyä rintamalinjat ylittävää yhteistyötä, siten, että otetaan asianmukaisesti huomioon naisten osallistuminen;
- pyrittävä kansainväliseen yhteisymmärrykseen YK:n turvallisuusneuvoston tasolla sekä alueelliseen yhteisymmärrykseen (yhteisiin etuihin kuuluu halu suojella Syyrian

yhtenäisyyttä, alueellista koskemattomuutta ja suvereniteettia ja torjua terrorismia) ja alueellisen tuen antamiseen Syyrian johtamalle poliittiselle prosessille siirtymävaiheen toteuttamiseksi YK:n turvallisuusneuvoston asiaa koskevien päätöslauselmien ja 30. kesäkuuta 2012 annetun Geneven julkilausuman mukaisesti; ja

- kannustettava tukiryhmän perustamista YK:n pääsihteerin tai Syyrian-erityislähettilään toimien tukemiseksi, jotta saadaan aikaan laajempi yksimielisyys kyseisessä hengessä toteutettavasta kansallisesta poliittisesta prosessista.

EU:n toimintakeinot: Alueen maiden ja kansainvälisten kumppanien kanssa toteuttavat poliittiset ja diplomaattiset toimet, joiden tavoitteena on lieventää alueellisia jännitteitä ja pysäyttää Assadin hallinnon ja aseellisen opposition välisen sodan leviäminen sekä kannustaa laajapohjaista siirtymävaihetta Geneven julkilausuman pohjalta. Assadin hallinnon painostamisen lisääminen erityisesti kohdennetuilla lisäpakotteilla ja muilla asianmukaisilla rajoittavilla toimenpiteillä, joiden vaikutukset siviiliväestöön ovat vähäiset. EU:n Syyrian vastaisten öljypakotteiden määrätietoinen täytäntöönpano ja kolmansien maiden kehottaminen osallistumaan niihin. Vuoropuhelun lisääminen erityisesti alueen kumppaneiden kanssa.

Poliittisen henkilöstön vahvistaminen EU:n Syyrian edustustossa (joka sijaitsee edelleen EU:n Beirutin edustuston yhteydessä). Niin kauan kuin edellytykset EU:n Damaskoksen edustuston uudelleenavaamiselle eivät täyty, säännöllisiä vierailuja Syyriaan jatketaan.

2.2.2 Maltillisen opposition ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden vahvistaminen

- Tuetaan edelleen maltillista oppositiota, myös Syyrian kansallista vallankumouksellisten ja oppositioryhmiä liittoutumaa (SOC), mutta ei suljeta pois muita rakentavia kansalaisyhteiskunnan voimia ja poliittisia voimia, jotta opposition (mukaan lukien uskonnolliset ja etniset vähemmistöt) osallisuutta, tehokkuutta ja yhtäläisiä mahdollisuuksia voidaan edistää. Syyriaan ei tule kestäväää rauhaa, ellei kaikkien etnisten ja uskonnollisten ryhmien erityisiin huolenaiheisiin puututa tasaveroisesti ja maan monietnistä ja moniuskontoista luonnetta säilytetä.
- Tutkitaan ja tuetaan edelleen tarvittaessa ”toisen ja kolmannen raiteen” aloitteita, jotta voitaisiin laatia siirtymämalli, joka perustuu uskottavan opposition osallistumiseen uuteen siirtymävaiheen hallitukseen, ja kehittää paikallisen ja kansallisen tason vakausprosessia. Erityistä huomiota kiinnitetään naisten osallistumiseen näihin aloitteisiin.
- Tuetaan edelleen Syyrian kansalaisjärjestöjen valmiuksien kehittämistä.

EU:n toimintakeinot: Rauhan rakentamisen ja välityspyrkimysten tukeminen edelleen asettamalla pääpaino sisäisen kansalaisyhteiskunnan toimijoiden valmiuksien ja selviytymiskyvyn kehittämiseen vakautta ja rauhaa edistävän välineen ja Euroopan naapuruusvälineen avulla.

2.2.3 Peruspalvelujen tarjoaminen ja hallinnon jälleenrakentaminen alueilla, joilla väkivalta on vähentynyt

- Lisätään rajat ylittävän ja rintamalinjat ylittävän muun kuin humanitaarisen avun toimittamista Syyriassa.
- Autetaan maltillista oppositiota ja kansalaisyhteiskunnan tahoja järjestämään uudelleen hallinto ja julkiset palvelut (mukaan lukien pelastuspalvelu, terveydenhuolto, koulutus) sekä yleinen taloudellinen toiminta alueilla, joilla väkivalta on vähentynyt, alueilla jotka olivat aiemmin Da'eshin hallinnassa ja pääasiassa Syyrian kurdien asuttamilla alueilla Pohjois-Syyriassa.

- Tuetaan keskeisten alojen peruspalvelujen tarjontaa osallistamisen, hyvän hallintotavan ja yhteisön kuulemisen periaatteiden pohjalta ja tuetaan selviytymiskykyä vahvistavia toimia, mukaan lukien luonnonvarojen kestävä hallintaa ja suojelua.

EU:n toimintakeinot:

Tuki selviytymiskyvyn vahvistamista ja jälleenrakentamista varten, esimerkiksi kohdennetut EU:n tai jäsenvaltioiden rahoittamat toimet, joilla tuetaan paikallisyhteisöjä ja yhteiskunnallisia toimijoita (mukaan lukien Gaziantepistä johdetut toimet, joihin osallistuu useita jäsenvaltioita), ja joille annetaan rahoitusta Madad-rahastosta, vakautta ja rauhaa edistävästä välineestä ja Euroopan naapuruusvälineestä.

Euroopan naapuruusvälineestä rahoitetut EU:n kansalaisyhteiskuntahankkeet (17 miljoonaa euroa) ja vakautta ja rauhaa edistävästä välineestä rahoitetut hankkeet (12 miljoonaa euroa) edistävät lyhyellä aikavälillä Syyrian kansalaisjärjestöjen valmiuksien kehittämistä, peruspalvelujen tarjoamista, oikeusvaltiotoimenpiteitä ja osallistavan poliittisen ympäristön kehittämistä paikallistasolla. Vähemmistöihin kohdistettuja ohjelmia olisi myös tarkasteltava, jotta varmistetaan kaikkien etnisten ja uskonnollisten yhteisöjen turvallisuus, sekä osallistava siirtymävaihe, huolehditaan ihmisten erityistarpeista ja tuetaan heidän integroitumistaan uudelleen yhteiskuntaan.

2.2.4 Ihmisoikeuksien ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden edistäminen ja vastuuvollisuuden varmistaminen

- Tutkitaan ja dokumentoidaan edelleen sotarikoksia ja rikoksia ihmisyyttä vastaan, etenkin mahdollisten syytöimien tueksi.
- Tuetaan yhdessä kumppaneiden kanssa YK:n tutkintakomissiota ja muita vastuuvollisuutta koskevia aloitteita, jotka tähtäävät vastuunentelyjen soveltamiseen ja rankaisemattomuuden kulttuurin muuttamiseen.
- Tuetaan edelleen kemiallisten aseiden kieltojärjestön (OPCW) toimia, erityisesti sen tarkkailijaryhmää ja Syyrian kemiallisten aseiden ja niiden tuotantolaitosten tuhoamista.
- Etsitään edelleen keinoja saattaa Syyrian tilanne kansainvälisen rikostuomioistuimen (ICC) käsittelyyn ja tuetaan täydentäviä vastuuvollisuutta koskevia mekanismeja, myös kansallisella tasolla.

EU:n toimintakeinot: Diplomaattiset toimet, myös YK:n turvallisuusneuvoston tasolla, ja käytännön tuki ihmisoikeuksien puolustajille vakautta ja rauhaa edistävästä välineestä ja demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevasta eurooppalaisesta rahoitusvälineestä (EIDHR) sekä oikeudellinen yhteistyö.

2.2.5 Valmistautuminen kriisin jälkeiseen aikaan

- Suunnitellaan edelleen Syyrian pitkän aikavälin elpymistä ja jälleenrakennusta ja valmistellaan pakolaisten ja maan sisällä siirtymään joutuneiden henkilöiden paluuta ja uudelleenintegroitumista erityisesti vahinkojen ja tarpeiden säännöllisen arvioinnin avulla.
- Kehitetään edelleen Syyrian kansalaisten ja kansalaisyhteiskunnan valmiuksia, myös sukupuolten tasa-arvoa ja naisten vaikutusvallan lisäämistä edistävien järjestöjen valmiuksia, jotta tavallisen syyrialaiset voisivat osallistua aktiivisesti Syyrian jälleenrakentamiseen.

- Tutkitaan edelleen syyrialaisien opiskelijoiden ja tutkijoiden mahdollisuuksia saada stipendejä Eurooppaan ja tarkastellaan ammatillisia koulutusmahdollisuuksia alueella.
- Kartoitetaan edelleen mahdollisuuksia kehittää syyrialaisien valmiuksia ja taitoja hallita siirtymävaihetta (esimerkiksi viestimien sääntelyn, hallinnon hajauttamisen, kuntien hallinnon ja perustuslain laatimisen aloilla) ja otetaan asianmukaisesti huomioon naisten tarpeet ja merkitys.
- Suunnitellaan edelleen tarkasti aseistariisuntaa, demobilisaatiota ja yhteiskuntaan sopeuttamista koskevaa prosessia osana turvallisuusalan uudistusta.
- Seurataan edelleen säännöllisesti, onko olemassa edellytyksiä valmistella ja toteuttaa siirtymäkauden oikeudellisia toimenpiteitä, joiden tarkoituksena on edistää sovintoa ja luottamusta ja vahvistaa oikeusvaltioperiaatetta.
- Valmistellaan huolellisesti perustuslaki- ja vaaliuudistusta, mukaan lukien poliittisia puolueita koskevaa lakia.
- Pohditaan keinoja suojata jäljellä olevaa kulttuuriperintöä ja edistää kulttuurista monimuotoisuutta erityisesti koulutus- ja valistuskampanjoiden avulla.
- Säilytetään EU:n johtava rooli avunantajien koordinoinnissa, jotta voidaan lisätä Syyrian jälleenrakennukseen annettavan kansainvälisen avun johdonmukaisuutta, koordinoitua ja ennustettavuutta.
- Hyödynnetään täysipainoisesti Erasmus+ -ohjelmaa, josta rahoitetaan syyrialaisien opiskelijoiden apurahoja ja yhteistyöhankkeita Syyrian korkeakoulujen nykyaikaistamiseksi. Tutkitaan edelleen mahdollisuuksia tukea naapurimaita ja yliopistoja korkea-asteen koulutuspalvelujen tarjoamisessa syyrialaisille opiskelijoille.

EU jatkaa näitä toimia, sillä valtion hallintorakenteiden romahtaminen Syyriassa on vältettävä.

EU:n toimintakeinot: Euroopan naapuruusväline, Madad-rahasto, vakautta ja rauhaa edistävä väline (Tahdir-ohjelma: valmistautuminen siirtymävaiheeseen Syyriassa), YK:n, Maailmanpankin ja EU:n kolmenvälinen sopimus konfliktin jälkeisistä tarvearvioinneista, Erasmus+ -ohjelma.

2.3 MAAKOHTAISET TAVOITTEET – IRAK

2.3.1 Osallisuuden toteutumisen tukeminen Irakin hallituksessa

EU:n pääasiallisena tavoitteena Irakissa on tukea kattavaa Irakin hallitusta sen pyrkimyksissä vastata Irakin kansalaisten perusteltuihin huolenaiheisiin ja edistää pitkän aikavälin prosessia valtiorakenteiden kehittämiseksi ja kansallisen sovinnon aikaansaamiseksi Irakin perustuslain mukaisesti. Hallitusohjelma (2014–2018) ja Irakin kansallinen kehityssuunnitelma (2014–2017) muodostavat tälle hyvän perustan ja EU:n ja Irakin kumppanuus- ja yhteistyösopimus, jonka osia sovelletaan jo väliaikaisesti, muodostaa kehyksen yhteistyölle useilla aloilla. Sunniväestön ilmaisemiin epäkohtiin on puututtava ja ahdasmielisten ryhmittymien ja ääriliikkeiden nousu useimmissa Irakin yhteisöissä on torjuttava kokonaisvaltaisesti ja koko maan tasolla. EU pyrkii tekemään mahdollisimman tiivistä yhteistyötä YK:n Irakin avustusoperaation UNAMIn ja YK:n Irakissa toimivien järjestöjen kanssa.

o Yhteistyö maltillisten syrjittyjen sunniryhmien kanssa

Irakin hallitusta olisi tuettava toimimaan Irakin yhteiskunnan kaikkien osien kanssa, erityisesti maltillisten uskonnollisten ja poliittisten ryhmien kanssa, jotta ne voisivat osallistua Irakin tulevaisuuden suunnitteluun. Erityistä huomiota on kuitenkin

kiinnitettävä sunniyhteisöön, jotta se ei antaisi tukea Da'eshille. Tämä tulisi tehdä samanaikaisesti kun näitä ryhmiä pyydetään vastustamaan Da'eshia aseellisesti. Sunniyhteisön kanssa olisi kehitettävä toimenpiteitä tunnettuihin epäkohtiin vastaamiseksi ja sovinnon edistämiseksi, väestön (erityisesti Da'eshia vastaan taistelevien ryhmien) turvallisuuden varmistamiseksi ja takeiden antamiseksi politiikan suunnittelua koskevan kuulemisen järjestämisestä vastaisuudessa. Toisaalta maltillisia šiialaisyhteisöjä ja kansalaisjärjestöjä on tarpeen tukea, jotta sunniyhteisön leimaaminen ja kielteinen suhtautuminen heihin torjuttaisiin.

- **Yhteistyö Irakin Kurdistanin alueen kanssa**

Liittohallituksen ja Kurdistanin alueen hallituksen välisten riitojen ratkaisu on olennaisen tärkeää ja parantaisi huomattavasti Irakin poliittista ilmapiiriä. Ratkaisuun olisi sisällyttävä lopullinen ja kestävä sopimus öljytulojen siirrosta ja kiistanalaisista alueista. EU:n olisi kannustettava liittohallitusta ja Kurdistanin aluehallintoa hyväksymään selkeä etenemissuunnitelma määräaikoineen riitojen ratkaisemiseksi perustuslain mukaisesti.

- **Demokraattisesti johdettujen valtion instituutioiden vahvistaminen ja poliittisten ja lainsäädäntöuudistusten tukeminen**

EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi tuettava Irakin hallitusta sen pyrkimyksissä käynnistää perusteellinen hallinnollinen uudistusohjelma siviilihallinnon elinten valmiuksien vahvistamiseksi hallinnon ja varainhoidon modernien periaatteiden pohjalta. Tällaisen uudistuksen peruseriaatteisiin olisi kuuluttava poliittisten ja hallintovirkojen erottaminen toisistaan, riippumaton virkamieskunta ja yhtäläisiä mahdollisuuksia koskeva politiikka, joka perustuu tutkintoihin ja pätevyyteen ja on uskonnollisesti sitoutumatonta.

Hallituksen, kansalaisyhteiskunnan ja muiden osapuolten esittämiä poliittisia ja lainsäädäntöön liittyviä uudistuksia koskevia aloitteita olisi tuettava Irakin perustuslain puitteissa edellyttäen, että ne edistävät kansallista sovintoa ja kehitystä.

- **Turvallisuusalan uudelleenjärjestely**

Turvallisuusalan uudistus kattaa useita eri toimia, kuten asevoimille annetun tuen ja oikeudellisen kehyksen uudistamisen. Kaikessa EU:n tämän alan toiminnassa on otettava huomioon maailmanlaajuisen liittoutuman toimet Da'eshin torjumiseksi sekä EU:n jäsenvaltioiden kahdenväliset täydentävät toimet. EU:n jäsenvaltiot toteuttavat parhaillaan toimia Irakin turvallisuusjoukkojen rakenteen uudistamiseksi ja heidän kouluttamiseksi. Turvallisuusjoukkojen heikkouden seurauksena on syntynyt puolisolitaallisia joukkoja, jotka vahvistavat turvallisuusjoukkojen toimintaa, mutta ovat myös vastuussa useista julmuuksista ja ihmisoikeusloukkauksista. Puolisotilaallisten šiialaisjoukkojen ja muiden aseellisten ryhmien asteittainen demobilisointi ja niiden korvaaminen toimivaltaisilla, useita uskontokuntia edustavilla Irakin turvallisuusjoukoilla on olennaisen tärkeää kansalliseen sovintoon pääsemiseksi. Irakin hallituksen velvollisuutena on varmistaa, että ainoastaan sillä on hallussaan aseita, ja sen on kiellettävä Irakin perustuslain mukaisesti kaikkien hallituksen ulkopuolisten asevoimien muodostaminen. Samaan aikaan on vahvistettava siviilipoliisivoimien näkyvyyttä ja toimivaltuuksia.

- **Oikeudelliset uudistukset ja ihmisoikeuksien kunnioituksen vahvistaminen**

Epäonnistuminen oikeusvaltion luomisessa on keskeinen tekijä Irakin kriisissä. EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi harkittava tukensa lisäämistä Irakin hallitukselle, jotta se ottaisi käyttöön toimenpiteitä oikeusvaltion lujittamiseksi ja ihmisoikeuksien suojelemiseksi kaikkialla Irakin yhteiskunnassa. Nykyinen kiistanalainen lainsäädäntö, joka on johtanut radikalisoitumiseen ja Irakin hallituksen vastustamiseen, olisi uudistettava ja uudistus

pantava täytäntöön. Instituutioiden ja erityisesti oikeuslaitoksen riippumattomuutta on lujitettava määrätietoisesti. Ihmisoikeuskoulutus on sisällytettävä ja valtavirtaistettava sotilas- ja siviilialan turvallisuusjoukkojen opetussuunnitelmiin, ja turvallisuusjoukkojen yhteistyötä oikeusinstituutioiden ja poliisitoiminnan valvontaelinten kanssa olisi parannettava. Ihmisoikeustoimikunnan asemaa ja valmiuksia olisi tehostettava. Ihmisoikeuksien parempi kunnioittaminen vankeinhoitojärjestelmässä estää radikalisoitumista. Tuomioistuinten valmiuksia tuomita terroristijärjestöjä olisi tehostettava. EU:n tulisi kannustaa Irakia liittymään Rooman perussääntöön, jotta kansainväliset syytetoimet olisivat mahdollisia tulevaisuudessa. Kaikissa näissä toiminna on tärkeää pitää mielessä aiemmat kokemukset EU:n tuesta oikeuslaitoksen uudistustoimille EUJUST -operaation puitteissa. Pidemmällä aikavälillä Irakia olisi kannustettava laatimaan suunnitelma kuolemanrangaistuksen asteittaiseksi poistamiseksi, koska sillä ei ole tehokasta vaikutusta ja se on mahdollinen syy radikalisoitumiseen.

o **Alue- ja paikallishallinnon vahvistaminen**

Irakin perustuslaissa määrätään mahdollisuudesta lisätä alueellista ja paikallista itsehallintoa, ja Irakin hallitus mainitsee ohjelmassaan, että hallinnon hajauttaminen voisi olla mahdollista. Suurempi poliittinen ja taloudellinen riippumattomuus maakuntien ja paikallistason asioissa, mukaan lukien paikallisesti toteutettu paikallisten turvallisuusviranomaisten toiminnan valvonta, sekä päätöksentekoprosessin läheisyys voivat auttaa korjaamaan paikallisia epäkohtia. Tämän lisäksi on kuitenkin otettava käyttöön järjestelmä, jolla tuetaan oikeudenmukaista resurssien jakamista eri paikallisyhteisöille ja luottamusta lisäävien toimien toteuttamista eri uskonnollisten ryhmien välillä esimerkiksi alueinfrastruktuurin ja muiden yhteistyöhankkeiden avulla.

EU:n toimintakeinot:

Institutionaaliset kysymykset

- Poliittisen ja virallisen tason yhteydet erityisesti kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen puitteissa. EU:n jäsenvaltioiden olisi sen vuoksi ratifioitava kumppanuus- ja yhteistyösopimus pikaisesti, jotta EU:n sitoutumisesta voidaan antaa selkeä viesti.
- Koska Kurdistanin alue on keskeisessä osassa Da'eshin vastaisessa taistelussa, EU aikoo pyrkiä lisäämään läsnäoloaan Erbilissä, kuitenkin täysin Irakin perustuslaillista järjestystä noudattaen. Erbiliin perustetaan EU:n Irakin edustuston toimisto, jos keskushallinto antaa siihen suostumuksensa ja jos budjetti sen sallii. EU pyrkii helpottamaan tiedonkulkua Bagdadin ja Erbilin välillä. Tarvittaessa se myös edistää Kurdistanin alueen hallituksen osallistumista EU:n ja Irakin kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen täytäntöönpanoon.
- Olisi tarkasteltava mahdollisuutta tukea Irakin johtamia diplomaattisia toimia keskustelujen käymiseksi alueen maiden ja muiden maiden kanssa niiden kokemusten ja taitotiedon perusteella, jotka Irak sai vuosina 2003–2010 toteutetuista kansainvälisistä jälleenrakennustoimista.
- EU:n Irakin edustustoa olisi vahvistettava muun muassa jäsenvaltioiden turvallisuusasiantuntijoilla.

Tekninen apu

- EU voi ottaa käyttöön jäsenvaltioissa saatavilla olevan asiantuntemuksen koulutuksen ja neuvonnan antamiseksi Irakin valtiollisille elimille esimerkiksi julkishallinnon uudistuksen, turvallisuusalan uudistuksen, ihmisoikeuksia kunnioittavien terrorismin vastaisten toimien sekä rajavalvonnan ja yhdennetyn rajaturvallisuuden aloilla EU:n ja

Irakin kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen säännösten ja erityisesti III osastossa vahvistettujen yhteistyötä koskevien, väliaikaisesti sovellettavien säännösten pohjalta.

- EU:n tuki turvallisuusalalla voisi auttaa Irakia kehittämään valmiuksia Da'eshin torjumiseksi. EU:n välineiden käyttöä tullaan edelleen tarkastelemaan tältä osin. Päällekkäisten toimien välttämiseksi on kuitenkin tärkeää muistaa jäsenvaltioiden voimassa oleva sitoumus antaa sotilaallista tukea Irakille pääasiassa maailmanlaajuisen Da'eshin vastaisen liittoutuman ja sen työryhmien kautta sekä Naton kautta, joka harkitsee tuen antamista Irakin turvallisuusjoukoille puolustusvalmiuksien kehittämistä koskevan aloitteen puitteissa. Jotta maansisäisten pakolaisten paluuta Da'eshilta vallatuille alueille voitaisiin helpottaa, miinanraivausoperaatioihin ja Da'eshin asettamien räjähteiden neutralointiin voitaisiin antaa teknistä apua.
- Tukea terrorismintorjuntavalmiuksien kehittämiseen (siviilinäkökohta) annetaan sopusoinnussa maailmanlaajuisen liittoutuman ja sen työryhmien toimien kanssa, jotta Irakin hallitusta kannustetaan omaksumaan uusi ja kattava terrorismintorjuntaa koskeva lähestymistapa, joka perustuu ihmisoikeuksien kunnioittamiseen ja jossa keskitytään ehkäiseviin toimenpiteisiin. Mahdollisia tuettavia aloja ovat muun muassa valmiuksien kehittäminen, tiedustelutietojen kerääminen, analysointi, jakaminen ja suojele sekä terrorismin rahoituksen torjunta.
- Institutionaalisten ja oikeudellisten uudistusten sekä ihmisoikeuksien valtavirtaistamisen edistämiseen tähtäävissä EU:n toimissa voidaan hyödyntää meneillään olevaa oikeusvaltiota tukevaa EU:n kehitysyhteistyön rahoitusvälineen hanketta, tulevia tukitoimenpiteitä kehitysyhteistyön rahoitusvälineen vuosia 2014–2017 koskevien monivuotisten maaohjelmien puitteissa ja EU JUSTLEX -operaatiosta saatuja kokemuksia.
- EU voi Irakin hallituksen pyynnöstä ja edellyttäen, että jäsenvaltiot voivat rahoittaa näitä toimia, neuvoa Irakin hallitukselle parhaita tapoja toteuttaa vallan hajautus käytännössä, ja hyödyntää siinä lukuisia EU:ssa sovellettuja malleja ja sekä kansallisia että EU:n tason (alueiden komitea) asiantuntijoita.
- On tärkeää neuvotella Irakin edustajien neuvoston kanssa. Euroopan parlamenttia ja kansallisia parlamentteja kannustetaan omaksumaan merkittävämpi rooli.
- EU tekee valmiussuunnitelmia nopean tuen toimittamiseksi Irakin hallitukselle sen pyrkiessä palauttamaan peruspalvelut ja tehostamaan niitä Da'eshilta vapautetuilla alueilla, jotta kotimaansa sisällä siirtymään joutuneita henkilöitä voitaisiin kannustaa palaamaan koteihinsa mahdollisimman pian vapaaehtoisesti, turvallisesti ja arvokkuutensa säilyttäen ja siten, että heille taataan vähimmäissuoja.

2.3.2 Peruspalvelujen tukeminen, taloudellinen kehitys ja korruption torjunta

Irakin vakaus voi kestää vain, jos sen suurta vaurautta hyödynnetään kaikkien kansalaisten hyväksi. Yleisesti heikko julkinen varainhoito ja laajalle levinnyt korruptio ovat johtaneet talousarvion tehoittamiseen ja huonoihin palveluihin sekä joillakin alueilla ympäristön ja luonnonvarojen pilaantumiseen. Turvallisuuskriisin seurauksena talous on supistunut ja julkiset tulot sekä valuuttavaranto ovat vähentyneet öljyn hintojen laskun vuoksi. Sosiaalisten tarpeiden ja sosiaaliturvan lisääntyneiden kustannusten kattamisen kannalta olennaisen tärkeän julkisen talouden kestävyuden varmistamiseksi tarvitaan vakaita talous- ja finanssipoliittisia uudistuksia.

Irakin liiketoimintaympäristö on jo yli kymmenen vuoden ajan ollut huonompi kuin alueen muissa maissa keskimäärin, ja luotonsaanti on yksi pahimmista esteistä yksityisen sektorin

kehittämiseksi. Korruptiota on torjuttava määrätietoisesti ja Irakin hallinnollisia valmiuksia on parannettava. Perussosiaalipalveluja (koulutus, terveydenhuolto) ja infrastruktuuria (sähkö, joukkoliikenne) on myös parannettava kiireellisesti. Yksityisen sektorin vahvistaminen ja investoinneille suotuisan ilmapiirin edistäminen ovat tarpeen, jotta voidaan varmistaa, että talouden kehitys on kestävällä pohjalla.

Irakin keskeisenä haasteena on yhdistää kestävä kehitys ja humanitaarinen apu ja ottaa käyttöön tarvittavat resurssit, jotta se voi tarjota peruspalveluja kotiseudultaan siirtymään joutuneille henkilöille ja helpottaa heidän paluutaan ja uudelleenkotoutumistaan. Peruspalveluihin kuuluvat muun muassa vesihuolto, energia, asuminen, kouluopetus ja korkea-asteen koulutus (Irakissa hiljattain aloitetut Erasmus+ -valmiuksienkehittämistoimet), turvallisuus ja rahoituksen saanti (esim. pk-yritysten rahoitus ja mikrorahoitus), joiden osalta otetaan huomioon naisten vaikutusmahdollisuudet ja luonnonvarojen suojeleminen.

EU:n toimintakeinot:

EU:n ja Irakin välisen kumppanuus- ja yhteistyösopimuksen keskeiset yhteistyötavoitteet ovat makrotaloudellinen vakaus, julkisen velan kestävä taso ja julkisten menojen tehokas käyttö. Yhteistyö voisi sen vuoksi liittyä taloudellisiin ja liiketoimintaympäristön uudistuksiin erityisesti kaupan ja talouden sekä energian ja liikenteen alojen alakoiteissa. Osapuolet voivat tarkastella a) makrotalouden kehitystä, b) yleistä talous- ja finanssipolitiikkaa (luonnonvarojen hallinta, valtionyhtiöille annettujen tukien vähentäminen, investoinnit sähkön jakeluun, uusiutuvien energialähteiden ja energiatehokkuutta koskevien toimenpiteiden edistäminen, öljynviennin lisääminen ja tulevan kaasunviennin helpottaminen; EU:n ja Irakin energiakeskuksen ja asiaankuuluvien EU:n ja Irakin hallituksen tukitoimien odotetaan osaltaan edistävän kyseistä tavoitetta), c) rahoitusalan kehittämistä (rahoitusmarkkinoiden syventäminen, entistä paremmat mahdollisuudet saada yksityistä luototusta ja taloudellisen osallisuuden lisääminen, ja d) tietojen ja teknisen asiantuntemuksen antamista maataloustuotannon tehostamiseksi. Myös yhteistyötä ympäristöön ja ilmastonmuutokseen kohdistuvan energia-alan pitkäaikaisvaikutuksen minimoimiseksi suunnitellaan.

Julkisen talouden hoidon tehostamiseksi voidaan tarjota teknistä apua (Kansainvälisen valuuttarahaston, Maailmanpankin ja EU:n yhteisellä sitoumuksella) kehitysyhteistyön rahoitusvälineestä ja muista välineistä sekä antaa talousuudistuksia koskevaa neuvontaa.

Kehittäminen ja humanitaarinen apu voitaisiin yhdistää siten, että alkupääoma saataisiin Madad-rahastosta ja vakautta ja rauhaa edistävästä välineestä. Vakauden ja kestävä talouskasvun perustan luomiseksi yhdistämisen olisi tapahduttava olemassaolevan tuen pohjalta ja yhteyksiä olisi laajennettava mahdollisimman pian, jotta maansisäisiä pakolaisia voidaan tukea heidän pitkittyneessä tilanteessaan ja valmisteltaessa heidän kotiinpaluutaan.

Kun puitesopimus on tehty, Euroopan investointipankki voi EU:n pankkina harkita toimien käynnistämistä Irakin taloudellisen ja sosiaalisen infrastruktuurin kehittämiseksi. Euroopan investointipankki voisi antaa käyttöön teknistä asiantuntemustaan tarjoamalla alkupään neuvontapalveluja keskeisten hankkeiden suunnittelua ja valmistelua varten. Se voisi lisäksi tukea tällaisia hankkeita rahoittamalla niitä joko riskipääomalla, lainoilla tai niiden yhdistelmillä. Euroopan investointipankki voisi hyödyntää kokemustaan konflikteista toipuvilla alueilla ja tutkia myös mahdollisuutta perustaa ja hallinnoida kohdennettuja rahastoja.

2.3.3 Rauhan rakentamisen, kansallisen sovinnon ja siirtymäkauden oikeusjärjestelyjen tukeminen

Poliittisten uudistusten lisäksi Irakia olisi kannustettava etenemään kohti kansallista sovintoa ja eri uskontokuntien välistä vuoropuhelua tavoitteena kehittää uskontokunnista ja etnisestä identiteetistä erillinen kansalaisuuden tunne ja edistää Irakin rikasta kulttuurin monimuotoisuutta. Irakin kansalaisjärjestöillä on keskeinen asema rauhan rakentamisessa, Irakin kansallisen identiteetin edistämässä, uskontokuntien harjoittaman propagandan torjumisessa, kulttuuriperinnön ja kulttuurisen monimuotoisuuden suojelemisessa sekä näiden keskeisten teemojen edistämässä valtiiovallan suuntaan.

Oikeussuojan saatavuuden ja korvausten varmistamisen osalta Irakin hallituksen on tehtävä vaikeita valintoja esimerkiksi kansallisessa totuus- ja sovintoprosessissa, johon olisi otettava mukaan kaikki uskontokunnat ja jossa käsiteltäisiin Da'eshin ja sunniyhteisön jäsenten tekemien rikosten lisäksi myös puolisoitilaisien šiialaisjoukkojen ja Irakin turvallisuusjoukkojen tekemiä rikoksia. Tällainen prosessi voi osoittautua välttämättömäksi Irakin kansalaisuuden vahvistamisen kannalta.

Kansainvälinen tuki poliisitoimintaan ja rauhanturvaoperaatioihin voi olla tarpeen alueilla, joilla esiintyy yhä yhteisöjen välisiä konflikteja.

EU:n toimintakeinot: Rauhanrakentamista ja siirtymäkauden oikeusjärjestelyjä varten olisi lainkäyttöelimille, parlamentaarille elimille sekä kansalaisjärjestöille annettava tukea demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskevasta eurooppalaisesta rahoitusvälineestä ja/tai Madad-rahastosta.

Vakavien sotarikosten ja ihmisoikeusloukkausten käsitteleminen on tärkeää sovintoprosessin kannalta. EU:n olisi tuettava julkisten elinten, kansalaisjärjestöjen ja kansainvälisen rikostuomioistuimen toimia tässä yhteydessä.

3 – PÄÄTELMÄT, AIKATAULU JA UUDELLEENTARKASTELU

EU:n kyky saavuttaa edellä esitetyt tavoitteet ja toteuttaa esitetyt toimet riippuu erittäin paljon siitä, miten Da'eshin vastainen taistelu etenee ja kuinka halukkaita kansalliset ja alueelliset toimijat ovat toimimaan asetettujen tavoitteiden mukaisesti.

Ihannetapauksessa Da'esh ja muut terroristiryhmät torjutaan sekä Irakissa että Syyriassa, ja näiden maiden poliittiset ongelmat ratkaistaan samanaikaisesti. Kaikkien tavoitteiden saavuttaminen yksistään joko Irakissa tai Syyriassa ilman vastaavaa kehitystä toisessa maassa voisi vaarantaa alueen vakauden ja taloudellisen kehityksen.

Tarkasteltavana oleva kehys ulottuu monelle vuodelle. Jotta se säilyisi relevanttina, sen on pystyttävä mukautumaan joustavasti tilanteen kehittymiseen. Komissio ehdottaa vuotuista uudelleentarkastelua EU:n politiikkojen vaikutusten arvioimiseksi. Tähän olisi sisällyttävä katsaus siihen, millainen näkemys EU:n ensisijaisilla edunsaajilla Syyrialla, Irakilla ja niitä laajemmalla alueella on EU:n politiikoista, jotta varmistetaan paikallisen väestön jatkuva sitoutuminen EU:n toimintaan.

EU:n on huolehdittava siitä, että se ilmoittaa strategisista toimistaan mahdollisimman tehokkaasti sekä EU:n kansalaisille, kun otetaan huomioon Syyrian ja Irakin kriisin vaikutukset EU:hun ja tehtävät taloudelliset sitoumukset, että kyseisten maiden ja niitä laajemman alueen paikalliselle väestölle.

RAHOITUSSELVITYS

1. PERUSTIEDOT EHDOTUKSESTA/ALOITTEESTA

1.1. Ehdotuksen/aloitteen nimi

Komission ja ulko- ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteinen tiedonanto: ”Syyriaa ja Irakia sekä Da’eshin muodostamaa uhkaa koskevan EU:n alueellisen strategian osatekijät”

1.2. Toimintalohko(t) toimintoperusteisessa johtamis- ja budjetointijärjestelmässä (ABM/ABB)⁶

Otsake 4 – Globaali Eurooppa
OSASTO 19 – ULKOPOLITIIKAN VÄLINEET
OSASTO 21 – KEHITYS JA YHTEISTYÖ
OSASTO 22 – LAAJENTUMINEN
OSASTO 23 – HUMANITAARINEN APU JA PELASTUSPALVELU

1.3. Ehdotuksen/aloitteen luonne

- Ehdotus/aloite liittyy **uuteen toimeen**
- Ehdotus/aloite liittyy **uuteen toimeen, joka perustuu pilottihankkeeseen tai valmistelutoimeen**⁷
- Ehdotus/aloite liittyy **käynnissä olevan toimen jatkamiseen**
- Ehdotus/aloite liittyy **toimeen, joka on suunnattu uudelleen**

1.4. Tavoite (Tavoitteet)

1.4.1. *Komission monivuotinen strateginen tavoite (monivuotiset strategiset tavoitteet), jonka (joiden) saavuttamista ehdotus/aloite tukee*

Globaali Eurooppa: Entistä vahvempi maailmanlaajuinen toimija

Lähi-idässä on parhaillaan meneillään syvä kriisi. Syyrian ja Irakin konfliktit ovat sekä kriisin seurausta että sen syitä, ja ne voivat horjuttaa yhä suuremmassa määrin naapurimaita (mukaan lukien EU:n ehdokasmaata Turkkiä) sekä koko aluetta laajemmin. Kyseiset kriisit ovat luoneet humanitaarisen katastrofin, joiden seurauksena yli 13,5 miljoonaa ihmistä on joutunut pakenemaan kodeistaan ja yli 17 miljoonaa ihmistä tarvitsee humanitaarista apua (12,2 miljoonaa ihmistä Syyriassa ja 5,2 miljoonaa Irakissa).

Raju konflikti Syyriassa on jatkunut yli neljä vuotta ja Da’esh esiintyy tilanteessa vaihtoehtona. Ideologisesti radikaali järjestö on houkuttanut ääriliikkeitä kyseisellä

⁶ ABM: toimintoperusteinen johtaminen; ABB: toimintoperusteinen budjetointi.

⁷ Sellaisina kuin nämä on määritelty varainhoitoasetuksen 54 artiklan 2 kohdan a ja b alakohdassa.

alueella ja sen ulkopuolella, erityisesti niillä Syyrian ja Irakin alueilla, joilla valtiotalta on kaatunut ja joilla vallitsee tunne poliittisesta, yhteiskunnallisesta ja taloudellisesta syrjäytymisestä.

EU on tärkeä toimija alueella, ja sen vastuulla on varmistaa, että se käyttää vaikutusvaltaansa ja lukuisia välineitään tehokkaasti ja johdonmukaisesti ihmisten elämän, ihmisarvon ja -oikeuksien puolustamiseen ja auttaa ratkaisemaan kriisejä tiiviissä yhteistyössä alueellisten ja kansainvälisten kumppaneiden kanssa. Lisäksi EU:lla on pakottavia, oman etunsa mukaisia syitä lisätä läsnäoloaan Syyriassa, Irakissa ja niiden naapurimaissa.

1.4.2. *Erityistavoite (erityistavoitteet) sekä toiminto (toiminnot) toimintoperusteisessa johtamis- ja budjetointijärjestelmässä*

Toiminto (toiminnot) toimintoperusteisessa johtamis- ja budjetointijärjestelmässä:

19.02 – Vakautta ja rauhaa edistävä väline - toiminta kriisitilanteissa, konfliktien esto, rauhan rakentaminen ja kriisivalmius

21.02 – Kehitysyhteistyön rahoitusväline

21.03 – Euroopan naapuruusväline

21.04 – Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline

22.02 – Laajentumisprosessi ja -strategia

23.02 – Humanitaarinen apu, elintarvikeapu ja kriisivalmius

Erityistavoitteet toimintoperusteisessa johtamisjärjestelmässä – 19.02

Vakauden nopea edistäminen vallitsevissa tai puhkeamaisillaan olevissa kriisitilanteissa tehokkailla toimilla, joilla on tarkoitus auttaa säilyttämään, luomaan tai palauttamaan olosuhteet, jotka ovat välttämättömiä unionin ulkoisten politiikkojen ja toimien asianmukaiselle täytäntöönpanolle Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 31 artiklan mukaisesti.

Erityistavoitteet toimintoperusteisessa johtamisjärjestelmässä – 21.02

Kestävän ja osallistavan kehityksen edistäminen kumppanimaissa ja -alueilla, ja demokratian, oikeusvaltioperiaatteen, hyvän hallintotavan ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen edistäminen Euroopan unionista tehdyn sopimuksen mukaisesti, ensisijaisena tavoitteena köyhyyden poistaminen.

Erityistavoitteet toimintoperusteisessa johtamisjärjestelmässä – 21.03

Luottamusta lisäävien toimien ja muiden turvallisuutta lisäävien sekä konfliktien ehkäisemiseen ja ratkaisemiseen liittyvien toimenpiteiden edistäminen.

Erityistavoitteet toimintoperusteisessa johtamisjärjestelmässä – 21.04

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamisen ja noudattamisen lisääminen

Erityistavoitteet toimintoperusteisessa johtamisjärjestelmässä – 22.02

Taloudellisen, sosiaalisen ja alueellisen kehityksen tukeminen

Erityistavoitteet toimintoperusteisessa johtamisjärjestelmässä – 23.02

Elintärkeän humanitaarisen avun ja kansainvälisen suojelun antaminen

Mainittujen välineiden mukaisia tukitoimia toteutetaan seuraavien tiedonannossa määritettyjen tavoitteita osalta:

Syyrialle, Irakille ja muille asianosaisille maille yhteiset tavoitteet

1. Alueellisten toimien edistäminen turvallisuuden ja pitkäaikaisen rauhan saavuttamiseksi
2. Da'eshin eristäminen ja voittaminen sotilaallisesti sekä sen terroritoiminnan ja ideologisen vaikutuksen pysäyttäminen
3. Da'eshin alueellisen leviämisen estäminen ja rajaturvallisuuden lisääminen
4. Elintärkeän humanitaarisen avun ja kansainvälisen suojelun antaminen
5. Paikallisen selviytymiskyvyn vahvistaminen Syyriassa, Irakissa ja asianosaisissa naapurimaissa

Syyriassa:

1. Poliittisen siirtymävaiheen valmistelu
2. Maltillisen opposition ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden vahvistaminen
3. Peruspalvelujen tarjoaminen ja hallinnon jälleenrakentaminen alueilla, joilla väkivalta on vähentynyt
4. Ihmisoikeuksien ja kansainvälisen humanitaarisen oikeuden edistäminen ja vastuuvollisuuden varmistaminen
5. Valmistautuminen kriisin jälkeiseen aikaan

Irakissa:

1. Osallisuuden toteutumisen tukeminen Irakin hallituksessa
2. Peruspalvelujen tukeminen, taloudellinen kehitys ja korruption torjunta
3. Rauhan rakentamisen, kansallisen sovinnon ja siirtymäkauden oikeusjärjestelyjen tukeminen

1.5. Ehdotuksen/aloitteen perustelut

1.5.1. Lyhyellä tai pitkällä aikavälillä täytettävät vaatimukset

EU:n on varmistettava kestävä ja ennakoitavissa oleva rahoitus, joka suhteutetaan alueen ennennäkemättömän suureen tarpeeseen.

1.5.2. EU:n osallistumisesta saatava lisäarvo

EU on jo eturintamassa toteuttamassa kansainvälisiä toimia, joilla tuetaan erityisesti Syyrian väestöä. Ehdotetussa strategiassa hyödynnetään ja täydennetään terrorismintorjuntaa ja vierastaistelijoihin koskevaa EU:n strategiaa ja yhteistä tiedonantoa Kokonaisvaltaisen EU:n lähestymistavan löytäminen Syyrian kriisiin.

1.5.3. Vastaavista toimista saadut kokemukset

Kriisiä yritetään ratkaista useiden välineiden avulla ottaen huomioon eri näkökulmat, ja sen leviäminen naapurimaihin pyritään estämään yhteisen tiedonannon (Kokonaisvaltaisen EU:n lähestymistavan löytäminen Syyrian kriisiin) mukaisesti. Toimien tehokas koordinointi on olennaisen tärkeää.

1.5.4. Yhteensopivuus muiden kyseeseen tulevien välineiden kanssa ja mahdolliset synergiaedut

Ehdotuksessa tarkastellaan eri välineiden yhdistelmää. Toimet vahvistavat toisiaan, ja siksi ne on toteutettava pitkälti rinnakkain.

1.6. Toiminnan ja sen rahoitusvaikutusten kesto

X Ehdotuksen/aloitteen mukaisen toiminnan **kesto on rajattu**.

- X Ehdotuksen/aloitteen mukainen toiminta toteutetaan vuosina 2015 ja 2016.
- X Rahoitusvaikutukset vuosina 2015 ja 2016.

1.7. Hallinnointitapa (Hallinnointitavat)⁸

X **Suora hallinnointi**, jonka komissio toteuttaa käyttämällä

- X yksiköitään, myös unionin edustustoissa olevaa henkilöstöään
- X toimeenpanovirastoja

X **Välillinen hallinnointi**, jossa täytäntöönpanotehtäviä on siirretty

- X kolmansille maille tai niiden nimeämille elimille
- X kansainvälisille järjestöille ja niiden erityisjärjestöille (tarkennettava)
- Euroopan investointipankille tai Euroopan investointirahastolle
- varainhoitoasetuksen 208 ja 209 artiklassa tarkoitetuille elimille
- X julkisoikeudellisille elimille

⁸ Kuvaukset eri hallinnointitavoista ja viittaukset varainhoitoasetukseen ovat saatavilla budjettipääosaston verkkosivuilla osoitteessa: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

- X sellaisille julkisen palvelun tehtäviä hoitaville yksityisoikeudellisille elimille, jotka antavat riittävät rahoitustakuut
- sellaisille jäsenvaltion yksityisoikeuden mukaisille elimille, joille on annettu tehtäväksi julkisen ja yksityisen sektorin kumppanuuden täytäntöönpano ja jotka antavat riittävät rahoitustakuut
- henkilöille, joille on annettu tehtäväksi toteuttaa SEU-sopimuksen V osaston mukaisia yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan erityistoimia ja jotka nimetään asiaa koskevassa perussäädöksessä.
- *Jos käytetään useampaa kuin yhtä hallinnointitapaa, huomautuksille varatussa kohdassa olisi annettava lisätietoja.*

Huomautukset

Hallinnointitavoista päätetään asiaankuuluvien välineiden määräysten mukaisesti asianomaisilla rahoituspäätöksillä.

2. HALLINNOINTI

2.1. Seuranta- ja raportointisäännöt

Ilmoitetaan sovellettavat aikavälit ja edellytykset.

Sovelletaan asiaankuuluvissa oikeusperustoissa vahvistettuja seuranta- ja raportointisääntöjä.

2.2. Hallinnointi- ja valvontajärjestelmä

2.2.1. Todetut riskit

- 1) Kumppanimaiden poliittinen ja hallinnollinen epävakaus voi johtaa vaikeuksiin ohjelmien suunnittelussa, viiveisiin maksujen suorittamisessa ja tehokkuuden heikentymiseen.
- 2) Heikko tiedonkulku voi haitata avun hallinnointiin liittyvien ongelmien ratkaisua.

2.2.2. Sisäisen valvonnan järjestelmää koskevat tiedot

Suunnitellut valvontamenetelmät vastaavat asianomaisten yksikköjen hallintosuunnitelmissa vahvistettuja komission sisäisen valvonnan standardeja.

Humanitaarisen avun alalla on käytössä tehokas valvontajärjestelmä, joka perustuu ulkopuolisten asiantuntijoiden käyttöön. Nämä asiantuntijat suorittavat hankkeiden ennakoarvioinnin ja seurannan sekä varsinaiset arvioinnit. Humanitaariset hankkeet ovat ulkopuolisen tilintarkastuksen kohteena.

2.3. Toimenpiteet petosten ja sääntöjenvastaisuuksien ehkäisemiseksi

Ilmoitetaan käytössä olevat ja suunnitellut torjunta- ja suoja-toimenpiteet

Euroopan unionin taloudellisten etujen suojele sekä petosten ja sääntöjenvastaisuuksien torjunta ovat keskeinen osa asiaankuuluvia oikeusperustoja. Sopimusten ja maksujen hallinnollinen seuranta kuuluu asianomaisen tulojen ja menojen hyväksyjän vastuualueeseen. Humanitaarinen apu kuuluu puolestaan päätoimipaikan vastuulle ja sitä avustavat paikan päällä toimivat ECHOn asiantuntijat. Huomiota kiinnitetään erityisesti menolajiin (menojen tukikelpoisuus),

talousarvioiden noudattamiseen (tosiasialliset kustannukset) ja tositteiden sekä niihin liittyvien asiakirjojen tarkastamiseen (kustannusten todentaminen).

3. EHDOTUKSEN/ALOITTEEN ARVIOIDUT RAHOITUSVAIKUTUKSET

3.1. Kyseeseen tulevat monivuotisen rahoituskehysten otsakkeet ja menopuolen budjettikohdat

- Talousarviossa jo olevat budjettikohdat

Monivuotisen rahoituskehysten otsakkeiden ja budjettikohtien mukaisessa järjestyksessä

Monivuotisen rahoituskehysten otsake	Budjettikohta	Meno laji	Rahoitusosuudet			
	Numero [Nimi.....]	JM/EI- JM ⁹	EFTA- mailta ¹⁰	ehdokas- mailta ¹¹	kolman- silta mailta	varainhoito- asetuksen 21 artiklan 2 kohdan b alakohdassa tarkoitettut rahoitusosuudet
4	23.02.01 Humanitaarinen apu (HUMA)	JM/EI-JM	Ei	Ei	Ei	Ei

3.2. Arvioidut vaikutukset menoihin

3.2.1. Yhteenveto arvioituista vaikutuksista menoihin

milj. euroa (kolmen desimaalin tarkkuudella)

⁹ JM = jaksotetut määrärahat; EI-JM = jaksottamattomat määrärahat.

¹⁰ EFTA: Euroopan vapaakauppaliitto.

¹¹ Ehdokasmaat ja soveltuvin osin Länsi-Balkanin mahdolliset ehdokasmaat.

Monivuotisen rahoituskehyyksen otsake	Numero	Otsake 4, Globaali Eurooppa
--------------------------------------------------	--------	-----------------------------

PO: Humanitaarisen avun pääosasto			Vuosi N ¹²	Vuosi N+1	Vuosi N+2	Vuosi N+3	ja näitä seuraavat vuodet (ilmoitetaan kaikki vuodet, joille ehdotuksen/aloitteen vaikutukset ulottuvat, ks. kohta 1.6)			YHTEENSÄ
•Toimintamäärärahat										
23.02.01 Nopean, tehokkaan ja tarpeisiin perustuvan humanitaarisen avun toimittaminen	Sitoumukset	(1)	50							50
	Maksut	(2)	50							50
	Maksut	(2 a)								
Tiettyjen ohjelmien määrärahoista katettavat hallintomäärärahat ¹³			Ei sovelleta							
Humanitaarisen avun pääosaston määrärahat YHTEENSÄ	Sitoumukset	=1+1a +3	50							50
	Maksut	=2+2a +3	50							50

¹² Vuosi n on ehdotuksen/aloitteen toteutuksen aloitusvuosi.

¹³ Tekninen ja/tai hallinnollinen apu sekä EU:n ohjelmien ja/tai toimien toteuttamiseen liittyvät tukimenot (entiset BA-budjettikohdat), epäsuora ja suora tutkimustoiminta.

•Toimintamäärärahat YHTEENSÄ	Sitoumukset	(4)	50							50
	Maksut	(5)	50							50
•Tiettyjen ohjelmien määrärahoista katettavat hallintomäärärahat YHTEENSÄ		(6)	Ei sovelleta							
Monivuotisen rahoituskehysten OTSAKKEESEEN 4 kuuluvat määrärahat YHTEENSÄ	Sitoumukset	=4 + 6	50							50
	Maksut	=5 + 6	50							50

3.2.2. *Arvioidut vaikutukset hallintomäärärahoihin*

3.2.1.1. Yhteenveto

- X Ehdotus/aloite ei edellytä hallintomäärärahoja.

3.2.1.2. Henkilöresurssien arvioitu tarve

- X Ehdotus/aloite ei edellytä henkilöresursseja.

3.2.3. *Yhteensopivuus nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen kanssa*

- X Ehdotus/aloite on nykyisen monivuotisen rahoituskehyksen mukainen.
- X Ehdotus/aloite edellyttää monivuotisen rahoituskehyksen asianomaisen otsakkeen rahoitussuunnitelman muuttamista.

Lisärahoitus tässä rahoitus selvityksessä yksilöityjä toimia varten saadaan kokonaan kohdentamalla ja suunnittelemalla uudelleen niiden ulkosuhteiden välineiden määrärahat, jotka kuuluvat monivuotisen rahoituskehyksen otsakkeeseen 4. Komissio ehdottaa määrärahasiirtoa hätäapuvarauksesta humanitaarisen avun budjettikohtaan vuonna 2015, ja kaikki vuonna 2016 tarvittavat sitoumusten uudelleen kohdentamiset sovitaan vuoden 2016 talousarviomenettelyn yhteydessä.

Rahoituslähteet on esitetty seuraavassa taulukossa.

Syyrian ja sen naapurimaiden kriisiä koskeva kaksivuotinen apupaketti (2015–2016)

Maksusitoumusmäärärahat

PO	Rahoitusvälineet otsake 4	2015 miljoonaa euroa	2016 miljoonaa euroa	2015–2016 miljoonaa euroa
Humanitaarisen avun pääosasto	Huma – Humanitaarisen avun toteutussuunnitelma Syyria ja Irak	200	200	400
NEAR	ENI – Syyrian kriisi	72	72	144
	IPA – Turkki	78	78	156
DEVCO	Kehitysyhteistyön rahoitusväline	50	50	100
Ulkopolitiikan välineiden hallinto	Vakautta ja rauhaa edistävä väline	35	35	70
DEVCO	Demokratiaa ja ihmisoikeuksia koskeva eurooppalainen rahoitusväline	7	8	15
ECFIN	Lainatakuu*		65	65
EAR	Hätäapuvaraus*	50		50
Yhteensä		492	508	1 000

Nämä määrärahat ehdotetaan siirrettäviksi (vuonna 2015) tai uudelleen kohdennettaviksi (vuoden 2016 talousarvioesityksessä) asiaankuuluviin välineisiin niiden toteuttamista varten.

3.2.4. Ulkopuolisten tahojen rahoitusosuudet

- Ehdotuksen/aloitteen rahoittamiseen ei osallistu ulkopuolisia tahoja.

3.3. Arvioidut vaikutukset tuloihin

- X Ehdotuksella/aloitteella ei ole vaikutuksia tuloihin.