

Utrikesdepartementet

Sveriges regionala strategi för Syrienkrisen 2016-2020

Ändrad och förlängd att gälla även under perioden 2021-2023

1. Inriktning

Syftet med verksamheten inom ramen för strategin är att bidra till att stärka resiliensen, d.v.s. motståndskraften, återhämtnings- och anpassningsförmågan, hos den syriska befolkningen och hos utsatta grupper i Syriens grannländer som drabbas hårt av konflikten. Strategin ska även bidra till stärkt demokrati och jämställdhet samt ökad respekt för mänskliga rättigheter i Syrien och för flyktingar från Syrien i angränsande länder.

Strategin beslutades initialt för perioden 2016-2020 och omfattade då sammanlagt 1,8 miljarder kronor. Strategin förlängs att fortsatt gälla för 2021-2023, med en totalvolym för perioden 2016-2023 om 3,210 miljarder kronor. Målen för verksamheten kvarstår, med tillägg om ökat fokus på ansvarsutkrävande. Beskrivningen av genomförandekontexten har uppdaterats.

Insatserna inom ramen för strategin förväntas bidra till:

Stärkt resiliens, värnad mänsklig säkerhet och frihet från våld

Med fokus på försörjningsmöjligheter

- Förbättrade möjligheter till varaktig försörjning för kvinnor och män i Syrien
- Förbättrade möjligheter till varaktig försörjning för kvinnor och män, inklusive flyktingar från Syrien, som befinner sig en i utsatt situation i angränsande länder till följd av Syrienkrisen

Med fokus på ökad tillgång till samhällstjänster

- Förbättrad tillgång till inkluderande och jämlika grundläggande samhällstjänster för människor i Syrien
- Förbättrad tillgång till inkluderande och jämlika grundläggande samhällstjänster för människor, inklusive flyktingar från Syrien, som befinner sig en i utsatt situation i angränsande länder till följd av Syrienkrisen

Med fokus på minskat könsrelaterat våld

- Könsrelaterat våld motverkas och förebyggs i högre grad i Syrien
- Könsrelaterat våld motverkas och förebyggs i högre grad bland människor, inklusive flyktingar från Syrien, som befinner sig en i utsatt situation i angränsande länder till följd av Syrienkrisen

Stärkt demokrati och jämställdhet samt ökad respekt för mänskliga rättigheter

Med fokus på stärkt civilsamhälle

- Stärkt kapacitet hos syriska civilsamhällesorganisationer och lokala strukturer att bedriva påverkansarbete, delta i dialog och bidra till freds- och statsbyggnad
- Stärkt kapacitet hos syriska medieaktörer att tillhandahålla oberoende rapportering och verka för en demokratisk utveckling och ökat ansvarsutkrävande

Med fokus på respekt för mänskliga rättigheter och ansvarsutkrävande

- Ökad kunskap om mänskliga rättigheter, inklusive barnets rättigheter, och jämställdhet hos syriska civilsamhällesorganisationer och i det syriska samhället
- Stärkt kapacitet hos organisationer att bidra till ökad respekt för mänskliga rättigheter och internationell humanitär rätt, samt ansvarsutkrävande och försoning.

2. Landkontext

Situationen i Syrien är mycket allvarlig och en politisk lösning på konflikten ter sig avlägsen. Konflikten har resulterat i en av världens värsta och mest utdragna humanitära katastrofer. En fortsatt volatil säkerhetssituation med återkommande och omfattande utbrott av väpnat våld, samt en utbredd krigsekonomi är de enskilt största hindren för utveckling i Syrien. Staten och samhällsstrukturen har i stora delar fallit sönder och territoriet kontrolleras av ett antal väpnade aktörer. Den mest aktiva delen av konflikten har koncentrerats till begränsade områden av landet. Samtidigt lever merparten

av befolkningen under fortsatt svåra omständigheter, i akut behov av skydd, annat livsnödvärdigt bistånd samt tryggad livsmedelsförsörjning och grundläggande samhällstjänster. Mer än hälften av den syriska befolkningen, fjorton miljoner människor, har drivits på flykt, varav över sju miljoner har flytt till Syriens grannländer. Kampen mot Daesh har fått stor inverkan på Syrien, särskilt i landets nordöstra delar. Trots att organisationen besegrades militärt våren 2018 är dess effekter skönjbara än idag, och inte minst i läger som Al Hol finns en utbredd utsatthet bland både barn och vuxna.

Konflikten i Syrien har därigenom fått omfattande konsekvenser för de länder som har en gräns till Syrien. De geografiskt angränsande länderna som är mest påverkade är Libanon, Jordanien och Turkiet. Även Irak påverkas, men utmaningarna där bedöms främst vara av nationell karaktär snarare än en konsekvens av Syrienkonflikten. De flesta flyktingar från Syrien bor i vanliga samhällen, s.k. värdsamhällen, i grannländerna, ofta i områden med hög fattigdom. Grannländernas försämrade ekonomiska situation i kombination med en ökad konkurrens om arbetstillfällen, lägre löner och höjda bostadskostnader har lett till ökande spänningar mellan flyktingar och lokalbefolkning. Det politiska klimatet har hårdnat i grannländerna och resulterat i begränsningar av rörelsefrihet, boende och möjligheter att arbeta för flyktingar från Syrien. En försvårande omständighet är att flyktingarna saknar möjligheter att påverka sin tillvaro i grannländerna.

Efter ett årtionde av konflikt räknas Syrien inte längre som ett medelinkomstland utan som ett låginkomstland. Ekonomin har övergått i en krigsekonomi med stora inslag av kriminell verksamhet såsom smuggling, betald värvning i väpnade grupper och kidnappning, vilket utgör hinder för fred. Möjligheterna till egen försörjning utanför krigsekonomi har kraftigt begränsats. Flyktingar från Syrien är utsatta och saknar i regel arbetstillstånd i grannländerna där det också råder brist på försörjningsmöjligheter. Till följd av detta hamnar flyktingarna ofta i informellt arbete vilket ökar riskerna för barnarbete, tvångsarbete samt barnäktenskap. Detta påverkar arbetsmarknaden i värdländerna och bidrar till de ökade spänningarna. I enlighet med Decent Work-agendan är det därför viktigt att verka för att skydda både flyktingar i arbetslivet men också att minska spänningarna mellan lokalbefolkning och flyktingar. Bristen på försörjningsmöjligheter utgör en drivkraft för människor att fly från Syrien och angränsande länder.

Stora delar av befolkningen i Syrien saknar tillgång till grundläggande samhällstjänster såsom utbildning, sjukvård, elektricitet, vatten och sanitet. Dessa behov har främst tillhandahållits i form av mer kortsiktiga insatser inom ramen för det humanitära biståndet. Barn drabbas särskilt hårt av konflikten och många växer upp utan utbildning. En utbildning av kvalitet som omfattar både flickor och pojkar och inte stannar vid lågstadium är en förutsättning för att bygga ett framtida Syrien, undvika radikaliserings och främja jämställdhet. I grannländerna är belastningen på samhällstjänster mycket stor med negativa konsekvenser för såväl lokalbefolkning som för flyktingar från Syrien. Både i Syrien och i grannländerna tillhandahålls grundläggande samhällstjänster bland annat av lokala strukturer, organisationer och civilsamhället.

Det könsrelaterade våldet har ökat kraftigt i Syrien, men också i angränsande länder. Våldtäkter och annat könsrelaterat våld används systematiskt av åtskilliga parter i konflikten som krigstaktik. Det könsrelaterade våldet har även ökat inom familjer. Samhällets normer har påverkats negativt, exempelvis har acceptansen för barnäktenskap ökat.

Innan konflikten bröt ut var Syrien en av regionens hårdaste polisstater, vars styrning byggde på ett system av maktdelning, repression och korrupcion. Rättssystemet och media var inte oberoende och civilsamhället mycket svagt. Fredliga folkliga protester 2011 slogs brutalt ned av den syriska regimen och eskalerade successivt till en våldsamt konflikt. Konflikten har dock lett till ett framväxande och mer aktivt, om än bräckligt, civilt samhälle. Efter flera år av konflikt är bristen på respekt för de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten närapå total. Civila, liksom civil infrastruktur, utgör ofta direkta mål i konflikten. Straffriheten är mycket utbredd. Kunskapen om rättigheter är bristfällig och demokratiska institutioner, som är en förutsättning för att garantera upprätthållandet av medborgares rättigheter, saknas. Tortyr, kidnappning och arrestering är ständiga hot som fått oräkneliga demokratiska röster att lämna Syrien, framför allt områden som kontrolleras av den syriska regimen.

Trots pågående konflikt är det relevant och bedöms som möjligt att genomföra insatser i Syrien inom strategins föreslagna områden. Situationen kan dock förändras och det finns risk för försämrade förutsättningar för att bedriva utvecklingssamarbete i Syrien under strategiperioden. Förutsättningarna för att bedriva utvecklingssamarbete i angränsande länder

är betydligt bättre än i Syrien, men det finns risk för att situationen kan komma att försämrans under genomförandeperioden.

Sveriges regionala strategi för Syrienkrisen angränsar till flera andra svenska strategier. Tydligast är kopplingen till Strategin för Sveriges humanitära bistånd. Sedan konfliktens utbrott 2011 har Sverige haft ett omfattande humanitärt engagemang i Syrien och dess grannländer, med avstamp i FN:s humanitära responsplaner. Det humanitära biståndet är behovsbaserat och syftar främst till att rädda liv och lindra nöd. Sedan 2012 har Sverige inom ramen för den regionala strategin för Sveriges utvecklingssamarbete med Mellanöstern och Nordafrika, och sedan 2016 inom ramen för den regionala strategin för Syrienkrisen, bedrivit ett utvecklingssamarbete inriktat på att stärka resiliensen, för civila i Syrien och syriska flyktingar i grannländerna, samt öka respekten för mänskliga rättigheter och demokrati i Syrien. Sverige har även bidragit till att stärka resiliensen i Libanon och Jordanien.

3. Verksamhet

Sveriges utvecklingssamarbete i Syrien och dess grannländer ska ta sin utgångspunkt i och präglas av ett rättighetsperspektiv och av fattiga människors perspektiv på utveckling. Rättighetsperspektivet innebär att de mänskliga rättigheterna och demokrati ska ses som grundläggande för utveckling. Ett sådant förhållningssätt innebär ett synliggörande av diskriminerade, exkluderade och marginaliserade individer och grupper före varje insats. Detta så att människor, oavsett kön, ålder, funktionsnedsättning, etnisk tillhörighet, religion och andra trosuppfattningar, sexuell läggning, könsöverskridande identitet eller uttryck ska kunna åtnjuta sina rättigheter. Fattiga människors perspektiv på utveckling innebär att fattiga kvinnor och mäns, pojkar och flickors situation, behov, förutsättningar och prioriteringar ska vara utgångspunkten för fattigdomsbekämpning och för främjandet av en rättvis och hållbar utveckling.

Det svenska utvecklingssamarbetet ska vara ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart liksom jämställt. Grundvalen för utvecklingssamarbetet är en helhetssyn på människors och samhällets utmaningar, behov och förutsättningar. Den bärande principen är att ekonomiska, sociala och miljömässiga förhållanden och processer ska förstås och hanteras i ett integrerat sammanhang. Jämställdhet inklusive kvinnors och flickors egenmakt och rättigheter är ett mål i sig såväl som en förutsättning och ett medel för en hållbar utveckling. Våld och väpnad konflikt är ett av de största

hindren för ekonomisk och social utveckling och utvecklingsarbetet är en viktig del i det konfliktförebyggande arbetet. Ett konfliktperspektiv, ett jämställdhetsperspektiv liksom ett miljö- och klimatperspektiv ska därför systematiskt integreras i det svenska utvecklingsarbetet i Syrien och berörda grannländer. Även ett barnrättsperspektiv ska integreras systematiskt.

Den komplexa, instabila och riskfyllda kontexten i Syrien ställer höga krav på flexibilitet, uppföljning och tillämpning av ett konfliktkänsligt arbetssätt. Säkerhetsläget och de begränsade möjligheterna till fältnärvaro bedöms även fortsättningsvis försvåra planeringen, genomförandet och uppföljningen av biståndet. Kontinuerliga konfliktkänslighetsanalyser ska göras under strategins genomförande. Risknivån bedöms som mycket hög i Syrien och medelhög i angränsande länder. Risker för korruption, för att svenskt stöd missbrukas eller används som tecken på politiskt stöd, för att väpnade grupper tar kontroll över resurser, samt risker för samarbetsorganisationers och individers säkerhet ska också identifieras, värderas och hanteras under strategins genomförande.

Strategin möjliggör insatser i Syrien samt i de angränsande länderna Libanon, Jordanien och Turkiet. Insatser i Irak kan övervägas om landet påverkas i större utsträckning av Syrienkrisen.

Avsikten med insatser i Syrien är att bidra till utveckling för befolkningen i hela Syrien. Utgångspunkten ska vara att samverkan i så stor utsträckning som möjligt ska ske med aktörer, inklusive multilaterala organisationer, som bidrar med stöd till alla på ett jämlikt sätt. Inga resurser ska kanaliseras genom väpnade grupper. Svenskt utvecklingsarbete ska inte utnyttjas i politiskt syfte. Sverige ska inte samarbeta med den syriska regimen. Stöd kan ges via partnerorganisationer till förvaltning på teknisk och lokal nivå som tillhandahåller samhällstjänster, för att bevara existerande myndighetsstrukturer på teknisk nivå och undvika institutionskollaps för att på sikt kunna reformera förvaltningen så att den levererar samhällstjänster till alla på lika villkor. Detta blir än viktigare vid en eventuell överenskommelse om ett övergångsstyre. Samtidigt som svenskt bistånd inte ska användas för att ge en viss politisk aktör legitimitet, kan samarbete ske via FN och andra partnerorganisationer med lokala strukturer som utgör embryon till lokal förvaltning i områden bortom regimens kontroll. Det kan t.ex. röra tillhandahållande och rehabilitering av samhällstjänster. Detta också

för att undvika att svenska insatser begränsas till lokal förvaltning i regimkontrollerade områden. Stöd till MR-försvare kan övervägas i hela Syrien, där dessa kan dra nytta av svenskt stöd utan att utsätta sig för stora risker.

Många givares biståndsinsatser i Syrien är politiskt motiverade eller konfidentiella och det finns behov av att förbättra givarsamordningen. I grannländerna finns regionala och nationella ramverk som Sida ska förhålla sig till, inklusive FN-planer. Det skapas nya instrument för att bemöta Syrienkrisen vilket gör givarsamordning än viktigare.

Synergier mellan strategins olika områden ska tillvaratas. Synergier ska också sökas med andra svenska strategier, främst strategin för Sveriges humanitära bistånd, den regionala strategin för Sveriges utvecklingsarbete med Mellanöstern och Nordafrika, strategin för Irak, resultatstrategin för reformsamarbete med Östeuropa, Västra Balkan och Turkiet, resultatstrategin för globala insatser för mänsklig säkerhet samt resultatstrategin för särskilda insatser för mänskliga rättigheter och demokratisering. Synergier och samordning med EU:s bistånd och FN:s bistånd ska eftersträvas och Sverige ska verka för ett välfungerande och samstämmigt FN på landnivå. Verksamhet som syftar till att stärka motståndskraften och förmågan att återhämta och anpassa sig i Syrien och angränsande länder ska planeras och genomföras så att den avlastar och kompletterar Sveriges humanitära bistånd. Det är viktigt att insatser inom ramen för strategin utförs på ett sådant sätt att det humanitära biståndets särart säkerställs och dess principiella karaktär inte undergrävs. Sida ska säkerställa att det finns en helhetssyn på det samlade svenska stödet till Syrien och berörda angränsande länder.

Båda verksamhetsområdena bidrar till att förbättra förutsättningarna för en framtida fred i Syrien och en hållbar återuppbyggnad. Områdena är även väl lämpade för att bidra till återuppbyggnad av t.ex. lokal samhällsförvaltning och tillhandahållandet av samhällstjänster och demokratiska processer vid en framtida fredsuppgörelse.

Stärkt resiliens, värnad mänsklig säkerhet och frihet från våld med fokus på försörjningsmöjligheter, ökad tillgång till samhällstjänster och minskat könrelaterat våld

Målgruppen för insatser inom detta område är människor i Syrien och människor i utsatt situation i de angränsande länderna, inklusive flyktingar

från Syrien. I de angränsande länderna innebär det att insatser bör komma både utsatta flyktingar från Syrien och utsatta grupper ur lokalbefolkningen till del, för att inte öka spänningarna mellan dessa. Den utsatta situationen ska vara kopplad till Syrienkrisen. Kvinnor, barn och ungdomar ska särskilt prioriteras.

Sverige ska bidra till stärkt resiliens i Syrien och i grannländerna genom att förbättra förutsättningarna för försörjning. Förbättrad tillgång till arbetsmarknader i grannländerna för flyktingar från Syrien är prioriterat, liksom att stärka kvinnors ekonomiska egenmakt. Förbudet mot tvångs- och barnarbete bör värnas.

Verksamheten ska bidra till att rehabilitera grundläggande samhällstjänster för att möta bestående utvecklings- och humanitära behov på ett effektivt och hållbart sätt. Behoven är omfattande och uthålliga insatser behöver skalas upp. Verksamheten ska bidra härtil samtidigt som Sverige inte bidrar till återuppbyggnad i samarbete med den syriska regimen.

Verksamheten ska bidra till stärkt resiliens genom att stödja lokala aktörer i Syrien och angränsande länder i tillhandahållandet av inkluderande grundläggande samhällstjänster på lika villkor, dock utan att undergräva nationella strukturer i grannländerna. Samhällstjänster kan inkludera bl.a. utbildning, hälso- och sjukvård, sanitet och energiförsörjning. Insatser inom sanitets- och energiområdet ska vara miljö- och klimatomåttligt hållbara. Val av tjänst ska baseras på lokala behov och förutsättningar. Att stärka den lokala kapaciteten att tillgodose utsatta människors behov är prioriterat och ett område där Sverige har stor erfarenhet. För stöd till samhällstjänster genom lokala strukturer ska analyser av lämpliga partners göras.

Stärkt resiliens genom att motverka och förebygga könsrelaterat våld ska också stödjas. Förebyggande och rehabiliterande verksamhet ska prioriteras, liksom normkritisk verksamhet som syftar till förändrade attityder. Sverige har erfarenhet av arbete i regionen mot könsrelaterat våld.

Verksamheten ska bidra till ansträngningar för rehabilitering och återintegrering av personer som drabbats av eller deltagit i konflikten, i syfte att förebygga våldsbejakande extremism.

Givargemensamma program kan övervägas.

Stärkt demokrati och jämställdhet samt ökad respekt för mänskliga rättigheter och ökat ansvarsutkrävande med fokus på stärkt civilsamhälle

Målgruppen för insatser inom detta område är människor i Syrien och människor från Syrien i de angränsande länderna. Kvinnor, barn och ungdomar ska särskilt prioriteras.

Nya och existerande civilsamhällesorganisationer ska stärkas på ett sätt som är anpassat till den svåra och riskfyllda syriska kontexten. Att stärka syriska civilsamhällesorganisationer som arbetar för en fredlig lösning på konflikten och ett framtida demokratiskt Syrien är prioriterat. Likaså ska kapaciteten att bidra till freds- och statsbyggnad utvecklas hos lokala aktörer och strukturer. Dessa insatser är viktiga för att förbereda framtida försoning och byggandet av demokratiska institutioner. Om och när det blir möjligt att stödja försoning på nationell nivå bör det prioriteras.

Verksamheten ska förbättra förutsättningarna för jämställdhet genom att möjliggöra syriska kvinnors deltagande i fredsförhandlingar, medverkan i lokal administration samt lokala och nationella processer. Stöd ska ges till syriska civilsamhällesorganisationers verksamhet som värnar mänskliga rättigheter och skapar förutsättningar för försoning och rättvisa. Riktade kunskapshöjande insatser i skolor och för ungdomar om mänskliga rättigheter inklusive barns rättigheter och jämställdhet är prioriterat. Ökat ansvarsutkrävande är en förutsättning för att kunna nå hållbar fred i Syrien. Det är prioriterat att stärka kapaciteten hos civilsamhällesorganisationer att systematiskt dokumentera och kommunicera brott mot de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten samt utbilda om dessa. Detta kan bidra till ansvarsutkrävande liksom till framtida rättsliga åtgärder. Även stöd till internationella organisationer kan övervägas.

Att höja kapaciteten hos medier och aktivistnätverk att förmedla oberoende information i Syrien och i grannländerna är prioriterat. På sikt kan verksamheten bidra till att utveckla mer professionell oberoende media. Stöd för att stärka yttrandefriheten bidrar i längden till en demokratisk opinion, ökad medvetenhet och ansvarsutkrävande.

Sverige är en av få givare i Syrien som fokuserar på jämställdhet och satsar långsiktigt på att stärka kapaciteten hos syriska aktörer. Detta kan bidra till att skapa en vision för framtiden trots den svåra situation som råder idag.

Verksamheten inom detta område är politiskt känslig och stöd bör ges främst i projektform genom internationella organisationer som har kapacitet att nå syriska organisationer och i vissa fall genom syriska organisationer. Givargemensamma program kan övervägas.

Formerna för uppföljning framgår av regeringens riktlinjer för strategier. Samtliga insatser inom ramen för strategin ska följas löpande. Utvärderingar ska ses som en integrerad del i den löpande uppföljningen och genomföras vid behov. Olika metoder för resultatuppföljning ska användas, med såväl kvalitativ som kvantitativ resultatinformation. Det bör eftersträvas en balans mellan kortsiktiga och långsiktiga resultat i insatsportföljen som säkerställer att biståndet bidrar till en rättvis och hållbar utveckling.