

Utrikesdepartementet

Sveriges regionala strategi för Syrienkrisen 2024–2026

1. Utgångspunkter och mervärde

Krisen i Syrien är inne på sitt andra decennium. Den syriska befolkningen fortsätter att under en repressiv och auktoritär regim genomgå en av världens värsta humanitära katastrofer. Situationen i landet präglas av väpnat våld och osäkerhet, ekonomisk kollaps, omfattande fattigdom, torka och otillräcklig tillgång till mat och vatten. Mer än halva Syriens befolkning är på flykt, inom eller utanför landet. Bristen på respekt för de mänskliga rättigheterna är närapå total. Syrienkrisen har haft omfattande konsekvenser för regionen och omvärlden, inklusive för Sverige, bland annat i form av ökad osäkerhet, våldsbejakande extremism och terrorism samt även tvångsfördrivning och irreguljär migration.

Denna regionala strategi för Syrienkrisen utgör en del av Sveriges samlade bistånds- och utrikespolitik och ska bidra till att stärka lokal motståndskraft hos den syriska befolkningen och hos syriska flyktingar och utsatta grupper i värdsamhällen i de angränsande länderna Jordanien, Libanon och Turkiet, som är stora regionala mottagare av syriska flyktingar. Sveriges engagemang fokuserar på att lindra den svåra humanitära situationen, motverka grundorsaker till tvångsfördrivning och irreguljär migration, bidra till insatser för att förebygga våldsbejakande extremism och terrorism, samt verka för ansvarsutkrävande i Syrien.

2. Inriktning och mål för det svenska biståndet

Målet för svenskt internationellt bistånd är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck. Strategins mål utgår från Sveriges mervärde i den regionala responsen för Syrienkrisen och tidigare erfarenheter och resultat som uppnåtts inom verksamhetsområdena.

Strategin fokuserar på att öka den lokala motståndskraften, resiliensen, hos den syriska befolkningen och hos flyktingar från Syrien och utsatta grupper i angränsande länder. Därigenom motverkas även irreguljär migration från området och hjälp i närområdet möjliggörs i ökad utsträckning. Verksamheten utgör en länk mellan humanitärt bistånd och ett mer långsiktigt utvecklingsbistånd och understödjer en strävan att uppnå klimatmålen i Parisavtalet. Med utgångspunkt i principerna för utvecklingseffektivitet ska Sveriges bistånd till Syrienkrisen vara effektivt och resultatorienterat, och genomföras i linje med EU:s rådslutsatser.

Sveriges regionala strategi för Syrienkrisen 2024–2026 omfattar sammantaget 880 miljoner kronor. Verksamheten ska vara anpassningsbar och flexibel samt komplettera det omfattande humanitära biståndet till Syrien.

Strategin styr användningen av de medel som anslås under anslagspost 1:1 Bistandsverksamhet, anslagspost 17 Mellanöstern och Nordafrika i regleringsbrev avseende Sida för respektive budgetår.

Verksamheten ska bidra till följande mål:

Försörjningsmöjligheter och grundläggande samhällstjänster

- Förbättrade försörjningsmöjligheter för kvinnor och män och ökad tillgång till grundläggande samhällstjänster i Syrien och angränsande länder.

Främja frihet och bekämpa förtryck

- Stärka civilsamhället, människorättsförsvarare och oberoende media att verka för mänskliga fri- och rättigheter och rättsstatens principer, demokratisk utveckling och ökat ansvarsutkrävande i Syrien.

- Ökad jämställdhet, frihet och egenmakt för flickor och kvinnor, inklusive att könsrelaterat våld motverkas och förebyggs i högre grad, samt att normer och sedvänjor som begränsar flickor och kvinnor motverkas i Syrien och angränsande länder.
- Ökad religionsfrihet, inklusive rätten till frihet från religion, och skydd av religiösa minoriteters rättigheter i Syrien och angränsande länder.
- Stärkta förutsättningar för att förebygga våldsbejakande islamism, extremism och terrorism i Syrien, inklusive genom lokala stabiliseringsinsatser.

Migration, flyktingsituationen och återvändande

- Motverka tvångsfördrivning och irreguljär migration samt grundorsakerna till detta, samt främja möjligheterna till ett ökat återvändande.
- Stärka förutsättningarna för frivillig återvandring och hållbar återintegrering till Syrien där så är möjligt.
- Stärkt kapacitet i angränsande länder för en hållbar situation för flyktingar och värdsamhällen.

3. Landkontext

De komplexa och mångbottnade konflikterna i Syrien har resulterat i en av världens värsta humanitära katastrofer där över 16 miljoner människor är i behov av humanitärt stöd för att överleva. Den syriska regimen, som kontrollerar två tredjedelar av landets territorium, fortsätter sin repressiva och auktoritära politik. Situationen för befolkningen präglas av förtryck, väpnat våld, osäkerhet, ekonomisk kollaps, utbredd fattigdom och otrygg livsmedelsförsörjning, torka och bristande tillgång till vatten. Därutöver är förhållandena i de icke-regimkontrollerade områdena mycket svåra. Även här är den politiska kontexten komplex, där en rad olika aktörer kontrollerar territorium i nordöstra och nordvästra Syrien. Jordbävningarna i februari 2023 förvärrade situationen ytterligare.

Risken för våldsbejakande extremism är utbredd. Även om terroristorganisationen Daesh kraftigt decimerats utgör den alltså ett hot. Etniska och religiösa minoriteter, speciellt kristna, är särskilt utsatta och har drabbats hårt av våld och förtryck under de två senaste decennierna. Flera minoritetsgrupper riskerar att försvinna helt från sina ursprungsområden.

Landet är även en arena för maktkamp mellan globala och regionala stormakter. En politisk lösning på konflikterna ser sig fortsatt mycket avlägsen, med frusna konfliktlinjer och avstannade politiska förhandlingar. Utan en politisk lösning i linje med FN:s säkerhetsrådsresolution 2254, bedöms situationen i Syrien fortsatt generera betydande osäkerhet i närområdet med direkt negativ inverkan på Europa i form av bland annat våldsbejakande extremism, terrorism, narkotikahandel samt tvångsfördrivning och irreguljär migration.

Syrien har varit diplomatiskt isolerat sedan konfliktens utbrott 2011. Arabförbundet beslutade under våren 2023 att häva suspenderingen av Syriens medlemskap. Normaliseringen av de bilaterala förbindelserna med den syriska regimen har hittills varit relativt återhållsam. EU:s icke-normaliseringslinje och restriktiva åtgärder mot Assadregimen som svar på dess brutala förtryck av civilbefolkningen förväntas kvarstå så länge framsteg i den politiska processen uteblir.

Mer än hälften av den syriska befolkningen, cirka 14 miljoner människor, är på flykt inom eller utanför landet. Över sju miljoner syrier är flyktingar, inklusive i grannländerna Libanon, Jordanien och Turkiet. Den politiska, sociala och ekonomiska situationen i dessa länder påverkar möjligheterna till försörjning och tillgång till grundläggande samhällstjänster för syrier, men också för utsatta grupper i värdsamhällen. Skärpt politisk retorik gentemot syriska flyktingar och i vissa fall även spänningar mellan flyktingar och värdsamhällen har därför ökat över tid. En försämrad situation för syriska flyktingar i grannländerna riskerar att driva på sekundär migration till Europa. Syriska medborgare har sedan konfliktens utbrott utgjort en av de största grupperna asylsökande till EU, där Sverige varit ett av de främsta mottagarländerna.

De utdragna konflikterna har inneburit att Syrien gått från att vara ett medelinkomstland till ett låginkomstland. Den ekonomiska krisen har begränsat människors möjligheter till försörjning. Ungdomar utgör en stor

och ökande andel av befolkningen. Pris på mat, mediciner och bränsle har ökat kraftigt. Klimatförändringarna har särskilt drabbat fattiga samhällsgrupper med små resurser för klimatanpassning. Svår torka kombinerat med årtionden av undermålig vattenförvaltning har lett till minskade skördar, vilket bidragit till utbredd otrygg livsmedelsförsörjning. En försämrad tillgång till rent vatten har resulterat i kolerautbrott. Stora delar av befolkningen i Syrien saknar också tillgång till grundläggande samhällstjänster såsom utbildning, hälso- och sjukvård, elektricitet, vatten och sanitet.

Bristen på demokratiskt utrymme, respekt för de mänskliga rättigheterna och den internationella humanitära rätten är närapå total i Syrien. Civila, liksom civil infrastruktur, utsätts ofta för avsiktliga attacker. Tortyr, kidnappningar och godtyckliga arresteringar är vanligt förekommande och ett stort antal människor utsätts för påtvingade försvinnanden, inklusive människorättsförsvarare, som också riskerar att utsättas för trakasserier, hot och våld. Religionsfriheten är kringskuren. Strafffriheten är utbredd och det finns en omfattande avsaknad av ansvarsutkrävande. Flera länder, däribland Sverige, har möjlighet att nationellt utreda och åtala för krigsförbrytelser och brott mot mänskligheten begångna i Syrien. En positiv utveckling är att det under åren av konflikt vuxit fram ett aktivt, om än skört, syriskt civilsamhälle samt oberoende media.

Trots ett ökat försörjningsansvar har kvinnor och flickor i allmänhet svagare ekonomisk egenmakt och inflytande än män och pojkar. Det könsrelaterade våldet är ett växande problem i Syrien och omfattande även i angränsande länder. Tillgången till sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter för kvinnor och flickor är kraftigt begränsad.

4. Verksamhet

Strategin ska genomföras i hela Syrien samt innefatta verksamhet i de angränsande länderna Libanon, Jordanien och Turkiet. Avsikten med verksamheten i Syrien är att bidra till lokal motståndskraft för befolkningen i hela landet. Sverige ska inte samarbeta med den syriska regimen eller därtill kopplade aktörer. Sverige ska inte heller bidra till återuppbyggnad i Syrien innan steg tagits mot en politisk lösning av konflikterna i enlighet med FN:s säkerhetsrådsresolution 2254. Det ska säkerställas att mottagare av stöd i civilsamhället inte har kopplingar till våldsbejakande ideologier, extremism eller islamism och att de stödjer demokratiska värderingar och mänskliga

rättigheter. Stöd kan ges via partnerorganisationer till förvaltning på teknisk och lokal nivå samt till lokala strukturer som utgör embryon till lokal förvaltning även i områden bortom regimen kontroll.

Den komplexa, instabila och riskfyllda kontexten i Syrien ställer höga krav på flexibilitet, anpassningsbarhet, uppföljning och tillämpning av ett konfliktkänsligt arbetssätt. På grund av pågående konflikter kan situationen förändras och det finns risk för försämrade förutsättningar för att bedriva verksamhet i Syrien och grannländerna under strategiperioden.

Riskenivån bedöms som mycket hög i Syrien och medelhög i angränsande länder. Risker som ska identifieras, värderas och hanteras inkluderar omfattande korruption, missbruk eller instrumentalisering, väpnade gruppers påverkansförsök samt säkerheten för partnerorganisationer och individer. Korruptionen i Syrien är mycket omfattande och den utgör också en utmaning i grannländerna, vilket påverkar förutsättningarna för allt internationellt bistånd. Risken för förskingring av biståndsmedel är stor, och ställer särskilt höga krav på styrning, kontroll, granskning och uppföljning. Sverige ska tillsammans med andra givare fortsätta vara drivande för ett effektivt och transparent bistånd till Syrien, och i dialog med FN hantera utmaningar som exempelvis riskhanteringsfrågor, växelkurs och betalvägar, samt korruption. Sverige ska också fortsatt vara drivande i givarkretsen i frågor som bland annat rör FN:s upphandlingar i Syrien.

Mot bakgrund av den höga komplexiteten och riskenivån ska samråd regelbundet genomföras mellan Utrikesdepartementet, ambassaden Beirut/Damaskus och Sida. Bedömningen av de lokala förutsättningarna för genomförande av stödet i Syrien och dess grannländer ska löpande uppdateras gemensamt, inklusive med berörda ambassader. Sidans verksamhet ska vara flexibel och snabbt kunna anpassas vid förändrad landkontext. Den geografiska fördelningen av biståndet ska redovisas inom ramen för årlig strategirapportering, både vad gäller fördelning mellan berörda länder samt fördelning inom Syrien.

Synergier och samordning med EU:s bistånd utifrån Team Europa-ansatsen samt internationella samfundets och FN:s bistånd ska eftersträvas och Sverige ska verka för ett välfungerande och samstämmigt FN på landnivå. Givargemensamma program bör undersökas. Synergier ska sökas mellan

strategins olika områden. Synergier ska också eftersträvas med andra svenska strategier.

Verksamheten ska bidra till ett minskat beroende av humanitärt stöd och på längre sikt ett minskat behov av bistånd. Hänsyn till klimat- och miljöpåverkan ska tas i beaktande, där så är relevant. Delmål om klimat kan inkluderas i insatser där möjligt. All relevant verksamhet ska genomgående beakta ett jämställdhetsperspektiv.

Verksamheten ska följas upp och redovisas i linje med vad som föreskrivs i gällande riktlinjer för bistandsstrategier. Den årliga strategirapporten ska bland annat innehålla redovisning, analys och bedömning av resultaten av verksamheten i förhållande till angivna mål. Könsupplad statistik bör ingå i redovisningen av verksamheten.

I strategirapporteringen till regeringen kan Sida belysa hur verksamheten bidrar till genomförandet av Agenda 2030 i relation till strategins prioriteringar. Verksamhetsområdena är särskilt relevanta för SDG 1: Ingen fattigdom, SDG 2: Ingen hunger och SDG 16: Fred, rättvisa och starka institutioner.

Inom området *Försörjningsmöjligheter och grundläggande samhällstjänster* ska verksamheten för försörjningsmöjligheter och verksamheten för grundläggande samhällstjänster vara ömsesidigt förstärkande. Inom målet försörjningsmöjligheter ska verksamheten stödja utvecklandet av det lokala privata näringslivet, inklusive mikroföretagande, i Syrien med fokus på bland annat lantbruksmarknader och livsmedelssektorn. Stöd till småskaligt jordbruk är prioriterat, där ett hållbart nyttjande av naturresurser, inklusive vatten, är centralt. Stöd ska genomgående eftersträva att stärka kvinnors ekonomiska egenmakt. Ungdomar utgör en viktig målgrupp. I de angränsande länderna bör fokus vara på sysselsättning inom bland annat små och medelstora företag med försörjningsmöjligheter för både värdsamhällen och flyktingar från Syrien. Verksamheten bör komma både flyktingar från Syrien och utsatta grupper i värdsamhällen till del, för att motverka spänningar mellan dessa.

Inom målet som avser samhällstjänster ska verksamheten stödja lokal kapacitet i Syrien och angränsande länder i rehabiliteringen och tillhandahållandet av grundläggande samhällstjänster såsom exempelvis

vatten, sanitet, utbildning och hälso-och sjukvård. Verksamheten ska också verka för en förbättrad tillgång till tjänster inom sexuell och reproduktiv hälsa. Även kapacitetsstöd på teknisk nivå och till lokal förvaltning i Syrien bör inkluderas när så är möjligt.

Inom området *Främja frihet och bekämpa förtryck* ska verksamheten stärka kapaciteten hos syriska civilsamhällesorganisationer, människorättsförsvare och oberoende media att arbeta för främjandet av mänskliga fri- och rättigheter, inklusive religionsfrihet, rättsstatens principer, demokratisk utveckling och ansvarsutkrävande i Syrien. Stöd ska ges för att stärka kapaciteten hos civilsamhällesorganisationer att systematiskt dokumentera och kommunicera brott mot de mänskliga rättigheterna samt bidra till utredning och lagföring av personer som är ansvariga för brott mot folkrätten i Syrien. Stöd ska också ges till organisationer som arbetar med frågan om ansvarsutkrävande för personer som har försvunnit i Syrien sedan konfliktens utbrott.

Verksamheten ska bidra till att stärka kvinnors egenmakt och deltagande, genom stöd till lokala och nationella organisationer i Syrien och i grannländerna. Stöd ska också ges till verksamhet i Syrien och angränsande länder för att motverka och förebygga könsrelaterat våld. Arbetet mot barnäktenskap ska prioriteras där det förekommer som sedvänja eller är lagligt.

Verksamheten ska också bidra till förbättrad social sammanhållning för att förebygga våldsbejakande extremism och terrorism i Syrien. Detta inkluderar ansträngningar för rehabilitering och återintegrering av personer som drabbats av konflikterna. Verksamheten bör bidra till lokala stabiliseringsinsatser, inklusive med hänsyn till de behov som identifieras inom ramen för den globala koalitionen mot Daesh, där Sverige ingår.

Verksamheten inom området *Migration, flyktingsituationen och återvändande* är nära kopplat till övriga områden. Genom att bidra till konfliktlösning samt verka för bättre levnadsvillkor i Syrien och för flyktingar i angränsande länder, ska verksamheten motverka grundorsaker till tvångsfördrivning respektive irreguljär migration vilket även bidrar till att minska de motsättningar och samhällsproblem som en omfattande illegal migration innebär också för Europa. Verksamheten ska bidra till att stärka kapaciteten i angränsande länder för att säkerställa en hållbar situation för flyktingar och

värdsamhällen, och myndighetssamverkan på detta område bör övervägas. Stöd till grannländernas kapacitet att hantera den stora syriska flyktingpopulationen kan också väntas förebygga sekundär irreguljär migration. Läget i Syrien innebär att frivillig, säker och värdig återvandring i stor skala är begränsad. Utifrån de skilda förutsättningar som gäller och beroende på hur omständigheter förändras under strategiperioden ska stöd till återvandring, återvändande och hållbar återintegrering prioriteras, i samråd med Utrikesdepartementet.