



Bruxelles, den 26.4.2016
COM(2016) 234 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET,
DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Et værdigt liv: fra afhængighed af bistand til selvhjulpenhed

Tvangsfordrivelse og udvikling
{SWD(2016) 142 final}

DA

DA

1. INDLEDNING

Formålet med denne meddelelse er at fremlægge en politisk strategi, der skal forhindre langvarig tvangsfordrivelse, og som gradvis skal bringe afhængigheden af humanitær bistand til ophør i de aktuelle tilfælde, hvor mennesker er blevet fordrevet. Det skal ske ved at fremme evnen til selvhjælp og gøre det muligt for de fordrevne at leve et værdigt liv, hvor de bidrager til deres værtssamfund, indtil de frivilligt kan vende tilbage til deres hjemland eller bliver genbosat.

Som aktiv global spiller og førende donor af humanitær bistand og udviklingsbistand ser Den Europæiske Union det som en vigtig opgave at yde bistand til mennesker i nød over hele verden. Unionen yder både bistand i forbindelse med kriser og for at fremme landes langsigtede bæredygtige udvikling. På baggrund af den aktuelle **flygtninge- og migrationskrise** har Europa-Kommissionen fremlagt en omfattende og helhedsorienteret europæisk dagsorden for migration¹. Dagsordenen lægger op til "**strategiske overvejelser**" om, hvordan **virksomheden af EU's udviklingsbistand og humanitære bistand kan maksimeres, således at man på en hensigtsmæssig måde kan håndtere tvangsfordrivelsernes omfang, de flerdimensionelle drivkræfter bag og virkningerne på lokalt plan.**

På verdensplan er mere end 60 mio. mennesker – flygtninge og internt fordrevne – fordrevet som følge af konflikter, vold og krænkelse af menneskerettighederne². Dette udgør det **højeste niveau af tvangsfordrivelse siden anden verdenskrig**. De fem mest omfattende fordrevne af flygtninge har fundet sted i Syrien, Afghanistan, Somalia, Sudan og Sydsudan og er alle langvarige³, f.eks. har mange afghanere været fordrevet fra deres hjemland i mere end tre årtier. Denne langvarighed forværres af, at der i 2014 var det laveste antal frivillige repatrieringer af flygtninge i tre årtier⁴. Tre af de fem største interne fordrevne er også langvarige, nemlig i Syrien, Colombia og Sudan. Ser man udelukkende på krisen i Syrien, som nu går ind i sit sjette år, har den resulteret i 4,7 mio. flygtninge og 6,5 mio. internt fordrevne. Alene i 2015 modtog EU 1 mio. flygtninge. Klimatiske fænomener såsom dette års El Niño – som forventes at være den værste i 20 år – kan også have betydelige konsekvenser i denne henseende⁵. **Den samlede effekt af øget konflikt, vold, klimaændringer og miljø- og naturkatastrofer vil fremover tvinge endnu flere mennesker til at flygte.** Baggrundsoplysninger om sammenhængen og drivkræfterne bag tvangsfordrivelse samt en vurdering af Kommissionens eksisterende politikker, instrumenter og praksis med hensyn til at bistå flygtninge, internt fordrevne og asylansøgere i partnerlande uden for EU findes i det arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, som er vedlagt denne meddelelse.

I 2015 pegede De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) på de vigtigste faktorer, som tvinger syriske flygtninge i nabolandene til at søge asyl i Europa. Faktorerne omfatter mangel på håb, høje leveomkostninger og voksende fattigdom samt begrænsede muligheder for at tjene til livets ophold eller få en uddannelse. Når flygtninge og internt fordrevne ikke har nogen udviklingsperspektiver og muligheder for at nyde godt af sociale og økonomiske rettigheder, er de mere tilbøjelige til at forlade deres oprindelsesregion. **Sekundære fordrevne og fordrevne mellem flere lande** afspejler en

¹ COM(2015) 240 af 13.5.2015.

² "World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014" (Verden i krig. UNHCR: Globale tendenser, tvangsfordrivelse i 2014), juni 2015.

³ Defineres som en situation, hvor 25 000 eller flere flygtninge af samme nationalitet er i eksil i fem år eller længere i et givet asylland (UNHCR).

⁴ UNHCR Mid-year trends 2015 (halvårlige tendenser), december 2015.

⁵ Som anerkendt i Rådets konklusioner om europæisk klimadiplomati efter COP21 (02/2016).

manglende kollektiv evne til at håndtere **specifikke mellem- til langfristede behov og sårbarheder** hos de tvangsfordrevne og deres værtssamfund og **tilbyde dem varige løsninger**⁶. Det humanitære system alene kan ikke imødekomme de voksende behov blandt de tvangsfordrevne og i deres værtssamfund. Tvangsfordrivelse er ikke blot en humanitær udfordring: Tvangsfordrivelse er også en udfordring med hensyn til **politik, menneskerettigheder, udvikling og økonomi**, og de er uløselig forbundet med det bredere fænomen **migration**.

Selv om EU's umiddelbare problem er tvangsfordrivelse på grund af konflikter i lande i dets nærområder, er **langsigtede tvangsfordrivelse globalt problem**. I Kommissionens meddelelse om EU-Udenrigstjenestens rolle i den nuværende flygtningekrise⁷ opfordredes der derfor til, at EU og dets medlemsstater forpligter sig til langsigtet at gøre mere ved de grundlæggende årsager til migration og fordrivelse. EU har vist sin vilje til at **tackle de grundlæggende årsager til tvangsfordrivelse ved kilden** ved at styrke sin indsats for at forhindre nye konflikter, løse de eksisterende og adressere menneskerettighedskrænkelser. Disse fænomener er alle betydelige **drivkræfter bag tvangsfordrivelse**. EU's og dets medlemsstaters løbende politiske og diplomatiske engagement med henblik på at løse eksisterende konflikter og fremme menneskerettighederne globalt er derfor en vigtig del af denne dagsorden. Det samme gælder at redde live og hjælpe med dække akutte humanitære behov. Ud over den juridiske og fysiske beskyttelse⁸, mad og husly har tvangsfordrevne imidlertid også behov for adgang til arbejde og tjenesteydelser som sundhed, uddannelse og boliger. EU-retten og den gode praksis, der siden 1999 er udviklet med henblik på at skabe et fælles asylsystem og harmonisere fælles minimumsstandarder for asyl, kan anvendes som gode eksempler på, hvordan partnerlande kan modtage store flygtningebefolkninger.

Tvangsfordrivelse: et langvarigt og komplekst problem

I denne meddelelse fokuseres der på langvarige tvangsfordrivelse til partnerlande pga. konflikt, vold eller krænkelser af menneskerettighederne, uanset de tvangsfordrevnes status ifølge Flygtningekonventionen af 1951. Dele af den nye politik kan også være anvendelig ved fordrivelse som følge af natur- og klimakatastrofer, så længe der tages hensyn til forskellige politikker, situationer, behov og løsninger. På grund af manglen på fredelige løsninger i mange oprindelseslande, restriktive politikker i værtslandene og begrænsede pladser til genbosættelse lever de fleste fordrevne i **langvarig fordrivelse på over fem år**. Kun få har fundet varige løsninger såsom frivillig hjemsendelse, genbosættelse eller lokal integration. Mens der i 2014 var 2,9 mio. nye flygtninge, vendte kun 126 800 tidligere flygtninge tilbage til deres oprindelseslande, og kun 105 200 blev genbosat permanent⁹. **I dag varer langvarig**

⁶ I de internationale retsregler skelnes der mellem tre varige løsninger for flygtninge: frivillig hjemsendelse, lokal integration og genbosættelse. Varige løsninger for internt fordrevne kan opnås gennem bæredygtig reintegration på oprindelsesstedet, bæredygtig lokal integration på det sted, hvortil den første fordrivelse har fundet sted, eller bæredygtig integration i en anden del af landet.

⁷ JOIN(2015) 40 af 9.9.2015.

⁸ I henhold til Genèveflygtningekonventionen af 1951 og protokollen af 1967 har anerkendte flygtninge ret til international beskyttelse.

⁹ "World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014", juni 2015.

fordrivelse i gennemsnit 25 år for flygtninge og mere end 10 år for 90 % af de internt fordrevne¹⁰.

I 2014 boede 86 % af verdens flygtninge i udviklingslandene, og de mindst udviklede lande gav asyl til 25 % af det samlede globale antal¹¹. Dette lægger ikke blot **et enormt pres på de fordrevne selv og deres værtslande samt disses regeringer og lokalsamfund, men også på donorerne. Alle disse aktører har et fælles ansvar for at reagere.** Det pres, der er opstået som følge af fordrevne befolkningers tilstrømning og længerevarende ophold, er særligt **akut for sårbare lokalsamfund, lande og regioner.** Dette har en vidtrækkende konsekvenser for det offentlige uddannelsessystem, affaldshåndtering, boligsituation og ejendomspriser, goder som elektricitet og vandforsyning, fødevarerpriser og lønninger samt den generelle stabilitet. Eftersom et stigende antal fordrevne søger tilflugt i byerne, mærkes konsekvenserne inden for planlægning og ydelse af tjenester især dér.

Med 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling¹² anerkendes tvangsfordrivelse som en af de centrale faktorer, der truer med at skrue de seneste årtiers udviklingsfremskridt tilbage. Derfor medregner denne dagsorden flygtninge og internt fordrevne i kategorien af sårbare personer, som **ikke bør lades i stikken.** Tvangsfordrevne kan nyde godt af humanitær bistand, men de er ofte udelukket fra udviklingsaktørernes programmer og aktiviteter. Værtsstaternes politikker begrænser ofte flygtninges adgang til arbejdsmarkedet og fastlægger begrænsninger med hensyn til deres bevægelighed og bopæl i landet. De forbyder også forbedringer af flygtningenes logi, hvis disse er af en karakter, der kan anspore til permanent ophold, og de gør det svært eller ligefrem umuligt at opnå en sikker retsstilling på lang sigt. Resultatet af disse politikker er, at fordrevne befolkninger fastholdes i en uafklaret situation, og at de i mangel på et langsigtet udviklingsperspektiv forbliver afhængige af støtte fra de humanitære aktører. Flygtninge og internt fordrevne er produktive enkeltpersoner med kompetencer og ressourcer, der kan bidrage til økonomien og fællesskabet i værtslandet eller lokalsamfundet. Uden udviklingsmuligheder underminerer den fremherskende **støtteafhængighedsbaserede "pleje- og omsorgsmodel"** imidlertid **flygtninge og internt fordrevnes muligheder for at blive mere selvhjulpne¹³.**

Situationer med fordrivelser er meget komplekse og forskellige. Nogle flygtninge er måske i begyndelsen bedre i stand til at klare sig end deres værter, f.eks. ved hjælp af opsparinger eller tætte familiemæssige forbindelser i værtslandet. Endvidere modtager værtslandene muligvis udviklingsbistand fra EU, men de sårbare lokalsamfund, der huser flygtningene, modtager sjældent humanitær bistand. Befolkningsgrupper, der er forblevet i deres oprindelseslande, mens andre har valgt at flygte, kan også være sårbare. De, som frivilligt er rejst hjem, kan have relative fordele med hensyn til kompetencer og kapital, som de har erhvervet i udlandet. Flygtninge og internt fordrevne kan stå over for de samme udfordringer som migranter, der flytter fra landet til byen, eller de fattige land- og bybefolkninger i almindelighed. Dette kan føre til spændinger og konflikter mellem samfundsgrupper og

¹⁰ "World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014", juni 2015. "Global Overview 2015: People internally displaced by conflict and violence" (Global oversigt 2015: Internt fordrevne pga. konflikter og vold), IDMC (Internal Displacement Monitoring Center – Overvågningscentret for internt fordrevne), maj 2015.

¹¹ "World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014", s. 2, juni 2015.

¹² "Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development" (Ændring af vores verden: 2030-dagsorden for bæredygtig udvikling), A/RES/70/1.

¹³ Selvhjulpnehed (self-reliance) er menneskers, husholdningers eller samfunds evne til at opfylde deres basale behov og nyde godt af sociale og økonomiske rettigheder på en bæredygtig og værdig måde.

derigennem til sekundære fordrivelser. Der kan især opstå et unødigt fokus på internt fordrevnes og hjemvendte personers status, hvilket risikerer at være i strid med det humanitære princip om udelukkende at yde bistand på grundlag af behov. En statusbaseret tilgang kan også blive svær at håndhæve i situationer, hvor motivationerne bag personers bevægelser er blandede og har virket gensidigt forstærkende, og hvor **sårbarhed afhænger mere af individuelle omstændigheder end af at tilhøre en bestemt kategori eller gruppe.**

Når der fastlægges foranstaltninger, bør der derfor lægges **større vægt på reel sårbarhed end retsstilling**, så længe folkeretten og menneskerettighederne overholdes fuldt ud. Der skal tages hånd om de tvangsfordrevnes **særlige behov for beskyttelse** under hensyntagen til køn, alder og handicap samt deres politiske orientering, etnicitet, sprog, kaste, religion og/eller seksuelle orientering. **En udifferentieret tilgang er derfor ikke anvendelig i praksis.** EU er fast besluttet på skabe en **politisk strategi for en mere effektiv, kontekstbestemt og værdig global reaktion** på tvangsfordrivelse. Det er EU's hensigt at gøre dette ved at samordne strategierne for politiske spørgsmål, konfliktforebyggelse, udvikling, menneskerettigheder og humanitær bistand og ved at styrke de derved fremkomne forbindelser operativt.

Opbygning af en udviklingsorienteret politisk strategi for håndteringen af langvarige tvangsfordrivelse

Der bør fastlægges en ny, **sammenhængende og samarbejdsbaseret politisk strategi.** Strategier inden for politik, menneskerettigheder, humanitær bistand og udvikling skal kunne supplere hinanden, således at der skabes en **"win-win"-situation** for både de fordrevne og deres værtslande. Den nye politiske strategi vil kunne trække på EU's samlede tilgang til eksterne konflikter og kriser¹⁴ og EU's strategi til styrkelse af resiliens¹⁵. Ved at hjælpe flygtninge og internt fordrevne til at få adgang til uddannelse, boliger, jord, produktionsmidler, eksistensgrundlag og tjenester og ved at støtte interaktionen mellem dem og deres værtssamfund vil man med strategien kunne drage fordel af deres produktive kapacitet.

For at kunne gennemføre den nye politiske strategi, således at den fungerer effektivt, er det vigtigt at undgå silotænkning. De **politiske aktører** bør være mere aktive i forhandlingerne for at rydde de forhindringer af vejen, der forhindrer de fordrevne i at udvikle deres potentiale. Humanitære aktører og udviklingsaktører opererer inden for forskellige strukturelle, programmerings- og finansieringsmæssige cyklusser og procedurer, som ikke afspejler de reelle **langsigtede behov blandt de fordrevne eller i værtssamfundene.** Humanitær bistand er designet til at være en **kortvarig foranstaltning** i begyndelsen af en krise. Den har til formål at dække akutte humanitære behov og behov for beskyttelse blandt fordrevne, hvad enten de befinder sig i lejre eller i byområder. Udviklingsbistand er på den anden side underlagt flerårige planer og finansieringscyklusser.

Et stærkere samarbejde mellem aktørerne inden for udvikling og humanitær bistand – med et **tættere samarbejde om finansiering på programmeringsniveau, udveksling og analyse af oplysninger og fastsættelse af mål** – vil kunne gøre det muligt at udarbejde mere effektive og holdbare strategier for **beskyttelse og selvhjulpenhed.** Dette vil både være til fordel for de fordrevne og de sårbare værtssamfund. En ny, udviklingsorienteret tilgang til

¹⁴ EU's samlede tilgang til eksterne konflikter og kriser (JOIN(2013) 30 af 11.12.2013).

¹⁵ EU's strategi til styrkelse af resiliens: anvendelse af erfaringer fra fødevarerikkerhedskriser (COM(2012) 586 af 3.10.2012).

tvangsfordrivelse **vil ikke medføre yderligere omkostninger**. Tværtimod vil den på mellemlang til lang sigt **øge effektiviteten og forbedre resultaterne** for både donorer og støttemodtagere ved at reducere afhængigheden af humanitær bistand og maksimere udviklingsinvesteringers effektivitet.

Regeringerne i værtslandene spiller en afgørende rolle, da de er ansvarlige for at fastlægge de lovgivningsmæssige og politiske rammer, der er nødvendige for at imødekomme behov hos flygtninge, internt fordrevne og værtssamfund. Regeringerne fastlægger parametrene for udviklingstiltag og tid og sted for humanitære tiltag. Mange værtsstater er ofte ikke i stand til at håndtere disse udfordringer alene. Der er behov for betydelige investeringer fra det internationale samfund, især på lokalt niveau, for at sikre positive resultater på længere sigt og en reel byrdefordeling. Sådanne investeringer bør ikke diskriminere mellem forskellige kategorier af tvangsfordrevne. De bør fremme fair og lige behandling ved at fjerne hindringer for deltagelse på arbejdsmarkedet, lette adgangen til sociale tjenesteydelser, sørge for forbedring af boliger og bidrage til en sikker retsstilling på lang sigt.

I denne meddelelse fastlægges en ny, udviklingsorienteret politisk strategi for håndtering af tvangsfordrivelse i form af en række anbefalinger. Formålet er at forbinde forskellige instrumenter og foranstaltninger for at sikre, at EU har en **effektiv tilgang, der omfatter hele cyklussen og flere aktører, med henblik på håndtere tvangsfordrivelse**. Meddelelsen er samtidig en opfordring til de partnere, som skal bidrage til dens gennemførelse, om at støtte denne nye tilgang. Disse partnere er: FN-agenturer, internationale organisationer, ikkestatslige organisationer, civilsamfundsorganisationer, den private sektor og andre ikkestatslige aktører i både EU og partnerlandene.

2. ELEMENTER I DEN NYE POLITISKE STRATEGI

2.1. EN STÆRKERE SAMMENHÆNG MELLEM UDVIKLING OG HUMANITÆR BISTAND

Kommissionens politiske fokus har ændret sig fra en lineær tilgang til humanitær bistand og udvikling – som forbinder nødhjælp, rehabilitering og udvikling (LRRD) – til opbygning af modstandskraft. Der er samtidig blevet vedtaget en ny samlet tilgang, som forener humanitær bistand, udviklingssamarbejde og politisk engagement. Det er af afgørende betydning, at de politiske og udviklingsmæssige interesser – i tæt samarbejde med humanitære aktører – engagerer sig **lige fra starten af en tvangsfordrivelseskrise**. Dette vil kunne sikre en bedre ansvarsdeling mellem humanitære aktører og udviklingsaktører under fuld overholdelse af humanitære principper.

2.1.1. TIDLIG INDDRAGELSE AF ALLE AKTØRER

EU bør fortsætte sit **engagement gennem sine aktører på det politiske og udviklingsmæssige område og medlemsstaternes tilsvarende aktører** for derigennem at muliggøre en mere sammenhængende og koordineret tilgang. Fuld overholdelse af de humanitære principper og tæt koordinering med værtslandets regering er i den forbindelse helt afgørende. Målet er at forbedre levevilkårene i **hele den periode, hvor der er tale om fordrivelse**, og på den mest effektive måde at gennemføre **løsninger, der kan bringe fordrivelsen til ophør**. Det er i overensstemmelse med EU's strategi til styrkelse af resiliens, at en lang række instrumenter inddrages samtidigt på grundlag af deres komparative fordele, og at dette gøres inden for en fælles strategisk ramme. Denne tilgang kræver et **multilateralt samarbejde** mellem et større antal aktører inden for politik, menneskerettigheder og

udvikling på internationalt, nationalt og lokalt niveau, således at hver enkelt aktørs komparative fordele kan udnyttes maksimalt. Det er afgørende for at øge evnen til selvhjælp, at både de fordrevne og værtssamfundene tager aktivt del i udarbejdelsen af programmer og strategier. Denne aktive deltagelse bør i hver konkret situation tage højde for de berørtes faktiske og forskellige behov og **specifikke sårbarhed og kapacitet**.

EU's system for tidlig varsling af konflikter¹⁶ trækker på vurderinger af konfliktrisici og fremmer en tidlig præventiv indsats fra EU's side, bl.a. i situationer med potentiale til at forårsage tvangsfordrivelse. Denne tilgang til konfliktanalyse åbner for omfattende reaktionsmuligheder, herunder inddragelse af EU's medlemsstater og centrale internationale partnere som f.eks. FN.

I 2012 finansierede EU som en af de første udviklingsaktører et projekt med henblik på støtte til de mellem- og langfristede behov i værtssamfundene og blandt syriske flygtninge i Libanon. En integreret tilgang tidligt i forløbet var af afgørende betydning, idet de værtssamfund og institutioner, der var mest berørt af tilstrømningen af flygtninge, ikke fik tilstrækkelig støtte.

2.1.2. UDARBEJDELSE AF SAMMENHÆNGENDE STRATEGIER BASERET PÅ DOKUMENTATION

EU's **samlede tilgang til konflikter og kriser**¹⁷ udgør et vigtigt udgangspunkt for strategisk sammenhængende anvendelse af EU's forskellige politikker og instrumenter i tæt samarbejde med medlemsstaterne. Dette udgangspunkt vil kunne gøre EU's politikker og foranstaltninger mere effektive og virkningsfulde, især fordi konflikter og kriser ikke udvikler sig forudsigeligt. Den samlede tilgangs principper udmøntes, hvor det er muligt, i præventive tiltag og i landestyret strategisk planlægning på grundlag af **fælles rammedokumenter**¹⁸ eller **tilsvarende paraplystrategier**. Disse bør baseres på eksisterende forskning, risikovurdering og forvaltningsværktøjer for at give et fælles faktisk grundlag og, hvor det er relevant, omfatte **fælles konfliktanalyser, vurdering af fælles behov** og andre relevante analyser af situationer med langvarige fordrivelser og drivkræfterne bag.

Fælles og omfattende landespecifikke kontekstanalyser bør omfatte en **fælles analyse af de interessenter**, der er relevante for det politiske område og de institutionelle rammer. Inden for disse rammer bør der også foretages analyser af udsigterne til holdbare løsninger og demografisk profilering af flygtninge, internt fordrevne og værtssamfund. Principperne om privatlivs- og databeskyttelse skal respekteres, når støttemodtagerne konsulteres i forbindelse med udarbejdelsen af analyserne.

En kortlægning af de direkte og indirekte økonomiske, miljømæssige, sociale, finanspolitiske og politiske konsekvenser af fordrivelser kan bruges som udgangspunkt for drøftelser med værtslandenes regeringer/lokale myndigheder. Tiltagene skal være tilstrækkeligt fleksible til at håndtere skiftende behov og sårbarheder.

¹⁶ SWD(2016) 3 af 27.01.2016.

¹⁷ JOIN(2013) 30 af 11.12.2013.

¹⁸ Der findes på nuværende tidspunkt bestemmelser om fælles rammedokumenter som erstatning for landespecifikke strategidokumenter i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 233/2014 om oprettelse af et instrument til finansiering af udviklingssamarbejde (EUT L 77 af 15.3.2014, s. 77).

Resultatet vil være mere helhedsorienterede, effektive og holdbare **beskyttelses- og selvhjælpsstrategier** for fordrevne befolkninger, der giver dem mulighed for at leve et værdigt liv, samtidig med at konsekvenserne for værtssamfundene reduceres. De **EU-trustfonde**, der er blevet oprettet for Den Centralafrikanske Republik¹⁹, som reaktion på den syriske krise (Madadfonden²⁰), for Afrika²¹ og faciliteten for flygtninge i Tyrkiet²², og de løfter, der blev givet på konferencen "Supporting Syrians and the region" (støtte til syrerne og deres region) i London i februar 2016²³, afspejler alle et skifte hen imod mere helhedsorienterede strategier.

Den nye forsknings og dokumentationsfacilitet under af EU's trustfond for Afrika skal sørge for et videnskabeligt grundlag for tilrettelæggelsen af politik og projekter i trustfondens levetid.

2.1.3. FRA SAMMENHÆNGENDE STRATEGIER TIL SAMMENHÆNGENDE PROGRAMMERING

Den nye politiske tilgang skal være normen snarere end undtagelsen. Den bør omfatte **en større udveksling af oplysninger, koordinerede vurderinger, fælles analytiske rammer og koordinering af programmering og finansielle cyklusser. Dette indebærer, at der etableres fælles mål på kort, mellemlang og lang sigt samt fælles indikatorer.** Fælles mål, der er aftalt mellem EU og værtslandene og formuleret inden for rammerne af den flerårige cyklus for udviklingsplanlægning, vil gøre det muligt at varetage den humanitære bistand ved uventet tilstrømning af fordrevne uden at bringe udviklingsprogrammer i fare eller gøre lokalsamfund mere ustabile.

I situationer, hvor tvangsfordrivelse udpeges som en central udfordring i forbindelse med udvikling, bør der foretages en tilpasning af eksisterende programmer eller udarbejdes nye for at tage højde for fordrivelser. **Fælles programmering** mellem EU og medlemsstaterne er en fleksibel, landestyret proces, som kan være et nyttigt redskab til at tackle tvangsfordrivelse.

Donorerne bør yde en **forudsigelig og fleksibel finansiering**. På EU-plan bør fleksibiliteten og de eksterne finansieringsinstrumenter²⁴ anvendes med henblik på at gøre denne tilgang mulig. Den nylige oprettelse af EU-trustfonde giver EU større fleksibilitet sammen med muligheden for at modtage yderligere finansiering fra andre donorer, herunder EU's medlemsstater. Blandt de øvrige redskaber, der giver mulighed for yderligere fleksibilitet, er

¹⁹ Kommissionens afgørelse C(2014) 5019 af 11.7.2014 om oprettelse af Den Europæiske Unions trustfond for Den Centralafrikanske Republik, den såkaldte "EU's Bêkoutrustfond".

²⁰ Kommissionens afgørelse C(2014) 9615 af 10.12.2014 om oprettelse af Den Europæiske Unions regionale trustfond oprettet som reaktion på den syriske krise, den såkaldte "Madadfond".

²¹ Kommissionens afgørelse C(2015) 7293 af 20.10.2015 om oprettelsen af Den Europæiske Unions Nødtrustfond for Stabilitet og Håndtering af de Grundlæggende Årsager til Irregulær Migration og til Fordrivelse af Personer i Afrika.

²² Kommissionens afgørelse C(2015) 9500 final af 24.11.2015 om koordinering af Unionens og medlemsstaternes tiltag gennem en koordinationsmekanisme - flygtningefaciliteten for Tyrkiet.

²³ Disse løfter omfatter EU-tilsagn og EU-pagter som dem, der tænkes anvendt for Jordan og Libanon. Pagter er omfattende bistands- og støttepakker, der kombinerer politiske elementer inden for EU's kompetenceområde (bistand, handel, mobilitet, sikkerhed, osv.) til gengæld for Jordans og Libanons forpligtelser vedrørende social og økonomisk integration af syriske flygtninge.

²⁴ EUT L 77 af 15.3.2014.

instrumentet, der bidrager til stabilitet og fred²⁵, særlige foranstaltninger og kriseafbødende foranstaltninger i forbindelse med projekter.

EU har udviklet en fælles humanitær udviklingsramme som primært støttedokument for enhver fælles indsats til bekæmpelse af fejlernæring i den nordlige del af Nigeria.

2.1.4. FREMME AF REGIONALT SAMARBEJDE

Øget sammenhæng mellem EU's forskellige politikker og instrumenter er et afgørende element i den reviderede europæiske naboskabspolitik (ENP). I den reviderede naboskabspolitik foreslås det som en af de vigtigste foranstaltninger, at EU i højere grad involverer sig i at **fremme regionalt samarbejde** mellem nabolande, der står over for fælles udfordringer, og arbejdskraftens og akademikers mobilitet, herunder flygtninges. Tættere forbindelser med diasporaen, lovgivende organer og arbejdsmarkedets aktører, f.eks. erhvervslivet og arbejdsmarkedets parter, er også blevet fremhævet som afgørende for beskyttelsen af de tvangsfordrevne. Disse forbindelser fremmer også værtssamfundene bedre rustede til opgaven²⁶.

Det EU-finansierede regionale udviklings- og beskyttelsesprogram i Nordafrika støtter en crowdfundingplatform for den arabiske diaspora (*narwi.com*) med henblik på at finansiere mikrovirksomheder.

Foranstaltninger:

- Sikre, at fælles analyser og præventive foranstaltninger adresserer risici og konsekvenser i forbindelse med tvangsfordrivelse, f.eks. via sammenkoblinger mellem EU's systemer til tidlig varsling vedrørende konflikter og humanitær bistand.
- Anvende erfaringerne fra resiliensstrategien mere konsekvent i situationer, hvor tvangsfordrivelse finder sted. Erfaringerne viser, at der er behov for fælles analyser af risici og sårbarheder, fælles strategisk programudarbejdelse og fælles strategiske rammer for humanitær bistand og udvikling, hvis de mest sårbare personer og grupperes behov skal tilgodeses.
- Medtage foranstaltninger, der specifikt vedrører fordrivelser, i EU's handlingsplan under den samlede tilgang i forbindelse med fælles eller koordinerede behovsvurderinger og efterfølgende tiltag.

2.2. STRATEGISK ENGAGEMENT MED PARTNERE

2.2.1. PARTNERLANDE

²⁵ Forordning (EU) nr. 230/2014 (EUT L 77 af 15.3.2014, s. 1).

²⁶ JOIN(2015) 50 af 18.11.2015.

I henhold til folkeretten om flygtninge²⁷ og menneskerettighederne er værtslande forpligtede til at yde beskyttelse til flygtninge og respektere deres menneskerettigheder. Myndighederne har det primære ansvar for at beskytte deres borgere, herunder dem, som er internt fordrevne.

Der er et meget stort behov for at øge indsatsen med hensyn til papirløse flygtninge og frivilligt tilbagevendte. En udviklingsstrategi med henblik på at understøtte deres tilbagevenden og fornyede integration er nødvendig, men uden formel flygtningestatus har de ikke ret til støtte inden for rammerne af de nationale programmer.

Der er næsten lige så mange papirløse som dokumenterede afghanske flygtninge i Pakistan. De to grupper befinder sig i forskellige situationer og står over for forskellige udfordringer, eftersom der er en milevid forskel på deres rettigheder til forskellige typer og niveauer af støtte, både i værtslandet og i forbindelse med repatriering.

De lovgivningsmæssige og politiske rammer i landene og myndighedernes lederskab fastlægger betingelserne for, hvordan behovene blandt flygtninge, internt fordrevne og værtssamfund kan håndteres af aktører inden for politik, udvikling og humanitær bistand. **Politiske dialoger** med værtsregeringerne fra begyndelsen af en krise er afgørende for at kunne fastlægge langsigtede strategier og udviklingsplaner under hensyntagen til landespecifikke udfordringer. EU bør arbejde tæt sammen med sine strategiske partnere og det internationale samfund om at hjælpe værtsregeringerne og lokale myndigheder med at formulere politikker, der både sikrer retlig beskyttelse af tvangsfordrevne og giver dem muligheder for at blive selvhjulpne. Derudover skal der ydes hjælp til at stabilisere oprindelseslandene, således at de grundlæggende betingelser, der er nødvendige for at folk kan vende tilbage, er til stede.

Ugandas flygtningelov tillader flygtninge at bo i bosættelser, hvor de har ret til at dyrke jorden, hvilket er med til at gøre dem mere selvhjulpne.

Fordrivelse i stort omfang medfører både et stort finanspolitisk pres på nationale og kommunale budgetter og et makroøkonomisk chok, hvilket har en tendens til at underminere nationale udviklingsstrategier og de seneste udviklingsfremskridt. **Det primære ansvar for at fremme udviklingstilgange, der kan modvirke disse strukturelle effekter af tvangsfordrivelse, ligger hos værtsregeringerne**, men de mangler ofte de finansielle ressourcer og kapaciteten til at fremme denne indsats. Manglende evne til at håndtere disse situationer kan både øge værtsstaternes skrøbelighed og spændingerne mellem værtssamfundene og flygtninge eller internt fordrevne. **Internationale aktører kan spille en afgørende rolle ved at yde ekstern støtte** til at modvirke disse konsekvenser og fremme en mere bæredygtig indsats fra regeringernes side.

Politiske beslutninger og retsregler vedtages normalt på nationalt niveau, men det er de **lokale myndigheder**, der er mest direkte berørt af fordrivelse. Tæt samarbejde med lokale myndigheder samt mere langfristede investeringer i deres kapacitet til at reagere er afgørende for at sikre lokalt ejerskab og en bæredygtig indsats. De mest innovative tilgange udvikles på dette niveau, f.eks. i form af samarbejde mellem byer for at øge kapaciteten på områder som byplanlægning, lokal økonomisk udvikling og levering af tjenesteydelser. Strategisk

²⁷ Parterne i konventionen om flygtninges retsstilling (1951) og protokollen vedrørende flygtninges retsstilling (1967) er forpligtede til at beskytte flygtninge på deres område i henhold til betingelserne i disse forskrifter.

anvendelse af de værktøjer, der er til rådighed, kan skabe en forbindelse mellem den lokale indsats og de nationale strukturer.

I Irak støtter EU et opdelt program for bistand i form af kontanter til en række formål for at hjælpe de fordrevne og de sårbare husholdninger i værtssamfundene. Målsætningerne er at sikre en tættere koordinering af den statslige og den humanitære programmering af kontanthjælp for at undgå at skabe parallelle systemer og for at etablere et tæt samarbejde mellem humanitær bistand og langsigtet støtte. Kontantprogrammet blev lanceret på lokalt niveau/provinsniveau for at opbygge lokale forbindelser, som efterfølgende kan videreføres på nationalt niveau i samspil med den igangværende støtte til og reform af det nationale sociale sikkerhedsnet.

Civilsamfundsorganisationer kan hjælpe ved **at skabe opmærksomhed og styrke de fordrevnes position** ved at oplyse dem om deres rettigheder og pligter. De kan også fremme gensidig interaktion mellem fordrevne og værtssamfund. Samtidig kan **diasporaen bidrage ved at synliggøre krisen** og ved at bidrage finansielt til oprettelse af virksomheder, både i værtssamfundene og blandt de tvangsfordrevne.

Hvorvidt denne indsats formår at styrke modstandskraften og selvhjulpneheden afhænger af, i hvilket omfang værtssamfundene og de tvangsfordrevne selv engagerer sig. Med henblik herpå bør EU bestræbe sig på at udarbejde **en lokal strategi, der er skræddersyet til de specifikke sårbarheder og kapaciteter** i den enkelte region. Dette vil kun kunne lade sig gøre, hvis de tvangsfordrevne og værtsbefolkningerne **deltager aktivt i at formulere lokale politikker og i den socioøkonomiske aktivitet**. Dette vil ikke blot være med til at løse op for spændinger mellem de forskellige befolkningsgrupper, men også bidrage til den bymæssige planlægning og sætte fokus på de potentielle fordele ved sameksistens. Den omstændighed, at der nu bor flere tvangsfordrevne i byområder end i lejre, skaber bedre muligheder for deres integration.

Foranstaltninger:

- Fremme adgangen til alle former for retlig registrering af alle fordrevne befolkningsgrupper, samtidig med at beskyttelsen af personoplysningerne sikres i fuld overensstemmelse med internationale standarder. Dette omfatter registrering af fødsler for at sikre, at fordrevne børn omfattes af værtslandene personregistre, og for at forhindre, at der derigennem skabes nye statsløse befolkninger.
- Gennem støtte, oplysning og incitament tilskynde værtsregeringer og værtssamfund til i stigende grad at integrere tvangsfordrevne i fællesskabets sociale og økonomiske liv.
- Indgå i samarbejde med værtsregeringer for at yde politisk støtte til en retlig forankring af beskyttelsen og den socioøkonomiske inklusion af tvangsfordrevne i lokale og nationale udviklingsplaner. Dette bør gøres under fuld overholdelse af international flygtningeret og humanitær folkeret. Der skal tages særligt hensyn til personer, der er sårbare på grund af køn, alder eller handicap.
- Bistå diasporaens og civilsamfundets initiativer, der har til formål at gøre de tvangsfordrevne mere selvhjulpne og integrerede i deres værtssamfund.

- Styrke samarbejdet med de lokale myndigheder for at øge deres kapacitet på områder som byplanlægning, lokalt baseret økonomisk udvikling og levering af tjenesteydelser. Dette kan gennemføres via decentraliseret samarbejde (f.eks. mellem byer).

2.2.2. INDDRAGELSE AF DEN PRIVATE SEKTOR

Den private sektor kan blive en vigtig faktor med henblik på at øge tvangsfordrevnes inklusion og evne til selvhjælp og gøre værtssamfundene bedre rustet til opgaven. **Den private sektor kan hjælpe både på det makroøkonomiske og det mikroøkonomiske niveau. Den kan også tilbyde hårdt tiltrængte tjenesteydelser og beskæftigelsesmuligheder.**

Den private sektors aktiviteter kan være **fleksible med hensyn til fristerne for gennemførelsen** og samtidig være **omkostningseffektive**. For at maksimere den private sektors resultater, især når det gælder at supplere andre aktiviteter på stedet, er der behov for en helhedsorienteret tilgang, hvor potentielle projekter og synergier identificeres fra begyndelsen.

Den private sektor kan også spille en vigtig rolle i forbindelse med bæredygtige og markedsvenlige tilgange til at udvikle **den kommunale infrastruktur til tjenesteydelser som energi, vand og affaldshåndtering**. Det er derfor afgørende, at der tidligt i en krise etableres en strategisk ramme, så **virksomheder kan føle sig trygge ved at investere**.

Et offentligt-privat partnerskab for modernisering af vandpumper har resulteret i betydelige energibesparelser i Jordan. Det er et partnerskab mellem en privat virksomhed og Jordans vandforsyningselskab (Jordan Water Company), der bistås af den tyske organisation for udvikling og Den Europæiske Bank for Genopbygning og Udvikling.

Restriktive lejrforhold begrænser mulighederne for at fremme evnen til selvhjælp. Kontanter og kuponer er eksempler på nogle af de nye tilgange, der er beregnet til at yde støtte på en måde, der gør tvangsfordrevne mere selvhjulpne og øger deres oplevelse af **værdighed og ejerskab**. Samtidig med at den offentlige sektor gennemfører "cash for work"-programmer med henblik på kortvarige ansættelser af flygtninge, vil den private sektor kunne yde finansielle tjenester i form af distribution af kontanter via lokale banksystemer. Disse kan også ledsages af programmer til støtte for mikrofinansieringsinstitutioner og opsparings- og lånemekanismer samt støtte til mikrovirksomheder, små og mellemstore virksomheder og start-ups gennem kapacitetsopbygning og finansiering. Der findes allerede en række eksempler, hvor mikrovirksomheder og små og mellemstore virksomheder har modtaget støtte til at skabe arbejdspladser og økonomisk udvikling gennem forskellige finansieringsprodukter i blandingsfaciliteter²⁸. Blandingsfaciliteter kan således være et middel til at mobilisere yderligere offentlige og private midler.

Finansielle formidlingsfonde er nye værktøjer til at reducere omkostningerne ved at låne for mellemindkomstlande, som huser store grupper af tvangsfordrevne, f.eks. Tyrkiet, Jordan, Libanon og Ukraine. En facilitet for lempelige lån bør fungere som omstillingsfonden under Deauvillepartnerskabet, dvs. at det finansieres ved hjælp af donorernes tilskud, mens de finansielle formidlingsfonde står for programgennemførelsen.

²⁸ Blanding henviser til komplementær anvendelse af tilskud og lån i EU's eksterne bistand.

Derudover kan samarbejde med den private sektor og sociale iværksættere hjælpe mange flygtninge og internt fordrevne med at skaffe sig en mobiltelefon og adgang til internettet. Dette kan gøre det langt lettere at samle og udveksle oplysninger, levere tjenesteydelser som f.eks. mobilbetaling og mobilbanking og integrere flygtninge og internt fordrevne på lokale arbejdsmarkeder.

Foranstaltninger:

- Inddrage den private sektor i udarbejdelsen af strategier i begyndelsen af en krise med henblik på at identificere kapaciteter og give tilstrækkelig tid til planlægning.
- Lette samarbejde mellem den private sektor og værtsregeringer og lokale myndigheder med henblik på at styrke indbyrdes supplerende tiltag og undgå dobbeltarbejde. Dette kan f.eks. gøres ved at hjælpe regeringerne med at strømline deres procedurer, således at den private sektor kan oprette mikrovirksomheder.
- Støtte fordrevne personer, der er selvstændige, med at genstarte deres virksomheder for derved at bidrage til at undgå finanspolitisk pres, skabe job (herunder for personer i værtssamfundet) og lette integrationen
- Tilskynde værtsregeringerne og den private sektor til at øge internetadgangen for de fordrevne.

2.3. SEKTORBESTEMT FOKUS

2.3.1. UDDANNELSE

I tvangsfordrivelseskriser er ordentlig uddannelse i et sikkert miljø af **afgørende betydning i forbindelse med strategier for beskyttelse af børn**. Dette er en af hovedprioriteterne for både de tvangsfordrevne og værtssamfundene. Mangel på uddannelsesmuligheder underminerer udsigten til at opnå social og økonomisk velfærd. Den risikerer at være årsag til en forringelse af den menneskelige kapital mellem generationer og til tab af håb, marginalisering, (seksuel) udnyttelse, kriminalitet og radikalisering. Uddannelse i nødsituationer udgør en central del af den humanitære bistand i tvangsfordrivelseskriser. I 2016 firdoblede Kommissionen den del af sit årlige humanitære budget, der er øremærket til uddannelse i nødsituationer til 4 %. Denne stigning afspejler også det fokus, der i 2030-dagsordenen sættes på uddannelse i forbindelse med udryddelse af fattigdom og styrkelse af børns stilling i samfundet²⁹.

Børn under 18 år udgjorde 51 % af flygtningene i 2014, hvilket er en stigning fra 41 % i 2009 og det højeste tal i mere end et årti³⁰. Idet det skønnes, at 65 mio. børn i alderen 3-15 er direkte berørt af humanitære nødsituationer, herunder fordrivelse, er der en reel **risiko for, at generationer "tabes"**³¹. For at gøre det lettere at integrere børn og unge i deres værtssamfund, bør der tages effektiv hånd om udfordringer som f.eks. traumer, ernæring,

²⁹ Mål for bæredygtig udvikling 4 - kvalitetsuddannelse: Sikring af en inkluderende og retfærdig uddannelse af høj kvalitet og fremme af mulighederne for livslang læring for alle

³⁰ "World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014", juni 2015.

³¹ ODI — "Education in Emergencies and Protracted Crises: Toward a Strengthened Response" (Uddannelse i nødsituationer og længerevarende kriser: en styrket reaktion). Baggrundsdokument på Oslo-topmødet om uddannelse med henblik på udvikling, 6.-7. juli 2015.

kønsbaseret vold og sproglige og kulturelle barrierer. Dette kræver en mere sammenhængende tilgang som supplement til humanitær bistand.

I Jordan hjælper EU regeringen med at sørge for gratis uddannelse til syriske flygtningebørn via et budgetstøtteprogram.

Efterhånden som tvangsfordrivelse bliver langvarige, kan det være vanskeligt for værtssamfundene og deres offentlige uddannelsessystemer at rumme de fordrevne børn og unge mennesker, både med hensyn til deres antal og forskellighed. Derfor bliver behovet for stærkere integrationsværktøjer mere presserende. Den største udfordring er at sikre, at regeringerne og andre myndigheder har ressourcer og kapacitet til at give både de fordrevne og den lokale befolkning adgang til **uindskrænkede uddannelser af høj kvalitet og med lige muligheder. Dette gælder på alle niveauer – i den tidlige barndom, på primært og sekundært niveau og på erhvervsuddannelser og videregående uddannelser.** For at opnå dette og for at øge den interkulturelle forståelse inden for værtsuddannelsessystemet bør myndighederne gøre bedst mulig brug af lærere og andet uddannelsespersonale blandt de fordrevne. En analyse af de forskellige uddannelsesniveauer blandt de tilstedeværende og de forskellige behov er særlig vigtig for at kunne reagere hensigtsmæssigt. I udviklingssamarbejdet støttes værtssamfundene via **budgetbistand og programmer til opbygning af infrastruktur**, som bidrager til at styrke deres **modstandskraft og beredskab.** Uddannelse og sprogundervisning, som gennemføres i et ikkevoldeligt miljø, hvor der tages hensyn til køn, udgør et af de mest virkningsfulde værktøjer til at hjælpe tvangsfordrevne til at integrere sig i deres værtssamfund. Dette gælder især for kvinder og piger.

Et tættere samarbejde mellem aktører på det humanitære område og udviklingsområdet kan sikre kontinuitet med hensyn til uddannelse ved at lukke hullet mellem uddannelse i nødsituationer og adgangen til uindskrænkede uddannelser af høj kvalitet og med lige muligheder på alle niveauer. I mellemtiden vil en fælles udviklingsmæssig og humanitær strategisk planlægning kunne muliggøre anvendelsen af **teknologiske fremskridt**, f.eks. smartphones, tablets og internettet, til e-læring og mere interaktiv undervisning. Dette kan bidrage til at overvinde kulturelle og sproglige barrierer. Inden for de højere uddannelser vil stipendier med henblik på adgang til universiteter og samarbejde mellem universiteter kunne gøre det muligt for studerende at bevare akkrediteringen af deres uddannelse, mens de er fordrevet.

- *Somaliske flygtninge kan drage fordel af fælles uddannelsesprogrammer, som er akkrediteret i Kenya og ved canadiske universiteter.*
- *I Jordan finansierer EU et program for højere uddannelse, der giver både flygtninge og lokale studerende adgang til "masselæringskurser online" (MOOC). Programmet gennemføres af British Council.*
- *I Kenya, Den Demokratiske Republik Congo og Sydsudan har UNHCR og en privat fond oprettet 18 såkaldte "Instant Network Schools", der drives ved hjælp af solenergi. Eleverne bruger tablets med internetadgang til at følge anvisninger, studere og foretage undersøgelser, mens deres lærere bruger interaktive whiteboardtavler som et centralt læringsredskab i timerne.*

På samme måde bør der tilskyndes til innovation inden for **uformel uddannelse**. Disse innovationer bør bygge på god praksis, f.eks. alternativ grunduddannelse til børn, der er nødt til at arbejde, og gennemførelse af sprogkurser og andre kurser til lærere og studenter ved hjælp af mobilteknologi.

Foranstaltninger:

- Nøjere koordinere med værtslandene for at analysere uddannelsesniveauer og uddannelsesbehov og sikre en større kontinuitet mellem uddannelse i nødsituationer og uformel uddannelse og/eller de offentlige uddannelsestjenester.
- Tilskynde værtslandene til på alle uddannelsesniveauer at udnytte potentialet hos fordrevne lærere og uddannelsesmedarbejdere.
- Støtte de offentlige uddannelsestjenesters funktion finansielt og operationelt, samtidig med at lige adgang til uddannelse for fordrevne børn, især piger, fremmes.
- Udnytte de teknologiske fremskridt som f.eks. internettet, smartphones og interaktiv læring for at gøre integration og læring nemmere.
- Lette adgangen til universiteter, bl.a. ved at tilbyde stipendier og indføre fjernundervisning på de højere uddannelser og videregående uddannelsesprogrammer med fleksibel akkreditering.

2.3.2. ADGANG TIL ARBEJDSMARKEDET

En af de mest effektive metoder til at reducere de tvangsfordrevnes afhængighed af hjælp og gøre dem mere selvhjulpne er at give dem adgang til arbejdsmarkedet. Ud over at dette gør de fordrevne **finansielt uafhængige**, hjælper det dem også til at **integrere sig og deltage i deres værtssamfund og lære landets sprog**. Dette er navnlig tilfældet, hvis beskæftigelsen er målrettet til gavn for både fordrevne og værtsbefolkninger og mindsker presset på værtssamfundet. Derimod vil forbud eller delvise restriktioner med hensyn til arbejde sandsynligvis føre til en øget sort økonomi med negative konsekvenser, f.eks. ved at der igen vil kunne ses eksempler på børnearbejde, tvangsarbejde, udnyttelse på arbejdspladserne og risiko for social dumping og deraf følgende spændinger mellem værtssamfund og fordrevne. **Tvangsfordrevne er potentielle arbejdstagere, selvstændige, erhvervsfolk og udviklingsaktører**. Deres deltagelse i den lokale økonomiske aktivitet i deres værtslande kan være til stor gavn for hele regionen. For at udnytte dette potentiale skal de nødvendige retlige rammer imidlertid være på plads. Dette bør tages op i politiske drøftelser. Udviklingssamarbejde kan også bidrage, ikke blot ved at skabe beskæftigelsesmuligheder, men også via kapacitetsopbyggende bistand til værtslandets regering.

I Libanon yder EU støtte til en undersøgelse af arbejdskraften og levestandarderne, som omfatter syriske flygtninge. Undersøgelsen har til formål at give input til politiske beslutninger og de arbejdsmarkedsinformationssystemer, som er afgørende for udviklingsplanlægning.

Som opfølgning på Unionens erklæring om den blå økonomi fremmer Kommissionen initiativer til inklusion af tvangsfordrevne befolkningsgrupper via programmer for kompetenceudvikling og jobskabelse inden for marine og maritime sektorer.

Den tidlige inddragelse af udviklingsaktører i en tvangsfordrivelseskrise kan betyde en markant styrkelse af **værtssamfundenes beredskab** over for tilstrømning af fordrevne personer. Udviklingssamarbejdet kan hjælpe værtslandene med at inddrage tvangsfordrevne i arbejdsintensive offentlige arbejder. Dette vil ikke blot bidrage til **mere gnidningsfri integration af fordrevne personer i værtssamfundet**; den finansielle byrde for værtslandet ved at huse flygtninge vil også kunne afbødes gennem skatteindtægter. Derudover kan de offentlige arbejder komme lokalsamfundet til gode og bidrage umiddelbart til indsatsen ved en fremtidig tilstrømning. Endvidere kan oprettelsen af databaser over de tvangsfordrevnes kompetencer og tidligere beskæftigelse vise sig at være nyttig i forbindelse med ad hoc-projekter, og den kan styrke arbejdskraftens mobilitet i lokalsamfundet.

Den tyrkiske fond for forskning i økonomisk politik har oprettet et system til identificere de kompetencer blandt flygtningene, der matcher virksomhedernes behov.

Foranstaltninger:

- Stille politikstøtte og ekspertise til rådighed med henblik på at hjælpe regeringer med at indføre lovgivning, der giver fordrevne personer adgang til det formelle arbejdsmarked og beskytter dem mod udnyttelse af arbejdskraft.
- Sikre tidlig inddragelse af alle udviklingsaktører med henblik på identificering af arbejdsintensive offentlig arbejder (i samspil med både værtsregeringen og den private sektor) og ansættelse af fordrevne personer via "cash-for-work"-programmer.
- Fremme indsamling af data og oprettelse af databaser over tvangsfordrevnes kompetencer, kvalifikationer og tidligere beskæftigelse med henblik på deres beskæftigelse under fuld overholdelse af internationale standarder om beskyttelse af personoplysninger.
- Fremme den sociale dialog med arbejdsmarkedets parter, virksomhedsorganisationer og myndigheder i værtslandene. Målet bør være en bedre forståelse af behovene på arbejdsmarkedet og fremskridt med hensyn til mobilitetsfremmende anerkendelse af kompetencer og kvalifikationer, herunder de tvangsfordrevnes.
- Deltage aktivt i multilaterale fora om adgang til arbejdsmarkedet og anstændige arbejdsstandarder for flygtninge³².

2.3.3. ADGANG TIL TJENESTEYDELSER

³² Såsom ILO's drøftelser på det 105. og 106. møde i Den Internationale Arbejdskonference vedrørende et punkt om fastsættelse af standarder: Employment and decent work for peace, security and disaster resilience: Revision of the Employment (Transition from War to Peace) Recommendation, 1944 (No. 71)" (Beskæftigelse og anstændigt arbejde med henblik på fred, sikkerhed og modstandsdygtighed over for katastrofer: en revision af henstillingen om beskæftigelse (overgang fra krig til fred), 1944 (nr. 77)); FN "s Generalforsamlings møde på højt plan om flygtninge og migration i september 2016 og ILO's tresidige forberedende ekspertmøde om adgang til arbejdsmarkedet for flygtninge.

De potentielle langsigtede dimensioner af tvangsfordrevnes behov, f.eks. for bolig, sundhed, ernæring, beskyttelse, drikkevand og sanitet og uddannelse, kan ikke imødekommes ved hjælp af humanitær bistand alene. Dertil kommer, at udelukkelsen af tvangsfordrevne fra værtssamfundenes offentlige tjenesteydelser kan føre til en **afhængighed af bistand, som forhindrer bæredygtig udvikling både i værtssamfundene og blandt de fordrevne**. Hvis det er muligt, bør de tvangsfordrevne integreres i de eksisterende strukturer for tjenesteydelser, således at de sikres lige og retfærdig adgang til disse tjenester. Tilstrømningen af flygtninge kan imidlertid, når denne adgang gives, lægge et betydeligt finanspolitisk pres på værtslandene, især fordi disse ofte er sårbare lavindkomstøkonomier. Tjenesteydelser som f.eks. sundhed, logi, beskæftigelse, uddannelse og børnepasning er under et betydeligt pres. Dette skyldes ikke kun situationen i værtslandet, der kan være prekær. Det skyldes også den betydelige mangel på uddannet sundhedspersonale, der er i stand til at tilgodese flygtningenes behov, f.eks. på grund af deres mentale sundhedstilstand, posttraumatisk stress og kønsbaseret vold. I akutte nødsituationer, som de eksisterende systemer ikke er i stand til at håndtere, kan der være et midlertidigt behov for at hente hjælp fra alternative systemer, som kan stå for yderligere tjenesteydelser. Disse bør integreres i de eksisterende nationale og lokale systemer, så snart forholdene tillader det.

Samtidig er det vigtigt at have supplerende foranstaltninger til støtte for langsigtede bæredygtige udviklingsstrategier og beskyttelse af det makroøkonomiske forhold i de berørte lande. Internationale aktører har en række foranstaltninger og instrumenter til deres rådighed med henblik på at bidrage til **makroøkonomisk stabilitet**: støtte til det analytiske arbejde vedrørende de makroøkonomiske konsekvenser med henblik på udvikling af helhedsorienterede strategier, støtte til foranstaltninger til stimulering af den økonomiske genopretning og inddragelse af flygtningene i arbejdsstyrken eller lån på favorable vilkår for at kickstarte en jobskabende erhvervsmæssig udvikling.

Regeringen i Iran meddelte for nylig et fælles initiativ med UNHCR og den statslige sygeforsikring for at inkludere næsten en million afghanske og irakiske flygtninge i det universelle nationale sundhedssystem.

Social beskyttelse er også af afgørende betydning for at styrke de tvangsfordrevnes position i samfundet og give dem **langsigtet og regelmæssig støtte til at håndtere deres kroniske sårbarhed**. Det finansielle pres, som mange værtslande oplever, skaber behov for en flerårig programmeringsstrategi til at **supplere de offentlig myndigheders indsats** og hjælpen fra andre aktører. For at kunne etablere et socialt sikkerhedsnet er det afgørende at indføre informationsudvekslingssystemer og sporing af ydelser samt fælles beredskabs- og finansieringsplanlægning mellem EU-aktører inden for humanitær bistand og udvikling og de offentlige myndigheder.

I Jordan foretages der med UNRWA-projektet³³ om styrkelse af modstandskraften blandt palæstinensiske flygtninge fra Syrien en række beskyttelsestiltag for at forhindre, at disse flygtninge bliver ekstremt sårbare. Det gøres ved kontanttilskud, adgang til grundlæggende uddannelse og målrettede humanitære indsatser.

³³ UNWRA er De Forenede Nationers Nødhjælps- og Arbejdsagentur for Palæstinensiske Flygtninge i Mellemøsten.

Foranstaltninger:

- Hjælpe værtsregeringer med at udvikle integrerede tilgange til at yde tjenester og udvikle sociale beskyttelsesprogrammer for både fordrevne og værter.
- Yde budgetstøtte til offentlige tjenester samt andre tjenesteydere, herunder pressede civilsamfundsorganisationer, med henblik på at supplere værtsregeringens foranstaltninger og udbedre mangler, når det er muligt.
- Fremme integration af nødhjælpsprogrammer i de nationale sociale sikringsordninger.
- Fremme og støtte udvidelsen af adgangen til tjenesteydelser inden for sikkerhed og retsvæsen for flygtninge og tvangsfordrevne.

3. KONKLUSION

EU er den største globale udviklingsdonor og humanitære aktør, men på trods af EU's indsats, er tvangsfordrivelsernes omfang og kompleksitet en udfordring, der kræver yderligere ambitiøse tiltag. Tilgange, der kun adresserer umiddelbare humanitære behov, er ikke forenelige med tvangsfordrivelsernes omfang og langvarige karakter. Udviklingsbistand skal inddrages fra begyndelsen af en krise, ikke blot for at tage hånd om dens bagvedliggende årsager, men også for at håndtere udviklingsbehovene blandt de fordrevne og deres værter.

I denne meddelelse foreslås en udviklingsorienteret tilgang til flygtninge, internt fordrevne og deres værter med fokus på deres specifikke sårbarheder og kapaciteter. Meddelelsen tilsigter **inddragelse af flere aktører, herunder den private sektor, på grundlag af bedre viden om, hvad der virker eller ikke virker i forskellige sammenhænge**. Der opfordres til på grundlag af stærke partnerskaber med værtslandene at skabe større synergi mellem humanitære aktører og udviklingsaktører. Dette gælder fælles analyser, programmering og forudsigelig og fleksibel finansiering, herunder på lokalt niveau, hvor de mest innovative løsninger opstår. Målet er at gøre de tvangsfordrevne **bedre rustede og mere selvhjulpne** gennem kvalitetsuddannelse, adgang til økonomiske muligheder og social beskyttelse.

En EU-politik til håndtering af tvangsfordrivelse vil bidrage til at forhindre fragmentering eller overlappninger i den europæiske indsats og til en bedre udnyttelse af potentielle stordriftsfordele. Dette vil gøre EU's og medlemsstaternes indsats mere sammenhængende og dermed mere effektiv.

Det FN-ledede humanitære verdenstopmøde i maj 2016 er en vigtig mulighed for EU og medlemstaterne til at gå i dialog med andre aktører om **at sikre tidlig politisk opmærksomhed og større engagement i en sammenhængende og helhedsorienteret global tilgang til at håndtere tvangsfordrivelse**. Denne engagement bør bygge på en **fælles strategisk dagsorden og større samarbejde mellem internationale donorer, værtsregeringer, lokalsamfund, civilsamfundet og de fordrevne selv**.