



Bruselj, 26.4.2016
COM(2016) 234 final

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

Dostojno življenje: od odvisnosti od pomoči do samozadostnosti

Prisilno razseljevanje in razvoj
{SWD(2016) 142 final}

1. UVOD

Namen tega sporočila je predstaviti politični okvir za preprečevanje, da prisilno razseljevanje ne postane dolgotrajno in da se postopno odpravi odvisnost razseljenih oseb od humanitarne pomoči v obstoječih primerih razseljenosti, in sicer s spodbujanjem samozadostnosti in omogočanjem, da razseljene osebe živijo dostojno in doprinesejo k družbi države gostiteljice do njihove prostovoljne vrnitve ali preselitve.

Evropska unija kot dejavni globalni akter ter vodilni donator humanitarne in razvojne pomoči je zavezana zagotavljanju pomoči ljudem v stiski po vsem svetu. To počne tako v kriznih situacijah kot tudi s spodbujanjem dolgoročnega trajnostnega razvoja držav. Evropska komisija je glede na resnost sedanje **begunske in migracijske krize** v svoji evropski agendi o migracijah¹ predstavila vseobsegajoč in celovit pristop. V agendi poziva k „**strateškemu razmisleku**“ o tem, kako v **največji možni meri povečati vpliv razvojne in humanitarne pomoči EU, da bi ta zagotovila ustrezno obravnavo razsežnosti, večdimenzionalnih dejavnikov in vpliva prisilnega razseljevanja na lokalni ravni.**

Po svetu je zaradi konfliktov, nasilja in kršitev človekovih pravic prisilno razseljenih več kot 60 milijonov ljudi – beguncev in notranje razseljenih oseb². To je **najvišja stopnja prisilnega razseljevanja po drugi svetovni vojni**. Pet največjih begunskih razselitev – iz Sirije, Afganistana, Somalije, Sudana in Južnega Sudana – je dolgotrajne narave³, pri čemer je veliko število Afganistancev razseljenih že več kot tri desetletja. To dolgotrajnost še poslabšuje dejstvo, da je bilo v letu 2014 zabeleženo najnižje število prostovoljne repatriacije beguncev v zadnjih treh desetletjih⁴. Dolgotrajne narave so tudi tri od petih največjih notranjih razselitev – Sirija, Kolumbija in Sudan. Že samo kriza v Siriji, ki traja že šesto leto, je privedla do 4,7 milijona beguncev in 6,5 milijona notranje razseljenih oseb, pri čemer je v EU prišlo 1 milijon beguncev samo v letu 2015. Podnebni pojavi, kot je letošnji El Niño, ki bo predvidoma najhujši v zadnjih 20 letih, imajo prav tako lahko velik vpliv⁵. **Kombinirani učinki povečanja konfliktov, nasilja, podnebnih sprememb ter okoljskih in naravnih nesreč bodo v beg prisilili še več ljudi.** Informacije o razmerah in dejavnikih prisilnega razseljevanja ter oceno obstoječih politik Komisije, njenih instrumentov in praks pri pomoči beguncem, notranje razseljenim osebam in prosilcem za azil v tretjih partnerskih državah je mogoče najti v delovnem dokumentu služb Komisije, priloženem temu sporočilu.

Visoki komisar Združenih narodov za begunce (UNHCR) je leta 2015 opredelil glavne dejavnike, ki silijo sirske begunce v sosednjih državah, da zaprosijo za azil v Evropi. Ti vključujejo izgubo upanja, visoke stroške življenja in poglobljanje revščine ter omejene možnosti za preživljanje ali pridobitev izobrazbe. Če begunci in notranje razseljene osebe nimajo možnosti za razvoj ter priložnosti za uživanje socialnih in ekonomskih pravic, je verjetneje, da bodo zapustili svojo regijo izvora. **Sekundarne in večkratne razselitve** odražajo skupni neuspeh pri obravnavanju **posebnih srednje- do dolgoročnih potreb in ranljivosti** prisilno razseljenih oseb ter njihovih gostiteljskih skupnosti in jim zagotoviti

¹ COM(2015) 240 z dne 13. maja 2015.

² „Svet v vojni. Globalni trendi, pregled UNHCR. Prisilne razselitve leta 2014“, junij 2015.

³ Opređeljeno kot razmere, v katerih je 25 000 ali več beguncev z istim državljanstvom v izgnanstvu v dani državi azila že pet let ali več (UNHCR).

⁴ UNHCR polletni trendi 2015, december 2015.

⁵ V skladu s sklepi Sveta o evropski podnebni diplomaciji po zasedanju COP 21 (02/2016).

trajne rešitve⁶. Humanitarni sistem ne more sam zadovoljiti rastočih razvojnih potreb prisilno razseljenih ljudi in gostiteljskih skupnosti. Pri prisilnem razseljevanju ne gre le za humanitarni izziv: gre tudi za izziv na področjih **politike, človekovih pravic, razvoja in gospodarstva** ter je neizogibno povezan s širšim pojavom **migracij**.

Medtem ko za EU neposredno skrb predstavlja prisilno razseljevanje, ki je posledica konfliktov v njenem sosedstvu, gre pri **dolgoročnem prisilnem razseljevanju za vprašanje globalne narave**. Zato je Komisija v svojem sporočilu o vlogi zunanjega delovanja EU v sedanji begunski krizi⁷ pozvala EU in njene države članice, naj si prizadevajo, da se dolgoročno stori več za odpravo temeljnih vzrokov za migracije in razseljevanje. EU je pokazala svojo zavezo za **odpravo temeljnih vzrokov prisilnega razseljevanja pri viru** s povečanjem svojih prizadevanj za preprečevanje novih konfliktov, rešitev obstoječih konfliktov in odpravo kršitev človekovih pravic – ki so vsi pomembni **dejavniki prisilnega razseljevanja**. Stalna politična in diplomatska prizadevanja EU in njenih držav članic za rešitev obstoječih konfliktov in spodbujanje spoštovanja človekovih pravic v svetu so torej ključni elementi te agende. Sem spada tudi reševanje življenj in zadovoljevanje takojšnjih humanitarnih potreb. Vendar pa poleg pravne in fizične zaščite⁸ ter hrane in zatočišč prisilno razseljeni ljudje potrebujejo tudi dostop do delovnih mest in storitev, kot so zdravstveno varstvo, izobraževanje in stanovanja. Pravni red EU in dobre prakse, ki se razvijajo od leta 1999 za oblikovanje skupnega evropskega azilnega sistema in uskladitev minimalnih skupnih standardov za azil, so lahko dober primer, kako lahko partnerske države sprejmejo veliko število beguncev.

Prisilna razselitev: dolgotrajen in zapleten problem

To sporočilo se osredotoča na primere dolgotrajne prisilne razselitve v partnerskih državah zaradi konfliktov, nasilja in kršitev človekovih pravic, ne glede na status razseljenih oseb v skladu s Konvencijo o beguncih iz leta 1951. Elementi nove politike se lahko uporabijo tudi za razselitve, ki jih povzročijo naravne nesreče in podnebne razmere, pri čemer se upoštevajo različne politike, razmere, potrebe in rešitve. Zaradi pomanjkanja trajnega miru v mnogih državah izvora, omejevalnih politik države gostiteljice in omejenih mest za preselitev večina razseljenih ljudi živi v **dolgotrajni razseljenosti več kot pet let**. Malo jih najde trajne rešitve, kot so prostovoljna repatriacija, preselitev ali lokalno vključevanje. V letu 2014 je število novih beguncev naraslo na 2,9 milijona, pri čemer se je samo 126 800 nekdanjih beguncev lahko vrnilo v svojo državo izvora in samo 105 200 jih je bilo stalno preseljenih⁹. **Danes za begunce dolgotrajna razseljenost traja v povprečju 25 let in za 90 % notranje razseljenih oseb več kot 10 let**¹⁰.

⁶ Mednarodni pravni okviri razlikujejo tri trajne rešitve za begunce: prostovoljno repatriacijo, lokalno vključevanje in preselitev. Trajne rešitve za notranje razseljene osebe se lahko dosežejo s trajnim ponovnim vključevanjem v matični kraj, trajnim lokalnim vključevanjem v kraj prve razselitve ali trajnim vključevanjem v drug del države.

⁷ JOIN(2015) 40 z dne 9. septembra 2015.

⁸ V skladu z Ženevsko konvencijo o beguncih iz leta 1951 in Protokolom iz leta 1967 imajo begunci s priznanim statusom pravico do mednarodne zaščite.

⁹ „Svet v vojni. Globalni trendi, pregled UNHCR. Prisilne razselitve leta 2014“, junij 2015.

¹⁰ „Svet v vojni. Globalni trendi, pregled UNHCR. Prisilne razselitve leta 2014“, junij 2015; „Globalni pregled 2015: Notranje razseljene osebe kot posledica konfliktov in nasilja“, IDMC, maj 2015.

Leta 2014 je 86 % vseh beguncev na svetu živelo v regijah v razvoju, najmanj razvite države pa so azil zagotovile 25 % vseh beguncev¹¹. To ne ustvarja **ogromnega pritiska le na razseljene ljudi in njihove države gostiteljice, vlade in skupnosti, pač pa tudi na donatorje. Vse te skupine si delijo odgovornost za odzivanje.** Pritisk zaradi pritoka in dolgoročnega bivanja razseljenega prebivalstva je zlasti **velik za ranljive skupnosti, države in regije.** To ima daljnosežne posledice na javno izobraževanje, ravnanje z odpadki, nastanitve in cene nepremičnin, javne storitve, kot so električna energija in oskrba z vodo, cene hrane in plače ter splošno stabilnost. Ker si vedno večje število razseljenih ljudi najde zatočišče v urbanih območjih, je vpliv na načrtovanje in zagotavljanje storitev zlasti velik v mestih.

Agenda za trajnostni razvoj do leta 2030¹² opredeljuje prisilno razseljevanje kot enega ključnih dejavnikov, ki ogrožajo napredek razvoja, doseženega v zadnjih desetletjih. Iz tega razloga so begunci in notranje razseljene osebe uvrščeni v kategorijo ranljivih oseb, ki ne smejo biti **zapostavljene**. Čeprav prisilno razseljene osebe prejemajo humanitarno pomoč, pa so pogosto izključene iz programov in ukrepov razvojnih akterjev. Politike držav gostiteljic beguncem pogosto omejujejo dostop do trga dela ter omejujejo njihovo gibanje in prebivanje v državi. Prav tako prepovedujejo nadgradnjo begunskih naselbin na načine, ki spodbujajo trajnost in otežujejo, če ne celo onemogočajo, pridobivanje dolgoročno varnega pravnega statusa. Posledica teh politik je ohranjanje negotovega položaja razseljenega prebivalstva in zagotavljanje, da ob odsotnosti dolgoročnih razvojnih možnosti ostanejo odvisni od podpore humanitarnih akterjev. Begunci in notranje razseljene osebe so dejavni posamezniki z znanji in veščinami, ki lahko prispevajo h gospodarstvu in družbi države gostiteljice ali skupnosti. Vendar prevladujoči model **odvisnosti od pomoči, ki temelji na oskrbi in vzdrževanju**, ne ponuja pa razvojnih priložnosti, spodbuja **priložnosti za begunce in notranje razseljene osebe, da bi postali bolj samozadostni**¹³.

Okoliščine razseljevanja so zelo zapletene in se med seboj močno razlikujejo. Nekateri begunci imajo lahko sprva večje zmogljivosti za soočanje z razmerami kot njihovi gostitelji, na primer zaradi prihrankov ali tesnih družinskih vezi v državi gostiteljici. Poleg tega, čeprav lahko države gostiteljice prejemajo razvojno pomoč EU, pa ranljive gostiteljske skupnosti običajno nimajo koristi od humanitarne pomoči. Prebivalstvo, ki je ostalo v svojih skupnostih izvora, medtem ko se je bilo drugo prisiljeno razseliti, je prav tako lahko ranljivo. Prostovoljni povratniki so lahko v sorazmerni prednosti na področju znanja in kapitala, ki so ga pridobili v tujini. Begunci in notranje razseljene osebe se lahko soočajo s podobnimi izzivi kot migranti, ki se s podeželja preselijo v mesto, ali širše mestno ali podeželsko revno prebivalstvo. To lahko privede do napetosti in sporov med skupnostmi, kar lahko povzroči množično sekundarno razseljevanje. Zlasti v primeru notranje razseljenih oseb in povratnikov je lahko neupravičeno osredotočanje na status v nasprotju s humanitarnim načelom zagotavljanja pomoči na osnovi potrebe. Pristop na osnovi statusa je lahko tudi neizvedljiv v primerih, ko so razlogi za razselitev mešani in kumulativni ter v katerih je **ranljivost odvisna bolj od posameznih okoliščin kot od pripadnosti posebno določeni kategoriji ali skupini.**

¹¹ „Svet v vojni. Globalni trendi, pregled UNHCR. Prisilne razselitve leta 2014“, str. 2, junij 2015.

¹² „Spreminjamo naš svet: agenda za trajnostni razvoj do leta 2030“, A/RES/70/1.

¹³ Samozadostnost je zmožnost ljudi, gospodinjstev ali skupnosti, da zadovoljijo svoje osnovne potrebe ter uživajo socialne in ekonomske pravice na trajnosten in dostojanstven način.

Zato bi pri načrtovanju ukrepov morala imeti dejanska **ranljivost prednost pred pravnim statusom**, in sicer ob popolnem spoštovanju mednarodnega prava in prava človekovih pravic. **Posebne potrebe po zaščiti** prisilno razseljenih oseb je treba obravnavati na podlagi spola, starosti in invalidnosti ter njihove politične usmerjenosti, etnične pripadnosti, jezika, kaste, vere in/ali spolne usmerjenosti. **Pristop „eno merilo za vse“ zato ni izvedljiv**. EU je odločena zagotoviti **politični okvir** za bolj **učinkovit, razmeram prilagojen in dostojen globalni odziv** na prisilno razseljevanje. To namerava storiti z združevanjem svojih pristopov k političnim vprašanjem, preprečevanju konfliktov, razvoju, človekovim pravicam in humanitarni pomoči ter nastale povezave operativno okrepiti.

Vzpostavitev v razvoj usmerjenega političnega okvira za obravnavo dolgotrajnega prisilnega razseljevanja

Vzpostaviti je treba nov in **usklajen politični okvir, ki temelji na sodelovanju**. Pristopi na področju politike, človekovih pravic, humanitarnih dejavnosti in razvoja se morajo medsebojno dopolnjevati, da se ustvari **scenarij, ki bo koristil** razseljenim ljudem in njihovim gostiteljskim skupnostim. Ta nov politični okvir bo temeljil na prednostih celostnega pristopa EU¹⁴ in pristopa EU k odpornosti¹⁵. Okvir bo kanaliziral proizvodne zmogljivosti beguncev in notranje razseljenih oseb, tako da jim bo pomagal pri dostopu do izobraževanja, nastanitve, zemljišča, proizvodnih sredstev, virov preživetja in storitev ter s spodbujanjem sodelovanja med njimi in njihovo gostiteljsko skupnostjo.

Za učinkovito delovanje novega političnega okvira je treba odpraviti obstoječe operativne strukture. **Politične akterje** je treba bolj vključiti v pogajanja, da bi premostili ovire, ki razseljenim ljudem preprečujejo razvoj svojega potenciala. Humanitarni in razvojni akterji delujejo v različnih ciklih in postopkih strukturiranja, načrtovanja ter financiranja, ki ne odražajo resničnih **dolgoročnih potreb razseljenih oseb ali gostiteljskih skupnosti**. Humanitarna pomoč je oblikovana tako, da se uporablja kot **kratkoročen ukrep** na začetku krize za zadovoljevanje nujnih humanitarnih potreb in potreb po zaščiti prisilno razseljenih oseb v begunskih taboriščih ali mestnih območjih. Razvojna pomoč pa po drugi strani deluje na podlagi dolgoročnih večletnih načrtovanj in obdobja financiranja.

Tesnejše sodelovanje med razvojnimi in humanitarnimi akterji – s **tesnejšimi vezmi na področju financiranja na programski ravni, izmenjave in ocenjevanja informacij ter določanja ciljev** – lahko omogoči oblikovanje učinkovitejših in trajnejših strategij za **zaščito in samozadostnost**. To bo koristilo razseljenim osebam in ranljivim gostiteljskim skupnostim. Nov, v razvoj usmerjen pristop k prisilnemu razseljevanju **ne bo povzročil dodatnih stroškov**. Nasprotno, srednje- do dolgoročno bo **okrepil učinkovitost in izboljšal rezultate** za donatorje in upravičence, saj bo zmanjšal odvisnost od humanitarne pomoči in povečal učinkovitost naložb.

Vloga vlad gostiteljic je bistvenega pomena, saj so odgovorne za pravne in politične okvire, s pomočjo katerih je mogoče obravnavati potrebe beguncev, notranje razseljenih oseb in skupnosti gostiteljic. Vlade določijo parametre za razvojne ukrepe ter časovni okvir in prostor za humanitarno posredovanje. Mnoge države gostiteljice se same pogosto ne morejo spoprijeti

¹⁴ „Celosten pristop zunanje politike EU k reševanju konfliktov in kriz“, JOIN(2013) 30, 11.12.2013.

¹⁵ „Pristop EU k odpornosti: izkušnje s krizami prehranske varnosti“, COM(2012) 586, 3.10.2012.

s temi izzivi. Za zagotovitev pozitivnih rezultatov v dolgoročnem obdobju ter dejanske porazdelitve bremena so potrebne znatne naložbe mednarodne skupnosti, zlasti na lokalni ravni. Takšne naložbe bi se morale izogibati diskriminaciji med različnimi kategorijami prisilno razseljenih oseb in z odpravo ovir za udeležbo na trgu dela, lažšanjem dostopa do socialnih storitev, nadgradnjo begunskih naselbin ter pridobivanjem dolgoročno varnega pravnega statusa spodbujati pošteno in enako obravnavo.

To sporočilo določa nov, v razvoj usmerjen politični okvir za obravnavo prisilnega razseljevanja v obliki priporočil. Njegov cilj je povezati različne instrumente in ukrepe za zagotovitev, da ima EU **učinkovit in celovit pristop k reševanju prisilnega razseljevanja, v katerega je vključenih več akterjev**. Poleg tega je sporočilo poziv k podpori novega pristopa s strani naših partnerjev pri izvajanju: agencije ZN, mednarodne organizacije, nevladne organizacije, organizacije civilne družbe, zasebni sektor ter drugi nedržavni akterji v EU in v partnerskih državah.

2. ELEMENTI NOVEGA POLITIČNEGA OKVIRA

2.1. TESNEJŠA HUMANITARNA IN RAZVOJNA POVEZAVA

Poudarek politike Komisije se je preusmeril z linearnega humanitarno-razvojnega pristopa – povezovanje pomoči, obnove in razvoja – na krepitev odpornosti. Nedavno je bil sprejet celovit pristop, ki vključuje humanitarno pomoč, razvojno sodelovanje in politična prizadevanja. Ključnega pomena je, da politični in razvojni akterji, v tesnem sodelovanju s humanitarnimi akterji, sodelujejo **od začetka krize razseljevanja**. S tem bi zagotovili vzpostavitev boljše delitve odgovornosti med humanitarnimi in razvojnimi akterji, ob polnem spoštovanju humanitarnih načel.

2.1.1. ZGODNJE VKLJUČEVANJE VSEH AKTERJEV

EU bi se morala **prek svojih političnih in razvojnih akterjev ter akterjev držav članic v reševanje krize vključiti v zgodnji fazi**, da se omogoči doslednejši in bolj usklajen pristop. Polno spoštovanje humanitarnih načel in tesno usklajevanje z vlado gostiteljico sta ključnega pomena. Cilj je izboljšati življenjske razmere **v celotnem obdobju razselitve** ter na najučinkovitejši način sprejeti **rešitve za končanje razselitve**. Istočasna uporaba širokega spektra instrumentov, ki temelji na njihovi primerjalni prednosti v okviru skupnega strateškega okvira, je v skladu s pristopom EU k odpornosti. Ta pristop zahteva **večstransko sodelovanje** s širšim naborom akterjev s področja politike, človekovih pravic, razvoja ter humanitarnih, mednarodnih, nacionalnih in lokalnih akterjev, pri katerem se lahko čim bolj povečajo primerjalne prednosti posameznega akterja. Za povečanje samozadostnosti je pomembno, da pri oblikovanju programov in strategij dejavno vlogo prevzamejo razseljene osebe in skupnosti gostiteljice. To sodelovanje bi moralo obsegati resnične in raznolike potrebe ter **posebne ranljivosti in zmogljivosti** ljudi v posameznih konkretnih razmerah.

Sistem EU za zgodnje opozarjanje na konflikte¹⁶ temelji na ocenah tveganja konfliktov in spodbuja zgodnje preventivno ukrepanje EU, tudi v situacijah s tveganjem povzročanja

¹⁶ SWD(2016) 3, 27.1.2016.

prisilnega razseljevanja. Ta pristop k analizi konfliktov ustvarja možnosti celovitega odziva EU, vključno s sodelovanjem držav članic in ključnih mednarodnih partnerjev, kot so ZN.

EU je leta 2012 kot eden prvih razvojnih akterjev financirala projekt v podporo srednje- in dolgoročnih potreb gostiteljskih skupnosti in sirskih beguncev v Libanonu. Celostni pristop v zgodnji fazi je bil ključnega pomena, saj so imele gostiteljske skupnosti in institucije, ki jih je pritok beguncev najbolj prizadel, le malo podpore.

2.1.2. OBLIKOVANJE USKLAJENIH STRATEGIJ, KI TEMELJIJO NA DOKAZIH

Celosten pristop zunanje politike EU k reševanju konfliktov in kriz¹⁷ predstavlja pomembno vstopno točko za strateško usklajeno uporabo različnih politik in instrumentov EU v tesnem sodelovanju z državami članicami. Uporaba te vstopne točke bi povečala učinkovitost ter vpliv politike in ukrepov EU, zlasti ker se konflikti in krize razvijajo nelinearno. Načela celostnega pristopa pomenijo preventivno delovanje, kjer je to mogoče, in državno vodeno strateško načrtovanje, ki temelji na **skupnih okvirnih dokumentih**¹⁸ ali **enakovrednih krovnih strategijah**. Ta bi morala temeljiti na obstoječih raziskovalnih orodjih ter orodjih za oceno in obvladovanje tveganja, da bi zagotovila skupno podlago dokazov, po potrebi pa tudi vključevati **skupne analize konfliktov, skupne ocene potreb** in druge s tem povezane analize primerov dolgotrajne razseljenosti in njenih dejavnikov.

Skupne in celovite analize za posamezne države bi morale vključevati **skupno analizo zainteresiranih strani** političnega okolja in institucionalnih okvirov. Ti okviri bi morali vključevati tudi trajne rešitve, analizo možnosti in demografsko profiliranje beguncev, notranje razseljenih oseb ter skupnosti gostiteljice. V okviru priprave analiz je treba pri posvetovanju z upravičenci spoštovati načela zasebnosti in varstva podatkov.

Kot vstopno točko za razpravo z vlado gostiteljico oziroma lokalnimi organi se lahko uporabi **kartiranje** neposrednih in posrednih ekonomskih, okoljskih, socialnih, fiskalnih in političnih učinkov razseljevanja. Za obravnavanje spreminjajočih se potreb in ranljivosti bi intervencije morale ohraniti dovolj prožnosti.

Rezultat bodo bolj celostne, učinkovitejše in trajnejše **strategije zaščite in samozadostnosti** razseljenih oseb, zagotovile pa jim bodo možnosti za dostojno življenje in hkrati zmanjšale vpliv na skupnosti gostiteljice. **Skrbniški skladi** EU, ustanovljeni za Srednjeafriško republiko¹⁹, kot odziv na krizo v Siriji (sklad Madad²⁰), za Afriko²¹, instrument za pomoč

¹⁷ JOIN(2013) 30, 11.12.2013.

¹⁸ Skupni okvirni dokumenti kot nadomestki za strateške dokumente držav so trenutno predvideni v Uredbi (EU) št. 233/2014 Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi instrumenta za financiranje razvojnega sodelovanja (UL L 77, 15.3.2014, str. 77).

¹⁹ Sklep Komisije C(2014) 5019 z dne 11. julija 2014 o ustanovitvi Skrbniškega sklada Evropske unije za Srednjeafriško republiko (skrbniški sklad EU Bêkou).

²⁰ Sklep Komisije C(2014) 9615 z dne 10. decembra 2014 o ustanovitvi Regionalnega skrbniškega sklada Evropske unije za odziv na krizo v Siriji (sklad Madad).

²¹ Sklep Komisije C(2015) 7293 z dne 20. oktobra 2015 o vzpostavitvi nujnega skrbniškega sklada Evropske unije za stabilnost in odpravljanje temeljnih vzrokov za nedovoljene migracije in razseljevanje v Afriki.

beguncem v Turčiji²² in zaveze, sprejete na londonski konferenci „Podpiranje Sircev in regije“ februarja 2016²³, odražajo preusmeritev k celostnim strategijam.

Novi center za raziskave in zbiranje dokazov Skrbniškega sklada EU za Afriko bo zagotavljal rezultate raziskav, ki se bodo v celotni življenjski dobi skrbniškega sklada uporabljali za oblikovanje politike in načrtovanje projektov.

2.1.3. PREOBLIKOVANJE USKLAJENIH STRATEGIJ V USKLAJENO NAČRTOVANJE

Novi politični pristop mora biti pravilo in ne izjema. Vključevati bi moral **poglobljeno izmenjavo informacij, usklajeno ocenjevanje, skupne analitične okvire ter usklajene cikle načrtovanja in financiranja. To vključuje vzpostavitev skupnih ciljev za kratko-, srednje- in dolgoročno obdobje ter skupnih kazalnikov.** Skupni cilji, o katerih bi se dogovorile EU in države gostiteljice v okviru večletnega cikla razvojnega načrtovanja, bi omogočili, da bi bila humanitarna pomoč na razpolago za nepričakovane pritoke razseljenih oseb, ne da bi to ogrozilo razvojne programe ali dodatno destabiliziralo lokalne skupnosti.

Kadar je prisilna razselitev opredeljena kot ključni izziv za razvoj, bi bilo obstoječe programe treba prilagoditi ali pa zasnovati nove programe, ki bi upoštevali dejavnik razseljevanja. **Skupno načrtovanje** programov med EU in državami članicami je prožna vaja, ki jo vodijo posamezne države in ki je lahko koristna v boju proti prisilnemu razseljevanju.

Donatorji bi morali zagotoviti **predvidljivo in prožno financiranje.** Na ravni EU bi bilo treba za omogočanje tega pristopa uporabiti prožnost instrumentov za zunanje financiranje²⁴. Nedavna vzpostavitev skrbniških skladov EU daje EU večjo prožnost in možnosti dodatnega financiranja s strani drugih donatorjev, vključno z državami članicami EU. Druge vrste instrumentov, ki omogočajo več prožnosti, vključujejo instrument za prispevanje k stabilnosti in miru²⁵, posebne ukrepe in krizne spremenljivke v projektih.

EU je razvila skupni okvir za razvoj humanitarnih ukrepov kot glavni podporni dokument za kakršno koli skupno delo za odpravo podhranjenosti v severni Nigeriji.

2.1.4. SPODBUJANJE REGIONALNEGA SODELOVANJA

Okrepljeno sodelovanje med različnimi politikami in instrumenti EU je odločilni element revidirane evropske sosedске politike (ESP). Eden od ključnih ukrepov pregleda evropske sosedске politike predlaga večjo udeležbo EU pri **spodbujanju regionalnega sodelovanja** med sosednjimi državami, ki se srečujejo s skupnimi izzivi ter pri spodbujanju akademske mobilnosti in mobilnosti delovne sile, tudi za begunce. Kot ključni elementi pri zagotavljanju zaščite za prisilno razseljene osebe so bili poudarjeni tudi: tesnejše povezave z diasporo,

²² Sklep Komisije C(2015) 9500 final o usklajevanju ukrepov Unije in držav članic prek mehanizma usklajevanja – instrument za pomoč beguncem v Turčiji.

²³ Te zaveze vključujejo zaveze EU in pakte EU, kot na primer tiste, predvidene za Jordanijo in Libanon. Pakti so celoviti paketi pomoči in podpore, ki združujejo elemente politike v pristojnosti EU (pomoč, trgovina, mobilnosti, varnosti itd.) v zameno za zaveze Jordanije in Libanona v zvezi s socialnim in gospodarskim vključevanjem beguncev iz Sirije.

²⁴ UL L 77, 15.3.2014.

²⁵ Uredba (EU) št. 230/2014, 15.3.2014, UL L 77/1.

zakonodajnimi organi in akterji na trgu dela, kot so podjetja, sindikati in socialni partnerji. To prav tako povečuje odpornost gostiteljskih skupnosti²⁶.

Regionalni program za razvoj in zaščito v severni Afriki, ki ga financira EU, pomaga platformi arabske diaspore za množično financiranje (narwi.com) pri financiranju mikropodjetij.

Ukrepi:

- Zagotoviti, da skupne analize in preventivni ukrepi obravnavajo tveganja ter posledice prisilnega preseljevanja, na primer prek povezav med sistemi zgodnjega opozarjanja, ki jih je EU vzpostavila za konfliktna situacije in humanitarne krize.
- Doslednejša uporaba spoznanj, pridobljenih v okviru pristopa k odpornosti, v situacijah prisilnega razseljevanja. Izkušnje kažejo na potrebo po skupni analizi tveganj in ranljivosti, skupnem načrtovanju strateških programov in humanitarno-razvojnih okvirih za reševanje potreb najbolj ranljivih skupin.
- Vključitev posebnih ukrepov za situacije razseljevanja v akcijski načrt o celostnem pristopu EU, ki so povezani s skupno ali usklajeno oceno potreb in nadaljnjih ukrepov.

2.2. STRATEŠKO SODELOVANJE S PARTNERJI

2.2.1. PARTNERSKE DRŽAVE

V skladu z mednarodnim pravom o beguncih²⁷ ter pravom človekovih pravic so vlade držav gostiteljic zavezane, da beguncem zagotovijo zaščito in spoštujejo njihove človekove pravice. Vlade nosijo glavno odgovornost za zaščito svojih državljanov, tudi tistih, ki so notranje razseljeni.

V zvezi z neprijavljenimi begunci in prostovoljnimi povratniki je treba opraviti še veliko dela. Razvojni pristop za podporo njihove vrnitve in ponovne vključitve je sicer potreben, vendar brez uradnega statusa begunca nimajo pravice zahtevati podpore v okviru nacionalnih programov.

V Pakistanu živi skoraj toliko neprijavljenih afganistanskih beguncev kot prijavljenih. Ti dve skupini se nahajata v različnih položajih in se soočata z različnimi izzivi, saj sta upravičeni do zelo različnih vrst in ravni podpore, tako v državi gostiteljici kot v zvezi z repatriacijo.

Nacionalni pravni in politični okviri ter vodenje, ki ga zagotavljajo vlade, določajo parametre, znotraj katerih lahko politični, razvojni in humanitarni akterji obravnavajo potrebe beguncev, notranje razseljenih oseb in gostiteljskih skupnosti. **Politični dialog** z vladami držav gostiteljic od začetka krize je ključnega pomena za opredelitev dolgoročnih strategij in razvojnih načrtov, pri čemer se upoštevajo specifični izzivi posameznih držav. EU bi morala

²⁶ JOIN(2015) 50 z dne 18. novembra 2015.

²⁷ Pogodbenice Konvencije o statusu beguncev (1951) in Protokola o statusu beguncev (1967) so v skladu s pogoji teh instrumentov dolžne zaščititi begunce na svojem ozemlju.

tesno sodelovati s strateškimi partnerji in mednarodno skupnostjo ter pri tem vladam držav gostiteljic in lokalnim organom pomagati pri oblikovanju politik, ki bodo razseljenim osebam zagotovila pravno varstvo in jim dala priložnost, da postanejo samozadostni. Poleg tega je treba zagotoviti pomoč pri stabilizaciji držav izvora, tako da se vzpostavijo osnovni pogoji za prostovoljno vrnitev na pokonfliktna območja.

Zakon o beguncih v Ugandi beguncem dovoljuje bivanje v naselbinah, kjer imajo tudi pravico do obdelovanja zemlje, kar jim omogoča samozadostnost.

Obsežna razseljevanja povzročajo visoko stopnjo fiskalne obremenitve nacionalnih in občinskih javnih proračunov ter makroekonomske šoke, ki slabijo nacionalne razvojne strategije in nedavne razvojne dosežke. Čeprav je **v prvi vrsti odgovornost za spodbujanje razvojnih pristopov k odpravi teh strukturnih učinkov prisilnega razseljevanja na strani vlad gostiteljic**, te pogosto nimajo dovolj finančnih sredstev in zmogljivosti za spodbujanje teh ukrepov. Neuspeh pri reševanju teh vprašanj lahko prispeva k večji krhkosti držav gostiteljic in napetosti med gostiteljskimi in begunskimi skupnostmi ali skupnostmi notranje razseljenih oseb. **Mednarodni akterji imajo ključno vlogo pri zagotavljanju zunanje podpore** za blažitev teh učinkov in spodbujanje bolj trajnostnih odzivov vlad.

Odločitve glede politike in pravnega okvira se ponavadi sprejmejo na nacionalni ravni, vendar pa razseljevanje najbolj neposredno prizadene **lokalne organe**. Tesno sodelovanje z lokalnimi organi in dolgoročne naložbe v njihove zmožnosti odzivanja so ključnega pomena, da se zagotovi lokalno prevzemanje odgovornosti za odziv in njegovo trajnost. Na tej ravni se razvijajo najbolj inovativni pristopi, kot so sodelovanje med mesti za okrepitev zmogljivosti na področjih, kot so urbanistično načrtovanje, lokalni gospodarski razvoj in zagotavljanje storitev. Strateška uporaba orodij, ki so na voljo, lahko poveže lokalni odziv z nacionalnimi strukturami.

V Iraku EU podpira postopen, večnamenski program denarne pomoči za pomoč razseljenim osebam in ranljivim gospodinjstvom v gostiteljskih skupnostih. Cilji so bolje uskladiti načrtovanje vladne in humanitarne denarne pomoči izogibanje oblikovanju vzporednih sistemov ter vzpostavitev tesnega sodelovanja med humanitarno pomočjo in dolgoročno podporo. Program denarne pomoči je bil uveden na lokalni/provincialni ravni za izgradnjo lokalnih povezav, ki jih je nato mogoče dvigniti na nacionalno raven in jih povezati z obstoječo podporo nacionalnih mrež socialne zaščite ter njihovih reform.

Organizacije civilne družbe lahko pomagajo pri **zastopanju in krepitvi** razseljenih oseb, s tem da jih seznanjajo o njihovih pravicah in obveznostih. Olajšajo lahko tudi vzajemno sodelovanje med razseljenimi osebami in skupnostmi gostiteljic. Hkrati lahko **diaspora pomaga tako, da ozavešča javnost** o krizi ter da prispeva finančna sredstva za ustanovitev mikro podjetij s strani gostiteljskih skupnosti in prisilno razseljenih oseb.

Učinkovitost teh ukrepov za okrepitev odpornosti in samozadostnosti je močno odvisna od obsega vključenosti gostiteljskih skupnosti in razseljenih oseb. V ta namen si mora EU prizadevati za **oblikovanje lokaliziranega pristopa, prilagojenega glede na posebne ranljivosti in zmogljivosti** določene regije. To je mogoče samo, če **prisilno razseljene osebe**

in gostiteljsko prebivalstvo dejavno sodelujejo pri oblikovanju lokalnih politik in v socialno-ekonomskih dejavnostih. To ne bi koristilo le pri umirjanju napetosti med različnimi skupinami prebivalstva, temveč bi pomagalo tudi pri urbanističnem načrtovanju in izpostavilo morebitne prednosti njihovega sobivanja. Dejstvo, da več prisilno razseljenih oseb zdaj živi v urbanih območjih kot v begunskih taboriščih, jim daje več možnosti za vključitev v družbo.

Ukrepi:

- Spodbujanje dostopa vseh skupin razseljenih oseb do vseh oblik pravne registracije, pri čemer se zagotavlja varstvo osebnih podatkov ob polnem spoštovanju mednarodnih standardov. To vključuje registracijo rojstva, s čimer se razseljene otroke vključi v sistem registracije prebivalstva države gostiteljice in prepreči nastajanje novih skupin prebivalstva brez državljanstva.
- Spodbujanje vlad držav gostiteljic in njihovih skupnosti z zagovarjanjem, obveščanjem in spodbudami, naj postopno vključijo prisilno razseljene osebe v družbeno in gospodarsko življenje skupnosti.
- Sodelovanje z vladami držav gostiteljic za zagotovitev politične podpore za pravno uveljavitev zaščite in družbeno-gospodarskega vključevanja prisilno razseljenih oseb v lokalne in nacionalne razvojne načrte. To bi bilo treba izvesti ob popolnem spoštovanju mednarodnega prava o beguncih in mednarodnega humanitarnega prava. Posebno pozornost bi bilo treba nameniti potrebam ranljivih oseb na podlagi spola, starosti in invalidnosti.
- Pomoč pobudam diaspore in civilne družbe za povečanje samozadostnosti prisilno razseljenih oseb ter njihovo vključevanje v družbo države gostiteljice.
- Okrepiti sodelovanje z lokalnimi organi za povečanje njihovih zmogljivosti na področjih, kot so urbanistično načrtovanje, razvoj lokalnega območnega gospodarstva in izvajanje storitev. To bi se lahko doseglo prek decentraliziranega sodelovanja (npr. sodelovanja med mesti).

2.2.2. UDELEŽBA ZASEBNEGA SEKTORJA

Zasebni sektor lahko postane pomemben akter pri zagotavljanju večje samozadostnosti in vključevanja prisilno razseljenih oseb ter okrepitvi odpornosti gostiteljskih skupnosti. **Zasebni sektor lahko pomaga na makroekonomski in mikroekonomski ravni. Prav tako lahko nudi nujno potrebne storitve in zaposlitvene možnosti.**

Dejavnosti zasebnega sektorja so lahko **prilagodljive glede časovnih okvirov izvajanja in stroškovno učinkovite**. Vendar, da bi se učinek zasebnega sektorja čim bolj povečal, zlasti pri dopolnjevanju drugih dejavnosti na terenu, je že od samega začetka potreben celostni pristop, ki opredeljuje potencialne projekte in sinergije.

Zasebni sektor ima prav tako lahko pomembno vlogo v trajnostnih in trgu prijaznih pristopih k razvoju **lokalne infrastrukture na področjih, kot so energija, voda in ravnanje z odpadki**. Zato je ključnega pomena, da se strateški okvir vzpostavi na začetku krize, tako da bodo **podjetja imela zaupanje v naložbe**.

V Jordaniji je javno-zasebno partnerstvo za posodobitev vodnih črpalk doseglo znatne prihranke energije. Partnerstvo je vzpostavljeno med zasebnim podjetjem in jordanskim vodnogospodarskim podjetjem, ki mu pomagata nemški urad za razvojno sodelovanje ter Evropska banka za obnovo in razvoj.

Omejevalne nastanitve v begunskih taboriščih zavirajo možnosti za spodbujanje samozadostnosti. Gotovina in boni so primeri nekaterih novih pristopov zagotavljanja podpore, ki lahko pri razseljenih osebah povečajo samozadostnost ter vzbujajo občutek **dostojanstva in prevzemanja odgovornosti**. V povezavi s programi javnega sektorja „gotovina za delo“, ki omogočajo kratkoročno zaposlovanje beguncev, bi zasebni sektor prek lokalnih bančnih sistemov lahko zagotovil finančne storitve, ki omogočajo izplačevanje v gotovini. Te bi lahko spremljali tudi ukrepi za podporo mikrofinančnih institucij ter varčevalnih in posojilnih mehanizmov, mikro, malih in srednjih podjetij ter novoustanovljenih podjetij s krepitvijo zmogljivosti in financiranjem. Obstajajo številni primeri, ko so mikro, mala in srednja podjetja s podporo različnih finančnih proizvodov v okviru mehanizmov kombiniranja²⁸ ustvarila delovna mesta in gospodarski razvoj. Mehanizmi kombiniranja lahko predstavljajo sredstvo za pritegnitev dodatnih javnih in zasebnih sredstev.

Posredni finančni skladi (Financial Intermediary Funds - FIFs) so novo orodje za zmanjšanje stroškov posojil za države s srednjim dohodkom, ki so sprejele največje število prisilno razseljenih oseb, kot so Turčija, Jordanija, Libanon in Ukrajina. Instrument ugodnega posojila naj bi deloval kot deauvillski tranzicijski sklad, kar pomeni, da ga bodo financirale donatorske podpore, medtem ko bi FIFs upravljal izvajanje programa.

Poleg tega lahko sodelovanje z zasebnim sektorjem in socialnimi podjetniki velikemu številu beguncev ter notranje razseljenih oseb omogoči dostop do mobilne telefonije in interneta. To bi lahko močno olajšalo zbiranje in izmenjavo informacij, zagotavljanje storitev, kot so mobilno plačevanje in mobilno bančništvo, ter pripomoglo k vključevanju beguncev in notranje razseljenih oseb na lokalne trge dela.

Ukrepi:

- Vključitev zasebnega sektorja v oblikovanje strategij na začetku krize, da se opredelijo zmogljivosti in omogoči dovolj časa za načrtovanje.
- Olajšanje sodelovanja med zasebnim sektorjem in vladami držav gostiteljic ter lokalnimi organi za spodbujanje dopolnilnih ukrepov in preprečevanje podvajanja. To je mogoče narediti na primer tako, da se vladam pomaga pri poenostavitvi njihovih postopkov, s čimer se olajša ustanavljanje zasebnih mikropodjetij.
- Podpiranje samozaposlenih razseljenih oseb pri ponovnem zagonu njihovih podjetij, s čimer se prispeva k zmanjšanju davčne obremenitve, spodbuja ustvarjanje delovnih mest (tudi za člane gostiteljskih skupnosti) in lajša integracija.
- Spodbujanje vlad držav gostiteljic in zasebnega sektorja, naj povečajo dostop do interneta za razseljene osebe.

2.3. SEKTORSKI PRISTOP

²⁸ Mehanizmi kombiniranja se nanašajo na kombinirano uporabo posojil in nepovratnih sredstev v okviru zunanje pomoči EU.

2.3.1. IZOBRAŽEVANJE

V krizah prisilnega razseljevanja je kakovostno izobraževanje v varnem okolju **bistvenega pomena za zaščito otrok** ter ena glavnih prednostnih nalog za prisilno razseljene ljudi in skupnosti gostiteljice. Pomanjkanje priložnosti za izobraževanje zmanjšuje možnosti za doseganje družbene in gospodarske blaginje ter povzroča medgeneracijsko zmanjšanje človeškega kapitala ter brezup, marginalizacijo, spolno izkoriščanje, kriminal in radikalizacijo. Izobraževanje v izrednih razmerah je eden od ključnih elementov humanitarne pomoči v krizah prisilnega razseljevanja. Komisija je leta 2016 za štirikrat povečala delež svojega letnega proračuna za humanitarno pomoč, namenjenega **izobraževanju v izrednih razmerah**, in sicer na 4 %. To povečanje odraža tudi pomen, ki ga agenda za trajnostni razvoj do leta 2030 pripisuje izobraževanju pri odpravljanju revščine otrok in krepitvi njihove vloge²⁹.

Otroci, mlajši od 18 let, so v letu 2014 predstavljali 51 % beguncev, kar je zvišanje z 41 % v letu 2009 ter hkrati najvišja številka v zadnjih več kot desetih letih³⁰. S približno 65 milijonov otrok, starih od 3 do 15 let, ki so jih neposredno prizadele humanitarne krize, vključno z razseljevanjem, je **nevarnost „izgubljene generacije“** resnična³¹. Da bi pripomogli k vključevanju otrok in mladih v gostiteljske skupnosti, je treba probleme, kot so travme, prehrana, nasilje zaradi spola ter jezikovne in kulturne ovire, učinkovito odpraviti. To zahteva bolj celovit pristop k dopolnjevanju humanitarne pomoči.

V Jordaniji EU pomaga vladi zagotavljati brezplačno izobraževanje za sirske begunske otroke v okviru programa proračunske podpore.

Ko prisilno razseljevanje postane dolgotrajno, se gostiteljske skupnosti in njihovi sistemi javnega izobraževanja morebiti težko prilagodijo številu in raznolikosti razseljenih otrok in mladih. Potreba po boljši integraciji tako postaja vedno bolj pereča. Ključni izziv je zagotoviti, da imajo vlade in drugi organi sredstva ter zmogljivosti za zagotavljanje dostopa do **polnega, pravičnega in kakovostnega izobraževanja** za razseljeno in lokalno prebivalstvo. **To velja na vseh ravneh – predšolskega, osnovnošolskega, srednješolskega, poklicnega in visokošolskega izobraževanja.** Da bi to dosegli in da bi se izboljšala medkulturna ozaveščenost znotraj izobraževalnega sistema države gostiteljice, bi organi morali zagotoviti, da se v čim večji meri izkoristi znanje učiteljev in drugega pedagoškega osebja izmed razseljenih ljudi. Za ustrezen odziv je še posebej pomembna analiza različnih stopenj izobrazbe ljudi in njihovih različnih potreb. V okviru razvojnega sodelovanja se gostiteljske skupnosti podpira prek **proračunske pomoči in programov za razvoj infrastrukture**, da se okrepi njihova **odpornosti in pripravljenosti**. Izobraževanje in učenje jezikov v okolju, ki upošteva različnost spolov ter je hkrati varno in nenasilno, predstavlja eno najmočnejših orodij za pomoč prisilno razseljenim osebam v gostiteljskih skupnostih. To še zlasti velja za ženske in dekleta.

Tesnejše sodelovanje med humanitarnimi in razvojnimi akterji lahko zagotovi kontinuiteto izobraževanja z odpravljanjem razlik med izobraževanjem v izrednih razmerah ter dostopom

²⁹ Cilj trajnostnega razvoja št. 4: Kakovostno izobraževanje - zagotoviti vključujoče in enakopravno kakovostno izobraževanje ter spodbujati možnosti za vseživljenjsko učenje vseh.

³⁰ „Svet v vojni. Globalni trendi, pregled UNHCR. Prisilne razselitve leta 2014“, junij 2015.

³¹ ODI – „Izobraževanje v izrednih razmerah in dolgotrajnih krizah: k okrepljenemu odzivu.“ Informativno gradivo vrha v Oslu o izobraževanju za razvoj, 6. in 7. julija 2015.

do polnega, pravičnega in kakovostnega izobraževanja na vseh ravneh. Poleg tega bi razvojno in humanitarno strateško načrtovanje lahko omogočilo uporabo **tehnoloških dosežkov**, kot so pametni telefoni, tablični računalniki in internet, za e-učenje in interaktivno učenje. To lahko prispeva k premagovanju kulturnih in jezikovnih ovir. V visokošolskem izobraževanju bi s štipendijami, ki dajejo dostop do univerz, ter sodelovanjem med univerzami študentom lahko omogočili, da ostanejo vpisani med njihovo razselitvijo.

- *Somalski begunci se lahko vključijo v skupne izobraževalne programe, akreditirane s strani kenijskih in kanadskih univerz.*
- *V Jordaniji EU financira program na področju visokega šolstva, ki beguncem in domačim študentom omogoča „množične prosto dostopne spletne učne programe“. Program izvaja British Council.*
- *V Keniji, Demokratični republiki Kongo in južnem Sudanu sta UNHCR in zasebna fundacija ustanovila 18 šol „instant network schools“, ki se napajajo na sončno energijo: šolarji uporabljajo tablične računalnike z dostopom do interneta, s katerimi sledijo pouku, se učijo in raziskujejo, njihovi učitelji pa poučujejo s pomočjo interaktivnih tabel.*

Spodbujati je treba tudi inovacije na področju **neformalnega izobraževanja**. Te bi morale graditi na dobrih praksah, kot so zagotavljanje nadomestnega osnovnega izobraževanja za otroke, ki delajo, ter jezikovnih tečajev in drugih usposabljanj z uporabo mobilnih tehnologij za učitelje in študente.

Ukrepi:

- Boljše usklajevanje z državami gostiteljicami z namenom analiziranja ravni izobrazbe in potreb ter zagotavljanje večje kontinuitete med izobraževanjem v izrednih razmerah in neformalnim izobraževanjem in/ali storitvami javnega šolstva.
- Spodbujanje držav gostiteljic, naj na vseh ravneh izobraževanja izrabijo potencial razseljenih učiteljev/pedagoškega osebja.
- Podpiranje finančno in operativno dobro delujočih storitev javnega izobraževanja ter spodbujanje enakega dostopa do izobraževanja za razseljene otroke, zlasti dekleta.
- Uporaba tehnološkega napredka, kot so internet, pametni telefoni in interaktivno učenje, kar bo olajšalo vključevanje ter učenje.
- Olajšanje dostopa do univerz, tudi z zagotavljanjem štipendij in vzpostavitvijo visokošolskega izobraževanja na daljavo ter certificiranih visokošolskih programov, ki omogočajo prožno akreditacijo.

2.3.2. DOSTOP DO TRGA DELA

Eden najučinkovitejših načinov za zmanjšanje odvisnosti prisilno razseljenih ljudi od pomoči in povečanje njihove samozadostnosti je, da se jim omogoči dostop do trga dela. Poleg **finančne neodvisnosti**, razseljenim osebam to pomaga tudi pri **vključevanju in sodelovanju v gostiteljskih skupnostih ter pri učenju jezika države gostiteljice**. To velja zlasti, kadar je

cilj zaposlovanja v korist razseljenim osebam in gostiteljem, s čimer se lajša pritisk na skupnost gostiteljice. Nasprotno pa bi onemogočanje ali delno omejevanje dela prisilno razseljenih ljudi najverjetneje povzročilo porast sive ekonomije z negativnimi posledicami, kot so ponovni pojav dela otrok, prisilnega dela, izkoriščevalnih oblik dela in nevarnost socialnega dampinga ter posledične napetosti med družbo gostiteljico in razseljenimi osebami. Prisilno razseljeni ljudje so **potencialni delavci, strokovnjaki, poslovneži in razvojni dejavniki**. Njihovo sodelovanje pri lokalnih gospodarskih dejavnostih v državah gostiteljicah lahko močno koristi celotni regiji. Vendar pa je za izkoriščanje tega potenciala potrebno vzpostaviti ustrezne pravne okvire. To bi bilo treba obravnavati v političnem dialogu. Razvojno sodelovanje lahko prav tako pomaga, ne zgolj z zagotavljanjem zaposlitvenih možnosti, temveč tudi s pomočjo pri razvoju zmogljivosti vlade gostiteljice.

V Libanonu EU financira raziskavo o delovni sili in življenjskih standardih, ki vključuje tudi sirske begunce. Raziskava bo zagotovila podatke za oblikovanje politike in informacijske sisteme trga dela, ki so ključnega pomena za načrtovanje človekovega razvoja.

Kot nadaljevalni ukrep k Uniji za sredozemsko izjavo o modrem gospodarstvu, Komisija spodbuja pobude za vključevanje prisilno razseljenih oseb v programe za razvoj znanj in spretnosti ter ustvarjanje delovnih mest v morskem in pomorskem sektorjih.

V primeru krize s prisilnim razseljevanjem lahko zgodnje vključevanje razvojnih akterjev znatno poveča **pripravljenost gostiteljskih skupnosti** na množični prihod razseljenih oseb. Razvojno sodelovanje lahko državam gostiteljicam pomaga prisilno razseljene ljudi vključiti v delovno intenzivna javna gradbena dela. S tem **vključevanje prisilno razseljenih ljudi v gostiteljsko skupnost ne bi potekalo le bolj nemoteno**, temveč bi se finančno breme države gostiteljice lahko omililo tudi z davčnimi prihodki. Poleg tega bi javna dela lahko koristila lokalni skupnosti in zagotovila hiter odziv na prihodnji pritok ljudi. Poleg tega je vzpostavitev zbirke o znanjih in spretnostih ter poklicih prisilno razseljenih ljudi lahko uporabna za priložnostne projekte ter lahko spodbudi mobilnost delovne sile lokalne skupnosti gostiteljice.

Turška fundacija za raziskave na področju gospodarske politike je vzpostavila sistem za ugotavljanje usposobljenosti beguncem, ki ustrezajo potrebam podjetij.

Ukrepi:

- Zagotavljanje politične podpore in strokovnega znanja za pomoč državam gostiteljicam pri uvajanju zakonodaje, ki bi razseljenim osebam omogočila dostop do uradnega trga dela in dostojnega dela ter jih zaščitila pred izkoriščanjem delovne sile.
- Zagotavljanje zgodnje vključitve razvojnih akterjev z namenom opredelitve morebitnih delovno intenzivnih javnih del (v povezavi z vlado gostiteljico in zasebni sektor) in zaposlovanja razseljenih ljudi v okviru programov „gotovina za delo“.
- Spodbujanje zbiranja podatkov in vzpostavitve zbirk podatkov o usposobljenostih, kvalifikacijah in preteklih poklicih prisilno razseljenih ljudi, tako da lahko ti delajo ob polnem spoštovanju mednarodnih standardov za varstvo osebnih podatkov.

- Pospešitev socialnega dialoga s socialnimi partnerji, poslovnimi organizacijami in organi v državah gostiteljicah. Cilj bi morala biti boljša ocena potreb trga dela in napredovanje pri priznavanju spretnosti in kvalifikacij za spodbujanje zakonite mobilnosti, tudi za prisilno razseljene osebe.
- Dejavno sodelovanje v večstranskih forumih v zvezi z dostopom do trga dela in standardi dostojnega dela za begunce³².

2.3.3. DOSTOP DO STORITEV

Možnih dolgoročnih potreb prisilno razseljenih oseb, kot so stanovanja, zdravstveno varstvo, prehrana, zaščita, pitna voda in javna higiena ter izobraževanje, ni mogoče doseči zgolj s humanitarno pomočjo. Poleg tega lahko izključevanje prisilno razseljenih oseb iz javnih storitev gostiteljskih skupnosti povzroči **odvisnost od pomoči, ki lahko ovira trajnostni razvoj gostiteljskih skupnosti in razseljenih oseb**. Kjer je to izvedljivo, bi bilo prisilno razseljene osebe treba vključiti v obstoječe strukture za zagotavljanje storitev, in sicer tako, da se jim zagotovi enak in enakopraven dostop do storitev. Vendar pa tak pristop lahko predstavlja izziv, saj velik pritok beguncev ustvarja občutne fiskalne težave v državah gostiteljicah, zlasti ker gre pogosto za ranljiva gospodarstva z nizkim prihodkom. Storitve, kot so zdravstveno varstvo, nastanitve, zaposlovanje in usposabljanje ter otroško varstvo, se soočajo z velikimi pritiski. To ni le posledica položaja v državi gostiteljici, ki je lahko negotov, je tudi posledica morebitnega pomanjkanja usposobljenih zdravstvenih delavcev, ki lahko poskrbijo za potrebe beguncev (duševno zdravje, posttravmatske stresne motnje in nasilje na podlagi spola). Kadar v akutnih fazah nesreč obstoječi sistemi niso sposobni zadovoljiti potreb, se za zagotavljanje dodatnih storitev lahko začasno vključijo vzporedni sistemi. Te bi bilo treba vključiti v obstoječe nacionalne in lokalne sisteme, takoj ko razmere to dopuščajo.

Hkrati so bistvenega pomena dopolnilni ukrepi za podporo dolgoročnih strategij za trajnostni razvoj in zaščito makroekonomskih razmer prizadetih držav. Mednarodni akterji imajo na razpolago številne ukrepe in instrumente za doseganje **makroekonomske stabilnosti**: podpora pri analizi makroekonomskih učinkov v okviru razvoja celostnih strategij, podporni ukrepi za pospešitev gospodarskega okrevanja in vključevanje beguncev v delovno silo ter koncesijska posojila za zagon komercialnega razvoja, ki ustvarja delovna mesta.

V Iranu je vlada nedavno napovedala skupno pobudo z UNHCR in državno zdravstveno zavarovalnico, s katero bi v nacionalno mrežo zdravstvene varnosti vključili skoraj milijon afganistanskih in iraških beguncev (Universal Public Health Insurance scheme).

Socialna zaščita je prav tako pomembna za krepitev vloge prisilno razseljenih oseb ter za njihovo **redno in predvidljivo dolgoročno podporo pri odpravljanju kronične ranljivosti**. Zaradi finančnih pritiskov, s katerimi se soočajo mnoge države gostiteljice, je potrebna

³² Kot so razprave v okviru Mednarodne organizacije dela na 105. in 106. zasedanju Mednarodne konference dela o določitvi standardov glede Zaposlovanja in dostojnega dela za mir, varnost in pripravljenost na nesreče: Revizija zaposlovanja (prehod od vojne do miru), priporočilo, 1944 (št. 71); zasedanje na visoki ravni Generalne skupščine ZN o beguncih in migracijah, ki bo potekalo septembra 2016, ter tristransko pripravljeno srečanje strokovnjakov o dostopu beguncev na trg dela.

večletna programska strategija, ki bi **dopolnila prizadevanja javnih organov** in pomoč drugih akterjev. Za oblikovanje **mreže socialne varnosti** je nujno treba vzpostaviti sisteme za izmenjavo informacij in spremljanje ugodnosti ter načrtovanje delovanja in financiranja v izrednih razmerah med humanitarnimi in razvojnimi akterji ter javnimi organi.

V Jordaniji projekt UNRWA³³ „krepitve odpornosti palestinskih beguncev iz Sirije“ uvaja sklop zaščitnih ukrepov za preprečitev, da ti begunci ne bi zapadli v skrajno ranljivost. To poteka v obliki denarnih subvencij, dostopa do osnovnega izobraževanja in usmerjenih humanitarnih intervencij.

Ukrepi:

- Pomoč vladam držav gostiteljic pri razvoju integriranih pristopov za zagotavljanje storitev in razvijanje programov socialne zaščite za razseljene osebe in gostitelje.
- Zagotavljanje proračunske podpore za javne storitve in druge ponudnike storitev, vključno z organizacijami civilne družbe, ki so pod pritiskom, da se dopolnijo ukrepi vlade gostiteljice in odpravijo pomanjkljivosti, kjer je to mogoče.
- Spodbujanje vključevanja programov za izredne razmere v nacionalne sisteme socialne varnosti.
- Spodbujanje in podpiranje razširitve varnostnih in pravosodnih služb za begunce in prisilno razseljene osebe.

3. SKLEPNE UGOTOVITVE

Kljub prizadevanjem EU, kot največjega svetovnega donatorja razvojne pomoči in humanitarnega akterja, obseg in zahtevnost izziva prisilnega razseljevanja zahtevata nadaljnje ambiciozne ukrepe. Pristopi, ki rešujejo samo neposredne humanitarne potrebe, so nezdržljivi z obsežno in dolgotrajno naravo prisilnega razseljevanja. Razvojno pomoč je treba vključiti ob nastanku krize, ne le za odpravo temeljnih vzrokov, temveč tudi za obravnavo razvojnih potreb razseljenih oseb in njihovih gostiteljev.

To sporočilo predlaga razvojno usmerjen pristop glede beguncev, notranje razseljenih oseb in njihovih gostiteljev, s poudarkom na njihovih posebnih ranljivostih in zmogljivostih. Uvaja odziv, v katerega je **vključenih več akterjev, vključno z zasebnim sektorjem, ki temelji na osnovi natančnih spoznanj o tem, kaj deluje in kaj ne deluje v različnih okoliščinah.** Temelječ na močnih partnerstvih z državami gostiteljicami se zavzema za večjo sinergijo med humanitarnimi in razvojnimi akterji glede skupnih analiz, načrtovanja ter predvidljivosti in prožnosti financiranja, vključno z lokalno ravno, kjer se pojavljajo najbolj inovativne rešitve. Cilj je spodbujanje **odpornosti** in **samozadostnosti** prisilno razseljenih oseb prek kakovostnega izobraževanja, dostopa do gospodarskih priložnosti in socialne zaščite.

Politika EU za odpravo prisilnega razseljevanja bo pripomogla k preprečevanju razdrobljenosti in prekrivanja evropskega odziva ter boljšemu izkoriščanju potencialne

³³ Agencija Združenih narodov za pomoč in zaposlovanje palestinskih beguncev na Bližnjem vzhodu.

ekonomije obsega. Tako bo odziv EU in njenih držav članic bolj usklajen in s tem učinkovitejši.

Svetovni humanitarni vrh, ki bo potekal pod vodstvom ZN maja 2016, je pomembna priložnost za EU in njene države članice, da sodelujejo z drugimi akterji, **da se zagotovi zgodnja politična pozornost in večja zavzetost za bolj usklajen in celosten globalni pristop k boju proti prisilnemu razseljevanju.** Ta zaveza bi morala temeljiti na skupnem strateškem načrtu in tesnejšem sodelovanju med mednarodnimi donatorji, vladami gostiteljicami, lokalnimi skupnostmi, civilno družbo in samimi razseljenimi osebami.