

Bryssel den 26.4.2016
COM(2016) 234 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT
REGIONKOMMITTÉN**

Ett värdigt liv: Från biståndsberoende till självständighet

Tvångsförflyttning och utveckling
{SWD(2016) 142 final}

1. INLEDNING

Syftet med detta meddelande är att lägga fram en politisk ram för att förhindra att tvångsförflyttningar blir långvariga och för att gradvis bryta beroendet av humanitärt bistånd i befintliga tvångsförflyttningssituationer genom att främja självständighet och göra det möjligt för fördrivna personer att leva i värdighet och bidra till sina värdsamhällen innan de frivilligt återvänder eller vidarebosätts.

Europeiska unionen har som aktiv global aktör och ledande givare av humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd åtagit sig att ge bistånd till behövande människor runt om i världen. EU gör detta både under kriser och för att främja ländernas hållbara utveckling på lång sikt. Med tanke på hur allvarlig den nuvarande **flykting- och migrationskrisen** är lade Europeiska kommissionen fram en övergripande och helhetsinriktad strategi i sin europeiska migrationsagenda.¹ I agendan efterlyser man en **”strategisk reflektion”** om hur **effekterna av EU:s utvecklingsbistånd och humanitära stöd kan maximeras för att på lämpligt sätt hantera omfattningen av, de flerdimensionella drivkrafterna för och effekterna av tvångsförflyttningar på lokal nivå.**

På global nivå har mer än 60 miljoner människor – flyktingar och internflyktingar – tvångsförflyttats på grund av konflikter, våld och människorättskränkningar². Detta är den **högsta nivån av tvångsförflyttningar sedan andra världskriget**. De fem största fallen av tvångsförflyttningar av flyktingar – från Syrien, Afghanistan, Somalia, Sudan och Sydsudan – är alla långvariga³, och många afghaner har varit tvångsförflyttade i mer än tre årtionden. Denna långvarighet förvärras av att antalet flyktingar som frivilligt lät sig repatrieras 2014 var det lägsta på tre årtionden⁴. Dessutom är tre av de fem mest omfattande interna tvångsförflyttningarna (Syrien, Colombia och Sudan) långvariga. Syrienkrisen, som nu går in på sitt sjätte år, har ensam gett upphov till 4,7 miljoner flyktingar och 6,5 miljoner internflyktingar, medan EU bara under 2015 tog emot en miljon flyktingar. Klimatfenomen, t.ex. årets El Niño som förväntas bli den värsta på 20 år, kan också ha stor betydelse⁵. **De kombinerade effekterna av tilltagande konflikter, våld, klimatförändringar samt miljö- och naturkatastrofer kommer att tvinga ännu fler människor på flykt.** I det arbetsdokument från kommissionens avdelningar som åtföljer detta meddelande finns bakgrundsinformation om tvångsförflyttningens sammanhang och drivkrafter samt en bedömning av kommissionens nuvarande strategier, instrument och metoder för att hjälpa flyktingar, internflyktingar och asylsökande i tredje partnerländer .

FN:s flyktingkommissarie (UNHCR) identifierade 2015 de viktigaste anledningarna till att syriska flyktingar i grannländerna tvingas att söka asyl i Europa. Det handlar bland annat om hopplöshet, höga levnadskostnader och allt djupare fattigdom samt begränsade möjligheter till försörjning eller utbildning. Utan utsikter till utveckling och möjligheter att åtnjuta sociala och ekonomiska rättigheter blir flyktingar och internflyktingar mer benägna att flytta från sina ursprungsregioner. **Sekundära och upprepade tvångsförflyttningar** avspeglar ett kollektivt misslyckande med att hantera de tvångsförflyttade människornas och värdsamhällellenas **specifika, medellång- och långsiktiga behov och sårbarhet och erbjuda dem varaktiga lösningar**⁶. Det humanitära systemet kan inte på egen hand tillgodose de tvångsförflyttade

¹ COM(2015) 240, 13.5.2015.

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

³ Definieras som ett läge där minst 25 000 flyktingar av samma nationalitet befunnit sig i exil i minst fem år i ett visst asyländ (UNHCR).

⁴ UNHCR:s bedömning av händelseutvecklingen efter halva året 2015, december 2015.

⁵ Vilket erkänns i rådets slutsatser om europeisk klimatdiplomati efter COP 21 (februari 2016).

⁶ I de internationella regelverken skiljer man mellan tre olika varaktiga lösningar för flyktingar: frivillig repatriering, lokal integrering och vidarebosättning. Varaktiga lösningar för internflyktingar kan åstadkommas

människornas och värdsamhällenas växande utvecklingsbehov. Om man bortser från tvångsförflyttningens koppling till den mer omfattande företeelsen **migration**, är den inte bara en humanitär utmaning utan också en **politisk, människorätts- och utvecklingsrelaterad samt ekonomisk** utmaning.

EU:s mest angelägna problem är tvångsförflyttning orsakad av konflikter i unionens grannskap, men problemet med **långvarig tvångsförflyttning är av global betydelse**. Därför uppmanade kommissionen i sitt meddelande om den roll som EU:s yttre åtgärder spelar under den pågående flyktingkrisen⁷ EU och dess medlemsstater att åta sig att göra mer på lång sikt för att ta itu med de bakomliggande orsakerna till migration och tvångsförflyttningar. EU har visat sitt engagemang för att **ta itu med de bakomliggande orsakerna till tvångsförflyttningar vid källan** genom att intensifiera sina insatser för att förebygga nya och lösa befintliga konflikter och ta upp människorättskränkningar – alla viktiga **drivkrafter för tvångsförflyttningar**. EU:s och medlemsstaternas nuvarande politiska och diplomatiska engagemang för att lösa pågående konflikter och främja respekt för mänskliga rättigheter i hela världen är därför en viktig del av denna agenda. Detta gäller även i fråga om att rädda liv och att bidra till att omedelbara humanitära behov tillgodoses. Tvångsförflyttade människor behöver utöver rättsligt och fysiskt skydd⁸, mat och tak över huvudet, också få tillgång till jobb och till tjänster som sjuk- och hälsovård, utbildning och bostäder. EU:s regelverk och goda praxis, som utvecklats sedan 1999 för att skapa ett gemensamt europeiskt asylsystem och harmonisera de gemensamma miniminormerna för asyl, är ett bra exempel på hur partnerländerna kan ta emot stora flyktinggrupper.

Tvångsförflyttning – ett långvarigt och komplicerat problem

Detta meddelande är inriktat på långvarig tvångsförflyttning i partnerländer på grund av konflikter, våld och människorättskränkningar, oavsett den tvångsförflyttades status inom ramen för 1951 års flyktingkonvention. Delar av den nya strategin kan även tillämpas på tvångsförflyttning som orsakats av naturkatastrofer och klimathändelser, med erkännande av olika former av politik, sammanhang, behov och lösningar. På grund av avsaknaden av varaktig fred i många ursprungsländer, restriktivitet i värdlandets politik och ett begränsat antal platser för vidarebosättning lever de flesta tvångsförflyttade människor i **långvarig tvångsförflyttning i mer än fem år**. Få har lyckats hitta varaktiga lösningar, t.ex. frivillig repatriering, vidarebosättning eller lokal integrering. Antalet nya flyktingar 2014 uppgick till 2,9 miljoner, medan endast 126 800 f.d. flyktingar kunde återvända till sina ursprungsländer och endast 105 200 vidarebosattes permanent⁹. **I dag varar långvariga tvångsförflyttningar i genomsnitt 25 år för flyktingar och mer än 10 år för 90 % av internflyktingarna¹⁰.**

Under 2014 levde 86 % av världens flyktingar i utvecklingsregioner, och de minst utvecklade länderna gav asyl åt 25 % av det totala antalet globalt¹¹. Detta sätter ett **enormt tryck inte bara på de fördrivna och deras värdländer, regeringar och samhällen, utan även på givarna. Alla dessa grupper har gemensamt ansvar för att reagera**. Det tryck som uppstår

genom hållbar återanpassning på ursprungsorten, hållbar lokal integrering på orten för den första tvångsförflyttningen eller hållbar integrering i en annan del av landet.

⁷ JOIN (2015) 40, 9.9.2015.

⁸ Erkända flyktingar har enligt 1951 års flyktingkonvention och 1967 års protokoll till konventionen rätt till internationellt skydd.

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

¹⁰ *World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014*, juni 2015; *Global Overview 2015: People internally displaced by conflict and violence*, IDMC, maj 2015.

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

genom tillströmningen av tvångsförflyttade befolkningsgrupper och deras långvariga vistelser är särskilt **besvärligt för sårbara samhällen, länder och regioner**. Detta får långtgående konsekvenser för offentlig utbildning, avfallshantering, bostads- och fastighetspriser, tjänster som el- och vattenförsörjning, livsmedelspriser och löner samt den övergripande stabiliteten. I och med att antalet fördrivna personer som får skydd i tätorter ökar, blir konsekvenserna för planering och tillhandahållande av tjänster särskilt stor i städer.

I 2030-agendan för hållbar utveckling¹² erkänns tvångsförflyttning som en av de huvudfaktorer som hotar att vända många av de framsteg i utvecklingen som gjorts under de senaste årtiondena. Därför ingår flyktingar och internflyktingar i kategorin utsatta människor som inte bör **lämnas utanför**. Tvångsförflyttade människor är berättigade till humanitärt bistånd men är ofta utestängda från program och verksamhet som utförs av utvecklingsaktörer. Världstaternas politik begränsar ofta flyktingarnas tillträde till arbetsmarknaden och deras rörlighet och val av bostadsort i landet. De omöjliggör dessutom modernisering av bosättningar på ett sätt som bidrar till att rådande förhållanden blir permanenta och gör det svårt, för att inte säga omöjligt, att få långsiktig trygg rättslig status. Resultatet av denna politik är att tvångsförflyttade grupper lever i ovisshet och att det säkerställs att dessa i avsaknad av långsiktiga utvecklingsmöjligheter ständigt är i behov av stöd från de humanitära aktörerna. Flyktingar och internflyktingar är produktiva människor med kompetens och resurser som kan bidra till värdländernas eller värdgemenskapernas ekonomi och samhälle. Men i avsaknad av utvecklingsmöjligheter underminerar modellen med **biståndsberoende på grundval av ”vård och underhåll” flyktingarnas och internflyktingarnas möjligheter att bli mer självständiga**¹³.

Tvångsförflyttningssituationer är mycket komplicerade och skiljer sig kraftigt åt. En del flyktingar kan till en början ha större förmåga att klara sig än sina värdar, t.ex. på grund av besparingar eller nära familjeband i värdlandet. Medan värdländer vidare kan vara mottagare av EU:s utvecklingsbistånd, omfattas sårbara värdsamhällen vanligtvis inte av humanitärt bistånd. Även befolkningsgrupper som stannat kvar i sina ursprungssamhällen, medan andra tvingats flytta, kan vara utsatta. Frivilligt återvändande kan ha relativa fördelar när det gäller den kompetens och det kapital som har de byggt upp utomlands. Flyktingar och internflyktingar kan ställas inför liknande utmaningar som den som migrerar från landsbygd till stad eller som fattiga i bredare bemärkelse i städer eller på landsbygden. Detta kan leda till spänningar och konflikter mellan olika grupper och i sin tur medföra omfattande sekundära tvångsförflyttningar. Särskilt när det gäller internflyktingar och återvändande personer kan orimlig fokusering på status också kollidera med den humanitära principen att tillhandahålla bistånd uteslutande på grundval av behov. Ett statusgrundat tillvägagångssätt kan också vara ogenomförbart i situationer där motiven för rörlighet är blandade och kumulativa, och där **utsatthet beror mer på individuella omständigheter än tillhörighet till en särskilt definierad kategori eller grupp**.

När insatser utformas bör därför den faktiska **utsattheten ha företräde framför rättslig status**, med full respekt för internationell rätt och människorättslagstiftning. De tvångsförflyttade människornas **särskilda skyddsbehov** måste behandlas med utgångspunkt i kön, ålder och funktionshinder samt politisk och religiös åskådning, etnicitet, språk, kastursprung och/eller sexuell läggning. **En enda strategi som tillgodoser allas behov är därför ogenomförbar**. EU är fast beslutet att tillhandahålla den **politiska ramen** för ett

¹² 2030-agendan för hållbar utveckling, A/RES/70/1.

¹³ Med självständighet avses människors, hushålls eller gruppers förmåga att tillgodose sina grundläggande behov och åtnjuta sociala och ekonomiska rättigheter på ett hållbart och värdigt sätt.

effektivare, kontextspecifikt och värdigt globalt svar på tvångsförflyttning. EU avser att åstadkomma detta genom att sammanföra sina strategier för politiska frågor, konfliktförebyggande, utveckling, mänskliga rättigheter och humanitärt bistånd och genom att operativt stärka sambandet mellan dessa områden.

Bygga upp en utvecklingsinriktad strategisk ram mot långvarig tvångsförflyttning

En ny **konsekvent och samarbetsinriktad politisk ram** måste införas. Politiska, människorättsliga, humanitära och utvecklingsinriktade strategier måste komplettera varandra så att de skapar ett **scenario** som både de tvångsförflyttade och deras värdsamhällen **vinner på**. Den nya politiska ramen kommer att bygga på de starka sidorna i EU:s övergripande strategi¹⁴ och EU-strategin för resiliens¹⁵. Ramen kommer att utnyttja flyktingars och internflyktingars produktionskapacitet genom att hjälpa dem att få tillgång till utbildning, bostad, mark, produktiva tillgångar, försörjningsmöjligheter och tjänster, och genom att stödja samverkan mellan dem och deras värdsamhälle.

För att den nya politiska ramen ska fungera effektivt måste de vattentäta skott mellan aktörer som i dag försvårar detta överbryggas. **De politiska aktörerna** måste delta mer i förhandlingarna för att undanröja hindren för fördrivna personer att utveckla sin potential. De humanitära aktörerna och utvecklingsaktörerna bedriver sin verksamhet enligt olika cykler och förfaranden när det gäller struktur, programplanering och finansiering, och dessa avspeglar inte **de fördrivna personernas eller värdsamhällenas** verkliga **långsiktiga behov**. Humanitärt bistånd är utformat för att användas som en **kortsiktig åtgärd** i början av en kris för att tillgodose tvångsförflyttade människors omedelbara humanitära behov och skyddsbehov, oavsett om de befinner sig i läger eller i tätortsområden. Utvecklingsbistånd bedrivs å andra sidan enligt långa fleråriga planerings- och finansieringscykler.

Ett intensivare samarbete mellan utvecklingsaktörer och humanitära aktörer – med **närmare kopplingar inom finansiering på programplaneringsnivå, utbyte och utvärdering av information samt fastställande av mål** – kan göra det möjligt att utforma effektivare och mer varaktiga strategier för **skydd och självständighet**. Det kommer att gynna både fördrivna personer och sårbara värdsamhällen. En ny utvecklingsinriktad strategi för tvångsförflyttning **kommer inte att medföra ökade kostnader**. På medellång till lång sikt kommer den tvärtom att **öka effektiviteten och förbättra resultaten** för både givare och stödmottagare genom minskat beroende av humanitärt bistånd och en maximering av utvecklingsinvesteringarnas ändamålsenlighet.

Värdregeringarnas roll är av avgörande, i och med att de ansvarar för de rättsliga och politiska ramarna genom vilka flyktingarnas, internflyktingarnas och värdsamhällenas behov kan hanteras. Regeringarna anger parametrarna för utvecklingsinsatserna och tidpunkten och utrymmet för humanitära insatser. Många värdstater saknar ofta förmåga att hantera dessa utmaningar på egen hand. Det krävs betydande investeringar från världssamfundet, särskilt på lokal nivå, för att säkerställa positiva resultat på längre sikt och reell bördefördelning. Vid dessa investeringar bör diskriminering av olika kategorier av tvångsförflyttade människor undvikas och rättvis och lika behandling främjas genom att hindren mot deltagande på arbetsmarknaderna undanröjs, tillgången till sociala tjänster underlättas, bostadsområdena moderniseras och långsiktig trygg rättslig status förvärfvas.

¹⁴ EU:s övergripande strategi för externa konflikter och kriser, JOIN(2013) 30 final, 11.12.2013.

¹⁵ EU-strategi för resiliens: lära av livsmedelsförsörjningskriser, COM(2012) 586, 3.10.2012.

I detta meddelande anges en ny utvecklingsinriktad politisk ram som ska hantera tvångsförflyttning i form av en rad rekommendationer. Det syftar till att knyta samman olika instrument och åtgärder för att säkerställa att EU har en **effektiv, fullständig strategi med flera aktörer för hantering av tvångsförflyttningar**. Meddelandet är dessutom en uppmaning till våra genomförandepartner om stöd för denna nya strategi: FN-organ, internationella organisationer, icke-statliga organisationer, organisationer i det civila samhället, den privata sektorn och andra icke-statliga aktörer, både i EU och i partnerländerna.

2. DEN NYA POLITISKA RAMENS DELAR

2.1. STARKARE KOPPLING MELLAN DET HUMANITÄRA OMRÅDET OCH UTVECKLING

Kommissionens politiska inriktning har flyttats från en linjär humanitär och utvecklingsinriktad strategi – där katastrof-, återanpassnings- och utvecklingsbistånd knyts samman – till resiliensuppbyggnad. Mer nyligen antogs en övergripande strategi där humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete och politiskt engagemang integreras. Det är av avgörande betydelse att de politiska och utvecklingsinriktade intressenterna vidtar åtgärder i nära samarbete med de humanitära aktörerna **redan i början av en tvångsförflyttningskris**. På så sätt säkerställs det att en bättre ansvarsfördelning skapas mellan de humanitära och utvecklingsinriktade aktörerna, samtidigt som de humanitära principerna respekteras fullt ut.

2.1.1. TIDIG MEDVERKAN AV ALLA AKTÖRER

EU bör fullfölja sin **medverkan i ett tidigt skede av krisen genom sina – och medlemsstaternas – politiska och utvecklingsinriktade aktörer** för att möjliggöra en mer konsekvent och samordnad strategi. Full respekt för de humanitära principerna och en nära samordning med värdegeringen är av avgörande vikt. Målet är att förbättra levnadsvillkoren **under hela tvångsförflyttningen** och att så ändamålsenligt som möjligt genomföra **lösningar som kan få ett slut på tvångsförflyttningen**. Att samtidigt använda sig av ett brett urval av instrument på grundval av deras komparativa fördelar och inom en gemensam strategisk ram ligger i linje med EU:s strategi för resiliens. Denna strategi förutsätter **multilateral samverkan** med ett större urval politiska, människorättsinriktade, utvecklingsinriktade, humanitära, internationella, nationella och lokala aktörer där varje aktörs komparativa fördel kan maximeras. För att öka självständigheten är det viktigt att både de fördrivna personerna och värdsamhällena aktivt deltar i utarbetandet av program och strategier. Detta aktiva deltagande bör omfatta människors genuina och varierande behov samt **särskilda utsatthet och förmåga** i varje konkret sammanhang.

EU:s system för tidig varning för konflikter¹⁶ bygger på konfliktriskbedömningar och främjar tidiga förebyggande åtgärder från EU:s sida, bland annat i lägen då det finns risk för tvångsförflyttningar. Denna syn på konfliktanalys ger heltäckande handlingsalternativ, inbegripet medverkan av EU-medlemsstaterna och viktiga internationella partner som FN.

2012 finansierade EU, som en av de första utvecklingsaktörerna, ett projekt för att stödja behoven på medellång och lång sikt för värdsamhällena och syriska flyktingar i Libanon. Ett integrerat tillvägagångssätt på ett tidigt stadium var avgörande eftersom stödet till de värdsamhällena och institutioner som drabbats hårdast av tillströmningen av flyktingar var bristfälligt.

2.1.2. UTARBETA SAMSTÄMMIGA STRATEGIER SOM GRUNDAS PÅ EVIDENS

¹⁶ SWD (2016) 3, 27.1.2016.

EU:s **övergripande strategi för externa konflikter och kriser**¹⁷ utgör en viktig ingång till strategiskt konsekvent användning av EU:s olika strategier och instrument i nära samarbete med medlemsstaterna. Med hjälp av denna ingång kan man förbättra ändamålsenligheten hos och verkan av EU:s politik och åtgärder, särskilt som konflikter och kriser inte har linjära förlopp. Den övergripande strategins principer omsätts i förebyggande åtgärder när så är möjligt och i landsstyrd strategisk planering som grundas på **gemensamma ramdokument**¹⁸ eller **likvärdiga övergripande strategier**. Dessa bör bygga på befintliga forsknings-, riskbedömnings- och riskhanteringsverktyg så att man kan tillhandahålla en gemensam evidensbas och i relevanta fall inbegripa **gemensam konfliktanalys, gemensam behovsbedömning** och andra dithörande analyser av långvariga fördrivningssituationer och drivkrafter.

Gemensamma och övergripande landsspecifika sammanhangsanalyser bör omfatta en **gemensam intressentanalys** av den politiska miljön och av de institutionella ramarna. Dessa rammar bör även inbegripa en analys av utsikterna för varaktiga lösningar och demografisk profilering av flyktingar, internflyktingar och värdsamhällen. Principerna om integritet och uppgiftsskydd måste respekteras när analyserna utarbetas i samråd med stödmottagarna.

En **kartläggning** av de direkta och indirekta ekonomiska, miljömässiga, sociala, budgetrelaterade och politiska konsekvenserna av fördrivning kan användas som utgångspunkt för diskussioner med värdsamhällena/de lokala myndigheterna. Ingripandena skulle alltjämt behöva vara tillräckligt flexibla så att man kan ta itu med ändrade behov och utsatthet.

Detta kommer att leda till mer helhetsinriktade, effektiva och varaktiga **skydds- och självständighetsstrategier** för fördrivna människor och ge dem möjlighet till ett värdigt liv samtidigt som konsekvenserna för värdsamhällen minskar. EU:s **förvaltningsfonder** som inrättats för Centralafrikanska republiken¹⁹, som ett svar på krisen i Syrien (Madad-fonden²⁰), för Afrika²¹, faciliteten för flyktingar i Turkiet²² och åtaganden som ingåtts vid Londonkonferensen om stöd till syrier och till regionen i februari 2016²³ återspeglar alla denna övergång till mer helhetsinriktade strategier.

Den nya forsknings- och evidensfaciliteten inom EU:s förvaltningsfond för Afrika kommer att tillhandahålla forskning som ska fungera som en informationskälla för beslutsfattande och projektutformning under förvaltningsfondens livstid.

¹⁷ JOIN(2013) 30, 11.12.2013.

¹⁸ Gemensamma ramdokument som ett substitut till landstrategidokument föreskrivs för närvarande i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 233/2014 om upprättande av ett finansieringsinstrument för utvecklingssamarbete för perioden 2014–2020, EUT L 177, 15.3.2014, s. 77.

¹⁹ Kommissionens beslut C(2014) 5019 av den 11 juli 2014 om inrättandet av Europeiska unionens förvaltningsfond för Centralafrikanska republiken, ”förvaltningsfonden Békou”.

²⁰ Kommissionens beslut C(2014) 9615 av den 10 december 2014 om inrättandet av EU:s regionala förvaltningsfond för insatser med anledning av krisen i Syrien, ”Madad-fonden”.

²¹ Kommissionens beslut C(2015) 7293 av den 20 oktober 2015 om inrättandet av Europeiska unionens förvaltningsfond för nödåtgärder i Afrika inriktade på stabilitet och insatser mot de bakomliggande orsakerna till irreguljär migration och fördrivna personer.

²² Kommissionens beslut C(2015) 9500 final om samordning av unionens och medlemsstaternas åtgärder genom en samordningsmekanism – flyktingfaciliteten för Turkiet.

²³ Dessa åtaganden inbegriper EU-utfästelser och EU-pakter, såsom de som planeras för Jordanien och Libanon. Pakter är omfattande bistånds- och stödpaket som består av en kombination av olika politiska inslag inom ramen för EU:s befogenheter (bistånd, handel, rörlighet, säkerhet etc.) i utbyte mot åtaganden från Jordanien och Libanons om social och ekonomisk inkludering av syriska flyktingar.

2.1.3. OMSÄTTA KONSEKVENTA STRATEGIER I KONSEKVENT PROGRAMPLANERING

Den nya politiska strategin måste vara norm, inte undantag. Den bör innebära **ett mer omfattande informationsutbyte, samordnade bedömningar, gemensamma analytiska ramar samt samordnad programplanering och samordnade finansiella cykler. Detta omfattar fastställande av gemensamma mål på kort, medellång och lång sikt samt gemensamma indikatorer.** Gemensamma mål som EU och värdländerna enas om och som fastställs enligt den fleråriga cykeln för utvecklingsplanering skulle innebära att man genom humanitärt bistånd kan sörja för oväntade tillströmningar av fördrivna människor utan att utvecklingsprogrammen äventyras eller lokalsamhällena blir mer sårbara.

När tvångsförflyttning identifieras som en stor utmaning för utvecklingen bör befintliga program anpassas eller nya program utformas för att ta hänsyn till tvångsförflyttningen. **Gemensam programplanering** mellan EU och medlemsstaterna är ett flexibelt, landsstyrt arrangemang som kan vara ett användbart verktyg för att komma till rätta med tvångsförflyttning.

Givarna bör tillhandahålla **förutsägbart och flexibel finansiering**. På EU-nivå bör de externa finansieringsinstrumentens flexibilitet²⁴ användas för att möjliggöra detta tillvägagångssätt. Inrättandet nyligen av EU:s förvaltningsfonder och möjligheten att få ytterligare finansiering från andra givare, inklusive EU:s medlemsstater, ger EU större flexibilitet. Andra typer av verktyg som möjliggör mer flexibilitet är bland annat instrumentet som bidrar till stabilitet och fred²⁵, särskilda åtgärder och krismodifierare inom projekt.

EU har utarbetat en gemensam ram för humanitär utveckling som det främsta stöddokumentet för allt gemensamt arbete för att ta itu med undernäringen i norra Nigeria.

2.1.4. FRÄMJA REGIONALT SAMARBETE

Fördjupat samarbete mellan EU:s olika politikområden och instrument är en avgörande del av den reviderade europeiska grannskapspolitiken. Som en av de viktigaste åtgärderna visar översynen av den europeiska grannskapspolitiken att det behövs större EU-medverkan i **främjandet av regionalt samarbete** mellan grannländer som står inför gemensamma utmaningar samt i främjandet av akademisk rörlighet och rörlighet för arbetstagare, inklusive för flyktingar. Starkare kopplingar till diasporan, lagstiftande organ och aktörer på arbetsmarknaden, såsom företag, fackföreningar och arbetsmarknadens parter, betonades också som avgörande för att ge skydd åt tvångsförflyttade personer. Dessutom främjar de värdsamhällenas resiliens.²⁶

Det EU-finansierade regionala utvecklings- och skyddsprogrammet i Nordafrika hjälper en arabisk diasporaplattform för gräsrotsfinansiering (narwi.com) att finansiera mikroföretag.

Åtgärder:

- Se till att man genom gemensamma analyser och förebyggande åtgärder hanterar riskerna med och konsekvenserna av tvångsförflyttning av befolkningen, t.ex. genom kopplingar mellan EU:s system för tidig varning för konflikter och humanitära problem.

²⁴ EUT L 77, 15.3.2014.

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

²⁶ JOIN (2015) 50, 18.11.2015.

- Tillämpa tillvaratagna erfarenheter från resiliensstrategin mer konsekvent på tvångsförflyttningssituationer. Erfarenheterna visar att det finns behov av en gemensam analys av risker och utsatthet, utformning av gemensamma strategiska program och ramar för humanitär utveckling för att tillgodose de mest utsatta personernas behov.
- Inkludera fördrivningsspecifika åtgärder i EU:s handlingsplan med en övergripande strategi rörande gemensamma eller samordnade behovsbedömningar och påföljande åtgärder.

2.2. STRATEGISKT ENGAGEMANG MED PARTNER

2.2.1. PARTNERLÄNDER

Enligt internationell flykting-²⁷ och människorättslagstiftning är värdregeringar skyldiga att ge flyktingar skydd och respektera deras mänskliga rättigheter. Regeringarna har huvudansvaret för att skydda sina medborgare, inklusive de som är internflyktingar.

Det finns mycket stora målgruppsbrister när det kommer till papperslösa flyktingar och frivilliga återvändande. Det krävs en utvecklingsstrategi som stöder deras återvändande och återanpassning men utan formell flyktingstatus har de inte rätt att kräva stöd från de nationella programmen.

Det finns nästan lika många papperslösa som reguljära afghanska flyktingar i Pakistan. De två grupperna befinner sig i olika situationer och står inför olika utmaningar eftersom de är berättigade till oerhört olika typer och nivåer av stöd, inom värdlandet och för återvändande till hemlandet.

Nationella rättsliga och politiska ramar och regeringars ledarskap fastställer parametrarna för hur flyktingars, internflyktingars och värdsamhällens behov kan tillgodoses av politiska, utvecklingsinriktade och humanitära aktörer. **Politisk dialog** med värdregeringar från början av en kris är avgörande för att man ska kunna fastställa långsiktiga strategier och utvecklingsplaner, med beaktande av landsspecifika utmaningar. EU bör ha ett nära samarbete med sina strategiska partner och med världssamfundet för att bistå värdregeringar och lokala myndigheter med att utforma en politik som garanterar fördrivna personer rättsligt skydd och ger dem möjlighet att bli självständiga. Dessutom måste bistånd tillhandahållas för att stabilisera ursprungsländer så att de grundläggande villkoren för frivilligt återvändande till områden som nyligen genomgått en konflikt uppfylls.

Enligt Ugandas flyktinglag får flyktingar bo i bosättningar där de har rätt att odla mark, vilket möjliggör deras självständighet.

Storskalig fördrivning leder både till en hög grad av finanspolitiska påfrestningar på de offentliga budgetarna på nationell nivå och kommunnivå och till makroekonomiska chocker som tenderar att undergräva nationella utvecklingsstrategier och aktuella utvecklingsframgångar. **Samtidigt som värdregeringarna bär det främsta ansvaret för att främja utvecklingsstrategier som syftar till att motverka de strukturella konsekvenserna av tvångsförflyttning** saknar de ofta ekonomiska resurser och kapacitet för att främja dessa insatser. Om man inte lyckas hantera dessa situationer kan både värdstaternas sårbarhet och spänningarna mellan värdsamhällen och grupper av flyktingar eller internflyktingar öka.

²⁷ Parterna i konventionen angående flyktingars rättsliga ställning (1951) och protokollet angående flyktingars rättsliga ställning (1967) är skyldiga att skydda flyktingar på sitt territorium enligt villkoren i dessa instrument.

Internationella aktörer är mycket viktiga när det gäller att tillhandahålla externt stöd för att mildra dessa konsekvenser och främja mer hållbara regeringsinsatser.

Politiska beslut och rättsliga ramar antas vanligtvis på nationell nivå men det är **de lokala myndigheterna** som är mest direkt drabbade av fördrivning. Nära samarbete med de lokala myndigheterna samt mer långsiktiga investeringar i deras insatskapacitet är avgörande för att garantera lokalt egenansvar och hållbara insatser. De mest innovativa strategierna utarbetas på denna nivå, t.ex. samarbete mellan städer för att främja kapacitet på områden som stadsplanering, lokal ekonomisk utveckling och tillhandahållande av tjänster. Strategisk användning av tillgängliga verktyg kan sammanlänka lokala insatser med nationella strukturer.

I Irak stöder EU ett etappvis kontantstödsprogram avsett för flera ändamål för att hjälpa fördrivna människor och utsatta hushåll i värdsamhällen. Målen är att anpassa den regeringsledda programplaneringen för kontantstöd till den humanitära ännu mer och därigenom undvika parallella system samt att upprätta ett nära samarbete mellan humanitärt bistånd och långsiktigt stöd. Kontantprogrammet lanserades på lokal nivå/guvernementsnivå för att skapa lokala kopplingar som sedan kan införas på nationell nivå tillsammans med det pågående stödet för och reformen av de nationella sociala skyddsnäten.

Organisationerna i det civila samhället kan bistå **med opinionsbildning och med att ge** fördrivna människor **ökat inflytande** genom att informera dem om deras rättigheter och skyldigheter. De kan också underlätta ömsesidig samverkan mellan fördrivna människor och värdsamhällen. Samtidigt kan **diasporan bistå genom att synliggöra** kriserna och genom att bidra ekonomiskt till att både värdsamhällen och tvångsförflyttade personer inrättar mikroföretag.

Dessa åtgärders effektivitet när det gäller att främja resiliens och självständighet beror till stor del på graden av stöd från värdsamhällena och de fördrivna personerna själva. I detta syfte bör EU sträva efter att utforma **en lokal strategi som är skräddarsydd** för varje regions **särskilda sårbarhet och kapacitet**. Detta är endast möjligt om **de tvångsförflyttade människorna och värdbefolkningarna deltar aktivt i utformningen av lokal politik och i den socioekonomiska verksamheten**. Detta skulle inte bara bidra till att minska spänningarna mellan de olika befolkningsgrupperna utan också till stadsplaneringen och till att betona de potentiella fördelarna med deras samexistens. Det faktum att **fler tvångsförflyttade personer numera bor i tätortsområden** än i läger ger dem fler möjligheter till integration.

Åtgärder:

- Främja tillgång till alla former av laglig registrering av alla fördrivna befolkningar samtidigt som man garanterar skydd av personuppgifter med full respekt för internationella normer. Detta omfattar födelseregistrering för att garantera att fördrivna barn ingår i värdlandets folkbokföringsregister och förebygga uppkomsten av nya statslösa befolkningar.
- Uppmuntra värdregeringar och värdsamhällen genom opinionsbildning, information och incitament att successivt integrera tvångsförflyttade människor i det sociala och ekonomiska samhällslivet.

- Samarbeta med värdregeringar i syfte att tillhandahålla politiskt stöd för att rättsligt förankra skydd och socioekonomisk integration av tvångsförflyttade människor i lokala och nationella utvecklingsplaner. Detta bör göras med full respekt för internationell flyktinglagstiftning och internationell humanitär rätt. Särskild hänsyn bör ägnas åt utsatta personers behov på grund av kön, ålder och funktionsnedsättning.
- Bistå initiativ från diasporan och det civila samhället för att öka tvångsförflyttade människor självständighet och förbättra deras integration i värdsamhällena.
- Främja samarbete med lokala myndigheter för att öka deras kapacitet på områden som stadsplanering, lokal områdesbaserad ekonomisk utveckling och tillhandahållande av tjänster. Detta skulle kunna göras genom decentraliserat samarbete (t.ex. samarbete mellan städer).

2.2.2. DEN PRIVATA SEKTORNS DELTAGANDE

Den privata sektorn kan bli en viktig aktör när det gäller att öka tvångsförflyttade människors självständighet och integration samt främja deras värdsamhällens resiliens. **Den privata sektorn kan bistå både på makroekonomisk och på mikroekonomisk nivå. Den kan också tillhandahålla välbehövliga tjänster och sysselsättningsmöjligheter.**

Den privata sektorns insatser kan vara **flexibla när det gäller tidsramarna för genomförandet och kostnadseffektiva**. För att maximera den privata sektorns påverkan, framför allt när det gäller komplettering av andra insatser på plats, krävs det dock ett helhetsperspektiv som kartlägger potentiella projekt och synergier från början.

Den privata sektorn kan också spela en viktig roll för hållbara och marknadsvänliga strategier för att utveckla **kommunal infrastruktur för tjänster som energi, vatten och avfallshantering**. Därför måste den strategiska ramen införas tidigt vid en kris så att **företag vågar investera**.

I Jordanien har ett offentlig-privat partnerskap för uppgradering av vattenpumpar lett till betydande energibesparingar. Partnerskapet bedrivs av ett privat företag och det jordanska vattenbolaget och bistås av det tyska utvecklingssamarbetet och Europeiska banken för återuppbyggnad och utveckling.

Restriktiva lägermiljöer begränsar möjligheterna att främja självständighet. Kontanter och kuponger är exempel på några av de nya strategier som tagits fram för att tillhandahålla stöd som kan öka självständigheten och ingjuta en känsla av **värdighet och egenansvar** hos fördrivna människor. I anslutning till den offentliga sektorns system för kontanter mot arbete för att anställa flyktingar på kort sikt skulle den privata sektorn kunna tillhandahålla finansiella tjänster via lokala banksystem för mekanismer för kontantdistribution. Dessa skulle också kunna åtföljas av system för att stödja mikrofinansinstitut och sparande- och lånemekanismer samt mikroföretag, små och medelstora företag och nyetablerade företag genom kapacitetsuppbyggnad och finansiering. Det finns redan flera exempel där mikroföretag och små och medelstora företag har fått stöd för att skapa sysselsättning och ekonomisk utveckling genom olika finansieringsprodukter i arrangemang för att kombinera lån och bidrag²⁸. Dessa arrangemang kan därmed vara ett verktyg för att uppbåda ytterligare offentliga och privata resurser.

²⁸ Dessa arrangemang rör kompletterande användning av bidrag och lån i EU:s externa bistånd.

Förmedlande finansiella fonder är nya verktyg som ska minska lånekostnaderna för medelinkomstländer som tar emot många fördrivna befolkningar, såsom Turkiet, Jordanien, Libanon och Ukraina. Faciliteten för subventionerade lån bör fungera som Deauvillepartnerskapets övergångsfond, dvs. den kommer att finansieras genom givares bidrag, medan förmedlande finansiella fonder skulle sköta genomförandet av programmet.

Dessutom kan samarbete med den privata sektorn och med sociala entreprenörer hjälpa många flyktingar och internflyktingar att få mobiltelefoner och tillgång till internet. Detta skulle kunna göra det enklare att samla och utbyta information, tillhandahålla tjänster som mobila kontanter och mobila banktjänster och integrera flyktingar och internflyktingar på de lokala arbetsmarknaderna.

Åtgärder:

- Låta den privata sektorn delta vid utarbetandet av strategier i början av en kris för att kartlägga kapacitet och ge tillräckligt med tid till planering.
- Underlätta samarbete mellan den privata sektorn och värdregeringar och lokala myndigheter för att främja kompletterande insatser och undvika dubbelarbete. Detta kan man t.ex. göra genom att hjälpa regeringar att effektivisera sina förfaranden så att den privata sektorn kan inrätta mikroföretag.
- Stödja egenföretagande fördrivna personer med att återuppta sina företag för att bidra till att minska de finanspolitiska påfrestningarna, främja inrättande av arbetstillfällen (inklusive för värdsamhällenas medlemmar) och underlätta integration.
- Uppmuntra värdregeringar och den privata sektorn att förbättra fördrivna människors tillgång till internet.

2.3. SEKTORIELLT FOKUS

2.3.1. UTBILDNING

Vid tvångsförflyttningsskriser är utbildning av hög kvalitet i säkra miljöer **avgörande för barnskyddsstrategier** och en av de främsta prioriteringarna för både tvångsförflyttade människor och för värdsamhällen. Brist på utbildningsmöjligheter undergräver utsikterna att uppnå socialt och ekonomiskt välbefinnande och riskerar att orsaka minskat humankapital mellan generationerna samt hopplöshet, marginalisering, (sexuellt) utnyttjande, brottslighet, våld och radikalisering. Utbildning i nödsituationer utgör en grundläggande del av det humanitära biståndet vid tvångsförflyttningsskriser. 2016 fyrdubblade kommissionen den andel av dess årliga humanitära budget som är avsedd för **utbildning i nödsituationer** till 4 %. Denna ökning återspeglar också betoningen av utbildning i 2030-agendan för hållbar utveckling för att utrota fattigdom och ge barn inflytande²⁹.

Barn under 18 år utgjorde 51 % av flyktingbefolkningen 2014, en ökning från 41 % 2009 och den högsta siffran på över ett årtioende.³⁰ Med hänsyn till att uppskattningsvis 65 miljoner barn i åldern 3–15 år påverkas direkt av humanitära nödsituationer, inbegripet fördrivning, är

²⁹ Mål 4 för hållbar utveckling – utbildning av hög kvalitet: säkerställa en inkluderande och rättvis utbildning av hög kvalitet och främja möjligheter till livslångt lärande för alla.

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

hotet om ”förlorade generationer” verkligt.³¹ För att hjälpa barn och ungdomar att integreras i värdsamhällena krävs det att utmaningar såsom trauman, nutrition, könsrelaterat våld och språkliga och kulturella hinder bemöts på ett effektivt sätt. Detta fordrar en mer övergripande strategi som komplement till humanitärt bistånd.

I Jordanien hjälper EU regeringen att tillhandahålla syriska flyktingbarn kostnadsfri utbildning genom ett program för budgetstöd.

När tvångsförflyttningen blir långvarig kan värdsamhällena och deras offentliga utbildningssystem få problem med att hantera de fördrivna barnens och ungdomarnas antal och mångfald. Behovet av bättre redskap för integration blir därmed alltmer akut. Den viktigaste utmaningen är att säkerställa att regeringar och andra myndigheter har resurser och kapacitet att ge både den fördrivna och den lokala befolkningen tillgång till **fullständig och rättvis utbildning av god kvalitet. Detta mål gäller samtliga nivåer – förskola, grundskola, sekundärskola, yrkesutbildning och högre utbildning.** Myndigheterna bör på bästa sätt använda sig av lärare och annan undervisningspersonal bland de fördrivna för att uppnå detta och öka den interkulturella medvetenheten inom värdsamhällets utbildningssystem. För en tillfredsställande hantering av frågan är det av särskild vikt att en analys görs av utbildningsnivåerna bland de närvarande fördrivna personerna och de olika behoven. Genom utvecklingssamarbetet tillhandahålls värdsamhällena stöd i form av **program för budgetstöd och anläggande av infrastruktur** som främjar deras **resiliens och beredskap**. Utbildning och språkinläring i en jämställdhetsmedveten, säker och fredlig miljö utgör ett av de viktigaste redskapen för att hjälpa tvångsförflyttade människor att integreras i sina värdsamhällen. Detta gäller i synnerhet kvinnor och flickor.

Ett närmare samarbete mellan humanitära och utvecklingsinriktade aktörer kan säkerställa utbildningens kontinuitet genom att ta bort klyftan mellan utbildning i nödsituationer och tillgång till fullständig och rättvis utbildning av god kvalitet på alla nivåer. Gemensam strategisk planering av utvecklingsarbete och humanitärt arbete skulle kunna möjliggöra utnyttjandet av **tekniska framsteg**, såsom smarta telefoner, datorplattor och internet för e-lärande och en mer interaktiv undervisning. Detta kan bidra till att övervinna kulturella och språkliga hinder. Inom högre utbildning kan erbjudandet av stipendier i syfte att ge tillträde till högskolor eller universitet samt samarbete mellan högskolor och universitet göra det möjligt för studenter att fortsätta sina ackrediterade studier medan de är fördrivna.

³¹ ODI, *Education in Emergencies and Protracted Crises: Toward a Strengthened Response*. Bakgrundsdokument till Oslo toppmötet om utbildning och utveckling den 6–7 juli 2015.

- *Somaliska flyktingar kan dra nytta av gemensamt certifierade utbildningsprogram som är ackrediterade av universitet och högskolor i Kenya och Kanada.*
- *I Jordanien finansierar EU ett program för högre utbildning som ger såväl flyktingar som lokala studenter tillgång till storskaliga öppna nätkurser. Programmet genomförs av British Council.*
- *I Kenya, Demokratiska republiken Kongo och Sydsudan har UNHCR och en privat stiftelse inrättat 18 "Instant Network-skolor" som drivs med solenergi. Elever använder datorplattor med internet för att följa instruktioner, studera och forska, medan deras lärare använder interaktiva skrivtavlor som ett viktigt undervisningsredskap under lektionerna.*

På liknande sätt behöver innovation inom **icke-formell utbildning** uppmuntras. Sådan innovation bör bygga på god praxis, såsom tillhandahållandet av alternativ grundläggande utbildning till arbetande barn och språkutbildning och annan utbildning till lärare och elever med hjälp av mobil teknik.

Åtgärder:

- Samordna analys av utbildningsnivåer och utbildningsbehov med värdländerna på ett närmare sätt och säkerställa en större kontinuitet mellan undervisning i nödsituationer och icke-formell utbildning och/eller offentlig utbildning.
- Uppmuntra värdländer att utnyttja potentialen hos fördrivna lärare/fördriven utbildningspersonal på alla utbildningsnivåer.
- Stödja offentlig utbildning finansiellt och operativt för att se till att den fungerar väl och samtidigt främja lika tillgång till utbildning bland fördrivna barn, särskilt flickor.
- Dra nytta av tekniska framsteg såsom internet, smarta telefoner och interaktivt lärande för att underlätta integrationen och lärandet.
- Underlätta tillträde till högskolor och universitet, inbegripet genom erbjudandet av stipendier, och inrätta program för högre distansutbildning och certifierad högre utbildning med möjlighet till flexibel ackreditering.

2.3.2. TILLTRÄDE TILL ARBETSMARKNADER

Ett av de mest effektiva sätten att minska tvångsförflyttade människors bistandsberoende och öka deras självständighet är att ge dem tillträde till arbetsmarknader. Förutom att möjliggöra **ekonomiskt oberoende** hjälper detta de fördrivna att **integreras och delta i sina värdsamhällen och lära sig värdlandets språk**. Detta gäller särskilt om sysselsättningen syftar till att gynna både fördrivna människor och lokalbefolkning samt till att minska trycket på värdsamhället. Att inte tillåta tvångsförflyttade människor att arbeta, eller delvis begränsa deras möjlighet till det, leder däremot sannolikt till en växande informell ekonomi med negativa följder, såsom återkomsten av barnarbete, tvångsarbete, typer av arbete som innebär utnyttjande och risken för social dumpning och resulterande spänningar mellan värdsamhället och de fördrivna. Tvångsförflyttade människor är **potentiella arbetstagare, yrkespersoner,**

företagare och biståndsarbetare. Deras deltagande i värdländernas lokala ekonomier kan vara till stor nytta för hela regionen. För att utnyttja denna potential krävs det dock att det nödvändiga rättsliga ramverket finns på plats. Detta bör behandlas inom ramen för politisk dialog. Utvecklingssamarbete kan också bidra genom att inte enbart tillhandahålla sysselsättningsmöjligheter utan även stöd till regeringen i värdlandet med kapacitetsuppbyggnad.

I Libanon finansierar EU en undersökning om arbetskraft och levnadsstandard som kommer att omfatta syriska flyktingar. Undersökningen kommer att tjäna som informationskälla för det politiska beslutsfattandet och för system för arbetsmarknadsinformation som är av central betydelse för planeringen av mänsklig utveckling.

Som en uppföljning av unionen för Medelhavsområdets förklaring om den blå ekonomin främjar kommissionen initiativ för inkludering av tvångsförflyttade befolkningsgrupper i program för kompetensutveckling och jobbskapande inom havs- och sjöfartssektorerna.

En tidig medverkan av utvecklingsinriktade aktörer i hanteringen av en tvångsförflyttningskris kan avsevärt stärka **värdsamhällenas beredskap** inför en tillströmning av fördrivna människor. Utvecklingssamarbete kan hjälpa värdländer att involvera tvångsförflyttade människor i arbetskraftsintensiva offentliga bygg- och anläggningsarbeten. Detta skulle inte bara hjälpa **tvångsförflyttade människor att integreras i sina värdsamhällen på ett smidigare sätt**, utan den finansiella bördan för värdlandet som flyktingmottagandet medför skulle också kunna lättas genom skatteinkomster. Dessutom kan de offentliga bygg- och anläggningsarbetena gynna lokalsamhället och tillhandahålla en färdig lösning inför en framtida tillströmning. Inrättandet av databaser över tvångsförflyttade människors kompetens och tidigare yrken kan dessutom vara användbart för ad hoc-projekt och främja arbetskraftens rörlighet i det lokala värdsamhället.

Turkiets stiftelse för forskning om ekonomisk politik har inrättat ett system för att fastställa kompetens bland flyktingar som överensstämmer med företagens behov.

Åtgärder:

- Tillhandahålla politiskt stöd och expertis för att hjälpa regeringarna i värdländerna att införa lagstiftning som ger fördrivna människor tillträde till den formella arbetsmarknaden och anständigt arbete samt skyddar dem från arbetskraftsexploatering.
- Säkerställa att utvecklingsinriktade aktörer involveras i ett tidigt skede för att (tillsammans med både regeringen i värdlandet och den privata sektorn) fastställa eventuella arbetskraftsintensiva offentliga bygg- och anläggningsarbeten och anställa fördrivna människor genom program för kontanter mot arbete.
- Främja insamlingen av uppgifter och inrättandet av databaser, med full respekt för internationella standarder för skydd av personuppgifter, över tvångsförflyttade människors kompetens, kvalifikationer och tidigare yrken så att de kan arbeta.
- Intensifiera den sociala dialogen med arbetsmarknadens parter, näringslivsorganisationer och myndigheter i värdländerna. Målet bör vara att göra en bättre bedömning av arbetsmarknadens behov och göra framsteg vad gäller erkännandet av kompetens och kvalifikationer, inbegripet sådana hos tvångsförflyttade människor, i syfte att främja laglig rörlighet.

- Aktivt medverka i multilaterala forum om flyktingars tillträde till arbetsmarknader och standarder för anständigt arbete för flyktingar.³²

2.3.3. TILLGÅNG TILL TJÄNSTER

De potentiella mer långsiktiga dimensionerna av tvångsförflyttade människors behov, såsom bostäder, hälso- och sjukvård, nutrition, skydd, dricksvatten, sanitet och utbildning kan inte tillmötesgåas med enbart humanitärt bistånd. Dessutom kan ett utestängande av tvångsförflyttade människor från värdsamhällenas offentliga tjänster leda till **biståndsberoende som hindrar hållbar utveckling för både värdsamhällena och de fördrivna människorna**. Om möjligt bör de tvångsförflyttade människorna integreras i befintliga strukturer för tillhandahållandet av tjänster på sätt som säkerställer att de har likvärdig och rättvis tillgång till tjänsterna. Att ge sådan tillgång kan emellertid innebära en utmaning då tillströmningen av flyktingar skapar betydande finanspolitiska påfrestningar för värdländerna, särskilt då dessa tenderar att vara sårbara låginkomstekonomier. Tjänster som hälso- och sjukvård, logi, arbetsförmedling, yrkesutbildning och barnomsorg utsätts för avsevärt tryck. Detta beror inte enbart på situationen i värdlandet, som kan vara osäker, utan även på den potentiella bristen på kvalificerade vårdanställda som kan möta flyktingars behov med anknytning till bland annat psykisk hälsa, posttraumatisk stress och könsrelaterat våld. I akuta nödsituationer då befintliga system inte räcker till kan det finnas ett tillfälligt behov att införa parallella system för att tillhandahålla kompletterande tjänster. Dessa bör så snart förhållandena medger detta integreras i befintliga nationella och lokala system.

Samtidigt är kompletterande åtgärder till stöd för mer långsiktiga strategier för hållbar utveckling och skydd av ländernas makroekonomiska förhållanden av avgörande betydelse. Internationella aktörer förfogar över ett antal åtgärder och instrument som kan användas för att uppnå **makroekonomisk stabilitet**: stöd till analys av makroekonomisk påverkan som ska ligga till grund för helhetsinriktade strategier, stödåtgärder för stimulering av ekonomiskt återhämtning och införlivande av flyktingar i arbetskraften eller förmånliga lån för att sätta igång kommersiell utveckling som skapar sysselsättning.

I Iran tillkännagav regeringen nyligen ett gemensamt initiativ med UNHCR och Irans sjukförsäkringsorganisation som syftar till att inkludera närmare en miljon afghanska och irakiska flyktingar i det nationella skyddsnätet för hälso- och sjukvård – det allmänna offentliga sjukförsäkringssystemet.

Socialt skydd är också absolut nödvändigt för att ge de tvångsförflyttade människorna egenmakt och **långsiktigt regelbundet och förutsägbart stöd för att motverka kronisk utsatthet**. På grund av det finansiella tryck som många värdländer står inför behövs en flerårig programplaneringsstrategi för att **komplettera de offentliga myndigheternas ansträngningar** och stödet från andra aktörer. För att kunna bidra till att skapa ett **socialt skyddsnät** är det absolut nödvändigt att inrätta system för informationsutbyte och spårning av förmåner samt beredskapsplanering och finansiell planering som görs gemensamt av humanitära och utvecklingsinriktade aktörer inom EU och offentliga myndigheter.

³² Till exempel ILO:s diskussioner under Internationella arbetskonferensens 105:e och 106:e möte om standardisering avseende sysselsättning och anständigt arbete för fred, säkerhet och resiliens vid katastrofer: revidering av rekommendationen om sysselsättning (vid övergången från krig till fred), 1944 (nr 71), högnivåmötet om flyktingar och migration i FN:s generalförsamling i september 2016 samt ILO:s förberedande trepartsexpertmöte om flyktingars tillträde till arbetsmarknaden.

I Jordanien införs genom UNRWA:s³³ projekt för att stärka resiliensen hos palestinska flyktingar från Syrien en uppsättning av skyddsåtgärder som ska hindra dessa flyktingar från att drabbas av extrem utsatthet. Detta sker genom kontantbidrag, tillträde till grundutbildning och riktade humanitära insatser.

Åtgärder:

- Hjälpa regeringarna i värdländerna att utveckla integrerade strategier för att tillhandahålla tjänster och utarbeta program för socialt skydd till förmån för såväl de fördrivna som värdbefolkningen.
- Tillhandahålla budgetstöd till offentliga tjänster samt andra tjänsteleverantörer, inbegripet organisationer i det civila samhället som befinner sig under tryck, i syfte att komplettera värdlandsregeringens åtgärder och åtgärda brister när så är möjligt.
- Främja införlivandet av nödprogram i nationella program för socialt skydd.
- Främja och stödja utökandet av säkerhetstjänster och rättsliga tjänster till att omfatta flyktingar och tvångsförflyttade människor.

3. SLUTSATS

Trots EU:s ansträngningar i egenskap av världens största givare av utvecklingsbistånd och humanitära aktör fordrar storleken och komplexiteten hos den utmaning som tvångsförflyttningar utgör ytterligare ambitiösa åtgärder. Strategier som är inriktade endast på omedelbara humanitära behov är oförenliga med tvångsförflyttningarnas storskalighet och långvarighet. Utvecklingsbistånd måste inkluderas redan i inledningsskedet av en kris, inte enbart för ta itu med de bakomliggande orsakerna utan även för att möta de fördrivnas och deras värdars utvecklingsbehov.

I detta meddelande föreslås en utvecklingsinriktad strategi för flyktingar, internflyktingar och deras värdar med ett fokus på dessa gruppers särskilda utsatthet och förmågor. Det införs en **åtgärdsmodell som omfattar flera aktörer, inbegripet den privata sektorn, och som grundar sig på förbättrade bevis för vad som fungerar och inte fungerar i olika sammanhang**. Strategin bygger på starka partnerskap med värdländer och kräver större synergier mellan humanitära och utvecklingsinriktade aktörer vad gäller gemensamma analyser, programplanering och finansieringens förutsägbarhet och flexibilitet, inbegripet på lokal nivå, där de mest innovativa lösningarna uppstår. Syftet är att främja **resiliens** och **självständighet** hos tvångsförflyttade människor genom utbildning av god kvalitet, tillgång till ekonomiska möjligheter och socialt skydd.

En EU-politik för hantering av tvångsförflyttningar kommer att bidra till att förhindra fragmentering av och överlappning inom det europeiska agerandet och till att potentiella stordriftsfördelar bättre utnyttjas. Detta kommer att göra EU:s och dess medlemsstaters agerande mer konsekvent och därigenom mer effektivt.

Det FN-ledda världstoppmötet om humanitära frågor i maj 2016 utgör ett utmärkt tillfälle för EU och dess medlemsstater att verka tillsammans med andra aktörer för att **säkerställa ett tidigt politiskt uppmärksammande och skapa engagemang för en mer konsekvent och**

³³ FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar.

helhetsinriktad global strategi för hantering av tvångsförflyttningar. Detta åtagande ska grunda sig på en gemensam strategisk agenda och ett utökat samarbete mellan internationella givare, regeringar i värdländer, lokala grupper, civilsamhället och de fördrivna människorna själva