



Bruxelles, den 18.5.2018
COM(2018) 304 final

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG
RÅDET**

om uddannelse i nødsituationer og langvarige kriser

1. EN FORPLIGTELSE TIL AT YDE SIKKER OG INKLUDERENDE UDDANNELSE AF HØJ KVALITET I NØDSITUATIONER OG LANGVARIGE KRISER SOM LED I EU'S OPTRÆDEN UDADTIL

2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling – og navnlig det 4. mål¹ – anerkender vigtigheden af uddannelse af høj kvalitet som et vigtigt grundlag for at kunne tage hånd om globale udfordringer. I 2016 blev dette anerkendt på det humanitære verdenstopmøde med lanceringen af platformen "Education Cannot Wait"².

Retten til uddannelse anerkendes i Den Europæiske Unions charter for grundlæggende rettigheder³, som er rettet til EU's institutioner og medlemsstaterne, når disse anvender EU-lovgivningen. Uddannelse er altafgørende for en fredelig udvikling af samfundet⁴, økonomisk vækst samt udfoldelsen af den enkeltes potentiale. Traktaten om Den Europæiske Union forpligter udtrykkeligt EU til at fremme beskyttelsen af børns rettigheder⁵. Retten til inkluderende uddannelse af høj kvalitet og livslang læring er det første princip i den europæiske søjle for sociale rettigheder⁶. Børn har fået tildelt en særlig plads i EU's optræden udadtil med baggrund i børns rettigheder⁷, og det bekræftes, at "bedre vilkår for børn er altafgørende, hvis vi skal forhindre, at staten bliver sårbar, og på lang sigt sikre en bæredygtig udvikling, social sammenhængskraft, stabilitet og menneskelig sikkerhed på nationalt, regionalt og globalt plan"⁸.

Det er dog en kendsgerning, at millioner af børn bliver nægtet adgang til uddannelse af høj kvalitet på grund af kriser, der varer stadigt længere, tvangsfordrivelse, vold, klimaforandringer og katastrofer. Disse forhold efterlader uuddannede, **fortabte generationer** i deres kølvand, og de er de vigtigste grundlæggende årsager til, at mange mennesker begiver sig ud på farefulde rejser til Europa⁹ og andre områder af verden, hvilket påvirker disse regioners stabilitet og udvikling.

Halvdelen af de af verdens børn, der ikke går i skole, lever under forhold, der er præget af kriser og konflikter, og næsten halvdelen af de yngre flygtninge i skolealderen går ikke i skole. Dette tvinger EU til at reagere ved at anvende den vifte af instrumenter og tilgange, der er til rådighed. De seneste år har EU i høj grad **optrappet sin støtte** til uddannelse i nødsituationer og langvarige kriser på verdensplan, idet man anerkender, at uddannelse er den allermest underfinansierede sektor inden for krisehåndtering. Den modtager kun 3 % af den globale finansiering af humanitær støtte¹⁰. EU har øget sin støtte til uddannelse i

¹ Sikring af en inkluderende og retfærdig uddannelse af høj kvalitet og fremme af mulighederne for livslang læring for alle

² <http://www.educationcannotwait.org/>

³ Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, artikel 14. EUT C 326 af 26.10.2012, s. 391-407. FN's Generalforsamling, konventionen om barnets rettigheder, den 20. november. 1989, UN Treaty Series, bind 1577.

⁴ Den globale strategi for Den Europæiske Unions udenrigs- og sikkerhedspolitik, som den højtstående repræsentant forelagde i juni 2016, https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/pages/files/eugs_review_web_13.pdf.

⁵ EU er i henhold til artikel 3, stk. 3, andet afsnit, og stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Union (TEU) udtrykkeligt forpligtet til at fremme beskyttelsen af børns rettigheder inden for rammerne af EU's interne og eksterne foranstaltninger.

⁶ Europa-Kommissionens meddelelse "En europæisk søjle for sociale rettigheder", (COM(2017) 250).

⁷ EU's retningslinjer for fremme og beskyttelse af børns rettigheder, der blev vedtaget af Rådet i december 2017.

⁸ COM(2008) 55 og EU's retningslinjer for fremme og beskyttelse af børns rettigheder, der blev vedtaget af Rådet i december 2017.

⁹ COM(2017) 211: Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om beskyttelse af migrantbørn

¹⁰ UNESCO Global Education Monitoring Report (2016) "Aid to education stagnates, jeopardising global targets" og UNESCO Global Education Monitoring Report (2017) "Accountability in Education: meeting our commitments".

nødsituationer og kriser fra 1 % i af den humanitære støtte 2015 til 8 % i 2018 med henblik på at nå op på 10 % i 2019. En stor del af den bilaterale udviklingsbistand til uddannelse for perioden 2014-2020 er blevet øremærket til svage og kriseramte lande. EU er en førende donor af midler til uddannelse som reaktion på den regionale krise i Syrien og yder omfattende multilateral finansiering til globale initiativer, der tager hånd om uddannelsesbehov i forbindelse med nødsituationer og kriser¹¹.

Den nuværende EU-bistand til uddannelse i nødsituationer og længerevarende kriser omfatter alle uddannelsesniveauer i samarbejde med regeringer, FN-agenturer, ngo'er, civilsamfundet, aktører fra den private sektor, det globale uddannelsespartnerskab og andre interessenter. Den bilaterale støtte og den politiske dialog med regeringerne ledsages af en række initiativer med henblik på at forhindre uddannelsesmæssige afbrydelser i hele verden, lige fra etablering af midlertidige undervisningssteder til udvikling af fjernundervisningsprogrammer for børn, der ikke kan nå frem til de fysiske skoler. EU har f.eks. gjort en stor indsats for at imødekomme syriske børns uddannelsesbehov ved hjælp af bilateral udviklingsfinansiering, humanitær bistand, EU's regionale trustfond som reaktion på den syriske krise og faciliteten for flygtninge i Tyrkiet.

I de senere år er behovet i marken steget markant, og der er opstået nye udfordringer. Selv om behovet overstiger EU's ressourcer, har den en rolle at spille for så vidt angår opskalering af indsatsen med fokus på at **nå ud til dem, der har det største behov for støtte**¹², og mobilisering af global støtte til videre handling.

Denne meddelelse foreslår derfor en opdatering af EU's politiske ramme, der via EU's optræden udadtil skal tage hånd om de voksende udfordringer inden for uddannelse i nødsituationer og længerevarende kriser uden for EU. Den foreslår en tilgang, der styrker det gensidige ansvar blandt de relevante eksterne EU-instrumenter, der skal tage hånd om uddannelsesbehov i nødsituationer og kriser ved hjælp af humanitær og udviklingsbistand med baggrund i **koordination, komplementaritet og politisk handling**¹³. Den afspejler ligeledes nye og kommende prioriteter, såsom indvirkningen af vold på uddannelsesområdet.

Det er nødvendigt med en holistisk tilgang, hvis vi skal **tage hånd om behovet for uddannelse i nødsituationer og kriser**. Denne meddelelse opstiller Kommissionens forståelse af begrebet uddannelse i nødsituationer og længerevarende kriser i bredeste forstand med baggrund i en strategisk og integreret tilgang med henblik på at fremme sikre, inkluderende undervisningsmuligheder af høj kvalitet for alle. Uddannelse omfatter livslang læring herunder både formel og uformel¹⁴ formidling af undervisning på etablerede uddannelsesniveauer, lige fra børnehaveklassen til folkeskolen, gymnasiet, uddannelse på mellem sekundært og tertiært niveau og tertiær uddannelse, herunder tekniske og praktiske uddannelser, universitetet og andre former for kompetenceudvikling.

Kommissionens tilgang til uddannelse i nødsituationer og kriser omfatter pludselige og langsomt opståede nødsituationer, konflikter, situationer, der indebærer vold,

¹¹ EU har via sin uddannelsesbistand givet tilsagn om at yde 475 mia. EUR til det globale uddannelsespartnerskab og bidrager med 16 mio. EUR til projektet "Education Cannot Wait" i perioden 2018-2020 samt 1 mio. EUR via den humanitære bistand til "Global Education Cluster" i 2018-2019.

¹² Se afsnit 3.2 om prioritering af dem, der har størst behov.

¹³ Implementere EU's forpligtelser i meddelelsen: "Et værdigt liv: fra afhængighed af bistand til selvhjulpenhed" (COM(2016) 234) og den nye europæiske konsensus om udvikling, EUT C 210 af 30.6.2017, s. 1.

¹⁴ Jf. Rådets henstilling om validering af ikkeformel og uformel læring (EUT C 398 af 22.12.2012, s. 1). "Formel læring": læring i en organiseret og struktureret sammenhæng, som er udformet specifikt med henblik på læring, og som almindeligvis fører til en titel som regel i form af et certifikat eller eksamensbevis. Ikke-formel læring sker ved hjælp af planlagte aktiviteter, der involverer en vis form for støtte i læringsprocessen. Dette kan omfatte programmer med undervisning i arbejdskompetencer, alfabetisering af voksne og grundlæggende uddannelse for dem, der forlader skolen tidligt.

tvangsfordrivelse, katastrofer – både naturlige og menneskeskabte – offentlige sundhedsnødsituationer, længerevarende og gentagne kriser eller en kombination af disse. Idet der sigtes mod at støtte et løbende udbud af uddannelse omfatter denne tilgang hele sammenhængen mellem humanitær bistand og udviklingsbistand med henblik på at sikre beredskab, katastroferisikobegrænsning, forebyggelse, afbødning, beredskabsplaner, hjælp under længerevarende kriser og genopbygning.

1.1. Truslen om tabte generationer

Børn udgør en tredjedel af verdens befolkning, men de udgør over halvdelen af de mennesker, der bliver berørt af humanitære kriser. Antallet af piger og drenge, der oplever disse kriser, udgør halvdelen af de **børn i verden, der ikke går i skole**, og dette tal er stigende¹⁵. Syrien, Irak, Yemen, Afghanistan, Sydsudan og Den Demokratiske Republik Congo er blandt omkring 35 kriseramte lande, hvor næsten 75 mio. børn i skolealderen (3-18 år) oplever, at deres uddannelse bliver afbrudt¹⁶. Denne risiko er væsentlig højere for fordrevne personer. FN's Flygtningeagentur anslår, at over 65 mio. mennesker for øjeblikket er fordrevet. Det er det højeste tal siden anden verdenskrig, og den gennemsnitlige varighed af fordrivelsen er ofte længere end 20 år¹⁷. Lige over halvdelen af flygtningene i grundskolealderen går i skole, mens mindre end en fjerdedel af den næste aldersgruppe går i gymnasiet, og kun 1 % tager en tertiær uddannelse. Pigerne står klart svagere, idet sandsynligheden er 2,5 gange højere for, at piger i de berørte lande ikke går i skole¹⁸.

Fremtiden for millioner af børn og unge er i fare på grund af stigende **vold i uddannelsessammenhænge**¹⁹, herunder angreb på skoler og universiteter, kidnapning af elever og studerende, skoler, der bliver anvendt til militære formål, landminer, ueksploderet ammunition, efterladenskaber fra krigshandlinger omkring skolerne og ødelagte bygninger. Myndighederne kan misbruge uddannelse til at skabe had og intolerance, øge uligheden og undertrykkelsen samt til at rekruttere sårbare børn til at deltage i voldelige handlinger²⁰. Ulighed i udbuddet af uddannelse kan skabe en følelse af uretfærdighed og stille marginaliserede grupper endnu dårligere, hvilket i sidste ende kan føre til konflikter²¹.

Børn og unge, der ikke går i skole, er **udsat for en øget risiko** for seksuel og kønsrelateret vold, voldelig ekstremisme, tvangsægteskaber, tidlig graviditet, børnearbejde og tvangsrekruttering²². Vedvarende voldelige konflikter, der ofte varer længe, tvangsfordrivelse, ulighed og begrænsede økonomiske muligheder og begrænset adgang til grundlæggende tjenesteydelser øger sårbarheden over for sådanne risici endnu mere. Krisers indvirkning på adgang til uddannelse, såsom lukning af skoler eller tilstedeværelse af militær på skoler kan føre til, at mennesker fordrives i deres søgen efter et sikrere miljø, hvilket ofte foregår under livstruende forhold.

¹⁵ World Bank Group (2017) World Development Report: Learning to Realise Education's Promise. De børn, der lever under de mest sårbare forhold, udgør omkring 20 % af verdens børn i grundskolealderen, men de udgør 50 % af de børn, der ikke går i skole – en stigning fra 42 % i 2008.

¹⁶ Overseas Development Institute (2016) "A common platform for education in emergencies and protracted crises: Evidence paper." ODI, London.

¹⁷ UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2016.

¹⁸ UNICEF (2017) Education Uprooted: For every migrant, refugee and displaced child, education.

¹⁹ Global Coalition to Protect Education from Attack. Education Under Attack Report 2018.

²⁰ Burde et al (2015) What works to promote children's educational access, quality of learning and wellbeing in crisis-affected contexts.

²¹ UNESCO (2011) Education for All Global Monitoring Report, The hidden crisis: Armed conflict and education

²² Nicolai et al (2015) Education in emergencies and protracted crises towards a strengthen response: Background paper for the Oslo Summit on education for development.

Nødsituationer og længerevarende kriser svækker de uddannelsessystemer, der i forvejen mangler ressourcer, yderligere, hvilket underminerer **børnenes og de unges læringsresultater og potentiale**. De hyppige afbrydelser i undervisningen og de psykosociale skader, som er et resultat af traumatiske hændelser, forhindrer indlæringen, og dette forstærkes af mangel på lærere og overfyldte klasseværelser.

1.2. Styrkelse af EU's optræden udadtil

For at nå målene om bæredygtig udvikling og i overensstemmelse med uddannelsesdagsordenen 2030 vil EU fokusere på 4 strategiske prioriterede indsatsområder:

1. Styrke systemer og partnerskaber for at opnå en hurtig, effektiv, givende og innovativ uddannelsesindsats
2. Fremme adgang, inklusion og lighed
3. Støtte uddannelse til opnåelse af fred og beskyttelse
4. Støtte uddannelse af høj kvalitet for at opnå bedre læringsresultater.

For at opnå fremgang på disse områder vil Kommissionen forbedre arbejdsmetoderne for så vidt angår koordinering, globalt lederskab og finansiering.

Samlet og koordineret programmering vil blive fremmet i Kommissionen og også med EU's medlemsstater og andre donorer og partnere, samtidig med at der tages hensyn til balancen mellem den kortsigtede, mellemlange og langsigtede indsats. EU vil gøre brug af sin globale rolle, rækkevidde og sine globale instrumenter til at øge verdens opmærksomhed på de uopfyldte behov og den manglende finansiering, og den vil styrke koordineringen og den operationelle indsatskapacitet.

I løbet af de seneste 3 år har EU's øgede humanitære finansiering af uddannelse i nødsituationer resulteret i en større politisk indsats på baggrund af behovets omfang. Denne finansiering bør nu underbygges for at sikre opnåelse af EU's strategiske prioriteter og i sidste ende nå ud til de millioner af børn og unge, der er i fare for at blive tabte generationer.

- Kommissionen har til hensigt at øremærke 10 % af den humanitære bistand til uddannelse i nødsituationer og længerevarende kriser fra 2019²³.
- Kommissionen vil støtte globalt koordineret, rettidig, forudsigelig og fleksibel finansiering af uddannelse i nødsituationer og længerevarende kriser.

2. STRATEGISKE PRIORITETER FOR UDDANNELSE I NØDSITUATIONER OG LÆNGEREVARENDE KRISER

2.1. Styrke systemer og partnerskaber for at opnå en hurtig, effektiv, givende og innovativ uddannelsesindsats

For at sikre adgang, forudsigelighed og gennemsigthed for så vidt angår finansiering af uddannelse i nødsituationer og kriser, og i overensstemmelse med forpligtelsen indgået på det humanitære verdenstopmøde i 2016²⁴, vil EU's indsats forbedre indsatsens effektivitet i hele sammenhængen mellem humanitær bistand og udviklingsbistand. Herigennem vil Kommissionen bl.a. vedtage fælles kort- mellem- og langsigtede perspektiver, stærkere koordineringsmekanismer, fælles analyser, fælles overvågning af indsatsen samt fælles bidrag til rapportering. Dette vil bidrage til en forudsigelig, flerårig finansieringsbistand på kort og mellemlang sigt, der er tilpasset konteksten.

Kommissionen vil styrke og strømline sine foranstaltninger med henblik på at udbyde uddannelse som et offentligt gode ved hjælp af multilateral finansiering, teknisk assistance,

²³ Dette overstiger det niveau, som International Commission Financing Global Education Opportunity henstiller til i sin "Learning generation report" fra 2016.

²⁴ Grand Bargain-initiativet, der blev lanceret på det humanitære verdenstopmøde 2016, indeholder en række ændringer i donorerne og hjælpeorganisationernes arbejdspraksis, herunder intensivering af programmeringen af kontanthjælp, bevilling af flere midler til de nationale og lokale indsatsorganisationer samt begrænsning af bureaukratiet ved hjælp af harmoniserede rapporteringskrav.

global indkaldelse, deltagelse i rådgivende organer og andre muligheder for eksternt engagement.

Kommissionen vil benytte en målrettet tilgang med henblik på at styrke uddannelsessystemerne, ved at mobilisere sin rolle i den politiske dialog og yde bilateral støtte med henblik herpå. Hvor dette er muligt og passende, vil EU-finansieringen støtte regeringssystemerne, herunder dem, der varetager flygtninge²⁵, eftersom de er primært ansvarlige for retten til uddannelse. Hvis det ikke er muligt eller passende at yde direkte støtte til regeringer, vil styrkelse af systemet støtte de mest passende uddannelsesaktører, der er til rådighed²⁶.

For at lette den behovsbaserede prioritering af EU-bistanden i overensstemmelse med de nationale myndigheders prioriteringer vil Kommissionen indarbejde uddannelsesbehov i nødsituationer og længerevarende kriser i støtten til planlægningen af uddannelsessektoren. Unionens finansiering vil blive baseret på stærke behovsanalyser, herunder fra undervisningsministerierne, FN-agenturerne, ngo'erne, civilsamfundsorganisationerne, aktører fra den private sektor og andre relevante aktører.

Aktører på alle niveauer vil blive støttet i at forbedre indsamlingen, forvaltningen og analysen af data, herunder vedrørende finansiering af uddannelse og læringsresultater. Der vil blive ydet støtte til foranstaltninger, der identificerer bedste praksis samt måder at dele og forvalte information på. Kapacitetsopbygning for alle aktører i sektoren vil blive prioriteret. Dette skal ske i samarbejde med den private sektor, hvor dette er relevant.

EU er forpligtet til at yde støtte til offentlige uddannelsestjenester²⁷, men den private sektor og civilsamfundsorganisationerne kan bidrage med merværdi ved at understøtte disse tjenesteydelser. Kommissionen vil engagere den private sektor med henblik på at identificere og udvikle innovative tilgange og skabe en forbindelse mellem uddannelsesreformerne og de samfundsmæssige behov og mulighederne på arbejdsmarkedet. Der er brug for bedre partnerskaber og koordineringsmekanismer med andre relevante sektorer, såsom sundhed, leveforhold, beskyttelse og ernæring for at kunne sikre en integreret og holistisk indsats for så vidt angår børns behov i nødsituationer og kriser.

Eksempler på god praksis:

EU støtter undervisningsministeriet og strategien for højere uddannelse i Libanon. Denne støtte når ud til alle børn med uddannelse, og formålet er at lette integreringen af de syriske flygtninge i det nationale system. EU-støtten koordineres ved hjælp af en fælles humanitær/udviklingsbaseret ramme på landsplan, som indebærer en balance mellem bilateral bistand og støtte fra EU's regionale trustfond som reaktion på den syriske krise og humanitær bistand. Implementeringen støttes af FN's agenturer og ngo'er.

EU spiller en ledende rolle i "Education Dialogue Forum" i regi af "Education Cannot Wait"-fonden, som bringer humanitære og udviklingsmæssige aktører, der er engageret i Syrien, sammen. Dette har muliggjort fælles opsyn med programmeringen, fælles analyser og bedre koordinering.

²⁵ Denne meddelelses anvendelsesområde er begrænset til at omfatte foranstaltninger uden for EU.

²⁶ På ikke-statslige områder kan lokale myndigheder, alternative tjenesteudbydere, humanitære eller udviklingsrelaterede koordineringssystemer eller andre anses for at være en del af det system, der skal styrkes. Der kan søges efter alternativer, i tilfælde hvor en regering er ansvarlig for angreb på elever, eller hvis den nægter at anerkende marginaliserede gruppers ret til uddannelse.

²⁷ COM(2016) 234. Forpligtelserne vedrørende uddannelse fokuserer på: koordinering og neksustilgang, fordrevne læreres potentielle rolle, støtte til velfungerende offentlige uddannelsestjenester, brug af teknologiske fremskridt og fremme af adgang til en højere uddannelse for fordrevne studerende.

EU har støttet nylige indsatser med henblik på anvendelse af den samlede flygtningeberedskabsramme på regionalt plan bl.a. på ministerkonferencen om uddannelse af flygtninge i Djibouti i december 2017 under ledelse af regionens mellemstatslige udviklingsmyndighed og Djiboutis regering. Forpligtelserne i den erklæring og handlingsplan, som mødet udmundede i, omfatter integration af flygtninge i de nationale uddannelsessystemer, udvikling af minimumsstandards og mål og udvikling af en regional mekanisme til anerkendelse af kvalifikationer.

I 2015 ødelagde jordskælv i Nepal 35 000 klasseværelser og forhindrede omkring 1 mio. børn i at gå i skole. EU arbejdede sammen med regeringen og andre partnere om at skaffe midlertidige undervisningscentre og de nødvendige materialer, således at så mange som muligt kunne vende tilbage til skolen så hurtigt som muligt. EU støtter Nepals plan for udvikling af undervisningssektoren med henblik på at "genopbygge bedre" i jordskælvsramte områder, hvilket når ud til marginaliserede befolkningsgrupper, styrker kapaciteten hvad angår planlægning og forvaltning på alle niveauer og sikrer undervisning og indlæring.

Vigtige foranstaltninger, der skal forbedre forvaltningen, ansvarligheden og finansieringen.

- Støtte fremme af koordineringen af finansieringen fra EU og globale aktører, gennemsigtighed og ansvarlighed, f.eks. ved at støtte forbedringer af standarden for rapportering og uddannelse i nødsituationer og kriser, som det fremgår af det internationale initiativ vedrørende gennemsigtighed i bistanden
- Fremme stærkere samarbejdspartnerskaber, bl.a. på globalt plan, f.eks. ved at finansiere uddannelsesforanstaltninger med flere interessenter, som skaber merværdi og bedre resultater ved hjælp af samtlige partners ekspertise og erfaringer – disse partnere er navnlig FN-agenturerne og den private sektor
- I samarbejde med de nationale myndigheder skal der investeres i innovative tilgange til dataforvaltning, gennemsigtighed og rapportering, herunder kortlægning af lærere og børn, der ikke går i skole, for at lette løbende uddannelse og anerkendelse af resultater
- Styrke kapacitetsopbygningen af uddannelsesaktører i nødsituationer og kriser, f.eks. koordinationsmyndigheder, indsatsaktører og regeringer, idet der lægges vægt på civilsamfundet og de lokale aktører, ved hjælp af nye og etablerede kapacitetsopbygningsinitiativer som f.eks. Den Globale Uddannelsesklynges kurser.

2.2. Fremme adgang, inklusion og lighed

Fredelig sameksistens, interkulturel forståelse, succesrig integration i værtssamfundet og social sammenhæng er altafgørende funktioner i forbindelse med uddannelse i nødsituationer og kriser. EU vil støtte integrationen af fordrevne børn og unge mennesker i uddannelsessystemerne, hvilket indebærer støtte til værtssamfundene, hvorved forpligtelserne i den nye europæiske konsensus, som fremgår af meddelelsen om udvikling og et liv i værdighed, bliver implementeret aktivt²⁸.

Idet behovets omfang og begrænsningerne i EU-støtten til dette område anerkendes, vil indsatsen blive koncentreret om *dem, der har det største behov*, såsom:

- Børn og unge, der ikke går i skole, og dem, der risikerer, at deres uddannelse bliver afbrudt
- Tvangsfordrevne børn og unge mennesker (flygtninge og mennesker, der er blevet fordrevet internationalt) samt disses værtssamfund

²⁸ Den nye europæiske konsensus om udvikling (EUT C 210 af 30.6.2017) og COM(2016) 234 "Et værdigt liv: fra afhængighed af bistand til selvhjulpenhed"

- Sårbare og ugunstigt stillede befolkningsgrupper, herunder børn og unge, der enten er adskilte eller uledsagede, som bor i områder, der er svære at nå, som lever med handicap eller andre behov, der har forbindelse til væbnede styrker og grupper – i dette tilfælde bør der fokuseres på at genintegrere dem i uddannelsessystemerne – samt de børn og unge, der tilhører etnisk-sproglige minoriteter og fattige socioøkonomiske grupper.

Det er nødvendigt med en proaktiv og hurtig indsats på alle niveauer for at minimere afbrydelse i uddannelsen og fremme sikre, inkluderende og beskyttede uddannelsesmuligheder. Al den tid – det være sig uger, måneder eller år – som børn i skolealderen tilbringer uden for skolen, bringer dem længere og længere væk fra vejen til en uddannelse, og jo længere tid, der går, jo mindre sandsynligt er det, at de kommer tilbage til skolen igen.

Eftersom størstedelen af de tvangsfordrevne børn og unge befinder sig i værtslande med lav eller mellemindkomst²⁹, er det nødvendigt, at den fleksible kortsigtede støtte går hånd i hånd med forudsigelig finansiering på længere sigt for at styrke uddannelsessystemernes modstandsdygtighed og effektivitet. Uddannelsessystemerne skal kunne tilpasse sig for at kunne håndtere gentagne og længerevarende fordrivelser og dække behovene både hos tvangsfordrevne grupper og værtssamfund. Dette kræver, at der bliver taget hånd om de udfordringer, værtslandene står overfor, for så vidt angår sikring af inkluderende uddannelsestjenester af høj kvalitet med baggrund i en forpligtelse til at dele ansvaret med de berørte lande.

Nødsituationer og længerevarende kriser har en uforholdsmæssig indvirkning på uddannelsen af kvinder og piger. De specifikke kønsrelaterede risici, der opleves af piger og drenge i nødsituationer og kriser, omfatter bl.a. tidlige og tvungne ægteskaber, tidlig graviditet, børnearbejde, rekruttering til væbnede grupper og seksuel og kønsrelateret vold. Det er nødvendigt, at uddannelsestjenesterne tager hensyn til drenge og pigers behov, f.eks. bør separate toiletfaciliteter til hvert køn prioriteres, når skolerne skal rehabiliteres, for at tage hånd om bekymringerne for sikkerhed hos elever og forældre. Kommissionen vil yderligere understrege vigtigheden af at inkludere sårbare og ugunstigt stillede grupper. De unge mennesker, der ofte "falder igennem" netmaskerne i uddannelsesstøttesystemet, når de påtager sig voksnes ansvar, bør gives særlig opmærksomhed med særligt fokus på deres kønsrelaterede behov.

Eksempler på god praksis:

Med støtte fra EU er programmet om betingede kontantoverførsler til uddannelse i Tyrkiet nået ud til mere end 299 000 børn i sårbare flygtningefamilier og har støttet dem i at gå regelmæssigt i skole.

EU støttede den hurtige reaktion på befolkningsbevægelserne i Den Demokratiske Republik Congo. Dette giver hurtige behovsanalyser, som kan sikre en integreret bistandspakke til befolkningsgrupper, der oplever fordrivelse, sygdom eller naturkatastrofer.

Sammen med medlemsstaterne er EU den største økonomiske bidragsyder til FN's Hjelpeorganisation for Palæstinaflygtninge (UNRWA), der arbejder til fordel for palæstinensiske flygtninge. UNRWA støtter mere end 513 000 børn og unge i at modtage undervisning i næsten 700 folkeskoler, forberedende skoler og gymnasier samt praktiske uddannelsescentre i Gaza, på Vestbredden og overalt i regionen.

²⁹ UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2016

Da der udbryd Ebola i Sierra Leone i 2014, blev skolerne lukket i 9 måneder. Det globale uddannelsespartnerskab hjalp med støtte fra EU med at sikre alternativ uddannelse via tv og radio, som børnene kunne se og lytte til, mens de ikke gik i skole. Da skolerne kunne åbne igen, sørgede partnerskabet for sikre læringsmiljøer ved at desinficere skolerne og stille håndvaske og forsyninger til rådighed.

Vigtige foranstaltninger, der skal forbedre adgangen, inklusionen og ligheden:

- Proaktive og hurtige reaktionsmekanismer, der også udbydes af de humanitære organisationer og regeringerne, der skal nå ud til børn og unge i nødsituationer og kriser, og som skal stile mod, at de **vender tilbage til skolen inden for 3 måneder**³⁰.
- Prioritere støtte til de børn og unge, der har de største behov i nødsituationer og længerevarende kriser.
- Styrke kapaciteten hos nøgleaktørerne i uddannelsessystemerne, hvor dette er muligt, navnlig undervisningsministerierne, så de kan få hjælp til at forberede og tilpasse uddannelsessystemerne til at kunne håndtere gentagne og længerevarende fordrivelser.
- Støtte børns og unges kønsspecifikke behov, navnlig hvad angår uddannelse og beskyttelse med særligt fokus på uddannelse af piger og unge kvinder i overensstemmelse med kønshandlingsplanen 2016-2020³¹.

2.3. Støtte uddannelse til opnåelse af fred og beskyttelse

Uddannelse er et stærkt redskab til opnåelse af social forandring, forbedret lighed, fremgang og opbygning af fred. Dårlig, manipulerende forvaltning af uddannelse eller forvaltning, der involverer misbrug, kan dog føre til konflikter på grund af undertrykkelse, ulighed hvad angår muligheder og resultater, eller det kan fremme had og vold. EU vil fremme konfliktfølsom uddannelse³² og støtte evidensbaserede uddannelsespolitikker, der fremmer lighed og beskytter børn og unge mod stigmatisering fra andre, fremme af had, voldelig ekstremisme og rekruttering til væbnede grupper.

Etableringen af sikker, beskyttet uddannelse af høj kvalitet er en central del af Kommissionens tilgang. Det er nødvendigt med god praksis med baggrund i princippet om ikke at gøre skade for at beskytte børn og unge. Idet der tages højde for det sammenbrud af institutionelle og sociale sikkerhedsforanstaltninger, der ofte forekommer under en krise, er det nødvendigt med sikkerhedsforanstaltninger for børn, når indsatser skal forberedes, planlægges og gennemføres i overgangsstadierne. Kommissionen anerkender og understøtter forældres og omsorgspersoners centrale rolle i uddannelse og beskyttelse af børn samt samfundenes bredere rolle heri.

Da beskyttelse er særligt relevant i nødsituationer og kriser, bør dette være centralt i uddannelsessystemerne på alle niveauer med fokus på ikkevoldelige skolepolitikker, processer og praksis, herunder forebyggelse af kønsbaseret og seksuel vold. Der vil blive ydet støtte til behovsanalyser og planlægning i forbindelse med beskyttelse af børn ud over de innovative tiltag, der skal tage hånd om specifikke behov.

For at skabe mere modstandsdygtige uddannelsessystemer vil EU's bistand række ud over støtte til infrastruktur, så uddannelsessystemerne kan modstå katastrofer³³ med henblik på at sikre katastroferisikobegrænsning og krisefølsom planlægning af uddannelse.

³⁰ Dette mål stemmer overens med ambitionerne i New York-erklæringen for flygtninge og migranter fra 2017.

³¹ Kønshandlingsplanen 2016-2020, Rådets konklusioner af 26. oktober 2015, 13201/15.

³² Et netværk mellem agenturer om uddannelse i nødsituationer. Vejledende notat om konfliktfølsom uddannelse 2013.

³³ COM (2014) 216 Hyogohandlingsplanen efter 2015: Risikostyring med henblik på modstandsdygtighed

Uddannelsesinfrastrukturen bør have en sikker struktur, og den bør tilskynde til sikker og inkluderende undervisning. Støtte til nødsituationer og kriser for så vidt angår infrastruktur kommer til at omfatte adskillige muligheder i overensstemmelse med nationalt anerkendte standarder såsom midlertidige undervisningssteder, rehabilitering af ødelagte skoler og opbygning af skoler

Uddannelse er et hovedelement i kommissionens tilgang til modstandsdygtighed³⁴, da den bidrager til både individuel og samfundsmæssig modstandsdygtighed. Uddannelse er en grundsten i den enkeltes modstandsdygtighed, der sikrer nye generationers velfærd, yder beskyttelse og fremmer social og følelsesmæssig velfærd og kognitiv udvikling af mennesker, der er berørt af nødsituationer og kriser. EU-bistanden vil fremme psykosocial støtte bl.a. til lærere og andre omsorgspersoner samt henvisnings- og indsatsmuligheder med henblik på børn og unge, der har behov for specialiserede tjenester. Disse foranstaltninger bør indarbejdes i nationale henvisnings- og indsatsmekanismer.

For at kunne arbejde henimod og forhindre angreb på uddannelse anerkender og støtter Kommissionen arbejdet i "Global Coalition to Protect Education from Attack" og vil støtte initiativer, der har til formål at fremme og udrulle erklæringen om trygge skoler³⁵. Skolen bør være en tryk havn i overensstemmelse med den humanitære folkeret.

Eksempler på god praksis:

EU har støttet projektet Skoler Som Fredszoner i Den Demokratiske Republik Congo. Projektet har til formål at sikre, at drenge og piger bliver beskyttet i skolen og at man undgår afbrydelser i uddannelsen på grund af væbnede konflikter. Der sigtes ligeledes mod at alle børn trives og modtager uddannelse i en atmosfære uden indblanding, vold og angreb.

Programmet om Bedre Læring i Palæstina³⁶ modtager EU-støtte og yder psykosocial støtte til børn, der lider af mareridt på grund af deres voldelige oplevelser. Det kombinerer gruppeaktiviteter, som lærerne kan gennemføre, med specialiserede tjenesteydelser for børn, der har brug for ekstra støtte.

EU har samarbejdet med de lokale myndigheder og andre agenturer med henblik på at "genopbygge bedre" på længere sigt med henblik på at støtte uddannelse af fordrevne børn, der vender tilbage til deres landsbyer i Pakistans føderalt forvaltede stammeområder (FATA). Der blev sørget for sikre, beskyttede og kønsvenlige uddannelsessteder til 45 000 børn. Der blev iværksat programmer vedrørende fredsopbyggende aktiviteter, praktisk uddannelse og lærepladser for unge mennesker. Disse tiltag udgør en del af en tiårig lokal uddannelsesplan, som er udarbejdet af den regionale administration med EU-støtte.

Vigtige tiltag, der skal støtte og styrke uddannelse med henblik på fred og beskyttelse:

³⁴ COM(2017) 21 og COM(2011) 637. EU forpligter sig til at udvide støtten til uddannelse af høj kvalitet for at give unge mennesker den viden og de kvalifikationer, der er nødvendige for at kunne begå sig aktivt i et samfund under udvikling. Den nye europæiske konsensus om udvikling forpligter EU og dets medlemsstater til at anvende neksustilgangen og aktivt opbygge individuel, samfundsmæssig og statslig modstandsdygtighed. Dette er forbundet med forebyggelse og håndtering af kriser og med at mindske kronisk sårbarhed og opbygge selvhjulpethed og samfundsmæssig og statslig modstandsdygtighed.

³⁵ Erklæringen om trygge skoler fra 2015 giver staten mulighed for at udtrykke bred politisk tilslutning til beskyttelse og fortsættelse af uddannelse under væbnede konflikter, og det er det instrument, regeringerne kan anvende til at tilslutte sig og forpligte sig til implementeringen af retningslinjerne for beskyttelse af skoler og universiteter mod militær anvendelse i væbnede konflikter.

³⁶ Dette må ikke udlægges som en anerkendelse af en palæstinensisk stat og berører ikke de enkelte medlemsstaters holdninger til dette spørgsmål.

- Fremme og implementere principperne og retningslinjerne for konfliktfølsom uddannelse bl.a. ved at sikre, at undervisningen fremmer respekt for mangfoldighed, tolerance og aktivt ansvarligt borgerskab ved hjælp af undervisning af lærerne, udvikling af pensum samt professionel udvikling af lærerne
- Styrke uddannelsessystemerne, så de er forberedt på at reagere på katastrofer, f.eks. ved hjælp af rammen for omfattende sikkerhed i skoler³⁷
- Støtte foranstaltninger med henblik på at forhindre og reagere på vold, herunder skolerelateret seksuel og kønsbaseret vold ved at styrke rammerne for sikkerhedsforanstaltninger for børn
- Støtte innovative tilgange, der skal forbedre den personlige modstandsdygtighed hos børn og unge, der bliver påvirket af nødsituationer og længerevarende kriser, bl.a. ved hjælp af foranstaltninger, der indarbejder psykosocial støtte og sociale og følelsesrelaterede undervisningstiltag
- Advokere via samtlige kanaler, der står til rådighed for EU, for at der sættes en stopper for angreb på uddannelse, og yde aktiv støtte til initiativer og projekter, der søger at beskytte uddannelse mod angreb
- Støtte foranstaltninger, der rækker ud over skolernes kompetenceområde, og som fremmer et bredere engagement for så vidt angår uddannelse og beskyttelse i nødsituationer og langvarende kriser i lokalsamfundet og blandt omsorgspersoner.

2.4. Støtte uddannelse af høj kvalitet for at opnå bedre læringsresultater.

EU's uddannelsesbistand er forankret i præmissen om, at uddannelsessystemerne skal være af god kvalitet, således at børn og unge får succes i deres uddannelse³⁸. EU's forpligtelser vedrørende relevant pensum, uddannede lærere og skoleledere, passende undervisningsmateriale og passende skoleinfrastrukturer er fortsat afgørende for bistanden i nødsituationer og længerevarende kriser³⁹.

I krisesammenhænge – navnlig i lande med lav indkomst – er der ofte mangel på kvalificerede, uddannede lærere. Lærerne har ikke nødvendigvis de sproglige og pædagogiske kompetencer, der skal til for at imødekomme elevernes behov. De og det øvrige uddannelsespersonale kan meget vel selv lide af traumer og have brug for støtte. Fordrevne lærere kan risikere at mangle den dokumentation, der er nødvendig for at undervise i deres værtssamfund. EU vil støtte politikker og foranstaltninger med henblik på at sikre en arbejdsstyrke, der består af uddannede lærere.

EU vil støtte særlige foranstaltninger, som f.eks. støtte til supplerende undervisning og vedholdenhed, for at udligne de udfordringer, eleverne kan opleve, når de integreres i uddannelsessystemet. Det er nødvendigt med skræddersyede løsninger for hvert uddannelsesniveau baseret på elevernes alder, køn og uddannelsesniveau. Dette kan indebære ikkeformelle eller alternative former for uddannelse og vil tage højde for de forskellige behov på hvert enkelt uddannelsesniveau.

Integrationen af tvangsfordrevne børn og unge i nationale uddannelsessystemer kræver vedligeholdelse af de essentielle forbindelser mellem sprog, identitet og kultur. EU's ekspertise inden for sprogpolitikker, som der findes eksempler på i hele EU, vil blive anvendt i den politiske dialog og bistand. Dette vil støtte fremme af evidensbaserede, progressive sprogpolitikker vedrørende brug af modersmål og andre sprog.

³⁷ United Nations Office for Disaster Risk Reduction and Global Alliance for Disaster Risk Reduction and Resilience in the Education Sector (2017) Comprehensive School Safety Framework.

³⁸ COM(2002) 116 om almen og faglig uddannelse som led i fattigdomsbekæmpelse i udviklingslandene

³⁹ Ibidem.

Idet man anerkender, at fordrivelser bliver stadig mere længerevarende, og at fordrevne befolkningsgrupper højst sandsynligt vil komme til at opleve flere fordrivelser, er det nødvendigt at forbedre mobiliteten og akkrediteringen mellem uddannelsessystemerne⁴⁰. Manglende dokumentation bør ikke udgøre en forhindring for rettidig adgang til uddannelse, når fordrevne børn og unge ankommer, og der bør fastsættes protokoller, der skal sikre, at retten til uddannelse går forud for ethvert akkrediteringssystem. Børn bør især ikke nægtes adgang til grunduddannelse på baggrund af prøver⁴¹. Der bør snarere anvendes passende vurderingsmekanismer til at klarlægge, hvordan adgang og støtte kan forbedres, til brug for den fremtidige politik. Ligeledes skal alle unge have adgang til eksamener og opnå de eksamensbeviser, der sædvanligvis danner grundlag for videre uddannelsesmuligheder og jobmuligheder.

EU arbejder for inklusive og retfærdige grundskole- og gymnasieuddannelser af høj kvalitet og er klar over, at grundlæggende færdigheder, såsom læse-, skrive- og regnefærdigheder, er centrale byggesten for den videre uddannelse.⁴²

EU anerkender også vigtigheden af tekniske uddannelser og erhvervsuddannelser med relevans for arbejdsmarkedet og videregående uddannelser⁴³. Kompetenceudvikling og videreuddannelse i kriser er nødt til at tage hensyn til det økonomiske og sociale pres på eleverne, f.eks. i form af børnearbejde, begrænset bevægelighed og kønsnormer. EU's tilsagn om kompetenceudvikling og om at styrke beskæftigelsesegnetheden, anstændigt arbejde og levebrød fremhæver behovet for at sikre lige muligheder for unge kvinder og mænd samt for andre dårligt stillede grupper.

EU vil fortsat støtte målrettede forsknings- og undervisningspartnerskaber for at styrke sektorens evidensgrundlag. I den forbindelse bør der søges synergier med EU's rammeprogram for forskning og innovation med henblik på en effektiv håndtering af udfordringerne for undervisningen i nødsituationer og kriser i forbindelse med EU's optræden udadtil.

Eksempler på god praksis:

I Irak har EU støttet reformen af tekniske uddannelser og erhvervsuddannelser for at gøre dem mere konkurrencedygtige og relevante i overensstemmelse med internationale standarder.

I 2018 lancerede EU initiativet "Building Resilience: Education Opportunities in Fragile and Crisis Affected Environments' initiative". Det kombinerer forskning og programmering i syv lande i Afrika med en finansiering på ca. 20 mio. EUR over fire år.

I Kenya har EU støttet uddannelsesprogrammer for somaliske flygtninge, så de kan blive akkrediterede lærere i flygtningelejren Kakuma. Lærerne brugte informationsteknologi til at deltage i uddannelsen gennem fjernundervisning.

Vigtige foranstaltninger for at forbedre uddannelseskvaliteten:

- Støtte initiativer, der muliggør certificering, mobilitet, akkreditering, anerkendelse og overgang for fordrevne børn og unge mellem uddannelsessystemerne og aktioner, der

⁴⁰ Udgangspunkt kan tages i Kommissionens handlingsplan om integration af tredjelandsstatsborgere, hvori den prioriterer støtte til tidlig vurdering, dokumentation og anerkendelse af færdigheder og akademiske og faglige kvalifikationer.

⁴¹ Dette gælder prøver/eksamener, som er forbundet med konsekvenser for deltageren (prøver, hvor der står meget på spil), som f.eks. en adgangsprøve.

⁴² (COM)2002 116 om almen og faglig uddannelse som led i fattigdomsbekæmpelse i udviklingslandene

⁴³ Ibidem.

sikrer, at børn kan komme og forblive i uddannelse gennem forskellige formelle og ikke-formelle uddannelsesforløb.

- Arbejde for og støtte reformer af uddannelsessystemet, navnlig af læseplanerne, for at tilpasse dem til de ændrede behov i nødsituationer og langvarige kriser, f.eks. ved at udvide og styrke lærerstanden for at imødekomme elevernes behov i katastrofe- og krisesituationer og indføre fremskyndede indlæringsprogrammer for børn, som er gået glip af flere års skolegang
- Støtte tiltag, som udnytter de informations- og kommunikationsteknologiske fordele og åbne uddannelsesressourcer, for at sikre adgang til digital læring og virtuel udveksling samt andre nye muligheder
- Støtte tekniske uddannelser og erhvervsuddannelser, der er forbundet med færdigheder og forsørgelsesmuligheder, med særlig vægt på de specifikke behov hos unge mænd og kvinder. Uddannelsen bør være baseret på praktisk læring og give relevante indkomstmuligheder
- Støtte mekanismer til at dele, ajourføre og anvende internationale standarder⁴⁴, der er relevante for uddannelse i nødsituationer og kriser.

3. KONKLUSION

Uddannelse i nødsituationer og kriser uden for EU har fået stigende opmærksomhed i de seneste år, hvilket afspejler de alarmerende store behov og udfordringer. I denne meddelelse præsenteres en helhedsorienteret og effektiv politisk ramme for, hvordan EU kan fremme denne dagsorden og bygge videre på sin ledende rolle på dette område. Denne ambition styrkes af inspirationen fra de børn og unge, som overvinder modgang for at fortsætte deres skolegang.

Kommissionen vil med støtte fra EU's Udenrigstjeneste, herunder EU's delegationer, aktivt inddrage medlemsstaterne, andre lande, internationale organisationer og aktører i den offentlige og private sektor med henblik på at fremme og bidrage til et mere effektivt samarbejde og en mere effektiv koordinering med henblik på en hurtigere, mere forudsigelig og mere bæredygtig støtte til uddannelse i nødsituationer og langvarige kriser. I den forbindelse vil Kommissionens tjenestegrene og EU-Udenrigstjenesten også fremme målene for den nye europæiske konsensus om udvikling og meddelelsen om et værdigt liv. Medlemsstaterne spiller en afgørende rolle i denne forbindelse.

Kommissionen opfordrer Europa-Parlamentet til at tage de politiske retningslinjer, der er udstukket i denne meddelelse, til efterretning og Rådet til at støtte dem gennem dets konklusioner.

⁴⁴ Som f.eks. Inter-Agency Network for Education in Emergencies' *Minimum Standards for Education: Preparedness, Response, Recovery*. 2010.