

Bryssel den 18.5.2018
COM(2018) 304 final

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH
RÅDET**

Utbildning i nödsituationer och utdragna kriser

1. ETT ÅTAGANDE OM SÄKER OCH INKLUDERANDE UTBILDNING AV HÖG KVALITET I NÖDSITUATIONER OCH UTDAGNA KRISER I EU:S YTTRE ÅTGÄRDER

I Agenda 2030 för hållbar utveckling, framför allt mål 4¹, framhålls hur viktigt det är med utbildning av hög kvalitet för att vi ska kunna hantera de viktiga globala utmaningarna. Detta bekräftades också 2016 vid världstoppmötet om humanitära frågor, då plattformen ”Education Cannot Wait”² lanserades för att förbättra tillhandahållandet av utbildning i nödsituationer och utdragna kriser.

Rätten till utbildning erkänns i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna,³ som riktar sig till såväl EU-institutionerna som medlemsstaterna när de genomför EU-lagstiftningen. Den är avgörande för fredlig samhällsutveckling⁴, ekonomisk tillväxt och förverkligande av människors potential. Genom fördraget om Europeiska unionen åläggs EU uttryckligen att främja skyddet för barnets rättigheter⁵. Rätten till inkluderande utbildning och livslångt lärande av hög kvalitet är den främsta principen för den europeiska pelaren för sociala rättigheter⁶. Barn ges en särskild plats i EU:s yttre åtgärder, baserat på barnets rättigheter⁷, och det bekräftas att ”det [är] fundamentalt att vi uppnår bättre villkor för barn för att förhindra svaga stater och garantera en långsiktigt hållbar utveckling, social sammanhållning, stabilitet och mänsklig säkerhet på nationell, regional och global nivå”⁸.

Trots detta saknar miljontals barn tillgång till utbildning av hög kvalitet till följd av allt mer utdragna konflikter, tvångsförflyttningar, våld, klimatförändringar och katastrofer. Detta leder till **förlorade generationer** som saknar utbildning och driver många att ge sig ut på riskfyllda resor till Europa⁹ och andra delar av världen, vilket påverkar stabiliteten och utvecklingen i de områdena.

Hälften av alla barn som inte går i skola lever i miljöer som har påverkats av kriser och konflikter. Nästan hälften av alla flyktingar i grundskoleåldern går inte i skolan. Därför måste EU agera och använda alla verktyg och strategier som står till buds. EU har de senaste åren **ökat sitt stöd** kraftigt när det gäller utbildning i nödsituationer och utdragna kriser i världen. Utbildning är det mest kroniskt underfinansierade området i kriser och står för mindre än 3 % av den sammanlagda globala finansieringen av humanitärt bistånd¹⁰. EU har ökat sin finansiering av utbildning i nödsituationer och kriser från 1 procent av sitt humanitära bistånd 2015 till 8 % 2018 och har som mål att nå 10 % 2019. En stor andel av unionens bilaterala utvecklingsbistånd för utbildning 2014–2020 går till sårbara och krisdrabbade länder. EU är ledande i fråga om bistånd till utbildning i den regionala krisen i Syrien och erbjuder en

¹ Säkerställa en inkluderande och jämlik utbildning av god kvalitet och främja livslångt lärande för alla.

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

³ Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna, artikel 14. EUT C 326, 26.10.2012, s. 391. FN:s generalförsamling, *Konventionen om barnets rättigheter*, den 20 november 1989, FN, Treaty Series, vol. 1577.

⁴ Europeiska unionens globala strategi för utrikes- och säkerhetspolitiken presenterades av unionens höga representant för utrikes frågor och säkerhetspolitik i juni 2016: https://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/pages/files/eugs_review_web_13.pdf.

⁵ I artikel 3.3 andra stycket och artikel 3.5 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) anges uttryckligen att EU ska främja skyddet för barnets rättigheter i sina inre och yttre åtgärder.

⁶ Kommissionens meddelande *En europeisk pelare för sociala rättigheter*, COM(2017) 250.

⁷ EU:s riktlinjer för främjande och skydd av barnets rättigheter, antagna av rådet 2017.

⁸ KOM(2008) 55 och EU:s riktlinjer för främjande och skydd av barnets rättigheter, antagna av rådet 2017.

⁹ COM(2017) 211, meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet: *Att skydda migrerande barn*.

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

betydande, multilateral finansiering till globala initiativ för att tillgodose utbildningsbehov i nödsituationer och kriser¹¹.

EU:s nuvarande bistånd till utbildning i nödsituationer och utdragna kriser gäller alla utbildningsnivåer och omfattar samarbete med regeringar, FN-organ, icke-statliga organisationer, det civila samhället, privata aktörer, det globala partnerskapet för utbildning och andra berörda parter. Bilateralt stöd och politisk dialog med regeringar åtföljs av en rad initiativ världen över för att minska avbrotten i skolgången. Det kan gälla allt från att inrätta tillfälliga skollokaler till att utveckla distansutbildningsprogram för barn som inte kan ta sig till skolorna. EU har t.ex. gjort stora insatser för att tillgodose utbildningsbehoven hos syriska barn, med hjälp av bilateral utvecklingsfinansiering, humanitärt bistånd, EU:s regionala förvaltningsfond för insatser med anledning av krisen i Syrien samt faciliteten för flyktingar i Turkiet.

På senare år har behoven på plats ökat kraftigt och nya utmaningar har vuxit fram. Även om behoven är större än vad EU kan täcka med egna resurser, kan unionen göra skillnad genom att öka sina insatser och inrikta sig på att **nå de som har störst behov av stöd**¹² och mobilisera globalt stöd för fler åtgärder.

Därför föreslås i detta meddelande en uppdaterad EU-politisk ram för att ta itu med de växande utmaningarna för utbildning i nödsituationer och utdragna kriser utanför EU via EU:s yttre åtgärder. I meddelandet föreslås en strategi som stärker det ömsesidiga ansvaret i de berörda instrumenten för EU:s yttre åtgärder, för att möta utbildningsbehoven i nödsituationer och kriser genom humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd, baserat på **samordning, komplementaritet och politiska åtgärder** ("nexus"¹³). Meddelandet avspeglar också nya och framväxande prioriteringar, t.ex. frågan om hur våld påverkar utbildningen.

Det krävs ett helhetsperspektiv för att kunna tillgodose utbildningsbehov i nödsituationer och kriser. I detta meddelande beskrivs kommissionens **uppfattning om begreppet utbildning i nödsituationer och utdragna kriser** i dess vidaste bemärkelse, grundat på en strategisk och integrerad metod för att främja säkra och inkluderande utbildningsmöjligheter av hög kvalitet för alla. Utbildning omfattar livslångt lärande, inbegripet formell och icke-formell¹⁴ tillgång till fastställda utbildningsnivåer, däribland förskola, grundskola, gymnasieskola, eftergymnasial och högre utbildning (inklusive teknisk utbildning och yrkesutbildning, universitetsutbildning och andra former av kompetensutveckling).

Kommissionens strategi för utbildning i nödsituationer och kriser omfattar plötsliga och långsamt framväxande nödsituationer, konflikter, våldsamma situationer, tvångsflyttningar, katastrofer (orsakade av människor eller naturliga), hot mot folkhälsan, utdragna och återkommande kriser, eller någon kombination av dessa företeelser. Strategin syftar till att stödja kontinuerlig tillgång till utbildning och omfattar kopplingen mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete, för att kunna täcka in beredskap, reducering,

¹¹ EU har inom ramen för sitt utvecklingsbistånd åtagit sig att ge 475 miljoner euro till det globala partnerskapet för utbildning och bidrar med 16 miljoner euro till Education Cannot Wait under perioden 2018–2020. Inom ramen för sitt humanitära bistånd bidrar EU med 1 miljon euro till Global Education Cluster 2018–2019.

¹² Läs mer i avsnitt 3.2 om prioritering av dem som har störst behov.

¹³ Genomföra EU:s åtaganden i meddelandet *Ett värdigt liv: Från biståndsberoende till självständighet* (COM(2016) 234) och det nya europeiska samförståndet om utveckling, EUT C 210, 30.6.2017, s. 1.

¹⁴ Anpassat efter rådets rekommendation om validering av icke-formellt och informellt lärande, EUT C 398, 22.12.2012, s. 1. Formellt lärande äger rum i en organiserad och strukturerad miljö, särskilt avsedd för lärande, och leder vanligtvis till en kvalifikation, för det mesta i form av ett intyg eller utbildningsbevis. Icke-formellt lärande äger rum genom planerad verksamhet, där det finns visst stöd till lärandet; det kan röra sig om program för att förmedla arbetsrelaterade färdigheter, läs- och skrivkunskap för vuxna eller grundläggande utbildning för personer som lämnat skolan i förtid.

förebyggande och begränsning av katastrofrisk, räddningsinsatser, bistånd under utdragna kriser och återhämtning.

1.1 Hotet om förlorade generationer

Barn utgör en tredjedel av världens befolkning, men mer än hälften av alla människor som drabbas av humanitära kriser är barn. De flickor och pojkar som upplever dessa kriser motsvarar hälften av alla **barn som inte går i skolan** i världen, och antalet ökar¹⁵. Syrien, Irak, Jemen, Afghanistan, Sydsudan och Demokratiska republiken Kongo hör till de cirka 35 krisdrabbade länder där nästan 75 miljoner barn i skolåldern (3–18 år) har fått sin skolgång avbruten¹⁶. Risken är avsevärt mycket större för tvångsförflyttade människor. FN:s flyktingkommissariat beräknar att mer än 65 miljoner människor är tvångsförflyttade i dag (det största antalet sedan andra världskriget), och tvångsförflyttningarna varar i genomsnitt mer än 20 år¹⁷. Lite drygt hälften av alla flyktingar i grundskoleåldern går i skolan. Mindre än en fjärdedel av motsvarande åldersgrupp går i gymnasiet och endast 1 procent deltar i högre utbildning. Flickor har märkbart mycket sämre förutsättningar och löper 2,5 gånger så stor risk för att inte gå i skolan i drabbade länder¹⁸.

Framtiden för miljontals barn och unga hotas av ökat **våld i utbildningssammanhang**¹⁹, däribland attacker mot skolor och universitet. Det kan handla om kidnappning av studenter, militär användning av skolor, förekomst av minor, oexploderad ammunition och kvarlämnad krigsmateriel i närheten av skolor, eller att skolanläggningar förstörs. Myndigheter kan missbruka utbildningen för att sprida hat och intolerans, öka ojämlikhet och förtryck och rekrytera sårbara barn för att delta i våldshandlingar²⁰. Bristande jämlikhet i tillgången till utbildning kan skapa en känsla av orättvisa och ytterligare missgynna marginaliserade grupper, vilket i sin tur kan underblåsa konflikter²¹.

Barn och unga som inte går i skolan är **utsatta för större risker** för sexuellt och könsbaserat våld, våldsbejakande extremism, tvångsäktenskap, tidiga graviditeter, barnarbete och tvångsrekrytering²². Långvariga, våldsamma och ofta utdragna konflikter, tvångsförflyttningar, ojämlikhet och begränsade ekonomiska möjligheter samt begränsad tillgång till grundläggande service ökar sårbarheten för dessa risker ytterligare. Krisernas konsekvenser för tillgången till utbildning, t.ex. stängda skolor, eller militär närvaro i skolan, kan leda till att människor ger sig av i hopp om att hitta säkrare miljöer, mycket ofta under livsfarliga förhållanden.

Nödsituationer och utdragna kriser leder till en ytterligare försvagning av utbildningssystem som redan har alltför små resurser. De undergräver **barns och ungas läranderesultat och potential**. Ständigt avbruten skolgång och psykosociala skador av traumatiska upplevelser försvårar inläringen. Situationen förvärras ytterligare av brist på lärare och överfulla klassrum.

¹⁵ Världsbanksgruppen (2017), *World Development Report: Learning to Realise Education's Promise*. Barn i de mest utsatta situationerna utgör ungefär 20 % av världens befolkning i grundskoleåldern, men de utgör ungefär 50 % av de barn som inte går i skolan, vilket är en ökning från 42 % år 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 m.fl. (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 m.fl. (2015), *Education in emergencies and protracted crises towards a strengthen response: Background paper for the Oslo Summit on education for development*.

1.2 Förstärkning av EU:s yttre åtgärder

För att uppnå målen för hållbar utveckling, och i linje med Agenda 2030 för utbildning, kommer EU att inrikta sig på fyra strategiska prioriterade åtgärdsområden:

1. Stärka system och partnerskap för snabba, effektiva, ändamålsenliga och innovativa utbildningsinsatser.
2. Främja tillgång, inkludering och jämlikhet.
3. Vara pådrivande för utbildning för fred och skydd.
4. Stödja utbildning av hög kvalitet för bättre läranderesultat.

För att göra framsteg med dessa prioriteringar kommer kommissionen att förbättra arbetsmetoderna i fråga om samordning, globalt ledarskap och finansiering.

Gemensam och samordnad planering ska främjas inom kommissionen, med EU-medlemsstaterna och med andra givare och partner, med en god avvägning mellan insatser på kort, medellång och lång sikt. EU kommer att använda sin globala roll, sitt inflytande och sina instrument för att väcka uppmärksamhet globalt i fråga om behov som inte tillgodoses och brister i finansieringen. EU kommer också att arbeta för att öka kapaciteten i fråga om samordning och operativa insatser.

De utökade politiska insatserna har under de senaste tre åren lett till en ökning av EU:s humanitära finansiering av utbildning i nödsituationer, med utgångspunkt i behovens omfattning. Denna finansiering bör nu upprätthållas, så att arbetet med att förverkliga EU:s strategiska prioriteringar kan uppnås och finansieringen kan nå fram till de miljontals barn och unga som riskerar att bli förlorade generationer.

- Kommissionen kommer att sträva efter att anslå 10 % av sitt humanitära bistånd till utbildning i nödsituationer och utdragna kriser från och med 2019²³.
- Kommissionen kommer att stödja globalt samordnad, snabb, förutsägbar och flexibel finansiering av utbildning i nödsituationer och utdragna kriser.

2. STRATEGISKA PRIORITERINGAR FÖR UTBILDNING I NÖDSITUATIONER OCH UTDAGNA KRISER

2.1 Stärka system och partnerskap för snabba, effektiva, ändamålsenliga och innovativa utbildningsinsatser

För att sörja för tillgång, förutsägbarhet och insyn i finansieringen av utbildning i nödsituationer och kriser och i linje med åtagandena från världstoppmötet om humanitära frågor 2016²⁴, ska EU:s åtgärder effektivisera insatserna genom kopplingen mellan humanitärt bistånd och utvecklingssamarbete. Kommissionen kommer att arbeta med detta på såväl kort som på medellång och lång sikt och kommer bl.a. att använda kraftfullare samordningsmekanismer, gemensam övervakning av åtgärder och gemensamma bidrag till rapporter. Detta kommer att bidra till en för sammanhanget relevant mix av förutsägbart, flerårigt och kort- till medelfristigt finansieringsstöd.

²³ Detta är en högre nivå än vad som rekommenderas av International Commission on Financing Global Education Opportunity (rapporten *The Learning Generation*, 2016).

²⁴ Initiativet "Grand Bargain" lanserades vid världstoppmötet om humanitära frågor 2016 och omfattar en rad förändringar i givarnas och biståndsorganisationernas arbetsmetoder. Bland annat ska programplaneringen för kontantstöd utökas, nationella och lokala insatsgrupper ska få mer finansiering och byråkratin ska minska genom samordnade rapporteringskrav.

Kommissionen kommer att förstärka och effektivisera sina insatser för att tillhandahålla utbildning som en global allmän nytta genom multilateral finansiering, tekniskt bistånd, globala samlingar, deltagande i rådgivande organ och andra tillfällen till externa kontakter.

Kommissionen kommer att ha en riktad strategi för att stärka utbildningssystem och ta vara på sin roll i den politiska dialogen och det bilaterala stödet för detta ändamål. När så är möjligt och lämpligt ska unionens finansiering stödja statliga system, inklusive dem som tar emot flyktingar²⁵, eftersom de har det främsta ansvaret för att tillgodose rätten till utbildning. Om det inte är möjligt eller lämpligt att ge direkt stöd till stater, ska de systemstärkande insatserna inriktas på stöd till de lämpligaste utbildningsaktörer som finns tillgängliga²⁶.

För att underlätta en behovsbaserad prioritering av EU:s bistånd som är anpassad till de nationella myndigheternas prioriteringar, ska kommissionen ta med utbildningsbehov i planeringen för stöd till utbildningssektorn i samband med nödsituationer och utdragna kriser. EU:s finansiering ska bygga på gedigna behovsbedömningar, bl.a. från utbildningsministerier, FN-organ, icke-statliga organisationer, det civila samhällets organisationer, aktörer från den privata sektorn och andra berörda parter.

Aktörer på alla nivåer ska få stöd för att förbättra insamling, hantering och analys av uppgifter, bl.a. om utbildningsfinansiering och uppgifter om läranderesultat. Insatser för att kartlägga bästa praxis och effektiva och innovativa metoder för att dela och hantera information kommer också att få stöd. Kapacitetsuppbyggnad för alla aktörer inom sektorn och på alla nivåer kommer att prioriteras. När så är lämpligt ska detta samordnas med den privata sektorn.

EU är inriktat på att stödja offentliga utbildningstjänster²⁷, men aktörer inom den privata sektorn eller det civila samhället kan skapa mervärde i stödet för dessa tjänster. Kommissionen kommer att samverka med den privata sektorn för att kartlägga och utveckla innovativa metoder och knyta utbildningsreformer till samhällets behov och möjligheterna på arbetsmarknaden. Det krävs bättre partnerskap och mekanismer för samordning med andra berörda sektorer, som hälsa, försörjning, skydd och näring, för att kunna göra integrerade insatser med ett helhetsperspektiv för barns behov i nödsituationer och kriser.

Exempel på god praxis:

I Libanon ger EU stöd till utbildningsministeriets strategi för att nå ut med utbildning till alla barn, i syfte att underlätta integreringen av syriska flyktingar i det nationella systemet. EU:s stöd samordnas genom en gemensam ram för humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd på landsnivå. Där görs en avvägning mellan bilateralt bistånd och stöd via EU:s regionala förvaltningsfond för insatser med anledning av krisen i Syrien och humanitärt bistånd. Genomförandet får stöd av FN-organ och icke-statliga organisationer.

EU spelar en ledande roll i det forum för utbildningsdialog som bildades på initiativ av Education Cannot Wait Fund. I forumet deltar aktörer inom humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd som arbetar med stöd till utbildning i Syrien. Detta har möjliggjort en gemensam övervakning av planeringen, gemensamma analyser och bättre samordning.

²⁵ Detta meddelande omfattar enbart åtgärder utanför EU.

²⁶ Inom icke-statliga områden som får stöd kan lokala myndigheter eller alternativa serviceleverantörer, samordningssystem för humanitärt bistånd/utvecklingsbistånd eller andra parter anses ingå i det system som ska stärkas. Om en stat är ansvarig för attacker mot elever eller förvägrar marginaliserade grupper rätt till utbildning kan man söka alternativa lösningar.

²⁷ COM(2016) 234. Åtagandena i fråga om utbildning är inriktade på samordning och kopplingen mellan humanitärt bistånd och utvecklingsbistånd, tvångsförflyttade lärares potentiella roll, stöd till välfungerande offentliga utbildningstjänster, att använda teknisk utveckling och underlätta tillgång till högre utbildning för tvångsförflyttade elever.

EU har stöttat de insatser som nyligen har gjorts för att tillämpa den övergripande åtgärdsramen för flyktingar på regional nivå, bl.a. genom ministerkonferensen om utbildning för flyktingar i Djibouti i december 2017 under ledning av regionens mellanstatliga utvecklingsmyndighet och Djiboutis regering. Bland åtagandena i deklarationen och handlingsplanen från ministerkonferensen ingår att integrera flyktingar i nationella utbildningssystem, ta fram miniminormer och mål samt utveckla en regional mekanism för att erkänna kvalifikationer.

År 2015 förstördes 35 000 klassrum i jordbävningarna i Nepal och ungefär en miljon barn blev utan skola. EU samarbetade med den nepalesiska regeringen och andra partner för att få fram tillfälliga utbildningslokaler och grundläggande utrustning för att så många som möjligt skulle kunna komma tillbaka till skolan så snabbt som möjligt. EU stöder Nepals utvecklingsplan för skolektorn för att ”återuppbygga bättre” i de jordbävningsdrabbade områdena, nå ut till marginaliserade invånare, stärka planerings- och förvaltningskapaciteten på alla nivåer och säkerställa undervisning och lärande av högre kvalitet.

Viktiga åtgärder för att förbättra styrning, ansvarsskyldighet och finansiering:

- Bidra till en förstärkt EU-omfattande och global samordning av finansiering, insyn och ansvarsskyldighet, t.ex. genom att stödja förbättringar i standarden för rapportering om utbildning i nödsituationer och kriser inom ramen för det internationella initiativet för insyn i biståndet.
- Främja starkare samarbetspartnerskap, även på global nivå, t.ex. genom att finansiera utbildningsinsatser med flera partner, som skapar mervärde och har större genomslagskraft tack vare den sakkunskap och de erfarenheter som finns hos parterna, framför allt FN-organ och den privata sektorn.
- Samarbeta med nationella myndigheter och investera i innovativa lösningar för datahantering, insyn och rapportering, däribland kartläggning av lärare och barn som inte går i skolan, för att underlätta kontinuitet i skolgången och erkännande av prestationer.
- Stödja kapacitetsuppbyggnad hos utbildningsaktörer i nödsituationer och kriser, t.ex. samordningsorgan, insatsorganisationer och regeringar, med betoning på det civila samhället och lokala aktörer, genom nya och etablerade initiativ för kapacitetsuppbyggnad, t.ex. kurser från Global Education Cluster.

2.2 Främja tillgång, inkludering och jämlikhet

Fredlig samexistens, respekt för andra kulturer, lyckad integrering i mottagande samhällen och social sammanhållning är avgörande funktioner som utbildningen fyller i nödsituationer och kriser. EU kommer att ge stöd för att integrera tvångsförflyttade barn och unga i utbildningssystem, bl.a. genom stöd till mottagarländerna, för att på så sätt aktivt uppfylla åtagandena i det nya europeiska samförståndet om utveckling och meddelandet *Ett värdigt liv*²⁸.

Med tanke på behovens omfattning och begränsningarna för EU:s stöd i detta avseende ska åtgärderna inriktas på de som har *störst behov*, t.ex.

- barn och unga som inte går i skolan och de som riskerar att tvingas avbryta sin skolgång,
- tvångsförflyttade barn och unga (flyktingar och internflyktingar) och deras vårdssamhällen,

²⁸ Nytt europeiskt samförstånd om utveckling, EUT C 210, 30.6.2017 och COM(2016) 234, *Ett värdigt liv: Från biståndsberoende till självständighet*.

- sårbara och missgynnade grupper, däribland barn och unga som har skilts från sina familjer och som är ensamma, befinner sig i svårtillgängliga områden, lever med funktionsnedsättningar eller har särskilda behov, har samröre med väpnade styrkor och grupper (med särskild betoning på att återintegrera dem med hjälp av utbildning) eller som tillhör etniska och språkliga minoriteter och fattigare socioekonomiska grupper.

Det krävs aktiva och snabba insatser på alla nivåer för att minimera avbrotten i barnens skolgång och skapa inkluderande, säkra och skyddande utbildningsmöjligheter. Varje vecka, månad eller år under skollåldern som barn inte går i skolan skapar en allt större distans till utbildningen och minskar sannolikheten för att de ska återvända till skolan.

Eftersom den allra största majoriteten av tvångsförflyttade barn och unga befinner sig i länder med låga eller medelstora inkomster²⁹, måste ett flexibelt kortfristig stöd gå hand i hand med en förutsägbar och mer långsiktig finansiering för att stärka utbildningssystemens motståndskraft och göra dem ändamålsenligare. Utbildningssystemen behöver anpassas för att kunna hantera återkommande och utdragna tvångsförflyttningar och tillgodose behoven hos såväl de tvångsförflyttade grupperna som värdsamhällena. För att kunna göra det måste man ta itu med värdsamhällenas utmaningar med att erbjuda inkluderande utbildning av hög kvalitet, med utgångspunkt i ett åtagande om ett delat ansvar med de länder som påverkas.

Nödsituationer och utdragna kriser får oproportionerligt stora konsekvenser för kvinnors och flickors utbildning. Särskilda risker som är kopplade till kön och som flickor och pojkar upplever i nödsituationer och kriser rör t.ex. tidiga och påtvingade äktenskap, tidiga graviditeter, barnäktenskap, rekrytering till väpnade grupper samt sexuellt och könsbaserat våld. Utbildningstjänsterna måste tillgodose både flickors och pojkars behov, t.ex. genom att prioritera könsseparerade toaletter när skolor återuppbyggs, för att ta hänsyn till elevers och föräldrars oro över säkerheten. Kommissionen kommer också att fortsätta betona vikten av att inkludera sårbara och missgynnade grupper. Unga, som ofta "faller mellan stolarna" när det gäller stöd till utbildning eftersom de tar på sig ett vuxenansvar, bör uppmärksammas särskilt, med betoning på deras könsspecifika behov.

Exempel på god praxis:

Med stöd av EU har det innovativa projektet med villkorad kontantöverföring för utbildning i Turkiet nått mer än 290 000 barn i sårbara flyktingfamiljer och hjälpt dem att gå i skolan regelbundet.

EU stödde utvecklingen av snabba insatser för folkförflyttningar i Demokratiska republiken Kongo. Detta ger snabba behovsbedömningar för att sörja för ett integrerat biståndspaket till invånarna i samband med tvångsförflyttningar, sjukdomsutbrott eller naturkatastrofer.

EU är tillsammans med medlemsstaterna den största finansiella givaren till FN:s hjälporganisation för Palestinaflyktingar (UNRWA). UNRWA ger stöd till mer än 513 000 barn och unga för att de ska kunna gå i nästan 700 låg- och mellanstadieskolor, högskolor, gymnasier och yrkesutbildningscentrum i Gaza, Västbanken och regionen i stort.

När Sierra Leone drabbades av ett ebolautbrott 2014 höll skolorna stängt i nio månader. Med stöd från EU hjälpte det globala partnerskapet för utbildning till med att erbjuda alternativ utbildning via tv och radio för barn som inte kunde gå i skolan under den perioden. Så snart skolorna kunde öppnas igen såg partnerskapet till att det fanns säkra skolmiljöer att återvända till, genom att desinficera skolor och tillhandahålla möjligheter för handtvätt.

²⁹ UNHCR *Global Trends: Forced Displacement in 2016*.

Viktiga åtgärder för att förbättra tillgång, inkludering och jämlikhet:

- Stödja och främja aktiva och snabba insatsmekanismer, bl.a. hos humanitära organisationer och regeringar, för att nå barn och unga i nödsituationer och kriser och **sträva efter att de ska återgå till skolan inom tre månader**³⁰.
- Prioritera stöd till de barn och unga som har störst behov till följd av nödsituationer och utdragna kriser.
- När så är möjligt bygga upp kapaciteten hos de viktigaste aktörerna inom utbildningssystemen, framför allt utbildningsministerier, för att hjälpa dem att förbereda och anpassa utbildningssystemen för att hantera återkommande och utdragna tvångsflyttningar.
- Stödja könsspecifika behov hos barn och unga, framför allt i fråga om utbildning och skydd, med särskild inriktning på flickors och unga kvinnors utbildning, i linje med handlingsplanen för jämställdhet 2016–2020³¹.

2.3 Vara pådrivande för utbildning för fred och skydd

Utbildning är ett kraftfullt verktyg för samhällsförändringar, ökad jämlikhet, välbefinnande och fredsbyggande. Dålig, kränkande eller manipulativ hantering av utbildningen kan däremot underblåsa konflikter genom förtryck, ojämlika möjligheter och resultat eller genom att främja hat och våld. EU kommer att ge stöd till utbildning som tar hänsyn till konfliktsituationen³² och evidensbaserad utbildningspolitik som främjar jämlikhet och skyddar barn och unga från stigmatisering, hets mot folkgrupp, våldsbejakande extremism och rekrytering till väpnade grupper.

Att inrätta en säker och skyddande undervisningsmiljö av hög kvalitet är centralt för kommissionens strategi. Det krävs god praxis för att skydda barn och unga, med utgångspunkt i principen om att inte vålla skada. Med tanke på att institutionella och sociala skyddsmekanismer ofta bryter samman under en kris måste det ingå barnskyddsmekanismer i arbetet med att förbereda, planera, genomföra och avsluta insatser. Kommissionen erkänner och stöder föräldrarnas och vårdnadshavarnas avgörande roll för i barnens utbildning och skydd, och samhällenas bredare uppgift i detta sammanhang.

Skydd bör stå i centrum för utbildningssystemen på alla nivåer, och detta blir extra angeläget i nödsituationer och kriser. Icke-våld bör framhävas i skolpolitiken och i processer och metoder för utbildning, bl.a. genom åtgärder för att förhindra sexuellt och könsbaserat våld. Åtgärder för att stärka bedömningar och planering av barnskyddet kommer att få stöd, tillsammans med innovativa insatser för att ta itu med fastställda behov.

För att understödja motståndskraftigare utbildningssystem ska EU:s bistånd omfatta mer än stöd till infrastruktur som klarar katastrofer³³ och stödja åtgärder för att minska risken för katastrofer samt planering för utbildning som tar hänsyn till krissituationen. Utbildningsinfrastruktur bör vara strukturellt säker och bidra till en trygg och inkluderande undervisning. Stödet till infrastruktur i nödsituationer och kriser kommer att omfatta en rad olika alternativ som ska anpassas efter nationellt beslutade standarder, t.ex. tillfälliga undervisningslokaler, återställande av skadade skolor och uppförande av skolor.

³⁰ Detta mål ligger i linje med målsättningarna för New York-deklarationen för flyktingar och migranter 2017.

³¹ Rådets slutsatser om handlingsplanen för jämställdhet 2016–2020 (den 26 oktober 2015), 13201/15.

³² Inter-Agency network on Education in Emergencies. *Guidance Note on Conflict Sensitive Education*, 2013.

³³ COM (2014) 216, *Hyogo-ramen för åtgärder efter 2015: riskhantering för att skapa motståndskraft*.

Utbildning är en viktig faktor i kommissionens strategi för motståndskraft³⁴, eftersom den bidrar till att skapa motståndskraft hos såväl individer som samhällen. Utbildning är en hörnsten i enskilda personers motståndskraft och tryggar välbefinnande hos nya generationer. Den ger skydd och främjar socialt och känslomässigt välbefinnande och kognitiv utveckling hos människor som har drabbats av nödsituationer och kriser. EU:s bistånd ska främja tillhandahållande av psykosocialt stöd, t.ex. stöd till lärare och andra vårdgivare samt remitterings- och insatsvägar för barn och unga som behöver särskilda tjänster. Sådana åtgärder bör vara integrerade i befintliga och nationella remitterings- och insatsmekanismer.

För att ta itu med och arbeta för att utrota attacker mot utbildning erkänner och stöder kommissionen det arbete som utförs av *Global Coalition to Protect Education from Attack* för att främja och genomföra förklaringen om säkra skolor³⁵. Skolor bör vara fristäder, eftersom de är skyddade enligt den internationella folkrätten.

Exempel på god praxis:

EU har gett stöd till projektet ”skolor som fredade zoner” i Demokratiska republiken Kongo. Projektet syftar till att se till att det finns skydd för flickor och pojkar i skolan, undvika avbrott i utbildningen på grund av väpnade konflikter och se till att alla barn utvecklas och undervisas i en miljö som är fri från störningar, våld och attacker.

Programmet för bättre lärande får stöd av EU i Palestina³⁶ för att ge psykosocialt stöd till barn som har mardrömmar på grund av sina upplevelser av våld. Programmet innefattar gruppaktiviteter som lärarna kan genomföra och särskilda tjänster för barn som behöver extra stöd.

För att ge stöd till utbildning av tvångsförflyttade barn som återvänder till sina byar i de federalt administrerade stamområdena i Pakistan har EU samarbetat med lokala myndigheter för att ”återuppbygga bättre” och mer långsiktigt. Säkra, trygga och jämlikhetsfrämjande undervisningslokaler har tagits fram för 45 000 barn. Fredsbyggande aktiviteter, yrkesfärdigheter och lärlingsprogram har inrättats för unga. Dessa insatser ingår i en tioårig lokal utbildningsplan som utvecklas av den regionala förvaltningen med stöd från EU.

Viktiga åtgärder för att stödja och stärka utbildning för fred och skydd:

- Främja och genomföra principerna och riktlinjerna för utbildning som tar hänsyn till konfliktsituationen, t.ex. genom att se till att undervisningen främjar respekt för mångfald, tolerans och aktivt, ansvarstagande medborgarskap, genom utbildning av lärare, utveckling av kursplaner och fortbildning för lärare.
- Stärka utbildningssystem för att förbereda inför och hantera katastrofer, t.ex. genom Comprehensive School Safety Framework³⁷.

³⁴ COM(2017) 21 och KOM(2011) 637. EU åtar sig att förstärka stödet till utbildning av hög kvalitet för att ge unga människor de kunskaper och den kompetens som krävs för att vara aktiva medlemmar i ett samhälle i utveckling. I det nya europeiska samförståndet om utveckling åtar sig EU och dess medlemsstater att utgå från kopplingen mellan humanitärt arbete och utvecklingsarbete och aktivt bidra till att skapa motståndskraft på individnivå samt lokal, samhällelig och statlig nivå. Detta är kopplat till arbetet med att förebygga och hantera kriser, minska kronisk sårbarhet och öka självständighet och motståndskraft på samhällelig och statlig nivå.

³⁵ Genom förklaringen om säkra skolor (2015) får stater möjlighet att uttrycka ett brett politiskt stöd för skyddad och fortsatt utbildning under väpnade konflikter. Staterna kan använda förklaringen som instrument för att stödja och åta sig att genomföra riktlinjerna för skydd för skolor och universitet mot militär användning under väpnade konflikter.

³⁶ Denna beteckning ska inte uppfattas som ett erkännande av en palestinsk stat och den påverkar inte enskilda medlemsstaters ståndpunkt i denna fråga.

³⁷ FN:s kontor för katastrofriskreducering och Global Alliance for Disaster Risk Reduction and Resilience in the Education Sector (2017), *Comprehensive School Safety Framework*.

- Ge stöd till åtgärder för att förebygga och göra insatser mot våld, däribland skolrelaterat sexuellt och könsbaserat våld, genom att stärka skyddet för barn.
- Ge stöd till innovativa strategier för att öka motståndskraften på individnivå hos barn och unga som drabbats av nödsituationer och utdragna kriser, bl.a. genom insatser som omfattar både psykosocialt stöd och sociala och emotionella utbildningsinsatser.
- Använda alla tillgängliga kanaler för att förespråka att attackerna mot utbildning ska upphöra och aktivt stödja initiativ och projekt för att skydda utbildning mot attacker.
- Ge stöd till insatser som sträcker sig utanför skolans gränser och främjar ett engagemang i samhället i stort och hos vårdnadshavare när det gäller utbildning och skydd i nödsituationer och utdragna kriser.

2.4 Stödja utbildning av hög kvalitet för bättre läranderesultat

EU:s utbildningsbistånd utgår från att utbildningssystem bör ha god kvalitet, för att barn och unga ska lyckas i sitt lärande³⁸. EU:s engagemang för relevanta kursplaner, utbildade lärare och rektorer, lämpligt undervisningsmaterial och tillgång till lämplig skolinfrastruktur är avgörande för biståndet i nödsituationer och utdragna kriser³⁹.

Framför allt i låginkomstländer rådet det ofta i samband med kriser brist på kvalificerade, utbildade lärare. Lärarna kanske inte har de språkkunskaper eller den pedagogiska förmåga som krävs för att tillgodose elevernas behov. De och annan utbildningspersonal kan själva ha upplevt trauman och behöva stöd. Tvångsförflyttade lärare den dokumentation som krävs för att undervisa i värdsamhället. EU kommer att ge stöd till politik och åtgärder som garanterar tillgången till en utbildad lärarkår.

EU kommer att ge stöd till särskilda åtgärder, som kompletterande utbildning och stöd för bibehållande, för att uppväga de utmaningar som elever kan möta när de ska integreras i ett utbildningssystem. Det krävs skräddarsydda insatser för varje utbildningsnivå, som baseras på elevernas ålder, kön och utbildningsbakgrund. Detta kan omfatta icke-formella eller alternativa utbildningsformer och ska ta hänsyn till de olika behoven på varje utbildningsnivå.

För att tvångsförflyttade barn och unga ska kunna integreras i nationella utbildningssystem måste man upprätthålla nödvändiga kopplingar mellan språk, identitet och kultur. EU:s sakkunskap när det gäller språkpolitik, som det finns många exempel på runt om i EU, ska utnyttjas genom politisk dialog och bistånd. Detta kommer att stödja främjandet av evidensbaserad, progressiv språkpolitik för modersmål och ytterligare språk.

Eftersom tvångsförflyttningar blir allt mer utdragna och tvångsförflyttade grupper sannolikt kommer att tvingas flytta flera gånger, måste rörlighet och ackreditering mellan och inom utbildningssystem förbättras⁴⁰. Bristen på dokumentation får inte hindra tvångsförflyttade barn och unga från att snabbt få tillgång till utbildning när de anländer till en plats. Det bör införas protokoll för att se till att rätten till utbildning har företräde framför eventuella ackrediteringssystem. Framför allt får tillgången till grundläggande utbildning inte nekas på grundval av prov⁴¹. I stället bör lämpliga bedömningsmetoder användas för att fastställa hur tillgången och stödet kan förbättras och bidra till politiken. På samma sätt bör alla unga

³⁸ KOM(2002) 116, meddelande om utbildningens betydelse för fattigdomsbekämpningen i utvecklingsländerna.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Lärande kan utgå från kommissionens handlingsplan för integration av tredjelandsmedborgare, där kommissionen har prioriterat stöd till tidig bedömning, dokumentation och erkännande av kompetens och erkännande av akademiska meriter och yrkeskvalifikationer.

⁴¹ Detta gäller prov eller andra tester som är kopplade till konsekvenser för deltagaren (prov där mycket står på spel), t.ex. ett antagningsprov.

kunna få möjlighet att ta examen och få de utbildningsbevis som brukar krävas för fortsatt utbildning och sysselsättning.

EU har åtagit sig att arbeta för inkluderande och jämlik grundskole- och gymnasieutbildning av hög kvalitet och förstår att grundläggande kompetens, som grundläggande läs- och skrivkunnighet och räkneförmåga, är avgörande byggstenar för fortsatt utbildning.⁴²

EU är också medveten om vikten av teknisk och yrkesinriktad utbildning och högre utbildning med koppling till arbetsmarknaden⁴³. Kompetensutveckling och fortbildning i kriser måste ta hänsyn till de ekonomiska och sociala påfrestningar som eleverna är utsatta för, t.ex. i form av barnarbete, begränsad rörlighet och könsnormer. EU:s åtaganden om kompetensutveckling och om att främja anställbarhet, anständiga arbeten och försörjningsmöjligheter, betonar behovet av att säkra jämlika möjligheter för unga kvinnor såväl som för unga män och för andra missgynnade grupper.

EU kommer att fortsätta ge stöd till särskilda forsknings- och undervisningspartnerskap för att stärka evidensbasen för sektorn. I detta sammanhang bör synergier eftersträvas med EU:s ramprogram för forskning och innovation, för att effektivt ta itu med utmaningarna för utbildning i nödsituationer och kriser i EU:s yttre åtgärder.

Exempel på god praxis:

I Irak har EU gett stöd till reformen av systemet för teknisk och yrkesinriktad utbildning, för att öka dess konkurrenskraft och relevans i enlighet med internationella standarder.

År 2018 lanserade EU initiativet ”Building resilience: Education Opportunities in Fragile and Crisis Affected Environments”. Där kombineras forskning och planering som omfattar sju länder i Afrika med en finansiering på ungefär 20 miljoner euro under fyra år.

I Kenya har EU gett stöd till utbildningsprogram för somaliska flyktingar, så att de kan bli ackrediterade lärare i flyktinglägret Kakuma. Lärarna använde it för att delta i lärarutbildning på distans.

Viktiga åtgärder för att förbättra utbildningens kvalitet:

- Ge stöd till initiativ för att möjliggöra certifiering, rörlighet, ackreditering och övergång för tvångsflyttade barn och unga mellan utbildningssystem och åtgärder för att se till att barn kan komma in i och stanna kvar i utbildning genom olika formella och icke-formella lösningar.
- Arbeta för och ge stöd till reformer av utbildningssystem, framför allt reformering av kursplaner, för att anpassa dem till de förändrade behoven i nödsituationer och utdragna kriser, t.ex. genom att utöka och förstärka lärarkåren för att tillgodose elevernas behov i nödsituationer och kriser och införa snabbspår för barn som har missat flera års skolgång.
- Ge stöd till åtgärder som tar vara på fördelarna med it och öppna utbildningsresurser för att ge tillgång till digitalt lärande och virtuellt utbyte, och andra innovationer.
- Ge stöd till teknisk och yrkesinriktad utbildning som är kopplad till färdigheter och försörjningsmöjligheter, med hänsyn till unga kvinnors och mäns särskilda behov. Utbildningen bör vara integrerad i praktiskt lärande och vara relevant för möjligheterna till försörjning.

⁴² KOM(2002) 116, meddelande om utbildningens betydelse för fattigdomsbekämpningen i utvecklingsländerna.

⁴³ Ibid.

- Ge stöd till mekanismer för att dela, uppdatera och tillämpa internationella standarder⁴⁴ som är relevanta för utbildning i nödsituationer och kriser.

3. SLUTSATS

Utbildning i nödsituationer och kriser utanför EU har uppmärksammats allt mer på senare år, vilket avspeglar de oroväckande stora och växande behoven och utmaningarna. I detta meddelande presenteras en helhetsbaserad och ändamålsenlig politisk ram för hur EU kan driva agendan framåt och bygga vidare på sin ledande roll inom detta område. Denna ambition förstärks av inspirationen från de barn och unga som övervinner svårigheter för att fortsätta sin skolgång.

Kommissionen kommer med stöd av EU:s utrikestjänst, däribland EU-delegationerna, att arbeta aktivt tillsammans med medlemsstaterna, andra länder, internationella organisationer och aktörer i den offentliga och privata sektorn för att främja och bidra till effektivare och mer ändamålsenligt samarbete och samordning för snabbare, mer förutsägbart och hållbart stöd till utbildning i nödsituationer och utdragna kriser. I det arbetet kommer kommissionen och utrikestjänsten också att främja målen för det nya europeiska samförståndet om utveckling och meddelandet *Ett värdigt liv*. Medlemsstaterna spelar en avgörande roll i detta avseende.

Kommissionen uppmanar Europaparlamentet att ta del av riktlinjerna i detta meddelande och rådet att stödja dem genom sina slutsatser.

⁴⁴ Exempelvis Inter-Agency Network for Education in Emergencies *Minimum Standards for Education: Preparedness, Response, Recovery*. 2010