

'Ett transnationellt nätverk: Lyssnande på flyktingars röster i policy och praxis i EU'

Koordinerat av North of England Refugee Service,
i samarbete med
ACCESS-Ireland och Associazione Rieti Immigrant

Sponsrat av Europakommissionen, direktoratet General Justice och Home Affairs, under budgetrad B3-4113 dedikerad till stödåtgärder syftande att befrämja integreringen av flyktingar i EU.
Projektreferens: JAI.1999/D.4/1011

Januari 2000 till oktober 2000

EXEKUTIV SAMMANFATTNING

Ett projekt som ger ett forum för sammanställning och jämförelser av god praxis bland medlemsstaterna i EU i relation till den **effektiva involveringen av flyktingarna själva i processer för framställande av policy och praxis och implementering centrerad på frågan om integrering.**

 Associazione Rieti Immigrant - Provincia
Via Flavio Sabino, 25 - 02100 Rieti (Italy)
Tel. +39-746-484587 • +39-746-484067 • +39-368-3072480
Fax +39-746-484587 • +39-746-200456



North of England
REFUGEE SERVICE

 **ACCESS
IRELAND**
REFUGEE SOCIAL INTEGRATION PROJECT



**University of
Sunderland**


**BANKS
OF THE
WEAR**

EXEKUTIV SAMMANFATTNING

Den sammanfattande rapporten skissar upp nyckelfakta och rekommendationer som uppstått från forskningsprojektet 'Ett transnationellt nätverk: Lyssnande på flyktingars röster i policy och praxis i EU', (januari – oktober 2000).

Regeringarna i flera EU-länder har nyligen rört sig i riktning mot att utveckla integreringsstrategier som söker att inkludera de personer som erkänns som flyktingar som fullvärdiga medlemmar i samhället. Detta projekt har framställt bevis som visar att flyktingar har en fokusroll att spela i de processer genom vilka integreringspolicy utvecklas och hur inkluderingsstrategier tas i korrekt bruk för att integreringsprocessen ska vara framgångsrik.

Projektets resultat är hämtade från de direkta personliga erfarenheterna av integreringsprocessen hos fyrtiofem individer, män och kvinnor från sjutton olika ursprungsländer eller etniska grupper, vilka som flyktingar har bosatt sig i Irland, Italien och Storbritannien. Genom processen av nätverket ges förståelse för vad och vilka integreringen måste involvera för att bli framgångsrik där den delas mellan och av flyktinggrupper, flyktingorganisationer, policyskapare och tillhandahållare av tjänster i var och en av de tre EU-länderna. Syftet med denna inkluderande och samarbetande process var att identifiera god praxis och utforska realiserbara, beprövade vägar framåt.

1. Integrering: "mekanisk" och "organisk"

- Ett centralt resultat från forskningsprojektet identifierar att aktuella policyinitiativ och resurser är primärt fokuserade på de "mekaniska" och instrumentella aspekterna av integrering och utelämnande av "organiska" processer som relaterar till den centrala betydelsen av socialt inkluderande från ett tidigt skede av bosättningen. Då sådana mekaniska åtgärder är riktade mot flyktingar är de en envägs hjälpt integreringsprocess som underlåter att ta upp det faktum att integrering i den totala meningen av flyktingens självdefinition nödvändigtvis måste vara en tvåvägsprocess i praktiken, involverande flyktingar och lokala samhällen. Varje strategi som är baserad på en reducering av definitionen av integrering i sina mekaniska aspekter kommer inte att vara effektiv vad gäller att befrämja integrering i sin fulla betydelse.

Projektet lät deltagande flyktingar upprätta en självdefinition av integrering som gav två parallella teman, som vi har betecknat "mekanisk och organisk" inom det generella konceptet. Mekanisk integrering relaterar till ett införande eller inkluderande av nykomlingar i världens system och strukturer. Organisk integrering relaterar till inkludering i betydelsen av känslan av tillhörighet i samhället, som är central för självdefinitionen av integrering.

Medan "mekaniska" åtgärder tar upp många av de självidentifierade kraven för att integrering ska inträffa, är de i sin kärna en *envägs hjälpt process* som inkluderar eller infogar individen i "systemet" så att de kan leva ett självständigt och fungerande liv. I sig själva erbjuder de ingen garanti för att individen någonsin kommer att känna sig fullständigt integrerad eftersom de inte ger en strategi för social inkludering. Individuella erfarenheter gav bevis på att känslan att integrering inte inträffat fanns kvar både bland de som drog nytta av befintligheten av specialisttjänster i värdlandet och de som inte hade sådana tillgängliga.

En andra aspekt av integrering förekommer, relaterande till behovet av en mer "organisk" betydelse av inkludering och tillhörighet i samhället och en känsla av att ens individuella identitet kan bli fullt utvecklad och levd. Detta är vad som ändrar en tillflykt till ett hem och befintlighet i livet. I den organiska betydelsen integrerar individer med värdsamhällena i vad som nödvändigtvis måste vara en tvåvägsprocess involverande både flyktingar och själva värdsamhället.

Emellertid verkar inte "organiska" aspekter ha fångat uppmärksamheten hos policyskapare på så vis att de ses som varande utanför ett legislativt eller strukturellt ramverk. Det finns liten aktivitet i termer som policy eller resurser inriktade på att befrämja integrering i den "organiska" betydelsen, ändå visar erfarenheterna av deltagande flyktingar att social inkludering inte inträffar av sig själv och, som en tvåvägsprocess kan det inte inträffa enbart genom deras individuella eller kollektiva ansträngningar.

Varje genuint åtagande att befrämja integrering i en betydelse som omfattar flyktingarnas egna självdefinition kommer endast att vara effektiv om det inkluderar en strategi för social inkludering som tar upp attityder och uppfattningar på vilka fördomar, intolerans, diskriminering och rasism grundas. Den politiska viljan att befrämja ett klimat av god vilja, förståelse, medvetenhet, accepterande och multikulturism är central för varje effektiv integreringsstrategi. Accepterandet att det finns en plats för flyktingar i värdsamhället är en nyckelförutsättning för att *möjligheten* till integrering (som i tillhörande) ska kunna finnas.

Att bygga upp en framgångsrik miljö för integrering är ett ansvar som åligger värdsamhället och värdregeringarna. Lokala samhällen ska vara primärfokus för initiativ för att befrämja integrering, hantera socialt utanförskap och bekämpa alla former av rasism. Det lokala samhället är vad som gör "organisk" integrering möjlig. Integrering inträffar först i lokala samhällen eftersom det är där människor bor.

Projektet har identifierat kritiska faktorer vad gäller att möjliggöra "organisk" integrering, vilka skulle befrämja tillfällen för ömsesidighet och aktivt medborgarskap i lokala samhällen. Detta är av speciell vikt i det sammanhang där regeringar implementerat policies för planerad obligatorisk utspridning av asylsökande. Utspridning har typiskt skett till områden med liten eller ingen tidigare kunskap/erfarenhet av värdskap eller stöttande av bosättningsprocessen för asylsökande och flyktingar och saknar etablerade samhällsnätverk för flyktingar. Medan flyktingar bekräftar att grunderna för framgångsrik och tidig integrering ligger i villkoren för den första bosättningen har projektet identifierat hur, i praktiken, utspridning skapa villkor för omedelbar bosättning som effektivt förbjuder deltagande i samhället. Dessa processer är utanförställande och motverkar möjligheterna av att ömsesidiga relationer upprättas, vilket skapar en identifierbar och stigmatiserad grupp i samhället. Därtill sprids asylsökande ut i områden och samhällen som i sig själva lider av social och ekonomisk marginalisering/uteslutning, så att integreringen måste tas upp genom andra åtgärder än befrämjande genom arbetsmarknaden.

Projektet tar upp *de problem som möter flyktingar i integreringen* i det europeiska sammanhanget, där framgångsrik integrering skulle låta flyktingar bli aktiva deltagare i samhället/medborgare som bidrar likvärdigt till värdsamhället. Som sådana skulle resultaten hjälpa till att omvandla tänkandet bort från "problemet med flyktingar i

Europa" – där flyktingar hålls ansvariga för misslyckandet att integrera sig – till det problem europeiska stater har med att skapa en positiv miljö för integrering. Detta skulle i sin tur hjälpa de nödvändiga behoven att avlasta flyktingar från den kategoriserande etikett som stigmatiserar dem och förhindrar accepterandet i samhället.

Rekommendationer:

- Den definition på integrering på vilken policy grundas måste innefatta flyktingarna egna meningar. Policies som är baserade på en reduktion av definitionen reducerar effektiviteten för varje strategi för integrering.
- Möjligheten till tillhörighet måste finnas. För att integrering ska kunna låtas inträffa måste det finnas en fundamental acceptans i värdsamhället och i lokalsamhällen att det finns en plats för flyktingar i det samhället. Detta nödvändiggör implementeringen av positiva åtgärder för att förbättra ras- och samhällsrelationer. Frågan om rasism både som orsak och konsekvens av icke integrering är central. Rasism slår hårt på flyktingarna själva och hotar den säkerhet och det skydd de söker i värdlandet.
- Integrering är en process som måste befrämjas genom både sina "organiska" och "mekaniska" aspekter, som är ömsesidigt beroende/antydde. Medan de flesta policies och resurser är riktade på den mekaniska nivån kan de inte vara framgångsrika i avsaknad av en strategi för social inkludering genom att uppmärksamhet ges åt befrämjandet av tillhörighet i den sociala och individuella betydelsen. Centraliteten för organiska processer måste erkännas och kombineras med mekaniska för att ge holistiska modeller för integrering.
- Integrering måste vara en tvåvägsprocess i praktisk verklighet med inbyggda roller och ansvarsområden för både flyktingar och värdsamhället. Det är viktigt att verklig involvering av både flyktingar och värdsamhället är engagerad och att detta engagerande sker inom ett antirasistiskt och multikulturellt sammanhang.
- Möjligheten till integrering och den omfattning i vilken den är framgångsrik är beroende på villkoren för den omedelbara bosättningen.
- Framgångsrik integrering är därmed en kombination av accepterande av och befrämjande av tillhörighet, utmed ett ramverk baserat på mänskliga rättigheter som tillsammans ger en miljö för social och ekonomisk inkludering.

2. Flyktingar är aktiva deltagare i processen för utvecklande av integreringspolicy och implementering i praktiken

- Ett centralt resultat för forskningsprojektet identifierar nödvändigheten av att känna igen komplementär i roller och ansvarsförhållanden av för alla deltagare i tvåvägsprocessen för integrering. Det är tydligt påvisat att flyktingar i sig själva är en värdefull resurs med en vital och integrerad roll att spela i stödandet av integreringsprocessen. Dock kan flyktingar endast uppträda i denna roll om det finns ett åtagande att utveckla effektiva mekanismer och strukturer för att lyssna på och agera deras uttryckta erfarenheter. Detta skulle säkerställa att policyutvecklingen är baserad på fakta. Implementerandet av en sådan inkluderande policyutvecklingsmodell skulle säkerställa att flyktingar i praktiken ges möjligheter att vara aktiva deltagare i processen med deras egen integrering, inte bara ett mål eller objekt för den.

Genom processen med nätverket kommer de olika deltagarna till en förståelse för hur flyktingarna själva är och ska kännas igen som en vital resurs i processen för integrering. Projektet visade att flyktingar är en källa till expertmässig och regional kunskap att informera en effektiv och inkluderande policyutvecklingsprocess. De är centrala för processen att bygga upp ömsesidig förståelse, medvetenhet och tilltro, på vilket fullt acceptering och tillhörighet i samhället är beroende av. De kan vara partners i utbildningstjänster och leveranstjänster. De kan erbjuda praktisk hjälp och känslomässigt stöd till asylsökande och andra flyktingar genom kulturella och samhällsliga organisationer. Alla dessa roller är en viktig resurs och värdefull tillgång för varje effektiv strategi för integrering.

Men de uttryckta erfarenheterna hos flyktingar visar även att de är den resurssvagaste parten i integreringsprocessen. De är en bortslösad resurs genom bristen på praktisk makt att tillämpa sina expertkunskaper och att använda dessa färdigheter som aktiva delar i processen med deras egen integrering. Deras erfarenheter är mer typiskt av objektifiering och utestängande från processen. Deras erfarenheter av marginalisering, sårbarhet och osäkerhet görs värre av erbjudanden om partnerskap från icke regeringsanknutna organ och andra som visar sig vara varken genuina eller baserade på jämställt deltagande. Detta är varken möjlighetsskapande eller maktgivande. Vår forskning visade att dessa utslutande processer, vare sig medvetna eller omedvetna, ledde till att flyktingar upplevde ökad frustrering, utmattning, avmotivering och skepticism.

Det betyder att i tvåvägsprocessen förnekades flyktingar aktivt deltagande av:

- Objektifiering, marginalisering och utslutning
- Konsultationer som leder till kapande av idéer (d.v.s. deras expertis används endast sedan andra övertagit idéerna)
- Erbjudanden om partnerskap som visar sig ta ifrån dem makt därför att de varken är genuina eller inkluderande
- Resurser som slösas bort på ineffektiva initiativ innan flyktingar tillkallas för att identifiera de specifika problem som ska lösas
- En brist på orienterande kunskaper om värdlandets system, strukturer, medel och rättigheter
- En brist på medel till icke regeringsanknutna organ och flyktingorganisationer för att skapa självutveckling och relevant stöd baserat på självidentifiering av behov
- Ett kontantlöst system
- De "dolda" kostnaderna för frivilligt arbete
- En frånvaro av inflytelserika nätverk
- Frustrerade ansträngningar, avmotivering, utmattning, skepticism och rådfrågningströtthet som alla förstärker isolering och socialt utestängande

I praktiken så, medan flyktingar ses som en halva av ekvationen i tvåvägsprocessen med integrering, är de i realiteten inte givna praktiska möjligheter och makt att utföra sin del. Samtidigt deltar det värdsamhälle som är ekvationens andra halva inte i processen eftersom det inte finns någon rörelse som är uppmuntrad från dem. I detta sammanhang förblir integrering en ojämlig process som inte kan lyckas.

Rekommendationer:

- Fakta visar att de som är de målsatta nyttodragarna av en policy måste vara en del av den process genom vilken de erhåller dessa fördelar för att en policy ska vara effektiv. Detta betyder att inkluderandet av flyktingar i integreringsprocessen ska betraktas som integrerad med bästa värde, inte ses i termer som ökat värde.
- Då det är insett att integrering är en tvåvägsprocess, måste den även vara en tvåvägsprocess i praktiken. Flyktingar måste vara partners i den forskning som utgör grunden för utvecklande av faktabaserad policy och i de strukturer genom vilka policyn implementeras i praktiken. Partnerskap måste vara genuint inkluderande (och inte bara extraherande) och av jämställdhet. Partnerskap är endast så effektiva som de är genuina. Erfarenheterna hos alla deltagare identifierar att inkluderande beslutsfattande mekanismer och partnerskap i leverans av tjänster inte är enkla processer i praktiken.
- Det är därför en rekommendation från detta nätverk att de som söker efter god praxis i integrering ska inse att **god praxis ligger i själva processen**. Inkluderande kommer från en process som i sig själv är inkluderande. Oavsett det strukturella och juridiska ramverk som finns i värdsamhället är effektiviteten i tillgängligt stöd och tjänster beroende på den process genom vilken de görs tillgängliga, d.v.s. hur behoven forskas fram/identifieras, hur policy utvecklas och hur tjänster designas och levereras. Ge flyktingar möjligheter och makt att vara en integrerad del av processen med deras egen integrering befrämjar och uppmuntrar aktivt medborgarskap i motsats till beroende och marginalisering.

3. Implikationer för framtida policy för integrering:

- För att flyktingar ska kunna ta en integrerad och jämlik del i integreringsprocessen behöver de ges möjlighet att bygga upp kapacitet. Bevis från brittiska regeringens Social Exclusion Unit godtar kostnaderna för involvering av alla som är marginaliserade inom samhället i en process för aktivt medborgarskap.
- ¹⁴icke regeringsanknutna organ har ett speciellt ansvar att tydligt identifiera omfattningen av deras roll som representanter för flyktingars röster. Detta har en särskild resonans för icke regeringsanknutna organ när de utvecklas som tjänsteleverantörer. Tjänsteleverantörer har en skyldighet att ge gensvar på sina användares behov och erkänna rättigheterna för användare att vara involverade i utvecklandet och leveransen av dessa tjänster. Nätverket upptäckte att icke regeringsanknutna organ även är den kritiska punkten i flyktingarnas gränssnitt till det bredare samhället. De behöver därmed mer resurser för dualiteten i denna roll.
- Nätverket upptäckte att många av de deltagande policyskaparna ville ha direkt kontakt med flyktingröster och praxisen för icke regeringsanknutna organ. Men ett sådant åtagande kräver ytterligare tid och resurser för att möjliggöra att de positiva lektioner som uppstått från detta nätverk ska kunna förverkligas.

- Framtida projekt fokuserade på befrämjandet av integreringsprocessen måste ta hänsyn till dessa kritiska frågor om resurstilldelning på alla tre områdena.

4. Utvärdering av nätverksprocessen:

Medföljande processutvärderingsrapport innehåller de gensvar och analyser som gjorts rörande processen med det transnationella nätverket. Generella slutsatser dras om själva processen från de returdata som erhållits från alla deltagare och rapporten erbjuder en sammanfattning av de huvudsakliga resultaten och identifierar rekommendationer uppkomna från lärda lektioner för informerande av framtida projekt.

Nätverkets forskningsresultat var i sig själva beroende på den omfattning i vilken själva nätverksprocessen var inkluderande. Så långt som nätverket sökte att göra flyktingarnas uttryckta erfarenheter hörda var deras deltagande och roll i projektets process viktig för dessa aspekter av projektet, som tydligen varit en framgång.

"Projektet har gett mig ett utmärkt tillfälle att se ett partnerskap agera, att se flyktinggrupper från olika nationer arbeta tillsammans för att uppnå gemensamma mål. Det är särskilt nyttigt för mig i mitt arbete eftersom Storbritannien för närvarande utvecklar en integreringsstrategi för erkända flyktingar. Därtill betyder utvecklandet av den nya europeiska flyktingfonden till individuella länder att vi i framtiden undersöker bud för integreringsprojekt och tilldelar medel. Att se detta projekt agera har hjälp till att informera om sådan beslutsfattning". (Deltagande policyskapare)

"Projektet har låtit mig tänka djupare kring vissa av de processer som är involverade i framgångsrik integrering och de mycket verkliga hinder för integrering som förekommer för de flesta flyktingar. Varje tillfälle att höra flyktingarnas röster är värdefullt. Faktum är att genom att ge fler chanser för flyktingar att göra sina röster hörda hjälper till att informera policies vad gäller integrering". (Deltagande policyskapare)

"Jag anser att projektet har stärkt idén att flyktingarna själva ska ha en nyckelroll i utvecklandet av integreringspolicy. Problemet är att upprätta strukturer och etablera kanaler för kommunikation som verkligen ger flyktingar inflytande och låter deras röster bli hörda". (Deltagande policyskapare)

"Mitt mål var att involvera flyktingar i utvecklandet och implementerandet av policy. Som ett resultat av detta projekt har jag upptäckt konkreta sätt att uppnå detta". (Deltagande policyskapare)

"För många av policyskaparna var det deras första tillfälle att hålla en dialog öppen och med sådant djup med människor som kunde

formulera sig utifrån personliga erfarenheter om vad flyktingupplevelsen är". (Deltagande organisationsmedlem)

"Innan projektet hade jag min egen definition och förståelse för integrering, men att under projektet få del av andra personers åsikter och upplevelser har i betydande grad förbättrat min personliga förståelse av integrering och bosättning". (Deltagande flykting)

"Denna process har gett mig en klar och tydlig insikt i vad integrering och bosättning betyder. Jag tänkte att integrering är något som är flyktingarnas ansvar bara därför att de söker bosättning. Jag vet nu efter många diskussioner att integrering är en tvåvägsprocess som involverar flyktingarna och värdlandet... Det är bara genom att flyktingar och lokalsamhällets invånare interagerar som ömsesidig förståelse kan uppnås. Vi behöver utveckla ömsesidiga länkar mellan flyktingarna och värdbefolkningen som belyser de positiva bidragen från flyktingar och värdet av multikulturalism för samhället". (Deltagande flykting)

"Betydelsen av integrering för policyskapare känns som om det behandlar detta som en strömbrytare. Du slår av och på när du känner för det. Jag hoppas att efter det att de lyssnat på flyktingar så tänker de åtminstone på ett annat sätt om detta". (Deltagande flykting)

"Jag känner mig mer aktivt inblandad i processen genom att ge min röst och dela med mig av mina erfarenheter som en flykting levande i värdlandet. Jag skulle kunna vara mer aktivt inblandad genom att ge hjälp och stöd åt andra flyktingar och att skapa medvetande om flyktingsituationer och flyktingfrågor". (Deltagande flykting)

"Jag tror vi har svaret på roller i våra händer. Policyskapare och organisationer kan läsa resultatet av detta forskningsprojekt och inse betydelsen av forskningsprojekt som detta". (Deltagande flykting)

"Vad gäller projektet är det fortfarande saker kvar att göra för att göra praktiska framsteg. Jag tror det är så här: sedan vi kom underfund med att integrering är en tvåvägsprocess och därmed involverar många människor och organisationer från både flyktinggrupper och myndighetsrelaterade byråer finns det en sak som kan göras, det är att se till att dessa grupper och organ på båda sidorna är medvetna om våra resultat och utöver dem i praktiken. Detta är en enorm mängd arbete och kräver stora ansträngningar och vilja, men det kan göras. Att omvandla resultaten till praktik istället för att arkivera dem – det måste bli nästa steg". (Deltagande flykting)

Januari 2001

Kontakta följande för en kopia av hela rapporten (100 sidor) och processutvärderingsrapporten (26 sidor):

**Georgina Fletcher
Co-ordinator, Regional Refugee Forum
North of England Refugee Service
2 Jesmond Road West
Newcastle upon Tyne.
NE2 4PQ
UK**

**Hemsida: www.refugee.org.uk
E-post: gf@refugee.org.uk
Tel: 00 44 191 245 7311
Fax: 00 44 191 245 7320**
