



Zajedno oblikujmo društvo koje prihvaća doseljenike

Izvešće Stručne komisije njemačke vlade o okviru uvjeta za sposobnost integracije

Ključne poruke

Izvadak Stručne komisije za sposobnost integracije; cjelokupno izvješće i više informacija pronađite na www.fachkommission-integrationsfaehigkeit.de

1. Njemačka kao jedna od najpoželjnijih zemalja za migrante

Njemačka se u Europi razvila u daleko najvažniju odredišnu zemlju za migrante. Po tom kriteriju zauzima 2. mjesto na globalnoj ljestvici, nakon SAD-a. Zbog toga se svrstava u imigracijske zemlje. Migracija je neizostavan dio njemačkog društva. Uvijek ga je prožimala, prožima ga i danas, a to će činiti i u budućnosti.

Shodno uvjerenju Stručne komisije stoga je potrebno razvijati otvoreno poimanje sebe kao „Nijemca“ s kriterijima pripadnosti, koji doprinose različitostima Njemačke kao imigracijske zemlje. Time se postiže novo „Mi“, kao temelj kvalitetnog suživota. Pa ipak, uvijek će biti različitih predodžbi i rasprava zbog sukobljenih stavova o tome kako treba oblikovati migracijsku i integracijsku politiku. Takve rasprave same po sebi nisu pogrešne. Različite predodžbe glede imigracijske i integracijske politike u demokratskim društvima prihvaćene su kao normalne, dok god se kreću unutar okvira ustava i uvažavaju dostojanstvo drugih. Naposljetku, trebaju se donijeti političke odluke o uvjetima useljavanja i boravka.

2. Migracija pruža nove prilike, ali uz uspješnu integraciju

Udio useljenih i njihovog potomstva u stanovništvu Njemačke sljedećih će desetljeća nastaviti rasti. To otvara vrata novim prilikama: Uz uspješnu integraciju na polju obrazovanja i tržištu rada, to može biti izvor značajnih ekonomskih dobitaka, kao i fiskalnih prihoda za socijalnu državu, upravo zbog dinamike stanovništva. Osim toga, od toga mogu profitirati otvorena društva sve veće kulturne i socijalne raznolikosti. Povijesna iskustva s migracijom i integracijom u Njemačkoj jasno pokazuju da su te prilike u srazu s određenim rizicima: sve veće razlike u prilikama na polju obrazovanja i tržištu

rada, kao i životnom standardu, natprosječna nezaposlenost kod useljenika i njihovog potomstva, a posebice kod ženske populacije. Tu su i socijalni, politički i kulturni konflikti, odvajanje i diskriminacija, te razna druga problematična područja. Migracija može dodatno produbiti nesklad između gradskih i seoskih sredina zbog povećanja kretanja stanovništva u smjeru gradova. Svi ti procesi nisu nešto na što se ne može utjecati i stoga ih je moguće oblikovati. Stručna komisija preporučuje aktivnu migracijsku i integracijsku politiku, koja prepoznaje prilike i iz njih nastoji crpiti najbolje u interesu cjelokupnog stanovništva. U tom smislu ovo Izvješće pruža konkretne prijedloge.

3. Moraju se priznati razlike u ciljevima politika azila i integracije te ih treba svesti na najmanju mjeru

Politika azila i integracija onih koji imaju pravo na zaštitu u Njemačkoj slijede prvenstveno humanitarne ciljeve koji su duboko ukorijenjeni u narodnom pravu, europskom pravu i temeljnom pravu na azil shodno njemačkom ustavu. Stručna komisija priznaje ove obveze. Međutim, mnoga područja politike azila i izbjeglica pokazala su posljednjih nekoliko desetljeća svoju nefunkcionalnost. Nema nikakve dvojbe oko toga jesu li potrebne reforme sustava azila na globalnoj, europskoj i nacionalnoj razini. Razvoj takvih prijedloga reforme nije bilo područje rada Stručne komisije – no bili su itekako prijedlozi integracije za približno 1,8 milijuna podnositelja zahtjeva za zaštitu onih koji žive u Njemačkoj, i to barem za većinu onih kojima je pravno priznat zahtjev za zaštitu.

Integracija onih koji su stekli pravo na zaštitu istovremeno se dotiče i pitanja usmjerenja migracije. Dok se uspješno provodi, povećava se manevarski prostor za provedbu politika azila i izbjeglica koje se temeljen na humanitarnim načelima. Naspram tome, trajanje postupaka traženja azila, pristupačnost tečajevima za integraciju i programima učenja jezika ili obveza boravišta na jednom mjestu utječu na uspješnost integracije. Pritom nastaju i sukobljeni ciljevi – posebice u ophođenju s osobama u postupku traženja azila i onima koje se prisilno mora odvesti iz zemlje jer to ne žele učiniti sami. Aktivna integracijska politika i posebno prilike sudjelovanja mogu povećati želje za migracijom kod onih koji nemaju pravo na stjecanje zaštite.

Uzimajući u obzir sva različita poimanja, Stručna komisija načelno se slaže oko toga da sustav za azilante koji funkcionira mora razlikovati između osoba s potrebom zaštite i onih koji to ne trebaju te da u slučaju odbijanja zahtjeva za azil također može biti nužno vraćanje ilegalnih imigranata. To ne isključuje mjere poticanja prilika za ostanak čvrsto integriranih tražitelja međunarodne zaštite koji se već obrazuju i imaju zaposlenje u Njemačkoj. Načelno Stručna komisija preporučuje nastavak i daljnji razvoj uspješnih napora koji se opisuju u nastavku kako bi se ostvarili ciljevi integracije onih koji imaju pravo na zaštitu.

4. Integracija je dugoročni projekt sviju nas

Shodno stavovima koji se ovdje zastupaju, treba odvojiti integraciju od migracije te je razumjeti obuhvatnije nego do sada. Ona je proces koji utječe na društvo kao cjelinu i stoga zahtijeva napore svih članova društva. Istovremeno je integracija dugoročni projekt. Ona može biti uspješna samo ako se u njoj sudjeluje predano i aktivno i time doprinosi jačanju solidarnog društva. Pritom svi moraju imati povjerenja u to da će država odgovarajućom politikom povećati prilike i smanjiti rizike povezane s migracijom. Integracija kao dugoročni projekt podrazumijeva i to da se riješe i kratkoročna pitanja, prije svega, postizanje dugoročnih institucijskih struktura koje usklađeno izvršavaju svoje uloge i zadatke.

Uspješna integracija je preduvjet društvene homogenosti. Ona se u suvremenom, pluralističkom društvu temelji na jednakosti i pripadnosti, poštivanju zakona, ponašanju na razini civilnog društva te neprestanom promišljanju o svojoj ulozi u društvu. Ona ne zahtijeva samo sudjelovanje u prilikama, nego i aktivnom sudjelovanju u brojnim mogućnostima i zadacima. Država ne može uredbom zahtijevati suživot; to zahtijeva više od formalnog uvažavanja zakona. U to spada i konstruktivna rasprava o sukobima mišljenja koja nastaju kao plod suživota, te razmjena različitih stajališta i traženje kompromisa.

5. Integracija podrazumijeva sudjelovanje, zastupanje interesa i prihvaćanje

Useljavanje doprinosi raznolikosti društva. U međuvremenu je približno četvrtina stanovništva Njemačke sama doselila ili su potomci doseljenika. Jamstvo sudjelovanja s istim prilikama za uspjeh prema općem shvaćanju integracije koje zastupa Stručna komisija, između ostalog, i nastojanja da pripadnici svih društvenih skupina u skladu sa svojim kvalifikacijama i sposobnostima budu zastupljeni na svim razinama hijerarhije u politici, administraciji, ekonomiji, znanosti, kulturi, medijima i civilnom društvu. Sukladno tome treba forsirati otvaranje državnih institucija usmjerenih na društvenu raznolikost, jer aktivno uključivanje države snažno motivira cjelokupno društvo. To vrijedi za useljenike i njihovo potomstvo, kao i ostale društvene skupine sklonije zanemarivanju.

6. Aktivno suzbijanje diskriminacije i dostojanstveno ophođenje preduvjeti su uključivanja i sudjelovanja

Integrirano društvo je ono koje ne diskriminira i svim skupinama stanovništva omogućava jednake prilike za sudjelovanje. Taj cilj još je daleko od ostvarenja. Do diskriminacije ne dolazi samo namjerno, nego i nenamjerno – posebice u povezanosti sa strukturama i institucijama. To je svrstava u glavnu temu koja se, osim doseljenih i njihovog potomstva, tiče i drugih skupina društva. Doživljeno degradiranje,

marginaliziranje i ignoriranje negativno utječu na identitet i osjećaj pripadnosti dotičnih osoba, a srednjoročno i dugoročno i na suživot cjelokupnog društva. Osim toga, marginaliziranje i ignoriranje negativno utječu na ekonomske pokazatelje. Negativna iskustva u kontaktu s nadležnim tijelima ili državnim mjerama ruše povjerenje u državu. Stoga se protiv diskriminacije treba boriti dugoročno, između ostalog, boljom pravnom i praktičnom zaštitom od diskriminacije i izoštravanjem društvene svijesti glede tog problema.

7. Treba izbjegavati standardne izraze

U otvorenoj raspravi važno je prilagoditi primjenu jezika kako ne bi došlo do polariziranja i politiziranja. Izrazi kojima se koristimo u svakodnevici nisu uvijek izrazi koji se koriste u pravnim krugovima; osim toga, važno je uzeti u obzir kontekst u kojem se koriste ti izrazi. Za aktivno oblikovanje društva spremnog na imigraciju to stoga uključuje i razmatranje korištenih izraza i koncepata te njihova primjena, jer se njima uvijek šalju (impliciraju) određene poruke. Imajući to u vidu, Komisija između ostalog predlaže da se koncept „Pozadina migracija“ u okviru statistike nadležnih tijela definira jasnije i sažetije nego do sada. Također se predlaže da se više ne spominju „osobe s migracijskim podrijetlom“, nego „useljenici i njihovo (izravno) potomstvo“. Stručna komisija jednoglasno se slaže da je i ovaj izraz u određenoj mjeri problematičan. Članovi Komisije smatraju da zasad nije moguće donijeti idealno rješenje na temelju univerzalno primjenjivog izraza, koji udovoljava i ekonomskim i kolokvijalnim zahtjevima te koji ispunjava političke zahtjeve.

8. Jednakost prilika u obrazovanju je neizostavan kriterij

Obrazovanje je ključno za uspješnu integraciju. Djeca i mladi – čija je povijest povezana s migracijom ili ne – najbolje se mogu poticati ako obrazovne ustanove prihvate i uvažavaju njihov socijalni status i jezične, kulturne i vjerske različitosti. Uzimajući u obzir različite preduvjete učenja, potreban je individualni pristup poticanju i podršci u dječjim vrtićima i školama kako bi se ublažili nedostaci zbog obiteljskog podrijetla, posebice društvene nejednakosti zbog jezičnih preduvjeta učenja. Škola mora osmisliti vrlo kvalitetne programe učenja i poduke, koji su usmjereni ka ostvarivanju potencijala pojedinca i praćenju razvoja. Također mora zajamčiti minimalne standarde kako bi svi učenici mogli dostići razinu osposobljenosti koja im omogućava uspješno obrazovanje i integriranje u društvo. Stoga su državne institucije obvezne zajamčiti obrazovanje u Njemačkoj s jednakim prilikama za sve. Pritom treba neprekidno razvijati i omogućavati kvalitetnu ponudu obrazovnih programa, a posebice na polju jezičnog obrazovanja i poticanja. Osim toga, treba omogućiti dulje trajanje programa obrazovanja.

9. Sposobnosti imigranata trebale bi se bolje koristiti i trebalo bi poticati razvoj njihove stručnosti

Tijekom posljednja dva desetljeća i integracijska politika i rezultati integracije postigli su značajan napredak. Pa ipak, zapažena je sve veća polarizacija na gornjem i donjem kraju spektra kvalifikacija. Imigranti često ne uspiju iskoristiti znanja i sposobnosti koje su stekli u svojoj zemlji. To u prosjeku znatno negativno utječe na prilike na polju obrazovanja i tržištu rada, što je posebno slučaj kod tražitelja međunarodne zaštite. Stoga je jedan od zadataka integracijske politike prvenstveno poticati politiku obrazovanja i tržišta rada, poticanje prijenosa kvalifikacija stečenih u inozemstvu i jačanje stručnosti imigranata. Svi koji žive u Njemačkoj moraju biti u stanju steći osnovna znanja i vještine koji su potrebi za aktivno uključivanje i sudjelovanje u društvu te na tržištu rada.

Pritom važnu ulogu imaju jezični programi, jer dobro poznavanje njemačkog jezika ključ je uključivanja u sva područja društvenih zbivanja. Međutim, važno je i ravnopravno poticanje školskog, strukovnog i sveučilišnog obrazovanja u Njemačkoj.

10. Imigracijska politika fokusirana na budućnost u stanju je poboljšati integraciju na tržištu rada

S obzirom na migracije stanovništva i sve manjeg broja migranata iz drugih država članica Europske unije Njemačka je glede imigracijske politike pred izazovom da se tržišta rada moraju više otvoriti osobama iz zemalja izvan Europske unije ako bi barem približno trebalo stabilizirati potencijal radne snage. Zakonodavac je to nastojao regulirati novim zakonom o useljavanju stručne radne snage. Stručna komisija jasno i posebno pozdravlja ukidanje provjere prednosti te se zalaže za dodatno smanjivanje pragova za imigraciju radne snage. Osim toga, potrebno je olakšati priznavanje završenog obrazovanja i certifikata u inozemstvu kroz kvalifikacije stečene radnim iskustvom. Zahvaljujući upravljanju migracijama radne snage ovisno o potrebama značajno se povećavaju i prilike za integraciju doseljenih radnih migranata.

11. Integracija zahtijeva održivu politiku razvoja gradova i socijalnu stambenu politiku

Pravo na stanovanje pravo je svakog čovjeka i jedan od kamena temeljaca društvene uključenosti u Njemačkoj. S jedne strane potrebno je da prostor za stanovanje bude prikladan i stabilan. S druge strane, mjesto i način stanovanja neke osobe utječe na mogućnosti uključivanja – razmjer i vrsta socijalnih i susjedskih kontakata, društvena prihvaćenost, dobrobit i zdravlje, dostupnost i pristupačnost infrastrukturi, obrazovnim ustanovama i radnim mjestima. To se posebno odnosi na imigrante, kojima strukturne prepreke otežavaju pristup tržištu stanova.

Osobito u područjima sa velikom gustoćom stanovništva zajednice moraju omogućiti pravna i financijska sredstva kojima se dolazi do stambenog prostora i reguliraju strukture stanovanja. Dalekosežna integracijska politika jača stambene četvrti, koje pružaju posebne usluge integriranja, te izuzetno cijeni njihovu ulogu u razvoju urbanog društva. Komisija preporučuje aktivnu stambenu i zemljišnu politiku usmjerenu na pružanje više stambenog prostora uz istovremeno davanje prioriteta mogućnosti plaćanja i pristupa stambenom prostoru. Takva politika pokreće i povećava sredstva uzimajući u obzir održivu kombinaciju razvoja grada, stanovanja i integracije.

12. Jednake prilike za zdravstvenu skrb preduvjet su uspješne integracije

Uspješna integracija podrazumijeva jednake prilike za zdravstvenu skrb. Na zdravlje imigranata i njihovog potomstva utječu isti socijalni i ekonomski čimbenici kao i kod dijela stanovništva koji nije doselio, iako su u prosjeku u lošijem položaju. Zdravstvenu skrb prvenstveno ograničavaju nepovoljan status obrazovanja, niži prihodi i nepovoljna radna i stambena situacija, jednako kao i socijalna marginalizacija i rasizam. Stoga poboljšanje socio-ekonomske situacije i suzbijanje marginalizacije i rasizma daju značajan doprinos poboljšanju zdravlja imigranata i njihovog potomstva.

Kako bi se zajamčio ravnopravan pristup zdravstvenoj skrbi i liječenju bez ikakvog diskriminiranja, kod pružanja zdravstvenih usluga moraju se ukloniti jezične i kulturne prepreke te se mora uspostaviti skrb jednaka za sve. Trenutačno postoje ograničenja kod zahtjeva za zdravstvene usluge pojedinih skupina migranata. Iz zdravstvenih razloga potrebno je kod pojedinih skupina ljudi otkloniti ograničenja u pružanju zdravstvenih usluga te im treba omogućiti ekvivalentne usluge kao primateljima usluga zdravstvene socijalne skrbi. Osim toga, politika će uključiti dodatna gledišta u odluke, koja su različito ocijenili članovi Komisije. Sezonska radna snaga i tražitelji međunarodne zaštite moraju biti smješteni tako da se mogu pridržavati zahtjeva propisa o zaštiti od koronavirusa. To zahtijeva smještaj koji omogućava držanje propisane fizičke udaljenosti i higijenskih mjera.

13. Rasizam, zločin iz mržnje i terorizam ugrožavaju osnovu društva

Rasizam, zločin iz mržnje i terorizam prkose vrijednostima na kojima počiva liberalno-demokratski ustav Njemačke; to trenutačno posebno ukazuju desni ekstremizam i terorizam. Oni su ugroza same osnove društva. Tom problemu ne može se pristupiti vremenski ograničenim pojedinačnim projektima. Mnogo uspješnije rješenje je suzbijanje ovih pojava kroz dugoročne mjere tijela sigurnosti i svih stanovnika Njemačke. U to

spadaju i snažniji angažman građanstva protiv javnih rasističkih i antisemitskih istupa i postupaka u svakodnevici uz donošenje osnovnog konsenzusa o suzbijanju nasilja i ponižavanja ljudi. Pritom se ne smiju konfrontirati različiti oblici ekstremizma; sve njih treba suzbiti odlučnim reakcijama te preventivno izbjegavati. Učinkovita mjera protiv ekstremizma zahtijeva da sve skupine društva priznaju i poštuju zakonitu uporabu fizičke sile (tzv. monopol nad nasiljem).

14. Integracija je ulaganje u budućnost

Integracija sveobuhvatni projekt koji prožima sva područja i razine politike. Nju se mora provoditi na licu mjesta i uključuje određene troškove. No ti troškovi ujedno su i ulaganje u budućnost društva. Pritom treba uzeti u obzir potencijalne sukobe oko sredstava, koji su uobičajena pojava u svakom vidu suradnje. Oni postoje neovisno o migracijama, no migracije ih mogu intenzivirati ili pak ublažiti. Sukobi oko sredstava ne smiju biti usmjereni na podrijetlo, nego neophodnost mjera što u političkom procesu zahtijeva spremnost na kompromis.

Pri provedbi obveznih i trajnih zadataka u okviru integracijske politike zajednice trebaju biti proaktivne žele li doprinijeti jačanju društvenog suživota. Državne i savezne institucije moraju snažnije i prije svega trajnije podupirati integracijsku politiku. To treba uslijediti u okviru propisane financijske uredbe koja potiče učinkovitije iskorištavanje ograničenih sredstava. Potrebna je i temeljitija kontrola učinkovitosti i uspješnosti davatelja i korisnika sredstava. S tim u vezi se pojačavaju mjere integracije na svim razinama te se temeljitije pristupa znanstvenim procjenama. Ako se sve navedeno uspješno realizira u praksi, migracija i integracija svima mogu biti od velike koristi.