



التعاون في تشكيل مجتمع الهجرة

تقرير صادر عن اللجنة الفنية التابعة للحكومة الاتحادية حول الشروط الإطارية للقدرة على الاندماج

الرسائل الجوهرية

يتوفر ملخص للتقرير الصادر عن اللجنة الفنية حول القدرة على الاندماج، وكذلك التقرير الكامل بالإضافة إلى معلومات أخرى على موقع الإنترنت www.fachkommission-integrationsfaehigkeit.de

1. ألمانيا بلد هجرة متنوعة

تطورت ألمانيا لتصبح أهم بلد في أوروبا يقصده المهاجرون، كما تحتل المرتبة الثانية على مستوى العالم بعد الولايات المتحدة الأمريكية، لذلك تُعد بالفعل بلد هجرة، وغدت الهجرة جزءاً لا يتجزأ من المجتمع الألماني، فالهجرة من ملامح ألمانيا، سواء في السابق والحاضر والمستقبل.

في ضوء ما سبق أصبح من اللازم وفقاً لاعتقاد اللجنة الفنية، أن يتطور وعي عام "بالكينونة الألمانية"، يضم معايير الانتماء التي تحترم تعددية بلد الهجرة ألمانيا، فهذا يخلق "نحن" جديدة، ومن ثم يوفر القاعدة للتعاون الجيد، إلا أن ذلك لن يمنع استمرار ظهور تصورات متبانية ونقاشات بين آراء مختلفة حول تشكيل سياسة الهجرة والاندماج، وهذه النقاشات مشروعة، فمن البديهي في المجتمعات الديمقراطية قبول التصورات المتبانية فيما يخص سياسة الهجرة والاندماج، طالما كانت تحت مظلة القانون الأساسي وتحترم كرامة الآخرين، وفي النهاية تتخذ القيادة السياسية القرار بشأن شروط دخول البلد والإقامة فيها.

2. الهجرة مفتاح الفرص في ظل الاندماج

ستزداد نسبة المهاجرين وذريتهم في التعداد السكاني لألمانيا في العقود التالية، ويرافق ذلك زيادة الفرص: فالاندماج في التعليم وفي سوق العمل سيؤدي إلى مكاسب اقتصادية هائلة، وأرباح مالية ضخمة للدولة الاجتماعية، ولا سيما فيما يخص التحول السكاني، بالإضافة إلى أن المجتمعات المنفتحة يمكنها الاستفادة من زيادة التنوع الثقافي والاجتماعي، إلا أن نتائج التجارب التاريخية مع الهجرة والاندماج في ألمانيا، تظهر وجود مخاطر تقف أمام هذه الفرص، تتمثل في ظهور فروق في فرص التعليم والعمل والحياة، وزيادة البطالة عن المعدل المتوسط في أوساط المهاجرين وذريتهم، وبخاصة وسط النساء، ونشوء الصراعات والتمييز والتميز على مستوى اجتماعي وسياسي وثقافي، وما هذه إلا بعض أنواع المشاكل، كما أن الهجرة قد تؤدي إلى زيادة الهوة بين المدن والريف، تلك التي تزداد حدتها بفعل التحول السكاني، إلا أنه لا شيء من هذه التحولات ناتج من تلقاء نفسه وعصي على التشكيل، وفي ضوء ذلك توصي اللجنة الفنية باتباع سياسة هجرة واندماج فعالة، تعترف بالفرص وتحاول استغلالها في صالح جميع السكان، وجدير بالذكر أن التقرير يقدم مقترحات محددة حيال ذلك.

3. يجب الاعتراف بتعارض الأهداف بين سياستي اللجوء والاندماج والسعي في تقليلها بقدر المستطاع

تسعى سياسة اللجوء وإدماج مستحقي الحماية في ألمانيا في المقام الأول إلى تحقيق أهداف إنسانية مقرّرة في القانون الدولي والقانون الأوروبي والحق الأساسي في اللجوء الوارد في القانون الأساسي الألماني، وتقرّ اللجنة الفنية بهذه الواجبات المقرّرة، إلا أن كثيرًا من مجالات سياسة اللجوء والنازحين ثبت عدم قابليتها للتنفيذ في السنوات الأخيرة، ولا خلاف في أن هناك حاجة إلى إصلاحات في نظام اللجوء على المستويات العالمية والأوروبية والمحلية، ومع العلم أن تقديم مثل هذه المقترحات الإصلاحية لا يدخل ضمن مهمة اللجنة الفنية؛ إلا أنها بالتأكيد مقترحات لدمج طالبي الحماية الذين يزيد عددهم على 1.8 مليون شخص يعيشون في ألمانيا، وعلى الأقل للغالبية العظمى من الذين يتمتعون بحقوق حماية معترف بها في القانون.

إن إدماج مستحقي الحماية يمس في الوقت ذاته قضايا التحكم في الهجرة أيضًا، فإذا ما سار الإدماج بشكل ناجح، فسيُزيد ذلك من مساحات التعامل أمام سياسة لجوء ونازحين تلي المبادئ الإنسانية، والعكس صحيح، فإن مدة إجراءات اللجوء والوصول إلى دورات الاندماج وبرامج دعم اللغة وأحكام مقر الإقامة كلها تؤثر على فرص الاندماج، وهنا يكمن أيضًا تعارض أهداف - ولا سيما عند التعامل مع الأشخاص الذين ما زالوا في إجراءات اللجوء وكذلك الأشخاص الحاصلين على تصريح إقامة مؤقت ممن لا يسافرون طوعية ولا يتم ترحيلهم، ففي هذا السياق يمكن لسياسة الاندماج الفعالة وفرص المشاركة الأفضل أن تُزيد من حوافز الهجرة لدى الأشخاص الذين لا يتمتعون بمطالبات حماية مشروعة.

اتفقت آراء اللجنة الفنية من حيث المبدأ - على اختلاف وجهات النظر - على أن نظام اللجوء الفعّال يجب أن يميّز بين الأشخاص المحتاجين إلى الحماية وغير المحتاجين إليها، ومن ثم فمن الضروري تنفيذ عمليات الإرجاع إلى البلد الأصلي في حالة رفض طلبات اللجوء، وهذا لا يمنع تعزيز فرص البقاء لطالبي الحماية المندمجين جيدًا علاوةً على تقديم تصريح الإقامة المؤقت الخاص بالتدريب والتوظيف، وفي هذا السياق توصي اللجنة الفنية بصفة أساسية باستمرار الجهود الناجحة إلى حدٍ كبير بشأن إدماج مستحقي الحماية ومواصلة تطويرها.

4. الاندماج مهمة دائمة تمسّ الجميع

وفقًا للفهم المعروف هنا ينبغي فصل الاندماج عن الهجرة، وفهم الاندماج بفهم أكثر شمولاً من الفهم الحالي، فهو عملية تمس المجتمع ككل، ولذا يحتاج إلى تضافر جهود الجميع، وفي الوقت ذاته يُعد الاندماج مهمة دائمة، ولا يمكن تحقيقه إلا إذا ارتبطت المشاركة فيه بواجب التعاون الفعّال في تحقيق مجتمع متضامن، وفي هذا السياق يجب أن يكون الجميع قادرين على الوثوق في أن الدولة تطبق سياسة مناسبة لتعظيم فرص الهجرة إلى أعلى حد وتقليل المخاطر إلى أدنى حد، وبناءً على ذلك، فإن الاندماج باعتباره مهمة دائمة يعني العثور على الإجابات الضرورية في فترة قصيرة، ولا سيما إيجاد هياكل مؤسسية طويلة المدى تلي المهام الدائمة.

من جانبه يُعد الاندماج الناجح شرطًا للتماسك المجتمعي، الذي يعتمد في المجتمع الحديث المتعدد على المساواة والاندماج والارتباط بالقانون وأشكال التعامل المدنية واستمرار تغيير صورة الذات، وهذا لا يتطلب مجرد المشاركة في الفرص، بل يتعدى ذلك إلى المشاركة الفعّالة في الإمكانيات والمهام المتعددة، فالتماسك لا يمكن أن يأتي بأمر من الدولة، بل يحتاج إلى أكثر من مجرد الاحترام الرسمي للقوانين، ويدخل في ذلك أيضًا النزاع البناء حول الصراعات التي تنشأ في سياق التعايش المشترك، وتبادل الأوضاع المختلفة والبحث عن الحلول الوسطى.

5. الاندماج يعني المشاركة والحضور والاعتراف

تؤدي الهجرة إلى زيادة التعددية، ويُعد حاليًا ربع السكان في ألمانيا إما مهاجرين وإما منتمين إلى أصول مهاجرة، وضمان المشاركة بفرص متساوية يعني وفقًا للفهم الشامل للاندماج الذي تتبناه اللجنة الفنية السعي إلى أن يتم تمثيل أتباع جميع فئات المجتمع بنسب ملائمة وفقًا لمؤهلاتهم وقدراتهم على جميع المستويات الهرمية في السياسة والإدارة والاقتصاد والعلوم والثقافة والطب والمجتمع المدني، وفي ضوء هذا المعنى يجب تعزيز فتح مؤسسات حكومية تختص بالتعددية المجتمعية، لأن التعامل الحكومي يملك تأثيرًا دالًا في المجتمع بأكمله، وهذا يسري على المهاجرين وذريتهم، وكذلك على الفئات المجتمعية الأخرى التي تُهضم حقوقها غالبًا.

6. المنع الفعال للتمييز العنصري والتعامل القائم على الاحترام فيما بين الأشخاص شرطان أساسيان للمشاركة والتكاسم

المجتمع المتكامل هو الذي لا يحدث فيه تمييز عنصري، وتستطيع فيه جميع فئات المجتمع المشاركة بفرص متساوية، وهذا الهدف لم يتحقق حتى الآن، فالتمييز العنصري قد يحدث بشكلٍ مقصود وغير مقصود، ولا سيما في صورة هيكلية ومؤسسية، ولذا فهو موضوع عريض يمس كلاً من المهاجرين وذريتهم وكذلك الفئات الأخرى. إن التقليل من الشأن والإقصاء والاضهاد كلها أمور تؤثر سلبًا على هوية الأشخاص المتضررين وشعورهم بالانتماء، ومن ثم تؤثر سلبًا أيضًا على التماسك بين جميع أطراف المجتمع على المديين المتوسط والبعيد، وعلاوةً على ذلك فإن الإقصاء والاضطهاد يسببان تكاليف اقتصادية، فتجارب الإقصاء والاضطهاد في التعامل مع السلطات أو المعاملات الحكومية تهز الثقة في الدولة، ولذا ينبغي مكافحة التمييز العنصري على الدوام، كما يجب تحسين الحماية من التمييز على المستويين القانوني والعملي، وكذلك تعزيز الوعي المجتمعي بشأن ذلك.

7. يجب تحري الدقة في اختيار المصطلحات المتداولة

من المهم مراعاة الاستخدام الحساس للغة في النقاشات العامة، وليس فقط من أجل مكافحة الاستقطاب والتسييس، بل إن المصطلحات المستخدمة العامة والتعريفات القانونية المتباينة لا يتطابقان دائمًا بعضهم مع بعض، كما يجب مراعاة السياق الذي تُستخدم فيه هذه المصطلحات، ولذا فإن إمعان النظر في المصطلحات والسياقات واستخدامها يؤثر في التشكيل الفعال لمجتمع الهجرة، لأنها ترسل دائمًا كذلك رسائل (خفية)، وفي ضوء هذا الوعي تقترح اللجنة أمورًا، من بينها وضع تعريفٍ أوضح وفي نفس الوقت أصبغ من ذي قبل لمفهوم "خلفية الهجرة" في إطار الإحصائيات الرسمية، كما يُقترح إيقاف التحدث عن "أشخاص ذوي خلفية هجرة أو من أصول مهاجرة"، واستبدالها بـ"المهاجرين وذريتهم (المباشرة)"، وحتى وإن أجمعت اللجنة على أن هذا المصطلح أيضًا يحمل بعض المشاكل، إلا أن أعضاء اللجنة يرون عدم وجود إمكانية لإيجاد حل أمثل لوضع مصطلح قابل للاستخدام العام ويلبي كلاً من التوقعات العلمية والدارجة والسياسية.

8. لا غنى عن مساواة الفرص في التعليم

يلعب التعليم دورًا محوريًا في الاندماج، فتقديم الدعم الأمثل للأطفال والشباب - ذوي خلفية هجرة وبدونها - يحتاج إلى أن تقرّ المؤسسات التعليمية وأن تأخذ بعين الاعتبار أوضاعهم الاجتماعية وتعدد اللغوي والثقافي والديني، وفيما يخص الشروط التعليمية المختلفة ينبغي تقديم دعم متباين في مؤسسات الرعاية النهارية للأطفال وفي المدارس، من أجل تقليل الآثار السلبية المرتبطة بالمنشأ الأسري - ولا سيما عدم المساواة الاجتماعية - وبتباين ظروف التعلم اللغوية، كما ينبغي أن تقدم المدرسة برامج تعليمية ودراسية عالية الجودة، تراعي القدرات الفردية ومستوى التطور، ويجب أن تؤمن أدنى حد من المعايير حتى يتسنى لجميع التلاميذ والتلميذات الوصول إلى مستوى من الكفاءة يمكنهم من تحقيق سيرة تعليمية ناجحة ومشاركة فعالة في

المجتمع، ولذا يجب على الدولة أن تقدم تعليمًا متساوي الفرص في ألمانيا، ولتحقيق ذلك يجب مواصلة تطوير جودة البرامج التعليمية وتوفيرها، ولا سيما في مجال تعليم اللغة ودعم اللغة، كما يجب أن تظل المسارات التعليمية متاحة لفترة أطول.

9. يجب الاستفادة من مهارات المهاجرين بشكل أفضل وتعزيز قدراتهم

لقد كان هناك في العقدين الماضيين تقدمًا كبيرًا سواءً في سياسة الاندماج نفسها أو في نتائجه، ومع ذلك، فإن هناك استقطاب متزايد يرتسم في جميع أطياف المؤهلات، فالمهاجرون غالبًا ما يكونون غير قادرين على استخدام معارفهم ومهاراتهم التي اكتسبوها في الخارج، وهكذا فإنه لا تزال هناك، فيما يتعلق بفرص التعليم وسوق العمل، فجوة كبيرة بوجه عام، يتأثر بها بشكل خاص طالبو الحماية، لذلك فإن من مهام سياسة الاندماج، ولا سيما سياسة التعليم وسوق العمل، تعزيز نقل المؤهلات التي تم الحصول عليها من الخارج وتعزيز مهارات المهاجرين، فيجب أن يكون جميع الأشخاص الذين يعيشون في ألمانيا قادرين على اكتساب المهارات الأساسية اللازمة للمشاركة الفعالة والمساهمة في المجتمع وسوق العمل.

يلعب الدعم اللغوي دورًا مهمًا في ذلك، لأن المعرفة الجيدة باللغة الألمانية هي مفتاح المشاركة الفعالة في جميع مجالات المجتمع، لكن من المهم أيضًا تعزيز الحصول على الشهادات المدرسية والتدريبية والجامعية في ألمانيا على قدم المساواة.

10. يمكن لسياسة الهجرة ذات الرؤية المستقبلية تحسين الاندماج في سوق العمل

في ضوء التحوُّل السكاني وتراجع معدلات الهجرة من دول الاتحاد الأوروبي الأخرى، تواجه ألمانيا تحديًا في سياسة الهجرة وهو وجوب فتح أسواق العمل بشكل أكبر للأشخاص من بلدان ثالثة، إذا كان ينبغي المحافظة على استقرار إمكانات القوى العاملة حتى ولو بشكل تقريبي فقط، وقد حاولت الهيئة التشريعية أخذ ذلك في الاعتبار عند سن قانون هجرة العمالة المتخصصة الجديد، وترحب اللجنة الفنية بشدة بإلغاء شرط الأفضلية في الحصول على وظيفة، وتبذل كل ما في وسعها في سبيل استمرار تدليل صعوبات هجرة اليد العاملة، بالإضافة إلى ذلك، يجب تسهيل الاعتراف بالمؤهلات التي تم الحصول عليها من الخارج، وكذلك تسهيل توثيق المؤهلات التي تم الحصول عليها من خلال الخبرة المهنية، وجديرٌ بالذكر أن توجيه هجرة الأيدي العاملة لتلبية الاحتياجات يُحسِّن بشكل كبير من فرص اندماج العمال المهاجرين.

11. يستلزم الاندماج وجود سياسة تنمية حضرية مستدامة وسياسة إسكان اجتماعي

يعتبر السكن حق من حقوق الإنسان وأحد الركائز الأساسية للمشاركة الاجتماعية في ألمانيا، فمن ناحية، يجب أن يكون الوضع السكني مناسبًا ومستقرًا، ومن ناحية أخرى، فإن مسألة مكان وكيفية سكن الفرد تؤثر على إمكانيات المشاركة - حجم وأسلوب التواصل الاجتماعي وعلاقات الجوار، والاحترام المجتمعي، والشعور بالارتياح والصحة، وإمكانية الوصول والدخول إلى البنية الأساسية، وإلى المؤسسات التعليمية وإلى الوظائف، وينطبق هذا تحديدًا على المهاجرين، الذين تُصعَّب عليهم عوائقهم البنوية الدخول إلى سوق السكن.

يجب تزويد البلديات بالوسائل القانونية والموارد المالية اللازمة لإنشاء مساحة سكنية وإدارة المباني السكنية، ولا سيما في التجمعات السكنية الكبرى، فسياسة الاندماج ذات الرؤية البعيدة تدعم الأحياء التي تقدم خدمات اندماج خاصة، وتُقدِّر خدماتها للمجتمع الحضري، ولذا توصي اللجنة باتتباع سياسة نشطة للإسكان والأراضي تهدف إلى توفير المزيد من المساكن، ولكنها في نفس الوقت تعطي الأولوية للقدرة على تحمل تكاليف السكن والحصول عليه، فمثل هذه السياسة تحشد وتزيد الموارد من خلال الجمع بين التنمية الحضرية المستدامة والإسكان والاندماج.

12. تكافؤ الفرص الصحية شرط أساسي للاندماج الناجح

يتطلب الاندماج الناجح تكافؤ الفرص الصحية، فبينما يتم التعامل مع صحة المهاجرين وذريتهم المباشرة بنفس العوامل الاجتماعية والاقتصادية مثل السكان غير المهاجرين؛ إلا أنهم هنا أسوأ حالاً بوجه عام، فالسليبات التعليمية والدخل المنخفض وظروف العمل والسكن غير المواتية تضر بوجه خاص بالصحة، تمامًا مثل الإقصاء الاجتماعي والعنصرية، ولذلك فإن تحسين الوضع الاجتماعي الاقتصادي ومكافحة الإقصاء والعنصرية يساهمان بشكل كبير في تحسين صحة المهاجرين وذريتهم.

من أجل ضمان الوصول إلى الرعاية الصحية والعلاج الطبي بشكل متكافئ وغير تمييزي، يجب إزالة الحواجز اللغوية والثقافية في الخدمات الصحية وتوفير الرعاية المُراعِية للتنوع وتطويرها. توجد حاليًا قيود على الحق في الحصول على الخدمات الصحية لمجموعات فردية من المهاجرين، ولكن من منظور صحي، ينبغي رفع القيود المفروضة على الخدمات الصحية المُطبَّقة على المجموعات الفردية من الناس، ومنح خدمات مماثلة لتلك الممنوحة لمتلقي الإعانات الاجتماعية، كما تشمل السياسة جوانب أخرى في القرار على الرغم من تقييمها بشكل مختلف من قبل أعضاء اللجنة الفنية، فمثلاً يجب تسكين العمال الموسميّين وطالبي الحماية بطريقة تمكنهم من الالتزام بمتطلبات لائحة الحماية من كورونا، وهذا يتطلب الإيواء في مساكن يمكن فيها الحفاظ على مسافة الابتعاد واتباع إرشادات النظافة.

13. العنصرية وجرائم الكراهية والإرهاب تشكل خطراً على جوهر المجتمع

تتعارض العنصرية وجرائم الكراهية والإرهاب مع القيم التي يقوم عليها النظام الأساسي الديمقراطي الحر لألمانيا؛ ويتجلى هذا حاليًا بشكل خاص في التطرف والإرهاب اليميني، وبذلك فإن هذه الظواهر تعرض جوهر المجتمع للخطر، ولا يمكن مواجهة ذلك بمشاركة فردية محدودة الوقت، بل إن مكافحة هذه الظواهر واجب دائم على الجهات الأمنية وعلى جميع الناس في ألمانيا، ومن ضمن وسائل مكافحة هذه الظواهر أيضًا وجود مساهمة مدنية أقوى ضد التصريحات والأفعال العنصرية والمعادية للسامية في الحياة اليومية، بالإضافة إلى وجود إجماع جماعي على رفض العنف وإهانة الناس، ويجب عدم المزايدة فيما بين الناس في ممارسة أشكال التطرف المختلفة؛ بل يجب مكافحة هذه الظواهر جميعًا بشكل حاسم وتجنبها بشكل وقائي، ويتطلب العمل الفعال ضد التطرف أن تعترف جميع فئات المجتمع بتفرد الدولة باستخدام القوة وتحترم ذلك.

14. الاندماج هو استثمار للمستقبل

يُعد الاندماج مهمة مشتركة بين الجميع تخص جميع المجالات والمستويات السياسية، ويجب أن يتم تنفيذه على أرض الواقع، كما أنه مُكافئ، إلا أن هذه التكاليف تعتبر أيضًا استثمارًا لمستقبل المجتمع، ويجب أن تؤخذ بعين الاعتبار أيضًا النزاعات المحتملة على الموارد، وهي أمورٌ موجودة في كل مجتمع، وإن كان وجودها لا يرتبط بمسألة الهجرة، إلا أنه يمكن تقويتها أو إضعافها من خلالها، فلا يُسمح بمعالجة النزاعات على الموارد وفقًا للمنشأ، ولكن يجب معالجتها وفقًا للحاجة إلى التدخل، وهي تتطلب وجود استعداد لتقديم تنازلات في العملية السياسية.

عند تنفيذ المهام الإلزامية والدائمة لسياسة الاندماج من أجل تعزيز التماسك المجتمعي، تحتاج البلديات إلى منحها قدرة على التصرف، فيجب على الحكومة الاتحادية وحكومات الولايات منحها دعمًا أكبر، وأن يكون هذا الدعم قبل كل شيء دعمًا دائمًا، ويجب أن يتم ذلك في إطار وضع مالي منظم يحفز على الاستغلال الفعال للموارد المحدودة، ومن الضروري أيضًا

تطبيق مراقبة أقوى لكفاءة ونجاح كل من مقدمي الموارد ومستخدميها، وفي هذا السياق، يجب تقييم إجراءات الاندماج على جميع المستويات تقييمًا أقوى ومدعومًا علميًا. إذا نجح كل هذا، يمكن أن تصبح الهجرة والاندماج مكسبًا للجميع.