



Формирование общества иммиграции совместными усилиями

Доклад Экспертной комиссии Федерального правительства по общим условиям способности к интеграции

Ключевые идеи

Конспект Доклада Экспертной комиссии по общим условиям способности к интеграции; с полным текстом доклада и дополнительной информацией можно ознакомиться на сайте комиссии по адресу: www.fachkommission-integrationsfähigkeit.de

1. Германия как страна иммиграции отличается разнообразием

Германия стала важнейшей страной назначения для мигрантов и в этом смысле сильно опережает другие европейские страны; в мировом рейтинге она занимает второе, после США, место. Таким образом, де-факто Германия – это страна иммиграции. Мигранты являются неотъемлемой частью немецкого общества. Иммиграция определяет его облик – так было раньше, так это сегодня и так дело будет обстоять в будущем.

Исходя из этого, Экспертная комиссия убеждена в необходимости формирования разомкнутого представления немцев о себе с использованием таких критериев принадлежности, в которых будет учитываться разнообразие, свойственное Германии как стране иммиграции. Благодаря этому будет создана новая общность «Мы» и заложены основы для нормального сосуществования. При этом различие в представлениях и вызванные им дебаты о надлежащем курсе миграционной и интеграционной политики будут сохраняться всегда. Такие дебаты имеют право на существование. Само собой разумеется, что в демократическом обществе надлежит признавать разнообразие точек зрения на миграционную и интеграционную политику, пока их носители остаются в очерченных Основным законом границах и уважают достоинство оппонентов. В конечном счете, решения об условиях въезда в страну и пребывания в стране должны приниматься на политическом уровне.

2. Миграция открывает возможности при условии успешной интеграции

В ближайшие десятилетия рост доли иммигрантов и их потомков в населении Германии продолжится. Эта перспектива открывает возможности: успешная интеграция в рынок образования и труда может обернуться значительными экономическими выгодами и дополнительными бюджетными доходами социального государства, как раз в ситуации демографического перелома. Кроме того, открытые общества могут пользоваться преимуществами возрастающего культурного и социального разнообразия. Однако, как свидетельствует исторический опыт Германии в области миграции и интеграции, этим возможностям противостоят опасности: распад единства рынков образования, труда и жизненных возможностей, безработица среди иммигрантов и их потомков на уровне выше среднего (в особенности это касается женского населения), социальные, политические и культурные конфликты, изоляция и дискриминация – и это лишь часть проблем. Кроме того, миграция будет и дальше усугублять разрыв между городом и деревней, который вследствие демографического перелома и так будет становиться только шире. Однако ничто из перечисленного не является естественным процессом, который бы не поддавался коррекции. Экспертная комиссия рекомендует проводить активную миграционную и интеграционную политику, нацеленную на поиск возможностей и попытки их реализации на благо населения в целом. В докладе представлены конкретные предложения по данному вопросу.

3. Необходимо выявлять и по возможности устранять конфликты, возникающие между политикой предоставления убежища и интеграционной политикой на уровне их целей

Политика предоставления убежища и интеграция лиц с правом на защиту в Германии преследуют преимущественно гуманитарные цели, которые закреплены в международном праве, в европейском праве и в Основном законе ФРГ (посредством основного права на убежище). Экспертная комиссия заявляет о своей приверженности этим обязательствам. Однако за последние годы политика в отношении беженцев и предоставления убежища оказалась по многим направлениям нежизнеспособной. Необходимость реформирования системы предоставления убежища на глобальном, европейском и национальном уровнях бесспорна. Задача разработки предложений по таким реформам перед экспертной комиссией не ставилась – ей была поручена разработка исключительно предложений по интеграции 1,8 миллиона проживающих в Германии просителей убежища, как минимум преобладающего большинства тех из них, чьи права на защиту юридически признаны.

Интеграция лиц с правом на защиту одновременно затрагивает вопросы управления миграционными процессами. Если управление этими процессами осуществляется успешно, то параллельно расширяется пространство действия для ориентированной на гуманитарные принципы политики предоставления убежища и в отношении беженцев. И наоборот: проволочки в процедуре получения статуса беженца, уровень доступности интеграционных курсов и языковых программ или ограничения в праве выбора места жительства влияют на шансы интегрироваться в немецкое общество. При этом возникают конфликты на уровне целей, в частности, при обращении с лицами в рамках процедуры получения статуса беженца и с получившими отсрочку лицами, которые самостоятельно не выезжают из страны и которых не выдворяют. Активная интеграционная политика и повышение шансов на социализацию могут дополнительно стимулировать к миграции лиц, не имеющих законных прав на убежище.

Несмотря на различие многих позиций, экспертная комиссия единодушна во мнении, согласно которому в исправно работающей системе предоставления убежища необходимо проводить различие между лицами, имеющими потребность в защите, и теми, кто в защите не нуждается; следовательно, отказ в предоставлении убежища должен также влечь за собой репатриацию. Этим не исключается повышение шансов – помимо отсрочки для получающих образование и трудоустроенных – остаться в Германии, которыми могли бы воспользоваться хорошо интегрированные просители убежища. Экспертная комиссия дает общую рекомендацию продолжать и расширять по большей части успешные начинания в области интеграции лиц с правом на защиту.

4. Интеграция как задача на длительный срок касается всех

Согласно представленной в настоящем докладе позиции, интеграцию необходимо отделить от миграции и понимать как процесс более широкий, нежели ее понимали раньше. Данный процесс затрагивает общество в целом и, следовательно, требует усилий всех его членов. Одновременно с этим интеграция – это задача на длительный срок. Она может быть успешно выполнена только в том случае, если социализация сопрягается с обязанностью активной поддержки солидарного сообщества. При этом все должны иметь основания полагать, что государство благодаря соответствующей политике максимизирует шансы мигрантов и минимизирует риски. Интеграция как задача на длительный срок означает также оперативное нахождение ответов на текущие вопросы, но прежде всего – создание рассчитанных на долгосрочную перспективу институциональных структур, которые должны быть скоординированы друг относительно друга и с учетом требующих решения задач.

Успешная интеграция вновь оказывается предпосылкой сплоченности общества. Сплоченность в современном плюралистическом обществе опирается на равенство и принадлежность, обязательность закона, формы гражданского общения и на постоянно меняющийся образ себя. Требуется не только доступность шансов, но и активное участие в реализации различных возможностей и задач. Сплоченность не может быть введена государством в декретном порядке; для нее требуется больше, чем формальное соблюдение законов. Она предполагает конструктивный спор по поводу возникающих в общей жизни конфликтов, обмен мнениями между представителями разных позиций и поиск компромиссов.

5. Интеграция означает наделение возможностями, представительство и признание

Иммиграция увеличивает разнообразие. Между тем население Германии на целую четверть состоит из иммигрантов или их потомков. Согласно комплексному представлению об интеграции, которого придерживается экспертная комиссия, гарантия равного доступа к возможностям, среди прочего, означает содействие тому, чтобы члены всех групп общества были сообразно их квалификации и способностям соразмерно представлены на всех ступенях иерархии в сферах политики, управления, экономики, науки, культуры, СМИ и гражданского общества. В этом смысле необходимо ускорить процесс расширения доступа в институты государства, ориентированный на общественное разнообразие, поскольку действия государства служат сигналом для общества в целом. Это справедливо как в отношении иммигрантов и их потомков, так и иных, по тенденции ущемленных, групп общества.

6. Активное пресечение дискриминации и уважительное отношение друг к другу – условия социализации и участия

Общество после состоявшейся интеграции – это общество без дискриминации, в котором все группы населения имеют равные шансы на участие. До достижения этой цели еще далеко. Дискриминация может быть как умышленной, так и как неумышленной, в частности, структурной и институциональной. Поэтому дискриминация – это сквозная тема, чувствительная не только для иммигрантов и их потомков, но и для представителей других групп. Опыт обесценения, изоляции и ущемления разрушает идентичность пострадавших и лишает их чувства принадлежности, а потому в средне- и долгосрочной перспективе угрожает также сплоченности общества. Изоляция и ущемление имеют, кроме того, свою экономическую цену. Неблагоприятный опыт взаимодействия с компетентными органами или государственного вмешательства подрывает доверие к государству. Поэтому необходимо постоянно бороться с дискриминацией, в частности,

повышать качество правовой и практической защиты от дискриминации и актуализировать данную тему в общественном сознании.

7. Необходимо пересмотреть общепринятые понятия

В общественной полемике важен ответственный подход к выбору слов, не в последнюю очередь для того, чтобы не допускать поляризации сторон и политизации предмета обсуждения. Общеупотребительные понятия и уточненные правовые термины не всегда совпадают; кроме того, необходимо принимать во внимание тот конкретный контекст, в котором они употребляются. Таким образом, для активного формирования общества иммиграции необходимо также разобраться с понятиями и концепциями, а равно с особенностями их употребления, поскольку эти элементы опосредуют передачу (скрытых) сообщений. Осознавая изложенное, комиссия, в частности, предлагает дать понятию «миграционное прошлое», используемому официальной статистикой, более точное и, вместе с тем, более строгое определение, чем это делалось раньше. Кроме того, комиссия предлагает отказаться от выражения «лица с миграционным прошлым» и заменить его оборотом «иммигранты и их (прямые) потомки». Экспертная комиссия признает, что и с этим понятием связаны проблемы. Однако, по мнению членов комиссии, идеальное решение в смысле выбора такого понятия, которое было бы универсально применимым и одновременно отвечало бы как научным критериям, так и особенностям обиходной речи и политическим ожиданиям, невозможно.

8. Равенство шансов в образовании – обязательное условие

С точки зрения интеграции образование имеет центральное значение. Содействие развитию детей и молодежи, как мигрантов, так и всех остальных, может быть оптимальным только при условии, что в образовательных учреждениях признают и учитывают социальные обстоятельства жизни, а также языковые, культурные и религиозные особенности обучающихся. Ввиду различий в стартовых позициях обучающихся в дошкольных учебных учреждениях и в школах необходимо практиковать дифференцированный подход к содействию развитию и к поддержке, направленный на сокращение числа факторов ущемления прав, которые связаны с семьей обучающегося, в частности, с социальным неравенством, и с разницей в уровне языковых навыков. Школа должна предоставлять высококачественные педагогические кадры и учебные программы, ориентированные на индивидуальные способности и уровень развития ученика, и обеспечивать минимальные стандарты, соответствие которым будет предполагать овладение компетенциями на уровне, открывающем возможности для успешного продвижения по образовательной траектории и для успешной

социализации. Поэтому на государство возлагается обязанность гарантировать более справедливое – с точки зрения шансов – образование в Германии. Для этого необходимо дальнейшее повышение и закрепление качества образовательных услуг, в частности, в области формирования и развития языковых навыков. Кроме того, следует увеличить сроки, в течение которых доступной остается возможность получить образование.

9. Необходимо лучше задействовать навыки и умения иммигрантов, упрочивать их компетенции

Последние два десятилетия были отмечены значительным прогрессом как в сфере интеграционной политики, так и в части непосредственно результатов интеграции. Тем не менее обозначилась растущая поляризация в верхней и нижней частях спектра квалификаций. Зачастую иммигранты не могут применять знания, навыки и умения, которые были приобретены ими за пределами Германии. Соответственно, в среднем по-прежнему сохраняется значительный разрыв на уровне шансов на рынках образования и труда, в особенности затрагивающий просителей убежища. В связи с этим к задачам интеграционной политики, прежде всего на рынках образования и труда, необходимо отнести содействие трансферу квалификаций, приобретенных за границей, и упрочение компетенций иммигрантов. Все проживающие в Германии люди должны иметь возможность приобрести базовые компетенции, необходимые для активного деятельного участия в жизни общества и в функционировании рынка труда.

Важная роль при этом отводится формированию языковых навыков, поскольку хорошее знание немецкого языка – это ключ к активному деятельному участию во всех сферах жизни общества. Важным также является содействие получению среднего, профессионального и высшего образования на равноправных началах.

10. Дальновидная иммиграционная политика может улучшить интеграцию в рынок труда

Ввиду демографического перелома и сокращения миграции из других государств-членов ЕС в области иммиграционной политики перед Германией стоит задача расширения доступа на рынки труда для прибывающих из-за пределов ЕС лиц, с тем чтобы стабилизировать (пусть даже относительно) численность экономически активного населения. Принятие законодателем нового закона об иммиграции квалифицированных кадров стало попыткой подступа к решению этой задачи. Экспертная комиссия всячески приветствует, в частности, упразднение практики проверки приоритета и выступает за дальнейшее снижение пороговых величин показателей трудовой миграции. Кроме того, необходимо

упростить процедуры признания иностранных аттестатов и подтверждения приобретенной в ходе профессиональной деятельности квалификации. Ориентированное на спрос управление процессами трудовой миграции также заметно повышает шансы трудовых мигрантов на интеграцию.

11. Интеграция требует устойчивой политики городского развития и социально ориентированной жилищной политики

В Германии жилье – это объект прав человека и фундамент социализации. С одной стороны, ситуация с жильем должна быть адекватной и устойчивой. С другой стороны, от того, где и в каких условиях живет человек, зависят возможности его социализации – масштаб и характер его взаимодействия с обществом и соседями, его общественное признание, самочувствие и здоровье, доступность инфраструктуры, доступ в образовательные учреждения и на рынок труда. Это в особенности касается иммигрантов, ведь для них доступ на рынок жилья затруднен ввиду структурных ограничений.

В частности, муниципальным образованиям в городских агломерациях должны быть предоставлены правовые возможности и финансовые средства, необходимые для создания жилья и управления жилищными структурами. Дальновидная политика интеграции усиливает районы, в которых имеются специальные возможности в сфере интеграции, и отдает должное их заслугам с точки зрения блага городского общества. Комиссия рекомендует проводить активную жилищную и земельную политику, нацеленную на увеличение жилищного фонда, которая будет одновременно заботиться о ценовой и инфраструктурной доступности жилья. Такая политика мобилизует и наращивает ресурсы, исходя из комплексной задачи устойчивого городского развития, решения проблем жилья и интеграции.

12. Равные возможности для заботы о здоровье – условие успешной интеграции

Успешная интеграция предполагает наличие равных возможностей для заботы о здоровье. Здоровье иммигрантов и их прямых потомков определяется теми же социально-экономическими факторами, что и здоровье остального населения; однако в среднем их положение в данной сфере хуже. Преимущественными факторами неблагоприятного воздействия на здоровье являются недостатки образования, низкий уровень доходов, неблагополучная ситуация с работой и жильем, а также социальная изоляция и расизм. Таким образом, улучшение социально-экономического положения и борьба с изоляцией и расизмом вносят важный вклад в улучшение здоровья иммигрантов и их потомков.

Для обеспечения равноправного и свободного от дискриминации доступа к медицинскому обслуживанию и лечению в учреждениях здравоохранения необходимо устранять языковые и культурные барьеры, внедрять и развивать ориентированные на разнообразие практики. В настоящее время представители отдельных групп мигрантов не могут ввиду существующих ограничений полноценно пользоваться медицинскими услугами. С точки зрения здравоохранения следует упразднить ограничения на медицинское обслуживание, установленные для отдельных групп лиц, и предоставить им услуги, аналогичные тем, которые доступны получателям социальных выплат. При принятии политического решения дополнительно учитываются и другие аспекты, которые членами экспертной комиссии оцениваются по-разному. Условия размещения сезонных рабочих и просителей убежища должны предусматривать возможность соблюдения ими предписаний, введенных для противодействия распространению коронавирусной инфекции. То есть необходимы такие условия размещения, в которых имеется возможность соблюдать социальную дистанцию и правила личной гигиены.

13. Расизм, преступления на почве ненависти и терроризм – угроза для самой сущности общества

Расизм, преступления на почве ненависти и терроризм противоречат ценностям, на которых зиждется свободно-демократический общественный строй Германии. В настоящее время это становится особенно заметным на фоне проявлений правого экстремизма и правого терроризма: они ставят под угрозу саму сущность общества. Этой угрозе нельзя противопоставить отдельные, ограниченные во времени, проекты. Скорее, борьба с этими явлениями представляет собой постоянную задачу органов государственной безопасности и всех проживающих в Германии людей. Ее решение предполагает упрочение гражданской позиции, противостоящей расистским и антисемитским высказываниям и действиям в повседневной жизни, а также базовый консенсус в вопросе о недопустимости насилия и унижения людей. При этом нельзя взаимно сталкивать разные формы экстремизма; со всеми ними нужно бороться реактивно и их все нужно предотвращать превентивно. Эффективное противодействие экстремизму предполагает, что все группы общества признают и принимают государственную монополию на насилие.

14. Интеграция – это инвестиция в будущее

Интеграция – это сквозная задача, затрагивающая все политические сферы и уровни. Ее необходимо проводить на местах, на нее требуются средства. Однако

такие расходы одновременно являются инвестицией в будущее общества. При этом следует принимать в расчет потенциальные конфликты вокруг ресурсов, возникающие в любом человеческом сообществе. Они существуют независимо от миграции, но вследствие притока мигрантов могут как обостряться, так и ослабляться. Конфликты по поводу ресурсов должны разрешаться не по критерию происхождения, а исходя из необходимости в конкретных мероприятиях; для их политического урегулирования требуется готовность к компромиссам.

Для реализации обязательных и долгосрочных задач интеграционной политики, направленной на усиление сплоченности общества, муниципальные образования должны быть способны к действию. Федеральный центр и федеральные земли должны оказывать им в этом еще большую поддержку, но прежде всего их поддержка должна носить долгосрочный характер. Это следует осуществлять в рамках упорядоченного финансового законодательства, предусматривающего стимулы для эффективного использования ограниченных ресурсов. Кроме того, надлежит усилить контроль эффективности и успешности со стороны доноров и потребителей. В связи с этим необходима целенаправленная научная оценка интеграционных мероприятий на всех уровнях. Если выполнять все эти условия, то миграция и интеграция могут оказаться полезными для всех.