



Wspólne kształtowanie społeczeństwa imigracyjnego

Raport Komisji Ekspertckiej Rządu Federalnego na temat warunków ramowych w zakresie zdolności integracyjnej

Główne przesłania programu

Wyciąg z Raportu Komisji eksperckiej ds. zdolności integracyjnej; cały raport oraz dalsze informacje dostępne na stronie www.fachkommission-integrationsfähigkeit.de

1. Niemcy są zróżnicowanym krajem imigracyjnym

Niemcy stały się zdecydowanie najważniejszym krajem docelowym migracji w Europie; w skali światowej znajdują się na 2. miejscu po USA. Tym samym jest to de facto kraj imigracyjny. Migracja stanowi integralną część niemieckiego społeczeństwa. Kształtuje ona przeszłość, teraźniejszość i przyszłość.

W związku z tym, zgodnie z przekonaniem Komisji, konieczne jest stworzenie otwartej samoświadomości w odniesieniu do "bycia obywatelem Niemiec" wraz z kryteriami przynależności, uwzględniającymi różnorodność Niemiec jako kraju imigracji. W ten sposób powstanie na nowo zdefiniowane pojęcie „my”, będące tym samym podstawą do dobrego współżycia. Niemniej jednak zawsze będą istniały różne koncepcje i kontrowersyjne debaty na temat tego, w jaki sposób należy kształtować politykę migracyjną i integracyjną. Tego rodzaju debaty są uzasadnione. W społeczeństwach demokratycznych należy oczywiście akceptować różnorodne koncepcje polityki imigracyjnej i integracyjnej, dopóki poruszają się one w granicach ustawy zasadniczej i respektują godność innych osób. Ostatecznie rozstrzygnięcia dotyczące warunków wjazdu oraz pobytu są decyzjami politycznymi.

2. Migracja da szansę, jeżeli powiedzie się integracja

Udział imigrantów i ich potomków w niemieckim społeczeństwie będzie w najbliższych dziesięcioleciach nadal wzrastał. Wiązą się z tym następujące szanse: Jeżeli integracja na rynku edukacji i pracy przyniesie pozytywny rezultat, może to wiązać się ze znacznymi korzyściami gospodarczymi, a także fiskalnymi dochodami dla państwa opiekuńczego, zwłaszcza w obliczu zmian demograficznych. Również społeczeństwa otwarte mogą

odnieść korzyści wynikające z kulturalnej i społecznej różnorodności. Jak pokazują historyczne doświadczenia w obszarze migracji i integracji w Niemczech, szanse te wiążą się również z zagrożeniami: rosnące rozbieżności w odniesieniu do szans edukacyjnych, życiowych oraz szans na rynku pracy, ponadprzeciętne bezrobocie wśród imigrantów i ich potomków, dotykające w szczególności kobiety, konflikty na tle społecznym, politycznym i kulturowym, wykluczenie i dyskryminacja, to jedynie kilka z obszarów dotkniętych problemami. Migracja może również dalej nasilać dysproporcje pomiędzy obszarami miejskimi i wiejskimi, które mimo wszystko w dalszym ciągu będą pogłębiać się w wyniku zmian demograficznych. Żaden z tych procesów nie jest jednak naturalny i podatny na kształtowanie. Komisja Eksperscka zaleca aktywną politykę migracyjną i integracyjną, która dostrzega szanse i stara się wykorzystywać je w interesie całej społeczności. W raporcie zawarto konkretne propozycje dotyczącego tego obszaru.

3. Należy uznać i w miarę możliwości ograniczyć sprzeczność celów pomiędzy polityką azylową i integracyjną

Polityka azylowa i integracja beneficjentów ochrony w Niemczech w pierwszym rządzie dążą do osiągnięcia celów humanitarnych, które znajdują umocowanie w prawie międzynarodowym, europejskim i podstawowym prawie do azylu zawartym w niemieckiej konstytucji. Komisja Eksperscka zobowiązuje się do wypełnienia tych obowiązków. Jednak w ostatnich latach wiele obszarów polityki azylowej i uchodźczej okazało się być niefunkcjonalnymi. Potrzeba zreformowania systemu azylowego na płaszczyźnie światowej, europejskiej i krajowej jest bezdyskusyjna. Przygotowanie propozycji takich reform nie wchodzi w zakres mandatu Komisji. Do jej zadań należy przygotowanie propozycji integracji dobrych 1,8 miliona osób ubiegających się o ochronę, które mieszkają w Niemczech, a przynajmniej dla zdecydowanej większości osób z oficjalnie uznanym prawem do ochrony.

Integracja beneficjentów ochrony ponownie porusza kwestię zarządzania migracją. Jeżeli przebiegnie ona pomyślnie, zwiększy zakres działań na rzecz polityki azylowej i uchodźczej zgodnej z zasadami humanitarnymi. Odwrotny wpływ na szanse integracyjne mają natomiast czas trwania postępowania w sprawach dotyczących przyznania azylu, dostęp do kursów integracyjnych i programów językowych lub wymogi w odniesieniu do miejsca zamieszkania. Powstają przy tym również sprzeczne cele - w szczególności w kontekście osób objętych postępowaniem w sprawie przyznania azylu oraz osób tolerowanych z prawem pozostania, które nie wyjeżdżają dobrowolnie i nie są deportowane. Aktywna polityka integracyjna i lepsze szanse na włączenie społeczne mogą zwiększyć bodźce zachęcające do migracji osoby nie posiadające uzasadnionego prawa do ochrony.

Pomimo wszelkich rozbieżnych stanowisk, Komisja Eksperscka jest zasadniczo zgodna co do tego, że funkcjonujący system azylowy musi rozróżniać pomiędzy osobami

potrzebującymi i nie potrzebującymi ochrony oraz, że wobec tego w przypadku odrzucenia wniosku o azyl konieczne są również deportacje. Nie wyklucza to wspierania szans dobrze zintegrowanych osób ubiegających się o ochronę na pozostanie w kraju poprzez zezwolenie na pobyt czasowy w celu edukacji i wykonywania pracy. Zasadniczo Komisja Eksperska zaleca kontynuację i dalszy rozwój w dużej mierze udanych wysiłków na rzecz integracji beneficjentów ochrony.

4. Integracja jest długofalowym zadaniem, które dotyczy wszystkich

Zgodnie z przedstawioną tu interpretacją, należy oddzielić integrację od migracji i rozumieć je w szerszym znaczeniu niż dotychczas. Jest to proces, dotyczący całego społeczeństwa i w związku z tym wymaga wysiłku wszystkich. Równocześnie integracja jest zadaniem długofalowym, które może się powieść jedynie wtedy, gdy włączenie społeczne będzie wiązało się również z obowiązkiem aktywnego wsparcia wspólnoty opartej na solidarności. W tym kontekście każdy musi być w stanie zaufać, że poprzez odpowiednią politykę państwo zmaksymalizuje szanse migracji i zminimalizuje zagrożenia. Integracja jako zadanie o długofalowym charakterze oznacza również znalezienie niezbędnych, krótkoterminowych odpowiedzi, jednak przede wszystkim stworzenie instytucjonalnych struktur, dopasowanych do siebie i uwzględniających stojące przed nimi zadania.

Udana integracja jest z kolei warunkiem spójności społecznej. W nowoczesnym, pluralistycznym społeczeństwie opiera się ona na równości i przynależności, przywiązaniu do prawa, obywatelskich konwencjach i podlegającemu stałym przeobrażeniom obrazie własnej osoby. Wymaga to nie tylko włączenia społecznego w oferowane szanse, ale także aktywnego uczestnictwa w wielu możliwościach i zadaniach. Spójność społeczna nie może zostać zadekretowana przez państwo, wymaga ona czegoś więcej, niż jedynie formalnego przestrzegania prawa. Należy tu wymienić również konstruktywne spory dotyczące konfliktów, pojawiające się we wspólnym współżyciu, wymianę różnych stanowisk i poszukiwanie kompromisów.

5. Integracja oznacza włączenie społeczne, reprezentację i uznanie

Imigracja zwiększa różnorodność. Przynajmniej jedna czwarta ludności w Niemczech to obecnie sami imigranci lub ich potomkowie. Zgodnie z szerokim zrozumieniem integracyjności, reprezentowanym przez Komisję Eksperską, zapewnienie równych szans włączenia społecznego oznacza m.in. dążenie do tego, aby członkowie wszystkich grup społecznych, zgodnie z ich kwalifikacjami i umiejętnościami, byli odpowiednio reprezentowani na wszelkich szczeblach hierarchii w polityce, administracji, biznesie, nauce, kulturze, mediach i społeczeństwie obywatelskim. W tym sensie należy forsować otwarcie instytucji państwowych, ukierunkowanych na społeczną różnorodność,

ponieważ działania państwa są sygnałem dla całego społeczeństwa. Dotyczy to zarówno imigrantów i ich potomków, jak i innych, szczególnie narażonych grup społecznych.

6. Aktywne zapobieganie dyskryminacji i pełne szacunku, wzajemne relacje są warunkiem koniecznym do włączenia społecznego i uczestnictwa

Zintegrowane społeczeństwo to takie, które nie dyskryminuje i umożliwia wszystkim grupom społecznym równe szanse na partycypację. Cel ten jeszcze przez długi czas będzie niemożliwy do osiągnięcia. Dyskryminacja może przebiegać nie tylko w sposób zamierzony, ale także niezamierzony - zwłaszcza pod kątem strukturalnym i instytucjonalnym. Jest to zatem zagadnienie przekrojowe, które oprócz imigrantów i ich potomków dotyczy także innych grup. Doświadczenie obniżenia wartości, wykluczenie i dyskryminacja znacznie ograniczają tożsamość i poczucie przynależności osób dotkniętych tymi problemami, a tym samym, w perspektywie średnio- i długoterminowej, wpływają również niekorzystnie na spójność całego społeczeństwa. Wykluczenie i dyskryminacja generują także koszty ekonomiczne. Odpowiednie doświadczenia w kontaktach z władzami lub państwowymi działaniami mogą zachwiać zaufanie do państwa. Dyskryminację należy zatem zwalczać w perspektywie długoterminowej; m.in. poprawiając prawną i praktyczną ochronę przed nią oraz zwiększając świadomość społeczną.

7. Należy badać powszechnie pojęcia

Ważne jest, aby w dyskursie publicznym zwracać uwagę na wrażliwsze używanie języka - szczególnie w celu przeciwdziałania polaryzacji i upolitycznieniu. Powszechnie używane pojęcia i zróżnicowania prawne nie zawsze są zgodne; ponadto zawsze należy uwzględniać kontekst, w jakim są one używane. Do aktywnego kształtowania społeczeństwa imigracyjnego należy również debata na temat pojęć, koncepcji oraz ich stosowania, ponieważ przy ich pomocy wysyłane są również (ukryte) komunikaty. Mając to na uwadze, Komisja proponuje m.in., aby koncepcja "pochodzenia migracyjnego" w ramach urzędowych statystyk została jaśniej zdefiniowana i jednocześnie doprecyzowana. Ponadto proponuje się, aby nie mówić już o „osobach z pochodzeniem migracyjnym”, lecz o „imigrantach i ich (bezpośrednich) potomkach”. Komisja Ekspertka jest zgodna co do tego, że pojęcie to niesie ze sobą również problemy. Z punktu widzenia członków Komisji nie jest jednak możliwe idealne rozwiązanie w sensie uniwersalnie używanego pojęcia, spełniającego zarówno oczekiwania naukowe, polityczne oraz języka potocznego.

8. Polityka równych szans w zakresie edukacji jest nieodzowna

Edukacja ma kluczowe znaczenie dla integracji. Dzieci i młodzież, z przeszłością migracyjną lub bez niej, najlepsze wsparcie uzyskają w przypadku, gdy instytucje edukacyjne będą uznawać i uwzględniać ich sytuację społeczną oraz różnorodność językową, kulturową i religijną. W obliczu różnorodnych wymagań szkolnictwa, konieczna jest zróżnicowana promocja i wsparcie w placówkach opieki dziennej i szkołach, w celu ograniczenia związanej z pochodzeniem rodzinnym dyskryminacji, zwłaszcza z nierównością społeczną oraz różnymi językowymi wymaganiami szkolnictwa. Szkoły muszą przygotować wysokiej jakości oferty nauczania i nauki, zorientowane na indywidualny potencjał i poziom rozwoju, oraz zapewnić minimalne standardy w taki sposób, aby wszystkie uczennice i uczniowie mogli osiągnąć poziom kompetencji, umożliwiający im owocną biografię edukacyjną i włączenie społeczne. W związku z tym państwo jest zobowiązane do tego, aby zapewnić równość szans w zakresie edukacji w Niemczech. W tym celu w dalszym ciągu należy rozwijać i zapewniać jakość oferty edukacyjnej, w szczególności w zakresie wsparcia i edukacji językowej. Ponadto ścieżki edukacji przez dłuższy czas powinny mieć charakter otwarty.

9. Umiejętności imigrantów powinny być lepiej wykorzystywane, a ich kompetencje wzmacniane

W ciągu ostatnich dwóch dziesięcioleci, zarówno w odniesieniu do polityki integracji jak i jej wyników, poczyniono znaczne postępy. Jednak na górnych i dolnych krańcach spektrum kwalifikacji zarysowują się oznaki nasilającej się polaryzacji. Imigranci często nie mogą wykorzystać nabytych za granicą wiedzy i umiejętności. W ten sposób przeciętnie nadal istnieje znaczna dysproporcja w odniesieniu do szans na rynku edukacyjnym oraz na rynku pracy, czym w szczególności dotknięte są osoby ubiegające się o ochronę. Z tego powodu do zadań polityki integracji, w szczególności do polityki edukacyjnej i rynku pracy, należy promocja transferu zdobytych za granicą kwalifikacji i wzmacnianie kompetencji imigrantów. Wszystkie osoby mieszkające w Niemczech muszą mieć możliwość zdobycia podstawowych kompetencji, niezbędnych do aktywnego włączenia i uczestnictwa w życiu społecznym i na rynku pracy.

Istotną rolę odgrywa przy tym wspieranie kompetencji językowych, ponieważ dobra znajomość języka niemieckiego jest kluczem do aktywnego włączenia we wszystkich obszarach życia społecznego. Ważna jest jednak również równoprawna promocja zdobywania w Niemczech dyplomów ukończenia szkół, szkoleń i uniwersytetów.

10. Perspektywiczna polityka imigracyjna może poprawić integrację na rynku pracy

W obliczu zmian demograficznych i zmniejszającego się poziomu migracji z innych państw członkowskich UE polityka imigracyjna Niemiec stoi przed wyzwaniem silniejszego otwarcia rynków pracy dla osób z państw trzecich, jeżeli potencjał ludności aktywnej zawodowo miałby choćby w przybliżeniu ulec stabilizacji. Ustawodawca starał się uwzględnić to w nowej ustawie o imigracji pracowników wykwalifikowanych. Komisja Ekspertów z zadowoleniem przyjmuje w szczególności zniesienie kontroli priorytetu i opowiada się za dalszym obniżaniem progów migracji zarobkowej. Poza tym należy ułatwić uznawanie zdobytych za granicą dyplomów oraz poświadczanie kwalifikacji zdobytych dzięki doświadczeniu zawodowemu. Zorientowane na zapotrzebowanie zarządzanie migracją zarobkową znacznie poprawi również szanse integracji osób migrujących w poszukiwaniu pracy.

11. Integracja wymaga zrównoważonego rozwoju obszarów miejskich i polityki mieszkalnictwa socjalnego

Mieszkanie jest prawem człowieka i filarem włączenia społecznego w Niemczech. Z jednej strony, sytuacja mieszkaniowa musi być odpowiednia i stabilna. Z drugiej strony, kwestia tego gdzie i jak dana osoba mieszka, wpływa na możliwości włączenia społecznego - zasięg i charakter socjalnych i sąsiedzkich kontaktów, społeczne uznanie, dobre samopoczucie i zdrowie, osiągalność i dostęp do infrastruktury, instytucji edukacyjnych i miejsc pracy. To samo odnosi się do imigrantów, którym przeszkody strukturalne utrudniają dostęp do rynku mieszkaniowego.

W szczególności w aglomeracjach miejskich gminom należy udostępnić niezbędne środki prawne i finansowe, w celu stworzenia przestrzeni mieszkalnej i kierowania strukturami mieszkaniowymi. Dalekowzroczna polityka integracyjna wzmacnia kwatery, świadczące specjalne usługi w zakresie integracji i docenia ich osiągnięcia dla społeczeństwa miejskiego. Komisja zaleca aktywną politykę mieszkaniową i gruntową, mającą na celu przygotowanie większej liczby pomieszczeń mieszkalnych, jednocześnie traktując priorytetowo przystępność cenową i dostęp do pomieszczeń mieszkalnych. Taka polityka mobilizuje i zwiększa zasoby poprzez wspólne myślenie na temat zrównoważonego rozwoju miast, mieszkalnictwa i integracji.

12. Równe szanse w zakresie zdrowia stanowią przesłankę udanej integracji

Udana integracja wymaga równych szans w zakresie zdrowia. W przypadku imigrantów i ich bezpośrednich potomków, zdrowie warunkują te same czynniki socjalne i

ekonomiczne, co w odniesieniu do ludności niemigrującej, jednak przeciętnie znajdują się oni w gorszej sytuacji. Negatywny wpływ na zdrowie mają w szczególności nierówności w zakresie kształcenia, niskie dochody oraz niekorzystne warunki zatrudnienia i warunki mieszkaniowe, podobnie jak wykluczenie społeczne i rasizm. Poprawa sytuacji społeczno-ekonomicznej oraz walka z wykluczeniem i rasizmem stanowią istotny wkład w poprawę zdrowia imigrantów i ich potomków.

Aby zapewnić równy i pozbawiony charakteru dyskryminującego dostęp do opieki zdrowotnej i terapii lekarskiej, należy usuwać bariery językowe i kulturowe w służbie zdrowia oraz kształtować i rozwijać opiekę wrażliwą na różnorodność. Obecnie istnieją ograniczenia w kontekście prawa do korzystania ze świadczeń zdrowotnych w odniesieniu do poszczególnych grup migrantów. Z punktu widzenia zdrowia należy znieść ograniczenia w zakresie świadczeń zdrowotnych w odniesieniu do poszczególnych grup i zagwarantować im świadczenia porównywalne ze świadczeniami skierowanymi do beneficjentów pomocy społecznej. W procesie podejmowania decyzji polityka uwzględnia oprócz tego także inne punkty widzenia, które są różnie oceniane przez członków Komisji Ekspertkiej. Pracowników sezonowych i osoby ubiegające się o ochronę należy zakwaterować w taki sposób, aby umożliwić im zastosowanie się do rozporządzenia dotyczącego ochrony przed koronawirusem. Wymaga to zakwaterowania, dającego możliwość zachowania dystansu i przestrzegania wytycznych w zakresie higieny.

13. Rasizm, przestępstwo motywowane nienawiścią rasową i terroryzm zagrażają samej istocie społeczeństwa

Rasizm, przestępstwo motywowane nienawiścią rasową i terroryzm są sprzeczne z wartościami, na których opierają się fundamenty liberalnej demokracji Niemiec; obecnie jest to szczególnie widoczne w prawicowym ekstremizmie i terroryzmie. Zagrażają one istocie społeczeństwa. Nie da się z tym zmierzyć przy pomocy ograniczonych czasowo, pojedynczych projektów. Zwalczanie tych zjawisk jest raczej długoterminowym zadaniem dla organów bezpieczeństwa i dla wszystkich mieszkańców Niemiec. Obejmuje to również silniejsze zaangażowanie obywatelskie przeciwko rasistowskim i antysemickim wypowiedziom i działaniom w życiu codziennym, jak również podstawowy konsensus dotyczący odrzucenia przemocy i poniżania ludzi. W związku z tym nie należy przeciwstawiać sobie różnych form ekstremizmu; należy je zwalczać w sposób reaktywny i unikać ich w sposób prewencyjny. Skuteczne działania przeciwko ekstremizmowi zakładają, że wszystkie grupy społeczne uznają i respektują państwowy monopol na użycie siły.

14. Integracja jest inwestycją w przyszłość

Integracja jest zadaniem przekrojowym, dotyczącym wszystkich obszarów i szczebli politycznych. Musi być ono wdrażana na szczeblu lokalnym i wiąże się z kosztami, będącymi jednocześnie inwestycją w przyszłość społeczeństwa. W związku z tym należy uwzględnić ewentualne konflikty dotyczące zasobów, które występują w każdej wspólnoty. Istnieją one niezależnie od migracji, ale mogą być przez nią również wzmacniane lub osłabiane. Jednak konfliktów dotyczących zasobów nie należy rozpatrywać w oparciu o pochodzenie, lecz o potrzebę działania, a w procesie politycznym wymagają one gotowości do zawarcia kompromisu.

W przypadku realizacji obowiązkowych i długoterminowych zadań z zakresu polityki integracyjnej w sensie wzmacniania spójności społecznej, gminy potrzebują zdolności do działania. Państwo i kraje związkowe muszą dawać im silniejsze, a przede wszystkim stałe wsparcie. Powinno się to odbyć w ramach uporządkowanej konstytucji finansowej, która daje bodźce do efektywnego korzystania z ograniczonych zasobów. Konieczna jest również silniejsza kontrola skuteczności i postępów instytucji przekazujących i wykorzystujących fundusze. W związku z tym należy wzmacniać środki integracyjne na wszystkich płaszczyznach i oceniać je w oparciu o naukowe dowody. Jeżeli to wszystko się powiedzie, migracja i integracja mogą przynieść korzyści dla wszystkich.