



Dziesięć Głównych Tez

(Ekspertyza Roczna 2015)

Ekspertyza Roczna 2015 (*Das Jahresgutachten*) jest obszerna i wielopoziomowa. Opiera się na podejściu „uczenia się od innych” i porusza pełen zakres zagadnień dotyczących polityki migracyjnej i integracyjnej. Które cele niemieckiej polityki migracyjnej i integracyjnej należy uznać za kluczowe i czy są one skuteczne na tle innych krajów imigracyjnych?

Międzynarodowa analiza porównawcza pozwala wyciągnąć ciekawe wnioski, sprzeczne z dyskursem publicznym: w wielu aspektach zarządzania migracją oraz promowaniu integracji i wspieraniu partycypacji Niemcy i polityczne, i koncepcyjne znacznie się poprawiły. Dołączyły nawet do grona krajów, uchodzących za progresywne w dziedzinie polityki imigracyjnej. Należy przy tym podkreślić, że Niemcy nie były porównywane tu z państwami zapóźnionymi w tworzeniu własnej polityki migracyjnej i integracyjnej, ale z państwami, uznawanymi za modelowe, z „wzorowymi uczniami” jakimi są przykładowo Kanada, Szwecja czy Holandia. Tym bardziej wynik porównania jest sporym zaskoczeniem.

Czy można jednak spocząć na laurach? Z pewnością nie! Analizy przeprowadzone w ramach niniejszego Raportu dokumentują jasno także braki i słabe punkty niemieckiej polityki. W Głównych Tezach (*Kernbotschaften*), będących jego integralną częścią, opisane zostały te dziedziny współżycia społecznego, w których decydenci powinni koniecznie przeprowadzić reformy. Z Ekspertyzy jasno wynika, że nie wystarczy po prostu przejąć najlepszych metod stosowanych z powodzeniem przez inne kraje (*best practice*) i zaadoptować ich do warunków niemieckich. Niemcy muszą odnaleźć własną drogę, osadzoną w konkretnych realiach, by w ten sposób zabezpieczyć przyszłość kraju (por. rozdz. C).

Pierwsze z 10 Tez odnoszą się do polityki migracyjnej (Tezy 1-6), kolejne - do polityki integracyjnej (Tezy 7-10).



1 Promowanie progresywnej polityki migracji zarobkowej

W ostatnich latach Niemcy w praktyce rozwinęły zaawansowane instrumenty progresywnej polityki migracyjnej (wobec obywateli krajów trzecich), które śmiało można porównać do tych stosowanych z powodzeniem w uchodzącym za wzorowy kanadyjskim systemie migracyjnym. Wprowadzenie § 18c do Ustawy o pobycie (*AufenthG*), czyli znaczne obniżenie minimalnego okresu pobytu obowiązującego posiadaczy *Blue Card* w celu uzyskania prawa do stałego pobytu, a ostatnio również dalsza liberalizacja dostępu do rynku pracy dla specjalistów zawodów nieakademickich - wszystko to świadczy o wdrażaniu na rynku pracy hybrydowego modelu liberalnej polityki migracyjnej. Dzięki tym zabiegom Niemcy - przynajmniej z instytucjonalnego i formalnoprawnego punktu widzenia - są dobrze przygotowane do konkurencji o „najlepszych”, choć świadomość tego jeszcze nie została rozpowszechniona na całym świecie. Samo opracowanie i realizowanie nowych instrumentów polityki migracyjnej to jeszcze za mało. Trzeba także umiejętnie i w skali globalnej rozreklamować Niemcy jako nowoczesny kraj imigracyjny, otwarty na przyjęcie talentów z całego świata. Od klasycznych krajów imigracyjnych Niemcy mogą - i muszą się - nauczyć skutecznej autopromocji własnych nowoczesnych i liberalnych przepisów.

Kwestie kreowania własnego wizerunku na zewnątrz w przyszłości jeszcze mocniej zyskają na znaczeniu, bowiem wszystkie kraje rozwinięte - których gospodarki się wprawdzie rozwijają, ale populacje kurczą - zabiegają dziś o przyciągnięcie na stałe wykwalifikowanych imigrantów. Konkurencja o specjalistów jeszcze mocniej przybierze na sile i nie będzie już można zabezpieczyć popytu na wykwalifikowanych pracowników wyłącznie poprzez migracje wewnętrzne.

Biorąc pod lupę trendy demograficzne w unijnych krajach Europy Południowej, Środkowej i Wschodniej nietrudno o wniosek, że w przyszłości regiony te przestaną się liczyć jako główne kraje pochodzenia imigrantów. Z tego względu Niemcy muszą określić się jako kraj imigracyjny także poza UE. Wielu aktorów politycznych, jak przykładowo Federalne Ministerstwo Gospodarki czy Ministerstwo Spraw Zagranicznych, zaczęło wprawdzie wewnątrzresortowo zajmować się różnymi zagadnieniami związanymi z rekrutowaniem wykwalifikowanych pracowników z zagranicy; na popularności zyskuje także internetowa platforma *make-it-in-germany.de* jako podstawowy wirtualny przewodnik dla zainteresowanych emigracją do Niemiec. Pojedyncze inicjatywy to jednak za mało. Niemcy potrzebują całościowej koncepcji polityki imigracyjnej (por. Teza Druga), która zawierałaby zarówno kwestie promocyjne, jak i długofalową strategię.

Informacje o zmieniających się ramach polityki migracyjnej i integracyjnej powinny być ofensywnie komunikowane społeczeństwu w Niemczech. Konieczne przeobrażenia w modelu migracji i integracji w Niemczech - pomijając szczegóły - popierają wszystkie partie



parlamentarne oraz zdecydowana większość społeczeństwa obywatelskiego. Zainicjowana zmiana politycznego paradygmatu stanowi odpowiedź na zasadnicze wyzwania natury demograficznej, na rynku pracy i w polityce społecznej, a także w prawach człowieka i prawie międzynarodowym.

Nowy paradygmat trzeba głosić z przekonaniem i ciągle na nowo uzasadniać jako konieczny warunek zrównoważonego rozwoju społecznego w Niemczech, Europie i na świecie. Z reguły polityka dopiero po adaptacji przepisów reflektuje to, co w szerokich kręgach społecznych już od dawna zostało zaakceptowane i zdążyło się „zasiedzieć”. W przypadku omawianych tu kwestii migracji i integracji jest wręcz odwrotnie: po wdrożeniu zasadniczych zmian podstaw politycznych i formalnoprawnych, trzeba teraz *post factum* uzyskać choć częściową akceptację społeczną. Nagłe powstanie ruchu Pegida pod koniec 2014 r. to przykład, że potrzeba dziś intensywniejszej i bardziej merytorycznej debaty o przemianach (gospodarczych, kulturowych, politycznych, społecznych i prawnych), a także o szansach i wyzwaniach związanych ze zjawiskiem migracji. Te zadania zobowiązują aktualną politykę do działania.

(Więcej informacji i zalecanych działań w rozdziale A.1).

2 Stworzenie całościowej i międzyresortowej koncepcji polityki migracyjnej zamiast polityki ad hoc

Dzięki znacznym postępom, zwłaszcza w dziedzinie migracji zarobkowej, Niemcy - z punktu widzenia istniejącego prawodawstwa - nie ustępują „klasycznym” państwom migracyjnym. Niemniej jednak niemieckiej polityce imigracyjnej nadal brakuje spójności. Należałoby więc stworzyć holistyczną koncepcję polityki imigracyjnej, politykę migracyjną i integracyjną opracować całościowo i międzyresortowo, a działania te potraktować priorytetowo, odkładając na bok oportunistyczne interesy partyjne. Celem działań powinna być polityka migracyjna i integracyjna skoordynowana na każdym szczeblu, począwszy od ambasad za granicami kraju, kończąc na lokalnym środowisku w miejscu zamieszkania. Wymaga to zaangażowania różnych podmiotów instytucjonalnych: odpowiedzialnych ministerstw, organizacji pracodawców i związków zawodowych, czyli partnerów społecznych, ale i ośrodków akademickich, instytucji badawczych, a także krajów związkowych z ich kompetencjami w zakresie systemu szkolnictwa, biznesu oraz instytucji społeczeństwa obywatelskiego.

Możliwą opcją, przydatną i prostą do wdrożenia jako pierwszy krok we właściwym kierunku, jest utworzenia Komisji Regulacyjnej (*Lenkungsausschuss*) do koordynacji procesu i struktury w ramach całościowego podejścia do migracji. W tym celu należałoby zarówno zdefiniować obszary działania (m.in. migracja zarobkowa i rodzinna, ucieczka i azyl, imigracja studentów zagranicznych, integracja na rynku pracy, uznanie zagranicznych kwalifikacji zawodowych, wspieranie małych i średnich przedsiębiorstw w rekrutacji i integracji itp.), jak i



opracować praktyczne opcje działania. W poszczególnych dziedzinach powinno się powołać eksperckie podgrupy robocze do zbadania specyficznych i kompleksowych kwestii, takich jak przykładowo trwałe uregulowanie polityki zatrudniania specjalistów.

Przyjrzyjmy się tej kwestii na konkretnym przykładzie: właściwa podgrupa ekspercka mogłaby zająć się omówieniem zalet i wad systemu rekrutacji specjalistów nieakademickich poprzez zdefiniowanie zawodów deficytowych. Dziś odbywa się to w Niemczech w oparciu o wykładnię przepisów prawa regulującego migrację zarobkową. Przypływ siły roboczej w określonych branżach rynku na pierwszy rzut oka redukuje wprawdzie niedobór wykwalifikowanych pracowników, nie wywołując zarazem negatywnych zjawisk płacowych i zatrudnienia w odniesieniu do rodzimych pracowników. Jednakże właśnie określenie poziomu zapotrzebowania na pracowników w konkretnych branżach jest w praktyce niezwykle trudne.

Długoterminowego niedoboru wykwalifikowanych pracowników w danym zawodzie nie da się określić ze względu na brak odpowiednich danych i niewystarczające możliwości (długofalowego) prognozowania. Trudno także podać konkretne przyczyny niedoborów wykwalifikowanych pracowników w danym zawodzie czy branży: czy to wynik nieelastyczności płacowej, braku mobilności lokalnej siły roboczej czy może raczej tylko cykliczne wahania produkcji? I czy imigracja bądź próba jej regulowania w niektórych segmentach rynku pracy to działanie strukturalnie użyteczne?

Tak złożonych kwestii nie należy omawiać w oderwaniu od związków przyczynowo-skutkowych, ale jako długoterminowe i przyszłościowe zadania, osadzone w całościowej strategii polityki społecznej i imigracyjnej. Narodowy Plan Działania w Zakresie Migracji (*Nationaler Aktionsplan Migration*, NAM) może stanowić kluczowy element tworzenia takiej strategii. Utworzenie jesienią 2014 r. Międzyresortowej grupy roboczej ds. międzynarodowej migracji na szczelbu Sekretarzy Stanu to pierwszy krok we właściwym kierunku. Grupa ta może - i powinna - stać się rdzeniem omawianego tu procesu.

(Więcej informacji i zalecanych działań w rozdziałach A.1, A.2, A.3, A.4).

3 Ratujcie Blue Card: zrównoważona polityka migracyjna jest również zadaniem dla całej Europy

Klasyczne kraje imigracyjne jak USA, Kanada i Australia mają przewagę w pozyskiwaniu wysoko wykwalifikowanych imigrantów dzięki atutom rodzimych rynków pracy i swojej atrakcyjności, wynikającej nie tylko ze względów językowych. Europejskie systemy regulacyjne są zdominowane przez państwa narodowe i - niezależnie ani od ich nazwy, ani od szczegółów, którymi się różnią - nie potrafią wystarczająco skutecznie motywować wysoko wykwalifikowanych i gotowych do emigracji pracowników z Indii, Brazylii, Chin czy Wietnamu do przyjazdu do Niemiec, Austrii czy



Szwecji. Jedną z ogromnych zalet amerykańskiej Zielonej Karty jest jej zakres - daje ona bowiem dostęp do rynku pracy rozciągającego się od Atlantyku po Pacyfik i od Alaski po Florydę.

W tym kontekście niezwykle ważne było przyjęcie Niebieskiej Karty, będącej europejską odpowiedzią na legalne oferty pracy „gigantów” w polityce imigracji zarobkowej, jakimi są USA, Kanada czy Australia. Tym bardziej jest godne ubolewania, że choć Niebieska Karta okazała się sukcesem w Niemczech, to jednak - ogólnie rzecz biorąc - w Europie odniosła porażkę. Ponad dziewięć z dziesięciu europejskich *Blue Cards* jest przyznawanych w Niemczech. Inne państwa implementowały wprowadzić ten system, wypełniając tym samym wspólnotowy obowiązek, jednak zawieszają go na rzecz realizacji narodowych instrumentów rekrutacji bądź całkowicie ignorują w praktyce politycznej. To główna przeszkoda w realizacji związanego z przyjęciem Niebieskiej Karty celu wzmocnienia Europy jako kontynentu migracyjnego, atrakcyjnego dla imigrantów zarobkowych.

Państwa członkowskie UE powinny stworzyć „plan ratowania” Niebieskiej Karty, która jest fundamentem Europy jako kontynentu imigracyjnego, niezbędnym do ściągnięcia tu specjalistów z globalnego rynku. Jednocześnie potrzebna jest także wspólna strategia działania, która stanie się instrumentem usprawniającym korzystanie z istniejących ram wspólnej polityki w zakresie migracji zarobkowych, uwzględniając zarazem narodową specyfikę polityki rynków pracy poszczególnych państw.

Niemcy powinni nadal popierać na poziomie europejskim Niebieską Kartę i przekonywać pozostałe państwa członkowskie, że wspólna przestrzeń migracyjna z prawie trzydziestoma różnymi systemami regulacyjnymi jest nieprzejrzysta i nieatrakcyjna.

(Więcej informacji i zalecanych działań w rozdziale A.1).

4 Wysoko wykwalifikowani już tu są: zatrzymać w kraju zagranicznych absolwentów uniwersytetów

Osiedlanie się studentów z zagranicy jest - krótko mówiąc - idealną migracją zarobkową. Studenci stają się absolwentami, którzy nie tylko już nabyli fachowe kwalifikacje, ale i mają za sobą pierwsze kroki integracyjne. Kraj imigracyjny musi wcześniej podjąć działania, by skutecznie rekrutować talenty z całego świata. W ostatnich latach Niemcy znacznie poprawiły prawno-instytucjonalne ramy szkolnictwa wyższego i dostępność do rynku pracy dla studentów i absolwentów. Porównując w ramach niniejszej ekspertyzy prawo pobytowe w wybranych państwach, Niemcy należy zaliczyć do państw liberalnych. A wielu absolwentów tutejszych uniwersytetów chciałoby tu zostać na stałe.



Do dziś brakuje jednak wiarygodnych danych, ilu osobom z deklarujących chęć pozostania na stałe rzeczywiście udaje się odnaleźć na niemieckim rynku pracy. Jedno jest pewne - sama nowelizacja przepisów jeszcze nie gwarantuje, że po ukończeniu studiów studenci będą mogli podjąć pracę, odpowiadającą ich kwalifikacjom. Absolwenci z Niemiec, ale i z innych państw, zwracają uwagę na poważne wyzwania, z którymi musieli się zmierzyć, wchodząc na rynek pracy, a w szczególności na: bariery językowe, brak osobistych i zawodowych kontaktów oraz sceptycyzm małych i średnich przedsiębiorstw wobec kandydatów bez znajomości języka niemieckiego na poziomie języka ojczystego. Tym początkowym trudnościom można by przeciwdziałać rozwijając system poradnictwa i opieki zarówno dla studentów z zagranicy, jak i dla potencjalnych pracodawców. Pilotażowe badania, przeprowadzone w wybranych szkołach wyższych, dostarczyły już pierwszych wniosków o efektywności takiego systemu wspierania dla stawiających pierwsze kroki na rynku pracy. Szkoły wyższe, biznes, urzędy i instytucje pośrednictwa pracy, a także inni aktorzy regionalni powinni dołożyć starań w celu stworzenia systemu tymczasowego zarządzania rynkiem pracy, który by sprzyjał absolwentom i początkującym fachowcom. W tej dziedzinie jest jednak jeszcze wiele do zrobienia, zarówno w sensie badań naukowych, jak i konkretnych działań. Kluczowe są w tym kontekście pytania: kto powinien podjąć się realizacji tego zadania? Kto je sfinansuje, kto zleci, a kto przeprowadzi monitoring? W każdym razie polityka powinna przedsięwziąć szereg działań w tej dziedzinie.

(Więcej informacji i zalecanych działań w rozdziale A.2).

5 Azyl i uciezka: pogodzenie w Europie regulacji dublińskich i 'free choice'

Prawie w żadnej innej gałęzi polityki migracyjnej i integracyjnej potrzeba reform nie jest aż tak oczywista, jak w odniesieniu do polityki azylowej i wobec uchodźców. Ubiegających się o azyl jest coraz więcej, a nowe zdjęcia łodzi z uchodźcami, próbującymi za wszelką cenę w dramatycznych okolicznościach przedostać się do bezpiecznej przystani - Europy, obiegają świat każdego dnia. Działania polityczne w tej dziedzinie są wręcz niezbędne. W kryzysie migracyjnym na próbę wystawiony został także kluczowy element wspólnego europejskiego systemu azylowego (dalej określanego także skrótem „WESA”): regulacje dublińskie, czyli unijne akty prawne ustanawiające kryteria i mechanizmy, stwierdzające, że za przeprowadzenie postępowania azylowego odpowiedzialne jest zasadniczo to państwo członkowskie, którego granice przekroczył cudzoziemiec starający się o ochronę. Zwłaszcza Włochy podejrzewane są o świadome naruszanie regulacji dublińskich i przepuszczanie uchodźców dalej na północ bez weryfikacji ich tożsamości, by w ten sposób pośrednio zrekompensować sobie ponoszone z narodowego budżetu



koszty morskich operacji ratowania uchodźców i organizowania ich pierwszego przyjęcia. W tej nierozsądnej polityce „chłodnego bojkotu Dublinia” unaocznia się strukturalny problem WESA: wspólnotowymi zadaniami obrony granic, ratownictwa morskiego, zakwaterowania uchodźców i przeprowadzenia procedury azylowej niewspółmiernie silnie obciążane są państwa członkowskie, które mają zewnętrzne granice UE. Z drugiej strony „chłodny bojkot” mechanizmu dublińskiego, jak każdy zresztą inny rodzaj relatywizacji, niesie za sobą ryzyko ponownego uczynienia z polityki azylowej i wobec uchodźców domeny państw narodowych, a tym samym jej renacjonalizacji.

Krytycy systemu dublińskiego dyskutują alternatywne rozwiązanie w ramach tzw. reformy *'free choice'*. Przewiduje ona zniesienie zasady podstawowej odpowiedzialności tego państwa członkowskiego, którego granicę cudzoziemiec starający się o azyl przekroczył jako pierwszą. Uchodźcom pozostawiono by wolność wyboru państwa, w którym kraju unijnym chcą złożyć wniosek o ochronę.

SVR proponuje alternatywę, pozwalającą na utrzymanie regulacji dublińskich i rozsądne zintegrowanie ich z koncepcją *'free choice.'* Zgodnie z tym podejściem za pierwsze przyjęcie uchodźców, przeprowadzenie procedur azylowych (uwzględniając wyjątki przewidziane w rozporządzeniu Dublin III) oraz za deportacje imigrantów, którym odmówiono statusu azylanta lub uchodźcy nadal byłoby odpowiedzialne państwo członkowskie pierwszego kontaktu. Należy jednak zagwarantować, że państwa te uzyskają gwarancje pomocy finansowej i logistycznej jako rekompensata za to, że biorą na siebie gros odpowiedzialności za wspólnotowe zadania zabezpieczenia straży granicznej, ratownictwa na morzu, przyjmowania uchodźców i przeprowadzania procedur azylowych. W zamian państwa członkowskie pierwszego kontaktu powinny zobowiązać się do ścisłego przestrzegania norm określonych w WESA co do standardów zakwaterowania i procedur azylowych. Jeśli im się to uda i państwa przyjmujące uchodźców z Europy południowej zastosują u siebie praktyki podobne do tych z pozostałych regionów Europy, to będzie można przejść do realizacji kolejnego kroku, a mianowicie - przyznania przybyšom prawa do swobodnego wyboru miejsca zamieszkania po zakończeniu procedury azylowej. Ten krok stanowi całkowite novum nieprzewidziane dotąd w unijnym systemie azylowym. Cudzoziemcy z przyznanym statusem azylanta uzyskaliby prawo do opuszczenia kraju, przez którego granicę wjechali na terytorium UE, by osiedlić się w kraju ich wyboru. Osoby ze statusem azylanta uzyskałyby zatem mobilność w całej Unii, a więc także całkiem nowe prawa, które im dotąd nie przysługują. Propozycja ta może zostać zrealizowana tylko pod warunkiem ściślejszego niż dotychczas przestrzegania przepisów dublińskich - jako kluczowego systemu regulacji zakresu kompetencji - oraz stosowania standardów dotyczących zakwaterowania i procedur azylowych.

Zalety takiej reformy z punktu widzenia państw członkowskich są oczywiste. Biorąc na siebie gros odpowiedzialności państwa pierwszego kontaktu z Europy południowej uzyskają nie



tylko gwarancje wsparcia finansowego i logistycznego, ale też pewność, że część uchodźców, którym państwa te udzielią azylu, wyemigruje dalej do zachodniej bądź północnej Europy i zostaną tam przyjęci jako migranci legalni. W ten sposób kraje Europy północnej przyjmą wprawdzie rzeczywiście więcej cudzoziemców, ale tych z przyznanym statusem azylanta bądź uchodźcy, a w mniejszym stopniu tych dopiero starających się o ochronę. Obecnie południowa Europa „eksportuje” tymczasem część politycznego kryzysu uchodźczego na północ. Zmniejszenie liczby przybyszów z toczącym się postępowaniem azylowym przy równoczesnym zwiększeniu liczby tych, którym ochronę już przyznano, oznaczałoby zarazem wzrost liczby osób, które mają otwarty dostęp do rynku pracy i dzięki temu mogą się samodzielnie utrzymywać.

Proponowane tu rozwiązanie może się wydawać zbyt radykalne. W ostatnich miesiącach problemy europejskiej polityki azylowej i wobec uchodźców jednak narastają. W ich obliczu staje się jasne, że Europie małe działania naprawcze już nie wystarczą. Potrzebna jest raczej zasadnicza reforma, która swoim zakresem powinna objąć zarówno zwalczanie przyczyn, dla których ludzie uciekają, jak i opracowanie programów mobilności, by wypracować mechanizmy legalnej i tymczasowej migracji zarobkowej. Jako polityczny i ekonomiczny gigant Niemcy powinny przejąć wiodącą rolę w tym procesie, by rozwijać dalekowzrocznie wizje i realizować je w dłuższej perspektywie.

(Więcej informacji i zalecanych działań w rozdziale A.4).

6 Polityka migracyjna łączenia rodzin: sztuka uczenia się na błędach amerykańskich

Dołączanie do rodziny w wielu krajach imigracyjnych stanowi główną formę napływu wtórnego. Niemniej jednak świadomość społeczna na temat tego rodzaju emigracji jest jednak znacznie mniejsza w porównaniu z migracją zarobkową czy napływem uchodźców i ubiegających się o azyl. Tymczasem zjawisko łączenia rodzin jest niezwykle istotne społecznie i politycznie z trzech powodów: po pierwsze istnieje bezpośredni związek pomiędzy polityką łączenia rodzin a polityką kształtowania migracji zarobkowej i związaną z tym konkurencją o międzynarodowych specjalistów. Z drugiej strony polityka łączenia rodzin nie daje możliwości regulowania emigracji na podstawie kryterium kwalifikacji; obawy przed napływem na rynek pracy osób o „ograniczonych możliwościach adaptacyjnych” i związane z tym zwiększone wydatki na transfery socjalne pozostają niezmiennie gorącym tematem dyskusji publicznych. Z punktu widzenia jednostki łączenie rodzin pełni także szczególną funkcję integracyjną i stabilizującą osobowość - wsparcie socjalne ze strony rodziny może wzmocnić społeczną partycypację poszczególnych osób, poprawić samopoczucie w docelowym kraju emigracji, a tym samym przyczynić się do silniejszej identyfikacji z krajem przyjmującym.



Regulacje związane z migracją rodzin w dużej mierze są zależne od stosowanej definicji rodziny. W tej analizie unaoczniał się ciekawy kontrast: Stany Zjednoczone, stosujące szerszą niż europejskie państwa imigracyjne definicję rodziny, na pierwszy rzut oka mają bardziej liberalne przepisy. W praktyce USA zasłania się jednakże limitami kontyngentów emigrantów, co prowadzi do bardzo długich kolejek na wpuszczenie do kraju. Z podejściem tym kontrastuje stosowany w Europie system wspólnotowy. W UE obowiązuje bowiem węższe pojęcie rodziny, jednak łączeniu rodzin przypisuje się w praktyce wysoką wartość prawną i moralną. Nie dąży się do wprowadzania kontyngentów, co zresztą byłoby sprzeczne z dyrektywą w sprawie łączenia rodzin (2003/86/WE). Analiza ta wykazała także szczególny trend: nawet Szwecja, uchodząca za państwo szczególnie liberalne w wielu dziedzinach polityki migracyjnej i integracyjnej, wprowadziła w roku 2010 obowiązek przedstawienia dowodów o posiadaniu dochodu minimalnego i możliwości zabezpieczenia odpowiednich warunków mieszkaniowych.

Z uwagi na rozwój demograficzny i rosnącą podaż na specjalistów, przed dołączającymi członkami rodzin powinny i muszą zostać otwarte perspektywy na rynku pracy. Należy zapewnić, że także osoby dołączające do swoich rodzin będą mogły korzystać z lepszej oferty językowej oraz że większa równowaga między sferą zawodową a rodzinną umożliwi przede wszystkim kobietom podjęcie pracy zarobkowej. W tej dziedzinie niezbędne jest przeprowadzenie krytycznej obserwacji. Należy także upewnić się, że obowiązujący obywateli państw trzecich dołączających do swoich rodzin wymóg posiadania co najmniej rudymen tarnej znajomości języka niemieckiego pozostanie „pomocą w integracji” i nie stanie się jej „hamulcem”. Popieramy wprowadzenie w Niemczech w tym kontekście klauzuli ochronnej, umożliwiającej - pod pewnymi warunkami - dołączenie do swojego małżonka bądź małżonki nawet bez zaświadczenia o znajomości języka niemieckiego. Wyjątek ten powinien jednak być stosowany tylko w naprawdę trudnych przypadkach.

(Więcej informacji i zalecanych działań w rozdziale A.3).

7 Polityka edukacyjna: Powstrzymać dalsze rozwarstwienie społeczne - umożliwić społeczny awans

Niemcy zbyt długo podkreślali, że nie są krajem imigracyjnym. Obiegowe paradygmaty polityki migracyjnej jak „wsparcie dla dobrowolnie powracających do krajów swojego pochodzenia” (*Rückkehrförderung*) czy „migracja tymczasowa” (*Zuwanderung auf Zeit*) tłumiły w zarodku niezbędne kroki, które inne kraje imigracyjne podejmowały już znacznie wcześniej. Przez zaprzeczanie rzeczywistości w przeszłości trudno dziś nadrobić braki. Przez długi czas Niemcy rekrutowały raczej mało wykwalifikowanych imigrantów, głównie do wykonywania prostych prac, nierzadko tych traktowanych z pogardą przez rodzime społeczeństwo. Ponadto, w Niemczech (w



przeciwieństwie do przykładowo Anglii, Szwecji czy Holandii) system szkolnictwa nie dawał dzieciom imigrantów dostatecznie możliwości awansu społecznego przez edukację. W efekcie wykształciła się nowa dolna warstwa społeczna, złożona nie tylko z migrantów, której odrębność manifestuje się w wymiarze przestrzennym i cementuje społecznie. Złe środowisko jest z reguły dziedziczone przez kolejne pokolenia. Taki schemat można przełamać, ale w praktyce dzieje się tak niezwykle rzadko, bo system edukacji stwarza znikome warunki do awansu społecznego.

System oświaty i jest niewątpliwie kluczową instytucją polityki integracyjnej. Wysiłki podejmowane w tej dziedzinie są szczególnie istotne, dlatego dalsze reformy w tym zakresie powinny być priorytetowe: Przedszkole musi być postrzegane jako instytucja oświatowa, a zdobywanie kompetencji językowych musi być wspierane jak najwcześniej, by dzieci - niezależnie od narodowości i swojej historii migracyjnej – nie miały trudności, gdy pójdą do szkoły. Trwała i spójna nauka języka niemieckiego musi stać się standardem w programie nauczania niemieckich szkół jako warunek stopniowego nabycia kompetencji językowych, niezbędnych do osiągnięcia sukcesu edukacyjnego. Co do radzenia sobie szkół z językową, społeczną i kulturową różnorodnością - zwłaszcza w zakresie prowadzenia klasy oraz współpracy z innymi nauczycielami i rodzicami - konieczne jest wprowadzenie kompleksowych szkoleń dotyczących kompetencji międzykulturowych dla nauczycieli i studentów kierunków pedagogicznych. Organizacja szkoły i programy nauczania muszą być planowane i realizowane zgodnie z zasadą wielokulturowości. Ponadto trzeba szczególnie wspierać znajomości języka niemieckiego u dzieci i młodzieży, które bez przygotowania znajdują się nagle wewnątrz niemieckiego systemu edukacyjnego. W tym kontekście warto rozważyć przyznawanie dotacji celowych, dystrybuowanych w oparciu o wskaźnik indeksu społecznego dla tych szkół, które z uwagi na swoje położenie w regionach bądź dzielnicach o trudnych warunkach społecznych zmagają się ze szczególnymi wyzwaniami integracyjnymi. Mogłoby to się przyczynić do zwiększenia jakości nauczania i ogólnej atrakcyjności tych szkół, tak by mieszanka etniczna i społeczna mieszkańców tej okolicy sprzyjała procesom integracji szkolnej. W tym celu potrzebne są specjalne programy, regularnie realizowane i ewaluowane.

(Więcej informacji i zalecanych działań w rozdziale B.1.).

8 Obywatelstwo: Nowoczesne społeczeństwa imigracyjne potrzebują nowoczesnych koncepcji

Pozornie proste, dziewiętnastowieczne koncepcje obywatelstwa w zglobalizowanym świecie już dawno uległy dezaktualizacji; dlatego na zjawisko wzmożonej i ciągle narastającej mobilności przestrzennej państwa próbują reagować polityką obywatelstwa, przez zrównoważenie zasad *ius sanguinis* i *ius soli*. Miejsce urodzenia coraz rzadziej pokrywa się obecnie z miejscem przyszłego



zamieszania, a osiadły tryb życia jest rzadziej niż w przeszłości postrzegany w kategoriach normy społecznej. Na tym tle SVR proponuje nową koncepcję obywatelstwa, silniej uwzględniającą niż dziewiętnastowieczne regulacje rzeczywistą sytuację życiową emigrantów oraz ich faktyczne więzi ze społeczeństwem kraju pochodzenia i kraju ich przyjmującego.

SVR zaleca zreformowanie polityki obywatelstwa w oparciu o pakiet kilku podstawowych elementów. Stosunkowo prosto można wdrożyć następujące kroki: (1) wprowadzenie instytucji "ekspresowej naturalizacji" przez obniżenie wymaganego minimalnego okresu pobytu dla szczególnie dobrze zintegrowanych imigrantów; (2) zainicjowanie kampanii informacyjnej w celu promowania naturalizacji i dla umocnienia kultury powitania (*Willkommenskultur*). W ramach tej kampanii należałoby aktywnie zachęcać do składania wniosków o obywatelstwo i rekrutować konkretne osoby, spełniające wymogi formalne. Bardziej złożony jest model trzeci (3). SVR zalecała zastosowanie go w prawie o obywatelstwie już w roku 2014 jako adekwatna reakcja krajów imigracyjnych na wzmożoną migrację i mobilność. Jak wskazuje niniejsza ekspertyza model ten praktykują - przynajmniej wobec własnych obywateli - w swojej polityce imigracyjnej także kraje uchodzące w tej dziedzinie za progresywne.

W ramach tego modelu zniknęłaby obowiązująca dziś w tym przedmiocie „asymetria podwójnego paszportu”. Regulacja ta z reguły dopuszcza podwójne obywatelstwo u urodzonych w Niemczech i dorastających tu dzieci cudzoziemców, jednak odmawia im tego prawa przy ich naturalizacji w Niemczech. W tym celu nie trzeba jednak uznać podwójnego obywatelstwa za normę obowiązującą powszechnie i bezwarunkowo; taką opcję SVR odrzuciła z przyczyn formalno-prawnych oraz przez wzgląd na teorię demokracji. SVR zaleca natomiast, by państwo, również przyznając obywatelstwo, akceptowało obywatelstwo wielokrotne, ale zarazem - negocjując z kluczowymi krajami, z których pochodzą imigranci - próbowało przekonywać do rezygnacji z praktyk dożywotniego przyznawania obywatelstwa kraju przodków na podstawie zasady *ius sanguinis*, argumentując to przerwaniem ciągłości pokoleniowej. Unormowanie prawa o obywatelstwie w oparciu o podejście przerywania ciągłości pokoleniowej w stosunku do obywateli własnego kraju przebywających na stałe za granicą praktykują nie tylko Niemcy, ale też kraje takie jak Kanada czy Szwecja. Konsekwentnym działaniem kraju imigracyjnego jakim są Niemcy byłoby zgłaszanie w negocjacjach z głównymi krajami pochodzenia imigrantów postulatu uznania przez nie mechanizmu, który Niemcy także stosują wobec własnych obywateli, żyjących za granicą. Wprowadzenie takiego podejścia oznaczałoby automatycznie zasadniczą reorientację polityki obywatelstwa w kierunku rozwiązań bardziej adekwatnych w dobie migracji.

Polityka obywatelstwa jest wprawdzie domeną państw narodowych, a Unia Europejska nie ma w tej dziedzinie uprawnień regulacyjnych, jednak polityka narodowa ma także wymiar europejski. Wraz z paszportem jednego z państw członkowskich nabywa się również



obywatelstwo unijne i prawa z niego wynikające. Na tym tle na krytykę zasługuje nie tylko stosowana niedawno na Malcie i w Portugalii polityka „obywatelstwa na sprzedaż” (*citizenship for sale*), ale i niespójność wymogów, na podstawie których poszczególne kraje członkowskie wydają decyzję o obywatelstwie. W tym obszarze wskazana jest większa koordynacja na poziomie europejskim. Szczególnie przydatne byłoby wypracowanie wspólnotowego modelu ramowego, który wskazywałby szersze spektrum opcji dopuszczalnym w procesie przyznawania obywatelstwa do wyboru dla państw narodowych.

(Więcej informacji i zalecanych działań w rozdziale B.4.).

9 Terminologia: Opracować adekwatne pojęcia, zachować kategorie statystyczne

Wykorzystanie po raz pierwszy w *Mikrozensusie* („Małym spisie ludności”) z 2005 r. kategorii „osób z pochodzeniem migracyjnym” (*Menschen mit Migrationshintergrund*) pozwoliło na wnikliwą analizę szans na partycypację społeczną i inkluzję żyjących w Niemczech imigrantów. Pomimo swojej użyteczności metodologicznej kategoria ta jest jednak krytykowana nie tylko przez samych imigrantów, ale i przedstawicieli środowisk naukowych. Pojęcie „pochodzenia migracyjnego” - pomijając jego znaczenie i konieczność stosowania w statystyce - ma w opinii publicznej raczej negatywne konotacje i zostało tendencyjnie zniekształcone jako „zbiorcza kategoria” na określenie „grupy osób z problemami bądź potrzebujących pomocy”. Nie ma jednak alternatywy na określenie skali potencjalnej i systematycznej dyskryminacji wobec określonych grup migrantów w sposób inny niż poprzez systematyczne badanie statusu migracyjnego tej części populacji oraz pokolenia ich rodziców. Sposoby zarządzania różnorodnością i niwelowania różnic szans na współuczestnictwo i inkluzję można wypracować tylko poprzez systematyczne badanie społecznej różnorodności oraz perspektyw partycypacji i inkluzji.

Stworzona w Niemczech kategoria „osoby z pochodzeniem migracyjnym” nie ma ani międzynarodowego pierwowzoru ani naśladowców. W wielu dziedzinach polityki migracyjnej i integracyjnej pojawił się trend do konwergencji i zanikania różnic w polityce stosowanej przez poszczególne kraje. Wcześniej różnice te były znaczące ze względu na narodową specyfikę. Aktualnie zasadnicze różnice między państwami są natomiast widoczne zwłaszcza w stosowanym (państwowym) nazewnictwie w zakresie problematyki migracyjnej. Na jednym biegunie znajduje się podejście charakteryzujące się daleko idącym przemilczaniem w dyskursie publicznym różnic społecznych, istotnych z punktu widzenia zjawiska migracji (tradycja francusko-republikańska), na drugim - kontrastujący z pierwszym model polityki, bazujący na pogłębionej analizie zjawisk i grup społecznych związanych z problematyką migracyjną (tradycja anglosasko-liberalna). Oba skrajne podejścia nie stanowią jednak - w opinii SVR – dobrego przykładu dla Niemiec jako kraju



imigracyjnego; w tym kontekście wskazane jest utrzymanie pojęcia „pochodzenia migracyjnego” jako statystycznej kategorii posiłkowej. Niezależnie od postulatu utrzymania tej kategorii statystycznej, SVR widzi także konieczność takiej adaptacji pojęć i stylu narracji w społeczeństwie imigracyjnym, by podkreślać inkluzję, a nie wykluczenie społeczne. Podstawę do wypracowania nowej narracji powinno stanowić - w opinii SVR - rozliczenie się z przeszłą polityką nazewnictwa w hasłach dotyczących migracji i integracji. Dotyczy to przede wszystkim tzw. polityki wobec gastarbeiterów z drugiej połowy XX w. To ważne zadanie, pełniące funkcje prewencyjne przeciwko nacjonalizmowi, partykularyzmowi i populizmowi oraz jako środek przeciwdziałania wykluczeniu ze społeczeństwa grup mniejszości. To także działanie niezbędne na drodze do stworzenia podstaw przyszłościowego, atrakcyjnego dla imigrantów społeczeństwa.

(Więcej informacji i zalecanych działań w rozdziale B.5., B.6.).

10 Głęboki oddech i cierpliwość: procesy integracyjne są procesami pokoleniowymi

Hasła „Wspierać i Wymagać” czy „Integracja nie jest drogą jednokierunkową” ze względu na swoją stałą obecność w polityce, mediach i opinii publicznej mogą wydawać się już zużyte. Niemniej jednak świadczą one o niezmiennej aktualności kluczowej tezy polityki integracyjnej głoszącej, że polityka integracyjna nie jest szczególną klientelistyczną polityką adresowaną do wąskiej grupy społecznej. Jej zadaniem jest bowiem orientowanie się na obie strony społeczeństwa imigracyjnego i aktywizowanie ich obu. Zanim ktoś będzie mógł zająć miejsce, ktoś inny będzie musiał to miejsce zwolnić.

Niemiecka droga „Wspierania” i „Wymagania” odpowiada trendom dostrzegalnym w międzynarodowym porównaniu. Chodzi w niej głównie o przysposobienie jednostki do samodzielnego życia tak, by mogła ona nabyć autonomię ekonomiczną i niezależność od państwowych subwencji, a więc mówiąc krótko - o samorealizację. Dla osiągnięcia tych „liberalnych” celów nawet liberalne państwa stosują głównie „noliberalne” środki jak choćby obowiązek uczestnictwa w kursach językowych i integracyjnych pod groźbą odcięcia państwowych transferów na wypadek braku współpracy. Państwo powinno natomiast stale trzymać się tych wyznaczonych liberalnych ram, by celem nie była tu kulturalna asymilacja, lecz stworzenia jednostce takich warunków, by mogła ona stać się pełnoprawnym członkiem wolnościowej wspólnoty.

Opisana tu konstrukcja „Wspierania” i „Wymagania” stanowi aktualnie wspólny mianownik polityki integracyjnej europejskich państw imigracyjnych. To podejście stanowi też cezurę przejścia z epoki politycznych iluzji co do kwestii integracji i technokratycznych planów do ery polityki pragmatycznej, zorientowanej na rzeczywiste procesy. Procesy integracyjne nie



przebiegają z dnia na dzień, lecz są bardzo czasochłonne i często stają się wręcz projektami całych pokoleń. Także ich sukcesy nie dają się natychmiast zmierzyć. Kto zaś twierdzi, że emigranci w ciągu paru miesięcy czy nawet lat staną się „Niemcami” - pomijając dywagacje, co przez to rozumieć - ten nie wyciągnął wniosków z historii migracji i integracji.

Narastająca heterogeniczność jest immanentną cechą każdego społeczeństwa imigracyjnego, które powinno pożegnać się z iluzją, że emigranci są tylko gośćmi i (też w sensie terminologicznym) zaakceptować, że status migracyjny traci się po paru pokoleniach. Imigranci staną się Niemcami, ale nie w sensie korzeni narodowych, lecz raczej jako jednostki, które przebywając na stałe w Niemczech, nabywają tu prawa i obowiązki oraz które się z Niemcami identyfikują. Z punktu widzenia pochodzenia etnicznego będą oni heterogeniczni, prawdopodobnie będą mieli różny kolor skóry, ale wszyscy razem będą integralną częścią pluralistycznego społeczeństwa. Pluralizm społeczny istniał zawsze, tyle że w nowoczesnym społeczeństwie cechuje go jeszcze silniejsza różnorodność, która wcale nie destabilizuje, pod warunkiem istnienia trwałego zinternalizowanego fundamentu ogólnie obowiązujących wartości i przywiązania do społeczeństwa, wspólnoty prawa i wolności.

(Więcej informacji i zalecanych działań w rozdziale B.2., B.3., B.6.).