



## INFORMACJA PRASOWA

**Na tle międzynarodowym Niemcy plasują się w lidze progresywnych państw imigracyjnych. SVR rekomenduje dla Niemiec stworzenie całościowej koncepcji polityki migracyjnej i strategiczne zadeklarowanie się jako kraj imigracyjny.**

Szósta Roczna Ekspertyza (*SVR-Jahresgutachten*) poświęcona jest polityce migracyjnej i integracyjnej Niemiec na tle międzynarodowego porównania z polityką wybranych państw członkowskich UE oraz takich klasycznych państw imigracyjnych jak Kanada czy USA. Niemcy wypadają przy tym lepiej niż można by przypuszczać śledząc aktualny dyskurs publiczny. SVR zaleca podjęcie konkretnych działań, a zwłaszcza przetestowanie nowego postępowania w polityce wobec uchodźców: po pozytywnym rozpatrzeniu wniosku o azyl uchodźcy powinni mieć prawo do swobodnego przemieszczania się i wyboru kraju docelowego migracji w UE, zwłaszcza gdy ich celem jest poszukiwanie pracy; w postępowaniu azylowym zostanie utrzymane i wzmocnione uregulowanie o zasadniczej odpowiedzialności państwa, przez którego granice uchodźca wjechał na terytorium UE (rozporządzenie dublińskie).

Berlin, 28.04.2015. „W porównaniu międzynarodowym Niemcy zaliczają się do ligi progresywnych krajów imigracyjnych”, powiedziała prof. dr Christine Langenfeld, Przewodnicząca Rady Ekspertów Niemieckich Fundacji ds. Integracji i Migracji (SVR) prezentując Roczną Ekspertyzę SVR na rok 2015 rok w Berlinie. „Wyniki badań nie pokrywają się z autopercepcją Niemiec, widoczną w dyskursie publicznym. Jesteśmy lepsi niż myślimy”, powiedziała profesor Langenfeld. Pod względem politycznym i koncepcyjnym Niemcy w ostatnich latach znacznie poprawiły swoje wyniki w wielu aspektach zarządzania migracją oraz we wspieraniu integracji i nie są w tej dziedzinie zapóźnione w porównaniu z klasycznymi państwami imigracyjnymi. „W niemieckiej debacie politycznej często się o tym zapomina”, dodała profesor Langenfeld. „Pomimo tych dobrych wyników, nie możemy jednak spocząć na laurach”, skomentowała profesor Langenfeld. „W Niemczech ciągle brakuje całościowej strategii polityki migracyjnej. W jej ramach należy zidentyfikować kraje, które będą się szczególnie liczyć w przyszłości jako kraje pochodzenia nowych emigrantów. Niemcy powinni też dołożyć starań, by właśnie w tych państwach prezentować się jako kraj imigracyjny. Dodatkowo powinna się wzmocnić autopercepcja Niemiec jako kraju imigracyjnego.”

Roczna Ekspertyza 2015 analizuje głównie potencjał uczenia się od innych. SVR podjęła ten temat, ponieważ w politycznym dyskursie często powraca postulat brania przykładu z Kanady, Szwecji czy też USA. Celem Ekspertyzy jest także zweryfikowanie wynikającego z niewiedzy obiegowego przekonania o zapóźnieniu Niemiec w polityce migracyjnej. Dlatego raport ten poświęcony jest systematycznemu porównaniu polityki migracyjnej i integracyjnej Niemiec z polityką państw, uchodzących powszechnie za modelowe przykłady w tej dziedzinie polityki i wskazywanych jako wzór do naśladowania (Kanada, USA, Szwecja oraz inne kraje unijne). Porównanie między krajami przeprowadzono w trzech kluczowych dziedzinach niemieckiej polityki migracyjnej i integracyjnej - migracji zarobkowej, prawa o



obywatelstwie i w polityce azylowej. Z badań wynika, że możliwości przejęcia praktyk stosowanych w modelowych krajach imigracyjnych na grunt niemiecki są jednak ograniczone. „Niemcy z trzech podstawowych powodów nie mogą pozwolić sobie na zwyczajne „kalki” cudzych rozwiązań”, powiedziała profesor Langenfeld. Po pierwsze, poszczególne państwa różnią się między sobą co do politycznych, ekonomicznych, społecznych i geograficznych uwarunkowań działań politycznych. Z uwagi na krajową specyfikę nie można po prostu kopiować politycznych rozwiązań, które (rzekomo) sprawdzili się w innym kraju, choć takie właśnie rozwiązania są z reguły faworyzowane w dyskursach politycznych i medialnych. Z drugiej strony, w dziedzinach takich jak przykładowo migracja zarobkowa, współczesne Niemcy same stały się pionierem nowoczesnej polityki migracyjnej. Zarazem coraz bardziej odczuwalny jest trend do konwergencji polityki wielu krajów imigracyjnych. Zwłaszcza Kanada i Niemcy ostatnio bardzo się do siebie upodobniły. I tak, na przykład w dziedzinie polityki migracji zarobkowej, Kanada odeszła od systemu punktowego, zorientowanego wyłącznie na stronę kapitału ludzkiego, czyli na ważenie kwalifikacji kandydatów (w tym modelu to umowa o pracę stanowiła główne kryterium przyznawania pozwolenia na pobyt). Niemcy natomiast zrezygnowały z zasady, że „bez umowy o pracę nie ma pozwolenia na pobyt”. Cudzoziemcy z krajów trzecich z dyplomem ukończenia studiów od roku 2012 mogą wnioskować o wizę w celu poszukiwania pracy, która jest wydawana bez wymogu przedłożenia umowy o pracę (§ 18c *AufenthG*). Wprowadzenie podobnej regulacji jest także planowane w odniesieniu do specjalistów nieakademickich (§ 17a projektu Ustawy o nowych regulacjach prawa pobytowego i warunków zakończenia pobytu). W tym kontekście nie miałyby sensu uruchamianie w Niemczech systemu punktowego na wzór kanadyjski. „W ekspertyzie zostały zbadane możliwości, ale też ograniczenia podejścia uczenia się od siebie nawzajem”, stwierdziła profesor Langenfeld. „Wnioski te mogą natomiast służyć polityce za kierunkowskaz, które opcje polityczne są w konkretnych warunkach społecznych możliwe do realizacji.”

„Miarą sukcesu w polityce migracyjnej i integracyjnej są nie tylko i wyłącznie liberalne przepisy”, powiedziała profesor Langenfeld. „Dlatego Niemcy powinny jeszcze bardziej stanowczo i wiarygodnie promować się jako kraj imigracyjny, zarówno na zewnątrz, w przestrzeni międzynarodowej, jak i we własnym kraju. Głównym zadaniem polityki pozostaje w tym kontekście dokładanie starań, by w szerokich kręgach społecznych ugruntowała się percepcja Niemiec jako kraju imigracyjnego. Płonące schroniska dla azylantów to fatalny sygnał”. W tym tak silnie emocjonującym obszarze polityki decyzje i motywy działań politycznych muszą być sprawniej komunikowane i lepiej wyjaśniane. To jedyna droga, by przekonać społeczeństwo, że w obiektywnych, uwarunkowanych demograficznie warunkach niedoboru specjalistów emigracja jest nie tylko szansą, ale wręcz koniecznością. Politycy muszą wychodzić naprzeciw obywatelom, szukać z nimi kontaktu i prowadzić rozmowy. Nowoczesne państwo imigracyjne musi mieć jasno ugruntowaną autopercepcję, jednoznaczne przepisy co do przyjmowania cudzoziemców i spójne reguły współżycia społecznego. W Niemczech powszechnie obowiązującą moc mają wartości konstytucyjne. Przestrzegania Ustawy Zasadniczej należy egzekwować na równi od wszystkich. W dialogu z



obywatelami niezwykle pomocny fundament mogłaby stanowić wielokrotnie postulowana przez SVR całościowa koncepcja polityki migracyjnej.

### **Skuteczne uzupełnienia indywidualnego postępowania azylowego i reformy strukturalne Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego: SVR proponuje pakiet szybkich rozwiązań**

Strukturalne problemy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego („WESA”) były znane od dawna, jeszcze zanim unijna polityka wobec uchodźców i polityka azylowa znalazły się w centrum publicznego zainteresowania jako reakcja na zmasowane fale ucieczek z Syrii. SVR proponuje strukturalną reformę WESA w celu zmodernizowania europejskiej polityki azylowej i zabezpieczenia jej na przyszłość przed długofalowymi wyzwaniami. Reforma ta polegałaby na zintegrowaniu regulacji dublińskiej - o kompetencji państwa, przez którego granice uchodźca wjechał na terytorium unijne - z zasadą wolnego wyboru docelowego kraju migracji po uzyskaniu statusu azylanta. W tym systemie państwo, na którego terytorium uchodźca wjechał po raz pierwszy, czyli „państwo pierwszego kontaktu”, nadal byłoby odpowiedzialne za procedury przyjęcia i procedury postępowania azylowego oraz za deportacje uchodźców, których wniosków o ochronę w UE zostanie odrzucony. Kraje, które dziś - ze względu na ogromne obciążenie ilością osób ubiegających się u nich o azyl - obiektywnie osiągnęły granice swoich możliwości, będą mogły liczyć na wsparcie finansowe i logistyczne. W zamian za tę pomoc kraje pierwszego kontaktu powinny natomiast zobowiązać się do ścisłego przestrzegania standardów zakwaterowania i postępowania azylowego, ustalonych we Wspólnym Europejskim Systemie Azylowym. Gdy uda się osiągnąć ten cel i kraje pierwszego kontaktu z Europy południowej będą stosowały praktyki azylowe analogiczne do tych znanych z innych krajów członkowskich UE, będzie można przejść do realizacji kolejnego kroku - przyznania prawa do mobilności dla uchodźców z uregulowanym statusem. „Zasadnicze novum w modelu proponowanym przez SVR jest propozycja przyznania uchodźcom prawa swobodnego wyboru miejsca osiedlenia się w tym z krajów członkowskich UE, w którym widzą dla siebie najlepsze perspektywy zawodowe lub w którym mieszkają ich krewni. Warunkiem tej mobilności miałyby być pozytywne rozpatrzenie wniosku o azyl, w postępowaniu którego przebieg już dziś jest uregulowany na poziomie wspólnoty”, wyjaśniła profesor Langenfeld. Takie rozwiązanie po raz pierwszy dawałoby legalnym uchodźcom prawa, a wraz z nimi możliwość do swobodnego przemieszczania się na całym unijnym terytorium. Ta konstrukcja oscyluje w kierunku uznania wspólnotowego prawa pobytowego dla uchodźców z przyznanym prawem do ochrony”, powiedziała profesor Langenfeld. „Ten nowy tryb postępowania stanowiłby jasny sygnał istnienia europejskiej solidarności i dzielenia się ciężarem odpowiedzialności za przyjmowanie uchodźców”.

Proponowane postępowanie stanowiłoby zarazem logiczną reformę Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego, który - poza zharmonizowaniem procedur i standardów ochrony - swoim zasięgiem objąłby także prawa do swobodnego poruszania się. Atut takiej reformy z perspektywy państw członkowskich jest oczywisty: przyjmując uchodźców, państwa pierwszego kontaktu otrzymałyby wsparcie finansowe i logistyczne oraz



zapewnienie, że nie spadnie na nie cała odpowiedzialność za wszystkich uchodźców z uregulowanym statusem pobytowym; natomiast państwa północnoeuropejskie zostałyby odciążone i nie musiałyby rozpatrywać aż tak wielu postępowań azylowych osób, które - pomimo obowiązujących w tym zakresie unijnych przepisów - nie zostały jednak zarejestrowane w kraju pierwszego kontaktu. Dla ograniczenia zjawiska silniejszego przyciągania przez niektóre państwa z uwagi na różnice poziomów życia wewnątrz UE, państwa członkowskie mogą wprowadzić stosowne mechanizmy regulacyjne i „profilaktyczne”. „W przypadku Niemiec propozycja ta prawdopodobnie przyczyniłaby się do zmniejszenia liczby ubiegających się o azyl. Mniej wniosków do rozpatrzenia oznaczałoby w praktyce zwiększenie liczby uchodźców z już uregulowanym statusem pobytowym”, zanalizowała profesor Lengenfeld. Wzrost liczby osób z uregulowanym statusem pobytowym oznaczałby także zwiększenie liczby osób, które od razu mogłyby starać się o pracę, a więc i o to, żeby się szybciej się usamodzielniać. Pozytywnym efektem wprowadzenia takiego rozwiązania byłoby też zapewne również zwiększenie społecznej akceptacji co do przyjmowania uchodźców. W tych przypadkach można by też „natychmiast zastosować takie środki integracyjne jak na przykład kursy językowe, a poszukujący pracy mogliby od razu liczyć na wsparcie w ramach już istniejącej infrastruktury - urzędów pracy i poradni dla uchodźców, ale i ze strony biznesu”, powiedziała profesor Langenfeld.

Strukturalne reformy w dziedzinie polityki azylowej i wobec uchodźców, takie jak proponowane przez SVR rozszerzenie regulacji dublińskiej, mogą - i muszą - dać europejskiej polityce azylowej i wobec uchodźców trwałą fundament. Dramatyczny rozwój wydarzeń w Syrii i w innych obszarach kryzysowych „u progu Europy”, stawia dziś ten kontynent - a zwłaszcza UE postrzeganą jako wspólnotę wartości - przed nowymi wyzwaniami w polityce wobec uchodźców i polityce azylowej. Jeszcze do niedawna trudno byłoby sobie wyobrazić, że te zjawiska będą miały aż tak intensywny i dramatyczny przebieg. Dlatego aktualnie niezbędny jest „program pomocy natychmiastowej”, a w jego ramach powinny zostać zastosowane procedury grupowego przyznawania ochrony międzynarodowej, subsydiarne wobec instytucji azylu indywidualnego i przy zaangażowaniu wszystkich krajów członkowskich UE na zasadzie podziału odpowiedzialności. Wprawdzie od wielu lat istnieje dyrektywa w zakresie przejściowej ochrony dla uchodźców, stanowiąca adekwatny instrument, który mógłby dziś być stosowany przede wszystkim wobec uchodźców z Syrii - jako szybka i niebiurokratyczna alternatywa do indywidualnego postępowania azylowego. Dyrektywa ta jednak do dziś nie została jeszcze zastosowana ze względu na brak zgodności w tym przedmiocie Rady Ministrów UE.

Świadczenie pomocy natychmiastowej powinno iść w parze z większym zaangażowaniem UE w zwalczanie przyczyn, dla których ludzie uciekają, już w krajach pochodzenia migrantów. Jednocześnie powinny zostać otwarte drogi legalnego dostępu (do rynku pracy) dla migrantów zarobkowych. Dlatego warto zainicjować współpracę z wybranymi krajami w ramach tzw. partnerstwa na rzecz mobilności. Prawdopodobnie wiele osób rezygnowałoby wtedy z podejmowania niebezpiecznych prób ucieczki przez Morze Śródziemne. Niezbędne są także kampanie informujące o legalnych sposobach migracji, dzięki którym szukający w





Europie pracy mogliby skorzystać z szybszych i niebiurokratycznych procedur legalizacji pobytu, co oszczędziłoby im indywidualnego postępowania azylowego.

### **Aktywna polityka naturalizacyjna i nowoczesne prawo o obywatelstwie**

Nie ma nowoczesnego kraju imigracyjnego bez nowoczesnej polityki obywatelstwa. Na tym tle SVR rekomenduje pakiet reform w polityce obywatelstwa. Po pierwsze, Niemcy powinny stosować aktywną politykę naturalizacyjną, by migranci mieli szansę stać się obywatelami ze wszystkimi związanymi z tym prawami i obowiązkami, z prawem wyborczym włącznie. Kraje związkowe, mające kompetencje decyzyjne w zakresie naturalizacji, powinny prowadzić kampanie informujące o warunkach uzyskania niemieckiego obywatelstwa i kierować je aktywnie do osób spełniających formalne warunki. Po drugie, szczególnie dobrze zintegrowani imigranci powinni mieć opcję „ekspresowej naturalizacji” (*Turbo-Einbürgerung*). Po trzecie, Niemcy muszą silniej angażować się na rzecz stworzenia nowoczesnej koncepcji obywatelstwa, odpowiadającej współczesnym realiom społeczeństwa migracyjnego.

Taki model oznacza podejście łączące zasadę „podwójnego paszportu” z koncepcją o „przerwaniu ciągłości pokoleń” (*Doppelpass mit Generationenschnitt*). Roczna Ekspertyza SVR na rok 2015 dała przykłady aktualnego stosowania tego modelu wobec własnych obywateli, przebywających na stałe na granicy, nie tylko w Niemczech, ale i na przykład w Kanadzie czy w Szwecji. SVR rekomenduje wprowadzenie tego modelu także wobec migrantów i ich krewnych żyjących na stałe w Niemczech: zaleca się uznawanie podwójnego lub wielokrotnego obywatelstwa wobec urodzonych w Niemczech dzieci imigrantów, a także przy ich naturalizacji; jednocześnie powinien powstać mechanizm uniemożliwiający nieograniczone przekazywanie obywatelstwa na podstawie *ius sanguinis* (zasady więzów krwi). W ten sposób można by ukrócić praktyki nieograniczonego przekazywania z pokolenia na pokolenie wielokrotnego obywatelstwa, pomimo przerwania więzi z krajem przodków. Model „podwójnego paszportu i przerwania ciągłości pokoleń” można by wdrożyć tylko współpracując z krajami pochodzenia imigrantów. Dlatego SVR rekomenduje rządowi federalnemu podjęcie negocjacji, np. z Turcją jako jednym z głównych krajów pochodzenia imigrantów, na temat ograniczenia praktyk dziedziczenia tureckiego pochodzenia w stosunku do obywateli tureckich, od lat przebywających w Niemczech. Ponadto SVR proponuje podjęcie stosownej politycznej inicjatywy w gremiach międzynarodowych w celu rozpropagowania modelu „podwójnego paszportu z przerwaniem ciągłości pokoleń” jako rozwiązania standardowego bądź *best practice*.

Ekspertyza Roczna SVR 2015 „Kraje imigracyjne - Niemcy w świetle międzynarodowego porównania” jest dostępna na stronie: [www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de)



### **Kontakt dla mediów**

Dorothee Winden, Dział Komunikacyjny  
SVR GmbH, Neue Promenade 6, 10178 Berlin  
Tel. +49 (030)288 86 59-18 oraz [presse@svr-migration.de](mailto:presse@svr-migration.de)

### **O Radzie Ekspertów SVR**

Rada Ekspertów Niemieckich Fundacji ds. Integracji i Migracji powstała z inicjatywy Fundacji Mercator i Fundacji Volkswagena. Zrzesza ona łącznie siedem fundacji. Obok Fundacji Mercator i Fundacji Volkswagena są to: Fundacja Bertelsmanna, Fundacja Freudenberga, Fundacja im. Roberta Boscha, Zrzeszenie Fundatorów Niemieckiej Nauki (*Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft*) oraz Fundacji Vodafone Niemcy. Rada Ekspertów jest niezależnym podmiotem użyteczności publicznej, gremium obserwującym, oceniającym procesy społeczno-polityczne i doradczym. Rada Ekspertów SVR zajmuje stanowisko w problematyce polityki integracyjnej i migracyjnej, a także oferuje doradztwo polityczne, proponując konkretne rozwiązania. Wyniki swojej działalności publikuje w corocznych ekspertyzach.

SVR tworzy dziewięciu naukowców, reprezentujących różne dyscypliny nauki i różne instytucje naukowe: prof. dr Christine Langenfeld (Przewodnicząca), prof. dr Ludger Pries (Wiceprzewodniczący) oraz prof. dr Gianni D'Amato, prof. dr Thomas K. Bauer, prof. dr Wilfried Bos, prof. dr Claudia Diehl (od 2015 r.), prof. dr Heinz Faßmann, prof. dr Christian Joppke (od 2015 r.), prof. dr Yasemin Karakaşoğlu (do 2015 r.), prof. dr Ursula Neumann (do 2015 r.) oraz prof. dr Hacı Halil Uslucan.

Dalsze informacje dostępne są na stronie: [www.svr-migration.de](http://www.svr-migration.de)