



**Szansy w kryzysie:  
Przyszłość polityki wobec uchodźców w Niemczech i Europie  
(Ekspertyza Roczna 2017)**

**Dziewięć Głównych Tez**

Richard von Weizsäcker powiedział kiedyś, że Niemcy mogą się wiele nauczyć od Chińczyków, stosujących na określenie „kryzysu” taki sam znak jak na oznaczenie „szansy”. W tym sensie potraktujmy niniejszą Ekspertyzę Roczną 2017 jako poświęconą zarówno „kryzysowi”, jak i „szansie”. Jej punkt wyjścia stanowi kryzys europejskiej polityki azylowej i szerzej uchodźczej, którego skalę oddają ogromne liczby uchodźców odnotowane w roku 2015. Wskazując na deficyty tejże polityki, ekspertyza podkreśla także szanse, płynące z tego kryzysu, zarówno dla całej Europy, jak i dla Niemiec.

Przypływu uchodźców w skali porównywanej do tej z minionych dwóch lat nie można na trwałe opanować bez konfliktów i napięć. Zwłaszcza sytuacja, jaka miała miejsce w roku 2015, musi pozostać wyjątkiem. Liczba ubiegających się o azyl w Europie rozłożyła się zbyt nierównomiernie; jednocześnie niewyjaśnione kwestia bezpieczeństwa wpływają na opinię publiczną. Ponadto, z uwagi na konieczność ciągłej mobilizacji znacznych środków, na poziomie pojedynczych państw, jak i na płaszczyźnie wewnątrz europejskiej, może dojść do zaognienia konfliktów o redystrybucję dóbr. Z uwagi na silny napływ uchodźców kwestionowane są coraz częściej obowiązujące dotąd tryby postępowania oraz wspólne podstawy polityki migracyjnej, także te, z których Niemcy z powodzeniem korzystali od wielu lat.

Zdaniem Rady Niemieckich Fundacji ds. Integracji i Migracji (SVR), narastaniu obecnie w Europie sił odśrodkowych i tendencji do renacjonalizacji można przeciwdziałać tylko poprzez przekonującą redefinicję instytucji europejskiej ochrony dla uchodźców. Nowy kierunek powinien uwzględniać kluczowy interes Europy w kontekście sterowania i kontrolowania napływu uchodźców, a zarazem respektować egzekwowanie uzasadnionego prawa do międzynarodowej ochrony dla osób jej potrzebujących. Państwa członkowskie muszą natomiast przestrzegać (mieć wolę przestrzegania) i dalszego rozwijania dotychczas obowiązujących mechanizmów formalnoprawnych. Jeśli ten krok się uda, to może to



ożywić wartości i idee europejskie oraz umocnić solidarność między krajami członkowskimi. W tym celu niezbędne są nie tylko instrumenty do reagowania w sytuacjach kryzysowych, ale również nowa całościowa wizja architektury europejskiej polityki azylowej i uchodźczej. O zwyczajnym powrocie do status quo ante nie może już być mowy. Nowa polityka europejska w tym zakresie musi zapewniać uchodźcom efektywną, ale spójną z naszymi wartościami i normami, ochronę, a jednocześnie powinna umożliwić zarządzanie migracjami w sposób uwzględniający i balansujący różne interesy i możliwości w Europie. W tym celu potrzeba, z punktu widzenia SVR, „więcej Europy” i Europy bardziej elastycznej.

Obok europejskich wyzwań w polityce migracyjnej ekspertyza ta poświęcona jest także zagadnieniu, jak skutecznie integrować osoby, którym przysługuje prawo do międzynarodowej ochrony. Niewątpliwie wymaga to ogromnego wysiłku - to długotrwały proces zanim uchodźcy nauczą się języka niemieckiego, zdobędą niezbędne kwalifikacje i znajdą miejsce pracy. Dobra kondycja niemieckiej gospodarki oraz stabilna sytuacja na rynku pracy w Niemczech pozwalają z umiarkowanym optymizmem stwierdzić, że temu zadaniu można sprostać. Także struktura wiekowa populacji uchodźców, wraz z ich odczuwalną chęcią do pracy i zdobycia wykształcenia, pozwalają z ufnością spoglądać w przyszłość: część uchodźców odnajdzie swoje miejsce na rynku pracy i należy dziś stworzyć ku temu podstawy. Silny napływ uchodźców wygenerował konieczność działania w tym zakresie. Należy to wykorzystać jako szansę do przeprowadzenia reform w wielu dziedzinach współżycia społecznego, które już dawno powinny być wdrożone. Można w tym celu wykorzystać energię i niewiarygodną gotowość do niesienia pomocy, którą niektórzy przedstawiciele społeczeństwa obywatelskiego pokazali w sytuacji kryzysowej.

## **1. Kryzys europejskiej polityki azylowej i polityki dotyczącej uchodźców okazją do reform: odważmy się na „więcej Europy” i przestrzegajmy obowiązujących w niej norm**

Wydarzenia z roku 2015 unaocznily strukturalny kryzys Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego, który w ukryciu istniał już od wielu lat. Rok ten był cezurą i dziś wszystkie partie polityczne są zgodne, iż rok 2015 „nie może się więcej powtórzyć”. Zarazem dokładane są wysiłki w celu zreformowania europejskiej polityki azylowej i uchodźczej. Na tym polu SVR widzi szansę do (ponownego) zjednoczenia wysiłków ważnych aktorów politycznych i przynajmniej niektórych państw członkowskich dla zreformowania Wspólnego Europejskiego



Systemu Azylowego. Chodzi tu nie tyle o „więcej Europy” w sensie wertykalnego transferu kompetencji z poziomu państw narodowych na poziom wspólnotowy, ale o dyskusję, w jakich obszarach i w jakiej formie europejskie instytucje i normy mogą odnieść lepsze efekty zarządzania, zastępując niesatysfakcjonujące obecne status quo „anarchii azylowej”.

SVR zasadniczo popiera europeizację, do której aktualnie zmierza Komisja Europejska w zakresie egzekwowania obowiązujących norm i postępowań: agencja ochrony granic zewnętrznych UE Frontex oraz Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) powinny zyskać na znaczeniu, a dyrektywy powinny zostać zastąpione rozporządzeniami dla silniejszego ujednoczenia trybu postępowania. Niemniej jednak odczuwalny jest w tym zakresie sceptycyzm. Doświadczenia z okresu kryzysu finansowego i zadłużenia finansów publicznych już pokazały, że nawet najbardziej wyrafinowany europejski zbiór zasad stanie się pustą literą, jeśli nie wszystkie państwa członkowskie implementują wspólnie ustalone reguły działania.

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

## **2. Podzielmy odpowiedzialność wewnątrz Europy, dopuśćmy elastyczną solidarność i przyznajmy warunkową mobilność**

Europejski kryzys uchodźczy pokazał, że odpowiedzialnością za uchodźców należy się lepiej dzielić wewnątrz Europy. Europejska polityka uchodźcza opiera się na znaczących błędach koncepcyjnych, które należy usunąć w trybie natychmiastowym. Dotąd dominowała praktyka zrzucania odpowiedzialności za przeprowadzenie procedury azylowej, deportację tych, którym nie przyznano prawa do ochrony oraz za integrację osób, którym azyl przyznano tylko i wyłącznie na państwa mające zewnętrzne granice Unii Europejskiej. Przyczyniło się to do swoistego „zimnego bojkotowania” Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego przez państwa pierwszego kontaktu. W rezultacie, przy przyjmowaniu i w trakcie wdrażania procedury azylowej nie zawsze przestrzegano europejskich standardów, co pozwoliło uchodźcom na po części niekontrolowany wjazd na terytorium innych państw UE. Rozważania na poziomie Brukseli na temat opcji efektywniejszego podziału odpowiedzialności i ciężaru wewnątrz Europy są więc zupełnie słuszne. Komisja Europejska proponuje tu stały i zarządzany na poziomie państwowym system relokacji: gdy liczba uchodźców przyjętych w



jednym państwie przekroczy określoną górną granicę, uchodźcy mieliby być automatycznie transferowani z tego kraju do kraju z mniejszą liczbą przybyszów. SVR proponuje alternatywne rozwiązanie, które pozwalałoby wykorzystać zamiary uchodźców odnośnie dalszej migracji jako samoistny wkład w ich relokację wewnątrz Europy. W tym modelu osoby, które uzyskają prawo do ochrony międzynarodowej, po spełnieniu pewnych określonych warunków uzyskiwałyby pewien zakres praw do swobodnego poruszania się wewnątrz UE.

Istnieje kilka różnych wariantów, na podstawie których można by warunkować przyznanie tej mobilności. Prawo do mobilności można przykładowo ściśle powiązać z sytuacją na rynku pracy w kraju docelowym bądź wprowadzić okresy karencji korzystania z praw socjalnych. Mobilność dla uchodźców z przyznanym prawem do azylu można również powiązać z (opartym na solidaryzmie) europejskim mechanizmem równoważenia finansowego: zarówno państwa pierwszego kontaktu, jak i państwa w których osiedla się najwięcej uchodźców mogłyby w tym modelu liczyć na zwrot co najmniej części kosztów poniesionych na zintegrowanie migrantów.

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

### **3. Współpraca z państwami tranzytowymi stanowi pomimo dylematów ważny krok**

Przy adaptacji europejskiej polityki uchodźczej do nowych warunków szczególną rolę w ostatnich miesiącach odgrywało porozumienie między UE a Turcją, nazywane powszechnie „dealem”. Strukturalnie porozumienie to zasadniczo sprowadza się do deklaracji przyjmowania z powrotem uchodźców i wprowadzenia mechanizmu ich relokacji (tzw. *resettlement*). Zgodnie z nim do Turcji będą zwracane osoby, które w Grecji znajdą się nielegalnie, a po przybyciu do tego kraju i po rejestracji w nim nie złożą wniosku o azyl lub gdy ten wniosek zostanie odrzucony jako nieuzasadniony bądź niedopuszczalny. W ich miejsce przesiedlani do Europy będą natomiast przebywający w Turcji uchodźcy syryjscy. W ramach procedury *resettlement* do Europy przesiedlonych zostanie dokładnie tyle samo osób, ile w tym czasie powróci do Turcji. Ponadto UE finansowo wspiera Turcję w celu poprawy warunków życia dla uchodźców w tym kraju.



W dyskusji publicznej dominują tu następujące krytyczne elementy: wątpliwe jest, czy wnioski o azyl są w Grecji rzetelnie sprawdzane i rozpatrywane, zanim przesiedla się uchodźców z powrotem do Turcji. Jednocześnie istnieją zasadnicze wątpliwości także co do warunków bytowych dla uchodźców w Turcji. Istnieją też obawy (zwłaszcza w obliczu napiętej sytuacji wewnętrznej w tym kraju), że ten „deal” jest niebezpieczną kartą przetargową, instrumentem nacisku rządu tureckiego na Europę. Choć wątpliwości te nie są nieuzasadnione, jednak zejście z drogi porozumienia między UE a Turcją byłoby błędem. Porozumienie to przerwałoby bowiem perwersyjną logikę, że - zgodnie z obowiązującym aktualnie prawem wobec uchodźców - z prawa do ochrony międzynarodowej mogą skorzystać tylko ci, którzy dotarli do Europy w sposób nielegalny, podczas gdy ci, którzy nie obrali tej ścieżki (nie mogli jej obrać) zostali najzwyczajniej wystawieni na pastwę losu. Porozumienie między UE a Turcją przerywa ten łańcuch niesprawiedliwego podziału szans na uzyskanie ochrony i dlatego zasługuje na szansę, tym bardziej, że możliwość relokacji może pomóc zredukować liczbę śmiertelnych wypadków na Morzu Śródziemnym.

Wraz z deklaracją UE-Turcja na polityczną agendę powróciła także już wcześniej dyskutowana opcja silniejszego prowadzenia unijnej polityki azylowej poza Europą. Rozważane są także m.in. możliwości utworzenia wspólnotowych centrów przyjmowania uchodźców poza granicami UE i przeprowadzenia w nich procedur azylowych. Jako potencjalnych partnerów w tworzeniu takich centrów dla uchodźców trzeba widzieć przede wszystkim państwa z Afryki północnej. Argumentacja uzasadniająca takie działania przypomina tę znaną z dealu z Turcją: chodzi o taką kombinację negatywnych i pozytywnych motywów, żeby dotychczasowe nielegalne próby przekraczania granicy Unii po prostu przestały się opłacać. Potrzebujący ochrony międzynarodowej mogliby legalnie wjechać na terytorium UE, co znacznie ograniczyłoby liczbę nielegalnych, niebezpiecznych i nierzadko kończących się śmiertelnie prób wjazdu do UE przez Morze Śródziemne. Możliwość uzyskania ochrony w Europie dzięki mechanizmowi przesiedleń ma służyć przede wszystkim tym, którzy najbardziej potrzebują tej ochrony (m.in. prześladowanym kobietom, małoletnim podróżującym bez opieki, osobom chorym i starszym), a nie fizycznie najsilniejszym, którzy są w stanie wykorzystać więcej zasobów, by dostać się do Europy.

Przeprowadzenie postępowania azylowego w centrach poza granicami Europy powinno przebiegać przy zachowaniu europejskich standardów praw człowieka. Utworzenie takich centrów i dobre nimi zarządzanie musi być postrzegane jako projekt średnio- jeśli nie





długoterminowy, bo takiego planu nie można zrealizować z dnia na dzień. Nasuwa się także wiele prawnych wątpliwości: Kto ma ponosić i jaką odpowiedzialność? Kto ma zarządzać a kto kontrolować centrami azylowymi? Jakie możliwości egzekwowania prawa miałyby UE? Nie ma też jasnej odpowiedzi na pytanie, czy takie centra nie stanowiłyby dodatkowej zachęty dla tych, którzy po prostu chcieliby spróbować dostać się do Europy legalnie i ponosząc minimalne ryzyko.

(Więcej informacji i zalecanych działań w rozdz. A.5.)

#### 4. Wspierać powroty chętnych, godne i szybko deportować

W postępowaniu azylowym może się okazać, że przyczyny wnioskowania o ochronę nie są wystarczające dla uzasadnienia trwałego pobytu. W takim przypadku jest niezbędne, by wnioskodawca powrócił do swojego kraju pochodzenia dobrowolnie lub by został tam deportowany. Jeśli odpowiednie środki do zakończenia takiego pobytu nie będą egzekwowane, to wiarygodność szybko straci cały system azylowy. Należy rzetelnie sprawdzić, czy osobie, która ma być deportowana, nie grozi w tym kraju niebezpieczeństwo dla zdrowia lub życia. Jeśli tak nie jest, to osoba ta musi zostać deportowana, jeśli nie chce wyjechać dobrowolnie, nawet w warunkach regularnych protestów aktywistów społeczeństwa obywatelskiego, domagających się wyjątków i tolerowania pobytu konkretnych osób, a nawet przyznania im prawa do pobytu na stałe. Liczy się także, by między oficjalną decyzją o deportacji a samą deportacją nie upłynęło zbyt wiele czasu. Im dłużej dana osoba przebywa w kraju, tym trudniej jest znaleźć legitymację do jej deportacji.

Deportację osób, którym nie przyznano azylu, często utrudniają same kraje ich pochodzenia, mało skłonne do przyjmowania z powrotem swoich obywateli. Nie zawsze można też powołać się na obowiązujące porozumienie w tym zakresie. Czasem opóźnia się także czas oczekiwania na wystawienie dokumentów niezbędnych do opuszczenia kraju, a niekiedy takie dokumenty w ogóle nie są wystawiane. Z punktu widzenia SVR trudno zrozumieć, dlaczego właśnie w tym obszarze brakuje ściślejszej współpracy na poziomie wspólnotowym. Właśnie Unia Europejska mogłaby tworzyć atrakcyjne pakiety w celu zwiększenia gotowości krajów pochodzenia migrantów do przyjmowania swoich powracających obywateli. Takie pakiety porozumień mogłyby (i powinny) zawierać instrumenty zarządzania migracją, a może także migracji cyklicznej, oraz projekty wspierania współpracy gospodarczej i naukowej.



(Więcej informacji i zalecanych działań w rozdz. A.9.).

## 5. Pozostać zgodnym z literą prawa: nie pomnażać przyczyn migracji azylantów i migrantów ekonomicznych

Istnieje wiele przyczyn, dla których można opuścić swój kraj. Niektóre z nich mogą nawet wydawać się zasadne z perspektywy indywidualnej, jednak nie odgrywają żadnej roli z perspektywy szans na uzyskanie ochrony międzynarodowej. Koherentna polityka imigracyjna musi, w opinii SVR, jasno i zasadniczo rozróżniać między różnymi motywami i ścieżkami migracji. Co więcej, prawo azylowe nie może być rozmywane i pośrednio zachęcać do emigracji, np. umożliwiając „zmiianę ścieżki” z migracji azylowej w stronę migracji zarobkowej.

Umożliwienie podjęcia pracy zarobkowej osobie ubiegającej się o ochronę może być słuszne, jeśli rozpatrzenie wniosku przeciąga się bez jej winy. Gdyby jednak „zmiana ścieżki” była dopuszczalna powszechnie i bezwarunkowo, to stałaby się ona zachętą. Ponadto azyl ma status szczególny, bo jest gwarantowany prawami człowieka. Zbyt ścisłe powiązanie azylu z rynkiem pracy, może negatywnie wpłynąć na społeczny odbiór azylantów i obniżyć ogólną społeczną akceptację dla migracji uchodźców, gdyby nagle na rynku pracy powstała nadmierna podaż siły roboczej. To doprowadziłoby z pewnością do argumentowania, że należy przyznawać mniej wniosków o azyl, bo w kraju i tak już zbyt wiele osób poszukuje pracy.

Niemcy, podobnie jak wiele innych państw, od pewnego czasu wykorzystują instrument uznawania niektórych państw za tzw. bezpieczne kraje pochodzenia (przykładowo te, które od dawna mają perspektywę członkostwa w Unii Europejskiej). Ma to sygnalizować chętnym do migracji, że azyl nie jest dla nich właściwą ścieżką. Taka koncepcja odzwierciedla także próbę rozdzielenia różnych ścieżek migracji. W UE nie ma jeszcze spójnego stanowiska w tej kwestii. Z tego względu Komisja i Parlament niedawno wystąpiły z inicjatywą opracowania ogólnoeuropejskiej listy bezpiecznych krajów pochodzenia. SVR zasadniczo wspiera tę drogę. Opracowanie takiej listy nie tylko zasygnalizowałoby obywatelom niektórych krajów, że wnioskowanie o azyl jest w ich przypadku raczej bezcelowe, ale zarazem pozwoliłoby uniknąć „loterii azylowej”, czyli sytuacji, w której wnioskujący o azyl z kraju A w państwie członkowskim X byłby traktowany jak obywatel bezpiecznego kraju pochodzenia, a w



państwie członkowskim Y już nie. SVR ostrzega jednak przed przecenianiem skutków tego instrumentu, których jego przeciwnicy, ale i zwolennicy (w zależności od stanowiska) się obawiają, bądź na które liczą. Doświadczenia z narodowymi listami bezpiecznych krajów pochodzenia jasno pokazują, że ich znaczenie jest przede wszystkim symboliczne: z jednej strony sygnalizuje krewnym osób z pewnych państw, że planowana emigracja raczej nie uda się w drodze wnioskowania o ochronę międzynarodową; z drugiej strony wysyłany jest sygnał do większości społeczeństwa, że migracja osób uciekających i ubiegających się o azyl też jest kontrolowana i ograniczana.

(Więcej informacji i zalecanych działań w rozdz. A.7., A.8.)

## **6. Możliwie szybko zintegrować dzieci uchodźców w struktury szkolne i uelastyczyć kształcenie zawodowe**

Szczególne wagi oświaty i kształcenia w integracji dzieci i młodzieży jest powszechnie znana. Tym samym jeszcze bardziej wzrosło znaczenie szkół jako centralnych „instytucji integracyjnych”, bowiem znacząca część uchodźców, przybyłych do Niemiec na przełomie 2015/2016 r., to osoby niepełnoletnie. SVR przestrzega przed próbami tworzenia specjalnej infrastruktury nauczania pod kątem uchodźców. Z punktu widzenia polityki edukacyjnej i oświatowej o wiele istotniejsze - także abstrahując od migracji uchodźców - jest natomiast pytanie: Jak uniknąć w szkole etnicznej i socjalnej segregacji i zapewnić każdego dnia zintegrowaną koncepcję nauki języka?

Wyzwania te nie dotyczą tylko sfery oświaty, nauczania początkowego i szkolnego, ale także kształcenia zawodowego. Wielu uchodźców jest wprawdzie w fazie zdobywania kwalifikacji i kształcenia, jednak na integrację w środowisku szkolnym jest już dla nich za późno. Dla tej grupy ważnym punktem odniesienia są niemieckie struktury kształcenia zawodowego (bardzo cenione na świecie). Najważniejsze, żeby zachować tu dobrą równowagę: istniejące struktury kształcenia zawodowego powinny z jednej strony zasadniczo zostać utrzymane; z drugiej strony - modele kształcenia zawodowego powinny być bardziej elastyczne, dopasowane do warunków życia uchodźców, np. poprzez pogłębienie nauczania w trybie modułowym. Adekwatne reformy powinny służyć możliwie prostej integracji młodych uchodźców w system kształcenia zawodowego tak, by mogli oni stopniowo zdobywać niezbędne kompetencje. W ramach procesu bolońskiego w szkolnictwie wyższym dokonano podziału na tryb studiów





licencjackich i bazujące na nich studia magisterskie. Analogicznie do tego modelu warto się zastanowić, przynajmniej na próbę, nad wprowadzeniem także w kształceniu zawodowym fazy kształcenia podstawowego i fazy specjalizacyjnej. Podział na moduły pozwoliłby także na szybsze uznawanie zdobywanych kompetencji i przyznawanie odpowiednich certyfikatów. Jest to ważne także z punktu widzenia zwiększania motywacji do zdobywania kwalifikacji zawodowych i uzyskania dyplomu ukończenia szkoły zawodowej. Tego rodzaju moduły tradycyjnie wywołują sprzeciw i niewątpliwie niosą ze sobą także ryzyko. Niemniej jednak takie uelastycznienie systemu sprzyjałoby nie tylko uchodźcom, ale także np. młodym ludziom, którzy od dłuższego czasu są bezrobotni. Warto wykorzystać okazję do takiego sensownego uzupełnienia struktur kształcenia zawodowego.

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

## **7. Wykorzystać istniejące reguły do integracji uchodźców na rynku pracy, ułatwić uznawalność nieformalnych kwalifikacji**

Także w obszarze integracji na rynku pracy SVR ocenia wdrażanie specjalnych instrumentów raczej sceptycznie. Zasadne byłoby raczej wykorzystanie tu najpierw już sprawdzonych narzędzi z dostępnego instrumentarium polityki rynku pracy, zreformowanych zasadniczo w ostatnich latach. Niemcy mają dobre instrumenty aktywnej, jak i pasywnej polityki rynku pracy. Pod jednym względem w relacji do uchodźców unaocznia się jedno szczególne zadanie: należy stworzyć niezawodne struktury i instrumenty, które pozwoliłyby uznać także nieformalne kompetencje (np. doświadczenie zawodowe). Ponadto SVR przestrzega przed przecenianiem skutków napływu uchodźców na rynku pracy (zarówno w sensie pozytywnym, jak i negatywnym). Napływ uchodźców nie rozwiąże problemu deficytu specjalistów i wykwalifikowanych pracowników, występujący z różną intensywnością w zależności od branży i regionu i w kolejnych latach nadal będzie się nasilał. Negatywny wpływ migracji na poziom zatrudnienia rodzimych pracobiorców czy też na poziom płac w relevantnych w przypadku uchodźców segmentach rynku pracy także będzie raczej niewielki w długoterminowej perspektywie.

(Więcej informacji i zalecanych działań w rozdz. B.3.)



## 8. Wykorzystać instrument przywiązania do miejsca zamieszkania, z korzyścią dla miast i prowincji

Rząd federalny wprowadził w trakcie kryzysu instrument przywiązania do określonego miejsca zamieszkania (tzw. Wohnsitzauflage) w odniesieniu do uchodźców. Pozwala on, by kraje związkowe (przy uwzględnieniu licznych klauzul) narzucały uchodźcom z przyznanym statusem miejsce zamieszkania na trzy lata. W ten sposób landy mogą ograniczyć (dalszą) koncentrację w dużych miastach. Regiony wiejskie i zagrożone odpływem ludności powinny natomiast wykorzystać ten czas, by zadbać o to, żeby uchodźcy z przyznanym statusem w obowiązującym ich czasie zamieszkiwania w danym miejscu mogli się tam zadomowić. Kluczowymi obszarami działalności, by sprostać temu zadaniu, są kwestie zamieszkania, możliwości podjęcia pracy zarobkowej i przyjęcia w struktury lokalne, od członkostwa w straży pożarnej po stowarzyszenia kulturalne czy sportowe.

W najlepszym przypadku uda się zatrzymać na miejscu choć część z osób z przyznanym prawem do ochrony. Po zakończeniu okresu przywiązania do pierwszego miejsca zameldowania z pewnością trudna do oszacowania liczba osób wyjedzie tam, gdzie mieszkają ich bliscy, czyli z reguły do dużych miast w kraju. Aby uniknąć w dzielnicach mieszkaniowych, a co jest z tym związane - także w obszarze społecznym - segregacji (w sensie tworzenia „społeczeństw paralelnych”), miasta – także z przyczyn polityczno-integracyjnych - powinny dostatecznie wcześniej podjąć działania w celu stworzenia warunków mieszkaniowych dla wszystkich. Przywiązanie do miejsca zamieszkania pozwala złapać oddech, daje czas potrzebny do rozpoznania głównych obszarów działania i do podjęcia właściwych do potrzeb działań. Należy dobrze wykorzystać ten czas.

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



## 9. Przekazywanie wartości i wspieranie ich internalizacji poprzez społeczne współuczestnictwo nowych przybyszów

Po wydarzeniach z ostatniej nocy sylwestrowej na Placu Katedralnym w Kolonii integracji w niemiecki system wartości i norm przypisuje się podobną wagę co integracji w system kształcenia i oświaty oraz na rynku pracy. Dlatego w ramach reformy kursów integracyjnych zwiększono udział tzw. części orientacyjnej tych kursów z 60 na 100 godzin. SVR popiera te działania, przestrzegając zarazem przed przecenianiem możliwości rzeczywistego oddziaływania zwiększenia liczby godzin tych zajęć na system uznawanych przez uchodźców wartości. Bez wątplenia ważne jest przekazywanie nowym przybyszom wartości płynących z Ustawy Zasadniczej i z niemieckiego porządku prawnego. Uprawnione jest także nawoływanie do ich przestrzegania. Wewnętrznej internalizacji tych wartości nie można jednak narzucić czy odgórnie wyegzekwować.

Żeby ktoś mógł uznać wartości za własne, musi stać się on częścią wspólnoty społecznej i musi przeżywać te wartości na co dzień. Nie wystarczy teoretycznie wyłożyć katalog wartości; wartościami trzeba po prostu żyć. W 2016 r. przybierały na sile rasistowskie incydenty i wzrosła liczba aktów przemocy wobec uchodźców. To hamuje starania integracyjne i osłabia ten kanon wartości, który w znaczącym stopniu wspiera integrację. Odpowiedzialne organy ścigania, policja i sądownictwo, muszą się wykazać dużą konsekwencją w ściganiu czynów karalnych na tle rasistowskim; to ich wkład w to, żeby proces integracji zakończył się sukcesem.

Do odniesienia sukcesu integracyjnego potrzeba jest wielkich wysiłków, przede wszystkim ze strony samych nowych przybyszów. Wiarygodne badania empiryczne pokazują, że Niemcy są dla nich atrakcyjne zwłaszcza jako kraj liberalny i otwarty. Oni sami muszą jednak także wnieść własny wkład w to, żeby otrzymać te wartości - otwartość i liberalizm. Motywowanej względami religijnymi nietolerancji wobec innowierców lub myślących inaczej nie można akceptować podobnie jak otwartej wrogości wobec obcokrajowców. Nowoprzybyli muszą przystosować się do podstawowych wartości i norm niemieckiego porządku prawnego; nie można akceptować kwestionowania demokratycznego porządku prawnego z pobudek religijnych czy tradycyjnych.



Żeby integracja stałą się historią sukcesu potrzebny jest także wysiłek ze strony społeczeństwa przyjmującego. Należy komunikować obywatelom, że przyjmowanie ludzi w potrzebie jest wyrazem człowieczeństwa, i uświadamiać ich, że dzisiejsi uchodźcy są jutrzejszymi współobywatelami, którzy wniosą swój wkład do gospodarki i do społeczeństwa. Potrzebna jest realistyczna ocena sytuacji, ale oparta na optymizmie, który wskaże właściwy kierunek.

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