



INFORMACJA PRASOWA (2017)

Integrowanie uchodźców: zmodernizowana polityka UE wobec uchodźców powinna opierać się na nowych, jasnych regułach działania, a nie na realizacji doraźnych programów. Kluczem jest „więcej Europy” i „inna Europa”.

Ekspertyza Roczna SVR 2017 (*SVR-Jahresgutachten*) zawiera propozycje nowelizacji europejskiej polityki wobec uchodźców. Propozycja SVR proponuje stopniowe wprowadzanie w całej Europie mobilności dla uznanych uchodźców, postrzeganej jako przejaw sprawiedliwego podziału odpowiedzialności w UE. Ścisła współpraca z państwami tranzytowymi jest z punktu widzenia *Realpolitik* nie do uniknięcia, ale powinna być prowadzona z poszanowaniem praw człowieka. Przeprowadzona przez SVR analiza najnowszych uregulowań w zakresie integracji uchodźców w Niemczech wskazuje kierunek koniecznych działań, zwłaszcza w dziedzinie oświaty i kształcenia zawodowego, poprzez umożliwienie szybkiego dostępu do szkół i stworzenie elastycznych modeli kształcenia zawodowego.

Berlin, 25 kwietnia 2017 r.: W obliczu ogromnej fali migracji uchodźców, przede wszystkim w latach 2015 i 2016, Unia Europejska stanęła przed wyzwaniem naprawienia niedoskonałości dotyczących konstrukcji wspólnotowej polityki wobec uchodźców, a Niemcy - przed zadaniem zintegrowania uchodźców, którzy uzyskali ochronę. W odpowiedzi na przyjazd prawie 890.000 osób (tylko w 2015 r.) wprowadzono liczne formalnoprawne zmiany. Ósma Ekspertyza Roczna SVR analizuje postępy i definiuje obszary, w których należy bezzwłocznie podjąć działania, zarówno w europejskiej polityce migracyjnej, jak i w niemieckiej polityce integracyjnej. Ekspertyza nie koncentruje się przy tym wyłącznie na kryzysie, lecz zwraca również uwagę na szanse jakie z niego płyną, dla Europy i dla Niemiec.

„Nowy początek w europejskiej polityce wobec uchodźców możliwy jest tylko w modelu `więcej Europy` i `innej Europy`”, powiedział Przewodniczący Rady Niemieckich Fundacji ds. Integracji i Migracji (SVR) profesor dr Thomas Bauer, prezentując Ekspertyzę Roczną w Berlinie. Dla zrealizowania zasady „**więcej Europy**” SVR popiera bieżące stanowisko Komisji Europejskiej, postulującej europeizację niektórych dziedzin polityki azylowej. Dotyczy to zarówno wzmocnienia roli Frontexu, unijnej agencji ochrony granic, i Europejskiego Biura Wsparcia w Dziedzinie Azylu (EASO) oraz starań do zharmonizowania unijnych zasad przyjmowania uchodźców przez państwa członkowskie. Ponadto, SVR zaleca w perspektywie wprowadzenie wspólnej i wiążącej listy tzw. bezpiecznych krajów pochodzenia. Wspólna dla całej UE lista bezpiecznych krajów pochodzenia umocniłaby rolę Unii Europejskiej i wsparła równe traktowanie azylantów przez państwa członkowskie wspólnoty. Analogiczne zasady powinny obowiązywać w zakresie zawracania imigrantów i deportacji. Mówiąc jednym głosem UE mogłaby wynegocjować lepsze rozwiązania niż poszczególne państwa członkowskie samodzielnie, negocjując z krajami pochodzenia kwestie przyjmowania z powrotem ich obywateli oraz deportacji.



Do rozwiązania obecnego kryzysu w unijnej polityce wobec uchodźców nie wystarczy samo „więcej Europy”. Zmienić musi się całokształt polityki europejskiej. W dziedzinie uchodźstwa i azylu potrzeba jest wręcz „**innej Europy**”, wypełnionej nowymi koncepcjami i umożliwiającą elastyczną współpracę. Dotyczy to także przede wszystkim pięty achillesowej wspólnotowej polityki azylowej - mechanizmu wewnątrz europejskiego podziału odpowiedzialności. Z punktu widzenia SVR wiele przemawia za utrzymaniem określonego porozumieniem dublińskim regulacji podziału kompetencji, zgodnie z którą za przeprowadzenie procedury azylowej odpowiedzialne jest to państwo, przez którego granicę uchodźca wjechał na terytorium unijne. Tę zasadę należałoby jednak uzupełnić o mechanizm podziału odpowiedzialności, dzięki któremu państwa z zewnętrznymi granicami UE, będące w szczególnej sytuacji z uwagi na swoje położenie geograficzne, nie będą pozostawiane same sobie. „Inną Europę” SVR proponuje co do konkretnego kształtu podziału odpowiedzialności. Szczególną rolę odgrywa tu postulat **warunkowego przyznania prawa do mobilności w UE dla uchodźców z uznanym statusem azylanta**. Koncepcję tę SVR przedstawiła już w Ekspertyzie Rocznej na rok 2015, natomiast obecny dokument poświęcony jest analizie możliwych scenariuszy zakresu tych praw.

- W wariantcie minimalnym można by otworzyć na uznanych uchodźców różne dyrektywy w zakresie migracji zarobkowej, np. dotyczące pracowników sezonowych bądź wysoko wykwalifikowanych. Uznani uchodźcy mogliby uzyskać prawo do mobilności wynikające z tych dyrektyw.
- Bardziej zaawansowana byłaby opcja stopniowego ujednoczenia zakresu mobilności dla uchodźców z tym, którym dziś cieszą się obywatele unijni. Ten model pozwalałby osobom ze statusem uchodźcy przeprowadzić się do innego państwa UE, jeśli udałoby im się znaleźć w tym kraju pracę. Taka opcja jest bliska najnowszemu orzecznictwu Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości, który kwestie mobilności obywateli UE silnie powiązał z aktywnością ekonomiczną w kraju docelowym migracji.
- Ostatecznie można by sobie wyobrazić rozdzielenie, w przypadku tej grupy osób, prawa do mobilności od praw socjalnych. Oznaczałoby to, że uznani uchodźcy, którzy skorzystaliby z możliwości swobodnego przemieszczania się, w okresie przejściowym świadczenia socjalne w kraju docelowym mogliby uzyskać wyłącznie w ograniczonym zakresie. W przypadku obywateli UE, przebywających na stałe w Niemczech, już dziś obowiązuje, w określonych wypadkach, zasada wyłączenia ze świadczeń socjalnych na okres pięciu lat.

„Takie scenariusze stwarzają tylko ramy działań politycznych. W ten sposób mogłoby dojść - także stopniowo - do wykrystalizowania się w Europie nowej formy podziału pracy”, stwierdził prof. Bauer. Państwa członkowskie UE miałyby możliwość wniesienia różnego wkładu w rozwiązywanie wspólnego problemu; Komisja Europejska mówi w tym przypadku o „elastycznej solidarności”. Za wdrożenie procedury azylowej oraz deportacje/zawracanie osób, którym odmówiono prawa do ochrony, nadal byłyby odpowiedzialne państwa z zewnętrznymi granicami UE, jednakże przy wsparciu ze strony UE, a zwłaszcza Frontexu i EASO. Wkład



państw z północy oraz zachodu Europy polegałyby natomiast na stopniowym otwieraniu rodzimych rynków pracy na uchodźców z przyznanym prawem do azylu; w ten sposób wzięłyby one na siebie - silniej niż dotychczas - odpowiedzialność za integrację nowych przybyszów; oczywiście w stopniu adekwatnym do poziomu ich gospodarczego rozwoju oraz możliwości adaptacyjnych ich rodzimych rynków pracy.

Kwestia zbilansowania szans i ryzyka, wynikającego z umacniania współpracy UE z państwami trzecimi, wywołuje do dziś wiele zastrzeżeń. Najbardziej kontrowersyjnym przykładem jest tu **porozumienie między Unią Europejską a Turcją**, zwane powszechnie „dealem”. SVR zasadniczo wspiera zasadę, na której opiera się ta koncepcja, a mianowicie wysyłania właściwych sygnałów poprzez kombinację programu przesiedleń z deportacyjnym: po pierwsze, szanse przyjęcia na teren EU w drodze nielegalnego wjazdu są zmniejszone; po drugie, istnieje możliwość legalnego przyjazdu do Europy w ramach programu przesiedleń, bez przemytników, dla tych, którzy zrezygnują z prób nielegalnego wjazdu na terytorium Unii. SVR dostrzega jednak negatywne strony takiego rozwiązania w codziennej praktyce: poprawione muszą ulec warunki bytowe w przepelnionych obozach na wyspach greckich, by zagwarantować uchodźcom godne warunki życia. Monitorować należałoby także warunki bytowe uchodźców w Turcji. Trzeba także znacznie podwyższyć liczbę uchodźców, wytypowanych do przesiedlenia z Turcji do UE, a także przyspieszyć proces przesiedleń.

Rozważania niemieckiego federalnego resortu spraw wewnętrznych na temat ewentualnego utworzenia w Tunezji i Egipcie **unijnych centrów**, w których uchodźcy mogliby składać wnioski o azyl, generuje - w opinii SVR - szereg pytań natury praktycznej i prawnej, a zwłaszcza praw człowieka, które należałoby wyjaśnić. Nie jest jasne, na jakich podstawach formalnoprawnych miałyby być wdrażane eksterytorialne procedury azylowe. Otwarcie takich centrów prawdopodobnie wywołałoby efekt przyciągania, co w konsekwencji doprowadziłoby do znacznego wzrostu składanych wniosków. Skutkowałoby to koniecznością ogromnego zwiększenia nakładów personalnych i finansowych przy rozpatrywaniu wniosków, by uniknąć przepelnienia centrów i zapewnić uchodźcom godne warunki bytowe. I choć plany utworzenia takich unijnych centrów raczej nie mają dziś szans na realizację, to jednak - według SVR - zacieśniania współpracy z ważnymi krajami tranzytowymi nie da się uniknąć z punktu widzenia *Realpolitik*. „Bezczynność lub odwracanie głowy nie jest właściwym rozwiązaniem”, powiedział Przewodniczący SVR prof. Bauer. UE musi stawić czoła ogromnym wyzwaniom migracyjnym i w polityce azylowej, którym nie można sprostać bez współpracy z krajami pochodzenia migrantów, krajami tranzytowymi i pierwszego kontaktu. Przy tym „kompasem współpracy UE z państwami trzecimi muszą być prawa człowieka”, stwierdził prof. Bauer. Nie ma tu prostego rozwiązania. W opinii SVR podział odpowiedzialności nie może oznaczać zwykłego przesunięcia odpowiedzialności.

Po częściowym załamaniu się w praktyce unijnego systemu azylowego jesienią 2015 r., Niemcy z dnia na dzień stały się zdecydowanie najważniejszym krajem docelowym dla uchodźców. Zrodziło to konieczność dopasowania istniejących struktur i instrumentów polityczno-integracyjnych. Dlatego też druga część aktualnej Ekspertyzy Rocznej SVR jest



poświęcona modernizacji niemieckiej infrastruktury integracyjnej. Szczegółowo przeanalizowane zostały przy tym obszary: warunków mieszkaniowych, kształcenia i oświaty, integracji na rynku pracy oraz przekazywania wartości. Na podstawie wyników przeprowadzonych badań SVR wydało następującą podstawową rekomendację: „Integrując uchodźców nie należy zasadniczo tworzyć specjalnych programów, ale raczej wykorzystać już istniejące struktury”, powiedział prof. Bauer. Oznacza to, że uczniowie z rodzin uchodźczych powinni jak najszybciej zasiadać w normalnych klasach szkolnych, a w zakresie kształcenia zawodowego i integracji na rynku pracy należałoby wykorzystać obowiązujące i już sprawdzone instrumenty polityki rynku pracy”. Specjalne programy powinny pozostać wyjątkiem i mieć zastosowanie np. w zakresie nauczania języka. „Napływ uchodźców może i powinien zostać wykorzystany do całościowego zreformowania istniejących struktur, żeby mógł skorzystać z tego każdy zainteresowany”, dodał prof. Bauer.

Około połowy z grupy uchodźców, którzy złożyli w Niemczech wniosek o azyl w latach 2015 i 2016, ma 25 lat lub mniej. Rodzi to poważne **wyzwania dla systemu kształcenia i oświaty** - począwszy od przedszkoli, szkół i kształcenia zawodowego aż do poziomu uniwersytetów. Ciągłe mają miejsce poważne opóźnienia, zanim dzieci uchodźców trafią do przedszkoli czy szkół lub zanim młodzież zacznie się przyuczać do wykonywania konkretnego zawodu. W niektórych krajach związkowych, ze względu na wielomiesięczne przebywanie w placówkach pierwszego kontaktu, dzieci z rodzin uchodźczych nie uczęszczają do szkół, co jest niezgodne z prawem międzynarodowym. SVR apeluje o możliwie szybkie (najpóźniej po trzech miesiącach od przyjazdu) objęcie dzieci uchodźców obowiązkiem szkolnym. Taki okres przewiduje także unijna dyrektywa regulująca przyjmowanie uchodźców. Należy również przeciwdziałać nasilaniu się odczuwalnych w szkołach tendencji do segregacji, by zapewnić dzieciom uchodźców szanse autentycznego współuczestnictwa na takim samym, co ich koledzy i koleżanki z ław szkolnych.

Pole do działania SVR widzi także w systemie szkolnictwa zawodowego: choć niemiecki system kształcenia jest już znacznie otwarty na uchodźców w sensie formalnoprawnym, to jednak istniejące możliwości są rzadko wykorzystywane w praktyce. Aby ułatwić młodym uchodźcom start w placówkach kształcenia, SVR proponuje podzielić tok nauczania w szkołach zawodowych (przynajmniej na próbę) na dwie fazy - kształcenia podstawowego i specjalizacyjną. Z takiej modularyzacji mogliby skorzystać także długotrwale bezrobotni. Absolwenci podstawowej fazy kształcenia powinni mieć możliwość budowania na tej podstawie swojej dalszej ścieżki edukacyjnej. Gdyby ten system był rzeczywiście otwarty „w górę”, to można by uniknąć powstania nierównego dla wszystkich systemu kształcenia zawodowego.

Wprowadzenie elastycznych modeli kształcenia, np. szkół w trybie wieczorowym, umożliwiłoby uchodźcom zdobywanie wykształcenia, a jednocześnie podejmowanie pracy zarobkowej. „Wkład finansowy w **zintegrowanie** uchodźców **na rynku pracy** oraz w system kształcenia należy traktować jako inwestycję”, powiedział Przewodniczący SVR prof. Bauer. Jeśli uchodźcy w średnioterminowej perspektywie staną się podatnikami, to to się opłaci. „A jeśli nie zainwestujemy dziś, to uciekające do Niemiec dzieci i młodzież za parę lat znajdą się w grupie



osób bez perspektyw, z wszystkimi tego indywidualnymi i społecznymi skutkami”, ostrzegł prof. Bauer.

Przy wsparciu uchodźców w poszukiwaniu miejsca pracy lub próbie (prze)kwalifikowania się, SVR stawia na sprawdzone już instrumenty polityki zatrudnienia, a jest sceptyczna wobec specjalnych środków, takich jak przykładowo nowy program „Środki integracji uchodźców” (FIM, *Flüchtlingsintegrationsmaßnahmen*). Nieodzownym elementem integrowania i warunkiem umożliwiającym wejście na rynek pracy jest natomiast intensywne i dokładne wspieranie nauczania języka. Ponadto, SVR ostrzega przed przecenianiem skutków (zarówno pozytywnych, jak i negatywnych) napływu uchodźców na rynek pracy. „Przyptyw uchodźców nie rozwiąże problemu braku wykwalifikowanych kadr”, argumentował prof. Bauer. Nieuzasadnione są obawy, że migracja uchodźców może wywołać poważne napięcia na rynku pracy, dumping płacowy czy zagrożenie miejsc pracy dla rodzimych pracowników.

Przekazywanie wartości jest niezwykle ważne, zwłaszcza po wydarzeniach podczas nocy sylwestrowej 2015/2016 w Kolonii. W tym celu na kursach integracyjnych zwiększono liczbę godzin, przeznaczonych na przekazywanie społeczno-kulturowych wartości oraz podstaw funkcjonowania porządku politycznego demokratycznego państwa prawa z 60 na 100 godzin. „Wykładanie teorii wartości oczywiście jest ważne, jednak nie można przeceniać jego praktycznej skali oddziaływania. Wiele zależy bowiem od tego, na ile te wartości będą internalizowane. W praktyce liczy się, na ile ludzie przeżywają i uczą się tych wartości na co dzień”, dodał prof. Bauer. Do zintegrowania nowych przybyszów niezbędne są też wysiłki ze strony społeczeństwa przyjmującego. Dlatego jest istotne, by podkreślać, że przyjmowanie potrzebujących jest miarą człowieczeństwa i wynika z realizacji podstawowych wartości, które są fundamentem naszego społeczeństwa.

Ekspertyza Roczna SVR 2017 wraz z częścią graficzną jest dostępne na stronie: 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

O Radzie Ekspertów SVR

Rada Ekspertów Niemieckich Fundacji ds. Integracji i Migracji (SVR) powstała z inicjatywy Fundacji Mercator i Fundacji Volkswagena. Zrzesza ona łącznie siedem fundacji. Obok Fundacji Mercator i Fundacji Volkswagena są to: Fundacja Bertelsmanna, Fundacja Freudenberg, 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. Wyniki swojej działalności publikuje w corocznych ekspertyzach.



SVR tworzy dziewięciu naukowców, reprezentujących różne dyscypliny nauki i różne instytucje naukowe: prof. dr Thomas K. Bauer (Przewodniczący), prof. dr Hacı Halil Uslucan (Wiceprzewodniczący) oraz prof. dr Gianni D'Amato, prof. dr Petra Bendel, prof. dr Wilfried Bos, prof. dr Claudia Diehl, prof. dr Viola B. Georgi (od 2017 r.), prof. dr Christian Joppke, prof. dr Daniel Thym i prof. dr Heinz Faßmann (do 2017 r.).

Dalsze informacje dostępne są na stronie: www.svr-migration.de