

# ИНТЕГРАЦИЯТА НА БЕЖАНЦИТЕ И ВКЛЮЧВАНЕТО ИМ В АСПЕКТИТЕ НА ОБЩЕСТВЕНИЯ ЖИВОТ ВЪВ ФЕДЕРАЛНА РЕПУБЛИКА ГЕРМАНИЯ (ОБЩИ ПОЛЖЕНИЯ)

Август Хаджипетров,  
докторант ВСУ „Черноризец Храбър“

**Резюме:** В публикацията се разглеждат общите правни и политически аспекти на интеграцията на бежанците и включването им в обществения живот на Федерална Република Германия, общият модел и различните принципи за интеграция, значението на културната интеграция, икономически аспекти и статистически данни.

**Ключови думи:** принцип за насърчаване и задължаване; активизираща политика на пазара на труда; равен достъп; положителни перспективи за оставане; икономизиране на бежанското право; бежански статут; миграция; интеграция; социални разходи; сигурни страни на произход.

**Summary:** The publication discusses the general legal and political aspects of refugee integration and integration into the public life of the Federal Republic of Germany, the general model and different principles of integration, the importance of cultural integration, economic aspects and statistics.

**Keywords:** principle of promotion and obligation; activating labour market policy; equal access; positive prospects for staying; economizing refugee law; refugee status; migration; integration; social costs; safe countries of origin.

## УВОД

Интеграцията на която и да е личност, в общество различно от родното по своите етнически, религиозни, икономически, граждански, културни и социални аспекти, е безусловно сложен процес, който изисква постепенно усвояване и надграждане на формалните и неформалните порядки, традиционно възприети в новия социум. Тя предполага взаимни насрещни усилия, както на бежанците така и на приемащата държава, като желаният резултат е да бъде доведен до равнопоставеност по отношение възможностите и правата на приемащата страната, с оглед пълноценното включване на мигранта в живота на обществото. Крайната цел на интеграцията съгласно актуалната политическа линия в Германия, е получаване право на постоянно пребиваване или придобиване на гражданство.

За голямата част от бежанците, репатрирането в родната им страна представлява реална екзистенциална заплаха, поради водещите се в нея конфликти или опасност от преследване по различни признаци, поради което максимално бързото включване в ежедневието в страната домакин, повишава и шансовете им за последващата успешна интеграция. За самите бежанци, пристигането в новата страна означава да намерят сами своя път в нова среда, с непознати обществени процеси чиито граждани имат различно от усвоеното им поведение, мироглед и език.

Познатата до сега практика показва, какво голямо предизвикателство за новопристигналите е уреждането на първоначалните административни, финансови и битови параметри, гарантиращи достойното им съществуване, поради което и немската страна е разработила настречна система за ефикасното обезпечаване на помощ, въпреки че една известна част от бежанците е натрупала в една или друга степен негативен опит от контактите с административните органи на различните страни членки на Европейския Съюз.

От друга страна, настроенията и отношението на държаво-формация етнос в приемащата страна към новодошлите, е от не по-малка важност, а страховете и съмненията им трябва безусловно да се вземат на сериозно. Тук е важно да се отбележе, че максималното разпространение на информацията за моделите на един успешен интеграционен процес, може да предизвика положителни социални и икономически промени, както и да насърчи социалното сближаване в приемащата страна, защото ако на търсеците закрила се помогне първоначално, последващите икономически ползи от новодошлите доказано ще се възвърнат във финансов план многократно повече на населението от това, което е било необходимо за тяхната интеграция.

Едва от 2005 г Законът за имиграцията определя насърчаването на интеграцията като държавен ангажимент, макар и до сега равнопоставеното участие на всички да остава основно предизвикателство във всяко едно миграционното общество. До края на 90-те години на XX век, Федерална Република Германия не се е считала за страна на миграцията и поради тази причина, в продължение на десетилетия не е била разработвана последователна политика в подкрепа на интеграцията на мигрантите и техните потомци. Вместо това интеграционните дейности дълго време са били поверявани на различните организации за социално подпомагане (така наречените „Sozial/Leistungsträger“, дефинирани в §12 Satz 1 от Социалния закон, книга първа (Sozialgesetzbuch, Buch I SGB I) като Каритас, Диаконии, АВО и местните власти, без единно формирана държавна политика по въпроса. Още през 70-те години на миналия век обаче, критични гласове от академическите и политическите среди, подчертават спешната необходимост от активно насърчаване на интеграцията. [1] През 1979 г. първият комисар на федералното правителство по въпросите на чужденците Хайнц Кюн от

SPD (Социал Демократическата Партия на Германия), призовава за признаване на действителното състояние на имиграцията, за въвеждане на улеснения за натурализация и за насърчаване на интеграцията и в немското общество. [2]

Едва впоследствие интеграцията е заложена със Закона за имиграцията, който влиза в сила на 1 януари 2005 г., като държавен ангажимент на централно федерално ниво. В тази рамка, по това време конституираната Федералната служба за интеграция на бежанци (BAFI) в последствие трансформирана в сегашната Федерална служба за миграция и бежанците (BAMF – Bundes Agentur für Migration und Flüchtlinge) е правителствената институция, натоварено с управлението на мерките за насърчаване на социализацията и интеграцията на новопристигащите бежанци, които включват вътрешните връзки на централната и местните администрации с носителите на социалните услуги, организиращи различните курсове за интеграция, които от тогава и до днес са централният елемент на държавно урегулираните усилията в областта на интеграционната политика на Федерална Република Германия. Те са: езиков курс в различни нива по общоевропейската класификация (Нива A1 + A2 + B1 ведно, B2 и C1) както и курс за политическа ориентация, който предоставя знания за приемащата страна - държавното устройство, правната система, историята и културата на Германия. При вписването на лицето в общата система и издаването на разрешението за пребиваване, имиграционните власти задължат мигрантите да участват в горните интеграционни курсове, като изключението е за гражданите на страните членки на ЕС, които не са задължени да ги преминат, но въпреки това в различни хипотези е уредена възможността и за тях стойността на курсовете да бъде за сметка на немската държава. [3]

Както на централно федерално ниво, интеграционната политика се провежда също така и на ниво федерални провинции и федерални градове. За осъществяването на такава държавна политика, която изисква усилията на различни институции в различни области, освен законовите и административни разпоредби, са регламентирани и консултативни мерки за сътрудничество в широк обществен формат със субектите на гражданското общество в рамките на ежегодните срещи на върха по въпросите на интеграцията, провеждани в канцлерството на ФР Германия (български еквивалент Министерски Съвет) от 2006 г. насам.

Различните федерални провинции са разработили собствени концепции за интеграция със съответните конкретни насоки за осъществяването и, като в три от федералните провинции – град Берлин през 2010 г., Северен Рейн-Вестфалия през 2012 г. и Баден-Вюртемберг през 2015 г. - приеха отделни закони третиращи материята на интеграцията, които имат за цел да увеличат задължителния характер на разработените механизми за провеждането на по-успешни миграционни политики. Във Федерална провинция Бавария през 2017 г. влезе в сила интеграционен закон, който е посветен предимно на интеграцията на лицата, търсещи закрила. [4]

Политиката на интеграция в Германия следва принципите за насърчаване и задължаване, който е възприет като основен принцип на социалната държава в хода на „активизиращата политика на пазара на труда“ и който с четвъртото изменение и допълнение на Социалния закон, книга втора (Sozialgesetzbuch, Buch II) влезе в сила в началото на 2005 г., като основен принцип на социалната държава. От една страна, имигрантите са длъжни да научат немски език и да зачитат основните ценности на германското общество, по-специално свободната и демократична правна система, а германското общество престава насрещно на имигрантите гарантиран „достъп до всички области на обществения, икономически, социален и политически живот, на принципа на равното третиране, равните възможности, като признава и премахва съществуващите бариери“.

Същественото тук е, че такъв подход подчертава условието приемащото общество да даде също своя принос за успешната интеграция на мигрантите и техните потомци, основно посредством усилията и конкретните мерки за недопускане на дискриминация, но на практика, а и в обществения дискурс обаче, усилията за интеграция се изискват преди всичко от страна на мигрантите. [5] През последните години аспектът на отправяне на конкретни изисквания стана много по-важен, тъй като бяха формулирани положителни и отрицателни стимули за активизиране на усилията за интеграция от страна на новопристигналите. Такива например са, изискването от чужденците за полагане на максимални усилия да научат немски език, утвърждаването им на пазара на труда, за да могат сами да обезпечават разходите си и безусловно законопослушание, като задължителни условия за удължаване срока на разрешителните им за пребиваване на територията на страната и Европейския Съюз, като първа стъпка при санкциониране неучастието на мигрантите в интеграционните е етапното съкращаване на социалните им плащания за издръжка. Съответно, ако мигрантите докажат "специални постижения в областта на интеграцията" - например добри езикови познания и/или продължителна доброволческа дейност в обществена организация с нестопанска цел, те могат да кандидатстват за натурализация в съкратен срок, вместо след навършване законово установените осем години легално пребиваване във Федерална Република Германия.

Докато преди няколко години, мерките за интеграция бяха насочени почти изключително към мигрантите с право на престой, със Закона за убежището от есента на 2015 г. и Законът за интеграцията, който беше приет и влезе в сила през 2016 г., и в резултат на интензивната имиграция на бежанци, правното поле се разшири досежно бежанците, търсещите убежище и лица подлежащи на закрила, с оглед на което хората, които все още се намират в процедура за предоставяне на убежище, но за които се предполага, че ще им бъде предоставен статут на закрила и съответно право на пребиваване в Германия (т.нар. "положителни перспективи за оставане"), също получават право да се ползват от

разработените мерки за интеграция. На горепосочените се гарантира правото на пребиваване, при представяне на доказателства за дългосрочна трудова заетост, за която се изплащат социалноосигурителни, здравни и пенсионни отчисления. [6]

Като обективната причина на разширяването на обхвата на мерките за интеграция на тези групи лица се изтъква от една страна опитът, че много хора без право на пребиваване, все пак остават в Германия за постоянно, тъй като не могат да бъдат депортирани по едни или други причини - пример поради наличието на обща забрана за депортиране в страната им на произход, поради липсата на документи за удостоверяване на самоличност и т.н.. От друга страна, беше отчетен фактът, че процесите на интеграция протичат по-успешно, ако предложенията за интеграция се отправят на ранен етап, като това изначално е предпоставка за намаляне на икономическите, социалните и политическите разходи, свързани с бежанците. Като краен резултат се установи, че преориентирането на интеграционната политика през последните години спомага значително хората търсещи закрила, все повече да се "откриват" като потенциални участници на пазара на труда. [7]

Безусловно трудовата миграция и търсещите убежище продължават да се разбират, като две правно различни форми на миграция, но в последните години тендира гледището хората търсещи закрила, все повече се разглеждат през призмата на възможните икономически резултати и примерно предоставянето на постоянно право на пребиваване се свързва с доказване на постижения в областта на интеграцията, чрез което субектите трябва да покажат принос към приемното общество. [8] Подобно третиране се описва, като „икономизиране“ на бежанското право и търпи критика с оглед загубата на значението на изначалните му хуманитарни принципи, тъй като акцентът се измества повече към въпроса за икономическата жизнеспособност на търсещите и освобождаването на държавата от задължението за издръжка на лицата, от колкото към закрила от човешкото страдание, което трябва да бъде облекчено. [9]

Подобно развитие в нормативната уредба касаеща миграцията е обаче от полза за самите засегнати лица, тъй като те не са принудени да останат пасивни за дълги периоди от време, каквито бяха законовите положения през 90-те години и началото на 2000 г. [10] Възможността човек да се самообезпечава и да не зависи изцяло от държавните субсидии, способства също субектът да води независимо и достойно съществуване. Понятийният речник, ползван през изминалите години и терминология, като "сигурни страни на произход", "сигурни перспективи за оставане", "лица, търсещи убежище, в близост до пазара на труда" или "толерантност към лица с неясна самоличност" - показват, че в групата на лицата, търсещи закрила, са създадени нови разграничителни линии, които допринасят за по-силното разделение на лицата, търсещи закрила, и техните права. [11]

По въпросите на интеграцията, през последните години наред с акцента върху придобиването на необходимите езикови знания, което се определя като основната предпоставка, т.н. "ключ към интеграцията", и интегрирането на мигрантите и техните потомци в образователната система и пазара на труда, все повече се подчертава аспектът и на културната интеграция. Такъв пример е "Инициатива за културна интеграция", на Експертният съвет по интеграция и миграция (SVR – Sachverständigenrat für Integration und Migration) започната през май месец 2017 г., който препоръчва също така, да се обърне по-голямо внимание на социалните и културните измерения на включването на мигрантите, като част от програмата за мониторинг на интеграцията, която беше разработена след приемането на "Националния план за интеграция" през 2007 г. за оценка на напредъка и дефицитите в насърчаването на интеграцията. Наблягането на културните аспекти на интеграцията, резултира от високата имиграцията на бежанци през 2015 и последващите години, която доведе до дискусии относно интегритетът на немското общество. В този контекст, дебатът който разпалва страстите в обществото на всеки няколко години беше отново съживен. [12]

Статистическите отчети за 2020 г. показват, че 26,7 % от населението на ФР Германия е с миграционен произход, като при децата на възраст под пет години този показател е в размер на 40,3 процента [13] като, в най-големите германски градове повече от половината жителите са с такъв. Обществено известен факт е съществуването на редица квартали, в които определяните за „малцинствени групи“ са отдавна пълно мнозинство, а по-интересното в случая е, че тези групи от населението са и хетерогенни сами по себе си, което означава, че разнообразието се увеличава не само в количествено, но и качествено измерение. Например по отношение на начина на живот, мироглед и изповядваните ценности. Не на последно място в този контекст, Експертната комисия за способностите за интеграция, свикана от федералното правителство през 2019 г., призова в окончателния си доклад, представен през 2021 г., „интеграцията да се отдели от миграцията и да се разбира по-цялостно като участие и ангажираност на всички членове на обществото“. В него интеграцията се определя като постоянен, динамичен процес, който трябва да се формира непрекъснато - от всички социални участници, а не на субординарен принцип. [14]

Експертът по миграционна сигурност от Християнсоциалния съюз (CSU – Christlich-Soziale Union) Андреа Линдхолц предупреждава за възможността половин милион новодошли да потърсят убежище през 2024 г. : „Ако тенденциите за увеличение се запазят същите, като в предходната година, можем да се окажем с около 500 000 нови кандидати за убежище, което означава, че нашите градове и общини ще трябва да обезпечават по около 125 000 нови кандидати за убежище на тримесечие. На всеки три месеца, по един нов средно голям град.“

Управляващият директор на Германската асоциация на градовете и общините Герд Ландсберг също твърди, че "С оглед на геополитическата ситуация е недопустимо да се счита, че през 2024 г. ще дойдат по-малко бежанци, отколкото през изминалата година". Подобни прогнози са и причината, общественици от желия политически спектър да настояват реформите на федерално и европейско ниво да се осъществят фактически, да се сключват споразумения за миграция и репатриране, и мигрантите да бъдат по депортирани без възможност да останат.

Известната изследователка на миграцията Рууд Купманс е убедена, че решенията на Европейския Съюз са напълно неефективни и реалното прилагане на приетите през изминалите години мерки би отнело години. През следващите години предстоят да бъдат договорени различни нови споразумения с трети държави, а проектите за центрове за убежище извън външните граници на ЕС все още съществуват само като програмни документи. Самото Федералното правителство не коментира очаквания брой мигранти през 2024 г., „[...] тъй като имиграцията зависи от множество външни фактори, които биха могли да се променят в краткосрочен план“, се казва в изявлението на Федералното министерство на вътрешните работи, управлявано от Нанси Фейзер от квотата на Социал Демократическата Партия (Sozialdemokratische Partei).

### **В заключение:**

Миграцията е струвала 50 милиарда евро за 2023 година на данъкоплатците и въпреки че сумата се е разходвала за описаните по-горе дейности по приемане, настаняване и регистрация на мигрантите, както и за разходите за училищни и извънкласни грижи на децата и младежите пристигащи в Германия, социални разходи и други свързани, също и питанията на какво морално основание държавата насочва такава астрономически висока сума към настаняване и грижи за мигрантите стават все повече. За сравнение целият бюджет на Министерството на отбраната е приблизително 10,7 милиарда евро, колкото е заделило Федералното правителство и за ограничаване на незаконната миграция.

### **Източници:**

1/ Integration und Integrationspolitik in Deutschland, Vera Hanewinkel, Bundeszentrale für politische Bildung

2/ Gesemann, Frank/Roth, Roland (2014): Integration ist (auch) Ländersache! Schritte zur politischen Inklusion von Migrantinnen und Migranten in den Bundesländern. Eine Studie des Instituts Demokratische Entwicklung und Soziale Integration (DESI) für die Friedrich-Ebert-Stiftung, Forum Berlin

3/ 2019 erklärte der bayerische Verfassungsgerichtshof Teile des Integrationsgesetzes für verfassungswidrig

4/ Bundesministerium des Innern (Hrsg./2014): Migration und Integration. Aufenthaltsrecht, Migrations- und Integrationspolitik in Deutschland. Berlin

5/ Siehe beispielsweise die repräsentative Bevölkerungsumfrage "Zugleich – Zugehörigkeit und Gleichwertigkeit" zu Einstellungen in der deutschen Bevölkerung von 2014 bis 2020 von Andreas Zick und Nora R. Krott, deren Auswertung zeigt, dass die Erwartungen in der Bevölkerung an eine kulturelle Anpassung von Eingewanderten und ihren Nachkommen gestiegen sind. Umgekehrt befürworten weniger Menschen in Deutschland ein Integrationsverständnis im Sinne eines "Aufeinanderzubewegens" (Zugriff: 04.11.2021)

6/ Ranko, Annette (2020): Vom Zuwanderungsgesetz zum Migrationspaket. 15 Jahre aktive Einwanderungspolitik und Integrationspolitik als bundespolitisches Handlungsfeld in Deutschland. Konrad Adenauer Stiftung: Informationen und Recherchen (Zugriff: 04.11.2021)

7/ Zur Frage der "Derservingness" siehe auch Sophie Hinger (2020): Integration Through Disintegration? The Distinction Between Derserving and Underserving Refugees in National and Local Integration Policies in Germany. In: Sophie Hinger / Reinhard Schweitzer (Hg.): Politics of (Dis)Integration. IMISCOE Research Series, S. 19-39

8/ Siehe beispielsweise Scherschel, Karin (2016): Citizenship by work? Arbeitsmarktpolitik im Flüchtlingsschutz zwischen Öffnung und Selektion. PROKLA. Verlag Westfälisches Dampfboot, Heft 183, 46. Jg., Nr. 2, S. 245-265

9/ Zur Entwicklung des Arbeitsmarktzugangs von Geflüchteten siehe z.B. Asma Sarraj-Herzberg (2014): Arbeitsverbot für Geflüchtete. Heinrich Böll Stiftung, Heimatkunde, migrationspolitisches Porta

10/ Sophie Hinger (2020): Integration Through Disintegration? The Distinction Between Derserving and Underserving Refugees in National and Local Integration Policies in Germany. In: Sophie Hinger / Reinhard Schweitzer (Hg.): Politics of (Dis)Integration. IMISCOE Research Series, S. 19-39

11/ Der Nationale Integrationsplan ist abrufbar unter: [www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/07/Anlage/2007-07-12-nationaler-integrationsplan.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=3](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Archiv16/Artikel/2007/07/Anlage/2007-07-12-nationaler-integrationsplan.pdf?__blob=publicationFile&v=3) (Zugriff: 14.06.2021)

12/ Statistisches Bundesamt (2021): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit. Bevölkerung mit Migrationshintergrund – Ergebnisse des Mikrozensus 2020 (Erstergebnisse). Wiesbaden (Zugriff: 02.11.2021)

13/ Der Abschlussbericht der Fachkommission Integrationsfähigkeit



14/ Sarina Addy (2020): Juristisches Handwerkszeug zur Bekämpfung von institutionellem Rassismus: In Berlin, an der Spree, gibt es jetzt ein LADG! Grundmenschenrechtsblog der Humboldt Law Clinic

15/ Andrea Pürckhauer (2021): Berliner Landesantidiskriminierungsgesetz: Ziehen andere Bundesländer beim LADG nach? Mediendienst Integration

16/ Naika Foroutan (2012): Muslimbilder in Deutschland. Wahrnehmungen und Ausgrenzungen in der Integrationsdebatte. Expertise im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung. WISO Diskurs, November. Bonn

17/ Alice Schwarzer Stiftung: Umfrage: Islam und Islamismus

18/ Katrin Pfündel, Anja Stichs, Kerstin Tanis (2020): Muslimisches Leben in Deutschland 2020. Studie im Auftrag der Deutschen Islam Konferenz. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge: Forschungsbericht 38

19/ Siehe dazu beispielhaft das Programm der AfD zur Bundestagswahl 2021, wo der Komplex der Migrationspolitik unter der Überschrift "Islam" behandelt wird

20/ Andrea Grunau, Migration nach Deutschland: Fachkräfte statt Asylbewerber

21/ Lindner, A, Junge Freiheit 07.11.2023