

ПОЛІТИЧНІ НАУКИ

УДК 323.1-054.7(430)«2021»

К.В. Балабанов
Ю.Я. Беззубченко

МІГРАЦІЙНА ПОЛІТИКА ФРН НА СУЧАСНОМУ ЕТАПІ: АНАЛІЗ ПІДХОДІВ ДО БІЖЕНЦІВ В КОНТЕКСТІ МІЖНАРОДНИХ ВИКЛИКІВ

Досліджено основні засади міграційної політики ФРН стосовно біженців, розкрито зміст головних міграційних законів та документів, що регулюють міграційні потоки. Порівняно надання допомоги біженцям із країн Північної Африки, Близького Сходу, Південної Азії у 2015 р. та українськими біженцями, які прибули до ФРН через повномасштабну агресію РФ.

Ключові слова: міграційна політика, ФРН, біженці із Близького Сходу, українські біженці, міграційний простір, мігранти, співпраця, візовий режим, нелегальна міграція.

DOI 10.34079/2226-2830-2023-13-37-42-48

У сучасному світі питання міграції визнано одними з найбільш важливих і актуальних тем, що впливають на політичний, економічний та соціальний порядок денний багатьох держав. Федеративна Республіка Німеччина як одна з провідних країн Європейського Союзу має вирішальне значення у формуванні та впровадженні міграційної політики на континенті. Зокрема, різниця у підходах ФРН до біженців із різних регіонів світу потребує глибокого аналітичного вивчення. З'ясування змісту ключових міграційних законів, а також порівняння допомоги, наданої різним категоріям біженців, допоможе краще зрозуміти особливості, пріоритети та виклики, що стоять перед ФРН у сфері міграційної політики. Розуміння цих питань є ключовим для формування ефективних відносин між країнами, що ділять спільні цінності та інтереси у контексті міжнародної безпеки та співпраці.

На сьогодні в рамках сучасної геополітичної динаміки відзначається тривожний та критичний вплив військових конфліктів на стабільність регіонів. Війна, що розгорнулася в Україні, спричинила непоправні втрати в людському потенціалі та матеріальному капіталі країн-учасниць. З огляду на дотримання міжнародних зобов'язань, дії армії Російської Федерації можна кваліфікувати як грубі порушення міжнародного гуманітарного права. Додатково, агресія з боку РФ призвела до масового переміщення населення — понад 10 мільйонів осіб у короткому періоді, що є неперевершеним за обсягами з часів Другої світової війни. Згідно з офіційними даними федеральної поліції Німеччини, на її території зареєстровано понад мільйона біженців з України, що свідчить про масштабність гуманітарного виклику для Європейського континенту (Conflict in Ukraine, 2022).

Тема міграційної політики ФРН завжди користувалась увагою науковців, адже ця країна є однією з ключових фігур ЄС у контексті вирішення міграційних питань. У 21 столітті більшість досліджень зосереджувались на викликах, пов'язаних із біженцями з Північної Африки та Близького Сходу, аналізуючи соціокультурні аспекти інтеграції мігрантів, а також їх вплив на економіку та політику ФРН.

Важливим елементом для розуміння цих процесів є аналіз наукових праць видатних вчених у цій галузі. О. А. Малиновська, О. В. Дерманська, Н. П. Тиндик, а також міжнародні експерти як Стівен Кастлс (Stephen Castles), Томас Фаїст (Thomas Faist), Дітріх Тренк (Dietrich Thränhardt), Дуглас Масі (Douglas Massey) вносять значний вклад у розуміння міграційного права та політики Німеччини.

Мета даної статті полягає у всебічному аналізі міграційної політики Федеративної Республіки Німеччина на сучасному етапі, з особливим фокусом на підходах до біженців, та їх адаптації у контексті глобальних міжнародних викликів і змін.

24 лютого 2022 року Росія розпочала повномасштабне вторгнення на територію України, у Європі почалася чергова війна. Найбільше постраждав український народ, наявність понад трьох мільйонів біженців спричинила серйозну гуманітарну надзвичайну ситуацію. Українці повинні були рятувати своє життя, багато хто з них зараз знаходяться у Німеччині. І тут постає питання чи ставляться до біженців з України інакше, ніж до біженців з інших країн походження? Зараз багато хто обговорює це, і виникає туманне відчуття, образи схожі один на одного – і все ж є різниця. Якщо у 2015 р. до Німеччини приїжджали переважно молоді чоловіки з Близького Сходу, то зараз це люди з України, і перш за все жінки, діти та люди похилого віку. У 2015 р. у німців було велике бажання допомогти, але з самого початку був присутній і скептицизм, і страх перед молодими людьми, які сповідували іншу релігію та мали іншу культуру (Brandis, 2022). Однак далі стали траплятися різні неприйнятні ситуації. Протягом кількох місяців скептицизм щодо біженців переважав, а політичний дискурс щодо їхніх питань зміщувався вправо. Можна згадати конкретний момент, коли настрої дуже змінилися, це була новорічна ніч між 2015 і 2016 рр. Зокрема, у Кельні були випадки сексуального насильства з боку молодих чоловіків із Північної Африки та Близького Сходу, зокрема з боку біженців, насамперед над молодими жінками з Німеччини (Gökkaaya, 2022).

Щоб краще зрозуміти чому українцям створили кращі умови, ніж біженцям 2015 р. необхідно звернути увагу на деякі фактори. По-перше, це політичний вимір, на який ми повинні звернути увагу. Той факт, що Україна, орієнтована на Захід, сучасна, демократична держава, зазнає свавільного нападу через її демократичну орієнтацію. По-друге, географічна близькість – це також викликає ідеї у сенсі «..це могло статися з нами». По-третє, близькість до цивілізації, яка полягає в тому, що такі міста, як Київ, Львів та інші, мають європейський характер.

І як четвертий і, так би мовити, останній фактор, етнічно-культурна близькість. Це створює іншу базову картину, ніж, наприклад, з біженцями з Близького Сходу. Наразі у громадян ФРН є велика готовність допомогти та глибоке співчуття, ніж у 2015 р. Таким чином, шанси на те, що допомога українським біженцям триватиме в довгостроковій перспективі, вищі, ніж у 2015 р. Однак з часом все ще може виникнути втома країни-реципієнта. Після першої хвилі ейфорійної готовності допомогти з'являються певні ознаки втоми, що, однак, не є синонімом настрою проти біженців. Більшість громадян Німеччини все ж хочуть, щоб українські біженці швидко повернулися додому. Згідно з поточним опитуванням Unique Research, 53 % вважають, що переселенці мають повернутися на батьківщину, як тільки дозволить ситуація з безпекою. З іншого боку, 38 % вважають, що добре інтегровані українці повинні залишитися в Німеччині після війни, якщо вони цього хочуть.

Щоб зрозуміти можливі відмінності у відносинах з біженцями з України та інших країн походження, важливо звернути увагу на так звану «Директиву про масовий приплив». Вона набула чинності у 2001 р. – саме тоді на тлі переміщення біженців під час югославських воєн 1990-х років. Настанова містить механізм, який покликаний

забезпечити без бюрократичне приймання біженців поза процедурою надання притулку. Однак рішення про тимчасовий захист певних біженців має вирішувати ЄС. У 2015 р. ЄС не використовував цю правову основу для біженців із Сирії. Масове приймання людей, які втікали з Сирії, відбулося 4 вересня 2015 р. за рішенням уряду Німеччини. У 2022 р. все інакше: 3 березня країни ЄС вирішили вперше за довгі роки активувати «Директиву про масовий приплив» для біженців з України. Треба відзначити, що Європейський Союз ухвалив так звану «Директиву про масовий приплив» незабаром після початку російської атаки на Україну. Ця директива діє, коли багато людей одночасно шукають захисту в ЄС, наприклад, через війну чи переслідування з боку групи населення. Завдяки цій Директиві процедура надання притулку для біженців з цієї країни «пропускається». Українські біженці наразі отримують безпосередній захист у межах ЄС без необхідності ретельного вивчення заявки та без додаткового обтяження біженців від війни.

Що стосується житла у ФРН, то не має значення, чи приїжджають біженці з Сирії, України чи інших країн походження. Існує принцип рівного ставлення. Але все ж різниця є між 2015 і 2022 р. Бо на відміну від біженців із Сирії, наприклад, українських біженців можна розмістити прямо в приватних квартирах. Підставою для цього є німецький Закон про проживання. Там у пункті 24, параграфі 1 сказано: «Іноземцю, якому надано тимчасовий захист на підставі рішення Ради Європейського Союзу [...], надається дозвіл на проживання на [...] термін тимчасової охорони» (Pieper and Richtmann, 2022). Також на відміну від 2022 р., у 2015 р. не було відповідного рішення ЄС про активізацію «Директиви про масовий приплив» після сирійської кризи. Ось чому люди, які тікають із Сирії та інших країн походження, спочатку мають пройти процедуру індивідуального притулку – і, отже, за законом зобов'язані жити в спільному житлі після прибуття – на відміну від громадян України. Біженці, які вже мають посвідку на проживання, можуть шукати приватне житло у країні. Багато хто робить це з 2013 р. через проект «Життя майбутнього», який організують Arbeiterwohlfahrt (Awo) та інші соціальні та церковні організації, які фінансуються сенатором з питань інтеграції. «Наша головна мета — якнайшвидше запропонувати всім дітям та молодим людям, які приїжджають до Німеччини, шкільне місце», – каже Майке Відвальд, речниця департаменту освіти. Фактично для всіх біженців заплановані підготовчі курси, на яких вони переважно вивчають німецьку мову. Цей діапазон курсів був уже значно розширений у 2015 р.

Наразі великий наплив біженців до Німеччини – це величезний виклик, який не може бути опрацьований швидко з точки зору часу.

Щоб мати можливість швидко підтримати багатьох учнів, на відміну від 2015 р., у ФРН тепер також створені так звані центральні вітальні класи. Заняття спеціально розроблені також і для старших українських школярів. Серед іншого, там вони мають можливість брати участь в онлайн-заняттях української шкільної системи, яка ведеться паралельно з війною в країні (Richtmann, 2022). Дослідивши тему навчання в університетах зрозуміло, що то при вступі до університету всі біженці мають однакові права. Тут також є відмінності через статус проживання. На курс можуть подати заявку ті, хто, як і біженці з України, мають дійсну посвідку на проживання та відповідають вимогам для вступу до університету. Те ж саме стосується права BAfÖG. З іншого боку, інші біженці повинні прожити в Німеччині щонайменше 15 місяців без перерви, щоб мати можливість отримати BAfÖG. Але є різниця для біженців з України, які цього року закінчили середню школу і через війну не змогли закінчити. Згідно з рішенням Конференції міністрів освіти (КМК), у виняткових випадках вони можуть подати заявку на навчання в Німеччині, не закінчивши Abitur. Це не означає, що вони потім

автоматично будуть допущені на курс, так як для того, щоб мати можливість вчитися, вони повинні відповідати іншим вимогам, таким як знання мови. У 2015 р. такого регулювання для біженців із Сирії не було. Тоді міністри культури погодилися, що біженці, які не зможуть підтвердити свою кваліфікацію, можуть визнавати кваліфікацію шляхом складання іспиту (Pieper and Richtmann, 2022).

Якщо говорити про фінансову складову, то поки що біженці з України отримували гроші за Законом про пільги шукачам притулку, якщо вони зареєстровані у Німеччині. Це також стосується всіх інших біженців, які подають заяву про надання притулку у ФРН, але ще не визнані біженцями. З 4 березня 2022 р. почала діяти «Директива про масовий приплив» – для біженців з України в Німеччині. Це змінило їхній статус. Таким чином вони отримують прямий захист як визнаний біженець без попереднього обстеження. Після цього люди з України отримують право на соціальні пільги, такі як Hartz IV, а також, наприклад, регулярне медичне страхування. Самотні дорослі з України мають право на 502 євро щомісяця – для невизнаних біженців. Оскільки ЄС не запровадив «Директиву про масовий приплив» у 2015 р., люди з Сирії спочатку отримували гроші відповідно до Закону про пільги для шукачів притулку. У той час суми також були нижче стандартних ставок Hartz IV (Pieper and Richtmann, 2022).

Тема медичної допомоги для українських біженців у ФРН досить актуальна. Треба відзначити, що вони при реєстрації у країні вже отримують медичну страховку. Це означає, що українці можуть легко звернутися до лікаря й отримати всі важливі процедури. Проте біженці не мають права на профілактичну допомогу, яка їм не потрібна для здоров'я. В області Нижньої Саксонії діють інші правила, там відповідні муніципалітети врегульовують медичне лікування шукачів притулку, що ускладнює його: біженці, які ще не мають права на притулок, повинні отримати медичну довідку з муніципалітету перед кожним візитом лікаря. Але також важливо, щоб усі біженці, визнані в Німеччині, отримували однакові соціальні пільги, тобто як українці, так і біженці з Сирії з дійсною посвідкою на проживання.

Щодо праці у ФРН, то «Директива про масовий приплив» ЄС також стосується дозволів на роботу. Вона гарантує як перебування біженців з України у Німеччині, так і дозвіл на працю у країні. В результаті вони можуть почати працювати відразу, і спочатку їм потрібен лише тимчасовий дозвіл імміграційних органів, так зване «посвідчення». Біженці з інших країн повинні спочатку пройти процедуру надання притулку і, таким чином, отримати дійсний дозвіл на проживання, перш ніж вони зможуть почати роботу. Кожен, хто має дійсну посвідку на проживання, має право на мінімальну заробітну плату, незалежно від походження та громадянства, пояснюють у департаменті економіки (Stern.de, 2022). У травні 2022 р. біженці з України отримали право на всі курси підвищення кваліфікації, які пропонує центр зайнятості. Мова має першочерговий пріоритет, для всіх біженців, які можуть і хочуть працювати, тема мови та вивчення мови є центральними проблемами. Для цього Федеральне управління з питань міграції та біженців (Bamf) організовує інтеграційні та мовні курси. За даними Департаменту економіки, у питаннях визнання навчання не робиться різниці між біженцями з України та біженцями з інших країн походження. Регульовані професії також визнаються для біженців з України, якщо навчання є еквівалентним німецькому. Воно визнається незалежно від статусу проживання.

Таким чином, ми звернули увагу на актуальність та складність міграційних процесів у сучасному світі, акцентуючись на ролі Федеративної Республіки Німеччина як ключового гравця у формуванні міграційної політики Європи. Аналіз підходів ФРН до біженців із різних регіонів, особливо у контексті військової агресії Росії проти

України у 2022 році, демонструє різницю в ставленні та методах допомоги. Було встановлено, що ключові міграційні закони та документи Німеччини відображають динаміку та адаптивний характер державної політики, реагуючи на глобальні виклики та зміни. При цьому, допомога, надана українським біженцям, підкреслює особливе ставлення Німеччини до цієї категорії мігрантів, враховуючи їхню вимушену ситуацію, викликану військовими діями. Основний висновок полягає в тому, що міграційна політика країни-реципієнта не є статичною, вона адаптується до зовнішніх викликів та внутрішніх потреб. Ситуація з українськими біженцями стала ще одним важливим тестом для німецької міграційної системи, де гуманітарні зобов'язання поєднувались із політичними реаліями. У майбутньому зусилля ФРН у цій сфері слід враховувати при формулюванні міжнародної політики, спрямованої на підтримку стабільності та співпраці в Європі.

References

- Brandis, C., 2022. Mehr Geld, schneller in Jobs: Ukrainer werden gegenüber Flüchtlingen aus Syrien bevorzugt behandelt. *Business insider* [online]. Available at: <<https://www.businessinsider.de/politik/deutschland/mehr-geld-schneller-in-jobs-ukrainer-werden-gegenueber-fluechtlingen-aus-syrien-bevorzugt-behandelt-a/>> [Accessed 20 April 2022].
- Conflict in Ukraine, 2022. *Global conflict tracker* [online]. Available at: <<https://www.cfr.org/global-conflict-tracker/conflict/conflict-ukraine>> [Accessed 12 May 2022].
- Gökkaya, H., 2022. Wer bereits 2015 Menschen aus Syrien half, wird tendenziell auch jetzt wieder aktiv. *RBB24* [online]. Available at: <<https://www.rbb24.de/politik/thema/Ukraine/beitraege/ukrainer-syrer-afghanen-unterschiede-hilfsbereitschaft-asyl-krieg-flucht-berlin.html>> [Accessed 17 March 2022].
- Griesbach J., 2022. Syrer in Rostock teilen das Schicksal der Ukrainer. *NNN*, [online]. Available at: <<https://www.nnn.de/lokales/rostock/artikel/syrische-und-ukrainische-kriegsfluechtlinge-in-rostock-vereint-22849592>> [Accessed 20 March 2022].
- Lange N., 10 Ways Germany Can Help Ukraine, 2022. *Cepa*, [online]. Available at: <<https://cepa.org/10-ways-germany-can-help-ukraine/>> [Accessed 27 April 2022].
- Krieg in der Ukraine: Putin warnt vor weiteren Waffenlieferungen, 2022. *NDR*, [online]. Available at: <<https://www.ndr.de/nachrichten/info/Krieg-in-der-Ukraine-Putin-warnt-vor-weiteren-Waffenlieferungen,russlandkrise100.html>> [Accessed 28 May 2022].
- Pieper, O. and Richtmann, M., 2022. Welche Regeln und Leistungen gelten für Ukraine-Flüchtlinge? *DW* [online]. Available at: <<https://www.dw.com/de/asyl-welche-regeln-und-leistungen-gelten-f%C3%BCr-ukraine-fl%C3%BChtlinge/a-60961795>> [Accessed 03 March 2022].
- Richtmann, M., 2022. Ukraine: Schafft Deutschland die Integration von Geflüchteten? *DW* [online]. Available at: <<https://www.dw.com/de/ukraine-schafft-deutschland-die-integration-von-gefl%C3%BChteten/a-61308731>> [Accessed 31 March 2022].
- Stern.de, 2022. *Ukrainische Flüchtlinge: Hoher Bedarf an Integrationskursen* [online]. Available at: <<https://www.stern.de/politik/deutschland/krieg-in-der-ukraine-ukrainische-fluechtlinge--hoher-bedarf-an-integrationskursen-31900550.html>> [Accessed 27 May 2022].

Wie Geflüchtete in Deutschland integriert werden sollen. Deutschlandfunk, [online]. Available at: <<https://www.deutschlandfunk.de/ukraine-fluechtende-arbeitsmarkt-integration-sonderstatus-100.html>> [Accessed 08 April 2022].

Стаття надійшла до редакції 07.10.2023

K. Balabanov
Y. Bezzubchenko

GERMANY'S CURRENT MIGRATION POLICY: ANALYSIS OF APPROACHES TO REFUGEES IN TERMS OF INTERNATIONAL CHALLENGES

The article examines the main principles of the refugee migration policy of the Federal Republic of Germany, highlights the main migration laws and documents regulating migration flows. Aid to refugees from the countries of North Africa, the Middle East, and South Asia in 2015 and Ukrainian refugees who arrived in Germany due to the full-scale aggression of the Russian Federation are compared.

On February 24, 2022, Russia launched a full-scale invasion of Ukraine, triggering another war in Europe and leading to a significant humanitarian crisis with over three million Ukrainian refugees. This part of the article explores whether refugees from Ukraine are perceived differently compared to those from other countries. Notably, while the 2015 refugee influx into Germany primarily consisted of young men from the Middle East, the current situation involves mostly women, children, and elderly people from Ukraine. This shift has led to different public and political responses in Germany.

Furthermore, the article discusses why Ukrainian refugees have received better conditions compared to the 2015 scenario, highlighting factors like political dimensions, Ukraine's orientation towards Western democracy, geographical proximity invoking a sense of shared fate, and the cultural closeness reflected in the European character of Ukrainian cities.

The article also studies the legal mechanisms affecting refugee reception, particularly the "Mass Influx Directive" enacted in 2001 following the displacement during the Yugoslav wars of the 1990s. This directive offers a bureaucracy-free method of accepting refugees outside the usual asylum procedure but requires a decision from the EU for its activation. Notably, in 2015, this directive was not applied to Syrian refugees. Instead, Germany unilaterally decided to accept large numbers of Syrian refugees on September 4, 2015. Contrastingly, in 2022, the EU nations collectively decided to activate this directive for Ukrainian refugees soon after the Russian invasion. This directive, triggered in situations like war or persecution impacting large population groups, allows for a bypass of the standard asylum procedure, granting Ukrainian refugees direct protection within the EU without the need for thorough application scrutiny and additional burdens.

The conclusion of the article synthesizes the observations on the complexities and dynamics of migration processes in the contemporary world, with a focus on Germany's role as a key player in shaping European migration policy. The analysis of Germany's approaches to refugees from various regions, especially in the context of Russia's military aggression against Ukraine in 2022, highlights differences in attitudes and methods of assistance. It was established that key German migration laws and documents reflect the dynamic and adaptive nature of state policy, responding to global challenges and changes. The assistance provided to Ukrainian refugees underscores Germany's particular approach towards this group, considering their situation induced by military actions. The primary conclusion is that

recipient countries' migration policies are not static; they adapt to external challenges and internal needs. The situation with Ukrainian refugees has been another significant test for the German migration system, where humanitarian commitments intersect with political realities. Germany's efforts in this domain should be considered in formulating international policy aimed at supporting stability and cooperation in Europe.

Key words: *migration policy, Germany, refugees from the Middle East, Ukrainian refugees, migration space, migrants, cooperation, visa regime, illegal migration.*