

سیاستگذاری مهاجرت و پناهندگی؛ مطالعه موردی آلمان

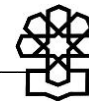
معاونت پژوهش‌های سیاسی - حقوقی
دفتر مطالعات سیاسی

کد موضوعی: ۲۶۰
شماره مسلسل: ۱۷۱۴۲
تیرماه ۱۳۹۹

به نام خدا

فهرست مطالب

۱.....	چکیده
۲.....	مقدمه
۵.....	بخش اول - بررسی وضعیت مهاجران در کشور آلمان
۵.....	۱. مهاجران در آلمان
۷.....	۲. دسته‌بندی مهاجران در آلمان
۱۴.....	بخش دوم - بررسی قوانین دولت آلمان در حوزه مهاجرت با تأکید بر اداره فدرال در امور مهاجرت و پناهندگی (بامف)
۱۴.....	۱. چارچوب‌های قانونی در موضوع مهاجرت و پناهندگی
۱۷.....	۲. رد درخواست پناهندگی
۱۸.....	۳. اقامتگاه پناهجویان
۲۰.....	۴. قانون دوبلین
۲۱.....	۵. عناوین اعطایی در سیستم پناهندگی آلمان (حق اقامت در آلمان)
۲۳.....	۶. برنامه‌های ادغام
۲۵.....	۷. مدل‌های خروج پناهجویان از آلمان
۲۷.....	نتیجه‌گیری
۳۲.....	پیوست
۳۳.....	منابع و مآخذ



سیاستگذاری مهاجرت و پناهندگی؛ مطالعه موردی آلمان

چکیده

مهاجرت و جابه‌جایی‌های بین‌المللی یکی از مهم‌ترین چالش‌های جامعه جهانی است که با ایجاد فرصت‌ها و تهدیدهای متعدد، پیامدهای اجتماعی، اقتصادی، روان‌شناختی و سیاسی به همراه دارد. روند مهاجرت در سال‌های اخیر به صورت پرشتابی افزایش یافته است. جمهوری اسلامی ایران با توجه به موقعیت استراتژیک منطقه‌ای خود به‌طور همزمان کشوری فرستنده، ترانزیت و مقصد در عرصه مهاجرت‌های بین‌المللی محسوب می‌شود. در نتیجه مهاجرت به‌عنوان یکی از مهم‌ترین چالش‌های مسئولان در عرصه سیاستگذاری همواره از مناقشه‌برانگیزترین عرصه‌های تصمیم‌گیری در سطح کلان بوده است. حضور گسترده و درازمدت میلیون‌ها تبعه خارجی در ایران، فرصت‌ها و تهدیدهای بسیاری برای منافع ملی کشور ایجاد کرده که به‌نظر می‌رسد مطالعه تجارب موفق سایر کشورهای مهاجرپذیر به‌ویژه کشور آلمان یکی از موفق‌ترین کشورهای مقصد در زمینه مدیریت بحران در چگونگی مواجهه با مسئله پناهجویان، می‌تواند به تقویت فرایند سیاستگذاری جمهوری اسلامی ایران بیانجامد.

از جمله مهم‌ترین درس‌آموخته‌های سیاستگذاری دولت آلمان در قبال پناهجویان می‌توان به موارد زیر اشاره کرد: پرهیز از رویکردهای مقطعی و موقتی به موضوع مهاجرت و داشتن استراتژی درازمدت در قبال مهاجران براساس منافع ملی و تربیت و بهره‌برداری از سرمایه انسانی افراد، ایجاد سامانه متمرکز «پیک» به‌منظور ثبت جامع اطلاعات افراد تازه‌وارد در یک پایگاه داده واحد و مرکزی، تلاش همه‌جانبه دولت آلمان به‌صورت مستقیم و غیرمستقیم از طریق رسانه‌های جمعی، مدارس و سیاست‌های عمومی در جهت تربیت مهاجران براساس نیازهای ملی خود از یکسو و تأثیرگذاری بر فرهنگ عمومی در مواجهه با اتباع خارجی، تمرکز سازمانی در حوزه پناهجویی در ذیل اداره فدرال مهاجرت و پناهندگی (بامف) و الزام همه نهادهای مرتبط به پیروی از دستورالعمل‌ها و مقررات و تصمیم‌های اتخاذ شده این سازمان، اعمال فیلترهای گزینشی متعدد در حوزه مهاجرت از جمله افزایش کنترل‌های مرزی و مقررات ورود به کشور، سیستم کنترلی دقیق در غربال کردن افراد واجد شرایط برای تداوم حضور در کشور طی مراحل مختلف مانند مصاحبه‌های روان‌شناختی و حقوقی، اخراج متقاضیان در صورت عدم احراز شروط لازم،

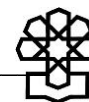
سرمایه‌گذاری درازمدت بر افراد انتخاب شده در حوزه‌های آموزشی، بهداشتی و جامعه‌پذیر کردن مهاجران با تأکید بر کودکان و نوجوانان در راستای الزامات زندگی شهری در فرهنگ آلمانی. با مطالعه مقایسه‌ای موردی کشور آلمان با سیاستگذاری مهاجرتی جمهوری اسلامی ایران به نظر می‌رسد تعدد مراکز تصمیم‌گیر با رویکردهای متنوع و بعضاً متضاد نسبت به موضوع مهاجرت و همچنین غلبه رویکرد موقتی و کوتاه‌مدت به این موضوع نه تنها به عدم انتفاع از سرمایه‌های انسانی، اقتصادی، فرهنگی و سیاسی این جمعیت میلیونی طی چهار دهه اخیر شده است، بلکه هزینه‌های مالی و بین‌المللی فراوانی نیز به وجهه بین‌المللی و منافع ملی کشور وارد ساخته که لزوم توجه هرچه بیشتر به این موضوع را محرز می‌کند.

مقدمه

تحرك مكاني افراد پيشينه‌اي به ديرينه خلق بشر دارد و جماعت‌هاي انساني همواره به دلايل متنوعي همچون دستيابي به معاش، امنيت و آينده‌اي بهتر چه در مرزهاي ملي و چه به دليل توسعه و سهولت حمل‌ونقل و ارتباطات، در ورای مرزهاي جغرافيايي به مهاجرت دست زده‌اند. مهاجرت همواره يک جزء مهم شهرنشيني، توسعه اقتصادي، تغييرات اجتماعي و سازمان سياسي بوده و به تغيير پایگاه، شغل و موقعيت مكاني افراد می‌انجامد و روند آن در سال‌هاي اخير به صورت پرشتابي افزايش يافته است. مهاجرت از پديده‌اي اجتماعي به يک پديده سياسي در نيمه آخر قرن بيستم تبديل شد و بعد از حملات تروريستي ۱۱ سپتامبر به مسئله امنيتي بدل شده است. مهاجر بين‌المللي^۱ به فردي اطلاق می‌شود که بيش از يک سال در کشوري غير از کشور محل اقامت خود اسکان داشته باشد. با توجه به رشد شتابان مهاجران به ۲۷۲ ميليون نفر در سال ۲۰۱۹ (UN, 2020) می‌توان گفت از هر ۲۸ نفر، يک نفر مهاجر است. دلايل متعددي در تشديد بحران مهاجرت و پناهجويي مؤثر بوده از جمله درگيري‌هاي مزمن در بعضی مناطق جهان به خصوص خاورميانه و آفريقا، بحران منابع طبيعي مانند کمبود آب و همچنين تلاش برای دستيابي به رفاه و امنيت بيشتر برای خود و خانواده. در واقع دوسوم از مهاجران تنها در دو منطقه اروپا (۷۶ ميليون) و آسيا (۷۵ ميليون) ساکن هستند. بيشترين ميزان مهاجران در سه کشور ايالات متحده آمريکا (۴۷ ميليون)، آلمان (۱۲ ميليون) و فدراسيون روسيه (۱۲ ميليون) حضور دارند.

طبق گزارش کميساريای عالی پناهندگان ملل متحد، در سال ۲۰۲۰ بالغ بر ۷۰/۸ ميليون نفر به علت جنگ و آزار و شکنجه از موطن خود آواره^۲ شده‌اند که در حقيقت در هر دو ثانيه يک نفر در کشورهای در حال توسعه مهاجرت کردند (UNHCR, 2020). طبق بررسی‌های سازمان‌های جهانی

۱. مهاجر کسی است که تحرك مكاني آن داوطلبانه است و ترك وطنش اختياري و برای دستيابي به زندگي بهتر صورت می‌گيرد و همواره تحت حمايت ديپلماتيك کشور متبوع خود است.



به‌طور میانگین در هر دو ثانیه یک نفر به آمار آوارگان (داخلی و خارجی) افزوده می‌شود و آمار بی‌جاشدگان در سال ۲۰۱۵ به تنهایی با جمعیت سه کشور کانادا، استرالیا و نیوزلند برابری کرده که نشان‌دهنده وضعیت بحرانی ایجاد شده در عرصه جهانی است. از این تعداد، ۴۱/۳ میلیون نفر آوارگان داخلی هستند که به دلایل فقر، ناامنی، جنگ داخلی و ترس از شکنجه و تعقیب مجبور به ترک خانه و کاشانه و آوارگی در کشور خود شده‌اند. همچنین بالغ بر ۲۵/۹ میلیون آواره خارجی (پناهنده) و بیش از ۳/۵ میلیون نفر پناهجو بودند؛ به‌طوری‌که زنان بیش از ۵۰ درصد این جمعیت را دربرمی‌گیرند و بالغ بر ۱۰۰ هزار کودک بدون سرپرست به‌صورت انفرادی راه پر خطر پناهجویی را طی کرده و خواستار پناهندگی از سازمان ملل متحد بودند. بیشتر اتباع کشورهای افغانستان، اریتره، سوریه و سومالی را شامل می‌شد. کشورهای سوریه با ۶/۷ میلیون نفر، افغانستان با ۲/۷ میلیون و سودان جنوبی با ۲/۳ پناهنده از بزرگ‌ترین کشورهای پناهنده‌فرست در عرصه جهانی هستند. همچنین کلمبیا با میزان ۶/۹ میلیون، سوریه با ۶/۶ میلیون و عراق با ۴/۴ میلیون نفر آواره داخلی در صدر جدول کشورهای دارای آوارگان داخلی می‌باشند. اگرچه در سال ۲۰۱۵ قاره اروپا با ورود خیل عظیمی از پناهجویان مواجه شد و ورود بیش از ۱/۲ میلیون مهاجر و پناهجو به مرزهای کشورهای اروپایی به‌عنوان شوک بزرگی به این قاره قلمداد شد ولی همچنان بیشترین میزان پناهجویان جهان در کشورهای در حال توسعه جای دارند. ۸۶ درصد پناهندگان در کشورهای با درآمد سرانه متوسط و ضعیف می‌باشند که عموماً نزدیک به مناطق بحران‌خیز در جهان هستند.

کشور آلمان با جمعیتی بالغ بر ۸۳/۷ میلیون نفر در سال ۲۰۲۰ از مهم‌ترین کشورهای مقصد در سال‌های اخیر در عرصه مهاجرت محسوب می‌شود. اگرچه آلمان در زمره کشورهای کلاسیک مهاجرپذیر نیست (کستلز و میلر، ۱۳۹۶) اما یک‌پنجم خانواده‌های ساکن در این کشور زمینه خارجی دارند. تعداد مهاجران بعد از جنگ جهانی به‌دلیل نیاز کشور به توسعه و آبادانی و نیروی کار ارزان‌قیمت در آلمان افزایش یافت. در سال‌های اخیر آلمان به‌عنوان مهم‌ترین و بزرگ‌ترین مقصد پناهندگان و پناهجویان در اروپا تبدیل شده است. در سال ۲۰۱۵ تعداد افرادی که برای اولین بار پرونده پناهجویی تشکیل دادند به رقم ۱۶۲ هزار نفر رسید که درواقع ۱۳ برابر افزایش یافت. این رقم ۳۸ درصد کل پناهجویان در اروپا را دربرمی‌گرفت (Eurostat, 2016).

روند مهاجرت‌های گسترده به این کشور به‌ویژه بعد از جنگ جهانی دوم و نیاز این کشور به بازسازی‌های گسترده ناشی از آسیب‌های شدید جنگ شکل گرفت. یکی از مهم‌ترین موج‌های مهاجرت به آلمان در زمان «معجزه اقتصادی»^۱ رخ داد که به‌دلیل کمبود نیروی کار در سال‌های ۱۹۵۵ تا ۱۹۷۳ اتفاق افتاد (Pischke, 1992). این موج مهاجرت در قالب «کارگران مهمان» از کشورهای در حال

توسعه به‌ویژه اروپای شرقی و ترکیه به این کشور بود. این موج با ملحق شدن خانواده‌های آنان در سال‌های بعد همراه شد و در دو دهه انتهایی قرن بیستم با موج پناهنجویان از نقاط مختلف جهان همراه بود (Bartsch, Brand and Steinvorh, 2010). آلمان در سال ۱۹۷۳ به‌کارگیری نیروی کار مهاجر را پایان بخشید ولی در دهه ۱۹۹۰ طرح‌های تازه‌ای برای نیروی کار موقت از کشورهای اروپای شرقی و مرکزی به‌ویژه لهستان به تصویب رساند. همچنین از سال ۲۰۰۱ در قالب «برنامه کارت سبز» با هدف جذب کارگران دارای مهارت بالا به‌ویژه در بخش فناوری اطلاعات از سراسر جهان به ترغیب نخبگان برای مهاجرت به این کشور پرداخت.

در سال ۲۰۰۵ قانون مهاجرت جدیدی در آلمان به اجرا درآمد که به موجب آن برای اولین بار این کشور به‌عنوان «کشور مهاجرت»^۱ نامیده شد. رشد اقتصادی و امنیت بالای زندگی در این کشور از جمله مهم‌ترین جاذبه‌های آلمان برای میلیون‌ها مهاجر در جهان است. از سوی دیگر نرخ پایین زادوولد، سیر نزولی جمعیت و افزایش جمعیت سالمند در آلمان باعث تغییر در رویکرد حاکمان شده که به جذب گزینشی و برنامه‌ریزی شده نیروهای ماهر، نخبگان و مهاجران به‌منظور تأمین نیروی کار کشور انجامیده است. یکی از اهداف آلمان، استراتژی توسعه جمعیت فعال در این کشور است که در این راستا مهاجران از مهم‌ترین راه‌حل‌های این مشکل است، به‌طوری‌که جمعیت این کشور در سال ۲۰۱۶ با بیش از ۶۰۰ هزار نفر افزایش مواجه شد که در درجه اول به‌دلیل تعداد مهاجران بوده است. این قانون در سال ۲۰۲۰ بازنویسی شد و با توجه به کمبود نیروی کار ماهر در این کشور بر لزوم جذب متخصصان بین‌المللی به منظور توسعه اقتصاد آلمان تأکید شد.

اگرچه کشور آلمان به‌صورت کلاسیک در زمره کشورهای مهاجرپذیر محسوب نمی‌شود اما در دهه‌های اخیر موج‌های مختلفی از مهاجران به این کشور وارد شده‌اند و به یکی از مهم‌ترین کشورهای مقصد برای بسیاری از پناهنجویان مبدل شده است. این حضور بلندمدت، به تغییرات بنیادین در قوانین و سیاست‌گذاری‌های حوزه مهاجرت در این کشور منجر شده است که این نوشتار درصدد تبیین الگوی مواجهه دولت آلمان با چالش پناهنجویی است. بی‌شک آشنا شدن با نمونه ممتاز^۲ سیاست‌ورزی در اقصا نقاط دنیا به‌ویژه کشور آلمان ایده مناسبی برای تدوین سیاست‌های مهاجرتی در جمهوری اسلامی ایران به‌عنوان یکی از مهم‌ترین مقاصد پناهنجویی در آسیا خواهد بود.

این نوشتار در دو بخش تهیه شده است. بخش اول به ترسیم تصویر کلی وضعیت مهاجران خواهد پرداخت و در بخش دوم با تأکید ویژه بر مهم‌ترین نهاد تصمیم‌گیر در حوزه مهاجرت و پناهندگی، به بررسی سازوکارهای اجرایی اداره فدرال در امور مهاجرت و پناهندگی^۳ (بامف) مورد توجه قرار می‌گیرد.

-
1. Immigration Country
 2. Best Practice
 3. Bundesamt Für Migration und Flüchtlinge, BAMF



بخش اول - بررسی وضعیت مهاجران در کشور آلمان

۱. مهاجران در آلمان

در نتیجه بحران‌های مزمن در کشورهای هم‌چون سوریه، افغانستان و عراق، شکنجه و کشتار در اریتره، سودان و ونزوئلا و فقر در کوزو میلیون‌ها انسان مجبور به ترک موطن خویش شده‌اند. یکی از نقاط عطف در روابط بین‌الملل در حوزه مهاجرت، تغییر کشور مقصد در تصمیم مهاجران بوده است. اگرچه قاره اروپا به علت فراوانی منابع و امکانات و همچنین سهولت دسترسی از دیرباز مورد توجه مهاجران بوده ولی از سال ۲۰۱۵ با بالا گرفتن بحران در منطقه خاورمیانه به خصوص در سوریه و چراغ سبز رهبران اروپایی عملاً مسیرهای مهاجرت و پناهنجویی به سمت اروپا تغییر جهت مشهودی یافت. کشورهای آلمان، فرانسه و سوئد به صورت سنتی به عنوان اصلی‌ترین مقاصد پناهنجویی بوده‌اند به طوری که آنگلا مرکل صدر اعظم آلمان در پی سخنان خود در سال ۲۰۱۵ و اعلام آمادگی کشور متبوعش برای پذیرش پناهنجویان، «ماما آنگلا» را در میان پناهنجویان لقب گرفت و در نتیجه آلمان اصلی‌ترین مقصد پناهنجویان شد. طبق آمار رسمی وزارت کشور آلمان در سال ۲۰۱۵، حدود ۲ میلیون مهاجر وارد کشور آلمان شد که از این میزان بیش از ۱ میلیون درخواست پناهنجویی به ثبت رسیده است. همچنین سال ۲۰۱۶ با بیش از ۷۵۰ هزار پرونده پناهنجویی رکورد چشمگیری در تاریخ آلمان محسوب می‌شود.

اگرچه کشور آلمان در گذشته به منظور فائق آمدن بر خرابی و صدمات ناشی از جنگ جهانی دوم سیاست جذب نیروی کارگر ارزان را در پیش گرفت که موجب مهاجرت گسترده اتباع لهستانی و ترک به سمت این کشور شد، اما هجوم مهاجران به مرزهای آلمان در سال ۲۰۱۵ که با افزایش ۴۹ درصدی نسبت به سال قبل روبه‌رو شد، رویدادی بی‌سابقه بعد از جنگ جهانی دوم در تاریخ این کشور است. چنین رویدادی را رسانه‌های جمعی «بحران پناهنجویی»^۱ قلمداد کردند. به طور مثال از سال ۲۰۱۱ تنها بیش از ۶۳۰ هزار تبعه سوری در آلمان درخواست پناهندگی داده‌اند که در نتیجه سیاست «درهای باز»^۲ دولت آلمان است.

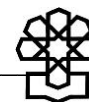
اگرچه کشور آلمان بزرگ‌ترین قطب اقتصادی و تجاری اروپاست ولی هجوم گسترده پناهنجویان به مرزهای این کشور تبعات گسترده اقتصادی، سیاسی، فرهنگی و اجتماعی ایجاد کرد. از این رو رهبران این کشور به مرور سعی در اصلاح سخنان خوشامدگویانه خویش نسبت به ورود مهاجران داشتند. با این حال آلمان همچنان به عنوان بزرگ‌ترین مقصد پناهنجویان در اروپا بوده و مسئله مهاجرت‌های گسترده در صدر اخبار است. نرخ سالیانه پذیرش پناهنجویان به عوامل متعددی بستگی دارد از جمله تابعیت افراد، تعداد پرونده‌های موجود، روابط دیپلماتیک دو دولت با یکدیگر و شرایط سیاسی حاکم بر کشور و نظام

1. Refugee Crisis
2. Open Door Policy

بین‌الملل. در دو دهه اخیر تغییرات متعددی در نوع، جریان، مسیر و همچنین ملیت مهاجران به آلمان صورت گرفته است. اگرچه در سال‌های بعد از جنگ جهانی دوم مهاجران ورودی، بیشتر از اروپای شرقی و ترکیه بودند، در سال‌های اخیر مهاجران خاورمیانه‌ای به‌ویژه سوری و افغانستانی در رده‌های بالا قرار دارند. در جریان بحران پناجویی در سال ۲۰۱۵ و به‌ویژه به‌دلیل صحبت‌های حمایت‌گرانه صدراعظم این کشور، جمعیت گسترده‌ای از پناهجویان با تابعیت‌های گوناگون راهی اروپا و آلمان شدند. بیشتر این افراد، تابعیت سوریه، افغانستان و عراق را داشته‌اند. از سوی دیگر براساس گزارش رئیس کمیساریای عالی سازمان ملل متحد در امور پناهندگان ایران، ۴۱ درصد از پناهجویان افغانستانی که در موج ۲۰۱۵ به خاک اروپا وارد شده بودند مستقیماً از ایران مهاجرت مجدد کرده‌اند. این عدد بسیار قابل تأمل، بیانگر فرصت‌ها و تهدیدهای فراوانی است که چهار دهه میزبانی مهاجران افغانستانی در ایران در عرصه‌های مختلف ایجاد کرده است.

طی دو سال بعد از شروع بحران اروپا و هجوم پناهجویان به مرزهای این اتحادیه بیش از ۲/۲ میلیون پناهجو به خاک اروپا وارد شده‌اند که صرفاً پرونده‌های ۴۹ درصد از این افراد مورد بررسی قرار گرفته است و تعداد زیادی از آنها در وضعیت بلا تکلیفی به سر می‌برند. از مجموع کل پناهجویان اخیر، بیش از یک میلیون و نود هزار نفر آنها وارد آلمان شده‌اند. کشورهای مقصد بعدی به ترتیب سوئد، بلژیک، هلند و ایتالیا بوده‌اند. از دیگر مشخصات جمعیت‌شناختی پناهجویان موج اخیر جوان بودن آنان است به طوری که میانگین سنی این افراد بین ۱۸ تا ۲۹ سال بوده است. از میزان کل افرادی که در سال ۲۰۱۵ (به‌عنوان سال نمادین بحران پناجویی در اروپا) درخواست پناهندگی خود را به صورت رسمی در آلمان به ثبت رسانده‌اند، نیمی از این جمعیت مجرد بوده و ۷۰/۹ درصد آن جوانان زیر ۳۰ سال هستند. حدود دوسوم این افراد را مردان و ۳۰/۸ درصد را زنان تشکیل می‌دهند. همچنین ۱۰ درصد از این جمعیت تحصیلات دانشگاهی دارند. این آمارها نشان‌دهنده تبعات گسترده‌ای است که به مرور برای جامعه میزبان به وجود خواهد آمد؛ نیاز به مسکن، آموزش، یادگیری زبان و ورود به چرخه کار از جمله مسائلی است که به صورت تدریجی باید مورد توجه تصمیم‌گیران قرار گیرد. طبق گزارش مؤسسه بازار کار و تحقیق درباره شغل‌یابی در آلمان، از هر ۱۰ پناجویی که در سال ۲۰۱۵ وارد کشور شده‌اند تنها یک پناهجو جذب بازار کار شده است چراکه برای ورود به بازار کار آلمان، تخصص و آموزش نیاز است و اگرچه بسیاری از پناهجویان از تحصیلات مقدماتی خوبی برخوردارند ولی زبان و تخصص کافی ندارند.

در سال‌های گذشته بحث‌های انتقادی فراوانی در قبال موج پناهجویان در آلمان بین احزاب مختلف این کشور در جریان بوده است به نوعی که برخلاف رویکرد دولت مرکل در سال ۲۰۱۵ در خصوص اعمال سیاست‌های حمایت‌گرانه در قبال ورود پناهجویان به آلمان، رویکردهای ضد مهاجران و قوانین سخت‌گیرانه در قبال پناهجویان و تشویق کمک‌های مالی برای بازگشت داوطلبانه به کشورهای مبدأ،



رشد چشمگیری یافته است. قطع کمک‌های بشردوستانه از ماه ژوئن ۲۰۱۸ به پناهجویانی که پرونده‌شان رد شده است به‌منظور اعمال فشار برای خروج از آلمان از جمله این اقدام‌هاست. برخلاف نظر تشویقی مرکل در قبال پناهجویان، بسیاری از اعضای کابینه و احزاب مختلف نگاهی انتقادی بر ضد مهاجران دارند. به‌عنوان نمونه زیهوفر^۱ وزیر کشور آلمان در سخنرانی شدیدالحنی در سال ۲۰۱۶ بیان داشت که زمانی قادر خواهیم بود امنیت کشورمان را تأمین کنیم که مهاجرت را کنترل و محدود کنیم (Spiegel, 2016). آمار متقاضیان پناهندگی در این کشور از نیمه نخست سال ۲۰۱۶ به این سو کاهش چشمگیری داشته است که دلایل متعددی از جمله بسته شدن مسیر بالکان، اخراج به کشور مبدأ یا کشور ثالث، توافق میان اتحادیه اروپا و ترکیه در افزایش کنترل‌های مرزی، افزایش اطلاعات از سوی شبکه‌های اجتماعی و رسانه‌ها در مورد سختی مسیر، تبعات و مشکلات پیش روی مهاجران در کشورهای میزبان و شکسته شدن فضای خیالی از بهشت موعود در ذهن مهاجران در این کاهش مؤثر بوده است.

۲. دسته‌بندی مهاجران در آلمان

مهاجرت به شیوه‌های مختلفی رخ می‌دهد و مهاجران بر مبنای هدف، مسیر و نوع اقامت دسته‌بندی می‌شوند. همچنین مهاجرت‌های اقتصادی با هدف بهبود معیشت، بزرگ‌ترین گروه مهاجران را در دنیا شکل می‌دهند. اما به دلیل افزایش جنگ‌های بین‌المللی و خشونت‌های داخلی، ناامنی و تغییرات آب و هوایی، در دو دهه اخیر مهاجرت‌های اجباری^۲ با روند فزاینده‌ای رو به افزایش است. بر مبنای دلیل مهاجرت، مهاجران در آلمان به سه دسته تقسیم می‌شوند:

الف) دلایل اقتصادی

– کارگران موقت

افراد این دسته، در زمره مهاجرت داوطلبانه طبقه‌بندی می‌شوند که بر مبنای نیاز کشور میزبان به صورت کارگر ماهر یا نیمه‌ماهر تصمیم به مهاجرت می‌گیرند. مهاجرانی که از اروپای شرقی و روسیه به آلمان وارد شده‌اند بیشتر جمعیت این گروه را شامل می‌شوند. ارسال وجه^۳ برای اعضای جامانده^۴ خانواده در کشور مبدأ از مهم‌ترین انگیزه‌های افراد برای مهاجرت در قالب کارگر موقت است. دولت آلمان برای این دسته بیشتر سرمایه‌گذاری می‌کند حتی جدیدترین سیاست مهاجرتی خود را که از مارس ۲۰۲۰ به اجرا گذاشته، جذب نیروی کار ماهر و متخصص را اولویت اول خود قرار داده است.

-
1. Horst Seehofer
 2. Forced Migration
 3. Remittance
 4. Left-behind Families

– دانشجویان

مهاجرت تحصیلی یکی از مهم‌ترین مسیرهای جابه‌جایی‌های بین‌المللی است و حضور دانشجویان خارجی یکی از بسترهای بین‌المللی‌سازی نهاد آموزش عالی است. جمهوری اسلامی ایران در سال‌های اخیر جذب دانشجویان خارجی را در دستور کار خود قرار داده است. این هدف برای کشور آلمان هم اهمیت داشته چراکه تربیت نیروی ماهر براساس نظام ارزشی جامعه آلمان استراتژی درازمدتی است که به توسعه قدرت کشور مقصد در معادلات منطقه‌ای و جهانی خواهد انجامید. تحصیل در نهاد آموزشی آلمان یکی از مهم‌ترین انگیزه‌های مهاجرت افراد است چراکه علاوه بر شهرت علمی و صنعتی این کشور در دهه‌های متمادی، رایگان بودن دانشگاه‌های دولتی و سیستم رفاه عمومی از دیگر مشوق‌های مهاجرت تحصیلی این کشور است. دولت آلمان تحت برنامه‌های متعددی به‌ویژه^۱ DAAD به جذب جوانان بالاستعداد به‌منظور ادامه تحصیل در مقطع تحصیلات تکمیلی اقدام می‌کند. هدف دولت از این برنامه‌ها تربیت استعدادهای بالقوه جوانان کشورهای جهان سوم به‌منظور بازگشت و توسعه کشور مبدأ است.

ب) الحاق به خانواده^۲

دسته دوم تحرک مکانی به‌سمت آلمان، بیشتر در نتیجه مهاجرت‌های کاری شکل می‌گیرد. به‌طور کلی زنان و فرزندان بیشترین جمعیت را در این گروه دارند چراکه به‌رغم افزایش حضور زنان در عرصه مهاجرت و حرکت به‌سمت زنانه شدن مهاجرت^۳ اما همچنان به‌ویژه از کشورهای خاورمیانه مردان بیشترین تعداد عاملان مهاجرت محسوب می‌شوند که معمولاً برای تأمین معیشت خانواده و با هدف دستیابی به بازار کار بهتر به این امر مبادرت می‌ورزند و اعضای خانواده به‌صورت انفرادی و به‌تدریج با ایجاد پایگاه مناسب در کشور میزبان به آنها ملحق می‌شوند. درحقیقت با توجه به هزینه‌های مالی و مخاطرات مسیر در مهاجرت‌های غیرمترعارف، تصمیم به جابه‌جایی برای همه خانواده سخت است. در نتیجه معمولاً همسر یا پسر بزرگ خانواده تصمیم به مهاجرت انفرادی به‌سمت اروپا گرفته و بعد از قبول پرونده و یا یافتن کار مناسب سایر اعضای خانواده به او ملحق می‌شوند.

براساس قانون دابلین ۳ در صورتی که یکی از اعضای خانواده در آلمان درخواست پناهندگی داده باشد، آلمان موظف است به درخواست پناهندگی اعضای نزدیک خانواده پناهجو نیز رسیدگی کند. براین اساس اگر پناهجو جواب مثبت دریافت کند، الحاق خانوادگی به‌آسانی ممکن خواهد بود. براساس قوانین آلمان، مهاجران قبول شده فقط اجازه دارند اعضای درجه یک خانواده‌شان را به این کشور بیاورند که شامل زن، شوهر، فرزندان زیر سن قانونی ۱۸ سال، پدر و مادرشان است. با توجه به حجم بالای پرونده‌های پناهجویی در دو سال اخیر، دولت فدرال آلمان الحاق خانواده مهاجران از یونان به آلمان را

1. German Academic Exchange Service (Deutscher Akademischer Austauschdienst)
2. Family reunification
3. Feminization of migration



از اوایل سال جاری میلادی مجدداً متوقف کرده است. این مسئله انتقادهای گسترده‌ای را در میان نهادهای مدنی در آلمان برانگیخته است چراکه با جدا نگه داشتن اعضای خانواده فشارهای روحی و روانی بسیاری به افراد وارد می‌شود و همچنین به‌علت احساس بلاتکلیفی و سردرگمی روند ادغام اجتماعی آنها نیز با کندی صورت می‌گیرد.

– الگوی جدید مهاجرت در میان خانواده پناهجویان: مادران عامل

براساس مطالعات میدانی نگارنده، الگوی جدیدی از مهاجرت در بین پناهجویانی که از کشورهای درگیر جنگ در خاورمیانه به دنبال مهاجرت هستند در حال شکل‌گیری است. مهاجرت «مادران تنها» در سال‌های اخیر به‌عنوان یکی از مسائل چالش‌برانگیز در عرصه مطالعات پناهندگان قلمداد می‌شود. در نتیجه آشنایی بیشتر زنان به فضای مجازی، افزایش دسترسی به اطلاعات و گسترش شبکه‌های اجتماعی، زنان را در مسیر پرخطر پناهجویی به اقصا نقاط جهان گسیل کرده است و این مسئله خطرات جانی، مالی، روحی و جسمی درازمدتی را در زندگی این افراد می‌گذارد. در این دسته‌بندی، مادران در مواجهه با افزایش آگاهی در نتیجه ارتباط با اینترنت و آشنا شدن با دنیای جدید، از ابزارهای جدید فضای مجازی استفاده کرده و به مهاجرت غیرمستعارف متوسل می‌شوند. همچنین در موارد متعددی با توجه به بالاتر بودن سرعت و مهارت فرزندان در کسب داده از فضای مجازی و اینترنت، مادران از فرزندان خود در جهت به‌دست آوردن اطلاعات استفاده می‌کنند. این افراد خود به‌عنوان پناهجو از طریق بهره‌گیری از شبکه‌های مجازی راهی مسیر مهاجرت می‌شوند؛ با این امید که بعد از دریافت حق پناهندگی در کشورهای مقصد فرزندان‌شان را نزد خود بیاورند. یکی از مهم‌ترین نتایج محتمل در این گروه، افزایش نرخ طلاق در میان زوجین بوده چراکه این مسئله یک چالش بنیادین برای بافت سنتی حاکم بر خانواده است. این الگوی کنش اگرچه در مراحل ابتدایی و کم‌دامنه است اما باید به‌عنوان یک مسئله جدید اجتماعی مورد توجه قرار گیرد تا به آسیب تبدیل نشود. از سوی دیگر آسیب‌ها و مخاطرات مسیر، تأثیرات درازمدتی بر جسم و روح مادران تنها می‌گذارد. جدایی از فرزندان و شبکه‌های خویشاوندی، مواجه شدن با فشارهای جسمی و روحی توسط قاچاقبران انسان و ندانستن زبان کشورهای ترانزیت و مقصد درجه بالایی از افسردگی، نشانه‌های ناهنجاری‌های استرسی بعد از بحران (پی تی اس دی)^۱ و خشونت‌های جنسی و تمایل به خودکشی در میان این قشر را نسبت به سایر گروه‌های مهاجران و پناهجویان به‌صورت تصاعدی افزایش می‌دهد. آسیب‌های جسمی و روانی متعدد و افزایش موارد تن‌فروشی به‌علت تأمین حداقل معاش در طول مسیر تأثیرات فراوانی بر هویت زنانی که به‌صورت غیرمستعارف درصدد مهاجرت هستند می‌گذارد. در نتیجه طولانی بودن روند بررسی پرونده‌های پناهجویی در کشورهای ترانزیت مانند ترکیه و یونان، بین یک ماه تا چندین سال طول می‌کشد که پناهجویان به مقصد اصلی و قول داده شده

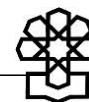
برسند که با توجه به عدم دسترسی به آموزش و فرصت‌های کاری مناسب آسیب‌های جدی متوجه زنان پناهجو می‌شود. آزارهای جنسی قاچاقبران و یا سایر پناهجویان، تغییر مقصد توافق شده^۱ (Kunz, 1981)، مشکلات مالی در طول مسیر و رها شدن در نیمه راه توسط قاچاقبران، راه‌های صعب‌العبور، وضعیت فرزندان جامانده در کشور مبدأ از جمله مهم‌ترین چالش‌های زنان این دسته است.

– الگوی مهاجرتی کودکان بدون همراه^۲

مهاجرت کودکان بدون همراه در سال‌های اخیر یکی از مسائل چالش‌برانگیز در عرصه مطالعات پناهندگان قلمداد می‌شود. سالیانه هزاران کودک زیر ۱۸ سال به صورت انفرادی یا گروهی در مسیر پر خطر پناهجویی به اقصا نقاط جهان گسیل می‌شوند که این مسئله خطرات جانی، مالی، روحی و جسمی درازمدتی را در زندگی این افراد می‌گذارد. این کودکان عموماً از جنگ، درگیری، خشونت و آوارگی گریخته و برای یافتن آینده‌ای بهتر از خانواده و کشور خویش راهی مسیر بی‌بازگشت می‌شوند. مهاجرت به سهم خود تأثیرات درازمدتی بر زندگی افراد می‌گذارد و در مورد کودکان زیر ۱۸ سال (که طبق اعلامیه‌های سازمان ملل جزو گروه‌های آسیب‌پذیر طبقه‌بندی می‌شوند) که به صورت انفرادی و بدون همراه راهی مسیرهای پرخطر پناهجویی می‌شوند تأثیرات روحی، جسمی و عاطفی درازمدتی می‌گذارد. در سال ۲۰۱۵ تعداد کودکان بدون همراه پناهجو در اروپا با افزایش بی‌سابقه‌ای به بیش از ۹۰ هزار درخواست رسمی رسید که بیشترین تعداد در کشور سوئد با ۴۰ درصد مجموع پرونده‌های پناهجویی به ثبت رسیده است. آلمان با ۱۶ درصد در رتبه دوم (افزایش سه برابری تعداد کودکان بدون همراه نسبت به سال گذشته) و مجارستان با ۱۰ درصد سومین مقصد کودکان پناهجو بوده است. از مجموع کل پناهجویان زیر ۱۸ سال بدون همراه، پناهجویان افغانستانی بیش از ۵۱ درصد را به خود اختصاص داده‌اند که این آمار نگرانی‌های بین‌المللی را در مورد آینده نامشخص این کودکان به همراه داشته است. کودکان سوری ۱۶ درصد و مهاجران اریتره ۵ درصد از این تعداد را به خود اختصاص داده‌اند. گفتنی است با توجه به افزایش سیل پناهجویان از سال ۲۰۱۵ به سمت اروپا، کشورهای اروپایی قوانین سخت‌گیرانه‌تری را در قبال پذیرش کودکان بدون همراه اعمال کرده‌اند. در این مورد می‌توان به تغییرات جدید در سیاست‌های دولت سوئد در قالب از سرگیری کنترل مرزی به منظور کنترل موج پناهجویان به داخل این کشور اشاره کرد که از سال ۱۹۹۵ به این سو بی‌سابقه بوده است.

با وجود شدت بحران در کشور سوریه طبق آمار اعلام شده طی سال‌های اخیر همواره کودکان افغانستانی در صدر جدول پناهجویان بدون همراه به منظور ورود به دروازه اتحادیه اروپا یا استرالیا بوده‌اند. دلایل متعددی در ایجاد این روند تأثیرگذار است. به‌طور کلی ناامنی‌های مزمن، جنگ و بی‌ثباتی سیاسی

۱. بسیاری از مصاحبه‌شوندگان در ترکیه اعلام داشته‌اند که در میانه راه، قاچاقبران به آنها اعلام می‌کردند که چه کشوری برای آنها مناسب‌تر است.



- اجتماعی در افغانستان، این کشور را به یکی از بزرگ‌ترین کشورهای مهاجرفرست در دهه‌های گذشته مبدل ساخته است. طبق آمار سازمان صلیب سرخ جهانی حدود ۷۶ درصد از مردم افغانستان حداقل برای یک بار در زندگی خود، مهاجرت و یا آوارگی داخلی یا خارجی را تجربه کرده‌اند (ICRC, 2009). در این خصوص بیان چند نکته ضروری به نظر می‌رسد. اگرچه طبق آمارهای رسمی اتحادیه اروپا ۱۳ درصد از افرادی که در سال ۲۰۱۵ درخواست پناهنجویی خود را به کشورهای عضو این اتحادیه اعلام داشته‌اند زیر ۱۴ سال و بدون همراه بوده‌اند ولی آمارهای غیررسمی رقم بالاتری را نشان می‌دهد. طبق گزارش وزارت کشور آلمان در سال ۲۰۱۵ نزدیک به ۶ هزار کودک پناهجو در این کشور گم شده‌اند که در سال ۲۰۲۰ به ۱۸۰۰ نفر رسیده است (InfoMigrants 2020). همچنین در میانه مسیر بررسی‌های قانونی، پناهجویان پرونده‌ها را رها می‌کنند و به نوعی ارتباط دستگاه‌های رسمی کشور میزبان با فرد پناهجو قطع می‌شود. اگرچه تعدادی از این افراد مسیر مهاجرتی خود را تغییر داده و در کشور دیگری به دنبال پناهنجویی هستند اما آمارهای غیررسمی نشان‌دهنده ورود گسترده این کودکان در جرائم سازمان‌یافته مانند شبکه‌های قاچاق و بهره‌کشی انسان، شبکه‌های گدایی، فحشا و پورنوگرافی یا قاچاق اعضای بدن است که با توجه به نداشتن مدرک هویتی، این کودکان در معرض خشونت‌های جنسی، روحی و شکنجه قرار می‌گیرند.

مسئله دیگر اینکه طبق آمارهای رسمی این کودکان در سال ۲۰۱۵ توسط راهنما در مسیر پناهنجویی قدم برداشته‌اند که نه تنها ریسک اطلاعات اشتباه و فریب افراد را بالا می‌برد بلکه نشان‌دهنده گسترش افسارگسیخته باندهای قاچاق انسان در کشورهای مبدأ است. بسیاری از این افراد در مصاحبه‌های خود اعلام داشته‌اند که در میانه راه، قاچاقبران به آنها اعلام می‌کردند که چه کشوری برای آنها مناسب‌تر است. این افراد همچنین مجموعه مشترکی از مشکلات از جمله بازداشت در مسیر و اجبار به زیستن در «مراکز مراقبتی»^۱ در کنار بزرگسالان و در نتیجه مواجهه با خشونت‌های کلامی و جنسی، مورد شکنجه قرار گرفتن توسط «آدم پران»^۲، عدم دسترسی مناسب به غذا و آب و همچنین سختی مسیر را بیان کرده‌اند.

طبق جدیدترین آمار کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل متحد در سال ۲۰۱۵، بیش از ۹۰ درصد از کودکان بدون همراه مهاجر پسر عمدتاً بین ۱۶ تا ۱۷ سال بوده‌اند. این مسئله با توجه به ساختار سنتی خانواده در فرهنگ افغانستان و سوریه به‌عنوان بزرگ‌ترین جمعیت تشکیل‌دهنده این گروه کاملاً پذیرفتنی است چراکه با توجه به مسیر پرخطر قاچاق و همچنین تفاوت‌های بنیادین در مورد جایگاه زن در جوامع سنتی و غربی، تعداد دختران پناهجوی بدون همراه بسیار پایین است و این افراد عموماً با یکی از اعضای مذکر خانواده همراهی می‌شدند. همچنین بر مبنای مطالعات انجام شده به نظر می‌رسد

1. Detention Centers
2. Smuggler

فرستادن کودکان به صورت انفرادی در قالب پناهجو، به یک سازوکار گروهی در مهاجرت‌های غیرمترعارف^۱ تبدیل شده است. این تصمیم با این امید که کشورهای مقصد از انعطاف بیشتری برای تصمیم در مورد درخواست پناهجویی کودکان برخوردارند و در نتیجه با پذیرش پرونده پناهجویی کودک، شانس سایر اعضای خانواده برای ورود به کشور میزبان تحت قانون «الحاق» افزایش می‌یابد.

در نتیجه در سال‌های اخیر فشار فزاینده‌ای بر پسران از سمت جامعه و خانواده به منظور تلاش برای رساندن آنان به «منطقه امن»^۲ ایجاد شده است. از بعد روحی این فشارها باعث شده بسیاری از کودکان بدون تمایل شخصی، صرفاً برای ناامید نکردن خانواده قدم در این مسیر گذارند و طبق بررسی‌های میدانی صورت گرفته توسط نگارنده، بسیاری از این کودکان بعد از استقرار در کشور میزبان و مواجهه با واقعیات فرایند پیچیده قانونی و دشوار پناهجویی، رویه درون‌گرایانه‌ای را در پیش گرفته و از وضعیت سخت خود، اطلاعی به خانواده در کشور مبدأ نمی‌دهند که به تشدید حس انزوا، فشارهای روحی و روانی، افسردگی و پرخاش در میان این کودکان منجر می‌شود. فرایند ادغام اجتماعی و فرهنگی برای همه مهاجران از جمله تجربه‌های پرچالش بوده است و این مسئله برای کودکان بدون همراه با توجه به ضعف زبان، نداشتن مدرک تحصیلی و آموزشی مناسب، پایین بودن مهارت‌های حرفه‌ای و نداشتن حمایت مالی و عاطفی از سمت والدین و دوستان باعث تشدید بحران‌های روحی، جسمی و اجتماعی می‌شود.

از این رو قاچاق انسان، فرایند بسیار مخاطره‌آمیز و چالش‌برانگیزی است که این مسئله برای کودکان به صورت تصاعدی آسیب‌زا و مخرب است. به نظر می‌رسد ضعف آگاهی خانواده‌ها در کشورهای مهاجر فرست نسبت به خطرات سپردن فرزندان خود به باندهای قاچاق انسان، مسیر پرمخاطره و صعب برای رسیدن به اروپا یا استرالیا و فقر اطلاعاتی از سیستم‌های متفاوت برخورد با پناهجویان در کشورهای مختلف، به تصمیم‌گیری بر مبنای اطلاعات غیرواقعی صرفاً بر مبنای تصورات غلط شکل گرفته از فضای مجازی منجر می‌شود که تبعات جبران‌ناپذیری به همراه خواهد داشت.

طبق قوانین پناهندگی آلمان، فرد زیر ۱۸ سال به هیچ عنوان اخراج نمی‌شود مگر اینکه والدین او در کشور مبدأ به فرد دیگری یا یکی از سازمان‌های حفاظت از کودکان به صورت کتبی اجازه داده باشد تا فرد را بعد از اخراج تحویل گرفته و از او مراقبت کند. اداره رفاه جوانان^۳ مسئول رسیدگی به افراد زیر ۱۸ سال است و بعد از ثبت پرونده در این اداره، یک پرستار برای راهنمایی فرد و همچنین تعیین محل اقامت او انتخاب می‌شود. در صورت حضور خویشاوندان در آلمان می‌توان درخواست زندگی با آنان را داشته باشد در غیر این صورت در کمپ جوانان بدون سرپرست و یا خانه‌های مشترک برای این افراد

۱ مهاجرت غیرمترعارف (irregular migration) به این معناست که طبق حقوق بین‌الملل و در راستای اصل برائت اگر فردی مرتکب یک عمل برخلاف قانون شود تا قبل از اخراج جرم توسط مراجع قضایی نباید به عنوان یک جرم کیفری در مجامع عمومی در موردش صحبت شود و سازمان‌های بین‌المللی از سال ۱۹۷۵ به جای واژه غیرقانونی از کلمه غیرمترعارف استفاده می‌کنند.

2. Safe Zone

3. Jugendamt



سکونت خواهند داشت. این پروسه معمولاً دو هفته طول می‌کشد و بعد از آن پناهجو در یکی از ایالات ۱۶ گانه آلمان جابه‌جا می‌شود و اداره امور خارجی آن ایالت برای وی نامه اقامت صادر می‌کند. در اداره رفاه جوانان، مددکاران اجتماعی به‌صورت داوطلبانه به کودکان زیر ۱۸ سال در زمینه‌های امور مدرسه، درس‌ها، یادگیری زبان، دوست‌یابی یا فعالیت‌های فراغتی کمک می‌کنند. همچنین تسهیلات آموزشی اجباری برای همه افراد زیر ۱۸ سال در آلمان اعمال می‌شود و افراد باید یا به مدرسه رفته و یا دوره‌های آموزشی فنی حرفه‌ای را بیاموزند. به‌نظر می‌رسد نگاه دولت آلمان به مهاجران به‌صورت عام و جوانان و کودکان مهاجر به‌صورت خاص، نگاهی درازمدت به‌منظور پرورش افراد برای به‌روزی بالاتر در جامعه براساس منافع ملی کشور است. از این‌رو، آلمان برنامه‌های گسترده آموزشی، مشاوره‌های روان‌شناختی، تسهیلات بهداشتی و پزشکی را در جهت سلامت روان و جسم مهاجران اجرایی می‌کنند تا افراد جدیدالورود براساس نیازمندی‌های جامعه میزبان تربیت شده و به‌عنوان سرمایه در جامعه مورد استفاده قرار گیرند.

ج) حمایت از مهاجران در چارچوب‌های بشردوستانه

دسته سوم از مهاجرت‌ها به‌سمت اروپا به‌ویژه کشور آلمان در قالب انتفاع از حمایت‌های بشردوستانه دولت‌های میزبان صورت می‌گیرد و همواره پناهجویان خاورمیانه در زمره بیشترین جمعیت پناهجویان و پناهندگان در اتحادیه اروپا هستند. مسئله‌ای که باعث شده جمهوری اسلامی ایران بیش از چهار دهه پذیرای جمعیت گسترده‌ای از پناهجویان افغانی باشد و به‌ویژه در دهه شصت شمسی براساس رأفت اسلامی مرزهای شرقی به روی مهاجران افغانستانی آسیب‌دیده از حمله شوروی گشوده شد. در سال‌های اخیر با توجه به شرایط سیاسی و امنیتی، منطقه خاورمیانه همچنان بزرگ‌ترین فرستنده مهاجر بوده که عمدتاً بسیاری از افراد را شبکه‌های قاچاق انسان به‌صورت غیرمترعارف جابه‌جا می‌کنند و درخواست پناهندگی می‌دهند. دولت آلمان کنوانسیون ۱۹۵۱ و پروتکل الحاقی ۱۹۶۷ سازمان ملل متحد را پذیرفته است و از این‌رو در برابر پناهجویان تعهد قانونی دارد و به افراد بر مبنای ضوابط ملی و بین‌المللی حق پناهندگی می‌دهد. بر مبنای تعریف سازمان ملل متحد، پناهنده^۱ به کسی می‌گویند که به‌علت ترس موجه به دلایل نژاد یا مذهب، ملیت یا عضویت در بعضی گروه‌های اجتماعی یا داشتن عقاید سیاسی، تحت شکنجه قرار گیرد، در خارج از کشور محل سکونت عادی خود به سر می‌برد. از سوی دیگر واژه پناهجو^۲ به کسانی اطلاق می‌شود که هنوز از نظر قانونی تحت حمایت هیچ دولتی نیستند و پرونده پناهندگی‌شان در جریان است. باید توجه داشت که الزاماً هر پناهجویی به موقعیت پناهندگی نمی‌رسد و این خطای محاسباتی بزرگی برای بسیاری از افراد در مسیر مهاجرت است.

1. Refugee
2. Asylum Seeker

دولت آلمان براساس ماده (۱۶) قانون اساسی سال ۱۹۴۸ خود، بر حق پناهنجویی قربانیان سرکوب و خشونت تأکید دارد و تا سال ۱۹۹۳ هرکس ادعای پناهنجویی می‌کرد اجازه می‌یافت تا زمان تصمیم‌گیری رسمی که معمولاً سال‌های زیادی به طول می‌انجامید به صورت موقت در کشور بماند. اما به تدریج تغییرات گسترده‌ای در سیاست‌های دولت آلمان صورت پذیرفت و این ماده قانون اساسی در سال ۱۹۹۳ تغییر یافت و به پلیس مرزی آلمان برای نپذیرفتن پناهنجویان اجازه داده شد (کستلز و میلر، ۱۳۹۶).

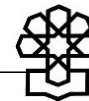
بخش دوم – بررسی قوانین دولت آلمان در حوزه مهاجرت با تأکید بر اداره فدرال در امور مهاجرت و پناهنده‌گی (بامف)

۱. چارچوب‌های قانونی در موضوع مهاجرت و پناهنده‌گی

این بخش از پژوهش به بررسی نحوه مواجهه دولت فدرال آلمان به پناهنجویان می‌پردازد. در این راستا مطالعه روندهای موجود در اداره فدرال در امور مهاجرت و پناهنده‌گی (که در این نوشتار به اختصار بامف نامیده می‌شود) اهمیت می‌یابد چراکه این اداره مسئول اصلی برنامه‌ریزی پناهنجویی است که زیر نظر وزارت کشور آلمان فعالیت می‌کند. بعد از بحران پناهنجویی در سال ۲۰۱۵ تعداد کارمندان این اداره برای تسریع در رسیدگی به پرونده‌های جدید از ۳۰۰۰ نفر به ۷۵۰۰ نفر یعنی رقمی بیش از ۲ برابر افزایش یافت (Deutsche Welle, 2018). این اداره فدرال با ۲۲ شعبه در نقاط مختلف کشور آلمان (شعبه مرکزی بامف در شهر نورنبرگ قرار دارد) به دقت ورود و خروج پناهنجویان، فرایند بررسی پرونده‌های پناهنجویی، آیین دادرسی پرونده‌های رد شده، توزیع خدمات رفاهی به پناهندگان پذیرفته شده، هماهنگی سازمانی با سایر نهادهای مرتبط مانند نهادهای آموزشی و بهداشتی، تدوین سیاست‌های مهاجرتی، برنامه‌ریزی‌های مطالعاتی و پژوهشی کوتاه‌مدت، میان‌مدت و درازمدت با همکاری دانشگاه و سایر نهادهای تحقیقاتی آلمان در خصوص شناخت و بهسازی سیاست‌های پناهنده‌گی آلمان را به صورت متمرکز تحت نظر دارد.

به‌طور کلی اداره فدرال در امور مهاجرت و پناهنده‌گی در پنج شاخه مأموریت سازمانی دارد: حمایت از پناهنجویان و پناهندگان، سیاست‌گذاری در راستای ادغام پناهندگان، سیاست‌های مرتبط با بازگشت پناهنجویان، برنامه‌ریزی در حوزه پژوهش و تحقیقات و ارتباطات اروپایی^۱. همچنین این اداره به هشت دپارتمان تقسیم می‌شود: دپارتمان خدمات، منابع انسانی و سازمانی^۲، دپارتمان امور بین‌الملل، مقررات پناهنجویی و مهاجرت^۳، دپارتمان ادغام و همبستگی اجتماعی^۴، دپارتمان منطقه شمالی^۵، دپارتمان منطقه




1. Forschungszentrum/europäische Zusammenarbeit
2. Zentrale Dienstleistungen, Personal/Organisation
3. Internationale Aufgaben, Grundlagen Asylverfahren, Migration
4. Integration und Gesellschaftlicher Zusammenhalt
5. Region Nord



مرکزی^۱، دپارتمان منطقه جنوبی^۲، دپارتمان زیرساخت و بخش آی تی^۳، دپارتمان سیاستگذاری و مدیریت حمایتی^۴ (پیوست).

توزیع جغرافیایی دفاتر بامف در سطح کشور



ادارات منطقه‌ای Regioal Office 
بررسی فرایندها Processing Line 
مراکز ورودی Arrival Center 

همان‌طور که در تصویر مشاهده می‌شود دفاتر زیر نظر بامف با توزیع جغرافیایی یکنواخت و برنامه‌ریزی شده نشان از سیاست جامع دولت آلمان در کنترل و نظارت دقیق بر موضوع پناهندگی در کشور را دارد. این مسئله باعث کاهش سردرگمی‌های اداری و بلا تکلیفی ناشی از نبود مراکز پاسخگو و افزایش ضریب امنیت و نظارت دولت بر تحرک پناهیویان است که به‌صورت مستقیم در کاهش آمار مهاجران غیرقانونی سهم بسزایی دارد.

1. Region Mitte
2. Region Süd
3. Infrastruktur/IT
4. Leitungsunterstützung und Grundsatz

۱-۱. روند درخواست پناهنجویی

همه افراد با ورود به خاک آلمان می‌توانند به اداره فدرال در امور مهاجرت و پناهندگی رفته و درخواست پناهندگی دهند. تمامی درخواست‌های پناهنجویی در آلمان براساس فرمان مقررات پناهنجویی^۱ بررسی می‌شود. همه افرادی که تحت هر عنوانی به این کشور وارد می‌شوند باید پرونده هویتی در سیستم‌های مرکزی داشته باشند. فردی که به دنبال پناهندگی است باید پرونده پناهنجویی را یا در همان ابتدای ورود به مرزهای کشور آلمان و یا در بامف پر کند. طبق ماده (۱۱۶) قانون اساسی آلمان افرادی که به دلیل جنگ داخلی، شکنجه، تهدید یا تحت تعقیب بودن از کشور خود فرار کرده‌اند حق تقاضای پناهندگی دارند. این درخواست را فقط می‌توان به صورت حضوری و کتبی به اداره فدرال در امور مهاجرت و پناهندگی تسلیم کرد.

از جمله تسهیلاتی که دولت آلمان در اختیار پناهنجویان می‌گذارد ارائه خدمات ترجمه توسط مترجم است. خدمات ترجمه در تکمیل پرونده، ارائه اطلاعات و همچنین مصاحبه به زبان مادری به پناهنجو کمک می‌کند که فرد به صورت کامل در جریان حقوق و تکالیف خود به عنوان پناهنجو و پناهنده به صورت کامل قرار گیرد. برای همه پناهنجویان بالای ۶ سال وقت مصاحبه تنظیم می‌شود. در آنجا با تکمیل فرم‌های مربوطه طی یک مصاحبه باید توضیح دهند که به چه دلایلی و چگونه از کشور متبوع خود گریخته‌اند و به چه دلایلی امکان بازگشت ندارند.

همه اطلاعات افراد در سیستم جامع پیک^۲ ثبت می‌شود. سازمان‌ها برای هر نوع فعالیت در خصوص این افراد به این اطلاعات نیاز خواهند داشت، در نتیجه بانک اطلاعاتی متمرکزی از پناهنجویان تهیه و تدوین می‌شود. این سیستم بخشی از سیستم مرکزی جامع ثبت اتباع خارجی^۳ در آلمان است که در سازمان فدرال مهاجرت آلمان قرار دارد و همه اطلاعات فردی و خانوادگی افراد خارجی که در آلمان سکونت دارند را در برمی‌گیرد. افراد باید هویت خود را (ارائه پاسپورت یا شناسنامه) به مقامات ذی‌صلاح احراز کنند. در مرحله بعد از متقاضیان عکسبرداری می‌شود و از افراد بالای ۱۴ سال اثر انگشت گرفته می‌شود. در این مرحله اثر انگشت فرد، براساس قانون دوبلین در سیستم مرکزی اتحادیه اروپا^۴ چک می‌شود تا مشخص شود که آیا قبلاً در کشور دیگری درخواست پناهندگی داده است یا خیر.

۱-۲. به کارگیری تکنولوژی‌های نوین به منظور احراز هویت پناهنجویان

در سال ۲۰۱۶ یک سرباز آلمانی که به گروه‌های افراطی دست‌راستی تعلق داشت خود را مهاجر سوری معرفی کرد و توانست اداره فدرال را در امور مهاجرت و پناهندگی فریب دهد و این مسئله به یک رسوایی

1. The Asylum Procedure Act (AsylVfG)

2. "PIK" (Personalisation Infrastructure Component)

3. The Central Register of Foreigners (Ausländerzentralregister)

4. Europe-wide System (EURODAC)



بزرگ در سیستم مهاجرتی آلمان تبدیل شد. در نتیجه، تلاش‌های گسترده‌ای به منظور ارتقای سیاست‌های احراز هویت با استفاده از تکنولوژی‌های نوین در فرایند بررسی پرونده‌های پناهنجویی در بامف صورت گرفت. استفاده از نرم‌افزار «بیومتریک زبان»^۱ به‌عنوان مدرن‌ترین تکنولوژی قابل دسترس از جمله اقدامات دولت آلمان در خصوص شناسایی دقیق‌تر پناهنجویان است. با استفاده از این نرم‌افزار می‌توان محل واقعی تولد یک فرد، زبان و لهجه او را مورد تحلیل قرار داد. این نرم‌افزار بخشی از پروسه تشخیص هویت بیومتریک است که شامل نشان انگشت نیز است و به‌منظور کاهش سوءاستفاده از سیستم پناهندگی آلمان مورد استفاده قرار می‌گیرد. البته باید توجه داشت که این نرم‌افزار به‌عنوان یک سیستم کمکی مورد استفاده قرار می‌گیرد و به‌هیچ‌عنوان نمی‌تواند جای ارزیابی انسانی در افزایش تناقضات را بگیرد.

زمان رسیدگی به پرونده‌های پناهنجویان، بسته به کشورهای متبوع آنها متفاوت است. بعد از بحران سوریه اتباع این کشور در اولویت قرار گرفته و پرونده پناهنجویان افغانستانی و آفریقایی از اولویت خارج شدند و به‌طور معمول زمان طولانی‌تری برای بررسی نیاز دارند. زمان رسیدگی به پرونده‌ها در ایالت‌های مختلف آلمان بین یک تا پنج سال متغیر است. بعد از تکمیل پرونده، یک اجازه اقامت موقت به‌عنوان کارت شناسایی^۲ به افراد داده می‌شود و فرد باید منتظر اعلام زمان مصاحبه در اداره فدرال در امور مهاجرت و پناهندگان باشد. این مهم‌ترین بخش روند پناهندگی است که فرد باید در خصوص دلایل فرار از کشور مبدأ، نوع آزار و اذیتی که تجربه کرده خود را در جلسه مصاحبه با ذکر جزئیات توضیح دهد. این مصاحبه در یکی از شعبات بامف برگزار می‌شود و نقش مهمی در تصمیم‌گیری برای دریافت حق اقامت دارد. معمولاً تصمیم بامف در مورد درخواست پناهندگی افراد، ۶ تا دوازده ماه پس از اولین درخواست پناهندگی به آنان اعلام خواهد شد و در یک نامه کتبی (به دو زبان آلمانی و مادری پناهنجو) دلایل پذیرش یا رد پرونده به‌صورت مبسوط برای افراد توضیح داده می‌شود.

۲. رد درخواست پناهندگی

اگر مدارک و یا توضیحات افراد در جریان روند مصاحبه ناکافی تشخیص داده شود بامف می‌تواند درخواست پناهندگی را رد کند و طی «نامه رد درخواست پناهندگی»^۳، فرد را در جریان نتیجه تصمیم خود قرار می‌دهد. این بدان معناست که از نظر این اداره، فرد پناهنجو مستحق هیچ نوع حمایتی (حق پناهندگی، وضعیت پناهندگی، حمایت تابع یا ممنوعیت اخراج) نیست. رد درخواست پناهندگی در آلمان همواره به‌معنای اخراج از کشور نیست چراکه دولت آلمان تسهیلات قضایی مناسبی در اختیار افراد قرار می‌دهد و افراد حق درخواست تجدیدنظر در مورد رد درخواست پناهندگی خود را در دادگاه^۴ دارند و

1. Language Analysis for the Determination of Origin (LADO)
2. Aufenthaltsgestattung
3. Ablehnenden Bescheid
4. The Federal Administrative Court (Bundes Verwaltungs Gericht)

می‌توانند در زمان معین با استفاده از وکیل یا نهادهای حقوقی مدنی غیردولتی نسبت به پرونده خود به دادگاه فدرال آلمان تقاضای تجدیدنظر کنند. همچنین اگر وضعیت در کشور مبدأ بحرانی تشخیص داده شود یا دلایل جدیدی برای پرونده فرد وجود داشته باشد، براساس ماده (۷۸) قانون پناهندگی آلمان، می‌توان برای بار دوم درخواست پناهندگی کرد.

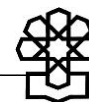
تا زمان رسیدگی پرونده تجدیدنظر در دادگاه فدرال فرد پناهجو همچنان دارای اجازه اقامت قانونی است. این زمان در سال‌های اخیر بسیار طولانی شده و شاید چند ماه تا چند سال زمان ببرد. این مسئله خود یکی از انگیزه‌های مهاجرت‌های گسترده به آلمان است چراکه آنها در بدترین شرایط و با وجود رد پرونده پناهجویی، می‌توانند چندین سال در آنجا به صورت قانونی حضور داشته و از تسهیلات رفاهی و حمایتی دولت آلمان انتفاع یابند. پس از حکم رد از سوی دادگاه اداری فدرال، هیچ راه حل قانونی دیگر وجود ندارد و رسیدگی به هر نوع شکایت دیگر ممنوع خواهد بود. البته در برخی موارد نادر، همچنان می‌توان تقاضای تجدیدنظر در دادگاه فدرال قانون اساسی ارائه داد یا حتی اگر فرد احساس کند رد درخواست پناهندگی‌اش براساس کنوانسیون حقوق بشر اروپا، حقوق انسانی‌اش را نقض کرده می‌تواند طبق ماده (۳۴) قانون پناهندگی به دادگاه حقوق بشر اروپا شکایت کند.

۳. اقامتگاه پناهجویان

این مراکز به طور معمول محوطه‌ای بزرگ و محصور است که پلیس حفاظت می‌کند و دارای پزشک، غذاخوری و سالن‌های خواب جمعی است و سه وعده غذا در روز و لباس و وسایل بهداشتی لازم به هر پناهجو داده می‌شود. مراکز پذیرش پناهجویان نسبت به تهیه غذا و محل خواب آنها تعهد دارند. همچنین پناهجویان تا زمان بررسی پرونده‌های‌شان از خدمات رفاهی حداقلی از سوی دولت آلمان برخوردارند که به صورت ماهیانه به آنها داده می‌شود و نیازهای اولیه‌شان در حوزه‌های خوراک، مسکن، گرما، لباس، سلامت و بهداشت فردی را پوشش می‌دهد که به صورت غیرنقدی و در قالب کوپن^۱ به افراد داده می‌شود. همچنین در مواقع ضروری مانند بیماری، بارداری و تولد به پناهجویانی که پرونده پناهجویی داشته باشند تسهیلاتی ارائه می‌شود. این میزان کمک در قانون منافع پناهجویان^۲ مقرر شده است. طبق این قانون این خدمات رفاهی نه تنها به پناهجویانی که پرونده‌شان در جریان است تعلق می‌گیرد بلکه به همه افرادی که پرونده پناهجویی‌شان رد شده و در وضعیت اقامت موقت و اخراج هستند و باید هرچه سریع‌تر خاک آلمان را ترک کنند نیز تعلق می‌گیرد.

1. Vouchers

2. The Asylum-Seekers' Benefits Act (Asylbewerberleistungsgesetz)



جدول کمک هزینه ماهیانه اعطایی دولت آلمان به پناهندگان

افراد ساکن در سطح شهر	افراد ساکن در مراکز پذیرش	
۲۱۶ یورو	۱۳۵ یورو	افراد مجرد
۱۹۴ یورو	۱۲۲ یورو	زوجین سرپرست خانوار
۱۹۸ یورو	۷۶ یورو	افراد بین ۱۵ تا ۱۸ سال
۱۵۷ یورو	۸۳ یورو	کودکان ۷ تا ۱۴ سال
۱۳۳ یورو	۷۶ یورو	کودکان ۰ تا ۶ سال

Source: BAMF 2018a.

به پناهجویان، بعد از تکمیل پرونده، «گواهی ورود»^۱ داده می‌شود. این گواهی به‌منزله اولین سند رسمی فرد پناهجو برای سکونت در خاک آلمان است. بعد از تکمیل پرونده پناهجویی به افراد اجازه سکونت^۲ داده می‌شود که به‌معنای این است که می‌توانند در آلمان در زمان مشخص به‌صورت قانونی حضور داشته باشند. در این زمان اجازه اقامت افراد براساس بندهای «۶۷-۵۵» قانون پناهجویی^۳ تضمین شده است. از همان ابتدا یک تقسیم‌بندی ابتدایی صورت می‌گیرد و افراد به دو دسته تقسیم می‌شوند. افراد با «امکان ضعیف ماندن»^۴ و افراد با «شانس خوب برای ماندن»^۵. گروه اول در آلمان به مراکز نگهداری فرستاده می‌شوند. در این مراکز افراد اجازه کار ندارند و صرفاً به‌صورت موقت اجازه خروج از این مراکز را با اجازه بامف خواهند داشت. در بسیاری از موارد بعد از بررسی پرونده‌ها مشخص می‌شود که فرد از «کشور مبدأ امن»^۶ آمده است و در نتیجه درخواستش رد می‌شود و باید هرچه سریع‌تر خاک آلمان را ترک کند. گروه دوم هم باید در مراکز از قبل مشخص شده توسط اداره فدرال سکونت داشته باشند و حتی آنها هم باید با اجازه از این مراکز خارج شوند. بعد از سه ماه این افراد می‌توانند در همه مناطق شهری سکونت یابند.

اداره فدرال ایالت‌ها^۷ همه افراد پناهجو را بعد از تکمیل پرونده و سکونت ابتدایی در مراکز نگهداری، در کل کشور پخش می‌کند (BAMF, 2015). بر مبنای تصمیم این اداره مشخص می‌شود که فرد پناهجو باید در مراکز اقامتی دسته‌جمعی^۸ سکونت یابد یا می‌تواند به‌دنبال آپارتمان شخصی باشد. پناهجویان در مرحله اول از طریق تصمیم اداره فدرال ایالت‌ها به نزدیک‌ترین مرکز پذیرش فرستاده

1. Proof of Arrival (Ankunftsnachweis)
2. Permission to Reside (Aufenthaltsgestattung)
3. Asylum Act (AsylIG)
4. Persons with Poor Prospects to Remain
5. Persons with Good Prospects to Remain
6. Safe Countries of Oorigin
7. The Federal States (Länder)
8. Collective Accommodation

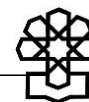
می‌شوند که این مرکز مسئول اقامت موقتی و یا دائم این افراد است. بر مبنای کشور مبدأ پناهجویان، این افراد تا ۶ ماه می‌توانند در این مراکز سکونت داشته باشند در مواردی حتی تا زمانی که به پرونده پناهجویی آنها رسیدگی شود می‌توانند در این مراکز اقامت داشته باشند. بر اساس «سیستم اولیه توزیع پناهجویان»^۱ (EASY) با لحاظ کردن پارامترهای مختلفی از جمله منابع موجود، تعداد افراد و تسهیلات دولتی هرساله تعداد پناهجویان در هر ایالت از قبل مشخص می‌شود.

در مراکز پذیرش اولیه و کمپ‌های پناهجویی اغلب تعداد زیادی از افراد در محوطه‌های محدود و کوچک زندگی می‌کنند. هر مرکز مسکونی (کمپ) دارای مقررات داخلی^۲ است که نحوه ورود و خروج افراد یا ملاقات‌کننده‌ها مشخص است. در این مراکز در هر کمپ اتاق خاصی برای اوقات فراغت و بازی کودکان و جوانان وجود دارد. همچنین تیم‌های مشاوره‌ای متنوعی در خصوص مسائل روحی و روانی و همچنین راهنمایی افراد در خصوص یافتن کودکان، مدرسه و آپارتمان وجود دارد.

۴. قانون دوبلین

کشورهای میزبان با تقویت همکاری‌های بین‌المللی درصد تأمین منافع ملی و کاهش هزینه‌های ناشی از حضور مهاجران هستند. یکی از این سیاست‌گذاری‌ها، قانون دوبلین است که در سال ۱۹۹۷ بین دول اروپایی به تصویب رسید. نسخه سوم آن از ژانویه ۲۰۱۴ به اجرا درآمده که یکسری تغییرات در مواد قانونی آن ایجاد شده است. برای توزیع و هماهنگی بهتر پناهجویان در اروپا، سامانه پناهندگی مشترک اروپا^۳ ایجاد شده که مقررات دوبلین تنها بخشی از سامانه مذکور است. بر مبنای این قانون اگر فرد پناهجو در هر کشور اروپایی یا کشور امن دیگری (که لیست آن هرساله مشخص خواهد شد) وارد شود و پرونده تشکیل داده و انگشت‌نگاری شود، آن کشور مسئول رسیدگی به پرونده پناهجویی فرد مذکور است. از آنجاکه در اتحادیه اروپا کنترل‌های مرزی مرسوم وجود ندارد و همه افراد به صورت آزادانه در همه کشورها می‌توانند تردد داشته باشند این سیستم برای جلوگیری از درخواست پناهندگی متعدد در کشورهای مختلف اتحادیه اروپا طراحی شده است. علاوه بر کشورهای عضو اتحادیه اروپا، نروژ، ایسلند، سوئیس و لیختن‌اشتاین نیز از جمله کشورهایی هستند که توافقنامه دوبلین را پذیرفته‌اند. طبق ماده (۲۹) و (۲۹آ) قانون پناهندگی آلمان اگر فرد در کشور اروپایی یا کشور امن دیگری ابتدا وارد شده باشد آنها مسئول پرونده پناهندگی هستند و آلمان با ارسال نامه کتبی^۴ پناهندگی را به‌عنوان «درخواست غیرقابل قبول»^۵ رد می‌کند و مکلف به بررسی درخواست فرد نیست.

-
1. The EASY Quota System (Initial Distribution of Asylum-Seekers)
 2. Hausordnung
 3. Common European Asylum System
 4. Dublin Notice (Dublin-Besheid)
 5. Unzulässig



شایان ذکر است مقررات دوبرلین با مقررات کشور سوم امن^۱ به رغم داشتن اشتراکات فراوان تفاوت‌هایی نیز دارد. برخلاف مقررات دوبرلین که مقررات بین‌المللی است، مقررات کشور سوم براساس قوانین آلمان ایجاد شده است. بر مبنای ماده (۲۶) قانون پناهندگی آلمان کشورهای امن سوم به همه کشورهای گفته می‌شود که به کنوانسیون ژنو و کنوانسیون اروپایی حقوق بشر پیوسته‌اند. نظر به شرایط، ممکن است کشورهای دیگر نیز جزء کشورهای امن سوم اعلام شوند. طبق قوانین آلمان اگر درخواست پناهندگی فرد در یکی از کشورهای امن پذیرفته شده باشد، برابر شده است دوباره نمی‌تواند درخواست کمک و حمایت کند.

مقررات دوبرلین و همچنین مقررات کشور امن سوم به‌طور گسترده مورد بحث و انتقاد قرار گرفته است. برای مثال مؤسسه PRO ASYL که از جمله مهم‌ترین نهادهای مدنی آلمان در راستای دفاع از حقوق پناهجویان است این مقررات را مورد انتقاد قرار داده و تأکید بر متفاوت بودن قوانین در خصوص الحاق خانواده و یا مقررات در قبال افراد زیر سن قانونی و شیوه‌های بررسی پرونده‌های پناهندگی در کشورهای دوبرلین دارد. همچنین بسیاری از کشورهایی که اغلب پناهجویان از خاورمیانه و آفریقا در ابتدای مسیر مهاجرت به آنجا وارد می‌شوند مانند یونان، مجارستان و کرواسی در وضعیت اقتصادی داخلی بسیار نابسامانی به سر می‌برند و در نتیجه سازمان‌های بین‌المللی خواستار عدم انتقال پناهجویان به کشورهای ترانزیت شده‌اند.

۵. عناوین اعطایی در سیستم پناهندگی آلمان (حق اقامت در آلمان)

۵-۱. ورود به آلمان با هدف دریافت پناهندگی

براساس بند «۱» ماده (۱۱۶) قانون اساسی آلمان، در صورت تأیید مدارک، مستندات و صحبت‌ها در روند مصاحبه به فرد پناهجو حق پناهندگی یا حمایت گسترده^۲ داده می‌شود. شرایط و حقوق افراد در داشتن حق پناهندگی به فاکتورهای متعددی بستگی دارد از جمله شهروند اتحادیه اروپا بودن، دلایل سیاسی و انسانی یا کار و تحصیل. افراد در صورت تأیید پرونده پناهجویی در اداره فدرال در امور مهاجرت و پناهندگی می‌توانند تا سه سال اقامت دولت آلمان را بگیرند. این نوع پذیرش در قالب سه نوع مختلف اقامت به افراد ذی‌صلاح داده می‌شود:

- پناهنده سیاسی؛

- اقامت اجتماعی؛^۳ این نوع اقامت به‌صورت حمایت از افراد در قالب حمایت‌های بشردوستانه تعلق

می‌گیرد. پناهجویانی که از کشورهایی می‌آیند که شرایط بسیار بدی در حوزه خشونت و تعقیب افراد و

1. Sichere Drittstaaten Regelung
2. Großes Asyl
3. Kleines Asyl or Small Asylum

جنگ‌های داخلی دارند و امکان بازگشت وجود ندارد می‌توانند با این عنوان تحت حمایت دولت آلمان قرار گیرند.

- حمایت تابع یا تکمیلی؛^۱ طبق بند «۱» ماده (۴) قانون پناهندگی آلمان هرگاه پناهجویان شامل دو نوع حق اقامت اول نشوند و باز هم نظر به جنگ و یا شرایط دشوار دیگری مانند اجرای مجازات اعدام، شکنجه یا رفتارهای غیرانسانی و تحقیرآمیز به زندگی در کشور خود قادر نباشند، شامل حفاظت تابع یا تکمیلی شده و اجازه اقامت موقت به دست می‌آورند.

- ممنوعیت ملی برای اخراج؛^۲ طبق بند «۵» و «۷» ماده (۶۰) قانون اقامت آلمان، افرادی که دلایل‌شان برای به دست آوردن حفاظت به‌عنوان پناهنده، مستحق پناهندگی و حمایت تکمیلی کافی نیست و هیچ‌یک از سه نوع حق اقامت را شامل نمی‌شوند و همچنین کشورشان ناقض کنوانسیون اروپایی حمایت از حقوق بشر و آزادی‌های فردی بوده و تهدیدات جانی به زندگی و آزادی‌های فردی آنها مطرح باشد، می‌توانند با توجه به شرایط خاص، حق ممنوعیت اخراج دریافت کنند.

۲-۵. اقامت دائم برای پناهجویان

به همه افرادی که حق پناهندگی را دریافت کرده‌اند بعد از گذشت سه سال با لحاظ شدن مجموعه‌ای از شروط، اقامت دائم^۳ آلمان اعطا می‌شود (BAMF, 2018b). این شرایط شامل تأمین همه مخارج اقتصادی زندگی توسط خود فرد، مدرک زبان آلمانی تا سطح C1، داشتن خانه مشخص و کافی برای خود و خانواده، دریافت بیمه درمانی، اتمام دوره کلاس‌های ادغام^۴ به‌منظور شناخت بهتر از تاریخ، فرهنگ و جامعه آلمانی، داشتن درآمد ماهیانه مشخص و داشتن سوءپیشینه است.

۳-۵. ورود در قالب مهاجرت با ویزای کار یا تحصیلی

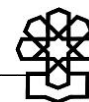
در صورت داشتن ویزای قانونی می‌توان بعد از حصول شرایط به دریافت اقامت طولانی‌مدت آلمان نائل شد. شهروندان اتحادیه اروپا به‌دلیل توافق در مورد آزادی انتخاب محل زندگی، اجازه کار و زندگی در آلمان را بدون مدرک یا درخواست خاصی به دست می‌آورند. دریافت اقامت دائم در آلمان برای شهروندان غیر از کشورهای اتحادیه اروپا طبق ماده (۱۶) و (۱۷) به شرایط خاصی مانند گذراندن دوره‌های آموزش فنی حرفه‌ای و شرکت در دوره‌های ادغام نیاز دارد. ازسوی دیگر دولت فدرال آلمان تسهیلات مناسبی برای جذب نیروی ماهر نخبگان در قالب «کارت آبی اتحادیه اروپا» تدوین کرده که طبق آن، اجازه اقامت برای یک دوره چهارساله صادر می‌شود. این نوع اجازه اقامت برای اتباع کشورهای ثالث که مدارک

1. Subsidiärer Schutz (Subsidiary Protection)

2. Nationals Abschiebungsverbot

3. Niederlassungserlaubnis

4. Orientierungskurs



دانشگاهی یا معادل آن را دارند و به هدف کار و اشتغال براساس مدرک تحصیلی‌شان به اروپا آمده‌اند تعلق می‌گیرد. پیش‌شرط دیگر به‌دست آوردن این کارت آبی اقامت، این است که شخص متقاضی ثابت کند حداقل دوسوم حقوق سالیانه‌اش با در نظر داشتن بیمه بازنشستگی در کل به ۵۵،۲۰۰ یورو می‌رسد. اگر شخص حرفه‌ای دارد که آلمان به‌صورت خاص به آن نیاز دارد سقف درآمد می‌تواند حداقل ۳۸،۶۸۸ یورو باشد. دارندگان کارت آبی اتحادیه اروپا اگر بتوانند ثابت کنند که یک دوره کاری ۳۳ ماهه را با پرداخت بیمه بازنشستگی قانونی به اتمام رسانده‌اند و همچنین مدرک زبان آلمانی تا سطح B1 را اخذ کنند می‌توانند درخواست اقامت دائم کنند و از آن برخوردار شوند.

۴-۵. وضعیت تعلیق موقت اخراج (دولدونگ)^۱

به‌دست آوردن حق پناهندگی در آلمان فرایند پیچیده و زمان‌بری است و بسیاری از پرونده‌ها در اولین مصاحبه رد می‌شوند. به‌دلیل عضویت آلمان در بسیاری از کنوانسیون‌های حقوق بشری بین‌المللی و اروپایی که از افراد حمایت‌های انسانی می‌شود به بسیاری از پناهجویانی که درخواستشان رد می‌شود وضعیت «تعلیق موقت اخراج» (دولدونگ) داده می‌شود. این وضعیت به‌معنای اجازه اقامت نیست و فرد در یک شرایط ناپایدار، حاشیه‌ای^۲، موقتی و به تعبیر بسیاری از پناهجویان در آلمان «برزخی»^۳ به سر می‌برد. افراد باید وضعیت دولدونگ را که در دوره‌های چند روزه، یک ماه تا شش ماه صادر می‌شود تمدید کنند و تحت نظارت دائمی بامف رفت و آمد داشته باشند. افراد با داشتن وضعیت دولدونگ صرفاً اجازه اقامت در شهر مورد تأیید بامف را خواهند داشت و اجازه کار رسمی ندارند هرچند که در بسیاری از موارد در اقتصاد زیرزمینی و سایه‌ای فعالیت دارند.

۴-۶. برنامه‌های ادغام^۴

حضور درازمدت اتباع خارجی در هر جامعه‌ای به برنامه‌ریزی بلندمدت برای ادغام و تسهیل ورود افراد به بافت اجتماعی و فرهنگی جامعه میزبان نیازمند است. حق تابعیت و شهروندی یکی از مهم‌ترین عوامل احساس تعلق افراد به جامعه جدید است (Hartnell, 2006) که موجب ایجاد و تقویت احساس تعلق مدنی و فرهنگی به جامعه میزبان می‌شود (Babacan and Singh, 2010). هر فرد خارجی می‌تواند با حصول مجموعه‌ای از شرایط، برای تابعیت آلمانی درخواست دهد. به‌عنوان نمونه باید حداقل هشت سال در آلمان سکونت داشته باشد، توانایی تأمین معیشت خود و خانواده‌اش را داشته باشد، دوره‌های ادغام را با موفقیت به اتمام برساند، سطح زبان آلمانی مناسب داشته و سابقه کیفری نداشته باشد. این مسئله

1. Duldung
2. Live in Limbo
3. A State of Purgatory
4. Integration Kurse

حتی در مواردی به ۶ یا ۷ سال سکونت در آلمان هم قابل تقلیل است. سیاست‌های دولت آلمان در حوزه مهاجرت با چشم‌اندازی درازمدت، مهاجران را نه جمعیتی موقتی بلکه به‌عنوان فرصت‌هایی قابل بازده در جهت اهداف ملی آلمان قلمداد می‌کند. در این راستا استراتژی‌های کلان و خرد متعددی را در جهت تربیت و پرورش مهاجران در راستای نیازهای بازار کار و جامعه خود تدوین کرده‌اند. دوره‌های ادغام یا یکپارچگی از جمله مهم‌ترین برنامه‌های کشورهای عضو اتحادیه اروپا به‌منظور جذب نیروهای مهاجر در بافت فرهنگی، اجتماعی و سیاسی جامعه میزبان است. دولت آلمان برنامه ادغام را براساس بند «۱» ماده (۵۵) قانون پناهندگی برای همه پناهنجویانی که اجازه اقامت دریافت کرده‌اند اجباری کرده است. همچنین این دوره برای همه اتباع خارجی با اجازه اقامت دولدونگ لازم‌الاجراست که این مسئله نشان از نگاه جامع دولت آلمان در خصوص تهدیدهای احتمالی حضور افراد با اقامت موقت دولدونگ در جامعه است که برنامه‌های آموزشی گسترده‌ای را به‌منظور کنترل و مهار کنش‌های خارج از قواعد ملی آلمان تدوین کرده است.

این دوره آموزشی که به‌صورت رایگان ارائه می‌شود از دو بخش آموزش زبان آلمانی و دوره آشنایی با محیط تشکیل شده است. دوره آموزش زبان، طی ۶۰۰ واحد تدریس می‌شود که زمان هر واحد ۴۵ دقیقه است. زبان آلمانی مورد نیاز در زندگی روزمره برای برقراری تماس با ادارات، گفتگو با همسایگان و در محل کار، نوشتن نامه و تکمیل فرم و محاوره در سطح زبان B1 تدریس می‌شود. دوره دوم که در قالب ۱۰۰ واحد درس است در جهت آشنایی مهاجران با محیط جامعه جدید برنامه‌ریزی شده است. در این کلاس‌ها اطلاعات مختلفی در خصوص زندگی، سیستم قانونی و قضایی، فرهنگ، هنر و تاریخ معاصر کشور آلمان ارائه می‌شود. همچنین تسهیلات ویژه‌ای در قالب دوره ۱۰۰۰ واحد آموزشی، مخصوص زنان، نوجوانان و اشخاصی که سواد کامل خواندن و نوشتن ندارند وجود دارد. در مؤسسه برگزارکننده این دوره آموزشی، تسهیلات ویژه‌ای برای مراقبت از فرزندان شرکت‌کنندگان وجود دارد و هزینه رفت‌وآمد آنها پرداخت می‌شود. همچنین مکانیسم‌های کنترلی دقیقی برای موظف کردن افراد به شرکت مستمر در این دوره تبیین شده است به‌طوری‌که هرگونه اقدام فرد برای جذب در بازار کار یا طی کردن دوره‌های فنی حرفه‌ای منوط به ارائه مدرک اتمام دوره ادغام است و اینکه در صورت عدم شرکت یا عدم اتمام این دوره، اداره مهاجرت آلمان می‌تواند کمک هزینه‌های معیشتی ماهیانه پناهندگان را قطع کند. از سوی دیگر اجبار مهاجران به شرکت در این دوره آموزشی علاوه بر تأثیری که بر روند ادغام افراد در فرهنگ و جامعه آلمان دارد، بر نهاد خانواده و به‌ویژه زنان مهاجری که از فرهنگی سنتی به جامعه جدید وارد شده‌اند نیز تأثیرات عمیق‌تری دارد. الزام به تحصیل و در نتیجه آن حضور بیشتر زنان در عرصه اجتماع در بسیاری از موارد به چالش‌های درون خانوادگی منجر می‌شود. در بسیاری از کارهای میدانی صورت گرفته زنان مصاحبه شده اجبار دولت آلمان در آموختن زبان آلمانی را فرصتی برای رهایی



از نقش‌های سنتی از پیش تعیین شده در چارچوب خانه می‌دانستند که مجالی به آنها می‌دهد تا با دنیای خارج از نقش‌های مادری و همسری هم آشنا شده و در تعامل با مهاجران از سایر ملیت‌ها و به تدریج با افرادی از جامعه میزبان، فرایند قدرت‌یابی را با سرعت بیشتری در کشور جدید تجربه کنند.

۷. مدل‌های خروج پناهجویان از آلمان

اگرچه در سال ۲۰۱۵ سیاست‌های حمایت‌گرانه دولت مرکل به ورود خیل عظیمی از پناهجویان به سمت اتحادیه اروپا انجامید اما به تدریج دولت‌های اروپایی به‌ویژه آلمان سیاست‌های تحدیدکننده‌تری در این عرصه اتخاذ کردند. به دلیل افزایش نرخ خشونت‌های اجتماعی میان پناهجویان با جامعه محلی در برخی از شهرهای آلمان مانند درسدن، برمن و اشتوتگارت، انتقادهای گسترده‌ای در سطح جامعه و احزاب رقیب آنگلا مرکل شکل گرفت که باعث تشدید «سیاست اخراج پناهجویان»^۱ از این کشور شده است. در ماه اکتبر ۲۰۱۶ آنگلا مرکل در سخنان شدیدالحنی خواستار اخراج مهاجرانی شد که درخواست پناهجویی‌شان رد شده است.

طبق قوانین آلمان سکونت در این کشور بدون اجازه رسمی یا ویزا جرم محسوب می‌شود^۲ و در صورت مشاهده، فرد خاطی دستگیر و به یک سال زندان محکوم خواهد شد. در نتیجه مهاجران غیرقانونی هیچ‌گونه حق دسترسی به خدمات بهداشتی نخواهند داشت. البته در برخی موارد مثل واکسیناسیون کودکان و بیماری‌های عفونی مثل سل، بیماری‌های مقاربتی، مراکز درمانی دولت آلمان بدون توجه به وضعیت اقامتی افراد، موظف به ارائه خدمات خواهند بود. به دلیل ورود گسترده پناهجویان به‌ویژه بعد از سال ۲۰۱۴ که به‌طور متوسط ماهیانه ۱۳ هزار مهاجر به کشور آلمان وارد می‌شد براساس گزارش روزنامه ولت (۲۰۱۷) از هر سه پناهجو دو نفر فاقد مدارک هویتی معتبر بوده‌اند. در سال ۲۰۱۶ بیش از ۸۰ درصد مهاجران وارد شده به خاک آلمان مدرک هویتی رسمی نداشتند (Express, 2016) در ایالت‌های جنوبی میزان مهاجران غیرقانونی سه برابر افزایش یافت و اتباع افغانستانی بیشترین تعداد را به خود اختصاص داده‌اند. مهاجران سوریه و نیجریه در رده‌های بعدی قرار دارند.

اگرچه سیستم اقتصادی در کشور آلمان از مکانیسم‌های کنترلی و بازرسی قوی برخوردار است اما طبق آمار، ۱۲/۲ درصد از تولید ناخالص ملی آلمان در سال ۲۰۱۴ ناشی از بازار سیاه بوده است (گاردین ۲۰۱۶) و مهاجران نقش عمده‌ای در این بازار ایفا می‌کنند. دولت آلمان برای مواجهه با مشکل تشخیص هویت افراد راهکار جدیدی را در انتهای سال ۲۰۱۷ به‌کار بست که به نوعی حریم خصوصی افراد را مورد تجاوز قرار داده است. برپایه گزارش‌های رسمی منتشر شده در انتهای سال ۲۰۱۷ دولت اتریش و همچنین اداره فدرال در امور مهاجرت و پناهندگی آلمان هزاران تلفن موبایل و کارت حافظه و سی دی

1. Deportation

2. Ausländergesetz, Ssections 92, 92a and 92b

پناهجویان را برای تشخیص هویت دقیق آنها و همچنین شناخت مسیری که پناهجویان استفاده کرده‌اند در فرایند بررسی پرونده‌های پناهجویی مورد بازرسی قرار داده است. این راهکار در صورت نبود پاسپورت و مدارک هویتی جایگزین یا در زمان شک و تردید نسبت به صحت و سقم زادگاه و روایت‌های پناهجویان با دستور مقامات قضایی مورد استفاده قرار می‌گیرد. همچنین در راستای کنترل مهاجران غیرقانونی در آلمان، افزایش کنترل‌های مرزی با کشورهای همسایه به‌ویژه همسایگان جنوبی مانند سوئیس و اتریش و اخراج گسترده مهاجران در سه سال اخیر افزایش چشمگیری یافته است. به‌طور مثال در سال ۲۰۱۶ بیش از ۲۰۷ هزار مهاجر غیرقانونی مجبور به ترک کشور شده بودند.

۷-۱. اخراج پناهجویان

اداره فدرال در امور مهاجرت و پناهندگی طبق ماده (۳۷) قانون پناهندگی آلمان می‌تواند اگر شخصی حقایقی از پناهندگی خود را پنهان کرده یا اطلاعات دروغ ارائه داده یا شرایط در کشور مبدأ تغییر کرده باشد و فرد، دیگر در معرض تهدید جانی نباشد اقامت او را لغو کند. همچنین ارتکاب هر نوع جرائم جنگی و جنایی در داخل و خارج از قلمرو فدرال آلمان و به‌وجود آوردن هر نوع احساس تهدید برای امنیت دولت آلمان به لغو حق پناهندگی فرد منجر خواهد شد.

دو نوع مدل خروج از خاک آلمان وجود دارد؛ اخراج اجباری و خروج داوطلبانه. در سال‌های اخیر روند اخراج پناهجویان پذیرفته نشده سرعت گرفته است. افراد بر اثر رد شدن پرونده پناهجویی‌شان اخراج شده و ملزم به ترک خاک آلمان می‌شوند. این مسئله در مورد مردان مجرد بیشتر اعمال می‌شود. در این راستا گروه‌های حقوق بشری و مدنی در داخل آلمان انتقادهای گسترده‌ای به این تصمیم دولت آلمان ابراز می‌دارند. در مدل دوم طی نامه‌ای مکتوب، مهلتی معین می‌شود تا افراد از آلمان خارج شوند و در غیر این صورت بامف بر مبنای ماده (۳۴) قانون پناهندگی حق دارد به‌صورت اجباری و با مداخله پلیس افراد را اخراج کند. در موارد بسیاری افراد در «مراکز نگهداری برای اخراج» حتی ممکن است تا ماه‌ها سکونت داشته باشند.

۷-۲. بازگشت داوطلبانه^۱

دولت آلمان با همکاری سازمان‌های بین‌المللی از جمله سازمان بین‌المللی مهاجرت^۲ به افرادی که به‌صورت داوطلبانه تصمیم به بازگشت می‌گیرند بسته‌های کمکی (تأمین هزینه سفر مانند بلیت هواپیما و کمک مالی برای راه‌اندازی کسب‌وکار) می‌دهد تا بتوانند زندگی جدید خود را در کشور مبدأ بازسازی کنند. در موارد متعددی به‌دلیل نبود زیرساخت‌های مناسب، بسیاری از مهاجران بازگشتی نمی‌توانند

1. Repatriation

2. IOM



خود را در جامعه مبدأ ادغام کنند و در نتیجه مهاجرت مجدد رخ می‌دهد. طرح حمایت از بازگشت داوطلبانه هم شامل حمایت‌های اقتصادی است و هم کمک‌های دیگری را در برمی‌گیرد. این طرح شامل دو بخش است: برنامه مهاجرت و ادغام مجدد پناهجویان آلمان^۱ (REAG) و برنامه حمایت دولتی از بازگشت پناهجویان به وطن^۲ (GARP). برنامه REAG شامل هزینه جابه‌جایی و کمک‌هزینه برای سفر می‌شود. کمک‌های مالی اضافی^۳ برنامه جدیدی است که دولت آلمان از فوریه ۲۰۱۷ اجرایی کرده و علاوه بر حمایت‌های مالی برنامه REAG/GARP به متقاضیان بازگشت داوطلبانه تعلق می‌گیرد. میزان مبلغ دریافتی براساس تابعیت افراد متفاوت است. به‌عنوان نمونه به اتباع کشورهای ایتوپی، افغانستان، اریتره، گامبیا، غنا، عراق، ایران، نیجریه یا پاکستان به‌ازای هر بزرگسال ۵۰۰ یورو و برای هر کودک ۲۵۰ یورو به‌عنوان کمک‌هزینه پرداخت می‌شود. در این صورت سقف کمک‌هزینه برای هر خانواده ۱۵۰۰ یورو خواهد بود. مطالعات صورت گرفته نشان می‌دهد بسیاری از مهاجرانی که چه به‌صورت داوطلبانه و چه به‌طور اجباری بازگشته‌اند به‌دلیل نبود چشم‌اندازی باثبات و مناسب برای آینده، بیکاری فراگیر و ناامنی گسترده، بعد از مدتی مجدداً وطن‌شان را ترک کرده‌اند و عملاً برنامه‌های بازگشت با شکست مواجه شده‌اند.

نتیجه‌گیری

همان‌طور که در بخش‌های مختلف این پژوهش بیان شد اگرچه آلمان به‌عنوان کشور کلاسیک مهاجرپذیر قلمداد نمی‌شود اما در سال‌های اخیر به دلایلی چون کاهش جمعیت، افزایش نرخ سالمندی و نیاز بازار کار داخلی و همچنین چالش‌های منطقه‌ای و بین‌المللی که به آوارگی میلیون‌ها انسان در سراسر جهان انجامید، به تغییرات معناداری در رویکردهای این دولت در قبال مسئله مهاجرت منجر شد. نکته حائز اهمیت، استفاده از مهاجرت و سرمایه‌های مهاجران به‌عنوان سکوی رشد ملی و اعتبار بین‌المللی است که در قالب سیاست‌های مدون تنظیم‌کننده در داخل کشور و همچنین تدوین سیاست‌های جذب نیروهای متخصص بر مبنای نیاز بازار و جامعه خود نمود یافته است. در این راستا سیاست‌های مهاجرتی دولت آلمان به‌صورتی طبقه‌بندی و پلکانی تعبیه شده به‌طوری‌که یک سیاست واحد در قبال کلیه ملیت‌ها اعمال نمی‌شود. از مهم‌ترین نکات قابل توجه در سیستم پناهندگی آلمان، ارائه اطلاعات لازم به همه افرادی است که تصمیم به پناهنجویی دارند. این اطلاعات نه‌تنها به زبان آلمانی و انگلیسی در قالب وب‌سایت و بروشورهای مختلف در سازمان‌های غیردولتی و نهادهای مرتبط توزیع شده است بلکه به زبان‌های عربی، فارسی و فرانسوی هم ارائه می‌شود که بیشتر پناهجویان سوری، افغانستانی و آفریقایی به آن تکلم می‌کنند.

1. Reintegration and Emigration Programm for Asylum Seekers in Germany
2. Governmnet Assisted Repatriation Program
3. Starthilfe Plus

یکی از مهم‌ترین ویژگی‌های سیاست مهاجرتی و پناهندگی دولت آلمان گزینشی و مبتنی بر عاملیت^۱ بودن آن است. به طوری که براساس شاخص‌های مختلفی از جمله ملیت، جنسیت، طبقه، مهارت و قرابت فرهنگی به صورت انتخابگرانه عمل کرده و از انعطاف بالایی برخوردار است به عنوان نمونه این دولت در قبال مهاجران از اروپای شرقی و جنوبی با تسهیلات بیشتری همراه بوده و اجازه اقامت، کار و استفاده از امکانات رفاهی در جامعه با تسهیلات ویژه‌ای به این افراد اعطا می‌شود. بعد از سال ۲۰۱۵ و هم‌زمان با تشدید اوضاع امنیتی در سوریه، اتباع این کشور در اولویت سیاست‌های پناهندگی دولت آلمان قرار دارند که این مسئله به از بین رفتن اولویت اتباع افغانستانی در حوزه تسهیلات پناهندگی در آلمان منجر شده است.

همان‌طور که در بخش‌های مختلف این پژوهش اشاره شد پناهجویان در آلمان بعد از تکمیل پرونده از خدمات گسترده‌ای برخوردار می‌شوند. از جمله مهم‌ترین درس‌آموخته‌ها از نحوه سیاستگذاری دولت آلمان در قبال پناهجویان ایجاد سیستم متمرکز پیک به منظور ثبت جامع همه اطلاعات فردی پناهجویان به صورت متمرکز است. در جریان تکمیل پرونده، اطلاعات هویتی کامل و جامعی از افراد و پیشینه زندگی‌شان ثبت می‌شود که از لحاظ امنیتی بسیار ارزشمند است. درحقیقت افراد برای استفاده از تسهیلات بعد از قانونی شدن حضورشان به ثبت اطلاعات و معرفی خود به دولت میزبان ترغیب می‌شوند. این مسئله از انباشت افراد فاقد مدرک که به صورت غیرقانونی در کشور حضور داشته باشند جلوگیری می‌کند. همچنین ادارات و سازمان‌های مختلف برای ارائه خدمات آتی به افراد، مجبور به مراجعه به این سیستم مرکزی در بامف خواهند بود.

نکته مهم در تدوین سیاست‌های دولت آلمان در قبال مهاجران، نگاه درازمدت به آنان بر مبنای منافع ملی است به نوعی که سرمایه‌های انسانی بر اثر رویکردهای مقطعی و موقتی به حوزه مهاجرت به هدر نروانند رفت. این دغدغه از طریق فیلترهای گزینشی متعدد حاصل می‌شود از جمله افزایش کنترل‌های مرزی و مقررات ورود به کشور، تعبیه سامانه کنترلی دقیق در ثبت اطلاعات افراد تازه‌وارد در یک پایگاه داده واحد و مرکزی، غربال افراد واجد شرایط برای تداوم حضور در کشور طی مراحل مختلف مانند مصاحبه‌های روان‌شناختی و حقوقی و مشاهدات میدانی، اخراج متقاضیان در صورت عدم احراز شروط لازم، سرمایه‌گذاری درازمدت بر افراد انتخاب شده در حوزه‌های آموزشی، بهداشتی و جامعه‌پذیر کردن مهاجران با تأکید بر کودکان و نوجوانان در راستای الزامات زندگی شهری در فرهنگ آلمانی. درحقیقت دولت آلمان تلاش همه‌جانبه‌ای را به صورت مستقیم و غیرمستقیم از طریق رسانه‌های جمعی، مدارس و سیاست‌های عمومی در جهت تربیت مهاجران براساس نیازهای ملی خود و همچنین ترغیب غیرمستقیم افراد به ادغام با الزامات جامعه جدید انجام می‌دهد که این نکته می‌تواند یکی از مهم‌ترین درس‌آموخته‌های مورد نیاز برای سایر کشورهای مهاجرپذیر مانند جمهوری اسلامی ایران باشد چراکه حضور گسترده مهاجران در جامعه جدید اگر به صورت برنامه‌ریزی شده کنترل و مدیریت نشود به تدریج



آنان، احساس طرد شدن و در حاشیه قرار گرفتن خواهند داشت و نه تنها سرمایه‌های انسانی و فرهنگی آنها تحلیل خواهد رفت که به تدریج به تشکیل «محلات فقیرنشین قومی» یا گتو^۱ منجر خواهد شد. تحقیقات زیادی بر این نکته صحت گذاشته‌اند که شکل‌گیری این گروه‌بندی‌ها به افزایش حرکات رادیکال زیرزمینی و گسترش جرائم سازمان‌یافته منجر خواهد شد.

یکی از مهم‌ترین نقاط قوت سیاستگذاری‌های مهاجرتی در کشور آلمان، نقش بسیار کلیدی رسانه‌ها و صنعت تبلیغات در شکل‌دهی به تصویر مثبت، بشردوستانه و مؤثر دولت آلمان در حوزه مهاجرت و پناهنجویی است. درحقیقت دولت آلمان به‌مانند اکثر کشورهای مهاجرپذیر رسانه‌های مکتوب و غیرمکتوب خود را به شکل همه‌جانبه‌ای بسیج کرده تا به انعکاس گسترده فعالیت‌های دولتی و غیردولتی در قبال پناهنجویان بپردازند. این عمل، به‌صورت برنامه‌ریزی شده و در چارچوب استراتژی رسانه‌ای دولت آلمان برای تصویرسازی مثبت از عملکرد خود در عرصه مهاجرت صورت می‌گیرد.

این در حالی است که جمهوری اسلامی ایران طی چهار دهه گذشته پذیرای میلیون‌ها مهاجر قانونی و غیرقانونی افغانستانی و عراقی بوده ولی فعالیت‌ها و هزینه‌هایی که دولت در ابعاد مختلف برای گروه‌های هدف صورت داده هیچ‌گونه نمود رسانه‌ای نداشته است. تصویر ایران در عرصه پناهنجویی مخدوش و چالش‌برانگیز است و این مسئله به تدوین و مستند کردن خدمات و فعالیت‌های حمایتی سازمان‌های مسئول در قبال مهاجران و تعامل سازنده این سازمان‌ها با رسانه‌ها و مراکز آکادمیک در جهت تنویر افکار عمومی جهانی نیازمند است. این عمل، به بهبود تصویر ایران در عرصه بین‌المللی و افزایش جذب کمک‌های مالی سازمان‌های بین‌المللی خواهد انجامید. اتفاقی که دولت آلمان به‌عنوان یکی از ثروتمندترین کشورهای صنعتی جهان با درآمد سرانه بالا در سال ۲۰۱۵ به‌شدت از آن بهره برد و با جریان‌سازی گسترده رسانه‌های مکتوب و تصویری، حضور جمعیت تقریبی ۱ میلیون پناهنجو به‌عنوان «بحران» قلمداد شد و بخش مهمی از هزینه‌های اسکان و خدمات حمایتی پناهنجویان را سازمان‌ها و اهداکنندگان^۲ بین‌المللی پوشش دادند. این در حالی است که جمهوری اسلامی ایران بیش از چهار دهه میزبان جمعیت میلیونی اتباع افغانستانی است که برد رسانه‌ای مناسبی در جهت منابع ملی کشور نداشته است.

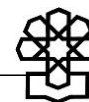
همچنین تمرکز سازمانی در حوزه پناهنجویی در اداره فدرال مهاجرت و پناهندگی (بامف) که زیر نظر وزارت کشور قرار دارد همه نهاد‌های مرتبط را ملزم به پیروی از دستورالعمل‌ها و مقررات و تصمیم‌های اتخاذ شده این سازمان می‌کند. این مسئله به یکپارچگی تصمیم‌ها، انسجام مقررات و مستندسازی جامع درخصوص اطلاعات افراد و منابع تخصیص داده شده می‌انجامد. تمرکز سیاستی و قانونگذاری در آلمان براساس «فرمان مقررات پناهنجویی» به‌عنوان یک دستورالعمل جامع، متقن و مورد اجماع برای همه سازمان‌های درگیر، نقشه راه متمرکزی را در اختیار بازیگران سطح خرد و کلان

1. Ghetto
2. Donor

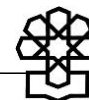
می‌گذارد. اجرای این مدل و تعبیه سیستم مرکزی ثبت اطلاعات افراد، می‌تواند کمک بزرگی به حل مسئله پناهجویان در ایران کند؛ چراکه به‌دلیل اطلاعات موازی و بعضاً متناقض، مشکلات هویتی عدیده‌ای برای پناهجویان ایجاد شده است. با توجه به حضور درازمدت اتباع افغانستانی و عراقی در ایران و شکل‌گیری نسل دوم و سوم مهاجران و همچنین ازدواج‌های صورت گرفته با اتباع ایرانی، به‌منظور جلوگیری از تبدیل شدن «مسئله» پناهجویان به «آسیب» اجتماعی و امنیتی، ضرورت تمرکز سیاستگذاری‌های حوزه مهاجرت هرچه بیشتر احساس می‌شود. البته امروزه مشکل عمده در ایران نبود سازمان و ادارات ذی‌ربط در حوزه مهاجرت نیست بلکه با تعدد سازمان‌های موازی مواجه هستیم. مشکل کلیدی در تعدد مراکز تصمیم‌گیر با رویکردهای متنوع و بعضاً متضاد نسبت به موضوع مهاجرت است. تمرکز سازمانی و پرننگ‌تر شدن یک نهاد قوی با رویکردی جامع و چندبعدی نسبت به مهاجران و پناهجویان و الزام سایر نهادهای مرتبط به همکاری و تبعیت از تصمیمات سازمان مذکور، می‌تواند گره بزرگی از بحران پناهجویی در ایران بگشاید.

اداره مهاجرت در آلمان ارتباط بسیار مناسبی با مراکز تحقیقاتی و دانشگاه‌ها دارد که در حوزه مهاجرت فعالیت دارند و دسترسی به اطلاعات برای پژوهشگران با ارائه نامه رسمی از دانشگاه امری سهل بوده و این مسئله افزایش دانش تئوریک در حوزه مهاجرت با استناد به داده‌های تولید شده توسط این سازمان را میسر کرده است. در همین راستا و با حمایت مالی و اطلاعاتی سازمان‌های فدرال مرتبط، مراکز تحقیقاتی متعددی با محوریت مطالعه بر موضوع‌های مهاجرت و پناهندگی در نقاط مختلف آلمان تأسیس شده و به‌طور مستمر وضعیت مهاجران و پناهندگان ساکن آلمان را رصد کرده و مطالب میدانی و تحلیلی خود را در مورد وضعیت گروه‌های مهاجر ترک، افغانستانی، لهستانی، سوری و غیره در قالب کتاب و مقالات به دو زبان آلمانی و انگلیسی منتشر می‌کنند. این مهم، ضرورت تقویت حساسیت مراکز تحقیقاتی در نهاد آموزش عالی ایران را در جهت شناخت الگوهای رفتاری جامعه مهاجران در کشور و همچنین تحلیل الگوهای مهاجرتی در ایران را بیش‌ازپیش نمایان می‌سازد.

همچنین یکی دیگر از دلایل موفقیت دولت آلمان در مدیریت عرصه پناهجویی و مهاجرت، همکاری متمرکز و سازمان‌یافته با سایر کشورهای اتحادیه اروپا به‌ویژه کشورهای همسایه و کشورهای ترانزیت است. جمهوری اسلامی ایران نیز برای مدیریت مناسب حوزه پناهجویی نیازمند تقویت همکاری‌های دوجانبه و چندجانبه منطقه‌ای و بین‌المللی در موضوع مهاجرت است. افزایش همکاری با کشورهای همسایه به‌ویژه دولت‌های افغانستان، پاکستان و ترکیه به‌عنوان مهم‌ترین مراکز مهاجرفرست و ترانزیت، به‌منظور بهبود کنترل‌های مرزی و همچنین گسترش تعاملات سازنده در جهت احراز هویت افراد کمک شایانی به کاهش مهاجرت‌های غیرقانونی در سطح منطقه می‌کنند.



نکته مهم اینکه دولت آلمان با توجه به ساختار قوی سازمانی خود در حوزه مهاجرت به صورت کامل بر وضعیت مهاجرت در این کشور اشراف و کنترل دارد و در نتیجه کمیساریای عالی پناهندگان سازمان ملل متحد نقشی حاشیه‌ای داشته و تنها دو دفتر در شهرهای برلین و نورنبرگ دارد. در تحلیل این مسئله باید گفت دولت آلمان اگرچه به معاهدات بین‌المللی و کنوانسیون‌های مختلف متعهد است اما با برنامه‌ریزی دقیق و بلندمدت در حوزه پناهندگی، اختیار کامل تصمیم‌گیری در این حوزه را برعهده دارد و مکانیسم‌های فیلترکننده انتخاب افراد کاملاً بر مبنای منافع ملی دولت آلمان تعبیه شده و سازمان‌های بین‌المللی قادر به نقش‌آفرینی و تأثیرگذاری در این خصوص نخواهند بود. نکته‌ای که می‌بایست مورد توجه سیاستگذار ایرانی قرار بگیرد؛ چراکه هر اندازه سیاستگذاری در عرصه مهاجرت به صورت متمرکز و ساختارمند انجام شود نقش کنترلی و اجرایی نهادهای بین‌المللی کاهش خواهد یافت که قطعاً در راستای منافع ملی جمهوری اسلامی ایران خواهد بود.



۱. کستلز، ا و میلر م.ج. (۱۳۹۶). عصر مهاجرت جابه‌جایی بین‌المللی جمعیت در دنیای مدرن، تهران، انتشارات جامعه شناسان.
2. Babacan, A. & Singh, S. (2010). *Immigration, Nation State and Belonging*, Cambridge Scholars Publishing, Newcastle Upon Tyne.
3. BAMF (2015). The Asylum Process in Germany –explained in detail, October. Available from: http://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Publikationen/Broschueren/dasdeutsche-asylverfahren.pdf?__blob=publicationFile.
4. BAMF (2018a). http://www.gesetze-im-internet.de/englisch_aufenthg/index.html
5. BAMF (2018b). <http://www.bamf.de/DE/Fluechtlingsschutz/AblaufAsylv/Schutzformen/Asylberechtigung/asylberechtigung-node.html>
6. Bartsch, M., Brand, A. & Steinvorth, S. (2010). 'Turkish Immigration to Germany: A Sorry History of Self-deception and Wasted Opportunities', *SPIEGEL*, 07 September 2010. Available from: <http://www.spiegel.de/international/germany/turkish-immigration-to-germany-a-sorry-history-of-self-deception-and-wasted-opportunities-a-716067.html>.
7. Deutsche Welle (2018). <https://www.dw.com/en/bamf-office-in-bremen-allowed-at-least-two-extremists-to-enter-germany/a-44062003>.
8. Eurostat (2016). Asylum Quarterly Report, March. Available from: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report.
9. Express (2016). <https://www.express.co.uk/news/world/678083/Germany-migrant-crisis-80-percent-no-documents-passport-registration>.
10. Hartnell, H. (2006). 'Belonging: citizenship and migration in the European Union and in Germany', *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 24, No. 1.
11. ICRC (2009). 'Our world: views from the field, Afghanistan opinion survey and in-depth research'. Available from: <https://www.icrc.org/eng/assets/files/2011/afghanistanopinion-survey-2009.pdf>.
12. InfoMigrants Report (2020). Available from: www.infomigrants.net/en/pos
13. Kunz, E. (1981). 'Exile and Resettlement: Refugee Theory', *International Migration Review*, Vol. 15, No. 1.
14. Pischke, JS. (1992). 'Assimilation and the Earnings of Guestworkers in Germany', ZEW Discussion Paper Series, no. 92-17. Available from: <http://ftp.zew.de/pub/zew-docs/dp/dp9217.pdf>.
15. Saidi, Saideh (2018). *Juggling between two worlds, sociocultural change in Afghan immigrant women's identity in Germany*, LIT Verlag, Berlin.
16. Spiegel (2016). We want a solution to the immigration problem. Available from: <http://www.spiegel.de/international/germany/interview-with-seehofer-on-immigration-merkel-and-the-afd-a-1112607.html>.
17. The Guardian (2016). Available from: <https://www.theguardian.com/world/2016/aug/28/germany-300000-refugees-2016-bamf>.
18. UNHCR (2018). Available from: <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>
19. United Nations 2020, Available from: http://www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/migrationreport/docs/MigrationReport2020_Highlights.pdf
20. Van houte, M. (2016). *Moving Back Or Moving Forward? Return Migration After Conflict*, Palgrave, London.
21. Welt (2017). <https://www.welt.de/politik/deutschland/article165020093/Bei-der-Auswertung-der-Handydaten-stehen-die-Behoerden-vor-einem-Problem.html>



مرکز پژوهش‌ها
مجلس شورای اسلامی

شماره مسلسل: ۱۷۱۴۲

شناسنامه گزارش

عنوان گزارش: سیاستگذاری مهاجرت و پناهندگی؛ مطالعه موردی آلمان

نام دفتر: مطالعات سیاسی (گروه سیاست داخلی)

تهیه و تدوین: سعیده سعیدی

ناظران علمی: محمدرضا شمس، خیراله خیری اصل

ویراستار تخصصی: —

ویراستار ادبی: شیوا امین اسکندری

واژه‌های کلیدی:

۱. مهاجرت

۲. پناهندگی

۳. ادغام

۴. آلمان



تاریخ انتشار: ۱۳۹۹/۴/۲۸