

УДК [323+325.14](430)

И. А. Захаров¹

М. М. Агафошин²

Политика убежища Германии в условиях миграционного кризиса

¹ ФГБУН Институт Африки РАН, г. Москва

e-mail: vanszax@yandex.ru

² ФГБУН Институт Африки РАН, г. Москва

e-mail: agafoshinmm@gmail.com

Аннотация. В статье анализируются законодательные и нормативные акты, регламентирующие политику убежища Германии, с целью определения направлений ее развития в условиях миграционного кризиса. Установлены ключевые инструменты для снижения нагрузки на немецкую систему убежища и дана оценка их эффективности на основе статистических данных. Сделан вывод, что несмотря на глубокую проработку правовой базы в области миграционной политики, имеющиеся у Германии инструменты пока что не позволили решить проблему беженцев. Этому препятствует как многогранные противоречия национальных интересов, так и трудности, связанные с оптимизацией сотрудничества на уровне ЕС.

Ключевые слова: Германия, политика убежища, система убежища, миграционный кризис, миграционная политика, беженцы, просители убежища

Введение

Европейский миграционный кризис, начавшийся в 2015 г., стал поворотной точкой в изменении миграционной политики стран Европейского Союза. Массовый приток вынужденных мигрантов из стран Ближнего Востока и Африки [2] обусловил необходимость реформирования существующих подходов политики убежища на наднациональном, национальном и региональном уровне. Наиболее остро данные вопросы встали перед Германией – крупнейшим реципиентом вынужденных мигрантов в ЕС. Цель статьи состоит в установлении направлений изменения политики убежища в Германии, обозначившихся после 2015 г., а также определении эффективности инструментов, используемых для снижения нагрузки на систему убежища.

Актуальность заявленной цели диктуется не только увеличением мощности потоков вынужденных мигрантов, но и обнаружившимися политическими противоречиями на разных уровнях управления, связанными с проведением реформ миграционной политики. Действительно, поиск баланса между интересами и потребностями ЕС, его стран-членов и их регионов оказался чрезвычайно сложной задачей. Невозможность оперативного достижения компромисса между членами организации спровоцировала усиление внутренних противоречий, которые еще больше усугубились с новым витком миграционного кризиса, связанного с резким ростом числа вынужденных мигрантов из Украины [37]. Такие сложности существуют и в Германии, где, несмотря на высокую проработанность миграционной политики, возникли серьезные противоречия между взглядами крупнейших политических партий, подогреваемые ростом популярности антимигрантских настроений и евроскептицизма [10]. Интерес к этой стране определяется ее политическим весом в ЕС и «эталонным» характером

принимаемых на национальном уровне решений для других стран-членов. Кроме этого, изучение немецкого опыта реформирования политики убежища имеет важное практическое значение для других стран-реципиентов мигрантов, в т.ч. для России.

Материалы и методы

Миграционная политика Германии представляет большой исследовательский интерес, о чем свидетельствует значительный объем публикаций, затрагивающих вопросы политического регулирования потоков вынужденных мигрантов, в т.ч. беженцев [23], интеграции мигрантов [33]. Большое внимание уделяется наднациональному измерению миграционной политики Германии и необходимости ее гармонизации [20]. В отдельных работах проведено комплексное изучение эволюции миграционной политики Германии в сфере трудовой миграции, а также дебатов вокруг принимаемых политических решений, касающихся этого вопроса [7]. Отечественных германистов также интересуют политические и социально-экономические эффекты реформирования миграционной политики, предпринятой немецким правительством в ответ на миграционный кризис [4]. Без внимания не остается и политическая реакция Германии в отношении резкого увеличения вынужденных мигрантов из Украины в 2022 г. [9] Значимое место в исследованиях занимает анализ политической и общественной позиции в отношении миграционной политики страны, а также роста антимигрантской риторики [8; 10; 32].

Тем не менее, несмотря на большой интерес к теме миграционной политики Германии существует дефицит исследований, посвященных именно изменениям политики убежища в контексте миграционного кризиса. При этом история предоставления убежища в этой стране изучена достаточно глубоко. Особенно большой вклад в изучение этой темы внесли труды Й. Олтмера [28], П. Поутроса [29] и М. Лидтке [24].

Для определения тенденций в развитии политики убежища Германии был проведен анализ законодательных и нормативных актов, регламентирующих политику убежища. В сборе материалов авторы ориентировались прежде всего на официальный сайт Федерального ведомства по делам миграции и беженцев – BAMF.

Результаты и обсуждение

Правовая основа политики убежища в Германии. Основа политики убежища Германии была заложена вскоре после окончания Второй мировой войны [28; 29]. Принятая в 1949 г. конституция ФРГ, гарантировала убежище вынужденным мигрантам, чье число в послевоенные годы исчислялось миллионами. Согласно конституции, право на убежище получали лица, столкнувшиеся с преследованием по политическим мотивам, а лица немецкого происхождения, преследуемые в странах Восточной Европы, получили возможность получить гражданство Германии.

Ограничительные тенденции в предоставлении убежища обозначились уже в 1970-е гг. [29], но их законодательное оформление произошло только в 1992 г., когда был принят Закон о предоставлении убежища. Впоследствии в него

вносились коррективы в соответствии с рядом директив ЕС [12] и миграционной ситуацией в Германии. В начале 1990-х гг. Германия столкнулась с резким увеличением числа прошений о предоставлении убежища, что привело к ряду ограничений [29]. Так в конституцию была добавлена поправка к статье 16 [21], ограничивающая возможность воспользоваться этим правом для граждан стран-членов ЕС, а также стран, где гарантируется применение Конвенции о статусе беженцев 1951 г., а также Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

De facto именно с этого момента в Германии началась реализации концепции «третьей безопасной страны», которая позже получила распространение в других странах Европы. Данная поправка позволила немецкому правительству не рассматривать многочисленные прошения об убежища вынужденных мигрантов из стран Балканского полуострова и бывшего СССР.

В связи с изменением миграционной ситуации немецкое правительство было вынуждено трансформировать национальное законодательство. В 2015 г. в ответ на резко возросшую нагрузку на систему убежища был принят Закон об ускорении процедуры рассмотрения заявок и предоставления убежища [13]. Это позволило ограничить поток вынужденных мигрантов и ускорить высылку тех из них, кто не имеет законных оснований для получения убежища в Германии. Прежде всего это касается просителей убежища, следующих через Балканские страны, за счет включения стран региона в категорию «третьих безопасных стран»: помимо Боснии и Герцеговины, Сербии, Северной Македонии, включенных в этот перечень в 2014 г., этот статус получила Албания, Черногория и Косово. По состоянию на 2019 г. немецкое правительство также относило к «третьим безопасным странам» Гану, Сенегал; в 2023 г. к ним добавилась Грузия и Молдова; идет обсуждение о предоставлении такого статуса Алжиру, Тунису и Марокко, а также отдельным регионам Афганистана [36]. В 2016 г. также был введен ряд законов, призванных обеспечить ускорение рассмотрения заявлений на предоставление убежища, а также выдворение лиц иностранного происхождения, нарушивших закон на территории Германии. Кроме этого, был расширен перечень возможных причин для отказа рассмотрения заявлений или предоставления убежища [26].

С началом миграционного кризиса начали возникать и региональные инициативы. Например, в Баварии были созданы центры приема в городах Ингольштадте, Бамберге и Регенсбурге, отвечающие за рассмотрение прошений о предоставлении убежища лиц из «третьих безопасных стран». Впоследствии эта практика получила определенное развитие в других землях и в 2018 г. трансформировалась в AnkER [11] в рамках Генерального плана по миграции.

Цель Генерального плана по миграции [25], состояла в снижении нагрузки на немецкую систему убежища и не допущения повторения миграционного кризиса. В преамбуле документа подчеркивается невозможность достижения этих целей без внутреннего единства Германии и сотрудничества всех стран ЕС в соответствии с принципом солидарности. В документе также были установлены целевые значения по ежегодной квоте приема искателей убежища, в размере от 180 до 220 тыс., которые Германия может обработать в «штатном режиме».

В целом, Генеральный план носит рестриктивный характер, предлагая довольно жесткие меры для ограничения миграционных потоков, в т.ч. вынужденных мигрантов. Одним из ключевых приоритетов документа является

проработка инструментов экстернализации миграционной политики. С этой целью планируется увеличить объем финансирования международной работы ВАМФ, финансовую поддержку готовых к сотрудничеству транзитных стран Северной Африки, Сахельского региона и Ближнего Востока. При поддержке международных организаций предлагается создать специальные зоны для содержания беженцев рядом с очагами конфликтов в Северной Африке и Суданском регионе для предотвращения дальнейшего перемещения вынужденных мигрантов. Утверждается, что пребывающие на этих территориях лица смогут быть репатриированы после завершения конфликта или получить убежище в Германии, если позволит миграционная ситуация. В документе подчеркивается важность ускорения процедуры реадмиссии и депортации, просителей убежища, в том числе в рамках добровольного возвращения. Предлагается разработать единые стандарты и предложения для каждой целевой страны, а также расширить сеть центров консультационной поддержки в третьих странах¹ и базу двусторонних соглашений о реадмиссии. Предполагается, что сокращение продолжительности процедуры рассмотрения заявлений станет возможно за счет усиления кооперации Германии с транзитными странами Северной Африки и Ближнего Востока, создания стандартизированной модели первичных центров приема в районах конфликтов, в которых формируется потоки вынужденных мигрантов.

Помимо указанных выше документов в правовой основе политики убежища лежат и другие законодательные акты. Ключевым для миграционной политики Германии является Закон о пребывании иностранцев [14], который регулирует процедуру приема и размещения просителей убежища и беженцев по землям Германии. Размер квот на предоставление временной защиты согласовывается правительством земель и утверждается Федеральным управлением по миграции и беженцам (пар. 24.3). Регламентируется продолжительность пребывания иностранцев для получения вида на жительство (пар. 26). Для беженцев он предоставляется на три года, при этом разрешение на пребывание не может быть продлено, если у беженца больше нет оснований для получения убежища. Временное пребывание предоставляется просителям убежища на период рассмотрения заявления «только с согласия высшего государственного органа и только в том случае, если этого требуют интересы ФРГ» (пар. 10.1). Законом предусмотрена возможность делать исключения для отдельных заявителей, не имеющих законных оснований для въезда или не удовлетворяющих требованиям, предоставляемых просителям убежища, если «гуманитарные и личные причины или общественный интерес требует его временного пребывания на территории Германии» (пар 25.4).

Устанавливаются ограничения на въезд и предоставление вида на жительство для иностранцев, которые имели возможность приобрести его в третьей безопасной стране, неоднократно или грубо нарушали обязательства по сотрудничеству с федеральными органами, а также в тех случаях, когда существуют обоснованные предположения о том, что заявитель совершил военное преступление, преступление против человечности или представляет угрозу национальной безопасности (пар. 25.3). Законом также определяется порядок депортации иностранцев, которые незаконно пересекли государственную

¹ На момент публикации документа такие центры действовали в восьми странах: Ираке, Косово, Гане, Сербии, Албании, Тунисе, Марокко, Сенегале.

границу Германии (пар. 57). В контексте Генерального плана по миграции это положение теоретически может применяться и к потенциальным просителям убежища.

Ключевые инструменты для снижения нагрузки на систему убежища.

Для снижения нагрузки на систему убежища Германия использует широкий спектр инструментов. Одни из них носят достаточно рестриктивный характер, другие же являются более либеральными. Первый тип инструментов нацелен на принудительное выдворение или депортацию просителей убежища, не имеющих основания для его получения на территории Германии. Осуществление этих процедур регламентируется главным образом Дублинским регламентом, а также межправительственными соглашениями. Первый позволяет Германии осуществлять процедуру возврата просителей убежища в страну въезда или другую страну ЕС.

Среди межправительственных соглашений ключевое место занимают договоры о реадмиссии, регламентирующие взаимодействие между странами в рамках соответствующей процедуры. Германия традиционно уделяет этому инструменту значительное внимание – эта страна одна из первых в мире стала активно его использовать. По состоянию на январь 2023 г. Германия имела соглашения о реадмиссии с 32 странами мира [15], среди которых выделяются как крупные страны эмиграции – Алжир, Гвинея, Индия, Марокко, Сирия, так и страны транзита – Венгрия, Словакия, Чехия и др. Также Германия взаимодействует с третьими странами в рамках соглашений о реадмиссии, заключенных по линии ЕС, география которых существенно расширилась после начала миграционного кризиса. Среди них большие надежды возлагались на сделку с Турцией, Ливией и другими странами [5; 34].

Также определенное значение приобретает сотрудничество под эгидой Frontex, а также с соседними странами в сфере пограничного контроля, управления миграционными потоками и размещения просителей убежища и беженцев на территории ЕС. Одним из ярких примеров кооперации в этой сфере выступает Совместный план действий Германии и Швейцарии по усилению пограничной полиции и сотрудничеству в области миграционной политики от 13 декабря 2022 г. [18], целями которого являются предотвращение перегрузки системы убежища, обеспечение эффективной процедуры возврата, укрепление общеевропейской системы предоставления убежища. В соглашении подчеркивается региональное значение инициативы – ее реализация призвана обеспечить более полную и справедливую реализацию Дублинского регламента, активизацию борьбы с нелегальной миграцией и т.д. Схожее по содержанию соглашение также было заключено в 2018 г. с Австрией [31], которая помимо прочего обязуется принимать просителей убежища попавших в Германию через свою территорию и получивших отказ в Германии.

Помимо рестриктивных инструментов, для снижения нагрузки на немецкую систему убежища правительство активно развивает программы добровольного возвращения и реинтеграции, например, Reintegration and Emigration Programme for Asylum-Seekers in Germany и Government Assisted Repatriation Programme [30]. При содействии МОМ беженцы и просители убежища, после подписания официального отказа от международной защиты, получают возможность покрыть транспортные расходы для возвращения на родину за счет Германии и международных организаций.

В рамках этих инициатив действуют и специальные программы, поощряющие возвращение в конкретные страны. Так, например, в рамках программы «Мост в Албанию», реализованной при финансовой поддержке ВАМФ, одиннадцатью федеральными землями и Немецким обществом международного сотрудничества в период с 1 апреля 2022 по 1 май 2023 гг., оказывалась поддержка репатриантам в Албанию в виде денежных выплат, обеспечение переезда, поиска жилья, ремонта, а также субсидии на медицинские расходы и т.д.

Важное место в сдерживании потока вынужденных мигрантов занимают общеевропейские инициативы. Германия традиционно занимает активную позицию в развитии миграционной политики ЕС и ее членов – в 2023 г. она сыграла важную роль в согласовании общей политики предоставления убежища на уровне Совета ЕС, которую планируется утвердить весной 2024 г. Среди предлагаемых мер внимание привлекают два аспекта. Во-первых, решение о предоставлении статуса беженца будет приниматься непосредственно на границе ЕС. В случае отказа, заявители будут обязаны вернуться на родину самостоятельно. Во-вторых, расширение принципа солидарности – так страны, отказывающиеся от принятия беженцев, будут должны выплатить компенсационные платежи.

Эффективность использования инструментов для снижения нагрузки на политику убежища. Несмотря на достаточно глубокую проработку нормативной базы политики убежища, ее реализация после 2015 г. столкнулась с целым рядом проблем, спровоцированных масштабами миграционных потоков. Эффективность применения инструментов для снижения нагрузки на систему убежища Германии оказалась ограниченной, на что указывает сохраняющаяся высокая нагрузка на систему убежища и общий рост числа искателей убежища. Так, в 2023 г. число заявлений на предоставление убежища только выросло, достигнув 351,9 тыс., более высокие показатели были только в 1993, 2015, 2016 гг. Большая часть из них была подана гражданами Сирии (104,6 тыс.), Турции (62,6 тыс.) и Афганистана (53,6 тыс.) [16, с. 3]. При этом с 2015 по 2023 гг. в динамике доли отказов наблюдался понижающийся тренд – их доля снизилась с 32,4% до 23,6%. Таким образом, с начала европейского миграционного кризиса число лиц, получивших статус беженца в Германии, суммарно составило почти 2,0 млн чел. (Ibid, с. 11). Указанные выше цифры не учитывают выходцев из Украины, получивших временную защиту – с 2021 по 2023 г, однако число проживающих на территории Германии граждан Украины возросло с 155,3 до 1164 тыс. [19]. Таким образом, давление на систему убежища этой страны резко увеличилось, а число прошений об убежище даже без учета украинских беженцев почти двукратно превысило целевые значения, установленные Генеральным планом по миграции.

Объем депортаций и выдворений при этом относительно низок. В 2021 г. их число составило 12 тыс., в 2022 г. – 12,9 тыс., из них 4,2 тыс. осуществлены в рамках Дублинского регламента. Большая часть депортаций произведена в Грузию, Албанию, Северную Македонию, Албанию, Сербию, Афганистан и Сирию [27]. Число добровольных возвращений также невелико [36] – в 2021 г. оно составило менее 7 тыс. чел., в 2022 г. – менее 8 тыс. чел., из них большая часть является гражданами Северной Македонии (25%), Ирака (16%), Албании (15%) и Грузии (12%). Заметим, что в отдельные периоды эти значения были на

порядок выше. В 1997–2000 гг. вскоре после окончания Югославской войны и ее распада Германию добровольно покинуло почти 300 тыс. чел. В 2015–2017 гг. в пик европейского миграционного кризиса – чуть менее 120 тыс. чел.

Декларируемые успехи в согласовании общей политики предоставления убежища на уровне Совета ЕС также вызывает сомнение – оппозиционно настроенные политические блоки, особенно Вишеградская группа, вряд ли поддержат ряд предлагаемых мер [6; 37]. Использование инструментов экстернализации политики убежища со стороны Германии, предлагаемые в Генеральном плане по миграции, также будут зависеть от возможности достижения баланса между интересами сторон и соблюдением прав вынужденных мигрантов. Как показывает опыт Великобритании, это крайне нетривиальная задача.

Однако развитие миграционной политики ФРГ характеризуется не только рестриктивными шагами, так в январе 2024 г. депутаты Бундестага проголосовали за внесение правок в Закон о гражданстве, упрощающих получение немецкого гражданства [17]. В случае принятия поправок мигранты смогут получить гражданство после пяти лет проживания в стране, а в исключительных случаях – после трех лет. Для поколения мигрантов, въехавших на территорию ФРГ до 1974 г. и ГДР до 1990 г., отменен тест на гражданство при условии владения разговорным немецким языком. Кроме этого, планируется отменить запрет на двойное гражданство как для иностранцев, так и для немцев. В связи с этой реформой ожидается дальнейшее увеличение числа заявок на получение немецкого гражданства. В связи с этим Христианско-демократический союз Германии и Христианско-социальный союз в Баварии выступили резко против предлагаемых изменений и призвали «сохранить ценность немецкого гражданства».

На фоне относительно высокой преступности в мигрантских сообществах и имеющих место террористических атак, а также антисемитских акций, обеспокоенность немецкого общества по поводу подобных решений нарастает. Благодаря этому вес оппозиционных правых партий на политической арене с начала миграционного кризиса увеличился [1; 22], а рядовые немцы все чаще соглашаются с их риторикой, призывающей помимо прочего к резкому ужесточению миграционной политики, в том числе и политики убежища. Усиливающаяся в связи с этим внутривнутриполитическая конфронтация также определила сложности в согласовании Генерального плана по миграции, призванного решить существующие проблемы в миграционной сфере (см. подробнее: [3]).

Выводы

Проведенный анализ нормативно-правовых документов, регламентирующих политику убежища Германии, свидетельствует о ее высокой проработке. Более того, ФРГ во многом направляет изменения в этой сфере на уровне ЕС в целом и служит примером для многих стран мира.

Несмотря на это, имеющиеся у Германии инструменты пока что не позволили решить проблему перегрузки национальной системы убежища, о чем свидетельствует относительно низкая эффективность их применения. Как один из ключевых политических акторов Европы, эта страна делает ставку на

оптимизацию сотрудничества на уровне ЕС для решения данной проблемы. Однако, как представляется, согласование и применение механизмов, которые могли бы оказаться эффективными, затруднено, с одной стороны, противодействием оппозиционно настроенных стран Вишеградской группы, с другой стороны, невозможностью достижения баланса между эффективным контролем за миграцией и соблюдением прав мигрантов (особенно наиболее уязвимых групп). Кроме этого, решению проблемы препятствуют внутренние разногласия в Германии, которые особенно ярко проявились во время согласования Генерального плана по миграции и принятия поправок в закон о гражданстве.

Фундаментальная причина сложившейся ситуации представляется в многогранном противоречии национальных интересов Германии. С одной стороны, эта страна нуждается в постоянном притоке мигрантов для восполнения трудовых ресурсов. С другой стороны, немецкое общество обеспокоено проблемами безопасности, связанными с увеличением численности вынужденных мигрантов, которые слабо интегрированы в принимающее общество и достаточно часто ассоциируются с нелегальной миграцией, терроризмом и преступностью. С третьей стороны, играя ключевую роль в развитии политических инициатив в миграционной сфере на уровне ЕС, Германия обязана придерживаться общеевропейских ценностей, обеспечивая защиту прав мигрантов и оперативно исполняя принимаемые на наднациональном и национальном уровне решения. Противоречивость некоторых из таких решений, например, несвоевременное облегчение натурализации иностранцев или отказ от возможности воспользоваться Дублинским регламентом в начале миграционного кризиса, привела к росту общественной поддержки оппозиционных партий. Это способствовало усилению внутривластных противоречий в Германии, которые затрудняют согласование необходимых реформ для снижения нагрузки на систему убежища этой страны.

Исследование выполнено за счет гранта Российского научного фонда № 22-18-00123, <https://rscf.ru/project/22-18-00123/>

Литература

1. Агафошин М. М. Миграционный фактор трансформации политического ландшафта в странах Евросоюза // Геополитика и экогеодинамика регионов. 2020. № 3. С. 116–125.
2. Агафошин М. М., Горохов С. А., Дмитриев Р. В. Пространственная трансформация миграционной системы в период кризиса // Вестник Санкт-Петербургского университета. Науки о Земле. 2023. № 1. С. 29–43.
3. Белов В. Б. Внутри- и внешнеполитические аспекты миграционного кризиса в Германии // Научно-аналитический вестник ИЕ РАН. 2018. № 4. С. 49–55.
4. Васильев В. И. Миграция как благо и обуза для Германии // Международная жизнь. 2016. № 3. С. 57–70.
5. Власова К. В. Греко-турецкое противостояние и его влияние на регион Восточного Средиземноморья // Современная Европа. 2021. № 3. С. 27–37.

6. Малахов В. С., Касцян К. А. Евросоюз перед лицом вынужденной миграции: политическое и юридическое измерение // Полис. Политические исследования. 2020. № 4. С. 139–151.
7. Соколов А. П., Давыдов А. Д. Проблемы миграционной политики Германии: от сдержанности к открытости // Международная аналитика. 2023. № 3. С. 41–57.
8. Хахалкина Е. В., Андреев К. П., Мунько А. В. Новое лицо Евросоюза: феномен правого популизма на примере отдельных стран ЕС // Вестник МГИМО-Университета. 2020. № 6. С. 99–132.
9. Хорольская М. В. Политика Германии в отношении украинских беженцев // Современная Европа. 2022. № 7. С. 57–69.
10. Amiantova I. S., Ivanova E. A. Migration Policy in the Programs of FRG's Leading Political Parties // RUDN Journal of Political Science. 2020. № 1. P. 81–91.
11. AnKER [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.anker-watch.de/>
12. Asylgesetz [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/
13. Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.bmu.de/download/asylverfahrensbeschleunigungsgesetz>
14. Aufenthaltsgesetz [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/
15. Bilaterale Rückübernahmeabkommen Deutschlands. Januar 2023. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/rueckkehrfluechtlinge.html>.
16. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Aktuelle Zahlen. Ausgabe: Dezember 2023.
17. Bundestag erleichtert Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit. Deutscher Bundestag. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw03-de-staatsangehoerigkeitsrecht-986286>
18. Deutsch-schweizerische Zusammenarbeit in grenzpolizeilichen und migrationspolitischen Fragen 13. Dezember 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2022/12/aktionsplan-zusammenarbeit-migration.html>
19. Foreign population, 2015 to 2022 by selected citizenships [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Migration-Integration/Tables/foreigner-citizenship-time-serie.html>
20. Glorius B. Migration to Germany: Structures, processes, and discourses // Regional Statistics. 2018. № 1. P. 3–28.
21. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Art 16a). [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_16a.html
22. Ilgit A., Klotz A. Refugee rights or refugees as threats? Germany's new Asylum policy // The British Journal of Politics and International Relations. 2018. № 3. P. 613–631.

23. Laubenthal B. Spillover in der Migrationspolitik // Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement / eds. R. Zohlnhöfer, T. Saalfeld. Springer, Wiesbaden, 2019.
24. Liedtke M. National welfare and asylum in Germany // Critical Social Policy. 2002. № 3. P. 479–497.
25. Masterplan Migration: Maßnahmen zur Ordnung, Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung. BAMF, 2018.
26. Migration, Integration, Asylum. Political Developments in Germany 2016. Annual Policy Report by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN). [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2016-germany.pdf?__blob=publicationFile&v=7
27. Migrationsbericht der Bundersregierung, 2022. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=10
28. Oltmer J. ‚2015‘ einordnen: Geschichte und Gegenwart der Bundesrepublik als Asylland // Integration im Sozialraum / eds. K. Jepkens, L. Scholten, A. van Rießen. Springer Wiesbaden, 2020.
29. Poutrus P. Umkämpftes Asyl: Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart. Berlin: Christoph Links, 2018.
30. Informationsblatt REAG/GARP 2023. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://files.returningfromgermany.de/files/Infoblatt%20REAGGARP_SHPlus%202023.pdf
31. Rios B. Migrants at German-Austrian border will be returned, says Seehofer. Euractiv, 2018. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/migrants-at-the-german-austrian-border-will-be-sent-back-to-italy-greece-and-spain/>
32. Rossell Hayes A., Dudek C.M. How Radical Right-Wing Populism Has Shaped Recent Migration Policy in Austria and Germany // Journal of Immigrant & Refugee Studies. 2019. № 2. P. 1–18.
33. Schiffauer W. Die Islamische Gemeinschaft Milli Görüs – ein Lehrstück zum verwickelten Zusammenhang von Migration, Religion und sozialer Integration // Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven / eds. K.J. Bade, M. Bommers, R. Münz. Frankfurt/Main: IMIS, 2004.
34. Sidorova G.M., Zherlitsyna N.A. Migration Processes in Africa and the Problem of Security (On the Occasion of the Second Russia - Africa Summit) // Herald of the Russian Academy of Sciences. 2023. № 1. P. 11–18.
35. Voluntary return. BAMF, 2023. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.bamf.de/EN/Themen/Statistik/FreiwilligeRueckkehr/freiwilligerueckkehr-node.html>
36. Walker K, Jones T. Germany’s “safe countries of origin”. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.dw.com/en/germanys-list-of-safe-countries-of-origin-and-what-it-means/a-46262904>
37. Zakharov I.A., Agafoshin M.M. Reform of asylum policy and control of illegal migration: pan-European and Polish approach // International Organisations Research Journal. 2023. № 3. P. 92–106.

I. A. Zakharov¹
M. M. Agafoshin²

Germany's asylum policy in the context of the migration crisis

¹ Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences, Moscow

e-mail: vanszax@yandex.ru

² Institute for African Studies of the Russian Academy of Sciences, Moscow

e-mail: agafoshinmm@gmail.com

Abstract. *The article analyzes the legislative acts regulating Germany's asylum policy in order to determine the directions of its development in the context of the migration crisis after 2015. Key tools for reducing the burden on the German asylum system are identified. Its' effectiveness is assessed based on analysis of statistical data. It is concluded that despite the solid legal framework for asylum policy, the available instruments have not yet made it possible to solve the refugee problem in Germany. As a key political actor in Europe, Germany is focusing on optimizing cooperation at the EU level to address this issue. Nevertheless, the implementation of certain mechanisms that might prove effective are hindered by the opposition from the Visegrad Group and by the challenge of finding balance between effective migration control and respect for migrants' rights. Additionally, internal disagreements in Germany impede the resolution of the issue, which became particularly evident during the coordination of the Masterplan on migration and the adoption of amendments to the citizenship law. Authors assume that the fundamental cause of the current situation lies in the multifaceted contradiction of Germany's national interests. On the one hand, the country requires a constant influx of migrants to replenish its labor resources. On the other hand, German society is concerned about security issues associated with the increasing number of forced migrants who are poorly integrated into the receiving society and are often associated with illegal migration, terrorism, and crime. Furthermore, as a key player in developing migration policy initiatives at the EU level, Germany is obligated to adhere to common European values, ensuring the protection of migrants' rights and promptly implementing decisions made at supranational and national levels. The contradictions in some of these decisions, such as the untimely facilitation of naturalization for foreigners or the refusal to invoke the Dublin Regulation at the beginning of the migration crisis in 2015, have led to an increase in public support for opposition parties. This has contributed to the intensification of domestic political contradictions in Germany, which hinder the coordination of necessary reforms to alleviate the burden on the country's asylum system.*

Key words: *Germany, asylum policy, asylum system, migration crisis, migration policy, refugees, asylum seekers*

References

1. Agafoshin M. M. Migracionnyj faktor transformacii politicheskogo landshafta v stranah Evrosoyuzha // Geopolitika i ekogeodinamika regionov. 2020. № 3. P. 116–125. (in Russian)

2. Agafoshin M. M., Gorohov S. A., Dmitriev R. V. Prostranstvennaya transformaciya migracionnoj sistemy v period krizisa // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta. Nauki o Zemle. 2023. № 1. P. 29–43. (in Russian)
3. Belov V. B. Vnutri- i vneshnepolitieskie aspekty migracionnogo krizisa v Germanii // Nauchno-analiticheskij vestnik IE RAN. 2018. № 4. P. 49–55. (in Russian)
4. Vasil'ev V. I. Migraciya kak blago i obuza dlya Germanii // Mezhdunarodnaya zhizn'. 2016. № 3. P. 57–70. (in Russian)
5. Vlasova K. V. Greko-tureckoe protivostoyanie i ego vliyanie na region Vostochnogo Sredizemnomor'ya // Sovremennaya Evropa. 2021. № 3. P. 27–37. (in Russian)
6. Malahov V. S., Kascyan K. A. Evrosoyuz pered licom vynuždennoj migracii: politicheskoe i yuridicheskoe izmerenie // Polis. Politicheskie issledovaniya. 2020. № 4. P. 139–151. (in Russian)
7. Sokolov A. P., Davydov A. D. Problemy migracionnoj politiki Germanii: ot sderzhannosti k otkrytosti // Mezhdunarodnaya analitika. 2023. № 3. P. 41–57. (in Russian)
8. Hahalkina E. V., Andreev K. P., Mun'ko A. V. Novoe lico Evrosoyuza: fenomen pravogo populizma na primere otdel'nyh stran ES // Vestnik MGIMO-Universiteta. 2020. № 6. P. 99–132. (in Russian)
9. Horol'skaya M. V. Politika Germanii v otnoshenii ukrainskih bezhencev // Sovremennaya Evropa. 2022. № 7. P. 57–69. (in Russian)
10. Amiantova I. S., Ivanova E. A. Migration Policy in the Programs of FRG's Leading Political Parties // RUDN Journal of Political Science. 2020. № 1. P. 81–91.
11. AnKER. URL: <https://www.anker-watch.de/> (in German)
12. Asylgesetz. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/asylvfg_1992/
13. Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz. URL: <https://www.bmu.de/download/asylverfahrensbeschleunigungsgesetz> (in German)
14. Aufenthaltsgesetz. URL: https://www.gesetze-im-internet.de/aufenthg_2004/ (in German)
15. Bilaterale Rückübernahmeabkommen Deutschlands. Januar 2023. URL: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/migration/rueckkehrfluechtlinge.html> (in German)
16. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. Aktuelle Zahlen. Ausgabe: Dezember 2023. (in German)
17. Bundestag erleichtert Zugang zur deutschen Staatsangehörigkeit. Deutscher Bundestag. URL: <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw03-de-staatsangehoerigkeitsrecht-986286> (in German)
18. Deutsch-schweizerische Zusammenarbeit in grenzpolizeilichen und migrationspolitischen Fragen 13. Dezember 2022. URL: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2022/12/aktionsplan-zusammenarbeit-migration.html> (in German)
19. Foreign population, 2015 to 2022 by selected citizenships. URL: <https://www.destatis.de/EN/Themes/Society-Environment/Population/Migration-Integration/Tables/foreigner-citizenship-time-serie.html>
20. Glorius B. Migration to Germany: Structures, processes, and discourses // Regional Statistics. 2018. № 1. P. 3–28.

21. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (Art 16a). URL: https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_16a.html (in German)
22. Ilgit A., Klotz A. Refugee rights or refugees as threats? Germany's new Asylum policy // *The British Journal of Politics and International Relations*. 2018. № 3. P. 613–631.
23. Laubenthal B. Spillover in der Migrationspolitik // *Zwischen Stillstand, Politikwandel und Krisenmanagement* / eds. R. Zohlnhöfer, T. Saalfeld. Springer, Wiesbaden, 2019. (in German)
24. Liedtke M. National welfare and asylum in Germany // *Critical Social Policy*. 2002. № 3. P. 479–497.
25. Masterplan Migration: Maßnahmen zur Ordnung, Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung. BAMF, 2018. (in German)
26. Migration, Integration, Asylum. Political Developments in Germany 2016. Annual Policy Report by the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN). URL: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/EMN/Politikberichte/emn-politikbericht-2016-germany.pdf?__blob=publicationFile&v=7
27. Migrationsbericht der Bundesregierung, 2022. URL: https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Forschung/Migrationsberichte/migrationsbericht-2022.pdf?__blob=publicationFile&v=10 (in German)
28. Oltmer J. ‚2015‘ einordnen: Geschichte und Gegenwart der Bundesrepublik als Asylland // *Integration im Sozialraum* / eds. K. Jepkens, L. Scholten, A. van Rießen. Springer Wiesbaden, 2020. (in German)
29. Poutrus P. Umkämpftes Asyl: Vom Nachkriegsdeutschland bis in die Gegenwart. Berlin: Christoph Links, 2018. (in German)
30. Informationsblatt REAG/GARP 2023. URL: https://files.returningfromgermany.de/files/Infoblatt%20REAGGARP_SHPlus%202023.pdf (in German)
31. Rios B. Migrants at German-Austrian border will be returned, says Seehofer. Euractiv, 2018. URL: <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/migrants-at-the-german-austrian-border-will-be-sent-back-to-italy-greece-and-spain/>
32. Rossell Hayes A., Dudek C.M. How Radical Right-Wing Populism Has Shaped Recent Migration Policy in Austria and Germany // *Journal of Immigrant & Refugee Studies*. 2019. № 2. P. 1–18.
33. Schiffauer W. Die Islamische Gemeinschaft Milli Görüs – ein Lehrstück zum verwickelten Zusammenhang von Migration, Religion und sozialer Integration // *Migrationsreport 2004. Fakten – Analysen – Perspektiven* / eds. K.J. Bade, M. Bommes, R. Münz. Frankfurt/Main: IMIS, 2004. (in German)
34. Sidorova G.M., Zherlitsyna N.A. Migration Processes in Africa and the Problem of Security (On the Occasion of the Second Russia - Africa Summit) // *Herald of the Russian Academy of Sciences*. 2023. № 1. P. 11–18.
35. Voluntary return. BAMF, 2023. URL: <https://www.bamf.de/EN/Themen/Statistik/FreiwilligeRueckkehr/freiwilligerueckkehr-node.html> (in German)
36. Walker K., Jones T. Germany's "safe countries of origin". URL: <https://www.dw.com/en/germanys-list-of-safe-countries-of-origin-and-what-it-means/a-46262904>

37. Zakharov I. A., Agafoshin M. M. Reform of asylum policy and control of illegal migration: pan-European and Polish approach // International Organisations Research Journal. 2023. № 3. P. 92–106.

Поступила в редакцию 09.02.2024 г.