

Οδεύοντας προς μια «ολοκληρωμένη διακυβέρνηση» της μετανάστευσης: μέσω επικοινωνίας και συνεργασίας στην ενίσχυση της πολιτικής συνοχής;

RAINER OHLIGER ΚΑΙ MEKONNEN MESGHENA

Μετάφραση: Ανθή Βιδενμάιερ

1 Αρχικά ερωτήματα: νέες απαντήσεις σε παλιά ερωτήματα μέσα από ένα νέο σχεδιασμό

Το 2016, όταν συγκροτήθηκε η Επιτροπή του Ιδρύματος Χάινριχ Μπελ με την ονομασία «Προοπτικές μιας μακροπρόθεσμης και αιεφόρου πολιτικής για τους πρόσφυγες και τους μετανάστες», βρέθηκαν τρία ερωτήματα στο επίκεντρο του έργου της. Το *πρώτο ερώτημα* είχε ως στόχο να αποσαφηνίσει τα χαρακτηριστικά της σημερινής γερμανικής πολιτικής για τη μετανάστευση και την ένταξη. Με ποιες μεγάλες προκλήσεις βρίσκεται αντιμέτωπη; Πώς μπορούν να σχεδιαστούν και να υλοποιηθούν πολιτικές λύσεις για την αντιμετώπιση αυτών των προκλήσεων; Τα θέματα που επιλέχθηκαν και αναλύθηκαν στο πλαίσιο των προηγούμενων κεφαλαίων και μελετών επιχειρούν να απαντήσουν σε αυτό το αρχικό ερώτημα.

Με αυτό το πρώτο ως επί το πλείστον εμπειρικό ερώτημα συνδέεται άμεσα το *δεύτερο ερώτημα*. Από κανονιστικής άποψης το ερώτημα αυτό έχει ως εξής: πώς πρέπει η γερμανική και η ευρωπαϊκή πολιτική να διαμορφώσουν τα ζητήματα της μετανάστευσης, των προσφύγων και της ένταξης μέσα στο παγκόσμιο πλαίσιο; Το ερώτημα αυτό αφορά, συνεπώς, στο πλαίσιο και τις ηθικές κατευθυντήριες γραμμές, οι οποίες μπορούν και πρέπει να διέπουν τις ενέργειες των αρμόδιων φορέων. Σε αυτό το επίπεδο, στο επίκεντρο βρίσκονται π.χ. τα ανθρώπινα δικαιώματα στο πλαίσιο της πολιτικής για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες, και όχι μόνο το εφικτό στην πολιτική καθημερινότητα. Οι αναλύσεις των διαφόρων ενδεχόμενων πολιτικών δράσεων και των αντίστοιχων συστάσεων που περιέχονται στα επιμέρους κεφάλαια της Έκθεσης της Επιτροπής δίνουν απαντήσεις σε αυτό το δεύτερο ερώτημα.

Το *τρίτο ερώτημα* αφορούσε καταρχάς σε ένα καθαρά εσωτερικό ζήτημα. Συγκεκριμένα, ποιο είναι το ουσιαστικό και εννοιολογικό πλαίσιο που θα μπορούσε να διέπει τις κοινές εργασίες της Επιτροπής, και μάλιστα πέρα από τα επιμέρους θέματα και τις πτυχές που έχουν απασχολήσει ξεχωριστά τα διάφορα μέλη της Επιτροπής, τους φορείς και τις φωνές που εκπροσωπούνται σε αυτήν, καθώς και τις επιμέρους ομάδες εργασίας και τους μεμονωμένους συγγραφείς. Επρόκειτο δηλαδή για την εξεύρεση μιας κοινής σκέπης για τις επιμέρους συζητήσεις, αναλύσεις, άρθρα και έγγραφα. Αναζητήθηκε και καλλιεργήθηκε μια κεντρική ιδέα, ένα «leitmotiv», το οποίο θα λειτουργούσε ως συνδετικός κρίκος μεταξύ των διαφορετικών από άποψης περιεχομένου άρθρων και θα μπορούσε, μάλιστα, να συμβάλει στη συνοχή των υπό εξέταση ερωτημάτων και αναλύσεων. Ο συνδετικός αυτός κρίκος δεν έπρεπε να θέτει απλώς το μεθοδολογικό, εννοιολογικό ή θεωρητικό πλαίσιο, αλλά να είναι και όσο το δυνατόν περισσότερο πολιτικά αξιοποιήσιμος.

Οι εσωτερικές συζητήσεις στην Επιτροπή οδήγησαν τελικά σε μια εύλογη λύση, η οποία προσέφερε πολλές καινοτόμες δυνατότητες, όπως αποδεικνύεται από το έργο της Επιτροπής. Τα μέλη της συμφώνησαν να χρησιμοποιήσουν ως πλαίσιο συζήτησης και ανάλυσης, όπου αυτό κρίνεται εφικτό και εύλογο, την αρχή της *ολοκληρωμένης προσέγγισης στο σύνολο της διοίκησης* («*Whole of Government*»), προκειμένου να πλαισιώσουν τα επιμέρους ζητήματα που επεξεργάζονται οι τρεις ομάδες εργασίας της Επιτροπής.

2 Ορισμός του προβλήματος: Οι δυνατότητες σχεδιασμού μιας συνεκτικής πολιτικής για τα οριζόντια θέματα της μετανάστευσης, του ασύλου και της ένταξης

Τι είναι αυτή η νέα προσέγγιση; Πού έχει τις ρίζες της; Πώς τροποποιήθηκε στο πλαίσιο των εργασιών της Επιτροπής και πώς υλοποιήθηκε στην πράξη; Ποιο πρόβλημα πρέπει να εξετασθεί υπό το πρίσμα αυτής της προσέγγισης και ποιες λύσεις μπορούμε να περιμένουμε από αυτή; Ποιο είναι, επομένως, το πρόβλημα που διαπιστώνουμε, όταν παρατηρούμε το εν λόγω πεδίο πολιτικής και δράσης (στη Γερμανία); Η μετανάστευση, το προσφυγικό και η ένταξη δεν αποτελούν σε καμία περίπτωση νέα πολιτικά ζητήματα. Στη μεταπολεμική Γερμανία, τα θέματα που αφορούσαν στους πρόσφυγες και την ένταξή τους βρίσκονταν στην κορυφή της πολιτικής ατζέντας λόγω της υποδοχής εκατομμυρίων Γερμανών καθώς και γερμανικής καταγωγής προσφύγων και εκτοπισμένων. Η μετανάστευση εργατικού δυναμικού από τα μέσα της δεκαετίας του 1950 είχε ως αποτέλεσμα την εμφάνιση των πρώτων συναφών εννοιών και πολιτικών στην Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας ήδη τη δεκαετία του 1970. Ωστόσο, και αυτό αποτελεί ένα εκ των προβλημάτων, η χάραξη μιας πολιτικής για τους μετανάστες, το άσυλο και την ένταξη με μόνιμο, συνεκτικό και αλληλένδετο χαρακτήρα δεν ευδοχώθηκε τελικά. Επί μακρόν, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας δεν

αποδεχόταν το κατά τα άλλα εμπειρικά αδιαμφισβήτητο γεγονός ότι η ίδια αποτελεί χώρα υποδοχής με μια κοινωνία μεταναστών.

Σε θεσμικό επίπεδο παρατηρήθηκε μάλιστα η κατάργηση ορισμένων δομών. Ο νεοσχηματισθείς τότε σοσιαλιστικός-φιλελεύθερος κυβερνητικός συνασπισμός κατήργησε το 1969 το Ομοσπονδιακό Υπουργείο για (Γερμανούς) Πρόσφυγες και Εκτοπισμένους, διαλύοντας έτσι μια δομή στον τομέα της ενταξιακής πολιτικής, η οποία θα μπορούσε να αναπτυχθεί περαιτέρω (και η οποία χρειαζόταν μεταρρυθμίσεις). Συνεπώς, στον τομέα της μετανάστευσης εργατικού δυναμικού (ή και της μετανάστευσης των παλιννοστούντων από τις χώρες του πρώην ανατολικού μπλοκ) και της ενταξιακής πολιτικής, δεν υφίστατο πλέον κάποιος ανώτερος αρμόδιος φορέας. Η ευθύνη για τα οριζόντια ζητήματα της μετανάστευσης και της ένταξης, ακόμη και στις περιπτώσεις που αντιμετωπίστηκαν με συστηματικό τρόπο και με πολιτική αποφασιστικότητα, κατανεμήθηκε σε διαφορετικά επίπεδα, σε διαφορετικούς φορείς με πολύ διαφορετικές αρμοδιότητες και πόρους. Εξαιτίας αυτής της θεώρησης του συνολικού θεματικού πεδίου ως οριζόντιου ζητήματος προέκυψε μια πολιτική κατάτμηση των αρμοδιοτήτων και των επιμέρους τομέων. Αυτό αντανακλάται με ακρίβεια, για να φέρουμε ένα παράδειγμα, στις πολιτικές αρμοδιότητες ή την έλλειψη των αρμοδιοτήτων αυτών στο επίπεδο των – κατά κύριο λόγο ανταγωνιστικών μεταξύ τους παρά συνεργαζόμενων – υπουργείων και των αρχών που υπάγονται σε αυτά. Η νομοθεσία περί αλλοδαπών, μαζί με τις συναφείς αρμοδιότητες για την πολιτική ασφάλειας και τις κανονιστικές αρμοδιότητες, υπάγονταν στο πεδίο ευθύνης του Ομοσπονδιακού Υπουργείου Εσωτερικών, γεγονός το οποίο συχνά είχε ως αποτέλεσμα την επιβολή στην πολιτική για τη μετανάστευση και την ιθαγένεια επιταγών κανονιστικού περιεχομένου και επιταγών σχετικών με την πολιτική ασφάλειας. Αντιθέτως, για τα ζητήματα της ένταξης στους τομείς της απασχόλησης και των κοινωνικών υποθέσεων, αρμόδιο ήταν το αντίστοιχο Ομοσπονδιακό Υπουργείο και τα Υπουργεία Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων των κρατιδίων της Γερμανίας. Το ζήτημα της ένταξης των παιδιών των μεταναστών στη σχολική εκπαίδευση ακολουθούσε, επίσης, την ομοσπονδιακή λογική, υπαγόταν δηλαδή σχεδόν αποκλειστικά στην αρμοδιότητα των κρατιδίων. Η διδασκαλία και η κατάρκτηση της γλώσσας, αντιθέτως, για μεγάλο διάστημα δεν αντιμετωπίστηκαν με τον ίδιο τρόπο για όλες τις ομάδες των μεταναστών. Η ευθύνη για τη ρύθμιση του εν λόγω θέματος υπόκειτο ανάλογα με την ομάδα-στόχο στο πεδίο αρμοδιοτήτων τότε του Υπουργείου Εσωτερικών, τότε του Υπουργείου Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων, ενώ μετά από την ψήφιση του Νόμου για τη Μετανάστευση το 2005, εμπίπτει εξ' ολοκλήρου στο Ομοσπονδιακό Υπουργείο Εσωτερικών και την υπαγόμενη σε αυτό Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Μετανάστευσης και Προσφύγων. Ωστόσο, η βασική αρμοδιότητα της τελευταίας έγκειται στην πραγματικότητα στην εξέταση των αιτήσεων ασύλου. Εξάλλου, όλα τα παραπάνω συνοδεύονται από την παράλληλη λειτουργία θεσμών και υπηρεσιών που υπάγονται στους εκάστοτε εντεταλμένους για την ένταξη, τους παλιννοστούντες και τους πρόσφυγες, οι οποίοι είναι εφοδιασμένοι κατά κύριο λόγο με περιορισμένες αρμοδιότητες, πόρους και πολιτικές εξουσίες και λειτουργούν στο επίπεδο της ομοσπονδίας, των κρατιδίων, καθώς και των πολυάριθμων δομών της τοπικής αυτοδιοίκησης.

Κατ' εξαίρεση, το 2015, ως απάντηση στην κρίση που προκάλεσε η μεγάλη αύξηση του αριθμού των προσφύγων, αποφασίστηκε η μεταβίβαση των πολιτικών αρμοδιοτήτων για το άσυλο και τους πρόσφυγες από το πραγματικά αρμόδιο, αλλά υπερφορτωμένο Υπουργείο Εσωτερικών σε μια ανώτερη υπηρεσία συντονισμού που υπαγόταν στην Ομοσπονδιακή Καγκελαρία. Επιπλέον, αποφασίστηκε η διεξαγωγή εβδομαδιαίων συντονιστικών διασκέψεων σε επίπεδο υφυπουργών και επιπλέον σε επίπεδο των διευθυντών των τμημάτων των πολυάριθμων εμπλεκόμενων υπηρεσιών. Η αναγκαιότητα ανάληψης δράσης, η οποία προέκυψε από τον επείγοντα χαρακτήρα της κατάστασης, οδήγησε για ένα μικρό χρονικό διάστημα στην εξεύρεση μιας κοινής φόρμουλας στον τομέα της πολιτικής για το άσυλο και τους πρόσφυγες. Θα μπορούσαμε να πούμε ότι η πολιτική και διοικητική κρίση του 2015/16 ήταν η αιτία που οδήγησε στη σύντομη εφαρμογή σε ομοσπονδιακό επίπεδο, καθώς και σε επίπεδο συνεργασίας μεταξύ Ομοσπονδίας, κρατιδίων και τοπικής αυτοδιοίκησης, της αρχής της ολοκληρωμένης προσέγγισης στο σύνολο της διοίκησης. Ωστόσο, αυτή η φόρμουλα δεν σχεδιάστηκε με μακροπρόθεσμη προοπτική, με αποτέλεσμα να εκλείψει με το τέλος της «κρίσης».

Η πολιτική των ετών 2015 και 2016 για τους πρόσφυγες και την ένταξη είχε χαρακτηριστικά συντονισμένης και συνεκτικής δράσης, κυρίως όπως ασκήθηκε από τους οργανισμούς της τοπικής αυτοδιοίκησης και λιγότερο από την Ομοσπονδία και τα κρατίδια. Υπό την πίεση της εφαρμογής ρεαλιστικών πολιτικών λύσεων για τη μετανάστευση και την ένταξη αναπτύχθηκε σε περιφερειακό και τοπικό επίπεδο ένα σαφώς πιο συνεκτικό σύστημα που δεν αφορούσε μόνο στον τομέα της τοπικής πολιτικής και διοίκησης, οι οποίες εστίαζαν στην επικοινωνία, τον συντονισμό και τη συνεργασία μεταξύ τους. Εξάλλου και η δικτύωση και συνεργασία με την κοινωνία των πολιτών και, εν μέρει, με την οικονομία και τις επιχειρήσεις, οργανώθηκαν, επίσης, καλύτερα και πιο αποτελεσματικά σε τοπικό επίπεδο από ό,τι σε επίπεδο κρατιδίων, Ομοσπονδίας ή Ευρωπαϊκής Ένωσης. Η διαπίστωση αυτή ενισχύει την ανάγκη να οργανώσουμε τις αρμοδιότητες για την πολιτική ένταξης βασιζόμενοι κυρίως στην αρχή της επικουρικότητας. Ένα τέτοιο εγχείρημα μπορεί να συνεπάγεται μέτρα που αφορούν από τη διδασκαλία γλωσσικών δεξιοτήτων στο πλαίσιο μαθημάτων ένταξης και τη διαχείριση ενοποίησης των εργασιών των υπηρεσιών απασχόλησης σε τοπικό επίπεδο μέσω των Γραφείων Εργασίας μέχρι και την παγίωση της παροχής εθελοντικής συνοδείας στους πρόσφυγες για παράδειγμα (βλ. επίσης τα άρθρα των Ohliger/Polat/Schammann/Thränhardt, καθώς και των Burkert et al. και των Gottstein και Erler).

Σε ομοσπονδιακό επίπεδο, ο αρμόδιος εκτελεστικός φορέας, η Υπηρεσία Μετανάστευσης και Προσφύγων, δεν κατάφερε να ανταποκριθεί στις ανάγκες των περιστάσεων, εξαιτίας του υπερβολικού φόρτου εργασίας, της υποστελέχωσης, του απαρχαιωμένου

τεχνικού εξοπλισμού και των άκαμπτων διαδικασιών οργάνωσης και συντονισμού. Έτσι, εκ των πραγμάτων εκχωρήθηκε η διεύθυνση της Υπηρεσίας για μια μεταβατική περίοδο στην Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Εργασίας. Τη μετάβαση αυτή σηματοδότησε τυπικά η ανάληψη της διεύθυνσης από τον Φρανκ-Γιούργκεν Βάιζε, επικεφαλής της Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας Εργασίας, ο οποίος διηύθυνε πλέον και τα δύο θεσμικά όργανα από τον Σεπτέμβριο του 2015. Η Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Μετανάστευσης και Προσφύγων υποβλήθηκε κατά τη διάρκεια της θητείας του σε μια, όχι πάντα απλή, διαδικασία αναδιοργάνωσης από εξωτερικούς συμβούλους επιχειρήσεων. Έτσι, επήλθε μια έξωθεν μεταρρύθμιση, έπειτα από τη θεσμική αποτυχία του οργάνου, για την οποία δεν ήταν υπαίτιο μόνο το ίδιο. Ωστόσο, η επικοινωνία, ο συντονισμός και η συνεργασία, με την έννοια του σχεδιασμού μιας συντονισμένης συνεκτικής πολιτικής η οποία θα εκτείνεται πέρα από τις επιμέρους υπηρεσίες, τα επίπεδα διοίκησης και την ομοσπονδιακή δικαιοδοσία, δεν βρίσκονταν τη δεδομένη στιγμή στην ημερήσια διάταξη ως θεσμικός στόχος της μεταρρύθμισης.

Στην ουσία, επρόκειτο για μια κατ' ανάγκην διαδικασία μεταρρύθμισης η οποία είχε ως στόχο για πρώτη φορά να αποκαταστήσει τη λειτουργικότητα της Υπηρεσίας και την ικανότητά της να συμβάλει στον σχεδιασμό της πολιτικής για το άσυλο και τους πρόσφυγες.

Η συζήτηση που διεξάγεται σήμερα γύρω από τη μετανάστευση, τους πρόσφυγες και την ένταξη, καθώς και γύρω από τον έλεγχο και τη ρύθμιση των θεμάτων αυτών από την πολιτική, το κοινοβούλιο, τη διοίκηση και την κοινωνία των πολιτών είναι πολιτικής, θεωρητικής και στρατηγικής φύσης. Θίγει ζητήματα που έχουν συζητηθεί παλαιότερα, όπως εκείνα του πολιτικού-νομικού σχεδιασμού και της θεσμικής θέσης της πολιτικής μετανάστευσης και ένταξης, δηλαδή το ζήτημα της θέσπισης ενός νόμου για τη μετανάστευση, την ένταξη και τη συμμετοχή και το ζήτημα της δημιουργίας ενός εθνικού υπουργείου για αυτά τα θέματα (βλ. σχετικά το άρθρο των ten Feld et al.).¹ Για τον σκοπό αυτό, ζητήματα οργάνωσης, συντονισμού και συνεργασίας είναι θεμελιώδους σημασίας.

Η Επιτροπή έθεσε το ερώτημα σχετικά με το πώς και σε ποιους τομείς και ποια θεματικά πεδία θα μπορούσε να επιτευχθεί μεγαλύτερη συνοχή στον τομέα της πολιτικής για τους μετανάστες, το άσυλο και τους πρόσφυγες, από άποψη πολιτικού περιεχομένου και οργανωτικού σχεδιασμού. Θα μπορούσε να επιτευχθεί κάτι τέτοιο μέσω μιας (διευρυμένης) εφαρμογής της ολοκληρωμένης προσέγγισης στο σύνολο της διοίκησης; Ποια βήματα θα ήταν απαραίτητα για τον σκοπό αυτό; Πού υπάρχουν διαθέσιμες δομές στις οποίες θα μπορούσε κανείς να στηριχθεί;

3 Η ολοκληρωμένη προσέγγιση στο σύνολο της διοίκησης ως μεταρρυθμιστική προσέγγιση

Η πολιτική μετανάστευσης, ασύλου και ένταξης έχει υποστεί πολλές αλλαγές κατά τη διάρκεια των δύο τελευταίων δεκαετιών: τη μεταρρύθμιση του νόμου περί ιθαγένειας, την ψήφιση του νόμου για τη μετανάστευση, τη δημιουργία ενός εθνικού σχεδίου ενοποίησης και, τέλος, τις πολλές αλλαγές στο νόμο περί ασύλου των ετών 2015/16 (Δέση μέτρων για το άσυλο I, Δέση μέτρων για το άσυλο II, Νόμος περί Ένταξης). Η λεπτομερής ανάλυση και αξιολόγηση της ποιότητας και των αποτελεσμάτων της μεταρρύθμισης αυτής εκφεύγουν του σκοπού του παρόντος άρθρου. Ωστόσο, πρέπει να επισημάνουμε ότι οι μεταρρυθμιστικές προσπάθειες και προσεγγίσεις σχεδιάστηκαν κατά κανόνα ως μεμονωμένα μέτρα. Αν είχε υπάρξει προηγουμένως μια προσπάθεια συντονισμού των διαφορετικών φορέων στα διάφορα επίπεδα δράσης, θα μπορούσε να είχε επιτευχθεί στενότερη συνεργασία και μεγαλύτερη συνοχή.

Η αρχή της ολοκληρωμένης προσέγγισης στο σύνολο της διοίκησης που συζητάμε εδώ λαμβάνει υπόψη της τη διαπίστωση του ελλείμματος αυτού και στοχεύει σε ένα εναλλακτικό πλαίσιο για τις μελλοντικές προσεγγίσεις της πολιτικής μετανάστευσης, ασύλου και ένταξης. Η αρχική εκτίμηση είναι ότι το εν λόγω θεματικό πεδίο αποτελεί ένα οριζόντιο ζήτημα το οποίο έχει εννοιολογικές και πολιτικές προεκτάσεις σε διάφορους φορείς, πολιτικά πεδία και τομείς δικαιοδοσίας. Ως εκ τούτου, πέρα από έναν αμιγώς θεσμικό συντονισμό, είναι απαραίτητη η καθιέρωση μιας διαδικασίας διαχείρισης των διεπαφών, ιδανικά μέσω της θεσμοθέτησης και της υποστήριξής τους με ανθρώπινο και υλικό δυναμικό.

Η ολοκληρωμένη προσέγγιση στο σύνολο της διοίκησης έχει, επομένως, ως στόχο να συντονίσει και να εναρμονίσει, από άποψης περιεχομένου καθώς και εννοιολογικής και διοικητικής συγκρότησης, τα πολιτικά και διοικητικά μέτρα αλλά και την αυξανόμενη συμμετοχή των πολιτών, με τα εκάστοτε διαφορετικά επίπεδα λήψης αποφάσεων και τις αντίστοιχες δικαιοδοσίες. Πρόκειται, δηλαδή, για μια πολιτική προσέγγιση, βάσει της οποίας όλα τα επίπεδα, οι αρμόδιες υπηρεσίες καθώς και οι αρμοδιότητες που είναι διάσπαρτα κατανεμημένες στο σύστημα της Ομοσπονδίας και της ΕΕ θα υπάγονται πλέον κάτω από την

¹ Το ζήτημα του νέου συστήματος συντονισμού της πολιτικής για το άσυλο και τους πρόσφυγες και των σχετικών αρμοδιοτήτων τίθεται επίσης και σε επίπεδο Ευρωπαϊκής Ένωσης, η οποία δεν συμμετείχε στις εργασίες της Επιτροπής του Ιδρύματος Χάνριχ Μπελ. Η έλλειψη συντονισμού και αλληλεγγύης στην πολιτική για τους πρόσφυγες σε επίπεδο ΕΕ εξακολουθεί να είναι προφανής. Η άλλοτε επιδοκώμενη εναρμόνιση της πολιτικής του ασύλου και της μετανάστευσης έχει αναβληθεί επ' αόριστον. Στην πραγματικότητα η «προσφυγική κρίση» του 2015 έθεσε το σύστημα ελέγχου του Δουβλίνου III εκτός λειτουργίας. Ωστόσο, σε επίπεδο ΕΕ το ερώτημα δεν αφορούσε ούτε εξακολουθεί να αφορά αποκλειστικά στο θέμα της επικοινωνίας, του συντονισμού και της συνεργασίας των επιμέρους αρμόδιων φορέων, αλλά κυρίως στο θέμα της πολιτικής βούλησης ή της απροθυμίας των εθνικών φορέων και της ικανότητας (ή ανικανότητας τους) να υπερκεράσουν τα εμπόδια και προχωρήσουν στην εξεύρεση συμβιβαστικών λύσεων.

ίδια ομπρέλα. Η προσέγγιση αυτή μπορεί να εφαρμόζεται τόσο στην οριζόντια όσο και στην κάθετη επικοινωνία, τον συντονισμό και τη συνεργασία στο πλαίσιο της πολιτικής, της δημόσιας διοίκησης, καθώς και στο πλαίσιο της συμβουλευτικής (και όχι μόνο) αρωγής της πολιτικής προς τους φορείς της κοινωνίας των πολιτών. Βασικό όργανο αυτής της *διϋπηρεσιακής προσέγγισης (interagency approach)* είναι η συγκρότηση επιτροπών λήψης αποφάσεων από τους φορείς των διάφορων επιπέδων, υπηρεσιών και δικαιοδοσιών. Η προσέγγιση είναι, βέβαια, καινούρια και αρκετά αφηρημένη. Πρέπει να συγκεκριμενοποιηθεί και να δοκιμαστεί στην πράξη.

Θα πρέπει, λοιπόν, να ξεκινήσουμε από την κατάσταση που επικρατεί σε ένα συγκεκριμένο τομέα πολιτικής ή θεματικό πεδίο θέτοντας έναν συγκεκριμένο στόχο. Έτσι, όσον αφορά τη γερμανική (και τη διεθνή) πολιτική μετανάστευσης, ασύλου και ένταξης με την ευρύτερη έννοια, ο συντονισμός και η συνεργασία στο ομοσπονδιακό πολυεπίπεδο σύστημα θα πρέπει να πραγματοποιούνται με γνώμονα την άποψη όλων των αρμόδιων εμπλεκόμενων υπουργείων, υπηρεσιών, δημόσιων φορέων και εκπροσώπων της κοινωνίας των πολιτών που συνδιαμορφώνουν το τοπίο. Κάτι τέτοιο προϋποθέτει τον συντονισμό του έργου των φορέων που συμμετέχουν στον σχεδιασμό του προσανατολισμού της μεταναστευτικής πολιτικής, στην υποδοχή των μεταναστών και την πολιτική για την ένταξη, τη συμμετοχή και την ιθαγένεια, όπως αυτή διαμορφώνεται μέσα από τις σχετικές πολιτικές αποφάσεις. Επιπλέον, θα πρέπει να διατυπώσουμε σκέψεις, προτάσεις και προσεγγίσεις για τη βελτίωση του συντονισμού και της συνεργασίας. Κάτι τέτοιο, βέβαια, δεν σημαίνει ότι θα πρέπει να επιβάλλουμε την αρχή της συγκεντρωτικής διακυβέρνησης ή να άρουμε τις υφιστάμενες αρμοδιότητες ή ακόμη και να καταργήσουμε τον απαραίτητο καταμερισμό εργασίας. Ούτε αποτελεί στόχο η διοικητική μεταρρύθμιση του ομοσπονδιακού συστήματος. Αντίθετα, θα πρέπει να σταθμίσουμε τα υπάρχοντα περιθώρια δράσης που προσφέρονται από το ομοσπονδιακό σύστημα και το σύστημα καταμερισμού της εργασίας από πολιτικής και διοικητικής άποψης, να τα κατοχυρώσουμε θεσμικά και να τα αξιοποιήσουμε με καλύτερο τρόπο, έτσι ώστε να συμβάλλουμε στη συνοχή και την αποτελεσματικότητα των πολιτικών μέτρων.

4 Πλαίσιο και προέλευση της προσέγγισης

Η αρχή της ολοκληρωμένης προσέγγισης στο σύνολο της διοίκησης προέρχεται από τον αγγλοσαξονικό χώρο. Υλοποιήθηκε στην πολιτική ζωή κυρίως του Ηνωμένου Βασιλείου² και της Αυστραλίας³, αφενός στον τομέα του συντονισμού της δημοσιονομικής πολιτικής (HB), και αφετέρου στον τομέα των γενικών πολιτικών (ΑΥΣ). Κατά κύριο λόγο εφαρμόστηκε, όμως, στους τομείς της εξωτερικής, της στρατιωτικής και της ειρηνευτικής πολιτικής. Στην ηπειρωτική Ευρώπη, η προσέγγιση απαντάται κυρίως στην Ελβετία, όπου εφαρμόζεται και στον τομέα της μεταναστευτικής πολιτικής. Η αρχή της προσέγγισης στο *σύνολο της διοίκησης (government)* αναφέρεται στο ζήτημα του συντονισμού και του τρόπου λήψης πολιτικών αποφάσεων, και όχι στο ζήτημα του τρόπου διακυβέρνησης (= *governance*).

Εκτός από την πολιτική και την πρακτική εφαρμογή αυτού του σχεδιασμού, έχει ξεκινήσει επίσης και μια ακαδημαϊκή συζήτηση για το θέμα. Στο πλαίσιο της συζήτησης αυτής, η αρχή εξελίχθηκε σε αντίπαλο δέος της κυρίαρχης από τη δεκαετία του 1980 ιδεολογίας και πολιτικής παράδοσης του *new public management (νέας δημόσιας διαχείρισης)*, η οποία αντιμετώπιζε και οργάνωνε τον κρατικό μηχανισμό και τις υπηρεσίες κοινής ωφελείας κατά κύριο λόγο στη βάση της επιχειρηματικής λογικής της ελαχιστοποίησης του κόστους και της βελτίωσης της αποδοτικότητας. Η αρχή της ολοκληρωμένης προσέγγισης στο σύνολο της διοίκησης εστιάζει, εν αντιθέσει, κυρίως στην πολιτική διάσταση της κρατικής και κοινωνικής δραστηριότητας. Έστω και αν ο στόχος των δύο αυτών αντιτιθέμενων προσεγγίσεων είναι παρόμοιος, δηλαδή η αύξηση της αποδοτικότητας στον τομέα της δημόσιας διοίκησης, διαφέρουν η μέθοδος και η εννοιολογική τους βάση. Επιπλέον, η ολοκληρωμένη προσέγγιση στο σύνολο της διοίκησης αποσκοπεί σαφώς σε μια ολιστική πολιτική διασύνδεση και όχι στην αύξηση της αποδοτικότητας ορισμένων τομέων, την οποία μπορεί κανείς να περιγράψει με αμιγώς οικονομικούς όρους, όπως είναι οι δαπάνες και τα έσοδα ή το κόστος και τα οφέλη.⁴

5 Οι σημερινές προσεγγίσεις: Οι υφιστάμενες μέθοδοι συντονισμού - Η υπάρχουσα συνοχή

Σήμερα συναντούμε κάποιες δομές συνεργασίας για τη ζύμωση των πολιτικών απόψεων και τον συντονισμό τους. Ωστόσο, τα ζητήματα της μετανάστευσης και της ένταξης αντιμετωπίζονται με όχι και τόσο συνεκτικό τρόπο σε σύγκριση με τη δημοσιονομική, την κοινωνική πολιτική και την πολιτική υγείας. Τις πολιτικές αυτές διαχειρίζονται και σχεδιάζουν σε ομοσπονδιακό και κρατιδιακό επίπεδο αντίστοιχα τα εκάστοτε αρμόδια υπουργεία, και σε τοπικό επίπεδο οι αρμόδιες υπηρεσίες.

² Danny S.L. Show, Christopher Humphrey και Jodie Moll: Developing Whole of Government Accounting in the UK: Grand Claims, Practical Complexities and a Suggested Future Research Agenda, στο: Financial Accountability & Management, 23, 1/2007, σελ. 27-54.

³ Peter Shergold: Connecting Government: Whole of Government Responses to Australia's Priority Challenges, στο: Canberra Bulletin of Public Administration, 112/2004, σελ. 11-14.

⁴ Tom Christensen & Per Lægread: The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform, στο: Public Administration Review, τόμος 6/67, 2007, σελ. 1059-1066.

Αυτό επιτρέπει μια καλύτερα διαρθρωμένη μορφή επικοινωνίας και συντονισμού.

Ωστόσο, σήμερα για τον συντονισμό της πολιτικής μετανάστευσης, ασύλου και ένταξης απαιτείται η σύμπραξη μιας σειράς διαφορετικών τομέων. Αυτή προκύπτει συνήθως κατά την τακτική διαδικασία της θέσπισης των νόμων και της χάραξης της πολιτικής, η οποία ωστόσο περιορίζεται σε ένα συγκεκριμένο κύκλο θεμάτων. Στην περίπτωση αυτή, οι αποφάσεις λαμβάνονται υπό την αιγίδα ενός υπουργείου ή μιας υπηρεσίας, ενώ οι λοιποί εμπλεκόμενοι φορείς της διοίκησης μπορούν να εκφράζουν τα σχόλιά τους. Με τον τρόπο αυτό, δεν επιδιώκεται ούτε και προωθείται ως διαρκής διαδικασία ο συντονισμός και ο σχεδιασμός των συνολικών παραμέτρων ενός πολιτικού τομέα (ή και περισσότερων). Οι καθιερωμένες μέχρι στιγμής μορφές συνεργασίας εστιάζουν συνήθως στην ενημέρωση και την επιδίωξη συνεννόησης για ζητήματα που αφορούν στις σχετικές πολιτικές που ασκούν οι επιμέρους φορείς. Και μόνο σε ορισμένες περιπτώσεις μπορεί κανείς να ασκήσει δικαιώματα ανασταλτικής ισχύος (μέσω αρνησικυρίας ή παρακώλυσης των διαδικασιών).

Η ολοκληρωμένη προσέγγιση στο σύνολο της διοίκησης, από την άλλη πλευρά, επιδιώκει πολλά περισσότερα, δηλαδή τη συνεργασία ως προς τον σχεδιασμό των πολιτικών και νομοθετικών διαδικασιών. Οι αρχές της συνεργασίας, τις οποίες θα μπορούσαμε να εκμεταλλευτούμε και να εξελίξουμε, απαντώνται σε τουλάχιστον πέντε τομείς. Η συνεργασία μπορεί να επιτευχθεί κυρίως

- μέσω κοινών εσωτερικών κανονισμών οι οποίοι θα λειτουργούν ως ρυθμιστικό πλαίσιο ή ως βασικό εργαλείο συντονισμού και εναρμόνισης των διαφορετικών τομέων της διοίκησης (οριζόντιος και κάθετος συντονισμός)
- μέσω του κλασικού συντονισμού μεταξύ των υπηρεσιών των υπουργείων σε ομοσπονδιακό επίπεδο και σε επίπεδο κρατιδίων (καθώς και μεταξύ Ομοσπονδίας και κρατιδίων) ως προς τη διαδικασία θέσπισης νόμων ή κατάρτισης κανονισμών, οδηγιών και εκθέσεων (οριζόντιος, κάθετος και ομοσπονδιακός συντονισμός)
- μέσω της δημιουργίας ομόλογων υπηρεσιών στα υπουργεία ή ανάμεσα στις καγκελαρίες των κρατιδίων/την Ομοσπονδιακή Καγκελαρία και τα υπουργεία, έτσι ώστε οι υπηρεσίες αυτές να μπορούν να συντονίσουν τις ενέργειές τους σε ένα συγκεκριμένο θεματικό πεδίο (συνήθως οριζόντιος συντονισμός)
- στο επίπεδο της ανώτερης διοίκησης (υπουργών, υφυπουργών), μέσω φόρουμ για τη συνεχή ανταλλαγή απόψεων και λήψη αποφάσεων, καθώς και μέσω τακτικών συνδιασκέψεων, π.χ. των υφυπουργών, των υπουργών Εσωτερικών ή των υφυπουργών Ένταξης σε ομοσπονδιακό και κρατιδιακό επίπεδο. Στην κατηγορία αυτή εμπίπτει, επίσης, το Συμβούλιο των Υπουργών με τις διάφορες συνθέσεις του στο επίπεδο της ΕΕ (οριζόντιος και ομοσπονδιακός συντονισμός)
- μέσω των άτυπων διυπουργικών ομάδων εργασίας – που συνήθως συγκροτούνται όπου υπάρχει ανάγκη ή πολιτική βούληση – οι οποίες, όμως, αποτελούν κατά κύριο λόγο απλώς ένα μέσο επικοινωνίας χωρίς αρμοδιότητα λήψης αποφάσεων (κάθετη επικοινωνία).

Από τα παραπάνω φαίνεται ότι η ολοκληρωμένη προσέγγιση στο σύνολο της διοίκησης μπορεί να εξεταστεί υπό το πρίσμα πολυάριθμων προσεγγίσεων οι οποίες παρουσιάζουν δυνατότητες εξέλιξης. Ως πρότυπο για αυτή την περαιτέρω εξέλιξη θα μπορούσε να ληφθεί το παράδειγμα της μεταναστευτικής πολιτικής στην Ελβετία που παρουσιάζεται παρακάτω, καθώς και οι αντίστοιχες διαδικασίες που εφαρμόζονται εκεί μεταξύ των διαφόρων επιπέδων διοίκησης και υπηρεσιών για τον συντονισμό και τη λήψη των αποφάσεων.

6 Κενά, εμπόδια και προσδοκίες: καλύτερη επικοινωνία, συντονισμός και συνεργασία

Στη Γερμανία η υλοποίηση της αρχής της ολοκληρωμένης προσέγγισης στο σύνολο της διοίκησης έρχεται αντιμέτωπη με μια σειρά από βασικές ανησυχίες, εμπόδια και μια εγγενή λογική που θα εξετάσουμε εδώ εν συντομία.

- Η διοίκηση διέπεται καταρχήν από την αρχή της αυτόνομης χάραξης πολιτικής από τα υπουργεία και από την αρχή του εσωτερικού συντονισμού. Οι αρχές αυτές θέτουν δομικά εμπόδια στην προώθηση της ευρύτερης συνεργασίας και τη συντονισμένη και ενιαία λήψη αποφάσεων. Σε περιπτώσεις αμφιβολίας και σύγκρουσης αρμοδιοτήτων, οι αποφάσεις λαμβάνονται με γνώμονα το συμφέρον του εκάστοτε φορέα (ή του επιπέδου). Τα επίδικα ζητήματα, συνεπώς, επιλύονται «κλιμακωτά», δηλαδή παραπέμπονται στο αμέσως υψηλότερο ή στο ανώτερο επίπεδο λήψης αποφάσεων εντός του συγκεκριμένου φορέα.
- Οι φορείς της διοίκησης εφαρμόζουν κυρίως, όχι μόνο για τη λήψη αποφάσεων, αλλά και για την ανάπτυξη ιδεών και τη διαμόρφωση γνώμης, τις από πάνω προς τα κάτω (top-down) διαδικασίες. Ωστόσο, η ολοκληρωμένη προσέγγιση στο σύνολο της διοίκησης διαρρηγνύει σκόπιμα τις κατεστημένες ιεραρχίες, ώστε να δώσει χώρο στην καινοτομία και τις συνέργειες.
- Η άμεση, δημοσιονομική συνεργασία μεταξύ της Ομοσπονδίας και της τοπικής αυτοδιοίκησης (ιδίως στην εκπαίδευση) περιορίζεται σε μεγάλο βαθμό από το γερμανικό Σύνταγμα (απαγόρευση συνεργασίας). Ωστόσο, κάτι τέτοιο μπορεί να

επιτευχθεί, αν τα κρατίδια λειτουργήσουν ως μεσολαβητές, όπως συνέβη για παράδειγμα στην περίπτωση της επιστροφής των δαπανών που κατέβαλαν οι αρχές της τοπικής αυτοδιοίκησης για τη στέγαση των αιτούντων άσυλο.

Η αρχή της συνάφειας – αυτός που λαμβάνει τις αποφάσεις, φέρει επίσης και τα αντίστοιχα έξοδα – μπορεί να λειτουργήσει, όταν υπάρχουν περιορισμένοι διαθέσιμοι πόροι και περιορισμένα αγαθά, ως τροχοπέδη για τη συνοχή.

Οι (εξειδικευμένες) διοικήσεις έχουν τη δική τους νοοτροπία και ακολουθούν τη δική τους εσωτερική τους λογική (μπορούμε να πούμε ότι έχουν μια ισχυρογνωμοσύνη). Οι νοοτροπίες αυτές λειτουργούν συχνά μεταξύ των εκάστοτε φορέων και υπηρεσιών ως εμπόδιο για τη στενότερη συνεργασία τους. Χαρακτηριστικό παράδειγμα αποτελεί η δυσχερής συνεργασία μεταξύ των Υπουργείων Εσωτερικών και Κοινωνικών Υποθέσεων στον τομέα της πολιτικής για τη μετανάστευση και την ένταξη.

Πολλές ενέργειες της διοίκησης έχουν συχνά κομματική χροιά και χαρακτηρίζονται από πολιτικά αναγκαίους, αλλά όχι πάντα αντικειμενικούς συμβιβασμούς. Το γεγονός αυτό αντικατοπτρίζεται στη συνεργασία μεταξύ των εκάστοτε υπηρεσιών (ένα τυπικό παράδειγμα της πολιτικής πρακτικής που εφαρμόζουν τα κρατίδια είναι οι διαφορετικές επιταγές και οι στόχοι των πράσινων υπουργείων περιβάλλοντος και των διαφορετικού πολιτικού προσανατολισμού υπουργείων οικονομίας).

Υπάρχει και ο πολύ σημαντικός υποκειμενικός παράγοντας της δεξιοτήτας και της προσωπικής ικανότητας και προθυμίας για συνεργασία (της «χημείας») μεταξύ των βασικών φορέων. Στη διοίκηση, ο τομέας αυτός ενδέχεται να εξαρτάται άμεσα από την εκάστοτε γενιά (για να το πούμε πιο αιχμηρά: υπάρχει μεγαλύτερη προθυμία συνεργασίας, όταν ο χρόνος υπηρεσίας είναι μικρότερος).

7 Συνοχή θεματικών πεδίων και περιεχομένου: Προσεγγίσεις, παραδείγματα, τομείς δράσης

Κλείνοντας, στην παρούσα ενότητα θα προσπαθήσουμε να παραθέσουμε με συντομία ορισμένα παραδείγματα που φανερώνουν ότι μπορούμε να επιτύχουμε έναν μεγαλύτερο βαθμό θεματικού, εννοιολογικού και θεσμικού συντονισμού των διάφορων πολιτικών στον τομέα της μετανάστευσης, του ασύλου και της ένταξης:

Πολιτική υποδοχής και επανεγκατάσταση

Η πολιτική υποδοχής των προσφύγων που εφαρμόζεται τόσο σε εθνικό επίπεδο όσο και στο πλαίσιο της ευρωπαϊκής πολιτικής, όπως και η στοχευμένη πολιτική επανεγκατάστασης σε διεθνές επίπεδο δεν είναι μεταξύ τους παρά ελάχιστα εναρμονισμένες. Το ίδιο ισχύει όχι μόνο για την αρχική υποδοχή, αλλά και για την προβλεπόμενη σε ευρωπαϊκό επίπεδο κατανομή ή μετεγκατάσταση των προσφύγων μεταξύ των μεμονωμένων κρατών μελών της ΕΕ, όπως τα παραπάνω ορίστηκαν υπό τη σημαία της «προσφυγικής κρίσης», χωρίς όμως να έχουν εφαρμοστεί σε μεγάλο βαθμό στην πράξη (βλ. άρθρο των Holzberger et al.).

Η δυαδικότητα της πολιτικής για τη μετανάστευση και τους πρόσφυγες

Ελλείψεις στη δικτύωση των αρμόδιων φορέων μέσω της επικοινωνίας, του συντονισμού και της συνεργασίας τους παρατηρούνται και στο ζήτημα της σαφούς πολιτικής διάκρισης μεταξύ της οικονομικής και της αναγκαστικής μετανάστευσης, η οποία δεν ανταποκρίνεται στην κοινωνική πραγματικότητα της «μικτής μετανάστευσης (mixed migration)».⁵

Μιλώντας με όρους της μεταναστευτικής πολιτικής, η πολιτική για τους πρόσφυγες ακολουθεί επιταγές και επιδιώκει στόχους που άπτονται ζητημάτων με κανονιστικό περιεχόμενο και ζητημάτων που αφορούν στην πολιτική ασφάλειας και τα ανθρώπινα δικαιώματα. Στα παραπάνω δεν ανήκει επισήμως η επιδίωξη στόχων στον τομέα της πολιτικής για την αγορά εργασίας (άντληση εργατικού δυναμικού). Ωστόσο, εκ των πραγμάτων τέτοιες προθέσεις ελλοχεύουν μέσα στα μεταναστευτικά κίνητρα πολλών ανθρώπων οι οποίοι χρησιμοποιούν εν προκειμένω την οδό της υποβολής αίτησης ασύλου. Το παραπάνω αποδείχθηκε ξεκάθαρα το 2015 με τις χώρες της Νοτιοανατολικής Ευρώπης (Αλβανία, Κόσοβο, ΠΓΔΜ, Σερβία) που δεν είναι κράτη μέλη της ΕΕ. Από τη μία πλευρά, παρατηρούμε κάποιο βαθμό ευελιξίας ως προς την απορρόφηση αιτούντων άσυλο (που η αίτησή τους έχει απορριφθεί ή δεν τους έχει ακόμη χορηγηθεί άσυλο) στη αγορά εργασίας της Γερμανίας (βλ. π.χ. το άρθρο 25 α/β του Νόμου περί Παραμονής, δηλ. τη χορήγηση άδειας παραμονής και εργασίας σε όλους όσων η απέλαση έχει προσωρινά ανασταλεί ή τη «ρύθμιση 3 συν 2» για τα ίδια πρόσωπα, δηλ. τη δυνατότητά τους να παραμείνουν για τρία έτη στη χώρα παρακολουθώντας κάποιο πρόγραμμα κατάρτισης σε κάποια επιχείρηση και στη συνέχεια άλλα δύο έτη ως εργαζόμενοι). Ωστόσο, από την άλλη πλευρά, δεν έχει παρουσιαστεί μέχρι στιγμής κάποια γενική και πολιτικά συνεκτική και οργανωμένη δυνατότητα που θα σηματοδοτήσει τη μεταβολή της κατάστασης ή την αλλαγή πλεύσης.

⁵ Steffen Angenendt, David Kipp και Amrei Meier (2017): Gemischte Wanderungen: Herausforderungen und Optionen einer Dauerbaustelle der deutschen und europäischen Asyl- und Migrationspolitik (Μικτές Μετακινήσεις: προκλήσεις και προοπτικές ενός μόνιμου εργαστηρίου της γερμανικής και ευρωπαϊκής πολιτικής ασύλου και μετανάστευσης), επιμ. από το Ίδρυμα Bertelsmann, Μάρτιος 2017.

Εξάλλου, μια τέτοια δυνατότητα είναι πολιτικά αμφιλεγόμενη και δεν μπορεί να επιφέρει τη συναίνεση.⁶ Το παραπάνω αντανακλάται στον τρόπο υλοποίησης της πολιτικής για την παραμονή και τη χορήγηση άδειας παραμονής από τις κοινοτικές και δημοτικές υπηρεσίες αλλοδαπών, οι οποίες έχουν μεν αφενός κάνει κάποια βήματα προς την κατεύθυνση των δικτυωμένων και συντονισμένων κέντρων εξυπηρέτησης, αλλά αφετέρου είναι ακόμη προσκολλημένες σε παλιότερες πρακτικές που πόρρω απέχουν από τον στόχο της δικτύωσης που προωθείται από την ολοκληρωμένη προσέγγιση στο σύνολο της διοίκησης. Κεντρικό εργαλείο πληροφόρησης και επικοινωνίας σε αυτή την προσέγγιση στον τομέα της τοπικής αυτοδιοίκησης θα μπορούσε να είναι ένα εκσυγχρονισμένο και τροποποιημένο κεντρικό μητρώο αλλοδαπών (βλ. το άρθρο του Dahmen).

Πολιτική ένταξης των προσφύγων

Η πολιτική ένταξης των προσφύγων (και μεταναστών) σε επίπεδο τοπικής αυτοδιοίκησης ασκείται από μια πληθώρα φορέων, οι οποίοι ενεργούν αυτόνομα στους τομείς της στέγασης (κοινοτικές υπηρεσίες στέγασης και κοινωνικών υποθέσεων), της συμβουλευτικής για τη μετανάστευση (οργανώσεις πρόνοιας), της διδασκαλίας της γερμανικής γλώσσας (κέντρα επιμόρφωσης ενηλίκων, κέντρα γλώσσας) και της πιστοποίησης επαγγελματικών προσόντων και εξεύρεσης εργασίας (Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Εργασίας, Γραφεία Εργασίας). Σε αρκετές περιπτώσεις της τοπικής αυτοδιοίκησης μπορούμε να διαπιστώσουμε ότι οι εν λόγω φορείς και υπηρεσίες συνεργάζονται μεταξύ τους με συστηματικό και διαρκή τρόπο, προκειμένου να επιτύχουν στόχους που αφορούν στην πολιτική ένταξης, για παράδειγμα μέσω των σημείων ένταξης (Integration Points) ή της «υπηρεσίας μίας στάσης (One-Stop-Shop)», δηλ. ενός κέντρου ενιαίας εξυπηρέτησης.⁷ Ωστόσο, ο κανόνας είναι συνήθως ο καταμερισμός της εργασίας μεταξύ των διάφορων θεσμικών οργάνων, και μερικές φορές η μετάβαση από έναν φορέα σε έναν άλλο με παρόμοιες αρμοδιότητες. Για παράδειγμα, όταν οι αιτούντες άσυλο αναγνωριστούν ως πρόσφυγες και συνεπώς μεταβληθεί το νομικό καθεστώς στο οποίο υπάγονται (μεταβούν δηλ. από τον νόμο για τις παροχές προς τους αιτούντες άσυλο στο Βιβλίο II του γερμανικού Κοινωνικού Κώδικα), τότε - αναφορικά με τις υπηρεσίες που είναι αρμόδιες για τα ζητήματα απασχόλησης των δικαιούχων διεθνούς προστασίας και όσων φέρουν το νομικό καθεστώς του πρόσφυγα - σηματοδοτείται μια μετάβαση, ως προς την παροχή φροντίδας και το θεσμικό όργανο, από την Εθνική Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Απασχόλησης προς το δημοτικό ή κοινοτικό Γραφείο Εργασίας. Η κατάσταση που επικρατεί, τέλος, ως προς τη διδασκαλία της γερμανικής γλώσσας στους πρόσφυγες μέσω των μαθημάτων ένταξης ή της απόκτησης γνώσεων κατά την επαγγελματική εκπαίδευση ή την εργασία έχει ως αποτέλεσμα κατά κύριο λόγο την προσφορά παράλληλων και συχνά εν μέρει και ανταγωνιστικών μεταξύ τους μαθημάτων (βλ. το άρθρο των Ohliger, Polat, Schammann και Thränhardt).

Πολιτική επαναπατρισμού

Στην πολιτική για τις απελάσεις και τον επαναπατρισμό, έναν από τους πιο αμφιλεγόμενους τομείς της πολιτικής για το άσυλο και τους πρόσφυγες, ακολουθούνται κατά βάση νέες ιδέες. Έτσι, η πολιτική αυτή δεν επικεντρώνεται πλέον αποκλειστικά στην επιτυχή επαναπροώθηση των μεταναστών, αλλά προωθεί, αντιθέτως, την έγκαιρη παροχή συμβουλών για τον επαναπατρισμό και εν μέρει επίσης τη συνοδεία όσων είναι πρόθυμοι να επιστρέψουν στη χώρα προέλευσής τους, έτσι ώστε να τους στηρίξει κατά την επανένταξή τους και να βελτιώσει τις μελλοντικές προοπτικές τους (βλ. σχετικά το άρθρο των Vollmer, Schneider και Ohliger). Η προσέγγιση αυτή αποσκοπεί στην ενίσχυση της συνεργασίας διάφορων διοικητικών επιπέδων και υπηρεσιών και ενώνει θεωρητικά στον τομέα της συμβουλευτικής τους φορείς της τοπικής αυτοδιοίκησης με αυτούς των κρατιδίων. Ως προς τα προβλεπόμενα μέτρα επανένταξης, η προσέγγιση αυτή θα μπορούσε να κινηθεί προς την κατεύθυνση μιας περισσότερο συνεκτικής εξωτερικής μεταναστευτικής πολιτικής.

Εξωτερική μεταναστευτική πολιτική

Θα πρέπει καταρχήν να αναγνωρίσουμε την ανάγκη μιας εξωτερικής μεταναστευτικής πολιτικής, η οποία ενώνει την πολιτική για

⁶ Βλ. σχετικά τις επιφυλάξεις της πρώην προέδρου του Συμβουλίου Εμπειρογνομιών των Γερμανικών Φορέων για την Ένταξη και τη Μετανάστευση, Christine Langenfeld: «[...] ότι] οι διαδικασίες χορήγησης του ασύλου μπορούν πολύ εύκολα να παρεκτραπούν διακρίνοντας βασικά μεταξύ χρήσιμων και λιγότερο χρήσιμων προσφύγων». Βλ. εφημερίδα FAZ, 20/08/2015: http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/wirtschaftspolitik/der-svr-migration-ueber-die-debatte-um-neue-arbeitsvisa-fuer-balkan-fluechtlinge-13760375-p2.html?printPagedArticle=true#pageIndex_1, ανακτήθηκε στις 11 Νοεμβρίου 2017. Για μια εμπειριστατομένη ανάλυση του ζητήματος της αλλαγής πλεύσης στην πολιτική μετανάστευσης από το Συμβούλιο των Εμπειρογνομιών βλ.: Sachverständigenrat deutscher Stiftungen für Integration und Migration (2017): «Spurwechsel» aus der Asyl- in die Erwerbsmigration: Chancen und Risiken. («Αλλαγή Πλεύσης» από το άσυλο στη μετανάστευση για λόγους εργασίας: Ευκαιρίες και κίνδυνοι). Σεπτέμβριος 2017. https://www.svr-migration.de/wpcontent/uploads/2017/09/SVR_Position_Spurwechsel.pdf, ανάκτηση στις 11 Νοεμβρίου 2017.

⁷ Η ολοκληρωμένη προσέγγιση στο σύνολο της διοίκησης (Whole-of-Government) διακρίνεται από μεθοδολογικής άποψης από την παλαιότερη ιδέα της «υπηρεσίας μίας στάσης (One-Stop-Shop)». Η «υπηρεσία μίας στάσης» έχει ως στόχο τη συνεκτική διαχείριση των παροχών που προορίζονται για τις εξωτερικές ομάδες αποδεκτών, για παράδειγμα την παροχή συνεκτικών υπηρεσιών προς τους πολίτες ή την ίδρυση γραφείων εξυπηρέτησης πολιτών σε κάποιο εύλογο θέμα. Η ιδέα περιλαμβάνει ειδικότερα την παροχή διοικητικών υπηρεσιών με ενιαίο τρόπο και, ει δυνατόν, από ένα κεντρικό σημείο επαφής. Αντιθέτως, η αρχή της ολοκληρωμένης προσέγγισης στο σύνολο της διοίκησης αφορά στο εσωτερικό κομμάτι της διοίκησης (και της πολιτικής) και στην καλύτερη τους οργάνωση. Κοινό σημείο επαφής των δύο προσεγγίσεων είναι ότι επιδιώκουν την άσκηση μιας καλύτερης και αποτελεσματικότερης πολιτικής και διοίκησης μέσω της επίτευξης καλύτερης επικοινωνίας και συντονισμού.

τον επαναπατρισμό, τις εξωτερικές υποθέσεις, την ανάπτυξη και την απασχόληση, και συντονίζει τα αρμόδια υπουργεία (Εξωτερικών, Εσωτερικών, Οικονομικής Συνεργασίας, Εργασίας και Κοινωνικών Υποθέσεων). Οι αρμόδιοι φορείς σε εθνικό επίπεδο ενεργούν ως επί το πλείστον στο πλαίσιο των δικών τους δικτύων επικοινωνίας και χάραξης πολιτικής, δηλαδή κυρίως μένοντας πιστοί στο γράμμα των διοικητικών επιταγών της υπηρεσίας τους και τις πρακτικές του θεσμικού οργάνου που υπηρετούν. Παρόμοια ως ένα βαθμό είναι η κατάσταση και στο υπερεθνικό επίπεδο της διοίκησης, για την οποία, αν και είναι συντονισμένη σε διακρατικό επίπεδο, δεν ισχύει αναγκαστικά το ίδιο ως προς τον συντονισμό μεταξύ των διάφορων υπηρεσιών και επιπέδων.

Βέβαια, στην αναπτυξιακή πολιτική της Γερμανίας παρατηρείται σήμερα μια νέα τάση προς την κατεύθυνση της ενίσχυσης της συνεργασίας μεταξύ των διάφορων φορέων, ειδικότερα μεταξύ του Ομοσπονδιακού Υπουργείου Εξωτερικών και του Ομοσπονδιακού Υπουργείου Οικονομικής Συνεργασίας (βλ. το άρθρο των Angenendt και Bendel). Υπήρξαν, ωστόσο, και προσεγγίσεις σε επίπεδο υφυπουργικών διασκέψεων, οι οποίες όμως δεν ήταν και τόσο καρποφόρες.⁸

8 Προοπτικές

Οι επείγουσες προκλήσεις τις οποίες καλείται να αντιμετωπίσει η γερμανική πολιτική μετανάστευσης και ένταξης δεν είναι, κατά κύριο λόγο, αποτέλεσμα μόνο της σημερινής κρίσης, για παράδειγμα των συνεπειών που προκάλεσαν οι προσφυγικές ροές των ετών 2015 και 2016. Αντιθέτως, τα δομικά προβλήματα υπάρχουν εδώ και πολύ καιρό, και ειδικότερα παρατηρείται ένα έλλειμμα συντονισμένης και συνεκτικής δράσης. Του οριζόντιου ζητήματος της μετανάστευσης επιλαμβάνονται θεσμικά όργανα και φορείς, οι οποίοι δρουν κατά κύριο λόγο με βάση την αρχή του καταμερισμού της εργασίας. Η συνεργασία επιτυγχάνεται κυρίως στον τομέα της ενημέρωσης και λιγότερο σε αυτόν του σχεδιασμού. Συνεπώς, υπάρχουν δυνατότητες βελτίωσης του συντονισμού, της επικοινωνίας, της συνεργασίας και της χάραξης μιας ευρείας πολιτικής. Για τον σκοπό αυτό, όμως, θα πρέπει να δημιουργήσουμε ένα νέο σύστημα.

Η ολοκληρωμένη προσέγγιση στο σύνολο της διοίκησης θα μπορούσε να αποτελεί τον σκελετό αυτού του συστήματος. Η ενίσχυση της συνοχής θα οδηγούσε σε ένα πιο σαφές πλαίσιο στοχοθεσίας και σχεδιασμού. Τα παραπάνω θα συνέβαλαν, επίσης, στη χάραξη μιας μεσοπρόθεσμης και μακροπρόθεσμης πολιτικής για τη μετανάστευση, το άσυλο και την ένταξη, η οποία δεν θα λειτουργεί απλώς σε περιόδους κρίσεων ως απάντηση στην πίεση που δέχεται έξωθεν ούτε θα γίνεται έρμαιο των ανησυχιών της κοινής γνώμης (όπως στην περίπτωση της νομοθεσίας για το άσυλο το 1993 και το 2015), αλλά θα προλαμβάνει τα προβλήματα.

Συγκεκριμένα μέτρα που θα μπορούσαν να ληφθούν (σε εθνικό επίπεδο) είναι:

- Η δημιουργία πάγιων θεσμικών δομών (διασκέψεις υφυπουργών κλπ.), οι οποίες θα επιλαμβάνονται, όχι μόνο όταν υπάρχει συγκεκριμένη αφορμή ή κρίση, αλλά σε διαρκή βάση, συγκεκριμένων πολιτικών ζητημάτων που αφορούν στη χάραξη της πολιτικής και της νομοθετικής πρωτοβουλίας, θα τα επεξεργάζονται και θα ενθαρρύνουν την τακτική συμμετοχή των εξειδικευμένων τμημάτων και των τεχνικών μονάδων τους. Τη διαδικασία αυτή θα μπορούσε να διευθύνει μια ανώτατη αρχή (η οποία θα ήταν υπεύθυνη και για τη διευθέτηση τυχόν διαφορών), για παράδειγμα ένα είδος ειδικού εντεταλμένου της Ομοσπονδιακής Καγκελαρίας.
- Η μεταρρυθμιστική αυτή πρωτοβουλία δεν θα πρέπει να περιορίζεται στον τομέα της πολιτικής και της διοίκησης, αλλά θα πρέπει να εντάσσει την κοινωνία των πολιτών (και την ιδιωτική οικονομία) με συστηματικό τρόπο στη διαδικασία του πολιτικού σχεδιασμού. Για τον σκοπό αυτό θα ήταν θεμιτή η δημιουργία μιας νέας επιτροπής για τη μεταναστευτική πολιτική με χρονικό ορίζοντα το 2020 (κατ' αναλογία της επιτροπής που τη δεκαετία του 2000 υπό την Πρόεδρο της Ομοσπονδιακής Βουλής Ρίτα Ζύσμουτ εισήγαγε προτάσεις για τη μεταρρύθμιση του νόμου περί μετανάστευσης), η οποία όμως θα λειτουργεί σε πιο μόνιμη βάση και θα λαμβάνει υπόψη της συγκεκριμένα πολιτικά πεδία, όπως για παράδειγμα όλα όσα άπτονται των ζητημάτων της αναπτυξιακής πολιτικής.
- Σε περίπτωση συγκρότησης ενός Υπουργείου Μετανάστευσης και Ένταξης, θα πρέπει να μας απασχολήσει το ζήτημα της στρατηγικής που θα εφαρμόσουμε ως προς τη συνεργασία των διάφορων υπηρεσιών και επιπέδων, σύμφωνα με όσα προστάζει η αρχή της ολοκληρωμένης προσέγγισης στο σύνολο της διοίκησης. Μια τέτοια εξέλιξη θα σηματοδοτούσε τη

⁸ Κατά τα έτη 2015/16, υπήρξε μια προσπάθεια οργάνωσης μιας διάσκεψης υφυπουργών για το ζήτημα της μεταναστευτικής πολιτικής με τη συμμετοχή των Ομοσπονδιακών Υπουργείων Εξωτερικών, Εσωτερικών και Οικονομικής Συνεργασίας. Ωστόσο, η συνεργασία αυτή δεν ευδοκότησε. Βλ. Jan Schneider Externalisierung des Flüchtlingsschutzes durch verstärkte Zusammenarbeit mit Drittstaaten? (Εξωτερική ανάθεση της προστασίας των προσφύγων μέσω της ενισχυμένης συνεργασίας με τρίτες χώρες;), σε: epd-Dokumentation, αριθμ. 34/2015, σελ. 34-37. <https://www.eaberlin.de/nachlese/dokumentationen/2015-34-epd-zugang-nach-europa/2015-34-epd-zu-gang-nach-europa.pdf#page=37>, ανακτήθηκε στις 11 Νοεμβρίου 2017.

μεταβίβαση των οριζόντιων αρμοδιοτήτων σε ένα κεντρικό σημείο επαφής – ωστόσο και πάλι, δεν θα μπορούσαμε να εξαλείψουμε την αναγκαιότητα της επικοινωνίας και της συνεργασίας με τους φορείς συναφών αρμοδιοτήτων, εφόσον θέλουμε να μιλούμε για συνεκτικές αποφάσεις και για συνεκτικό πολιτικό σχεδιασμό.

Ενημερωτικό ένθετο: Συνοχή στην (εξωτερική) μεταναστευτική πολιτική: Η αρχή της ολοκληρωμένης προσέγγισης στο σύνολο της διοίκησης στην Ελβετία

Συντάκτης: Jan Schneider

Όπως σε πολλές άλλες ευρωπαϊκές χώρες, έτσι και στην Ελβετία η πολιτική για τη μετανάστευση, το άσυλο και την ένταξη απέκτησε τεράστια σημασία τα τελευταία χρόνια, γεγονός το οποίο αποτυπώθηκε στην αύξηση της νομοθετικής δραστηριότητας, τις αλλαγές των διοικητικών δομών και τη συναφή αύξηση στον αριθμό του προσωπικού και των αρμόδιων θεσμικών οργάνων. Αυτός ο σχεδιασμός μιας στρατηγικής και ενιαίας – ως προς τους στόχους και τα εργαλεία των εμπλεκόμενων φορέων – μεταναστευτικής πολιτικής προκάλεσε μεγάλο ενδιαφέρον και εκτός των ελβετικών συνόρων. Στις βασικές αρχές αυτής της πολιτικής συγκαταλέγεται η αρχή της ολιστικής προσέγγισης στο ζήτημα της μετανάστευσης, η οποία συνεκτικά τόσο τις οικονομικές, κοινωνικές και πολιτιστικές ευκαιρίες που προσφέρει η μετανάστευση όσο και τις προκλήσεις της, προωθεί την εταιρική συνεργασία μεταξύ των χωρών προέλευσης, διέλευσης και προορισμού, και ταυτόχρονα ενεργεί με σεβασμό προς τα συμφέροντα όλων των ενδιαφερομένων μερών. Για τον σκοπό αυτό, οι αρμόδιες αρχές της ομοσπονδιακής διοίκησης συνεργάζονται στενά μεταξύ τους σε όλα τα επίπεδα υπό την έννοια της «συνολικής προσέγγισης της διοίκησης», της λεγόμενης αρχής της ολοκληρωμένης προσέγγισης στο σύνολο της διοίκησης.⁹ Τον πυρήνα αυτής της εξωτερικής πολιτικής για τη μετανάστευση συγκροτούν οι στρατηγικές προσπάθειες για την περιστολή των αιτίων της μετανάστευσης και τη βελτίωση των δυνατοτήτων προστασίας στις περιοχές προέλευσης (*Protection in the Region*), καθώς και η διασφάλιση νόμιμης πρόσβασης των δικαιούχων στην προστασία, η διαχείριση της μετανάστευσης, η πρόληψη της παράνομης μετανάστευσης και ο σχεδιασμός του επαναπατρισμού στη χώρα προέλευσης. Σημαντικά εργαλεία της «εξωτερικής πολιτικής για τη μετανάστευση» αποτελούν οι διμερείς συμφωνίες και συνεργασίες σε ζητήματα μετανάστευσης, οι οποίες μάλιστα κατοχυρώνονται και νομοθετικά, η παροχή υποστήριξης κατά τον επαναπατρισμό και η υλοποίηση σχεδίων για την παροχή διαρθρωτικής συνδρομής τα οποία εμπνέονται από τις αρχές της αναπτυξιακής πολιτικής και έχουν ως στόχο τη διευκόλυνση της επανένταξης σε επιλεγμένες χώρες προέλευσης. Ένα σχετικό εργαλείο είναι, επίσης, η συνεπής και προοραματική συμμετοχή σε φόρουμ του διεθνούς και περιφερειακού διαλόγου για τη μετανάστευση, η οποία χάρισε στην Ελβετία μια καλή φήμη τόσο στις χώρες προέλευσης, όσο και διέλευσης και προορισμού, ως ενεργού φορέα της Διεθνούς Διακυβέρνησης σε Ζητήματα Μετανάστευσης (*International Migration Governance*).

Ως μοντέλο ομοσπονδιακής *δημοκρατίας των κοινωνικών συμφωνιών*, το πολιτικό σύστημα της Ελβετίας αποτελεί ένα πολίτευμα, στο οποίο οι πολιτικές αποφάσεις λαμβάνονται πάντα αφού επιτευχθεί ο μεγαλύτερος δυνατός βαθμός συναίνεσης μεταξύ των πολυάριθμων τοπικών αρχών, φορέων και ιδιωτών – σε αντίθεση με τα συγκεντρωτικά συστήματα της ανταγωνιστικής δημοκρατίας, όπου οι αποφάσεις λαμβάνονται κατά κύριο λόγο με πλειοψηφία και στο πλαίσιο του κομματικού ανταγωνισμού. Η δημοκρατία των κοινωνικών συμφωνιών είναι, αν μη τι άλλο, απόρροια της άμεσης δημοκρατίας: δεδομένου ότι ανά πάσα στιγμή μια λαϊκή πρωτοβουλία μπορεί να εξαναγκάσει τη λήψη πολιτικών αποφάσεων, η κυβέρνηση και το Κοινοβούλιο καταβάλλουν συνεχώς προσπάθειες, έτσι ώστε να επιτύχουν για την πολιτική τους ευρεία συναίνεση μεταξύ των κομμάτων, των τοπικών αρχών και οργανώσεων. Στην κυβέρνηση συμμετέχουν εξάλλου όλα τα μεγάλα κόμματα. Ένα άλλο χαρακτηριστικό της προετοιμασίας των πολιτικών μεταρρυθμίσεων είναι η διεξοδική συμμετοχή των ενδιαφερόμενων φορέων και κοινωνικών εταίρων στα πρώτα στάδια της κοινοβουλευτικής προπαρασκευής των νόμων, στη λεγόμενη «διαδικασία διαβούλευσης».

Παρά τις διαφορές που παρουσιάζει αυτή η μορφή του δημοκρατικού πολιτεύματος, οι διαδικασίες και οι δομές της «ενιαίας» μεταναστευτικής πολιτικής, οι οποίες προκύπτουν μέσα από τις ζυμώσεις αυτού του συστήματος, θα μπορούσαν να λειτουργήσουν ως πρότυπο και για άλλες χώρες.¹⁰ Έχοντας ως βάση μια στρατηγική διαδικασία μεταρρύθμισης, η οποία θα διευκόλυνε τον συντονισμό μεταξύ των διάφορων φορέων και την παρακολούθηση των στόχων στο πλαίσιο ενός όλο και πιο πολύπλοκου πολιτικού πεδίου, συγκροτήθηκαν το 2011 σταθερές δομές επικοινωνίας, συντονισμού και συνεργασίας για τη χάραξη πολιτικής με τη συμμετοχή όλων των σχετικών φορέων που υπάγονται στο ομοσπονδιακό επίπεδο. Ως συνδυαστικός

⁹ Βλ. Schweizerische Eidgenossenschaft (2011): Bericht über die internationale Migrationszusammenarbeit (Εκθεση για τη διεθνή συνεργασία στη μετανάστευση), Βέρνη.

¹⁰ Βλ. Steffen Angenendt et al. (2017): Mehr Kohärenz! Externe Dimensionen einer umfassenden deutschen Migrations- und Flüchtlingspolitik. (Περισσότερη συνοχή! Εξωτερικές διαστάσεις μιας ενιαίας γερμανικής πολιτικής για τους μετανάστες και τους πρόσφυγες). Migration Strategy Group on International Cooperation and Development.

κρίκος μεταξύ των παραπάνω λειτουργεί σήμερα το Υφυπουργείο Μετανάστευσης, το οποίο ως υπηρεσία που υπάγεται σε ένα από τα επτά μόνο υπουργεία που υπάρχουν σε ομοσπονδιακό επίπεδο, δηλ. στο Τμήμα Ομοσπονδιακής Δικαιοσύνης και Αστυνομίας της Ελβετίας, φέρει την ιδιότητα του οιοει υπουργείου και προέκυψε το 2015 από τους κόλπους της πρώην Ομοσπονδιακής Υπηρεσίας για την Μετανάστευση. Θεσμικό πυρήνα στην ολοκληρωμένη προσέγγιση στο σύνολο της διοίκησης αποτελεί η Διυπουργική Δομή για τη Διεθνή Συνεργασία για τη Μετανάστευση, η οποία είναι δομημένη σε τρία συντονιστικά επίπεδα. Σε αυτή συμμετέχουν ως κύριοι φορείς, εκτός από το Υφυπουργείο Μετανάστευσης, το Υπουργείο Εξωτερικών Υποθέσεων (και ειδικότερα τα τοπικά τμήματα της Πολιτικής Διεύθυνσης του Ομοσπονδιακού Υπουργείου Εξωτερικών Υποθέσεων της Ελβετίας), η υπαγόμενη σε αυτό Διεύθυνση Ανάπτυξης και Συνεργασίας, το αρμόδιο σε θέματα προώθησης της ειρήνης και των ανθρωπίνων δικαιωμάτων Τμήμα του Υπουργείου Εξωτερικών για την Ανθρώπινη Ασφάλεια, το Υφυπουργείο Οικονομικών Υποθέσεων, η Ομοσπονδιακή Υπηρεσία της Αστυνομίας, το Σώμα Συνοριακής Φύλαξης, το οποίο ανήκει στην τελωνειακή διοίκηση, και η Ομοσπονδιακή Υπηρεσία Δημόσιας Υγείας.

- Στο ανώτερο επίπεδο αρμόδια είναι η Ολομέλεια της Διυπουργικής Ομάδας Εργασίας για τη Μετανάστευση. Σε αυτή συμμετέχουν προσωπικά οι επικεφαλής των Διευθύνσεων και οι Υφυπουργοί. Η Ολομέλεια αποτελεί το σημείο του στρατηγικού συντονισμού της Διυπουργικής Δομής για τη Διεθνή Συνεργασία για τη Μετανάστευση, καθορίζει τις πολιτικές προτεραιότητες και συνεδριάζει δύο φορές το χρόνο.
- Η Επιτροπή Διεθνούς Συνεργασίας για τη Μετανάστευση στο επίπεδο των αναπληρωτών διευθυντών συντονίζει την επιχειρησιακή εφαρμογή των εργαλείων και των μέτρων της εξωτερικής πολιτικής μετανάστευσης (όπως είναι οι εταιρικές συνεργασίες για τη μετανάστευση ή τα προγράμματα υποστήριξης κατά τον επαναπατρισμό) από οικονομικής και διοικητικής άποψης, εναρμονίζει τις πολιτικές των αρμόδιων υπηρεσιών και παρέχει τροφή για σκέψη στην Ολομέλεια της Διυπουργικής Ομάδας Εργασίας για τη Μετανάστευση. Επιπλέον, η Επιτροπή IMZ κατευθύνει τις διάφορες θεματικές ή γεωγραφικές ομάδες εργασίας. Συνεδριάζει τουλάχιστον έξι φορές το χρόνο.
- Τέλος, στη χαμηλότερη βαθμίδα βρίσκονται οι ομάδες εργασίας, οι οποίες συγκροτούνται ανάλογα με το θέμα, την περιφέρεια ή το κρατίδιο από εκπροσώπους των διαφόρων υπηρεσιών και υλοποιούν στην πράξη τα προγραμματισμένα έργα και μέτρα

Χαρακτηριστικό γνώρισμα της συνεκτικής και διαρκώς εξελίξιμης προσέγγισης αποτελούν, εκτός από τα παραπάνω, η τακτική υποχρέωση αναφοράς¹¹ και η αναλυτική – και αναμφίβολα κρίσιμη – εξωτερική αξιολόγηση τόσο των δομών όσο και των εργαλείων.¹²

Στη θέσπιση και την ανάπτυξη φόρουμ επικοινωνίας και συντονισμού ανάμεσα στα καντόνια και τις κοινότητες – ιδιαίτερα εν όψει της πολιτικής (διαχείρισης) του ασύλου και της ένταξης, η οποία επηρεάζει περισσότερο την τοπική κοινωνία – σημαντικό ρόλο έπαιξε, επίσης, η αντίληψη ότι η *κάθετη πολιτική συνοχή*, δηλ. η πολιτική μετανάστευσης η οποία ασκείται ως προς τους στόχους και τις μεθόδους ομοιόμορφα σε όλα τα επίπεδα τοπικής διακυβέρνησης, δεν θα μπορούσε να επιτευχθεί χωρίς τη συντονισμένη και σύμφωνη δράση της κυβέρνησης και των θεσμικών της οργάνων σε ομοσπονδιακό επίπεδο (*οριζόντια συνοχή*). Συνεπώς, οι αντιφάσεις που παρατηρούνται μεταξύ της κανονιστικής οικονομικής πολιτικής και πολιτικής ασφαλείας και της αναπτυξιακής και εξωτερικής πολιτικής θα πρέπει να αποσοβηθούν στο υψηλότερο επίπεδο, προκειμένου τα καντόνια και οι κοινότητες να είναι σε θέση να συμμετέχουν στη χάραξη της κοινής πολιτικής. Επιπλέον, οι αρμόδιοι ελβετικοί φορείς για ζητήματα μετανάστευσης έχουν διδαχθεί ότι όταν προτάσσουν στους ψηφοφόρους μια μη αντιφατική, συνεκτική και αποτελεσματική πολιτική, διευρύνονται κατά πολύ τα περιθώρια σχεδιασμού μιας «φιλικής προς τους μετανάστες» πολιτικής που σέβεται τα ανθρώπινα δικαιώματα και τις θεμελιώδεις αξίες – ο τρόπος που αντιλαμβάνεται η κοινή γνώμη τη συνοχή μειώνει τον κίνδυνο εμφάνισης λαϊκιστικών και εθνικιστικών κινημάτων που τάσσονται υπέρ ενός αυστηρού αποκλεισμού.

¹¹ Στην Ελβετία συντάσσεται ετησίως μια έκθεση για τις δραστηριότητες της μεταναστευτικής εξωτερικής μεταναστευτικής πολιτικής της χώρας. Βλ. την πρόσφατη έκθεση Schweizer Eidgenossenschaft (2017): Bericht des Bundesrates über die Aktivitäten der schweizerischen Migrationsausßenpolitik (Έκθεση της Κυβέρνησης για τις δραστηριότητες της ελβετικής μεταναστευτικής πολιτικής) της 16ης Ιουλίου 2017, Βέρνη.

¹² Βλ. econcept (2016): Evaluation der interdepartementalen Struktur zur Migrationsausßenpolitik. Schlussbericht vom 30. November 2016 für das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement EJPD und das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten EDA (Αξιολόγηση της διυπουργικής δομής για την εξωτερική μεταναστευτική πολιτική. Τελική έκθεση της 30ης Νοεμβρίου 2016 για το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Δικαιοσύνης και Αστυνομίας και το Ομοσπονδιακό Υπουργείο Εξωτερικών Υποθέσεων), Ζυρίχη και Melissa Siegel et al. (2015): Independent Evaluation of Swiss Migration Partnerships: Final Report of 6 February 2015, Maastricht Graduate School of Governance.

Η δημοσίευση αυτή δημοσιεύεται υπό τους όρους της άδειας Creative Commons: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/el> Μπορείτε να κατεβάσετε μια ηλεκτρονική έκδοση. Μπορείτε να αναπαραγάγετε, να διανείμετε και να δημοσιοποιήσετε το έργο. Ισχύουν οι ακόλουθοι όροι: Αναφορά: Πρέπει να δηλώσετε το όνομα του κατόχου των πνευματικών δικαιωμάτων με τον τρόπο που καθορίζει ο ίδιος (το οποίο όμως δεν πρέπει να δημιουργεί την εντύπωση ότι εσείς ή η χρήση του έργου από εσάς θα ανταμειφθείτε). Καμία εμπορική χρήση: Οι εργασίες αυτές δεν επιτρέπεται να χρησιμοποιηθούν για εμπορικούς σκοπούς. Δεν υπάρχει επεξεργασία: Αυτή η εργασία δεν μπορεί να τροποποιηθεί ή να τροποποιηθεί με οποιονδήποτε άλλο τρόπο.