إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا

Management of Immigrant Affairs in Germany

*تاريخ الإرسال:2018/07/04 * تاريخ القبول: 2019/01/31 * تاريخ النشر: 2019/02/10*

ط/د: جبران سفيان
كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة

أ.د. مجدوب عبد المؤمن
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة قاصدي مرباح ورقلة (الجزائر)

ملخص الدراسة:
تمثل إدارة شؤون المهاجرين أحد القضايا الرئيسة في أي دولة، ومنها ألمانيا التي تعمل على إدماج المهاجرين في المجتمع الألماني وفق خصوصيات هذا المجتمع، فقد عرفت ألمانيا على مدى عقود من الزمن على أنها بلد (غير هجرة) بسبب السياسات التقييدية التي كانت تتبعها في إدارة الهجرة، لتعرف انفتاحا على الهجرة مع بداية الألفية من خلال مجموعة من الإجراءات والآليات بدءا من تغيير في قانون الجنسية والبطاقة الخضراء.

الكلمات المفتاحية: إدارة، شؤون المهاجرين، ألمانيا، الإدماج، السياسات التقييدية.

Abstract:

The managing of Immigrant Affairs is one of the main issues in any country, including Germany, which works to integrate immigrants into German society according to the specificities of this society. For decades, Germany has been defined as a country (other than immigration) because of its restrictive immigration policies , To recognize the openness of migration at the beginning of the millennium through a set of procedures and mechanisms starting with a change in the Nationality and Green Card Act.

Keywords: *management, immigration affairs, Germany, integration, restrictive policies.*

مقدمة:

قبل عام 2000 كانت الوحدات المحلية ومنظمات المجتمع المدني وأرباب العمل مسؤولين إلى حد كبير عن تنفيذ تدابير التكامل للمهاجرين في ألمانيا، ومنذ عام 2000 اتخذت الحكومة الألمانية عدة خطوات لتحسين إدارة شؤون المهاجرين والهجرة في ألمانيا، وعمليات التكامل من خلال إدخال إطار قانوني على المستوى الوطني، فقد عرفت عدة إصلاحات لإدارة الهجرة الوطنية في ألمانيا، بحيث اتسمت النماذج الجديدة بشكل رئيسي بمحاولة دمج غير المواطنين، لتوفير التماسك، ولمواجهة التحديات الاجتماعية التي تسببها هجرة العمال الضيوف على وجه الخصوص، وهكذا أصبحت الهجرة موضوعًا رئيسيًا للمناقشة الوطنية والعامة في ألمانيا في بداية الألفية الجديدة، وأسفرت محاولات تحسين نظام الهجرة والتأشيرات عن قانون الهجرة في جانفي 2005، والذي أشار إلى حدوث اختراق في سياسة الهجرة والاندماج الألمانية التي كانت قائمة على مبدأ نقاء الدم، إضافة إلى تبني حزمة من الإصلاحات التي أثرت على قانون الإقامة، وحق اللجوء وقانون العمل، والإدماج، ووفقاً للإصلاح تم تنظيم وتمويل دورات اللغة الألمانية للمهاجرين البالغين على سبيل المثال وتم تبسيط أنظمة التأشيرات للمهاجرين والطلاب الأجانب، وكذلك نظام التأشيرات في المكاتب الحكومية، فقد أدت الإصلاحات إلى تعزيز تكامل الوافدين الجدد والمهاجرين المقيمين لفترات طويلة، ولوائح التجنيس الحديثة، وشجعت النقاش العام حول ألمانيا كدولة هجرة، كما غيرت مناخ المناقشات حول التكامل من خلال التركيز على الفوائد التي يمكن للمهاجرين تقديمها للمجتمع، ومع ذلك لا يزال صانعو السياسات في ألمانيا يواصلون جهودهم لمعالجة

الفجوات في السياسة العامة في نظام الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين والتكامل وإنشاء إطار سياسة أكثر شمولاً وطويلة الأجل يعالج التماسك الاجتماعي والحاجة إلى توظيف العمالة الأجنبية الماهرة.

وتحاول هذه الورقة تحليل سياسة وإستراتيجية الحكومة الألمانية في إدارة شؤون الهجرة بصفة عامة والمهاجرين بصفة خاصة، وذلك من خلال تتبع عملية الإصلاحات التي اعتمدتها ألمانيا بداية من عام 2000م، وكيف أثرت على شؤون المهاجرين، إضافة إلى رصد واقع الهجرة قبل هذا التاريخ من خلال محاولة فهم أصول سياسة الهجرة في ألمانيا مع التركيز على المستويات التي يتم فيها إدارة شؤون المهاجرين من جهة، والفواعل التي تساهم في ذلك من جهة أخرى.

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف، والتي يمكن أن تعكس مردود ايجابي يثري البحث العلمي الأكاديمي، حول الدراسات المتعلقة بقضايا الهجرة والمهاجرين، ومن ابرز هذه الأهداف ما يلي :

- ✓ البحث في الظروف التي أثرت في إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا.
- ✓ تتبع السياق التاريخي للهجرة في ألمانيا من اجل معرفة ما إذا كانت ألمانيا بلد هجرة أم لا.
- ✓ محاولة فهم دور الفواعل سواء على المستوى التنفيذي أو التشغيلي في عملية إدارة المهاجرين بألمانيا.
- ✓ تحليل ومعرفة أصول السياسة الألمانية في مجال الهجرة واهم الإصلاحات التي أثرت في تسيير المهاجرين

ولتحقيق هذه الأهداف تم الانطلاق من الإشكالية الآتية:: **كيف أثرت الإدارة الألمانية في تنظيم وتسيير شؤون المهاجرين؟ وما هي الإصلاحات والإجراءات التي مست المهاجرين؟**

ولمناقشة هذه الإشكالية تم انتهاج المنهج الوصفي التحليلي ومنهج دراسة الحالة، وتم بذلك تقسيم هذا البحث إلى المحاور الآتية:

- ➢ المحور الأول: مراحل الهجرة في ألمانيا.
- ➢ المحور الثاني: أصول سياسة الهجرة في ألمانيا.
- ➢ المحور الثالث: الإصلاحات الرئيسية للهجرة والإدماج في ألمانيا منذ عام 2000.
- ➢ المحور الرابع: الجهات الفاعلة في إدارة شؤون المهاجرين واللاجئين.
- ➢ المحور الخامس: الهيئات غير الحكومية الفاعلة في إدارة الهجرة واللجوء بألمانيا.

المحور الأول: مراحل الهجرة في ألمانيا

إن سياسة الهجرة الوطنية في ألمانيا - والمناقشة العامة المحيطة بها - قد نضجت إلى حد كبير في العقد الماضي، وقد بدأت ألمانيا في القرن الحادي والعشرين في صياغة وتعديل سياسات لمواجهة العديد من التحديات الاجتماعية الناجمة عن الهجرة، ولا سيما العمال الوافدين وبدأت الإصلاحات بعد نصف قرن من الإهمال الذي نتج عن افتقار البلد إلى الإرادة السياسية لمواجهة ومعالجة مسألة إدماج المهاجرين، وقبل عام 2000 كان جزء كبير من المسؤولية عن وضع وتنفيذ تدابير للنهوض بالتكامل يقع على عاتق أرباب العمل، ومع ذلك جاء العمال الضيوف السابقين وأسرهم لتشكل "الهجرة" وجه ألمانيا اليوم، وبالرغم من دور الحكومات المحلية ومنظمات المجتمع المدني، والتمويل الحكومي لبرامج الإدماج ، فإن السياسات الوطنية كانت تفتقر إلى الاتساق وتخفق في توفير أساس منطقي طويل الأجل أو إطار قانوني إما ليتناسب مع احتياجات البلد من الهجرة أو للحفاظ على التماسك الاجتماعي[1].

ففي السنوات التي تلت الحرب العالمية الثانية أصبحت ألمانيا واحدة من أكبر البلدان المستقبلة للمهاجرين في العالم، وفي الفترة بين عامي 1960 و 1999 هاجر ما يقرب من 30 مليون شخص إلى ألمانيا ، مما أدى إلى زيادة صافي الهجرة إلى أكثر من 8.9 مليون شخص، وخلال نفس الفترة تجاوز عدد الأشخاص الذين غادروا ألمانيا عدد الذين وصلوا إليها سبع سنوات، ويمكن التمييز بين ست مراحل من الهجرة بعد الحرب العالمية الثانية إلى ألمانيا:[2]

- ✓ المرحلة الأولى بين عامي 1945 و 1949 دخول اللاجئين والمهاجرين العرقيين الألمان من الأجزاء الشرقية من الرايخ الألماني وكذلك من بولندا وتشيكوسلوفاكيا والمجر ويوغوسلافيا.
- ✓ المرحلة الثانية من عام 1949 إلى عام 1961 عرفت هيمنة الهجرة من الشرق إلى ألمانيا الغربية، وخلال هذه الفترة انتقل أكثر من 3.8 مليون من ألمانيا الشرقية إلى ألمانيا الغربية في حين هاجر 393.000 أيضا في الاتجاه المعاكس.

- ✓ المرحلة الثالثة بدأت مرحلة الهجرة الوافدة على نطاق واسع في عام 1961 كان حجم هجرة اليد العاملة الفعلية في السنوات ما بين عامي 1950 و 1960 صغيرا إلى حد ما، وارتفعت الأرقام من 000 72 إلى 000 329 بين 1960 و 1973 تسارعت الأرقام، وقدر عدد العمال الأجانب في عام 1973 بحوالي 2.6 مليون عامل أجنبي يعملون في سوق العمل الألمانية.
- ✓ المرحلة الرابعة انتهت المرحلة الثالثة في عام 1973 مع وقف التجنيد، وأدت سياسة الإعادة إلى الوطن إلى انخفاض عدد الأجانب في السنوات الأولى، غير أن أعدادا متزايدة من طالبي اللجوء، عكست هذا الاتجاه في نهاية 1970 حتى عام 1980 كان يعيش في ألمانيا حوالي 4.5 مليون أجنبي.
- ✓ المرحلة الخامسة بدأت هذه المرحلة بالتحولات السياسية في أوروبا الشرقية. شهدت السنوات 1988 إلى 1992 زيادة حادة في الهجرة إلى ألمانيا أساسا بسبب العرقيين الألمان (أوسيدلر) وطالبي اللجوء واللاجئين وهجرة العمالة الجديدة، وفي الفترة من عام 1988 إلى عام 1992 هاجر إلى ألمانيا ما مجموعه 1.4 مليون من أصل ألماني و1.1 مليون من طالبي اللجوء.
- ✓ المرحلة السادسة هذه المرحلة من عام 1992 حتى نهاية التسعينات كانت تهيمن عليها تدابير تقييدية جديدة تتعلق بالألمانيين وطالبي اللجوء العرقيين، مما أدى إلى انخفاض كبير في أعداد كلتا المجموعتين من المهاجرين، وفي السنوات ما بين عامي 1994 و 2000 استقر عدد طالبي اللجوء على مستوى 100 ألف طلب في السنة وفي حالة الألمان الإثنيين، وفي نفس الفترة كان هناك ما متوسطه 150 ألف مهاجر كل عام، وعلى النقيض من ذلك استمر حجم هجرة اليد العاملة الرسمية من بلدان أوروبا الشرقية إلى ألمانيا على نفس المستوى، وهذه الهجرة التي بدأت في عام 1990 فقط كانت تتألف في معظمها من الهجرة المؤقتة للعمال الضيوف، والعمال الموسميين، والعمال المرتبطين بالمشاريع.

المحور الثاني: أصول سياسة الهجرة في ألمانيا

بعض عرض أهم تيارات الهجرة في ألمانيا خلال العقود الخمسة الماضية، فإن تطور السياسات المقابلة للهجرة بين عامي 1950و1999،غالبا ما يعطي الخطاب العام انطباعا بأن الهجرة إلى ألمانيا تحدث إلى حد كبير دون أساس قانوني،ومع ذلك فإن نظام الهجرة في ألمانيا يتكون من "مزيج من عدة عناصر لنظام الهجرة والسيطرة" مما أثر بشكل كبير على تجربتها في الهجرة، وفي مقارنة سياسة الهجرة الألمانية مع سياسة دول أخرى فهيكلها أكثر تجزئة وعلى الرغم من أن تدفقات الهجرة المختلفة تحدث على أساس قانوني، فإنها تفتقد إلى إطار قانوني ومفاهيمي شامل يسمح بالعمل السياسي المخطط والمنسق، وثمة سمة أخرى من سمات سياسة الهجرة في ألمانيا هي الاختلافات الجوهرية بين هجرة الألمان العرقيين مقارنة بالمهاجرين غير الألمان، واستندت المعاملة التفضيلية للألمان العرقيين إلى المادة 116 في القانون الأساسي الألماني، فقانون الجنسية الألمانية يعرف الألمان "كل أولئك الذين لديهم أصل ألماني وثقافة ألمانية"، ومن ثم فإن هذا التعريف الواسع يشمل جميع المطرودين والألمان الإثنيين، حيث أن تغطية الأصل الثقافي تغطيهم حتى وإن لم يكنوا يحملون الجنسية الألمانية الرسمية في ذلك الوقت[3]وعلى هذا الأساس القانوني هاجر أكثر من 4،2 مليون من الألمان العرقية إلى ألمانيا بين عامي 1950 و 2001، وكانت الأسس القانونية لهجرة العمالة الأجنبية إلى ألمانيا عكس ذلك تقريبا وهي تستند إلى معاهدات ثنائية بين الحكومة الألمانية وعدد من بلدان البحر الأبيض المتوسط بين عامي 1955 و1968، وكان الهدف السياسي إيجاد حل عملي لنقص العمالة المتزايد في الاقتصاد الألماني، فالمبدأ الرئيسي لهذه اللوائح هو تناوب العمال القادمين إلى ألمانيا لمدة سنتين أو ثلاث سنوات فقط ليحلوا محلهم بعد ذلك العمال الجدد، وقد نفذت هذه الأنظمة المؤقتة للهجرة في السنوات الأولى،إلا أن الاهتمام المتوازي لأرباب العمل والمهاجرين سرعان ما أدى إلى اتجاه واضح نحو التسوية الدائمة، ومع ذلك فإن هجرة اليد العاملة إلى ألمانيا قد انتهت في خريف عام 1973 عندما استخدم الحظر النفطي في أكتوبر 1973 لإعلان حظر على توظيف مزيد من العمال المهاجرين[4]، ولكن هذا لا يعني انه لم تكن هناك تدابير للتكامل موجهة للمهاجرين، ففي عام 1970 وضعت الحكومة المركزية لأول مرة إجراءات للتكامل وقد تم تطوير المبادئ الأساسية لدمج الموظفين الأجانب بشكل حصري من منظور سوق العمل، ومنذ ذلك الوقت نشرت الحكومة الاتحادية تقارير عن الاندماج وقبل توقف توظيف العمال الأجانب في عام 1973، كان للسياسة الحكومية هدف مزدوج دعم تدابير التكامل، وتخفيض عدد الأجانب، ومع ذلك فقد أدى انتهاء التوظيف إلى نتائج غير مقصودة، واستقر المهاجرون في ألمانيا وأعقب ذلك جمع شمل الأسر ونتيجة لذلك أصبح "الاندماج" موضوعا رئيسيا، على الرغم من أن الجهات الفاعلة في المجتمع مثل المجتمع المدني أعطوا معان مختلفة لها، ولتحسين التنسيق بين تدابير التكامل، أنشأت إدارة المستشار هلموت شميدت Helmut Schmidt مكتبا إداريا لمفوض للأجانب في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الاتحادية في عام 1978، وأصدرت مذكرة المفوض بشأن الوضع الراهن لتكامل المهاجرين الذي

نشر في عام 1979، وقد قبلت حقيقة أن ألمانيا كانت وجهة للمهاجرين وطالبت باتخاذ تدابير تكامل أفضل، ولا سيما بالنسبة للمهاجرين الشباب وقد نشرت كل من وزارة الشؤون الخارجية ووزارة التعليم والبحث الاتحادية توصيات بشأن تدابير التكامل[5]، إن توزيع السلطة بين مختلف الأطراف في النظام السياسي و التغييرات في الحكومة لها تأثير حاسم على صنع القرار السياسي ومستوى التعبئة السياسية من قبل الجهات الفاعلة خارج النظام السياسي ويقترح تأثير هذا المتغير بالنظر إلى التغيير الذي طرأ على الحكومة في عام 1998 وقبل ذلك بين عامي 1982 و 1998، كانت هناك حكومة ائتلافية من الاتحاد الديمقراطي المسيحي / اتحاد الجمهوريات الاشتراكية والحزب الديمقراطي الحر خلال هذه السنوات أدخلت الحكومة تغييرات هامة في سياسة الهجرة في ألمانيا، غير أن الكلمة الرسمية للحكومة أكدت على استمرارية السياسة وأدى الحفاظ على وضع ألمانيا كدولة (غير هجرة) دورا بارزا في الخطاب السياسي وعلاوة على ذلك، لم يتخذ حزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي / الاتحاد السوفييتي أي تحرك لإدخال أي تغييرات بعيدة المدى في سياسة الهجرة الألمانية[6]، وفي عام 1998 عملت الحكومة الألمانية المنتخبة والممثلة في تحالف بين الحزب الديمقراطي الاجتماعي والحزب الأخضر بالعمل على إحداث نقلة نوعية في سياسة الهجرة وفي ظل قيادتها تم الاعتراف أولا بأن ألمانيا وجهة طويلة الأمد للمهاجرين، كما أدخلت قوانين التجنس والاندماج وتشجيع الهجرة القائمة على المهارات العالية[7]، وأعقب ذلك مبادرة البطاقة الخضراء التي قادها المستشار شرودرSchroeder في مارس 2000 والتي كان من شأنها جعل توظيف العمال ذوي المهارات العالية في مجال تكنولوجيات المعلومات[8]، وعليه منذ عام 2000 اتخذت الحكومة الألمانية سلسلة من الخطوات لإصلاح القوانين وتشكيل الرأي العام من أجل تحقيق تكامل أفضل لإدارة الهجرة، ويمكن القول إن ذلك يشكل نموذجا جديدا للسياسة العامة يتمثل هدفه في إدماج غير المواطنين وتعزيز العلاقات المجتمعية المتناغمة، وينطوي هذا النموذج الجديد أيضا على هجرة العمالة الضيقة والسيطرة على رعايا البلدان الثالثة. وقد انتهى التحول في سياسات الهجرة إلى ادعاء عام وسياسي طويل الأمد بأن ألمانيا "ليست بلدا للهجرة" واستنادا إلى بيانات التعداد الجزئي لعام 2005 هو أن أقل من خمس السكان عموما هم من أصل مهاجر[9].

المحور الثالث: الإصلاحات الرئيسية للهجرة والإدماج في ألمانيا منذ عام 2000

✓ قانون المواطنة جانفي2000 [10]

• مبدأ يوس سولي "الحق الترابي" jus soli، الذي يمنح الجنسية والمواطنة للأطفال الذين يولدون في ألمانيا من والدين أجنبيين لأول مرة يكتسبون الحق في المواطنة (مع بعض الاستثناءات).
• يمكن تجنيس الأجانب بعد ثماني سنوات من الإقامة القانونية (بدلا من السنوات 15 سنة).
• يتم إدخال شرط اللغة للتجنيس.
• يتم تقديم خيار محدود من الجنسية المزدوجة للقصر الوطنيين من بلدان ثالثة. ويمكن منح هؤلاء القاصرين جنسية مزدوجة مؤقتا (حتى سن 23 سنة).

✓ قانون البطاقة الخضراء green card فيفري2000[11]

• يتم إنشاء 20،000 تأشيرة مؤقتة لأخصائيي تكنولوجيا المعلومات.
• تعد هذه اللائحة استثناء آخر من "وقف توظيف العمالة الأجنبية في عام 1973"

✓ قانون الهجرة جانفي 2005 واعتمدت مجموعة من الإصلاحات التي تؤثر على قانون الإقامة، وقانون اللجوء، وقانون العمل، ومرسوم دورة الاندماج.

• إنشاء دورات تكاملية وممولة بشكل اتحادي للمهاجرين البالغين. وهذه إلزامية فقط للقادمين الجدد الذين يعانون من ضعف مهارات اللغة الألمانية.
• يتم دمج عدد فئات التأشيرات في نوعين مؤقت ودائم.
• تصدر تصاريح الإقامة والعمل في آن واحد ومن قبل مكتب حكومي واحد.
• تنفيذ لوائح للمهاجرين العاملين لحسابهم الخاص، وتوفير تأشيرات لأولئك الذين يستثمرون ما لا يقل عن 000 000 1€ ويخلقون عشرة وظائف أو أكثر.
• يتم منح الطلاب الدوليين الفرصة لتوسيع تأشيراتهم الطلابية لمدة تصل إلى سنة واحدة عند الانتهاء من دراستهم من أجل العثور على عمل.
• سن لوائح للمهاجرين ذوي المهارات العالية أولئك الذين لديهم عرض عمل مع أرباح سنوية لا تقل عن 400،86€ مؤهل للحصول على تأشيرة.
• الاضطهاد من قبل الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة ولأسباب تتعلق بنوع الجنس يصبح سببا للجوء في ألمانيا.

✓ قانون توجيهات الاتحاد الأوربي أوت 2007[12]

• يمكن للمواطنين الألمان البالغين الذين لديهم مهارات محدودة في اللغة الألمانية المشاركة في دورات الاندماج الممولة اتحاديا.

• يتم إدخال عقود الإدماج للمهاجرين الذين يحصلون على الضمان الاجتماعي. هذه تجعل مشاركتهم في دورات التكامل إلزامية.

• اكتساب الجنسية يصبح معتمدا على إظهار المعرفة الكافية للغة والثقافة الألمانية (تم وضع الأساس التشريعي لاختبار موحد الذي تم إدخاله في يناير 2009).

• إجراء اختبارات لغوية قبل السفر للأزواج الوطنيين من بلدان ثالثة.

• يحصل ما يسمى ب "الأشخاص المتسامحون" 3 الذين عاشوا في ألمانيا لمدة ست سنوات على الأقل على وضع الإقامة المؤقتة وتصريح العمل.

• تخفف اللوائح الخاصة بالمهاجرين العاملين لحسابهم الخاص. استثمار 500،000 €، ويجب إنشاء خمس وظائف للتأهل للحصول على تأشيرة.

• تقلص متطلبات الدخل للمهاجرين ذوي المهارات العالية إلى 64،800 يورو.

• لم يعد مواطنون من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بحاجة إلى تأشيرة إقامة قانونية في ألمانيا.

• تقديم تصريح إقامة مؤقت لضحايا الاتجار بالبشر

✓ قانون العمل أكتوبر 2007

• تم تخفيف القيود المفروضة على العمل في بعض الوظائف في ألمانيا لمواطني الدول إلى 8، وهي دول أوروبا الشرقية التي انضمت إلى الاتحاد الأوروبي في عام 2004. وهؤلاء الأشخاص لهم حقوق سفر في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي.

✓ قانون المواطنة جويلية 2008

• يتم تطبيق اختبارات المواطنة الاتحادية والموحدة على أساس الإصلاحات التشريعية لعام 2007. وتنشر أسئلة الاختبار والمواد التحضيرية؛ وتجري الاختبارات الأولى في أيلول / سبتمبر 2008.

✓ قرار مجلس الوزراء 2008 [13]

• منذ يناير 2009، يتمتع الأكاديميون الأشخاص الحاصلين على شهادة جامعية من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي الجديدة بفرص متكافئة للوظائف في ألمانيا.

• منذ يناير 2009، يمكن توظيف أكاديميين وطنيين من بلدان ثالثة في ألمانيا إذا لم يكن هناك مواطن ألماني مؤهل أو مواطنة من دول الاتحاد الأوروبي ينطبق على الوظيفة.

ودخلت مجموعة من إصلاحات الهجرة والاندماج حيز التنفيذ في عام 2005، ولكن هذه كانت سلسلة عملية من الخطوات الصغيرة الرامية إلى تصحيح الفشل في السياسات السابقة، وعلى الرغم من الجدل حول إصلاحات الهجرة والإدماج في القرن الحادي والعشرين، فقد تم تنفيذ هذه المبادرات السياسية بطريقة تتجنب الجمود السياسي المطول، وتم الاتفاق بعد انضمام كل القوى والالتزام إصلاحات الهجرة الرئيسية تحت قيادة لجنة مستقلة "للهجرة" في عام 2001 برئاسة الرئيس السابق للبوندستاغ الألماني ريتا سوسموث Rita Sussmuth قائمة بالتوصيات الرامية إلى تحسين التكامل بما في ذلك التنسيق الجيد بين مختلف الإدارات المعنية بعمليات التكامل على المستويات الحكومية[14] .

وفي 2006 عقدت " قمة للتكامل الوطني" ضمت ممثلين عن السياسة والأعمال والمجتمع، بما في ذلك عدد كبير من المنظمات المتخصصة في قضايا الهجرة، وكان الهدف هو إعداد خطة وطنية بحلول صيف عام 2007، وأوكلت مهمة التنسيق إلى السيدة ماريا بوهمر Maria Boehmer ممثلة الحكومة الاتحادية المسؤولة عن الهجرة واللاجئين والتكامل ووزير الدولة في المستشارية، و كان من المفترض أن تحدد "خطة التكامل" هذه أهداف وتدابير سياسة التكامل على المستويات الاتحادية والإقليمية والمحلية، وأن تشرك جميع ممثلي المجتمع وأن تقترح طرقا لتقييم التدابير[15] باعتبارها جهات فاعلة داخل الدولة والمجتمع الألماني، و التنسيق الرأسي من اجل إدارة الهجرة وشؤون المهاجرين بفعالية ففي عام 2007، تم تقديم مفهوم الإدماج العام ولأول مرة شمل جميع المستويات السياسية والإدارية ذات الصلة وجميع الجهات الفاعلة الهامة في سياسات الإدماج الحكومية أو غير الحكومية، حيث قام بإعداد أكثر من 400 إجراء والتزام ،ومنذ عام 2008 تم تنفيذها في "التقارير المرحلية" التي قدمتها الجهات الفاعلة الاجتماعية والسياسية ونشرت من قبل الحكومة الفيدرالية، كما ركزت "الحوارات" في عام 2010، على تقييم تدابير التكامل في جميع المجالات بما في ذلك الخدمة المدنية[16]، وفيما يتعلق بالتعاون الأفقي بشأن تعميم مراعاة المنظور الجنساني، أبرز الدليل الثاني للمفوضية الأوروبية 2007 التقرير المعنون "التكامل بين الجنسين في مجال التنمية" ويشكل الفريق العامل

المشترك بين الوزارات المعنية بالهجرة والاندماج (إيماج IMAG*) أداة التنسيق الرئيسية لمختلف الإدارات على المستوى الاتحادي، غير أن الخلاصة التي أعدتها هذه المجموعة قد أنهيت في عام 2009 ولم تتبعها بعد ذلك إجراءات أخرى، وفي الوقت نفسه لا يزال الوزراء يجتمعون على جميع المستويات السياسية[17]، بحيث تقع المسؤولية الرئيسية لسياسات إدارة الهجرة و المهاجرين بشكل عام على عاتق وزارة الداخلية بمي BMI مع وكالاتها الاتحادية BAMF في نورمبرغ، وفي داخل وزارة الداخلية ينسق مفوض الحكومة الاتحادية المعني بالمسائل المتصلة بالعائدين والأقليات القومية مسائل التكامل حصرا للألمان من أصل ألماني والأقليات المعترف بها، وفي داخل المستشارية الاتحادية يعمل وزير الدولة في المستشارية الاتحادية والحكومة الاتحادية مفوض الهجرة واللاجئين والتكامل كمفوض تنسيق رئيسي للتكامل، ففي الفترة من عام 1978 إلى عام 2002، كانت هذه الإدارة (التي كانت تعرف سابقا باسم وزارة شؤون المرأة والديمقراطية) تنتمي إلى الوزارة الاتحادية للعمل والشؤون الاجتماعية ومن 2002 إلى 2005 إلى وزارة الأسرة، ومنذ عام 2005 شكلت جزءا من المستشارية[18].

المحور الرابع: الجهات الفاعلة في إدارة شؤون المهاجرين واللاجئين

1. على المستوى التنفيذي[19]

- ✓ **وزارة الداخلية الاتحادية**: وتعنى وزارة الداخلية الاتحادية جملة أمور بسياسات الحكومة الاتحادية المتعلقة بالهجرة والاندماج، وكذلك بمسألة التنسيق الأوروبي ذات الصلة. وعلاوة على ذلك، تتخذ وزارة الداخلية الاتحادية قرارا على الصعيد الاتحادي باتخاذ تدابير لتحسين التكامل، والرقابة على المكتب الاتحادي للهجرة واللاجئين.
- ✓ **الوزارة الاتحادية للعمل والشؤون الاجتماعية (بماس BAMS)**: وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الاتحادية هي المسؤولة عن الأساس القانوني لعمل الأجانب، فضلا عن تعزيز الاندماج المهني في سوق العمل،وتحقيقا لهذه الغاية تقدم الوزارة دورات لغوية خاصة.
- ✓ **وزارة الخارجية االتحادية**: تقوم من خلال السفارات والقنصليات العامة بمعالجة جميع قضايا الجوازات والتأشيرات في الخارج.
- ✓ **مفوض الحكومة الاتحادية للهجرة واللاجئين والتكامل**: وقد تم إنشاء منصب المفوض لشؤون الهجرة واللاجئين والتكامل (المفوض الحكومي الاتحادي سابقا للأجانب) في المستشارية الاتحادية. وتتمثل مهمة صاحب المكتب في إسداء المشورة للحكومة الاتحادية.
- ✓ **مفوض الحكومة الاتحادية للمسائل المتعلقة بالعائدين والأقليات القومية في ألمانيا**: أنشئ مكتب مفوض الحكومة الاتحادية لشؤون العودة إلى الوطن في سبتمبر 1988 وهو مسؤول عن تنسيق جميع التدابير المتعلقة بالمهاجرين من أصل ألماني (العائدين) داخل الحكومة الاتحادية.

2. على المستوى التشغيلي[20]

المكتب الاتحادي للهجرة واللاجئين (بامف BAMF) هو مكتب اتحادي تحت رعاية وزارة الداخلية الاتحادية ومسؤوليتها التنفيذية ويعمل كمركز امتياز للهجرة والاندماج واللجوء، ويضطلع بمجموعة واسعة من المهام وتجري جميع إجراءات اللجوء في ألمانيا، بما في ذلك إجراءات التحقق من مسؤولية فحص طلب اللجوء في إطار إجراءات دبلن، وتحدد كلا من الموافقة على وضع اللاجئ عملا باتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بوضع اللاجئين،وذلك بالتعاون الوثيق مع السلطات الأمنية على المستوى الاتحادي ومستوى الولايات.

ويمكن إيجاز هذه الهيئات في النقاط التالية:

- ✓ مكتب الإدارة الاتحادي (بفا BVA).
- ✓ الشرطة الاتحادية (ببول).
- ✓ قوات الشرطة في الولايات.
- ✓ سلطات الأجانب على مستوى الولايات الاتحادية.
- ✓ مكتب الشرطة الجنائية الاتحادية.
- ✓ وكالة التوظيف الاتحادية.

المحور الخامس: الهيئات غير الحكومية الفاعلة في إدارة الهجرة واللجوء

وبصرف النظر عن السلطات الإدارية المختلفة، هناك عدد من الجهات الفاعلة وجماعات المصالح المعنية بتنظيم سياسات اللجوء والهجرة مثل[21]:

1. **المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين:** وقد حضرت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في ألمانيا منذ عام 1951،ولها مكتب فرعي في المكتب الاتحادي للهجرة واللاجئين في نورمبرغ، وللمفوضية الحق في أن تكون حاضرة أثناء المقابلات الشخصية لطالبي اللجوء التي ينفذها المكتب الاتحادي.
2. **برو اسيال Pro Asyl**: برو أسيل هي منظمة غير حكومية لحقوق الإنسان واللاجئين تقدم مساعدة فردية.
3. **مجالس اللاجئين:** وتوجد مجالس اللاجئين في جميع الولايات الفيدرالية الألمانية ،وكذلك في بعض البلديات وهي تدعم احتياجات اللاجئين المحددة وتتخذ إجراءات ضد العنصرية وكراهية الأجانب وتتعاون مجالس اللاجئين تعاونا مكثفا مع برو أسيل.
4. **المنظمة الدولية للهجرة** (IOM) هي وكالة دعم عالمية تقدم برامج مساعدة للمهاجرين على المستوى الوطني وكذلك على المستوى الدولي، مقرها جنيف ومن بين مجالات عملها الرئيسية هي مكافحة الاتجار بالبشر، وتسهيل هجرة اليد العاملة، والتعاون التقني بشأن الهجرة والتنمية. تعمل المنظمة الدولية للهجرة على اتصال وثيق مع المكتب الاتحادي للهجرة واللاجئين (BAMF)
5. **مجالس الأجانب**: وتوجد في معظم البلديات،بحيث يكون للأجانب تمثيل شبه ديمقراطي في شكل مجالس تمثيلية للمهاجرين / مجالس استشارية للمهاجرين من أجل طرح مصالحهم على المستوى المحلي. وقد أعيدت تسميتها في السنوات الأخيرة كهيئات استشارية للإدماج وتمثل جميع المهاجرين داخل البلديات.أما في مجالس المدن والإدارات فليس لها سوى وظيفة استشارية. والأهم من ذلك، أنها تشكل اتحادات على مستوى الولايات الاتحادية (وتسمى أحيانا جمعيات تمثيل المهاجرين أو مجالس الاندماج) وهم مدعوون إلى عقد جلسات استماع علنية بشأن القوانين التشريعية المتعلقة بالسكان غير الألمان في الولايات.

الخاتمة:

لفهم إدارة شؤون المهاجرين الحالية في ألمانيا من الضروري الأخذ بعين الاعتبار التطورات الزمنية المتعلقة بهذه القضية، وذلك من خلال تصور الدولة على أساس العرق وإقامة نظام المواطنة مهد الطريق لاختيار بعض نماذج الهجرة التي تم استخدامها في تشكيل السياسات ذات الصلة بهذه القضية.

فخلال فترة ما بعد الحرب الثانية كانت هناك ثلاثة أنواع من تدفقات الهجرة إلى ألمانيا. الأول هو سكان *Aussiedler* أوسيدلر (المنحدرين من أصل ألماني) والذين هاجروا في الغالب في السنوات العشر الأولى بعد نهاية الحرب العالمية الثانية، أما المجموعة الثانية هي الهجرة المكثفة لعمال الضيافة حتى أوائل السبعينيات مع مشاركة أفراد عائلاتهم في وقت لاحق. أما النوع الثالث ، فقد كان تدفق طالبي اللجوء.

وفي هذا الإطار وضعت ألمانيا سياسات معينة يمكن أن تعزز عملية التكامل بين المهاجرين ، ولكنها لم تنجح حتى الآن في وضع إطار متسق بأهداف واضحة، بحيث اعتمدت سياساتها على نموذج الإقصاء التفاضلي لغالبية السكان المهاجرين - العمال الضيوف - ونتيجة لذلك، حرمت المجموعة تقريبًا من جميع الحقوق، باستثناء بعض الحقوق الاقتصادية - التي كانت سارية المفعول بالنسبة إلى المهاجرين السويديين.

كما عرفت ألمانيا مجموعة من الإصلاحات والإجراءات من أجل تحسين نظامها في مجال إدارة شؤون المهاجرين، وذلك منذ عام 2000، حيث تم إعادة النظر في قانون المواطنة والجنسية وقانون الذي يحكم الهجرة، علما أن إدماج المهاجر كان يقوم على مبدأ "حق الدم" بمعنى منح الجنسية الألمانية يكون من خلال رابطة النسب، ليتحول بعد تلك الفترة على أساس مبدأ "الحق الترابي" بمعنى أن الذي أقام مدة معينة أو ولد على التراب الألماني يتحصل على الجنسية الألمانية.

قائمة الهوامش:

[1] Süssmuth, Rita,"The Future of Migration and Integration Policy in Germany", Washington, DC: Migration Policy Institute,2009,P01.

[2]Andreas Ette," Germany's Immigration Policy 2000-2002 Understanding Policu Change with Political Process Approach",(Master of science in society and space at the faculty social science, university of Bristol,2002), P28.

[3]Andreas Ette," Germany's Immigration Policy 2000-2002 Understanding Policu Change with Political Process Approach",op.cit, P28.

[4] Ibid,P29.

[5]Petra Bendel," Coordinating Immigrant in Germany Mainstreaming at The Federal and Local Levels",Migration Policy Institute Europe,2014,P03.

[6]Andreas Ette," Germany's Immigration Policy 2000-2002 Understanding Policu Change with Political Process Approach",op.cit,P45.

[7]Petra Bendel," Coordinating Immigrant in Germany Mainstreaming at The Federal and Local Levels",op.cit,P04.

[8] Federal Office for Migration and Refugees Migration & Integration Research Department, "The Impact of Immigration on Germany's Society", The German Contribution to the Pilot Research Study "The Impact of Immigration on Europe's Societies"within the framework of the European Migration Network, Nürnberg Germany,2005,P16.

[9]Steffen Angenendt,"La politique migratoire de l'Allemagne en perspective", Friedrich ebert stiftung october 2008, bureau de paris 41,P01.

[10] Süssmuth, Rita,"The Future of Migration and Integration Policy in Germany", op.cit,P02.

[11] Ibid,P02.

[12] Ibid,P02.

[13] Ibid,P03.

[14] Petra Bendel,"Coordinating Immigrant in Germany Mainstreaming at The Federal and Local Levels",op.cit,P03.

[15] Steffen Angenendt,"La politique migratoire de l'Allemagne en perspective",op.cit,P05.

[16] Petra Bendel,"Coordinating Immigrant in Germany Mainstreaming at The Federal and Local Levels",op.cit,P06.

* Interministerial Working Group on Migration and Intergation

[17] Ibid,P07.

[18] Ibid,P07.

[19] Jan Schneide,"The Organisation of Asylum and Migration Policies in Germany" ,Study of the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN), Federal Office for Migration and Refugees 2012,P14.

[20] Ibid,P15

[21] Ibid,P18