

Η ΕΜΠΕΙΡΟΓΝΩΜΟΣΥΝΗ ΣΤΙΣ ΚΟΙΝΟΤΙΚΕΣ ΔΡΑΣΕΙΣ ΤΗΣ Ε.Ε. ΓΙΑ ΤΟ ΑΣΥΛΟ

ΝΙΚΟΛΑΣ ΚΟΥΝΤΟΥΡΗΣ



Εισαγωγή

Η τεχνοκρατική εμπειρογνωμοσύνη ως τεχνική νομιμοποίησης της πολιτικής εξουσίας αλλά και ως μέσο εξάπλωσης της, αποτελεί δομικό στοιχείο της κοινοτικής δημόσιας δράσης. Όπως υπογραμμίζουν οι Svein S. Andersen και Tom B. Burns «η κυριαρχία μέσω της εμπειρογνωμοσύνης έχει την τάση να υποκαθιστά την λαϊκή ή την κοινοβουλευτική «κυριαρχία».³

Θα μπορούσαμε να διακρίνουμε δύο αποχρώσεις στην σχέση τεχνοκρατία-εμπειρογνωμοσύνη όσον αφορά στις λογικές δράσης στα πλαίσια του κοινοτικού πολιτικού συστήματος. Από την μια πλευρά συναντάμε την εικόνα του «ευρωκράτη», συχνά ταυτιζόμενη με το προφίλ ενός υπαλλήλου των κοινοτικών θεσμών ή ενός εξωτερικού ειδικού συμβούλου (expert), ρόλος του οποίου είναι, βασιζόμενος στις τεχνικές του γνώσεις να βοηθήσει στην διαδικασία λήψης αποφάσεων. Έτσι λοιπόν, η ουδέτερη και αποπολιτικοποιημένη εμπειρογνωμοσύνη εκλαμβάνεται ως ένα επάγγελμα αλλά και ως μια τεχνοκρατική ιδεολογία που βασίζεται στην νομιμοποίηση της πολιτικής δράσης μέσω της τεχνικής αρμοδιότητας. Από την

Ο Νικόλας Κουντουρής είναι πολιτειολόγος, εξειδικευμένος στην ανάλυση των δημόσιων και κοινοτικών πολιτικών καθώς και σε ζητήματα μετανάστευσης και ασύλου. Διδάκτωρ του Ινστιτούτου Πολιτικών Σπουδών του Aix-en-Provence.

άλλη, σε ένα πολύπλοκο, αδιαφανές και τεχνοκρατικό σύστημα όπως το κοινοτικό, η εμπειρογνωμοσύνη αποτελεί ένα στρατηγικό εργαλείο για τους φορείς «outsiders» που έχουν την τάση να αμφισβητούν το μονοπώλιο πρόσβασης στην λήψη αποφάσεων που ενδεχομένως κατέχουν κάποιοι άλλοι φορείς. Η εμπειρογνωμοσύνη λοιπόν, πέρα από μέσο ιδεολογικής αιτιολόγησης είναι και ένα εργαλείο για την αλλαγή των συσχετισμών δύναμης στην πολιτική διαδικασία λήψης αποφάσεων σε κοινοτικό επίπεδο. Στο πλαίσιο αυτό, γίνεται ευδιάκριτη η διαλεκτική σχέση ανάμεσα στην «ιδεολογία της εμπειρογνωμοσύνης» και στην εμπειρογνωμοσύνη ως στρατηγικό εργαλείο στην κοινοτική δημόσια δράση.

Στόχος μας λοιπόν στο άρθρο αυτό είναι να παρουσιάσουμε το πώς η εμπειρογνωμοσύνη βρίσκεται στο κέντρο μιας στρατηγικής συνεργασίας ανάμεσα σε κοινοτικούς και μη κυβερνητικούς φορείς που παρεμβαίνουν στην κοινοτική δημόσια δράση για το άσυλο. Στο πλαίσιο αυτής της συνεργασίας δημιουργείται ένας μηχανισμός προσφοράς και ζήτησης και μία «αγορά» εμπειρογνωμοσύνης η οποία έχει ως συνέπεια την αποπολιτικοποίηση και την τεχνοκρατικοποίηση του ασύλου.

A. Η στρατηγική χρήση της εμπειρογνωμοσύνης σε ένα πολύπλοκο τεχνοκρατικό περιβάλλον.

Σε ότι αφορά το άσυλο, ένα πολιτικά ευαίσθητο θέμα όπου οι πολιτικό-διοικητικοί εθνικοί φορείς διατηρούν ένα σημαντικό ειδικό βάρος στην χάραξη της κοινοτικής θεματικής διάταξης, η εμπειρογνωμοσύνη αποτελεί για τους μη κρατικούς φορείς και ιδιαίτερα για την Ευρωπαϊκή Επιτροπή (αλλά και για την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες ή για τις διάφορες μη κυβερνητικές οργανώσεις) ένα ουσιαστικό στρατηγικό εργαλείο στην προσπάθειά τους να αυξήσουν την δική τους επιρροή στις κοινοτικές αποφάσεις.

Όπως σημειώνει ο Ιταλός πολιτειολόγος Giancodomenico Majone η λειτουργία του κοινοτικού οικοδομήματος θα μπορούσε να παρομοιαστεί με την αντίστοιχη μιας αγοράς και ιδιαίτερα μιας αγοράς «ρυθμίσεων».⁴ Στο πλαίσιο αυτής της αγοράς, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, ορμώμενη από μια λογική «πολιτικής εργολαβίας» αναζητά συνεχώς νέα προβλήματα με σκοπό να προτείνει όλο και περισσότερη ρυθμιστική νομολογία και να διευρύνει το φάσμα των αρμοδιοτήτων της. Στην λογική αυτή της στρατηγικής αναζήτησης νέων προβλημάτων, η εμπειρογνωμοσύνη είναι ένας ιδιαίτερα σημαντικός στρατηγικός πόρος.

Εντούτοις, στο θέμα του ασύλου, η Ευρωπαϊκή Επιτροπή δεν διαθέτει την δυνατότητα και τους ανθρώπινους πόρους ώστε να «παράγει» μόνη της την απαραίτητη για τις προτάσεις της τεχνική εμπειρογνωμοσύνη. Οι

λόγοι αυτής της μη δυνατότητας είναι συγκεκριμένοι. Η ομάδα της Επιτροπής που είναι θεσμικά αρμόδια για θέματα ασύλου είναι αριθμητικά περιορισμένη και η δομή της είναι σχετικά χαλαρή.⁵ Στην πραγματικότητα πρόκειται για μια διοίκηση νέα η οποία λειτουργεί στην λογική αποπεράτωσης συγκεκριμένων αποστολών αμιγώς τεχνοκρατικού χαρακτήρα.⁶ Όπως λοιπόν υπογραμμίζει ο Neill Nugent «εκεί όπου η αρμοδιότητα της Ευρωπαϊκής Επιτροπής είναι θεσμικά δεδομένη και εγγράφεται σε ένα μακρύ πολιτικό χρόνο, όπως για παράδειγμα στους τομείς της γεωργίας και του εξωτερικού εμπορίου, η Επιτροπή κατέχει περισσότερες γνώσεις και μπορεί να παράγει μόνη της την τεχνική εμπειρογνωμοσύνη, σε αντίθεση με τους νεοαναδυόμενους τομείς πολιτικής της Ευρωπαϊκής Ένωσης».⁷ Στους τομείς λοιπόν όπου η Επιτροπή δεν είναι σε θέση να «παράγει» την απαραίτητη για την ίδια εμπειρογνωμοσύνη, ανατρέχει σε «ένα μεγάλο αριθμό ανεξάρτητων συμβούλων, ειδικών απεσταλμένων, ινστιτούτων έρευνας ή συμβουλευτικών επιτροπών στις οποίες μπορεί να συμμετέχουν κυβερνητικοί και μη κυβερνητικοί παράγοντες».⁸ Θα μπορούσαμε να διακρίνουμε μια τέτοιου είδους λογική στην δράση της Επιτροπής σε σχέση με το άσυλο. Σε ότι λοιπόν αφορά το θέμα αυτό, παρατηρούμε να αναδύεται σταδιακά μια στρατηγική συνεργασία, βασισμένη στην εμπειρογνωμοσύνη, ανάμεσα σε μη κυβερνητικούς φορείς που ασχολούνται με το άσυλο στις Βρυξέλλες και στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή.

Στα μέσα της δεκαετίας του 1980 όπου το άσυλο αρχίζει να εμφανίζεται σιγά σιγά στην κοινοτική θεματική διάταξη,⁹ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή βρίσκεται αποκλεισμένη από τις διάφορες συζητήσεις που διεξάγονται σχετικά με το θέμα αφενός στα πλαίσια του TREVI και αφετέρου στα πλαίσια του Schengen. Η λογικές δράσης της Επιτροπής στην συγκεκριμένη χρονική περίοδο θα μπορούσαν να παρομοιαστούν με εκείνες ενός «outsider» που προσπαθεί να περιορίσει το ειδικό βάρος των εθνικών πολιτικο-διοικητικών φορέων, διεκδικώντας μέρος της θεσμικής τους αρμοδιότητας να ορίσουν το πρόβλημα και την παλέτα των λύσεών του.

Ξεκινά λοιπόν με αυτόν τον τρόπο να γενικεύεται από τα μέσα της δεκαετίας του 1980 μια λογική ανταγωνισμού για την πρόσβαση στην ατζέντα. Ενώ λοιπόν οι φορείς των εθνικών διοικήσεων¹⁰ εστιάζουν στην διαπραγμάτευση ενός μηχανισμού «καταμερισμού του φορτίου των προσφυγών»,¹¹ η Ευρωπαϊκή Επιτροπή επεξεργάζεται ένα γενικότερο νομικό-τεχνικό πλαίσιο για το άσυλο και αρχίζει να διεκδικεί ένα ρόλο εμπειρογνώμονα στην διαπραγμάτευση. Προσπαθεί δε να στηρίξει την εμπειρογνωμοσύνη της σε δύο διαφορετικές αλλά συμπληρωματικές λογικές. Η Επιτροπή αναλαμβάνει αρχικά τον ρόλο του «εμπειρογνώμονα-μεσάζοντα». Σύμφωνα με τους

Christian Lequesne και Philippe Rivaud, ο ρόλος αυτός έγκειται στο να «στηρίζει κανείς την δράση του επάνω στην ικανότητά του να αναζητά συμβιβασμούς ανάμεσα στους διαφορετικούς πρωταγωνιστές του συστήματος».¹²

Με την παραπάνω στρατηγική οι υπάλληλοι της Επιτροπής θα καταφέρουν να κερδίσουν μια θέση στην κοινοτική διαδικασία διαπραγμάτευσης όσον αφορά στο άσυλο, στο δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1980. Οι φορείς της Επιτροπής δεν έχουν σε πρώτη φάση, καμία θεσμική αρμοδιότητα στην λήψη αποφάσεων σε θέματα ασύλου αλλά καταφέρνουν να νομιμοποιούν την δράση τους χάρη στην ικανότητά τους να αναζητούν και να επεξεργάζονται συμβιβασμούς ανάμεσα στους διάφορους εθνικούς πολιτικό-διοικητικούς φορείς. Όπως χαρακτηρίστικά σημειώνει ένας τέως υπάλληλος της Ευρωπαϊκής Επιτροπής που ασχολούνταν με τα θέματα του ασύλου την δεκαετία του 1980, «...Διαθέταμε ένα συγκεκριμένο know-how σε ότι αφορά τις διαπραγματεύσεις. Γνωρίζαμε τι χρειάζεται για να στηθεί ένα κοινοτικό νομικό κείμενο. Με μία κυλιόμενη προεδρία, ακόμα κι αν η γραμματεία του Συμβουλίου γινόταν, όπως και εμείς, δεκτή στις συνεδριάσεις, δεν υπήρχε αυτό το know-how. Προσπαθήσαμε λοιπόν σταδιακά να αποδείξουμε ότι μπορούμε να συμβάλουμε πρακτικά στις διαπραγματεύσεις, ακόμα κι αν δεν κατέχουμε έναν αναγνωρισμένο θεσμικό ρόλο».¹³

Βάσει λοιπόν αυτής της στρατηγικής, η Επιτροπή θα προωθήσει σε δεύτερη φάση και μια τεχνοκρατική νομιμοποίηση της δράσης της, σε ένα θέμα του οποίου η θεσμική αρμοδιότητα επί εποχής ανήκει αποκλειστικά στους πολιτικό-διοικητικούς εθνικούς φορείς. Οι υπάλληλοι της Επιτροπής θα προσπαθήσουν να νομιμοποιήσουν την δράση τους μέσω της προβολής μιας τεχνικής εμπειρογνωμοσύνης. Σύμφωνα με την τυπολογία των Christian Lequesne και Philippe Rivaud, «ο «ειδικός-εμπειρογνώμονας» είναι αυτός του οποίου η δράση νομιμοποιείται πολιτικά μέσω της τεχνικής γνώσης ενός θέματος».¹⁴ Οι υπάλληλοι της Επιτροπής θα προσπαθήσουν λοιπόν, κινητοποιώντας αυτού του είδους την εμπειρογνωμοσύνη, να δώσουν τον δικό τους νομικό-τεχνικό ορισμό του προβλήματος του ασύλου σε κοινοτικό επίπεδο. Μολονότι ο ορισμός αυτός θα μείνει σε πρώτη φάση στο θεσμικό περιθώριο,¹⁵ θα είναι ενδεικτικός της οριοθέτησης του τεχνοκρατικού πλαισίου στο οποίο θα τοποθετηθεί το πρόβλημα του ασύλου και βάσει του οποίου θα ανοίξει ένα νέο «μονοπάτι»¹⁶ στην διαπραγμάτευση.

Για να επεξεργαστεί αυτήν την τεχνοκρατική απόδοση του προβλήματος του ασύλου η Επιτροπή, η οποία δεν διαθέτει επί εποχής τα μέσα και το ανθρώπινο δυναμικό για να παράσχει μόνη της την απαραίτητη τεχνική εμπειρογνωμοσύνη, θα ανατρέξει σε πρώτη φάση, σε έναν

φορέα που διαθέτει αυτήν την τεχνοκρατική γνώση, την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες. Σε δεύτερη φάση η λογική αυτή θα γενικευτεί και θα δημιουργηθούν σταθερές συνεργασίες ανάμεσα στην Επιτροπή και στους «προμηθευτές εμπειρογνωμοσύνης» της, οι οποίοι δεν θα είναι άλλοι από τις μια σειρά μη κυβερνητικών οργανώσεων που ασχολούνται με θέματα ασύλου στις Βρυξέλλες.

Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή θα αναζητήσει αρχικά την τεχνική εμπειρογνωμοσύνη σε θέματα ασύλου στην την Ύπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες. Οι υπάλληλοι της Επιτροπής που ασχολούνται με το άσυλο την δεκαετία του 1980 αρχίζουν να συνεργάζονται με τους υπαλλήλους του γραφείου των Βρυξελλών της Ύπατης Αρμοστείας. Η λογική αυτών των συνεργασιών είναι πάνω απ'όλα στρατηγική. Για την Ύπατη Αρμοστεία και ιδιαίτερα για τους υπαλλήλους του γραφείου της στις Βρυξέλλες, η συνεργασία με την Επιτροπή θα είναι μια εξαιρετική ευκαιρία ώστε να αποκτήσουν έναν ρόλο συνεργάτη-εμπειρογνώμονα στις διαπραγματεύσεις. Για την Επιτροπή, η πρόσβαση της Ύπατης Αρμοστείας στο πεδίο του ασύλου αλλά και η «φίρμα» της, θα αποτελέσουν χρήσιμα στρατηγικά εργαλεία στο παιχνίδι επιρροής της με τους κρατικούς φορείς.

Εν αντιθέσει με τους υπαλλήλους της Επιτροπής, οι υπάλληλοι της Ύπατης Αρμοστείας στις Βρυξέλλες έχουν άμεση γνώση του πεδίου του ασύλου. Οι περισσότεροι από αυτούς τους υπαλλήλους έχουν συμμετάσχει σε διάφορες αποστολές σε αρκετές προβληματικές περιοχές του πλανήτη. Οι υπάλληλοι λοιπόν αυτοί θα γίνουν σταδιακά σταθεροί συνομιλητές της Επιτροπής, η οποία θα αρχίσει να χρηματοδοτεί διάφορες μελέτες και αναλύσεις του γραφείου των Βρυξελλών της Ύπατης Αρμοστείας.

Σε αυτό λοιπόν το στρατηγικό πλαίσιο της ανάπτυξης των πρώτων συνεργασιών ανάμεσα σε Επιτροπή και Ύπατη Αρμοστεία θα προστεθεί από τα μέσα της δεκαετίας του 1990 και η δράση ορισμένων μη κυβερνητικών οργανώσεων, οι οποίες αρχίζουν να στελεχώνουν τα γραφεία τους στις Βρυξέλλες. Οι λογικές τους στα πρώτα χρόνια παρουσίας τους στον κοινοτικό χώρο θα χαρακτηριστούν από μία στρατηγική διεκδίκησης ενός ρόλου «αντι-εμπειρογνώμονα» από τον οποίο βέβαια θα αποκλείσουν γρήγορα τον καταγγελτικό λόγο για να εξασφαλίσουν πρόσβαση στις κοινοτικές χρηματοδοτήσεις.

Οι φορείς αυτοί υιοθετούν από την αρχή της παρουσίας τους στις Βρυξέλλες, μια κοινή στρατηγική γραμμή και αναπτύσσουν πρακτικές συνεργασίας, καταρχάς μεταξύ τους. Πέρα από την ισχυροποίηση της φωνής των μη κυβερνητικών οργανώσεων, οι πρακτικές αυτές αφορούν και στο μίγρσμα των κοινοτικών χρηματοδοτήσε-

ων. Όπως διευκρινίζει ο υπεύθυνος μιας γνωστής μη κυβερνητικής οργάνωσης στις Βρυξέλλες, «...Δεν θα καταθέσουμε ποτέ για παράδειγμα αίτηση χρηματοδότησης για ένα πρόγραμμα επανεγκατάστασης προσφύγων, διότι αφενός δεν έχουμε την εμπειρογνωμοσύνη και αφετέρου επειδή γνωρίζουμε ότι άλλες μη κυβερνητικές οργανώσεις κάνουν αυτή την δουλειά και συνεπώς δικαιούνται αυτά τα λεφτά. Εξάλλου συναντώ τους υπευθύνους αυτών των οργανώσεων πάρα πολύ συχνά. Γι'αυτό για παράδειγμα δεν καταθέσαμε πρόταση στην πρόσφατη πρόσκληση της Επιτροπής σχετικά με τα ευάλωτα άτομα. Μπορεί βέβαια κάποια άλλη μη κυβερνητική οργάνωση να δηλώσει ότι ενδιαφέρεται για ένα πρόγραμμα που εμπίπτει στον τομέα εμπειρογνωμοσύνης μας. Ποιος ξέρει. Είναι στο χέρι της Επιτροπής να αποφασίσει ποια μη κυβερνητική οργάνωση είναι καλύτερα κατηρητισμένη, ώστε να υλοποιήσει το project. Στις συναντήσεις μας, οι μη κυβερνητικές οργανώσεις, δεν αποφασίζουμε ποιος θα κάνει αίτηση, πού και για ποια χρηματοδότηση. Εντούτοις, είναι γνωστό εντός της κοινότητας μας, όταν εμφανίζεται μια πρόσκληση για χρηματοδότηση, ποιες μη κυβερνητικές οργανώσεις θα αποστείλουν αίτηση και ποιες είναι ειδικές στο κάθε θέμα. Αυτό είναι γνωστό»¹⁷.

Στην βάση όλων των προαναφερθεισών λογικών, θα αρχίσουν να εμφανίζονται από το δεύτερο μισό της δεκαετίας του 1990 πρακτικές τριμερούς συνεργασίας ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή, στο γραφείο της Υπατης Αρμοστείας του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες στις Βρυξέλλες και στα γραφεία των Βρυξελλών αρκετών γνωστών μη κυβερνητικών οργανώσεων που ασχολούνται με το άσυλο. Αυτό που θα θέλαμε να τονίσουμε στο σημείο αυτό είναι το ότι στο συνοπτικό αυτό άρθρο, στόχος μας δεν είναι να αναλύσουμε το πως δομούνται τεχνικά οι συνεργασίες αυτές, αλλά να υπογραμμίσουμε την στρατηγική λογική τους, η οποία είναι άμεσα συνδεδεμένη με το τεχνοκρατικό πλαίσιο στο οποίο εγγράφονται.

Οι πρακτικές αυτές συνεργασίας είναι το αποτέλεσμα του συνδυασμού τριών συμπληρωματικών στρατηγικών. Για την Επιτροπή, η δημιουργία αυτού του δικτύου εμπειρογνομόνων αποτελεί ένα στρατηγικό μέσο για την υλοποίηση των θεσμικών της υποχρεώσεων, οι οποίες δεν είναι άλλες από την προετοιμασία των νομοθετικών προτάσεων και τον έλεγχο της εφαρμογής της κοινοτικής νομοθεσίας. Για την Υπατη Αρμοστεία του ΟΗΕ για τους πρόσφυγες, η δημιουργία αυτού του χώρου συνεργασίας αποτελεί μια *de facto* αναγνώριση της ως κεντρικού παράγοντα της κοινοτικής δράσης σε θέματα ασύλου, ενώ τέλος για τις μη κυβερνητικές οργανώσεις, η εδραίωση αυτών των λογικών συνεργασίας συνεπάγεται την πρόσβαση τους στην κοινοτική πολιτική διαδικασία δημιουργίας ενός πλαισίου δράσης για το άσυλο καθώς και την

πρακτική νομιμοποίηση της παρέμβασής τους σε αυτήν. Σε ένα λοιπόν πλαίσιο δράσης όπου κυριαρχούν οι τεχνοκρατικές λογικές, η εμπειρογνωμοσύνη αποτελεί έναν στρατηγικό πόρο για ορισμένους φορείς, οι οποίοι δομούν συνεργασίες ώστε να νομιμοποιούν τον ρόλο τους και να αυξάνουν το πολιτικό τους βάρος.

Β. Η ανάπτυξη μιας «αγοράς» εμπειρογνωμοσύνης. Οι επαγγελματίες τεχνοκράτες εν δράσει.

Δημιουργείται λοιπόν σταδιακά εντός του κοινοτικού χώρου δημόσιας δράσης για το άσυλο, μια λογική σταθερής συνεργασίας ανάμεσα στην Ευρωπαϊκή Επιτροπή και σε ορισμένους μη κυβερνητικούς φορείς, η οποία βασίζεται στην στρατηγική σημασία της εμπειρογνωμοσύνης. Εντούτοις, πέρα από την στρατηγική παράμετρο που αναλύσαμε η εμπειρογνωμοσύνη αντιπροσωπεύει και ένα προϊόν, γύρω από το οποίο δημιουργείται μια αγορά όπου διάφοροι επαγγελματίες προσπαθούν να πουλήσουν την «γνώση» τους στους Ευρωπαϊκούς θεσμούς και ιδιαίτερα στην Επιτροπή.

Θα μπορούσαμε έτσι να επιβεβαιώσουμε στην περίπτωσή μας την ανάλυση της λειτουργίας του κοινοτικού συστήματος με όρους «αγοράς ρυθμίσεων».¹⁸ Σε ότι αφορά το άσυλο, εγκαθίσταται σταδιακά μία λογικής προσφοράς όλο και περισσότερης νομολογίας από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή προς τα κράτη μέλη και τους πολιτικό-διοικητικούς τους φορείς. Η νομολογία αυτή έχει ως στόχο την δημιουργία ενός κοινοτικού ρυθμιστικού πλαισίου για τις εθνικές δημόσιες πολιτικές ασύλου, εντός του οποίου η Επιτροπή δεν θα έχει άμεσες παρεμβατικές αρμοδιότητες αλλά θα «δίνει τον τόνο». Για να παράγει λοιπόν αυτές τις ρυθμιστικές προτάσεις της η Επιτροπή ανατρέχει συστηματικά σε εξωτερικούς εμπειρογνώμονες οι οποίοι της παρέχουν αφενός μια εικόνα της κατάστασης του πεδίου στο θέμα του ασύλου (οι μη κυβερνητικές οργανώσεις για παράδειγμα) και αφετέρου νομιμοποιούν πολιτικά την δράση της μέσω της αναγνωρισμένης ειδικότητάς τους πάνω στο θέμα (η περίπτωση της Υπατης Αρμοστείας).¹⁹

Ακόμα και αν αυτή η στρατηγική της Επιτροπής να προτείνει όλο και περισσότερη ρυθμιστική νομολογία δεν καταλήγει πάντα στην θέσπιση κανόνων δικαίου (ή και αν καταλήγει οι κανόνες αυτοί «αδειάζονται» συστηματικά από το περιεχόμενό τους στο Συμβούλιο),²⁰ δημιουργείται μια λογική προσφοράς και ζήτησης εμπειρογνωμοσύνης η οποία διαπραγματεύεται και πωλείται. Η Επιτροπή μεταβάλλεται έτσι σε ένα «χρηματιστήριο» για τους «προμηθευτές εμπειρογνωμοσύνης» της οι οποίοι συνεχώς εξειδικεύονται, επαγγελματικοποιούνται και πολλαπλασιάζονται.

Θα μπορούσαμε να διακρίνουμε δύο τύπους φορέων σε αυτήν την διαδικασία επαγγελματικοποίησης των «προμηθευτών εμπειρογνωμοσύνης» της Επιτροπής. Διακρίνουμε αφενός αυτήν την τάση επαγγελματικοποίησης σε ορισμένους μη κυβερνητικούς φορείς. Αφετέρου εμφανίζονται νέοι επαγγελματίες του ασύλου, ακαδημαϊκοί ή νομικοί οι οποίοι δημιουργούν νέα δίκτυα δημόσιας δράσης και εμπειρογνωμοσύνης.

Σε ότι αφορά τους μη κυβερνητικούς φορείς, στους οποίους άλλωστε και εστιάζει το άρθρο μας, διακρίνουμε μια τάση σταδιακής απομάκρυνσης τους από τον καταγωγικό λόγο η οποία συνοδεύεται από την υιοθέτηση αμιγώς τεχνοκρατικών και αποπολιτικοποιημένων προσεγγίσεων. Όπως σημειώνει ο υπεύθυνος του γραφείου των Βρυξελλών μιας μεγάλης μη κυβερνητικής οργάνωσης, «...Αποφεύγουμε για παράδειγμα να καταφεύγουμε συνεχώς στα μέσα μαζικής ενημέρωσης. Το στυλ μας είναι πιο διακριτικό και έγκειται στο να απευθυνόμαστε ευθέως στους αποφασίζοντες, παρουσιάζοντας τους την εμπειρία μας από το πεδίο πάνω στην οποία βασίζονται οι προτάσεις μας. Για να σας δώσω ένα παράδειγμα, κατά την διάρκεια της διαπραγμάτευσης της οδηγίας σχετικά με την υποδοχή των αιτούντων άσυλο, αποφασίσαμε να μεταφέρουμε την εμπειρία μας στους πιο κεντρικούς φορείς της διαδικασίας. Συνειδητοποιήσαμε ότι η διαδικασία θα συνεχίσει με ή χωρίς εμάς. Λίγη σημασία είχε εάν απορρίπταμε ή υποστηρίζαμε την οδηγία. Έτσι λοιπόν θεωρήσαμε ότι εφόσον έπρεπε να δημιουργηθεί μια τέτοια οδηγία, η εμπειρία μας από το πεδίο θα μπορούσε να χρησιμοποιηθεί για την διατύπωση των νομοθετικών προτάσεων. Η στρατηγική αυτή έγινε δεκτή με μεγάλη επιτυχία από τους φορείς της διαπραγμάτευσης. Θα γνωρίζεται ότι οι άνθρωποι αυτοί είναι συνηθισμένοι στο να λαμβάνουν εκατοντάδες προτάσεις από διάφορες μη κυβερνητικές οργανώσεις και η πρώτη τους αντίδραση είναι ενδεχομένως αρνητική. Στην δική μας περίπτωση, βρήκαν την πρωτοβουλία μας ενδιαφέρουσα διότι οι προτάσεις μας ήταν ρεαλιστικές και τεκμηριωμένες. Τους προσεγγίσαμε ευθέως, όντας λογικοί και αποφεύγοντας τις ακραίες θέσεις. Αυτό είναι άλλωστε και το στυλ της δουλειάς μας».²¹

Αρκετοί μη κυβερνητικοί φορείς αρχίζουν σταδιακά από την δεκαετία του 1990 να προβάλλουν ένα προφίλ ουδέτερου και αποπολιτικοποιημένου εμπειρογνώμονα και να αντικαθιστούν τις διεκδικητικές πρακτικές με την παραγωγή τεχνοκρατικών μελετών και αναλύσεων.²² Δημιουργείται στο πλαίσιο αυτό μια αγορά εμπειρογνωμοσύνης η οποία τροφοδοτείται σταθερά από την Ευρωπαϊκή Επιτροπή. Πολλοί μη κυβερνητικοί φορείς αρχίζουν έτσι να παρουσιάζουν ομοιότητες στην λειτουργία τους με τις ιδιωτικές επιχειρήσεις που δραστηριοποιούνται στην

συμβουλευτική υποστήριξη ή «consultancy» όπως συνηθίζεται να ονομάζεται στην τεχνοκρατική αργκό.

Τι συνεπάγεται αυτή η μεταβολή; Καταρχάς την εξειδίκευση και την διαφοροποίηση των γνωστικών προφίλ των υπαλλήλων που εργάζονται στους διάφορους μη κυβερνητικούς φορείς στις Βρυξέλλες. Πέρα από τους νομικούς συμβούλους, συναντάμε υπαλλήλους με οικονομοτεχνικές γνώσεις, με εξειδίκευση στην διαχείριση των ανθρώπινων πόρων, στην επικοινωνία κλπ. Πέρα λοιπόν από το πόστο του «humanitarian advisor» συναντάμε σταδιακά όλο και περισσότερους «project managers», «program development advisors», ή «monitoring managers». Καταγράφεται λοιπόν ένα άνοιγμα σε νέα επαγγελματικά προφίλ. Αυτό είναι επίσης ενδεικτικό της μεταβολής στην δράση αυτών των φορέων η οποία περνά από πρακτικές «υπεράσπισης» (προώθηση μιας εναλλακτικής εμπειρογνωμοσύνης βασιζομένης στην γνώση του πεδίου και σε μια ηθική προσέγγιση του προβλήματος του ασύλου) σε πρακτικές «συμβούλευσης», οι οποίες εγγράφονται σε μια όλο και πιο επαγγελματική λογική. Έτσι οι φορείς αυτοί μεταβάλλονται σταδιακά σε εξωτερικούς συνεργάτες της Επιτροπής, διεξάγοντας μελέτες, οι περισσότερες εκ των οποίων είναι χρηματοδοτούμενες από την ίδια.

Το γεγονός αυτό μεταβάλλει και τους στόχους των μη κυβερνητικών φορέων. Οι φορείς αυτοί προσανατολίζονται όλο και λιγότερο στο να επηρεάσουν πολιτικά στην διαδικασία λήψης αποφάσεων. Το ζητούμενο στην δράση τους είναι να «προωθήσουν» την εμπειρογνωμοσύνη τους στην Επιτροπή, ουδετεροποιώντας και αποπολιτικοποιώντας τις πρακτικές τους. Συναντάμε συχνά στο πλαίσιο αυτό μια λογική του αποτελέσματος, όμοια με την αντίστοιχη των ιδιωτικών επιχειρήσεων. «Όταν εργαζόμαστε θέτουμε κάποιους στόχους και βέβαια έχουμε την υποχρέωση να παράγουμε τα αντίστοιχα αποτελέσματα».²³ Η δομή των μη κυβερνητικών φορέων γίνεται έτσι πιο πολύπλοκη και η λειτουργία τους όλο και πιο επαγγελματικοποιημένη. Είναι ενδιαφέρον να παρακολουθήσουμε πως εμφανίζονται οι τάσεις αυτές στα λόγια ενός υπαλλήλου του γραφείου των Βρυξελλών ενός μη κυβερνητικού φορέα. «...Αυτό που κάνουν είναι να λανσάρουν προσκλήσεις για χρηματοδότηση. Δημοσιοποιούν λοιπόν ένα έγγραφο, λέγοντας ότι διαθέτουν μια χρηματοδότηση για μια μελέτη σχετικά με τα ευάλωτα άτομα για παράδειγμα. Θέτουν μερικά κριτήρια, μερικές «guide lines» τις οποίες οι αιτώντες οφείλουν να ακολουθήσουν. Παίρνουμε τον φάκελο υποβολής της υποψηφιότητας και προσπαθούμε να τον συμπληρώσουμε με τον πληρέστερο τρόπο. Στον φάκελο συμπεριλαμβάνονται ογκώδη έντυπα που μπορεί να φτάνουν τις εκατοντάδες σελίδες. Αυτά πρέπει να συμπληρωθούν με κάθε λεπτομέρεια. Η Επι-

τροπή θέλει να τα γνωρίζει όλα ώστε να ξέρει ότι τα χρήματα αυτά θα δαπανηθούν για τον σωστό λόγο. Αυτό συνεπάγεται μεγάλο όγκο δουλειάς. Ο project manager μάς πρέπει να επεξεργαστεί έναν πολύ αναλυτικό προϋπολογισμό. Εάν υπάρχουν άλλοι συνεργάτες, για παράδειγμα μη κυβερνητικές οργανώσεις ή εθνικές οργανώσεις που συμμετέχουν στο πρόγραμμα, οφείλουμε να έχουμε υπογεγραμμένα συμβόλαια με αυτές, πρέπει να γνωρίζουμε πιο ποσοστό της χρηματοδότησης θα χρειαστούν καθώς και το θεσμικό καθεστώς στο οποίο υπάγονται. Πρόκειται λοιπόν για μια πολύ απαιτητική δουλειά αλλά έχουμε μεγάλη εμπιστοσύνη στον project manager μας ο οποίος είναι ένα άτομο μεγάλη εμπειρία σε θέματα «project planification». Έχει δουλέψει στους ευρωπαϊκούς θεσμούς παλαιότερα, γνωρίζει τα διαρθρωτικά ταμεία και ξέρει πάνω απ'όλα τι θέλει να δει η Επιτροπή σε μία αίτηση χρηματοδότησης. Πώς πρέπει να διατυπωθούν κάποια πράγματα, πως πρέπει να παρουσιαστούν κλπ. Το να έχουμε ένα άτομο με τέτοια εμπειρία, που να ξέρει τι θέλει και τι σκέφτεται η Επιτροπή, είναι ένα στρατηγικό πλεονέκτημα για εμάς. Χωρίς αυτό το know-how θα ήταν πολύ δύσκολο. Το ίδιο ισχύει και για τις μη κυβερνητικές οργανώσεις. Εάν θέλεις να διεκδικήσεις με αξιώσεις μια χρηματοδότηση από την Επιτροπή, είναι απαραίτητο να έχεις έναν project manager ο οποίος να διαθέτει μια συγκεκριμένη τεχνική γνώση σε ότι αφορά τις αιτήσεις χρηματοδότησης. Η Επιτροπή έχει μια συγκεκριμένη μέθοδο εργασίας, υπάρχει ένα «project cycle» που πρέπει να ακολουθηθεί και να παρουσιαστεί γραπτώς στην αίτηση χρηματοδότησης. Εάν δεν είσαι εξοικειωμένος με αυτό, είναι δύσκολο να παρακολουθήσεις».²⁴

ΣΥΜΠΕΡΑΣΜΑΤΑ

Στο άρθρο αυτό επιχειρήσαμε να αναλύσουμε πως, στο πλαίσιο μιας τεχνοκρατικής λογικής κοινοτικής δράσης σε σχέση με το άσυλο, η εμπειρογνωμοσύνη μεταβάλλεται σε στρατηγικό πόρο για ορισμένους φορείς. Η Ευρωπαϊκή Επιτροπή, για να είναι σε θέση να προσφέρει όλο και περισσότερη νομολογία και κατά συνέπεια να αυξήσει την επιρροή της στην διαδικασία διαπραγμάτευσης, ανατρέχει συστηματικά σε μια σειρά εξωτερικών εμπειρογνομόνων. Οι εμπειρογνώμονες αυτοί είναι σε πρώτη φάση ορισμένοι μη κυβερνητικοί φορείς. Στο πλαίσιο αυτό εμφανίζονται και σταθεροποιούνται πρακτικές συνεργασίας ανάμεσα σε θεσμικούς και μη κυβερνητικούς φορείς και αρχίζει να δημιουργείται μια «αγορά εμπειρογνωμοσύνης» η οποία τροφοδοτείται σταθερά από την Επιτροπή. Οι φορείς αυτής της εμπειρογνωμοσύνης θα αρχίσουν να εξειδικεύονται και να επαγγελματικοποιούνται, αναπτύσσοντας μια σειρά από τεχνικές ικανότητες ώστε να μπορούν να παράγουν μελέτες όλο και

πιο πολύπλοκες και πιο αποπολιτικοποιημένες. Βλέπουμε λοιπόν ότι η τεχνοκρατική εμπειρογνωμοσύνη δεν αποτελεί μόνο ένα στρατηγικό εργαλείο για την διαπραγμάτευση αλλά και μια δομική μεταβλητή για όλη την κοινοτική δημόσια δράση για το άσυλο.

ΣΗΜΕΙΩΣΕΙΣ

- 1 Το άρθρο αυτό είναι βασισμένο στην διδακτορική διατριβή του συγγραφέα, θέμα της οποίας ήταν η ανάλυση της διαδικασίας δημιουργίας ενός κοινοτικού πλαισίου δράσης για το άσυλο. Τα αποσπάσματα συνεντεύξεων και τα υπόλοιπα εμπειρικά στοιχεία που παρατίθενται είναι αποτέλεσμα της προαναφερθείσας έρευνας.
- 2 S.S. Andersen and T.R. Burns, «The EU and the Erosion of Parliamentary Democracy: A study of Post-Parliamentary Governance» στο S.S. Andersen and K.A. Eliansen, *The EU: How democratic is it?*, London, Sage, 1996, σελ. 229.
- 3 Ο συγγραφέας εκλαμβάνει την λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης ως «ρυθμιστική». Με τον όρο αυτό εννοεί ότι η Ένωση προσπαθεί να αυξήσει την σφαίρα των πολιτικών της αρμοδιοτήτων όχι μέσω της ευθείας παρέμβασης της στις δημόσιες πολιτικές αλλά μέσω της προσφοράς ρυθμιστικών προτάσεων που έχουν ως στόχο τον καθορισμό του πλαισίου μέσω του οποίου τα κράτη θα ορίζουν τις πολιτικές τους. Η Ευρωπαϊκή Ένωση με άλλα λόγια παράγει κανόνες οι οποίοι με την σειρά τους παράγουν κανόνες. Για τον λόγο αυτό για παράδειγμα οι οδηγίες είναι το κύριο κοινοτικό νομοθετικό εργαλείο στις περισσότερες Ευρωπαϊκές πολιτικές και όχι οι κανονισμοί. Για μία πιο αναλυτική εικόνα βλ. G. Majone, «La Communauté européenne, Un Etat régulateur», Montchrestien, Paris, 1996.
- 4 Οι λογικές δράσης της ομάδας της Επιτροπής που ασχολείται με το θέμα του ασύλου θα μπορούσαν να χαρακτηριστούν ως «σκοποκρατικές» (μτφ. adhocistics). Πρόκειται δηλαδή για μια μικρή σε αριθμό ομάδα υπαλλήλων, η οποία δομείται γύρω από ένα συγκεκριμένο σκοπό, με σχετικά περιορισμένο χρονικό πλαίσιο. Οι σχέσεις ανάμεσα στα άτομα είναι περισσότερο οριζόντιες, δεν βασίζονται δηλαδή τόσο σε μία κάθετη οργανωτική γραφειοκρατική δομή, αλλά σε ένα πλαίσιο συνεργασίας και κοινής επεξεργασίας βραχυπρόθεσμων στόχων.
- 5 Είναι χαρακτηριστικό για παράδειγμα το γεγονός ότι οι υπάλληλοι που εργάζονται σε αυτή την ομάδα προσλαμβάνονται συνήθως με συμβάσεις ορισμένου χρόνου οι οποίες καλύπτουν την χρονική περίοδο εντός της οποίας η Επιτροπή θέλει να προετοιμάσει τις νομοθετικές της προτάσεις και να υποστηρίξει την διαπραγμάτευσή τους στο Συμβούλιο.
- 6 N. Nugent, «The Leadership Capacity of the European Commission», *Journal of European Policy*, 2(4), August 1995, σελ. 608
- 7 Ό.π.
- 8 Ο όρος «θεματική διάταξη» είναι η ελληνική απόδοση του όρου «agenda»
- 9 Οι φορείς αυτοί είναι οι ανώτεροι δημόσιοι υπάλληλοι των διοικήσεων των Υπουργείων που έχουν στην αρμοδιότητά τους τα θέματα ασύλου και μετανάστευσης καθώς και οι πολιτικοί τους προϊστάμενοι.
- 10 Ο όρος αυτός είναι γνωστότερος στην αγγλική του απόδοση, «burden sharing».
- 11 C. Lequenne, P. Rivaud, «Les comités d'experts indépendants: l'expertise au service d'une démocratie supranationale!», *Revue française de science politique*, 2001, τόμ. 51, τχ. 6, σελ. 874.

- 13 Συνέντευξη του συγγραφέα με έναν τέως ανώτερο υπάλληλο της Ευρωπαϊκής Επιτροπής. Η συνέντευξη διενεργήθηκε στις Βρυξέλλες το 2008. Τα στοιχεία του υπαλλήλου καθώς και οι υπόλοιπες προσωπικές και πρακτικές λεπτομέρειες που τον αφορούν δεν δημοσιεύονται για να διασφαλίσουν το ανώνυμο της παρέμβασής του. Η γλώσσα της συνέντευξης ήταν η Γαλλική και η απόδοση της μετάφρασης στα ελληνικά ανήκει στον συγγραφέα.
- 14 C. Lequesne, P. Rivaud, ό.π., σελ. 875.
- 15 Πρόκειται για ένα σχέδιο πρότασης οδηγίας σχετικά με το άσυλο, που επεξεργαστήκαν ορισμένοι υπάλληλοι της Επιτροπής αλλά το οποίο και ποτέ δεν κατατέθηκε ή καταγράφηκε επισήμως. Το κείμενο αυτής της οδηγίας δεν εμφανίζεται πουθενά μέχρι σήμερα. Εντούτοις, βάσει των στοιχείων που συλλέξαμε από την έρευνά μας, η πρόταση αυτή αποτέλεσε την βάση των περισσότερων προτάσεων της μετέπειτα κοινοτικής θεματικής διάταξης για το άσυλο.
- 16 Η ελληνική απόδοση του όρου «path».
- 17 Συνέντευξη του συγγραφέα με τον υπεύθυνο του γραφείου των Βρυξελλών μιας γνωστής Μη Κυβερνητικής Οργάνωσης. Η συνέντευξη διενεργήθηκε στις Βρυξέλλες το 2008. Τα στοιχεία του υπαλλήλου καθώς και οι υπόλοιπες προσωπικές και πρακτικές λεπτομέρειες που τον αφορούν δεν δημοσιεύονται για να διασφαλίσουν το ανώνυμο της παρέμβασής του. Η γλώσσα της συνέντευξης ήταν η αγγλική και η απόδοση της μετάφρασης στα ελληνικά ανήκει στον συγγραφέα.
- 18 G. Majone, *La Communauté européenne, Un Etat régulateur*, Montchrestien, Paris, 1996, σελ. 51
- 19 Η Ύπατη Αρμοστεία είναι το μόνο αποδεκτό μη κυβερνητικό σημείο αναφοράς των κρατικών πολιτικό-διοικητικών φορέων που ασχολούνται με το άσυλο σε κοινοτικό επίπεδο. Οι μη κυβερνητικές οργανώσεις αν και συνεργάζονται σε πρακτικό επίπεδο με την Επιτροπή, δεν χρίζουν της αποδοχής των φορέων του Συμβουλίου. Οι φορείς της διαπραγμάτευσης στο Συμβούλιο είναι ιδιαίτερα δύσπιστοι απέναντι στις μη κυβερνητικές οργανώσεις. Οι υπάλληλοι αυτοί επιθυμούν με κάθε τρόπο την αποφυγή της δημοσιοποίησης της δράσης τους. Εν αντιθέσει αναγνωρίζουν τον ρόλο της Ύπατης Αρμοστείας, η οποία ακολουθεί παραδοσιακά μια πολιτική χαμηλών τόνων απέναντι στις αποτρεπτικές πολιτικές των κρατών μελών σε θέματα ασύλου.
- 20 Είναι γνωστές οι νομοθετικές τεχνικές που ακολουθούνται στο Συμβούλιο μεταξύ κρατικών πολιτικό-διοικητικών φορέων σε περιπτώσεις που κρίνεται επιθυμητή η ελαχιστοποίηση των αλλαγών που ενδέχεται να επιφέρει ένα κοινοτικό νομοθετικό κείμενο στις δημόσιες πολιτικές στις οποίες στοχεύει. Αναφέρομε για παράδειγμα τις τεχνικές των «may clauses», οι οποίες επιτρέπουν την θέσπιση κανόνων που αναγνωρίζουν την δυνατότητα μη εφαρμογής τους. Επίσης μία τέτοια τεχνική και είναι η αναίρεση του άρθρου ή η θεσμοθέτηση εξαιρέσεων από αυτό μέσω της χρήσης παραρτημάτων. Πρόκειται για την τεχνική των λεγομένων «optional clauses». Σε ότι αφορά το άσυλο η γενικευμένη χρήση τέτοιων πρακτικών από τους εθνικούς φορείς της διαπραγμάτευσης στο Συμβούλιο θα μπορούσε να ερμηνευτεί κατά την άποψή μας ως μια πολιτική επιλογή που εγγράφεται σε μια λογική στρατηγικού ανταγωνισμού ανάμεσα στην Επιτροπή και στις εθνικές διοικήσεις, αλλά και ανάμεσα στις εθνικές διοικήσεις των διαφόρων κρατών μελών.
- 21 Συνέντευξη του συγγραφέα με τον υπεύθυνο του γραφείου των Βρυξελλών μιας γνωστής μη κυβερνητικής οργάνωσης. Η συνέντευξη διενεργήθηκε στις Βρυξέλλες το 2008. Τα στοιχεία του υπαλλήλου καθώς και οι υπόλοιπες προσωπικές και πρακτικές λεπτομέρειες που τον αφορούν δεν δημοσιεύονται για να διασφαλίσουν το ανώνυμο της παρέμβασής του. Η γλώσσα της συνέντευξης ήταν η αγγλική και η απόδοση της μετάφρασης στα ελληνικά ανήκει στον συγγραφέα.
- 22 Είναι σαφές ότι και η δράση της Ύπατης Αρμοστείας χαρακτηρίζεται από αυτές τις λογικές.
- 23 Συνέντευξη του συγγραφέα τον υπεύθυνο του γραφείου των Βρυξελλών μιας γνωστής μη κυβερνητικής οργάνωσης. Η συνέντευξη διενεργήθηκε στις Βρυξέλλες το 2008. Τα στοιχεία του υπαλλήλου καθώς και οι υπόλοιπες προσωπικές και πρακτικές λεπτομέρειες που τον αφορούν δεν δημοσιεύονται για να διασφαλίσουν το ανώνυμο της παρέμβασής του. Η γλώσσα της συνέντευξης ήταν η αγγλική και η απόδοση της μετάφρασης στα ελληνικά ανήκει στον συγγραφέα.
- 24 Συνέντευξη του συγγραφέα με τον υπεύθυνο του γραφείου των Βρυξελλών ενός μη κυβερνητικού φορέα. Η συνέντευξη διενεργήθηκε στις Βρυξέλλες το 2008. Τα στοιχεία του υπαλλήλου καθώς και οι υπόλοιπες προσωπικές και πρακτικές λεπτομέρειες που τον αφορούν δεν δημοσιεύονται για να διασφαλίσουν το ανώνυμο της παρέμβασής του. Η γλώσσα της συνέντευξης ήταν η αγγλική και η απόδοση της μετάφρασης στα ελληνικά ανήκει στον συγγραφέα.