ردمد ورقي: 2571-9971 المجلة الأكاديمية للبحوث القانونية والسياسية ردمد إلكتروني: 2661-7404
السنة: 2020 المجلد: الرابع العدد: الاول

الآليات المؤسساتية الأوروبية لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطن

أ/ كعرار سفيان
جامعة سطيف 2

تاريخ إرسال المقال: 25 /01/ 2020 **تاريخ قبول المقال:** 29 /02/ 2020

الملخص:

تعتبر القارة الأوروبية بلا شك النموذج الأكثر تطورا في مجال مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية وذلك لعدة عوامل موضوعية، فالآليات المؤسساتية الخاصة بالاتحاد الأوروبي مثل الأوروبول، الأوروجيست، الفرونتاكس والمبنية بمحددات قانونية جهوية، قد شكلت درجات متقدمة في مجال مكافحة هذا النوع من الإجرام على مستوى القارة الأوروبية والأمر نفسه مع مجلس أوروبا وبعض الآليات التابعة له. إن خاصية ازدواجية الانتماء المؤسساتي للقارة الأوروبية ما بين مجلس أوروبا والإتحاد الأوروبي قد أعطى دفعا إيجابيا من خلال تكثيف مخرجات المكافحة المعيارية والمؤسساتية الأمر الذي جعل القارة الأوروبية في صدارة النماذج التي تعنى بهذا المجال، وبالتالي أصبحت تجربتها محل طلب من أجل التعاون، الدعم والتمويل في خلق المخرجات المتخصصة.

الكلمات المفتاحية :

الأوروبول، الأوروجيست، الفرونتاكس، ثنائية الانتماء الأوروبي، الجريمة المنظمة عبر الوطنية.

Abstract :

The european continent is undoubtedly the most advanced model in the fight against transnational organized crime, for several objective factors .The European institutionals mechanisms, such as Europol, Eurojust, Frontex, are built with regional legal determinants, have been advanced in the fight against this type of crime on the european continent the same goes for the council of Europe and some of its mechanisms. the dual institutional affiliation of the european continent between the Council of Europe and the European Union has given positive impetus through the intensification of outputs normative and institutional combating, which has led the European continent to take the lead in this area, so her experience became a demand for cooperation, Support and funding in creating specialized outputs.

Keywords:

Europol, Eurojust, Frontex, dualism of european membership, transnational organized crime.

المقدمة :

تعتبر القارة الأوربية الأكثر تضررا من الحركيات الإجرامية عبر الوطنية، فاستحواذ هذه القارة على المعدلات العالية من النمو والتنمية ولكن أيضا مجاورتها لقارة إفريقية تعاني من مختلف أنواع الفقر والتخلف ومن غياب الهيكلة المستدامة للمؤسسات، ولقارة آسيوية تعاني في بعض أقاليمها من كثافة عالية من السكان ومن مشاكل تنموي وأمنية في أقاليم أخرى، من دون نسيان التغلغل المافيوي داخلها بالذات وتعامله مع الكارتلات الأمريكو–لاتينية، الأمر الذي جعل منها قبلة لحركيات الهجرة السرية بنوعيها من تهريب واتجار ولكن أيضا تجارة المخدرات، تبييض الأموال وغيرها. إن هذه العوامل عجلت بهذه القارة إلى البحث الحثيث عن مخرجات متكيفة مع المخاطر والتهديدات التي تتربص بها، ومن بين هذه المقاربات تلك التي تقوم على المنظور الأمني، أي تلك المكنات التي تقوم على مدخلات أمنية بحتة من أجل الوصول إلى علاج أمني للظاهرة، وهي مدخلات تقوم عليها أجهزة أمنية وقضائية متخصصة مثل الأوروبول، الأوروجيست، الفرونتاكس وغيرها من أجل خلق مخرجات ذات طبيعة أمنية لا غنى عنها في مجال المكافحة، فضلا عن الثقل الذي أضحى يشكله "مجلس أوروبا" خاصة بعد انضمام الإتحاد الأوروبي للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وبالتالي بروز مقترب أوروبي آخر قائم على منظور حقوقي، بما يشكله من خروج عن المقترب الأمني إلى مقتربات ما بعد أمنية بما تحمله من التزامات محددة.

لذلك ومن أجل تحديد معالم البحث في الموضوع سنحاول الإجابة على السؤال التالي :

ما هي الآليات الأوروبية التي تعنى بالتصدي للجريمة المنظمة عبر الوطنية؟ ومامدى نجاحها في التصدي للظاهرة الإجرامية؟

سنحاول الإجابة على هذا السؤال من خلال الإجابة على الأسئلة الفرعية التالية :

ما هي المرتكزات المعيارية التي تقوم عليها الآليات الأوروبية الأمنية؟

ما هي طبيعة التعاون الذي تقوم عليه هذه الأجهزة؟

إلى أي مدى يمكن اعتبار المثال الأوروبي نموذجيا؟

نجيب على هذه الأسئلة الفرعية من خلال المباحث التالية :

المبحث الأول : المحددات المعيارية للأجهزة الأمنية الأوروبية

المبحث الثاني : طبيعة التعاون في عمل الأجهزة الأمنية الأوروبية

المبحث الثالث : رؤية نقدية للمخرجات الأمنية الأوروبي

المبحث الأول : المحددات المعيارية للأجهزة الأمنية الأوروبية

مرت القارة الأوروبية بعديد المحطات قبل الوصول إلى ابتكار أجهزة أمنية وقضائية ولا تزال، فالوصول إلى خلق وحدات ذات طبيعة قضائية وأمنية لمواجهة الإجرام المنظم كان شاقا وعسيرا، لا لشيئ إلا لتخوف الدول من الفقدان الحقيقي لسيادتها بمفهوم المنطق الوستفالي la logique westphalienne ، ورغم ذلك فإن القارة الأوروبي قد استطاعت تحقيق الحد الأدنى في مسيرتها نحو التكامل والاندماج تحت سياسة واحدة من أجل تسويق الهوية الأوروبية، فمعاهدة ماستريخت 1992 عملت على مأسسة السياسة الخارجية والأمن المشترك للإتحاد الأوروبي من أجل تأكيد الهوية الأوروبية عالميا[1]، ونذكر فيما يلي أهم مخرجات القارة الأوربية ذات الطبيعة المؤسساتية بتركيز مهيمن لنظام الإتحاد الأوروبي كنتيجة منطقية لطبيعة هذا الأخير الاقتصادية، ورغم ذلك فإن لنظام مجلس أوروبا دورا أيضا في مكافحة الإجرام المنظم عبر الوطني ولكن بطبيعة تدخل مغايرة تماما سنذكرها في حينها.

المطلب الأول : المحددات المعيارية الخاصة بالإتحاد الأوروبي

سنتناول تحت هذا المطلب الآليات المؤسساتية التالية : الأوروبول، الأوروجيست والفرانتاكس.

الفرع الأول : المحددات المعيارية الخاصة بديوان البوليس الأوروبي (الأوروبول)

أنشأ الأوروبول من أجل تحقيق التعاون الشرطي بين الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي في مجال مكافحة الإجرام، تجارة المخدرات ومختلف الجرائم الدولية، وكانت معاهدة ماستريخت لسنة 1992 قد أشارت صراحة إليه من خلال المادة K 1(9)، وهكذا تأتي اتفاقية الأوروبول تنفيذا لهذه المادة، والتي اعتمدت سنة 1995 ودخلت حيز التنفيذ بتاريخ 1 أكتوبر 1998، هذه الأخيرة التي حل محلها قرار مجلس الإتحاد الأوروبي مؤرخ في 6 أفريل 2009 يؤسس ديوان البوليس الأوروبي (الأوروبول) 2009/371/JHA[2]، ويمكن ذكر بعض المحددات المعيارية الأخرى ومن بينها :

–قرار مجلس الإتحاد الأوروبي 2009/934/JHA مؤرخ في 30 نوفمبر 2009 يعتمد القواعد التي تحكم علاقات الأوروبول مع شركائه، وتتضمن البيانات الشخصية والمعلومات السرية؛

[1]. IRVING Lewis, l'Union européenne comme acteur international vingt ans après Maastricht : le service européen pour l'action extérieur et le défi d'une diplomatie cohérente et efficace, Revue *québécoise de droit international*, n° hors- série, 2002, P. 73.

[2]. Art. 1 of Council decision of 6 april 2009 establishing the European Police Office (EUROPOL), 2009/371/JHA, Official Jouranal of the European Union L 121/37 of 15.5.2009.

– قرار مجلس الإتحاد الأوروبي 2009/935/JHA مؤرخ في 30 نوفمبر 2009 يحدد قائمة بقية الدول• والمنظمات التي يعقد معها الأوروبول الإتفاقات؛

– قرار مجلس الإتحاد الأوروبي 2009/936/JHA مؤرخ في 30 نوفمبر 2009 يعتمد القواعد المطبقة على الملفات التحليلية الخاصة بالأوروبول؛

– قرار مجلس الإتحاد الأوروبي 2009/968/JHA مؤرخ في 30 نوفمبر 2009 يعتمد القواعد الخاصة بسرية معلومات الأوروبول

كما أنه ومنذ 1 جانفي 2010 أصبح الأوروبول وكالة مجتمعية Agence communautaire بقرار مجلس العدالة والشؤون المحلية بتاريخ 6 أفريل 2009.

الفرع الثاني : المحددات المعيارية الخاصة بجهاز الأوروجيست

يوجد في المقام الثاني جهاز الأوروجيست Eurojust وهو الذي جاء أساسا من أجل مسايرة ما يعرف بفضاء الحرية، الأمن والعدالة في الإتحاد الأوروبي، أنشأ هذا الجهاز بقرار من مجلس الإتحاد الأوروبي في Tampere العام 1999[3]، ويمكن التأكيد بأن المحددات القانونية المرجعية التي تحكم سير الأوروجيست هي ثلاث وثائق، الوثيقة المرجعية الأولى تتمثل في قرار مجلس الإتحاد الأوروبي رقم 2002/187/JAI مؤرخ في 28 فيفري 2002 يؤسس الأوروجيست من أجل تقوية مكافحة الأشكال الخطيرة للإجرام، هذا القرار الذي عدل فيما بعد بواسطة قرار مجلس الإتحاد الأوروبي رقم 2009/426/JAI مؤرخ في 16 ديسمبر 2009 حول تقوية الأوروجيست ويعدل القرار 2002/187/JAI المؤسس للأوروجيست من أجل تقوية مكافحة الأشكال الخطيرة للإجرام، كما أن هناك وثيقة ثالثة وهي قرار مجلس الإتحاد الأوروبي رقم 2003/659/JAI مؤرخ في 18 جوان 2003 يعدل القرار رقم 2002/187/JAI وما يميز هذا القرار التعديلي الأخير عن القرار التعديلي الذي قبله هو أنه قرار يعنى بجوانب إدارية مالية تخص ميزانية الأوروووجيست في حين أن القرار الذي قبلة هو قرار يتضمن موادا موضوعية تعنى بطبيعة عمل سير الجهاز.

• المقصود هنا ببقية الدول كترجمة لكلمة Third states هو الدول الأخرى غير تلك التي تملك العضوية في الإتحاد الأوروبي.

[3]. MÉGIE Antoine, l'institutionnalisation d'un pouvoir judiciaire européen incertain en quête de ligitimité : l'unité de coopération Eurojust, *Revue politique Européenne*, n°23, 2007, p. 57.

الفرع الثالث : المحددات المعيارية الخاصة بالوكالة الأوروبية لإدارة التعاون الميداني في الحدود الخارجية للدول الأعضاء بالإتحاد الأوروبي (الفرونتاكس)

بسبب حداثة تأسيس الجهاز فإن المحددات المعيارية التي تضبطه قليلة أيضا، ونذكر الوثيقة التأسيسية التي تتمثل في : لائحة مجلس الإتحاد الأوروبي رقم 2004/2007 مؤرخ في 26 أكتوبر 2004 يؤسس الوكالة الأوروبية لإدارة التعاون الميداني في الحدود الخارجية للدول الأعضاء بالإتحاد الأوروبي.

المطلب الثاني : المحددات المعيارية الخاصة بمجلس أوروبا

كما ذكرنا أعلاه فإن للإتحاد الأوروبي النصيب الأكبر والأعظم فيما يخص مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، فإذا تناولنا دور مجلس أوروبا في مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية سنجده مختلفا من ناحية المقاربة المتبناة ولكن أيضا من ناحية الوسائل المستعملة وحتى من ناحية الهدف من المكافحة (سنفصل هذه النقطة في المحور الثالث أدناه)، كما أن تطرقنا هنا لمخرجات مجلس أوروبا إنما لأهميتها في مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية رغم وضعها غير المتقدم من ناحية مأسسة هذه المخرجات الخاصة بمكافحة هذه الظاهرة، وهي ما سنسميها "المرافقة اللينة" لجهود المكافحة الأوروبية نظرا لطبيعتها المختلفة تماما عن "المكافحة الصلبة" المعتنقة من طرف الإتحاد الأوروبي.

هناك العديد من المخرجات المتعلقة بمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية نذكر منها مثلا لجنة الخبراء حول سير التعاون في المجال الجزائي والتي تجتمع مرتين في السنة من أجل العمل على تحسين التعاون في المجال الجزائي، وإيجاد الحلول للمشاكل المطروحة حول تطبيق الاتفاقيات وذلك في عدة مجالات ومنها مجال الجريمة المنظمة عبر الوطنية، كذلك يمكن أن نذكر فريق الخبراء حول مكافحة الاتجار بالبشر (GRETA) وهو فريق يعنى بالسهر على تنفيذ اتفاقية مجلس أوروبا حول مكافحة الاتجار بالبشر لسنة 2005، كذلك لجنة لانزاروت Le Comité Lanzarote حول اتفاقية مجلس أوروبا لحماية الأطفال من الاستغلال والاعتداء الجنسيين لسنة 2007.

كذلك الأمر مع "فريق بومبيدو" Groupe Pompidou الذي يرتكز على مهمة أساسية هي المساهمة في التحضير –على مستوى الدول الأعضاء– لسياسات مكافحة تعاطي والاتجار بالمخدرات، أيضا يعمل مجلس أوروبا على مكافحة تقليد المنتجات الطبية لأنها تؤثر على "الحق في الحياة" الذي تتبناه الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وذلك من خلال اتفاقية مجلس أوروبا حول تقليد المنتجات الطبية والجرائم المماثلة المهددة للصحة العمومية لسنة 2011، كما نذكر أيضا لجنة اتفاقية مكافحة جرائم الأنترنيت Cybercriminalité لسنة 2001، وأيضا لجنة الخبراء حول تقييم تدابير مكافحة تبييض رؤوس الأموال وتمويل الإرهاب (MONEYVAL).

وفي إطار الجانب الميداني لـ "المرافقة اللينة" لمجلس أوروبا نذكر هنا زيارة مقررة الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا APCE في 28 أوت 2015 لمسؤولين بالفرونتاكس في إطار تحضير تقرير حول «المتوسط : باب دخول للهجرة غير القانونية» وتتفحص من خلال هذه الزيارة لعمل الفرونتاكس في البحر المتوسط[4]، وأيضا اقتراح لجنة الهجرة، اللاجئين والأشخاص النازحين التابعة للجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا APCE عديد التدابير لإدماج المهاجرين الصينيين في أوروبا مادام أنها تتيح فرصا لأوروبا[5]، وذلك بدل ملاحقتهم وفقا للمقاربة الصلبة التي يقوم عليها الإتحاد الأوروبي.

المبحث الثاني : طبيعة التعاون في عمل الأجهزة الأمنية الأوروبية

بعدما تناولنا المحددات المعيارية من خلال جملة النصوص القانونية التي تحكم هذه الآليات سنتطرق في المبحث الثاني إلى طبيعة التعاون الذي تقوم عليه الآليات المؤسساتية الأوروبية، وبالنظر لقوة وجود الآليات المؤسساتية الخاصة بالاتحاد الأوروبي وعلى عكس ما هو عليه الحال مع مجلس أوروبا فإننا نقتصر هنا على دراسة الحالة الأولى، وذلك سواء على مستوى ديوان البوليس الأوروبي (المطلب الأول)، على مستوى جهاز الأوروجيست (المطلب الثاني) أو على مستوى جهاز الفرانثاكس (المطلب الثالث).

المطلب الأول : طبيعة التعاون لدى ديوان البوليس الأوروبي (الأوروبول)

تتمحور مهمة الأوروبول في مساعد الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي في مجال الوقاية ومكافحة الإجرام المنظم الدولي والإرهاب من أجل المساهمة في تحقيق "أوروبا أكثر أمنا"[6]، وهكذا وتماشيا مع حقيقة تطور قدرات الجماعات الإجرامية فهو يحوي قاعدة بيانات base de données وقنوات اتصال حديثة، من ذلك مثلا المكتب المتنقل Bureau mobile sur terrain ومن الأمثلة حول أعمال هذه المكنة المشاركة في "عملية أثينا II" والتي ساهمت فيها الجزائر وذلك في شهر أفريل من العام 2010 من خلال مرافقة الجمارك الإسبانية مستهدفة الحركيات عبر الوطنية للسيولة المالية وغيرها[7].

أما الوحدات الوطنية للأوروبول Unités nationales Europol (UNE) فهي متواجدة على مستوى كل دولة عضو، وتعد جهاز ربط بين الأوروبول والسلطات المختصة للدولة العضو في الإتحاد الأوروبي، ومن خلال الشبكة الموحدة المكونة من 145 ضابط ارتباط Officier de liaison يضمنون الارتباط الدائم

4. www.assembly.coe.int/nw/xml/News-View-fr.asp?newsid=5737&lang=1&cat=134, consulté le 21/08/2015.
5 . www.assembly.coe.int/nw/xml/News-View-fr.asp?newsid=5580&lang=1&cat=143, consulté le 21/08/2015.
6. Europol, *compte rendu d'activité d'Europol : rapport général sur les activités d'Europol*, La Haye, 2011, p. 7.
7. *Ibid.*, p. 9 et 25.

بين مقر الأوروبول بلاهاي والدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي[8]، كما أن الأوروبول يستقبل ضباط ارتباط من عشرة دول ومنظمات خارج الإتحاد الأوروبي فضلا عن أن للأوروبول ضابط ارتباط منتدب بواشنطن، وآخر بالأنتربول بمدينة ليون الفرنسية[9].

ويعمل بالأوروبول أشخاص من الشرطة، حرس الحدود، الجمارك والاستعلامات بشكل يضمن سرعة وفعالية المعلومات بين الدول والأوروبول والعكس على أساس مقترب متعدد اللغات والثقافات multi-lingual, multi-cultural approach[10].

تغطي اختصاصات الأوروبول الجريمة المنظمة، الإرهاب والأشكال الأخرى من الجرائم الخطيرة الموجودة في ملحق القرار المنشئ للأوروبول (قرار مجلس الإتحاد الأوروبي مؤرخ في 6 أفريل 2009 يؤسس ديوان البوليس الأوروبي (الأوروبول) 2009/371/JHA)•، والتي تمس دولتين فأكثر من الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي (المادة 4 من القرار آنف الذكر)، وتتعدد مهام الأوروبول كجمع وتبادل المعلومات وتحليلها، أو إعلام السلطات المختصة بالدول الأعضاء عن طريق الوحدة الوطنية بالمعلومات التي تعنيها، المساعد في التحقيقات في الدول الأعضاء، الدعم التحليلي للدول الأعضاء حول الأحداث الدولية الكبرى، تقييم التهديدات وغير ذلك (المادة الخامسة من القرار آنف الذكر).

[8]. Europol, *compte rendu d'activité d'Europol : rapport général sur les activités d'Europol*, La Haye, 2012, p. 11.
[9]. *Ibidem.*
[10]. SACCONE Antonio, combating terrorism and international organised crime in the european union _ the Hague programme and the role of Europol and Eurojust, in seminar for experts «*combating international crime in* a enlarging european union : what is the role of Europol ?», organised by the Cicero Foundation in the series 'greatdebates', Paris 14 and 15 december 2006.
• هي جرائم بمقترب القائمة المحددة وعددها 24 جريمة.

المطلب الثاني : طبيعة التعاون لدى جهاز الأوروجيست

إن الميزة الأساسية لجهاز "الأوروجيست" هي البعد البين–حكومي la dimension intergouvernementale[11]، وهو جهاز يتمتع بالشخصية القانونية، ويتكون من عضو وطني منتدب من كل دولة عضو في الإتحاد الأوروبي، بشرط أن يكون متمتعا بصفة : مدعي عام Procureur ، قاضي أو ضابط شرطة له صلاحيات معادلة، علما أن كل عضو وطني يخضع لقانون دولته فيما يخص نظامه الأساسي Leur statut [12].

تتمحور طبيعة تدخل الأوروجيست في إطار التحقيقات Les enquêtes والمتابعات Les poursuites التي تخص دولتين عضوين أو أكثر خاصة فيما يتعلق بالسلوك الإجرامي في موضوع الإجرام الخطير، بالخصوص إن كان منظما، وهكذا فإن أهداف الأوروجيست كما وضحتها المادة الثالثة من قرار تأسيس الأوروجيست (المعدلة بموجب قرار مجلس الإتحاد الأوروبي رقم 2009/426/JAI والمذكور أعلاه) تتمثل فيما يلي :

– ترقية وتحسين التنسيق بين السلطات المختصة للدول الأعضاء فيما يخص التحقيقات والمتابعات.

– تنفيذ طلبات التعاون القضائي والقرارات المرتبطة بهذا المجال، والمتعلقة خاصة بالأدوات المفعلة لمبدأ الاعتراف المتبادل.

– تدعيم السلطات المختصة بالدول الأعضاء على تقوية فعالية تحقيقاتها ومتابعاتها.

كما تنص الفقرة الثانية من المادة 26 مكرر (من القرار المعدل لقرار تأسيس الأوروجيست والمذكور أعلاه) على أنه يمكن لهذا الأخير أن يبرم اتفاقات مع الكيانات المذكورة في الفقرة 1[13]، وهي اتفاقات يمكن أن تضفى خاصة على تبادل المعلومات، بما فيها المعطيات ذات الطابع الشخصي، وحول انتداب ضباط أو قضاة ارتباط لدى الأوروجيست[14].

---

[11]. MÉGIE Antoine, *op. cit.*, p. 4.

[12]. Art. 2 de la décision du Conseil de l'Union européenne du 28 février 2002 instituant Eurojust afin de renforcer la lutte contre les formes graves de criminalité (2002/187/JAI), article introduit par la décision 2009/426/JAI du Conseil du 16 décembre 2008 sur le renforcement d'Eurojust et modifiant la décision (2002/187/JAI), journal officiel des Communautés européennes L138/14 du 4.6.2009.

[13]. تتمثل هذه الكيانات حسب مقتضيات الفقرة 2 من المادة 26 مكرر في :

(أ) الدول الغير؛

(ب) منظمات مثل : i

. المنظمات الدولية وهيئات القانون العام التي تتبعها؛

ii. هيئات القانون العام الأخرى والموجودة بواسطة اتفاق بين دولتين أو أكثر؛

iii. المنظمة الدولية للبوليس الجنائي (الأوروبول).

[14]. هذه الاتفاقات لابد فيها من استشارة "جهاز الرقابة المشترك" فيما يخص تدابير حماية المعطيات، مع موافقة المجلس بالأغلبية المؤهلة La majorité qualifiée.

كما أنه يمكن –وفقا للفقرة الثالثة من نفس المادة– للأوروجيست أن يضفي دعمه على التحقيقات أو المتابعات التي تخص دولة عضو أو الجماعة La communauté ولكن ذلك يشترط وجود طلب من السلطة المختصة بالدولة العضو أو من طرف المفوضية La commission على التوالي.

أما من ناحية حقل تدخل الأوروجيست موضوعيا فقد نصت المادة الرابعة من القرار المنشئ للأوروجيست المذكور أعلاه (والمعدلة بقرار مجلس الإتحاد الأوروبي رقم 2009/426/JAIالمذكور أعلاه) على عدد من الجرائم كما يلي :

أ. كل أنواع الإجرام والجرائم التي يختص بها الأوروبول؛

ج. الجرائم الأخرى المرتكبة بالارتباط مع أنواع الإجرام وكذا الجرائم الواردة في الفقرة (أ).

أخيرا فإنه على الأوروجيست لدى تنفيذ مهامه أن يذكر صفة تصرفه، هل كان بالصفة الواردة في المادة السادسة أم بالصفة الواردة في المادة السابعة، علما أن الصفة الواردة في المادة السادسة تعني مهام الأوروجيست الممارسة عن طريق أعضائه الوطنيين Les membres nationaux، أما الصفة الواردة في المادة السابعة فتعني تصرف الأوروجيست كهيئة En tant que collège.

المطلب الثالث : طبيعة التعاون لدى الوكالة الأوروبية لإدارة الحدود الخارجية (Frontex)

أنشأت الوكالة الأوروبية لإدارة الحدود الخارجية من أجل تحسين تكامل إدارة الحدود الخارجية للدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي[15]، وذلك بتركيز أكبر على تدفق المهاجرين[16]، من خلال مراقبة الحدود البرية والبحرية للدول الأعضاء ولكن أيضا في مطاراتها وموانئها البحرية، وترتكز مهام الفرونتاكس–حسب المادة الثانية من الوثيقة التأسيسية المذكورة أعلاه– على ما يلي :

- تنسيق التعاون الميداني بين دول الإتحاد الأوروبي في ميدان إدارة الحدود الخارجية.
- مساعدة الدول الأعضاء على تدريب حرس الحدود الوطني بما في ذلك إنشاء معايير التدريب المشتركة.
- إجراء تحليلات للمخاطر.
- متابعة تطوير الأبحاث ذات الصلة بالرقابة والسيطرة على الحدود الخارجية.
- مساعدة الدول الأعضاء في الأوقات التي تحتاج فيها إلى المساعدة التقنية والميدانية بالحدود الخارجية.

[15]. المادة الأولى من لائحة مجلس الإتحاد الأوروبي رقم 2004/2007 مؤرخ في 26 أكتوبر 2004 يؤسس الوكالة الأوروبية لإدارة التعاون الميداني في الحدود الخارجية للدول الأعضاء بالإتحاد الأوروبي.

[16]. Frontex, annual *riskanalysis*,Warsaw, 2005, p. 34.

– تزويد الدول الأعضاء بالدعم اللازم في تنظيم عمليات العودة المشتركة.

من أجل التعامل الجماعي ضد تدفق المهاجرين خلقت فرق التدخل السريع على الحدود Les équipes d'intervention rapide aux frontières (RABIT) وذلك بتاريخ 11 جويلية 2007 بواسطة رقم : 863/2007 مثلما نادى به "برنامج لاهاي"، هذه الفرق تتدخل بسرعة من أجل المساعدة التقنية والميدانية لحرس الحدود الوطنيين في حالة التدفق المهم للمهاجرين على الحدود الخارجية لأوروبا[17].

لقد طور جهاز الفرونتاكس تعاونه مع دول الانطلاق Les pays de départ مع 17 دولة[18] وهو توجه يعكس مقاربة أوروبية عبر وطنية قائمة بشكل واضح على البعد الوقائي، أي العمل على صد الظاهرة في منبتها، فالهدف من العمليات البحرية في المياه الإقليمية للدول الغير هو القبض على المهاجرين السريين وإرجاعهم المباشر نحو شواطئ الإقلاع[19]، رغم أن هذا التوجه الجديد محل انتقادات قانونية (سنفصل هذه الانتقادات في المحور الثالث أدناه).

[17] . www.statewatch.org/news/2010/apr/indi/media-frontex-presentation.pdf, p. 11.
[18].CLOCHARD Olivier (sous la dir.), atlas des migrants en Europe : géographie critique des politiques, Armand Colin, Paris, 2002, p.20.
[19]. *Ibidem.*

المبحث الثالث : رؤية نقدية للمخرجات الأمنية الأوروبية

لا يمكن بأي حال أن ننكر النجاح الذي حققته المقاربة الأمنية التابعة للإتحاد الأوروبي في التصدي للجريمة المنظمة عبر الوطنية، فالأجهزة الأمنية والقضائية الأوروبية قد نجحت نسبيا في صد هذه الظاهرة من خلال طبيعة عملها الذي يقوم على التنسيق مع القوى الأمنية والقضائية للدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي، وبالتالي تجاوز مأزق الوطنية إلى حل "عبر الوطنية"، كنتيجة منطقية لحرية الحركة بعناصرها الأربع : السلع، رؤوس الأموال، الأشخاص والخدمات والذي استغلته المافيا والمنظمات الإجرامية من خلال تعارض التشريعات الوطنية[20]، خاصة مع إدماج معاهدة أمستردام 1997 لمكتسبات شنغن l'acquis de Schengen في الإطار المعاهداتي وأدخلت مصطلح «فضاء الحرية، الأمن والعدالة»[21]، غير أن هناك من النقاط القانونية والأمنية ما يثير العديد من التساؤلات والإشكالات العملية سنحاول أن نثيرها من خلال أربع مطالب فيما يلي.

المطلب الأول : المنظور الصلب للإتحاد الأوروبي : نحو استراتيجيات لينة؟

فيما يخص توجه الإتحاد الأوروبي في مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية كما الأشكال الأخرى من الظواهر الإجرامية والذي يرتكز كما رأينا أعلاه على مقاربة قائمة على الأمن الصلب، فإن الإتحاد أدرك بالفعل أن الاقتصار على العقيدة الأمنية لن يؤدي إلى النجاح الكامل في مواجهة الظواهر الإجرامية، وهكذا فإن الإتحاد الأوروبي –فضلا عن المقاربة الحقوقية لمجلس أوروبا– قد أدرك ذلك وبدأ بخلق استراتيجيات لينة غير قائمة على المنطق الأمني، بل على المنطق التنموي وبطرق استباقية ووقائية من خلال مثلا السياسة الأوروبية الجديدة للجوار (ماي 2014) من أجل دعم التنمية، الديمقراطية والازدهار الاقتصادي بدول الجوار الأوروبي، وأيضا استراتيجيات منطقة الساحل (مارس 2011)، السودان (جوان 2011) والقرن الإفريقي (نوفمبر 2011)[22].

يقين الإتحاد الأوروبي ذهب أبعد من ذلك من خلال الإقرار بالحل ما بعد الأمني أو على الأقل "الحلول المتوازنة" من خلال عدة استراتيجيات مثل «استراتيجية الأمن الداخلي للإتحاد الأوروبي : نحو نموذج أوروبي للأمن» والتي تهدف إلى تكملة «الإستراتيجية الأوروبية للأمن» المتبناة من طرف المجلس الأوروبي

[20]. DAOUED Emmanuel & ALBERTIN Sarah, les armes européennes de lutte contre la criminalité organisée : vers un arsenal opérationnel ?, *la revue du GRASCO*, n°11, 2015, p. 39.
[21] . RENAUDINEAU Guillaume, l'Union européenne, acteur de la sécurité intérieur ? », in DEBOVE, Frédéric & RENAUDIE, Olivier (coord.), sécurité intérieure : les nouveaux défis, Magnard-Vuibert, Paris, 2013, p. 210.
[22] . IRVING Lewis, *op.cit*., p. 82.

سنة 2010، والتي حاولت إيجاد "نموذج أوروبي للأمن" يرتكز على عدد من النقاط منها : التوازن ما بين الأمن، الحرية، الحياة الخاصة، الترابط ما بين الأمن الداخلي والأمن الخارجي وأيضا تحسين الوقاية.

المطلب الثاني : مخرجات عبر وطنية بمهام تنسيقية ؟

رغم الأدوار الهامة التي أضحت تلعبها الآليات المؤسساتية الأوروبية في مجال مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية إلا أنها تبقى بأدوار تنسيقية بحتة، وهكذا يعلق أحد الكتاب على أحد هذه الأجهزة ألا وهو جهاز الأوروبول بقوله أن «الأوروبول ليس "آف بي آي" أوروبي n'est pas un « FBI » européen فهو مجرد وكالة مكلفة بتسهيل تبادل المعلومات بين شرطة الدول الأعضاء، وهكذا فرغم تطور أدواته وصلاحياته فإن "القيمة المضافة" للأوروبول تبقى محدودة»[23]، فالجهاز الأمريكي يتمتع بصلاحيات أكيدة فيما يخص التحقيقات الميدانية فيما يلعب الأوروبول دورا تنسيقيا بين الأجهزة الوطنية المختصة، لكن رغم ذلك فإن للدور التنسيقي أهمية معتبرة من خلال تذليل صلابة المنطق الدولتي من خلال أدوات عبر وطنية بطبيعة بين–حكومية كما هو الحال في النظام القانوني للإتحاد الأوروبي (مجلس الإتحاد الأوروبي).

المطلب الثالث : مخرجات الإتحاد الأوروبي والشرعية القانونية؟

قامت وكالة الفرونتاكس بتبرير قيامها بإجراء تعاون مع الدول الغير (عن الإتحاد الأوروبي) في إطار التعاون مع دول الانطلاق رغم غياب المصادقة البرلمانية بـ"الضرورة التقنية"[24]، فهل لـ"الضرورة التقنية" سلطان على "الشرعية القانونية"؟، هنا يرى جون مارتينغ Jean Marting أن الوكالة (الفرونتاكس) أسست لتطبيق تقنين حدود شنغن Le code des frontières Schengen على الإقليم البري للدول الأعضاء أو على إقليمها البحري، وليس على الإقليم الدولي Territoire internationalisé أو على المياه الإقليمية للدول الأخرى ما أدى إلى عيوب أكد عليها مقترح إعادة النظر[25].

من ناحية أخرى فإن المادة 33 من اتفاقية جنيف للاجئين لسنة 1951 تمنع إرجاع اللاجئين من الحدود، في حين أن وكالة الفرونتاكس تبالغ وتتعسف في تنفيذ المقاربة الأمنية –التي وجدت لأجلها أساسا– فالفرونتاكس يدفع كرد على ذلك بما يسمى "طالبي اللجوء المزيفين" Les faux demandeurs d'asile وذلك من دون الرجوع إلى أي منهجية تسمح بالتمييز بين "المزيف" عن "الحقيقي" بين طالبي اللجوء[26] ، كما

[23] . RENAUDINEAU, Guillaume, *op.cit*., p. 210.
[24] . CLOCHAR, Olivier, *op.cit.*
[25] . CASELLA COLOMBEAU, Sara &*al*., agence Frontex : quelles garanties pour les droits de l'homme ?, étude sous soutient du groupe des Verts/ALE au Parlement européen, 2010, p. 23.
[26]. *Ibid*., p. 9.

أن ميثاق الحقوق الأساسية للإتحاد الأوروبي يمنع التمييز مهما كان نوعه، على أساس الجنس، العرق، اللون وغيره في حين أن وكالة الفرونتاكس قامت بـ"استهداف إثني" من خلال استهداف مجموعات وطنية خاصة عن طريق مثلا عملية Hydra التي جرت في 22 مطارا و16 دولة مستهدفة الهجرة السرية الصينية، أدت إلى توقيف 291 مهاجر صيني بين أفريل وماي 2007، نفس الشيء مع عملية SILENCE التي استهدفت الهجرة الصومالية، وهذا النوع من التدخل يطرح بوضوح قضية التمييز العرقي في تدخلات الوكالة[27]، وهكذا فإن الحاجة إلى مراقبة الجريمة المنظمة استعمل لتبرير التدابير التشريعية في مجال الأمن والتعاون القضائي والتي لها تأثير بالغ على حقوق الإنسان[28].

المطلب الرابع : مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية بين الإتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا : تفاهم في مفترق الطرق؟

في اجتماعها بتاريخ 3 جوان 2015 أشارت لجنة الهجرة، اللاجئين والأشخاص النازحين التابعة للجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا عن رفض Fabrice Leggeri المدير التنفيذي للفرونتاكس دعوة تبادل الآراء حول التحديات المرتبطة بالهجرة غير القانونية[29]، قد يقودنا هذا الموقف إلى التساؤل الجدي عن مدى وجود نقص في الانسجام بين الكيانين : الإتحاد الأوروبي ومجلس أوروبا، أم أن التباين المقتربي سيبقى دائما حجر عثرة أمام تكامل الجهود رغم تأكيد الطرفين على ضرورة احترام قضايا حقوق الإنسان وغيرها، من المهم التأكيد على أن جهود مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية مختلفة بين الكيانين، وحول هذا سنذكر النقطتين التاليتين :

أ. فيما يخص المنظور المعتنق من الإتحاد الأوروبي فهو "منظور أمني" ، يواجه الجريمة المنظمة عبر الوطنية بمفهوم الأمن الصلب، وهكذا فإن وسائل المكافحة هي وسائل ردعية تعمل على مكافحة الإجرام المنظم بشتى مركباته، وبالتالي لا يتم التمييز عادة بين المجرم والضحية، بين واقعة الهجرة السرية وأسبابها، أما مجلس أوروبا فهو يرتكز على "منظور حقوقي" من خلال العمل على فرض أحكام الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان والحريات الأساسية وبالتالي العمل على فرض حقوق المهاجر أو اللاجئ، وعدم

[27]. *Ibid*., p. 19.
[28]. SYMEONIDOU-KASTANIDOU Elisabeth, towards a new definition of organised crimein the europpean Union, *European Journal of Crime, Criminal Law and Criminal Justice*, 2007, p. 83.
[29] . www.assembly.coe.int/nw/xml/News-View-fr.asp?newsid=5658&lang=1&cat=134, consulté le 21/08/2015.

التعسف في "الطرد الحدودي" الذي يمارسه الإتحاد الأوروبي من خلال جهاز الفرونتاكس من خلال ما يسمى بالإعادة القسرية للوطن Le rapatriement forcé بالرغم من عدم قانونية ذلك ووجود اعتماد البرلمان الأوروبي كهيئة اتحادية مثلا لوثيقة تحديد المعايير الدنيا المشتركة لإبعاد المهاجرين السريين بدون وثائق[30].

ب. اختلاف بين الكيانين أيضا من ناحية الهدف من المكافحة، فإذا كان الإتحاد الأوروبي يهدف في مكافحته للجريمة المنظمة عبر الوطنية إلى الحفاظ على مكتسباته الاقتصادية، سواء تعلق الأمر بنتائج الجريمة كالأموال المبيضة التي تؤسس لاقتصاد هش يسقط بمجرد صدور الحكم القضائي مادام أن الأنشطة الإجرامية مهددة دائما بـ"الانقطاع المفاجئ" من جراء القمع أو المتابعة القضائية[31]، أو تعلق الأمر بمحل الجريمة كالضحايا أنفسهم من جراء التهريب Le trafic des migrants أو الاتجار La traite des êtres humains من خلال تشكيلهم لعبئ اقتصادي ناجم عن رعايا أجانب، في حين أن مجلس أوروبا بمنظوره الحقوقي يهدف إلى حماية حقوق الإنسان قبل كل شيئ، من خلال جملة الحقوق السياسية، المدنية، الاقتصادية والثقافية وغيرها، وبالتالي التركيز على إدماج المهاجر عوض طرده، عن توفير حد أدنى من الخدمات والأساسيات، وبالتالي فالفارق هنا تباين المصلحة تماما، مصلحة تدخل الإتحاد الأوروبي هنا هي "مصلحة الكيان الأوروبي"، في حين أن مصلحة تدخل مجلس أوروبا هو مصلحة الضحية بالذات.

من المهم أيضا التذكير أنه ورغم المفاوضات الموجودة بين مجلس أوروبا والإتحاد الأوروبي حول انضمام هذا الأخير كطرف "ثامن وأربعين" حول الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان كجانب معياري تابع لمجلس أوروبا، فإنه ولحد كتابة هذه الأسطر لم يقم بذلك، رغم وجود تعاون بخصوص بعض المسائل مثل مكافحة الاتجار بالبشر، الاستغلال الجنسي للأطفال والعنف ضد المرأة، ويعني الانضمام أيضا أن أعمال الإتحاد الأوروبي ستخضع لرقابة محكمة ستراسبورغ (مجلس أوروبا) أي الخضوع لـ "المعايير الحقوقية" التابعة لمقاربة مجلس أوروبا مع ما يمكن أن تلعبه من دور "سلبي" في مسيرة الإتحاد الأوروبي نحو "الاحتواء الأمني" لبعض الظواهر مثل الهجرة السرية، وهذا ليس ببعيد فقد سبق للمملكة المتحدة وأن هددت بالانسحاب من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لما لها من تأثير على قدرة الحكومة على مكافحة الجريمة والسيطرة على الهجرة[32]، كما أن الأمر الذي قد يطرح وبشدة "أزمة الاختصاص التنافسي" بين المحكمتين، خاصة وأن

[30]. TABARLY Sylviane, l'Europe, une "forteresse"? la gestion des politiques migratoires. Des lieux entre mobilités et immobilisations. Objectifs et activités de l'agence Frontex, *Géoconfluences*, 2008, accessible dans le site : www.geoconfluences.ens-lyon.fr1 doc/typesspace/frontieres/frontDoc4.htm, (20/06/2015).

[31]. *Organe international de contrôle des stupéfiants*, rapport 2002 : *les drogues illicites et le développement économique*, Vienne, 2002, p. 7.

[32]. محمد أمين الميداني، المملكة المتحدة والانسحاب من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، متاح عبر الرابط :

معاهدة أمستردام لسنة 1997 قد وسعت من مكانة حقوق الإنسان في النظام القانوني المجتمع L'ordre juridique communautaireمن ناحية خاصة توسيع اختصاص محكمة العدل(التابعة للإتحاد الأوروبي) في مواد حرية تنقل الأشخاص (مثل التأشيرات، اللجوء، الهجرة، التعاون الأمني والقضائي في المواد الجزائية)، كل ذلك ينمي احتمالات خطر تناقض الأحكام القضائية الأوروبية الذي قد ينشأ عن ذلك[33].

خاتمة

من المؤكد أن مقاربة الأمن الصلب التي تندرج تحتها الآليات المؤسساتية التابعة للإتحاد الأوروبي التي تناولناها في المتن أعلاه تعتبر نموذجا ناجحا في مسيرة القارة الأوروبية في موضوع مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، فالأزمات التي كانت قائمة بوجود المنطق الوستفالي قد تذللت فاتحة المجال أمام تعاون وتنسيق فوق وطني أدى إلى تعاظم فعالية المكافحة بشكل قوي ونجاح نسبي للمقاربة الأمنية، فالتنسيق بين الأجهزة الوطنية الأوروبية لإنفاذ القانون سمح بالتفعيل التقني والميداني لجهود مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية، من خلال التبادل السريع والبيني للمعطيات المتعلقة بالإجرام وبالتالي سرعة التدخل القمعي من جراء هذا التدفق المعلوماتي والإستخباراتي الممركز والقائم على مقاربة الارتباط كما تناولناه في المتن.

إن نجاح هذه المقاربة المبنية على الأمن الصلب، والمرتكزة على الأدوات التقليدية للمكافحة (أسلحة، رقابة حدودية، طرد المهاجرين...إلخ) لا ينفي معه فعالية بل ضرورة الاعتماد على مقاربة موازية بمنظور الأمن اللين، أي أن النجاح النسبي الذي حققته القارة الأوروبية لم يعتمد فقط على الحل الأمني الصلب الذي يطبقه الإتحاد الأوروبي بل أيضا من خلال ما أسميناه "المرافقة اللينة" التي يخوضها "مجلس أوروبا"، وهكذا ورغم عدم انضمام "الإتحاد الأوروبي" للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان فإن هناك نوع من التعاون الجدي بين الهيئتين كما ذكرناه في المتن، فضلا عن أن عدم انضمام هذا الأخير كهيئة لا يمنع من التزام أعضائه فرديا لأحكام الاتفاقية مادام أنهم يملكون العضوية فرديا في نظام "مجلس أوروبا" ذو الـ 47 عضوا، وبالتالي الإسهام أيضا في مكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية بمقاربة ذات آثار لينة.

يمكننا الخروج مما سبق بمجموعة من النتائج كما يلي :

– المهام المعهودة إلى الآليات المؤسساتية التابعة للإتحاد الأوروبي هي مجرد مهام تنسيقية وتحليلية تعمل على ربط الأجهزة الوطنية المختصة ببعضها البعض.

- www.acihl.org/article.htm?article-id=36&lang=ar.sa

[33].WACHSMANN, Patrick, *libertés publiques* (5e éd.), Dalloz, Paris, 22005, pp. 82, 83.

– مخرجات مجلس أوروبا في مجال مكافحة الجريمة المنظمة لم تصل بعد إلى درجة "المأسسة" مقارنة بمخرجات الإتحاد الأوروبي.

– أن الازدواجية الأوروبية من خلال ثنائية "مجلس أوروبا والإتحاد الأوروبي" أسهمت كثيرا في نجاح القارة الأوروبية في مكافحتها للجريمة المنظمة عبر الوطنية من خلال 'المقاربة الصلبة" للإتحاد الأوروبي" و" المقاربة اللينة" لمجلس أوروبا.

– يقين الإتحاد الأوروبي بـ"النجاح النسبي" للمقاربة الصلبة في مواجهة الجريمة المنظمة أدى به إلى تبني مقاربات ذات طبيعة لينة بعد تأكده من عدم قدرة المقاربة الأولى لوحدها على معالجة ظاهرة الجريمة المنظمة عبر الوطنية.