عن فعاليّة المقاربة الأوروبية للتصدي لظاهرة الهجرة غير النظامية

أوكيل محمد أمين[1]
جامعة بجاية

الملخص:

لازالت دول الاتحاد الأوروبي تعمد إلى اتخاذ سياسة أمنية وردعية في إطار إستراتيجيتها العامة لمواجهة ظاهرة الهجرة غير النظامية، وهذا رغم التداعيات والانعكاسات العديدة التي تطرحها المقاربة الأمنية اتجاه وضعية المهاجرين الهشة وضرورة احترام حقوقهم الأساسية التي لا تزال هدفا للانتهاك والتعدي في دول الاتحاد الأوروبي. حيث تظهر المستجدات الأخيرة قيام دول الاتحاد الأوروبي بتعزيز صلاحيات أجهزة مكافحة الهجرة غير النظامية كوكالة خفر السواحل وحرس الحدود، بالإضافة إلى اللجوء المفرط لاعتقال المهاجرين وتكثيف استعمال اتفاقات إعادة الرعايا، وهو ما ينجم عنه تكريس منهجي للسياسة الأمنية والقسرية مقابل تهميش كلي للجوانب الإنسانية والأبعاد التنموية في التعامل مع هذه الظاهرة العالمية.

الكلمات المفتاحية:

الطرد الجماعي، الإعادة القسرية، احتجاز المهاجرين، وكالة خفر السواحل.

تاريخ إرسال المقال: 2018/05/16، **تاريخ قبول المقال:** 2018/05/31، **تاريخ نشر المقال:** 2018/07/31

لتهميش المقال: أوكيل محمد أمين، "عن فعاليّة المقاربة الأوروبية للتصدي لظاهرة الهجرة غير النظامية "، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، المجلد 17، العدد01، 2018، ص ص.27-48.

المقال متوفر على الروابط التالية:
https://www.asjp.cerist.dz/en/PresentationRevue/72
http://univ-bejaia.dz/Fac_Droit_Sciences_Politiques/revues-de-la-faculte

[1] أستاذ محاضر قسم "أ"، كلية الحقوق والعلوم السياسية، عضو مخبر البحث حول فعلية القاعدة القانونية، جامعة بجاية، 06000، بجاية، الجزائر.
- المؤلف المراسل: oukil1979@gmail.com

The Effectiveness of the European Approach to Address the Phenomenon of Illegal Immigration

Summary:

The European Union continues to adopt a security and deterrent policy in the context of its general strategy to confront the phenomenon of illegal immigration, despite the many threats posed by the security approach to the situation of vulnerable migrants and the need to respect their fundamental rights, which are still the object of violation and encroachment in EU countries. Recent developments have shown that EU countries have strengthened the powers of irregular immigration agencies such as the Coast Guard and border guards, as well as intensifying the use of resettlement agreements. This results in a systematic emphasis on security policy as opposed to marginalization of humanitarian aspects and developmental dimensions in dealing with this phenomenon.

Key words:

Collective expulsion, Forced return, Detention of migrants, the Coast Guard Agency.

De l'efficacité de l'approche européenne de lutte contre le phénomène de l'immigration illégale

Résumé :

Dans le cadre de sa stratégie générale de lutte contre l'immigration illégale, les Etats de l'Union Européenne continuent à mener une politique sécuritaire et répressive, et ce, en dépit des enjeux et des répercussions de l'approche sécuritaire sur la situation vulnérable des migrants et de la nécessité du respect de leurs droits fondamentaux qui ne cessent de faire l'objet d'atteinte et de violation dans les Etats en question. Ainsi, une telle politique s'est manifesté récemment par le renforcement des prérogatives des organes de lutte contre l'immigration illégale telle que *l'agence* Européenne de *garde*-frontières et les *garde-côtes,* ce à quoi s'ajoute le recours excessif à l'arrestation des migrants ainsi qu'aux conventions sur le renvoi des ressortissants. D'où la consécration méthodique de la politique sécuritaire et coercitive remettant en cause les considérations humanitaires et développementales dans le traitement d'un tel phénomène universel.

Mots clés :

Expulsion collective, la détention de migrants, le retour forcé ,L'agence européenne de *garde*-frontières et de *garde-côtes.*

مقدّمة

تعدّ الهجرة غير الشرعية أو غير النظامية ظاهرة شديدة التعقيد، تشكّل أبرز التحديات التي تشغل بال المجتمع الدولي في الوقت الراهن، ذلك أنّ تداعياتها تشمل جلّ الدول في العالم بصرف النظر عن وضعها كدول مصدر أو عبور أو مقصد. فحركية الأفراد وتنقلهم طلبا لمستقبل أفضل مطلب حيوي لا تنفك المجتمعات البشرية عن المطالبة والقيام به، مهما وضعت في طريقها من قيود وعقبات، وهذا ما يفسّر تعدد وتشّعب أنماط الهجرة ودوافعها، فقد يحدث أن تتحد وسيلة الهجرة كسبيل وسلوك يهدف صاحبه من خلاله الانتقال من إقليم لآخر طلبا للعمل أو الرفاه وهو المفهوم النمطي والتقليدي للهجرة، مع آخر يتخذ نفس السبيل لكنّه ينشد سوى الانعتاق أو الخلاص من وضع انقطعت فيه سبل العيش والأمان، كحال النازحين واللاجئين والمهاجرين بفعل النزاعات والأزمات الإنسانية المختلفة. فدوافع الهجرة غير النظامية وأشكالها مختلفة وهو ما يجعلها بالضرورة ظاهرة إنسانية بالغة الأهمية، سيما مع تفاقم النزاعات واتساع بؤر التوتر والفقر وتباعد مستوى ونمط العيش بين دول الشمال والجنوب، ولعلّ ما زاد من تعقيدها هو اقترانها أحيانا بوسائل غير مشروعة على الصعيد الدولي كشبكات تهريب المهاجرين ومجموعات الاتجار بالبشر التي تتخذ من وضعية المهاجرين المحتومة سببا للانتفاع .

لكن استفحال ظاهرة الهجرة غير النظامية مؤخرا وارتفاع معدلاتها بشكل غير مسبوق سيما اتجاه الأقاليم الأوروبية، كان عاملا حاسما في دفع دول الاتحاد الأوروبي إلى اتخاذ تدابير موّحدة للتصدي لهذه الظاهرة والسيطرة على آثارها والحد من تفاقمها، وذلك عن طريق إقامة استراتيجية مشتركة شاملة للتنسيق والتعاون وتنظيم قواعد دخول الأجانب إلى أقاليم الاتحاد الأوروبي والإقامة والتنقل فيها، تقوم أساسا على تشديد أنظمة الرقابة على الحدود الخارجية لدول الاتحاد مع الاستعانة بكافة الوسائل والمعدات اللازمة والتي تراها مناسبة لتحقيق دواعي الحفاظ على أمنها والنظام العام على أقاليمها.

وبصرف النظر عن أحقيّة دول الاتحاد في تقرير سياستها الخاصة بالهجرة وتنظيم ضوابط تنقل الأجانب إلى أقاليمها أو الإقامة فيها، بما يتلاءم مع سيادتها في إعمال سلطان قوانينها على كامل أقاليمها، فإنّ تركيزها الشديد على الجوانب الأمنية في استراتيجيتها لمكافحة الهجرة غير النظامية من قبيل اعتمادها على أساليب الاحتجاز الجماعي والاعتراض البحري والإعادة القسرية للمهاجرين، فضلا عن استعمالها المباشر للقوة وتدابير القمع عن طريق الاستعانة بأجهزة أمنية لمكافحة الهجرة والرقابة على تسلل المهاجرين لحدود الاتحاد أبرزها وكالة "***Frontex***" ، يكون له وقع سلبي مباشر وأكيد على الحقوق الأساسية للمهاجرين.

ومن جهة أخرى، وعلاوة على الانعكاسات التي تخلّفها السياسة الأمنية على حقوق المهاجرين، فإنّ المقاربة الأوروبية تقوم على الحد من نسب الهجرة وتقييد تنقل وحركة الأشخاص إلى أبعد الحدود، بما يخدم مصلحة الطرف الأوروبي فقط في معادلة الهجرة كدول مقصد تسعى للتحكم والحفاظ على أمنها العام، وهذا مقابل ما تطرحه هذه السياسة الأحادية في النهاية من إهمال تام لمصالح دول المصدر، فضلا عن تقويض حق

الرعايا الأجانب في التنقل وإعاقة سبل انتقالهم بين دول العالم، وهو ما يرهن أفق مساهمتهم في تعزيز سبل التنمية الدولية المستدامة وتدعيم معدلات النمو والتعاون الاقتصادي والتجاري بين الدول، فلا يمكن إنكار المساهمة الإيجابية التي قدّمها ولا يزال يقدّمها المهاجرون في تحقيق أطر النمو الشامل وخدمة برامج التنمية المستدامة لدول المقصد، وهذا ما يؤكد الطابع العالمي للهجرة في كونها ظاهرة دولية متعددة الأبعاد والآثار، لا يمكن تناول جوانبها المتعددة من منظور أحادي فقط أو استراتيجية واحدة تحقق مصالح دول معيّنة بالذات، ذلك أنّ المسألة تتطلب اتخاذ سياسة دولية شاملة ومتوازنة تراعي مصالح جميع الأطراف على حد السواء: دول مقصد أو دول مصدر أو حتّى دول عبور.

وعلى هذا الأساس، تهدف هذه الدراسة لتحليل أسس وأبعاد مقاربة الاتحاد الأوروبي الحالية للتصدي لظاهرة الهجرة غير النظامية والتي لا يزال يسيطر عليها الطابع الأمني بشكل لافت لحد الآن، وذلك بتبيان أساليب ونتائج تبني هذا التوجه للتعاطي مع ظاهرة الهجرة، علاوة عن تحديد مدى تأثير الخيار الأمني على انفتاح المقاربة الأوروبية على الحلول الأخرى الموازية الرامية لمعالجة متكاملة للجوانب الإنسانية والاجتماعية والتنموية التي تنطوي عليها الهجرة غير النظامية، وهذا ما يدفعنا لدراسة هذا الموضوع من منظور الإشكالية التالية:

ما مدى توفيق المقاربة الأوروبية الراهنة في مواجهة ظاهرة الهجرة غير النظامية واستيعاب كافة أبعادها الإنسانية والإنمائية المتعددة؟

وللإجابة عن الإشكالية المطروحة، ارتأينا تقسيم الدراسة إلى محورين، تناولنا في **الأول** تكريس أولوية الخيار الأمني في المقاربة الأوروبية لمواجهة الهجرة غير النظامية، بينما عالجنا في **الثاني** تهميش الأبعاد الإنسانية والتنموية في المقاربة الأوروبية الراهنة لمواجهة الهجرة غير النظامية.

المحور الأول: تكريس أولوية الخيار الأمني في المقاربة الأوروبية لمكافحة الهجرة غير النظامية

تقوم السياسة الأوروبية الراهنة لمواجهة الهجرة غير النظامية على تكريس شامل ومستمر للمقاربة الأمنية، وينبري ذلك من خلال تفضيل اعتماد الأساليب القسرية والردعية للتعامل مع الظاهرة **(فرع أول)** فضلا عن توسيع نطاق التعامل الأمني معها ليشمل صلاحيات وأهداف جديدة في استراتيجية مكافحة الظاهرة **(فرع ثان)**.

الفرع الأول: اللجوء للأساليب القسرية والردعية في التعامل مع الهجرة غير النظامية

تستخدم دول الاتحاد الأوربي وسائل قسرية لتنفيذ سياسة الحد من الهجرة غير النظامية، تنعكس سلبا على وضعية حقوق المهاجرين، تتمثل أهمها في الاحتجاز القسري(1)، والإعادة القسرية باستعمال اتفاقيات إعادة الرعايا والقبول(2).

1- إحتجاز المهاجرين غير النظاميين كآلية لمراقبة الحدود

أ- الطبيعة الشمولية للاحتجاز

لا تزال الدول الأوروبية تعمد إلى احتجاز المهاجرين الذين يثبت دخولهم إلى أقاليمها بطريقة غير قانونية ومخالفة لشروط تنقل الأجانب [1]، بحيث تجسّد هذه الممارسة المدخل الرئيسي لجميع انتهاكات حقوق المهاجرين وحرياتهم الأساسية. تتخذ دول الاتحاد الأوروبي تدابير الاعتقال الاداري كأحد أهم آليات التعامل مع ظاهرة الهجرة غير النظامية رغم عظم الخطورة المحيطة بتنفيذه على المعتقلين، حيث يعدّ هذا التدبير إجراء شموليا بامتياز لا يُراعي الظروف الاستنسابية والوضعيات القانونية المتباينة للأشخاص الخاضعين له، كحالة اللاجئين مثلا الذين لا ينطبق عليهم مركز المهاجرين غير النظاميين لحقهم الأكيد في الحصول على الحماية الدولية، أو الفئات الهشة كالنساء والأطفال الذين يختلف وضعهم عن باقي المهاجرين حيث تحتاج وضعيتهم إلى رعاية أولى ومعاملة فضلى.

كما أنّ الدول الأوروبية وإن كانت تعتمد هذا التدبير بصفة مؤقتة بحجة حفظ نظامها العام ومراقبة سبل الدخول القانوني لأقاليمها، في انتظار ترحيلهم إلى أماكن أخرى أو إعادتهم لبلدانهم، فإنّ الممارسة الراهنة تكشف العديد من التجاوزات التي ينطوي عليها هذا التدبير بدء بتقييد الحق في التنقل، والتمادي في فرضه وإطالة مدته، زيادة عن ظروف الاعتقال ونوع المعاملة التي يجدها المهاجرون في مراكز الاعتقال ومستوى الرعاية الصحية الواجبة لهم وغيرها من الظروف الصعبة والماسة بحقوقهم في مراكز الاحتجاز [2].

---

[1] انظر:

Paul CHIRON, "Les politiques migratoires européennes à la frontière de Droit", observatoires des questions humanitaires, IRIS, Paris, juin2017, p4.

[2] بصرف النظر عن الأسباب التي تتخذها دول الوجهة لتبرير لجوئها لحجز المهاجرين غير الشرعيين، فإنّ هذه المعاملة تعدّ قانونية فقط في حال اعتقال شخص لمنع دخوله بطريقة غير قانونية إلى إقليم الدولة أو ضد أي شخص يتخذ ضده إجراء بالترحيل حسب ما تنص عليه المادة الخامسة من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان، انظر:

La convention européenne de droit de l'homme de 1950 signée le 4 Novembre 1950, amendée par les protocoles 11 et 14, complétée par le protocole additionnel et les protocoles 4,6,7,12 et 13, disponible sur le site de l'union européenne suivant,

http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_FRA.pdf (تاريخ الاطلاع عليه: 10-12-2017)

ب- آثار الاحتجاز على وضع المهاجرين

كشف المقرر الخاص المعني بحقوق المهاجرين لدى مجلس حقوق الانسان، السيد "فرانسوا كريبو"(François Crépeau) في تقريره المقدّم في الدورة 29 أمام مجلس حقوق الانسان سنة 2015 [1]، أنّ العديد من المهاجرين غير النظاميين وملتمسي اللجوء يتعرضون للاحتجاز بعد وصولهم إلى الاتحاد الأوروبي في رحلات غالبا ما تكون طويلة وخطيرة وشاقة. والأخطر في الأمر حسب المقرّر الخاص، أنّ: " بعض حالات احتجاز المهاجرين في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تتعارض مع القانون الدولي لحقوق الإنسان، لأنّ هذا الاحتجاز يُعرّف في القانون المحلي على أنّه غير معقول أو ضروري أو متناسب، ولا يُقرّر على أساس كل حالة على حدة ".

ويشدّد المقرّر على أنّ: " الكثير من المهاجرين يعاملون بطريقة قاسية وعقابية، رغم أنّ الهجرة غير النظامية ليست عملا إجراميا. ولقد تبيَّنَ أنّ الاحتجاز المطوّل والمستند إلى أسس غير واضحة له تأثير مدمّر على الصحة العقلية للمهاجرين وملتمسي اللجوء". لذلك فإنّ التقرير المذكور يحث جميع الدول على اعتماد تدابير فعالة لوضع حد للاعتقال والاحتجاز التعسفيين للمهاجرين، واتخاذ إجراءات لمنع أي شكل غير قانوني من أشكال حرمان المهاجرين من الحرية، مع إيلاء اهتمام خاص لحالات الاحتجاز التعسفي للمهاجرين، وبخاصة مسألة احتجاز الأطفال والمراهقين المهاجرين. كما يطلب إلى الدول أن تعتمد تدابير ملموسة من أجل الحيلولة دون انتهاك حقوق الإنسان للمهاجرين أثناء العبور، بما في ذلك الموانئ والمطارات والحدود ونقاط التفتيش التابعة لسلطات الهجرة، وأن تدرِّب الموظفين العموميين الذين يعملون في تلك المرافق وفي مناطق الحدود على معاملة المهاجرين وأسرهم باحترام ووفقاً للقانون [2].

---

[1] انظر:

تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الانسان للمهاجرين أمام مجلس حقوق الانسان، الدورة رقم 29، صادر بتاريخ 8 ماي 2015، (وثيقة رقم A/HRC/29/36) متوفرة على الرابط:

http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session29/Documents/A_HRC_29_36_ARA.DOCX

(تاريخ الاطلاع عليه: 10-12-2017).

[2] المرجع نفسه.

2- إبرام اتفاقيات إعادة الرعايا: "آلية لتكريس الإعادة القسرية"

أ-مضمون اتفاقيات إعادة الرعايا

اتخذت اتفاقيات إعادة الرعايا وتنقل الأشخاص مظهرا مميّزا في سياسة الاتحاد الأوروبي المنتهجة لمكافحة ظاهرة الهجرة السرية وحفظ النظام العام في أقاليمها، حيث اعتمدتها كأسلوب للسيطرة على تدفقات المهاجرين غير النظاميين وإعادتهم إلى بلدانهم الأصلية [1]. ورغم كون دول الاتحاد تحاول منح الانطباع بأنّ استخدامها لهذه الاتفاقيات يندرج في إطار التعاون والتنسيق المستمر مع دول المصدر، فإنّ هذه الاتفاقات ترتب التزامات على دول المصدر تقضي بقبول إعادة رعاياها المقيمين بصفة غير قانونية في دول المقصد رغم عدم امتلاكهم لوثائق هوية، شرط إمكانية التأكد من جنسيتهم من طرف مصالحها القنصلية [2].

ومع أنّ دول المصدر تبقى إرادتها سيّدة في قبول الرعايا المعنيين بالترحيل إليها، إلا أنّها لا تملك حق رفض أو الاعتراض على مبدأ الترحيل متى تمكنت الدول الطالبة للترحيل إثبات جنسية الرعايا المعنيين، وهنا تظهر حقيقة إبرام هذه الإتفاقات في كونها مُصمّمة خصيصا لتقييد حق الأفراد في حرية التنقل المكفول دوليا، حيث أنّها الأداة النموذجية لإعادة المهاجرين غير المرغوب فيهم إلى دولهم الأصلية، بما يتوافق مع مبدأ سيادة دول الوجهة أو المقصد في إعمال قوانينها لدخول وتنقل الأشخاص ومغادرتهم أقاليمها. وعلى هذا الأساس تكون مصلحة الدول الأوروبية في إبرام هذه الاتفاقيات أكبر من مصلحة دول المصدر التي تكتفي بالاستفادة من تأطير سبل عودة رعاياها إلى وطنهم، والسماح لهم بالعودة متى تأكدت من جنسيتهم حتى في حالة عدم امتلاكهم لوثائق تثبت ذلك، ولذلك فإنّ هذه الاتفاقات تخدم في النهاية استراتيجية الدول الأوروبية في مكافحة ظاهرة الهجرة غير النظامية وتنظيم الإعادة القسرية للمهاجرين.

ب- تشجيع عقد اتفاقيات إعادة الرعايا في إطار برامج الشراكة

لقد كرسّ الاتحاد الأوروبي اتفاقيات إعادة الرعايا كأحد أهم آليات مكافحة الهجرة غير النظامية في سياسته المشتركة، إذ بات يطرحها كأهداف تعاقدية في إطار إقامة اتفاقيات الشراكة مع دول البحر المتوسط أو مع دول غرب آسيا وفق صيغة جديدة تعرف ب:" البرامج المشتركة للهجرة والحركة "[3] (PCMM)، حيث

---

[1] راجع:

مهدي ريّس، اتفاقيات الاتحاد الأوروبي لإعادة القبول، نشرة الهجرة القسرية رقم 51، يناير 2016، ص 45، متوفر على الرابط التالي:

http://www.fmreview.org/ar/destination-europe.html.(تاريخ الاطلاع عليه: 10-1-2018)

[2] المرجع نفسه.

[3] وتعرف بـ:

(Les Programmes communs pour les migrations et la mobilité)

يعرض الاتحاد الأوروبي على دول المصدر أو العبور تقديم مساعدات تنموية وتسهيل حصول رعاياها على تأشيرات الدخول في إطار الهجرة النظامية، مقابل التزامها بمنع تسلل المهاجرين وباستعادتهم حتى إن لم يكونوا من حملة جنسيتها لترحيلهم لاحقا لدولهم الأصلية، ومثال ذلك اتفاقية إعادة القبول المبرمة بين تركيا والاتحاد الأوروبي، الموقعة في ديسمبر 2013، والتي دخلت حيز التنفيذ في 18 مارس 2016، حيث تنص على إعادة جميع المهاجرين غير النظاميين في تركيا الذين دخلوا أراضيها ليعبروا منها إلى أوروبا، بحيث لا تلزم الاتفاقية تركيا باستعادة رعاياها فقط، بل كل المهاجرين الذين عبروا أراضيها اتجاه أوروبا، ليجري ترحيلهم في مرحلة ثانية إلى بلدانهم الأصلية[1]. ويعدّ هذا الأمر من الأحكام الخطيرة في الاتفاقية، لكون غالبية المهاجرين الذين يعبرون تركيا إلى الدول الأوروبية من الأفغان والسوريين والعراقيين الفارين من الاضطهاد في دولهم الأصلية. ومن دون أدنى شك فإنّ اتفاقيات إعادة الرعايا والقبول تشكّل خطرا على حقوق الانسان عندما تعرض كوسيلة في إطار تنفيذ سياسة إدارة الهجرة، ذلك أنّها تطرح إشكالا عميقا في كونها أداة شمولية لا تقيم تمييزا بين أوضاع الهجرة المختلفة، بالنسبة للمهاجرين الذين يجدون أنفسهم في وضع غير قانوني في دول الوجهة كاللاجئين والنازحين من النزاعات أو طالبي اللجوء السياسي مثلا، بحيث لا تترك فرصة للمهاجر غير النظامي لإثبات وضعه أو لدراسة مسألة الترحيل حالة بحالة أو تمكينه من طلب الحماية الدولية الملائمة لوضعه القانوني[2].ناهيك عما تخلّفه إجراءات تنفيذ هذه الاتفاقيات من انتهاك صريح ومباشر لمبدأ عدم الإعادة القسرية المقرّر في نص المادة33 من اتفاقية الأمم المتحدة لحماية اللاجئين لعام1951[3].

انظر:

Samuel COGOLATI, Et Autres, " Les Migrants en méditerranée et la protection des droits de l'homme ", Derction generale des politiques externs, Parlement Europeen,2015, p56, disponible sur le lien:
http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535005/EXPO_STU(2015)535005_FR.pdf

(تاريخ الاطلاع عليه: 10-3-2018)

[1] انظر:

مهدي ريّس، مرجع سابق، ص46. وللاستزادة حول أثر اتفاقيات الاتحاد الأوروبي لإعادة القبول على وضع المهاجرين غير النظاميين، راجع:

Mehdi RAIS, " Les accords communautaires de réadmission des migrants en situation irrégulière", Publié par : Konard-Adenauer-Sttiffung, RABAT, Édition 2018.

[2] انظر:

Claudia CHARLES, " Accords de réadmission et respect des droits de l'homme dans les pays tiers", Parlement Européen, département thematiques, Bruxelles, 2007, p19. Disponible sur le lien:
http://www.europarl.europa.eu/activities/expert/estudies.do?languageFR

(تاريخ الاطلاع عليه: 1-3-2018)

[3] تنص المادة 33 من اتفاقية الأمم المتحدة لوضع اللاجئين، على:

لقد أشار مقرر مجلس حقوق الانسان لشؤون الهجرة السيد "فرنسوا كريبو" (François Crépeau) في تقريره المذكور إلى أثر اتفاقات إعادة القبول "Les accords de réadmission" التي تعقدها دول الوجهة ومنها الدول الأوروبية، على الوضع العام للمهاجرين ومدى احترام حقوقهم وحرياتهم الأساسية، حيث جاء في نص الفقرة 39 من التقرير: " تمثل اتفاقات إعادة القبول مجال قلق خاص، حيث أنّ إطار تنفيذ هذه الاتفاقات تَرتبَ عنه عمليات ترحيل وإعادة إلى بلدان المصدر وبلدان ثالثة لا يسود فيها القانون وتملك نظم لجوء سيئة"[1].

الفرع الثاني: تعزيز نطاق تطبيق السياسة الأمنية في التصدي للهجرة غير النظامية

إنتهجت دول الاتحاد الأوروبي سبيل المراهنة أكثر على الطابع الامني في سياستها للتصدي لظاهرة الهجرة غير النظامية، حيث عمدت إلى تحديث وتعزيز صلاحيات وكالة مراقبة الحدود الخارجية باعتبارها الهيكل الأمني المحوري في استراتيجية الاتحاد الأوروبي لمكافحة الهجرة ومراقبة سبل التنقل عبر الحدود(1)، فضلا عن دمج مجال السياسة الامنية لمكافحة الهجرة بمجالات مكافحة الاجرام والارهاب الدولي(2).

1- تعزيز صلاحيات وكالة "فرونتكس": "Frontex"

تعدّ وكالة حرس الحدود وخفر السواحل "فرونتكس" أهم أدوات تنفيذ السياسة الأوروبية لمكافحة الهجرة غير النظامية. تقوم الوكالة على تشديد الرقابة على إجراءات الدخول عبر الحدود والمياه الإقليمية لدول الاتحاد الأوروبي. وقد عملت دول الاتحاد الأوروبي على تحديث وإصلاح وكالة "Frontex"، وإقرار صيغتها الجديدة التي صادق عليها الاتحاد الأوروبي في 14سبتمبر2016 بهدف إنقاذ نظام "شنغن" وتعزيز أنظمة المراقبة والتنقل وحركة الأجانب عبر حدود الاتحاد [2].

"لا يحق لأي دولة طرف في الاتفاقية، ولأي سبب من الأسباب، طرد أو ترحيل لاجئ لخارج حدودها، إذا كانت حياته وحريته مهددة بسبب عرقه أو دينه أو جنسه، أو انتمائه لأي فصيل اجتماعي أو سياسي." اتفاقية الأمم المتحدة لوضع اللاجئين، اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 28 يوليو 1951، ودخلت حيز النفاذ في 22أبريل 1954. متوفرة على الرابط:
http://www.hlrn.org/img/documents/Refugee%20Convention%201951%20ar.pdf
(تاريخ الاطلاع: 15-01-2018)

[1]. تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الانسان للمهاجرين أمام مجلس حقوق الانسان، الدورة رقم 29، صادر بتاريخ 8 ماي 2015، مرجع سابق.

[2] انظر:
Nina FABRIZI-RACINE, " Frontex: nouvelles agences européenne de gardes-frontières et de gardes côtes : des données et des hommes " ,in :La Revue de Droit de l'homme,(en ligne), mis en ligne le 21 Mars2017,p2, disponible sur le lien: https://revdh.revues.org/3037
(تاريخ الاطلاع عليه: 11-3-2018).

إنّ وكالة Frontex الجديدة تضم وكالة مراقبة الحدود السابقة، بالإضافة للأجهزة الوطنية لمراقبة الحدود، وذلك بهدف توفير ظروف أحسن لمراقبة الحدود الخارجية لدول الاتحاد وتعزيز أطر التعاون المشترك بينها لتفادي القصور الناجم عن السياسة الأحادية، وتغطية العجز المادي والتقني الذي تعاني منه بعض دول الاتحاد في السيطرة على ظاهرة الهجرة غير النظامية [1]. وتتمحور مهمة الوكالة في الإشراف على مراقبة الحدود والتدخل في إقليم دول الاتحاد لمكافحة ظاهرة الهجرة السرية والسيطرة على عمليات تدفق المهاجرين، وذلك من دون حاجتها للموافقة الصريحة لهذه الدول. وتستند في نشاطها على الدعم المادي واللوجستي الذي تحظى به من دول مجلس الاتحاد، والذي تم رفعه بشكل غير مسبوق من أجل توظيف أرقى التكنولوجيات الحديثة والرقمية من رادارات وأقمار صناعية وأجهزة ووسائل عسكرية وأمنية متطورة، لغاية كشف عمليات تسلل واختراق الحدود الأوروبية [2]. هذا بالإضافة عن صلاحيتها الموسّعة في استغلال قاعدة البيانات الشخصية التي يوفرها لها جهاز "SIS" (نظام شنغن للمعلومات) وكلا من وكالتي: "Interpool" و" Eurosur"، لضمان تبادل المعلومات بينها وبين دول الاتحاد في الوقت المناسب وأقرب الآجال بشأن مكافحة الهجرة غير النظامية.

وعلى هذا الأساس لم تهدف عمليات إصلاح وكالة "فرونتكس" لتغيير الخط العام لسياسة الاتحاد الأوروبي في التعاطي مع ظاهرة الهجرة السرية، وإنّما لتكريس الطابع الأمني في التعامل مع هذه الظاهرة بشكل أعمق، عبر توسيع صلاحيات الوكالة للتدخل في دول الاتحاد، وتشديد عمليات الرقابة وتوحيد مخططات التدخل للسيطرة على حركة المهاجرين عبر الحدود [3]، وهو نفس المسار الأمني المتخذ سابقا مع تشديد أكبر في مجالات وأساليب التطبيق.

2- إدراج مسألة مكافحة الهجرة غير النظامية في مجالات مكافحة الجريمة

علاوة عن التدابير الأمنية التي تتخذها الدول الأوروبية للتعامل مع التسلل أو الدخول إلى أقاليمها بطريقة غير مشروعة، والتي تقود إلى احتجاز المهاجرين أو اعتقالهم لفترة معيّنة، ريثما يُقضى في مصيرهم إما بالترحيل الجماعي أو بإخلاء سبيلهم تحت شرط تحديد فترة زمنية لمغادرة الإقليم تحت طائلة تشديد العقوبة، أو تنفيذ عمليات الاعتراض البحري وما يخلّفه من تهديد وشيك لحياة وأمن المهاجرين، فإنّ السياسة الأوروبية الراهنة للتعاطي مع الهجرة غير النظامية تكشف بأنّها تسعى لدمج مسألة مواجهة هذه الظاهرة مع مجال مكافحة

---

[1] Ibid, p2.

[2] انظر:

محمد الهزاط، السياسة الأوروبية في مجال الهجرة غير النظامية وفشل خيار الهجرة صفر، مجلة العلوم القانونية، الرباط، العدد السادس السنة2017، ص98.

[3] انظر:

Nina FABRIZI-RACINE, op cit, p4.

ظواهر إجرامية قد تكون متداخلة معها، كجريمة تهريب المهاجرين أو الاتجار بالبشر أو جرائم الارهاب الدولي، وهذا بالرغم من الفرق الواضح بين طبيعة الهجرة التي تعمّها الجوانب الإنسانية والدوافع الاجتماعية مع الظواهر الاجرامية المذكورة، وهذا ما ينفي نهائيا صحة الربط ومحاولات المزج بينها وبين المسائل الجنائية ومكافحة الجريمة [1].

وفي هذا الصدد، شدّد السيد "فرنسوا كريبو" المقرر الخاص المعني بحقوق الانسان لشؤون المهاجرين من خلال التقرير الذي قدّمه لمجلس حقوق الانسان في دورته 29 سنة 2015، على أنّ: "الكثير من المهاجرين يعاملون بطريقة قاسية وعقابية، رغم أنّ الهجرة غير النظامية ليست بأي حال من الأحوال عملا إجراميا" [2].

لقد سمحت عملية مراجعة نظام مراقبة الحدود بواسطة وكالة "فرونتيكس" في 14 سبتمبر 2016 بتوسيع صلاحية هذه الأخيرة، لتشمل حاليا اختصاصات نوعية جديدة هي محاربة الإرهاب والجريمة العابرة للحدود، حيث خوّلها مجلس الاتحاد سلطة جمع المعلومات والبيانات الضرورية لمحاربة الإرهاب والجريمة المنظمة من جميع الأشخاص المشبوهين[3]، وتكرّس هذا الدمج بين وظيفة مكافحة الهجرة غير النظامية ومحاربة الإرهاب بالتعاون الضروري بين وكالة "فرونتيكس" ومنظمة "الانتربول"، فضلا عن صلاحية وكالة خفر السواحل ومراقبة الحدود في استغلال قاعدة البيانات الشخصية المتضمنة في نظام (SIS) لنفس الغرض[4]، وهو ما يشكّل خطرا على الحقوق الشخصية للمهاجرين، و يسهم في تعزيز النظرة التمييزية والنمطية اتجاههم بوصفهم مجرمين أو مصدر خطر للمجتمع الأوروبي، مما قد ينعكس في رفع معدلات الكراهية واستعداء المهاجرين لدى بعض أوساط المجتمع الأوروبي وفي تفشي طريقة التعامل التمييزية نحوهم.

---

[1] انظر:

محمد الهزاط، مرجع سابق، ص97.

[2] انظر:

تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الانسان للمهاجرين بشأن خطة لتيسير التنقل البشري لعام2035، مجلس حقوق الانسان، الدورة 35البند3من جدول الاعمال، وثيقة رقمA/HRC/35/25مؤرخة في 28أبريل2017، متوفر على الرابط:
http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session35/Pages/ListReports.aspx
(تاريخ الاطلاع عليه: 15-3-2018).

[3] انظر:

Nina FABRIZI-RACINE, op cit, p7.

[4] انظر:

Ibid, p7.

المحور الثاني: تهميش الأبعاد الإنسانية والتنموية في السياسة الأوروبية لمواجهة الهجرة غير النظامية

أدى التكريس المتزايد للنهج الأمني في السياسة الأوربية الراهنة لمواجهة ظاهرة الهجرة غير النظامية إلى إسقاط فرصة اعتماد بدائل وحلول موازية جديرة بإرساء مقاربة شاملة لمعالجة هذه الظاهرة العالمية، وذلك لاحتمال تعارضها مع الحل الأمني الذي ينتهجه الاتحاد الأوروبي، أو لأثرها البعيد أو المتوسط مقارنة بالأثر الفوري الذي يطبع الخيار الامني. فبالرغم من الطابع الإنساني الذي يكتسي ظاهرة الهجرة، واحتمال تعرض المهاجرين لانتهاكات عديدة لأبسط حقوقهم الأساسية نظرا لوضعهم الهش في دول المقصد، فإنّ الاتحاد الأوروبي لايزال لحد الآن يغيّب السبيل الإنساني في التعامل مع هذه الظاهرة **(فرع أول)** فضلا عن كون السياسة الأوربية الراهنة تتعاطى بتجاهل تام مع البعد التنموي المترابط مع ملف الهجرة الدولية رغم دور المهاجرين الأساسي في دفع سبل التنمية الدولية في العالم **(فرع ثان)**.

الفرع الأول: إهمال البعد الإنساني في السياسة الأوربية لمواجهة الهجرة غير النظامية

لا يزال الاتحاد الأوروبي يتغاضى عن منح مكانة خاصة لمسألة حماية حقوق الانسان في سياسته الراهنة لمواجهة الهجرة غير النظامية، نظرا لاصطدامه بالخيار الاستراتيجي الأمني الذي ينتهجه، فلطالما كانت مسألة حقوق الانسان هاجسا بارزا في سبيل تقرير السياسات الأمنية، نظرا لتقييدها مجال إنفاذ هذه الأخيرة، وعلى هذا الأساس يُبرَّر استمرار الدول الأوروبية في رفض الالتزام بالاتفاقيات الدولية التي تمنح حماية فاعلة للمهاجرين**(1)**. كما يتبيّن تهميش السياسة الأوروبية للبعد الإنساني من خلال تهاونها عن إقحام آليات فعّالة كفيلة بحفظ حقوق المهاجرين، لمراقبة نشاط أجهزة مكافحة الهجرة غير النظامية**(2)**.

1- رفض الالتزام باتفاقية حماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم

أ- عن الحماية المقرّرة في الاتفاقية للمهاجرين غير النظاميين

يتأكد استمرار الاتحاد الأوروبي في التركيز على المقاربة الأمنية كحل استراتيجي في التعامل مع ظاهرة الهجرة غير النظامية، مقابل إهمال الجوانب الإنسانية التي تنطوي عليها هذه الظاهرة، من خلال السياسة المشتركة التي تسلكها دول الاتحاد بشأن رفض الالتزام بالصك السابع من الصكوك الدولية لحقوق الانسان، المتمثل في " إتفاقية الأمم المتحدة لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم لعام 1990". بحيث تعتبر هذه

الاتفاقية الوسيلة القانونية الرئيسية والأهم في مجال حماية حقوق المهاجرين غير النظاميين [1]، دخلت حيز النفاذ في 1 جوان 2003 بعد اعتمادها من طرف الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة في 18 ديسمبر 1990 **بالقرار** رقم 158/45 [2]، وتعدّ الجزائر طرفا فيها [3].

تعتبر الاتفاقية الأحدث والأكثر اكتمالا مقارنة بالوثائق الدولية الأخرى ذات الصلة بحماية المهاجرين، حيث تضمن حماية شاملة لوضع المهاجرين تُغطي كامل مراحل الهجرة المختلفة: من التحضير والمغادرة والإقامة في دول الوجهة والعمل فيها والعودة لدول المصدر. وتضع الاتفاقية المعايير والأسس النموذجية لحماية حقوق المهاجرين من طرف الدول المستقبلة الأطراف فيها، وتأخذ منهم واجب الالتزام بتنفيذ أحكامها وضمان حدود دنيا للعمال المهاجرين ولأفراد أسرهم من دون النظر لوضعهم القانوني اتجاه الهجرة، مثلما تنص عليه في مادتها الأولى، ولعلّه أهم بنودها، وقد سبقت الديباجة التأكيد أنّ الاعتراف للمهاجرين غير النظاميين بهذه الحقوق مردّه سهولة استغلال وضعهم وانتهاك حقوقهم الإنسانية وحمايتهم من الوقوع ضحية للاتجار [4].

بيد أنّ الأمر اللافت في بنودها ما تضمنه هذه الأخيرة من حماية نوعية للمهاجرين غير النظاميين بسبب المخاطر التي يتعرضون لها بحكم وضعهم الهش، فالمادة 15 توفر لهم حماية خاصة ضد تجريدهم تعسفيا من ممتلكاتهم، بينما توفر لهم المادة 21 ضمانة ضد أي محاولة لإتلاف أو مصادرة أو الاستيلاء على وثائقهم أو هويتهم أو تصاريح عملهم أو شهادات إقامتهم أو دخولهم لإقليم الدولة المستقبلة أو جوازات سفرهم، بينما تضمن لهم المادة 22 عدم تعريضهم للطرد الجماعي أو للطرد الفردي إلا بقرار صادر عن السلطة المختصة في الدولة المستقبلة، وتنص المادة 30 على حق أطفال العمال المهاجرين في مزاولة التعليم والالتحاق بالمدارس

---

[1] انظر: ساعد رشيد، الهجرة غير الشرعية من منظور انساني، رسالة ماجستير في العلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012، ص 37.

[2] اتفاقية الأمم المتحدة لحماية جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، اعتمدتها الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 18 ديسمبر 1990بموجب القرار رقم 158/45، راجع ذلك على الرابط التالي:
www.unhcz.ch/htm/menu3/b/m-mwctoc.htm.
(تاريخ الاطلاع عليه: 15-2-2018).

[3] صادقت عليها الجزائر بتحفظ بموجب المرسوم الرئاسي رقم 04-441 مؤرخ في 21 ديسمبر 2004، جريدة رسمية رقم 2 مؤرخة في 5جانفي 2005.

[4] تقع الاتفاقية في تسع أجزاء، يمنح الجزء الثالث من الاتفاقية الواقع ما بين المادتين 8 و35 بعنوان: "حماية حقوق الانسان للمهاجرين،" حماية نسبية واسعة لحقوق المهاجرين ولأفراد أسرهم بقطع النظر عن وضعهم من حيث الهجرة، بحيث يشكّل حماية صريحة لحقوق المهاجرين غير الشرعيين الواردة أصلا في المواثيق الدولية كالعهدين الدوليين، فتنص الاتفاقية على حماية الحق في الحياة(المادة 9)،وحظر التعذيب (المادة 10) ،ومنع السخرة(المادة 11) والسلامة الجسدية (المادة13)، وحرمة المسكن(المادة)14 وغيرها من الحقوق المدنية والسياسية. كما تمنح الاتفاقية ضمانة لممارسة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كالحق في شروط عمل عادلة (المادة 25) والحق في الضمان الاجتماعي المادة 27، والحق في التعليم (المادة 30).

الحكومية بغض النظر عن الوضع القانوني للأبوين. كما تتضمن الاتفاقية آلية تتولى الرقابة على تنفيذ بنودها نصت المادة 72 من الاتفاقية على إنشائها، وهي اللجنة الخاصة بحماية حقوق المهاجرين وأفراد أسرهم "CMW"، التي تعدّ آلية رقابية اتفاقية، تتلقى تقارير الدول الأطراف حول وضع المهاجرين وتنظر فيها وفي المشاكل التي تعيق تطبيق أحكام الاتفاقية، وتخطر الدول بملاحظاتها ونتائج قراراتها بما يلائم مضمون التقارير المقدّمة إليها [1].

ب- الحماية المعزّزة للمهاجرين كعائق رئيسي للالتزام بأحكام الاتفاقية

تعدّ اتفاقية الأمم المتحدة لحماية العمال المهاجرين وأفراد أسرهم الأداة الاتفاقية الوحيدة التي تبسط حماية واسعة ومباشرة للمهاجرين، بصرف النظر عن وضعهم النظامي اتجاه الهجرة، لا سيما فيما يتعلق بحماية حقوقهم الأساسية، وإلزام دول المقصد باحترام أحكامها كلها وضمانها للمهاجرين دون تمييز، ولذلك فإنّ اتساع مجال الحقوق المشمولة بالحماية في صلب هذه الاتفاقية، انقلب إلى دافع مباشر وعامل محفّز لامتناع الدول الأوروبية على إبداء نيتها للالتزام بها كونها الدول المستهدفة بضمان الالتزامات المتصلة بتنفيذها، حيث لم تقدم أي دولة أوروبية بإجراء التصديق أو الانضمام إليها أو إعلانها الالتزام بها [2]، وهو ما يُفقد القيمة الموضوعية والوظيفية لهذه الاتفاقية رغم كونها إحدى الصكوك الدولية لحماية حقوق الانسان، بل يمكننا الجزم أنّ السبب الأبرز لتعطيل أحكام هذه الاتفاقية الهامة في مجال الدفاع عن الحقوق الأساسية للإنسان، والتي ترعى حقوق المهاجرين بوصفهم بشرا قبل النظر في وضعهم النظامي اتجاه الهجرة، هو الامتناع المنهجي لدول الاتحاد عن الالتزام بأحكامها، كونها تقيّد سياستها الأمنية في التعامل مع ظاهرة الهجرة.

---

[1] عقدت اللجنة اجتماعها الأول في مارس2004 واعتمدت خلاله نظامها الداخلي، ثم عقدت في اكتوبر2004 اجتماعا ثانيا لتحديد المبادئ التوجيهية للدول الأطراف عند تقديم قراراتها الدورية، وقد اعتمدت هذه المبادئ رسميا في اجتماع اللجنة في مارس2005. راجع تقرير المفوضية السامية لحقوق الانسان حول الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم واللجنة المعنية بالاتفاقية، صحيفة وقائع رقم 24، قصر الأمم، جنيف، 2006. متوفر على الرابط:
http://www.ohchr.org/Documents/Publications/FactSheet24Rev.1ar.pdf

[2] *DRAGANOVA Diana," La migration irrégulière : portrait de la situation actuelle", Centre d'études et des recherches universitaires, Université de Montréal, juillet 2007 ; p7, Disponible sur le site : www.cerium.ca/IMG/pdf/diana.pdf.*(تاريخ الاطلاع عليه: 28-12-2017)

والجدير ذكره أنّ منظمة الأمم المتحدة وكافة الهيئات الدولية العاملة في مجال حماية حقوق الانسان، لاتزال تحث الدول الأوروبية بالالتزام بهذه الاتفاقية، مثلما يبدو من خلال تقاريرها الدورية، ونضرب مثالا في هذا الصدد بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 237/71 المؤرخ في 21ديسمبر2016 حول الهجرة الدولية والتنمية [1]، والذي جاء فيه: "_نهيب بالدول التي لم توقع وتصدّق على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم أو لم تنضم إليها أن تنظر في القيام بذلك على سبيل الأولوية، ونطلب إلى الأمين العام مواصلة بذل جهوده في سبيل تعزيز الاتفاقية والتوعية بها". كما خلص تقرير السيد "فرنسوا كريبو" مقرّر شؤون الهجرة في مجلس حقوق الانسان في توصياته المتضمنة في تقريره [2] إلى ضرورة إعادة النظر في رفض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بصفة عامة التصديق على الاتفاقية الدولية المتعلقة بالعمال المهاجرين.

2- استحداث نظام محافظ الحقوق الأساسية: "آلية لحماية حقوق المهاجرين بفعالية شبه منعدمة"

أمام تزايد خروقات أجهزة مكافحة الهجرة غير النظامية لحقوق المهاجرين، وبضغط متواصل من منظمات وهيئات حقوق الانسان، اضطر الاتحاد الأوروبي لاستحداث آلية تُعنى بالرقابة على إجراءات التعامل مع المهاجرين غير النظاميين وضمان امتثال برامجها واستراتيجيتها لقواعد حقوق الانسان، وكذا تلقي الشكاوى والبلاغات ذات العلاقة بمجال تدخل أجهزة الاتحاد الأوروبي لمكافحة الهجرة وفي مقدمتها "وكالة فرونتكس"، حيث سمح نظام 14سبتمبر2016 بإنشاء محافظ الحقوق الأساسية [3] l'officier aux droits fondamentaux" الذي يختص بالنظر في الشكاوى المتعلقة باحترام جميع نشاطات وكالة خفر السواحل ومراقبة الحدود للحقوق الأساسية للمهاجرين.

---

[1] انظر:

قرار الجمعية العامة رقم237/71 حول الهجرة والتنمية مؤرخ في 21ديسمبر2016، الدورة 71وثيقة رقم A/Res/71/237 مؤرخة في 23جانفي2017، متوفر على الرابط:

http://www.un.org/ar/documents/viewdoc.asp?docnumber=A/RES/71/237

(تاريخ الاطلاع عليه: 28-12-2017)

[2] انظر:

تقرير المقرر الخاص المعني بحقوق الانسان للمهاجرين أمام مجلس حقوق الانسان، الدورة رقم 29، صادر بتاريخ 8 ماي 2015، (وثيقة رقم A/HRC/29/36)، مرجع سابق.

[3] أنظر:

DRAGANOVA *Diana, op cit, p5.*

بيد أنّ أبرز ما يمكن ملاحظته بشّأن اختصاص هذه الآلية المستحدثة، أنّها تفتقر لكل صلاحية فعلية لإثارة المسؤولية القانونية لوكالة "فرونتيكس" عن الأعمال التي يقوم بها الموظفون والأعوان التابعون لها في إطار مكافحة الهجرة السرية وتسلل المهاجرين لأقاليم الاتحاد الأوروبي [1]، حيث لا يملك محافظ حقوق الانسان سوى سلطة إصدار قرارات إدارية داخلية لمصالح وهيئات غير مستقلة عن الوكالة ذاتها، أي تعمل تحت إشرافها للنظر في الانتهاكات المرفوعة. هذا فضلا عن افتقار هذه الآلية لأيّ صلاحية ممكنة لتعويض الضحايا عن التجاوزات والانتهاكات التي يرتكبها أعوان وموظفو الوكالة، الأمر الذي يجعلها بالنتيجة عديمة الفعالية.

الفرع الثاني: تغييب البعد التنموي في المقاربة الأوروبية لمواجهة الهجرة غير النظامية

فضلا عن تهميش النهج الإنساني في التعامل مع ظاهرة الهجرة غير النظامية، فإنّ السياسة الأوربية الراهنة تتعاطى بتجاهل تام مع البعد التنموي المترابط مع الهجرة الدولية، حيث ينصب تركيزها بالمقابل على استنزاف الكفاءات العلمية لدول المصدر وفق سياستها الانتقائية القائمة على تشجيع الهجرة العلمية أو النخبوية فقط(1).فالبعد التنموي يكتسي أهمية بالغة في إشراك كل الدول الأطراف المعنية بظاهرة الهجرة لإيجاد حلول متوازنة لها، وهذا ما تسعى إليه منظمة الأمم المتحدة في إطار مقاربة " الهجرة والتنمية "التي اعتمدتها وتسهر على الترويج والتحسيس بفعاليتها كبديل شامل نحو تحقيق معالجة وافية وعادلة لظاهرة الهجرة في العالم (2).

1- التركيز على الهجرة الانتقائية في المقاربة الأوروبية الشاملة للهجرة وحركة الأجانب (AGMM)

أ- مراحل تدرج فكرة الهجرة الانتقائية

أصبحت الهجرة الانتقائية خيارا استراتيجيا للدول الأوروبية التي تعمد على فسح المجال أمام الكفاءات والنخب القادمة من دول المنشأ كالدول الافريقية، الامر الذي أضحى يشكّل خطرا على الرأسمال البشري والتقني لهذه البلدان التي تعاني أصلا من تخلف اقتصادي وتنموي، وهو ما أسهم في تعقيد وضعيتها الاقتصادية بشكل أوثق ويحد من سبل نموها ونهضتها العلمية، في ظل انعدام إرادة صادقة لدى الدول الأوروبية في الالتزام بإقامة شراكة اقتصادية أو تنموية مع الدول الافريقية ترعى المصالح المشتركة فيما بينها على حد السواء [2].

لقد طرحت فكرة الهجرة الانتقائية أو المختارة (L'immigration choisie ou sélective) لأول مرة من طرف فرنسا أثناء قمة الرباط حول شؤون الهجرة المنعقدة بين الدول الافريقية ودول الاتحاد الأوروبي في

---

[1] Ibid, p 5et 6.

[2] انظر:

محمد الهزاط، مرجع سابق، ص104.

10و11 جويلية [1]، حيث شدّدت على رغبتها في استقبال فئة معينة من المهاجرين قائمة على معايير الكفاءة والتأهيل، بما يخدم سياستها الوطنية المزامنة لإعداد مشروع قانون جديد بشأن الهجرة وإقامة الأجانب لديها أعده وزير الداخلية آنذاك ورئيس حزب "UMP"، "نيكولا ساركوزي"[2]. ويملك الاتحاد الأوروبي وسيلة مشتركة معروفة للتعامل مع الهجرة الانتقائية عن طريق نظام البطاقة الزرقاء:(La carte Blue) والتي تُمنح للمهاجرين الأكثر كفاءة وتأهيلا فقط تم إنشاؤها سنة2009، وهي تعكس الرغبة الأوروبية في تفضيل الهجرة المنتقاة دونها من أنماط الهجرة الأخرى [3].

ب-إسقاط فكرة الهجرة الانتقائية في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي الشاملة للهجرة والحركة

في 18 نوفمبر 2011 طرح المجلس الأوروبي استراتيجية جديدة للتعامل مع ظاهرة الهجرة غير النظامية، عُرفت بمقاربة الاتحاد الأوروبي الشاملة للهجرة والحركة: (AGMM)، بحيث ترتكز هذه المقاربة على تعزيز اتفاقيات الحركة التي يتم إبرامها مع الدول المجاورة للدول الأوروبية بشأن تنظيم عملية تنقل الأجانب[4]، وهذا بما يخدم السياسة الأوروبية للهجرة، وذلك بالتحكّم في تدفق حركة المهاجرين غير النظاميين بالتنسيق مع دول المصدر، بالإضافة إلى تنظيم سبل انتقال العمالة المطلوبة لدعم الاقتصاد الأوروبي بعدما أدركت الدول الأوروبية أنّ معدلاتها الديمغرافية تسيير نحو الهرم، وأنّ جلب العمالة من خارج دول الاتحاد أمر لا مناص منه، فضلا عن تشجيع أدوات حركة الكفاءات والأدمغة وانتقالها إلى أوروبا حتى تبقى هذه الأخيرة الوجهة المفضّلة للمواهب في العالم. وافق مجلس الاتحاد الأوروبي في أبريل2012 على الإطار العام للمقاربة الشاملة

---

[1] انظر:

"Immigration: Vers une politique d'immigration choisie?", article publie (en ligne) Le: 26-7-2006 sur le journal "la vie publique.fr", disponible sur le lien:
http://www.vie-publique.fr/actualite/dossier/immigration-choisie/immigration-vers-politique-immigration-choisie.html

(تاريخ الاطلاع عليه: 29-12-2017)

[2] Ibid.

[3] انظر:

محمد مطاوع، الاتحاد الأوروبي وإشكاليات الهجرة، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 431جانفي2015، ص36.

[4] انظر:

Henry LABAYLE," Approche globale de la question de l'immigration :de la langue de bois a l'autosatisfaction ", RUELSJ, article publie le 27-02-2014, disponible sur le lien:
http://www.gdr-elsj.eu/2014/02/27/immigration/approche-globale-de-la-question-des-migrations-et-de-la-mobilite-dans-lunion-de-la-langue-de-bois-a-lautosatisfaction/

(تاريخ الاطلاع عليه: 25-12-2017)

للهجرة والحركة، وحدّد لها دعامات أربع[1]: تتمثل الأولى في تسهيل حركة الهجرة النظامية بين الدول الأوروبية ودول المصدر بالنسبة لفئة المهاجرين الأكثر كفاءة وتعليم، أما الثانية فتهدف لمنع وتقليل معدلات الهجرة غير النظامية من خلال تعزيز دور وكالة "فرونتيكس" في مراقبة وحراسة الحدود، علاوة على الاتفاق مع دول المصدر والتنسيق المشترك للسيطرة على الظاهرة، بينما تتمثل الدعامة الثالثة في تطوير سياسة أكثر كفاءة في التعامل مع طلبات اللجوء السياسي، أما الرابعة فتتمحور حول مساعدة المهاجرين النظاميين على الاندماج في استراتيجية الاقتصاد والتنمية في أوروبا. حيث يبدو جليّا انسحاب جميع الدعائم الأساسية للمقاربة الأوروبية الشاملة للتعامل مع الهجرة على الأهداف والطموحات الأوروبية، من خلال الاستفادة من خيرة المهاجرين بما ينطبق وسياستها الإنمائية والاقتصادية فقط، مع الإبقاء على النهج الأمني كوسيلة دائمة لمواجهة الهجرة غير النظامية، سواء بتقوية نشاط وكالة مراقبة الحدود وخفر السواحل، وكذا تعزيز التعاون مع دول المصدر للحد من تدفق المهاجرين، فضلا عن تضييق نظام منح اللجوء للحيلولة دون التوسع في الاستفادة من المركز القانوني الذي يمنحه للمهاجرين غير النظاميين.

2- استراتيجية "الهجرة والتنمية" كخيار بديل للمقاربة الأمنية للتصدي للهجرة غير النظامية

أ-تراخي الاتحاد الأوروبي في اعتماد الحل التنموي مقارنة بتكريس الخيار الأمني

يؤدي اعتماد المقاربة التنموية القائمة على معالجة الأسباب البنيوية المسببة للهجرة غير النظامية، إلى التقليل من حدّة الظاهرة على المدى المتوسط أو البعيد. فدول المصدر تفتقر عادة للمقوّمات الاقتصادية والاستثمارية والرفاه المنشود لدى دول الوجهة مما يجعل هذه الأخيرة هدفا دائما للهجرة، ذلك أنّ معدلات النمو والرخاء الاقتصادي والاجتماعي لطالما كانت ولاتزال أبرز الدوافع المباشرة للهجرة، وهو ما يفسّر اتجاه الهجرة النمطي من دول الجنوب نحو دول الشمال، ومع ذلك لاتزال الدول الأوروبية غير متحمسّة لاعتماد الجوانب التنموية في إطار استراتيجيتها للتعامل مع الهجرة غير النظامية. فالمساعدات التي تمنحها الدول الأوروبية لدول المصدر تبقى ضئيلة جدا، بالمقارنة مع ما تخصصه من ميزانية ضخمة لتحديث أنظمة مراقبة الحدود واقتناء المعدات التقنية والدعم اللوجستي لاسيما على مستوى وكالة " فرونتيكس" [2]، وهو ما يعكس استمرار دول الاتحاد الأوروبي في تفضيل تبني الحل الأمني على حساب الجانب التنموي في سياستها الشاملة لمواجهة الهجرة غير النظامية، وهذا بالرغم من العلاقة العضوية والترابط الوثيق بين البعد التنموي وظاهرة الهجرة.

---

[1] انظر:

محمد مطاوع، مرجع سابق، ص 33.

[2] انظر:

Samuel COGOLATI, et Autres, op cit, p 48-49.

ب-جهود الأمم المتحدة لمعالجة الهجرة غير النظامية في إطار مقاربة " الهجرة والتنمية "

لقد حرصت الهيئات الدولية التي تُعنى بمجال حماية حقوق الانسان وعلى رأسها الجمعية العامة للأمم المتحدة، على تكريس واسع لمقاربة "الهجرة والتنمية"، كإطار متكامل يرمي لمعالجة جذرية ومستدامة لأزمة الهجرة غير النظامية، بالنظر في جميع أسبابها وكافة أبعادها الإنسانية والاجتماعية والتنموية، إدراكا منها بطابعها العالمي وبوحدة الهدف المنشود وهو ترقية حقوق الانسان وضمان استقراره واستدامة رفاهيته، فضلا عن تعزيز الروابط الإنسانية بين شعوب العالم ودورها في تنمية الاقتصاد العالمي، حيث نجد الجمعية العامة توكد في قرارها الصادر في 18ديسمبر 2009 في الدورة رقم64 بعنوان: "حماية المهاجرين"[1]، على وحدة العلاقة بين ظاهرة الهجرة والتنمية، إذ جاء في نص القرار: " ... يُذَكِّر بالحوار الرفيع المستوى بشأن الهجرة الدولية والتنمية الذي جرى في نيويورك يومي 14 و15 أيلول/سبتمبر 2006 عملاً بقرار الجمعية العامة 208/58 المؤرخ 23 كانون الأول/ديسمبر 2003 بغرض مناقشة الجوانب المتعددة الأبعاد للهجرة الدولية والتنمية، والذي أقرّ بوجود علاقة بين الهجرة الدولية والتنمية وحقوق الإنسان...".

كما أبرز تقرير الجمعية العامة دور المهاجرين في المجالين الاجتماعي والثقافي مع بلدان المهجر، وإسهامهم في تعزيز الروابط الدولية، كما نوّه بالإسهامات الثقافية والاقتصادية التي يقدمها المهاجرون إلى المجتمعات التي تستقبلهم وإلى مجتمعاتهم الأصلية، وتعزيز آليات التعاون الدولي، وأكد الطابع العالمي لظاهرة الهجرة وأهمية التعاون الدولي والإقليمي والثنائي، لا سيما في الوقت الراهن الذي يشهد تزايد تدفقات الهجرة وضرورة الاستفادة منها في تنمية الاقتصاد العالمي [2].

واصلت منظمة الأمم المتحدة جهودها في سبيل تعزيز احترام حقوق المهاجرين في إطار مقاربتها مع موضوع التنمية الدولية، حيث دعت الجمعية العامة في قرارها الصادر في 20 ديسمبر 2010، أثناء دورتها 65 حول "الهجرة الدولية والتنمية"[3]، المنظّمة الدولية للهجرة باعتبارها الهيئة الرائدة في مجال الهجرة على الصعيد

---

[1] انظر:

قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة 166/64بشأن حماية المهاجرين، صادر في 18ديسمبر2009، الدورة 64، البند69، وثيقة رقم(A/Res/64/166)، مؤرخة في 19مارس2010، متوفر على الرابط:

http://www.un.org/ar/documents/viewdoc.asp?docnumber=A/RES/64/166

(تاريخ الاطلاع عليه: 18-12-2017)

[2] المرجع نفسه.

[3] انظر:

قرار الجمعية العامة 170/65بشأن الهجرة الدولية والتنمية، صادر في 20ديسمبر2010، الدورة65، البند22، وثيقة رقم(A/RES/65/170) مؤرخة في 17مارس2011، متاح على الرابط:

http://www.un.org/ar/documents/viewdoc.asp?docnumber=A/RES/65/170

(تاريخ الاطلاع عليه: 27-12-2017)

الدولي، والتي تُعنى بالشراكة بين الحكومات والمنظمات غير الدولية لضمان التكامل المستدام للهجرة ضمن عمليات التنمية، للمشاركة في وقائع الاعمال التحضيرية للحوار الرفيع بشأن الهجرة والتنمية المنعقد بنيويورك يومي 3و4أكتوبر سنة2013 [1].

حيث دعت منظمة الهجرة الدولية الدول إلى القيام بتحوّل جذري في النظر إلى ظاهرة الهجرة: وذلك على أساس أنّها "مشروع يحتاج إلى إدارة وليس مشكلة يتعيّن حلها"، مع ضرورة تغيير النظرة الضيّقة اتجاه المهاجرين كذلك والاعتراف بالدور الهام الذي يمكنهم الاسهام فيه كشركاء في التنمية، وهو ما يفرض إدماجهم في مقاربة التخطيط القطاعي والإنمائي، مع تأكيدها على واجب دول الوجهة في حماية حقوق الانسان لجميع المهاجرين وتقرير نهج قائم على وصول جميع المهاجرين إلى الحقوق الاجتماعية والاقتصادية [2].

لقد أقرّ تقرير الأمين العام للأمم المتحدة بشأن الحوار الرفيع حول الهجرة الدولية والتنمية في توصياته، مبدأ إدراج الهجرة في جدول أعمال التنمية لكونها جزء من التنمية المستدامة والشراكة العالمية للتنمية الدولية، وجاء تحت عنوان: "إدماج الهجرة في الاستراتيجيات الانمائية الوطنية وخطة التنمية لما بعد2015"[3]، حيث نص على: " قلّما تشمل الخطط الإنمائية الوطنية قضايا الهجرة، بحيث تميل هذه الخطط إلى التركيز على مراقبة الهجرة غير القانونية والاتجار بالبشر، بدلا من التسليم بفوائد الهجرة في التنمية". بحيث يوصي الأمين العام للأمم المتحدة في ذات التقرير الدول على إدماج مسألة الهجرة في أهداف التنمية المستدامة واستراتيجيات الحد من الفقر وبرامج العمل. هذا وقد تبنّى الأمين العام للأمم المتحدة هذه التوصيات من خلال المذكرة الخاصة بمتابعة نتائج قمة الألفية الصادرة في 3فبراير 2017 [4].

---

[1] انظر:

قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم225/63بشأن الهجرة الدولية والتنمية، صادر في 19ديسمبر2008، الدورة63، البند51، وثيقة رقم (A/Res/63/225) مؤرخة في 10مارس2009 متوفرة على الرابط:

http://www.un.org/ar/documents/viewdoc.asp?docnumber=A/RES/63/225

(تاريخ الاطلاع عليه: 18-12-2017)

[2] المرجع نفسه.

[3] انظر:

تقرير الأمين العام للأمم المتحدة حول الهجرة الدولية والتنمية، الجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة 68، البند21 وثيقة رقم A/68/190 مؤرخة في 25 جوان2013، متوفرة على الرابط:

http://www.un.org/Docs/journal/Ar/03102013a.pdf

(تاريخ الاطلاع عليه : 14-12-2017)

[4] انظر:

مذكرة الأمين العام للأمم المتحدة إلى الجمعية العامة حول متابعة نتائج قمة الألفية، الدورة71، وثيقة رقم(A/71/728) مؤرخة في 3فبراير2017، متاح على الرابط:

https://gfmd.org/files/documents/sutherland_report_arabic.pdf. (تاريخ الاطلاع عليه: 25-12-2017)

خاتمة

تعدّ الهجرة ظاهرة إنسانية عالمية ينبغي معالجة أسبابها وآثارها من منظار متكامل، يراعي جميع خصوصياتها ويستشرف أبعادها المختلفة. اتخذت دول الاتحاد الأوربي سياسة أمنية صارمة في التعامل مع ظاهرة الهجرة غير النظامية، تقوم على تشديد الرقابة على الحدود الخارجية عبر الدور المناط بوكالة "*Frontex*" وتوسيع قواعد البحث وتبادل البيانات الخاصة بتنقل الأشخاص، واحتجاز المهاجرين الذين يثبت وجودهم في وضعية غير قانونية على أقاليم دول الاتحاد الأوروبي، ثم القيام بترحيلهم إلى دولهم الأصلية أو الدول التي قدموا منها مستعينة باتفاقيات إعادة الرعايا والقبول التي تبرمها مع دول الجوار الأوروبي.

أفرزت هذه الممارسات الأمنية انتهاكات واسعة لأبسط الحقوق والحريات الأساسية للمهاجرين، حيث أدت إلى تقييد حرية الأفراد من خلال احتجازهم ووضعهم في مراكز الاعتقال، وتقويض حرية التنقل ومبدأ عدم الإعادة القسرية للاجئين من خلال إجراءات الطرد الجماعي والإبعاد لخارج الحدود. كما ساهمت السياسة الأمنية الممارسة ضد المهاجرين غير النظاميين في تعزيز فرضية التعاطي مع وضعيتهم من منظور جنائي، مما خلق معيارا نمطيا يقدّم المهاجرين غير النظاميين على أنّهم مجرمين، كان له بالغ الأثر في رفع معدلات الكراهية واستعداء المهاجرين لدى بعض أوساط المجتمع الأوروبي، بحيث خلّف استفحال هذه المعاملات التمييزية نحو المهاجرين استنكارا واسعا لدى الهيئات والمنظمات الدولية لحقوق الانسان.

وبالرغم من حجم الانتقادات العديدة للسياسة الأوروبية الراهنة لمعالجة ظاهرة الهجرة، نجد الاتحاد الأوروبي لايزال مصّرا على التعامل مع هذه الظاهرة من زاوية أمنية محضة، فالوكالة الأوروبية لمراقبة الحدود هي اليوم أقوى من أي وقت مضى وموظفوها يستفيدون من إفلات تام من العقاب؛ وهي تحظى بولاية جديدة معزّزة. فقد قرّر الاتحاد الأوروبي زيادة الموارد المخصّصة لعمليات الطرد والمراقبة وأنشطة التعاون الخارجية، وذلك في انتهاك صارخ لحقوق المهاجرين واللاجئين، حيث أسهمت التغييرات الأخيرة التي أقرها مجلس الاتحاد الأوروبي في 14 سبتمبر 2016 بشأن أجهزة مكافحة الهجرة في تكريس واسع للنهج الأمني، عن طريق توسيع صلاحيات وكالة "Frontex" وإناطتها بصلاحية التدخل المباشر للسيطرة على تدفقات الهجرة في أي إقليم من أقاليم دول الإتحاد، فضلا عن إناطتها باختصاص جديد يتمثل في مكافحة الارهاب الدولي والجريمة العابرة للحدود، وهو ما يجسّد توسع نطاق السياسة الأمنية التي باتت تدمج قضايا الهجرة غير النظامية مع القضايا الإرهابية والإجرامية. كما أنّ مجال الاستراتيجية الأمنية يشمل تكثيف اتفاقيات الحركة والقبول التي يتم إبرامها مع دول المصدر بشأن تنظيم عملية إعادة المهاجرين غير النظاميين إلى بلدانهم الأصلية، مقابل امتيازات محدودة تقدمها لهم من خلال رفع نسب الحصول على تأشيرات الدخول إلى فضاء الاتحاد الأوروبي، أو منحهم بعض المساعدات المالية، بالمقابل تركّز السياسة الأوروبية على الهجرة الانتقائية التي تخدم المخططات التنموية الاوروبية فقط، وتتجاهل تماما إشراك دول المصدر في الاستفادة من استراتيجية التنمية المستدامة.

وبناء على هذه الأسس نسّجل عدم فعالية السياسة الاوروبية الراهنة للتصدي للهجرة غير النظامية، التي تتعاطى مع موضوع الهجرة من منظور أحادي فقط، حيث عجزت عن معالجة هذه الظاهرة أو السيطرة عليها أو حتى وقف تدفق موجات المهاجرين نحو أقاليمها أو التقليل من معدلاتها التي هي في تزايد مطرد إلى الآن، ولعلّه دليل كاف على فشل الاستراتيجية الأوروبية الأمنية، وهذا بصرف النظر عما تنطوي عليه هذه السياسة من ممارسات وانعكاسات خطيرة على وضع المهاجرين الهش الذي يحتاج إلى رعاية أولى لحقوقهم وحرياتهم الأساسية، فضلا عن عرقلة سبل وآليات إشراكهم في دعم التنمية الدولية، التي تسعى الأمم المتحدة حاليا إلى اعتمادها كمقاربة معاصرة متداخلة مع الهجرة (الهجرة والتنمية) تقدّم حلا شاملا لمسألة الهجرة غير النظامية. ولذلك نعتقد بأنّ كل السياسات الموضوعة للتعامل مع موضوع الهجرة غير النظامية ينبغي أن تراعي الجوانب الانسانية والتنموية المتداخلة التي تطرحها هذه الظاهرة، وأن يُنظر إليها كقضية عالمية تقتضي إدارة وتسيير متكامل، عن طريق إقامة شراكة فعلية بين كافة الدول المعنية بها، قصد الوصول إلى معالجة جذرية لجميع أسبابها واستشراف كامل أبعادها المستدامة الاقتصادية والاجتماعية والإنسانية، كونها تبقى ظاهرة حتمية في المجتمع الدولي لا يمكن كبح مدها أو استئصالها بالنهج الأمني.