

كتيب التدريب
حملة

فرونتكسيت

Frontexit

القسم 1. بناء سياسة هجرة قائمة على إغلاق الحدود

أ. واقع الهجرة الدوليّة

- تنبيهات حول دلالات المفردات

لا بدّ من استخدام مصطلح "المهاجر" بحذر، إذ يزخر بالإيديولوجيا وبالإلتباس. يُستخدم المصطلح للتفريق بين الأشخاص الذين يغادرون بلادهم وفق أسباب المغادرة. فينّخذ "المهاجرون" هذا الخيار لأسباب اقتصادية، في حين يُجبر اللاجئين وطالبو اللجوء على المغادرة لأسباب سياسية. وغالبًا ما تجتمع العوائق الاقتصادية والسياسية، ويصبح عادةً التمييز بين فئات "المهاجرين" المختلفة اعتباريًا.

على الرغم من غياب أيّ تعريف قانوني لمصطلح "المهاجر" على المستوى الدولي، إلا أنّ التعريفات التالية تحظى بإجماع نسبي.

المهاجر الدولي: كلّ شخص يعيش بصورة مؤقتة أو دائمة في بلد غير البلد الذي ولد فيه، ويكتسب روابط اجتماعية مهمة مع ذلك البلد (اليونسكو). لأغراض إحصائية، تقترح الأمم المتحدة التمييز بين "المهاجر طويل الأمد" (الشخص الذي يتركز في بلد غير بلد إقامته الاعتيادية لفترة لا تقلّ عن اثني عشر شهرًا) و"المهاجر المؤقت".

العامل المهاجر: هو الشخص الذي سيشرك أو يكون مشاركًا في نشاط مريح في دولة ليس من رعاياها (الاتفاقية الدولية لحماية حقوق كلّ العاملين المهاجرين وأفراد أسرهم).

اللاجئ: وفقًا لاتفاقية جنيف لعام 1951، يحصل على صفة اللاجئ كلّ شخص يتواجد خارج البلد الذي يحمل جنسيته، بسبب خوف له ما يبرره من التعرّض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية، ولا يستطيع أو يخشى أن يستفيد من حماية ذلك البلد. ثمة إجماع أيضًا على تعريف غير قانوني للاجئ، يشير إلى كلّ شخص أُجبر على مغادرة بلده الأصليّ وعجز عن العودة إليه.

طالب اللجوء: هو الشخص الذي غادر بلد الأصل ويرغب بالحصول على صفة اللاجئ.

المهاجر البيئي: ليس هناك تعريف ثابت للهجرة البيئية. إلا أنّه يمكن اعتبار الهجرة البيئية على أنّها الهجرة الناتجة مباشرة أو غير مباشرة، وبشكل كليّ أو بأغليبيتها، عن الظواهر البيئية، سواء أكانت متعدّدة أو واحدة، وكارثية أو تدريجية، وطبيعية أو بفعل الإنسان. يتكلم برنامج الأمم المتحدة للبيئة عن "كلّ شخص أُجبر على مغادرة مكان عيشه بصورة مؤقتة أو دائمة بسبب تدهور بيئي (ناجم عن سبب طبيعيّ أو بفعل الإنسان)".

النازح داخليًا: هو الشخص الذي أكره على الهرب من مكان إقامته المعتاد، ولا سيما نتيجة نزاع مسلّح أو حالات عنف عامة أو انتهاكات حقوق الإنسان أو كوارث طبيعية أو كوارث من فعل البشر، ولم يعبر الحدود الدولية المعترف بها للدولة (الأمم المتحدة).

مهاجرون غير شرعيون أو مهاجرون بدون أوراق؟ يحمل مصطلح المهاجر "غير الشرعيّ" صفة سلبية وإجرامية، ويشاع استخدامه على نحو خاطئ للإشارة إلى المهاجرين غير النظاميين. ويشير إلى عبور أولئك الأشخاص حدود البلد الذي يتواجدون فيه طوعًا بصورة غير نظامية، ومكوّتهم في وضع غير قانوني فور دخولهم. في الواقع، يدخل معظم المهاجرين غير النظاميين بصورة نظامية إلى الأراضي الأوروبية، سواء باستخدام تأشيرة دخول سياحية، أو تأشيرة دخول للدراسة أو غيرها، أو حتى عبر تقديم طلب اللجوء فور وصولهم. ثم ينتقلون إلى فئة المهاجرين "بدون أوراق" فور انتهاء صلاحية تأشيرة دخولهم وبقيتهم في البلد الأوروبي، وذلك بسبب عجزهم عن الحصول على حقّ البقاء الدائم، أو بسبب رفض طلبات لجوئهم. تتخفف نسبة الأجانب الذين يدخلون الأراضي الأوروبية بدون أوراق ثبوتية أو باستخدام جوازات سفر مزوّرة، على الرغم من التغطية الإعلامية الكبيرة أحيانًا لهذه الحالات. في الواقع، تساهم سياسات الهجرة بـ"تثبيت" المهاجرين غير المخصيين المؤثّقين على الأراضي الأوروبية من خلال تعقيد مساطر إصدار تأشيرات الدخول، وبالتالي تصعيب رحلات المهاجرين ذهابًا وإيابًا بين البلد الذي يعملون فيه وبلد الأصل.

• ما هي أسباب الهجرة؟

غالبًا ما تنتوَع الأسباب التي تدفع الناس نحو طريق الهجرة المنفى، مثل الفقر والنزاعات والصعوبات الاجتماعية والسياسية والمشاكل البيئية... ويصعب تحديد السبب الرئيسي وراء قرار المغادرة. وبالمقابل، غالبًا ما تتداخل أسباب الهجرة، فينتج الفقر مثلًا عن النزاعات والأزمات السياسية والاجتماعية...

يهاجر البعض لأسباب اقتصادية. فيبحثون عن فرص اجتماعية واقتصادية أفضل ويحاولون العمل في الخارج، أو أنهم يعيشون في حالة فقر مدقع في بلدهم ولا سبيل لهم سوى الهجرة. يعمل بعضهم بشكل قانوني، في حين لا يحصل البعض الآخر على رخصة عمل وينشطون بالتالي في الاقتصاد غير الرسمي.

لا يغادر المهاجرون لتحسين أوضاعهم فحسب، لا بل يهاجرون أيضًا من أجل عائلاتهم أو مجتمعاتهم. فهم يرسلون الأموال إلى أسرهم، ما يسمح بتحسين مستويات المعيشة في المجتمعات. تستفيد حكومات بلدان الأصل أيضًا من تحويلات الأموال التي تؤدي دورًا أساسيًا في الاقتصاد. ففي مالي على سبيل المثال، ذكرت دراسة أجراها البنك الدولي أنّ الأموال المرسلّة من المهاجرين الماليين في فرنسا قد ساهمت في بناء 60% من البنى التحتية.

يغادر مهاجرون آخرون بسبب ظروف سياسية. فيهربون من الحروب، والنزاعات الإثنية والدينية، وانتهاكات حقوق الإنسان وغيرها من الحالات المشابهة. يحصل بعضهم فورًا على صفة اللاجئين في الدول المجاورة عادةً، أما آخرون فيصبحون من طالبي اللجوء. لا يتمتع طالبو اللجوء دائمًا بحق العمل، إلا أنّ كثيرين منهم يعملون بشكل غير قانوني.

يقع آخرون ضحايا تهريب المهاجرين ويُجبرون على الهجرة خلاقًا لرغبتهم. وتقدّر أرباح الإتجار بالبشر بمبلغ 10 مليارات دولار سنويًا¹.

لا يهاجر البعض عن طيب خاطر، فهم يهاجرون على أمل الحصول على حياة أفضل، أو الهرب من نزاع أو من كارثة طبيعية أو من الاضطهاد. وتعتبر الهجرة مؤلمة لأولئك الأشخاص إذ أنّها تقتلعهم من بلدهم ولغتهم ومن بين أقرانهم.

يهاجر البعض أيضًا رغبةً منهم في اكتشاف العالم، مثل الطلاب الذين يشاركون في التبادلات الدراسية مع بلد آخر، والسياح المسافرين لفترة قصيرة أو طويلة. يُشجّع هذا النوع من الهجرة بهدف الاكتشاف والتدريب، ويحظى بقيمة بالغة إذ يسمح باكتشاف ثقافات أخرى وبالإثراء الفردي. ولكن، لا تنتفع منه سوى حفنة من الموسرين، في دول الشمال والجنوب على حدّ سواء، الذين يمتلكون الموارد المالية والإدارية لممارسة هذه الحرية، على الرغم من أنّها مكرّسة في المادة 13 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (راجع القسم 2).

• تتقلّ الأقليّة بين دول الجنوب والشمال

تعتبر الهجرة واقعةً اجتماعيًا واضحًا، وقد ساهم تطوّر وسائل المواصلات والاتصالات في القرن الماضي في تسهيل تنقل الأشخاص حركةً على نطاق واسع، ولا تزال هذه الوسائل تؤدي دورًا كبيرًا في التقارب الجغرافي. تهاجر الأغلبية الساحقة من الناس داخل بلدهم.

ويُقدّر برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي أنّ عدد المهاجرين داخلياً بـ 740 مليون شخص في العالم. ويمثّل المهاجرون عبر الدول الدوليّون 200 مليون شخص، أي ما يوازي 3% من سكّان العالم. وارتفع عدد المهاجرين الدوليّين في العقد المنصرم، من حوالي 150 مليون شخص تقريباً في العام 2000 إلى 214 مليون شخص اليوم. وبالمقابل، بقيت نسبة المهاجرين إزاء عدد سكّان العالم مستقرّة في السنوات الخمسين الماضية².

من بين المهاجرين الدوليّين، لم يهاجر سوى الثلث من بلد نامٍ إلى بلد متقدّم. في الواقع، خلافاً لما هو متداول حالياً، لا تجري أغلبية حركات الهجرة من دول الجنوب نحو دول الشمال. لا بل تمثّل الهجرة من البلدان النامية نحو البلدان المتقدّمة 37% فقط من الهجرة العالميّة. وتتمّ معظم حركات الهجرة بين بلدان تتمتع بنفس مستوى التنمية: فيسافر 60% من المهاجرين من بلد متقدّم إلى آخر، أو من بلد نامٍ إلى آخر³.

بالإضافة إلى ذلك، يمثّل اللاجئون 7% من المهاجرين في العالم (أي 15 مليون شخص)، ومعظمهم يعيش بالقرب من البلد الذي هرب منه. تتحدث مفوضيّة الأمم المتّحدة السامية لشؤون اللاجئين أنّ مناطق اللاجئين الأصليّة الأساسيّة قد استقبلت أيضاً من 75 إلى 93% من اللاجئين⁴. ويُقدّر أيضاً أنّ عدد اللاجئين البيئيّين بلغ 50 مليون شخص في العام 2010⁵، ومن المتوقّع أن يصل إلى 200 مليون بحلول العام 2050.⁶

يعتقد البعض أنّ إجراءات الانتظام الواسعة النطاق تجعل الإتحاد الأوروبي أكثر جاذبيّة وتزيد من الهجرة إليه. إلا أنّ هذه الفكرة نسيبتُ أنّ سبب الهجرة يعود إلى الوضع الاقتصاديّ أو السياسيّ أو البيئيّ في بلد الأصل، أكثر مما يعود إلى سياسات الهجرة في بلد الاستقبال. يعود اختلاف مستويات التنمية بين البلدان المعروفة بدول الجنوب والبلدان الأوروبيّة، وبالتالي جاذبيّة هذه الأخيرة، إلى السياسات الرأسماليّة والليبراليّة الحديثة التي تفرضها دول الشمال وتساهم في إفقار دول الجنوب، مع خطط إعادة الهيكلة، وإلغاء الضوابط التنظيمية عن سوق المنتجات الزراعيّة، والتحرير القسريّ لقطاعات اقتصادية كاملة، الديون غير شرعيّة... لذلك، لا بدّ من دراسة التنقّل بين دول الجنوب والشمال في إطار عالميّ، لا يسمح للكثير من دول الجنوب بالوصول إلى مستوى تنمية تلبّي الحاجات الأساسيّة لأغلبية السكّان. ويُضاف إلى ذلك عدّة عوامل داخليّة، مثل الفساد، والمحاباة، وغياب توسيع عادل للثروات ...

أثّرت التدخّلات العسكريّة الغربيّة أيضاً على الهجرة. هذه هي الحال نتيجة التدخّلات في أفغانستان والعراق، وليبيا مؤخّراً، الأمر الذي ساهم في زعزعة الاستقرار الداخليّ والإقليميّ ولم يترك أيّ خيار لبعض الأشخاص سوى الهرب من بلادهم.

نلاحظ أيضاً أنّ السكّان الذين يعيشون تفاوتات من حيث الثروة، والتغيّرات السكانيّة، والعمل والرواتب، ليسوا أكثر من غيرهم يهاجر نحو الدول الثريّة. فسفر سكان الدول ذات الناتج القوميّ الإجماليّ⁷ الأكثر انخفاضاً قليل نسبياً، وعند سفرهم ينتقلون ضمن المنطقة الجغرافيّة الواحدة، إلا في حالة الأحداث السياسيّة أو البيئيّة الهامّة. وخلافاً للفكرة الشائعة، تزداد الهجرة وحركة تنقّل السكّان بالدرجة الأولى عند ارتفاع مستوى المعيشة، ثم تصل حركة الهجرة إلى ذروتها قبل أن تتراجع أو تتغيّر طبيعتها⁸.

2 "التغلّب على الحواجز: قابليّة التنقّل البشري والتنمية"، تقرير التنمية البشريّة، برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي، 2009

3 المرجع المذكور سابقاً

4 عام من الأزمان، تقرير الاتجاهات العالميّة، مفوضيّة الأمم المتّحدة السامية لشؤون اللاجئين، 2011

5 جامعة الأمم المتّحدة، بون، أكتوبر/ تشرين الأول 2007

6 البنك الدولي

7 الناتج القوميّ الإجمالي

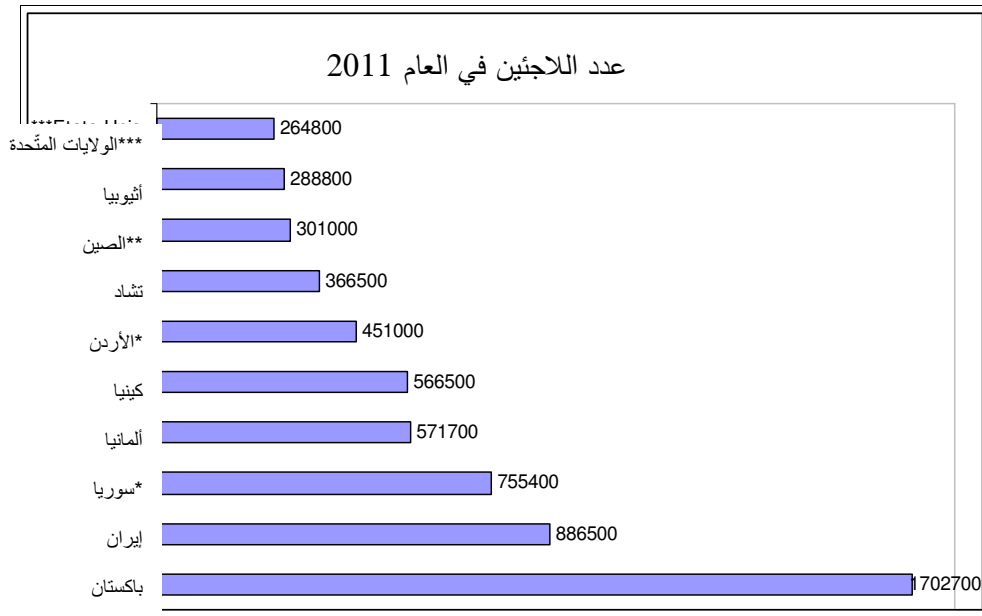
8 المرجع المذكور سابقاً

خريطة

يشير مثال الهجرة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى إلى واقع الحال: فالهجرة ضمن المنطقة الإقليمية هي أكثر بـ 6,4 أضعاف من الهجرة نحو أوروبا أو الولايات المتحدة الأمريكية.

أوروبا، راعية استقبال اللاجئين؟

في العام 2011، بلغ عدد اللاجئين 15,2 مليون شخص، 48% منهم من النساء: واضطلعت مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين بمسؤولية 10,4 ملايين منهم، في حين خضع 4,8 ملايين لاجئ فلسطيني منهم لولاية وكالة الأمم المتحدة لإغاثة وتشغيل اللاجئين الفلسطينيين في الشرق الأدنى (الأونروا). تستقبل البلدان النامية أربعة أخماس اللاجئين في العالم. ففي العام 2011، استقبل 48 بلدًا من الأقل تقدمًا 2,3 ملايين لاجئ، في حين سكن 4,7 ملايين لاجئ (45%) في بلدان يقل فيها الناتج المحلي الإجمالي⁹ للفرد عن 3 آلاف دولار أمريكي. تستقبل باكستان أكبر عدد من اللاجئين مقارنةً مع قدرة البلد الاقتصادية، مع 605 لاجئين يبلغ الناتج المحلي الإجمالي للفرد منهم دولارًا أمريكيًا واحدًا. وتحتل جمهورية الكونغو الديمقراطية وكينيا المرتبتين الثانية والثالثة. بالمعدل، ينحدر لاجئ من أصل كل أربعة لاجئين من أفغانستان، وفي المقابل يسكن 95% من اللاجئين الأفغان في باكستان وفي جمهورية إيران الإسلامية¹⁰.



*تقدير حكومي. سجلت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين 132500 لاجئ عراقي في هذين البلدين، وقدمت المساعدة لهم.

** اندمج 300 ألف لاجئ فييتنامي واستقادوا عملياً من حماية الحكومة الصينية.

***تقديرات المفوضية السامية لشؤون اللاجئين

في العام 2011، قدّم أكثر من 876100 شخص طلب لجوء أو طلب الحصول على صفة اللاجئ، ومن بينهم 738200 طلب أولي. وتشهد دولة جنوب أفريقيا أكبر عدد من الطلبات الفردية، مع حوالي 107 آلاف طلب لجوء، أي ما يوازي عُشر إجمالي الطلبات العالمي. ثمّ تليها الولايات المتحدة الأمريكية (76 ألف) وفرنسا (52100).

9 الناتج المحلي الإجمالي

10 عام من الأزمات، تقرير الاتجاهات العالمية، مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، 2011

اسرّت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين باعتماد الإتحاد الأوروبي في 29 مارس/ آذار 2012 برنامجاً مشتركاً لإعادة التوطين. حيث تعتبر المفوضية أنّ إعادة التوطين في بلدان ثالثة "هو الحلّ الذي يمكنه أن ينفذ حياة اللاجئين الضعفاء المتواجدين في بلدان لجوء لا يمكنها أن تقدّم لهم الحماية والحلّ الدائم"¹¹. ووفق أرقام المفوضية السامية، من بين كلّ 80 ألف لاجئ يعاد توطينهم سنوياً، يجري توطين 5 آلاف فقط في أوروبا.

لا تتسم إذا الهجرة الدوليّة بحركة انتقال الفقراء من دول الجنوب نحو الشمال، على عكس الصورة الشائعة والمبسّطة التي تقدّمها الحكومات الأوروبيّة وبعض وسائل الإعلام. إنها ظاهرة معقّدة، تجري بشكل خاصّ على المستوى دون الإقليمي، ويمكن للمهاجرين الحصول على عدّة صفات أثناء مسيرتهم. في الواقع، الدول الفقيرة هي أكثر الدول تضامناً في إطار استقبال اللاجئين.

ب. سياسات الهجرة الأوروبيّة وخيال إغلاق المحكم للحدود

• بناء أوروبا الحصن المنيع¹²

تكرّر الحكومات الأوروبيّة بانتظام أنّ الإتحاد الأوروبيّ يواجه هجرة شعبيّة يعجز عن استقبالها، على الرغم من الدراسات التي تبين العكس، مثل تقرير برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي الصادر في العام 2009 تحت عنوان واضح هو "التغلّب على الحواجز". حيث يبرهن برنامج الأمم المتّحدة الإنمائي أنّ الهجرة العالميّة حافظت على استقرارها في السنوات الخمسين الماضية، لتشمل 3% من سكان العالم. تعرّز الأزمة الاقتصاديّة من هذه الخطابات الأوروبيّة، وتُعزّز هذه الأخيرة أيضاً إلى ميل يتضح يوماً بعد يوم نحو الخوف من الآخر ومن الأجنبيّ. تُرجم ذلك على شكل أعمال عنصريّة أضحت عاديّة (وقد بدأت عدّة اعتداءات عنصريّة في اليونان منذ العام 2012) وسوء معاملة المهاجرين أثناء هجرتهم. في هذا الإطار، تبرز دلالة المفردات المستخدمة مع شيوخ مصطلحي "المهاجرين غير الشرعيين" و"المهاجرين غير النظاميين"، ما يشير إلى المهاجرين المتنقلين بالقوارب في البحر الأبيض المتوسط. ففكرة ميل أغليّة المهاجرين إلى الانتقال من أفريقيا نحو أوروبا فكرة خاطئة، وهي تشوّه سياسات الهجرة الأوروبيّة. منذ انعقاد المجلس الأوروبيّ في إشبيلية في العام 2002، ارتكزت سياسة اللجوء والهجرة الأوروبيّة على "مقاربة عالميّة" لحركات الهجرة. وتختبئ خلف هذا المصطلح المبهم عدّة وقائع ألا وهي: مكافحة الهجرة غير النظاميّة، وتنظيم الهجرة الشرعيّة، والمساعدة على التنمية المرتبطة طبيعاً بأهداف السيطرة على تدفقات الهجرة. تبرز أوروبا ذلك بخطر اجتياح المهاجرين بعد الأحداث التي غطتها وسائل الإعلام بكثافة في سبتة ومليلية في العام 2005 ثم وصول عدّة زوارق إلى جزر الكناري في العام 2006، فوضعت سياسة لاحتواء تدفقات الهجرة من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى والمغرب العربيّ.

عزّز الميثاق الأوروبيّ بشأن الهجرة واللجوء¹³ في العام 2008 الحلقة المفرغة التي ندّدت بها عدّة منظمات. فمع اعتماد سياسات مقيدة في مجال إصدار تأشيرات الدخول، يُجبر المهاجرون على اعتماد مسارات غير شرعيّة ما يؤدي بالتالي إلى الهجرة غير الموثّقة. في الوقت عينه، تطبّق بلدان الإتحاد الأوروبيّ، متذرّعة بحجّة الهجرة "غير الشرعيّة"، جهازاً لا سابق له من رجال الشرطة والجيش، بهدف احتواء رعايا الدول الثالثة (العالم الثالث) ومنعهم من الدخول إلى الأراضي الأوروبيّة (مثلاً: المساعدة العسكرية لليبيا تحت نظام العقيد القذافي، وإنشاء الوكالة الأوروبية لإدارة التعاون في مجال العمليات على الحدود الخارجية للدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبيّ "فرونتكس"...). تمّت ممارسة الضغوط أيضاً على البلدان المحادية للحدود الخارجية لأوروبا (المغرب والجزائر وتونس وليبيا

<http://www.unhcr.fr/4f75ec96c.html>

11

12 مقطع من حالة الهجرة 2012 - جمعية سيماد La Cimade ، ومن كتيّب التدريب "الهجرة الدوليّة، للذهاب بعيداً" من جمعية سيماد

13 ينقسم الميثاق الأوروبيّ بشأن الهجرة واللجوء للعام 2008 على 5 محاور ألا وهي: تنظيم الهجرة القانونيّة، ومكافحة الهجرة غير النظاميّة، وتعزيز فعالية إجراءات السيطرة على الحدود، وبناء أوروبا اللجوء، وتطوير الشراكات مع بلدان الأصل وبلدان الترانزيت.

وأوكرانيا) لتقوم هذه الدول بإعادة قبول المهاجرين الذين يعبرون على أراضيها، اسند لها عملية السيطرة على الحدود الخارجية للإتحاد الأوروبي. ويفترض الأمر التخفيف عن عبء الإتحاد الأوروبي في مهام مثل التحقيق في طلبات اللجوء، واستقبال الاجئين وإدارة المهاجرين الاقتصاديين. لا تعفي هذه الضغوطات بلدان الجنوب من مسؤولياتها، إلا أن القادة فيها يقبلون بهذا الدور مقابل تعاون أكبر مع الإتحاد الأوروبي.

نشهد إذاً تشييد أسوار عالية ، وأجهزة أكثر تعقيداً لضمان حدود أوروبية منيعة وهمية، لا تمنع الأشخاص من السفر، لا بل تجبرهم على اختيار طرق أخرى غالباً ما تكون أكثر كلفة وأكثر خطورة بشكل خاص.

إضافة خارطة الاستعانة بمصادر خارجية هنا

رهان إعادة القبول

ترتكز مقاربة الهجرة العالمية بشكل أساسي على النظام القانوني المسمى "إعادة القبول". واتفاق إعادة القبول هو اتفاق تتعهد بموجبه الدول الموقعة أن تعيد قبول رعاياها، أو رعايا أجنبية يعبرون في أراضيها، أوقفوا وهم في وضع غير نظامي على أراضي دولة أخرى. تُبرم الاتفاقات إما مباشرة بين بلدين، وإما على مستوى متعدد الأطراف (اتفاقات مجتمعية تسمح بتسهيل طرد المهاجرين غير النظاميين، من الأراضي الأوروبية أساساً ومن أراضي أخرى أيضاً).

في إطار تطبيق اتفاقات إعادة القبول، يمكن لوكالة فرونتكس أن تنظم رحلات عودة مشتركة ممولة كلياً أو جزئياً من قبل الوكالة¹⁴. يمكن للدولة العضو التي تريد إرسال عدّة مهاجرين يحملون نفس الجنسية أن تُعلم أولاً فرونتكس بعدد المقاعد المتوفرة على الطائرة. تضطلع بعدها فرونتكس بمهمة إعلام البلدان الأعضاء الأخرى، وتنسيق الرحلة الجوية عند الاقتضاء لتتوقف في البلدان المختلفة. تُعتبر هذه الرحلات الجوية طرداً جماعياً محظراً بموجب المادة 4 من البروتوكول الرابع للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.

حتى 21 يونيو/ حزيران 2012، أبرمت المفوضية الأوروبية 14 اتفاق إعادة قبول (ماكاو وهونغ كونغ وسري لانكا وألبانيا وروسيا وأوكرانيا وصربيا والجبل الأسود ومقدونيا والبوسنة ومولدوفا وباكستان وجورجيا وتركيا). على ضوء خلاصات مجلس إشبيلية في العام 2002، الذي شدد على إدخال بند حول الإدارة المشتركة لتدفقات الهجرة وعلى إعادة القبول الإلزامي الإلزامية في حالة الهجرة غير الشرعية" ضمن كل اتفاق شراكة أو اتفاق مشابه مبرم بين الإتحاد الأوروبي وبلد ثالث، أعلنت المفوضية الأوروبية في العام 2011 في تقريرها الأول حول اتفاقات إعادة القبول:

"لا بد على توجيهات التفاوض على اتفاقات إعادة القبول أن تذكر الحوافز التي سيقدمها الإتحاد الأوروبي، ولا سيما عندما تتضمن هذه التوجيهات بنداً متعلقاً برعايا الدول الثالثة، مع ذكر الإجراءات العقابية المحتملة التي يمكن للإتحاد اتخاذها في حال رفض التعاون المستمر وغير المبرر من جانب البلد الشريك"¹⁵.

لا شك في أن الإتحاد الأوروبي فرض بالتالي شرطاً للمساعدة الاقتصادية والتجارية والتنمية إزاء البلدان العالم الثالث ، التي يتوجب عليها في كل الحالات القبول بسياسات إدارة تدفقات الهجرة وفق التوجيهات الأوروبية، تجنباً لخطر "توقيف" هذه المساعدات.

إضافة إلى ذلك، يطبق الإتحاد الأوروبي في إطار سياسة الهجرة نفس الاتفاقيات على بلدان لا تُحترم فيها الحقوق الأساسية، وفي إطار اتفاقات إعادة القبول، تعجز المفوضية عن تأكيد فعالية هذه الاتفاقات، وقد أُحيطت علمًا بالإشكاليات التي لطالما ندّدت بها منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان، مثل انعدام الشفافية، وغياب الديمقراطية واحتمال انتهاك حقوق الإنسان المرافقة لاتفاقات مشابهة.

في إطار ثنائي، تميل الدول الأعضاء أيضًا إلى إضفاء طابعي "الهجرة غير الشرعية" و"المساعدة على التنمية" على هذه الاتفاقات، بغية تطبيق بند أو عدة بنود مرتبطة بإعادة القبول ولدفع بلدان المهاجرين الأصليّة على التعاون في تطبيق سياسات السيطرة على الهجرة.

استغلال المساعدة الإنمائية الرسمية

في إطار هذه المقاربة العالمية، تُعتبر المساعدة الإنمائية الرسمية وسيلة لـ"تثبيت" السكان. أما عمق السياسة الأوروبية الخارجية إزاء دول أفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادئ، فترتكز على التحليل الخاطئ الذي يعتبر أنّ تنمية مناطق الأصل يمكنها أن تحدّ من الهجرة¹⁶. هذا و أنّ كانت بعض الجهات الفاعلة في مجال التنمية التي تسفيد من المساعدة الإنمائية الرسمية تستخدمها لخدمة حاجات السكان، إلّا أنّ برامج أخرى تهدف جزئيًا إلى تثبيت السكان في بلدانهم. وخير مثال على ذلك مركز المعلومات وإدارة الهجرة في مالي CIGEM¹⁷. تبلغ ميزانية هذا المركز 10 ملايين يورو ويموله صندوق التنمية الأوروبي التاسع، ويهدف إلى المساهمة في التعريف بسياسة الهجرة وتطبيقها وتكثيفها مع التحركات الوطنية والإقليمية والدولية المتغيرة باستمرار في مالي، ما يوضح بشكل خاصّ الرابط بين الهجرة والتنمية". ويبرز ذلك ضمن بعثات استقبال المهاجرين المحتملين والعائدين" تهدف تحسين المعرفة بظواهر الهجرة" و"وعوية السكان على مخاطر الهجرة غير النظامية". يُترجم ذلك على شكل تنفيذ برامج هدفها الردع من التنقل.

تُستخدم هذه الصناديق الأوروبية عينها أحيانًا لتمويل برامج أمنية لمكافحة الهجرة. فيمول صندوق التنمية الأوروبي العاشر في موريتانيا تدريب الشرطة على الحدود¹⁸. وفي إطار صندوق التنمية الأوروبي العاشر، أصبحت قدرة البلد على "إدارة تدفقات الهجرة" مؤشرًا للتدبير الجيد تمامًا مثل حكم القانون مثلًا¹⁹. وفي حين أنّ الهجرة لم تُعتبر يومًا على أنها مشكلة في بلدان الجنوب، إلّا أنّ الأولويات الأوروبية تؤخذ بعين الاعتبار ضمن علاقات الإتحاد الأوروبي وأفريقيا على حساب التنمية، مما يحدّ بالتالي من الهجرة الداخلية التي تحتاج إليها المنطقة دون الإقليمية.

في بعض الاتفاقات، يندرج التعاون التقنيّ حول الإدارة الأمنية للهجرة بشكل واضح في إطار المساعدة الإنمائية الرسمية، في الاتفاق الثنائي للإدارة المشتركة لتدفقات الهجرة بين فرنسا والسنغال، يبرز صراحةً تعديل مشروع تحديث الشرطة السنغالية. فتحتفي هذه الأخيرة بتمويل من صندوق التعاضد الأولي من أجل "تمويل نشاطات جديدة، مثل إنشاء وحدات ودوريات متنقلة على الساحل".

أضف على ذلك، من أجل التوصل إلى الأهداف التي حدّتها البلدان الأوروبية لنفسها (تخصيص 0,7% من الناتج القومي الإجمالي للمساعدة الإنمائية الرسمية عام 2015)، تُدرج بعض البلدان الأوروبية في المساعدة الإنمائية الرسمية عناصر لا تدخل في هذه الفئة. فتُدّرج فرنسا مثلًا، التي لا تؤدّي واجباتها في هذا الصدد على نحو حسن، ضمن المساعدة الإنمائية الرسمية رسوم تعليم الطلاب الأجانب الحاصلين على منح أجنبية، واستقبال اللاجئين وتخفيض الديون. ولكن، تعتبر منظمة التعاون الدولي Coordination Sud

16 برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، تقرير التنمية البشرية 2009

17 مركز المعلومات وإدارة الهجرة في مالي <http://www.cigem.org/>

18 أسرى الصحراء، جمعية سيماد 2010

19 منذ إطلاق صندوق التنمية الأوروبي العاشر، وضعت المفوضية الأوروبية إطارًا جديدًا للحوار حول الحوكمة، يركز على تطوير المفوضية بشكل أهادي لملاح الحوكمة لكل بلد من بلدان أفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادئ. يتعين على هذه الأخيرة أن تستجيب عبر وضع خطة. تقم المفوضية الإجراءات المتضمنة في خطة العمل هذه، وبناءً على مدى استجابتها تقدم مدفوعات تحفيزية للحكومة (مساعدة مالية). تغطي ملاح الحوكمة سبع مجموعات من المعايير، تتراوح من احترام حقوق الإنسان وحكم القانون إلى مسائل متعلقة بالسياسات الاقتصادية أو الأمنية أو سياسات الهجرة المرتبطة بشكل وثيق بالأولويات الأوروبية المحلية.

أن 90% من تخفيضات الديون هي تخفيضات مزيفة: "يبالغ إدراج تخفيضات الديون ضمن المساعدة الإنمائية الرسمية في تقدير المساهمة الحقيقية عند تمويل تنمية البلدان المستفيدة، إذ أن جزءاً كبيراً من هذه الديون لم يعد يُسدّد منذ فترة طويلة"²⁰. تميل البلدان الأوروبية أيضاً إلى اعتبار التحويلات المالية التي يقوم بها المهاجرون على أنها جزء من المساعدة الإنمائية الرسمية. ولو كانت هذه التحويلات تعزّز من الاستهلاك المحلي، إلا أنها لا تحلّ مكان المساعدة المقدّمة من دولة إلى أخرى التي تهدف إلى تنمية البنى التحتية المكلفة (المدارس، والمواصلات، والإسعافات الطبية...)، ولا يمكنها أبداً أن تعفي البلدان الأوروبية من جزء من مسؤولياتها في إطار المساعدة الإنمائية الرسمية.

أخيراً، تحدّد **اتفاقات كوتونو** شروط التعاون بين الإتحاد الأوروبي ودول أفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادئ، وتشجّع **المادة 13** منها على إضافة بند إعادة قبول في كلّ الاتفاقات الموقّعة، بغية تسهيل طرد المهاجرين. جرت محاولة إعادة التفاوض على المادّة 13 في العام 2010، للسماح بالطرد التلقائي للمهاجرين من غير الرعايا إلى بلد عبروا فيه، من دون حتى أيّ اتفاق ثنائي بين الإتحاد الأوروبي وبلد من مجموعة دول أفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادئ. إذًا، يقضي الهدف بإدراج بند إعادة قبول الرعايا وغير الرعايا تلقائياً في كلّ اتفاقات التعاون. وقد مكنت تعبئة المنظمات في تجميد هذا المشروع، إلا أن الإتحاد الأوروبي لا يزال يحاول الاستمرار في المفاوضات.

• العام 2011: مقاربة جديدة إزاء التنقل؟

إذا كان يصعب على الدول الأعضاء تنسيق تشريعاتها وسياسات الهجرة الداخلية لديها، إلا أن **البعد الخارجي لسياسة الهجرة الأوروبية يسمح بتطوير جدول أعمال أوروبي مشترك**، الأمر الذي شهدناه منذ العام 2002. وفي هذا الإطار، تكشف نتائج الربيع العربي عن أمور كثيرة في هذا الصدد.

في النصف الأوّل من العام 2011، وضعت دول الإتحاد الأوروبي إجراءات طارئة إزاء وصول المهاجرين من تونس ثم من ليبيا. وتوسّعت عملية هيرميس التي جرى تنسيقها مع فرونتكس لمساعدة إيطاليا على السيطرة على قوارب المهاجرين. إلا أن إجراءات السيطرة هذه وتواجد الأساطيل البحرية القوي في البحر الأبيض المتوسط في إطار حرب حلف شمال الأطلسي على ليبيا لم يسمح بإنقاذ الأشخاص الواقعين في محنة، الذين غرق منهم 1500 على الأقل في البحر المتوسط سنة 2011 (راجع النقطة 2 ج.).

الضغط على بلدان شمال أفريقيا: ففي أبريل/ نيسان 2011، وقّعت إيطاليا وتونس إتفاق ترحيل، تتعهد بموجبه إيطاليا بتسديد 200 مليون يورو مقابل عودة التونسيين الذين هاجروا بعد الثورة، وسيطرة الحكومة التونسية الجديدة على الحدود²¹. في نفس الوقت بدأ التساؤل داخل الإتحاد الأوروبي حيال مفهوم حرية التنقل ضمن مجال الشنغن.

أصدرت المفوضية الأوروبية مذكرتين في 4 و 24 مايو/ أيار تحدّد فيهما مقاربتها على المدى المتوسط والطويل²². صادق المجلس الأوروبي على هذه الاقتراحات في يونيو/ حزيران 2011، وصدر الإطار الجديد المنظم لسياسة الهجرة بين الإتحاد الأوروبي والدول المجاورة، ولا سيّما دول الجنوب منها، في نوفمبر/ تشرين الثاني 2011: هكذا رأت النور **المقاربة العالمية للهجرة والتنقل G.A.M.M.**

تهدف المقاربة العالمية للهجرة والتنقل إلى وضع إطار عالمي مع دول العالم الثالث للنقاش حول الهجرة ومفهوم التنقل الجديد الناجم عنها، في إطار سياسة الإتحاد الأوروبي الخارجية.

20 منظمة التعاون الدولي Coordination Sud ، المساعدة الإنمائية الرسمية، توصيات سبتمبر/ أيلول 2012

21 هكذا أُعيد 13 ألف تونسي إلى تونس بين يناير/ كانون الثاني ويوليو/ تموز، راجع سياسة الهجرة الأوروبية في أعقاب الربيع العربي،

أفاق متوسطة Medpro ، التقرير الفني، العدد 15، أغسطس/ آب 2012

22 "حوار حول الهجرة والتنقل والأمن مع بلدان جنوب المتوسط"، مذكرة المفوضية الأوروبية (2011) 292 نهائي

وهي تقوم على 4 ركائز ألا وهي:

- تنظيم الهجرة الشرعية والتنقل وتسهيلهما
- الوفاية من الهجرة غير الشرعية والإتجار بالبشر والحدّ منهما
- الترويج للحماية الدولية وتعزيز البعد الخارجي لسياسة اللجوء
- تحقيق الاستفادة القصوى من أثر الهجرة والتنقل على التنمية

تُعتبر حقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين مسألة تغطي هذه الركائز الأربعة. تركز الأولويات الجغرافية للمقاربة العالمية للهجرة والتنقل على بلدان جنوب المتوسط (المغرب والجزائر وتونس وليبيا ومصر)، وعلى "الشراكة الشرقية": أوكرانيا وبيلاروس ومولدوفا وجورجيا وأرمينيا وأذربيجان. في ما يتعلّق ببلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، سيرتكز الحوار بين الإتحاد الأوروبي ومجموعة دول أفريقيا والبحر الكاريبي والمحيط الهادئ بشكل أساسي على تنفيذ المادة 13 من اتفاقات كوتونو. وتجري أيضاً حوارات ثنائية مع الدول المرشحة للانضمام إلى الإتحاد الأوروبي (تركيا وبلدان غرب البلقان).

يتعيّن على الحوار أن يشمل مواضيع الهجرة والتنقل بين الأقاليم وضمن المنطقة الإقليمية، لأنّ الإتحاد الأوروبي يرغب في الاضطلاع بدور في الحوكمة العالمية للهجرة، ولا سيّما من خلال المنتديات العالمية حول الهجرة والتنمية. منذ العام 2005، نُفّذ حوالي 300 مشروع مرتبط بالهجرة في البلدان الثلاثة، مولتها المفوضية الأوروبية بقيمة وصلت إلى 800 مليون يورو.²³

المقاربة العالمية للهجرة والتنقل، هل هي مقاربة "جديدة" قائمة على الحوار؟

تُقدّم المقاربة العالمية للهجرة والتنقل على أنها نسخة متطورة من "المقاربة العالمية" التي انتهجها الإتحاد الأوروبي إزاء الهجرة. حتى ولو اعتُبرت جديدة وهدفها الاستجابة لتحديات الربيع العربي والانفتاح الديمقراطي في جنوب المتوسط، إلا أنّها تشكّل استمراراً واضحاً للسياسات المعتمدة منذ العام 2005. في الواقع، يبدو أنّ بلدان الإتحاد الأوروبي تخرج دائماً فائزة في إطار هذا "الحوار" الجديد، حيث يحتاج الإتحاد الأوروبي إلى المهاجرين لتلبية حاجاته من اليد العاملة نظراً إلى تقدّم سنّ المواطنين الأوروبيين. (في العام 2010، بلغ صافي المهاجرين 900 ألف شخص، أي 62% من إجمالي نموّ السكان في الإتحاد)²⁴. نفهم إذاً أنّ الهدف من الهجرة والتنقل هو المساهمة في حيوية الإتحاد الأوروبي وتنافسيته²⁵. وفي هذا الإطار، تتسم "إدارة" الهجرة بأهمية استراتيجية. ويستخدم الإتحاد الأوروبي هذه الهجرة الضرورية له للتفاوض مع بلدان جنوب المتوسط، وإغرائها باحتمالات الهجرة نحو الإتحاد مقابل سيطرة صارمة من قبلها على تدفقات الهجرة.

أما الوسيلة المفضّلة لهذه المقاربة فهي الشراكة من أجل التنقل، المُبرمة مع الرأس الأخضر وجورجيا ومولدوفا وأرمينيا. تقدّم الشراكة غير الملزمة مجموعة من "الفوائد" مثل تسهيل إجراءات تأشيرات الدخول، والهجرة بدافع العمل، وتعزيز القدرات في مجال اللجوء، وبذل جهود للحدّ من كلفة تحويل الأموال وإجراءات لتعزيز حماية حقوق المهاجرين. "مقابل" عدّة التزامات مثل إبرام اتفاقات إعادة القبول، والتوقيع على اتفاقات مع فرونتكس، والتعاون في عمليات مراقبة المتوسط، وتعزيز إجراءات السيطرة (تأمين المستندات، ومكافحة التهريب).

23 المرجع المذكور مسبقاً

24 "المقاربة العالمية للهجرة والتنقل"، الأمانة العامة لمفوضية الإتحاد الأوروبي (2011) 1353 نهائي

25 المرجع المذكور مسبقاً

يُقترح أيضًا بديل للبلدان غير الراغبة في إبرام شراكات من أجل التنقل الذي يحدّد التوصيات والأهداف في مجال التعاون بين الطرفين. ولا يتضمن التوقيع على اتفاقات إعادة القبول، ولا تسهيل إجراءات تأشيرات الدخول، ولكن يمكن تحويله في نهاية المطاف إلى شراكة من أجل التنقل.

إذا كان "التنقل" في صلب المقاربة العالمية للهجرة والتنقل، فمن الواضح أنّ الفوائد مرتبطة بشروط كثيرة. فتعتمد "الجزرة"، أي مكافأة الليبرالية في تأشيرات الدخول لبلد معين على تطبيق كلّ الالتزامات المطلوبة في المقابل. فهذا الإجراء ليس تلقائيًا ولا دائمًا، ويُذكر في عبارات افتراضية للغاية:

"من أجل تنفيذ الصكوك القانونية (اتفاقات حول تسهيل إجراءات الحصول على تأشيرات الدخول وإعادة القبول) والصكوك السياسية (الحوار حول السياسات وخطط العمل) بطريقة فعّالة، يمكن للإتحاد الأوروبي أن يتخذ إجراءات مشروطة تؤدي إلى تحرير نظام تأشيرات الدخول للبلد المعني، وفقًا لكلّ حالة على حدى ومع الأخذ في عين الاعتبار العلاقة الشاملة مع البلد الشريك المعني".²⁶

يبدو أنّ حرية التنقل هذه لا تشمل من رعايا دول العالم الثالث وى الأشخاص الذين يسافرون إلى أوروبا بشكل مؤقت: أي الباحثين، ورجال الأعمال والطلّاب والسياح. تهدف "البطاقة الزرقاء" الخاصة بالهجرة إلى اجتذاب المهارات والمواهب. وبالتالي **ينخفض تشجيع الهجرة الشرعية الطويلة الأمد**.²⁷

أما في ما يتعلّق ببناء "شراكة" مماثلة مشتركة، فيبدو أنّ التغيرات الديمقراطية في شمال أفريقيا لم تغيّر الممارسات الأوروبية، إذ لم تجر أيّ استشارة مع البلدان الثالثة. فتم تصميم المقاربة العالمية للهجرة والتنقل من قبل الإتحاد الأوروبي بدون أيّ هامش مناورة من قبل دول العالم الثالث أدركت البلدان المستهدفة هذه الحقيقة، إذ أنّ الحوار على الشراكات يبدو صعبًا في الوقت الراهن: فلم يبدو أنّ تونس قد تحمّست للعرض، ورفضته مصر، في حين لم يقبل المغرب بالتوقيع على اتفاق إعادة القبول. ولكن، اعتمدت هذه البلدان منذ عدّة سنوات مقاربةً وحوارًا أمنيّين بالتماشي مع المصالح الأوروبية. يبقى إذاً الحذر سائدًا لأنّ ثورات العام 2011 لم تُحدث أيّ تغيير يُذكر في سياسات الهجرة.

تعيد المقاربة العالمية للهجرة والتنقل التأكيد على مقاربات الإتحاد الأوروبي السابقة في مجال الهجرة. فعلى الرغم من إعادة تجديد المصطلحات المستخدمة (إذ يدلّ مصطلح "التنقل" على حالة مريحة للطرفين)، إلا أنّ الشروط عينها لا زالت مستخدمة، ويبقى الحوار بين الإتحاد الأوروبي وبلدان الجنوب المجاورة حوارًا من طرف واحد.

• أوروبا وجهة اللجوء؟²⁸

ما هو حال اللجوء في أوروبا، هذا الحصن المنيع، الذي يستجيب للربيع العربيّ مع جهود أكبر لجعل حدوده عصيّة على المهاجرين؟ وفقًا لميثاق الهجرة واللجوء للعام 2008، كان من المفترض وضع نظام لجوء أوروبيّ مشترك RAEC في العام 2012. ولكن، تأخرت المفاوضات في هذا الإطار، وتجري حاليًا محاولات أخيرة للحوار بين الحكومات الأوروبية والبرلمان الأوروبي.

²⁶ "المقاربة العالمية للهجرة والتنقل"، الأمانة العامة لمفوضية الإتحاد الأوروبي (2011) 1353 نهائيّ

²⁷ سياسة الهجرة الأوروبية في أعقاب الربيع العربي، أفاق متوسطة Medpro، التقرير الفني، العدد 15، أغسطس/ آب 2012

²⁸ جزء مقتطف من نشرة اللجوء Bulletin Asile، جمعية سيما 2012

نصت معاهدة أمستردام في العام 1997 على إضفاء الطابع المجتمعي تدريجياً على سياسات اللجوء (والهجرة). هدفت المرحلة الأولى بين الأعوام 1999 و 2005 إلى تنسيق الأنظمة الوطنية عبر اعتماد معايير دنيا من خلال 4 نصوص رئيسية²⁹. تأسس الصندوق الأوروبي للاجئين في هذه المرحلة، وفي العام 2001 رأت النور توجيهاً الحماية المؤقتة استجابةً للوصول المحتمل لعدة نازحين³⁰.

بعد هذه المرحلة الأولى التي اعتبرت فاشلة بالإجماع، سمحت فترة تقييم بتحديد الاتجاهات الجديدة. حددت هذه الأخيرة في يونيو/ حزيران 2008 ضمن خطة سياسة اللجوء والمقاربة المتكاملة لحماية الإتحاد الأوروبي³¹. دُمجت هذه الخطة في ميثاق الهجرة واللجوء. هكذا اقترحت المفوضية الأوروبية في العام 2008 مراجعة الأنظمة والتوجيهات الأوروبية حول اللجوء، المشار إليها بمصطلح "حزمة اللجوء". أضافت اقتراحات النصوص هذه تحسينات واضحة جداً من جهة، إضافةً إلى بعض التراجعات من جهة أخرى- مثل احتمال احتجاز معظم طالبي اللجوء، مع بعض الحدود والضمانات. أعربت الدول عن ترددها حيال وضع نظام يقدم ضمانات أكثر، إلى أن رفضت فرنسا وألمانيا خلال اجتماع المجلس في 14 سبتمبر/ أيلول 2010 المضيّ قدماً في عملية وصفها البلدان على أنها "سوق اللجوء"³². بعد هذا التعطيل، قُدمت نسخ جديدة في يونيو/ حزيران 2011 واعتمدت جزئياً في أكتوبر/ تشرين الأول 2012.³³

من بين الاقتراحات المعتمدة، تأسس المكتب الأوروبي لدعم اللجوء بموجب النظام 2010/439 الذي ضمن تبادل الممارسات (التوثيق، وتقنيات المقابلات،...)، وقدم "دعماً تشغيلياً للدول الأعضاء التي تخضع أنظمة اللجوء والاستقبال فيها إلى ضغوطات خاصة، و/أو تنسيق تقديم هذا الدعم"³⁴. تبلغ ميزانية مكتب الدعم 11 مليون يورو، ونفرض ولايته التعاون مع فرونتكس لتفادي ازدواجية الأعمال أو تكرارها في إطار ولايات هذه الهيئات³⁵. ويمكن التساؤل حول مخاطر ازدواجية العمل القائمة بين مكتب الدعم الذي يعمل على تحسين التعاون في مجال اللجوء من جهة، ووكالة فرونتكس من جهة أخرى. فتتداخل نشاطات المنظمات غير الحكومية المشاركة في أعمال المكتب، وتبرز عدة انتقادات في هذا الصدد.³⁶

تجري المفاوضات المحتدمة دائماً للتوصل إلى اتفاق نهائي، ولا سيما حول مشاريع نظام EURODAC (أخذ بصمات طالبي اللجوء والأشخاص الذين دخلوا أو مكثوا في الإتحاد بشكل غير نظامي) ونظام دبلن. ينص اتفاق دبلن على أن الدولة التي سمحت بدخول أجنبي إلى الأراضي الأوروبية، أو الدولة التي أودع فيها طلب اللجوء، مسؤولة عن دراسة هذا الطلب³⁷. إنه إجراء غير عادل من ناحيتين، أولاً لأنه يلقي مسؤولية دراسة طلبات اللجوء على نقاط الدخول إلى الإتحاد الأوروبي فقط، مثل اليونان المغمورة بالطلبات،

²⁹ [التوجيه 9/2003 المفوضية الأوروبية في 27 يناير/ كانون الثاني 2003 حول ظروف استقبال طالبي اللجوء؛ التوجيه 83/2004 المفوضية الأوروبية حول معايير الحصول على المؤهلات التي تسمح بالحصول على صفة اللاجئ أو المستفيد من الحماية البديلة؛ التوجيه 85/2005 المفوضية الأوروبية حول إجراءات اللجوء؛ النظام 2003/343 بتاريخ 18 شباط/ فبراير 2003 المسمى نظام دبلن التوجيه المعدل في العام 2007 eur-2007

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32007D0573:FR:NOT>

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0360:FIN:EN:PDF>

³¹ <http://www.immigration.gouv.fr/IMG/pdf/synthesedeclarartionconjointefraall1314sept2010.pdf>

³² http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/fr/jha/133258.pdf

³³ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:132:0011:01:FR:HTML>

³⁴ المادة 52 من نظام الإتحاد الأوروبي رقم 2010/439 للبرلمان الأوروبي والمجلس بتاريخ 19 مايو/ أيار 2010 حول إنشاء مكتب أوروبي لدعم اللجوء

³⁵ مؤسسة أديتوس ADITUS: <http://easomonitor.blogspot.be/2012/12/consultative-forums-2nd-meeting-what-do.html>; منظمة فاهامو Fahamu، نشرة المساعدات القانونية: نقد تقرير المدرسة العربية الأوروبية للأورام EASO حول أفغانستان:

<http://fmlan.tumblr.com/post/36947867254/easo-country-of-origin-information-report-afghanistan>

³⁷ النظام رقم 2003/343 المفوضية الأوروبية بتاريخ 18 فبراير/ شباط 2003. إنه النظام الذي تلا اتفاقية دبلن حول الموضوع عينه، ومن هنا تسمية نظام دبلن.

وثانيًا لأنه لا يسمح لطالبي اللجوء باختيار البلد المضيف. يسمح مشروع مراجعة هذا النظام بالحصول على معلومات أكثر شمولية حول طالب اللجوء، إلا أنه ليس من المؤكد اعتماد بند حول وقف التحويل إلى بلدان محددة في حال فشل أنظمة اللجوء لديها، على الرغم من تشجيع المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان³⁸ ومحكمة العدل الأوروبية³⁹ على إضافة هذا البند.⁴⁰ اعتُمدت أيضًا مراجعة توجيه "الاستقبال"، وهي تُدخل أحكامًا جديدة على احتجاز طالبي اللجوء.

ستحول المعايير الدنيا المنصوص عليها في نظام اللجوء الأوروبي المشترك إلى معايير مشتركة. ومن أسباب التجميد أن بعض البلدان الأوروبية، مثل اليونان، لا تحترم حتى المعايير الحالية. منذ يناير/كانون الثاني 2011، صدر حكم من المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان يدين اليونان وبلجيكا، ما دفع بفرنسا وبلدان أخرى في الاتحاد الأوروبي إلى وقف التحويل إلى اليونان وفق نظام "دبلن". ولا تُشجع هذه الحالة البلدان الأخرى على التوجه نحو المزيد من إجراءات حماية المهاجرين.

هكذا طبقَ الإتحاد الأوروبي منذ عشرات السنين سياسات للسيطرة الصارمة على الهجرة وإبقاء المهاجرين خارج الحدود الأوروبية. حوّلت هذه السياسات البلدان المجاورة إلى حراس حدود أوروبا، ويُلزم الإتحاد الأوروبي إدارة تدفق الهجرة إلى البلدان الثالثة بشكل خاص عبر اتفاقات إعادة القبول. في ما يتعلّق باللجوء، يصعب على البلدان التوجّه نحو المزيد من الحماية. فغياب التضامن الواضح في نظام دبلن والمفاوضات العنيفة الحالية حول "حزمة اللجوء" تحدّ من إمكانية بناء وجهة لجوء حقيقية في أوروبا.

<http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-103293#%22itemid%22:%22001-103293%22>

38

39

<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30db5b3d74a6ff574c049be6904aee235965.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxuKbNn0?text=&docid=117187&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&oc=first&part=1&cid=387826>

⁴⁰ ينصّ المشروع المعدّل من قبل لجنة الحريات المدنية والعدل والشؤون الداخلية LIBE على هذا البند، على عكس المشروع المعدّل من قبل المجلس. يجب إذا انتظر المفاوضات بين المجلس والبرلمان لمعرفة ما إذا كان الاقتراح سيُعمد.

القسم 2. رهانات حقوق الإنسان

1. أيّ إطار قانوني لحماية اللاجئين؟

• تتقلّ محمي⁴¹

تنصّ المادة 13 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والمادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على "حقّ كلّ فرد في مغادرة أيّ بلد، بما في ذلك بلده، وفي العودة إليه". يُعتبر القانون الدولي لحقوق الإنسان آليّة قانونية تراعي قواعد واضحة، وتنصّ إذاً الأحكام المذكورة سابقاً على عدم شرعية منع الفرد من مغادرة أيّ أرض بشكل شامل واستنتاجي. طبعاً تتواجد بعض الاستثناءات إذا ما كانت "منصوصة في القانون، وضرورية لحماية الأمن القومي أو للنظام العام أو الصحة أو الأخلاق العامة أو حقوق الآخرين وواجباتهم، وتتماشى مع القوانين الأخرى التي يعترف بها العهد الراهن". على ضوء الصكوك القانونية في هذا الإطار، لا يجوز منع الفرد من مغادرة الأراضي إلا في حالات استثنائية وإذا كان ذلك مبرراً بشكل منفرد.

يتمتع اللاجئون بحقوق منصوص عليها في اتفاقية العام 1951 الخاصة باللاجئين (أو "اتفاقية جنيف") وبرتوكول العام 1967 التي صادقت عليهما 144 دولة. وفق المادة 1 من الاتفاقية، اللاجئ هو "كل شخص يوجد، بنتيجة أحداث وقعت قبل 1 يناير/كانون الثاني 1951، وبسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية، خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يستظل بحماية ذلك البلد، أو كل شخص لا يملك جنسية ويوجد خارج بلد إقامته المعتادة السابق بنتيجة مثل تلك الأحداث ولا يستطيع، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف، أن يعود إلى ذلك البلد".⁴²

تطالب اتفاقية جنيف أن يُبرّر الخوف من الاضطهاد (ليس من الضروري تأكيد حصول الاضطهاد)، أي يجب اعتبار أقوال الشخص موثوقاً بها نظراً إلى وضع بلد الأصل. يشير الفقه إلى أن الخوف من الاضطهاد يجب أن يكون شخصياً وحالياً، إلا في حالات الاضطهاد الخطير على نحو استثنائي.

يعتبر الفقه الاضطهاد على أنه الإنتهاك البالغ للحقوق الأساسية (الحياة والسلامة الجسدية والحرية والحقوق السياسية والمدنية). يمكن أن يكون الاضطهاد على شكل إبادة جماعية أو جريمة ضد الإنسانية أو اغتيال أو احتجاز أو تعذيب أو حتى التمييز المنهجي، أو المضايقة النفسية والجسدية، أو المضايقة القضائية غير المبررة، أو الرقابة المستمرة، أو الاغتصاب، أو محاولة القتل، أو الاحتجاز خارج عن القانون، أو حتى ختان الإناث.

تذكر الاتفاقية خمس فئات من دوافع الاضطهاد:

1. العرق: الاضطهادات المرتبطة بالأصل "الإثني".
2. الدين: الإنتماء أو عدم الإنتماء إلى مجموعة دينية، حقاً أو عن طريق الإتهام، أو حتى الإلحاد في بلد يتمتع بحكومة دينية.
3. الجنسية: المواطنة في دولة ما، والانتماء إلى شعب لا يتمتع بهيكلية دولة معترف بها (مثل الأكراد أو الفلسطينيين أو النيباليين في بوتان).
4. الانتماء إلى مجموعة اجتماعية: تشير إلى الاضطهاد ضد العبيد أو مثليي الجنس أو المتحولين جنسياً أو حتى ضحايا الزواج القسري أو العنف المنزلي أو الأشخاص الذين يرفضون ختان الإناث.

41 حالة الهجرة، 2012، جمعية سيماد

42 المادة 1، ألف، البند 2 من اتفاقية 28 يوليو/تموز 1951 <http://www2.ohchr.org/french/law/refugies.htm>

5. الآراء السياسية: الأشخاص الذين يخشون الإضطهاد بسبب انخراطهم في حركات المعارضة السياسية. ولكنه ليس من الضروري على طالب اللجوء أن يكون منخرطاً شخصياً، إذا أنه يمكن أن يكون مهدداً أو مضطهداً بسبب انخراط يفترضه مرتكبو الاضطهاد. ليس من الضروري أن تمارس النشاطات السياسية في بلد الأصل، فيمكن أن تجري في بلد الاستقبال (فكرة اللجوء على عين المكان). تتضمن هذه الفكرة حالات الهروب من الخدمة العسكرية أو التنصّل، شرط ذكر الشخص لمخاوف مبررة بأحد الدوافع الخمسة في اتفاقية جنيف. ومنذ العام 1990، بدأ الأخذ في الحسبان التنصّل من الخدمة لعسكارية لدوافع مرتبطة بالضمير. لكي يُعتبر الشخص لاجئاً، عليه أن يعجز عن أو ألا يتمكن من طلب حماية بلده. في الواقع، ينصّ القانون الدولي على مسؤولية الدول في توفير الحماية لرعاياها، بما في ذلك الحماية القنصلية.

يحظى اللاجئين أيضاً بالحماية من الطرد والإعادة القسرية بموجب المادة 33، البند 1 من الاتفاقية: لا يجوز لأي دولة متعاقدة أن تطرد لاجئاً أو تردّه بأي صورة من الصور إلى حدود الأقاليم التي تكون حياته أو حريته مهددتين فيها بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو بسبب آرائه السياسية. ينصّ القانون الدولي لحقوق الإنسان على المبدأ عينه في المادة 3 من اتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (1984). وكلّ رفض لدخول طالبي اللجوء المحتملين إلى إقليم ما يُعتبر انتهاكاً لهذا المفهوم. يتفق الفقه الدولي⁴³ والمراقبون القانونيون على الاعتراف بقوة عرقية مرافقة لهذا المبدأ، تُلزم كلّ الدول سواء كانت موقعة أم لا على الاتفاقيتين المذكورتين أعلاه.

• النصوص الدولية الأخرى

باستثناء اتفاقية جنيف الخاصة باللاجئين (1951)، لا ينصّ أي نظام إلزامي متعدّد الأطراف على مبدأ التنقل الدولي. تتضمن ستّ معاهدات دولية⁴⁴ متعلّقة بحقوق الإنسان صادق عليها 131 بلداً بنوداً حول عدم التمييز تضمن تطبيق عدّة أحكام خاصة باللاجئين بغضّ النظر عن وضعهم (وضع نظامي أو غير نظامي)، مثل الحقّ بالمساواة أمام القانون.

صادقت 129 دولة على البروتوكولين ضدّ تهريب البشر والإتجار بهم. للأسف، هما يسعيان إلى إلغاء الجرم المنظم أكثر من محاولتهما تحسين حقوق الضحايا.

تكرّر اتفاقية الأمم المتّحدة الدولية لحماية حقوق جميع العمّال المهاجرين وأفراد أسرهم (1990) المبادئ الأساسية في معاهدات حقوق الإنسان، وتقدّم تعريفاً موسعاً للتمييز، مع وضع آليات ضدّ الطرد الجماعي والتعسفي وضمان حقوق التصويت والأهلية للمهاجرين الشرعيين. لم تحظ هذه الاتفاقية سوى بمصادقة 42 بلداً، دون مصادقة أيّ بلد أوروبي عليها، في حين لم تصادق عليها سوى 5 بلدان تتمتع بفائض من حيث رصيد الهجرة. نلاحظ إذاً أنّ عولمة العمّال المهاجرين وسياسات الهجرة لم تتوافق مع عولمة في الحقوق. يطال انعدام التوازن هذا بشكل خاصّ المهاجرين في وضع غير نظامي، إذ أنهم أول من يقع ضحية نتائج العولمة السلبية ألا وهي: غياب التوازن في مناطق الأصل، وازدياد التنافس الدولي، وبروز قطاعات يصعب فيها احترام حقّ العمل (البناء، والمطاعم، والخدمات المقدّمة للأفراد). ترفض البلدان الأوروبية في الواقع المصادقة بسبب منح الاتفاقية هذه حقوقاً للمهاجرين بدون أوراق. يشكل المهاجرون بدون أوراق إذاً متغيّر التسوية في اقتصادات البلدان المتقدّمة، وهو نوع من الاستعانة بمصادر داخلية⁴⁵. يرتبط عائق آخر أمام المصادقة بالالتزامات الدولية المتضمنة في الاتفاقية، ولا سيما في مجال الإمتثال والإبلاغ. فتفضّل الحكومات الوطنية إبقاء سياسات الهجرة في إطار وطني بحت. ومن هنا تبرز صعوبة بناء سياسة أوروبية للهجرة واللجوء.

43 المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، قضية سورينغ ضدّ المملكة المتّحدة، الجلسة العامة، يوليو/تموز 1989.

44 العهد الدولي الخاص بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (1966)، والعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية (1966)، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز العنصري (1966)، واتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضدّ المرأة (سيداو، 1979)، واتفاقية مناهضة التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة (1984)، واتفاقية حقوق الطفل (1989).

45 مهاجرون بدون أوراق، القديم المميت، لا ديكرافارت 1999، Sanspapiers, l'archaïsme fatal, la Découverte 1999.

نلاحظ للأسف سرعة وضع السياسات الأمنية. فلا يغيب الإطار القانوني، إنما تكمن المشكلة في حقيقة تطبيقه وتنفيذه من قبل دول الاستقبال.

4. نتائج السياسات الأوروبية على حقوق الإنسان

• وضع المهاجرين العابرين: حالة المغرب

تُعتبر نتائج السياسات الأوروبية مأساوية على المهاجرين في المغرب العربي. وخير مثال على ذلك، منطقتي سبتة ومليلية الإسبانيتين المحصورتين ضمن الأراضي المغربية. في أكتوبر/ تشرين الأول 2005، توفي 14 شخصًا على الحدود الإسبانية المغربية أثناء محاولتهم عبور الحدود، وقد قُتل بعضهم برصاص الجيش المغربي. جُرح عشرات الآخرين جرحًا بالغًا، وتم ترحيل المئات وتُركوا في الصحراء الكبرى بدون طعام أو شراب. أطلقت الشرطة المغربية النار في إطار تشارك المهام المفروض من قبل الإتحاد الأوروبي. إنها وسيلة فعالة إذ وعدت المفوضية الأوروبية بعد أقل من أسبوع على هذه الأحداث إرسال 40 مليون يورو إلى الرباط لدعم جهود البلد في مكافحة الهجرة غير الشرعية. في العام 2003، وضع المغرب تشريعًا حول دخول الأجانب وإقامتهم (القانون رقم 02-03)، وأصبح شيئًا فشيئًا بلد ضبط المهاجرين في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى. في العام 2012، ازدادت وتيرة القمع من قبل الشرطة، مع تدمير المخيمات والدوريات الأمنية والمضايقة الشرطة والإعادة القسرية إلى الحدود الجزائرية⁴⁶. شاركت وسائل الإعلام أيضًا في هذا الإطار، وعرضت الصورة السلبية للمهاجرين في المغرب العربي مع عناوين صادمة مثل "الخطر الأسود". ساهم المهاجرون من أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى المتواجدون في المغرب أيضًا باستفادة البلد من "مكسبه الجغرافي"⁴⁷ إذ يقع على الطريق نحو الإتحاد الأوروبي. فيقوم تارةً بأفعال النوايا الحسنة (الإعادة القسرية من إسبانيا نحو المغرب، ومضايقة المهاجرين....)، ويرسل طورًا رسائل قوية إلى الإتحاد الأوروبي، مثل رفض التوقيع على اتفاق إعادة القبول. ودفعت ضغوطات الإتحاد الأوروبي المغرب وتونس والجزائر إلى إدخال جنحة الهجرة غير الشرعية في تشريعاتها، وهي مخالفة تنتهك المادة 13 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

• في المتوسط

في العام 2006، بدأت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين بوضع إحصاءات حول عدد المهاجرين الذين يفارقون الحياة خلال مسيرة الهجرة، أو على الأقل المهاجرين الذين نعلم بوفاتهم. في العام 2011، السنة التي شهدت أكبر عدد من الوفيات منذ بدء الإحصاءات، قُدرت وكالة اللاجئين غرق أو اختفاء أكثر من 1500 شخص، من بينهم طالب لجوء محتملون، أثناء عبورهم البحر الأبيض المتوسط.⁴⁸ في شرق أفريقيا، عبر 103 ألف لاجئ وطالب لجوء ومهاجر خليج عدن والبحر الأحمر نحو اليمن في العام 2011، وغرق أكثر من 130 شخصًا منهم. وغرق أيضًا 430 طالب لجوء على الأقل في ماس كارثية في البحر في آسيا والمحيط الهادئ.

إلا أن قانون البحار واضح للغاية: فتحدّد اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار (1982) التزام المساعدة، وهو التزام تعزّزه الاتفاقية الدولية لحماية الأرواح في البحر (1974) والاتفاقية الدولية للبحث والإنقاذ في البحر (1974). تحدّد هذه الأخيرة نظام البحث

46 راجع المذكرة الإعلامية المشتركة حول معاودة القمع ضدّ المهاجرين في المغرب، سبتمبر/ أيلول 2012، مجلس مهاجري جنوب الصحراء في المغرب/ مجموعة مناهضة العنصرية ومرافقة المهاجرين والأجانب والدفاع عنهم

47 نتائج أوروبية لسياسات الهجرة، مجلة Politiques Européennes، العدد 31

48 عام من الأزمات، تقرير الاتجاهات العالمية، مفوضية الأمم المتحدة السامية لشؤون اللاجئين، 2011

والإنقاذ SAR الذي يفرض مسؤولية خاصة على الدول الساحلية خارج مياهها الإقليمية. لذلك، لا يجب تجاهل أي منطقة بحرية أو تركها بدون وسائل بحث.

ولكن، تُشير حالة القارب الذي انطلق من ليبيا في مارس/ آذار 2011 إلى عدّة اختلالات، ورفض المساعدة والإهمال، ما أدى إلى وفاة 63 شخصًا. انطلق القارب مع 72 شخصًا على متنه، وضاع فترة أسبوعين، وأرسل عدّة نداءات استغاثة. لم يحصل القارب على المساعدة فارتطم من جديد على السواحل الليبية، وتوفي 61 شخصًا خلال المسيرة وشخصين فور الوصول إلى ليبيا. ويذكر تقرير لجنة الهجرة واللاجئين والنازحين في الجمعية البرلمانية لمجلس أوروبا: "على ضوء هذه المأساة، تبرز عدّة اختلالات ألا وهي: عدم اضطلاع السلطات الليبية بمسؤوليتها في منطقة البحث والإنقاذ التابعة لها، وعدم إطلاق مركزي تنسيق الإنقاذ البحري في إيطاليا ومالطا أي عملية بحث وإنقاذ، وعدم ردّ حلف شمال الأطلسي على نداءات الاستغاثة..."⁴⁹ بعد هذه الحادثة، زُفعت شكوى ضدّ الجيش الفرنسي.

أصدرت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في فبراير/ شباط 2012 الحكم في قضية "هيرسي Hirsi Jamaa وآخرون ضدّ إيطاليا" الذي استنتج انتهاك إيطاليا للمادة 4 من البروتوكول الرابع لاتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية. في مايو/ أيار 2009، سلّمت السلطات الإيطالية 200 مسافر من أريتريا والصومال اعترضتهم على ثلاث قوارب على بُعد 35 ميلًا بحريًا جنوب لامبيدوسا إلى السلطات الليبية، على الرغم من إطلاع أولئك المهاجرين الجيش الإيطالي على حاجتهم للحماية الدولية. استخلصت المحكمة أنها حالة طرد جماعية للأجانب، وهي محظورة في المادة 4 من البروتوكول الرابع، على الرغم من حصول العملية خارج الأراضي الإيطالية الوطنية. لا شك أنّ اعتراف المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان بمبدأ حصانة المادة 4 من البروتوكول الرابع من الاختصاص المحلي يُعتبر تقدمًا كبيرًا في فعالية القانون الدولي لحقوق الإنسان وحماية حقوق المهاجرين.

• أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى

تطال آثار السياسات الأوروبية دول أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى أيضًا، بعيدًا جدًّا عن حدود منطقة الشنغن. أُسندت إلى بلدان الساحل والصحراء الكبرى عملية السيطرة على الحدود الخارجية للإتحاد الأوروبي. وخير مثال على ذلك، حالة موريتانيا ولا سيما مع تغيير طرق العبور نحو الإتحاد الأوروبي بعد أحداث سبتة ومليلية. أصبح ميناء نواذيبو في موريتانيا نقطة انطلاق مهمة نحو جزر الكناري منذ نهاية العام 2005، مع حصول عدّة حالات وفاة في البحر. غطت وسائل الإعلام بشكل كبير وصول الزوارق إلى الجزر الإسبانية، واستخدمت إسبانيا والإتحاد الأوروبي هذه الحجّة لتفرض على موريتانيا سيطرة صارمة على حدودها، وإجراء عدّة حالات طرد من إسبانيا. في العام 2006، افتُتح مركز احتجاج في نواذيبو في موريتانيا بفضل دعم مالي من إسبانيا⁵⁰، وهو لا يقوم على أي قاعدة قانونية أو إدارية. يُحتجز فيه الأشخاص الذين جرى اعتراضهم في البحر أو طردهم من إسبانيا بانتظار إعادتهم القسرية إلى السنغال أو مالي. لا يحصل الأجانب على أي مساعدة قانونية، ولا أي دعم من المترجمين الفوريين، ولا يمكنهم استئناف احتجاجهم في ظروف تنتهك حقوق الإنسان (ذلّ، وعنف، ووضع غير صحي). تختلف فترة الاحتجاز وتعتمد على ملء الشاحنات التي تعيد المهاجرين قسرًا إلى السنغال أو مالي بعد رحلة شاقّة. ولكي تُظهر موريتانيا حسن تطبيقها لهذه الإجراءات، تمارس أيضًا سياسة رفع أرقام المهاجرين التي تنتهك حقوقهم.

أصبحت الهجرة أيضًا عنصرًا رئيسيًا في وثائق التعاون بين الإتحاد الأوروبي وموريتانيا، ولا سيما في إطار الصندوق الأوروبي للتنمية. بما أنّ قدرة موريتانيا على "إدارة تدفقات الهجرة فيها" أصبحت مؤشرًا للحكومة، انخرط البلد في وضع سياسة لإدارة هذه

49 أرواح مفقودة في المتوسط، من المسؤول؟ تقرير لجنة الهجرة واللاجئين والنازحين، 5 أبريل/ نيسان 2012

50 أسرى الصحراء، جمعية سيماد 2010

التدفقات. تخضع موريتانيا لمعايير الإتحاد الأوروبي، على الرغم من ارتباطها بطريقة مميزة مع بلدان الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، وتوقيعها اتفاقاً ثنائياً مع مالي في العام 1963 حول تنقل الرعايا بين البلدين، ما يُترجم على شكل ممارسات مناهضة لحرية التنقل في انتهاك واضح لحقوق الأجانب. يُعتقل الأشخاص إذاً بسبب طردهم من إسبانيا أو بسبب الإشتباه بـ"محاولتهم اللجوء إلى الهجرة غير الشرعية"، وهي جنحة غير موجودة أصلاً في التشريعات. فبعض الأشخاص لم تكن لهم حتى نية الهجرة نحو أوروبا. ولكن، يُعزّز تلزيم القمع إلى البلدان الثالثة من الاعتقالات وفقاً إلى الشكل، والحبس غير القانوني، والإعادة القسرية الجماعية.

• اليونان وتركيا

أصبحت الحدود اليونانية التركية بوابة الدخول الرئيسية للمهاجرين نحو الإتحاد الأوروبي. وترتفع نسبة الوفيات بشكل خاص على الحدود البحرية (إذ تبعد الجزر اليونانية بضعة كيلومترات عن السواحل التركية)، مع وفاة 941 شخصاً⁵¹ أثناء محاولتهم عبور البحر بين الأعوام 1993 و2012. تقع الحدود البرية بماحاذاة نهر إفروس (على طول 80 كيلومتراً)، ويحدّها أيضاً 12 كيلومتراً من الأرض المزروعة بالألغام بعد أحداث العام 1974. وعلى الرغم من التوتر بين البلدين، يجري العمل المشترك لمكافحة الهجرة غير النظامية. في مارس/ آذار 2010، اعتمدت تعميم جديد في تركيا لمكافحة الهجرة غير النظامية⁵². أدانت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في سبتمبر/ أيلول 2009 ويناير/ كانون الثاني 2010 تركيا لاستحالة تقديم طلب اللجوء فيها وغياب أي استئناف قانوني ضدّ قرار الاحتجاز، إلا أنّ تركيا لا زالت تحتجز المهاجرين في ظروف حياة مأساوية، مع عدّة حالات عنف وعدم توفير المحتجزين بمعلومات حول حقوقهم.

أدانت المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان أيضاً باليونان في يوليو/ تموز 2010 بسبب ظروف الاحتجاز غير الإنسانية أو المهينة في ساموس. في العام 2012، تضمنت اليونان أكثر من 70 مخيمًا، منها "معسكرات اعتقال مفتوحة"⁵² أعلن وزير الحماية المدنية عن افتتاحها. منذ يناير/ كانون الثاني 2011، توقفت إعادة المهاجرين إلى اليونان في إطار نظام دبلن، لأنّ المحكمة اعتبرت أنّ اليونان لا تحترم حقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين. وازدادت الأعمال العنصرية داخل البلاد، مع تسجيل 87 اعتداءً عنيفاً عنصرياً⁵³ بين يناير/ كانون الثاني وسبتمبر/ أيلول 2012، وجرى 83 منها في المساحات العامة. في صيف العام 2012، أوقف آلاف المهاجرين في أثينا واحتجزوا في ظروف معيبة، بدون ضمان حقوق المستضعفين (ولا سيّما طالبي اللجوء).

وُقِع اتفاق ثنائي بين اليونان وتركيا في مايو/ أيار 2010، سمح بإعادة المهاجرين غير النظاميين الواصلين إلى اليونان عن طريق البحر نحو تركيا. انخرطت تركيا في قبول ألف طلب في الشهر⁵⁴ إضافة إلى ذلك، تتواجد فرونتكس في اليونان منذ العام 2005، وطبقت حتى العام 2010 العملية المشتركة بوسيدون في بحر إيجه للتعرف على الأشخاص المعترضين. وتُظهر الشهادات أنّ بعض المهاجرين يكذبون بشأن جنسياتهم، وهذه هي حال بعض الأفغان الذين سجلوا أنفسهم على أنهم يحملون الجنسية الإيرانية لكي يُطردوا إلى تركيا.

نتيجة لتطبيق السياسات القمعية على الحدود الشرقية لتركيا، أصبح الوضع في غاية الخطورة بالنسبة إلى المهاجرين، في منطقة يصعب الوصول إليها (يجري العبور على ارتفاع 2500 متر) ويكثر فيها التواجد العسكري، حيث لا يتردّد الجنود الإيرانيون والأتراك

51 أطلس المهاجرين في أوروبا، 2012 Migreurop

52 أطلس المهاجرين في أوروبا، 2012 Migreurop

53 نشرة التعاون الدولي BulletinSolidaritésInternationales، جمعية سيماد، أكتوبر/ تشرين الأول 2012

54 تقرير 2010-2009Migreurop

في إطلاق النار على المهاجرين. في حين لم تمضِ إيران أي اتفاق إعادة قبول مع تركيا، تعيد السلطات التركية قسرًا مئات الأفغان والباكستانيين والفلسطينيين والصوماليين بشكل غير قانوني.⁵⁵ وفي مدينة فان الحدودية التركية، يُحتجز آلاف الأشخاص ومنهم طالبو لجوء ولاجئون لفترات غير محدّدة في ما أصبح مخيمًا حقيقيًا في الهواء الطلق.

على الرغم من النصوص القائمة لحماية الحقوق الأساسية الخاصة بالمهاجرين بغض النظر عن وضعهم، وعلى الرغم من حقّ كلّ فرد بمغادرة كلّ بلد المكرّس في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، تحدّ السياسات الأوروبية من تنقّل عدد كبير من الأشخاص، ويصل بها المطاف أيضًا إلى منعهم من مغادرة بلدهم. كنتيجة لذلك، تكثُر الاعتقالات والاحتجازات والمعاملة السيئة والإعادة القسريّة. وبما أنّ إقفال نقاط الدخول يساهم في تغيير مسارات العبور، يُجبر المهاجرون أكثر فأكثر على اختيار طرقٍ خطيرة برًّا أو بحرًا، طرقٍ أودت بحياة 16 ألف شخص على الأقلّ منذ العام 1993.⁵⁶

خريطة الوفيات في البحر

القسم 3. وكالة فرونتكس وحقوق المهاجرين الأساسية

وكالة فرونتكس

أ.

- تأسيسها وولايتها

تأسست الوكالة الأوروبية لإدارة التعاون في مجال العمليات على الحدود الخارجية للدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي "فرونكس" في 26 أكتوبر/ تشرين الأول 2004 بموجب نظام (المفوضية الأوروبية) رقم 2004/2007 لمجلس الإتحاد الأوروبي. يقع مقرّ الوكالة في وارسو، وبدأت بالعمل في العام 2005. تقوم فرونتكس "بالترويج لإدارة الحدود الأوروبية وتنسيقها وتطويرها" وفق مبدأ إدارة الحدود المتكاملة". لحماية 42 ألف كيلومتر من السواحل، و9 آلاف كيلومترات من الحدود البرية، و300 مطار دولي في الإتحاد الأوروبي، تعزّز فرونتكس من التعاون بين الدول الأعضاء من خلال عدّة مجالات ألا وهي:

- العمليات المشتركة على الحدود البرية والبحرية والجوية التي تنفذها الوكالة؛ منذ مراجعة ولاية الوكالة في أكتوبر/ تشرين الأول 2011، أصبح بإمكانها الحصول على تجهيزاتها الخاصة؛
- عمليات العودة المشتركة (85 عملية منذ تأسيس الوكالة). تعزّز فرونتكس من "الفعالية" القصوى لهذه العمليات وتحدّ من تكاليفها عبر اقتراح مقاعد على البلدان الأوروبية على نفس الرحلات الجوية نحو بلد عودة واحد. تشكل هذه الرحلات الجوية المشتركة مناسبات مرتفعة الخطورة للمهاجرين؛
- التدريب الهادف إلى توحيد مهارات حرس الحدود في الإتحاد الأوروبي؛
- تحليل المخاطر من خلال جمع المعلومات حول الوضع على الحدود من العمليات المشتركة أو من الدول الأعضاء أو من مصادر أخرى (أكاديمية أو وسائل الإعلام). تصدر فرونتكس تقريرًا سنويًا حول تحليل المخاطر يسمح لها بتحديد مكان نشر عملياتها المشتركة؛
- البحث، للاستفادة من التطورات التكنولوجية في إطار السيطرة على الحدود؛
- الاستجابة السريعة ل"حالات الأزمات" على الحدود؛
- تشارك المعلومات والأنظمة المعلوماتية، ولا سيّما من خلال تطوير تبادل المعلومات حول "المخاطر المحتملة" (EUROSUR).

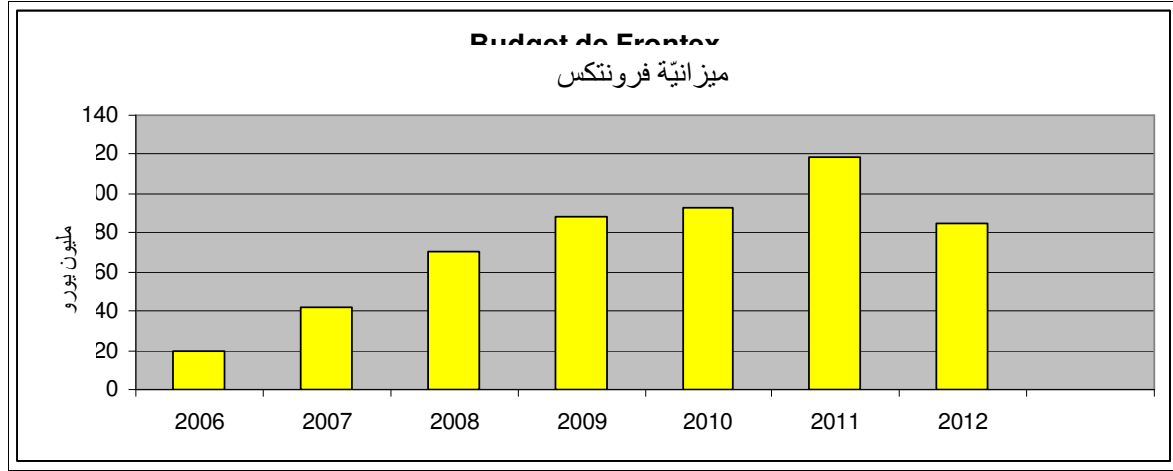
يجتمع مكتب فرونتكس 5 مرّات في السنة. ويضمّ ممثلين عن مسؤولي الوكالات على الحدود في 25 دولة عضو في منطقة الشنغن وعضوين من المفوضية الأوروبية. تشارك آيسلندا وليشتنتشتاين والنرويج وسويسرا أيضًا في اجتماعات المكتب وتتمتع بحقّ تصويت محدود، إذ أنها ليست من أعضاء الإتحاد الأوروبي إنما هي جزء من منطقة الشنغن. يُدعا أيضًا ممثلون من بريطانيا وإيرلندا للمشاركة في اللقاءات. يمكن للمكتب أن يعتمد برنامج العمل والتقارير العام للوكالة، وأن يحدّد الميزانية، ويتأكد من تنفيذه وأن يضع قواعد عمل شفافة لاتخاذ القرارات ضمن الوكالة، وأن يسمي المدير التنفيذي ومساعد.

- الموارد المالية والبشرية والتكنولوجية

الموارد المالية

ارتفعت ميزانية فرونتكس بشكل متواصل منذ إنشائها، من 19 مليون يورو في العام 2006 إلى 118 مليون يورو في العام 2011، قبل أن تنخفض الميزانية المتوقعة للعام 2012 إلى 86,4 ملايين يورو. في العام 2011، شهدت الميزانية ارتفاعًا بنسبة 27,3% مقارنة مع السنة السابقة (أي 32 مليون يورو) للسماح بوضع استجابة طارئة في المتوسط نتيجة انطلاق المهاجرين من تونس وليبيا.

خُصِّصَتْ نسبة 56% من ميزانية العام 2011 للعمليات في البحر، ولا سيما بسبب الكلفة المرتفعة لصيانة القوارب والدوريات الجوية. وعلى سبيل المقارنة، في العام 2013، خصصت المفوضية الأوروبية 4,5 ملايين يورو للوضع الطارئ في سوريا.



يُظهر الارتفاع المتواصل في ميزانية فرونتكس الثقل الأكبر المخصَّص للوكالة وموقعها كفاعل أساسي في سياسة الهجرة الأوروبية. إنه ثقل تشغيلي لا يترافق مع متطلبات أكبر من حيث احترام الحقوق الأساسية والمسؤوليات، كما سنذكر لاحقاً.

طاقم العمل في الدول الأعضاء

دخل تعديل نظام فرونتكس حيِّز التنفيذ في ديسمبر/ كانون الأول 2011، وأعلن عن إنشاء فرق حرس الحدود الأوروبية (EGFE) لتحلَّ مكان فرق العمليات المشتركة وفرق التدخل السريع على الحدود (RABIT). تتألف فرق حرس الحدود الأوروبية من حرس الحدود في البلدان الأعضاء وهم خبراء في عدَّة مجالات من إدارة الحدود. ستستفيد فرونتكس أيضاً من دعم الموظفين الحكوميين المنتدبين في إدارات السيطرة على حدود الدول الأعضاء، والخبراء الوطنيين المنتدبين الذين يعملون بشكل مؤقت لفترة تتراوح من 6 إلى 12 شهراً. يتعيَّن على طاقم العمل هذا أن يقدم لفرونتكس مكتسباته وخبرته، وأن يعزِّز من قدرات الإدارة في كلِّ بلد بفضل التجربة المكتسبة في فرونتكس.

وسائل تكنولوجية شبه عسكرية

تذكر فرونتكس على موقعها الإلكتروني⁵⁷ أنها تملك، بفضل مشاركة 21 دولة عضو، 21 طائرة، و27 طائرة مروحية، و116 قارباً، ووحدات رادار متنقلة وغيرها من التجهيزات التقنية. على الحدود البحرية في العام 2011، استخدمت فرونتكس 108 وسائل تقنية (94 وسيلة في العام 2010)، من بينها أجهزة كشف متنقلة للرؤية الليلية، ووسائل جوية، وسيارات الدوريات، وأجهزة كشف نبضات القلب. نشهد إذاً استخدام التكنولوجيا العسكرية للسيطرة على الحدود الأوروبية. تؤثر جماعات الضغط الصناعية، التي تستفيد من تطوير الوسائل التكنولوجية لأغراض السيطرة على الهجرة، بشكل كبير على التوجهات الأمنية للسياسات الأوروبية.

منذ العام 2008، ترافقت التعبئة العسكرية على الحدود مع تطبيق النظام الأوروبي لمراقبة الحدود (EUROSUR)⁵⁸ الذي من المفترض أن يبدأ العمل فيه في نهاية العام 2013. يمثل نظام EUROSUR خطوة إلى الأمام في إدارة الحدود المتكاملة. ويقضي

<http://www.frontex.europa.eu/news/european-patrols-network-and-centralised-record-of-available-technical->

equipment-to-be-presented-at-tomorrow-s-jha-council-132KKC

<http://eur->

lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=en&type_doc=COMfinal&an_doc=2008&nu_doc=68

هدفه أيضًا بالحدّ من الدخول غير النظامي إلى الأراضي الأوروبية بفضل توحيد كلّ أنظمة المراقبة والكشف في الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي. يعمل هذا النظام الشامل للأنظمة بشكل وثيق مع وكالة فرونتكس بهدف الكشف عن القوارب الصغيرة التي تنقل المهاجرين، من خلال وسائل تقنية متطورة للغاية. فقد نصّت المذكرة بتاريخ 13 فبراير/ شباط 2008 حول تأسيس نظام EUROSUR على استخدام "الأقمار الاصطناعية" و"الطائرات بدون طيار". ساهم تعديل (الإتحاد الأوروبي) 2011/1168 على نظام فرونتكس بمنح الوكالة دور المساعدة في تطوير نظام EUROSUR، لا سيّما من خلال تشارك المعلومات البحرية بين الدول الأعضاء. لهذه الغاية، أنشئت ستة مراكز تنسيق وطنية (فنلندا، وفرنسا، وإيطاليا، وبولندا، وسلوفاكيا، وإسبانيا)، ونظمت فرونتكس مشروع تشارك معلومات نموذجي في نوفمبر/ تشرين الثاني 2011.

في حين نصّت مذكرة العام 2008 بوضوح على الإنفاذ في البحر خلال مهمات نظام EUROSUR، إلا أنّ اقتراح النظام المقدم من البرلمان الأوروبي والمجلس الأوروبي حول إنشاء EUROSUR في ديسمبر/ كانون الأول 2011⁶⁰ لم يشدّد على هذه النقطة: يُقضي الهدف من الاقتراح التشريعي تحسين معرفة الدول الأعضاء والوكالة بالوضع على الحدود الخارجية البحرية والبرية، إضافة إلى تحسين قدرة الاستجابة في إطار تجنّب الهجرة غير النظامية والجرائم العابرة للحدود (المادة 1).

تستكر الوكالة الأوروبية للدفاع عن حقوق الإنسان لأنّ أولوية الإنفاذ في البحر المكثّرة في الاتفاقيات الدولية قد حلّت في المرتبة الثانية، في مقابل السيطرة العسكرية على الحدود والربط بين الهجرة غير النظامية والجرائم. يُطبّق إذاً نظام إنذار مسبق حول انطلاق المهاجرين، ونظام استرداد البلدان الثالثة للمهاجرين المسافرين بحرًا⁶⁰، ما يعزّز أكثر من نخلي الإتحاد الأوروبي عن مسؤولياته وتلزم السيطرة على الهجرة إلى جهات خارجية.

• الاتفاقات بين وكالة فرونتكس والمفوضية السامية لشؤون اللاجئين

إضافة إلى الموارد المالية والتقنية المتزايدة، تطوّر فرونتكس تعاونها مع وكالات أخرى. منذ العام 2007، عيّنت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين مسؤول اتصال مع فرونتكس للتأكد من امتثال إدارة الحدود لالتزامات الدولية الخاصة بالدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي⁶¹. يُترجم هذا التعاون على شكل تبادل الرسائل والاجتماعات المنتظمة. شاركت المفوضية السامية لشؤون اللاجئين أيضًا في وضع استراتيجية حقوق الإنسان ومدونة سلوك للعاملين في عمليات فرونتكس في العام 2011، وروجت لتدريب حرس الحدود (مع إضافة محور حول الحماية في التدريب الأساسي)⁶². في العام 2010، أشار ميشال سيمون، مسؤول الإتصال في المفوضية السامية لشؤون اللاجئين مع فرونتكس، أنّه ما من ضمانات إزاء أثر هذه التدريبات، نظرًا إلى عدم وضوح النشاطات التشغيلية في الوكالة. في المقابل، في ظلّ غياب للرقابة على عمليات إعادة المهاجرين، لم يستبعد أن يؤدي غياب الخبرة البشرية إلى انتهاكات لحقوق المهاجرين الأساسية، بما في ذلك حقّ اللجوء⁶³، وشدّد على أنّ عمليات فرونتكس لا تسمح بتوفير حماية للأشخاص المستضعفين جدًا.

في ما يتعلّق بعمليات الطرد من خلال الرحلات الجوية من تنظيم فرونتكس، تذكر المفوضية السامية لشؤون اللاجئين أنّها "تغير منخرفة فعليًا في عمليات الطرد من البلدان الأوروبية"، إلا أنّها قد "تفكر في دعم الدول في هذا المجال بناءً على الطلب ووفق توافر

http://www.cdep.ro/afaceri_europene/CE/2011/COM_2011_873_FR_ACTE_f.pdf

59

http://www.ldh-france.org/IMG/pdf/Communique_Eurosur_200612_FR.pdf

60

<http://www.unhcr.fr/4bf4130a9.html>

61

ملاحظة حول الحماية الدولية يونيو/ حزيران 2012

62

<http://www.unhcr.fr/4bf4130a9.html>

63

الموارد، من خلال المتابعة أو أي نشاط آخر ملائم". تُدرك إذاً المفوضية السامية لشؤون اللاجئين الانتهاكات المحتملة لحقوق المهاجرين من قبل الوكالة، والضمانات القليلة من حيث تدريب العملاء، إذ تبقى الدول الأعضاء هي المسؤولة عنهم.

بفضل هذه الموارد، نفتخر فرونتكس لأنها تمكنت من مواجهة "تحدي" وصول المهاجرين من تونس وليبيا خلال ربيع العام 2011. نجحت الوكالة بفضل "حزمة تشغيلية للطوارئ" من رفع عدد أيام العمل في البحر بنسبة 45%، وبالتالي ازداد عدد ساعات الدوريات، في حين طرد 2059 شخصاً في الرحلات الجوية المشتركة. تبرز خلف هذه الأرقام الجامدة آلة الحرب عديمة الرحمة المستخدمة ضد المهاجرين. لم تذكر الوكالة في تقريرها على الإطلاق وفاة 1500 شخص في البحر خلال السنة عينها. وحتى لو "أنقذ" أكثر من 23 ألف شخص خلال 214 عملية إنقاذ في البحر، إلا أنه ما من تحاليل حول أسباب سفرهم أو ظروفها، ولا شيء يبرهن أنّ وضعهم الشخصي أخذ في عين الاعتبار خلال اعتراضهم. ولا نعرف ما إن كانوا قد طلبوا اللجوء، أو حصلوا على العناية الطبية أو المساعدة القانونية، أو ما كان مصيرهم (فهل سجنوا؟). تشكل فرونتكس حقاً وسيلة لإزالة الطابع الإنساني عن المهاجرين، ما يولّد عدّة انتهاكات للحقوق.

ب. امتثال فرونتكس للحقوق الأساسية؟

راجع البرلمان والمجلس الأوروبيين ولاية فرونتكس في 25 أكتوبر/ تشرين الأول 2011. دخل النظام الجديد (الاتحاد الأوروبي) رقم 1168/ 2011 حيّز التنفيذ في 12 ديسمبر/ كانون الأول 2011. في إطار هذه المراجعة، وعلى الرغم من اعتبار ميثاق الحقوق الأساسية ملزماً قانوناً لفرونتكس منذ العام 2009، إلا أنّ النظام يحدّد صراحة الالتزامات الإضافية للوكالة من حيث الحقوق الأساسية. يتعيّن على فرونتكس أيضاً أن تتّظّم منندى استشارياً حول الحقوق الأساسية وأن توظف قائماً على الحقوق الأساسية. في مارس/ آذار 2012، في إطار تحقيق الوسيط الأوروبي في عدد من حالات سوء الإدارة في عمل مؤسسات الإتحاد الأوروبي وهيئاتها، طرح الوسيط عدّة أسئلة على فرونتكس حول تنفيذ التزاماتها في مجال الحقوق الأساسية. أجابت فرونتكس في مايو/ أيار 2012، وذكرت أنها وضعت استراتيجية في هذا الصدد منذ العام 2010، إضافة إلى مدونة سلوك ملزمة لمن يشارك في نشاطاتها.

ولكن، يوضح التحليل الذي أجرته منظمتا Statewatch و Migreurop الحقيقة النهائية: فاستراتيجية الحقوق الأساسية في الوكالة عرضة لانتقادات كثيرة، ويمكن أن يكون أثرها محدوداً على الحماية الفعلية لحقوق المهاجرين الأساسية. "تعتمد فرونتكس إذاً مقارنة تحدّد من أثر نشاطاتها على حقوق الإنسان، وتعرض استراتيجية تضعف فيها آليات الوقاية وتغيب عنها وسائل الاستئناف"⁶⁴. تبقى عدّة أسئلة مطروحة حيال استقلالية المنندى الاستشاري والقائم على الحقوق الأساسية. في الواقع، توظّف فرونتكس القائم على الحقوق الأساسية الذي "يجب عليه العمل بطريقة مستقلة لخدمة مصلحة فرونتكس". أما أعضاء المنندى، فيلتزمون بمبدأ "السرية المهنية" بدون ذكر من الجهة المسؤولة عن تحديد هذا المبدأ. تقضي إذاً استراتيجية فرونتكس بتقديم ضمانات حول الأخذ في عين الاعتبار بحقوق الإنسان الخاصة بالمهاجرين من أجل إسكات الانتقادات؛ إلا أنّ منظمات الدفاع عن حقوق الإنسان أدركت الحقيقة: فالولاية الجديدة للوكالة لا تحدّد من مخاطر انتهاك حقوق الإنسان.

• مسؤولية مخففة

استنادًا إلى المادة 1 من نظام فرونتكس، تذكر الوكالة في تقريرها للعام 2011 أن "مسؤولية السيطرة على الحدود الخارجية ومراقبتها تعود إلى الدول الأعضاء. يقضي دور الوكالة بتسهيل وضع إجراءات الإتحاد الأوروبي مع ضمان التنسيق بين نشاطات الدول الأعضاء". ولكن، تمتلك فرونتكس شخصية قانونية، ويمكنها توقيع الاتفاقيات مع البلدان الثالثة، وأصبح بإمكانها بعد مراجعة ولايتها إطلاق عمليات السيطرة. تتخذ الوكالة تارةً شكل هيئة تعاون حيث تقع مسؤولية مراقبة الحدود على الدول الأعضاء، وتصبح طورًا هيئة تكامل. تتمتع الوكالة بشخصية قانونية منفصلة عن الإتحاد الأوروبي، إلا أنها في الوقت عينه متصلة بمؤسسات الإتحاد والدول الأعضاء وخاضعة لها. يؤدي عدم الوضوح بين الاستقلالية والسيطرة إلى التخفيف من المسؤوليات⁶⁵. في الواقع، طالما لم توضح بعد مسألة المسؤولية الأساسية، يمكن انتهاك الحقوق دون أي عقاب. فلا نعلم من الذي يتحمل المسؤولية من بين الوكالة، أو الدولة التي تستضيف العملية، أو الدولة التي ينتمي إليها العميل الذي يقترف الخطأ. إضافة إلى ذلك، ما من آلية لرفع الشكاوى حيال انتهاك الحقوق، فحتى ولو كانت فرونتكس تخضع لاختصاص محكمة العدل الأوروبية، إلا أن هذه الأخيرة لا تتمتع بصلاحيات دراسة الشكاوى الفردية. وعلى الرغم من تقديم مدونة السلوك على أنها ملزمة، فهي تفتقر إلى الوضوح في مجال طبيعتها القانونية⁶⁶، لأن نص استراتيجيتها الأساسية ينص على "معايير مقبولة بشكل عام" أي غير ملزمة. ويثير هذا الأمر القلق بشكل خاص في ما يتعلق باستخدام القوة من قبل عملاء فرونتكس.

في ما يتعلق بالعمليات في البحر، تعود مسؤولية القوارب المشاركة في عمليات فرونتكس إلى صلاحية الدول التي تنتمي إليها. وتحظى الأنشطة بتنظيم مؤطر: فيمكن تفتيش السفن المشتبه بتزويدها بالمهاجرين، إلا أن إمكانية احتجازهم على هذا الأساس غير مذكورة، وهذا أمر أكدته المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان⁶⁷. ولكن، يقدر المدير التنفيذي لفرونتكس أن مسؤولية الإنفاذ في البحر تعود إلى الدول الأعضاء. في الواقع، تذكر فرونتكس أنها تضطلع فقط بمسؤولية الكشف، ولا تتحمل مسؤولية معاملة الأشخاص بعد نقلهم إلى أقرب نقطة على اليابسة. في إطار مراجعة ولاية الوكالة، تبرز عدّة مشاكل لأنه أصبح باستطاعة فرونتكس أن تطلق العمليات أو أن تقودها أو أن تتسقىها.

• ما ضمانات حق اللجوء وحق مغادرة أي بلد ؟

في دراسة جمعية Migreurop حول الوكالة الأوروبية للحدود الخارجية من أجل تعديل ولايتها، أشارت الجمعية إلى عدم أخذ الوكالة في الحسبان حاجات الحماية الدولية للمهاجرين، وتذكر شهادات الإنتهاك المؤكد لمبدأ عدم الإعادة القسرية خلال إحدى عمليات فرونتكس. جرى ذلك في إطار "قيام حرس الحدود الإيطالية بمساعدة مروحية ألمانية ضمن عملية نوتيلوس 4 في يونيو/ حزيران 2009 بتسليم 75 مهاجرًا على متن القوارب إلى دورية بحرية ليبية، بعدما اعترضوا على مقربة من جزيرة لامبيدوسا الإيطالية". في هذه الحالة بالتحديد، ذكر نائب مدير فرونتكس أن الوكالة لا تضطلع بمسؤولية المخاطر التي يتعرّض لها الأشخاص بعد إعادتهم القسرية، وأنه لا يمكنها أن تؤكد احترام حق اللجوء وحقوق الإنسان في ليبيا. إلا أنها ترسل المهاجرين إليها على الرغم من ذلك.

في العام 2011، نكرت وكالة فرونتكس عن كشفها 140978 حالة عبور غير قانونية⁶⁸ عبر الحدود الأوروبية. يمثل ذلك 0,028% من 500 مليون دخول سنوي إلى الإتحاد الأوروبي. في العام 2011، أجرت فرونتكس إحدى أهم عمليتين لها على الحدود بين اليونان وتركيا، حيث ارتفعت التحقيقات بنسبة 14% مقارنة مع العام 2010⁶⁹. شهدت هذه الحدود أول انتشار لفرق التدخل السريع

65 Migreurop، تقرير 2009

66 الردّ على طلب تقديم المساهمات المقدم من الوسيط- استراتيجية الحقوق الأساسية في فرونتكس- Migreurop و Statewatch، 27 سبتمبر/ أيلول

2012

67 قرار ميديفيديف

68 <http://www.frontex.europa.eu/intelligence/information-management>

69 فرونتكس، التقرير العام 2011

على الحدود (RABIT) ، فأجرى 567 عميلاً دوريات متواصلة بين نوفمبر/ تشرين الثاني 2010 ومارس/ آذار 2011. وتفتخر الوكالة بهذا الإنجاز معربةً أنه: "من خلال تكثيف الدوريات وإجراءات السيطرة الناجمة على الحدود، سمح الردع بالحد من العدد اليومي الملحوظ للعبور غير القانوني من 250 إلى 60 حالة". على الرغم من اعتبار فرونتكس هذا الرقم على أنه نجاح بارز، إلا أنه يشير فوق كل شيء إلى انتهاك الوكالة للمادة 13 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، الذي ينص أنه لكل فرد الحق في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده". ولم تُفصح فرونتكس أن الأشخاص الذين لم يعبروا الحدود خوفاً من عملائها تمكنوا من العثور على سبل دخول أكثر خطورة إلى الأراضي الأوروبية.

ربما احتاج بعض أولئك الأشخاص إلى حماية دولية، وكان يحق لهم تقديم طلب لجوء قانوني (اعتُرض 57 ألف شخص على هذه الحدود ومعظمهم من أفغانستان وباكستان وبنغلادش). على الحدود عينها، من المثير للقلق أن عملاء فرونتكس يقومون بالمقابلات لتحديد جنسية الأشخاص: "تم تحديد الجنسية المفترضة لدى 90% من الأشخاص الذين قبض عليهم". يسافر مهاجرون كثر بدون وثائق ثبوتية لعدم إضاعتها أو لتجنب خطر إعادتهم إلى بلد تتعرض فيه حياتهم للخطر. كيف يمكن لعملاء فرونتكس أن يضطلعوا بمسؤولية تحديد الجنسية؟ وفي بعض الحالات⁷⁰، قرّر عملاء فرونتكس بأنفسهم، على أساس تحديد الهوية بمساعدة المترجمين الفوريين، نقل المهاجرين من أجل إعادتهم إلى وطنهم.

• مخاطر المعاملة اللاإنسانية والمهينة

تعتبر فرونتكس أنها لا تتمتع بالأهلية لتقييم مدى احترام حقوق الإنسان في ليبيا، ولا تقوم بأي تحليل حول وضع حقوق الإنسان في بلدان العودة عند إرسال المهاجرين على متن الرحلات الجوية المشتركة. يثير هذا الأمر القلق، إذ أنه بعد مراجعة ولاية الوكالة، أصبح بإمكانها توقيع اتفاقات مع البلدان الثالثة من دون أي سيطرة من البرلمان الأوروبي. حلّت جمعيتا Statewatch و Migreurop استراتيجية فرونتكس حول الحقوق الأساسية، وكانت النتيجة واضحة وتتص على التالي: لم يُتخذ أي إجراء للتأكد من عدم إخضاع المهاجرين لمعاملات لإنسانية أو مهينة خلال العمليات مع بلدان وقّعت على اتفاقات مع فرونتكس. و"ما من ضمانات (...) حول عدم نقل المهاجر/المهاجرة بعد القبض عليه/عليها إلى بلد قد يُخضعه/يخضعها للمعاملة اللاإنسانية أو المهينة أو حتى التعذيب"⁷¹.

تتعدّر فرونتكس بعدم القدرة على التنبؤ بانتهاكات الحقوق، فلا تضع في استراتيجيتها حول الحقوق الأساسية أي إجراء وقائي مناسب حتى ولو لصالح الأشخاص الأكثر ضعفاً (ولا سيما القاصرين، وطالبي اللجوء). لم يُنشر بعد مشروع تدريب حرس الحدود ليطّلع عليه الشعب. وما من إجراءات خاصة لضمان احترام سلامة الأشخاص النفسية والجسدية خلال المقابلات بعد اعتراضهم. ولم تُحدّد طريقة إعلام المهاجرين بوضعهم وما هي إمكانات الاستئناف المتاحة لهم.

على الرغم من ذكر بند حول وقف عمليات فرونتكس أو مقاطعتها، فلم تُحدّد ما هي الظروف المؤدية التي تطبيق هذا البند. فتبقى إذاً شروط الوقف و/ أو المقاطعة حكراً على المدير التنفيذي. إضافة إلى ذلك، لا ينطبق هذا البند على عمليات العودة المشتركة التي ترتفع خطورتها بالنسبة للمهاجرين. يمكن لذلك أن يتعارض مع التزامات فرونتكس في احترام ميثاق الحقوق الأساسية. وخلال عمليات العودة المشتركة تحت إدارة فرونتكس، أبلغ أشخاص أبعدهوا بالقوة عن ساحة الأحداث عن أفعال عنف (ضربات وإهانات

⁷⁰ راجع دراسة حول الوكالة الأوروبية للحدود الخارجية من أجل تعديل ولايتها، 2010 Migreurop،

<http://www.migreurop.org/IMG/pdf/Frontex-PE-Mig-ENG.pdf>

⁷¹ <http://www.migreurop.org/article2201.html>

وإذلال).إنها معلومات مثيرة للقلق على ضوء ارتفاع عدد عمليات العودة المشتركة (42 عملية في العام 2011، وطرده 2059 شخصاً).

• التعاون مع البلدان الثالثة

شاركت تسعة بلدان ثالثة في نشاطات فرونتكس التشغيلية على الحدود البرية للإتحاد الأوروبي في العام 2011. تفتخر الوكالة بـ *بازدياد/اهتمام* البلدان الثالثة في المشاركة بهذه العمليات، وتتوّه بشكل خاص بتعزيز التعاون مع تركيا. في العام 2011، أبرمت اتفاقات عمل مع الشرطة الوطنية في الرأس الأخضر، ومع مركز المبادرة الإقليمية للهجرة واللجوء واللجئين في مقدونيا. حصلت فرونتكس أيضاً على ولاية التفاوض على اتفاقات مع السلطات المختصة في تونس وأذربيجان، ووقعت اتفاقات مع أرمينيا ونيجيريا. شاركت فرونتكس في إطلاق حوار الإتحاد الأوروبي حول الهجرة والتنقل والأمن في تونس والمغرب في إطار المقاربة العالمية للهجرة والتنقل. ومن المحتمل الاتصال ببعض بلدان العودتمثل غامبيا وجمهورية الكونغو الديمقراطية ونيجيريا. تشدد بعض العمليات على التعاون مع ضباط اتصال منتشرين في البلدان الثالثة من أجل "المساهمة في تجنّب الهجرة غير الشرعية (...). وعودة المهاجرين غير الشرعيين". لم يُذكر حتى التحليل الذي أجراه ضباط الاتصال حول وضع حقوق الإنسان في البلدان المعنية، ولا طريقة تحديد الرحلات الجوية "العالية الخطورة". تقضي مهمة ضباط الاتصال بمنع المغادرة من البلد المصدر، ما يشكل انتهاكاً لحق كل شخص بمغادرة كل بلد المكرس في المادة 13 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.

تكمن مشكلة التعاون مع البلدان الثالثة في عدم نشر الاتفاقات الموقعة إضافة إلى توقيعها من دون أي مصادقة من البرلمان الأوروبي أو المفوضية الأوروبية ولا حتى من القائم على الحقوق الأساسية. يعتبر مدير الوكالة أنّ هذه الاتفاقات أبرمت مع السلطات المختصة في كل بلد وليس مع الحكومات، فلا تخضع إذاً إلى قواعد الاتفاقيات الدولية. ولكن، يتمتع هذا التعاون الخارجي بأثر على احترام الحقوق الأساسية لأنّ البلدان الشريكة تطبق نشاطات من المحتمل أن تنتهك حقوق المهاجرين. إذاً، في إطار سلسلة الجهات الفاعلة في مجال حماية الحدود الأوروبية، تُخفف المسؤوليات أكثر فأكثر فيصعب تحديدها. إضافة إلى ذلك، ما من متابعة أو تقييم خارجي ملحوظ لهذا التعاون مع البلدان الثالثة. فمن يمكنه إذاً إعادة دراسة الانتهاكات المحتملة بطريقة مستقلة؟

• حقّ حماية البيانات الشخصية والحماية من التمييز

أخيراً، سمحت مراجعة ولاية فرونتكس في منحها حقّ تسجيل البيانات الشخصية الخاصة بالأشخاص الذين تعترضهم. ويمكن تبادل هذه البيانات مع اليوروبول. ولكن، لم يتخذ أي إجراء في إطار استراتيجية فرونتكس حول الحقوق الأساسية من أجل حماية هذه البيانات، على الرغم من ضرورة ذلك وفق نظام (المفوضية الأوروبية) رقم 2001/45. إضافة إلى ذلك، ما من ضمانات حيال إعلام الأشخاص بتسجيل بياناتهم الشخصية وتحويلها إلى اليوروبول. بالنسبة إلى جمعيتي Statewatch و Migreurop، تُثير القلق الغياب المطول لإجراء فعلي لحماية البيانات نظراً إلى أنّ ولاية فرونتكس الجديدة تسمح لها بجمع البيانات الشخصية في كل العمليات، وحفظها حتى 3 أشهر (10 أيام لعمليات العودة المشتركة) وتبادلها مع اليوروبول وغيرها من الوكالات الأوروبية (...). والمقلق أكثر أنّ فرونتكس أوشكت على تأدية دور هام في مركزية تبادل المعلومات وتنسيقها عبر نظام EUROSUR.

منذ العام 2009، جرى التدبير بفرونتكس لأنها تستهدف بعض الجنسيات المحددة خلال عملياتها، ولا سيما نتيجة تحليل المخاطر" الذي قامت به الوكالة لتحديد مسارات الهجرة ومخاطر وصول المهاجرين. إذا، ثمة "خطر محتمل في أن تؤدي تقارير فرونتكس وتحليلها إلى ممارسات تنطوي على التمييز"⁷².

تحصل فرونتكس منذ إنشائها على دور أكبر تدريجياً في وضع سياسات إدارة تدفقات الهجرة في الإتحاد الأوروبي. تشكل الوكالة رأس الحرية في الإتحاد، وتتمتع بموارد هامة وباستقلالية كبيرة. ولكن، على الرغم من تسلّم فرونتكس مسؤوليات ومهام أكبر، إلا أنها لا تضطلع بمسؤوليتها إزاء احترام الحقوق الأساسية. ويبدو أن مراجعة ولايتها أضفى إبهاماً أكبر وسمح لها بالتخلي عن مسؤولياتها في عملياتها.