



جامعة وهران 2

كلية الحقوق و العلوم السياسية

أطروحة

للحصول على شهادة دكتوراه في العلوم

في العلوم السياسية والعلاقات الدولية

سياسات الاتحاد الأوروبي تجاه قضايا الهجرة واللجوء

مقدمة ومناقشة علنا من طرف

السيد: أوشريف ضياء الدين

أمام لجنة المناقشة

اللقب والاسم	الرتبة	المؤسسة الأصلية	الصفة
أ.د طيبي محمد بلهاشمي الأمين	أستاذ التعليم العالي	جامعة وهران 2	رئيسا
أ.د يويي عبد القادر	أستاذ التعليم العالي	جامعة سيدي بلعباس	مشرفا مقررا
أ.د صافو محمد	أستاذ التعليم العالي	جامعة وهران 2	عضوا مناقشا
د. محوز عمر	أستاذ محاضر -أ-	جامعة وهران 2	عضوا مناقشا
د. بوغازي عبد القادر	أستاذ محاضر -أ-	جامعة مستغانم	عضوا مناقشا
د. ضبع عامر	أستاذ محاضر -أ-	جامعة سيدي بلعباس	عضوا مناقشا

السنة الجامعية: 1442-1443 / 2021-2022

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

شكر وتقدير

كلمة شكر، تقدير، واحترام؛ أقدمها إلى الأستاذ الدكتور "يوي عبد القادر" على تفضله بالإشراف، والتسهيلات التي قدمها لي طيلة مدة انجاز هذا العمل، وعلى توجيهاته المنهجية التي مكنتني من سلك السبيل الصحيح لانجاز هذه الأطروحة، فجزاه الله خير جزاء.

إلى جانبه، أتقدم بالشكر إلى مجموع أساتذة ودكاترة اللجنة المناقشة لهذا العمل، التي ستكون توجيهاتها وملاحظاتها العنصر الذي سوف تركز عليه بحوثنا ودراساتنا مستقبلا.

كما لا يفوتني أن أتقدم بالشكر إلى مسؤولي وإداريي كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة أحمد بن محمد - وهران 2-، اللذين ساهموا في انجاز هذا العمل وعملوا على تيسير ظروف البحث لجميع طلاب مرحلة الدكتوراه.

أ.ضياء الدين

إهداء

الحمد لله الذي أنعم علينا بالصحة والعافية وقدرنا وأعاننا بالعلم والمعرفة.

✓ إلى "الوالد" على الله شأنه وقدره، وإلى "الوالدة الكريمة" حفظها الله ورزقها من نعمه الوافرة.

✓ إلى الأخوين "رضوان وإلياس".

أ.ضياء الدين

قائمة المختصرات

Liste des abréviations

BENELUX :	Belgique, Nederland, Luxembourg
CECA :	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CEE :	Communauté économique européenne
TCE :	Traite instituant la communauté européenne (maastricht 1992)
UE :	Union européenne
Cons. UE :	Conseil de l'union européenne
Cons. Eur :	Conseil européen
PE :	Parlement européen
CJUE :	Cour de justice de l'union européenne
BCE :	Banque central européenne
BEI:	Banque européenne d'investissement
JAI :	Justice et affaires internes
PESC :	Politique extérieure et sécurité commune
TCE:	Traite établissant une constitution pour l'Europe
PPE :	Partie populaire européen
Europol:	Office européen de police
CEPOL:	Collège européen de police
FRONTEX:	Agence européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des états membres de l'union européen
EASO:	Bureau européen d'appui en matière d'asile
EURODAC:	Système européen de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile
EUMC:	Observatoire européen contre les actes racistes et xénophobes
INSEE:	Institut national de la statistique et des études économiques (France)
Eurostat:	Centre européen des statistiques
UNHCR:	Haut commissariat des nations unies pour les refugies
OCDE:	Organisation de coopération et de développement économique
HCI:	Haut conseil d'intégration (France)

مقدمة

دراسة " الظاهرة السياسية " وموضوعها كفرع من العلوم الإنسانية والاجتماعية، لا يزال موضع نقاش بين باحثي هذا المجال؛ ذلك أنها بالغة التعقيد من جهة، ومن جهة أخرى لم تستطع الانفراد بنفسها داخل نسق (براديجم) علمي خاص بها، دون الارتكاز والاعتماد على منطلقات تاريخية، قانونية، اقتصادية، اجتماعية، أنثروبولوجية ونفسية، وفي بعض الأحيان رياضية إحصائية؛ حتى يستطيع دارسها والباحث فيها الوصول إلى تحديد سبب تعقيدها، ومن ثم وضع أسس علمية وعقلانية لدراسة المواضيع المختلفة للعلوم السياسية والعلاقات الدولية. هاته الأخيرة، تبحث بالدرجة الأولى في ظاهرة "الحكم"، "السلطة"، "الدولة والعلاقات بين الأفراد" (الولاء)، و"العلاقات بين الأمم والدول"(التعاون والصراع).

" الدراسات الأوروبية " أو " دراسات الاتحاد الأوروبي " Études de l'Union Européenne هي فرع تم تأسيسه داخل العلوم السياسية بعد تحولات تاريخية عرفتها القارة الأوروبية، تحديدا قبل وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية؛ وذلك ببروز مفكرين ونقاد تناولوا مسألة الحرب والسلم بين الفواعل الدولية عامة وبين الدول الأوروبية خاصة، أبرزهم الفرنسيين "روبار شومان" Robert Schumann و"جان ومونيه" Jean Monnet اللذين أطلق عليهم الآباء المؤسسون Pères Fondateurs.

نتائج الحرب العالمية الثانية في أوروبا كانت وخيمة على شعوبها؛ ملايين القتلى، مئات الملايين من المفقودين والمهجرين والنازحين، ومئات الملايين من الدولارات كخسائر خلفها انهيار البنية التحتية في جميع أنحاء القطر الأوروبي. الأمر الذي دفع النخب العلمية والسياسية الأوروبية لجعل من مسألة الذهاب نحو التعاون بين الدول القومية ذات السيادة، ضرورة للقضاء على أسباب الحرب، وتحقيق الوفرة الاقتصادية الذي يسبب غيابها النزاع والصراع؛ فكانت سنوات الخمسينيات من القرن الماضي ثمرة مجموعة من المحاولات الفكرية وتجسيدا لرغبة عدد من المجتمعات الأوروبية لطي صفحة قاتمة من التاريخ الأوروبي المشترك، وهذا بتأسيس المجموعات الاقتصادية الفوق - قومية.

المرحلة الثانية التي وصل إليها هذا الفرع من الدراسات السياسية كان سنة 1992، والتي عرفت ميلاد كيان اقتصادي وسياسي جديد سمي ب" الاتحاد الأوروبي " وهذا بموجب اتفاقية تأسيسية بين مجموعة من الدول ذات سيادة، قبلت التنازل عن جزء من هذه الأخيرة وتفويض مؤسسات (إدارية، قانونية، اقتصادية وسياسية) للتصرف فيها - أي السيادة -، وتسيير عدد من القطاعات الحيوية التي ترتبط ارتباطا وثيقا بسعادة الفرد الأوروبي؛ فالإتحاد الأوروبي ليس فقط إتحاد بين دول وإنما أيضا عدد من السياسات العامة التي تهدف إلى حل عدد من المشاكل التي لا يمكن للدول متفردة مواجهتها وحلها.

لكن ومع مرور كل مرحلة من مراحل المسار التكاملي بين الدول الأعضاء إلا وطففت إلى السطح مشاكل تتعلق أساس باختلاف الرؤى ووجهات النظر تجاه عديد من القضايا المصيرية التي تهم المجتمعات المتحدة بالدرجة الأولى، والنخب السياسية الحاكمة لهم بدرجة ثانية. فصعوبات التكامل والاندماج السياسي الأوروبي يجب أن تقود المهتمين بدراسته إلى طرح أسئلة تتعلق أساسا بالمنطلقات التي يجب الارتكاز عليها في دراستنا لهذا النوع من التنظيم السياسي والقانوني والاقتصادي (الاتحاد الأوروبي). هل يتم ذلك بنفس المفاهيم والنظريات التي استعملت في دراسات الظاهرة الاتحادية والفيدرالية في القارة الأمريكية؟ هل تكفي مفاهيم ك" المأزق الدستوري"، "الأزمة الاقتصادية"، "المصلحة والقوة"...، من تفسير الأزمات التي عاشها ولا يزال يعيشها الاتحاد الأوروبي؟! إلى ذلك، تعتبر القارة الأوروبية منطقة هجرة وارتحال بامتياز لعديد من الأسباب التاريخية، الاقتصادية والسياسية، فالماضي الاستعماري لدول كفرنسا، بلجيكا، البرتغال...، والأحداث التي خلفتها الحرب العالمية الثانية، إضافة إلى وضع الاقتصاد الأوروبي وحاجته لليد العاملة التي تحركه، كلها عوامل جعلت من " الشخص الأجنبي" معادلة رئيسية في رسم السياسات العامة داخل الدول الأوروبية، لاسيما تلك التي تختص بعملية جعل من هذا الشخص "مواطننا كاملا" يحمل نفس القيم التي يحملها ويؤمن بها الفرد ذو الأصول الأوروبية.

أيضا، الأحداث التي عرفها الجوار الأوروبي الجنوبي ابتداء من سنة 2010 ممثلة في اندلاع العنف المسلح داخل عديد من الدول التي يمكن القول عليها أنها تقع في المحيط المباشر للقارة (ليبيا، مصر، سوريا، السودان...)، كان لها الأثر في ارتفاع نسبة عدد الأفراد اللذين تركوا أوطانهم وطلبوا الحماية من دول أوروبا وفق ما تقتضيه الأعراف والقوانين الدولية من جهة، ومن جهة أخرى فاقمت من حجم الأزمة الداخلية بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وساهم في تصاعد الأصوات الراضة للسياسات الفوق قومية لهذا الأخير.

الهجرة واللجوء أضحى ملفا يشغل بال عديد الأكاديميين في أوروبا وجل النخب السياسية؛ فزيادة على كون الدول الأوروبية لم تستطع توحيد سياساتها في هذا المجال خاصة بعد قطع أشواط متقدمة من التكامل الاقتصادي والمالي، أضحت قضايا المهاجرين والأجانب مصدرا للتهديد الأمني وعنصرا مفككا للمجتمعات الأوروبية المتحدة داخل كيان واحد، نتيجة اتخاذ الهجرة واللجوء أبعادا مجتمعية، أمنية، اقتصادية وسياسية.

فموضوع " سياسات الاتحاد الأوروبي تجاه الهجرة واللجوء" الذي نحن بصدد البحث فيه، يقع في صلب "البحث المتعدد التخصصات" Recherche Interdisciplinaire ؛ فالهجرة واللجوء خير مثال على ضرورة تجاوز مسألة جرد حركاتها في مختلف مناطق العالم، البحث في أسبابهما، أو حتى

منطق الصراع شمال /جنوب ونظرية التبعية؛ وإنما البحث في الشكل القانوني والمؤسسي الذي بنا عليه الاتحاد الأوروبي رؤيته للهجرة واللجوء، ومعه رؤى الدول الأعضاء فرادى للظاهرة؛ مروراً بالطابع والانعكاسات الاقتصادية التي تخلفها سيما فيما يخص اليد العاملة، الوفرة والازدهار، مشكل التنمية، التغيرات الديموغرافية ومشكل الخصوبة...؛ وصولاً إلى ضرورة البحث الاجتماعي والأنثروبولوجي والثقافي على " الوحدة المهاجرة واللجنة " خاصة فيما يتعلق بنماذج إدماج الفرد المهاجر وأبنائه.

وعليه، نحاول من خلال هذا البحث التطرق إلى الطبيعة المركبة لظاهرة الهجرة واللجوء ومعها النمط القانوني والمؤسسي للاتحاد الأوروبي وعلاقته مع الدول الأعضاء، ومن ثم تحديد حدود وفرص توحيد سياساتها للهجرة واللجوء داخل كيان فوق قومي كالاتحاد.

أهمية الموضوع:

للبحث أهمية علمية، ذلك أنه يندرج ضمن الدراسات التي تطرقت لمسألة التعاون والتكامل بين الوحدات السياسية، والتي برزت أهميتها كموضوع مهم في حقل العلوم السياسية بعد الحرب العالمية الثانية وبعد الحرب الباردة؛ لما عرفه هذا الحقل من حوارات نظرية وإخراجه من الدائرة الضيقة التي تدور حول المفهوم الدستوري - القانوني، إلى دائرة أوسع تشمل قضايا وأبعاد متعددة: سياسية، اقتصادية، اجتماعية وثقافية. أما الأهمية العملية فنكمن في تعرض الدراسة إلى دور المتغير القيمي في تحديد حجم ومدى استقرار العملية التكاملية بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

مبررات اختيار الموضوع:

جاء اختيار موضوع الدراسة بناء على مجموعة من الأسباب والدوافع الموضوعية والذاتية.

1. الأسباب الموضوعية:

- محاولة البحث في الظاهرة الفيدرالية والوظيفية، ومعها خاصية التكامل بين عدد من الدول ذات السيادة، ومدى تحقيق الاتفاق في القضايا المجتمعية بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.
- إلقاء الضوء على دور العوامل القيمية في توجيه واستقرار العملية التكاملية بين الدول ذات سيادة.
- إبراز دور ظواهر كالهجرة، اللجوء، الأجنبي، القومية... في التعرف على البناء الأوروبي وعلى المآلات التي يمكن أن يتخذها مستقبلاً، باعتبار أنها - أي الظواهر - تتخذ أبعاداً قانونية- سياسية، اقتصادية- أمنية، واجتماعية- ثقافية .

2. الأسباب الذاتية: وتتمثل فيما يلي:

- سعي الباحث إلى تكوين حصيلة معرفية بالموضوع محل الدراسة، والذي يعتبر من مواضيع الساعة ألا وهو موضوع الهجرة واللجوء وتأثيره على استقرار الاتحاد الأوروبي.
- محاولة إضفاء الجديد لما كتب حول الاتحاد الأوروبي بصورة عامة، ومدى تعامله مع الهجرة واللجوء بصفة خاصة.
- الرغبة في التخصص في " دراسات الاتحاد الأوروبي " كونها مجال بحثي لا يزال في مرحلة التجريب المنهجي والموضوعي ل " وحداته الدراسية " (الفيدرالية، الدولة القومية، السيادة والحدود، الاثنية والمواطنة...).

أهداف الدراسة:

- تسعى الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف المنهجية والعلمية؛ نجملها فيما يلي:
- إبراز دور العوامل المجتمعية كالهجرة، الاندماج، الهوية.. في دراسة الفواعل القانونية والسياسية وغيرها من الأنظمة الاقتصادية التي تعكس ثقافة وهويات الشعوب؛
- محاولة دراسة الاتحاد الأوروبي ككيان سياسي واقتصادي متفرد، ومحاولاته التكاملية والاندماجية، عبر التطرق للاختلافات العميقة بين المجتمعات الأوروبية والتي تتجسد في اختلاف الرؤى لظاهرتي الهجرة واللجوء؛
- محاولة استشراف حدود نجاح العملية التكاملية الأوروبية في مجالات غير المجال الاقتصادي والتجاري.

أدبيات الدراسة :

تعتبر البحوث السابقة مصدر لا غنى عنه بالنسبة للباحث ، موضوع البحث هذا سبقته دراسات عالجت الموضوع من جوانب تختلف عن الجوانب التي سنبحث فيها، كما أن هذه الدراسات لم تجمع السياسة الأوروبية للهجرة و اللجوء في موضوع واحد، كونها حلقات متصلة من حيث النوع والكيف لإتمام البناء الأوروبي بجميع أبعاده.

في هذا الإطار يعتبر كتاب " من أجل أوروبا " **Pour l'Europe** للفرنسي " روبرت شومان " المؤسس الروحي للاتحاد الأوروبي، والذي صدر سنة 1950 تزامنا مع إعلانه الشهير الذي أخذ اسمه، أول مرجع أسس للفكرة الوظيفية من حيث التطبيق على الأرض الواقع؛ فهو الزاد المعرفي الذي يجب أن يرتكز عليه كل باحث يرغب في دراسة " الظاهرة الأوروبية ". "شومان" ناقش مشكل الندرة كعامل رئيسي مسبب للحرب! لذا ألح على ضرورة التعاون الفوق وطني بين فرنسا وألمانيا في مجال الفحم والفولاذ، وتفويض سلطة مشتركة للإنتاج تكون مفتوحة لمشاركة باقي الدول الأوروبية؛ الأمر

الذي سيؤدي بالضرورة حسه إلى وضع الأسس المشتركة للتنمية، ومن تم فتح المجال للفيدرالية الأوروبية.

بعد ذلك فُتح المجال لعدد من المساهمات العلمية التي تفسر وتتناول مسألة التكامل الأوروبي بدءا من المدخل الاقتصادي - القانوني وصولا إلى مناقشة العناصر المجتمعية والقيمية داخل الاتحاد.

كتاب "جون بيندر" و"سايمون أشرود"، المترجم من قبل "خالد غريب علي"، والمعنون بـ "الاتحاد الأوروبي، مقدمة جدا"، حيث تطرق فيه الباحثان إلى المسار التكاملي للاتحاد الأوروبي، إضافة إلى موقعه في النسق الدولي الحالي.

يعتبر مقال الباحث الجزائري "توفيق حكيمي" في المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، والمعنون بـ "البعد الاجتماعي لتباين السياسات الأوروبية تجاه اللاجئين والمهاجرين (2016/2015): بين وحدة الموقف وتعارض الاستجابات" من بين الدراسات التي شدتنا في طرحها لأنها ناقشت بعمق دور البعد المجتمعي (الهوية، اللغة والدين، الثقافة...) في نجاح وفشل السياسات التكاملية، وهو طرح المدرسة البنائية في العلاقات الدولية. فالباحث ناقش مشكلة الاختلاف القيمي بين الدول الأوروبية وربطها بعدم الاتفاق تجاه سياستها للهجرة واللجوء.

محمد مطاوع هو كذلك تطرق للسياسات الأوروبية للهجرة في دراسة موسومة بـ "الاتحاد الأوروبي وقضايا الهجرة: الإشكاليات الكبرى والاستراتيجيات والمستجدات" المنشورة سنة 2015 في مجلة المستقبل العربي، حيث أبرز حجم الإشكاليات التي أفرزتها ظاهرة الهجرة في أوروبا باتخاذها بعدا سياسيا وامنيا ابتداء في الآونة الأخيرة، خاصة وأنها كشفت ضعف حجم القرار الأوروبي أمام القرار الوطني.

مقال للباحثان "كريم سعدي" و"ايمانيل دوبي" حول "السياسة الأوروبية في المتوسط، تذكير في التجاذبات وحدود الشراكة"، *"La Politique Européenne en Méditerranée: Un rappel des enjeux et des limites de la coopération"*، حيث تطرقا إلى أهمية المنطقة المتوسطية في السياسة الأوروبية، إضافة إلى المحاور الكبرى للسياسة الأوروبية في منطقة المتوسط، وأخيرا تطرقا إلى مكانة الشراكة الأورو-متوسطية في ظل تعدد المشاريع الأمنية.

رسالة ماجستير للباحث "جمال طيبي" الموسومة بـ "البعد التعاوني في السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي، السياسة الأوروبية للجوار أنموذجا"، حيث تطرق فيها الباحث إلى مكانة التعاون الدولي في عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية عامة، وعالم ما بعد الحرب الباردة خصوصا، ثم تطرق

بعد ذلك إلى التحولات التي عرفتھا السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي، خاصة بعد التوسع الذي عرفه هذا الأخير سنة 2007.

وانطلاقاً من هذا، فقد عالجتنا الموضوع انطلاقاً من البحث في المحاور التي تم التغاضي عنها في الدراسات المشار إليها سابقاً، لاسيما أهمية مواضيع كالهجرة، التنقل، الاندماج، الهوية... لترتيب البناء الأوروبي؛ كل هذا توافقا مع مبدأ التراكم المعرفي للموضوع.

إشكالية الدراسة:

تحاول هذه الدراسة التعرض إلى حدود نجاح سياسات الاتحاد للهجرة واللجوء، ومن تم البحث في السؤال التالي:

- إلى أي مدى يمكن للاتحاد الأوروبي بناء سياسة موحدة للهجرة واللجوء تكون ملزمة للدول الأعضاء؟

ويندرج تحت هذا السؤال الأسئلة الفرعية التالية:

1. ماهو التطور الذي عرفه ملف الهجرة واللجوء في ظل توالي عمليات البناء الأوروبي؟
2. ماهي انعكاسات الأوضاع الداخلية الراهنة للاتحاد الأوروبي والتطورات التي يعرفها الجوار على تسيير الهجرة واللجوء؟
3. على المدنيين المتوسط والبعيد، ماهي فرص الاتحاد الأوروبي في توحيد سياساته للهجرة واللجوء؟

فرضية الدراسة:

يتوقف توحيد سياسات الهجرة واللجوء بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على تجاوز الأبعاد القيمية والأمنية المرتبطة بالشخص الأجنبي من جهة، وعلى تجاوز البعد القومي والوطني في التعامل مع القرارات الاتحادية من جهة أخرى.

وتتفرع عن هذه الفرضية الفرضيات الجزئية الآتية:

1. تطور عملية بناء الاتحاد الأوروبي صاحبه تطوير المنظومة القانونية المسيرة لملف الهجرة واللجوء.
2. كان للأبعاد المتعددة لظاهرة الهجرة واللجوء داخل الاتحاد الأوروبي انعكاسا على عدم قدرته توحيد السياسات والرؤى تجاه الظاهرة بين الدول الأعضاء.
3. توحيد سياسات الهجرة واللجوء للاتحاد الأوروبي يرتبط بتغيير المنظومة المسيرة لها حاليا.

حدود الدراسة:

يتناول موضوع الدراسة البحث في ظاهرة التكامل والاندماج التي يجسدها الاتحاد الأوروبي، والتي تمثل المتغير الرئيسي في الدراسة؛ إلى جانب تحديد مدى قدرة الدول الأعضاء على تجاوز البعد الوطني في تسييرها لملف الهجرة والأجانب في مجال جغرافي تم الاتفاق على رفع الحدود فيه وتجاوز فكرة السيادة. وعلى هذا الأساس يُحدّد الإطار الجغرافي والزمني للدراسة على الشكل التالي:

المجال الجغرافي: تم التركيز في جزء كبير من الدراسة على القارة الأوروبية، بحكم أن الإشكال الرئيسي الذي ارتبط بظاهرة الهجرة واللجوء هو تحرك الأجانب واستقرارهم داخل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، مما أوجب على هذا الأخير التحرك سريعاً لاحتواء اختلاف الرؤى بين أعضائه تجاه الظاهرة. كما أن الطبيعة العابرة للحدود لتحرك الأفراد، دفعتنا لتناول مناطق جغرافية أخرى على غرار جنوب المتوسط والصحراء إضافة لمنطقة الشرق الأوسط.

المجال الزمني: تركزت الدراسة على الفترة الزمنية 2010-2050؛ غير أن مقتضيات الإلمام بجميع جوانب الموضوع تستدعي العودة إلى حقبة الحرب الباردة وتأسيس الاتحاد الأوروبي سنة 1992، وهذا من أجل تتبع الخلفيات التاريخية للبناء الأوروبي منذ ظهور أولى المحاولات للتكامل سنة 1950. لذلك فالإطار الزمني المحوري للدراسة سيشمل الفترة الممتدة من بداية التسعينيات إلى غاية التطورات الأخيرة التي عرفها ملف الهجرة واللجوء داخل الاتحاد الأوروبي.

الإطار المنهجي للدراسة:

باعتبار المنهج هو القاعدة الأساسية لكل بحث علمي وهو وسيلة بحث علمية الغاية منها الوصول إلى معرفة نسبية بشأن موضوع محل الدراسة. فقد قادت طبيعة الموضوع إلى الاعتماد على المناهج التالية:

المنهج التاريخي: وهو "المنهج الذي يقدم تصوره للظروف والمحيط الذي يحكم ميلاد الظواهر واندثارها".

كون موضوع الدراسة يمتد عبر مراحل تاريخية، فتم توظيف هذا المنهج لتتبع الخلفية التاريخية للمراحل التي مر بها البناء الأوروبي، وأيضاً لتتبع تطور قضية الهجرة واللجوء في أوروبا، وتطور العمل الأوروبي المشترك في معالجة الظاهرة.

المنهج المقارن: تتطلب الدراسة المقارنة بين أوجه الاختلاف والتشابه بين مقاربات الدول الأعضاء تجاه ملف الهجرة واللجوء من جهة، ومدى تطابقها مع الرؤية الاتحادية لمعالجة الظاهرة من جهة أخرى.

منهج تحليل المضمون: ويعتمد في إطار تحليل الوثائق والمعاهدات الدولية، الإقليمية، والوطنية المتعلقة باتفاقيات الهجرة، اللجوء، التعاون والتكامل...، إضافة إلى قراءة تصريحات وحوارات المسؤولين بعض الأوربيين.

تم الاعتماد على بعض الأدوات والمقاربات قصد الوصول إلى سبب عدم الاتفاق بين الدول الأعضاء حول العمل الفوق قومي تجاه الهجرة واللجوء، منها اقتراب تحليل الموقف واتخاذ القرار، ذلك أن القرار السياسي ما هو إلا سلوك مجموع من الأفراد اللذين يتفاعلون بصفة عمودية وأفقية، أو في إطار ما يعرف بعلاقة دولة / مجتمع التي تتولى - أي العلاقة - مهمة توزيع القيم على النظام السياسي ككل.

صعوبات الدراسة:

لقد واجهتنا صعوبات جمّة خلال إعدادنا لهذه الدراسة، ولعل أهمها تعدد وتنوع مراجع موضوع الدراسة، زيادة على الطرح الإعلامي لبضع مصادر المعلومات؛ مما أوجب علينا الأخذ بالموضوعية في التحليل وتكييفها مع مقتضيات البحث العلمي. فالدراسات التي تناولت الاتحاد الأوروبي في منطقتنا العربية لم تؤسس منهج علمي وبراغم خاص بهذا النوع من الدراسات لان هذه الأخيرة وكغيرها من مواضيع العلوم السياسية غربية المنشأ والمصدر، وتم الاعتماد على أعمال الترجمة لفهم منطلقاتها ومآلاتها؛ مما يعيق الإلمام بالجزئيات التي تؤدي إلى بناء تصورات كفيلة بتحليل يستوعب الظاهرة الأوروبية. في هذا الشأن، إذا لم يتم وضع المفردات والمصطلحات التي وظفها الكتاب الغربيين في سياقها المعرفي وإيجاد ما يقابلها في السياق المعرفي العربي من شأنه أن يعيق الوصول إلى نتائج يمكنها أن تكون قواعد تأسيسية لدراسة "الاتحاد الأوروبي".

أيضا، عدم اتفاق الكتاب الغربيين المهتمين بهذا الفرع يمكنه أن يؤدي بالباحث إلى التيه المعرفي أثناء تناوله التكامل والاندماج في أوروبا؛ فبين من ينطلق من المؤشر الفيدرالي والدستوري (الذي يغيب في الحالة الأوروبية)، وآخرون ممن يجعلونه الهدف الذي يجب الوصول إليه (المقاربة الوظيفية)، تتضارب الآراء في المناهج والمقاربات العلمية الكفيلة والجديرة بتفسير عملية البناء الأوروبي.

من جهة أخرى، تناول العناصر المجتمعية في أوروبا الموحدة كالهجرة واللجوء والقضايا المرتبطة بالأجانب داخل الدول الأعضاء، يعتبر عملا شاقا من حيث الوصول إلى "المعلومة العلمية"، لأن هاته العناصر نادرا ما يتم الاتفاق عليها داخل المجتمع الواحد فما بالك بمجتمعات متجانسة كتلك التي يحتويها الاتحاد الأوروبي.

إلى ذلك، حاولنا من خلال هاته الدراسة أن نعمل ما في وسعنا حتى نُجانب الأعمال التي تحاول توجيه الباحث نحو نموذج معين لتناول الاتحاد الأوروبي (المدخل الاقتصادي)، حتى تقترب من فهم أسباب التكامل الأوروبي وعوائق الاندماج الكامل بين المجتمعات والدول الأوروبية، وهذا عبر إثارة عناصر أخرى في عملية البحث عن طريق - إلى ما بعد التخصص - Interdisciplinarité .

هيكل الدراسة:

بناء على المعلومات المتوفرة وعلى الرغم من كل الصعوبات، ولاحتواء كل جوانب الموضوع، تم تقسيم الدراسة إلى ثلاثة فصول بعد المقدمة.

جاء الفصل الأول المعنون ب **الهجرة واللجوء في ظل تطور بناء الاتحاد الأوروبي** لتقديم الأفكار والنظريات التي تناولت ظاهرة التكامل والاتحاد بين الدول ذات سيادة، إضافة إلى المسار والمراحل المختلفة التي مرت بها عمليات بناء المؤسسات الأوروبية. كما تم التطرق فيه إلى تطور حركات الهجرة واللجوء إلى القارة الأوربية، مع إبراز المنطلقات الفكرية التي تناولت تنقل وحركة الأفراد وعلاقتها بالسياسات المسيرة لها، منها تلك التي وضعها الاتحاد الأوروبي على مر المحطات الزمنية التي مر بها.

في حين تناول الفصل الثاني المعنون ب **تسيير الاتحاد الأوروبي لملف الهجرة واللجوء في ظل المتغيرات الداخلية والإقليمية الراهنة** العوامل الداخلية والخارجية التي من شأنها إعاقة العمل الجماعي في مجال الهجرة واللجوء، أهمها علاقات الدولة الوطنية/مجتمع من جهة، وعلاقة الدول الأعضاء بمؤسسات الاتحاد الأوروبي من جهة أخرى. في حين لا زالت التطورات التي يعرفها الجوار الأوروبي الجنوبي والشرقي تلقي بظلالها على العمل الجماعي للدول الأوربية في مجال الهجرة واللجوء، لاسيما النزاعات ومشكل التنمية في الجنوب، وعلاقات الدول الأعضاء متفردة مع دول ثالثة؛ وهو ما سوف نتطرق له في المبحثين الثاني والثالث من هذا الفصل.

الفصل الثالث والأخير من هذا العمل الذي ارتأينا أن نعنونه ب **دراسة مستقبلية لتطور السياسة الأوروبية للهجرة واللجوء 2020-2050** حاولنا فيه مناقشة إمكانية تعديل الاتفاقيات الكبرى التي تضبط حركة الأشخاص داخل وخارج الاتحاد الأوروبي؛ إضافة إلى مدى قدرة الدول الأعضاء سلطة سياسية ومجتمعات الذهاب نحو دستوري أوروبي موحد.

الفصل الأول

الهجرة واللجوء في ظل تطور بناء

الاتحاد الأوروبي

بناء الاتحاد الأوروبي ككيان فوق وطني هو تجسيد لعدة محاولات فكرية ظهرت في أوروبا، تقضي بضرورة التنازل عن السيادة الوطنية لصالح سيادة جماعية، تؤدي لبناء الاستقرار والأمن، الرفاه والوفرة؛ كان هذا في خمسينيات القرن الماضي بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية مباشرة.

وما إن نجح أول تكتل اقتصادي بين عدد من الدول الأوروبية، حاولت هاته الأخيرة الذهاب نحو مزيد من توحيد السياسات رغبة منها في الوصول إلى تكتل واندماج سياسي كامل، وهذا بينائها مؤسسات فوق قومية تتولى تسيير مختلف القطاعات السياسية - الاقتصادية والاجتماعية- الثقافية تكون كفيلة في إعادة بناء النموذج الأوروبي للدولة والمجتمع.

من جهة أخرى، كان للتحويلات التاريخية التي مرة بها أوروبا (الماضي الاستعماري، الثورة الصناعية، انتهاء الاستقطاب الدولي، النظام الدولي الجديد...) الأثر البالغ في تغيير القيم السياسية والمجتمعية التي تسيير في فلكها أغلب النماذج المشكلة للبناء الأوروبي المعاصر. حركة الأفراد إلى الدول المشكلة للاتحاد الأوروبي، هي كذلك أضحت في حاجة إلى سياسات تكون كفيلة للتحكم في المخرجات المختلفة والمتعددة للظاهرة المعروفة ب" الهجرة واللجوء".

الفصل يبحث في نشأة الاتحاد الأوروبي والأفكار التي أسست لهذا النمط من التنظيم الدولي، المراحل التاريخية التي مر بها، المؤسسات المركبة له، وفي الأخير تعامله مع ملف تنقل الأفراد، أوروبيين كانوا أم أجنب؛ خاصة خلال العشرية المنصرمة.

المبحث الأول: نشأة الإتحاد الأوروبي، مدخل مفاهيمي

لقد كان للأحداث التي شهدتها أوروبا قبل وبعد الحرب العالمية الثانية، الأثر البالغ في دفع أكاديميين وباحثين في العلاقات الدولية وظواهرها، نزاعية كانت أم تعاونية؛ إلى التفكير في نماذج، سياسات... تحول دون وقوع الحرب، وتكون دافعا لتحقيق الاستقرار والسلام؛ وهذا عبر ما سمي ب" نظريات التكامل والاندماج ". هاته الأخيرة، عبارة عن تصورات لحاجيات الأفراد المادية (ثروة، سكن، إنتاج ووفرة..) والغير مادية (القيَم، الايدولوجيا، الثقافة...)، والتي تدفعهم إما إلى الصراع أو إلى التعاون. فالإتحاد الأوروبي، يجسد التحول الذي عرفه عالم ما بعد الحربين العالميتين، الذي تميز بتراجع دور الدولة كفاعل مؤثر في العلاقات الدولية، فاسحا المجال لما سمي بالمنظمات الدولية والإقليمية.

المبحث يتطرق إلى الأفكار التي حاولت تحليل واقع ما بعد الحربين العالميتين، عبر دراسة سياسات الدول والمنظمات؛ على رأسها الدول الأوروبية (الاتحاد الأوروبي) ومحاولاتها توحيد الرؤى والمصالح. من جهة أخرى، المبحث يتناول تطور القوانين والمعاهدات المؤسسة للاتحاد الأوروبي، إضافة إلى صناعة القرار على مستوى مؤسساته السياسية، الاقتصادية والاجتماعية.

المطلب الأول: مدخل نظري لتفسير عملية التكامل والاندماج الأوروبي

قبل التطرق إلى الأفكار والنظريات التي تناولت ظاهرة التعاون بين فواعل المجتمع الدولي، ووفق ما تقتضيه الدراسة المتعلقة بضبط المسار الوحدوي للاتحاد الأوروبي، ارتأينا التعرض لعدد من المصطلحات التي تؤدي نفس وظيفة التقارب بين المجتمعات والأفراد؛ فظهور أولى المنظمات الدولية (منظمة الأمم المتحدة، صندوق النقد الدولي، منظمة التجارة العالمية...)، تزامن مع ظهور فكرة التنظيم داخل المجتمعات الصناعية (تحرير التجارة والاقتصاد، حرية الأفراد، التنمية السياسية، المعايير الديمقراطية والحكم الرشيد...).¹ الأمر الذي أدى إلى تداخل المعاني بين عدد من المفاهيم، وهذا نتيجة تشعب التفاعلات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية بين فواعل المجتمع الدولي الواحد، المجسدة في النظام العالمي الجديد.

التعاون، التكامل، الاندماج...، ظواهر تطرقت إليها عدد من المدارس الفكرية داخل حقل العلاقات الدولية، لاسيما بعد نهاية الحرب العالمية، وفترة ما بعد الحرب الباردة؛ التي تميزت بظهور فواعل جديدة لها تأثيراتها في النسق الدولي، على غرار المنظمات الدولية حكومية كانت أم غير حكومية. من جهة أخرى، نُتَوّه أن هاته المدارس الفكرية تختلف من حيث منطلقاتها ووحداتها التحليلية، منها من جعلت الدولة الوحدة الرئيسية لتحليل الظاهرة السياسية، وأخرى جعلت من الفرد واحتياجاته المادية والمعنوية مركز انطلاق التحليلات ومغزى السياسات الوطنية والدولية.

التعاون الدولي:

للتعاون تعريفات عدة في حقل العلوم السياسية؛ تختلف باختلاف المدارس الفكرية الرئيسية للعلاقات الدولية من جهة (الواقعية، الليبرالية، البنائية..)، واختلاف المرحلة الدولية التي تتم فيها تعريف الظواهر السياسية من جهة أخرى.²

فالمدارس التي تتخذ من الدولة وحدة التحليل الرئيسية على رأسها " الواقعية"، تعتبر أن النظام الدولي نظاما فوضويا، مبني على القوة (القوة العسكرية)؛ وفي إطار بحثها - أي الدولة - عن القوة يستحيل الوصول إلى تحقيق التعاون الطويل الأمد بين الدول، وإن حصل سيكون من أجل الزيادة في المصلحة.³ وصلت هاته الآراء إلى أوجها في فترة الحرب الباردة، حيث كان مفهوم التعاون مرادفا

¹ Guillaume Devin et Marie-Claude Smouts, Les organisations internationales, Paris:Armand Colin, 2011,P13.

² سمير جاسم راضي، 'مفهوم التعاون الدولي في المدارس الفكرية للعلاقات الدولية'، مجلة العلوم السياسية، العدد:45، كانون الأول 2012، ص 119.

³ نفس المرجع، ص ص 120-122.

للتقارب بين الدول ذات سيادة - أي تقارب قانوني سياسي - ، وتبادل الخبرات الفنية في القطاعات العسكرية وتطوير أنظمة الدفاع والهجوم.

مع التغيير الذي عرفه عالم ما بعد الحرب الباردة، تراجع دور الدولة وأعيد تعريف دورها ووظيفتها؛ ذلك أن النظام الدولي أصبح يوزع قيم سياسية، اقتصادية واجتماعية واحدة على جميع الفواعل الدولية، تتمثل في الليبرالية وما يتجسد عنها من ممارسات سياسية وأنظمة اقتصادية، ومعايير اجتماعية جديدة كالحرية، المساواة، حقوق الإنسان...، الأمر الذي أدى بإعادة تعريف التعاون عن طريق نهج نظري ومعرفي جديد ممثلاً في "الليبرالية"، هاته الأخيرة رأت في زيادة التنظيم الدولي (المعاهدات الدولية والإقليمية)، زيادة حركة رؤوس الأموال، وتزايد الاعتماد المتبادل بين الأنظمة الفرعية، وسيلة وفرصة لتعزيز العلاقات الدولية في شتى المجالات، خاصة بعد ظهور تهديدات غير عسكرية كالأمراض، المشاكل البيئية، الجريمة المنظمة والإرهاب، وحركات تنقل الأشخاص الغير شرعية، والتي تستدعي نظاماً اتصالياً فعالاً¹. وبالتالي أضحى التعاون مطلباً ضرورياً للحفاظ على استقرار النظام الدولي، حيث تم تعريف التعاون على أنه "كل عمل من شأنه دفع فواعل المجتمع الدولي (دول ومنظمات) إلى العمل المشترك في القضايا المصيرية للمجتمع الدولي كالسلام، الأمن، التنمية ومحاربة البطالة، وتعزيز حقوق الإنسان"²، وذلك عن طريق تفعيل آليات ووسائل سياسية، اقتصادية وعسكرية؛ الأمر الذي أدى إلى ظهور عدد من المصطلحات اشمل وأوسع من التعاون الدولي، حيث ساهمت المرحلة الجديدة في تغذيتها وتعزيزها، وهي كالاتي؛

التكامل الإقليمي:

دفعت مرحلة "العولمة" إلى تسريع وتقوية التبادلات ونشر النموذج الرأسمالي، حيث كان لتقوية "العولمة الاقتصادية والمالية"، دوراً حاسماً في تسريع بناء التجمعات الاقتصادية الإقليمية؛ هاته الأخيرة، تهدف إلى الحصول على ما يسمى "التكامل الإنتاجي" عبر الاستفادة من القرب الجغرافي وزيادة التبادلات التجارية، للوصول إلى النمو الذي يؤدي بالضرورة إلى التنمية.³ فتقوية التبادلات تجسدت في الاتفاقيات التجارية الإقليمية مثل "السوق الأوروبية الحرة، جمعية أمريكا الشمالية للتبادل الحر، منظمة شنغهاي للتعاون، رابطة جنوب آسيا للتعاون الإقليمي، اتحاد دول أمريكا الجنوبية"...؛ حيث أدى تزايد مناطق التبادل إلى تحقيق نوع من الازدهار والاستقرار الاقتصادي.⁴

¹ سميير جاسم راضي، مرجع سابق، ص ص 123 - 125

² Marie-Claude Smouts, "La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale", **Les nouvelles relations internationales, Pratiques et théories**, Paris : Presse de sciences Po, 1998, p135.

³ Martine Guibert, "Amérique latine : intégration régionale et mondialisation", intervention présenté pour la journée d'études sur : l'Amérique Latine, téléchargé sur : <http://cafe-geo.net/cafes-geo-toulouse/>, Consulté le : 07/02/2015.

⁴ Daniel Labaronne, "Les difficult-és de l'intégration économique régionale des pays maghrébins", **Mondes en Développement**, N° 163, Mars 2013, P99.

وفق تقرير صادر عن منظمة الأمم المتحدة حول التنمية الإنسانية سنة 2011؛ "التكامل الإقليمي" مصطلح اقتصادي بالدرجة الأولى، وهو ذلك المسار الذي يتجاوز الإطار العادي لتخفيف حواجز تنقل السلع والخدمات، وإنما هو دمج المعايير والأطر التنظيمية بين عدد من الدول المتقاربة جغرافيا، تخص تخفيض الضوابط المفروضة على تنقل رؤوس الأموال واليد العاملة، وضع مقارنة موحدة في مجال السياسة الجبائية، والإعداد للاستثمار المشترك في بنية تحتية عابرة للحدود فيما يخص النقل، الطاقة، والاتصال؛ من أجل توفير السلع والحاجيات المادية للأفراد الذي من شأنه تحقيق التنمية الإنسانية الشاملة.¹

الاندماج الإقليمي:

لقد أدى تطور التفاعلات التجارية والاقتصادية بين أعضاء المجتمع الدولي بعد الحرب الباردة، إلى دفع عمليات التعاون والتكامل الذي عرفته عدد من التجمعات الإقليمية، إلى تشجيع هاته الأخيرة إلى الذهاب بعيدا في عملية توحيد السياسات العامة، ليس الاقتصادية فحسب، بل تعادها ليصل إلى محاولة وضع كيان قانوني وسياسي واحد، يضم عدد من الدول ذات سيادة، ويتولى توزيع قيم موحدة (اجتماعية، سياسية واقتصادية) على جميع أعضائه بطريقة مركزية، بحيث تتنازل - أي الدول - عن سيادتها لصالح الكيان الموحد.²

وبالتالي فالاندماج الإقليمي هو عملية تتخلى بموجبها دول متجاورة جغرافيا، عن جزء من سيادتها لصالح مؤسسات مركزية تتولى بناء السياسات العامة الداخلية والخارجية؛ ويتم إلغاء الحدود المادية، لتحل محلها معايير قيمة تتمثل في التضامن والتعاون، الإنسانية، الأمن والسلام المشترك، الرفاه والحرية.

إلى ذلك، "التنظير" أو النظرية" هو عملية فكرية، تسبقها تصورات حول الظاهرة؛ يقوم بها الباحث أو المفكر، من أجل تحليل علمي ودقيق لمسار الظاهرة، وجعله ثابت لكل زمان ومكان³؛ فالعلاقات الدولية كغيرها من العلوم الإنسانية والاجتماعية، لها أنساقها المعرفية، روادها، ومفكريها. فهي تبحث في عدد من الظواهر ذات الطابع الدولي، سواء اتخذت منحى النزاع والصراع أو التعاون والتكامل.

¹ Rapport sur: " l'intégration régionale et le développement humain en Afrique", téléchargé sur : <http://www.hdr.undp.org/>, Consulté le 23/02/2015.

² محمد الطاهر عديلة، " تطور الحقل النظري للعلاقات الدولية: دراسة في المنطلقات والأسس": أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة باتنة: قسم العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014-2015، ص125.

³ طویل فتيحة، " النظرية الوظيفية الجديدة وتحليل البناء الاجتماعي"، مجلة التغير الاجتماعي، العدد الأول، جويلية 2016، ص218.

وعليه، يمكن اعتبار الطرح "الفيدرالي" والطرح "الوظيفي"، من أبرز النظريات التي حاولت تحليل وتفسير ظاهرة التعاون والتكامل بين الوحدات السياسية؛ في حين كان لنشأة المجموعات الأوروبية التي سبقت تأسيس اتحاد أوروبي، حافزا لتطوير الأفكار في هذا المجال¹. إلى ذلك، ما مدى قدرة المقترحات ونظريات حقل العلاقات الدولية في تفسير ظاهرة التكامل الدولي والعلاقات فوق قومية*؟ ماهي أهم المساهمات الفكرية والنظرية التي تطرقت إلى المسار الوحدوي بين الدول الأوروبية، لاسيما عمليات انتقال وتجاوز فكرة السيادة؟

الفرع الأول: الطرح الفدرالي للعملية التعاونية وبناء الاستقرار، المفهوم والأسس:

يمكن اعتبار أن "الفدرالية" أو "النظرية الدستورية" من أولى المحاولات الفكرية التي تطرقت لظاهرة التعاون والتكامل بين الدول، وذلك عن طريق دراسة ظاهرة الدولة انطلاقا من المدخل القانوني الدستوري، بعيدا عن كل التعاريف الفلسفية لهذا الإطار - أي الدولة-². فكيف تطرقت النظرية لحالة "البناء التعاوني" لعدد من الدول المتقاربة جغرافيا؟ وما هي سبل تحقيق التعاون بكل معانيه- أي كيف يتم الوصول إليه-؟ وهل يجسد الاتحاد الأوروبي هذا الطرح في بناء هيكله ومؤسساته؟

سوف نحاول تجاوز التعريفات اللغوية التي أعطاها السياسيون والقانونيين العرب لكلمة "الفدرالية" لتجنب التيه المعرفي في دراستها كظاهرة سياسية غريبة!؛ ونكتفي بترجمة الوظيفة الاصطلاحية التي تؤديها. فالفدرالية هي نمط من التنظيم القانوني يأخذ صفة الدولة (باعتبارها إطار يجمع بين عدد من الأفراد حاكماً ومحكوماً)، لكنه يختلف عنها في نمط العلاقة التي تربط بين أجزائها -أي أركانها ممثلين في الإقليم، السلطة والشعب-، القانون المسير لها، وطبيعة توزيع القوة بن مؤسساتها؛ في حين أن ما أصطلح عليه ب "النظرية الفدرالية" تبحث في كيفية بناء وتنظيم الفدراليات باعتبارها "اتفاق مؤسساتي يأخذ شكل الدولة القومية"³، نظرا لكون القانون الدستوري وما يترتب عنه من التزامات، يلعب دورا مهما في تحقيق الاستقرار داخل المؤسسات السياسية والاجتماعية.

إلى ذلك، يبدو من الضروري تحديد كيفية التعامل مع "الظاهرة الفيدرالية" بعيدا عن التعريف المؤسسي لها، فهي تستحق أن يتم دراستها على إنها عملية غير مستقرة، يصعب فهمها في شكل

¹ Ramirez Pérez et autres, "Le principe fédéral à l'épreuve de l'histoire de l'intégration Européenne ", **Politique Européenne**, N° 53, Mars 2016, P110

* علاقات بين الدول القومية أين يتم تجاوز "السيادة" لحظة بناء العملية التعاونية والتكاملية، لتحل محلها مفاهيم كالاعتماد المتبادل.

² زرولوية فوزية، "نظريات التكامل والاندماج"، مطبوعة جامعية محكمة لتحضير التأهيل الجامعي (غير منشورة)، الجزائر: جامعة الصديق بن يحي -جيجل-، السنة الجامعية 2017-2018، ص 14.

³ نفس المرجع، ص ص 14 - 15.

وصف نظري تجريدي، وإنما بطريقة امبيريقية حسية Recherche empirique*. في هذا السياق، من الضروري ممارسة الشك المنهجي- للنظرية الفدرالية- من خلال مسح شامل لعدد من الأفكار التي تلوث دراستها وتصعب المأمورية للباحث من فهم أجزائها.¹ فالعناصر المنهجية التي تتألف منها(عناصر وأجزاء قانونية) لم تتعدى مرحلة التجريب والفرضيات المحتملة؛ إضافة أنها تعكس الاهتمامات الثقافية والسياسية في أمريكا الشمالية (الولايات المتحدة الأمريكية وكندا) أين وجد هذا النوع من التنظيم والتسيير².

كنظام حكومي، "الفيدرالية" تتوزع على مستويين، وطني وحكومات إقليمية تابعة له والتي تتمتع بحد مسموح من الاستقلالية في التسيير وتنسيق الجهود تحت السلطة الاتحادية (الوطنية)، من أجل ضمان المصالح الكبرى للمجتمعات المتحدة.³ في حين يتمثل الشرط الأول لتأسيس هذا النوع من التنظيم، وجود رغبة مشتركة بين عدد من الأجزاء (الأقاليم، الدول، المجتمعات...) في الذهاب نحو حكومة مستقلة إضافة إلى الحكومات الإقليمية؛ من أجل تحقيق أهداف معينة " رغبة للاتحاد وليس للتوحيد"، في حين يمثل العنصر الثاني في القوة الملزمة القادرة على إدارة الحكومة الوطنية والحكومات الفرعية المستقلة.

فهاته الرغبة المعنوية والمادية للاتحاد، هي نتيجة غياب الإحساس بالأمن والحاجة للدفاع، والتقارب الجغرافي، وتشابه نموذج الحياة (التنظيم الاجتماعي، السياسي والاقتصادي)، إضافة إلى وجود نخب وقيادة سياسية قادرة على إدارة العملية التفاوضية بين الأمم الراغبة في الاتحاد؛ والتي كانت متواجدة في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا.⁴

حسب الدكتور عصام بن الشيخ، تبلور فكرة الاتحاد الفيدرالي كان ابتداء من القرن 18 فيما اصطلح عليه " نظرية الجمهورية المركبة" ناقشها جملة من المفكرين الأمريكيين على رأسهم ألكسندر هاملتون Alexander Hamilton (1759-1804)، جون جاي Jhon Jay (1745-1829)، جايمس ماديسون James Madison (1751-1836)؛ في حين تم تناول أفكارهم في أوروبا ابتداء من النصف الثاني من القرن 18.

* للمزيد حول مفهوم الطريقة الامبيريقية في دراسة العلوم الإنسانية والاجتماعية أنظر:

http://edutechwiki.unige.ch/fr/Principes_de_la_recherche_empirique.

¹ François-Xavier Millet, "Fédéralisme Européen et Identité National", **Politique Européenne**, N° 53, Mars 2016, P62.

² Paul Painchaud, "Fédéralisme et théories de politique étrangère", **Etudes Internationales**, Volume 5, N°1, 1974, P26.

³ عصام بن الشيخ، " النظرية السياسية للفيدرالية وتطبيقاتها الدستورية المقارنة"، **المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية**، مجلد رقم 1، عدد 1، 2017، ص16.

⁴ زراولية فوزية، مرجع سبق ذكره، ص16.

فلطالما كان التعدد العرقي والأثني منبعاً وسبباً لعدم الاستقرار، الأمر الذي أدى بـ "المجتمعات المتعددة" إلى الذهاب لما يسمى بـ "الاتحادية الدستورية" من أجل استيعاب الاختلافات والصراعات؛ فالدستور الاتحادي وحده القادر على تنظيم "الدولة الفيدرالية"، وذلك عن طريق تقسيم الصلاحيات بين الحكومة الوطنية المركزية ونظيراتها الإقليمية، فمثلاً تتولى الحكومة الوطنية وضع السياسات الخارجية للدولة الفيدرالية، في حين تُعطى للأقاليم حرية التصرف في وضع بعض من السياسات الداخلية، بناءً على الخصوصيات الثقافية لكل إقليم كنوع من الحكم الذاتي من أجل تحقيق الاستقرار المجتمعي.

ومع ذلك، تتطلب "الدولة الفيدرالية" جهداً دستورياً وقانونياً جباراً، من أجل تقريب الرؤى ووجهات النظر بين المجتمعات المتحدة، تجاه مختلف القضايا السياسية والعسكرية، القانونية، الاقتصادية والاجتماعية، من أجل بناء الأمن والاستقرار داخل هذا النموذج من الدولة.¹

في مقال له في مجلة *L'actualité économique* سنة 1971 حول "النظرية والدولة الفيدرالية" يرى الأستاذ في جامعة تورنتو الكندية "آلبار برتون" (Albert Breton) (1929-2016)؛ أن مشكلتها كونها نظرية مبتدئة! تابعة لنظرية عامة للدولة، وتم التأصيل لها كتنظيم قانوني واجتماعي من جانب مؤسسي؛ بعبارة أخرى يُعاب على أغلب منظري "الدولة الفيدرالية" بتناول هاته الأخيرة بدون التطرق إلى دورها، عملها، أجزائها.. الخ بحيث لا يمكن تأسيس "نظرية للفيدرالية" بدون التنظير لطريقة عملها وعن القوة المسيرة لمؤسساتها (العلاقة بين المركز والفرع) والتي تتولى حكم تخصيص الموارد (مادية ومعنوية) وتوزيعها في المجتمع.

يقول أيضاً، أن الأفكار التي تناولت "الفيدرالية" بعيدة كل البعد عن "الأفكار الأم" التي تناولت ظاهرة الدولة ودورها في المجتمع (العقد الاجتماعي)؛ ذلك أن الأفكار التي عالجتها في فرنسا، بلجيكا، أو حتى في إنجلترا لا تشبه تلك الموجودة في الولايات المتحدة الأمريكية؛ نتيجة اختلاف النظرة لدور الدولة في المجتمع وعلاقتها بالفرد، في عدد الدول التي ذكرناها؛ الأمر الذي أدى إلى التيه المنهجي في معالجة الظاهرة الفيدرالية في حقل العلوم السياسية والقانون.²

فمن أجل الاقتراب من حل "الظاهرة الفيدرالية" وإعطائها حقيقتها التجريبية عبر الدراسة الامبريقية التي نتظاهر بها، نطرح السؤال: ماهي الطريقة العلمية التي تمكننا من دراسة التفاعلات الاجتماعية والسياسية وحتى القانونية داخل "الدولة الفيدرالية" حتى تكتسب صفة النظرية؟ أولها؛

¹ عصام بن الشيخ، مرجع سبق ذكره، ص ص 16-17.

² Albert Breton, " La théorie du fédéralisme : un aperçu personnel de l'état de la question" , *L'actualité économique*, Volume 47, N°3, Décembre 1973, P386.

تجاوز المدخل القانوني في دراستها، ذلك أن القانونيين بعيدون عن الاتفاق على هذا الموضوع، كما أن تحليل الأنظمة السياسية لازال يعتمد جزئياً على المفردات القانونية.¹

يرى المختص في دراسة الفيدراليات البروفيسور ميشال بورغاس Burgess Michael* (1949-2018) أن كلمة فيديرالية هي أصل للكلمة اللاتينية "Foedus" والتي تعني العقد، المعاهدة، الميثاق....؛ وعليه وجب التفريق بين العملية الاتحادية، ونتيجتها التي هي "الدولة الفيدرالية"؛ فالعقد الذي يربط بين المجتمعات المتحدة هو الذي يمد "الدولة الفيدرالية" بالقوة التي تمكنها من تحقيق العدل والاستقرار بين المتحدين، وبالتالي يصبح دورها الأساسي والأول صون وتعزيز ما يسمى بالاختلاف؛ أي الاعتراف الدستوري والسياسي بتنوع السمات اللغوية والدينية، القومية والعرقية، والتاريخية الفلسفية للمجتمعات المتحدة، ووجهات نظرها المختلفة للسلطة السياسية وتسيير الحكم.²

إن دراسة الظاهرة الفيدرالية يمر أولاً وأساساً عن طريق دراسة العلاقة بين الوحدة والتنوع، ذلك أن هدف الدولة الفيدرالية هو تحقيق التوازن بين هذين العنصرين (المركز والأقاليم)، ومن أجل تحقيق الاستقرار يجب مراقبة ودراسة التوزيع العمودي للسلطات كأحد الضمانات للدولة الفيدرالية.³ ضف إلى ذلك، عندما نفكر في "الولايات والأقاليم المتحدة"، من الواضح أننا نتحدث عن "دول متحدة"، باعتبارها كيان معنوي يحفظ حقوق شاغلي أقاليمها الجغرافية والذين لهم موروثهم الثقافي الخاص بهم؛ وبالتالي ما يميز الدولة الفيدرالية عن الدولة القومية؟ هل تؤدي نفس الدور؟ هل لهما نفس العقد المؤسس؟

مصطلح الدولة (القومية) ظهر في أوروبا في القرن 17، بعد عصور من الحروب الأهلية والدينية؛ أين ظهرت نظرية العقد الاجتماعي (هوبز، لوك وروسو)، حيث اتفق أصحابها (العقديون) على أن القوة المنبثقة عن تنازل الأفراد للدولة (ممثلة في سلطة الملك، الحكومة...) عن حريتهم الطبيعية (اللغة، الدين، التملك...)، وحدها الكفيلة عن تحقيق الأمن والاستقرار وتحقيق الحرية والعدل.⁴ حيث يقول جان جاك روسو: "إذا كانت الدولة شخص معنوي تقوم حياته على اتحاد أعضائه، وإذا كانت سلامتهم الخاصة أهم ما تعنى بها، وجب أن تكون لها قوة قاهرة لتحريك وإعداد كل قسم

¹ Paul Painchaud, Op.cit, P28.

* Michael Burgess (1949-2018) était un Professeur Émérite à l'Université Kent, au Royaume-Uni. Son intérêt pour l'étude des fédérations et du fédéralisme remonte à sa thèse de doctorat, qu'il compléta dans les années 1970. Ses travaux portent principalement sur le fédéralisme comparé, sur la tradition britannique en matière de fédéralisme, sur la politique constitutionnelle au Canada, ainsi que sur l'Union européenne et l'intégration européenne. Il est l'auteur d'un nombre impressionnant de contributions scientifiques, dont son imposante monographie, In Search of the Federal Spirit (2012).

² Michael Burgess, " Fédéralisme comparé, théorie et pratique," , du site :

<https://capcf.uqam.ca/veille/federalisme-et-federation-dissiper-les-malentendus/>, consulté le , 23-03-2016.

³ François-Xavier Millet, Op.cit.

⁴ نور الدين حاروش، تاريخ الفكر السياسي، ط3، الجزائر: دار الأمة، 2012، ص270.

على أكثر الوجوه ملاءمةً للجميع، وإذا كانت الطبيعة تمنح كل إنسان سلطة مطلقة على جميع أعضائه؛ فإن العقد الاجتماعي يمنح الهيئة السياسية سلطاناً مطلقاً على جميع أعضائها، هاته السلطة توجهها الإرادة العامة، تحمل اسم السيادة...".

ويقول أيضا "...والواقع انه إذا تعذر توافق الإرادة الخاصة والإرادة العامة في نقطة؛ فان من المستحيل، على الأقل، ان يدوم هذا التوافق ويثبت؛ ذلك أن الإرادة الخاصة تميل إلى التفضيلات بطبيعتها، وان الإرادة العامة تميل إلى المساواة..."¹

وعليه، يمكننا القول أنه لا يمكن دراسة "ظاهرة الدولة" بنفس الأسس والمفاهيم النظرية، وتطبيقها على جميع المجتمعات؛ فإذا كان بناء الدولة الفيدرالية في القارة الأمريكية تجاوز مفاهيم كتلك التي جسدها العقد الاجتماعي في أوروبا، نتيجة الاختلاف في الظروف التاريخية والبنية المجتمعية في بناء الدولة من الأساس؛ فان القارة الأوروبية تمثل حالة خاصة في تنظيم المجتمعات وعلاقتها مع السلطة الحاكمة.

من جهة أخرى ، إذا افترضنا أن الاتحاد الأوروبي قادر على التحول إلى دولة واحدة "فيدرالية"، فالى أي مدى يستطيع أعضائه التنازل عن موروثهم الحضاري والثقافي ، وتفويض مؤسسات أخرى لتسيير حياتهم السياسية الاقتصادية والاجتماعية (السيادة) في قالب حكومي واحد، من اجل تحقيق الاستقرار والرفاهية ؟ وهل بإمكان المعاهدات التأسيسية للكيان الموحد أن تحل محل العقد الاجتماعي، الذي تتنازل باسمه الدول الأعضاء عن سيادتها لصالح السيادة المعنوية للاتحاد الأوروبي ؟ هذا ما سنحاول استكشافه من خلال التوسع في باقي الفصول ، وعبر دراسة مدى قدرة الدول الأعضاء في توحيد سياسات الهجرة واللجوء، باعتبارها سياسات بأبعاد قانونية سياسية، اجتماعية قيمية، واقتصادية عسكرية!

الفرع الثاني: الوظيفية والتدرج في البناء التعاوني، أي طريقة؟

لقد كان للأفكار الليبرالية الجديدة دورا مهما في توجيه الرأي العام العالمي نحو أسس جديدة لتحقيق الأمن والاستقرار بدل الصراع والحرب، عن طريق توفير الحاجات المادية للإنسان، وعبر تحرير وتكثيف التجارة بين الدول كوسيلة ومرحلة أولى لبناء الثقة بين المجتمعات بدلا من الشك والريب؛ والتي سوف تؤدي لا محالة لتحقيق التوافق في مجالات أخرى بطريقة "وظيفية آلية"². في حين تم النظر إلى المدخل القانوني والدستوري (الدولة الفيدرالية) على أنه غاية يصعب الوصول إليها من أجل تحقيق التكامل والاندماج بين الدول، ذلك أن هاته الأخيرة لن تتنازل عن سيادتها بسهولة.

¹ جان جاك روسو، العقد الاجتماعي، ترجمة : عادل زعيتر، مصر: مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، 2012، ص ص 61-59.

² محمد الطاهر عبديلة، مرجع سابق، ص 158.

فالوظيفية تعتبر من أهم المداخل النظرية التي بحثت في كيفية بناء السلام وتحقيق التكامل والاندماج بين الدول، عن طريق أمثلة يمكن تحقيقها على أرض الواقع¹؛ ففيما تتمثل هاته الأفكار؟ وماهي آليات تنفيذها؟ والى أي مدى مكن التعاون في قطاعات معينة من تشجيع الدول الأوروبية في تسريع عملية التكامل في قطاعات أخرى؟

لقد أدى انتشار المنظمات الاقتصادية الإقليمية إلى إحداث تغير في "الفكر الليبرالي" وطريقة تناوله ظاهرة الدولة وعامل السيادة، وكون هذا الأخير منبع الشك والارتياب بين الدول، ارتأى "الليبراليون الجدد" تقديم طريقة أخرى لتحقيق التعاون وإرساء السلام بين الدول؛ فهاته الأخيرة تحاول دائما تحسين مواقعها الفردية مما يؤدي لفشل العملية التعاونية، نتيجة شك وارتياب الدولة من تعرضها للخداع من نظيراتها؛ فتلعب المنظمات دورا مهما وتوفر أداة ضرورية وموثوقة في تقديم المعلومات بين المتعاونين.

كذلك، لم تبحث "الليبرالية الجديدة" في كيفية إيجاد المصالح المشتركة بين الدول، وانما افترضت مسبقا وجود اعتمادات اقتصادية متبادلة بينها، وأن الدولة دورها تحقيق الرفاه والازدهار لمواطنيها، فالاعتماد المتبادل في الجانب الاقتصادي سوف يمنع الدول من استخدام القوة ضد بعضها البعض لأن الحرب تهدد حالة الرفاه لكل الأطراف.

وبالتالي، نشر عدد من الشبكات الاقتصادية المتعددة الأطراف والمتعاونة بينها، تولد الفاعلية وتحقق حد أعلى من الثروة للشعوب، ويتم إقامة أسس السلام في عالم فوضوي ومتنافس، وتتعاون الدول في المنظومة الموجودة (الليبرالية - الرأسمالية) التي تحقق الفائدة والنمو السريع؛ خاصة في ظل تسارع وتدفق الاتصالات بين المجتمعات، التي - أي ثورة المعلومات والاتصالات - زادت من دور الأفراد والمنظمات الغير حكومية بشكل يؤثر على صانعي القرارات الحكومية ليفكروا باتجاه التعاون الدولي في شتى المجالات². وعليه يتم تجاوز النطاق السياسي - القانوني للسيادة عبر التعاون الاقتصادي، باعتبار أن نقص الموارد المادية (ثروة، سكن، سلع..) هي التي تدفع الأفراد والدول إلى النزاع والحرب.

أما فيما يتعلق في طريقة تنفيذ هذا التعاون جاءت "النظرية الوظيفية" (أبرز تيارات الليبرالية الجديدة) ولصاحبها "دافيد ميتزاني"، لتوضّح طريقة العمل الوظيفي المحقّق للسلام والتكامل الشامل؛ حيث طوّر أفكاره في أربعينيات القرن الماضي، ودعى عبر "نظريته الوظيفية" إلى نقل الاهتمام من المسائل السياسية إلى المسائل التقنية والفنية المتمثلة في الاقتصاد والتكنولوجيا، نظرا لطبيعتها المنتجة

¹ محمد الطاهر عديلة، مرجع سابق، ص ص 160-161.

² سمير جاسم راضي، مرجع سابق، ص ص 121-122.

والغير معقدة تعقيد النظم السياسية والحكومية؛ في حين تُوكَل عملية تحضير الأرضية في هذا المجال للمتخصصين التقنيين بدل السياسيين في نقل التكامل من المستوى الوطني إلى المستوى الدولي، والذي سيؤدي لا محالة إلى التكامل في القضايا السياسية، القيمة والادولوجية، والأمنية العسكرية. وحتى تتجسد نظرياته على أرض الواقع، يقترح "دافيد ميتراني" التأسيس المرحلي والتدريجي لشبكة من المنظمات الاقتصادية والاجتماعية الفوق دولاية" (Sociétés supranationales) ويدعو لإقناع الجماهير على تحويل ولائها من الدول لهاته المنظمات وما ندر عليهم من فوائد ومنافع مادية، حتى تكون على استعداد لتقبل التكامل الإقليمي والتكيف معه؛ الأمر الذي يؤدي إلى تقليص دور الدولة وتحويل عامل السيادة، من سيادة قومية إلى سيادة فوق-قومية لصالح المنظمة الاتحادية، وبالتالي تحقيق الاندماج الكلي والشامل.¹

رأى "دافيد ميتراني" في "المقاربات الفيدرالية" الفشل وعدم القدرة على بناء السلام، ذلك أنها بنت تصوراتها وقناعاتها انطلاقاً من مفهوم السيادة وأنتجت في الوقت نفسه مفاهيم تتناقض مع معنى السيادة نفسها! فلا يمكن تحقيق نظام للسلم إلا من خلال التحرك من الجزء إلى الكل (من الأسفل إلى الأعلى) عبر تشجيع التعاون في القطاعات الغير سياسية والتي لا تمس بسيادة الدول، فبدلاً من تدويرها عن طريق عناصر سياسية والتزامات قانونية دستورية، طرح فكرة التفكيك الناعم لمبدأ السيادة عن طريق الاقتصاد، فالترابط الاقتصادي الدولي والاعتماد المتبادل الكثيف والمعقد، يجعل من التراجع عن العملية التعاونية أمراً غير ممكن، لأنه سيصبح غير عقلاي ومكلف.²

إلى ذلك، جميع التجارب التكاملية لمرحلة ما بعد الحرب الباردة تجارب ذات طابع جغرافي وليست ذات طابع إيديولوجي-سياسي، نتيجة تراجع هذا الأخير لصالح العامل الاقتصادي-التكنولوجي، خاصة وأن ظاهرة العولمة خلقت جواً من اللبونة في الاتصالات وتبادل الخبرات والمنافع، فتدفق المعلومات بين الوحدات السياسية من شأنه التعجيل بالعملية التكاملية. ولعل فشل التجربة التكاملية للدول المغاربية خير دليل على أن العامل السياسي يمثل الحاجز الأساس الذي يحول دون الدفع بعملية التكامل إلى أعلى الدرجات.³ فالممثلين الحكوميين (وزراء، سفراء، عسكريين) لا يمكنهم تسيير العلاقات الدولية، فميتراني يحملهم المسؤولية في نشوب النزاعات والحروب بتشبثهم ودفاعهم عن مصالحهم الحكومية مقابل المصلحة الدولية العامة، هاته الأخيرة، سنُحفظ في حالة أوكلت المهام

¹ عبد الناصر جندلي، "التكامل: مقارنة مفاهيمية وتنظيرية"، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، العدد 3، أغسطس 2015، ص ص 15-16.

² محمد الطاهر عديلة، مرجع سابق، ص ص 163-164.

³ عبد الناصر جندلي، "النظريات التفسيرية للعلاقات الدولية بيت التكيف والتغير في ظل تحولات عالم ما بعد الحرب الباردة"، مجلة المفكر، العدد 5، مارس 2018، ص ص 135-136.

لمنظمات ووكالات متخصصة ومسيرة من قبل تكنوقراطيين.¹...فمؤسس الفلسفة النفعية الانجليزي "جيري مي بنتام" "Jeremy Bentham" (1748-1832) وفي إطار دراسته للعلاقة بين الاقتصاد والسعادة ، اعتبر أن الإنسان كيان مادي، وتحقيق سعادته مرتبط بمدى تلبية حاجاته المادية المتمثلة في الثروة واللذة والتي تساهم في إشباع حاجاته الحيوية، أي الكفاف ! لذا على النظم السياسية والاقتصادية توفير عروض العمل ورأس المال اللذان يعتبران مصدر الثروة – أي السعادة التي تحقق الاستقرار.²

إلى ذلك، عرفت "النظرية الوظيفية" توسعا من حيث الأطر المفاهيمية ومن حيث عمق تحليل العملية التكاملية، كان هذا في سنة 1960 على يد الأستاذ "ارنست هاس" Ernst Haas ؛ فإذا كانت "وظيفية" ميتراني تبحث في الظروف التي يجب توفرها من أجل وجود عالم أكثر سلاما وعدلا ، فان "الوظيفية الجديدة" (Néo-fonctionnalisme) تتبنى موقفا تحليليا من أجل فهم أسباب، طريقة، ونتائج عملية التكامل؛ حيث بنى "الأستاذ هاس" وظيفيته انطلاقا من تحليل التبعية، ومسألة نقل ولاء المواطنين الأوروبيين إلى الكيان الإقليمي الجديد.³

من أجل هذا عمل "هاس" على جعل دراسة الظواهر الاجتماعية دراسة علمية، عبر تقديم فرضيات يمكن قياسها على أرض الواقع وتجريبها امبريقيا؛ حيث حاول ربط أفكاره بتجسيد أول عملية تكاملية بين الدول الأوروبية، ومقاربات الرئيس الأول للجماعة الأوروبية للفحم والفلوذا(سنتعرض لها بالتفصيل لاحقا) "جون مونييه" Jean Monnet ". فالوظيفية الجديدة أدخلت البعد السياسي للتعاون الوظيفي لتكييفه مع السياق الأوروبي وتحديات الاندماج الذي حدده الأستاذ "هاس" بأنه: "العملية التي من خلالها إقناع الفاعلين السياسيين في الوحدات السياسية القومية ، بتعديل ولاءاتهم وأنشطتهم السياسية نحو مركز جديد، أين تمتلك المؤسسات الاتحادية السلطة أو تطلبها من الدول الأعضاء".⁴

وبالتالي ، عارض "هاس" عبر "وظيفيته الجديدة" نموذج "ميتراني" القاضي بتجاوز دور الدولة القومية والتركيز على دور المنظمات الفوق قومية في التنظيم والدعوة للتكامل؛ وحاول عقلنة منهج المؤسسين الأوائل للتكامل الأوروبي (مونييه وشومان) وإعطائه الصبغة العلمية القابلة للتنظيم، فترجم حل "جون مونييه" Jean Monnet " المتمثل فيما سمي "أوروبا عن طريق الاقتصاد" (بدأ التكامل في عدد من الميادين المحددة في الاقتصاد على الطريقة الوظيفية لميتراني) إلى تنبؤات وفرضيات

¹ René Schwok, *Théories de l'intégration européenne ; Approches, concepts et débats*, Paris : Montchrestien, 2005, P40.

² Nathalie Sigot, "Richesse et bonheur dans l'utilitarisme de Bentham", *L'Economie Politique*, N°71, Mars 2016, PP 27-31.

³ Sabine Saurugger, *Théories et concepts de l'intégration européenne*, Paris : Presses de sciences po, 2009, P 67.

⁴ Julie Pagot, "Le néo-fonctionnalisme : méthode d'action et paradigme scientifique", vu du site : <https://bit.ly/3uhOvJQ>, consulté le 12/06/2016.

علمية ؛ وهذا عن طريق الاعتراف بأن الفاعلين السياسيين الحكوميين يلعبون دورا مهما في عملية دفع العملية التكاملية، التي ستكون في آخر المطاف عبارة عن اندماج سياسي شامل.

وعليه، تهتم "الوظيفية الجديدة" بالعوامل الداخلية والمتعددة الأبعاد (سياسية، اقتصادية، واجتماعية) للدول الأعضاء لتفسير وتنبؤ مصير الاندماج الأوروبي؛ ف"هاس" يختلف عن "ميتزاني" في كيفية التعامل مع صانعي التكامل ودورهم، كذلك لا يدعو للترويج للفنيين التقنوقراطيين اللذين لا يمكنهم فهم التفاعلات الاجتماعية والإنسانية، باعتبارهم أيضا موظفين لم يتم انتخابهم ديمقراطيا وبعيدين كل البعد عن الحقائق السياسية، الهوياتية وال نفسية؛ وإنما يدعو لتحليل ودراسة علاقة النخب السياسية بباقي الفعاليات الغير حكومية ومدى قدرتها على تحويل الولاء للكيان الاتحادي (منظمات المجتمع المدني، الأفراد، الرأي العام..). - والتي سندرستها في الفصل الثاني -، كونها الحجر الأساس للتكامل الوظيفي (الاقتصادي) المؤدي للاندماج السياسي الشامل كطريقة آلية ونهائية.¹

يمكن القول أن الطروحات الأخيرة والموسعة لما يسمى "بالوظيفية" تلتقي مع طرح "الدولة الفيدرالية"، ذلك أن أي عملية تكاملية وفي أي ميدان من الميادين لا بد وأن تؤدي في آخر المطاف إلى اندماج سياسي شامل المفضي إلى تنظيم قانوني، سياسي واقتصادي مركزي، يكرسه دستور اتحادي يجسد رغبة الأمم والمجتمعات المتحدة في تحويل ولائها لعنصر فوق قومي.

ولقياس دور "العامل الوظيفي" في تسريع وتثبيت العملية التكاملية الأوروبية، لاسيما عملية تجاوز عامل السيادة في العلاقات بين الدول الأوروبية، وجب علينا التعرض لمسار بناء المؤسسات الأوروبية وتطور الاتفاقيات المؤسّسة لها، ومن ثم قياس مدى فاعلية التعاون في المجالات التقنية والاقتصادية في تسريع عملية الاندماج السياسي الشامل، هذا الأخير سنقيس مدى نجاحه بدراسة مدى قدرة الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على توحيد سياسات الهجرة واللجوء.

المطلب الثاني: التطور الكرونولوجي للبناء الأوروبي، أي مسار؟

لقد علمنا التّاريخ (تفسير الأحداث التاريخية) أن المفاهيم والسياسيات هي تحصيل حاصل للمنى الذي تأخذه الأحداث التاريخية الفارقة، فالعلاقات الدولية كتاريخ دبلوماسي، سجلت عدد من الأحداث المهمة كان لها الأثر البالغ في تغيير سياسات الدول، لاسيما الدول الأوروبية؛ فنهاية العالمية الثانية كانت بمثابة الجسر والقنطرة ، تجاوزت من خلاله دول أوروبا الغربية مرحلة الحرب والدمار لتحاول الوصول إلى مرحلة الاستقرار والازدهار.فالتعرض لسياسة التعاون بين عدد من الدول الأوروبية يستلزم منا النيش في ثنايا مرحلة ما بعد الحرب العالمية، حتى نتمكن فهم أسباب، مراحل، ونتائج التكامل الأوروبي عبر مختلف المراحل التاريخية.

¹ Julie Pagot , Op.cit.

دفعت النتائج العسكرية السياسية، والاقتصادية الجغرافية التي خلفتها الحرب، الدول الأوروبية على غرار فرنسا وبلجيكا إلى مراجعة سياساتها، نتيجة للاستقطاب الدولي الذي ميز هاته المرحلة (1945-1949)، نظام أوروبي يتميز بخطر الهيمنة الألمانية، وآخر إقليمي ودولي الذي تميز أيضا بخطر الغزو السوفيتي؛ وفي ظل هذا الاستقطاب كان الأوروبيون مدينون وملزمون على التقرب من الولايات المتحدة الأمريكية لحفظ أمنهم (نتيجة الدمار التي خلفته الحرب)، حيث طلبت هاته الأخيرة في المقابل أن توافق فرنسا على استعادة ألمانيا ومحاولة نسيان الماضي. في هذا الصدد عبّر الدبلوماسي والوزير الفرنسي "جاك تاربي" Jacques Tarbé de Saint-Hardouin "بقوله " عدو الأمس قد يصبح قريباً منافساً وربما زبائناً" في إشارة منه لخطر سقوط ألمانيا في يد المد الشيوعي الاشتراكي للاتحاد السوفيتي.¹

الولايات المتحدة الأمريكية باعتبارها أبرز قوى عالم ما بعد الحرب العالمية الثانية هي والاتحاد السوفيتي، دعت وحثت الأوروبيين على التعاون والتكامل اقتصادياً حتى يتسنى وضع خطة بناء جميع المدن الأوروبية وهيكلها القاعدية (مصانع، طرقات..) التي تضررت من الحرب، وبالفعل تم دعم أوروبا بمشروع مالي ضخم أخذ تسميت صاحبه، رئيس أركان الجيش الأمريكي ووزير الخارجية لاحقاً "جورج مارشال". هذا الأخير، وفي خطاب له في جامعة هارفارد يوم 5 جوان 1947 عبّر قائلاً: "لم يعد ممكناً إصلاح الآلات تحت الحكم التعسفي للنازيين اللذين دمجوها في آلة الحرب، الروابط التجارية، البنوك وشركات التأمين، وشركات الشحن، كلها كانت في حاجة لرأس المال..!". لكن تم ربط الدعم المالي (المقدر آنذاك بـ16.5 مليار دولار) بتحقيق شرطين أساسيين، وهما إنشاء تكتل اقتصادي بين عدد من الدول الأوروبية ورفع الحواجز الجمركية، واستيراد المواد والتجهيزات الأمريكية لمدة أربع سنوات.²

وفيما يلي كرونولوجيا "مشروع مارشال":

- 5 جوان 1947: تقديم المشروع من قبل كاتب الدولة للشؤون الخارجية الأمريكي "جورج مارشال" في جامعة هارفارد
- 12 جويلية 1947: 16 عشر دولة تتشأ اللجنة الأوروبية للتعاون الاقتصادي (CECE) المكلفة بتحديد أهداف واحتياجات برنامج إعادة البناء لمدة أربع سنوات.
- 22 سبتمبر 1947: اللجنة تقدم تقرير للحكومة الأمريكية، يتعلق بعجز ميزان المدفوعات في الدول الأوروبية التي أنشأت اللجنة، والذي أستخدم كقاعدة لحساب الإعانة المالية.
- 19 ديسمبر 1947: الرئيس الأمريكي "هاري ترومان" يأمر بتجسيد المشروع وصرف الإعانة على مراحل ولمدة 4 سنوات من 1 أبريل 1948 حتى 30 جوان 1952.

¹ Pierre Haroche, "Théorie réaliste de l'intégration européenne : les conditions de la transformation d'un système international en système interne", **Thèse de doctorat**, France : Université de Paris1 –Panthéon Sorbonne -, Année universitaire 2013-2014, P189.

² Alan Kirman et Lucrezia Reichilin, " L'aide aux pays de l'Est : Les leçons du plan Marshall", **Observateur et Diagnostiques Economiques**, N°34, Novembre 1990, P286.

- جانفي 1948: تعيين "بول هوفمان" من قبل الرئيس "ترومان" على رأس هيئة تسيير التعاون الأوروبي (ACE)، من أجل تحمل التزامات المشروع وإدارته.
 - وقد تم تحديد مجموعة من الأهداف الكبرى تمثلت فيما يلي:
 - تقوية الإنتاج المستدام.
 - استعادة الاستقرار المالي والمحافظة عليه.
 - توسيع التجارة الخارجية وتطوير التعاون الاقتصادي بين الدول الأوروبية.¹
- وعليه، يعتبر "مشروع مارشال" بمثابة حجر أساس لبناء التعاون والتكامل بين عدد من الدول الأوروبية وهذا ابتداء من سنة 1948، وذلك ببناء أول كتل اقتصادي الذي ما فتئ يتطور عبر المراحل التاريخية ليصل لمسمى "الاتحاد الأوروبي" بصيغته الحالية.
- الفرع الأول: المجموعات الأوروبية، النقل التدريجي للسيادة عبر التكامل الاقتصادي**
- لقد كانت سنة 1948 بداية لوضع أرضية لأول تكامل اقتصادي في أوروبا، والمتمثل في الاتحاد للتبادل الحر بين بلجيكا، هولندا ولكسمبورغ أو ما عرف اختصارا بدول "البنلوكس" Benelux. حيث اتفقت الدول الثلاثة على رفع الحواجز الجمركية وتوحيد الضريبة على السلع القادمة من الخارج، في انتظار توسع نطاق العملية داخل القارة الأوروبية.² (نشير هنا أن هذا الاتفاق بين الدول الثلاثة لا يزال قائما إلى يومنا هذا خارج الكيان الاتحادي الأوروبي)!
- لكن من أجل بناء تكامل اقتصادي أشمل من التعاون التجاري، كان لابد على الدول الأوروبية إيجاد حل لمشكل لطالما كان سبب في صراعات بينها، ألا وهو مشكل الحديد والفحم باعتباره محرك الصناعة في ذلك الوقت؛ حيث كان ترتيب البيت الألماني أول خطوة لحل هاته المشكلة التي ستسمح لاحقا ببناء أول سلطة فوق قومية (مجلس أوروبا) وأول تكامل بين عدد من الدول الأوروبية. فننتج الحرب العالمية الثانية أدت إلى تقسيم ألمانيا إلى مناطق جغرافية بين الحلفاء، وبتأسيس ألمانيا الغربية (الرأسمالية) ابتداء من 23 ماي 1949 برعاية أمريكية، انجليزية وفرنسية؛ كان السياق موافيا لاستعادة جزء من السيادة الألمانية وتدعيمها لتأسيس القوة الاقتصادية الأوروبية التي ستكون النواة الأساسية لبناء الاتحاد الأوروبي لاحقا،³ والذي بدأ بتكامل اقتصادي أخذ المنحى التالي:
- أولا: تأسيس مجلس أوروبا، ميلاد أول سلطة فوق قومية**

ابتداء من ماي 1949، كل الظروف السياسية كانت موجودة أمام فرنسا وألمانيا الغربية لحل مشكلة الحديد والفحم كثروتين مهمتين لبناء الصناعة، وبالتالي أصبحنا مجبرتين على التكامل

¹ Alan Kirman et Lucrezia Reichilin, op.cit., P283.

² Pour plus d'info veuillez consulter : <https://www.benelux.int/fr/benelux-unie/histoire/>, Consulté le : 14/04/2016.

³ Pierre Haroche, Op.cit., PP208 -212.

وذلك عن طريق توكيل سلطة فوق قومية من أجل تسيير عملية الاعتماد المتبادل. هذا الأخير، أصبح منظورا واقعيا نظرا للاستقطاب الدولي الحاصل في تلك الفترة، لكنه كان بحاجة لقرار سياسي (وهذا ما أشار إليه الأستاذ "هاس" عبر وظيفته الجديدة) الذي يسمح بتجسيد الرغبة في التكامل الاقتصادي ومحاولة تحجيم عامل السيادة؛ وهو ما قم به السياسيان الفرنسيان "شومان" و"مونييه" (الآباء المؤسسين) عبر الدعوة لتأسيس "مجلس أوروبا" Conseil de l'Europ.¹

من أجل تسهيل عملية إنتاج الفحم والفلوآذ كانت الدول الأوروبية بحاجة إلى العمل سياسيا تحت هيئة تجمع بينهم، تمثل هذا في "مجلس أوروبا" الذي أسس في 3 أوت 1949 بموجب معاهدة لندن (5 ماي 1949)، التي أمضت عليها عشر دول (دول البينولوكس، فرنسا، المملكة المتحدة، إيطاليا، النرويج، الدنمارك، السويد، وإيرلندا)، واختيرت مدينة "سترازبورغ" على الحدود الألمانية كمقرا له وكعنوان للرغبة في المصالحة بين شعوب أوروبا. يتكون من لجنة الوزراء التي تعتبر مركز القرار، ولجنة للمداولات تتكون من مجموعة من برلمانيي الدول الأعضاء في المجلس، في حين يتمثل مجال عمله في صنع القوانين التي تضع الاتفاقيات الأوروبية، عدا مسائل الدفاع التي بقيت اختصاص "الحلف الأطلسي" الذي تم التوقيع على معاهدته شهر قبل التوقيع على "مجلس أوروبا".²

بالنظر إلى تركيبته التي أخذت صفة تنفيذية وتشريعية، تم اعتبار تأسيس المجلس بمثابة مرحلة مفصلية لولادة ما سمي "التفكير الأوروبي" داخل الرأي العام والمجتمعات الأوروبية، ذلك أن الهيئة البرلمانية تكفلت بترسيخ فكرة الوحدة الأوروبية ولعبت دور الجسر بين النخب والطبقة السياسية الوطنية وبين مجلس أوروبا.³ من جهة أخرى، كان المجلس مخبر الأفكار، الخطط، والسياسات التي أدت إلى ميلاد الجماعات الاقتصادية الأوروبية وما تبعها من توحيد للسياسات العامة، والذي تكفل أيضا لاحقا بتسيير أوروبا خلال المراحل الانتقالية التي عرفتها العلاقات الدولية لا سيما نهاية القطبية الثنائية؛ وابتداء من سنة 1993 عرف المجلس تطورا من حيث الهيكل التنظيمي والقانون المسير، وعلاقاته بالدول الأعضاء وهو ما سنتحدث عليه بالتفصيل في عنصر تأسيس "الاتحاد الأوروبي".

ثانيا: إنشاء الجماعة الأوروبية للفحم والفلوآذ

لقد كان للاقتصاد وما يتفرع عنه من مخرجات مادية (الثروة، رأس المال، العمل...) ومعنوية (الرفاه، القوة...)، الدور المهم في إرساء أولى دعائم البيت الأوروبي، والمتمثلة في الجماعة الأوروبية للفحم والفلوآذ؛ حيث رأت بعض الدول الأوروبية أن منبع الصراعات هو التنافس على الموارد الطاقوية

¹ Pierre Haroche, Op.cit., P213.

² Birte Wassenberg, **Histoire du conseil de l'Europ**, Strasbourg : Editions du conseil de l'Europe, 2013, PP 14-15.

³ Alexandra Ongono Pomme, "*L'évolution des relations entre l'Union européenne et le conseil de l'Europe : entre coopération et concurrence (1948- 2014)*", **Thèse de doctorat**, France : Université de Strasbourg, Année universitaire 2019-2020, PP54-55.

المحركة للاقتصاد، على رأسها الفحم والصلب،¹ حيث أصرت الدول الأكثر اعتمادا على بعضها البعض على الحاجة إلى قوة فوق وطنية قوية لتسيير العملية، والتي يتم التنازل لها عن جزء من السيادة وتكون قراراتها ملزمة التنفيذ على جميع الشركات ، خاصة فيما يخص الأسعار، الرواتب، وبرامج الإنتاج والتحديث، وهذا في إطار سوق موحدة للفحم والحديد؛ فالطابع الفوق قومي للقرارات كان المغزى الرئيسي للمشروع.²

هاته الفكرة نوقشت داخل "مجلس أوروبا" بعد عرض من وزير الخارجية الفرنسي " روبر شومان"، الذي وضع مخططا لتنفيذها والذي سمي باسمه لاحقا؛ في تم تعيين الدبلوماسي والاقتصادي الفرنسي "جون مونييه" محافظا عاما للمخطط (كان له دورا هاما في تأسيس المجموعات الأوروبية فيما بعد) والذي أرسل بدوره لحكومات بلجيكا، هولندا، لوكسمبورغ، ايطاليا، ألمانيا وفرنسا مع إعلام السلطات الأمريكية والبريطانية. في 18 أبريل 1951 وفي باريس، تم التوقيع على المعاهدة المنشأة للجماعة الأوروبية للفحم والفلواز (CECA) من قبل ستة دول (دول البنلوكس من جهة، فرنسا، ألمانيا الغربية، وايطاليا) والتي دخلت حيز التنفيذ في 23 جويلية 1952.

في هذا الصدد وفي تطرقه لنهر الراين، قال "جون مونييه" " الأمر يتعلق بإعادة إنشاء الحوض الطبيعي الذي تم تجزئته بشكل تعسفي، وحدّه من التطور؛ بكثافة موارده المعدنية وثراء صناعته، يشكل هذا الحوض وحدة فريدة في العالم.."، فإينشاء الجماعة تم تقويض جميع الأسباب الاقتصادية والسياسية التي كانت شرارة الحرب ، ذلك أنها جمعت بين أعداء الأمم خاصة فرنسا وألمانيا.³ في حين تم استحداث عدد من المؤسسات الفوق قومية للتسيير، تمثلت في الهيئة العليا، الجمعية الموحدة، محكمة العدل، ومجلس الوزراء الخاص، والتي تجسد السلطة التنفيذية، التشريعية والقضائية في علاقاتها مع الدول الأعضاء وتسيير الإبعاد الاقتصادية، السياسية والاجتماعية للمشروع، وهذا بعد تفعيل السوق المشتركة للفحم في 10 فيفري 1953، ومثيلتها للحديد في 1 ماي من نفس السنة.⁴

ثالثا: الجماعة الاقتصادية الأوروبية

بتفعيل العمل الوحدوي في مجال إنتاج وتسويق الفحم والحديد، تحركت آلة اقتصاد الدول العضو في الجماعة الأوروبية للفحم والفلواز بفعل الاعتماد المتبادل بين الدول الستة، الأمر الذي أدى

¹ منى زنودة، " التجربة التكاملية الأوروبية في ظل التحديات الراهنة"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد 12، جانفي 2018، ص 236.

² Pierre Haroche, Op.cit., PP 237-238.

³ "Qu'est-ce que la CECA?", Vu du site:

<https://www.touteurope.eu/actualite/qu-est-ce-que-la-ceca.html>, Consulté le 12/05/2016.

⁴ Ibid.

بعدد من دول أوروبا الغربية لاحقاً (نتيجة التعاملات الاقتصادية مع دول الجماعة) إلى محاولة نهج نفس الطريق الودي، لما له من عوائد مادية على الدول المتحدة.

وفي ظل تبلور رؤية على أن الاقتصاد يساهم في تحقيق الاستقرار السياسي كمتغير تابع، قررت الدول الستة العضو في (CECA) وعبر وزرائها للخارجية، الاجتماع ابتداء من جوان 1955؛ وهذا لإحياء فكرة أوروبا الموحدة على الصعيد الاقتصادي الشامل، ودراسة اقتراح لإنشاء سوق أوروبية تجسدها الجماعة الاقتصادية الأوروبية¹؛ التي ستكون ومع توالي السنوات، بوابة لانضمام عدد لا بأس به من دول أوروبا الغربية وبداية لتشكيل المؤسسات السياسية الفوق قومية.

في روما يوم 25 مارس 1957، و بتأسيس المجموعة الأوروبية للطاقة الذرية ، تمت المصادقة على المعاهدة المنشأة للجماعة الاقتصادية الأوروبية (معاهدة روما)، التي تهدف لإنشاء سوق أوروبية مشتركة واتحاد جمركي بين ستة دول ليصل إلى 12 دولة مع توالي السنوات.² وفيما يلي أهم مبادئ وأهداف المجموعة التي تجسدها السوق الأوروبية المشتركة:

- القبول بالتنازل الجزئي عن السيادة الوطنية لفائدة سيادة فوق وطنية.
- ممارسة الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان والحريات العامة بالنسبة للدول الراغبة في الانضمام).
- حرية مرور البضائع عبر منع وإلغاء الرسوم الجمركية على الصادرات والواردات بين الدول الأعضاء، وتوحيد التعريفات الجمركية في المعاملات مع دول خارج الجماعة.
- حرية تنقل الأفراد ورؤوس الأموال عبر تسهيل تشغيل مواطني الجماعة وتشجيع الاستثمار بين أعضائها (معاهدة شنغن لاحقاً).
- اتباع سياسة زراعية مشتركة من أجل توفير المنتجات بأسعار معقولة وتحقيق الاستقرار للأسواق.

-وضع مخطط وسياسة مشتركة للنقل لتحقيق التنمية الاقتصادية الشاملة.³
وابتداء من 22 جانفي 1972 عرفت المجموعة الاقتصادية الأوروبية (السوق المشتركة) أول معاهدة لانضمام ثلاث دول وهي الدنمارك، إيرلندا، وبريطانيا وهذا في مدينة بروكسل ؛ لتتوالى عمليات الانضمام لعدد من الدول، اليونان سنة 1981، اسبانيا والبرتغال سنة 1986، في حين سيتم

¹ لبنه جديد، "السوق الأوروبية المشتركة والسوق العربية المشتركة، تشابه المقدمات واختلاف النتائج"، مذكرة ماجستير غير منشورة، سوريا: جامعة تشرين، السنة الجامعية 2004-2005، ص 13.

² Jules Lastennet, "La Communauté économique européenne", Vu du site: <https://www.touteleurope.eu/actualite/la-communaute-economique-europeenne.html>, Consulté le 12/05/2016.

³ لبنه جديد، مرجع سبق ذكره، ص ص 13-16.

تعزيز التعاون النقدي، الاجتماعي والسياسي تدريجيا، حتى معاهدة "ماستريخت" لعام 1992 التي سوف تنهي المجموعة الاقتصادية الأوروبية وتشكل الاتحاد الأوروبي.¹

تجدر الإشارة انه تم تأسيس عدد من المؤسسات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية لتسيير شامل للسوق الأوروبية المشتركة، نذكر منها:

1. **مجلس وزراء السوق:** مقره في مدينة بروكسل البلجيكية، ويتكون من وزراء الدول الأعضاء

على حسب موضوع القطاع المطروح (تجارة، زراعة، صناعة..)، وترأسه كل دولة عضو بالتناوب لمدة ستة أشهر ويضع السياسات العمامة للسوق (الجماعة الاقتصادية).

2. **اللجنة الأوروبية التنفيذية:** تشترك فيها الدول الكبرى (فرنسا، ألمانيا، وبريطانيا) بعضويين، ويمثل باقي الدول عضو واحد، مقرها مدينة بروكسل.

3. **البرلمان الأوروبي:** فبعدها كان يتكون من قضاة ومحامين يتم تعيينهم من قبل دولهم، أصبح ابتداء من سنة 1979 يتكون من أعضاء منتخبين انتخابا مباشرا من قبل دولهم لمدة ست سنوات، يراقب تنفيذ قرارات المجموعة ومدي مطابقتها مع مبادئها.

4. **محكمة العدل الأوروبية:** تمثل السلطة القضائية للمجموعة، توكل لها مهمة البث في النزاعات التي تنشأ بين الدول الأعضاء، وهذا عن طريق عدد من اللجان الاقتصادية النقدية والاجتماعية.²

إلى ذلك، وبدءا من سنة 1992، سيعرف البناء الأوروبي تحولا جذريا من حيث شكل التكامل، عدد الدول الأعضاء، والمعاهدات المنظمة لمختلف القطاعات الكبرى للدول الأوروبية؛ في حين سيتم استكمال بناء المؤسسات المذكورة أعلاه، والتي ستمتع فيما بعد إلى حد ما بالطابع الفوق قومي في تسيير مجالات كالسياسة النقدية، السياسات الاجتماعية، الأمن المشترك، الهجرة وتنقل الأشخاص؛ وهذا بتأسيس الاتحاد الأوروبي.

فماهي ظروف تأسيس هذا الكيان الجديد؟ ماهو المنحى الذي أخذته المؤسسات الأوروبية؟ كيف تتم عملية صنع القرار وماهو شكل العلاقة بينه وبين الدول الأعضاء؟

الفرع الثاني: تأسيس الاتحاد الأوروبي واستكمال البنية القانونية

لقد كان لانهييار الشيوعية مع بداية تسعينات القرن العشرين، الأثر البالغ في تغير المفاهيم وموازن القوى على مستوى المركز الدولي، كما يعتبر النقطة الفاصل في مسار التكامل الأوروبي؛ فمع سقوط جدار برلين وتوحيد البلاد الألمانية، تخلت اغلب الدول الأوروبية عن نظام الحزب الواحد

¹ Catherine Gouëset, "Chronologie de l'Union européenne (1951-2010)", vu du site :

https://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/chronologie-de-l-union-europeenne-1951-2010_486273.html, consulté le 16/05/2016.

² لبينه جديد، مرجع سبق ذكره، ص ص 17-18.

والاقتصاد الموجه مركزيا فاسحا المجال لليبرالية السياسية والاقتصادية. في هاته الفترة، واصلت دول المجموعة الاقتصادية الأوروبية تحقيق النمو نتيجة الاعتماد المتبادل في شتى المجالات، وفي الوقت نفسه سعت إلى فتح الأبواب لباقي الدول من أجل توسيع النطاق الجغرافي للتكامل؛ هذا الأخير ، تم تجسيده في عدد من المعاهدات المؤسّسة، التي من جهة سنحت لأكثر من 20 دولة بالانضمام، ومن جهة أخرى نظّمت المؤسسات الفوق القومية، وتم تسيير من خلالها عدد من القطاعات المهمة داخل الدول الأعضاء؛ وبهذا عرفت القارة الأوروبية ميلاد تنظيم قانوني، سياسي واقتصادي فريد منه وهو الاتحاد الأوروبي، الذي لازالت الدراسات السياسية والقانونية تتعرض لتحولاته من أجل إيجاد مكان له داخل النظريات المفسرة للدولة.¹

قبل ذلك، ارتأينا التعرض لمعنى ومفهوم " المعاهدة" وثقلها كوثيقة تجمع عدد من الدول بصفة عامة، والمركز القانوني لمعاهدات الاتحاد الأوروبي بالنسبة للدول الأعضاء بصفة خاصة. المعاهدة هي اتفاق مكتوب بين أشخاص القانون الدولي ، وتهدف إلى إحداث قواعد قانونية ملزمة للدول أو باقي أشخاص القانون الدولي العضو في هذا الاتفاق المكتوب²، أما على صعيد العلاقات الدولية تعتبر المعاهدة أهم مصدر تحتكم إليه فواعل المجتمع الدولي في علاقاتها البينية، علاوة على أنها تمثل إحدى الوسائل للارتباط القانوني بين الأمم والشعوب والتي تعزز التعاون والترابط فيما بينها³؛ كما يمكن إنهاء المعاهدة والانسحاب منها بناء على نص ومواد قانونية مدرجة فيها ، كذلك يجوز مراجعتها وإعادة النظر في نصوصها التأسيسية، خير مثال عن ذلك، تجيز المادة من 109 في ميثاق الأمم المتحدة إعادة النظر فيه.⁴

فالمعاهدات الكبرى المؤسّسة والمعدّلة للاتحاد الأوروبي (ماستريخت، أمستردام، نيس ولشبونة) تمثل روح القانون ومصدر التشريع الأوروبي، حيث تحتوي على قواعد توضح تقسيم الاختصاصات بين مؤسسات الاتحاد والدول الأعضاء، إضافة إلى نطاق تدخل هاته المؤسسات (القطاعات).⁵ وعليه وبوصفها الأساس الموجّه للعمل الأوروبي الموحد، حريّ بنا التعرض ولو بصفة جزئية لمحتوى هاته المعاهدات، خاصة فيما يتعلق بنمط العلاقة بين الدولة العضو والمؤسسات الأوروبية المختلفة ، مدى أولوية التشريع الاتحادي مقابل التشريع الوطني، وتعزيز توحيد السياسات بين دول الاتحاد الأوروبي.

¹ Reza Moghadam, " La voie de l'intégration pour l'Europe" , **Finances et Développement** , Mars 2014, PP 9-10 .

² Pierre Michel Eisemann, "Accords et traités internationaux" , Vu du site :

<https://www.universalis.fr/encyclopedie/accords-et-traites-internationaux/>, consulté le : 20/05/2016.

³ محمد بوسلطان، مبادئ القانون الدولي العام، الجزء الأول، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1994، ص 56.

⁴ نفس المرجع السابق، ص 340 .

⁵ Vincent Lequeux, "Le droit de l'Union européenne", vu du site :

<https://www.touteurope.eu/actualite/le-droit-de-l-union-europeenne.html>, consulté le 22/05/2016.

أولاً: "معاهدة ماستريخت" 1992، الخطوط الكبرى للبناء الأوروبي

كما سبق وأن أشرنا ، أدت نهاية الحرب الباردة إلى سلسلة من التغيرات الهيكلية على مستوى العلاقات الدولية ؛ الدول الأوروبية بدورها كانت ملزمة بإعادة تقييم أولوياتها وعلاقاتها البيئية، وهذا عن طريق محاولة إعطاء هوية وشكل جديد لتكتلها ، خاصة وأن المرحلة الجديدة عرفت بروز تحديات وتهديدات غير تلك التي سادت في ظل نظام الثنائية القطبية؛ على نقيض ذلك، النظام الدولي الجديد يتميز بالتعاون النشط بين الفواعل الدولية في المجالات الاقتصادية والسياسية وحتى الاجتماعية الثقافية وهذا من أجل الصالح العام ؛ فكان من الواجب على دول المجموعة الاقتصادية الأوروبية تطوير اتحادها من أجل إعطائه قدرة مستقلة للعمل ، ليس اقتصاديا فحسب وإنما ليكون عملا سياسيا شاملا، الأمر الذي تحقق مع "معاهدة ماستريخت" ¹.

تم الإمضاء عليها يوم 7 فيفري 1992 في ماستريخت الهولندية من قبل الدول الاثني عشر العضو في الجماعة الاقتصادية الأوروبية(دخلت حيز التنفيذ في 1 نوفمبر 1993) ؛ وبموجبها أعطي اسم جديد للتكتل بين هاته الدول ليصبح "الاتحاد الأوروبي"؛ على العموم المعاهدة رسمت خطوط جديدة للعمل الوحدوي بين الدول الأوروبية، هذا الأخير تم بناؤه وفق محاور وأسس كبرى تمثلت في **العملة الموحدة (Euro)**، **السياسة الخارجية والأمن المشترك (PESC)**، وأخيرا **العدالة والشؤون الداخلية (JAI)**؛ إضافة لمجموعة من البروتوكولات والإعلانات التي عدلت مجموعة من الاتفاقيات، أما الديباجة فقد احتوت على ثلاث أقسام وهي المبادئ، المواطنة الأوروبية، والسياسات الخاصة بالمجتمعات الأوروبية.²

فمعاهدة الاتحاد الأوروبي كما سُميت، أحدثت تغييرات على مستوى أهداف العمل التكاملي بإنشائها "المواطنة الأوروبية" التي يصبح بموجبها كل مواطن يحمل جنسية دولة عضو مواطنا أوروبيا يتمتع بعدد من الحقوق المنصوص عليها في المعاهدة لاسيما التنقل والإقامة داخل الحدود الداخلية لأي دولة عضو. إضافة إلى وضعها لخارطة طريق لمشاريع موحدة في مجالات الحماية الاجتماعية، الصحة والتعليم، التكنولوجيا، الطاقة والبيئة؛ أعطت المعاهدة أيضا الضوء الأخضر لتأسيس بنك مركزي وبنك استثماري أوروبي تمهيدا لتوحيد العملة بين جميع الدول الأعضاء بحلول سنة 1999.³

¹ Alessia Biava, " L'Union européenne, acteur global ? Potentialités et limites de la PESC et de la PESD", **Thèse de doctorat**, Université de Genève : L'institut européen , Année universitaire 2005-2006, PP 7-8.

² "Traité sur l'Union Européenne", Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1992, PP 1-17.

³ مخلد عبيد، الاتحاد الأوروبي كظاهرة إقليمية متميزة، ط1، الأردن: الأكاديميون للنشر والتوزيع، 2012، ص ص

فيما يخص المملكة المتحدة (بريطانيا) فلقد حُصِّص لها بروتوكول خاص يوضح مكانتها داخل الاتحاد الأوروبي لاسيما العلاقة بين القوانين الأوروبية وتشريعاتها الوطنية، فمثلا يوضح "البروتوكول الخاص ببعض الأحكام المتعلقة بالمملكة المتحدة وايرلندا الشمالية" بأن الأطراف المتعاقدة تعترف بأن المملكة المتحدة ليست ملزمة ولم تلتزم بالمرور إلى المرحلة الثالثة من الاتحاد النقدي دون قرار من برلمانها... " أيضا اتفق المتعاقدون على الأحكام الملحقة بالمعاهدة تخص بريطانيا منها:

- " تحتفظ المملكة المتحدة بسلطانها في مجال السياسة النقدية بما يتطابق وقانونها الوطني...".
- " الأحكام الموجهة لبنوك الدول الأعضاء تستثني بنك بريطانيا...".
- " ليس للمملكة المتحدة الحق في المشاركة في تعيين رئيس البنك المركزي الأوروبي ولا نائب الرئيس ولا حتى أعضاء مجلس الإدارة...".
- " يمكن للمملكة المتحدة الدخول في المرحلة الثالثة من البناء الأوروبي بعد إشعار مجلس الاتحاد الأوروبي...¹".

أما بخصوص العدالة والشؤون الداخلية (JAI) - والتي تحتوي على قوانين وتشريعات الهجرة واللجوء-، فلقد جاءت في الفصل السادس من المعاهدة ومفصلة في ستة مواد، في هذا الشأن تنص (المادة الأولى) على أن "ومن أجل الوصول لأهداف الاتحاد، لاسيما حرية تنقل الأشخاص، وبدون المساس بسلطة الاتحاد الأوروبي؛ الدول الأعضاء تعتبر القطاعات التالية كمسائل ذات اهتمام مشترك":

1. سياسة اللجوء؛
2. القواعد التي تنظم عبور الأشخاص للحدود الخارجية للدول الأعضاء وممارسة الرقابة على هذا المعبر؛
3. سياسة الهجرة والسياسات الخاصة بمواطني الدول الغير عضو في الاتحاد الأوروبي؛
4. شروط الدخول والتنقل الخاصة بمواطني الدول الغير عضو داخل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي؛
5. شروط إقامة مواطني الدول الغير عضو داخل الدول الأعضاء، بما في ذلك التجمع العائلي والحصول على العمل؛
6. محاربة الهجرة، الإقامة، والعمل الغير شرعيين لمواطني الدول الغير عضو في الاتحاد الأوروبي؛
7. التعاون القضائي في مجال الشؤون المدنية؛
8. التعاون القضائي في مجال العقوبات؛

¹ "Traité sur l'Union Européenne", Op.cit., P 191.

9. التعاون الأمني المتعلق بالوقاية ومحاربة الإرهاب وتجارة المخدرات، وتبادل المعلومات عبر

الديوان الأوروبي للشرطة (Europol).¹

في حين نصت المادة الثانية على ضرورة تسيير المسائل المذكورة أعلاه في إطار حقوق الإنسان والحريات الأساسية، والمعاهدة الأممية الخاصة بوضع اللاجئين 28 جويلية 1951، مع الأخذ بالاعتبار الحماية التي تمنحها الدول الأعضاء للأفراد المضطهدين لأسباب سياسية؛ في الوقت نفسه وضّحت هاته المادة على أن هذا الباب لا يؤثر على ممارسة المسؤوليات الخاصة بالحفاظ على الأمن العام والحفاظ على الأمن الداخلي!¹

نلاحظ أن الفصل المخصص للعدالة والشؤون الداخلية (JAI) التي يمكن اعتبارها إلى حد ما السياسة الداخلية الموحدة، تم التطرق فيه أولاً إلى تسيير حركة الأشخاص داخل وخارج حدود الاتحاد الأوروبي لما لذلك من أهمية، خاصة وأن الفترة التي تم الإمضاء فيها على المعاهدة تميزت بتحديات أمنية نجم عنها حركة هجرة إلى أوروبا طلباً للحماية الإنسانية، هذا بالإضافة لحاجة الدول الأوروبية المتزايدة لليد العاملة تماشياً والوضع الاقتصادي الذي تمخض عن البناء الأوروبي الجديد.

فالبين الختامي لقمة "ماستريخت" احتوى على إعلان يخص اللجوء، حيث اتفق المؤتمر وفي إطار العمل المنصوص عليه في (المادة الأولى) و(المادة الثانية) من فصل العدالة والشؤون الداخلية، على إعطاء المجلس الأوروبي الأولوية للنظر في سياسة اللجوء الخاصة بالدول الأعضاء، بهدف اعتماد إجراء مشترك يهدف لتقريب الرؤى حول اعتماد اللجوء والأشخاص الجديرين بالحصول على صفة اللاجئ.²

أما باقي مواد فصل العدالة والشؤون الداخلية (من 3 إلى 6) فتطرق إلى كيفية تسيير النقاط المذكورة في المادة الأولى لاسيما العلاقة بين الدول الأعضاء ومؤسسات الاتحاد الأوروبي، احترام القوانين والاتفاقيات الدولية التي أمضت عليها الدول الأعضاء منفردة، إضافة إلى صلاحيات المؤسسات الاتحادية ونطاق تدخلها.³

كذلك، تم الاتفاق بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على سياسة اجتماعية موحدة استثنيت منها أيضاً بريطانيا وإيرلندا الشمالية، وهذا من أجل توفير مناصب الشغل وتحسين ظروف المعيشة، عن طريق وضع معايير تأخذ بعين الاعتبار التجارب الوطنية وتبادل الخبرات (المادة 1 من الاتفاق حول السياسة الاجتماعية)، إضافة إلى مجموعة من التدابير المتعلقة بالتأمين الاجتماعي والتعويضات الصحية.⁴

¹ "Traité sur l'Union Européenne", Op.cit., pp131-132.

² Ibid., 247.

³ Ibid., PP133-135.

⁴ Ibid., P197.

الجدير بالذكر أن هاته المرحلة عرفت انضمام ثلاثة دول وهي النمسا، السويد وفنلندا ليصبح عدد الدول الأعضاء 15 دولة وهذا في جانفي 1995؛ إضافة إلى الإعلان عن أول عمل خارجي للدول الأعضاء مجتمعة تمثل في قمة برشلونة (27 و28 نوفمبر 1995) التي تمخض عنها شراكة شاملة مع الدول الواقعة جنوب المتوسط.¹

ومع توالي مراحل البناء الأوروبي المنبثقة عن القمم الأوروبية والمعاهدات المعدلة والمتممة لمعاهدة ماستريخت، ستعرف الخريطة السياسية، القانونية، والاقتصادية للاتحاد الأوروبي تطورا من حيث الهيكل، الأهداف، والحيز الجغرافي (الدول الأعضاء، نطاق العملة والحدود المشتركة)، خاصة وأن التحديات والتغيرات المتسارعة في كل مرحلة كانت تجبر الدول الأوروبية على تعديل الاتفاقيات فيما بينها.

ثانيا: "معاهدة أمستردام" 1997 ، اتحاد أوروبي مبني على الحق والقانون ؟

حسب الباحث في "Centre Européen Robert Schuman" الايطالي "ماركو غابيليني" تم الاتفاق لحظة الإمضاء على معاهدة "ماستريخت" صراحة على تعديلها ابتداء من 1996؛ وبعد لقاء "الخمس عشر" في تورينو الايطالية في 29 مارس 1996 بمناسبة المؤتمر الحكومي، تقرر تعديل معاهدة الاتحاد الأوروبي والذي وافق عليه المجلس الأوروبي، ليتم الإمضاء عليها من قبل وزراء خارجية الدول الأعضاء في 2 أكتوبر 1997 ودخلت حيز التنفيذ في 1 ماي 1999؛ فمعاهدة أمستردام تضاف إلى المعاهدات الموجودة وتعُدّل بعض الأحكام والأفعال ذات الصلة²، لاسيما تعزيز مكانة حقوق الإنسان وتدوينها في الاتفاقيات الأوروبية، مبادئ الحرية ودولة القانون، إضافة إلى دمج مكتسبات شنغن في مجال الاتحاد الأوروبي.

المعاهدة المذكورة أعلاه احتوت على ثلاثة أقسام، ملحق، 13 بروتوكول ومجموعة من الإعلانات؛ عنوان القسم الأول بـ "التعديلات الجوهرية" حيث جاءت المادة الأولى (الفقرة 3) لتُقر بـ "تسهيل حرية حركة الأفراد مع ضمان سلامة وأمن شعوب أوروبا، من خلال إنشاء منطقة الحرية والأمن والعدالة وفقا لأحكام هاته المعاهدة" في حين عدلت المادة الثانية بالنص الآتي "يهدف الاتحاد الأوروبي إلى تعزيز التقدم الاقتصادي والاجتماعي، وقدر عالي من التشغيل لتحقيق التنمية المتوازنة والمستدامة من خلال خلق منطقة بدون حدود داخلية...." أيضا "الحفاظ على الاتحاد وتطويره كمنطقة للعدالة التي يتم فيها ضمان حرية تنقل الأشخاص، عن طريق تنسيق التدابير المناسبة في مراقبة الحدود الخارجية، الهجرة واللجوء.."، كما عدلت المادة السادسة أيضا بالنص الآتي "يقوم

¹ "Chronologie de la construction européenne", Vu du site :

https://europa.eu/abc/12lessons/key_dates_fr.htm, consulté le 04/06/2016.

² Marco Gabellini, " Naissance de l'Union Européenne et chronologie de l'intégration ", Vu du site : <https://bit.ly/3dfwXIK> , consulté le 10/06/2016.

الاتحاد على مبادئ الحرية والديمقراطية، احترام حقوق الإنسان والحريات الأساسية، وسيادة القانون والمبادئ المشتركة بين الدول الأعضاء...¹

تطرق هذا القسم أيضا للسياسة الخارجية والأمن المشترك، فالمادة السابعة منه احتوت على أحكام تخص العمل الخارجي المشترك منها "تدعيم الدول الأعضاء بنشاط ودون تحفظ السياسة الخارجية والأمنية للاتحاد بروح من الولاء والتضامن...". أيضا "يسعى الاتحاد الأوروبي إلى تحقيق الأهداف المنصوص عليها في المادة السابعة، بالطريقة الآتية:

- من خلال اعتماد إجراءات مشتركة؛

- من خلال اتخاذ مواقف مشتركة؛

- من خلال تعزيز التعاون المنهجي بين الدول الأعضاء لتنفيذ سياساتهم الداخلية؛²

القسم الثاني المعنون ب"تبسيطات"، تطرق إلى شرح بعض التدابير الخاصة بالتعريفات الجمركية، السياسات الاجتماعية والعقابية، قضايا البيئة والمناخ، إضافة إلى العلاقة بين المؤسسات الأوروبية وصلحياتها (سنتحدث عنها بالتفصيل في المطلب اللاحق)؛ في حين القسم الثالث احتوى على أحكام وختامية تؤكد التزام وحرص الدول الأعضاء على ما جاء في المعاهدة خاصة فيما يخص العمل الجماعي والمشارك في تنفيذ القوانين الأوروبية.³

فيما جاءت البروتوكولات لتوضح مكانة وعلاقة بعض الدول بالاتحاد كبريطانيا، أيرلندا والدنمارك؛ ترتيبات توسيع الاتحاد الأوروبي وعلاقة البرلمانات الوطنية بالبرلمان الأوروبي، توزيع الحصص والمقاعد داخل المؤسسات الأوروبية؛ إضافة إلى بروتوكول حول كيفية تنفيذ اتفاق شنغن وحق اللجوء بالنسبة لمواطني الدول الأعضاء في الاتحاد.⁴

فيما يخص العملة الموحدة وكما اتفق عليه في معاهدة ماستريخت التي وضعت أسس الاتحاد النقدي، أقر المجلس الأوروبي يوم 3 ماي 1998 بأن 12 دولة عضو (بلجيكا، فرنسا، اسبانيا، ألمانيا، إيطاليا أيرلندا، لوكسمبورغ، هولندا، النمسا، البرتغال، وفنلندا، واليونان لاحقا) تستجيب للشروط المطلوبة لاعتماد العملة الموحدة؛ وابتداء من 1 جانفي 1999 أصبح "الأورو" عملة حسابات البنوك وأصبح البنك المركزي الأوروبي مسؤول عن السياسة النقدية، في حين تم وضع القطع والأوراق النقدية في التداول يوم 1 جانفي 2002.⁵

¹"Traité d'Amsterdam ", Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997, PP7-8.

² Ibid., P10.

³ Ibid., PP58-84.

⁴ Ibid., PP92-113.

⁵ "Chronologie de la construction européenne", Op.cit.

الملاحظ لتعديلات أمستردام يستشف محاولة الإتحاد الأوروبي التوفيق بين الحريات الأساسية للأفراد وبين السياسات التي من شأنها بسط الأمن والنظام العام، والعمل المشترك بين الدول الأعضاء في مجال تسيير الأزمات الناتجة عن حركة الأشخاص سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي؛ هذا ما سوف تعززه باقي المعاهدات (معاهدة نيس 2001 ولشبونة 2009).

ثالثا: "معاهدة نيس" 2001 ، إصلاح المؤسسات لأجل استيعاب اتحاد أوروبي موسّع:

مسار توسيع الاتحاد الأوروبي الذي شمل دول وسط وشرق أوروبا والذي بدأ في أواخر التسعينات، استوجب إعادة هيكلة المؤسسات بطريقة أكثر أهمية من تلك التعديلات التي جاءت في معاهدة أمستردام 1997؛ فمعاهدة نيس الممضاة في 26 فيفري 2001 (دخلت في حيز التنفيذ في 1 فيفري 2003)، حددت المبادئ وطرق تطوير النظام المؤسساتي لضمان السير الحسن والمناسب لاتحاد أوروبي موسّع، بحيث سيكون اتخاذ القرار أكثر صعوبة مع تواصل توسيع الاتحاد؛ مع العلم أن سنة 2004 عرفت انضمام مالطا، قبرص، استونيا، المجر، ليتوانيا، لاتفيا، بولونيا، جمهورية التشيك، سلوفاكيا وسلوفينيا، لتلتحق بهم بلغاريا ورومانيا سنة 2005 .

في الوقت نفسه، طفت إلى السطح تفضيلات وأولويات كل دولة عضو حول مجموع القضايا المهمة، فمثلا بريطانيا احتفظت بحقها فيما يخص الطريقة التي تحبها والتي تراها مناسبة في معالجة القضايا الأمنية، لاسيما السياسة الخارجية وسياسة الأمن والدفاع الأوروبية قيد الإنشاء؛ في حين رحبت اسبانيا وبولونيا بحصولهما على تمثيل أوسع؛ ألمانيا أيضا طلبت تمثيل أوسع في المجلس الأوروبي تطابقا وكثافتها السكانية، فرنسا كذلك التي حافظت على تكافؤ رسمي مع ألمانيا في المجلس لم تقترح رؤية مستقبلية كما كان الحال في الماضي، لكن وابتداء من سنة 2009 ستعيد الدولتين علاقتهما الجيدة وسوف تسعى لتقريب مواقفهما والسعي للتحدث بصوت مشترك.¹

على كُُلِّ، إصلاحات "نيس" المؤسساتية تناولت آليات صنع القرار، حصص كل دولة عضو في المؤسسات الأوروبية ونظام الانتخاب؛ فمثلا دور "المشرع الثاني" الموكل للبرلمان الأوروبي تم تقويته بإعطائه النظر في قضايا جديدة كمكافحة التمييز العنصري، التماسك الاقتصادي والاجتماعي، التأشيرة، اللجوء والهجرة، علاوة على إعطائه حق الاستئناف أمام محكمة العدل الأوروبية.²

من جهة أخرى "معاهدة نيس" كشفت الدور المهم لنمط توزيع الصلاحيات وكيفية بناء المنظومة القانونية للاتحاد الأوروبية ، خاصة في ظل بروز اختلاف الرؤى تجاه القضايا المهمة للدول الأوروبية كالأمن المشترك وتسيير الأزمات. كما وأشرنا سابقا سنتطرق في مطلب مستقل لآليات صنع القرار

¹ Marco Gabellini, Op.cit.

² " Le traité de Nice (2001)", Vu du site : <https://www.touteurope.eu/actualite/le-traite-de-nice-2001.html>, consulté le 20/06/2016.

داخل المؤسسات الأوروبية ، صلاحيات كل واحدة منها، إضافة لنظام الحصص والتمثيل لكل دولة عضو، وهذا وفقا لتعديلات المعاهدة المذكورة أعلاه.

رابعا: "معاهدة لشبونة 2007"، اتحاد معزز، متضامن ومحاولة الاتفاق الدستوري :

تعتبر هاته المعاهدة آخر معاهدة تُسير الاتحاد الأوروبي حاليا وتحتكم إليها الدول الأعضاء في بناء سياساتها المشتركة، وأكملت المعاهدة التي سبقتها (نيس 2001) من أجل السماح بتنسيق أفضل لاتحاد بـ 27 دولة عضو، وهذا عن طريق إعادة النظر في صلاحيات المؤسسات من أجل مرونة أكثر في اتخاذ القرار الأوروبي.

يوضح الموقع الرسمي للبرلمان الأوروبي أن معاهدة لشبونة وليدة "مشروع الدستور الأوروبي" الذي دعي إليه المجلس الأوروبي (Déclaration de Laeken) في ديسمبر 2001، والذي تمت متابعته في سنة 2002 و 2003 على التوالي عن طريق " اتفاقية مستقبل أوروبا"¹ ، هاته الأخيرة تمخضت عنها "معاهدة إنشاء دستور أوروبا" التي تم الإمضاء عليها في روما يوم 29 أكتوبر 2004، والتي كان من المفروض أن تدخل حيز التنفيذ في 2006 بشرط عرضها على الاستفتاء والمصادقة عليها من قبل كل الدول الأعضاء بدون استثناء؛ لكن الأمر لم يكن كذلك (بعد الرفض الفرنسي والهولندي سنة 2005). ليتم استبداله بمعاهدة معدلة أخرى وهي المعاهدة المشار إليها أعلاه، التي أدخلت تعديلات خاصة بسير مؤسسات الاتحاد الأوروبي لاسيما التنسيق الجيد مع الدول الأعضاء، لهذا أخذت اسم "معاهدة حول سير الاتحاد الأوروبي" (Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne)؛ تم الإمضاء عليها في لشبونة البرتغالية يوم 13 ديسمبر 2007 وصادقت عليها جميع الدول الأعضاء(دخلت حيز التنفيذ في 1 ديسمبر 2009). تشير أيضا أنه على الرغم من اختفاء مشروع " دستور أوروبي موحد" لا تزال محاولات الذهاب نحو معاهدة تأسيسية لهذا المشروع قائمة وذات اهتمام واسع لدى مناصري البيت الأوروبي² ، بوصفه معاهدة فوق قومية تجمع بين دولة ذات سيادة، بمجرد التصديق عليه تصبح أحكامه ملزمة على جميع الأجزاء التي يتألف منها الاتحاد.³

إلى ذلك، عُدّل القسم الأول ليحمل اسم " اتفاق حول الاتحاد الأوروبي" بديباجة تطرقت إلى الأحكام العامة التي تبين فلسفة الحكم داخل الاتحاد الأوروبي؛ في هذا الصدد عُدلت مادتها الأولى على النحو التالي : " يستلهم الاتحاد الأوروبي من التراث الثقافي والديني والإنساني لأوروبا، الذي

¹ " Le traité de Lisbonne" , Vu du site : <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/fr/sheet/5/le-traite-de-lisbonne>, consulté le 22/06/2016.

² José Sanchez, " Le traité établissant une constitution pour l'Europe et les clauses d'intégration nationale ", *Revue Française de droit constitutionnel*, N° 74, 2008, P351.

³ Ibid., P352.

تطورت منه القيم العالمية لحقوق الغير قابلة للتصرف والثابتة للإنسان، فضلا عن الحرية، الديمقراطية والمساواة وسيادة القانون...¹ .

هاته الأخيرة تندرج تحتها أحكام حول العمل الجماعي منها "...تعزيز التماسك الاقتصادي، الاجتماعي والإقليمي، والتضامن بين الدول الأعضاء..". ؛ أحكام متعلقة بالمبادئ الديمقراطية خاصة المادة 10 التي تقر " المواطنين ممثلين مباشرة في الاتحاد عن طريق البرلمان الأوروبي... " كذلك " تساهم الأحزاب السياسية على المستوى الأوروبي في تكوين الوعي السياسي الأوروبي عن إرادة مواطني الاتحاد الأوروبي.."; إضافة إلى أحكام خاصة بالمؤسسات وأحكام تتعلق بالعمل الخارجي والأمن المشترك.²

في حين تم تعديل القسم الثاني ليصبح " اتفاق حول طريقة عمل الاتحاد الأوروبي "؛ حيث افتتحه قادة الدول الأعضاء بعبارة "...مقررون، من خلال العمل المشترك، التقدم الاقتصادي والاجتماعي، عن طريق رفع الحواجز التي تقسم أوروبا...". هذا القسم تم تفصيله في سبع أجزاء تناولت بالتفصيل ميادين واختصاصات الاتحاد الأوروبي وطريقة تسييرها. فالمادة الثانية من القسم تصرح " عندما تمنح المعاهدة للاتحاد الاختصاص الحصري في مجال محدد، فإن الاتحاد وحده القادر على التشريع واعتماد قوانين ملزمة قانونا ، ولا تكون الدول الأعضاء قادرة على القيام بذلك بمفردها إلا إذا تم تكليفها من قبل الاتحاد... " أيضا "عندما تمنح المعاهدة صلاحيات مشتركة للاتحاد مع الدول الأعضاء في مجال محدد، يجوز لهما سن تشريعات واعتماد قوانين ملزمة، بحيث تمارس الدول الأعضاء اختصاصها طالما لم يمارس الاتحاد اختصاصه أو توقف عن ممارسة سلطته.. "³. في هذا الإطار، الاتحاد يحوز صلاحيات خاصة في الميادين الآتية: (الجزء الأول المتعلق بالمبادئ).

- الاتحاد الجمركي؛
- وضع قواعد المنافسة اللازمة لسير السوق الداخلية؛
- السياسة الاقتصادية الخاصة بالدول الأعضاء التي عملتها الأورو؛
- التعاون التنموي والمساعدات الإنسانية، يتمتع الاتحاد بالاختصاص للقيام بأعمال وسياسة مشتركة؛

¹ " *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne, le traité instituant la communauté européenne et certains actes connexes* ", Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007, P 4

² Ibid., PP5-13.

³ Ibid, P15.

- يتخذ الاتحاد إجراءات لضمان تنسيق سياسات التشغيل في الدول الأعضاء، لاسيما الخطوط الكبرى لهاته السياسات؛
- كما يتمتع الاتحاد باختصاص حصري لإبرام اتفاق دولي عندما يكون هذا الأخير منصوصا في قانون تشريعي للاتحاد..؛
- في حين تشترك الدول الأعضاء مع الاتحاد في الميادين التالية:
 - السوق الداخلية؛
 - السياسة الاجتماعية الخاصة بالجوانب المبينة في المعاهدة؛
 - التنسيق الاقتصادي، الاجتماعي والإقليمي؛
 - الفلاحة والصيد البحري باستثناء الحفاظ على الثروة البيولوجية للبحر؛
 - المناخ؛
 - حماية المستهلكين؛
 - الطاقة؛
 - نطاق الحرية، الأمن والعدالة¹؛
- كل هاته الميادين وأخرى تم التفصيل فيها وفي قواعد تطبيقها وتسييرها في بقية الأجزاء، منها حرية تنقل الأفراد، السياسة المتعلقة بمراقبة الحدود، الهجرة واللجوء (وهو الموضوع الذي ناقشه في هاته الدراسة)؛ إضافة إلى البناء المؤسسي ونطاق تدخل كل مؤسسة من مؤسسات الاتحاد الأوروبي الذي سنناقشه في عنصر لاحق من الدراسة .
- الجديد في معاهدة لشبونة تطرقها إلى قضية "التضامن بين الدول الأعضاء" (المادة 188)؛ في هذا الصدد اعتبرت أن "الاتحاد والدول الأعضاء يعملان بصفة مشتركة وبروح من التضامن، إذا تعرضت دولة عضو لهجوم إرهابي، أو كانت ضحية لكارثة طبيعية، أو كارثة من صنع الإنسان. يقوم الاتحاد بتعبئة جميع الأدوات الموجودة تحت تصرفه، بما في ذلك الوسائل العسكرية التي تتيحها له الدول الأعضاء، وهذا من أجل:

 - استباق التهديد الإرهابي داخل حدود الدول الأعضاء، ومساعدة دولة عضو على أراضيها في حالة تعرضها لهجوم إرهابي؛
 - وجوب مساعدة دولة عضو في حالة تعرضها لكارثة طبيعية أو من فعل الإنسان؛

¹ " *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne, le traité instituant la communauté européenne et certains actes connexes* ", op.cit., P16.

كذلك " يتم تحديد ترتيبات تنفيذ التضامن بقرار يتخذ من قبل المجلس وبناء على اقتراح مشترك من المفوضية والممثل السامي للاتحاد للشؤون الخارجية والأمن، ويتم إعلام البرلمان الأوروبي بالقرار .."¹

بخصوص البروتوكولات فلقد تم إضافة 24 بروتوكولا على تلك الموجودة بمجموع 37 بروتوكول يعزز ما سبق ويوضح علاقة الاتحاد الأوروبي ببعض الدول الأعضاء (المملكة المتحدة، الدانمرك وبولونيا)؛ إضافة إلى مجموعة من الإعلانات أهمها وأولها " الإعلان حول ميثاق الحقوق الأساسية في الاتحاد الأوروبي" (للمزيد انظر معاهدة لشبونة 2007).

في الأخير، معاهدة لشبونة تعترف صراحة بحق أي دولة عضو في الانسحاب من الاتحاد، إجراء الانسحاب الطوعي من الاتحاد الأوروبي" تم إدراجه في مادة جديدة (المادة 50) من المعاهدة، التي توضح أن بدأ مسار الانسحاب يكون عندما تقرر الدولة المغادرة طوعا ووفقا لقواعدها الدستورية، بإبلاغ المجلس الأوروبي عن نيتها؛ وفي ضوء المبادئ التوجيهية لهذا الأخير، يتفاوض الاتحاد بعد ذلك على اتفاق مع الدولة المعنية، بشرط وجود الأغلبية المؤهلة في المجلس وموافقة البرلمان الأوروبي، ووجود مرحلة انتقالية لمدة سنتين حتى يدخل اتفاق الانسحاب حيز التنفيذ؛ كما يمكن للدولة المنسحبة إعادة طلب الانضمام وفق المادة 49 من نفس المعاهدة.²

خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي وتفعيل المادة 50 من معاهدة لشبونة

خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي كانت أول تجربة لمادة الخروج الطوعي؛ لكن مفاوضات الخروج عرفت عدد من التجاذبات بين الاتحاد ممثلا في مؤسساته والتيار الرفض له في الحكومة البريطانية، نتيجة عدم وضوح العلاقة بين القانون الوطني والقانون الاتحادي في عدد من القطاعات المهمة. ففي استفتاء جرى يوم 23 جوان 2016 ، صوت 51.9% من البريطانيين لصالح الخروج من الاتحاد الأوروبي؛ وبعد تفعيل المادة 50 من معاهدة لشبونة في 29 مارس 2017، خصصا الطرفان سنتين من أجل التحضير النهائي لخروج بريطانيا والذي اجل عدة مرات حتى 31 جانفي 2020.³

قبل ذلك، ومن أجل تتبع تصاعد التيار الرفض لاندماج بريطانيا في الاتحاد الأوروبي يجب العودة إلى سنة 2005، حيث حملت الانتخابات التشريعية فوز حزب العمال لرئيسه "توني بليير"، في حين حل حزب المحافظين ثانيا ؛ هذا الأخير استقال رئيسه " مايكل هوارد" كزعيم للمعارضة، ونظمت انتخابات داخلية لتعطي رئاسة الحزب للنائب الشاب " دافيد كاميرون"، الذي حاول استمالة التيار

¹ "Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne, le traité instituant la communauté européenne et certains actes connexes", Op.cit, P32.

² Christophe Hillion, " Le retrait de l'Union Européenne .Analyse juridique ", **Revue trimestrielle de droit européenne**, Octobre – Décembre 2016, P719.

³ " *Qu'est-ce que le Brexit ?* ", Vu du site :

<https://www.touteurope.eu/actualite/qu-est-ce-que-le-brexit.html>, consulté le : 28/06/2020.

الرافض للاتحاد الأوروبي (Euroscepticism) باتخاذ إجراء راديكالي المتمثل في سحب نواب الحزب من المجموعة الأوروبية في البرلمان الأوروبي " الحزب الشعبي الأوروبي " (PPE) (سنتعرض لاحقا لنظام المجموعات في البرلمان الأوروبي) بحجة أنهم موالون للطرح الفيدرالي للاتحاد الأوروبي.¹ فمعاهدة لشبونة المعدلة كانت سببا في تصاعد التيار الرافض للاتحاد الأوروبي بسبب تعزيزها لنفوذ المؤسسات الأوروبية لاسيما الدور التشريعي للبرلمان الأوروبي والرغبة الفيدرالية لهاته المعاهدة.

أهم تيار رافض للاندماج البريطاني في الاتحاد الأوروبي كان ولا يزال "حزب الاستقلال المملكة المتحدة" (UKIP) الذي حصل على 13 مقعد في انتخابات البرلمان الأوروبي في سنة 2009 و 24 مقعد في انتخابات 2014، والذي نجح أيضا في تعزيز قواعده في المشهد السياسي البريطاني عبر تعبئة طبقة واسعة من الجماهير وإقناعها بضرورة رفض الاتحاد الأوروبي.²

الانتخابات التشريعية لسنة 2010 عرفت حصول حزب المحافظين لرئيسه " دافيد كامرون " لأكثر من 36% من أصوات الناخبين مقابل 29% لحزب العمال؛ وما إن أصبح وزيرا أولا شكّل " كامرون " حكومة ائتلافية مع " الليبيراليين الديمقراطيين " (LibDems) لكبح " حزب استقلال المملكة المتحدة " واعداء إعادة التفاوض حول الاتفاقيات الأوروبية وتعزيز مركز بريطانيا في الاتحاد الأوروبي ، شريطة أن يكون حزبه هو الأغلبية في الانتخابات التشريعية التالية عام 2015؛ لكن بعد أربعة أشهر حصلت الكارثة بالنسبة للحكومة بحلولها ثالثا بعد "حزب استقلال المملكة المتحدة" و "حزب العمال"؛ في السنة نفسها وأمام هذا المشهد الجديد في الساحة السياسية البريطانية، أعلن " كامرون " في مؤتمر حزبه أنه سيذهب إلى بروكسل قائلا " لن أتسامح إذا تم رفض مناقشة موضوع حرية التنقل، لدي ما تحتاجه بريطانيا!...! "؛ ودهش الجميع من حصوله على بعض التنازلات حول حرية التنقل والتعويضات المدفوعة للعمال المهاجرين (المتحدث عنها في جزء السياسات الاجتماعية من معاهدة لشبونة وميثاق الحقوق الأساسية).

لكن بعد ارتقاء "الديمقراطيين الليبيراليين" حلفاؤه في الحكومة في حضان " حزب استقلال المملكة المتحدة" ، أرغم الوزير الأول " دافيد كامرون " على تصعيد الجفاء تجاه الاتحاد الأوروبي ، الذي تجسد في استفتاء 2016 حول الخروج الطوعي؛ ليستقيل من منصبه كوزير أول ورئيس الحزب لصالح " تيريزا ماري ماي " زميلته في حزب المحافظين (من 13 جوان 2016 إلى 24 جوان

¹ Emmanuel JEANNY, " Comprendre le Brexit : de 1945 à aujourd'hui, quelle a été la place du Royaume – Uni en Europe ?", **Rapport de stage** , Faculté de droit et de sciences politiques : Université de Toulouse, Juin 2019, P8.

² Ibid., P7.

(2019)، بحجة عدم قدرته على تسيير مفاوضات الخروج من الاتحاد، لكن السبب الحقيقي تمثل في احتجاج عدد واسع من أعضاء الحزب الرفضين لفكرة الخروج ولاستفتاء جوان 2016.¹ مع العلم أن حملة الخروج من الاتحاد الأوروبي قام بها أعضاء من "حزب استقلال المملكة المتحدة" والحزب الأيرلندي "حزب الاتحاد الديمقراطي"، قلة من "حزب العمال"، إضافة لبعض الأعضاء من "حزب المحافظين" على رأسهم رئيس الحزب والوزير الأول الحالي "بوريس جونسون". أما موقف خروج بريطانيا (BRITXIT) تم بناؤه على مجموعة من الأسس والأسباب منها:

- قضية الهجرة وتنقل الأشخاص؛ بحيث ومنذ 2004 حوالي 1.25 مليون أجنبي استقروا في المملكة المتحدة؛ الأمر الذي أدى بمؤيدي الخروج إلى التعبير عن غضبهم، مطالبين الدولة باستعادة مراقبة الحدود من أجل الحد من الهجرة القادمة من الاتحاد الأوروبي، وتقليص مدفوعات المساعدات الاجتماعية، وتخصيص الوظائف للبريطانيين!؛ خاصة وأن البلاد شهدت رصيذا قياسيا من الهجرة في عام 2015 بلغ 336 ألف مهاجر منها 180 ألف قادم من الاتحاد الأوروبي؛ كذلك تقليل خطر وقوع الهجمات الإرهابية حسب قول وزير العمل "لان دنكان سميث"²

- قضية السيادة؛ فالنقاش المتعلق حولها كان بدون شك الأهم، فرمزيها تتجسد في جميع الآراء الراضية لسياسات الاتحاد الأوروبي. في الواقع، ظاهرة السيادة تمس بمسألة أساسية ترتبط بمستقبل الاتحاد الأوروبي والتي كانت في قلب النقاشات والمطالب المرفوعة من قبل المملكة المتحدة منذ عهد "مارغريت تاتشر"؛ فمفاوضات تعديل المعاهدات الأوروبية كانت تعرف دائما معارضة المملكة المتحدة بحجة احتوائها على الطابع الفيدرالي، في هذا صرح "دافيد كامبرون" قائلا "أريد إنهاء التزام بريطانيا بالعمل بمعاهدة اتحاد أوثق، فالالتزام لم يعد ينطبق على المملكة المتحدة، سأنهيه بطريقة رسمية، ملزمة قانونا، وبطريقة لا رجعة فيها."³

الملاحظ مما سبق، أن معاهدة لشبونة خلافا للمعاهدة الدستورية، لم تتضمن أي مادة تحدد رسميا أولوية قانون الاتحاد على القوانين الوطنية الخاصة بكل عضو، عدى الفقرة الثانية من المادة الأولى التي تشير على أن ".... الدول الأعضاء تمنح سلطات للاتحاد من أجل تحقيق أهدافها المشتركة.."، أو الإعلان رقم 17 من نفس المعاهدة الذي يشير إلى دور الاجتهاد القضائي لمحكمة العدل في هذا الموضوع، باعتبارها محكمة نقض يمكن لها البث في عدد من القضايا (رأي صادر عن البرلمان الأوروبي نفسه).⁴ ما يجب الإشارة له أيضا، أن المعاهدة نصت صراحة على أن الوعي

¹ Emmanuel Jeanny, P8.

² Ibid., P9.

³ Jean Paul Jacqué, "Brexit . Une analyse factuelle", *Revue trimestrielle de droit européenne*, Octobre – Décembre 2016, P695.

⁴ "Traité de Lisbonne (Objectifs et principes juridiques)", Vu du site : <https://bit.ly/3dAX4nf> , consulté le 25/06/2016.

السياسي لشعوب الاتحاد الأوروبي تطوره الأحزاب السياسية التي بدورها تصنع السياسات في البرلمان الأوروبي الذي عززت صلاحياته التشريعية تعبيراً عن إرادة شعوب الاتحاد .

المطلب الثالث: المؤسسات الرئيسية للاتحاد الأوروبي ونمط صناعة القرار، أي تنظيم؟

دراسة "ظاهرة الاتحاد الأوروبي" كانت ولا زالت تثير اهتمام العديد من الباحثين، فبالإضافة على أنها ظاهرة معقدة نتيجة تشابك عدد من المتغيرات التي تفسرها (هل هو منظمة أم دولة واحدة؟)، لا يزال مستقبل العملية التكاملية بين الدول الأوروبية يترشح بين تيارين وموقفين؛ الأول فيدرالي، الذي يدعو إلى إنشاء كيان على شاكلة الولايات المتحدة؛ والثاني يدعو إلى التجاوز المرن للسيادة عبر إقامة مؤسسات مركزية تتعاون مع الدول الأعضاء في مختلف المجالات، على المستوى الداخلي والخارجي.¹ وعليه، ولتحديد معالم الاتحاد الأوروبي حالياً، وجب علينا التعرض بالتفصيل للمركز القانوني لمؤسساته السياسية، الاقتصادية والاجتماعية، بنيتها وهيكلها، صلاحياتها وعلاقاتها البيئية، إضافة إلى علاقاتها مع الدول الأعضاء ومؤسساتها الوطنية (خاصة وأن آخر معاهد للاتحاد الأوروبي جاءت لتنظيم مؤسساته - في جزء أحكام خاصة بالمؤسسات-)، ومن أجل صناعة قرار أسرع وأكثر كفاءة في ظل اتحاد أوروبي موسع . فعملية صنع واتخاذ القرار في الاتحاد الأوروبي تستدعي تدخل عدد من المؤسسات التشريعية، التنفيذية والقضائية، أهمها:²

الفرع الأول: البرلمان الأوروبي

البرلمان الأوروبي يجسد رغبة الاتحاد في بناء صرح ديمقراطي، ينقل رؤية شعوب الدول الأعضاء تجاه مختلف القضايا المهمة، ويتعاون مع البرلمانات الوطنية، وعلى الرغم أيضاً من وظيفته التشريعية إلا أنه يتقاسمها مع المجلس الأوروبي؛ كذلك يحوز صفة الرقابة على بعض المؤسسات كالمفوضية الأوروبية التي تتم مساعلتها ومناقشة تقريرها السنوي من قبل الأعضاء³. له ثلاثة مقرات موزعة على سترازبورغ (فرنسا) لوكسمبورغ وبروكسل (بلجيكا)، ويُنتخب من قبل مواطني الاتحاد الأوروبي عن طريق الاقتراع المباشر كل خمس سنوات، في حين تحدد مقاعد كل دولة عضو وفقاً لعدد السكان لكل منها.⁴

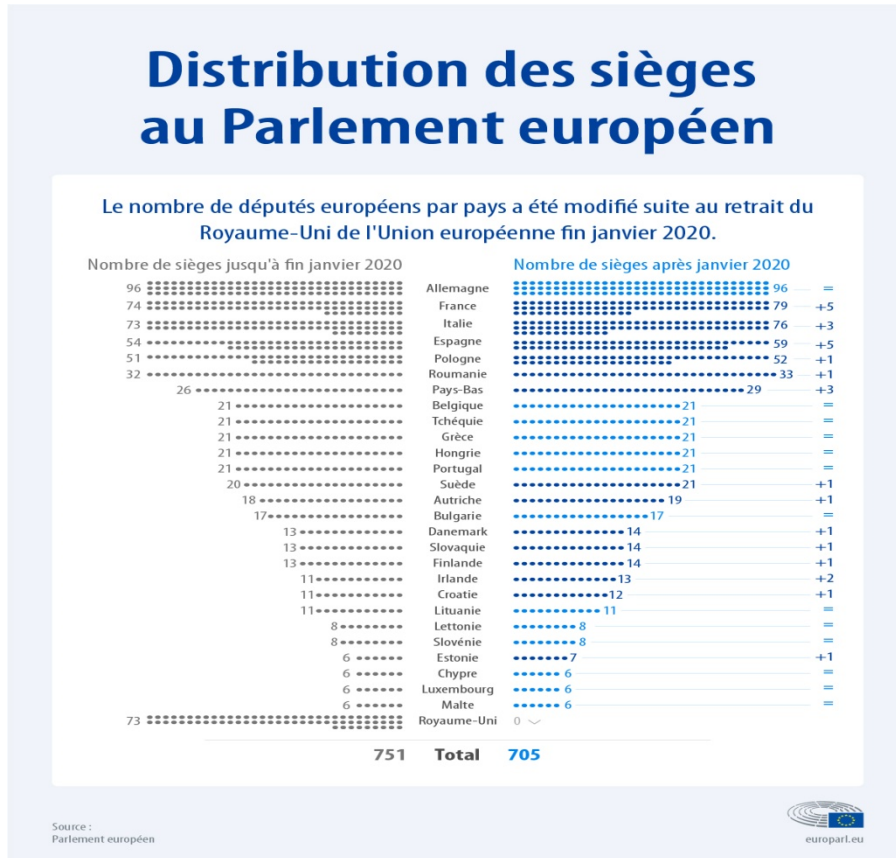
¹ مخلد عبيد ، مرجع سابق، ص 68.

² "Comment fonctionne l'Union européenne? Guide des institutions européennes à l'usage des citoyens", Vu du site : <http://www.cristeel.fr/images/bookshop/commentfonctionnelue.pdf> , consulté le 20/07/2016.

³ محمد مصطفى و فؤاد نهرا، صنع القرار في الاتحاد الأوروبي والعلاقات العربية - الأوروبية، ط 1، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، 2001، ص ص 49-50.

⁴ "L'Union européenne, sa fonction et ses activités", Vu du site : <https://op.europa.eu/webpub/com/eu-what-it-is/fr/> , consulté le : 05/07/2016.

في هذا الصدد أعادت المعاهدتين المعدلتين "نيس" (عدلت نظام الحصص) و "شبوننة" (وسّعت من صلاحيات ودور البرلمان التشريعي) هيكله هاته المؤسسة السياسية الأوروبية كما تم توضيحه سابقا؛ سيما نظام الحصص الخاص بتمثيل كل دولة في البرلمان الأوروبي، وهذا حتى يتناسب مع اتحاد يضم 27 دولة؛ مع إدراج مادة (المادة 190 من تعديل نيس الذي لم يتغير) تقرر أنه في حالة تعديل الفقرة الخاصة بنظام الحصص، فان عدد الممثلين المنتخبين يبقى مرهون بالزيادة الديموغرافية لشعوب الدول الأعضاء في الاتحاد (قرار صادر في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي لسنة 2002).¹ وعليه، يُعدّل الاتحاد الأوروبي آليا حصص كل دولة عضو بناء على مستجدات كل مرحلة؛ بحيث يضم اليوم 705 عضو يمثلون مجموع شعوب الدول الأعضاء 27، وهذا ما يُبرزه عبر موقعه الرسمي الذي يوضح نظام توزيع حصص كل دولة عضو، خاصة بعد انسحاب المملكة المتحدة من الاتحاد:²



المصدر: الموقع الرسمي للاتحاد الأوروبي، فيفري 2020

¹ Journal officiel des Communautés européennes, "version consolidée du traité instituant la communauté européenne", Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 24-12-2002, P114.

² "Parlement européen en Bref", Vu du site : https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-parliament_fr, Consulté le 16/03/2020.

أما توزيع المقاعد على التيارات والأحزاب السياسية الموجودة داخل الاتحاد تقره المادة 191 الغير معدلة من "معاهدة نيس"، التي اعتبرت أن "الأحزاب السياسية على المستوى الأوروبي مهمة باعتبارها عامل للاندماج في الاتحاد. تساهم في بلورة ضمير أوروبي والتعبير عن الإرادة السياسية لمواطني الاتحاد".¹ في هذا الإطار ، التفاعلات السياسية بين التيارات المختلفة الموجودة داخل البرلمان والتي بدورها تساهم في رسم السياسات العامة للاتحاد، تم تقسيمها وفق نظام المجموعات.

أولاً: المجموعات السياسية، نحو تنظيم العمل السياسي الأوروبي الداخلي

لقد سمحت الإصلاحات المؤسساتية لمعاهدة لشبونة 2007 بتنظيم العمل السياسي على مستوى الاتحاد الأوروبي؛ ومن بين هاته الإصلاحات التي تبقى نوعاً ما مجهولة عند غالب العامة ، لكنها مهمة باعتبارها دليل توضيحي لانتشار مختلف التيارات السياسية على مستوى الاتحاد، يتعلق الأمر بالمجموعات السياسية داخل البرلمان الأوروبي؛ إنشائها كان من أجل إضفاء الطابع المؤسسي على الأحزاب السياسية داخل الاتحاد، وذلك بجمع الأحزاب الوطنية وفق انتماءاتها وتوجهاتها السياسية.² لكن ما يجب الإشارة إليه، هو الفرق بين حرية وجود وتأسيس الأحزاب السياسية الوطنية على مستوى الاتحاد والتي جاءت به معاهدة ماستريخت 1992 (المواطنة الأوروبية)، وبين نظام "المجموعات السياسية في البرلمان الأوروبي" الذي هو تنظيم هيكلي داخلي في البرلمان.³

كما هو موضح على الموقع الرسمي للبرلمان الأوروبي، يمنح القانون الداخلي لهذا الأخير للمنتخبين اللذين اختيروا لتمثيل مواطني دولهم على المستوى الأوروبي، الحق في تشكيل مجموعات سياسية تقوم على توجه مشترك، مما يعطيهم قوة التأثير داخل البرلمان الأوروبي؛ في حين يجب تجمع على الأقل 25 عضو من ربع الدول الأعضاء لتشكيل مجموعة سياسية ، وقبل الانتخابات يجب على الأحزاب السياسية داخل الدول الأعضاء تأكيد انتماءهم إلى مجموعة سياسية موجودة، أو إعلان الرغبة في تشكيل أو الانضمام إلى مجموعة سياسية عن طريق تقديم إخطار لرئيس البرلمان، مع إمكانية القيام بحملة انتخابية مشتركة. كما يمكن للنواب الاختيار بعدم الانتماء لأي مجموعة سياسية ويطلق عليهم "الغير مسجلين" (NI). وبالتالي، الأحزاب مجموعة في البرلمان وفق توجهاتها السياسية وليس وفق جنسيتها. حالياً، توجد سبعة مجموعات تمثل مختلف التيارات السياسية داخل البرلمان الأوروبي؛⁴ وهي كالاتي:

¹ Journal officiel des Communautés européennes, Op.cit., P15.

² Francisco Rora Bastos, " Des Partis politiques au niveau européen ? Etat de lieux à la veille des élections européennes de juin 2009" , **Etudes & Recherches** , N° 71 , Mais 2009, P1.

³ Francisco Rora Bastos, "Les partis politiques au niveau européen et l'élection du Parlement européen. Réflexions autour de la notion de « démocratie européenne »", **Communication au Colloque** : Le lien électoral au Parlement européen , Université de Strasbourg , 19-20 novembre 2009, P3.

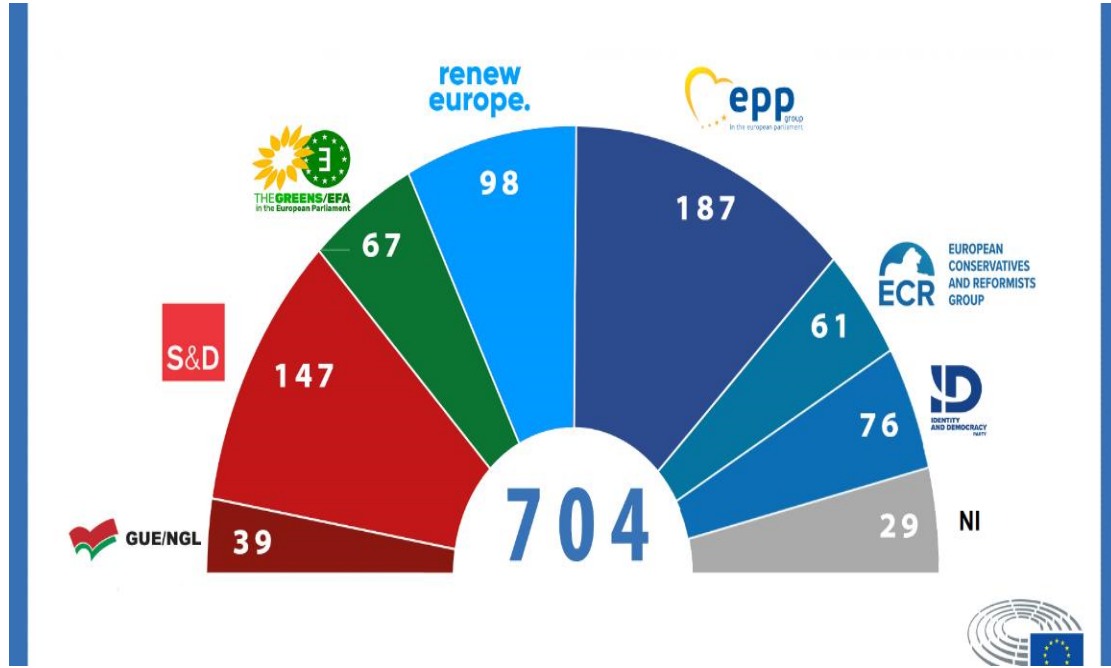
⁴ "Qu'est-ce qu'un groupe politique au Parlement européen ? " Vu du site : <https://www.elections-europeennes-2019.eu/comment-fonctionnent-les-elections> , Consulté le 06/07/2019.

الفصل الأول..... الهجرة واللجوء في ظل تطور بناء الاتحاد الأوروبي

الاهتمامات العامة	الرئيس	المجموعة السياسية
<ul style="list-style-type: none"> - أوروبا موحدة وقوية بتراتها. - تقوية العمل الأوروبي المشترك. - تعزيز التكامل الاقتصادي الحالي. 	<p>"مانفرد فيبر" Manfred Weber</p>	<p>الحزب الشعبي الأوروبي (PPE)</p>
<ul style="list-style-type: none"> - اقتصاد عادل لجميع الأوروبيين. - عقد اجتماعي جديد لأوروبا. - إعادة هندسة العمل الجماعي. 	<p>"يراتاكس غارسيا بيريز" Iratxe García Pérez</p>	<p>التحالف التقدمي للاشتراكيين والديمقراطيين في البرلمان الأوروبي (S&D)</p>
<ul style="list-style-type: none"> - أوروبا متحررة من جميع القيود. - توسيع الاتحاد الأوروبي. - دستور أوروبي قوي. 	<p>"داسيان تشولوس" Dacian Cioloş</p>	<p>تجديد أوروبا (RE)</p>
<ul style="list-style-type: none"> - العودة إلى الطبيعة. - إعادة النظر في دور القطاع الخاص. 	<p>"قولا تساتسي" Vula Tsetsi</p>	<p>مجموعة الخضر/ التحالف الأوروبي الحر (Verts/ALE)</p>
<ul style="list-style-type: none"> - الجفاء تجاه الاتحاد الأوروبي ومؤسساته. - الدفاع عن سيادة الدول الأعضاء. - الهوية الوطنية. 	<p>"ماركو زاني" Marco Zanni</p>	<p>الهوية والديمقراطية (I&D)</p>
<ul style="list-style-type: none"> - حماية واحترام الدول الأعضاء. - نظام هجرة فعال عبر أمننتها. - إعادة هندسة أوروبا لمواجهة التحديات جديدة. 	<p>"رافاييل فيتو وريزارد ليجوتكو" Raffaele Fitto et Ryszard Legutko</p>	<p>المحافظون لأوروبيون والإصلاحيون (ECR)</p>
<ul style="list-style-type: none"> - عدالة اقتصادية عبر إلغاء قيود الشركات الكبرى. - مواجهة تحديات التغير المناخي. - المساواة بين الجنسين. 	<p>"مانون أوبري" و"مارتن شيرديوان" Manon Aubry et Martin Schirdewan.</p>	<p>المجموعة الكونفيدرالية للاتحاد الأوروبي - اليسار الأخضر الشمالي (GUE / NGL)</p>

المصدر: الموقع الرسمي للبرلمان الأوروبي، مارس 2020

وفيما يلي توزيع المقاعد داخل البرلمان الأوروبي للعهد 2019-2024، مع الأخذ بعين الاعتبار خروج بريطانيا (73 مقعد)، إضافة إلى شغور مقعد واحد خاص بحصة إسبانيا.¹



المصدر: الموقع الرسمي للبرلمان الأوروبي، مارس 2020

فحسب الباحث في القانون الدستوري الأوروبي " Francisco RORA BASTOS "، إضافة الطابع المؤسسي على " الأحزاب السياسية على المستوى الأوروبي " يستجيب لمنطق الاندماج الأوروبي، وهذا عن طريق الحفاظ على المكتسبات التي تم تحقيقها في إطار البناء الأوروبي وربطها آليا (وظيفيا) بالمكتسبات والحاجيات المجتمعية، بما فيها تلك الخاصة بالمجتمعات الراضة للعمل الأوروبي المشترك وإقناعها بأن هذا الأخير لا رجعة فيه.²

ثانيا: صلاحيات وإجراءات عمل البرلمان الأوروبي

لقد جعلت المعاهدات الأوروبية من البرلمان الأوروبي المؤسسة الوحيدة في الاتحاد الأوروبي التي يتم انتخاب أعضائها بشكل مباشر من قبل مواطني الدول الأعضاء؛ فمعاهدة لشبونة التي دخلت حيز التنفيذ عام 2009، وسّعت من الصلاحيات التشريعية للبرلمان ووضعت على قدم المساواة مع

¹ " Les sept groupes politiques du Parlement européen " , Vu du site : <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/headlines/eu-affairs/20190612STO54311/les-sept-groupes-politiques-du-parlement-europeen> , consulté le 05/04/2020.

² Francisco Rora Bastos, " Les partis politiques au niveau européen et l'élection du Parlement européen. Réflexions autour de la notion de « démocratie européenne »", Op.cit., P5.

المجلس الأوروبي من أجل تقرير ما يفعله الاتحاد الأوروبي وكيف تُسيّر ميزانيته، كما أنها غيرت طريقة عمله وطريقة تعامله مع المؤسسات الأخرى.¹

1. الصلاحيات التشريعية للبرلمان الأوروبي وفق معاهدة لشبونة 2007

تكملةً لما سبق، إصلاحات لشبونة جعلت من تصويت المواطنين عامل مهم في إدارة الاتحاد الأوروبي؛ فالقرارات التي يتخذها ممثلهم في البرلمان الأوروبي، لها أثر مباشر على الحياة اليومية للأوروبيين كالزراعة، أمن الطاقة، العدالة، الهجرة، وصناديق مال الاتحاد؛ جعلت من البرلمان أيضا الوصي على ميثاق الحقوق الأساسية المكرسة في المعاهدة، زيادة على منحه السلطة لمساءلة مؤسسات الاتحاد.²

على كلٍّ؛ وفق (المادة 14) من " اتفاق حول عمل الاتحاد الأوروبي" والتي جاءت في القسم الثاني من المعاهدة؛ للبرلمان الأوروبي ثلاثة أدوار حاليا، نجلها فيما يلي:

أ. **الدور التشريعي:** مع ممثلي حكومات الدول الأعضاء في اجتماعات " مجلس الاتحاد الأوروبي"، البرلمان مسؤول عن اعتماد تشريعات الاتحاد، إضافة إلى الحق في التشريع في أكثر من 40 مجال مع نفس مستوى المجلس، من بينها (الزراعة والصيد، مساعدة المناطق المحرومة، الأمن والعدالة، السياسة التجارية، التعاون مع بلدان خارج الاتحاد الأوروبي...).

ب. **صلاحيات مالية متعلقة بالميزانية:** فالبرلمان مدعو للاتفاق مع "مجلس الاتحاد الأوروبي" على الميزانية السنوية للاتحاد الأوروبي؛ فاقترحات الأغلفة المالية وميزانيات باقي المؤسسات تلخصها وتقدمها المفوضية الأوروبية بحلول 1 سبتمبر من كل سنة للمجلس ليبيدي اقتراحاته فيها ويحولها للبرلمان (لجنة الميزانيات) في أجل أقصاه 42 يوم، بدوره البرلمان يحوز نفس الأجال للموافقة على اقتراحات المجلس أو تعديلها، وهذا عبر تصويت النواب بالأغلبية في جلسة عامة.

ج. **سلطة المراقبة :** يراقب أعضاء البرلمان الأوروبي عمل مؤسسات الاتحاد الأوروبي، لاسيما المفوضية الأوروبية، التي تبقى مسؤولة أمامهم باعتبارها الهيئة التنفيذية للاتحاد، في هذا الصدد تنص نفس المادة من الاتفاق المذكور أعلاه على أن البرلمان الأوروبي " يمارس وظيفة الرقابة السياسية والاستشارية ، وينتخب رئيس المفوضية ..."³. فالمادة 17 من المعاهدة تنص على أن " البرلمان ينتخب رئيس المفوضية بأغلبية أعضائه باقتراع سري" و " إذا لم يحصل المرشح على الأغلبية

¹ " Le PE après le traité de Lisbonne: un rôle plus important dans la construction de l'Europe", Vu du site : <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en/powers-and-procedures/the-lisbon-treaty>, consulté le 17/05/2018.

² Ibid.

³ " À propos du Parlement, Pouvoirs et procédures", Vu du site : <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fr/powers-and-procedures>, consulté le 28/07/2018.

المطلوبة، يدعو رئيس البرلمان رئيس المجلس الأوروبي لاقتراح مرشح جديد للانتخابات، خلال شهر واحد، ويتم ذلك وفقا لنفس الإجراء."

كذلك، يحق لرئيس البرلمان الأوروبي التكلم في بداية كل قمة أوروبية لعرض موقف المؤسسة التي يرأسها حول الموضوعات التي يعالجها رؤساء الدول والحكومات ، وفي كل قمة يقدم رئيس المجلس الأوروبي تقريرا للبرلمان حول النتائج.

أخيرا منحت معاهدة لشبونة البرلمان الأوروبي حق إبداء رأيه في العمل الخارجي للاتحاد؛ فالمادة 117 من قانونه الداخلي المستمد من المعاهدة تنص على أن " قبل تعيين المرشحين لمنصب رئيس ممثلية الاتحاد الأوروبي في دولة غير الدول الأعضاء، يمكن دعوتهم أمام اللجنة المسؤولة للإدلاء ببيان والإجابة عن الأسئلة." وفي هذا الصدد " في غضون شهرين من الجلسة المشار إليها، يجوز للجنة المسؤولة، حسب الحالة، اعتماد قرار أو تقديم توصية مباشرة بشأن التعيين."

2. الإجراءات الرئيسية لعمل البرلمان :

يعمل البرلمان في حلقة تجمع بين مجموعة من العناصر؛ إضافة إلى النواب ممثلين في المجموعات السياسية، نجد الرئيس ونوابه، واللجان البرلمانية الدائمة (20 لجنة تختص بجميع القطاعات). حيث يفصل النظام الداخلي للبرلمان الأوروبي(2019-2024) في طريقة تعيين الرئيس ونوابه اللذين تختارهم الأغلبية في اقتراع سري على مرحلتين، كذلك " الترشيحات لا تُقدم إلا عن طريق المجموعات السياسية أو عن طريق عدد من النواب الذين وصلوا إلى الحد الأدنى..." (المادة 15 من القانون الداخلي) هاته الأخيرة تؤكد على أن " عند انتخاب الرئيس ونوابه، ينبغي مراعاة التمثيل العادل للاتجاهات السياسية ، فضلا عن التوازن بين الرجال والنساء.."؛ في حين حُدِّت مدة عهدة الرئيس ونوابه بسنتين ونصف (المادة 19 من نفس القانون).¹ أما اللجان البرلمانية الدائمة (الشؤون الخارجية، الصحة والعمل، الأمن والدفاع، العدالة والشؤون الداخلية،...) مهمتها تتمثل في الإعداد لمشاريع قوانين والتي يتم عرضها للمناقشة والتصويت لاحقا في جلسات عامة؛ حيث ينقسم النواب على اللجان العشرين المتخصصة (ترشحهم المجموعات السياسية ومجموعة الغير مسجلين)، وتتكون كل لجنة من 25 إلى 73، وتنتخب هاته الأخيرة رئيسا لها وأربعة نواب لمدة عامين ونصف.²

¹ "Règlement intérieur du parlement européen"(2019-2024), Vu du site : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/RULES-9-2019-07-02-TOC_FR.html, consulté le 02/03/2019.

² "À propos des commissions ", Vu du site : <https://www.europarl.europa.eu/committees/fr/archives/8/home>, consulté le 15/07/2018.

تتم مناقشة القوانين والتصويت النهائي عليها في " الجلسات العامة " Sessions plénières التي تتعقد عادة في "سترازبورغ" أربعة أيام في الشهر، كما تعقد إضافيا أحيانا في " بروكسل"¹. فعملية المناقشة تبدأ بفحص القواعد القانونية للمشاريع (مدى مطابقتها للمعاهدات الأوروبية، مدى احترامها للحقوق الأساسية، ومطابقتها للصلاحيات التشريعية للبرلمان)؛ وتطابقها مع القدرات المالية للاتحاد الأوروبي. لتمر على على القراءة الأولى(رأي البرلمان) والقراءة الثانية (رأي المجلس)، ثم لمرحلة المفاوضات بين المؤسسات الأوروبية (البرلمان والمجلس)؛ لتصل أخيرا لمرحلة خاتمة الإجراءات التي تُكَلَّل بعملية الإمضاء ونشر القوانين المعتمدة.²

ثالثا: العلاقة مع البرلمانات الوطنية

جاء البروتوكول الأول من آخر معاهدة للاتحاد الأوروبي(الصادرة في الجريدة الرسمية للاتحاد الأوروبي لسنة 2008) ليحدد علاقة البرلمان الأوروبي مع البرلمانات الوطنية للدول الأعضاء؛ حيث اتفقت الأطراف المتعاقدة حول إطار منظم لهاته المسألة، رغبة منها في تشجيع مشاركة أوسع للبرلمانات الوطنية في أنشطة الاتحاد الأوروبي، وتعزيز قدرتهم على التعبير عن وجهة نظرهم ونظرت مواطنيهم بشأن قوانين الاتحاد الأوروبي.³

تم التفصيل في هذا الأمر عن طريق تخصيص مجموعة مواد البروتوكول (1-8) للبرلمانات الوطنية منها " يتم إحالة مسودة القوانين التشريعية الصادرة عن البرلمان الأوروبي مباشرة من قبل البرلمان الأوروبي إلى البرلمانات الوطنية..."، "يحيل البنك المركزي الأوروبي والبنك الأوروبي للاستثمار قوانينه إلى البرلمانات الوطنية"، "يجوز للبرلمانات الوطنية مخاطبة رئيس البرلمان والمجلس الأوروبي بشأن مطابقة مشروع قانون تشريعي مع مبدأ الاختصاص التشريعي المشترك بين الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء".⁴

كما تم تخصيص مادتين من البروتوكول (9-10) للتعاون بين البرلمانات حيث " يشترك البرلمان الأوروبي والبرلمانات الوطنية لتنظيم وتحديد نمط فعال للتعاون بينهما..."، "... يتم تنظيم مؤتمر الهيئات البرلمانية ولجانها المتخصصة، كما يمكن تنظيم مؤتمرات برلمانية حول موضوعات متعلقة بالأفراد، كقضايا الأمن المشترك، وقرارات المؤتمر لا تلزم البرلمانات الوطنية ولا تحكم مسبقا على موقفها".⁵

¹ " Parlement européen en Bref ", Op.cit.

² "Règlement intérieur du parlement européen"(2019-2024) , Op.cit.

³ Journal officiel de l'Union européenne, " version consolidée du traité sur l'union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'union européenne ", Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 9-05-2008, P203.

⁴ Ibid., PP203-204.

⁵ Ibid., P205.

الفرع الثاني: المجلس الأوروبي

غالبا ما يتم الخلط بين المجالس الموجودة في الاتحاد الأوروبي، باعتبار أنها تتشابه في الأسماء؛ لكن يتم التمييز بينها انطلاقا من صلاحياتها وأعضائها الداخليين. "المجلس الأوروبي" (Conseil Européen) هو أحد أهم المؤسسات الأوروبية الرئيسية، باعتباره أعلى هيئة تجتمع فيها الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، حيث جعلت منه معاهدة لشبونة 2009 مؤسسة قائمة بذاتها (بعدها كان مجرد اجتماعات بين الدول الأعضاء)؛ فهو يجمع رؤساء هاته الدول أو رؤساء الحكومات إضافة إلى رئيس المفوضية، من أجل تحديد الأولويات السياسية الكبرى للاتحاد، يتدخل في مرحلة الأزمات الداخلية، يقدم أيضا حلولاً في حالة الخلاف بين الدول الأعضاء وحل المشاكل التي لا يمكن لباقي المؤسسات حلها، مقره "بروكسل".

يجتمع أربع مرات في السنة (مارس، جوان، أكتوبر وديسمبر) كما يمكنه الاجتماع بصفة طارئة بناء على طلب رئيسه، لمعالجة القضايا الطارئة، والتي تم تكثيفها خلال مرحلة خروج بريطانيا وأيضا في مرحلة الأزمة الاقتصادية؛ هاته الاجتماعات يطلق عليها اسم "القمم الأوروبية"¹. إلى ذلك، تُتخذ القرارات بالإجماع أو بعد موافقة الأغلبية خلال فترة المفاوضات، والتي تتم قبل القمم الأوروبية التي بدورها تُعلن فيها القرارات؛ في حين تبقى صلاحية الانتخاب من اختصاص رؤساء الدول وحكوماتهم دون سواهم. في هذا الإطار تحدد المادة 15 من معاهدة الاتحاد الأوروبي (معاهدة لشبونة 2009) وظيفة المجلس الأوروبي بوصفه "الدافع الرئيسي لتنمية الاتحاد، ويحدد المبادئ التوجيهية لسياسته العامة..". كذلك "يحدد رؤساء الدول والحكومات الأولويات والجدول الزمني لعملية البناء الأوروبي"².

أولا: صلاحيات ومهام المجلس الأوروبي

يلعب المجلس الأوروبي دورا هاما وأساسيا في عملية التوجيه السياسي والاقتصادي للاتحاد، كما يتخذ القرارات الحاسمة في كبرى الملفات كقضية توسيع الاتحاد، وتعديل المعاهدات الموجهة للعمل الأوروبي المشترك؛ ولكي تكون هاته القرارات فعالة، يجب أن تأخذ صفة المراقب للإجراءات المتبعة أثناء إصدار أي نص قانوني داخل مؤسسات الاتحاد الأوروبي (اقتراحات المفوضية، تصويت البرلمان ومجلس الاتحاد الأوروبي). كما يتبنى المجلس الأوروبي الإعلانات الدبلوماسية ووضع الخطوط العريضة للسياسة الخارجية والأمن المشترك (مكافحة الإرهاب على سبيل المثال)³.

¹ "Conseil européen, Conseil de l'UE, Conseil de l'Europe : comment les distinguer ?" Vu di site : <https://www.touteleurope.eu/actualite/conseil-europeen-conseil-de-l-ue-conseil-de-l-europe-comment-les-distinguer.html> , consulté le 07/08/2018 .

² " Le conseil européen en bref ", Vu du site : https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-council_fr, consulté le 07/08/2018.

³ " Le conseil européen", Vu du site : <https://www.lemondepolitique.fr/cours/union-europeenne/institutions-europeennes/conseil-europeen>, consulté le 16/08/2017.

على كل، كما هو مبين في الموقع الرسمي للمجلس الأوروبي، هذا الأخير له مجموعة من الصلاحيات وتوكل له مهمات نذكرها فيما يلي:

- يقرر التوجهات العامة وأولويات الاتحاد السياسية، لكن لا يعتمد قوانين تشريعية؛
- يتعامل مع القضايا المعقدة والحساسة التي لا يمكن حلها على مستوى أدنى من التعاون الفوق قومي (مصير البناء الأوروبي مثلا)؛
- يحدد مبادئ السياسة الخارجية والأمنية المشتركة، مع مراعاة المصالح الإستراتيجية للاتحاد الأوروبي، خاصة تلك المتعلقة بالدفاع؛
- يرسم تعيين بعض المرشحين لشغل مناصب عليا في الاتحاد كرئاسة البنك المركزي الأوروبي والمفوضية؛
- يمكنه أيضا، وفي كل قضية، مطالبة المفوضية بإعداد اقتراح أو العودة إلى مجلس الاتحاد الأوروبي قبل تنفيذ أي قرار.¹

فالمجلس الأوروبي يمكن اعتباره العلية السوداء التي تفكر، تصنع، وتوضح صورة الاتحاد الأوروبي على المستوى الداخلي والخارجي؛ فنتائج المفاوضات والقرارات التي تتم داخله ومن خلال القمم الأوروبية، يمكن اعتبارها مصادر تشريع لجميع القضايا المهمة والمستجدة داخل الاتحاد.

ثانيا: رئاسة المجلس الأوروبي؛ أي نمط ولأي غرض؟

لقد كانت رئاسة المجالس الأوروبية (المجلس الأوروبي ومجلس الاتحاد الأوروبي) العنصر أكثر وضوحا، وهذا حتى دخول معاهدة لشبونة 2009 حيز التنفيذ؛ والتي أدخلت تغييرات جوهرية على الرئاسة وذلك عن طريق تأسيسها لمنصب "رئيس المجلس الأوروبي"²؛ فرئاسة المجلس الأوروبي تتخذ نمطين، نمط إداري تمثيلي ونمط سياسي عملياتي؛ النمط الأول (إداري تمثيلي) يجسده رئيسه الذي يتم انتخابه وتعيينه من قبل رؤساء الدول والحكومات العضو في الاتحاد؛ ورئاسة تشاركية بين الدول الأعضاء توكل لها مهمة رسم السياسات العامة والكبرى لحظة المفاوضات والقمم الأوروبية؛ والتي يتم نشرها على شكل قرارات وبيانات في دوريات مختلف المؤسسات الأوروبية. فما المقصود بالرئاسة الدورية والرئاسة الإدارية؟ ما الغرض منها؟ وماهي حدود وصلاحيات كل منهما؟

1. الرئاسة الدورية (Présidence tournante)

يقصد بها تبادل قيادة الاتحاد الأوروبي بين الدول الأعضاء، وهذا من اجل إضفاء الطابع "الاتحادي" في التسيير والذهاب نحو مزيد من الانسجام في صناعة القرار الأوروبي بين الدول

¹ "Le conseil européen", Op.cit.

² Yann-Sven Rittelmeyer, " L'institutionnalisation de la présidence du Conseil européen : entre dépendance institutionnelle et inflexions franco-allemandes", Politique européenne, N°35, Mars 2011, P55.

الأعضاء في الاتحاد ؛ الفكرة ظهرت بميلاد أول تعاون بين هاته الأخيرة والمتمثل في مجلس أوروبا سنة 1949 (للمزيد أنظر المطلب الثاني من المبحث).

من جهة أخرى، نفوذ الدول الكبرى في الاتحاد الأوروبي (فرنسا وألمانيا وبدرجة اقل بريطانيا سابقا) داخل المجلس الأوروبي (مجلس أوروبا سابقا)، لطالما اعتبر عائقا في وجه الذهاب بالعمل الأوروبي المشترك والموسع إلى مستويات أعلى.¹

وعليه، الرئاسة الدورية أصبحت خاصة لصيقة بـ "مجلس الاتحاد الأوروبي" (يسمى أحيانا بمجلس الوزراء أو المجلس)؛ حيث تتولى كل دولة عضو رئاسة المجلس لمدة 6 أشهر، وهذا ما سنتعرض له بالتفصيل في تطرقنا لعنصر "مجلس الاتحاد الأوروبي". فتطرقنا لها في هذا العنصر ناجم عن العلاقة بين المجلس الأوروبي ومجلس الاتحاد الأوروبي كمؤسستين محوريتين في البناء الأوروبي، باعتبارهما الحيز الذي يجمع بين الدول الأعضاء بشكل مباشر!

2. الرئاسة الدائمة – الإدارية – (Présidence permanente)

التأسيس لرئاسة مستقرة للمجلس الأوروبي تعتبر احد التجديدات الكبرى لمشروع " الدستور الأوروبي" (الفاشل) التي أتت به معاهدة لشبونة². حسب السفير البلجيكي الأسبق، والباحث في المعهد الملكي للدراسات الدولية "فيليب شوثات" (Philippe Schoutheete)، وفي دراسة مقدمة من قبل مركز التفكير "Notre Europe"، الرئاسة المستقرة هي التجسيد للرغبة الفيدرالية لمعاهدة لشبونة 2009، حيث جعلت من اجتماعات الدول الأعضاء مؤسسة قائمة بذاتها ، فشكل المجلس الأوروبي حاليا هو تعبير لرغبة معاهدة لشبونة في التعزيز المرحلي للطابع الفوق قومي والعبير وطني للاتحاد الأوروبي.

في ظل هاته المقاربة، تتمثل مهمة الرئيس الأساسية في التحضير لاجتماعات المجلس الأوروبي، تسيير المناقشات، والعمل على الوصول إلى التوافقات، الإجماع، واستنتاجات مشتركة بين الدول الأعضاء والسهر على تنفيذها؛ في حين تعتبر خاصيات كالسلطة الأخلاقية، ثقة أغلبية الدول الأعضاء، والتحكم في القضايا الرئيسية للاتحاد الأوروبي ؛ شروط أساسية لتولى هذا المنصب.³ فمهمة رئيس المجلس الأوروبي مهمة إدارية بحتة، ذلك أن الموافقة على مختلف السياسات خاصة مرتبط بالدول الأعضاء دون سواها .

¹ Yann-Sven Rittelmeyer, Op.cit.

² Virginie Hervé, "Le président du conseil européen est-il élu à la manière d'un empereur germanique?", Vu du site : <https://www.taurillon.org/Le-president-du-Conseil-europeen-est-il-elu-a-la-maniere-d-un>, consulté le 18/12/2017.

³ Philippe Schoutheete, " Conseil européen et méthode communautaire" , Policy Paper , N°57, juillet 2012, P15.

هذا الرئيس، ينتخب ويعين من قبل الدول الأعضاء لعهدة رئاسية مدتها سنتين ونصف، قابلة للتجديد مرة واحدة؛ وهذا عن طريق عملية اختيار خاصة نوعا ما (معقدة من الناحية الدستورية) وهي الأغلبية المؤهلة المعززة " Majorité qualifiée renforcée " * (حسب المادة 15 من تعديل لشبونة 2009) ، حيث :

- تُعبر نسبة 72% من الدول الأعضاء ايجابيا خلال الانتخاب، الأمر الذي يمثل 20 دولة عضو من مجموع 27 (بعد خروج المملكة المتحدة)؛
- يجب على الدول التي تؤيد الاقتراح (اقتراح الرئيس) أن تمثل حوالي 65% على الأقل من سكان الاتحاد الأوروبي.

أما عن طريقة العمل؛ فترئيس المجلس الأوروبي يقدم إلى مجلس الشؤون العامة الموجود في مجلس "الاتحاد الأوروبي" والمتكون من وزراء الشؤون الأوروبية في الدول الأعضاء، يقدم مسودة جدول الأعمال المتمثلة في " مشروع توجيهي لاجتماع المجلس الأوروبي " - الذي يناقش بين الوزراء المذكورين أعلاه -، والتي ستسمح فيما بعد للرئيس بوضع جدول الأعمال وتحديد الموضوعات الحساسة للاجتماع المقبل لرؤساء الدول والحكومات.

نشير أيضا، أن رئيس المجلس الأوروبي وعلى مستواه، مكلف بالتمثيل الخارجي للاتحاد الأوروبي في الأمور المتعلقة بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة والتي يساعده فيها الممثل الأعلى للشؤون الخارجية، كما أنه يمثل الاتحاد في القمم الدولية مع رئيس المفوضية. أخيرا؛ يمارس رئيس المجلس الأوروبي وظيفته بدوام كامل ولا يمكنه جمعها مع مهمة وطنية في نفس الوقت.¹

ما يمكن ملاحظته من خلال نمط عمل المجلس الأوروبي ، أنه وعلى الرغم من إنشاء منصب خاص بالرئيس، والتخلي عن الرئاسة الدورية، وباعتباره المؤسسة التي تتولى مهمة رسم السياسات الكبرى للاتحاد الأوروبي ككيان فوق قومي!؛ لم يتم بعد تحجيم الرغبة الوطنية للدول الأعضاء خاصة الكبرى منها؛ وهو ما تم استنتاجه من خلال الصلاحيات المحدودة لرئيس المجلس الأوروبي، طريقة اختياره، وعلاقته بالممثلين المباشرين للدول الأعضاء في المؤسسات الأوروبية الأخرى على رأسها مجلس الاتحاد الأوروبي.

الفرع الثالث: مجلس الاتحاد الأوروبي

" مجلس الاتحاد الأوروبي " (Conseil de l'Union Européenne) هو جهاز رئيسي آخر ضمن الأجهزة السبعة الحيوية للاتحاد الأوروبي، يأخذ تسميات أخرى (مجلس الوزراء، المجلس)؛ كما

* للمزيد أنظر : <https://www.touteurope.eu/actualite/qu-est-ce-que-la-majorite-qualifiee.html>

¹ Justine Daniel, "Le président du Conseil européen : rôle et nomination", Vu du site: <https://www.touteurope.eu/actualite/le-president-du-conseil-europeen-role-et-nomination.html>, consulté le 22/05/2019.

انه كان موضع تحديث من قبل جميع المعاهدات الأوروبية بعد " ماستريخت" ¹؛ ففي نوفمبر 1993، عند دخول هاته الأخيرة حيز التنفيذ، اخذ التسمية المبينة أعلاه؛ التي حاولت إعطائه بعدا سياسيا يضاف للبعد الاقتصادي الموجود الذي جُسد في مجلس وزراء السوق في مرحلة المجموعة الاقتصادية الأوروبية (للمزيد أنظر المطلب الثاني من المبحث).

نظرا لتشعب الأعمدة الثلاثة لمعاهدة ماستريخت، ونتيجة للطابع الفوق قومي للمؤسسات الأوروبية الثلاثة (البرلمان، المفوضية ومحكمة العدل)، لم تستطع هاته الأخيرة التحكم وتسيير بعض الملفات المرتبطة بالطابع الوطني الخاص (العدالة والشؤون الداخلية JAI)؛ ولهذا كان من الطبيعي أن تتولى مؤسسة "مجلس الاتحاد الأوروبي" دور الموقِّع بين الطابع الفوق قومي للاتحاد الأوروبي وبين الرغبة الوطنية لأعضائه. ²

في هذا الإطار، "مجلس الاتحاد الأوروبي" هو هيئة تتألف وتجمع وزراء الدول الأعضاء حسب القطاع موضوع النقاش، حيث يقدم ويتحدث كل وزير (عضو) موقف دولته باعتباره ممثلا؛ كذلك المجلس يعتبر مؤسسة تشريعية ثانية مناصفة مع البرلمان (بناء على توصيات معاهدة لشبونة 2009)؛ تعقد اجتماعاته غالبا في مدينة بروكسل وأحيانا في لوكسمبورغ. ³ يُسيّر المجلس بالرئاسة الدورية للدول الأعضاء، ويجمع الوظيفتين التشريعية (مع البرلمان) والتنفيذية (مع المفوضية)، حيث:

- يفاوض ويتبنى تشريعات الاتحاد الأوروبي مع البرلمان، على أساس مقترحات مقدمة من المفوضية الأوروبية؛
- ينسق سياسات الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي؛
- يطور السياسة الخارجية والأمنية للاتحاد الأوروبي استنادا على توجيهات "المجلس الأوروبي"؛
- يبرم اتفاقيات بين الاتحاد الأوروبي ودول أخرى أو منظمات دولية؛
- يعتمد الميزانية السنوية للاتحاد مع البرلمان الأوروبي (كما تم توضيحه سابقا في عرض لمعاهدة لشبونة 2009). ⁴

أولا: رئاسة مجلس الاتحاد الأوروبي، تبادل الأدوار من أجل تكريس الطابع الاتحادي في التسيير؟
بناء على ما سبق، يختلف مجلس "الاتحاد الأوروبي" عن "المجلس الأوروبي" في نمط التسيير، الأعضاء، والصلاحيات؛ فالرئاسة الدورية كما سبق وأن تحدثنا، خاصة تتعلق بالمجلس؛

¹ عبد الوهاب محمد، الاتحاد الأوروبي والعلاقات اليمينية الأوروبية 1990-2010، ط2، الأردن: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2011، ص 33.

² " Le conseil européen et le conseil de l'UE au fil du temps ", Rapport produit par le conseil de l'union européenne, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, Juin 2016, P31.

³ مخلد عبيد، مرجع سابق، ص 137.

⁴ " Conseil de l'Union Européenne en bref ", Vu du site : https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/council-eu_fr, consulté le 16/07/2018.

فهاته الخاصة - الرئاسة الدورية للاتحاد الأوروبي - تم إدراجها مع تأسيس "الجماعة الأوروبية للفحم والفلوآذ" وبعدها معاهدة روما؛ وتم تطويرها بشكل كبير مع مرور الوقت وتوالي المراحل البنائية للاتحاد الأوروبي. مؤخرا، وابتداء من سنة 2007، الرئاسة الدورية أخذت اسم "الثلاثية" **Trio**؛ حيث أسست معاهدة لشبونة نظاما رئاسيا من أجل التوازن المؤسسي بين رئيس المجلس الأوروبي ورئاسة الدول الأعضاء.¹ فما المقصود بثلاثية الرئاسة للاتحاد الأوروبي، ولأي غرض تم التأسيس لهذا النمط من التسيير؟

من أجل فهم معنى "ثلاثية الرئاسة"، يجب أولا التطرق لنمط رئاسة "مجلس الاتحاد الأوروبي"، هاته الأخيرة تمارسها كل دولة عضو لمدة 6 أشهر؛ حيث تمثل وجه وصوت الاتحاد الأوروبي الذي يتحدث نيابة عن جميع الدول الأعضاء؛ وخلال هاته الفترة (6 أشهر من رئاسة المجلس) تعمل الدولة التي تتولى مهمة الرئاسة على التنسيق في "مجموعة الثلاثية الرئاسية"؛ هذا النظام جسده أيضا اتفاقية لشبونة 2009؛² في هذا الإطار، تعمل ثلاثة دول أعضاء (المبرمجة رئاستها في الثلاث عهديات المقبلة) بصفة مشتركة لمدة 18 شهرا مع تداول الرئاسة لمدة 6 أشهر بشكل دوري بين جميع الأعضاء، وتطور بينها برنامج مشترك لعمل الاتحاد؛ في حين يسمح هذا الإجراء بضمان مزيد من الاستمرارية وتنسيق الرؤى بين جميع الدول العضوة في الاتحاد الأوروبي. فتعقيدات السياسة الأوروبية بعد التوسع المتتالي للاتحاد الأوروبي، والطابع المتقطع للرئاسة الدورية (الفردية)، ساهما في نوع من عدم التناسق وجعل من رئاسة الاتحاد الأوروبي مهمة صعبة لبعض الدول الأعضاء (خاصة الصغرى منها)؛³

ثانيا: صلاحيات وطريقة عمل المجلس

كما أسلفنا، يمارس المجلس الوزاري على قدم المساواة مع البرلمان، الوظيفة التشريعية. ففي الإجراءات التشريعية العادية، وبعد اقتراح من المفوضية، وبعد قراءة أولية للبرلمان؛ يتم إرسال النص المقترح للمجلس للنظر فيه واعتماد اقتراحات البرلمان؛ في حين لا يمكن اعتماد نص في حالة الخلاف بين المؤسستين (المجلس والبرلمان)، وفي حالة استمرار الخلاف، يتم حل الإشكال عن طريق لجنة توفيق.

¹ Filippa Chatzistavrou, " Les états de l'union européenne, moteur d'une forme de gouvernance inédite : Le trio de présidences ", **Gouvernance Européenne** , N ° 568 , Mai 2013, P275.

² "La présidence du Conseil de l'UE" ? Vu du site <https://www.consilium.europa.eu/fr/council-eu/presidency-council-eu/>, consulté le 25/07/2018.

³ Filippa Chatzistavrou, Op.cit, P277.

في الحالات الأخرى والغير عادية(ظرف طارئ لم تتطرق إليه المعاهدات الأوروبية)، يحتاج المجلس إلى طلب استشارة بسيطة أو التصويت بدون إمكانية الموافقة والتعديل من قبل البرلمان الأوروبي.

المجلس أيضا هو العمود الثاني للسلطة المالية ؛ حيث يمكنه توقيف وتعديل ميزانية الاتحاد الأوروبي مع البرلمان ، حيث يحوز هذا الأخير دور أساسي في إجراءات اعتماد الميزانية السنوية ويمكنه هو أيضا رفض وتعديل مشروع الميزانية على الرغم من رفض المجلس ، بشرط تصويت أغلبية أعضائه بعد 14 يوم من قرار المجلس.¹

من جهة أخرى، زيادة على كونه هيئة تجمع وزراء كل دولة عضو (حسب القطاع موضع النقاش)؛ هاته الأخيرة ممثلة أيضا من قبل مُمثلة دائمة يسيرها سفير الذي ينظم مع باقي سفراء الدول الأعضاء عملية الإعداد لاجتماعات المجلس، هذا الأخير، يحوز صلاحيات التشريع والنظر في 10 قطاعات وهي الفلاحة والصيد والمنافسة، العدالة والشؤون الداخلية، التشغيل والسياسة الاجتماعية، الصحة والمستهلكين، النقل والاتصال، الطاقة والمناخ، الشؤون العامة، الشؤون الخارجية، الشؤون الاقتصادية والمالية، التربية والتعليم والثقافة². أما رئاسة اجتماعات المجلس فيتكفل بها وزير الدولة العضو التي تحوز الرئاسة الدورية للاتحاد الأوروبي (مجلس الاتحاد الأوروبي)؛ عدا اجتماع الشؤون الخارجية يتزأسه الممثل الأعلى للشؤون الخارجية والأمن.

بخصوص طريقة التصويت واعتماد القوانين؛ فتكون بطريقة علنية من قبل وزراء الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، حيث تُتخذ القرارات عادة بأغلبية مؤهلة الممثلة ل 55% من الدول الأعضاء(15 دولة عضو من 27) ، والتي تمثل على الأقل 65 % من سكان الاتحاد الأوروبي. يجب الإشارة أيضا، على انه يمكن توقيف قرارات المجلس بشرط توفر أربعة دول الذين يمثلون على الأقل 35% من سكان الاتحاد الأوروبي؛ باستثناء الملفات الحساسة كالسياسة الخارجية التي تشترط الإجماع.³

ما يمكن ملاحظته من خلال عرض لتشكيلة مجلس الاتحاد الأوروبي، صلاحياته وطريقة عمله؛ نستشف أنه مؤسسة حاولت من خلالها آخر معاهدة للاتحاد الأوروبي، تحقيق التوازن داخل البنيان المؤسسي للاتحاد الأوروبي؛ لكن على المستوى العملي، لا يزال صنع القرار الأوروبي ومن خلال الرئاسة الدورية للمجلس ؛ يجسد الرغبة الوطنية للدول الأعضاء (خاصة الكبرى منها)، ذلك أنها

¹ "Le Conseil de l'Union européenne", Vu du site : <https://www.toutteleurope.eu/actualite/le-conseil-de-l-union-europeenne.html> , consulté le 30/07/2018.

² Ibid.

³ " Conseil de l'Union Européenne en bref", Op.cit.

تمارس وظائفها ورغباتها الوطنية على المستوى الأوروبي لمرحلة معينة من الزمن.¹ أيضا، الدور التشريعي الموازي لدور البرلمان (عدى اعتماد الميزانية) ، من شأنه تعطيل الذهاب بالاتحاد الأوروبي لكيان فوق قومي ، ذلك أن التجاذبات بين ممثلي الدول الأعضاء حيال القضايا المصيرية للاتحاد الأوروبي (التمسك بالسيادة) تمس بالطابع الفوق وطني لمؤسساته !

الفرع الرابع: المفوضية الأوروبية

تعتبر من بين الفاعلين المتدخلين في العمل الأوروبي المشترك؛ المفوضية الأوروبية (Commission européenne) مؤسسة أخرى محورية في البنيان السياسي الأوروبي؛ فهي الذراع التنفيذي للاتحاد الأوروبي (على المستوى الداخلي والخارجي)، وهي مسؤولة عن ضمان تنفيذ السياسات العامة التي يقرها مجلس الوزراء والبرلمان، إضافة إلى أنها مكلفة بصياغة مقترحات للتشريع، لا سيما مشروع توقعات الميزانية السنوية²؛ في حين تتولى هيئة مفوضين عمل هاته المؤسسة، والذين يعملون بدورهم على أولويات سياسية محددة يحددها رئيس المفوضية.³ على كل، للمفوضية الأوروبية عدد من المهام المتعددة الجوانب؛ نذكر منها:

- اقتراح نصوص قانونية جديدة: فهي المؤسسة الوحيدة المخولة بتقديم نصوص تشريعية للبرلمان والمجلس من أجل النظر فيها واعتمادها.
- إدارة سياسات الاتحاد الأوروبي وتصريف الاعتمادات المالية الأوروبية: حيث تُنَبِّث الأولويات المالية للاتحاد الأوروبي، وهذا بالتعاون مع البرلمان والمجلس؛ إضافة إلى مراقبة طريقة تصريف الميزانية بالتعاون مع مجلس المحاسبة.
- السهر على احترام القانون الأوروبي: حيث تعمل مع محكمة العدل على مراقبة التنفيذ الصحيح للتشريعات الأوروبية داخل كل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.
- تمثل الاتحاد الأوروبي في العالم : حيث تُعبر باسم جميع الدول الأعضاء داخل المنظمات الدولية، لا سيما في مجالات التجارة الخارجية؛ زيادة على أنها تتفاوض بخصوص الاتفاقيات الدولية التي تتعلق بالاتحاد الأوروبي⁴ (الشراكة الاورو-متوسطة مثلا).

¹ Michel Mangenot, " La présidence du conseil : Sociologie d'une institution de l'Union Européenne ", **Politique Européenne**, N° 35, Mars 2011, P16.

² Sonia Mazey et Jeremy RICHARDSON, " La Commission européenne : une bourse pour les idées et les intérêts" , **Revue Française de Science Politique** , Vol. 46, Mars 1996, P409.

³ "À propos de la Commission européenne", Vu du site : https://ec.europa.eu/info/about-european-commission_fr , consulté le 13/05/2019.

⁴ " Commission européenne en bref ", Vu du site : https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-commission_fr , consulté le 13/05/2019.

أولاً: اختيار الرئيس والمفوضين، أي طريقة؟

اختيار المفوضين والرئيس تتم كل 5 سنوات قابلة للتجديد مرة واحدة؛ فمنذ دخول معاهدة لشبونة حيز التنفيذ، رئيس المفوضية الأوروبية شخصية "منتخبة" من قبل البرلمان الأوروبي بأغلبية أعضائه، وهذا بعد اقتراح "المجلس الأوروبي" (المادة 17 من المعاهدة)؛ وبالتالي رؤساء الدول وحكومات الدول الأعضاء هم من يقترحون الشخصية التي يرون فيها التأهيل لاستلام منصب الرئيس. وفي حالة عدم تصويت النواب الأوروبيين بالأغلبية على شخص الرئيس، يجب على "المجلس الأوروبي" اقتراح مرشح جديد في آجال شهر.

بعد اختيار الرئيس، يتفق هذا الأخير مع المجلس على اقتراح الأعضاء المفوضين بما فيهم الممثل الأعلى للشؤون الخارجية والأمن، وهذا على أساس الاقتراحات المقدمة من قبل الدول الأعضاء. بعد ذلك، يتم سماع كل مفوض من قبل أعضاء البرلمان، ليخضع جميع المفوضين للتصويت بالموافقة من قبل البرلمان الأوروبي (عدد المفوضين بعد خروج بريطانيا يتمثل في 27 مفوض بما في ذلك الرئيس والممثل الأعلى للشؤون الخارجية والأمن).¹

ثانياً: طريقة عمل المفوضية الأوروبية ونمط العلاقة مع الدول الأعضاء

كمؤسسة مهمة في البنيان الأوروبي، تجتمع المفوضية مرة واحدة في الأسبوع على الأقل، وتتخذ القرارات بالأغلبية البسيطة (كل مفوض يحوز على صوت واحد)؛ ويعمل في مكاتبها سواء في بروكسل أو لوكسمبورغ أكثر من عشرون ألف موظف، يتولون مختلف المهام من ترجمة، إعداد التقارير، والتنسيق مع مختلف المؤسسات الأوروبية والدول الأعضاء.²

يحدد الرئيس التوجه السياسي للمفوضية، والذي من شأنه السماح للأعضاء المفوضين وضع الأهداف الإستراتيجية وتطوير برنامج عمل سنوي؛ في حين يتم اتخاذ القرار بصفة جماعية بحيث يتساوى جميع المفوضين (عدى الرئيس) في المركز القانوني المسير لعملية اتخاذ القرار، وفي الوقت نفسه هم مسؤولون عن القرارات المتخذة.

إلى ذلك، يتم إعداد قائمة "المشاريع ذات الأولوية" وهذا من طرف نائب الرئيس ومجموعة من المفوضين، للسماح للمفوضية كمؤسسة قائمة بذاتها للعمل بطريقة مستقرة ومتناسقة. نفس مقترحات المشاريع تقدم لمجموع المفوضين لقبولها، وفور قبولها تُحوّل للمجلس والبرلمان للتشريع والمصادقة.³ أما عن علاقة المفوضية الأوروبية مع الدول الأعضاء، فهي تقع في صميم الهيكل المؤسسي للاتحاد الأوروبي وفي قلب مناقشاته، ذلك أنها - أي المفوضية - تُمثل الجسر الممرز للطابع الفوق

¹ "La commission européenne", Vu du site : <https://www.touteleurope.eu/actualite/la-commission-europeenne.html>, consulté le 20/05/2019.

² عبد الوهاب محمد، مرجع سابق، ص35.

³ " Commission européenne en bref ", Op.cit.

قومي ووطني للاتحاد الأوروبي والذي يمكن أن يؤدي إلى تجاوز السيادة الوطنية ؛ وهذا نظرا لطابعها الديناميكي المجسّد في طريقة عملها على المستوى الداخلي والخارجي، وحضورها الدائم في أغلب الملفات التي تهم الاتحاد الأوروبي بنيانا وتنظيما مجتمعيا.¹

وعليه، تُطوّر المفوضية وبصفة مستمرة سياسات لتحسين جودة التنظيم من خلال دراسات الجدوى لمختلف القوانين الوطنية؛ وتحول مجموعة كبيرة من هاته الأخيرة إلى البنيان القانوني الاتحادي (مشاريع قوانين)، حتى تتلاءم مطالب المجتمعات الأوروبية مع الأهداف السياسية للاتحاد الأوروبي ، بحيث لا تخلق عقبات جديدة أمام السير الحسن للعمل الأوروبي المشترك.

ففي دراسة قدمتها منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) سنة 2010، حول تكييف التشريعات الوطنية مع القانون الأوروبي (Transposer les directives communautaires)، لا زالت هاته العملية تعرف تأخرا في أغلب الدول الأعضاء في الاتحاد بسبب المقاومة الداخلية على المستوى المحلي (بلديات، مقاطعات، أحزاب سياسية، منظمات..)، الأمر الذي قد يؤدي إلى نوع من اللااستقرار القانوني (L'insécurité judiciaire) في النطاق الجغرافي للاتحاد الأوروبي، خاصة حيال بعض القضايا القيمة للأفراد (الحرية، الهوية، الدين، الهجرة واللجوء...)².

وبالتالي، وفي إطار عملها الأوروبي الداخلي ، تحاول المفوضية التعاون مع المؤسسات السياسية الوطنية (المجالس والمحاكم الدستورية الوطنية ، البرلمانات الوطنية والأجهزة التنفيذية) للوصول إلى اجتهادات قضائية من شأنها تقريب وجهات النظر بين القوانين الوطنية والتشريعات الأوروبية وتحقيق الوحدة المجتمعية داخل الاتحاد الأوروبي؛ مع العلم انه يوجد تمثيلية للمفوضية في كل دولة عضو.

الفرع الخامس: محكمة العدل الأوروبية

"محكمة العدل الأوروبية" (Cour de justice de l'union européenne) هي الجهاز القضائي الرئيسي للاتحاد الأوروبي، مقرها لوكسمبورغ؛ حسب الموقع الرسمي الخاص بها، منذ تأسيسها كهيئة أوروبية سنة 1952، لا طالما كان دور "محكمة العدل الأوروبية" ينطوي على ضمان احترام القانون في تفسير وتطبيق المعاهدات. وفي إطار هاته المهمة، جميع اجتهادات وقرارات المحكمة تهدف إلى:

- مراقبة قانونية وشرعية ممارسات مؤسسات الاتحاد الأوروبي؛
- السهر على امتثال الدول الأعضاء للالتزامات الناشئة عن المعاهدات؛

¹ Hussein Kassim et Anand Menon, " Les États membres de l'UE et la Commission Prodi", *Revue française de science politique* , Avril 2003, Vol 53, P 491.

² L'organisation de coopération et de développement économique (OCED) , *Mieux légiférer l'Europ, France : 2010* , France : Editions de l'OCED , 2010 , PP 159-161.

- تفسير القانون الأوروبي في حالة طلب قضاة الدول الأعضاء.

للإشارة، محكمة العدل الأوروبية مؤسسة متعدد اللغات، حيث يمكن مباشرة الإجراءات بجميع اللغات المعترف بها في الاتحاد الأوروبي؛ وهذا بسبب الحاجة إلى التواصل مع الأطراف بلغة المحاكمة وضمان نشرها اجتهاداتها القضائية في جميع الدول الأعضاء.¹ ثنوه كذلك، انه وفي إطار مهمتها المتعلقة بوقف القرارات الصادرة عن المؤسسات الأوروبية، يمكن لمجلس الاتحاد الأوروبي، المفوضية الأوروبية، وفي بعض الحالات البرلمان الأوروبي؛ يمكنهم تقديم طلب لمحكمة العدل بوقف العمل بقانون أوروبي يتناقض مع المعاهدات الأوروبية أو ينتهك الحقوق الأساسية (الواردة في ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي). كما يمكن للأفراد والخواص الطلب من المحكمة الاعتراض على قانون يمس هو شخصيا.

أما عن تركيبة محكمة العدل الأوروبية، فهي تشمل سلطتين قضائيتين:

- المجلس: والذي يعالج طلبات الأحكام الأولية التي ترسلها المحاكم الوطنية، بالإضافة إلى بعض إجراءات الإلغاء والاستئناف؛

- المحكمة: تحكم في دعاوي الإلغاء المدفوعة من الأفراد والشركات، وفي بعض الحالات الدول الأعضاء. وتتعلق القضايا التي تتناولها غالبا بقوانين المنافسة، مساعدات الدولة، التجارة والزراعة، والعلامات التجارية.

في حين يتكون المجلس من 27 قاضي (قاضي لكل دولة عضو) و11 محامي عام، أما المحكمة فتتألف من 54 قاضي (قاضيين لكل دولة عضو). فالقضاة والمحامون العامون يعينون باتفاق مشترك للدول الأعضاء لمدة ستة سنوات قابلة للتجديد؛ وفي كل عهدة قضائية يعين القضاة رئيسا من بينهم لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد.²

أولا: طريقة عمل محكمة العدل الأوروبية

تفصل المحكمة في مجموع القضايا المشار إليها سابقا، حيث يتم تعيين قاضي ومحامي عام لكل قضية، وهذا على مرحلتين:

- المرحلة المكتوبة: حيث يقدم الأطراف (السلطات الوطنية، مؤسسات الاتحاد الأوروبي، وفي بعض الحالات الخواص) تظلمات وشكاوي مكتوبة إلى المجلس؛ ثم يتم تلخيصها من قبل القاضي المقرر، ليتم دراستها في الاجتماع العام للقضاة والمحامون العام والذين بدورهم يقررون:

- عدد القضاة المكلفين بالقضية، وهذا على حسب أهميتها؛ ومن النادر أن تكون الجلسة عامة؛

¹ " Cour de justice de l'union européenne, présentation général ",

Vu du site : https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/fr/, consulté le : 26/05/2019.

² " Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en bref " , Vu du site : https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/court-justice_fr, consulté le 26/05/2019.

- ما إذا كان سيتم عقد جلسة استماع، وما إذا كان يتعين على المحامي العام تقديم استنتاجات.
- المرحلة الشفهية (جلسة استماع عامة): ففي هاته المرحلة يعرض محاموا الأطراف حججهم على القضاة والمحامي العام، حيث يمكن مساءلتهم؛ وفي حالة ما رأى المجلس انه ينبغي على المحامي العام تقديم استنتاجات، يتم إرسالها أسابيع قليلة بعد الاستماع. ففي نهاية هذا الإجراء ، يداول القضاة ويصدرون قرارهم.

- إجراءات جلسات المحكمة: هي مشابهة لإجراءات المجلس، باستثناء أن معظم القضايا يتولاها ثلاثة قضاة ولا يصدر الحامون العامون مذكرات.¹

ثانيا: علاقة محكمة العدل الأوروبية بالدول الأعضاء في ظل ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي

حاولت الدول الأوروبية العضو في الاتحاد ولا زالت تحاول توحيد التشريعات والقوانين فيما بينها؛ فبعد نجاحها في الاتفاق على معايير الممارسة السياسية ، وعلى النظام الاقتصادي والتجاري؛ تبقى مسألة توحيد الرؤى في أغلب القضايا القيمية التي ترتبط مباشرة بالفرد الأوروبي تسير ببطئ نتيجة التعدد الاثني والعرقى للشعوب الأوروبية؛ هذا ما دفع بالاتحاد الأوروبي بإصدار ميثاقا للحقوق الأساسية محاولة دفع أعضائه الاتفاق على معنى واحد للمواطنة وعلاقة الدولة - المجتمع.

ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي :

تم الإعلان عنه لأول مرة في نيس الفرنسية يوم 7 ديسمبر 2002(لحظة اجتماع المجلس الأوروبي)، وتم اعتماده في نسخته النهائية من قبل المفوضية، البرلمان، ومجلس الاتحاد الأوروبي في 12 ديسمبر 2007، ثم أصبح قانونا ملزما لكل الدول الأعضاء بمجرد التصديق عن معاهدة لشبونة(تم الإمضاء عليها في 13 ديسمبر 2007)؛ حيث تنص المادة 6 من هاته الأخيرة، بأن للميثاق نفس القيمة القانونية التي تحوزها المعاهدات. فالاتحاد الأوروبي الذي بني على أسس اقتصادية ، تم تجاهل في البداية إدراج هكذا حقوق في المعاهدة المؤسسة للاتحاد؛ بعد ذلك، سارعت محكمة العدل الأوروبية إلى القيام باجتهاد قضائي يفضي إلى منظومة قانونية تختص بالحقوق الأساسية للأفراد ، خاصة بعدما تمت دعوتها للحكم في عدد معين من القضايا المتعلقة بانتهاكات هاته الحقوق؛ مدنية، سياسية، اقتصادية، ثقافية واجتماعية!²

جاء الميثاق مفصلا في ديباجة وستة(6) أقسام، وهي الكرامة، الحريات، المساواة، التضامن، المواطنة، العدالة، وأخيرا أحكام عامة تنظم تخص تنفيذ الميثاق. في هذا الإطار؛ جاءت مقدمة

¹ " Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en bref ", Op.cit.

² "la charte des droits fondamentaux de l'union européenne", Vu du site :

<https://www.touteleurope.eu/actualite/la-charte-des-droits-fondamentaux-de-l-union-europeenne.html>, consulté le 28/05/2019.

الديباجة لتعلن " أن شعوب أوروبا، ومن خلال إقامة اتحاد أوثق فيما بينها، تتشارك في مستقبل سلمي قائم على القيم المشتركة. مدركةً لتراثها الروحي والأخلاقي...وعبر الاتحاد الأوروبي الذي يساهم في الحفاظ وتطوير هاته القيم المشتركة، واحترام الهويات الوطنية...".

في قسم الكرامة نص الميثاق على أن " الكرامة الإنسانية مصونة، يجب احترامها...!؛ وفي قسم الحريات أكد الميثاق على أن " كل شخص له الحق في احترام حياته الخاصة والعائلية، مقر إقامته واتصالاته" كل شخص له الحق في حرية التفكير والمعتقد، حيث يحق له التعبير عن دينه بشكل فردي أو جماعي، علنا أو سرا، من خلال العبادة، التعليم، الممارسات وأداء الشعائر...!". وفي نفس القسم جاءت المادة 18 من الميثاق لتؤكد حق اللجوء بحيث أن " حق اللجوء مضمون في ظل احترام قواعد معاهدة جنيف 28 جويلية 1951 وبروتوكول 31 جانفي 1967 المتعلق بوضع اللاجئين؛ كما أن عمليات الطرد الجماعية ممنوعة، بحيث لا يتم الإبعاد، ولا الطرد نحو دولة يوجد فيها خطر الإعدام، التعذيب، أو أي عقوبات لا تحترم فيها الكرامة الإنسانية...".

أما في جانب المساواة " يمنع أي تمييز على أساس الجنس، العرق، اللون، اللغة والدين، أو الآراء السياسية...". في حين جاء قسم التضامن ليؤكد على حق التمتع بالرعاية الصحية، التساوي في الحقوق الاقتصادية والعمل، وحق اللجوء إلى خدمات الصالح الاقتصادي العام.

وأخيرا؛ وفي ما يخص تنفيذ أحكام ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي، أوضحت المادة 51 منه على أن " أحكام الميثاق موجهة للمؤسسات والهيئات الأوروبية، وللدول الأعضاء التي تعمل بقانون الاتحاد الأوروبي...".¹

الملاحظ لما ورد في ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي، يستشف أنه جاء ليتم ما جاء في المعاهدات الأوروبية لاسيما معاهدة لشبونة، وهذا في جانب العمل على تحويل ولايات الشعوب المحلية للاتحاد الأوروبي ككيان فوق قومي، ومحاولة مواصلة العمل الجماعي المشترك، وبناء المواطنة الأوروبية بكل تجلياتها ومعانيها السياسية، الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ في حين تبقى عملية العمل بهذا الميثاق تقتصر على الدول الأعضاء التي دمجت قوانينها الوطنية دمجاً كلياً مع القانون الأوروبي.

من جهة أخرى، يمكن القول على محكمة العدل الأوروبية على أنها جهاز قضائي مبتور، لأنها صممت لان تكون حارسا للسير الحسن للمعاهدات الأوروبية واستقرار مؤسسات الاتحاد؛ ضف إلى ذلك أنها لا تحوز صلاحيات البث في القضايا الجوهرية للمواطن الأوروبي داخل الدولة العضو، لا سيما تلك القضايا التي لم تلقى الإجماع بين الدول الأعضاء داخل الاتحاد الأوروبي (الهوية،

¹ Pour plus veuillez consultez **Journal officiel de l'Union Européenne**, "Chartes des droits fondamentaux de l'Union Européenne", Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 07-06-2016.

الهجرة واللجوء، الاندماج، الدين...)، ذلك أن المعاهدات المنظمة للعمل الأوروبي لم تلزم ولم تنص صراحة على توحيد التوجهات المجتمعية حيال هاته القضايا، واكتفت بحث الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على الالتزام بالمواثيق الأوروبية والدولية التي تنص على احترام الحقوق العامة والأساسية للأفراد.

الفرع السادس: البنك المركزي الأوروبي

لطالما كانت عملية الاندماج الأوروبي مغامرة من قبل عدد من الدول الأوروبية ، ذلك أنها سمحت لأعداء متحاربين وضع السلاح، وتوحيد المصالح ؛ أولاً الاقتصادية، وبعد ذلك احتمالاً أن تكون سياسية في نهاية المطاف!

فلقد كان التطور الطبيعي لهاته العملية، إنشاء عملة موحدة في أوروبا؛ وهذا عبر البنك المركزي أوروبي (Banque centrale européenne) والذي يجسد مرحلة أخرى في عملية البناء الاقتصادي المشترك، والذي جسده تداول عملة جديدة (اليورو، والتي تم تداولها في 1 جانفي 2002)، استخدام قنوات جديدة للدفع، وأيضاً أن تصبح واحدة من العملات الاحتياطية الأولى في العالم.¹ تم إنشاؤه سنة 1998، مقره فرانكفورت الألمانية؛ يُسّرّ البنك المركزي الأوروبي العملة الموحدة المتمثلة في "اليورو"، كما يصوغ وينفذ السياسة الاقتصادية والنقدية للاتحاد الأوروبي، وهذا من أجل هدف رئيسي يتمثل في ضمان استقرار الأسعار ودعم النمو الاقتصادي وخلق فرص العمل. على كل، للبنك المركزي الأوروبي مجموعة من المهام الأخرى، نجملها فيما يلي:

- يحدد نسب الفائدة للبنوك التجارية لمنطقة اليورو، الأمر الذي يسمح بمراقبة التضخم وقيمة العملة؛

- تسيير احتياطات الصرف الأجنبية لمنطقة اليورو؛

- ضمان مراقبة مناسبة على المؤسسات والأسواق المالية من قبل السلطات الوطنية؛

- ضمان أمن وقوة النظام البنكي الأوروبي؛

- السماح بانتاج أوراق وقطع عملة اليورو من قبل دول "منطقة اليورو".

أولاً: تشكيلة وطريقة عمل البنك المركزي الأوروبي

يمثل رئيس البنك المركزي الأوروبي المؤسسة أثناء الاجتماعات والقمم الأوروبية وكذا الدولية؛

في حين يحتوي البنك على ثلاث هيئات لصنع القرار وهي :

- مجلس المحافظين: والتي تعتبر الهيئة الرئيسية لاتخاذ القرار، وتتكون من مجلس إدارة يجمع كل محافظي البنوك المركزية لمنطقة اليورو.

¹ Étienne Farvaque, *La Banque centrale européenne*, France : La découverte, 2010, PP2-3.

- الإدارة: تضمن التسيير اليومي للبنك، وتتكون من رئيس البنك ونائبه، وأربعة أعضاء يعينون من قبل رؤساء دول منطقة اليورو لعهدتها 8 سنوات.

- المجلس العام: يقوم بدور استشاري وتنسيقي، ويتكون من رئيس البنك ونائبه، إضافة إلى محافظي البنوك المركزية في جميع دول الاتحاد الأوروبي.

إلى ذلك، ينسق البنك المركزي الأوروبي مع جميع البنوك الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (بما فيها تلك التي لا تنتمي إلى منطقة اليورو)؛ يحث تُكوّن جميعاً النظام الأوروبي للبنوك المركزية، كما تسيير التعاون بين البنوك المركزية لمنطقة اليورو؛ بحيث تقوم كل هيئة من هيئات اتخاذ القرار بتنفيذ المهام الموكلة لها، والتي تدور في مجملها حول تحقيق الاستقرار المالي للاتحاد الأوروبي، وضمان النمو الاقتصادي والتجاري.¹

ثانياً: منطقة اليورو (La zone euro)، منطقة الاستقرار النقدي أم اللااستقرار الاقتصادي؟

أهم ما ميز سنة 2002 - كما قلنا - طرح أوراق وقطع نقدية جديدة للتداول في 12 دولة عضو في الاتحاد الأوروبي آنذاك؛ وبالتالي أصبحت قرارات السياسة النقدية من اختصاص مجلس محافظي البنك المركزي الأوروبي بدل البنوك المركزية الأوروبية.²

إلى ذلك، منطقة اليورو هي "منطقة نقدية" تجمع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي اعتمدت اليورو كعملة تداول ودفع موحدة، فمن مجموع 27 دولة عضو، تستعمل حالياً 19 دولة عضو (التي تمثل حوالي 340 مليون نسمة) هاته العملة³. تجدر الإشارة أن الدنمارك والمملكة المتحدة (قبل انسحابها سنة 2020) تفاوضا حول "بند عدم الانضمام إلى منطقة اليورو" أثناء معاهدة التأسيس (ماستريخت)، والذي تم إبرازه في البروتوكول المضاف إلى المعاهدة، إلا أنه يمكنهما الانضمام متى أرادا ذلك؛ في حين تبقى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي الغير المنظمة للمنطقة (بلغاريا، كرواتيا، جمهورية التشيك، المجر، بولونيا، رومانيا، إضافة إلى الدنمارك والسويد)، بعيدة عن الشروط اللازمة التي تسمح لهم بالانضمام!⁴ مع العلم أن دولتي الجبل الأسود وكوسوفو تتعاملان بالايورو بالرغم من أنهما خارج الاتحاد الأوروبي كلية! أما عن شروط الانضمام فنجملها فيما يلي:

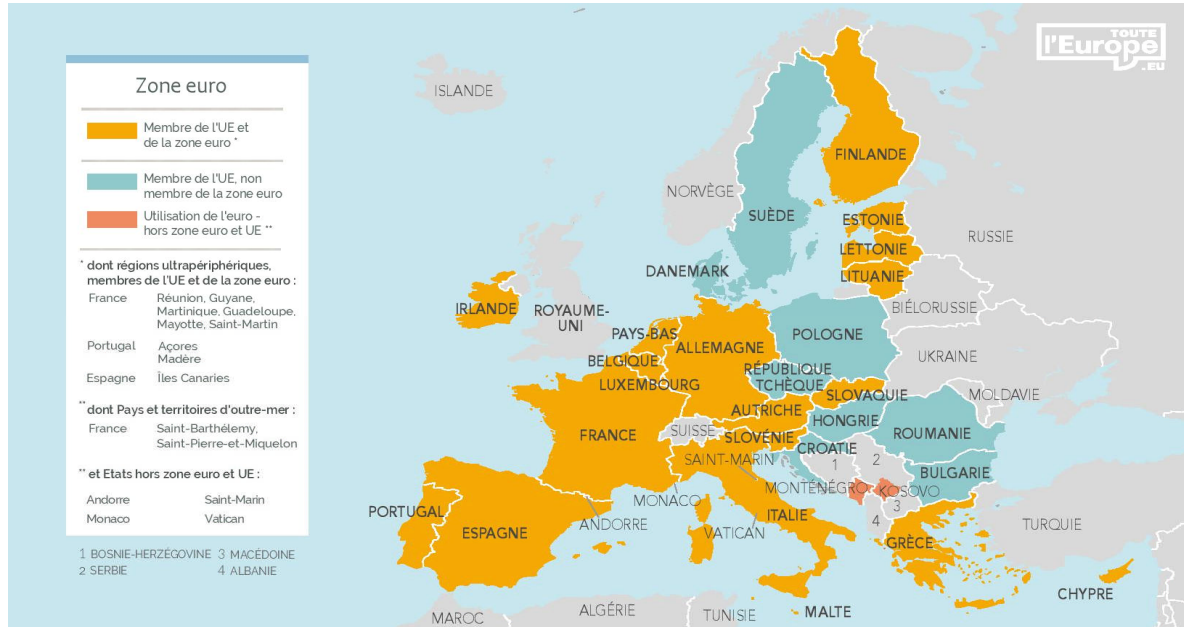
¹ "Banque centrale européenne (BCE) en bref", Vu du site : https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-central-bank_fr, consulté le 01/06/2019.

² Paul Schreyer et Wim Suyker, " La création de la zone euro : ses conséquences pour les statistiques économiques", Cahiers Statistiques, N°2 , Février 2002, P2.

³ " L'utilisation de l'euro", Vu du site : <https://www.ecb.europa.eu/euro/intro/html/index.fr.html>, consulté le 04/06/2019.

⁴ "Qu'est-ce que la zone euro?", Vu du site : https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/euro-area/what-euro-area_fr.

- احترام شروط التقارب الاقتصادي، وشروط ماستريخت (شروط سياسية في مجملها)؛
 - معدل تضخم لا يزيد عن 1.5% مع أفضل النتائج من حيث استقرار الأسعار؛
 - أن لا يتجاوز العجز السنوي العام 3% من الناتج المحلي الإجمالي، ودين عام أقل من 60% من الناتج المحلي الإجمالي؛
 - مشاركة الدولة (الراغبة في الانضمام) في آلية الصرف خلال السنين التي تسبق الانضمام ، لدراسة أوضاعها وتجنب التقلبات المفرطة في أسعار الصرف داخل منطقة اليورو وهذا عبر استراتيجيات يسطرها البنك المركزي الأوروبي مع البنوك المركزية الوطنية.
- فيما يتعلق بأهداف إنشاء منطقة اليورو، نلخصها فيما يلي:
- تقليص القيمة المتعلقة بعملية الصرف، والتي تلقي بضررها على استقرار المؤسسات الاقتصادية والقدرة الشرائية للمستهلك؛
 - وضع حد لعدم استقرار مختلف العملات الوطنية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي؛
 - تعزيز وتقوية المنافسة بين المؤسسات الأوروبية في مواجهة المنافسة الدولية، وتسهيل دخولها لأسواق المال.¹



المرجع : <https://www.touteurope.eu/les-pays-membres-de-la-zone-euro.html>

¹ " Zone euro : pays membres, critères d'adhésion et fonctionnement" ,Vu du site : <https://www.lcl.fr/mag/zone-euro>, consulté le : 04/06/2019.

ما يمكن ملاحظته بعد التعرض لمجال منطقة اليورو، أهدافها، وشروط الانضمام إليها؛ نستشف أن الاتحاد الأوروبي يسير بعجلتين نقديتين واقتصاديتين، وأن هناك ازدواجية في تقييم المكانة الاقتصادية لأعضائه، والتي كان لها تأثير كبير على الاستقرار الاقتصادي العام للاتحاد. وهو ما جسده مختلفات الأزمات الاقتصادية التي مر بها؛ فإلى أي مدى تؤثر هاته الهندسة النقدية على السير الحسن للاتحاد الأوروبي؟

لم تكن تحليلات المختصين في شؤون الاتحاد الأوروبي متفائلة حول منطقة اليورو؛ بل أن البعض تصور بأنها ستكون إحدى الأسباب الرئيسية التي تدفع بالاتحاد إلى التفكك، فهو اليوم لم يستطع تلبية الشروط اللازمة التي تجعله يتحكم في التسيير الجيد لهاته المنطقة النقدية، والكثير من التجاذبات يمكن أن تطفوا إلى السطح مرة أخرى وفي كل أزمة اقتصادية بين أعضائه¹، خاصة في ظل الاقتصاد الحر والاعتماد المتبادل وما يميزه من تعاملات مالية تعاقدية (ديون، فوائد، قروض، تحرير التجارة....).

لمواجهة الأزمة الاقتصادية والنقدية التي بدأت في أوروبا ابتداء من سنة 2009، والناجمة عن انكماش اقتصاديات عدد من الدول الأوروبية (اليونان، البرتغال، اسبانيا، قبرص...)؛ تم عقد قمة أوروبية في كيال الألمانية لمواجهة الأزمة والتي كان عنوانها: "منطقة اليورو في أزمة: أي مستقبل للسياسة النقدية والمالية؟"، بحيث كانت قضية الديون أزمة الديون العمومية (السيادية) للدول الأعضاء المذكورة أعلاه، بمثابة الموضوع الرئيسي للقمة، باعتبارها - أي الديون العمومية - السبب الرئيسي للأزمة الاتحاد الأوروبي الاقتصادية. فقيادة الاتحاد الأوروبي بحثوا حول أسباب الوصول للأزمة، وتساءلوا، هل يجب لوم الحكومات الوطنية على أخطائها في السياسات الاقتصادية؟ أم يجب لوم المنظومة الضعيفة في منطقة اليورو؟ وماهي خطة الخروج من الأزمة²؟

للإشارة، أزمة الديون السيادية هي نتيجة إخلال بعض الدول الأعضاء ممثلة في بنوكها الوطنية بالالتزامات التعاقدية التي تربطها مع المؤسسات المالية الأوروبية والدولية، والذي يترتب عليه إعادة جدولة الديون مع هامش فائدة جديد؛ وفي ظل ضعف اقتصاديات هاته الدول، أصبحت عاجزة عن التسديد مما ألزم المؤسسات المالية الأوروبية ممثلة في البنك المركزي الأوروبي والبنك المركزي للاستثمار، على دعم اقتصاديات هاته الدول للحفاظ عليها وعلى الاتحاد من التبعية المالية الخارجية، إضافة إلى مطالبتها بمزيد من السياسات التقشفية؛ الأمر الذي أدى بالمجتمعات الأوروبية إلى التعبير عن تدميرها نتيجة تفشي البطالة وشح مناصب الشغل بفعل إجماع كبرى الشركات العالمية على

¹ Étienne Farvaque , Op.cit., P8.

² Catherine Mathieu et Henri Sterdyniak, "La zone euro en crise ", Revue de L'OFCE, N °127, Janvier 2013, P21.

الاستثمار داخل هاته الدول.¹ من جهة أخرى، تعالت أصوات داخل الدول الأعضاء الأقوى اقتصاديا كفرنسا وألمانيا وبدرجة اقل ايطاليا(أحزاب سياسية، حركات عمالية، منظمات غير حكومية...)، لتطالب بضرورة الانسحاب من منطقة اليورو ومن الاتحاد الأوروبي، والعودة إلى التعامل بالعملية الوطنية، وتجاوز المعاهدات الأوروبية التي تلزم الدول الأعضاء بالتضامن فيما بينها.

إلى ذلك، كشفت أزمة كوفيد 19 التي استشرت في العالم نقاط مع أواخر سنة 2019 ضعف الاقتصاد الرأسمالي؛ حيث أدت تدابير الحجر التي تم وضعها في أوروبا وما نتج عنها من غلق للحدود الداخلية إلى انخفاض حاد في النشاط الاقتصادي، نتيجة اختلال العلاقة بين عاملي العرض والطلب؛ وأصبحت اقتصاديات الدول الأعضاء في حاجة إلى خطة للتعافي.²

فالدول الأعضاء القوية اقتصاديا كألمانيا وفرنسا ، وضعتا خطتان مختلفتان ؛ فألمانيا خصصت 130 مليار أورو ابتداء من 4 جوان 2020، وهذا من أجل دفع الشركات الكبرى (شركات السيارات ، الطاقة والصناعة العسكرية)، دعم القدرة الشرائية وتقليص الضرائب؛ في حين بنت فرنسا مقاربتها على مدى تطور الأزمة الصحية، فخطط الدعم هي أيضا وجهت إلى القطاعات الصناعية وتطوير صناديق تعويضات الطبقة العاملة (حوالي 104 مليار أورو).³

لكن باقي الدول الأعضاء الأقل قوة اقتصاديا، كانت في حاجة لتدخل المؤسسات المالية الأوروبية ولتضامن نظيرتها القوية اقتصاديا، لذا تم عقد قمة أوروبية لبحث خطة خروج الاتحاد الأوروبي من الأزمة؛ حيث عملت ألمانيا وفرنسا سويا للتحضير لهاته القمة ، ففي 21 جويلية 2020 كشف المجلس الأوروبي الذي يجمع رؤساء دول وحكومات الدول الأعضاء عن خطة انطلاق تاريخية بغلاف إجمالي قدره 750 مليار أورو، خصص جزءا كبيرا منها للحد من التأثير الاجتماعي للجائحة كتوفير الإمكانيات الصحية بصفة مشتركة، دعم البحث العلمي للتوصل إلى اللقاح، تمكين المواطنين الأوروبيين العالقين في الخارج من العودة إلى بلدانهم، وتيسير تنقل المواطنين داخل الاتحاد الأوروبي.⁴ من الغلاف نفسه، وافق المجلس الأوروبي يوم 25 سبتمبر 2020 على دعم مالي لفائدة 16 دولة عضو قدر ب 87 مليار أورو، بهدف مساعدة مواطني هاته الدول على المحافظة على

¹ نادية بلورغي، " تداعيات أزمة منطقة اليورو على الشراكة الأوروبيةمتوسطة - دراسة حالة الجزائر -"، مذكرة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة محمد خيضر : قسم العلوم الاقتصادية، السنة الجامعية 2014/2013، ص-ص

² Philippe Martin et d'autres, " Une stratégie économique face à la crise", Notes du conseil d'analyse économique, N° 57, Mars 2020, P1.

³ Ibid., P6.

⁴ " La solidarité européenne face à l'épidémie de Covid-19" , Vu du site : <https://bit.ly/3dkZM1R> , consulté le 02/09/2020.

وظائفهم؛ وعبر منح قروض بشروط مخففة للدول الأعضاء قدرت ب 100 مليار أورو، من أجل وضع تدابير وطنية ترافق البطالة المرحلية.¹

وعليه، ما يمكن ملاحظته مما سبق أن هناك عدم توازن اقتصادي داخل الاتحاد الأوروبي، بحيث نرى فرق شاسع بين الخطط الاقتصادية للدول الأعضاء القوية اقتصاديا وبين نظيرتها الأضعف؛ فما خصصته دولتين كألمانيا وفرنسا لقطاعاتها الوطنية يفوق بكثير ما خصصه الاتحاد الأوروبي لكل دولة من الدول الأخرى. أيضا، هذا الركود الاقتصادي والنقدي يؤثر سلبا على المرافقة المالية للعمل الأوروبي المشترك تجاه مختلف القطاعات (سياسية، عسكرية وأمنية، اجتماعية وثقافية)؛ وهو ما جسده التجاذبات بين الدول الأعضاء تجاه ملفات كالهجرة واللجوء، الرعاية الصحية، التعويضات الاجتماعية، المناخ، مراقبة الحدود، مما أدى كذلك بمجتمعات الدول الأعضاء القوية اقتصاديا إلى التصرف بأنانية والمطالبة بوقف التضامن مع مجتمعات الدول الأضعف اقتصاديا !

للإشارة، أن للاتحاد الأوروبي مؤسسة مالية أخرى تسمى البنك الأوروبي للاستثمار Banque européenne d'investissement؛ مملوك بصفة مشتركة من قبل الدول الأعضاء ويهدف إلى تعزيز قدرة أوروبا في مجال الشغل والنمو، والحفاظ على مصالح الاتحاد الأوروبي في الخارج عبر مرافقة استثماراته المختلفة، وقروضه للشركات الأوروبية، بحيث لا يتم أخذ هاته الأموال الموجهة للاستثمار من ميزانية الاتحاد الأوروبي. تسييره ثلاثة هيئات أيضا، أولها تتكون من وزراء المالية لكل الدول الأعضاء ويحددون التوجيهات العامة لعملية منح القروض، في حين أن مجلس الإدارة يسيره رئيس و 27 عضو يعينون من قبل الدول الأعضاء والمفوضية.²

وعبر كل مرحلة من مراحل تطور الاتحاد الأوروبي يواصل هذا الأخير استكمال بنائه عبر إنشاء مجموعة من المؤسسات الاستشارية المكتملة لعمل المؤسسات الرئيسية الصانعة للقرار السياسي، الاقتصادي والاجتماعي، أهمها " مجلس المحاسبة " و "الوسيط الأوروبي"؛ فالأول يسهر على ضمان الاستخدام الأمثل والصحيح للموارد المالية للاتحاد الأوروبي وتحسين إدارتها، وتعين إدارته من قبل المجلس بعد استشارة البرلمان لعهددة ستة سنوات. أما الثاني - أي الوسيط الأوروبي - يفحص ويدقق في الشكاوي الموجهة ضد مؤسسات وهيئات ووكالات الاتحاد الأوروبي، لاسيما حالات سوء التسيير وسوء استعمال السلطة؛ هاته الشكاوي يمكن أن تقدم من قبل مواطني الاتحاد الأوروبي، المقيمين، أو حتى الجمعيات والشركات المقيمة والمستثمرة داخل الاتحاد الأوروبي؛ ينتخب من قبل البرلمان الأوروبي لعهددة مدتها 5 سنوات.³

أخيرا؛ وبعد دراستنا للبناء المؤسسي والسياسي للاتحاد الأوروبي، وبناء على الصلاحيات لكل مؤسسة سياسية من جهة، ولعلاقاتها البيئية من جهة أخرى؛ نستنتج أن الاتحاد لا يجسد الكيان الفوق

¹ " Pandémie de COVID-19, a la une " , Vu du site : <https://bit.ly/2FpiMQ5> , consulté le : 02/10/2020.

² "Banque européenne d'investissement (BEI)", Vu du site : https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-investment-bank_fr , consulté le 08/06/2019.

³ Pour plus d'info veuillez consulter : https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies_fr.

قومي الذي يتجاوز سيادة أعضائه، ولم يستطع بعد الوصول إلى الفصل بين سلطاته الثلاث التي تبقى متداخلة، نتيجة عدم الفصل في دور الدول الأعضاء داخل مؤسساته الاتحادية؛ الأمر الذي من شأنه عدم توضيح الرؤية حول شكله النهائي - هل هو منظمة ؟ فيدرالية؟ أم دولة واحدة؟ - ؛ فالمفوضية الأوروبية باعتبارها هيئة تنفيذية تبقى مسؤولة أمام البرلمان وممثلي الشعوب الأوروبية؛ في حين تبقى وضعية المجلس مجهولة باعتباره هيئة تجمع التنفيذ والتشريع مناصفة مع البرلمان!

المبحث الثاني: السياسة الأوروبية للهجرة؛ دراسة في المفهوم، الواقع، والآليات

يشكل الاتحاد الأوروبي كيانا اقتصاديا وسياسيا متفردا عن غيره، وهو نتاج سنوات عديدة من محاولات التكتل قامت بها دول أوروبية، تؤمن بإمكانية توحيد الرؤى، المواقف والسياسات، بالرغم من الاختلافات الكبيرة بينها. إلى ذلك، تعتبر الدول الأوروبية من أكثر الدول في العالم استقطابا للعنصر الأجنبي، بفضل ما توفره من مزايا اقتصادية واجتماعية.

فحركات الأشخاص وتقلهم من منطقة جغرافية إلى أخرى ، تسمى بالهجرة؛ هذه الأخيرة، ألزمت الاتحاد الأوروبي على وضع سياسة وآلية لتسيير هاته الظاهرة الإنسانية؛ عبر وضع تشريعات تضعها وتنفذها مؤسساته الاتحادية ، وتوجهها للدول الأعضاء التي تختلف من حيث الوجود الجغرافي، البناني الاقتصادي والسياسي، والتكوين المجتمعي.

في هذا المبحث سنحاول التعرض للآلية الأوروبية للهجرة، باعتبارها - أي الآلية - محاولة أخرى من الدول الأوروبية لتوحيد الرؤى تجاه ظاهرة أقل ما يقال عنها معقدة، ذلك أنها لا طالما كانت نقطة خلاف بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي؛ قبل ذلك، ارتأينا تفكيك العناصر المركبة لموضوع الهجرة بصفة عامة، ومن تم البحث في الأسس التي بنيت عليها سياسة الاتحاد الأوروبي للهجرة؛ وما مدى تجانس سياسات الدول الأعضاء تجاه الظاهرة.

المطلب الأول: ماهية الهجرة

لطالما كان تكوين المجتمعات، الدول، والحضارات؛ مرتبطا في جزء كبير منه بالتدفقات الإنسانية العابرة للمجال الجغرافي المحلي (القبيلة، الدولة ، القارة)، وذلك من خلال العلاقات التجارية، الفتوحات، نشأة الدول وموجات الاستعمار؛ الأمر الذي أدى وعبر مراحل مختلفة من الزمن ، إلى التغير من طبيعة تنقل الأشخاص وأسباب تنقلهم.¹ إلى ذلك، الهجرة (Migration) في أصلها الأول ومعناها (المعنى اللغوي) هي حركة الأفراد والأشخاص من نقطة انطلاق إلى نقطة وصول ، وتؤدي إلى تثبيت دائم في الوجهة المراد الوصول إليها².

لكن تطور النظم والمعايير القيمية، سياسية كانت اقتصادية أم ثقافية؛ ساهم في التغيير من طبيعة الهجرة، أسبابها ، وتأثيرها على الفواعل المستقبلية لحركة الأشخاص، ذلك أن استقرار هؤلاء في بيئة غير بيئتهم المحلية ، يولد عناصر أخرى ترتبط بهاته العملية كالتغير الديمغرافي، الأقليات، الاندماج، الهوية... كذلك، أدى - أي هذا التطور - إلى تشعب مقاربات ومداخل دراسة هاته الظاهرة

¹ محمد الخشاني، الهجرة الدولية: الواقع والآفاق، ط1، الإمارات: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، 2011، ص 3.

² Sorana Toma et Eleonora Castagnone, Tr par : Camille Richou, " Quels sont les facteurs de migration multiple en Europ ? Les migrations sénégalaises entre la France, l'Italie et l'Espagne ", **Population**, Vol 70, Janvier 2015, P70.

المعقدة، خاصة في المدارس الفكرية الغربية التي تعرف مجتمعاتها ولوج عناصر بشرية أجنبية؛ وهو ما ذهب إليه الباحث "سليم دحه" في مقاله حول "منظورات تفسير الهجرة الدولية"، حيث رأى أن "الأدبيات الأجنبية تعرف تعدد المصطلحات الدالة عن الهجرة" حيث تعبر كلمة Immigration عن عملية التثبيت للفرد الذي يستقر في نقطة ما وتكون غالبا من أجل العمل، بحيث تهتم الدول المستقبلية بكيفية مساهمة المهاجر في النشاط الاقتصادي والمشاكل الناجمة عن هذا التواجد؛ في حين تعبر كلمة Émigration عن العملية المؤدية للانطلاق (الأسباب والطريقة) التي تتم في الدول الأصلية للمهاجر.¹

وعليه، نستنتج أن ظاهرة الهجرة تُعَلَّف وتحتوي بين ثناياها مجموعة من الظواهر الثانوية الجديدة بالبحث والدراسة، فالمصطلحات المذكورة أعلاه، تستظهر حلقات مرتبطة ببعضها البعض لتكوّن موضوع الهجرة باعتبارها ظاهرة ترتبط ارتباطا وثيقا بالظاهرة الإنسانية المعقدة التحليل، الفهم، والتسيير! وأيضا لكونه - أي موضوع الهجرة - يحمل طابعين ونمطين للدراسة، الأول علمي يستمد روحه من عدة علوم كالتاريخ، السياسة والقانون، الاقتصاد، علم الاجتماع، الأنثروبولوجيا والديموغرافيا، بحيث تنتظر هاته العلوم في البعد التاريخي للهجرة وتطورها عبر الزمن، أسبابها وطرقها، مشكلات الاندماج في المجتمعات المستقبلية، وسياسات الدول للهجرة، وآفاق هاته الأخيرة. فيما يعمل الثاني على تتبع العوامل المصاحبة لتطور موضوع الهجرة² لوضعه في آخر المطاف في إطاره العلمي المناسب.

فهجرة الأيدي العاملة إلى مناطق التطور والإنتاج الاقتصادي والصناعي تزداد بوتيرة كبيرة، كما لتزايد الصراعات السياسية والعسكرية العنيفة إلى تحركات واسعة للأشخاص، وقد يسّر تطور وسائل النقل والاتصالات هاته العملية، وسمح ب بروز أسباب جديدة لها كالتعليم والزواج. وفي بداية الألفية الثانية، كان لحادثة 11 سبتمبر 2001 الأثر البالغ في تعرض الباحثين في مجال تنقل العنصر الأجنبي الذي تم التطرق له بوصفه جزء من المشكلات الأمنية في دول العالم المتطور، خاصة في ظل مرحلة ما يسمى بالعولمة؛ الأمر الذي أدى بالحكومات بتنسيق الجهود للتحكم في الهجرة ووضع تشريعات وسياسات لضبطها.³

¹ سليم دحه، "الهجرة الدولية: المفهوم ومنظورات التفسير"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد السادس، يناير 2013، ص 11.

² محمد الخشاني، مرجع سبق ذكره، ص 4.

³ ستيفن كاستلز و مارك ميللر، تر: منى الدروبي، عصر الهجرة، ط4، القاهرة: المركز القومي للترجمة، 2013، ص 16-17.

الفرع الأول: الضبط الاليتيمولوجي للهجرة

قبل ذلك، ما يجب إيضاحه أن معظم الظواهر الإنسانية والاجتماعية التي تطرقت إليها العلوم المذكورة أعلاه تم التطرق إليها في بيئة غربية وبأدوات ومناهج علمية غربية غير تلك الموجودة في البيئة الشرقية (العربية والمسلمة) ؛ وما لتعدد الألفاظ والمصطلحات لظاهرة الهجرة (التي ذكرناها فيما سبق) إلا دليل على التعرض العلمي العميق لهذا الموضوع من قبل الكتاب الغربيين، في حين تبقى الكتابات الأخرى كالكتابات باللغة العربية مجرد ترجمات والتي غالبا ما يغيب عنها التفسير الدقيق للأفكار الأصلية، نتيجة الاختلاف في السياق والبراديجم العلمي؛ فمثلا لفظ الهجرة في اللغة العربية توفّف عند تنقل شخص أو أكثر من منطقة -أ- إلى منطقة -ب- ، في حين وُضِعَ هاته العملية -أي الهجرة- في سياقها وقالبها العلمي (الوضعي) كان سابقة غربية ، وهو ما جسده مختلف النظريات المفسرة لظاهرة الهجرة وتنقل الأشخاص وتعدد المصطلحات التي ترتبط بالعملية.

سنحاول شرح ظاهرة الهجرة بعيدا عن الشرح الكلاسيكي المقدم في بعض الكتابات العربية التي تبدأ بالشرح اللغوي المستفيض (الذي نحن في غنى عنه) أو الاصطلاحي الذي أحيانا لا يحيط بالجوانب كلها المحيطة بالظاهرة (بوصفها ظاهرة إنسانية)؛ ولذا ارتأينا وضع لفظ "اليتيمولوجيا" حتى نحاول الإحاطة بجميع ثنايا الموضوع.

فاليتيمولوجيا هو العلم الذي يدرس دلالات الكلمات وتنقلها عبر العلوم (الوضعية) والأنساق المعرفية، وعبر تتبع تداولاتها بين المجتمعات والحضارات¹ (يقابله علم الكلام في دراسة النصوص الدينية الإسلامية)؛ فلفظ الهجرة تطور بتطور العلوم التي تتناول أبعاد الوجود الإنساني (السياسي، الاقتصادي ، الثقافي والاجتماعي) ؛ فجميع المجتمعات عرفت تغيرا من حيث طريقة معيشتها ونماذجها بفعل ولوج عناصر أجنبية عنها وانصهارها فيها، وهذا ما يمكن استقراءه في كل مرحلة من مراحل عملية الهجرة سواء في نقطة انطلاق حركة الأشخاص ونقاط وصولها.

وعليه، البحث في موضوع الهجرة يجب أن يستند كما قلنا على علم الاجتماع ، التاريخ، العلوم السياسية، والاقتصاد، التي تهتم بجوانب مختلفة من عمليات انتقال الأفراد، والتي أيضا تطرح أسئلة مختلفة فيما بينها وتحصل بالضرورة على نتائج متباينة؛ فالبحث عن مساهمة حركات الهجرة في الاقتصاد العالمي غير البحث في تأثيرها على النسيج الاجتماعي للدول المستقبلية² ، أبعد من ذلك؛ دراسة البنية القانونية وسياسات الدول للتحكم في الهجرة غير دراسة نظرة المجتمعات المحلية للعنصر الأجنبي ومقارنتها ببعضها البعض .

¹ Delphine Incorvaia, " L'Étymologie ou la « Caverne aux Mots » d'Ali Baba de l'intérêt de l'étymologie pour les enfants ayant un retard de langage", **Mémoire présenté pour l'obtention du Certificat de capacité d'Orthophoniste**, France : L'université de Nice : Faculté de médecine, année universitaire 2010/2011, P5.

² ستيفن كاستلز و مارك ميللر، تر: منى الدروي، مرجع سبق ذكره، ص ص 75-76.

للإشارة؛ من الضروري توضيح معاني لمجموعة من المصطلحات المتقاربة وهي كالاتي:
المهاجر الدولي **Migrant international**: تعرفه الأمم المتحدة هو كل شخص يغير بلد إقامته المعتاد لمدة لا تقل عن السنة بغض النظر عن السبب، وذلك بعبور الحدود الدولية؛ وهذا للتمييز عن الهجرة الداخلية؛

الأجنبي **Étranger**: هو كل شخص لا يحمل جنسية الدولة التي يقيم فيها؛
المهاجر **Immigré**: هو كل شخص ولد في بلد غير البلد الذي يقيم فيه، والذي عبر الحدود أو عدة حدود؛ قد يحصل على جنسية أخرى غير جنسيته الأصلية.¹
النظريات المفسرة لعملية تنقل وهجرة الأفراد

أضحى المهاجر موضوع بحث لعديد الباحثين وتفكيراً نظرياً ثرياً ومتعدد؛ حيث تتعدد المقاربات التي تحاول تفسير أسباب ارتحال وانتقال الأشخاص من بلدانهم الأصلية إلى مناطق أقل ما يقال عنها أنها غريبة عنهم وعن عاداتهم وقيمهم الأصلية؛ لذا يتم التمييز بين هذه النظريات والمداخل انطلاقاً من الزاوية المنظور منها في دراسة ظاهرة الهجرة.

1. المدخل الاقتصادي: لا يزال هذا المدخل الأساس الذي يعتمد عليه عدد لا بأس به من الباحثين في بنائهم الفكري لتحليل أسباب الهجرة؛ فالناس تتجذب إلى المناطق ذات الدخل العالي والفرص الاقتصادية، وتدفعهم عوامل كارتفاع النمو الديمغرافي ومستويات المعيشة المنخفضة لترك أوطانهم؛ فالرغبة في الحصول على الرفاهية الاقتصادية غريزة متصلة بالجنس الإنساني وهي محرك محوري للدفع بالإنسان إلى التنقل لمناطق الوفرة والإنتاج. ومع ذلك هاته الظروف ليست ثابتة بل في تغير مستمر وترتبط بعوامل دولية تتداخل فيها الأسباب التاريخية، السياسية والثقافية، التي يجسدها التطور المطرد للنظام السياسي والقيمي العالمي.

2. المدخل التاريخي وتطور الأنظمة العالمية: كانت لحقبة الثمانينات والتسعينات الأثر الواضح في تغيير منطلقات تفسير الهجرة؛ حيث تم بنائه - أي التفسير - على "منهج التاريخ التأسيسي"، فالتوزيع الغير المتكافئ للرفاهية الاقتصادية والإنتاج العالمي تم اعتباره آلية لنقل اليد العاملة الرخيصة إلى دول العالم الرأسمالي، فهجرة الأشخاص موروث استعماري وتجسيد لعدم المساواة في النظام العالمي؛ ففي كل مرحلة من مراحل تجديد هذا الأخير، يكشف لنا التاريخ تجديد الشروط الغير عادلة على التجارة والاقتصاد (تحديد القيمة) من الدول الكبرى (الاستعمارية) على غيرها من الدول الأقل قوة والتي عانت ظروف الحرب والاستعمار؛ فبروز الشركات المتعددة الجنسيات واحتكارها للإنتاج وتسويقه من شأنه إضعاف الدول التي لم تشارك في بناء التاريخ! بيد أن ظهور منطلقات جديدة في دراسة الظاهرة

¹ Pour plus d'info veuillez consulter :

<https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/graphiques-cartes/migrations-monde/>

الإنسانية ككل، نتيجة تغير جل المفاهيم المحيطة بها (كالدولة ودورها، الحدود، نمط الاتصال، الأمن والتهديد..).؛ كشف قصور المدخلين أعلاه.

3. مدخل متعدد التخصصات (Pluridisciplinaire): أدى النمو السريع والمتزايد وفي بعض الأحيان المخيف لحركة الأشخاص وتجاوزهم الحدود الوطنية في مرحلة ما بعد تسعينات القرن الماضي، إلى الدفع بدارسي ظاهرة الهجرة إلى تجاوز المداخل الكلاسيكية وتوسيع النقاش والحوار عبر تخصصات العلوم الاجتماعية والإنسانية. فعملية التحول في النظام الدولي صاحبها ظهور مفاهيم جديدة كالاعتماد المتبادل، التعاون والعمل الفوق قومي، تلاشي الحدود القومية وحرية التنقل والتجارة، حوار الحضارات والثقافات، حماية حقوق الإنسان؛ وعلى النقيض من ذلك، ظهرت للوجود عناصر تم ربطها مباشرة بوجود بالشخص المهاجر كالأجنبي، الاندماج، الهجرة الانتقائية، التطرف والخوف من الآخر، العنصرية، الهوية، الأقليات العرقية! فدراسة الهجرة دراسة كلية ومسحية يقتضي من الباحثين وضع جميع هاته العناصر في قلبها العلمي المناسب، حتى يتم الوصول إلى نتائج اقل ما يقال عنها أنها دقيقة. كذلك، ظهور العناصر المذكورة أعلاه، أرغم الدول على وضع تشريعات قانونية متعددة الأبعاد؛ وهو ما أخذ اسم سياسات الهجرة!¹

الفرع الثاني: الهجرة؟ بأي طريقة؟

نستنتج مما سبق أن ظاهرة هجرة الأفراد عرفت تطور في معناها، أسبابها، وفي أبعادها المختلفة؛ فالسوسيو-ديموغرافي الفرنسي "فيكتور بيشي" "Victor Piché" يقترح ثلاثة عوامل لتحديد طريقة الهجرة تتمثل في تغيير الإقامة، تغيير الوظيفة، وتغيير العلاقات الاجتماعية.² من جهة أخرى، فإذا سلمنا أن حيز الهجرة وتنقل الأشخاص له أساسا نقطتين هامتين وهما مجال الانطلاق ومجال الوصول، فإن الأمر يقودنا إلى طرح عدد من الأسئلة؛ كيف تتم عملية هجرة الأفراد؟ ماهي المناطق التي تعرف أهم عمليات انطلاقها وأكثر المناطق المراد الوصول إليها؟ وهل هناك تصنيف محدد للهجرة من قبل الخبراء والمؤسسات الدولية؟

أولا: مسارات وطرق الهجرة في العالم

كما أسلفنا وأن تحدثنا، كان للتطور الاقتصادي والصناعي الذي لحق له العنصر البشري الأثر البالغ على ارتحال هذا الأخير وحركته؛ فإنشائه لشبكة من الطرقات البرية، وتطويره الملاحة البحرية والجوية سهلت له المهمة في حركته عبر الخطوط الأربع للكورة الأرضية. ظاهرة ما يسمى بالعولمة أيضا، وما صاحبها من تحسن سريع في مجالات تكنولوجيا النقل والاتصالات؛ كثفت من الانتقال

¹ ستيفن كاستلز و مارك ميللر، تر: منى الدروبي، مرجع سابق، ص - ص 77-91

² Victor Piché, " Les théories migratoires contemporaines au prisme des textes fondateurs" , *Population*, Vol 68, Janvier 2013 , P 153.

الفصل الأول..... الهجرة واللجوء في ظل تطور بناء الاتحاد الأوروبي

الدائري بين الأفراد الذين يرتبطون بعلاقات اقتصادية، اجتماعية وثقافية. كذلك، الانتقال المتكرر عبر الحدود الوطنية أدى إلى ظهور عناصر جديدة تتكلف بترتيبات هاته العملية (وكالات، حكومات، أفراد عاديون...)¹ وفيما يلي أهم نقاط تحرك العنصر المهاجر عبر العالم:



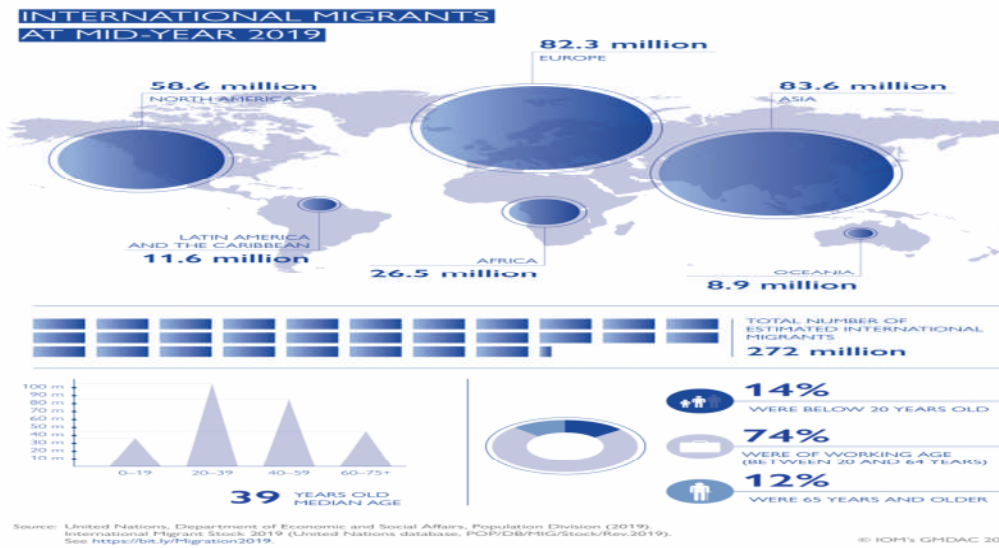
وجهة رئيسية للهجرة

مناطق العبور الرئيسية للمهاجرين

المناطق الأصلية للهجرة

المرجع: المركز الوطني الفرنسي للدراسات الديموغرافية (2019)

<https://www.ined.fr/fr/>



إحصائيات المنظمة الدولية للهجرة لتوزيع عدد المهاجرين على القارات الأربع لسنة 2019 يظهر جليا أن لظاهرة الهجرة ثلاثة عناصر أساسية تبنى عليها هي المنطقة الأصلية للمهاجر، منطقة عبور المهاجر، والمنطقة المستقبلة للمهاجر (منطقة التثبيت)؛ فالعناصر هاته هي الموجّه الرئيسي لدراسة وتحليل ظاهرة هجرة الأشخاص، خاصة أسباب اختيارهم مناطق معينة من العالم

¹ ستيفن كاستلز ومارك ميللر، تر: منى الدروبي، مرجع سابق، ص ص 94-95.

للإقامة، والعلاقة بين سياسات الهجرة من جهة ومناطق عبور المهاجرين من جهة أخرى. أيضا ، الخريطة أعلاه توضح أن أمريكا الشمالية، استراليا، أوروبا، ومنطقة الخليج هي أهم مناطق جذب للعنصر المهاجر في العالم ، وأغلبها هي مناطق استقرار اقتصادي وسياسي.

إلى ذلك، تبقى إحصائيات الهجرة نسبية بفعل تباين عدد السكان بين مختلف مناطق العالم ؛ بمعنى إذا أخذنا دولة -أ- عدد سكانها 400 مليون نسمة هاجر منها 15%، ودولة -ب- عدد سكانها 45 مليون نسمة هاجر منها 30%، فحتما أكبر إحصائيات الهجرة ستكون في الدول الأعلى نسبة من حيث السكان حتى وإن كانت نسبة المهاجرين اقل نسبة من دولة اقل عددا من السكان.

في 2020 نشرت المنظمة العالمية للهجرة دراسة على شكل كتاب جماعي، شارك فيه مجموعة من كبار الباحثين والمهنيين في شؤون الهجرة، معنونة بـ *État de la migration dans le monde 2020* ، كشفت أن أوروبا ومناطق التطور الاقتصادي في آسيا (اليابان ، سنغافورة، ماليزيا، دول الخليج..) استقبلت على التوالي من 82 إلى 84 مليون مهاجر دولي حوالي 61% من النسبة العالمية للمهاجرين؛ تليهما أمريكا الشمالية بحوالي 59 مليون مهاجر دولي حوالي 22%؛ في حين تتوزع باقي النسب على باقي مناطق العالم.¹

أما عن مشاريع الهجرة فتتعدد باختلاف الأسباب التي تدفع المهاجر بترك موطنه الأصلي؛ فموضوع " مشروع الهجرة " *Projet migratoire* " لطالما غُيب عن الكتابات المتعلقة بالهجرة باعتباره أيضا عنصرا نظريا مهما في سياق تحليلات الظاهر (تم التطرق إليه بالاعتماد على كتابات أدب الهجرة) ؛ على كل، "مشروع الهجرة" في معناه هو المحرك الرئيسي الذي يدفع الشخص المهاجر على الارتحال، ويرتبط في جزء منه بالتجارب المعاشة في بلد التثبيت (الوصول الأخير، الاستقبال..) عبر مختلف قنوات الإعلام والاتصال (تقليدية كانت أم حديثة)؛ ف وراء أرقام وإحصائيات الهجرة توجد التأثيرات الاجتماعية، السياسية - الاقتصادية، العائلية، وفي بعض الأحيان شبكة العلاقات الشخصية ؛ كلها تؤثر على "مشروع الهجرة" وعلى وقته، على الطريق الذي يسلكه، أو تعديله في اتجاه أو آخر.² فالشخص المهاجر قد يترك وطنه ويعبر الحدود الدولية من أجل وظيفة جديدة، من أجل تغيير واقع اجتماعي وسياسي لم يعد يحقق له سعادته، أو حتى من أجل بناء أسرة جديدة عبر الزواج؛ كل هذا يكون غالبا عبر قطع النقاط الحدودية البرية، البحرية والجوية.

لذا، النهج والمقاربة الجغرافية تعتبر جزئية هامة وموضوعية في دراسات الهجرة وأحد العناصر الأساسية المركبة لها، خاصة وأن العولمة جعلت منها - أي الجغرافيا - إحدى العوامل المحددة لشبكة

¹ Marie McAuliffe et d'autres, " *La migration et les migrants dans le monde*", *État de la migration dans le monde 2020*, Suisse : Organisation internationale pour les migrations (OIM), 2020, P28.

² Constance De Gourcy, " *Partir, rester, habiter : le projet migratoire dans la littérature exilaire*", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol.29 N° 4, 2013, P43.

هجرة الأشخاص وتقلهم؛ كذلك "جغرافيا الهجرة" تهدف إلى مساعدة صانعي السياسات والباحثين الذين يتعاملون مع حركة الأشخاص، للحصول على فكرة أدق عن عبورهم الحدود في العالم، من خلال تقديم لمحة عامة عن الهجرة الإقليمية من منظور جغرافي والفروق بين منطقة وأخرى.

فمن أجل تحديد تنوع طرق الهجرة واتجاهاتها في المناطق الخمس (إفريقيا، آسيا ، أوروبا، أمريكا اللاتينية والكرييب، أمريكا الشمالية) وبين اختلافها من منطقة إلى أخرى ؛ يجب دراسة هاته الخصائص والاتجاهات الرئيسية على المستوى ما دون الإقليمي، بمعنى لا يمكن إجمال طريق هجرة في منطقة على باقي المناطق. في آسيا على سبيل المثال، فتباين الخصائص الجغرافية، الاقتصادية والسياسية، الاجتماعية والثقافية بين شرقها وغربها، وسطها وجنوبها يؤدي إلى تقسيمها إلى مناطق ومناطق فرعية بحيث تختلف وتتعدد أنماط وطرق ومسالك الهجرة؛ فمن هنا أيضا يتم التمييز بين هجرة اليد العاملة، التحويلات المالية، الهجرة الغير شرعية والاتجار بالبشر، وباقي الفروع التي تنجر عنها عملية تنقل وارتحال الأشخاص.¹

ثانيا: هجرة قانونية وغير قانونية (غير شرعية)، أي فرق؟

حددنا فيما سبق المصطلحات الخاصة بالشخص المهاجر أو العابر للحدود الوطنية؛ لكن هجرته قد تكون في إطار القوانين التي تفرضها منطقتي الانطلاق والوصول على التوالي، كما يمكن أن تكون عملية ارتحاله وتنقله بعيدة عن الأطر المنظمة لها (غير شرعية)؛ فزيادة نسب الهجرة في العالم وتساعد الأسباب المؤدية لها أدى إلى تعدد آليات تنفيذها، كل ذلك سمح بظهور عنصر جديد في دراسات موضوع الهجرة ألا وهو " الهجرة القانونية والهجرة الغير قانونية ". ما هو الفرق بين الهجرتين؟ وماهي العوامل التي تساهم في هذا التصنيف؟

ما يجب توضيحه، أن آلية تنقل الشخص المهاجر وطريقة عبوره الحدود الدولية، ووضعه بالنسبة للتدابير التشريعية في البلد المضيف التي تحدد شروط الدخول والإقامة (**Le statut**)؛ هي التي تم وضعها للتحكيم من الناحية القانونية، وليس الأسباب التي دفعته لترك موطنه الأصلي التي تبقى موضوع آخر ويتم تناوله في سياق آخر أيضا (اللجوء، الإبعاد القسري..)²؛ في العلوم السياسية أيضا، غالبا ما يتم التعامل مع موضوع الهجرة من منظور دول الاستقبال، بحيث يتم التساؤل حول كيفية إدماج المهاجرين، آثار سياسات الهجرة وما إلى ذلك من برامج سياسية محضنة التي غالبا ما تهمل الأبعاد الحقيقة المرتبطة ببلد المغادرة!³

¹ Adrian Kitimbo et d'autres, " La migration et les migrants : Aspects régionaux et faits nouveaux a l'échelle régionale", **État de la migration dans le monde 2020**, Op.cit, PP 59-60.

² Catherine Wihtol de Wenden, " La géographie des migrations contemporaines", **Regards croisés sur l'économie**, Février 2010, N° 8, P50.

³ Claire Lebarz, " Les migrations : enjeux politiques pour les pays de départ", **Regards croisés sur l'économie**, N° 8, Février 2010, P106.

على كل؛ الفصل بين النمطين عملية إلى حدّ ما معقدة ووضع نظام ثابت للتفريق بينهما عملية اعقد كذلك؛ لأنها - أي عملية الفصل - يجب أن تستند على نظام قيمي - اجتماعي، سياسي، زمني ومكاني جد معقد هو كذلك، ويمثل تحديا حقيقيا للباحثين في شؤون الهجرة؛ فالأمر لا يقتصر على تقاطع المسارات بين الأفراد المهاجرين وهم في طريقهم لوجهتهم المنشودة، وإنما بالظروف المحيطة طول مدة الرحلة (انطلاق، توقف، عبور، الاستقرار المؤقت...) ¹، فالعوامل السياسية والأمنية والاقتصادية المصاحبة للرحلة من شأنها أن تعطي لحركة الهجرة نوعا من المشروعية الأخلاقية حتى وإن كانت العملية نفسها تتم خارج الأطر القانونية! كما يرى أشهر باحثي الهجرة في فرنسا الفرنسي Gildas Simon ، وفي كتابه *La Planète Migratoire et la Mondialisation* يؤكد "أن معظم من يغادرون بلدانهم خاصة تلك الموجودة في الجنوب، لا يرغبون في المغادرة ولا في الهجرة، لكن يفعلون ذلك لتلبية الاحتياجات الإنسانية الأساسية التي لا تلبّيها لهم دولهم الأصلية والهروب من الجوع والرغبة في الحصول على نظام غذائي سليم كما ونوعا، وإيجاد سكن محترم، والقدرة على الاعتناء بالنفس ، والاستفادة من نظام قانوني يتعامل بإنصاف مع سياقاتهم الاجتماعية والثقافية؛ باختصار تحقيق التنمية البشرية الشاملة..." ²؛ فالتصنيف دائما ما يأخذ زاوية واحدة من زوايا متعددة للظاهرة المدروسة، ففي العلوم الإنسانية والاجتماعية تسمية عينات الدراسة غالبا ما تكون أمرا غير محايد! ³

ومع ذلك، تبقى عملية التصنيف ضرورية لتزويد جميع الفاعلين سواء كانوا مهاجرين، مشرعين ورجال قانون، اخصائين اجتماعيين ، وباحثين، بالأدوات المعرفية اللازمة التي تمكنهم من الإحاطة بالطبيعة المتنقلة للهجرة (تعدد الأسماء التي تطلق على المهاجر) ، خاصة في عالم تنتشر فيه الهجرات على نطاق واسع. ⁴

وعليه؛ وضعت المنظمة الدولية للهجرة تعريفين للتمييز بين النمطين، نوضحهما فيما يلي:
المهاجر الشرعي (الهجرة القانونية): هو كل شخص الذي يعبر أو عبر حدودا دولية وسمح له بالدخول والإقامة في دولة ما في إطار قانون منظم صادر عن هاته الدولة وفي إطار القوانين الدولية التي تعد طرفا فيها، وقد يسري هذا التصنيف على الأشخاص المرافقين له كالزوجة والأبناء .

¹ Lucie Bacon et d'autres, " Cartographier les mouvements migratoires", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol 32. N° 4, 2016, P185.

² Gildas SIMON, *La Planète Migratoire et la Mondialisation*, France : Armand colin, 2008, P255.

³ Estelle Auguin, " Usages et paradoxes des catégorisations en migration", *Migrations Société*, N°128, Février 2010, P 25.

⁴ Ibid.

المهاجر الغير شرعي (الهجرة الغير قانونية، السرية...) : هو كل شخص عبر أو يعبر حدودا دولية (برية، بحرية وجوية) بدون إذن قانوني بالدخول أو الإقامة في دولة ما¹. ويصعب تحديد مفهوم الهجرة الغير شرعية وحجمها، نظرا لتعدد أنماطها في كل مرحلة من مراحل تطور النصوص التنظيمية المنظمة لظاهرة الهجرة بصفة عامة، وتطور الأساليب المؤدية إليها بصفة خاصة؛ في هذا الشأن تم اعتبار الأشخاص أسفله مهاجرين غير شرعيين وفي وضعية غير قانونية:

- الأشخاص اللذين يدخلون بطريقة قانونية إلى دول الاستقبال ولا يسوون وضعيتهم بعد انتهاء سبب الهجرة (الطلبة الذين أنهموا دراستهم، المرضى اللذين انتهت فترة استشفائهم، العمال اللذين انتهت عقودهم...);

- الأشخاص اللذين يشغلون منصبا غير ذلك المنصوص عليه في عقد التوظيف؛
- كل من زور وثائق الدخول أو وثائق إقامة، وكل وثيقة تعطيه صفة الوجود القانوني في دولة الاستقبال(جواز سفر، بطاقة تعريف، عقد عمل...)².

ونذكر فيما يلي أهم المصطلحات التي من شأنها مساعدة دارسي موضوع الهجرة على التحكم أكثر في الجزئيات المحيطة بها باعتبارها عملية متعددة الأبعاد (اجتماعية، سياسية واقتصادية):

- دورة الهجرة **Cycle migratoire**: وهي مراحل عملية الهجرة، بدءا بالمغادرة، في بعض الأحيان التوقف المؤقت أو العبور، وفي الأخير بلد المقصد والعودة؛

- تدفقات الهجرة **Flux migratoire**: وهي نسبة المهاجرين الدوليين اللذين يصلون إلى بلد أو حيز جغرافي معين ، أو المغادرين لبلد أو حيز جغرافي معين، وهذا في فترة محددة؛

- الحدود الدولية **Frontières internationales**: زيادة على أنها محددة سياسيا وهي النقاط التي تفصل الأقاليم التي تمارس فيها الكيانات السياسية سيادتها؛ أما في موضوع الهجرة، فهي نقاط العبور الحدودية (نقاط التفتيش البرية، المطارات والموانئ)؛

- تسيير الحدود **Gestion des frontières**: مجموع التدابير الموجهة لتسهيل حركات الأشخاص والسلع المسموح لها بالدخول؛ وكذلك الموجهة للوقاية من حركة الأشخاص الغير مسموح لهم بالدخول، والكشف عن مرتكبي الاتجار الغير مشروع ، وتحديد ضحايا هذا الأخير، أو أي شخص آخر بحاجة إلى مساهمة وحماية فورية أو طويلة الأجل³.

أخيرا؛ الغرض من نظريات الهجرة والتعرض العلمي المفصل لموضوعها لا يقتصر فقط على توجيه الباحث من اجل فهم وتفسير الظاهرة، وإنما تساهم أيضا في تبرير اختيار سياسات معينة

¹ " Termes clés de la migration ", Vu du site : <https://www.iom.int/fr/termes-cles-de-la-migration>, consulté le 15/07/2019.

² محمد الخشاني، مرجع سابق، ص 19.

³ " Termes clés de la migration ", Op.cit.

لتسيير الهجرة من قبل الدول والكيانات السياسية؛ فجميع سياسات الهجرة في القرن 21 تستند على فرضيات متعددة الأبعاد بدءا بالاحتياجات الاقتصادية للبلدان وما يرتبط بها من أبعاد اجتماعية وقانونية؛ وتنتهي - أي سياسات الهجرة - عند مسألة السيادة الوطنية في مسائل العبور وحرية التنقل.¹

المطلب الثاني: واقع الهجرة في وإلى أوروبا، التطور والإشكاليات

لطالما كان البعد التاريخي والاقتصادي منطلق تحليل أسباب الهجرات التي عرفتها القارة الأوروبية، ذلك أن أهم دول الاتحاد الأوروبي (فرنسا، بلجيكا، إيطاليا، البرتغال...) هي دول لها إرث كولونيالي في الضفة الجنوبية للمتوسط. فتدفقات الجيل الأول من المهاجرين قدمت من المناطق المستعمرة التي كانت تخضع للقانون الداخلي للدولة الاستعمارية؛ إضافة إلى العوامل الثقافية كاللغة، لم تقف الحواجز الإدارية والبيروقراطية حائلا أمام الأفراد للتنقل إلى الضفة الشمالية من المتوسط. من جهة أخرى، التحولات الاقتصادية التي عرفتها أوروبا مع بدايات الثورة الصناعية إلى اليوم، دفعت الدول الأوروبية للاستعداد باليد العاملة الخارجية لتحريك عجلة الاقتصاد الأوروبي وبناء المنشآت القاعدية التي يقوم عليها هذا الأخير (المناجم، المصانع، شبكات القطار والمطرو...).

حسب دراسة للباحثين الفرنسيين Gildas SIMON , Daniel NOIN الصادرة سنة 1972، واستنادا لإحصائيات المعهد الوطني الفرنسي للإحصاء والدراسات الاقتصادية (INSSE)، قدرت العمالة المغاربية (الجزائر، تونس والمغرب) سنة 1968 بـ 104.990 موزعة على عدد من الدول الأوروبية (بلجيكا، هولندا، ألمانيا الغربية وسويسرا)، في حين قدر عدد المهاجرين بما فيهم الأطفال دون 16 سنة في فرنسا سنة 1971 بـ (697.316 جزائري)، (170.835 مغربي) و(96.821 تونسي).²

إلى ذلك، يعتبر عامل الخصوبة، وتساعد نسبة كبار السن في المجتمعات الأوروبية، من بين أهم العوامل التي تدفع أوروبا إلى فتح أبوابها أمام القادمين الجدد، حيث قدر متوسط العمر في فرنسا مثلا سنة 1950 بـ 34,5 ، 40 سنة سنة 2010، ومتوقع أن يكون في سنة 2050 في حدود 45 سنة. فهذان العاملان يقابلهما تغير في التوازن بين جميع الفئات العمرية ، حيث تتخفف نسبة الفئات الشبانية القادرة على التعلم والتكوين* ، مما يؤثر سلبا على عملية التنمية والتوازن الاقتصادي العام.

¹ Victor Piché, Op.cit, P166

² Gildas Simon et Daniel Noin, " La migration maghrébine vers l'Europ", **Les cahiers d'Outre-Mer**, N° 99, juillet - septembre 1972, P 246.

* نظرية التوازن العام في الاقتصاد أو الماكرو اقتصاد ، تدرس وتفسر عملية تخصيص الموارد (المادية والغير مادية) في إطار اقتصاد السوق والمنافسة الحرة، حيث توضح كيفية تأمين الأسواق والأسعار، والذي لا يكون إلا عن طريق التنسيق بين كل الأنشطة الاقتصادية بما فيها التكوين المتواصل داخل المؤسسات، وضمان تدفق اليد العاملة. من:

Antoine d'automne, "Microéconomie, théorie de l'équilibre générale", du site https://www.universalis.fr/encyclopedie/microeconomie-theorie-de-l-equilibre-general/#i_39324.

وعليه، يمكن القول إن ظاهرة تنقل الأفراد إلى أوروبا خلال أواخر النصف الأول وبدايات النصف الثاني من القرن 19 أخذت الطابع الاقتصادي (Migration de main d'œuvre) نتيجة مجموعة من الأسباب التاريخية، وتميزت بكونها كانت تتم - أي الهجرة- بصورة قانونية وشرعية، حتى وان كانت حقوق المهاجرين منتهكة نتيجة غياب ترسانة قانونية تضمن لهم العيش الكريم.

ومع ظهور الجيل الثاني والثالث من المهاجرين في بدايات وأواخر ثمانينيات القرن الماضي، خاصة بعد استقرار اغلب مهاجري الجيل الأول في أوروبا ، أضحت ملف الهجرة في أوروبا يأخذ أبعادا سوسيو- سياسية، وفي بعض الأحيان أمنية، ذلك أن الحكومات الأوروبية أصبحت مرغمة على إدماج واستيعاب جيل ازداد وعاش في أوروبا ، لكن بعادات وتقاليد وقناعات غير تلك الموجودة عند الفرد الأوروبي.

من جهة أخرى، أدت التحولات السياسية، الأمنية ، والاقتصادية التي شهدتها العالم في نهايات القرن المنصرم ، وما يشهده عالم اليوم من انتقال قيمي في النماذج السياسية ، الاجتماعية والثقافية؛ إلى التحول في طبيعة جميع الظواهر الإنسانية، وفي تحليل أسبابها، ومن تم تغيير سبل احتواءها. فتطور نمط الاتصالات المجسد في بروز التطبيقات التكنولوجية الجديدة، جعل من هجرة الأفراد أمر بسيط من ناحية التنفيذ، ومعقد من حيث أنها أضحت مشكلة أمنية يمكن أن تكون سببا لعدم استقرار قارة برمتها.

الفرع الأول: إدماج المهاجرين في أوروبا، أي نموذج وأي إشكال ؟

إن عمليات التجمع العائلي (Regroupement familial) سمحت للنساء والأطفال المتواجدين في الضفة الجنوبية من المتوسط، الالتحاق بالأولياء (Tuteurs) المتواجدين في أوروبا، والإقامة بصورة قانونية التي تمنحهم التمتع بنفس الحقوق التي يتمتع بها الفرد الأوروبي، خاصة الأبناء المولودين في دول الاستقبال (Pays d'accueil). لكن، البعد الاجتماعي للهجرة صاحبه ظهور ملفات وقضايا أخرى شغلت المجتمعات الأوروبية أهمها الهوية، الدين، والاندماج...، ألزمت الحكومات على تبني تشريعات قانونية للحفاظ على استقرار النسيج الاجتماعي في أوروبا (تحقيق الأمن المجتمعي).¹

حسب الإحصائيات التي قام بها المعهد الأمريكي (Pew Research Center) سنة 2017، وفي دراسة ديموغرافية مفصلة موسومة بـ " تزايد عدد المسلمين في أوروبا " Europe's Growing Muslim Population " ، تم تحليل واقع ومستقبل الإسلام في أوروبا انطلاقا من ثلاث

¹ أوشريف ضياء الدين، " انعكاسات صعود اليمين الأوروبي على بناء سياسة أوروبية موحدة للهجرة واللجوء "، مجلة العلوم القانونية والسياسية ، المجلد 12، العدد 1، أبريل 2021، ص 689.

سيناريوهات؛ حيث توصل الباحثين في هذا المركز إلى أن نسبة المسلمين في أوروبا ستعرف تصاعدا مستمرا، حتى ولو لم يكن هناك هجرة في السنوات القادمة وهو السيناريو الأول والمستحيل واقعا ، توقع ارتفاع نسبة المسلمين ب 10 ملايين شخص، ليصبح حوالي 25,8 مليون مسلم سنة 2016 إلى 35,8 مليون مسلم في حدود سنة 2050 موزعة على كل دول الاتحاد أهمها (فرنسا، ألمانيا، المملكة المتحدة، بلجيكا، إيطاليا، هولندا واسبانيا..). عيث تعتبر فرنسا البلد الذي يضم أكبر عدد من المسلمين في الاتحاد الأوروبي ب 5,720 مليون مسلم.¹

فهذا الوصف لتواجد المسلمين في أوروبا يقودنا إلى التساؤل حول ظروف معيشة الأقليات الدينية وعن علاقتها مع الحكومات الأوروبية وغيرهم ممن يختلفون معهم في الديانة والهوية؛ في هذا الصدد أعلنت بعض الدول الأوروبية كفرنسا عن بعض السياسات لإدماج المهاجرين خاصة المسلمين منهم ، وتم تطوير مجموع من الآليات وفقا لرؤية كل دولة، حيث يمكننا تقسيمها إلى ثلاث سياسات رئيسية :

1. "سياسة الاستيعاب": وهي سياسة فرنسية تحاول بثقة جميع الديانات في قالب واحد وجعلها تتفق مع القيم الجمهورية ، وجعل المواطنة وما يترتب عنها من حقوق وواجبات أداة للاندماج، كما أن الممارسات الدينية لا يجب أن تمارس في المجال العام.

2. " التعددية الثقافية": وهي سياسة تدعم الحريات الدينية والتنوع الثقافي ، وتسمح بممارسة المعتقدات الدينية في المجال العام والمؤسسات العمومية، مع وجود تشريعات قانونية تنظمها. ساعدت هذه السياسة إلى حد ما على التماسك الاجتماعي كما هو الحال في بريطانيا وبعض الدول الاسكندنافية.

3. " سياسة وسط بين النموذجين السابقين": وهي جعل اكتساب المواطنة وما يتفرع عنها من حقوق واجبات ، المعيار الحقيقي لاثبات الانتماء إلى الدولة أو الأمة إن صح التعبير، مع إعطاء بعض الحريات للأقليات الدينية لتجفيف منابع التطرف الذي يؤدي إلى الإرهاب.² كما هو الحال في ألمانيا.

في السياق نفسه - أي الاندماج-، أدى الوضع الحالي للهجرة الذي ميز أوروبا، خاصة مع نهاية 2010، بالدول الأوروبية إلى تطوير سياساتها العامة الخاصة بالتعليم والتكوين؛ وهذا من خلال التركيز على ضرورة " التعليم الشامل" لكل الفئات، خاصة الأجنبية منها ؛ في مقابل هذا الاهتمام المراد منه احتواء الأبعاد الاجتماعية والثقافية للعنصر المهاجر عبر المدرسة ومؤسسات التكوين،

¹ Groups of researchers, " Europe's Growing Muslim Population", look in the site : <http://www.pewforum.org/2017/11/29/europes-growing-muslim-population/> , 26-02-2019

² هالة الحفناوي، مرجع سابق، ص 53.

وضعت الدول الأوروبية وعلى رأسها فرنسا برامج سياسية وإدارية، من شأنها توضيح الأعباء الاقتصادية والقيمية للهجرة.¹ بمعنى، تم توفير مجموعة من الآليات تساعد الطفل والشباب ذو الأصول المهاجرة على الاندماج في المجتمع المستقبل (حلقات لترسيخ مبادئ العلمانية والدولة الجمهورية، نموذج المواطنة وطريقة العيش الغربي، تكثيف دورات اللغة، عطل وخرجات مدرسية بين التلاميذ...؛ كل هذا من أجل احتواء الأبعاد الاجتماعية والثقافية للآخر الأجنبي، وتفادي أي انحراف من قبله عن الأسس القيمية للمجتمع المستقبل.

كذلك، وفي دراسة للبرلمان الأوروبي حول التحديات المستقبلية للوجود الإسلامي داخل الاتحاد، تم الإعلان على أن الوجود الإسلامي في أوروبا وهو عملية غير متجانسة بين الدول الأعضاء، وأن التنظيم الداخلي للإسلام في الاتحاد الأوروبي لم يكتمل بعد، وقادة التيار الإسلامي والنخبة التي تديره هي في طريق التأسيس (جمعيات، منظمات غير حكومية..). فالمسلمين لم يتمكنوا بعد من الحصول على حقوقهم في المرفق العام الأوروبي، حيث أن العديد منهم لا يزالوا يلتقون بصعوبات فيما يخص الدخول لسوق العمل في بعض الدول الأوروبية...، فإنشاء مجموعة من المنظمات الإسلامية تكون معلومة قانونيا على مستوى كل دولة عضو في الاتحاد الأوروبي لها الأهلية لتمثيل المسلمين الموجودين في تلك الدولة، يعتبر شرط مسبق لمسار الاندماج، فغياب هاته المنظمات من شأنه أن يجعل الأقليات المسلمة على هامش نظام ما يسمى الدولة - المجتمع.²

هذا الغياب لما يسمى بالإطار الرسمي (على مستوى الاتحاد الأوروبي) الذي تدور في فلكه جميع تمثيلات المسلمين في أوروبا، وخاصة مع تعدد المذاهب والطوائف لدى المجموعات الدينية المسلمة، وفي ظل تشبثها ببعض العادات الغير مألوفة عند المجتمعات الأوروبية المضيفة والتي لا تنطبق وتشريعاتها الداخلية (ذبح المواشي، الصلاة في الشوارع، الأعياد الدينية...؛ أدى بملف الهجرة إلى أخذ أبعادا سياسية وأمنية نتيجة ظهور قضايا أخرى كالاسلاموفوبيا (تنامي المد اليميني الذي سنتحدث عنه بالتفصيل في الفصل الثاني من الدراسة)، التطرف في الدين، العنف المسلح (الإرهاب)...، خاصة بعد التطورات الأخرى التي عرفها المحيط الإقليمي لأوروبا المتمثل في نزوح الملايين من مناطق النزاع وطلبهم للحماية الإنسانية، الأمر الذي أدى إلى زيادة تعقيدات الهجرة، ومزيد من التفرق داخل البيت الأوروبي.

إلى ذلك، وحتى لا نربط ظاهرة التطرف بالدين (الإسلام على وجه الخصوص)، توجد صور أخرى إلى التطرف كتلك المرتبطة بتيارات أقصى اليمين (اليمين المتطرف) أو أقصى اليسار والتي

¹ Maïtèna Armagnague-Roucher , " Enfants et jeunes migrants à l'école de la république : une scolarité sous tensions " , **Revue Européenne des Migrations Internationales**, Vol 34, Avril 2018, PP47-48.

² Felice DASSETTO et autres, "L'islam dans l'Union Européenne - Quel enjeu pour l'avenir ? " , **Culture et éducation** (Parlement Européen - Direction Générale Politiques Internes de l'Union-), Mai 2007, PP 1-3 (Synthèse).

تفرض كلها الشكل والنموذج الحالي للدولة ولطريقة توزيعها للقيم (الاجتماعية الثقافية، السياسية والاقتصادية)، وأحيانا تستعمل العنف لتحقيق مطالبها تماما مثل ما يعبر عنه بعض الشباب الأوروبي ذو الأصول الإسلامية بالجهاد وتأسيس الدولة الإسلامية!¹ لكن ما يجب الإشارة إليه هو أن الغرب (مجتمعات، نخب، وسلطة حاكمة) تنظر إلى مصطلح "الجهاد الإسلامي" على أنه اديولوجية سياسية كغيرها من اديولوجيات الأخرى، لذلك ترى في الإسلام دين ليس كغيره من الأديان، وتصفه بأنه يدعوا إلى اعتراض الدولة اللادينية، وبالتالي يجب وضع معتقيه تحت المراقبة بوصفهم مشروع سياسي محتمل رافض لكل قيم الدولة الليبرالية والديمقراطية! فبين مجتمع يرى في فصل الدين عن الدولة سبيل لإرساء الاستقرار السياسي، وجزء منه يرى في تطبيق التعاليم الدينية المخرج الوحيد لظلم الأفراد لبعضهم البعض ووسيلة لتحقيق المساواة؛ ينشأ الصدام وتتصدع المفاهيم التي بنيت عليها أوروبا الحديثة.

الفرع الثاني: الهجرة الغير شرعية إلى أوروبا، تعدد المسارات، وتطور الإشكاليات المرتبطة بحركة الأفراد في الجوار

مع أواخر 2010 عرفت بعض الدول العربية المظلة على البحر المتوسط والقريبة من أوروبا (تونس، مصر، ليبيا، سوريا...) ثورات أخلت بالعلاقة بين الحاكم والمحكوم ، تجسد عنها سقوط بعض الأنظمة الذي أدى بدوره -أي السقوط- إلى انفلات أمني وانسداد سياسي، حروب أهلية وتدخل عسكري أجنبي، نتيجة فشل مسارات الانتقال الديمقراطي في هاته الدول .هذه التطورات أدت إلى تحرك مئات الآلاف من البشر إلى الدول الأوروبية عبر ممرات بحرية وبرية (عبور البحر المتوسط ، بحر ايجة ، اليونان ودول أوروبا الشرقية...).

إضافة إلى الأزمات السياسية والأمنية، تعتبر قضية عدم التوازن الاقتصادي بين الشمال والجنوب سببا يدفع الأفراد إلى التنقل إلى الضفة الشمالية، وهو ما تجسد في موجات الهجرة القادمة من إفريقيا جنوب الصحراء². لكن أهم ما ميز هذه التنقلات هي كونها تتم بطريقة غير قانونية (هجرة غير شرعية) وبالتالي يصعب مراقبتها ، باعتبار أنها تتم خارج نقاط حدود المراقبة؛ ونظرا لكون المجال الجغرافي لأوروبا يوجد على تماس مع عديد المناطق التي تعرف عدم استقرار سياسي واقتصادي، خاصة في القسم الجنوبي للقارة؛ أصبحت هاته الأخيرة المقصد المفضل لملايين المهاجرين الغير شرعيين، اللذين تنوعت مساراتهم وطرقهم للوصول إلى دول مقصدهم التي تكون في غالب الأحيان دول أوروبا الغربية.

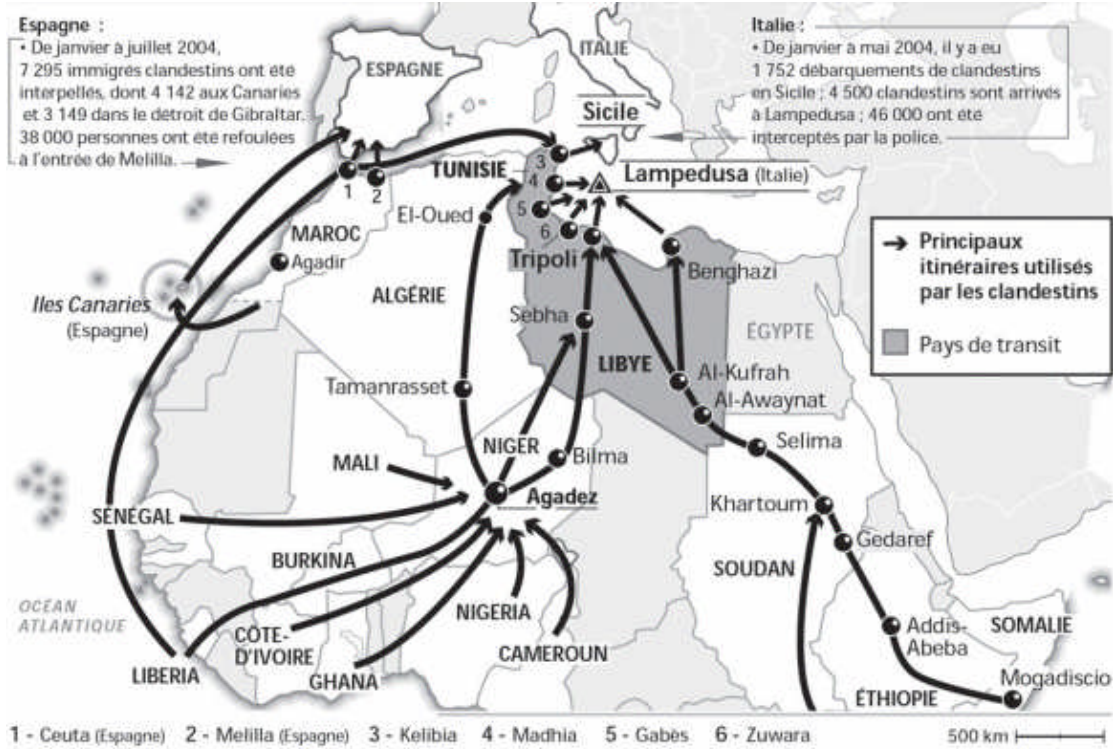
¹ Isabelle Lacroix, " Radicalisations et jeunesses" , *Revue de Littérature* , Mars 2018, P21.

² Hassan BOUSETTA, "L'immigration est un phénomène naturel, incontournable et contribue à accroître notre richesse économique, sociale et culturelle", *L'INFO CPAS* , été 2016 , P10.

الفصل الأول..... الهجرة واللجوء في ظل تطور بناء الاتحاد الأوروبي

وفيما يلي أهم مسارات الهجرة الغير شرعية (السرية) المؤدية إلى أوروبا:

خريطة خاصة بنقاط الانطلاق والعبور الخاصة بالقارة الإفريقية



المرجع: <https://bit.ly/31FsHc6>

كما توضحه الخريطة أعلاه، عديد من الدول الإفريقية جنوب الصحراء تعتبر مناطق انطلاق رئيسية؛ لتنتشر فيما بعد قوافل المهاجرين في الصحراء الكبرى والساحل ومن تم إلى الدول المغاربية المشاطئة للبحر الأبيض المتوسط الذي يفصل بين إفريقيا وأوروبا؛ وكونها مناطق عبور (ليبيا، تونس، الجزائر والمغرب)، تعتبر هاته الأخيرة المحطة النهائية داخل القارة الإفريقية بالنسبة للمهاجرين الغير شرعيين من اجل امتطاء القوارب التي تعبر البحر المتوسط. فيوصفها من أهم مسارات الهجرة السرية في العالم تحوز القارة الإفريقية على معابر محورية للوصول إلى أوروبا، وهي على التوالي السواحل الليبية والتونسية للوصول إلى ايطاليا، والسواحل الجزائرية والمغربية للوصول إلى اسبانيا؛ في حين تمثل مدينتا "اغداز" النيجيرية و"تمراست" الجزائرية محطتا توقف كبرى قبل استكمال الرحلة واختيار الوجهة¹.

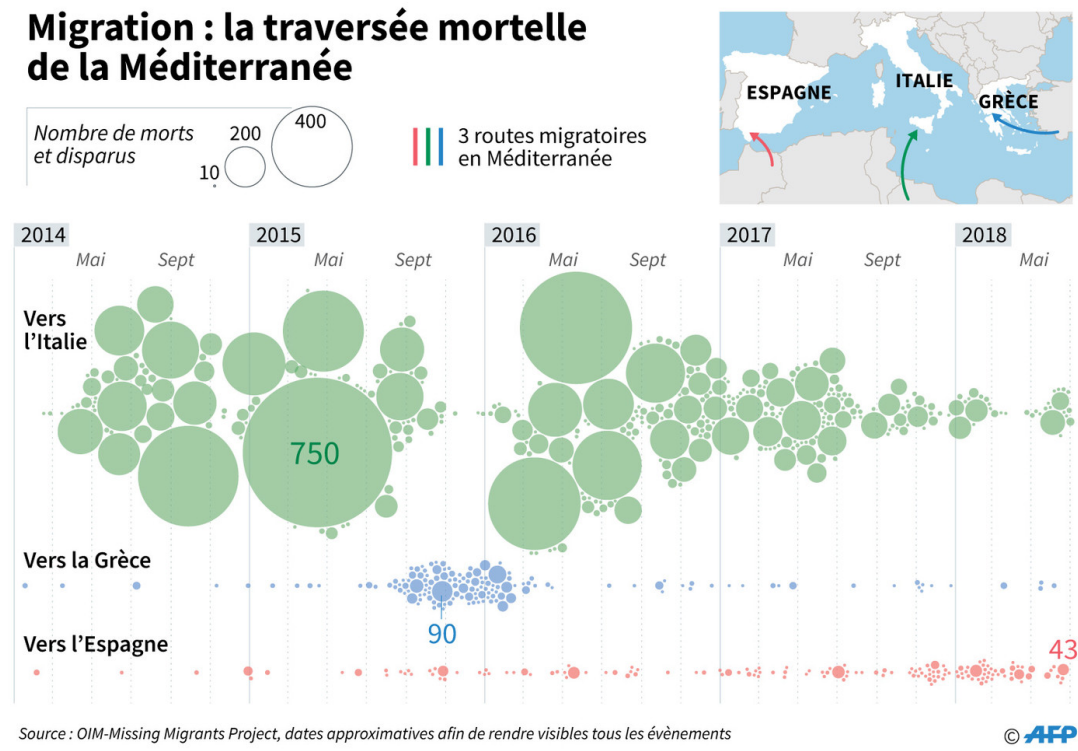
في سبتمبر 2020، بلغ عدد الوافدين لجزر الكناري الاسبانية مستويات أعلى منذ 2006، حيث قدر ب 30 ألف شخص، هاته النسبة تم تأكيدها خلال الفصل الأول لسنة 2020 في دراسة للمنظمة الدولية للهجرة والمحافظة السامية للاجئين التابعتين للأمم المتحدة. بالتالي، مسارات جديدة

¹ Ali Bensaâd, " Agadez, carrefour migratoire sahélo-maghrébin", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol.19 N°1, 2003, PP7-11.

كمسار المحيط الأطلسي المؤدي إلى جزر الكناري، لا تخلوا من المخاطر، فمنذ سبتمبر 2020 صنعت صور وقوافل المهاجرين الأفارقة القادمين من جنوب الصحراء مآسي إنسانية، كتلك المتعلقة بغرق قارب قبالة سواحل السنغال الذي أسفر عن مقتل 140 شخصا؛ فحسب المنظمة الدولية للهجرة أيضا، فقد 414 شخصا حياتهم في هذا المسار المؤدي إلى جزر الكناري عبر المحيط الأطلسي.¹

التطور اللافت لظاهرة عبور البحر الأبيض المتوسط بطريقة سرية أيضا، صاحبه تصاعد أصوات المنظمات الدولية المدافعة عن حقوق الإنسان بسبب حوادث الغرق اليومية للمهاجرين الغير شرعيين في عرض البحر وعلى مقربة من الساحل الأوروبي، خاصة وان الدول الأوروبية عجزت عن إدارة هذا الملف وهددت في بعض الأحيان باستعمال القوة ضد المهاجرين الغير شرعيين ، بحجة إمكانية تسلل عناصر إرهابية وتخريبية بين صفوف قوافل الهجرة الغير شرعية.²

(خريطة خاصة بالنقاط الكبرى لعبور البحر المتوسط وحجم الغرقى والمختفين)



المرجع : <https://www.iom.int/fr>

¹ "L'évolution des routes migratoires vers l'Espagne", Vu du site :

<https://www.forumrefugies.org/s-informer/publications/articles-d-actualites/en-europe/803-l-evolution-des-routes-migratoires-vers-l-espagne>, consulté le 20/09/2020

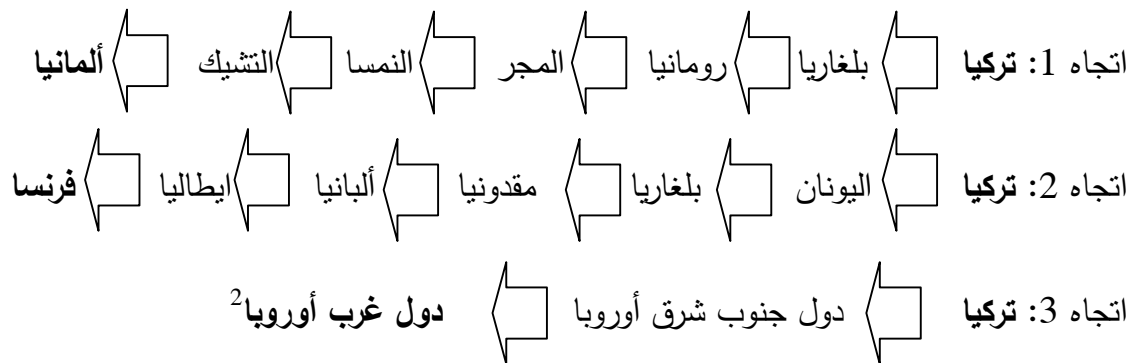
² عبد الكريم واثق، "موقف الاتحاد الأوروبي من ظاهرة الهجرة الغير شرعية الإفريقية"، مجلة كلية القانون والعلوم السياسية.

خريطة خاصة بطريق شرق المتوسط انطلاقا من تركيا مرورا باليونان ودول البلقان



المراجع: <https://bit.ly/36ap0wE>

كذلك، لا يزال عرض البحر المتوسط من المغرب وليبيا غربا إلى تركيا واليونان شرقا مسرحا لعمليات الإبحار الغير الشرعي لمئات الآلاف من المهاجرين الراغبين في الوصول إلى الضفة الأوروبية؛ فتركيا مثلا أصبحت نقطة عبور رئيسية لجميع مهاجري الشرق الأوسط وآسيا، باعتبارها تقع في مفترق طرق جيوسياسية وثقافية تربط الشرق بالغرب، خاصة وأنها على تماس مع عديد الدول التي عرفت وتعرف اضطرابات أمنية واقتصادية كسوريا وفلسطين، العراق، أفغانستان، يوغسلافيا سابقا، القوقاز..¹؛ فتعدد المعابر المؤدية إلى أوروبا عبر تركيا بمثابة عامل جذب للراغبين في الهجرة الغير شرعية، وهي كالاتي:



¹ Stéphane De Tapia , " Les migrations irrégulière en Turquie ", Revue Européenne des Migrations Internationales, Vol.19 N°3, 2003, P151.

² Ibid., P162.

فالمسارات المتعددة والمختلفة للهجرة الغير شرعية، تحتوي بين ثناياها على عديد الظواهر التي ترتبط بتنقل الأشخاص بطريقة سرية وغير قانونية؛ سواء من حيث ظروف تهيئة الرحلة من نقطة الانطلاق مروراً بنقاط العبور ووصولاً إلى المحطة النهائية للمهاجر (أوروبا)، أو حتى تقاطع ظاهرة الهجرة السرية مع ما يسمى بشبكات الجريمة المنظمة (الاتجار بالبشر، تجارة المخدرات والأسلحة، غسيل الأموال...) إضافة مع ما يسمى بالإرهاب العابر للحدود.

فالمسار الإفريقي للهجرة الغير شرعية، وفي ظل انهيار وضعف الدولة في اغلب مناطق جنوب الصحراء والساحل (من السودان شرقاً إلى بوركينا فاسو ومالي غرباً)، لا يزال الأرض الخصبة لنمو جميع التهديدات الأمنية التي ترتبط بتحريك الأشخاص عبر الحدود بطريقة غير قانونية وسرية؛ خاصة وأن إفريقيا أرض ارتحال وتنقل بامتياز، نتيجة عديد الأسباب، الديموغرافية، الاقتصادية، السياسية والأمنية!¹

في جنوب الصحراء، الأفعال الغير قانونية لا ترتبط بالطابع السري، فمن الممكن التنقل والإقامة في أغلب دول المنطقة بدون ختم من قبل مصالح الرقابة ومهما كانت الوضعية التي يوجد فيها الأجنبي!؛ وأمام هذا الوضع، أضحت رحلات الهجرة الغير شرعية والتخطي الغير قانوني للحدود بمثابة تجارة مربحة لعصابات الاتجار بالبشر وتهريب الأسلحة وكل أنواع الجريمة المنظمة العابرة للحدود.²

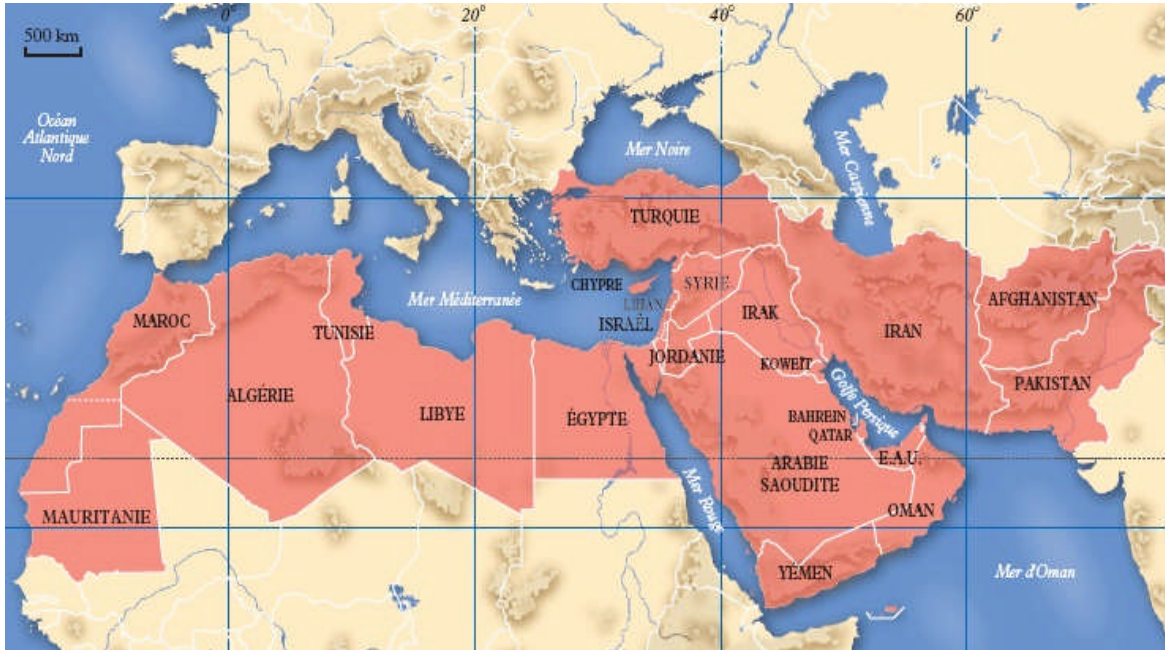
فضعف الدولة جنوب الصحراء والساحل، وفشل عمليات التحول الديمقراطي في بعض مناطق الشمال الإفريقي، وصولاً إلى تصاعد الصراعات في الشرق الأوسط؛ جعل من منطقة جنوب المتوسط المجاورة لأوروبا منطقة حدود مفتوحة إن صح التعبير، ومناطق مخترقه السيادة؛ فاسحة المجال لظهور هويات وطنية جديدة وفي أغلب الأحيان مناطق عدم استقرار أمني. نزاعات مسلحة، حروب أهلية، تدخلات عسكرية أجنبية؛ كلها عوامل ساهمت في تغيير خريطة التوازنات السياسية من المغرب الكبير إلى الشرق الأوسط، خاصة وأن هاته الأخيرة تشترك مع الصحراء الكبرى والساحل الإفريقي في نفس الحدود الطبيعية والحدود الثقافية الممتلئة في الديانة الإسلامية؛ بحيث تأثرت بدورها بهاته التحولات الإقليمية في الشمال خاصة بعد انهيار "نظام القذافي" وانتشار المجموعات المسلحة على شاكلة "القاعدة في المغرب الإسلامي"، "أنصار الدين" (مالي)، "بوكو حرام" (نيجيريا وبوركينا فاسو).³

¹ ستيفن كاستلز ومارك ميللر، مرجع سابق، ص ص 347-348

² Julien Brachet, "Irrégularité et clandestinité de l'immigration au Maghreb, Cas de l'Algérie et de la Libye, Ouvrage collectif : Le Maghreb à l'épreuve des migrations Subsahariennes, Paris : Editions Karthala, 2009, P109.

³ Karine Bennafla, "Tournant frontalier au Maghreb et au Moyen-Orient", *Confluences Méditerranée*, N° 94, Mars 2015, P133.

خريطة توضح الجوار الجنوبي الموسع لأوروبا



المرجع: <https://bit.ly/3x7k62E>

فتحولات الجوار الأوروبي وما يميزها من اضطرابات أمنية واقتصادية، وفي ظل غياب مؤشرات للاستقرار السياسي والبناء الديمقراطي في الأجل القريب، وفي ظل أيضا اتساع الهوة في نسب التنمية بين الضفة الشمالية والجنوبية للمتوسط؛ تبقى نسب ومحاولات الهجرة الغير شرعية مرشحة للارتفاع والانفجار، خاصة وأن تطور منظومة الاتصالات ستسهل من عملية تجاوز الحدود الدولية، ومن تم بلوغ الأراضي الأوروبية.

المسار الآخر، مسار الشرق الأوسط عبر تركيا؛ صنع هو أيضا الحدث ابتداء من سنة 2013؛ فتصاعد العنف المسلح في سوريا (خاصة بعد تورط أطراف خارجية في هذا النزاع الداخلي)، وأمام تهديدات التنظيم الإرهابي المسمى بـ"داعش" وباقي الميليشيات المتحاربة داخل هاته الدولة الشرق أوسطية المشاطئة للبحر الأبيض المتوسط والمجانبة لعدد كبير من الدول في آسيا وأوروبا عبر تركيا وقبرص، برزت إحدى أكبر موجات الهجرة والارتحال القسري التي عرفتها المنطقة في القرن الحالي؛ إضافة إلى الصور الغير الإنسانية لملايين من البشر وهم يعبرون الحدود ويقطعون البحر، سارعت اغلب دول الجوار إلى إحكام الغلق والمراقبة على حدودها، على رأسها الأردن؛ فبعد اغتيال الطيار الأردني "معاذ الكساسبة" من قبل تنظيم مسلح داخل الدولة السورية في جانفي 2015، سارعت الحكومة إلى إطلاق حملة واسعة لمراقبة والتحقق من وثائق وهويات الفارين من جحيم المعارك، إضافة إلى الأجانب المقيمين داخل الأراضي الأردنية لاسيما الفلسطينيين؛ الأمر الذي أدى بإسرائيل أيضا بتعزيز أنظمة حماية حدودها مع الأردن، مخافة تسلل عناصر إرهابية إلى داخلها.¹

¹ Myriam Ababsa, " De la crise humanitaire à la crise sécuritaire. Les dispositifs de contrôle des réfugiés syriens en Jordanie (2011-2015) ", *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol.31 N°3, 2015, P78.

عودةً إلى الممر التركي؛ ابتداءً من سنة 2014 تساهلت السلطات التركية إلى حد ما مع الأشخاص اللذين يحاولون الوصول إلى الأراضي الأوروبية عبر حدودها البحرية المؤدية إلى اليونان وبلغاريا، دون التمييز بين جنسياتهم أو من مناطق انطلاقهم؛ أو حتى الأشخاص القادمين من أوروبا اللذين يريدون الالتحاق بالجانب الآخر من البحر المتوسط، وهذا للوصول إلى مناطق الحرب في سوريا؛ الأمر الذي غير إلى حد كبير موازين الصراع في هاته المنطقة من العالم؛ خاصة وأن النظام التركي بقيادة "حزب العدالة والتنمية" راهن على التحول التي شهدته المنطقة من مصر مروراً بتونس وصولاً المغرب، والتي عرفت صعود التيارات الإسلامية إلى الواجهة؛ وساندها لاعتبارات حضارية واقتصادية. وفي الوقت نفسه؛ أخذ الوضع في سوريا منحى آخر بمجرد سقوطها في حرب أهلية؛ حيث كانت التنظيمات الإسلامية المتشددة في الخطوط الأمامية المواجهة للنظام السوري وفي رأس حربتها؛ في حين كانت الحدود مع تركيا متفتحة الوحيد الذي يمدّها بالسلاح، الأموال، والعنصر البشري، وحتى الاتجار بالنفط؛ كل هذا عن طريق التسامح مع حركات الأفراد داخل الأراضي التركية وعلى الحدود.¹

فمن هنا تبرز أهمية العامل الجغرافي في إعادة بناء السياسات العامة للدول، وأحياناً الخريطة السياسية لبعضها الآخر؛ بحيث يكون العامل الثقافي والحضاري (الدين، اللغة، الإثنية)، والعامل البشري الديموغرافي (موجات الهجرة والتنقل)، وأخيراً العامل الطبيعي (الحدود والجوار)؛ أدوات مساعدة لهذا التغيير.

فبعد التفجيرات التي شهدتها فرنسا، بلجيكا وبريطانيا طرح عديد الأكاديميين الأوروبيين أسئلة حول العلاقة بين الهجرة والإرهاب، خاصة وأن منفذي الهجمات كلهم من أصول مهاجرة (تبدوا ظاهرياً مسلمة!)؛ منهم الباحث في المعهد الفرنسي لدراسات التنمية (IRD) "Jean-Baptiste Meyer" الذي تساءل وقال هل جميع منفذي الهجمات الإرهابية ذوو أصول مهاجرة؟ هل تم اختراقهم من قبل شبكات الهجرة الغير شرعية العابرة للحدود من أجل استعمالهم ضد الأنظمة السياسية الأوروبية؟ وبغض النظر عن الآراء المتطرفة لجانب واسع من الأوروبيين اللذين أكدوا على العلاقة الوثيقة بين الظاهرتين، تولّد عن هذه الأسئلة نوعين من ردود الأفعال؛ تقارير صحافية أثّرت في نفسية المجتمع الأوروبي حول هجمات مستقبلية، وآراء أكاديميين ومنظمات غير حكومية تؤكد على الطابع الإنساني للهجرة ولحركة الأشخاص، لكن هاته الأخيرة تبقى ساذجة وغير مقنعة لجانب واسع من الأوروبيين.²

¹ Jean Marcou, " La Turquie et l'Etat islamique : d'un mariage de raison à un divorce à l'amiable", **Outre-Terre**, N°44, Mars 2015, PP 354-357.

² Jean-Baptiste Meyer, " Le lien entre migration et terrorisme, Un tabou à déconstruire ", **Hommes et Migrations**, N° 1315, Juillet 2016, P50 .

في الواقع، النسبة الكبيرة من منفذي الهجمات ليسوا من عابري الحدود وإنما فرنسيون وبلجيكيون! ومع ذلك؛ تتعدد التفسيرات حول العلاقة بين الأجنبي والإرهاب؛ منها الطرح الاقتصادي- الحضاري الذي يدفع الأشخاص للتنقل ومن ثم يكونون عرضة للتجنيد في مناطق العبور من قبل التنظيمات المسلحة المتشددة التي تطور مهارتهم القتالية في أماكن معينة للتدريب تقع غالبا في الجوار الأوروبي، وبعد ذلك تستثمر في الجانب الإنساني لظاهرة الهجرة وعبور الحدود بطريقة غير قانونية للوصول إلى الهدف. في حين ينطوي الطرح الثاني، على الجانب الاجتماعي- النفسي لشباب الضواحي من الطبقات المتوسطة الذي يجد في عدم تقبل ورفض المجتمع الأوروبي لمكوناته الثقافي والقيمي، عامل مساعد للتطرف والتشدد.¹

وعليه، أضحت الهجرة في قلب النقاش السياسي والاجتماعي في اغلب الدول الأوروبية؛ ويرجع ذلك إلى سببين رئيسيين، الأول في كون الظاهرة تم اعتبارها مصدر عدم الإحساس بالأمن لدى المجتمع الأوروبي، نتيجة التغير في العلاقات الاجتماعية داخل الدولة (القيم المركزية، الهوية والثقافة، المعتقد والدين،...)، هذا لدى الأفراد العاديين؛ أما السلطات العامة والحكومات وعلى اختلاف توجهاتها السياسية، فقد جعلت من ظاهرة الهجرة وإلى حد كبير منطلق برامجها السياسية التي من الممكن أن تجذب عدد أكبر من المؤيدين، فمثلا غالبا ما تركز أحزاب اليسار على الاندماج والمواطنة في بنائها لسياسات الهجرة، في حين تركز أحزاب اليمين على الأمن (أمننة الهجرة) وفرض النظام العام في تسييرها لملف الأجانب بصفة عامة؛ كما يجب الإشارة، على أنه تم النظر إلى الهجرة عامل مساعد للإرهاب وأرض خصبة للأصولية المخترقة للقيم والحضارة الغربية.

في حين يعود السبب الثاني لاهتمام الرأي العام الأوروبي بقضايا الهجرة والأجانب إلى توسع الاتحاد الأوروبي وتطور بنائه القانوني لاسيما حرية تنقل الأشخاص بين أعضائه ورفع الحدود؛ فرد فعل القوى السياسية والفئات الاجتماعية يرتبط بمخاوفها تجاه الهويات الوطنية والسيادة، السياسات الاجتماعية والشغل، إضافة إلى صعوبة مراقبة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي والتعاون الداخلي في مجال الحريات العامة للأشخاص؛ كل هذا أدى إلى انقسام سياسي آخر داخل الاتحاد الأوروبي، بين الأحزاب والتيارات الراضة للطابع الفوق قومي لسياساته، وأحزاب تدعو إلى تعزيزه وتوسيعه من أجل تحقيق التنمية والرفاه الاقتصادي للمجتمعات الأوروبية.²

على العموم، ملف الهجرة وكونه أصبح موضوع النقاش الأول داخل الاتحاد الأوروبي، نتيجة تشعب أبعاده؛ تم وصفه على أنه أحد المشاكل الكبرى التي لازالت تفرق بين الدول الأعضاء، فالهجرة

¹ Jean-Baptiste Meyer, Op.cit., P52.

² Ilvo Diamanti, " Un nouveau mur , l'opinion publique et les immigrés de l'autre rive", Critique Internationale, N °18, Janvier 2003, P159.

كمشكل داخلي أوروبي مرتبط باحتواء واستيعاب الجيل الثاني والثالث للمهاجرين، واللذين ازدادوا وعاشوا في البلد المضيف ويحوزون جنسيته، لكن بولاءات وقناعات أجنبية (استقرار وأمن مجتمعي)! وكتحدي خارجي، يرتبط بظاهرة تصاعد الهجرة الغير شرعية، وكيفية المساهمة في بناء الاستقرار السياسي والأمني وتحقيق التنمية في الجوار الأوروبي، للحد من التطور المتصاعد لعمليات الهجرة إلى دول الاتحاد! فمن أجل ذلك لا يزال هذا الأخير يحاول بناء منظومة قانونية وسياسية لتسيير الهجرة، تسمح له بتقريب وجهات النظر بين أعضائه تجاه ملف أقل ما يقال عنه أنه معقد وقد يدفع البيت الأوروبي إلى مزيد من التجاذبات والاختلافات.

إلى ذلك، كما سبق وأن قلنا؛ التعرض العلمي والنظري لظاهرة الهجرة وتقل الأشخاص ليس الغرض منها فهم وتفسير الظاهرة فقط، وإنما أيضا تفسير السياسة العامة الموضوعة من قبل الأنظمة السياسية المختلفة لاحتواء وتسيير الأبعاد المختلفة للظاهرة. فالسؤال الواجب طرحه، هل استندت المنظومة القانونية التي وضعها الاتحاد الأوروبي لتسيير الهجرة وهذا عبر مساره التكاملي، على التطور المتعدد الأبعاد للهجرة إلى دوله؟ أم بقية محصورة في التأكيد على حرية التنقل (الأشخاص، السلع والخدمات) داخل حدوده الداخلية؟

المطلب الثالث: المنظومة القانونية والعملية للهجرة داخل الاتحاد الأوروبي، أي سياسة؟

حسب آخر إحصائيات المنظمة الدولية للهجرة، يعيش اليوم أكثر من 82 مليون مهاجر دولي في أوروبا وهذا عند نهاية 2019، بزيادة 10% عن سنة 2015؛ منهم 42 مليون ازدادوا داخل القارة؛ وما بين 2015 و 2019 ازدادت نسبة المهاجرين الغير مولودين في أوروبا من 35 مليون إلى حوالي 38 مليون مهاجر.¹ فهذا التزايد لنسب الهجرة إلى أوروبا ألزم الاتحاد الأوروبي على وضع ترسانة قانونية وهذا عبر المراحل المختلفة لبنائه، من أجل التحكم في الظاهرة وفي أبعادها المتعددة. على مدار العقد الماضي، عرفت أوروبا نسب متصاعدة ومتباينة في الوقت نفسه للنمو الديمغرافي داخل عدد من الدول الأوروبية؛ فدول كسويسرا والنرويج وحتى لكسمبورغ زيادة في عدد سكانها، في حين شهدت بعض دول أوروبا الشرقية انخفاضا ديموغرافيا كبيرا وصل إلى حدود 10%. في حين تم تحديد عاملي الخصوبة والهجرة من بين أهم العوامل التي تساهم في التوزيع الديمغرافي داخل القارة الأوروبية؛ فالدول التي تعرف نسب كبيرة من الهجرة الدولية والهجرة الداخلية داخل حدود الاتحاد الأوروبي، عرفت تطورا ديموغرافيا محسوسا، وهي دول في أغلبها مناطق تعيش استقرارا اقتصاديا وسياسيا.²

¹ Adrian Kitimbo et d'autres, Op.cit., P92.

² Ibid., P94.

في هذا الإطار؛ تحدث أستاذ الفلسفة الفرنسي بجامعة باريس "Etienne Tassin" عن توقعات تتحدث على أن 16 مليون مهاجر من منطقة إفريقيا والشرق الأوسط سيحاولون الوصول إلى أوروبا في حدود سنة 2050؛ في مقابل ذلك، ستشهد أوروبا عجزا ديموغرافيا بحوالي 20 مليون شخص. الأمر الذي سيجعل من أوروبا الموحدة تدخل في عصر "الهجرة المعممة" والتي تفرض عليها التساؤل حول الهياكل الفوق حكومية (التعاون) لتسييرها؛ خاصة وأن الدول الأعضاء تتجانس فيها وتتداخل العوامل التاريخية السياسية، الاقتصادية، الاجتماعية والثقافية التي من شأنها أن تكون جاذبة للهجرة، هذا من جهة،¹ ومن جهة أخرى، تتباين بينها سياسات تسيير حركة الأشخاص والأفراد.

بمعنى، أن البناء الأوروبي جعل من الدول الأعضاء مرغمة على التحول من التسيير الوطني الضيق لحركة الأفراد وإقامة الأجنبي داخلها حدودها السيادية، إلى ضرورة التنسيق مع باقي الدول الأعضاء عبر مؤسسات الاتحاد لتسيير موجات الهجرة المتصاعدة داخل حدود موسّعة؛ خاصة وأن أوروبا الموحدة بُنيت على معايير وقيم كتلك المتعلقة بحقوق الإنسان، وحرية التنقل ورفع الحدود، وتحقيق الأمن! وبالتالي؛ إذا أخذنا العناصر المتعددة والمصاحبة لتحرك العنصر المهاجر (سواء كان مهاجرا شرعيا أو غير شرعي)، بدءا من الظروف المحيطة بأول منطقة انطلاق وظروف آخر نقطة وصول داخل الاتحاد الأوروبي (علاقات الاتحاد الأوروبي مع دول المنشأ والعبور)، مروراً بتطور المنظومة القانونية الخاصة بحقوق الإنسان التي أكدتها مختلف المعاهدات المنشأة للاتحاد الأوروبي (الحقوق الأساسية للأجانب المقيمين داخل حدود الاتحاد)، وصولاً إلى التطورات الجيوسياسية في الجوار الأوروبي (تزايد العوامل الطاردة والمؤيدة لتنقل الأشخاص عبر الحدود)؛ كيف طوّر الاتحاد الأوروبي منظومته القانونية والتنظيمية للهجرة؟ وهل احتوت جميع العناصر المذكورة أعلاه؟

للإشارة، لا توجد حالياً سياسة حقيقية موحدة بين جميع الدول الأعضاء تجاه الهجرة؛ وإنما اجتهادات من المؤسسات الاتحادية لبوثة السياسات الوطنية للهجرة في إطار قانوني عبارة عن نصوص وتوجيهات، معايير واتفاقيات التي لم تتفق عليها إلى حد اليوم جل الدول الأعضاء التي رأت فيها - أي معايير الاتحاد الأوروبي لتسيير الهجرة - غير كافية لاستيعاب الأبعاد المختلفة لها خاصة الأبعاد الأمنية الشاملة، ورأت فيها تشكيلات سياسية أخرى في بعض الدول عامل من عوامل انتهاك السيادة الوطنية.²

¹ Etienne Tassin, " Philosophie et politique migratoire ", **Raison Publique**, N°21, Janvier 2017, P197.

² Paul Chiron, " Les Politiques Migratoires Européennes, À La Frontière du Droit " , **Observatoire des Questions Humanitaires** , Juin 2017, P2.

الفرع الأول: تطور الآليات الداخلية الأوروبية الخاصة بملف الهجرة

مع انطلاق المحاولات الأولى للتكامل بين عدد من الدول الأوروبية والتي جسدها المعاهدات المؤسسة والمعدلة (روما، ماستريخت، امستردام ولشبونة)، تم التأكيد على ضرورة بناء فضاء جغرافي مشترك من الحرية، الأمن والعدالة (للمزيد أنظر العنصر الأول من الدراسة)؛ ومع مرور المراحل اللاحقة التي صاحبها تغييرا في البيئة القومية الداخلية (تغير مفهوم الأمن والتهديد، تعدد المفاهيم التي تحدد المواطنة والانتماء، تجاوز القومية والوطنية)، خاصة في ظل تلاشي الحدود التقليدية التي فرضتها البيئة الخارجية (العولمة وتطور أنماط الاتصال)؛ كان الاتحاد الأوروبي مجبرا على التعامل مع حركة الأفراد وما صاحبها من أبعاد وفق هندسة تجمع بين عدد من العناصر، نذكر منها :

أولا: رفع الحدود ورسم نطاق جغرافي موحد لحرية التنقل (منطقة شنغن)

كما أسلفنا؛ إن من أهداف معاهدة روما 1957 المؤسسة الوصول إلى حرية تنقل الأفراد ورؤوس الأموال عبر تسهيل تشغيل مواطني الجماعة الأوروبية آنذاك وتشجيع الاستثمار بين أعضائها، إضافة إلى القبول بالتنازل الجزئي عن السيادة الوطنية لفائدة سيادة فوق وطنية. ليتجسد هذا المبتغى بعد اتفاقية ماستريخت المنشأة للاتحاد الأوروبي، عبر التأسيس الفعلي والعملية لاتفاق "شنغن" الذي أبرم سنة 1985.

نتيجة لتدثر عابري الحدود بين دول الجماعة الاقتصادية من الإجراءات البيروقراطية؛ وقّعت 5 دول أوروبية تشترك في مجال جغرافي واحد وهي بلجيكا، لكسمبورغ، هولندا، ألمانيا الغربية، وفرنسا، في 14 جوان 1985 على اتفاقية تقضي بالعبور الحر للحدود الداخلية (رفع نقاط المراقبة على الحدود الداخلية) من قبل مواطني الأطراف الموقعة وحرية حركة البضائع والخدمات؛ وكان ذلك في بلدة "شنغن" بلكسمبورغ، التي أخذت اسمها الاتفاقية. فاتفق شنغن يشكل الخطوة الأولى في تحقيق " أوروبا بلا حدود داخلية"، خاصة وأن هذا النظام سمح للمواطنين الأوروبيين الدخول لجميع الدول المنفقة بمجرد عبور حدود الدولة الأولى، وكذلك الأجانب المقيمين بطريقة شرعية في الدول الخمس؛ في انتظار توسيع الاتفاقية التي ستعرف أعضاء وتدبير جديدة مع توالي المعاهدات الأوروبية. من جهة أخرى؛ اتفاق شنغن على الرغم من أنه سهل حركة الأفراد والخدمات بين الدول الموقعة؛ إلا أنه أظهر إلى العلن مشاكل تعرقل المفاوضات تتعلق أساسا بالأمن الداخلي للدول الذي قد يمس بسبب إلغاء جميع الضوابط على الحدود المشتركة؛ على رأسها الجريمة المنظمة والهجرة الغير شرعية للمواطنين الغير أوروبيين.¹

¹ Jean-Sébastien Louette, " Les États du Benelux et la France face aux accords de Schengen", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, N° 1586 , Janvier 1998, PP 2-3.

على فكرة، العديد من الدراسات السياسية والاجتماعية تقر بأن الدفاع عن الحدود والسيادة هو العمل الدافع بالوحدات السياسية للنزاع والصراع، والحرب أحيانا أخرى؛ بحيث تبقى السيادة على حدود الدولة العامل المعنوي الذي يشعر من خلاله الفرد بالانتماء للوطن، وحمائتها هي الحماية من التهديد وبناء الأمن؛ الأمر الذي تم تجسيده في ترتيبات ما يسمى بالدولة الوستفالية 1648. لكن مع تطور النماذج الإنسانية(السياسية والاقتصادية، الاجتماعية والثقافية)، عرف مفهوم الحدود تطورا من حيث المعنى وتعددا من حيث التصنيف؛ فظهرت إلى العلن ما تم تسميته بالحدود الديموغرافية، الحدود الثقافية، الحدود الاقتصادية، الحدود السياسية والعسكرية...؛ خاصة وأن الظروف المصاحبة لما سمي بالنظام العالمي الجديد ساعدت وأرغمت الوحدات السياسية على تجاوز المفهوم "الوستفالي" للحدود عبر التعاون والتبادل، وهذا من أجل بناء عنصر الثقة المفضي إلى تحقيق الأمن والاستقرار، وتحقيق المواطنة العالمية الموحدّة.¹

على كل؛ اتفاق شنغن لسنة 1985 بدأ كعملية خارج الإطار الاتحادي بين 5 دول تتمتع بسيادتها الكاملة؛ لكن انطلاقا من سنة 1990 سيعزز اتفاق شنغن "باتفاقية التطبيق" التي ستسمح بانضمام أعضاء جدد وهذا في 19 جوان من نفس السنة، وهذا من أجل مواصلة بناء الاتحاد الأوروبي والتجاوز المرن للسيادة؛ فاتفاقية تطبيق شنغن (Convention d'application Schengen) حملت التوضيحات والترتيبات المصاحبة لعملية رفع الحدود الداخلية مفصلة في 142 مادة، والتي تخص "عبور الحدود الداخلية والخارجية"، "نظام التأشيرات"، "الشرطة والأمن"، "نظام المعلومات شنغن"، وأخيرا "حماية المعطيات ذات طابع شخصي".² اتفاقية التطبيق الحاملة للمواد التنظيمية والتنفيذية هاته، دخلت حيز التنفيذ سنة 1993 وبدأ العمل بها سنة 1995 تحت مسمى "نظام شنغن" Systeme Schengen؛ كل هذا مع توالي انضمام باقي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لهذا النظام.

حاليا يجمع نظام أو مجال شنغن 26 دولة، منها 22 دولة عضو في الاتحاد الأوروبي و4 دول غير عضو في الكيان الاتحادي وهي على التوالي أيسلندا، النرويج، سويسرا وليختنشتاين.

¹ تعتبر كتابات الفيلسوف اليساري الفرنسي " Régis Debray " أهم الأعمال التي تطرقت إلى مسألة الحدود ودورها في توجيه العلاقات بين الدول والمجتمعات؛ على حسب رأيه فكرة رفع الحدود التي جاءت بعد الحرب العالمية الثانية ليست فكرة جيدة، فجميع الصراعات الحالية التي أنت بعد هاته المرحلة هي صراعات حدودية؛ ومن أجل التخطيط الجيد يجب أن تكون في حدود مغلقة وهو ما لا تملكه أوروبا؛ وعملية تخطي الحدود هي عملية تؤدي بالضرورة إلى خلق حدود جديدة داخل الدولة الواحدة، وهي الحدود الحضارية والقيمية؛ مما يؤدي بظهور المجتمعات "الكوسموبوليتية" التي ستدفع حتما بالدول إلى الانقسام والنزاع. الأمر الذي أدى بتعدد واختلاف المواقف تجاه رفع أو خلق الحدود بين الدول. للمزيد أنظر كتاب "Éloge des Frontières" لنفس الباحث الفرنسي.

² Pour plus veuillez consulter : **Journal officiel des Communauté Européenne**, 43ème année, 22/09/2020, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes.

الفصل الأول..... الهجرة واللجوء في ظل تطور بناء الاتحاد الأوروبي

الدولة	تاريخ الإمضاء على اتفاق شنغن	دخول اتفاق شنغن حيز التنفيذ
بلجيكا	جوان 1985 وجوان 1990	مارس 1995
ألمانيا	جوان 1985 وجوان 1990	مارس 1995
فرنسا	جوان 1985 وجوان 1990	مارس 1995
لكسمبورغ	جوان 1985 وجوان 1990	مارس 1995
هولندا	جوان 1985 وجوان 1990	مارس 1995
إيطاليا	نوفمبر 1990	أكتوبر 1997
إسبانيا	جوان 1991	مارس 1995
البرتغال	جوان 1991	مارس 1995
اليونان	نوفمبر 1992	جانفي 2000
النمسا	أفريل 1995	ديسمبر 1997
فنلندا	ديسمبر 1996	مارس 2001
الدنمارك	ديسمبر 1996	مارس 2001
إيسلندا	ديسمبر 1996	مارس 2001
النرويج	ديسمبر 1996	مارس 2001
السويد	ديسمبر 1996	مارس 2001
بولونيا	ماي 2004	ديسمبر 2007
جمهورية التشيك	ماي 2004	ديسمبر 2007
سلوفاكيا	ماي 2004	ديسمبر 2007
سلوفينيا	ماي 2004	ديسمبر 2007
استونيا	ماي 2004	ديسمبر 2007
المجر	ماي 2004	ديسمبر 2007
ليتوانيا	ماي 2004	ديسمبر 2007
ليتوانيا	ماي 2004	ديسمبر 2007
مالطا	ماي 2004	ديسمبر 2007
سويسرا	اكتوبر 2004	ديسمبر 2008
ليختنشتاين	فيفري 2008	ديسمبر 2011

المرجع : من تصميم الباحث بالاعتماد على : <https://bit.ly/3fVQV8b>

المجال الجغرافي لنظام شنغن



المرجع: <https://bit.ly/2JCCrxy>

نشير أن مواطني حوالي خمسين دولة خارج منطقة شنغن تم إعفائهم من ضرورة تقديم تأشيرة عند دخولهم المنطقة؛ وهي الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي الغير عضو في اتفاق شنغن، إضافة لدول قريبة كصربيا، مقدونيا، الجبل الأسود، ألبانيا، والبوسنة، وأخرى بعيدة كالولايات المتحدة، كندا، البرازيل واليابان؛ إضافة إلى بريطانيا في المرحلة الانتقالية للحفاظ على صيرورة المبادلات.¹

إلى ذلك؛ "اتفاق شنغن" أصبح جزءا من القانون الاتحادي الأوروبي بموجب معاهدة أمستردام 1997 (بروتوكول مضاف يحتوي على 8 مواد)؛ بمعنى تسيير حركة الأفراد الداخلية أضحت من اختصاص المؤسسات الاتحادية، حيث تمتلك المفوضية الأوروبية حق المبادرة بالقوانين المنظمة لذلك، في حين يقرر ويصادق مجلس الوزراء (المجلس) بالأغلبية المؤهلة القوانين المنظمة للتأشيرة، الهجرة واللجوء.²

في هذا الإطار، يحق كذلك لدول منطقة شنغن إعادة المراقبة على حدودها الوطنية في حالة توفر تهديد للنظام العام والأمن لمدة أقصاها 6 أشهر. فبعد أحداث الربيع العربي تم تمديد هاته المدة إلى 24 شهرا في حالة ما تخلت دولة عضو أخرى عن مسؤولياتها في مراقبة الحدود الخارجية! فبعد موجة الهجرة الغير شرعية التي عرفتها أوروبا سنة 2011 كتلك المتعلقة بعبور "جزيرة لامبيدوزا" الإيطالية، قررت إيطاليا منح بطاقات إقامة صالحة لمدة 6 أشهر والتي تسمح لهم بالتحرك والتنقل في

¹ " Le fonctionnement de l'espace Schengen", Vu du site : <https://www.touteurope.eu/actualite/le-fonctionnement-de-l-espace-schengen.html> , consulté le 22-4-2020.

² Pour plus veuillez consultez : **Traité d'Amsterdam**, Op.cit., P93.

كل منطقة شنغن، الأمر الذي دفع بفرنسا بوقف قافلة للمهاجرين على حدودها الشرقية مع إيطاليا؛ مما أدى بتدخل المفوضية الأوروبية بعد تجاذبات كبيرة بين الدولتين العضو في منطقة واحدة للتنقل الحر! فبداية من سنة 2015 وما ميزها من أحداث إرهابية وأزمات الهجرة في عدد من العواصم الأوروبية، تم العودة إلى نظام المراقبة المرحلية لجوازات السفر على الحدود الوطنية؛ ولعل أهم أزمة أرغمت الدول الأعضاء على الغلق الكلي لحدودها تمثلت في جائحة -كوفيد 19- وما صاحبها من إجراءات احترازية.¹ فالمادة 72 من معاهدة لشبونة 2009 وفي تعرضها لمنطقة الحرية والأمن والعدالة، تقر بان إنشاء مجال أوروبي للحرية لا يعني الحد من مسؤوليات الدول الأعضاء من أجل حفظ النظام العام والأمن الداخلي.

في ظل هاته الحالة، والتي ميزها العودة إلى التسيير الوطني للحدود نتيجة تطور عامل التهديد؛ حرّي بنا طرح أسئلة تتعلق بمدى قدرة الدول الأعضاء على التضامن والعمل الجماعي لمواجهة خطر التهديد والتي أكدته آخر معاهدة منظمة للاتحاد الأوروبي (لشبونة 2009)؟! أيضا، إذا كان الاتحاد الأوروبي مشروعا لتجاوز السيادة وتحقيق الاندماج السياسي الشامل، فإلى أي مدى يمكنه بناء حدودا داخلية تشمل جميع أعضائه؟ خاصة وأن "نظام شنغن" لم يجسد بعد الطبيعة الفوق قومية ذلك أنه لا يشمل جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي (رومانيا بلغاريا وكرواتيا)، هذا من جهة؛ من جهة أخرى، يسمح نظام شنغن للدول العضو فيه حرية التصرف في بعض الإجراءات المرتبطة بحركة الأفراد على حدودها الوطنية كتلك المتعلقة بمنح التأشيرات التي تسمح بعبور منطقة شنغن، وكذلك إجراءات الأمن والسلامة في بعض مناطق العبور الداخلية؛ وهو ما أكدته المواد 8 حتى 36 من نظام شنغن.²

ثانيا: بناء منطقة الحرية، الأمن والعدالة

تحقيق المواطنة الأوروبية هو الهدف الأول والأسمى التي طالما حاولت المعاهدات الأوروبية المنشأة للاتحاد الأوروبي تكريسه بدءا "بماستريخت 1992"؛ فالمواطنة تركز على أساسيات أهمها مبدأ حرية التنقل والإقامة، لكن هاته الأخيرة لا بد وان تصاحبها اجراءات وقواعد؛ ألا وهي الإدارة الصارمة للحدود الخارجية وإنشاء مجتمع الحق والقانون.³ اعتبارا أن أوروبا أرض هجرة بامتياز،

¹ " Le fonctionnement de l'espace Schengen", Op.cit.

² مع تفاقم الأزمات الأمنية المرتبطة بحركة الأفراد، والاقتصادية المرتبطة بتكاليف تسيير الحركة الغير شرعية للأشخاص على الحدود؛ تصاعدت أصوات لأحزاب سياسية داخل الدول الأعضاء خاصة تلك المتشبثة بالقومية والهوية الوطنية، تطالب بإعادة النظر في اتفاق شنغن وحتى الانسحاب منه، ذلك انه -أي الاتفاق- جعل من بعض الدول عرضة للتهديد الأمني نتيجة العبور الحر للحدود بمجرد حصول العابر لتأشيرة دخول أو إقامة شنغن، خاصة تلك التي تعتبر مقصدا أولا للراغبين في الهجرة كفرنسا، إيطاليا، ألمانيا وإسبانيا.

³ Jacques Barrot , " Justice, liberté et sécurité, fondements de la citoyenneté européenne", *Revue Française d'Administration Publique*, N°129 , Janvier 2009, P6.

وانطلاقاً لكون أنها ظاهرة قديمة قدم التحركات الإنسانية، فقد خلّفت الهجرة في الدول المستقبلية لها، مجتمعات متجانسة من حيث الهوية والثقافة؛ هاته الأخيرة كان لها الدور الموجه في بناء السياسات لتحقيق التماسك والأمن المجتمعي؛ منها تحقيق منطقة الحرية، الأمن والعدالة.

لكن هذا المشروع قد يثير عدد من الصعوبات، بالإضافة على أنه تحدي من ناحية التنسيق السياسي، الإداري والقانوني بين المؤسسات الأوروبية من جهة والمؤسسات الوطنية من جهة أخرى؛ يحمل المشروع بعداً قيمياً فوق قومي خاصة فيما يتعلق بالاتفاق على قضايا مجتمعية كالهوية، الحرية، الدين، المواطنة، الاندماج ..، وأوربة جميع النماذج الثقافية والاجتماعية الوطنية ! في هذا الإطار، لقد تم وضع النموذج الإداري لتطبيق قانون "المجتمع الأوروبي" والتي تسهر على تنفيذه المؤسسات الأوروبية المختلفة.¹ ففيما تتمثل أهم الآليات والمعايير المتخذة من قبل الاتحاد الأوروبي للسهر على الاستقرار والأمن الأوروبي الداخلي في ظل تعدد الأبعاد المرتبطة بارتحال واستقرار الأجانب في أوروبا؟

إذا سلّمنا أن المواطنة كمفهوم وآلية هي المعيار والمؤشر لانتماء الفرد إلى الوطن أو الدولة، فالسؤال الذي يتبادر إلى الذهن يتمثل في ماهية النموذج الذي تُمارس فيه هاته المواطنة؟ فأوروبا الحديثة تأسست على معايير وقيم خاصة بها أهمها الحرية، الديمقراطية والعدالة. ونتيجة لارتفاع نسبة العنصر الأجنبي في أغلب الدول الأوروبية، وما يميزه من تعدد القيم والهويات داخل الدولة الواحدة؛² رأى الاتحاد الأوروبي في تأسيس "الصندوق الأوروبي للاندماج" Le Fonds Européen de l'Intégration و"صندوق الأمن الداخلي" Fonds de Sécurité Intérieure؛ أدوات لجعل من الأجنبي مشروع مواطن أوروبي (غربي)؛ وهما عبارة عن جهازان إداريان بالدرجة الأولى؛ تنفذ عبرهما الدول الأعضاء رغبة الاتحاد الأوروبي في الذهاب بالمجتمعات الأوروبية المتعددة والمتجانسة إلى "المجتمع الموحد"؛ خاصة عبر الاندماج الناجح للمهاجرين وعائلاتهم، والاستقبال الإنساني للمحرومين والغير شرعيين منهم، إضافة إلى تطوير العمل الشُرطي وقدرات الدول الأعضاء في مجال

¹Fabrice Larat, " L'espace de liberté, de sécurité et de justice : défis et enjeux d'un projet aux implications multiples ", *Revue Française d'Administration Publique*, N°129 , Janvier 2009, P12.

² امتثال الفرد لقوانين الدولة الاجتماعية الثقافية، والاقتصادية وغيرها من النماذج، يعد شرطاً لاكتسابه "صفة المواطن" والتي يتفرع عنها جملة من الحقوق والواجبات. فمثلاً "احترام النظام العلماني"، "حق الانتخاب والمشاركة السياسية"، "الحق في الوظيفة والتعليم" تعد كلها حقوقاً وواجبات في نفس الوقت. فإذا كانت الدولة كإطار تنظيمي وسياسي، تحتوي في رقعتها على تجانس اثني واجتماعي وهوياتي لعدد الأفراد؛ ستكون مجبرة على انتهاج سياسات تكفل لها عملية استقرار النسيج الاجتماعي؛ وهو ما يطلق عليه بسياسات الاندماج في الدول التي تعتبر المقصد الأول للمهاجرين وللعنصر الأجنبي، على رأسها الدول الأوروبية.

التأثيرات والحدود. كلها صناديق (ميزانيات) تتبع مباشرة إلى المفوضية الأوروبية ومديرياتها المختلفة؛ منها مديرية الهجرة والشؤون الداخلية (Direction Migration et affaires internes).¹

فالأول (الصندوق الأوروبي للإدماج) وبميزانية 3.13 مليار أورو (2020/2014)، تتم عبره المساهمة في الإدارة الجيدة لتدفقات الهجرة، و محاولة تطوير سياسة مشتركة للهجرة بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي. هاته الأخيرة، ما عدا الدنمارك التي لا تشارك في هذا الصندوق؛ تضع برامج وطنية لتحقيق أهداف تتعلق بدعم الهجرة القانونية إلى الدول الأعضاء وفقا لاحتياجاتها الاقتصادية والاجتماعية، وتعزيز الإدماج الفعال للمهاجرين؛ إضافة إلى تكثيف التضامن وتقاسم المسؤوليات فيما بينها سيما تلك التي تعرف نسبة كبيرة من تدفقات الهجرة. 80% من ميزانية الصندوق مخصصة لتمويل الإجراءات الوطنية، في حين يتم تخصيص 20% لتمويل إجراءات الاتحاد الأوروبي والتي تحددها المفوضية الأوروبية بعد المصادقة عليها من قبل الدول الأعضاء (المجلس الأوروبي)، والتي تشمل المساعدات الطارئة والمساعدات الفنية!²

أما فيما يخص الحصول على إعانات الصندوق، فتتم عبر فتح مناقصات تشارك فيها مؤسسات الدولة الوطنية الرسمية (الوزارات والمديريات)، الهيئات العامة المحلية والإقليمية، المنظمات الغير حكومية والإنسانية، مؤسسات التعليم والبحث العلمي؛ ويستفيد منها الوافدون الجدد، والمهاجرين القانونيين الذين يعيشون أوضاعا صعبة، إضافة لطالبي اللجوء والمستفيدين من الحماية الدولية المؤقتة (سيتم التطرق إلى مفهوم اللجوء والحماية في مبحث منفصل).

على كل؛ ومن أجل الإدماج الجيد للعنصر الأجنبي والمهاجر يمكن إجمال القطاعات التي يتم دعمها من قبل الصندوق فيما يلي:

- **الإدماج والتكامل الاجتماعي:** يرتبط أساسا بالوساطة الاجتماعية، والمساعدة في لم الشمل العائلي، تحسين الوعي بين عامة الناس والحوار مع المجتمع المضيف، المشاركة في الحياة المدنية والثقافية، تعزيز الوصول إلى الخدمات العامة، إجراءات لإعلام المهاجرين بحقوقهم وواجباتهم، وتعزيز القيم الأوروبية.

- **التعليم والتدريب:** وتشمل دروس تعليم اللغة، والتعليم المهني؛

- **الإسكان والبنية التحتية:** وتشمل تطوير وبناء مراكز إيواء المهاجرين؛

- **المساعدة اللوجستية:** كتلك المتعلقة بالمنتجات الغذائية والصحية، وخدمات الترجمة والمساعدة القانونية، وصرف منح التضامن؛

¹ Mojca Blas et d'autres, **Réfugiés et migrants : Les accueillir dignement grâce aux fonds européens**, Bruxelles : la Fondation verte européenne, 2016, P3.

² "Le Fonds Asile, migrations et intégration – FAMI ", Vu du site :

<https://www.touteurope.eu/actualite/le-fonds-asile-migrations-et-integration-fami.html>, consulté le 16-09-2019.

– الرعاية الطبية والاستشفاء.¹

ما يمكنه ملاحظته بعد تعرضنا للصندوق الأوروبي للإدماج، يمكن القول أن محاولات الاتحاد الأوروبي في الذهاب نحو تقريب وجهات النظر بين الدول الأعضاء في مجال الهجرة لا تزال في المراحل الأولى؛ ذلك أن توزيع مساعدات ومساهمات الصندوق تُوجّه بنسبة كبيرة للدول الأعضاء ولدعم برامجها الوطنية مقابل البرامج الاتحادية؛ وذلك يرجع لاختلاف الخصوصيات الحضارية والقيمية وحتى السياسية في كل دولة عضو (الثقافة، اللغة، شكل النظام السياسي ونمط توزيع القيم فيه، نظرة المجتمع المحلي للآخر المختلف والأجنبي...!).

في حين يختص "الصندوق الأوروبي للأمن الداخلي" وبميزانية 3.76 مليار أورو (2020/2014)، بالمساعدة في ضمان مستوى عالي من الأمن في جميع مناطق الاتحاد الأوروبي، وهذا عبر السهر على التنقل الجيد والقانوني للأفراد، انطلاقاً من قسمين اثنين:

– **الحدود الخارجية والتأثيرات:** بحيث يهدف هذا الجانب إلى ضمان مستوى عالي من الأمن داخل الاتحاد دون تقييد حرية التنقل (دعم لوجيستي للشرطة والدرك)، توحيد الضوابط على الحدود من أجل مكافحة الهجرة الغير شرعية (وسائل كشف تزوير الوثائق والتهريب)، بالإضافة إلى المعالجة الفعالة لتأثيرات شنغن وضمان معاملة متساوية لمواطني دول خارج الاتحاد الأوروبي.

– **التعاون الشّرطي، مكافحة الجريمة وإدارة الأزمات:** من أجل التدخل لمنع الجريمة العابرة للحدود، محاربة الإرهاب عبر تبادل المعلومات ونشرها على المستوى الأوروبي، وتعزيز قدرة الدول الأعضاء على مواجهة المخاطر المرتبطة بالقضايا الأمنية.

هو كذلك تصرف إعاناته عبر تقديم مناقصات يتم نشرها على مستوى وزارات الداخلية للدول

الأعضاء.²

الفرع الثاني: إستراتيجية خارج الحدود للتحكم في الهجرة؟

تعتبر الحدود أهم معقل لسيادة الدولة؛ ففي حين تتميز العولمة بتكثيف التدفقات العبر وطنية وتحريرها أهمها رؤوس الأموال والخدمات والمعلومات، ظلت حركة الأشخاص خاضعة وبشدة لحق الدولة السيدة في مراقبة حدودها.³ وأمام التطورات الأمنية، السياسية، والاقتصادية على مقربة من النطاق الجغرافي الأوروبي وما ميزها من ارتفاع متصاعد لحركة الأفراد على الحدود؛ سارع الاتحاد الأوروبي لوضع إستراتيجية خارجية للحد من الهجرة إلى دوله؛ ونتيجة للطابع المركب للظاهرة، حاول

¹ Mojca Blas et d'autres, Op.cit., P 6.

² "Le Fonds pour la sécurité intérieure - FSI", Vu du site : <https://www.touteleurope.eu/actualite/le-fonds-pour-la-securite-interieure-fsi.html> , consulté le 16-09-2019.

³ Antoine Pécoud, " Compter les morts aux frontières, contrôler les migrants", **Politiques des Frontières (Ouvrage collectifs)**, France : La découverte, 2018, P129.

هذا الأخير الجمع بين المواجهة الأمنية لها، وبين التسيير الاستباقي لعناصرها وأسبابها عبر إدارتها خارج حدوده الداخلية.

أولاً: الآليات الصلبة (الكل أمني)

مع دخول نظام شنغن حيز التنفيذ، وابتداء من سنة 2000، تضاعفت ظاهرة الهجرة الغير شرعية إلى دول الاتحاد الأوروبي وهو ما أكده عديد المسؤولين الأوروبيين؛ فبالإضافة لتصريحاتهم ذات الطابع الايديولوجي والسياسي، رافع قادة الدول الأعضاء بضرورة إضفاء الطابع الأمني والشرطي للظاهرة، وأكدوا على وجوب إنشاء هيئة تتولى مراقبة الحدود الخارجية وتتعامل بحزم لكل عبور غير شرعي، خاصة وأن البلدان المجاورة لا تشارك بشكل كاف في مكافحة الهجرة الغير شرعية؛ فكان انشاء "وكالة فرونتكس" "L'agence de Frontex" تجسيدا للتعامل الأمني مع حركة الأشخاص.¹ نتيجة للقلق المتزايد من حركة الأشخاص السرية بعد أحداث سبتمبر 2011؛ وبعد لقاءات متعددة بين قادة شرطة الدول الأعضاء، ولكون الاتحاد الأوروبي يحوز حدودا بحرية وبرية مترامية الأطراف؛ تم الاتفاق في وقرار من مجلس الاتحاد الأوروبي سنة 2004 على إنشاء "الوكالة الأوروبية لحرس الحدود والشواطئ" (Frontex) ومقرها فارسوفيا ببولونيا، وهذا من أجل استكمال البناء الأوروبي بصفة عامة ومراقبة الحدود بصفة مشتركة وموحدة بصفة خاصة.

فحسب المدير التنفيذي المساعد الأسبق للوكالة "جيل ارياس فيرنانديز Gil Arias Fernández، الوكالة هي هيئة خاصة مستقلة عن الدول الأعضاء، بحيث تشارك الدول العضو في "منطقة شنغن" في أنشطتها ويتم تمثيل كل واحدة منها في مجلس الإدارة؛ بحيث يتم تنسيق الجهود وتوفير موارد أمنية مكّمة للموارد الوطنية؛ في حين تبقى الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وتلك العضو في "منطقة شنغن" والتي لها حدود مع دول ثالثة، مسؤولة عن مراقبة هاته الحدود.² على كل، تتدخل الوكالة في 6 أنشطة وميادين رئيسية هي :

- مساعدة الدول الأعضاء في مراقبة حركة الأشخاص على الحدود الخارجية: بحيث تشارك في عملية تسجيل وتحديد هوية المهاجرين عند وصولهم، إضافة إلى المشاركة في عمليات ترحيل المهاجرين إلى بلدانهم الأصلية؛ وفي بعض الأحيان التدخل في عمليات الإنقاذ في عرض البحر؛

¹ Eva Ottavy et Olivier Clochard, " Franchir les dispositifs établis par Frontex. Coopérations policières transfrontalières et refoulements en mer Égée", " Revue Européenne des Migrations Internationales, Vol.3 N°2, 2014, P137.

² عبارة "Frontex" هو اختصار لـ "Frontières extérieur"؛ بحيث يقصد بهاته الأخيرة الحدود البرية والبحرية بما فيها المطارات والموانئ، والتي ينطبق عليها القانون الاتحادي الممثل في نظام شنغن عند عبورها للمزيد انظر : Gil Arias Fernández, " La gestion des frontiere extérieure de l'Union Européenne ", Regards croisés sur l'économie, N°8, Février 2010, P218.

- تقديم دراسات وتحليلات للمخاطر: بحيث يتم تقديم سيناريوهات محتملة لعدد من الظواهر على الحدود، تتعلق أساسا بخرائط ومسارات الهجرة، الاتجار الغير مشروع، وأنماط التدخل؛ ومن ثم يتم تقديمها للدول الأعضاء وال مؤسسات الأوروبية لتحديد الميزانية السنوية؛
- تدريب حرس الحدود الوطنية: تساعد الوكالة الدول الأعضاء في تدريب حرس حدودها، من خلال عمليات ميدانية لإدارة قواعد حدودية؛
- تنسيق إجراءات العودة المشتركة بين دولتين عضوين على الأقل: يمكن للوكالة التدخل لتنظيم رحلات الإعادة المشتركة بين ألمانيا وفرنسا إلى الجزائر مثلا، وتنفيذها بأقل التكاليف؛ في حين لا يمكن للوكالة التدخل في عمليات الإعادة التي تنظمها دولة عضو واحدة بنفسها؛
- تقديم المساعدة للدول الأعضاء في حالة الأزمات: بحيث توفر فرق التدخل السريع على الحدود، خاصة في حالة الاعتقالات على الحدود؛
- المراقبة الاستراتيجية والتكنولوجية لوسائل حراسة الحدود.¹

أما فيما يخص الإمكانيات المادية والبشرية؛ يعمل حاليا حوالي 700 شخص في المقر الرسمي بالعاصمة البولونية، ريعهم مختصين ترسلهم الدول الأعضاء للاستكلاف بالدراسات والتلخيص؛ في حين سيتم الرفع من عدد هؤلاء ليصل الى 1250 في حدود 2021. فالدول الأعضاء كذلك تكفل عملية التدعيم بالكادر البشري الذي يتم نشره وتوزيعه على الحدود، بحيث يجتمع ممثل كل واحدة منها مرتين في السنة على مستوى المقر الرئيسي، لوضع قائمة للإمكانيات المادية والبشرية التي يمكن توفيرها ل"فرونتكس". في هذا الإطار؛ وفي في فيفري 2019، تم توفير أكثر من ألف عون، 17 باخرة، 4 طائرات، 2 مروحيات، و 59 سيارة مخصصة لدوريات المراقبة؛ يمكن أن يتجاوز هذا العدد في فصل الصيف الذي يعرف ارتفاع نسبة الهجرة الغير شرعية.

كما تنوي المفوضية وعبر توصياتها ومناقشاتها الأوروبية(البرلمان والمجلس) والوطنية، الرفع من عدد الأعوان الدائمين في ميدان المراقبة والحراسة ليصل إلى 10 آلاف، إضافة إلى تزويد الوكالة بسفنها وطائراتها وعرباتها الخاصة بها وهذا بحلول سنة 2027. في هذا الشأن؛ قُدِّرت ميزانية تعزيز قدرة الوكالة في الفترة 2019-2020 بـ 1.3 مليار أورو، في حين يتوقع أن تصل 11.3 مليار أورو خلال فترة 2021-2027.²

من جهة أخرى؛ وفي إطار المقاربة الأمنية نفسها للتعامل مع الهجرة على الحدود؛ تم وضع وبناء عدد من مراكز الاحتجاز لتوقيف العابرين الغير شرعيين للحدود الأوروبية، مهما كانت الأسباب

¹ Gil Arias Fernández, Op.cit., P219.

² " Qu'est-ce que l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) ?", Vu du site : <https://bit.ly/3gxiYB> , Consulté le 26-12-2019 .

التي دفعتهم إلى مغادرة بلدانهم الأصلية.¹ اعتمادا على دراسات وأبحاث لشبكة " Migreurop " * حول هاته المراكز، وباعتبارها أماكن تفتقر في أغلبها لشروط حقوق وكرامة الإنسان، وأيضا كون محبوسيها لم يرتكبوا أي جرم عدى عبورهم للحدود بشكل غير قانوني؛ يُجسّد المنطق الأوروبي وعبر مختلف سياسات الهجرة، الرغبة في إدارة ظاهرة الهجرة لا معالجتها! نشير هنا، أن هاته المراكز تُسيّر وطنيا إلى حد الآن وتنتشر داخل أغلب الدول الأعضاء (مؤشر آخر من مؤشرات التشبث بالسيادة الوطنية)؛ بحيث يتم فصل كل أجنبي يتم العثور عليه بدون وثائق، ولإبقاء الغير مرغوب فيهم تحت السيطرة! فأراضي الاتحاد الأوروبي تعرف تواجد عدد كبير لهاته المراكز **، وتتخذ أشكالا عديدة كالمعسكرات المفتوحة والمغلقة، ومباني قديمة يتم إعادة تهيئتها، وغيرها من المؤسسات التي يهدف منها تجميع المهاجر الغير شرعي، وتنتشر خاصة في اليونان، الجنوب الايطالي، فرنسا، بلجيكا، وألمانيا، وأوروبا الشرقية.²

إلى ذلك، يمكن القول أن حتى المقاربة الأمنية للاتحاد الأوروبي للتحكم في الهجرة خاصة الغير شرعية منها، اعترضها تشبث الدول الأعضاء بسيادتها وحققها في مراقبة حدودها؛ وهو ما بدى جليا في الصلاحيات المحدودة للوكالة الأوروبية لحرس الحدود والشواطئ، خاصة في مجال التسيير المباشر للحدود وسلطة القرار تجاه عملية الإعادة من عدمها التي تبقى من صلاحيات الدولة العضو، إضافة إلى الإمكانيات الضئيلة الموضوعية تحت تصرف الوكالة، والتي لا تمكنها من حراسة حدودا مترامية الأطراف شرقا وغربا وجنوبا.

أيضا؛ الطابع الوطني لمراكز الاحتجاز والاحتباس الموجودة داخل الدول الأعضاء، كشف إلى أي حد لا تزال السياسة الأوروبية تجاه حركة الأشخاص على الحدود، تفتقد للطابع الوحدوي والمشارك بين أعضاء الاتحاد الأوروبي، التي لا زالت كل واحدة منها تُقدّر بصفة منفردة طبيعة التهديد المرتبط بالهجرة، ونمط المواجهة الواجب إتباعه، خاصة في ظل ثنائية الضرورة الأمنية والالتزام الإنساني. نذكر أن الآليات الأمنية الصلبة يتم تنفيذها بمساعدة عدد من الأجهزة والوكالات تضاف إلى "الوكالة الأوروبية لحرس الحدود والشواطئ"، من بينها:

¹ Jérôme Valluy , " L'Europe des camps ; La mise à l'écart des étrangers " , **Cultures et Conflits** , N°57, Janvier 2005, P6.

* شبكة تضم عدد من الباحثين، النشطاء والمنظمات الإنسانية الأوروبية والإفريقية، تم إنشاؤها في نوفمبر 2002، وتهدف إلى تحديد، تعريف، وكشف السياسات الأوروبية تجاه المهاجرين واللاجئين لاسيما الأمنية منها (الاحتباس، الطرد، وأمننة الهجرة خارج الحدود)؛ تنتشر الشبكة مئات الدراسات حول الأزمات الإنسانية للهجرة، وسياسات الهجرة. للمزيد انظر : <http://migreurop.org> .

** Pour plus d'infos sur les centres des rétentions : <http://closethecamps.org/carte-des-pays/>

² Caroline Inrand et Pierre-Arnaud Perrouty, "La diversité des camps d'étrangers en Europe : présentation de la carte des camps de Migreurop", **Cultures et Conflits** , N°57, Janvier 2005, PP72-74.

- "الديوان الأوروبي للشرطة" (Europol): تساعد قوات شرطة الدول الأعضاء في التصدي ومحاربة الجرائم الكبرى كتلك المتعلقة بالإرهاب، المخدرات، والجريمة الالكترونية..؛ لاسيما تقديم الدراسات والمعلومات حول نشاط الجماعات الإجرامية؛
- "الوكالة الأوروبية لتدريب قوات التدخل" (CEPOL): تنسق بين شرطة الدول الأعضاء في مجال ضبط النظام العام، وتجمع بين عدد من المعاهد لتكوين الأعوان المتخصصين في هذا المجال؛
- "الوكالة الأوروبية لأنظمة المعلومات واسعة النطاق" (EO-LISA): تعتبر من بين أهم الوكالات الأوروبية التي تتولى عمليات البحث في اثبات الأشخاص؛ تُسيّر عمليا جميع أنظمة المعلومات الأوروبية، كتلك المتعلقة بنظام شنغن والتأشيرات، أنظمة البصمات والأحماض النووية، وتضمن أمن وسلامة البيانات؛ تعمل 24/24 و 7/7¹.

ثانيا: الآليات اللّينة عبر مشاريع التعاون والشراكة

بالنسبة للاتحاد الأوروبي، تعتبر منطقة جنوب المتوسط من أقصى شرقها إلى أقصى غربها منطقة جوار وحدود؛ فمن الواضح أن استقرارها وازدهارها هو استقرار لأوروبا الموحدة. فالمخاطر والتهديدات التي تنتشر في حوض المتوسط والمناطق التي تشاركه الطبيعة والحدود، كبيرة بالنسبة للاتحاد الأوروبي؛ على رأسها الهجرة الغير شرعية والأزمات السياسية المؤدية لها. الأمر الذي دفع به إلى انتهاج سياسة الاحتواء والتعاون مع دول ثالثة، ومن أجل الذهاب نحو تقريب الرؤى بين أعضائه، حاول الاتحاد الأوروبي وعبر هاته السياسات العمل الثنائي كاتحاد مع دول منشأ الهجرة والواقعة جنوب المتوسط.²

هاته المقاربة نابعة من كون أن التسيير الأمثل لتتقل الأفراد وحركات الهجرة يستدعي زيادة التعاون مع دول المغادرة؛ وهو ما تم تجسيده في ما سمي ب " السياسة الأوروبية للجوار " La Politique Européenne de Voisinage " لصاحبها المفوض السابق للسياسة الأوروبية "خافيي سولانا" (سنة 2003) ؛ و التي تندرج في إطار سعي الاتحاد الأوروبي لبناء منظومته الأمنية الشاملة وأمن حدوده الخارجية؛ وذلك بجعل الإنسان واحتياجاته قلب السياسات الأمنية بدل الاهتمام بالشؤون العسكرية؛ وهي عبارة عن استكمال مسار تعاوني وشراكة مع دول البحر المتوسط (مسار برشلونة 1995)؛ وتنطلق على اعتبار أن البحر الأبيض المتوسط هو فضاء أوروبي يحتاج إلى العناية والسلم، ودول الجنوب يدخلون في هذا الإطار، وأن التخلف الاقتصادي وسوء التسيير أديا إلى نتائج

¹ " Migration et affaires intérieures (Agences)" Vu du site : https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/agencies_en , consulté le 25-12-2019.

² Jean-François Coustillère, " L'Union européenne (UE) et ses partenaires face au besoin de sécurité en Méditerranée", **Confluences Méditerranée**, N°94, Mars 2015, P181.

وخيمة كانتشار الفقر وتفشي الأمراض الفتاكة والصراعات القبلية وانتشار بعض الظواهر كالعنف والإرهاب والهجرة السرية... الخ.¹ على كل، هاته السياسة الأمنية التعاونية تقترح على دول الجنوب التعامل والشراكة في عديد من المجالات السياسية (تدريب الإطارات ومنظمات المجتمع المدني في مجالات حقوق الإنسان والديمقراطية)، الاقتصادية (تطوير الأنشطة التجارية والطاوية)، الاجتماعية والثقافية (حوار الحضارات)، والأمنية (تبادل المعلومات حول النشاط الإرهابي والتعاون العسكري).

فيما يخص حركة الأشخاص والهجرة، وفي إطار السياسة نفسها، يحاول الاتحاد الأوروبي اليوم الضغط من أجل اتفاقيات قبول إعادة المهاجرين الغير شرعيين، وفق مبدأ المعاملة بالمثل (إذا استعدت مهاجريك الغير شرعيين فستحصل على تأشيرات لمواطنيك وستتقيد من مزايا مادية واقتصادية!)، وكذلك تسهيل الهجرة القانونية عن طريق برامج تنقل الطلاب والعمال الموسمين والمتخصصين، وإنشاء مراكز خاصة للهجرة في دول المغادرة. أكثر من ذلك، يتفاوض الاتحاد الأوروبي مع الدول الثالثة (دول المغادرة) أن تقوم على أراضيها بفحص من يمكنه تجاوز الحدود؛ وهذا يجعلها دركي أوروبا في منطقة المتوسط خاصة، والسياج الذي يفصل بين المهاجر وبين دوله، خاصة مهاجر جنوب الصحراء.²

في هذا الإطار؛ تولت الدول الأعضاء منفردةً أحيانا ومجتمعاً في إطار الاتحاد الأوروبي أحيانا أخرى؛ بمهمة التفاوض مع الدول المغاربية خاصة، باعتبارها بوابة العبور الرئيسية إلى أوروبا؛ ونتيجة لاعتبارات تاريخية وسياسية تكلفت ايطاليا بالعمل مع الجانب الليبي وبدرجة أقل تونس، وفرنسا واسبانيا مع المغرب، في حين لم يتوصل إلى اتفاق مع الجانب الجزائري نتيجة تمسك هذا الأخير بمقارنته تجاه حل المشاكل المرتبطة بظاهرة الهجرة، والتي لا تكون إلا عن طريق حل مشاكل فارق التنمية بين الشمال والجنوب.

حماية الاتحاد الأوروبي من الاكتساح البشري الغير منظم، هو الهدف من هاته السياسة، بحيث تقضي هاته الأخيرة ببناء مراكز مباشرة خلف الحدود؛ فالمغرب مثلا بلد ضعيف اقتصاديا، يعيش على معونات خارجية خاصة من الدول الأوروبية ومن تحويلات مهاجريه من الخارج، لم يتمكن من مقاومة الضغط الأوروبي في هذا الشأن، وتم بناء عدد من المراكز على أراضيها منها "مركز الناظور" المؤدي إلى "مليبية" و"سبتة"، ووضع برامج للمراقبة (في مدينة طنجة) على الحدود الجنوبية لأوروبا وعلى مرمى حجر من اسبانيا. فالعديد من عمليات الإعادة التي قبلتها ونفذتها المغرب تمت مباركتها من قبل المفوضية الأوروبية وبعض الدول الأعضاء على رأسها فرنسا.³

¹ أوشريف ضياء الدين، "موقف الجزائر تجاه السياسات الأمنية للحلف الأطلسي والاتحاد الأوروبي في المتوسط بعد الحرب الباردة"، مذكرة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الجيلالي اليابس، 2014/2015، ص45.

² Jean François Drevet, " L'Europe et l'immigration ", **Futuribles**, N° 343, Juillet 2008, PP 115-116.

³ Jérôme Valluy , "Aux marches de l'Europe : des pays-camps, la transformation des pays de transit en pays d'immigration forcée(observations à partir de l'exemple marocain)", :**Le Maghreb à l'épreuve des migrations Subsahariennes**, Op.cit, PP326-330.

ليبيا والتي تشترك في 4000 كلم من الحدود مع دول افريقية مجاورة(جلها دول منشأ للهجرة)، تعتبر آخر محطة لبلوغ أوروبا؛ مما جعل منها شريك للاتحاد الأوروبي ودوله لابد منه في مجال محاربة ووقف الهجرة الغير شرعية؛ الأمر الذي فرض على مسيري الاتحاد على وضع استراتيجية، خطة وخطاب من أجل علاقة مع جار صعب ومقلق في نفس الوقت! وتحت ضغط ايطالي ومالطي وابتداء من سنة 2003 حدث تقارب بين الاتحاد الأوروبي وليبيا، بدأ أولاً بإشراك هاته الأخيرة في الحدود البحرية الأوروبية وتقاسم المنافع(النقل والعبور البحري)؛ على الرغم من الوضع السياسي الذي يميز البلد (غياب مؤشرات الديمقراطية وحقوق الإنسان).¹

نشير أن الزعيم الليبي السابق " معمر القذافي" رفض الانخراط في الشراكة الاورو-متوسطة التي تم تجسيدها في مسار برشلونة 1995 وما تلاها -سياسة الجوار الأوروبية- نتيجة عديد الأسباب السياسية والاقتصادية وحتى القيمية (توجهات "معمر القذافي" الإفريقية ومعاداته للرأسمالية والغرب)؛ وبعد تهاوي الدولة في ليبيا ودخولها في حرب أهلية داخلية(بعد التدخل العسكري لحلف الأطلسي وبعض الدول الغربية)، تضاعفت مشاكل الهجرة وأضحت مسرحاً لكل أشكال الجريمة المرتبطة بحركة الأشخاص؛ وهو ما تجسد في صور لآلاف قوافل المهاجرين الغير شرعيين القادمين من الساحل الإفريقي وجنوب الصحراء وهم يقطعون البحر المتوسط؛ وإضافة إلى تفشي ظاهرة الاتجار في الأسلحة والبشر، زادت صور انتهاكات حقوق الإنسان المهاجر في مراكز احتجاز عسكرية تابعة للمليشيات المتقاتلة، من تعقيدات ملف المهاجرين والهجرة على الحدود الجنوبية الأوروبية.

في ظل التطورات السياسية والأمنية جنوب المتوسط، وفي ظل عدم قدرة الاتحاد الأوروبي على انتهاج عمل خارجي موحد بين جميع أعضائه تجاه الظاهرة، نتيجة جملة من الأسباب السياسية والاقتصادية؛ يتوقع ارتفاع نسب محاولات العبور الغير شرعي لحدوده الخارجية والداخلية، سيما وان التوزيع الجغرافي للدول الأعضاء خاصة الجنوبية منها كان من بين العوامل المحورية في عدم التضامن فيما بينها تجاه تسيير موجات الهجرة، هذا من جهة؛ من جهة أخرى، التعامل السياسي المنفرد لدول الاتحاد مع الدول الثالثة يبرز مدى تفضيل التقدير المصلحي الوطني على حساب العمل الاتحادي الجماعي!

نتيجة لذلك، تصاعدت أصوات المنظمات الغير حكومية والإنسانية لتستنكر " الانجراف الأمني" لعمل الاتحاد الأوروبي ولرؤيته الأمنية لظاهرة الهجرة؛ ولتعاون المشبوه والمزدوج مع دول يقول عنها أنها غير ديمقراطية ولا تحترم حقوق الإنسان!² وهو ما يُعتبر تعاملًا مصلحياً تجاه الظاهرة، خاصة وان القنوات الشرعية للهجرة والتي أعلن عنها في مشاريعه التعاونية مع دول المنشأ، تكشف رغبته في انتقاء الأفراد اللذين يحق لهم التنقل لدوله كالطلبة والعمال الفنيين؛ بدل البحث في الأسباب الحقيقية التي تدفع الناس لترك أوطانهم ألا وهي المشاكل المتعلقة بالتنمية في الجنوب.

¹ Claire Rodier, "Externalisation des frontières au sud de l'Europe ; L'alliance Union Européenne -Libye", *Le Maghreb à l'épreuve des migrations Subsahariennes*, Op.cit., P344.

² Jean François Drevet, Op.cit., P117.

المبحث الثالث: السياسة الأوروبية للجوء؛ دراسة في المفهوم والآليات المنظّمة

لقد أدى تطور المراحل التاريخية التي مرت بها المجتمعات الإنسانية إلى تغيير النماذج والأطر التنظيمية- القانونية، السياسية- الاقتصادية، الاجتماعية- الثقافية، التي عاشت في ظلها (الأمة والإمبراطورية، الدولة القومية، الأنظمة العالمية والإقليمية...)؛ هاته الأخيرة عبارة عن تصورات إنسانية للعيش وتحقيق الاستقرار والسعادة.

في هذا الإطار؛ يعتبر القانون الدولي الإنساني أحدث منظومة قانونية دولية يُستند إليها للحفاظ على كرامة الفرد من الانتهاكات الجسيمة لأبسط حقوقه الأساسية؛ فتصاعد الحروب، والتهديدات التي تمس حق الإنسان في الحياة والوجود، أو حتى مشاكل الطبيعة المؤدية لوفاته؛ كلها أرغمت المجتمع الدولي على وضع صفة قانونية لرعاية هاته الحقوق، واعتبار المواثيق الدولية المسند الأول لحمايتها؛ من بينها "اللجوء الإنساني" "الحماية الدولية" و"التدخل الدولي الإنساني" وغيرها من الصفات التي يأخذها الفرد المهدد في رغباته وحقوقه الأساسية.

إلى ذلك؛ لطالما عبّر الاتحاد الأوروبي من خلال إعلانات بنائه المرحلية، أن الوصول بالإنسان إلى أعلى درجات الكرامة هو الهدف الأسمى لاندماج وتكامل الدول الأوروبية؛ من جهة أخرى، فبالإضافة إلى كون أوروبا قارة هجرة بامتياز نتيجة عوامل الجذب الاقتصادية؛ تسمح القوانين والمواثيق الأوروبية للأفراد مهما كانت جنسياتهم، والذين مُسّوا في كرامتهم وتعرضوا لانتهاكات جسيمة لحقوقهم، باللجوء، الإقامة، الاندماج، والانصهار في المجتمع الأوروبي! فالمبحث يتطرق إلى السياسة والآلية الأوروبية للجوء، وتطورها في ظل بناء الاتحاد الأوروبي. قبل ذلك، سنتعرض إلى ماهية "اللجوء"، ومن تم يتم البحث في المنظور الأوروبي لحق اللجوء، وهذا عبر دراسة وتحليل القوانين الأوروبية المنظمة له.

المطلب الأول: ماهية اللجوء

التنقلات الإنسانية وحركات الأفراد هي أيضا صاحبت التغيير في السياسة الدولية والمنظومة القيمية العالمية؛ فالمتفق عليه أن ظاهرة الهجرة كمفهوم عام، قديم قدم تاريخ المجتمعات الإنسانية، لكن مع تطور هاته الأخيرة، أخذ سياقات متعددة؛ فالبحث في العيّنة المهاجرة والمتنقلة(العابرة للحدود)، ظروفها وفي الأسباب التي دفعها وتدفعها للارتحال، وأخيرا القوانين والآليات المنظمة لها؛ كلها عوامل ومؤشرات تؤدي بمختصّي المجال إلى وضع تصانيف جديدة لارتحال الإنسان.

"اللجوء"؛ هو الآخر نمط من أنماط تحرّك الأفراد، فكمعلّية ومسار يُصنّف ضمن إطار الهجرة، وكحالة وظاهرة، يستند على مجموعة من التراكمات الفكرية التي ارتبطت بدراسة العلوم القانونية والسياسية؛ ذلك أن العوامل المؤدية له غالبا ما ارتبطت بالمواضيع التي تتطرق إليها هاته العلوم(الدولة والنظام السياسي، الديمقراطية وحقوق الإنسان، الحرب وغياب الأمن، القانون الدولي...).

فمرحلة التحول من نظام القطبية الثنائية إلى ما سمي بالنظام العالمي الجديد، تعتبر العصر الذهبي لمفهوم اللجوء؛ نتيجة العديد من الأسباب المرتبطة من جهة بالسياق الفكري الذي يدور في فلكه المجتمع الدولي (عولمة قيم حقوق الإنسان)؛ ومن جهة أخرى، بالوضع العملي للعلاقات الداخلية والخارجية لفواعل النظام الدولي لاسيما تصاعد الحروب الإثنية والعرقية، الإرهاب، عدم استقرار الأنظمة السياسية وغياب الممارسات الديمقراطية المؤدية للعنف والصدام.

الفرع الأول: المفهوم والابتيمولوجيا

كما وقد أسلفنا؛ البحث في المصطلحات والمفاهيم يختلف باختلاف النسق المعرفي والفكري المبحوث فيه؛ فكلمة "لجأ" و"لجوء" في اللغة العربية لا يمكن الاستغناء فيه على السبب الديني، باعتبار أن الإسلام جاء لغاية السمو بالإنسان لأعلى درجات التكريم؛ فالرسالة السماوية هي منهاج البشرية في تحريم الظلم والاعتداء؛ ففعل "اللجوء" جاء مرادفا لطلب السند والحماية من شخص آخر، ففي القرآن قصص كثيرة في هذا المجال، أهمها هجرة النبي محمد (ص) وأصحابه إلى المدينة وإلى الحبشة وطلبهم للحماية من ظلم بني جدتهم.¹

القانون الوضعي هو الآخر حاول وضع ترتيبات قانونية لحماية الإنسان من انتهاك حقه في الحياة والوجود، لكن مفهوم وشكل الحماية تطور بتطور الحقب التاريخية التي مرت بها الإنسانية؛ فكلمة "Refugees" في القاموس الانجليزي ترتبط بحدث تاريخي ارتبط ب"المسيحيين البروتستانت" اللذين تم تهجيرهم من قبل المملكة الفرنسية في أواخر القرن 17؛ في اللغة الألمانية، وابتداء من سنة 1870 تم إطلاق كلمة "Heimatlos" و"Staatenlos" على بعض أنظمة التمييز العنصري، في حين كلمة "Flüchtling" (مرادف لكلمة لاجئ باللغة العربية) تُعبّر عن المعنى " هارب"، والتي تم استعمالها لأول مرة بعد الحرب العالمية الأولى.²

حاليا مُسمّى "اللاجئ" و"اللاجئون" يطلق على الملايين من الأفراد اللذين يحاولون الفرار والخلص من الحروب الأهلية والعرقية، من الحكم الدكتاتوري، ومن الاضطهاد. فإذا كانت مرحلة ما بين الحربين العالميتين (الأولى والثانية) تطرقت إلى "اللاجئ" بوصفه المهتد في حياته ووجوده، سيعرف تعريفه تحولا جديدا وهذا بموجب معاهدة جينيف 1951، والتي رأت في الأسباب السياسية الموجب الجوهري للجوء وأحد عوامله الرئيسية؛ ومنذ ذلك الحين ما فتئ المفهوم يأخذ بعدا عالميا تتفق عليه الفواعل الدولية أحيانا، ومصدر عدم استقرار أحيانا أخرى، خاصة وأن الطبيعة الإنسانية للجوء

¹ رشا سلام، " مبدأ عدم الإعادة القسرية للاجئين في القانون الدولي"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، العراق: جامعة النهدين، 2016/2015، ص9.

² Danièle Lochak, " Qu'est-ce qu'un réfugié ? La construction politique d'une catégorie juridique", **Pouvoirs**, N°144, Janvier 2013, P33.

اصطدمت بتشبث الدول برغبتها في السيطرة على حدودها ومراقبة عابريها، مخافة من زعزعت استقرارها من قبل الأشخاص التي تجبرهم وتستضيفهم لدواعي إنسانية!¹ الأمر الذي أدى بظهور إشكالات عدة تتعلق بتحديد مَنْ مِنَ اللاجئين يستفيد من الحماية؟ كيف تتم عملية الحماية؟ وإلى أي مدى استطاع المجتمع الدولي وضع تشريعات وقوانين تلزم الفواعل الدولية باستقبال الأشخاص الفارين من المناطق التي لا تضمن لهم حقوقهم الأساسية؟ نشير هنا، أنه لا يجب الخلط بين اللجوء وبين المهاجر الذي يترك بلده طواعية بحثاً عن نموذج حياة جديد وتحسين وضعيته الاقتصادية.

إلى ذلك؛ محاولة منها الحفاظ على حياة الأفراد لحظة الحروب والصراعات الداخلية، عملت الأمم المتحدة وعبر مجموعة من الآليات، تجسيد هذا المبتغى، بحيث تم إنشاء المفوضية العليا لشؤون اللاجئين والتي عرّفت الشخص اللجوء بأنه " كل فرد وجد نفسه خارج وطنه الأصلي، أو عبّر الحدود الوطنية بسبب الخوف من الاضطهاد، النزاع المسلح، العنف، أو غيرها من الظروف التي أخلت بشكل خطير بالنظام العام؛ وهذا من أجل إيجاد الأمان في البلدان المجاورة".² في حين تعرفه منظمة العفو الدولية بـ " الشخص الذي فر من بلده جراء خطر التعرض لانتهاكات خطيرة لحقوقه الإنسانية وللاضطهاد، حيث تكون المخاطر التي تهدد سلامته وحياته قد بلغت حد اضطراره طلب السلامة خارج بلاده، لأن حكومة بلاده غير قادرة أو غير راغبة في توفير الحماية له.."³ فانطلاقاً من التعاريف أعلاه يُستخلص أن اللجوء هو طلب الحماية والاستجارة من بلد ثاني، وقد يكون بعبور الحدود، هو عملية مبررة أخلاقياً حتى وان تم العبور بطريقة غير شرعية؛ بحيث لا يستثنى من هذا الفارين المهتدين في عرقهم وجنسهم، دينهم، أو حتى مواقفهم السياسية. ونتيجة لتعاظم الأسباب التي تدفع الأفراد إلى اللجوء، عمل المجتمع الدولي ابتداءً من 1951 وعبر مراحل متواصلة، إلى وضع أسس قانونية يعترف من خلالها بشخص " اللجوء " وبطلبه " اللجوء"، ويُلزم الدول بالمساهمة في استقبال الفارين من الحروب والنزاعات المسلحة، وتنظيم هاته العملية خاصة توفير الرعاية الصحية، التعليم، الشغل والإقامة للاجئين.

الفرع الثاني: الجذور الفكرية والقانونية للجوء؛ أي حق وأي نوع؟

لطالما سجّلت الحركات القسرية للأفراد كجزء مهم من تاريخ الهجرات الإنسانية؛ فإذا كان اللجوء قد اخذ طابعاً دينياً في فترة القرون الوسطى والفترة الحديثة على شاكله هجرة اليهود والمورسكيين من الأندلس إلى شمال إفريقيا والشرق الأوسط، فإنه في فترة " فرنسا الثورة" فُتح عصر جديد للمُعنّفين

¹ Danièle Lochak, P35.

² Pour plus veuillez consulter : <https://refugeesmigrants.un.org/fr/d%C3%A9finitions>.

³ للمزيد انظر : <https://bit.ly/3n7oAh0>.

الذين اجبروا على ترك مناطقهم الأصلية لأسباب سياسية في أوروبا (إرهاصات بناء الدولة اللادينية).¹

في الفترة المعاصرة؛ خلفت الحرب العالمية الثانية تحركات هائلة للسكان اللذين فروا من جحيم المعارك حيث قدر عددهم أكثر من 50 مليون شخص، أبرزهم اليهود الفارين من النازية، وشعوب الشرق الأوروبي لحظة الهجوم على الاتحاد السوفيتي سابقا! لذلك، اتخذت قضية اللاجئين والمهجرين نطاقا غير مسبوق بمجرد انتهاء الحرب سنة 1945؛ حيث تم وضع آلية لتسيير المخلفات المتعددة الأبعاد لمرحلة ما بعد الحرب العالمية الثانية، تمثلت في الأمم المتحدة وفي قوانينها ذات الطابع العالمي الملزم! هاته الأخيرة؛ أكدت على ضرورة استفادة فئات المدنيين لهذا الوضع من الدعم الدولي، أبرزهم الأجانب، المرشحين من العمل، أسرى الحلفاء، الأشخاص المفرج عنهم من المعتقلات، بشرط أنهم ليسوا ألماناً أو ممن تعاونوا مع النازية.²

نشير هنا، أن ما يطلق عليه "الهولوكوست" Holocauste " مثل الواقعة التاريخية التي دفعت المنتصرين والحلفاء في أعقاب الحرب العالمية الثانية للاتفاق على ضرورة وضع تشريعات دولية لحماية الحقوق الإنسانية من الاضطهاد، فالواقعة حسب الحلفاء عنوان للاضطهاد والقتل البشع والمنظم لستة ملايين يهودي على يد النازية التي رأت فيهم تهديد للجنس الآري؛ و"الهولوكوست" كلمة يونانية تعني "التضحية بالنار"، والتي طالت حتى الشبوعيين والمثليين جنسيا وكل مخالف للدين؛ بحيث تم تجميعهم في محتشدات أنشئت خصيصا للقتل بالغاز والنار! وبعد انتصار الحلفاء، تم وضع مراكز إيواء للناجين، وتم بعد ذلك توطين حوالي 800.000,00 يهودي إلى إسرائيل، في حين تم توزيع الباقي على دول شرق أوروبا و أمريكا.³

في هذا الإطار؛ تحيي الأمم المتحدة في 27 يناير من كل عام ذكرى ضحايا "الهولوكوست"، والذي يصادف تحرير معسكر الاعتقال النازي "أوشفيتز بيركيناو" في نفس اليوم من سنة 1945؛ بحيث أوضحت الجمعية العامة للهيئة الأممية، أن الدول الأعضاء تتحمل مسؤولية جماعية من أجل معالجة صدمات ما بعد الحرب وتعزيز قدرات الشعوب على الصمود أمام اديولوجيات الكراهية.⁴ إلى ذلك؛ يمكن القول إن المجتمع الدولي المعاصر أسس للجوء بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية عامة، وبعد انتهاء "الهولوكوست" بصفة خاصة!؛ وهذا بوضع أسس قانونية أخذت تسميات

¹ Dzovinar Kévonian, "Deux siècles de réfugiés: circulations, qualifications, internationalisation", **Pouvoirs**, N°144, Janvier 2013, P17.

² Ibid., P28.

³ للمزيد أنظر: <https://bit.ly/3aFNpN5>.

⁴ "اليوم الدولي لإحياء ذكرى ضحايا الهولوكوست"، من الموقع: <https://bit.ly/3n5xyeP>، تصفح يوم: 2019/04/16.

متعددة منها "القانون الدولي الإنساني"، والذي تم تجسيده في عدد من الإعلانات والاتفاقيات الدولية، نذكر منها:

أولاً: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان (10 ديسمبر 1948)

كما ذكرنا، تعتبر نهاية الحرب العالمية الثانية علامة فارقة ومرحلة مفصلية في تاريخ البشرية الوضعي؛ ذلك أنها مهدت لمنظومة فكرية تم تجسيدها في جملة من القوانين والتشريعات على المستوى العالمي وبين أهم الفواعل الدولية آنذاك! من بينها الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. هو عبارة عن وثيقة تاريخية صاغها مجموعة من ممثلي الحلفاء وكبرى الدول، وتم اعتمادها من قبل الجمعية العامة في باريس يوم 10 ديسمبر 1948، بحيث أضحت منذ هذا التاريخ المعيار الموجّه للشعوب والأمم في بناء السلم والتعايش فيما بينها، والحقوق الأساسية الواجب حمايتها عالمياً، والتي تمت ترجمتها إلى 500 لغة في العالم.¹

في ديباجة تم التأكيد فيها على المساواة بين البشرية مهما كان جنسها وعرقها والتحرير عليها كل مظاهر الظلم والاستبداد، وثلاثين مادة تم توضيح فيها ماهية الحقوق الأساسية للجنس الإنساني؛ تمت صياغة وثيقة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. فالمادة الأولى نصت صراحة على أن "يولد جميع الناس أحراراً ومتساويين في الكرامة والحقوق، وهم قد وهبوا العقل وعليهم أن يعاملوا بعضهم بعضاً بروح الإخاء"، وجاءت المادة الثانية لتؤكد على أن "لكل إنسان حق التمتع بجميع الحقوق والحريات المذكورة في الإعلان، دون التمييز بسبب العنصر، اللون، الجنس، اللغة، الرأي السياسي، الأصل الوطني والاجتماعي، وفضلاً على ذلك لا يجوز التمييز على أساس الوضع السياسي أو القانوني أو الدولي للبلد أو الإقليم الذي ينتمي إليه الشخص، سواء كان مستقلاً أو موضوعاً تحت الوصاية أو للحكم الذاتي أو خاضعاً لأي قيد آخر على سيادته"؛ في حين جاءت باقي المواد موضحة لهاته الحقوق الأساسية التي تم إجمالها في الحق في الحياة، تحريم الاستعباد والتعذيب والرق، الحق في المحاكمة العادلة على المستوى الوطني والدولي، الحق في حياة خاصة وتحريم التدخل التعسفي في المراسلات الشخصية والأسرية، الحق في التنقل واختيار محل الإقامة داخل حدود الدولة، لكل فرد حق التماس ملجأ في بلدان أخرى والتمتع به خلاصاً من الاضطهاد؛ وغيرها من الحقوق التي تم الاتفاق على إعطائها الصبغة الدولية والإلزام المحلي.²

ما يجب الإشارة إليه، أنه في لحظة الإعلان العالمي لحقوق الإنسان كان هناك عديد الشعوب تحت الاستعمار والاستبداد من قبل دول شاركت في وضع الوثيقة، أهمها فرنسا التي تم فيها الإعلان

¹ "الإعلان العالمي لحقوق الإنسان"، من الموقع: <https://bit.ly/3aSjNgR>، تصفح يوم: 2019/04/16.

² للمزيد أنظر الموقع: https://www.un.org/ar/udhrbook/pdf/UNH_AR_TXT.pdf.

عن هاته الحقوق العالمية، كما عرف العالم بعد هذا التاريخ ظهور أسلحة تقضي على الوجود الإنساني والتي امتلكتها جل القوى الكبرى التي صاغت الوثيقة، ألا وهي الأسلحة النووية.

ثانيا: معاهدة جنيف 1951 وإنشاء المفوضية العليا لشؤون اللاجئين

مُقرّةً أن " تعترف جميع الدول بالطابع الاجتماعي والإنساني لمشكلة اللاجئين، وأنها تفعل كل ما في وسعها لمنع هاته المشكلة من أن تصبح سببا للتوتر بين الدول"¹؛ دعت الأمم المتحدة لمعاهدة متعددة الأطراف بشأن "حق اللجوء" وتحديد الأفراد اللذين يُمنحون هذا الحق، مرتكزة على المادة 14 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان التي نصت صراحة على " لكل فرد حق التماس ملجأ في بلدان أخرى والتمتع به خلاصا من الاضطهاد"(للمزيد أنظر أعلاه).

في جنيف السويسرية يوم 28 جويلية 1951، وبعد مؤتمر دعوي إليه مُفوضي السلم بعد الحرب العالمية الثانية واللذين تكلفوا بوضعية الفارين من مناطق الحرب وعديمي الجنسية؛ تم اعتماد المعاهدة بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 429 (V) المؤرخ في 14 ديسمبر 1950. بحيث احتوت المعاهدة على ديباجة و46 مادة؛ مُعرّفةً "لللاجئ"، محددةً لمجمل حقوقه، مُتطرفةً لمسؤوليات الدول التي تستقبلهم، وأخيرا قواعد وشروط انضمام الدول للمعاهدة ومراجعتها.

فديباجة المعاهدة استتنت " مرتكبي جرائم الحرب، وجرائم ضد الإنسانية، أو أي جريمة ضد السلام"، أو " كل شخص ارتكب جريمة مصنفة من قبل القانون العام في البلد الأصلي" من صفة اللاجئين؛ والمادة الثالثة من المعاهدة ألزمت الدول المصادقة عليها على تطبيق موادها بعيدا عن كل تمييز للجنس، العرق، أو الدين؛ أما المواد من 13 إلى 30 تم التفصيل فيها بشأن حقوق اللاجئين الأساسية وهي الحق في الممتلكات المنقولة والغير منقولة، الحقوق الفكرية، الحق في الذهاب للمحكمة، الحق في وظيفة مأجورة ونشاط حر، حق التعليم العمومي، الصحة والتأمين الاجتماعي، حرية التنقل، والحق في أوراق إثبات الهوية وجواز سفر.

في حين تطرقت المواد 31، 32، 33 لوضعية اللاجئين الموجودين في وضعية غير قانونية، الطرد، والدفاع عن قرار الطرد والإعادة؛ وهي أهم المواد في المعاهدة باعتبارها تتقاطع مع الرغبة الأمامية في حماية حق إنساني عالمي؛ بحيث نصت المادة 31 على عدم تطبيق عقوبات على الفارين من الحروب بمجرد عبورهم الحدود الوطنية بطريقة غير قانونية، كما يمكن للدول الموقعة على المعاهدة بموجب المادة 32 طرد أي لاجئ إذا رأت فيه تهديد لأمنها الوطني والنظام العام! وكما هو مبين في الموقع الرسمي للمفوضية العليا لحقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة، المعاهدة مفتوحة

¹ Thibaut Fleury Graff, " Les deux pactes mondiaux sur les réfugiés et les migrations : forces et faiblesses d'une nouvelle coopération internationale", *Revue Européenne des migrations Internationales*, Vol 34.N°4, 2018, P224.

للتوقيع من قبل جميع الدول الأعضاء في الأمم المتحدة تعبيراً منها لنواياها الحسنة للاندماج في المجتمع الدولي الذي يسعى لتحقيق الأمن والسلم الدوليين.¹

وابتداء من 4 أكتوبر 1967، تم إضافة بروتوكول إلى المعاهدة (بروتوكول نيويورك)؛ وهذا بعد افتتاح المجتمع الدولي بظهور أصناف جديدة من اللاجئين، كما يمكن أن لا تتمتع أصناف أخرى بالحقوق التي أتت بهم معاهدة 1951!² خاصة وأن العالم بعد خلال هاته الفترة ويعدها عرف أصعب استقطاب دولي كاد أن يؤدي إلى حرب عالمية ثالثة نووية مدمرة، نتيجة صراع نموذجين عالميين، تمثل في الليبرالية-الرأسمالية / الشيوعية - الاشتراكية.

هذا التغير القيمي في المنظومة العالمية والذي صاحبه انتشار الحرب الباردة في شتى أقطار العالم، أصبحت فيه السيطرة على تدفق اللاجئين من أوروبا قضية رئيسية، لا سيما في أوروبا الشرقية (المجر، يوغسلافيا، لاحقاً كوسوفو والبوسنة والهرسك...)؛ فظاهرة اللجوء أخذت بعداً سياسياً وإيديولوجياً آنذاك بفعل تدخل الكتل المتصارعة ومحاولة سيطرتها على مخيمات اللاجئين، والتسويق الإعلامي للقضية بما يخدم الأهداف القومية والإستراتيجية لكل قطب من الأقطاب. كذلك وفي ظل نفس المعطيات والظروف الدولية في تلك الفترة، كانت التدخلات السياسية الخارجية لدعم حركات التمرد بمثابة السبب الرئيسي لحركات اللجوء، والتي يجب أن يتم قبولها تحت ستار برنامج المساعدة الإنسانية.³

تأسيس وكالة الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين (UNHCR):

في كتابات أخرى" المفوضية العليا للاجئين"، تم تأسيسها سنة 1950 مناصفةً مع صدور قرار الجمعية العامة المؤسس لمعاهدة جنيف للاجئين، وهذا للسهر على تنفيذ هاته الأخيرة خاصة في مناطق الصراع والنزاع؛ وعلى الرغم من أنها وُضعت لعهدة ثلاثة سنوات لمساعدة الملايين من الأوروبيين الذين فقدوا مساكنهم غداة الحرب العالمية الثانية، إلا أنها واصلت عملها لمدة 69 عام منذ ذلك التاريخ إلى اليوم.

في سنوات الستينيات، وبعد عمليات الاستقلال التي عرفتها القارة الإفريقية، تم إحصاء العديد من أزمات اللجوء التي سيرتها الوكالة، إضافة إلى حالات الانتقال القسري في آسيا وأمريكا اللاتينية؛ بحيث أخذ عملها بعداً دولياً وأهلها لتتال جائزة نوبل للسلام في عديد المحطات.⁴ في أواخر سنة 2019، أحصت المنظمة 79.5 مليون شخص مُبعد قسرياً حول العالم، منها 26 مليون لاجئ،

¹ Pour en savoir plus sur la convention de Genève 1951, Veuillez consulter : <https://bit.ly/3o7kN4r> .

² " Protocole relatif au statut des réfugiés", Vu du site : <https://bit.ly/3rEoilj> , consulté le 21/04/2019.

³ Luc Legoux, "Changements et permanences dans la protection des réfugiés", *Revue Européenne des migrations Internationales*, Vol 20.N°2, 2004, P7.

⁴ "Histoire du HCR" ,Vu du site : <https://www.unhcr.org/fr/histoire-du-hcr.html> , consulté le 21/04/2019.

45.5 مليون لاجئ داخلي، 4.2 مليون طالب للجوء، و 3.6 مليون فينزويلي منفي خارج الوطن؛ وهو رقم تاريخي قياسي حسب الوكالة الأممية.¹

أما هيكلها التنظيمي فيقوده مفوض أعلى (مكتب التنسيق في نيويورك) يتبع مباشرة للأمين العام للأمم المتحدة، ويمثل مع ثلاث نواب اثنين منهم خاصين بالحماية والعمليات، المكتب التنفيذي للوكالة الذي يضع الخطط وينسق بين مكاتبها الإقليمية والوطنية؛² وتحصي اليوم 17324 موظف، وتعمل في 135 دولة بميزانية 8.6 مليار دولار (سنة 2019).³

في حين تُلخّص مهامها في ضمان حقوق ورفاهية اللاجئين كما عرفتهم الأمم المتحدة في بياناتها ومعاهداتها، تساعد على إيجاد حلول دائمة لمشاكل اللاجئين وذلك بمساعدتهم للعودة إلى ديارهم أو الاستقرار في بلد آخر؛ وهذا عن طريق التعاون مع الدول العضو في الأمم المتحدة ومختلف الهيئات الأخرى العاملة في مجال حقوق الإنسان؛ تسجل حضورا متميزا على الحدود خاصة التي تعرف توترات وعنف مسلح.⁴

إلى ذلك، تمثل هاته التشريعات والآليات ذات الطابع الدولي الإطار الذي تُستمد منه القرارات، السياسات، والقوانين الإقليمية والوطنية تجاه تسيير حالات الانتقال القسري وعمليات استقبال الفارين وطالبي الحماية واللجوء على الحدود الخارجية والداخلية؛ ومهدت لصكوك واتفاقيات أخرى لتسيير الأزمات الإنسانية التي خلفتها ظروف اللجوء.

المطلب الثاني: المنظور الأوروبي تجاه اللجوء؛ استقبال وحماية أم مراقبة وانتقاء؟

تعتبر جل الدول الأوروبية من بين الدول الأوائل التي أمضت على اتفاقية جنيف للاجئين، ذلك أن أوروبا كانت مسرحا لأبشع عمليات انتهاكات حقوق الإنسان، وهذا عبر حقب تاريخية عدة؛ خاصة وان أزمات اللجوء أخذت آنذاك بعدا أوروبيا خالصا. لكن وبعد أن أصبحت ذات طابع عالمي أين أصبح الشخص اللاجئ ذاك الفرد الغير أوروبي الذي يحاول طلب الحماية من قبل الأنظمة والمجتمعات الأوروبية، أضحي ملف اللجوء مصدر لخلافات مجتمعية- قيمية، اقتصادية، سياسية وأمنية.

من جهة أخرى، كما سبق وأشرنا، تمثل المعاهدات الأوروبية المؤسّسة والمعدّلة، المعيار الأخلاقي والقانوني التي تستمد منه السياسات العامة الأوروبية روحها وإطارها العام ! في هذا الصدد، تعتبر "معاهدة أمستردام" التي دخلت حيز التنفيذ سنة 1999 (للمزيد انظر المبحث الثاني من الفصل)

¹ Pour en savoir plus sur les statistiques, Veuillez consulter : <https://bit.ly/382LcL9> .

² Pour en savoir plus, Veuillez consulter : <https://www.unhcr.org/fr/549055a013.pdf>.

³ "Histoire du HCR", Ibid.

⁴ Pierre MUAMBA, " Rôle du haut commissariat des nations unies pour les réfugiés dans la gestion de la situation des réfugiés: Le cas du Bénin"(Maîtrise en sociologie), Vu du site : <https://bit.ly/3rISWtN>, consulté le 23/04/2019.

الأساس القانوني الذي أعطى الحق للاتحاد الأوروبي ومؤسساته العبر قومية التدخل في مجال اللجوء؛ لذا اجتمع قادة الدول الأعضاء (رؤساء الدول والحكومات) في أكتوبر من نفس السنة في مدينة " TAMPERE الفنلندية لتحديد التوجهات الإستراتيجية للسياسة الأوروبية للجوء، حيث اتفق المجتمعون وأكدوا على ضرورة ارتكاز السياسة الأوروبية للجوء على " الاحترام المطلق لحق طلب اللجوء التي جسدهت معاهدة جنيف 1951 للاجئين " لاسيما مبدأ عدم الإعادة!؛ بالإضافة تم اقتراح وضع نظام لمعايير موحدة لتسيير ملف اللجوء وهذا لتحقيق هدف " نظام أوروبي موحد للجوء"(دوبلن).¹

في هذا الإطار، تسيير ملف اللجوء يستدعي توفر وتداخل عوامل ثلاثة كبرى؛ ترتبط أساسا بالطبيعة الأخلاقية والإنسانية لعملية اللجوء وضرورة استقبال الفرد الطالب للحماية، أيضا وجود الصيغة السياسية والقانونية للتحكم والتعامل مع تزايد عدد الطلبات وتعدد الحالات ، وأخيرا الإمكانيات الاقتصادية الواجب توفيرها من قبل الاتحاد الأوروبي ممثلا في أعضائه ومؤسساته العبر قومية، من أجل تقاسم الأعباء وتجسيد الطابع الفوق وطني للاتحاد ! وعليه، إلى أي مدى استطاعت أوروبا الموحدة التوفيق بين هاته العوامل المصاحبة لعملية اللجوء، خاصة بعد وصول الفرد اللاجئ إلى أول نقطة أوروبية بحرية كانت أم برية؟

الفرع الأول: تحديد المعيار الإنساني الموجب للاستقبال والحماية

نقلت الباحثة في شؤون اللاجئين " Carolina Kobelinsky " تعبيرا لإحدى العاملات في المساعدة الاجتماعية في مركز لاستقبال اللاجئين في فرنسا، قائلةً " مراكز للاستقبال؟ لا لم تعد كذلك! وفي كل عملية لإصلاح سياسة اللجوء يزداد الأمر سوءا ! لم يعد استقبالا، لم يعد الأمر إنسانيا، وإنما الأمر عبارة عن صيغة إدارية ونمط للتحكم ".²

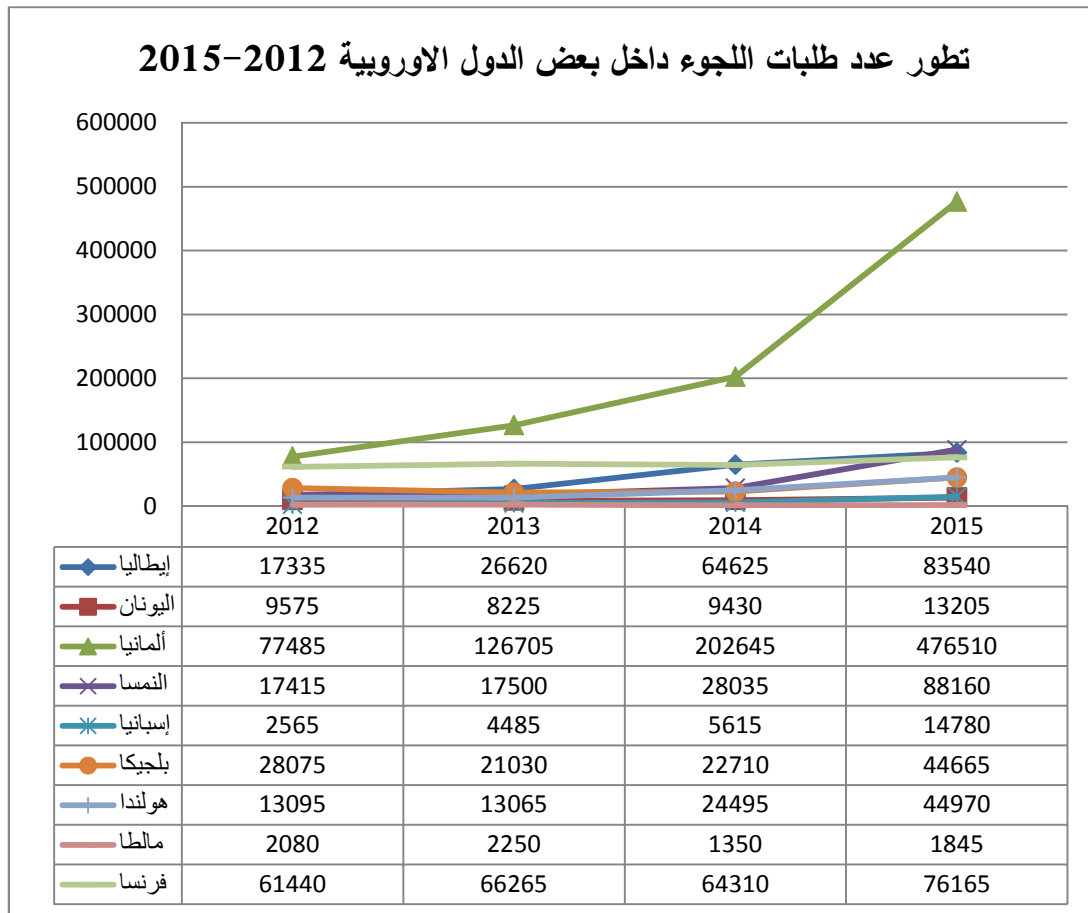
ابتداء من ربيع 2015 ، تصدرت عبارات مثل " أزمة المهاجرين، أزمة اللاجئين، الأشخاص بدون أوراق...". الواجهات الأولى للصحف الأوروبية، والمواضيع الأولى التي تناقشها محطات السمعي البصري وغيرها من وسائل الإعلام؛ فرُسّو عشرات القوارب التي تحمل آلاف السوريين، الأفغان، الصوماليين، العراقيين، اليمنيين والاييريتيريين على السواحل اليونانية قادمين من تركيا للوصول إلى شمال أوروبا، ومشاهد الآلاف من القتلى في عرض البحر؛ دفع دول الوصول الأول كاليونان للتعبير على شاكلة الوزير الأول اليوناني آنذاك بقوله " المشكلة تتجاوزنا! اليونان يمر بأزمة اقتصادية واجتماعية ويواجه بها أزمة إنسانية!". فلا تشديدات هاته الدول ولا مشاهد الغرق منعت من تواصل

¹ Yves PASCOUUAU, " L'évolution de l'Europe de l'asile, une ambition contrariée ", **L'asile en France et en Europe, 2000-2020 états des lieux et perspectives** (Ouvrage collectif), France : Deux Ponts, 2020, P30.

² Carolina Kobelinsky, " Accueil ou contrôle ? ", **Plein Droit**, N°105, Février 2015, P14.

الفصل الأول..... الهجرة واللجوء في ظل تطور بناء الاتحاد الأوروبي

موجات الفارين من مناطق النزاع الواقعة جنوب المتوسط وتلك التي تحدث في الشرق ، الأمر الذي أدى إلى زيادة عدد طلبات اللجوء في دول الاتحاد الأوروبي 68% في الأشهر الخمسة الأولى من سنة 2015 مقارنة بالسنوات التي سبقتها.¹ في هذا الشأن، يقدم المركز الأوروبي للإحصاء (Eurostat) والمكتب الأوروبي للمساعدة على طلب اللجوء (EASO) إحصائيات على التطور المتصاعد والمتباين لطلبات اللجوء وعدد اللاجئين داخل الدول الأعضاء في الاتحاد وهذا ابتداء من 2012 إلى 2015، نحاول توضيحها من خلال الرسم البياني الآتي:



للمزيد أنظر: <https://bit.ly/31U8zmk>

عموما، الجدل الدائر حول شخص "اللاجئ" والمهاجر " دفع المجتمع الأوروبي (سلطة ومنظمات غير حكومية) بطرح إشكاليات وأسئلة تتعلق بالصورة النمطية لذلك الشخص المجهول الوافد لحدود الاتحاد الأوروبي، طالبا من هذا الأخير تنفيذ التزاماته الدولية المتعلقة بحماية حقوق الإنسان! فالنقاش لم يكن حول المآسي التي تنقلها منصات التواصل الاجتماعي والقنوات التلفزيونية لآلاف المهاجرين واللاجئين؛ وإنما من هؤلاء يستحق الاستقبال والرعاية؟ وهل يجب التفريق بين المصطلحات ومن

¹ Sylviane de Wangen, "Migrants sans frontières", *Confluences Méditerranée*, N°94, Mars 2015, P145.

ثم تحديد من له حق الاستفادة من الحماية الدولية؟ فالدول الأعضاء خاصة تلك المسماة بدول الوصول الأول تُرفع لأجل الإعادة والمراقبة الأمنية، ذلك أنه طالما لم يُحدّد الوافد الجديد البلد الذي يريد اللجوء إليه فهو مصنف ضمن فئة المهاجر الغير شرعي، وينطبق عليه التعامل الأمني على الرغم من توفر الأسباب التي تصنفه كلاجئ من قبل معاهدة جنيف 1951 التي أمضت عليها جميع دول الاتحاد الأوروبي، والتي تفرض على دولة الوصول الأول استقباله!¹ الأمر الذي أدى إلى ظهور مصطلحات كـ"اللاجئ الكاذب" (Faux réfugié)، خاصة وأن صفة "اللاجئ السياسي" التي تشملها معاهدة جنيف 1951، غالبا ما تكون سببا في تعدد المعايير التي على أساسها يتم منح الحماية؛ مما دفع بالاتحاد الأوروبي إلى الاهتداء لحلّ تم اقتراحه من قبل الطبقة السياسية الأوروبية وهو قائمة "الدول الآمنة"، وهو إجراء لتحديد البلدان الأصلية التي تعرف استقرار ولا تنتج لاجئين بالمعنى المقصود في اتفاقية جنيف 1951، وبالتالي يمكن إعادة مواطنيها الذين يلتصقون باللجوء المزعوم والذي لا أساس له.²

وصف "الدولة الآمنة" تم التوصل إليه من أجل الاقتصاد في الإمكانيات المادية التي يجب توفيرها من أجل فحص دقيق وحقيقي لطلبات اللجوء، وبالتالي رفضها آليا ومنهجيا؛ الأمر الذي يتعارض مع روح اتفاقية جنيف والذي ينطبق على الأشخاص وليس على بلدان معينة! فهاته الآلية هشّة وضعيفة ذلك أن الدولة ليست آمنة لجميع الناس وفي كل الأوقات؛ ومعيار "الدولة الآمنة" لا تقدمه هيئة محايدة لأن السياسيين هم المخولون بوضع هذا المعيار، ويمكن أن يشعر أي مواطن بالاضطهاد والظلم حتى وان كانت الدولة التي يعيش فيها مستقرة من الناحية الاقتصادية والأمنية؛ فبشكل عام، هذا الوصف لمنطقة انطلاق طالب اللجوء يعتبر مفهوما سياسيا يتعارض مع الطابع الإنساني لاتفاقية جنيف للاجئين.³

الفرع الثاني: اللجوء الإنساني والسياسي في أوروبا؛ الثابت والمتغير في حماية طالبي اللجوء

في فرنسا (البارومتر السياسي لأوروبا) سنة 1935، عبّر الوزير الأول آنذاك " إدوارد هاريو " Édouard Herriot " وهو مدافع شرس عن قيم الثورة الفرنسية سيما اللاتكية، قائلا "طالما كان حق طلب الحماية احد العناصر الأساسية للعقيدة الجمهورية..."، وهو ما تتبناه غالبية الديمقراطيات الكبرى. من جهته أيضا، سبق للبابا "يوحنا بولس الثاني " Jean-Paul II " وأن صرح بأنه " لا مكان لكلمة أجنبي في الكنيسة " مؤكدا على أنه لا ينبغي على السياسيين والحكام أن يهتموا بالقيود المفروضة في تعاملهم مع الأفراد الطالبين للجوء حتى وان كانوا من الطلاب، العمال، المرضى، وكل

¹ Sylviane de Wangen, Op.cit, P148.

² Ibid., P149.

³ Ibid., P 152.

الذين يُعتبرون أشخاصا غير مرغوب في بلدانهم الأصلية!¹ فأوروبا وباختلاف نماذجها الحاكمة، وعبر الحقب التاريخية المختلفة التي مرت بها، تم الاتفاق فيها على وجوب إبراز التميّز الإنساني للقارة في استقبالها للمستضعفين والمهجّرين من أوطانهم.

لكن الظرف التاريخي(ما بعد الحكم الكنسي، الحربين العالميتين 1 و2، ما بعد الحرب الباردة...) الذي جعل من طلب اللجوء والحماية ضرورة إنسانية لم يعد كذلك اليوم! فبالأمس تم استخدام اللجوء باسم حقوق الإنسان في الديمقراطيات لتشويه الأنظمة الموجّهة والشيوعية، يبرز اليوم على أنه مكسب إنساني ويجب الدفاع عنه لتبرير حق القوى العظمى في التدخل وبضفي الشرعية على دورها كشرطي للعالم! الأمر الذي يُظهر مدى تحكم الايدولوجيا والسياسة في تحديد من يستحق الاستقبال والحماية! فالحكومات والرأي العام هو المحدد الأساسي للعملية؛ فإذا افترضنا أن أوروبا ما بعد الحرب العالمية الثانية هي أوروبا النازية والفاشية هل ستقبل فيها طلبات الحماية من قبل اليهود؟ كذلك بعد الحرب الباردة، ففي حالة ما تسيّدت المنظومة الشيوعية والاشتراكية، هل ستقبل طلبات الحماية واللجوء من قبل أنصار اليمين والمجتمعات الليبرالية؟²

اليوم، إذا صرحت المستشار الألمانية "أنجيلا ميركل" بأنها فتحت الأبواب للاجئين السوريين، لم يكن الأمر نفسه بالنسبة لنظرائها الأوروبيين الذين رؤوا في هاته السياسة الخطر القادم لهم! أكثر من ذلك، لم يعد للتضامن الأوروبي كضرورة جسدتها المعاهدات المنشأة للاتحاد أي قيمة أمام التوجهات والرغبات الوطنية لباقي الدول الأعضاء. فتوصيات Tampere المشار إليها سابقا، خصوصا وجوب تنسيق وانسجام السياسات الوطنية في مجال اللجوء، بقت حبرا على ورق ولم تنفذ؛ خاصة ما يتعلق بدراسة ملف طلب اللجوء (سبب الاضطهاد، التزامات الاستقبال، قواعد وأجال إجراءات الطلب، إجراءات الطعن...الخ).

فتشتت المواقف الأوروبية بين متسامح ومستقبل للاجئين وعلى رأسها ألمانيا، وبين مُطالب للتشديد في قبولهم ، وغلق ومراقبة الدخول عبر المنافذ البحرية والبرية على شاكلة دول الوصول الأول؛ أظهر للعيان رفض مبدأ التضامن بين الدول الأعضاء، ورفض فيما بعد وضع آلية لنقل الوافدين الجدد أو طالبي الحماية المحتملين، وهذا من أجل تخفيف الضغط على اليونان وايطاليا التي طالبت ولا زالت ترفع على ضرورة غلق منافذ وطرق الهجرة باستعمال الوسائل الأمنية.³

إلى ذلك، عدم وضوح نظرة الاتحاد الأوروبي تجاه اللجوء ككيان فوق قومي (عبر مؤسساته الاتحادية)، تم ملاحظته في اجتماعات رؤساء الدول والحكومات داخل المجلس الأوروبي باعتباره

¹ Olivier Clochard et d'autres, " L'asile politique en Europe depuis l'Entre-deux-guerres", **Revue européenne des migrations internationales**, Vol. 20. N°2, 2004, P7.

² Ibid., P8.

³ Yves PascoaU, Op.cit., PP30-31.

أعلى هيئة أوروبية؛ فبدل إظهار للمواطنين الأوروبيين قدرته على حل مشكلة اللجوء، عملت هاته الاجتماعات المتواصلة (القمة الأوروبية) على التخفيف من أزمة عدم التفاهم بين الدول الأعضاء، وهذا عن طريق ما يسمى بـ "الإجماع" (Consensus) كطريقة للتوافق؛ لكن هاته الآلية الغير مكتوبة - أي الإجماع - ضعيفة من حيث التأثير والالتزام بمخرجات الاجتماعات من قبل الدول الأعضاء، ذلك أن معاهدة لشبونة 2009 (آخر معاهدة تُسَيِّر الاتحاد الأوروبي) تنص على وجوب اتخاذ القرارات المتعلقة بالهجرة واللجوء عن طريق الأغلبية المؤهلة Majorité qualifiée ، وبالتالي تجاوز عدم التفاهم الأوروبي تجاه تسيير اللجوء يقتضي تعديل النظام الحالي المنظم للعملية والمسمى بنظام "دوبلن".¹

أخيرا يمكن القول أن الاتفاق السياسي والقيمي حول حق اللجوء هو الذي يحدد طبيعة المعيار الإنساني والأخلاقي لهذا الأخير ، بمعنى وضع شروط موحدة للاستفادة من الحماية والاستقبال داخل مجتمعات متجانسة (كتلك الموجودة في الاتحاد الأوروبي) ، يسبقه التزام سياسي وقانوني بين جميع الدول الأوروبية بأن كل شخص تعرض لخطر الموت وفقدان الحقوق الأساسية يستحق الاستقبال والحماية بغض النظر عن جنسه وعرقه، لغته وانتمائه الحضاري! وعليه المطلب الآتي يحاول البحث في السؤال التالي: إلى أي مدى استطاعت المنظومة الأوروبية الحالية للجوء من تجسيد هاته الطبيعة الإنسانية الخالصة للظاهرة؟

المطلب الثالث: الآلية الأوروبية للجوء؛ أي تنظيم وأي سياسة؟

إذا كان حق "حرية التنقل" داخل الاتحاد الأوروبي ارتبط تاريخيا وعمليا باتفاقية شنغن (للمزيد انظر المبحث الثاني)، فإن "حق اللجوء" تم تكييفه بما يتماشى والتزامات الدول الأوروبية الدولية، والممثلة في معاهدة فيينا 1951 وبروتوكولها لسنة 1967؛ ونظرا لاشتراك الحقيين في مفهوم عام ألا وهو التنقل والارتحال، تمنع المعاهدة الدول الممضية لها معاقبة دخول وتنقل الفرد اللاجئ؛ فهذا التقاطع أجبر الاتحاد الأوروبي على تخصيص منظومة قانونية وتنظيمية للجوء خارج الإطار المنظم لحرية التنقل الممثل في نظام شنغن.²

من جهة أخرى، كان لسقوط جدار برلين سنة 1989 الدور في نهاية المصلحة الإستراتيجية والسياسية للدول في تسييرها للجوء داخل أوروبا (التدخل لتقديم المساعدات الإنسانية واستقبال جميع طالبي اللجوء)، فكل ما تبقى للدفاع عن الأفراد طالبي الحماية تمثل في "عَلْمَ حقوق الإنسان والديمقراطية!" حيث قامت جل الدول الأوروبية (مُنفردةً) بوضع سياسة للتحكم في موجات اللجوء، عن

¹ Yves PASCOU, Op.cit., P31.

² Renée Dedecker , " L'asile et la libre circulation des personnes dans l'accord de Schengen", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, N° 1393, Septembre 1993, P43.

طريق إجراءات تقليص عدد الطلبات سيما تلك الغير مؤسمة (لا تستجيب للمعايير)؛ في هذا الإطار يمكن تلخيص الأنظمة الأوروبية في هذا الشأن كما يلي:

- **الردع** : محاولة كل دولة أن تكون اقل جاذبية في قبول طلب اللجوء، عن طريق تعقيد المسار الذي يأخذه ملف الطلب، وحظر العمل وتشديدات الإقامة.

- **الاحتواء**: كضرورة الحصول على تأشيرة الدخول قبل تقديم طلب اللجوء؛ مما كثف من عمليات الإعادة القسرية بسبب صعوبة الحصول على التأشيرة وتفضيل الدخول عبر الممرات الغير شرعية خاصة البرية منها.¹

ومع بوادر تأسيس الاتحاد الأوروبي، ونتيجة لاختلاف سياسات الدول الأوروبية تجاه معالجة الظاهرة، حاولت هذه الأخيرة الاتفاق على نظام موحد تحتكم إليه في تسييرها للجوء خاصة من الناحية الإدارية والقانونية؛ تمثل هذا النظام في نظام "دوبلن". فما هي التطورات التي عرفها هاته الآلية؟ وماهي الإجراءات والأسس التي يتم الاعتماد عليها داخل الدول الأعضاء لدراسة ملف طلب اللجوء في ظل هذا النظام؟ والى أي مدى استطاعت الدول الأوروبية وعبر "نظام دوبلن"، تحقيق الطابع العبر قومي للاتحاد الأوروبي في مجال اللجوء؟

الفرع الأول: نظام دوبلن، المفهوم والتطور

لم تنطرق المحاولات التاريخية الأولى للبناء الأوروبي (الجماعة الأوروبية للفحم والفلوآد وبعدها المجموعة الاقتصادية الأوروبية) إلى مسألة اللجوء؛ لا يعني هذا أن الدول الأوروبية لم تسعى إلى تحقيق الاندماج السياسي إضافة إلى التكامل الاقتصادي، خاصة وأن حقبة ما بعد "الهولوكوست" وما بعد الحرب الباردة طغت عليها مواضيع كتلك المتعلقة بكيفية إعطاء اليهود ومواطني المعسكر الشرقي صفة المواطنة الأوروبية!² لتأتي سنة 1985 ليتم التطرق إلى مسألة ارتحال وتنقل الأفراد داخل القارة الأوروبية، وهذا في قالب فوق حكومي والذي تجسد في "مجال شنغن"؛ ففي ضمن المجموعات التفاوضية لتنفيذ اتفاق شنغن تم طرح أول مرة مسألة معالجة طلب اللجوء من قبل مواطني دول خارج أوروبا³، خاصة وأن الفترة عرفت حروب إقليمية وداخلية، نتج عنها ارتفاع موجات اللجوء من جهة، ومن جهة أخرى تعدد واختلاف السياسات بين الدول الأوروبية تجاه الاستقبال والحماية، خاصة وأنها كانت تمر بمراحل مفصلية من تاريخ عملية الوحدة الأوروبية.

¹ Luc Legoux, Op.cit, P19.

² Virginie Guiraudon, " L'Europe et les réfugiés : une politique peu solidaire", **Pouvoirs**, N° 144, Janvier 2013, P80.

³ Ibid., P87.

ابتداء من سنة 1990، قررت أوروبا الاثني عشر (12) عضو الذهاب إلى اتفاقية بينها تحدد "الدولة المسؤولة عن فحص طلب اللجوء المقدم في إحدى الدول العضو في المجموعة الأوروبية"، كان هذا في دوبلن (أيرلندا) يوم 15 جوان 1990. حيث حددت الاتفاقية المعايير المتعلقة بالبلد المختص بمعالجة الطلب، وتمنع طالب اللجوء تقديم عدة طلبات للحصول على هذا الحق.¹ لتأتي فيما بعد المعاهدات المؤسسة والمعدلة للاتحاد الأوروبي لترسم "نظام دوبلن" كآلية أوروبية وحيدة في مجال اللجوء.

على كل؛ بحضور ملوك ورؤساء الدول وحكومات كل من بلجيكا، الدنمارك، فيدرالية ألمانيا، اليونان، اسبانيا، فرنسا، أيرلندا، إيطاليا، هولندا، البرتغال، بريطانيا، وأخيرا دوق لوكسمبورغ؛ وانطلاقا من الهدف الذي حدده اجتماع المجلس الأوروبي يومي 8 و9 ديسمبر 1989 المتعلق بتنسيق سياسات اللجوء بين الدول أعلاه؛ وفي إطار من الإنسانية من أجل ضمان للاجئين حماية خاصة، والتي جسدها اتفاقية جنيف وبروتوكولها المعدل؛ خاصة وأن منطقة أوروبية بلا حدود داخلية تضمن حرية تنقل الأشخاص هي غاية الدول الأوروبية العضو في المجموعة²؛ جاءت اتفاقية دوبلن (1990) في 22 مادة موضحة مفاهيم ك الأجنيبي، طلب اللجوء، طالب اللجوء، فحص ودراسة ملف طلب اللجوء، بطاقة الإقامة، تأشيرة الدخول والعبور (المادة 1 و2)، في حين جاءت المادة (3) لتعبر على أن "تتعهد الدول الأعضاء بأن جميع الأجانب الذين يصلون إلى حدود الدول الأعضاء، لهم الحق في تقديم طلب اللجوء؛ ويتم فحص هذا الطلب من قبل دولة عضو واحدة وفقا للمعايير المحددة في الاتفاقية"³ كما يمكن لكل دولة التحفظ، وبموجب قانونها الوطني، بإمكانية إرسال طالب اللجوء إلى دولة عضو أخرى، مع احترام لأحكام اتفاقية جنيف وبروتوكولها المعدل ". المادة (8) فوضحت بأن "عندما لا تحوز الدولة العضو المسؤولة عن فحص طلب اللجوء عن شروط تقديم الحماية، فإن دولة الدخول الأول هي المسؤولة عن فحص الطلب". أما المادة (21) فنصت على أن "الاتفاقية مفتوحة لانضمام أي دولة مرشحة لتصبح عضوا في المجموعة الأوروبية، ويتم تقديم طلب الانضمام لدى حكومة أيرلندا"³. ولقد تم الاتفاق على أن تكون سنة 1997 السنة التي تدخل فيها الاتفاقية حيز التنفيذ؛ لكن الاتفاقية لم تحتوي صراحة على الإجراءات التنسيقية (الإدارية) الواجب اتخاذها لتحديد بدقة الدولة المسؤولة عن فحص ملف طلب اللجوء بمجرد دخول الفرد اللاجئ المجال الأوروبي؛ بحيث راعت التدرج في القوانين كمرحلة أولى، عبر التأسيس لرؤية اتحادية لمفهوم اللجوء أولا، وبعد ذلك

¹ Virginie Guiraudon, Op.cit., P89.

² " CONVENTION relative à la détermination de l'État responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres des Communautés européennes", Journal officiel des Communautés européennes, N° C 254/1, Année 1997.

³ Ibid.

المرور لمرحلة الثانية من الاتفاق لمرونة وتبسيط لمفهوم " الدولة المسؤولة عن فحص الملف"؛ كان هذا في المرحلة الثانية للاتفاقية ابتداء من سنة 2003.¹

الانتقال من المجموعات الأوروبية إلى محاولة بناء كيان فوق وطني ممثلاً في الاتحاد الأوروبي، ألزم الدول الأوروبية على تعديل الاتفاقيات التي تربط بعضها البعض، خاصة بعد عمليات الانضمام المتلاحقة للاتحاد؛ فالتفاقية دبلن هي الأخرى عُدلت لتصبح " نظام دبلن " ، كان هذا في 18 فيفري 2003، ومن أجل أيضا وضع معايير وأسس جديدة للدولة الوحيدة المسؤولة عن " دراسة ملف اللجوء".

هذا النظام عرف بنظام " دبلن 2" جاء ليزيد من الإجراءات التي تصب في جعل دولة واحدة لا أكثر هي المسؤولة عن دراسة ملف طلب اللجوء، وذلك عبر معيار أساسي وهو معيار " عبور الحدود"؛ بحيث تقرر أن الدولة التي تم عبور حدودها أولا هي المسؤولة عن طلب اللجوء، سواء كان العبور قانونيا أو غير قانونيا.²

تم العمل بهذا النظام ليحل محل اتفاقية 1990، وهذا بعد اعتماده من قبل المجلس الأوروبي سنة 2003 تحت مسمى " المعايير والآليات المحددة للدولة العضو المسؤولة عن فحص طلب اللجوء المقدم في إحدى الدول الأعضاء من قبل مواطن بلد غير أوروبي " ، والتي جاءت في 29 مادة منظمة في 7 فصول وهي كآلاتي: العَرَض والتعاريف، المبادئ العامة، سُلّم المعايير، الشرط الإنساني، التكفل العام، التعاون الإداري، أحكام انتقالية ونهائية.

فالمادة 3 من النظام أبقت على "حق الدولة العضو في الاعتماد على قانونها الوطني في إرسال طالب اللجوء إلى دولة عضو أخرى، مع احترام معايير اتفاقية جنيف وبرتوكولها المعدل"؛ أما المادة 9 فنصت على "انه في حالة حيازة طالب اللجوء على إقامة دولة عضو فإن نفس الدولة العضو مسؤولة عن دراسة وفحص ملف اللجوء الخاص به"؛ وفي حالة ما " أقام طالب اللجوء في عدد من الدول الأعضاء في فترة 5 أشهر، فان آخر دولة أقام فيها هي المسؤولة عن فحص طلب اللجوء"(المادة 10) . في حين نصت المادة 12 على انه "في حالة ما تم تقديم طلب اللجوء في منطقة العبور داخل مطار دولة عضو فهي المسؤولة عن دراسة ملف اللجوء".³

¹ الظروف التي تمت فيها المصادقة على " اتفاقية دبلن"(1990) هي ظروف خاصة، ذلك أن البناء الأوروبي لم يصل للمرحلة التي وصلها بعد معاهدة ماستريخت 1993 التي أفضت إلى تأسيس الاتحاد الأوروبي؛ فمسائل ك " التضامن بين الدول الأعضاء" وتقسام الأعباء لم تكن مطروحة آنذاك؛ فتوسع الاتحاد الأوروبي نتيجة عمليات الانضمام المتلاحقة اظهر إشكاليات جديدة في بناء السياسات العامة منها سياسة اللجوء ، خاصة وان مشكلة السيادة الوطنية ما فتئت تظهر عند كل اختلاف أوروبي داخلي.

² Marie-Laure Prinson, " Union Européenne : abolition du règlement de Dublin", **Civitas Europa**, N°45, Février 2020, P425.

³ "Règlement établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers " , **Journal officiel de l'Union européenne**, N° L 50/1, 25 février 2003.

إلى ذلك، المعيار الإقليمي (الجغرافي) لمعالجة الطلب بقدر ما هو بسيط لأنه يُفصل بدقة الدولة العضو المسؤولة عن العملية، إلا أنه زاد من تعقيدات العلاقة بين المؤسسات الأوروبية الاتحادية والدول الأعضاء، خاصة وان محكمة العدل الأوروبية والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان ستلعبان دورا مهما في تطوير سياسة اللجوء من خلال إصدار العديد من الأحكام ذات الصلة. فالمعيار الإقليمي أدى ولا زال مصدر لعدم التفاهم داخل البيت الأوروبي في مجال اللجوء، ذلك انه لا يحيط بالطابع الإنساني للجوء كما تم تحديده في معاهدة جنيف والبروتوكول المعدل؛ الأمر الذي أدى بالمؤسستين الاتحاديتين أعلاه بالتدخل في عديد من الحالات داخل الدول الأعضاء.

فهامش التقدير الإقليمي الذي يعطي صلاحية للسلطات الوطنية في قبول أو عدم قبول معالجة طلب اللجوء، دفع المحكمتين إلى التنسيق مع السلطات الأوروبية لمراجعة نظام "دبلن 2"، خاصة وان مبدأ السيادة في إصدار القوانين من قبل الدول الأعضاء أضحى يتعارض وحماية الحقوق الأساسية؛ بحيث ترفع محكمة العدل الأوروبية من أجل تسبيق ميثاق الحقوق الأساسية التي أمضت عليه جل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.¹

نشير هنا أن جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أمضت على بنود نظام دويلن، والتنسيق بينها في مجال تحديد الدولة المسؤولة عن فحص ملف طلب اللجوء بقي محصورا في نظام تسجيل البصمات المعروف بـ "اوروداك" EURODAC "؛ وهي منظومة الكترونية تحوي قاعدة بيانات أوروبية داخل جميع الدول الأعضاء، تخص بصمات ومعلومات طالبي اللجوء، وكل من يصل الحدود الخارجية للاتحاد ويتم إدخاله إلى مراكز توقيف الوافدين الجدد، ولا تزول إلا بعد انقضاء عشر سنوات أو في حالة تم قبول الطلب أو حيازة جنسية إحدى الدول الأعضاء. في هذا الإطار، تؤخذ البصمات في أول دولة يدخلها طالب اللجوء وتدرج في المنظومة المشتركة، الأمر الذي سيُظهر إن كان قد قدم طلبه في دولة أوروبية ثانية أو ثالثة، فان تبث ذلك يعاد إلى الدولة التي بصم فيها، والتي غالبا هي دولة الدخول الأول.²

إلى ذلك، سبق وتم الإشارة بان المعاهدات المؤسسة والمعدلة للاتحاد الأوروبي ، على غرار معاهدة لشبونة 2007، التي تمثل المرجع الذي تحتكم إليه الدول الأعضاء في تسيير الاتحاد وبناء سياساته العامة، وهذا بالتعاون مع المؤسسات الفوق قومية؛ في هذا الإطار، معاهدة لشبونة وفي محاولتها دفع وتيرة الاندماج السياسي الشامل، عززت من الدور التنسيقي والتشريعي لمجلس الاتحاد والبرلمان (للمزيد أنظر المبحث الأول).

¹ Marie-Laure Prinson, Op.cit., P426.

² حسن ثامر، " أحكام اتفاقية دويلن لاستقبال اللاجئين - دراسة في ظل القانون الدولي -"، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد 3 العدد 2، كانون الأول 2018، ص 106.

فبعد التقارير التي رفعتها محكمتي العدل وحقوق الإنسان الأوروبيتين ، والتي تم الإشارة فيها إلى وجوب حظر المعاملة الغير إنسانية والمهينة للوافدين على الحدود البرية والبحرية، ومن اجل تعزيز التزام الدول الأعضاء بإعطاء الأولوية لحماية القيم التي بنيت عليها أوروبا، من بينها حماية الحقوق الأساسية لطالب اللجوء؛ تحركت المفوضية الأوروبية لإصلاح وتعديل نظام "دوبلن 2" من اجل مراعاة الوضع الفردي لطالب اللجوء في المقام الأول؛ ليقوم فيما بعد مجلس الاتحاد والبرلمان الأوروبي بتبني هاته الرؤية وتعديل نظام "دوبلن 2" ليصبح نظام "دوبلن 3"، كان هذا في 26 جوان 2013.¹

على شكل نصوص قانونية وتنظيمية أوروبية صادرة عن البرلمان والمجلس الأوروبيين ، وتحت مسمى "معايير واليات تحديد الدولة العضو المسؤولة عن دراسة ملف الحماية الدولية، المقدم داخل أحد الدول الأعضاء من قبل مواطن بلد ثالث أو شخص عديم الجنسية" ، جاء التنظيم الجديد مفصلا في 49 مادة؛ بحيث تم الاعتماد على مجموع من الآراء التي تقدمت بها المؤسسات الأوروبية الآتية: المفوضية الأوروبية، اللجنة الاقتصادية والاجتماعية الأوروبية للبرلمان الأوروبي، ومختلف النصوص الاتحادية التي من شأنها الذهاب نحو رؤية مشتركة تجاه اللجوء، سيما تلك الصادرة عن اجتماع المجلس الاوروبي في "Tampere" سنة 1999.²

على كل، لتحديد الدولة العضو المسؤولة عن دراسة ملف طالب اللجوء ، نص التنظيم الجديد على مبدأ بسيط أوضحته المفوضية الأوروبية وهو أن الدولة المسؤولة عن العملية هي التي "لعبت الدور الأكثر أهمية في دخول اللاجئ إلى أراضي الاتحاد الأوروبي"، هذا المبدأ تم تقييمه وتفسيره من قبل تقرير للبرلمان الأوروبي على أن الدولة المسؤولة عن دراسة ملف اللاجئ يمكن أن تكون ما يلي:

- الدولة العضو التي يوجد فيها عائلة طالب اللجوء، وفي هذه الحالة يمكنه طلب معالجة طلبه في هاته الدولة؛ وبالنسبة للقصر يعالج طلب اللجوء في الدولة التي يوجد فيها الوالدان أو الراشد القادر على رعاية القاصر؛
- الدولة العضو التي منحت لطالب اللجوء بطاقة إقامة أو تأشيرة لازلت سارية المفعول؛
- إذا لم يتوفر المعيارين أعلاه، فان الدولة الأولى التي يدخل من خلالها طالب اللجوء هي المسؤولة عن معالجة الطلب.

¹ Marie-Laure Prinson, Op.cit., P427.

² Pour plus d'infos veuillez consulter : <https://bit.ly/2OuOsI0>.

بحيث يبقى المعيار الأخير هو الأكثر تطبيقاً ، وهو ما يفسر الضغط المتزايد على دول كالليونان، إيطاليا، اسبانيا، مالطا، المجر، والنمسا، باعتبارها دول دخول أول أين يبصم طالبوا اللجوء أول مرة في نظام EURODAC¹.

في الأخير؛ ومن خلال التطورات التي عرفها نظام دبلن لا سيما بعد اجتماع المجلس الأوروبي في "تومبار" "Tampere" سنة 1999 ، نستشف أن الاتحاد الأوروبي حاول ولا يزال يحاول بناء نظام أوروبي موحد لمعالجة طلبات اللجوء المقدمة من قبل الوافدين الجدد نحو الحدود البحرية والبرية الأوروبية، خاصة وأن سنة 2015 عرفت بسنة " أزمة اللاجئين"، وأظهرت للعيان حجم عدم التفاهم بين الدول الأعضاء تجاه الظاهرة، بين داعية لضرورة تقاسم الأعباء والتشبيث بالمصلحة الوطنية، وأخرى تطالب بضرورة توفير الحماية للمضطهدين وفق المعاهدات الدولية والالتزامات الأوروبية.

الفرع الثاني: الإطار المنظم لطلب اللجوء داخل الاتحاد الأوروبي في ظل " دبلن 3 "

تكملةً لما سبق، لقد كان للأحداث التي سجلتها سنة 2015 والمتمثلة في الوصول الهائل لطلبي الحماية الدولية إلى أوروبا، الأثر البارز في تحريك الصحافة ، الأعلام الجامعية، والخطابات السياسية الأوروبية، التي اتفقت جميعها على أن أوروبا تعيش أزمة سميت بأزمة المهاجرين حيناً وأزمة اللاجئين أحياناً أخرى؛ حيث تقاطعت النقاشات حول مآلات الأزمة الثلاثة وهي عدد الوافدين، إمكانيات الاستقبال والدول المخولة بذلك، ونمط المعالجة الإدارية لعملية اللجوء بدءاً من تقديم الملف وصولاً إلى القرار النهائي.

في هذا الإطار يمكن ذكر حادثة أين اكتشفت أوروبا حادثة الغرق في المتوسط في أبريل 2015 ، لاسيما الصدمة التي أعقبت صور الطفل السوري " أيلان كوردي" في سبتمبر من نفس السنة؛ هاته المرحلة أعقبتها خطابات التضامن من قبل الجمعيات المدافعة عن حقوق الإنسان لاسيما في ألمانيا وصور استقبال مئات الآلاف من السوريين من قبل نسبة واسعة من المجتمع الألماني داخل محطات القطارات والحافلات في مختلف المدن الألمانية. خطابات التضامن فسحت المجال أيضاً لظهور ما يسمى " تسيير موجات الهجرة " Gestion des flux migratoires، مشكلة الكوطات بين الدول الأعضاء، ومشكل الحفاظ على التماسك الوطني (السيادة) مقابل التضامن الأوروبي؛ خاصة وأن حوادث كاعتداء مدينة " كولن" ليلة السنة الجديدة 2016 التي قام بها طالب لجوء سوري ضد المحتقلين، الهجمات الإرهابية لعناصر مسلحة أتت من سوريا، تجمعات المهاجرين في " كاليه " شمال

¹ Agnès Faure, "Asile et migrations en Europe : qu'est-ce que le règlement de Dublin ?", Vu du site : <https://www.touteleurope.eu/actualite/asile-et-migrations-en-europe-qu-est-ce-que-le-reglement-de-dublin.html> , consulté le 12-10- 2020.

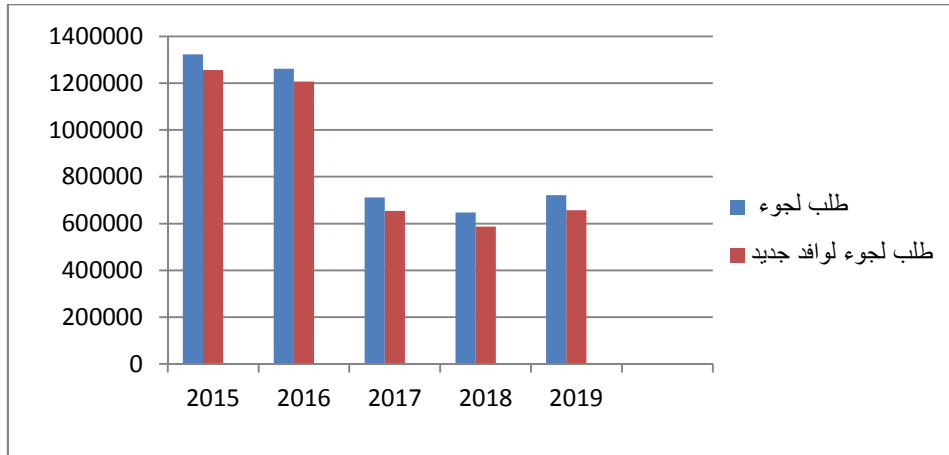
فرنسا؛ زادت من الشرخ الداخلي الأوروبي مجتمعات وسلطات سياسية تجاه الظاهرة بين مقارنة إنسانية وأخرى أمنية واقتصادية.¹

الأزمة كشفت أيضا أن قدوم مئات الآلاف من طالبي الحماية الأجانب كان سببا في عدم اتفاق مجتمعي أوروبي، خاصة وان عملية مراقبة اللاجئين من أول يوم تطأ قدمه الأرض الأوروبية إلى غاية قبول ملفه ومنحه جواز السفر ، تتطلب إمكانيات اقتصادية هائلة تتصاعد كلما ارتفع عدد الوافدين على الحدود؛ وهو ما أنتج مشاكل مجتمعية جمة كانت المحرك الرئيسي للخطابات السياسية الوطنية الراضة لاستقبال مزيد من طالبي الحماية الأوروبية. وعليه، ماهي الآلية التي استند عليها الاتحاد الأوروبي في تسييره أزمة لازالت تهدد تماسكه ووجوده، وهذا في ظل ما تم الاتفاق عليها من نصوص قانونية وتنظيمية فوق قومية؟

أولا: إحصائيات حول تصاعد نسب طلب اللجوء واللاجئين داخل أوروبا 2015-2021

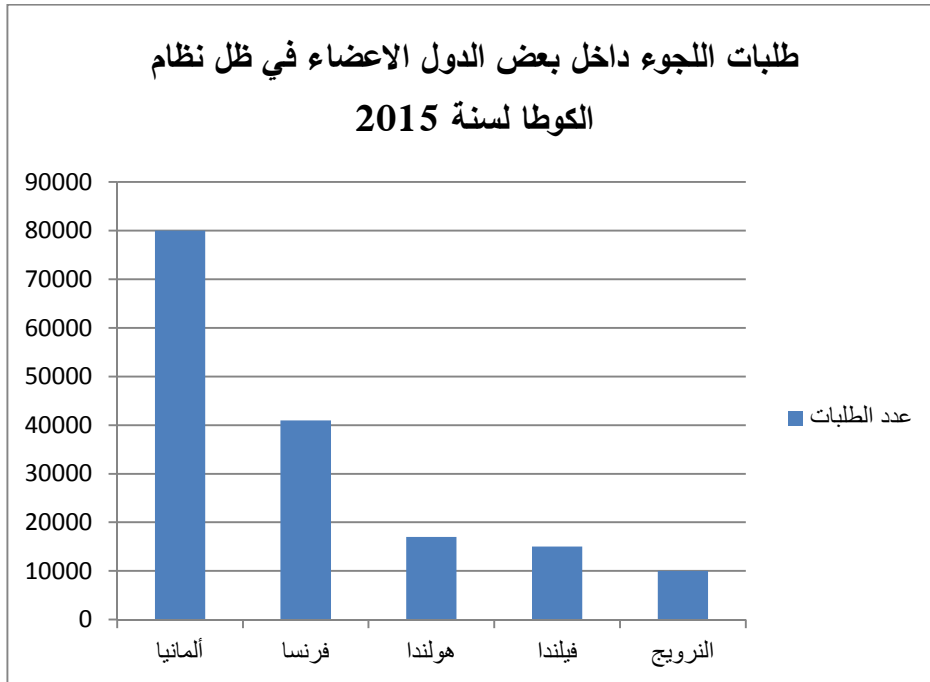
على الرغم من الحالة الصحية (انتشار فيروس كوفيد 19) التي عاشها العالم طيلة السنة 2019-2020، لا زالت محاولات طلب اللجوء داخل أوروبا في تصاعد مستمر ، وهذا نتيجة عدد من الأسباب أهمها الوضعية السياسية والأمنية والاقتصادية في الجوار الأوروبي وجنوب المتوسط؛ وفيما يلي أهم الإحصائيات التي ترتبط بطلب اللجوء داخل الاتحاد الأوروبي خلال الخمس سنوات الأخيرة:

تطور طلب اللجوء داخل الاتحاد الأوروبي لاتحاد أوروبي ب28 دولة 2015 - 2019

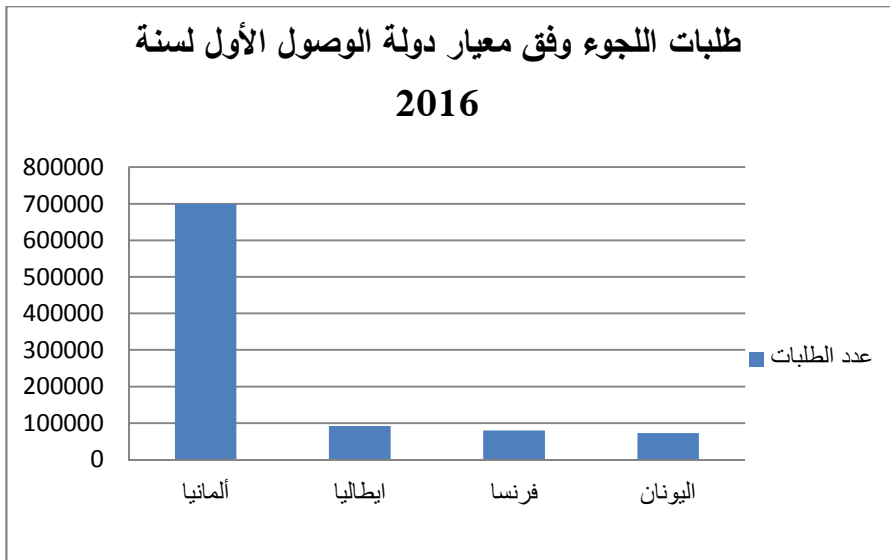


المصدر: المركز الأوروبي للإحصاء Eurostat

¹ Laura Calabrese, " Médias et asile, une histoire d'images et de discours ", L'asile en France et en Europe, 2000-2020 états des lieux et perspectives, Op.cit., PP33-34.



المصدر: المركز الأوروبي للإحصاء Eurostat



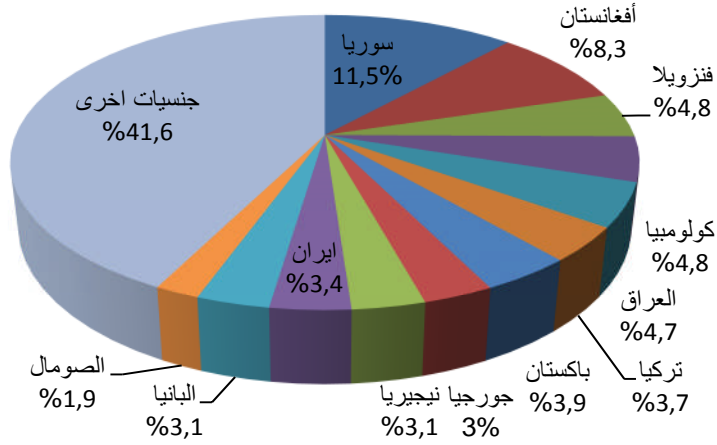
المصدر: المركز الأوروبي للإحصاء Eurostat

طلبات اللجوء الأولية للوافدين الجدد داخل دول الاتحاد الأوروبي (27) 2018- 2019

الدولة	2018	2019	التطور %
ألمانيا	161885	142450	-12%
فرنسا	111415	119915	+7,6%
اسبانيا	52730	115170	+118,4%
اليونان	64975	74905	+15,3%
ايطاليا	53440	35005	-34,5%
السويد	18075	23125	+27,9%
بلجيكا	18130	23100	+27,4%
هولندا	20465	22480	+9,8%
قبرص	7610	12695	+66,8%
النمسا	11580	10775	-7%
ايرلندا	3655	4740	+29,7%
مالطا	2035	4000	+96,6%
سلوفينيا	2800	3615	+29,1%
بولونيا	2405	2765	+15%
الدنمارك	3465	2600	-25%
رومانيا	1945	2455	+26,2%
فيلندا	2950	2440	-17,3%
لوكسمبورغ	2225	2200	-1,1%
بلغاريا	2465	2075	-15,8%
البرتغال	1240	1735	+39,9%
جمهورية التشيك	1350	1570	+16,3%
كرواتيا	675	1265	+87,4%
ليتوانيا	385	625	+62,3%
المجر	635	465	-26,8%
سلوفاكيا	155	215	+38,7%
ليتوانيا	175	180	+2,9%
ايستونيا	90	100	+11,1%

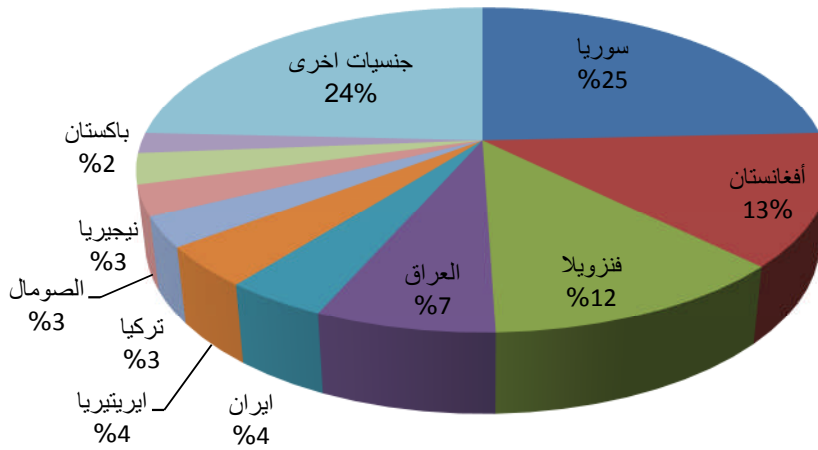
المصدر: المركز الأوروبي للإحصاء Eurostat

جنسيات الوافدين الجدد الذين طلبوا اللجوء داخل الاتحاد الأوروبي في
سنة 2019



المصدر: المركز الأوروبي للإحصاء Eurostat

جنسيات المستفيدين من صفة اللاجئ داخل الاتحاد الاوروبي سنة
2019



المصدر: المركز الأوروبي للإحصاء Eurostat

من جهة أخرى، دفع انتشار فيروس كوفيد 19 الدول الأعضاء إلى اتخاذ إجراءات احترازية لوقف انتشاره، الأمر الذي أدى إلى وقف إجراءات تقديم طلب اللجوء في بعض الدول الأعضاء؛ ففي اسبانيا مثلا كان ذلك ابتداء من 15 مارس 2020 تاريخ إعلان حالة الطوارئ؛ في حين اقتصرت

العملية في هولندا على اخذ البصمات من قبل شرطة الحدود إضافة إلى الفحص الطبي، ليتم بعد ذلك التحويل إلى مركز الاستقبال لتقديم الطلب؛ أما إيطاليا لم يتم وقف العملية رسمياً لكن جميع المكاتب المخصصة لمرافقة طالبي اللجوء أغلقت أبوابها في عز الأزمة الصحية التي عاشها العالم طوال سنة 2020 ، وهو حال باقي الدول الأوروبية. مع ذلك سجل المركز الأوروبي للمساعدة على اللجوء EASO طلبات متفاوتة للجوء خلال العام 2020 والنصف الأول من سنة 2021 ؛ بحيث قدر عدد الطلبات ب 412.600,00 في ديسمبر 2020، و ب 258.000,00 طلب نهاية جانفي 2021. أما من حيث جنسيات طالبي اللجوء فقاد حافظ السوريون على الصدارة بتسجيل ارتفاع قدر ب 27% في جانفي 2021 مقابل ديسمبر 2020 ، يليهم الأفغان ب 3900 طلب والباكستانيين ب 1700 طلب، العراقيين ب 1500 طلب، والنيجيريين ب 1200 طلب وهذا خلال جانفي 2021.¹

ثانياً: التوجيهات القانونية الأوروبية المتعلقة باللجوء 2019-2020

مبدأ التضامن الذي نصت عليه آخر معاهدة للاتحاد الأوروبي (لشبونة) لم يظهر أثناء "أزمة اللاجئين" 2015، ذلك أن مفاهيم وصيغ تقاسم المسؤوليات ومعنى هذا التضامن في مجال اللجوء ليست مُعرّفة ومحددة في "القانون الأوروبي"، وهذا ما يفسر فشل "نظام دبلن 3" في التعامل مع مئات الآلاف من طلبات اللجوء داخل الدول الأعضاء، خاصة وأن أهداف هذا الأخير المتمثلة في التقديم السريع لطلب اللجوء ومنع طالبيه من تقديم عدة طلبات في عديد الدول لم يتم الوصول إليها؛ وهذا نتيجة عديد الأسباب منها : الممارسات المتباينة للدول الأعضاء في إجراءات اللجوء، التطبيق الغير المتناسق للإجراءات على المستوى الوطني، وتعدد التفسيرات لتوجيهات "نظام دبلن 3" من قبل السلطات الوطنية على مستوى مركزي ومحلي.²

في ظل عدم فاعلية نظام دبلن كآلية تسيير للجوء ، وافتقاره للطابع الملزم، طرحت محكمة العدل الأوروبية تساؤلاً قانونياً حول علاقة خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي بنظام دبلن باعتبارها دولة عبور ومقصد للمهاجرين وطالبي اللجوء ، فمن أجل هذا يجب تحصين الاتحاد بنصوص قانونية ملزمة داخل المعاهدات الأوروبية. لذا يمكن ذكر أهم الاجتهادات القضائية التي طرحتها محكمة العدل الأوروبية سنة 2019 في مجال اللجوء فيما يلي:

1. لا ترحيل إلى بلد ثاني في حالة توفر خطر المعاملة الغير إنسانية:

في قرار للجنة العليا لمحكمة العدل، اعتبرت هاته الأخيرة أن المادة الرابعة (حظر التعذيب والمعاملة أو العقوبة المهينة واللاإنسانية) من ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي ، قابلة للتنفيذ

¹ " Dernières tendances en matière d'asile ", Vu du site : <https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends>, consulté le 06-02-2021.

² Chloé Engel, "Régime d'asile européen commun", L'asile en France et en Europe, 2000-2020 états des lieux et perspectives, Op.cit, PP84-85.

عندما يتعلق الأمر باحتمال مواجهة طالب اللجوء لخطر جسيم بالتعرض لمعاملة غير إنسانية في الدولة العضو المسؤولة عن فحص طلبه. فمثلا إذا كانت اليونان هي أول دولة دخل منها طالب اللجوء وتم رفعها رفع بصماته (أوروداك)، وقام بتقديم طلب اللجوء في ألمانيا، فإن هاته الأخيرة لا يمكن لها ترحيله في حالة ما تم اثبات إمكانية تعرضه للاهانة في اليونان.

2. التحقق من وضعية " شخص محمي" في دولة عضو، إذا ما رفض طلب ثاني في دولة عضو ثانية:

وفقا لمحكمة العدل، يعارض قانون الاتحاد الأوروبي رفض طلب اللجوء المقدم من قبل شخص مستفيد من " الحماية الدولية" في دولة عضو، من قبل دولة عضو ثانية باعتبار أن هذا الإجراء غير مقبول في نظام دولن (التعدد في الطلبات)؛ وهذا إذا كان مقدم الطلب في " الدولة الثانية" معرضا للحرمان المادي الشديد.

3. التجريد من "صفة اللاجئ" في ظل القانون الأوروبي:

ترى المحكمة أن الأحكام المتعلقة بالمعايير التي يجب على مواطني دول ثالثة أو هؤلاء المستفيدين من الحماية الدولية احترامها، تعتبر مستندا قانونيا للدول الأعضاء في تجريد اللاجئ من الحماية؛ على رأسها تهديد الأمن العام، كالإرهاب مثلا.

4. احترام قواعد الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان:

هي اتفاقية دولية أمضت عليها الدول العضو في مجلس أوروبا في 4 نوفمبر 1950 ودخلت حيز التنفيذ في 3 سبتمبر 1953؛ تم الاهداء إليها في 2015 بعد حادثة الطفل الأفغاني ذو 11 عاما الذي أقام في مخيم " كاليه" Calais " بشمال فرنسا، وبعد أن قامت قوات الأمن الفرنسية بمداومة وتفكيك هذا المخيم العشوائي، تم العثور على مجموعة من القصر من بينهم الطفل الأفغاني الذي تعرض لعنف جنسي وجسدي. وبعد تحرك الجمعيات الإنسانية ووسائل الإعلام، تدخل قضاة محكمة العدل الأوروبية من أجل التكفل التام بهم من قبل السلطات الفرنسية.

5. عدم الترحيل إلى العراق حتى في حالة " العودة الطوعية للشخص":

في ظل الشد والاحتقان الطائفي في العراق خاصة بين السنة والشيعة، والانتهاكات الجسيمة التي تعرض إليها الايزيديين، لا يمكن في أي حال من الأحوال ترحيل الأشخاص إلى العراق.¹
ثالثا: عدم فاعلية نظام دولن 3، أي انعكاسات؟

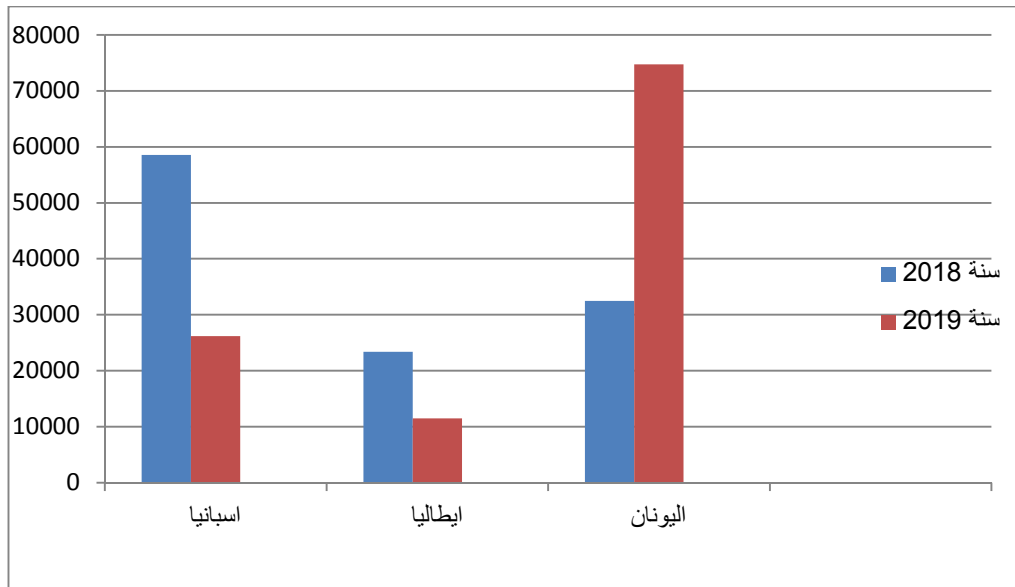
منطق تحديد الدولة العضو المسؤولة عن دراسة ملف طلب اللجوء (آخر تسمية لنظام دولن)، زاد من تعميق الأزمة الداخلية الأوروبية تجاه تسيير الملف؛ ذلك أن معيار " دولة الدخول الأول" كان العنصر المفروق بين الدول الأعضاء داخل الاتحاد، بحيث أدى هذا المعيار بدول كالليونان وإيطاليا إلى

¹ Chloé Engel, Op.cit, PP89-91.

رفض جميع القرارات الاتحادية في هذا الشأن؛ الأمر الذي نتج عنه خلل في العلاقة بين مؤسسات الاتحاد كمركز والدول الأعضاء كمحيط، وجعل من رغبة الأوروبيين في الذهاب إلى اندماج سياسي شامل حلم صعب المنال.

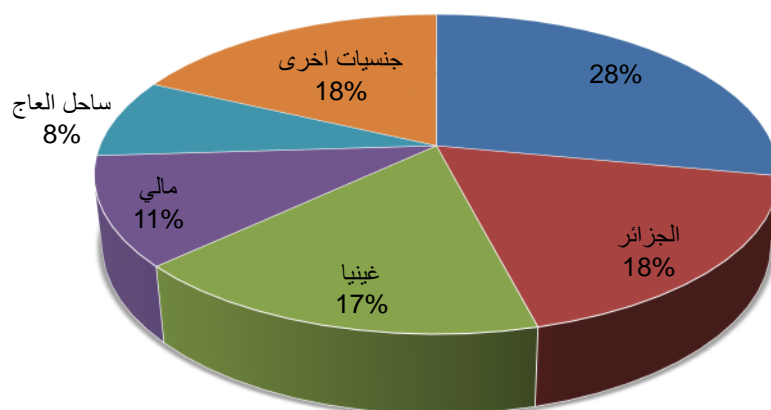
من جهة أخرى؛ عرفت المسارات الثلاث الأساسية للوصول إلى أوروبا طوال سنة 2019 (المتوسط الغربي، الأوسط والشرقي) تطورات هامة؛ بحيث قدر عدد الوافدين ب 128.536,00 منهم 103.901,00 واد عبر المنفذ البحري و 24.635,00 عبر المنفذ البري. مع العلم أن طريق البحر المتوسط الغربي عبر اسبانيا عرفت انخفاضا بحوالي 55% مقارنة بسنة 2018 ، في حين تم تسجيل ارتفاع بحوالي 83% في اليونان؛ وهذا ناتج عن إجراءات التعاون التي قامت بها الحكومة الاسبانية مع نظيرتها المغربية في مجال البحث ووقف عبور البحر للقادمين من جنوب الصحراء على مستوى مدينة الناظور وسبتة ومليلية عن طريق السياج الفاصل! وبالتالي اصحب طريق اليونان عبر تركيا الطريق الأكثر استعمالا من قبل الوافدين الجدد، الأمر الذي جعل اليونان يسجل لوحده في سنة 2019 حوالي 76.600,00 طالب للحماية الدولية¹. فيما يلي مخططات بيانية ونسب حول عدد الوافدين وجنسياتهم خلال عامي 2018 و 2019 في الطرق الثلاث للمتوسط:

تطور الوافدين في اسبانيا، ايطاليا واليونان خلال عامي 2018-2019



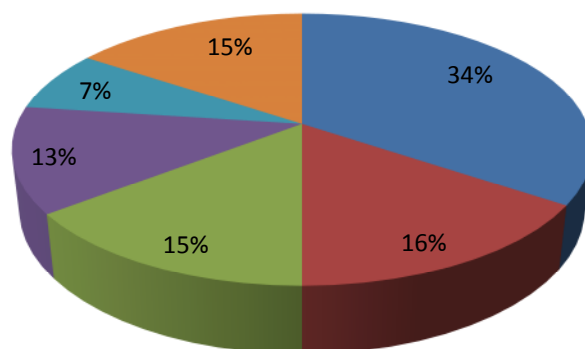
¹ Chloé Engel, Op.cit, P71.

نسب وجنسيات الوافدين الجدد إلى اسبانيا سنة 2019



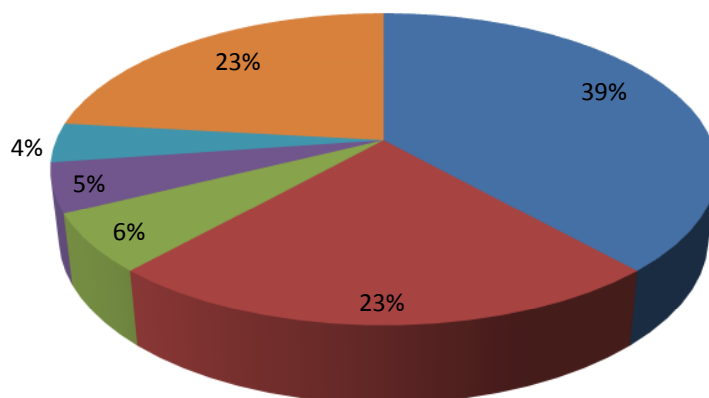
نسب وجنسيات الوافدين الجدد الى ايطاليا سنة 2019

■ جنسيات أخرى ■ البنگلاديش ■ العراق ■ ساحل العاج ■ باكستان ■ تونس



نسب وجنسيات الوافدين الجدد الى اليونان سنة 2019

■ أفغانستان ■ سوريا ■ العراق ■ جمهورية الكونغو ■ فلسطين ■ جنسيات أخرى



المصدر: المفوضية العليا للاجئين HCR

إلى ذلك، غالبية الوافدين الى أوروبا سنة 2019 كانوا من الافغان (22%)، السوريون (14%)، المغاربة (8%) والجزائريون (5%)، في حين يمثل افارقة جنوب الصحراء والعراقيين النسبة الباقية؛ وتبقى طريق اليونان البحرية والبرية الطريق المفضل للقادمين من الشرق الاوسط والقرن الافريقي(الصومال، ايريتيريا والسودان). هذا الأمر أدى الى بروز جملة من النقاشات تجاه أزمة اللجوء، خاصة بعد رفض هاته الدول العمل بنظام دويلن 3 الذي أدى الى جملة من الانعكاسات نجمها في مايلي:

1. تسيير الاستقبال على الحدود البحرية للاتحاد الأوروبي:

سبق لإيطاليا وأن منعت دخول "سفن وقوارب الانقاذ" المكلفة بالبحث عن العالقين في عرض البحر المتوسط الى موانئها الجنوبية؛ بحيث أصبحت كل عملية تقوم بها المنظمات الانسانية لتنزيل عشرات الالاف من الفارين والمهاجرين الغير شرعيين ، عنوانا لمفاوضات عسيرة بين الدول الاعضاء لتقاسم عدد الوافدين الجدد وتوفير لهم مناطق استقبال مؤقتة. ففي جويلية 2018 حاولت المفوضية الأوروبية تسيير الأزمة بوضعها لسياسة استقبال طارئة بالتنسيق مع الدول الأعضاء وهذا عن طريق ما يسمى ب "المراكز المراقبة للاتحاد الأوروبي" و "الأرضيات الرقمية للانزال داخل دول ثالثة" (المغرب، تونس وليبيا)؛ كل ذلك عبر الدعم المالي واللوجيستي للمؤسسات والوكالات الأوروبية المختصة، ومن أجل عقلنة " انزال الوافدين الجدد" في اطار وطني، اوروبي، ودولي.

في الاطار نفسه، لقد تم تسجيل تقلص القدرات المسخرة لانقاذ الاشخاص العالقين في عرض البحر، خاصة بعد الدعوات القضائية المرفوعة ضد الجمعيات الانسانية من قبل السلطات الوطنية لانتهاكها القانون الداخلي(انتهاك السيادة)؛ مما أدى بالاتحاد الاوروبي الى انتهاج الحل الصلب عبر مواجهة جماعات تهريب البشر في دول العبور ، عبر التعاون مع السلطات الليبية مثلا وتقوية قدرات حراس السواحل فيها على التصدي والتعامل القمعي مع هاته الشبكات داخل ليبيا. أوروبياً وبعد الرفض الايطالي لأي عملية انزال داخل المياه الاقليمية الايطالية، وافقت اليونان على العملية بشرط وجوب تقديم الدعم المالي الكامل من قبل جميع الدول الاعضاء في الاتحاد الاوروبي، من أجل التكفل الشامل بظروف الاستقبال.

في الأخير، وفي ظل هذا التجاذب الأوروبي الذي ميزه رفض القرارات الاتحادية لاسيما تلك المتعلقة بنظام دويلن ، اعلن الرئيس الفرنسي " ايمانويل ماكرون " في 22 جويلية 2019 عن اتفاق مع 14 دولة عضو من اجل آلية للتضامن وتقاسم الوافدين اللذين تم انقادهم في عرض البحر المتوسط؛ بحيث ينص الاتفاق على انزالهم في ايطاليا ومالطا وفرنسا بشكل دوري، على ان يتم تحويلهم في غضون شهر نحو دولة استقبال جديدة وهي المانيا وفرنسا ودول أخرى متطوعة والتي لها نية للتضامن الاوروبي؛ وتم الاتفاق على أن هاته الآلية هي إجراء مرحلي ريثما يتم تعديل نظام دويلن.¹

¹ Cécile Queval, "Accès au territoire européen " L'asile en France et en Europe, 2000-2020 états des lieux et perspectives, Op.cit, PP74-75.

2. التسيير الخارجي لأزمة اللجوء عبر محاولة الاتفاق الاوروبي- التركي:

تزايد عدد الوافدين تزامن مع فتور العلاقات مع البلد المجاور او محطة العبور الرئيسية في الشرق الاوسط تركيا (نتيجة خلاف تاريخي على بحر ايجه)؛ الامر الذي اجبر الاتحاد الاوروبي على مباشرة مفاوضات مع هذه الاخيرة لتسيير ازمة اللاجئين ، وهذا عبر اتفاق يقضي بتقديم مساعدات مالية تقدر ب 6 ملايين اورو لوقف جميع الوافدين على الحدود التركية البرية والبحرية المطلة على المتوسط ومنعهم من الانطلاق من الاراضي التركية نحو اوروبا، مع تخصيص مساعدات مالية للمقيمين منهم، اضافة الى رفع شرط التأشيرة للسماح للمواطنين الاتراك الدخول الى دول الاتحاد؛ كان هذا في 18 مارس 2016.

بعد ذلك، اعلنت تركيا في نهاية جويلية 2019 حذف هذا الاتفاق نتيجة عدم التزام الاتحاد الاوروبي بالشرطين اعلاه ، مما ادى الى الزيادة في عدد الوافدين بنسبة 53% إلى الجزر اليونانية وقبرص نتيجة الضغط المتزايد للفارين من مناطق النزاع في سوريا وباقي مناطق الشرق الاوسط ؛ لذي قررت اليونان في 31 اوت 2019 وقف عملية " طلب اللجوء الاولي " على اراضيها وتكثيف عملية الاعادة الى البلد الاصلي؛ خاصة وان تورط تركيا في النزاع السوري (بحكم الجوار الحدودي) ساهم في تفاقم الازمة، لاسيما اعلان الرئيس " رجب طيب اردوغان" يوم 29 فيفري 2020 عن وقف مراقبة حركة الهجرة من بلده نحو الاراضي الاوروبية.

الاتفاق كان يراد منه وضع حد لعبور الحدود الغير شرعي انطلاقا من تركيا ، اضافة الى تحسين ظروف الاستقبال وتخفيف الضغط على اليونان ومالطا ؛ ففي هذا الشأن ايضا وفي ظل التجاذب التركي- الاوروبي اعلنت انقرة انها كانت بقيادة على اعادة 100 الف افغاني ومباشرة اتفاق اخر مع السلطات الافغانية في هذا الاطار. تجدر الاشارة ، ان الاتفاق الاوروبي- التركي نشر على شكل تصريح صحفي ولم يعتمد من قبل المؤسسات الاوروبية ، ولكن من قبل الدول الاعضاء باعتبارها فواعل في القانون الدولي، وبالتالي لا يسري عليه القانون الاوروبي الاتحادي.¹

في الأخير، يمكن استنتاج أن محاولات الاتحاد الأوروبي على انتهاج سياسة موحدة للجوء بين أعضائه باءت بالفشل، نتيجة التعامل المصلحي والأحادي للسلطات الوطنية لتسيير ملف اللجوء، وعدم تحمل المسؤولية الجماعية وفق ما تقتضيه آخر معاهدة أوروبية والتي نصت على وجوب التضامن بين الدول الأعضاء في حالة " الفشل المالي " و " التهديد الأمني الشامل ". من جهة أخرى، كشفت أزمة اللجوء مدى تمسك الدول الأعضاء بسيادتها الوطنية مقابل الطابع الفوق قومي لتوجيهات الاتحاد الأوروبي، وهو ما كشفه رفض العمل بنظام دويلن من قبل العديد من الدول الأوروبية لاسيما تلك التي تقع على مقربة من الحدود الخارجية للاتحاد.

² Cécile Queval, Op.cit., pp78-79.

الفرع الثالث: نحو وضع ميثاق أوروبي للهجرة واللجوء، مقارنة مبنية على الثقة والتضامن؟

قبل ذلك؛ يجب التعرض لمصطلح الميثاق ودلالاته قبل التعرض لآثاره القانونية والسياسية على الأطراف المتعاقدة؛ فدلالاته ومعانيه تختلف باختلاف المنظومة الفكرية المبسوط فيها، فمثلا البحث على كلمة ميثاق في اللغة العربية ستقودنا مباشرة عن وروده في القرآن(دون الدخول في معانيها الثيولوجية)، في حين البحث عنه في بعض النصوص والمدارس الفكرية الوضعية الغربية خاصة؛ سنجدها مثلا تأخذ في معجم LA ROUSSE كلمة "Pacte" والتي تعني اتفاق رسمي ومكتوب بين شخصين أو أكثر، في حين يعبر عنها بالمعاهدة الملزمة أخلاقيا إذا كان بين دولتين أو أكثر.¹

في 23 سبتمبر 2020؛ وباعتبار أن لها حق المبادرة بالقوانين، قدّمت المفوضية الأوروبية مشروع "الميثاق الأوروبي للهجرة واللجوء" وهذا من أجل تحديد مقاربة أوروبية أكثر تجانسا وعدلا لإدارة الظواهر المرتبطة بتحريك الأفراد؛ بحيث أوضحت وعبر موقعها الرسمي، أن المشروع يهدف إلى وضع سياسة شاملة ومستدامة (ملزمة ومشتركة) للهجرة، وتوفير استجابة إنسانية للهجرة الغير شرعية واللجوء، عن طريق تطوير طرق الهجرة القانونية وتعميق شراكات الهجرة مع بلدان المنشأ والعبور من أجل المنفعة المتبادلة. أيضا، تضمن توزيعا جديدا للمسؤوليات والتضامن الفعال بين الدول الأعضاء لاحتواء الفروقات المحلية لأبعاد الهجرة بينها، بحيث يتم دمج أنظمة إدارة الهجرة الوطنية في نموذج أوروبي جامع.² خاصة وأن المشروع يحاول أوروبية "نظام دبلن" الذي يحكم طلبات اللجوء في الاتحاد الأوروبي والذي طالما كان محل عدم تفاهم بين الدول الأوروبية؛ ودعوتهم لإظهار مزيد من التضامن في استقبال المهاجرين الذين يصلون إلى أوروبا؛ حيث تهدف المفوضية الأوروبية إلى إنشاء "وكالة أوروبية للجوء" حتى يتم تنسيق استقبال ومعالجة الطلبات على المستوى الأوروبي.

ففي ندوة صحفية لنانب رئيس المفوضية الأوروبية المكلف بالهجرة، اليوناني "مارغاريتيز شيناز" " Margarítis Schinás" ، يوم 23 سبتمبر 2020 في بروكسل؛ قدم مشروع الميثاق (الذي لم يعرض بعد للتصويت والمناقشة نتيجة الظروف التي صاحبة ظهور جائحة كوفيد-19 سنة 2020) والذي يحتوي على ثلاثة محاور كبرى؛ نذكرها فيما يلي:³

1. العمل الأمني وإجراءات السلامة؛ نحو تقوية إجراءات العودة

وهو الجانب الأول في مشروع الميثاق؛ بحيث اقترحت المفوضية أن يتم الفحص المسبق في أول نقطة للدخول وتحديد هوية جميع الأشخاص بما فيهم هؤلاء اللذين يتم إنزالهم بعد عملية البحث

¹ Pour plus veuillez consultez : <https://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/pacte/57203>.

² "Nouveau pacte sur la migration et l'asile", Vu du site : https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration_en , consulté le 14-10-2020.

³ Barthélémy Gaillard, "Que contient le Pacte européen sur la migration et l'asile ?", Vu du site : <https://www.touteleurope.eu/actualite/que-contient-le-pacte-europeen-sur-la-migration-et-l-asile.html>, consulté le 02-10-2020.

والإنقاذ؛ ففي أول نقطة دخول يتم فحص طلبات اللجوء عن طريق الأنظمة الأوروبية للإحصاء والبيانات، ومن تم اتخاذ إجراء سريع بشأن منح اللجوء أو الأمر بالعودة الفورية للبلد الأصلي.

2. تقاسم المسؤوليات بين الدول الأعضاء وتعزيز التضامن

الدعامة الثانية للميثاق تتمثل في وجوب التضامن في أوقات التوتر أي كان نوعه، بحيث يتعين على كل دولة عضو دون استثناء تقديم المساعدة في استقرار النظام الأوروبي وكل آلياته؛ على سبيل المثال تم اقتراح نقل المهاجرين وطالبي اللجوء من دولة عضو إلى أخرى ، وهذا عن طريق الأخذ بعين الاعتبار الأبعاد المختلفة للهجرة واللجوء (الحاجة لليد العاملة، التباين في النمو الديموغرافي، التباين في الإمكانيات الاقتصادية والمادية..).

3. تغيير نمط التعاون والشراكة مع الدول الثالثة

في اقتراحها، أوضحت المفوضية الأوروبية دور العامل الخارجي للهجرة واللجوء، والذي يتمثل في الظروف المحيطة بمناطق التي تعتبر مصدرًا للمهاجرين واللاجئين. في هذا الصدد؛ يجب وضع الظاهرة كأولوية من أولويات السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي، خاصة في مجال التعاون في التعليم والتدريب، الطاقة والرقمنة، ومساعدات التنمية؛ بحيث يجب العمل الخارجي الموحد بين جميع الدول الأعضاء في مجال الهجرة واللجوء مع الدول الثالثة؛ وتصنيف الدول المعنية بتفضيلات الهجرة، خاصة تلك التي تبدي نية حسنة للتعاون الأمني والقضائي.¹

إلى ذلك، بينما أعلنت ألمانيا وفرنسا دعمهما لهاتاه المقترحات، جاءت ردود أفعال العديد من حكومات الدول الأعضاء وعلى رأسها إسبانيا، إيطاليا، اليونان، المجر والتشيك، وهي كلها دول دخول أول وعبور؛ مشككةً لخطة إصلاح السياسة الأوروبية للهجرة واللجوء عبر الميثاق المقترح من قبل المفوضية، بحيث عبرت بكون هذا الأخير عبارة عن استمرار في إدارة الهجرة وليس وقف المهاجرين، ولا يحمل اليقين بشأن إعادة إلى البلد الأصلي! من جهة أخرى، تصاعدت أصوات المنظمات الحقوقية والإنسانية رافضةً الطابع الأمني لمشروع الميثاق، حيث تمت إدانة العنف المتزايد للوكالات الأوروبية والوطنية في عرض البحر لصد قوافل المهاجرين واللاجئين، وكذلك الشراكات مع الدول التي ترى فيها منتهكة لحقوق الإنسان.

هاته الخلافات، يمكن أن تكون عائقًا خلال مناقشته في البرلمان ومجلس الاتحاد الأوروبي؛ حيث أشارت أغلبية الكتل البرلمانية الأوروبية إلى عدم كفاية الميثاق الجديد للهجرة واللجوء!² في هذا الشأن عبرت رئيسة الجبهة الوطنية الفرنسية (حزب أقصى اليمين) "مارين لوبان" لحظة ندوة صحفية

¹ Ramona Bloj et Stefanie Buzmaniuk, "Comprendre le nouveau pacte sur la migration et l'asile", Questions d'Europe, N°577, Novembre 2020, PP 3-5.

² "À peine présenté, le nouveau pacte migratoire européen ne fait pas consensus", Vu du site : <https://bit.ly/3qrUBTM> , consulté le 15-10-2020.

نشطتها يوم 10 أكتوبر 2020 ومعقبةً عن مشروع "الميثاق الأوروبي للهجرة واللجوء" قائلة : " باعتبارها الإطار الذي سيحدد سياسات الدول الأوروبية في مجال الهجرة واللجوء، سيؤدي الميثاق إلى زيادة حجم هجرة الأفراد من المناطق المحرومة إلى أوروبا الغنية، خاصة بعد تشجيع الهجرة القانونية؛ الأمر الذي يهدد هوياتنا القومية والوطنية، وهو رأي كل ما يشاركنا التوجه السياسي داخل البرلمان الأوروبي..."¹

من كل هذا نستشف أن الاتحاد الأوروبي وعبر مؤسسته الحيوية، المفوضية الأوروبية، يحاول وضع سياسة ملزمة لجميع الدول الأعضاء في مجال الهجرة واللجوء، وهذا عبر تأسيس ميثاق تعاقدي بينها؛ ليصبح معاهدة تجسد القانون الاتحادي الأوروبي الموحد لتسيير حركة الأشخاص. لكن ردود الأفعال للدول الأعضاء وبعض الأحزاب السياسية الداخلية والممثلة في البرلمان الأوروبي، وضحت أن ملف الهجرة واللجوء لا يزال ملفاً مُفرقاً داخل البيت الأوروبي، وأبرز حجم التعامل المصلحي البحث لتعامل كل دولة عضو تجاه هذا الملف؛ فدول الوصول الأول المشاطئة للبحر المتوسط (إيطاليا، إسبانيا، اليونان ومالطا) والمجانبة للحدود الخارجية (المجر، التشيك، بولونيا ..) لطالما رفضت معالجة تبعات تنقل الأشخاص على أراضيها ودائماً ما تطلب الحل الأمني لظاهرة الهجرة (ترحيل ووقف في عرض البحر)، في حين تفاوض دول المقصد الأخير (فرنسا، ألمانيا، النمسا...) على تسريع الإجراءات القانونية للدخول في أول نقطة وصول، حتى لا يأخذ ملف المهاجرين الطابع التهديدي والمجتمعي بمجرد دخولهم "منطقة شنغن"، ويصير عبئاً أوروبياً كاملاً.

وللتعرف أكثر عن مآلات ملف الهجرة واللجوء داخل الاتحاد الأوروبي في ظل الظروف الراهنة وما يميزها من تجاذبات داخلية وإقليمية، حرّني بنا التعرض إلى طبيعة البيئة الداخلية الأوروبية، خاصة فيما يتعلق بموقف مجتمعات الدول الأعضاء تجاه الظاهرة وقضايا الأجنبي عموماً، علاقات الدول الأوروبية مع المؤسسات الاتحادية في مجال الهجرة واللجوء خاصة تلك التي تعرف وجود هائل للمهاجرين، وأخيراً قياس مدى تطابق العمل الخارجي بين الدول الأعضاء في تعاملاتها مع الدول الثالثة في هذا المجال.

¹ " Marine Le Pen: Conférence de presse contre le "Pacte pour la migration et l'asile" de la Commission européenne " Vu du site : <https://bit.ly/3IRFIMq> , consulté le 15-10-2020.

خلاصة الفصل

دراستنا لتطور العملية التكاملية بين الدول الأوروبية، وانطلاقاً من عدد النتائج التي توصل إليها عدد باحثي ومنظري ظاهرتي التكامل والاندماج، توصلنا أن للعملية مجموعة من الشروط التي تؤدي إلى مجموعة من النتائج؛ فظاهرة السيادة، وعلاقات الدولة الوطنية - المجتمع، تبقى المحدد والموجه الرئيسي لعملية التكامل والاندماج بين الدول ذات سيادة. فدراسة نجاح توحيد السياسات العامة داخل الكيانات الفوق-قومية على شاكلة الاتحاد الأوروبي، يتوقف على مدى تجاوز التشبث بالسيادة تجاه مختلف القضايا التي تهتم الدول المتكاملة وتحويرها نحو كيان معنوي اتحادي من جهة، ومن جهة أخرى، مدى قدرة المجتمعات على تحويل ولاءاتها لكيان أشمل وأوسع من الدولة القومية ومن نطاقاتها القومية الضيقة.

وعليه، قياس مدى قدرة الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على توحيد سياسات الهجرة واللجوء، يستلزم منا دراسة العلاقة بين عدد من المتغيرات المتمثلة في علاقات الدول الأوروبية مجتمعاً وسلطة سياسية مع مؤسسات الاتحاد ومخرجاته كتنظيم فوق قومي فيما يخص قضايا الهجرة والآخر الأجنبي، حتى نتمكن في الأخير من تحديد فرص الاتحاد الأوروبي في توحيد سياسات الهجرة واللجوء باعتباره كيان يضم ملايين من الأفراد ومجموعة واسعة من الأنظمة السياسية؛ وهو ما سنتعرض له بالتفصيل في باقي فصول الدراسة.

الفصل الثاني

تسيير الاتحاد الأوروبي لملف الهجرة واللجوء
في ظل المتغيرات الداخلية والإقليمية الراهنة

السياسات العامة هي تحصيل لجملة من المطالب والمتغيرات المحيطة بصانع القرار، والتي تدفعه إلى اتخاذ جملة من القرارات تخص ظاهرة سياسية، اقتصادية، أمنية، اجتماعية وثقافية. فتأسيس الاتحاد الأوروبي جاء بعد تحوّل في القناعات لدى عدد كبير من النخب السياسية والعلمية الأوروبية في ضرورة بناء كيان فوق الدولة القومية، والعمل على تحويل ولاء المجتمعات نحو هذا البناء، حتى يتم تحقيق الأمن والاستقرار، الرفاه والتطور لأوروبا.

عملية استكمال البناء المؤسسي الأوروبي صاحبها بروز العديد من العقبات المتعلقة أساسا بنمط علاقة الدولة القومية وما تحمله من معنى (الوطنية)، مع المؤسسات الأوروبية المختلفة تجاه عديد من القضايا التي تشغل الرأي العام الأوروبي. فالهجرة واللجوء ملف لظالما كان سببا في عديد التجاذبات الداخلية الأوروبية، ذلك أن الطبيعة المركبة له أدت إلى عدم اتفاق بين الدول الأعضاء حول طريقة تسييره من جهة، ومن جهة أخرى، أبرز حجم الهوة بين المجتمعات المكونة للاتحاد الأوروبي، لاسيما نظرتها المختلفة والمتباينة تجاه العنصر الأجنبي والمجهول ثقافيا وقيميا عن معتقداتها ونموذجها الاجتماعي والسياسي، وحتى الاقتصادي.

في هذا الإطار، التحول الذي عرفته السياسة الدولية مع بداية تسعينات القرن الماضي وبداية الألفية الثانية، كان له الأثر على مجرى العديد من الظواهر التي ترتبط أساسا بحركية وتعدد الظاهرة الإنسانية بجميع أبعادها الاجتماعية الثقافية، والسياسية الاقتصادية؛ فظاهرة تنقل الأفراد وعبورهم الحدود الوطنية والدولية بجميع أصنافها (هجرة قانونية وغير قانونية، لجوء إنساني، طلب الحماية، لجوء سياسي...) أضحت ملفا دوليا يشغل غالبية الفواعل الدولية(المنظمات والدول) في علاقاتها البينية المختلفة، نتيجة تهديدها لأمن واستقرار هاته الأخيرة تارة، وتارة أخرى وفي سياق من العولمة الاقتصادية وحركية رؤوس الأموال، لا تزال الدول الغربية في حاجة لمزيد من اليد العاملة التي تتولى عملية تحريك اقتصادياتها الوطنية؛ الأمر الذي جعل من الظاهرة - أي تنقل الأشخاص - تخضع لعامل خارجي كان في كثير من الأحيان عنصرا محوريا في توجيه المسار الذي تأخذه ظاهرة الهجرة واللجوء داخل الكيانات الدولية المختلفة. كما أن القضية داخل الاتحاد تشمل بشكل أساسي مجالين من العلاقات، مع الجنوب الذي يحتفظ بكثير من الملفات التاريخية المرتبطة بالماضي الاستعماري، ومع الشرق ذو الماضي الشيوعي.

إلى ذلك، الفصل الآتي سيتطرق إلى مجموع العوامل الداخلية والخارجية التي من شأنها التأثير على توجه الاتحاد الأوروبي (سلطات سياسية ومجتمعات) نحو بناء مواقفه المتعلقة بقضايا الأجنبي والمهاجر عموما، إضافة إلى أهم العقبات التي تقف في وجه أوروبا الموحدة من أجل بناء سياسة موحدة بين الدول الأعضاء في مجال الهجرة واللجوء.

المبحث الأول: العلاقات البنينة للدول الأعضاء مع المؤسسات الأوروبية في مجال الهجرة واللجوء، تكامل أم جفاء؟

تم التطرق فيما سبق إلى دور علاقات الجزء/ المركز داخل الكيانات المتحدة في تحديد حجم وقوة العملية التكاملية؛ فكلما كانت رغبة الكيانات الوطنية والقومية في الذهاب نحو الاتحاد والتنازل لجزء من سيادتها لصالح سيادة الكيان الفوق وطني كبيرة، كلما حققت العملية نتائجها المرجوة سيما عملية تحويل الولاء للمجتمعات، وتحقيق القوة الاقتصادية والعسكرية.

الاتحاد الأوروبي كمسار تكاملي لا يزال لم يحقق رغبة المؤسسين الأوائل في الذهاب نحو اندماج سياسي شامل، ومن ثم الوصول إلى هوية أوروبية جامعة لكل الشعوب الأوروبية. فالبحث عن سبب غياب سياسة موحدة بين جميع الدول الأعضاء تجاه الهجرة واللجوء، يستلزم منا البحث في نمط العلاقة بين هاتين الأخيرتين - أي الدول الأعضاء - مع أهم مؤسسات الاتحاد الأوروبي التي تُعنى بالفصل في قضايا الأجنبي، المهاجر واللاجئ. قبل ذلك، وباعتبار أن الكيانات المتكاملة والمتحدة هي تجسيد لرغبة مجتمعاتها المحلية في تحويل ولاءاتها الوطنية نحو عنصر فوق قومي، حرّي بنا التعرض لموقف بعض المجتمعات الأوروبية تجاه قضايا الأجنبي والمهاجر، وموقفها من سياسات الاتحاد الأوروبي في هذا المجال.

المطلب الأول: علاقات الدولة الوطنية - المجتمع في أوروبا ودورها في توزيع القيم

عند دراسة موضوع يتعلق بالظاهرة الإنسانية من الأفضل أن يتم رسم حدود البحث داخل هذا الحقل المعرفي المتشعب، فالأمر يتعلق بإثارة علاقة العامل الديموغرافي (العامل المجتمعي) بموضوع الدراسة سواء كانت هذه الأخيرة اجتماعية أو اقتصادية، - أو حتى سياسية قانونية-؛ مثلا التطرق إلى مشكل التنمية في إفريقيا لا يمكن معالجته بدون إبراز دور الانفجار السكاني على وضع خطط تنموية ناجحة. فيما يخص القضايا ذات الطابع السياسي التي ترتبط بمتغير السكان والمجتمع فهي عديدة، من بينها حركة الأفراد وتأثيراتها القانونية، السياسية، الاجتماعية والاقتصادية (الهوية والقيم، مشكل الاندماج داخل الدولة المستقبلية، الأمن والتماسك المجتمعي، اضطرابات سوق العمل والبطالة...)¹.

عموما، التفكير في ظاهرة الهجرة تتبع من التساؤل بشكل أساسي حول مفهوم الدولة والمبادئ التاريخية التي أسست هويتها، طبيعة هيكلتها الداخلية ومنطق عملها في فضائها السيادي والشرعي الخاص بها والذي يتمثل في - الإقليم والحدود - وأيضا مجال علاقاتها مع الدول الأخرى، ضف إلى ذلك الدولة هي المؤهلة بتصنيف من حيث الاختصاص ما هو وطني وغير وطني لظاهرة الهجرة والتنقل، التي طالما تم فهمهما في إطار الدولة القومية.²

¹ ضياء الدين أوشريف، مرجع سابق، ص 695.

² Smaïn Laacher, " L'État, la frontière et l'étranger « indélicat »", *Revue internationale et stratégique*, N° 50, Février 2003, P125.

إلى ذلك، أحداث تاريخية كمؤتمر وستفاليا 1648 والثورة الفرنسية 1789، كان لها الأثر في وضع النموذج القانوني والسياسي لمفهوم "الدولة القومية" في أوروبا، كنمط لتنظيم العلاقة بين الأفراد من جهة وبينهم وبين الحكام من جهة أخرى، أي كان لها الدور في ظهور وترسيخ مفاهيم وقيم عدّة منها الدولة الوطنية وحدودها السيادية، العلمانية وفصل الدين عن الدولة، الفصل بين السلطات، الحق والقانون، العقد الاجتماعي والدستور.¹

نشأة الاتحاد الأوروبي ككيان يضم مجموعة من الدول ذات سيادة هو وليد ظروف تاريخية ميزها الدمار الشامل الذي خلفته الحرب العالمية الثانية، وما نتج عنها من تحطم البنى التحتية التي من شأنها توفير العيش الكريم للشعوب الأوروبية؛ كل هذا كان بسبب ظهور حركات سياسية قومية على رأسها النازية والفاشية ومحاولاتها تصدير نموذجها القيمي خارج نطاقها وحدودها الحضارية.

فإذا كانت عوامل كالرغبة في بناء الاقتصاد وتحقيق الوفرة وفائض القيمة، عوامل مؤدية لظهور كيان فوق قومي كالمجموعات الأوروبية وبعدها الاتحاد الأوروبي، فإن مفاهيم كالسيادة والحدود، الحرية والعلمانية، الديمقراطية والحدثة كان لها الأثر في نشأة الدول الأعضاء المشكّلة للاتحاد. وعليه، ماهي الأسس والمنطلقات التي تقوم عليها الدولة ذات سيادة؟ وما هو دورها باعتبارها كيان معنوي منظم للعلاقات بين الأفراد داخل رقعة جغرافية معلومة؟

الدولة ذات سيادة (القومية) مفهوم أوروبي النشأة تم تجسيده في معاهدة أوروبية يوم 24 أكتوبر 1648، التي وضعت حدًا لحروب دينية (بين الطوائف المُرَكَّبَة للعالم المسيحي الأوروبي) دامت 30 سنة، وفتحت عصرًا جديدًا من التاريخ الأوروبي أساسه ما سمي "بتوازن القوى والأمن الجماعي"، القائم على أحقية كل سلطة سياسية (ملكية أو جمهورية) على التحكم في رقعتها وحدودها التي تم الاتفاق عليها بين الأطراف المتعاقدة (الإمبراطورية الرومانية المقدسة وممالك فرنسا، إسبانيا، السويد، هولندا، النمسا، وأمراء وملوك المدن الحرة). وبدءًا من هذا التاريخ، أضحت أوروبا مجموعة من الدول التي تحوز على حدود وطنية معترف بها من قبل الجميع، والتي تمارس فيها الملكيات جميع سلطاتها وسيادتها، وأصبحت الضابط القانوني والأخلاقي لسلوك الأشخاص، إضافة على أنها تحتكر سلطة العقاب "للشر" الذي يقترفه الأشخاص، بدل السلطة الدينية ممثلة في الإمبراطور المقدس؛ من جهة أخرى، الدولة مُمَثَّلة في الملك تم اعتبارها المفوض الرسمي والوحيد لرغبات وآمال الأشخاص الذين يعيشون في رقعة جغرافية محددة المعالم.²

توالي الحقب التاريخية داخل أوروبا أدى إلى تعرض الدولة ذات سيادة إلى هزات وتغيرات جذرية، تمخض عنها انتقال هاته السيادة من أيدي الملك إلى باقي الأفراد المحكومين اللذين أصبحوا

¹ Paul Claval, *Les Espaces de la Politique*, France : Armand Colin, 2010, P177.

² Jean Dufourcq et Ludovic Woets , " *Un nouvel âge historique : la fin du cycle de l'état -nation* ", *Stratégie et Organisation* , N°39, septembre 2009, PP30-31.

مصدرا للسيادة، وعنصرا هاما في شرعية القوانين الصادرة عن السلطة السياسية؛ كان هذا ابتداء من الثورة الانجليزية 1688 والثورة الفرنسية 1789، اللتين أدتا إلى نمط جديد من التنظيم ألا وهو الدولة الجمهورية الديمقراطية المؤسسة على سيادة الشعب وحق المواطنين في تدبير الشؤون العامة.¹ الفكرة الرئيسية التي قامت عليه الثورات الأوروبية في القرن 17 كانت ممثلة أساسا في "الحق الطبيعي" بحيث تُمنح الحق للفرد في التمتع بسيادته في إطار ما سمي بـ "العقد الاجتماعي" (الدستور)، والتي تُمارس في عدد من المؤسسات القانونية والسياسية (قضاء، برلمان، وزارة ورئاسة..) التي بدورها تشكل دولة الحق. من جهة أخرى، هاته التطورات جعلت من الفرد الأوروبي متغير أساسي للعمل السياسي ومقصد السياسات العامة، وجعلت من الدولة - ممثلة في مؤسساتها - مجرد وسيلة لتحقيق الحرية الفردية؛ هاته الأخيرة ستكون الموجة الرئيسي للتحويلات التي سوف تشهدها المؤسسة الاجتماعية والقانونية المسماة ب الدولة²؛ ذلك أن التوسع في مفهوم الحرية (الليبرالية) أدى بالمجتمعات الأوروبية إلى الذهاب نحو الثورة الثقافية والفكرية (القرن 17 و 18)، والصناعية-الاقتصادية (القرن 19 و 20) التي كانت الفيصل في جعل الدولة تأخذ شكلين رئيسيين (من حيث الدور والوظيفة وليس من حيث التركيب) نذكرها أساسا فيما يلي:

الدولة الوطنية:

انطلاق التفسيرات لهذا النمط من التنظيم (الاجتماعي) قامت على مدلول "طبقة غالبية الشعب وعامته"، وتتطوي على الهوية والقيم الجامعة له كمبدأ لتأسيس الدولة؛ أساسها الأول اللغة، الأصل والعرق، الفكر والتصور المشترك لنمط العيش وللطبيعة، بحيث تكون مهمة ووظيفة الدولة حماية والحفاظ على هاته العناصر الاجتماعية التي تشكل الهوية الوطنية، والتي يجب أن يقوم عليها العقد الاجتماعي (الدستور)؛ وبالتالي لكل شعب هويته الخاصة ولا يمكنه الاختلاط بشعب مغاير من الناحية اللغوية والثقافية، وإلا تعرضت هويته الروحية للدمار (كان هذا رأي اغلب المنظرين الأوائل لظاهرة الدولة كفيخته وبودان وروسو).³ وتحت تأثير هذا التراكم المعرفي التاريخي، وجد نموذج الدولة نفسه مرتبطا بالفكرة والممارسة الاجتماعية - الإثنية، والبشرية - الإنسانية للسيادة (من قبل فعاليات المجتمع المدني والأحزاب السياسية)، والتي يجب عليها أن تتخذ لونا وطنيا حتى تحافظ على استقرارها وولاء أفرادها.⁴

¹ غيوم سيبرتان بلان، الفلسفة السياسية في القرنين التاسع عشر والعشرين، تر: عز الدين الخطابي، بيروت: المنظمة العربية للترجمة، 2011، ص32.

² نفس المرجع، ص 36.

³ نفسه، ص 13.

⁴ Wimmer Andreas, " L'État-nation, Une forme de fermeture sociale", Archives Européennes de Sociologie, N° 37, Janvier 1996, P165.

لكن بعد توالي مراحل العلاقات بين الدول ذات سيادة (المؤتمرات والقمم) تراجع دور هذه الأخيرة كموضوع رئيسي للعلاقات الدولية، خاصة بعد الانتشار الواسع للاعتماد الاقتصادي المباشر القائم على أساس تبادل السلع، الخدمات، والتدفقات المالية وحركات الإنسان المختلفة؛ ومع ذلك لازالت الدولة الوطنية وحدها المؤهلة لممارسة الوظائف السيادية كذلك المتعلقة فرض النظام العام والأمن والأخلاق، إضافة إلى كونها مؤلف للقواعد القانونية التي تحكم أفرادها في النظام الداخلي.¹ نشير هنا، أن منطق الدولة الوطنية القائمة على العناصر الاجتماعية المذكورة أعلاه لطالما تم انتقادها من قبل "الفدراليين الأوروبيين"، اللذين رؤوا في ضرورة انسحابها لصالح "التسيير الدولي والأوروبي" لنمط العلاقات الداخلية والخارجية لأفرادها.

الدولة البيروقراطية (الإدارية والاقتصادية):

كما كان لصالح وستفاليا الأثر في ظهور الدولة ذات سيادة، وبعدها الثورة الفرنسية التي أسست للدولة الوطنية؛ كان لانهدام جدار برلين 1989 تأثيرات عدة لتغير القيم الدولية سيما مكانة الفرد ودور الدولة كإطار منظم للعلاقات الاجتماعية.²

التنظيم الإداري والمؤسسي يعد ابرز علامات الدولة الحديثة (حسب رأي عالم الاجتماع ماكس فيبر)، وذلك عن طريق التحكم الشرعي في الجماهير عن طريق القوانين الموضوعية والمقررة داخل الدولة، وأصبح الالتزام بها هو المعيار الوحيد لإثبات الانتماء (المواطنة).

الأفراد في هذا النمط من التنظيم لا يطيعون الشخص (السلطة) نتيجة تلاقي الإيرادات والعناصر الاجتماعية (اللغة، الهوية والقيم...) وإنما بسبب القوانين التي يضعها الموظفون الحكوميون في جميع قطاعات الاقتصاد، القانون والإدارة، وباقي الأنشطة الإنسانية (المرفق العام)؛ فالفرد الصالح هنا هو ذلك الملتزم "بالتوجيهات الإدارية للدولة"، والذي يحوز على درجة عالية من الإلتقان والفاعلية (مهندسون، أطباء، مخترعين...); فوظيفة الدولة البيروقراطية هي الحفاظ على العنصر المنتج، ووضع الخطط الاقتصادية الناجعة، والقدرة على توقع الأزمات الناجمة عن غياب رأس المال.³

أخيرا، التحولات التاريخية العميقة التي مرت بها المجتمعات الأوروبية جعلتها تطالب دائما بالحفاظ على النموذج السياسي للدولة الوطنية، القائم أساسا على حرية الفرد من جميع الاملاءات الخارجية لاسيما الدينية منها، وأصبحت تنظر بعين الريبة لأي اختراق مجتمعي، هوياتي وقيمي، وحتى سياسي - قانوني لهذا النموذج على أنه تهديد لوجودها واستقرارها كتجمعات بشرية لها تقاليدها

¹ Jean-Yves Cara et d'autres, " L'Etat-Nation", **Recherches et prospectives**, N°3, décembre 2018, P16.

² Jean Dufourcq et Ludovic Woets, Op.cit, P33.

³ غيوم سيبيرتان بلان، مرجع سبق ذكره، ص 19.

الخاصة؛ الأمر الذي ظهر جليا في موقف نسبة كبيرة من الأوروبيين تجاه المهاجرين واللاجئين وسياسات الاتحاد الأوروبي في هذا الصدد.

الفرع الأول: هوية أوروبية مقابل هوية وطنية؟ ضعف علاقة الاتحاد الأوروبي مع مواطنيه

سوف نتجاوز تعريف "الهوية" كموضوع توسع فيه العديد من دارسي العلوم الاجتماعية والإنسانية، ونكتفي بالقول على أنها مجموع العناصر الغير مادية التي تعطي لمجتمع ما يميزه عن باقي المجتمعات الأخرى(لغة، دين، لون، ولاء وانتماء، نمط معيشة..). فمسألة الهوية الأوروبية تم طرحها وشغلت حيزا هاما داخل الحقل الأكاديمي والسياسي الأوروبي في فترة ما بين الحربين العالميتين؛ لكن طروحات المؤسسين الأوائل (جون مونييه وشومان) القائمة على ضرورة تحقيق الرفاهية الاقتصادية لتجاوز مسائل شائكة كالهوية والقومية، غطت نوعا ما على النقاشات الهوياتية للمشروع الأوروبي. ومع أولى الهزات المالية التي عرفت أوروبا وسط الألفية الثانية، أصبح المجال مفتوحا للأفكار الوطنية المعارضة لهذا المشروع التي رأت فيه " أوروبا بلا روح " " بلا تضامن" ورهينة للسلع والبنوك التي تهدد القيم الغير مادية والمثل التي قامت عليها النهضة الأوروبية(المواطنة، المساواة، الحرية، الديمقراطية...). انطلاقا من هذا النقد للبناء الأوروبي، احتلت مسألة الهوية الأوروبية مركز الصدارة، وأصبحت إحدى الحجج الرئيسية لمؤيدي السلطة المطلقة للدولة القومية الحامية والراعية لهوية الشعوب (خاصة وان مشروع بناء الاتحاد الأوروبي كان اتحاد بين دول ذات سيادة ولم يكن مشروع فيدرالية).¹

إلى ذلك، التأكيد على المرجعية الكاثوليكية في أي مشروع لدستور أوروبي موحد الذي طالبت به عديد من الحركات السياسية الإيطالية، البولندية، المجرية، والألمانية في كل مؤتمر أوروبي وكبديل عن معضلة الهوية الوطنية لكل دولة، تم رفضه من قبل المؤسسات الأوروبية وبعض الحكومات الليبرالية الأخرى التي أكدت على شمولية أوروبا وجعلها مصب لجميع الثقافات العالمية؛ لكن الظروف الداخلية (مشاكل الهجرة والأقليات) والتطورات السياسية والأمنية التي يعرفها الجوار الأوروبي، جعلت من قضية "الهوية الأوروبية" وضرورة أن يتخذ الاتحاد الأوروبي نموذج اجتماعي وسياسي يتلاءم والإرث الحضاري للمجتمعات الأوروبية، أولى التحديات الذي يعيشها البيت الأوروبي حاليا.² أيضا، الإطار الذي صُمم فيه وأسس في ظلّه " المشروع الأوروبي" من قبل المؤسسين الأوائل، كان فيه

¹ Tommaso Padoa - Schioppa, "Avant propos sur la question de l'identité européenne", intervention présenté au séminaire : **La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union**, Organisé par : L'institut Delors, France, 24 novembre 2005, P 2.

² بيشوى رمزي، " معضلة الهوية.. كيف أصبحت أكبر التحديات التي تواجهها أوروبا؟" آباء الوحدة" تجاهلوا تحديد مرجعية للاتحاد الأوروبي في الدستور الموحد منذ البداية.. و"العودة للجنور" تيار جديد يفرض نفسه بين الدعاة الجدد للوحدة"، من الموقع: <https://bit.ly/3u33ioh>، تصفح يوم 26-04-2019.

الأولوية للمؤسسات المشتركة (الاقتصادية خاصة) كمحرك للوحدة، وليس الوعي الثقافي المؤدي إلى الشعور بالانتماء للكيان السياسي الجديد.¹

كتحصيل حاصل، أضحت شرعية الاتحاد الأوروبي عند مواطنيه على المحك وأضرت بعلاقاتهم الثنائية، الأمر الذي بدا جليا في انتخابات البرلمان الأوروبي سنة 2014 وبدرجة أقل سنة 2019 (للمزيد أنظر الفصل الأول)، بحصول الأحزاب الرفضية للاندماج الأوروبي على مراكز متقدمة. انطلاقا من هذا، لازالت مؤسسات الفكر ومراكز دراسة التحولات المجتمعية تدرس ظاهرة " الجفاء الأوروبي للمواطنين" (L'eurocepticism) على أنه رفض للقرارات المتخذة من قبل المؤسسات الاتحادية تجاه مختلف القضايا السياسية، الاقتصادية، والاجتماعية الثقافية والتي يرون فيها تهديدا مباشرا لدولته الوطنية ومكاسبهم المحلية.²

الفرع الثاني: أثر قضايا الهجرة واللجوء على صعود الحركات الوطنية والقومية الأوروبية (اليمين الأوروبي)

لقد أدت عمليات الهجرة المتلاحقة عبر الحقب الزمنية المختلفة، واستقرار المهاجرين الأوائل في خمسينيات وستينيات القرن الماضي، إلى ظهور جيل آخر من أبنائهم في بدايات وأواخر ثمانينيات القرن الماضي؛ الأمر الذي أدى بدوره بملف الأجانب في أوروبا بأن يأخذ أبعادا سوسيو- سياسية، ذلك أن الحكومات الأوروبية أصبحت مرغمة على التعامل مع جيل ازداد وعاش في أوروبا، لكن بعادات وتقاليد وقناعات تختلف عن تلك الموجودة في العالم الغربي.

ف"الهوية الهجينة للجيلين الثاني والثالث للمهاجرين" هي نتاج الثقافة المزدوجة للفرد المنحدر من أبوين أجنبيين، فهويته هي مزج بين المجتمع الذي يعيش فيه والبيئة الأسرية الحاضنة³ التي لقتته أولى مبادئ التعامل مع الآخر. وبالتالي مخرجات النظام السياسي سيقابله الشاب ذو الأصل الأجنبي بنوع من المقارنة مع القيم المكتسبة من الأسرة، التي تؤدي- أي المقارنة - في أغلب الأحيان إلى الصدام مع قيم المجتمع المستقبل.

مثلا الدين الإسلامي هو كذلك أصبح وسيلة لإبراز الوجود بالنسبة للشباب ذو الأصول العربية- المسلمة، حيث تكون ممارسة الشعائر الدينية هي في الغالب طقوس اكتسبها الأبناء من الآباء. أيضا ما يطلق عليه سوسولوجيا المدينة بدا جليا في الأحياء الجديدة للمهاجرين، فالتغير في النمط العمراني من الأحياء المفتوحة إلى التجمعات السكنية والعمارات (بالنسبة للعائلات المهاجرة)، صاحبه تغير في

¹ Aziliz Gouez, " Le débat sur l'identité européenne : mise en perspective historique", intervention présenté au séminaire : **La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union**, Organisé par : L'institut Delors, France, 24 novembre 2005, P 12.

² Nathalie Brack, " Construction Européenne et Légitimité Démocratique ; Les relations difficiles entre l'UE et les citoyens ", **Politique Européenne**, N° 47, Janvier 2015, P 147.

³ هالة الحفناوي، "ولد في أوروبا، الجيل الثالث من المهاجرين"، **اتجاهات الأحداث**، عدد 7، فيفري 2015، ص 54.

البيئة العمرانية لبعض الأحياء الأوروبية، حيث أصبحت تدل على تواجد جالية مسلمة في تلك المناطق (مساجد، جزارة حلال، لباس إسلامي..)¹؛ فالإسلام عند الجالية ليس ممارسة دينية و فقط، بل هو مكون ثقافي وتاريخي لهويتهم.

كذلك، الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي أصبحت تحت ضغط الأمواج البشرية للفارين من الأوضاع الواقعة في المحيط المباشر للقارة الأوروبية، وأصبحت الدول الأوروبية - خاصة الجنوبية منها- مرغمة على تسيير حالات لأشخاص يبحثون عن الحماية كما تفرضه المعاهدات والاتفاقيات الدولية (معاهدة جنيف)، إضافة إلى قضية عدم التوازن الاقتصادي بين الشمال والجنوب التي تعد سببا آخر يدفع الأفراد إلى التنقل إلى الضفة الشمالية.²

كل هاته التطورات والعوامل كانت كافية للتأثير على المشهد السياسي الداخلي لأوروبا، بحيث سمحت لصعود الحركات السياسية القومية المعروفة باسم " اليمين / اليمين المتطرف"؛ ففي تعريفنا لهذا الأخير سوف نحاول تجاوز التعريف الذي يتطرق إلى التطور والنشأة التاريخية لمصطلح " اليمين" كموقف سياسي ظهر في القرن 16 و 17، وإنما سنحاول التعرض لهذا التيار من منطلق كونه حركة سياسية، برزت في أوروبا بعد ظهور بوادر تشكيل كيان اتحادي فوق قومي يجمع بين عدد من الدول الأوروبية، وتساعد الهجرة إلى هذا الكيان المسمى بالاتحاد الأوروبي.

فاليمين الأوروبي هو الوصف الذي يطلق على عدد من الأحزاب داخل دول الاتحاد، في حين لا يوجد تعريف موحد لهذا التيار السياسي بقدر ما يوجد إجماع حول نسقه الفكري الذي يقوم على معاداة الأجنبي عن البلد، والدفاع عن الهوية والقومية مقابل المواطنة وما فوق القومية.³ على كل، يمكن تلخيص الأفكار التي تشترك فيها الأحزاب اليمينية الأوروبية فيما يلي:

- التعصب القومي (الإثنية أولا)؛

- العنصرية ومعاداة الأجنبي(إقصاء الآخر المختلف)؛

- هاجس الأمن والتوجس من الآخر؛

- الدولة القومية مقابل الأمة؛

- معاداة الديمقراطية البرلمانية؛

- معاداة الاتحاد الأوروبي.

في فرنسا مثلا أظهرت دراسة لاستطلاعات الرأي صعود "الجبهة الوطنية" (حزب يميني متطرف) ب 25% متفوقا على عديد من الأحزاب السياسية التقليدية. من الضروري أيضا توضيح انه

¹ Dominique VARINOIS, " Géographie des islams en Europ " , Intervention présenté à l' Université d'été « Europe et islam, islams d'Europe », France : Eduscol (Ministère de l'éducation nationale), 16-12-2017, P7.

² Hassan BOUSETTA, Op.cit., P10.

³ مجموعة باحثين، " التيار اليميني في الغرب، الصعود والتأثير"، أوراق سياسية، جوان 2017، ص4.

على الرغم من أن أحزاب اليمين الأوروبي تحمل برامج هوياتية مشتركة، لكنها تختلف من حيث آليات تنفيذها من دولة إلى أخرى.¹

من جهة أخرى، وفي العشر السنوات الأخيرة، طفحت إلى السطح مجموعة من القضايا كانت مواضيع لنقاشات أوروبية، لم تشغل الدوائر السياسية فقط، وإنما حتى مجتمعات الاتحاد الأوروبي؛ أولى هاته القضايا كانت أزمة الديون اليونانية وما تفرع عنها من تخوفات داخل المجتمعات الأوروبية، جعلت هاته الأخيرة وعبر منابر إعلامية وسياسية، تتساءل عن مفهوم التضامن الأوروبي التي تفرضه سياسة التكامل والاندماج!²

على كل، يمكن تحديد دور ملف الهجرة واللجوء على تصاعد الحركات والمواقف السياسية الوطنية والقومية داخل الاتحاد الأوروبي من خلال ما يلي:

أولا : مخرجات العامل الديموغرافي (السكاني)

أ. مشكل البطالة:

لم يعد مهاجر الألفية الثانية ذلك المهاجر الذي ليس له تكوين علمي أو حرفي، فغالبا ما يجلب القادمين الجدد معهم مهارات وحرف إلى الدولة المستقبلة، "فأكثر من 40% من المهاجرين الجدد القادمين بين 1995-2005 إلى بلجيكا، لوكسمبورغ، السويد، والدنمارك من الحاصلين على تعليم عال، وبلغت نسبتهم في فرنسا حوالي 35% و 30% في هولندا". كما في بعض الحالات كان نسب المهاجرين ذوو المستوى العالي أعلى من نظرائهم من السكان المحليين، بل أكثر كفاءة منهم (أطباء جراحون، مهندسين، أساتذة جامعات...)³.

دول الجنوب الفقيرة، ونتيجة ارتفاع معدل الخصوبة، تتوفر على فائض من اليد العاملة الشابة في سوق عمل غير قادر على استيعابها، مما يدفعها إلى الهجرة. عكس ذلك، دول الشمال الغنية تعاني من نقص اليد العاملة الشابة نتيجة انخفاض معدل الخصوبة، مما يجبرها على فتح أبواب الشغل للعمال الأجانب. مع ذلك، قطاعات عمل معينة كالبناء، الخدمات المنزلية والفندقية، الزراعة، هي وظائف صعبة وخطيرة في بعض الأحيان، زيادة على أنها مبنية على أجور زهيدة، مما يؤدي بالسكان الأصليين بتجنبها والنفور منها.⁴

¹ Laurent D'Altoe, "Extrême droite : l'éternel retour ?", Vu du site ; <https://bit.ly/3f1MbPo> , Consulté le 30-09-2019.

² Julien Théron, "Les élections européennes, révélatrices de l'unification et des transformations politiques du continent", Vu du site : <https://bit.ly/33ZzjmH> , Consulté le : 09/08/2019

³ ستيفن كاستلز ومارك ميللر، مرجع سابق، ص 504.

⁴ نفس المرجع، ص ص 495-499.

من جهة أخرى، وفي سياق من الليبرالية الاقتصادية وما يميزها من زيادة التخلي عن العنصر البشري لصالح الآلة¹ - لمقتضيات تتعلق بالريح والخسارة -، لم يعد سوق العمل في أوروبا يمنح تلك الفرص الاجتماعية التي تمكن الفرد من الرفاه، بل أصبح سبب الإحباط ومصدر التذمر على السياسات الحكومية.

فأهم مميزات العمل الليبرالي هو تحويل العمال الأجراء أصحاب العقود الدائمة التي تعطيهم الحق في الاستفادة من امتيازات قانون العمل، إلى "متعهدين لا يتمتعون بأي ضمان للعمل"، وفي غالب الأحيان يتحملون مخاطر حوادث العمل وتقلص فرص التوظيف. ومن ثم ونتيجة لحاجة المهاجر للمال يجعله يقبل نمط التشغيل المؤقت وما يترتب عليه من آثار سلبية، وبالتالي احتمال توظيف العنصر المهاجر أكبر من نظيره المحلي في جميع الدول المستقبلية للهجرة.²

في تقرير لديوان الاتحاد الأوروبي للإحصاء، أوضح أن نسب البطالة المنخفضة التي سجلت في جانفي 2019 سجلت في التشيك ب 2.1% وألمانيا ب 3.2%، في حين كانت النسب المرتفعة للبطالة مسجلة في اليونان ب 18.5%، اسبانيا ب 14.1%، وإيطاليا ب 10.5% في حين بقيت النسبة مستقرة في مالطا والدنمارك.³

الملاحظ لهذا التقرير يلاحظ وجود علاقة سببية بين الكثافة السكانية وحجم الإنتاج من جهة، ونسب البطالة من جهة أخرى، كما أن الدول الأوروبية المعروفة بتفضيلها للهجرة الانتقائية مقابل الهجرة الكمية (دول شمال أوروبا)، تسجل نسب منخفضة للبطالة مقابل تلك الدول التي تسجل أعلى نسبة من المهاجرين. باستثناء ألمانيا التي يسمح لها اقتصادها من استيعاب طلبات التوظيف، تبقى الدول الأوروبية الأخرى تعاني من فشل سياسات التوظيف، مما أدى بقوى المعارضة وعلى رأسها الأحزاب اليمينية، إلى رفض السياسات الوطنية اللينة تجاه الهجرة واللجوء، نقد السياسات الاقتصادية والاجتماعية للحكومات، وأخيرا التصدي للقوانين الاتحادية الداعية إلى مزيد من التضامن الأوروبي عبر وضع سياسات نقشفية؛ ونظرا لارتباط البطالة بمتغير السعادة، وجدت هاته الأحزاب اليمينية تعاطفا من قبل الساكنة ذات الأصول الأوروبية التي تعاني مشاكل ناجمة عن البطالة وشح سوق العمل.

ب. مشكل التطرف:

لقد أثار ظهور تصرفات فردية وجماعية تتنافى والقيم الأوروبية، العديد من الأسئلة حول أسباب وأشكال التطرف⁴، "فالمقصود بالتطرف هو ذلك المسار المؤدي بالفرد أو الجماعة لنهج العنف من

¹ Delphine Pagès-El Karoui et Hassan Boubakri, "Migrations au Maghreb et au Moyen-Orient : le temps des révolutions", *Revue européenne des migrations internationales*, Vol.31- N° 3, 2015, P8.

² ستيفن كاستلز ومارك ميللر، مرجع سابق، ص ص 523 - 524.

³ L'Office de statistique de l'Union européenne, " Janvier 2019, Le taux de chômage à 7,8% dans la zone euro", *Communiqué de presse*, Bruxelles, Mars 2019, Vu du site :

<https://ec.europa.eu/eurostat/fr/news/news-releases>, Consulté le 25/08/2019.

⁴ François Joseph Ruggiw, " *Edito N°2 sur la radicalisation* ", *Cahiers Des IFRE*, Décembre 2017, P5.

أجل معاداة نظام سياسي، اجتماعي أو ثقافي.... "، من جهة أخرى، تعتبر العوامل النفسية المؤدية إلى الاغتراب الاجتماعي والسياسي، من الأسباب الرئيسية الموجهة للتطرف¹، خصوصا عند الشباب؛ فمشاكل كالأزمات الثقافية وصعوبات الاندماج داخل القيم الغربية، يمكنها أن تجعل من بعض المفاهيم كالجهاد مثلا عامل جذب للشباب المغترب.

التطرف له أيضا مجموعة من الأسباب السياسية المرتبطة بالشعور بالتهميش لاسيما من قبل وسائل الإعلام، التي تظهر المسلمين - مثلا - على أنهم ضحية للغرب وتهديد له في نفس الوقت، هذا ما يؤدي في بعض الحالات بالأفراد إلى البحث عن التغيير عن طريق الالتحاق بالجماعات المتطرفة² - التي تعتمد العنف كوسيلة للتغيير -.

الهجمات التي عرفتها عدد من العواصم الأوروبية تجسيدا لهذا الرفض لقيم ونموذج الآخر (الدولة)، فالأمر يتعلق بظاهرة سياسية ودينية في نفس الوقت، أين يحاول الفرد المتطرف الخلط بين الإسلام كدين والجهاد كمركز لاهتماماته، وكرد فعل عنيف على عدم قبول مخرجات النظام السياسي! حيث قال أحد الجهاديين الشباب معلقا في إحدى وسائل التواصل الاجتماعي " يوجد من يريد العمل مثل المغنية ريهانا وأنا أريد العمل مثل محمد مراح" (منفذ هجمات تولوز في مارس 2012) الأمر الذي أسس لظهور لجماعات تنادي لتأسيس نموذج بديل لشكل الدولة في أوروبا، على شاكلة تنظيم الدولة الإسلامية (داعش)³.

من جهة أخرى، هناك صور أخرى للتطرف لدى الشباب غير تلك التي تجعل من الجهاد عامل جذب، كمجموعات أقصى اليمين واليسار، التي تجعل من متغير الهوية عامل جذب لكسب مزيد من المتعاطفين، هذا التركيز على انخراط الشباب المسلم في الجماعات المسلحة يمكن أيضا تفسيره بالدور الإعلامي لحركات أقصى اليمين، إضافة إلى المكانة الاجتماعية والسياسة التي أصبحت تنبوؤها؛ بحيث أصبحت تحتل أعلى هرم النظام الاجتماعي (Groupes Notabilisés)، بعد اندماجها داخل المؤسسات العمومية (المقاطعات الإدارية والشرطية، المجالس الجهوية، مراكز المساعدة الاجتماعية)⁴.

¹ الاغتراب يمثل حالة نفسية يشعر من خلاله الفرد بأنه معزول عن كيانه، ذاته، ومجتمعه، يجعله يعيش وكأنه غريب عن محيطه الاجتماعي، وبالتالي تتحطم جميع المعايير والقوانين الاجتماعية، الثقافية، والسياسية المنظمة لسلوك الفرد. مما يولد حالة من الرفض والانفصال عن النظام السياسي الذي قد يصل إلى حد العنف. للمزيد أنظر: بلعابد عبد القادر، 'الاتجاه نحو العنف وعلاقته بالاغتراب لدى الشباب في ضوء متغيري الثقافة والجنس'، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة وهران: قسم علم النفس وعلوم التربية، 2013-2014، ص.ص 48-59.

² Saoud El Mawla, " Les chercheurs face au phénomène de la radicalisation islamique", Cahiers Des IFRE, Décembre 2017, PP 6-7.

³ Sylvain Antichan, " Lecture d'ouvrage : Le nouveau jihad en occident ", Archives de sciences sociales de religions , N° 184, Avril 2018, P316.

⁴ Isabelle Lacroix, " Radicalisations et jeunesse", Revue de littérature, Mars 2018, PP 21-23.

ففي حين يدعي منفذي أعمال العنف الانتقام لإخوانهم الذين قتلهم الغرب في العراق وسوريا والمهمشين من المسلمين في أوروبا، ينتهز قادة اليمين المتطرف الفرصة للقول أن الدين الإسلامي غير متطابق مع الهوية الأوروبية، لكنهم لا يشيرون لهؤلاء على أنهم شباب وولدوا وعاشوا في أوروبا.¹ فمشاكل كالبطالة وصعوبة الاندماج أدت إلى بروز ممارسات متطرفة في الوسط الناتج عن الهجرة، الأمر الذي أدى بظهور ردود عنيفة من قبل نسبة واسعة من المجتمع الأوروبي، جسدية كانت أو معنوية.

ج. ظاهرة الاسلاموفوبيا

الاسلاموفوبيا! لفظ كثر تداوله، لكنه غامض المفهوم؛ حتى وان لم يوجد حالياً تعريف قانوني مقبول للظاهرة، خاصة وأن العلوم الإنسانية لا تتفق عادة على تعريف موحد للظواهر التي ترتبط بحقلها المعرفي؛ لكن عدد من الهيئات التي تتولى مهام من شأنها الحد من التعدي على الحريات الفردية، صنفها في خانة العنصرية والتمييز العرقي. ففي دراسة للمرصد الأوروبي لمكافحة الأفعال العنصرية ومعاداة الأجانب (EUMC) تم اعتبار فعلاً يدخل في خانة الاسلاموفوبيا، كل تصريح أو تصرف جسدي تضمن ما يلي:

- اعتبار الإسلام خالي من القيم المشتركة مع الثقافات الأخرى، ولا يمكنه التعايش معها؛
 - جعل الإسلام أقل درجة من الثقافة الغربية، همجي بعيد عن العقلانية والمنطق..
 - النظر إلى الإسلام على أنه دين عنف، تهديد، مشجع للإرهاب ولعداء الحضارات؛
 - اعتبار الإسلام اديولوجية سياسية يحاول من خلالها الحصول دائماً على تفوق سياسي وانتصارات عسكرية؛
 - العداء تجاه الإسلام يستخدم من أجل تبرير الممارسات العنصرية ضد المسلمين وإقصائهم من المجتمع؛
 - عداء المسلم يعتبر أمر طبيعي وعادي.
- نفس الدراسة أشارت إلى وقوع مئات الاعتداءات المادية والمعنوية الموجهة ضد المسلمين (تعدي على نساء محجبات، هجوم على مساجد، تعليقات عنصرية...) تمت داخل عدد كبير من دول الاتحاد الأوروبي، وتم تسجيلها من قبل المنظمات الغير حكومية و مراكز الشرطة.²
- في تقرير لمركز " تجمع ضد الاسلاموفوبيا في فرنسا" نشر سنة 2017، جاء على أن المأساة الإنسانية التي خلفتها الهجمات الإرهابية التي عرفتها عدد من العواصم الأوروبية، كانت سبباً في

¹ Laurent Mucchielli, " Immigration, délinquance et terrorisme : erreurs et dangers d'une assignation identitaire persistante ", Vers la Guerre des Identités ? (ouvrage collectif), La Découverte : Paris, 2016, P 231.

² أو شريف ضياء الدين، مرجع سابق، ص 698.

شرعنة الخطابات التي لطخت صورة الإسلام كدين، والتي تدعو المواطن الأوروبي إلى مزيد من الحيطة والحذر حيال التصرفات الدينية للجالية المسلمة.¹

في هذا الصدد، الخطاب العنصري أصبح خطابا موجه ضد المهاجرين وأخيرا ضد الإسلام...، فشرعنة الخطاب الاسلاموفوبي، وجعل من التصريحات المعادية للعنصر المهاجر أمر طبيعي، أدى برئيس الوزراء الايطالي "ماتيو سالفيني" إلى تجريم المنظمات الغير حكومية التي تحاول انقاد الأشخاص العالقين في عرض البحر المتوسط، واعتبارهم أنهم بصدد صب الزيت على النار، وإعطاء نفس جديد لظاهرة تمس بأمن واستقرار أوروبا (الإرهاب).²

قضايا كالهجرة والأجانب، تعتبر مواضيع يومية للأجندة السياسية في ألمانيا مثلا كما في عديد من الدول الأوروبية الصناعية، فمن جهة، يوجد نسبة معتبرة من الأجانب في هاته الدول؛ من جهة أخرى، موضوع الأجنبي وما يتصل به من ظواهر اجتماعية، اقتصادية وسياسية، يمكن استغلاله في الخطابات السياسية لاسيما في المواعيد الانتخابية.³

ثانيا: أزمة اللجوء؛ نحو وصول التيار اليميني إلى مراكز القرار الأوروبي

أدى هروب ملايين الأفراد من جحيم الحروب، إلى "زيادة رهيبية في عدد اللاجئين الحالية بأوروبا..."، مما أدى إلى تصاعد الخطابات اليمينية المعادية للعنصر الأجنبي؛ على سبيل المثال، كان للاعتداءات الجنسية واعتداءات رأس السنة في مدينة كولونيا الألمانية سنة 2015، دورا مهما في تغذية الخطاب اليميني الذي يمثله "حزب البديل من أجل ألمانيا"، المعادي للسياسات الأوروبية عامة، وتواجد الأجنبي في ألمانيا خاصة.⁴

مستثمرة في عامل الخوف المادي والمعنوي الذي خلفته صور اللاجئين وهم يجولون داخل أوروبا، عملت الأحزاب اليمينية على استغلال هاته الوضعية في كسب مزيد من التعاطف ومحاولة البحث عن تزكية العنصر الأوروبي لتوجهاتها الفكرية والسياسية، خاصة في المواعيد الانتخابية المحلية والاتحادية.

فأغلبية الأجانب لا يحوزون حق التصويت، ففي ألمانيا مثلا، مناقشة قانون الجنسية، قانون الهجرة وسياسات الاندماج، هي مواضيع ليست موجهة للأجانب أنفسهم، وإنما للناخب الألماني؛ وعليه يحاول حزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي (حزب يميني محافظ) كسب الألمان ذوو السلالة الجرمانية،

¹ Collectif Contre L'islamophobie en France, " Rapport 2017 ", à télécharger du site : <https://bit.ly/3oDHs9M>, Consulté le 08/12/2019 .

² Lurdes Vidal Bertran, "Islamophobie, discours sécuritaires et lutte contre l'extrémisme violent : des liaisons dangereuses ", **Annuaire de l'IRMED**, 2018, PP 71-72.

³ Heike Hagedorn, "L'immigration dans le débat politique Allemand " , **Revue internationale et stratégique**, N° 50, été 2003, P105.

⁴ أو شريف ضياء الدين، مرجع سابق، ص 699.

حيث يعتبر ثلاثة أرباع منهم من الوعاء الانتخابي الثابت لليمين المحافظ ممثلا في الحزب السالف الذكر.¹

هاته الأزمة جعلت الدول الأعضاء داخل الاتحاد الأوروبي تواجه إشكالات قانونية وسياسية، تمثلت في ضرورة الالتزام بالمواثيق الدولية والمعاهدات الأوروبية لحماية حقوق الإنسان خاصة ضحايا الحروب والنزاعات المسلحة من جهة، ومن جهة أخرى تسيير ما يترتب عن وصول ملايين من هؤلاء اللاجئين (الاستقبال، معالجة طلبات اللجوء..) خاصة من ناحية تمويل هاته العمليات بما تقتضيه سياسة التضامن داخل الاتحاد.

في تعليقها على استقبال آلاف اللاجئين السوريين قالت المستشارة الألمانية " إنجيلا ميركل " لقد عشنا حالات جعلت البعض يقول أنه تم خداعي، أن تصرفي عفا عنه الزمن؛ فيما يخص قراري هذا! أقول لكم جميعا، لم يكن عندي اثني عشر ساعة للتفكير و مئات الآلاف يعبرون الحدود...، فتدفق مئات الآلاف من اللاجئين على الأرض الأوروبية، عبر عنه الأوروبيين على أنه تعدي!، جعلهم يطرحون أسئلة مقلقة على أن الحكومات لا تحوز على سلطة المراقبة، وهل الاتحاد الأوروبي يحوز على إمكانيات التصرف في أزمة كهاته؟

وبالتالي طفحت إلى السطح قضايا مصيرية لمستقبل الاتحاد الأوروبي وطابعه الفوق القومي، أهمها مدى إلزامية القوانين الاتحادية مقابل نظيرتها الوطنية من جهة، من جهة أخرى، حول آليات الوصول إلى مراكز القرار على مستوى الاتحاد الأوروبي من أجل تغيير القوانين التي أدت إلى مزيد من الاختلاف الأوروبي.

للتحكم في الأزمة، لم يكن للاتحاد الأوروبي الإمكانيات والقدرة على تجسيد عمل مشترك بين الدول الأعضاء، خاصة فيما تعلق بتسيير الجانب العملي لمراقبة حركة الهجرة الغير شرعية، وتقاسم أعباء استقبال اللاجئين؛ حيث تم إهمال الأطر القانونية الملزمة في مجال الهجرة واللجوء على مستوى مؤسسات الاتحاد، وبدعم من الرأي العام، وهو ما أدى إلى بروز أزمة جديدة، فالإتحاد قرر إنقاذ حياة العالقين في عرض البحر، وتوزيع طالبي اللجوء على الدول الأعضاء، وهاته الأخيرة وفي تصرف فردي تحاول وقف موجات الهجرة (غلق الحدود مع دول البلقان، وإمضاء معاهدات ثنائية مع تركيا لوقف عبور البحر).²

الاختلاف داخل الكيان الاتحادي حول تسيير "أزمة اللجوء"، إضافة لعامل الخوف لدى الفرد الأوروبي من المخرجات القيمة لقضية الهجرة (التطرف والإرهاب)، سمح للأحزاب اليمينية وعبر

¹ Heike Hagedorn, Op.cit.

² أو شريف ضياء الدين، مرجع سابق، ص ص 699-700.

الانتخابات المحلية والأوروبية الوصول إلى مراكز القرار على المستوى المحلي وبصورة آلية على المستوى الاتحادي، وهو ما توضحه نتائج الانتخابات في عدد من الدول الأعضاء.

أثناء انتخابات البرلمان الأوروبي في ماي 2014، ظهر جليا التصاعد المقلق لحركات أقصى اليمين داخل الاتحاد الأوروبي وهو أمر تم توقعه (نتيجة تزايد الخطابات المعادية للأجانب) خاصة في فرنسا، المجر، النمسا...وعديد الدول التي يقال عنها تحترم حقوق الإنسان!¹، فسياسات الهجرة واللجوء أضحت في قلب النقاش العام كلما اقتربت انتخابات البرلمان الأوروبي، متجاوزة أحيانا مواضيع تعتبر رهانات لمستقبل الاتحاد.² فعدد من المراقبين لاحظوا محاولات لتجمع لأحزاب أقصى اليمين في عدد من الدول الأوروبية، بهدف أن تصبح القوة الثالثة في البرلمان الأوروبي (بعد يمين الوسط وأحزاب اليسار)، حتى وان اختلفت آليات تنفيذ برامجها، إلا أن هاته الأحزاب تنطلق من مبدأ الجفاء تجاه قضايا الهجرة ولعملية البناء الأوروبي.

فالبرلمان الأوروبي يمثل توجهات واهتمامات مواطني الاتحاد الأوروبي على مستوى مؤسسات هذا الكيان، فالأغلبية لها الحق في اختيار رئيس المفوضية الأوروبية (بمناوبة رئيس الحكومة) وباقي المحافظين (الوزراء)، إضافة إلى مساءلتهم حول المهام الموكلة إليهم؛ كما للبرلمان الأوروبي أيضا الصفة التشريعية للقوانين المسيرة للاتحاد على المستويين الداخلي والخارجي.³

حيث يمنح قانون انتخابات البرلمان الأوروبي الحق للمنتخبين اللذين اختيروا لتمثيل مواطني دولهم على المستوى الأوروبي، الحق في تشكيل مجموعات سياسية تقوم على توجه مشترك، مما يعطيهم قوة التأثير داخل البرلمان الأوروبي؛ في حين يجب تجمع على الأقل 25 عضو لتشكيل مجموعة سياسية، وقبل الانتخابات يجب على الأحزاب السياسية داخل الدول الأعضاء تأكيد انتماءهم إلى مجموعة سياسية أو إعلان الرغبة للانتماء لهاته الأخيرة، مع إمكانية القيام بحملة انتخابية مشتركة.⁴

في فرنسا، فاجأت الجبهة الوطنية (حزب يميني متطرف) الوسط السياسي والاجتماعي بنتائجها بوصولها أولا في انتخابات البرلمان الأوروبي لعهد 2019/2014 بـ 24 منتخب من مجموع 74 (حصّة فرنسا في البرلمان الأوروبي)؛ لكن التوازن البرلماني الأوروبي بقي ثابتا عما كان عنه في 2009، ذلك أن المجموعتين الرئيسيتين ممثلة في يمين الوسط والديمقراطيين الاشتراكيين لا زالوا يحافظون على الأغلبية المطلقة داخل البرلمان الأوروبي. على خلاف ذلك، وفي ألمانيا، سمحت

¹ Laurent D'Altoe, Op.cit.

² Anne Macey et Martine Meheut, " Derrière la question des migrants on trouve la peur de l'autre" , Vu du site : <https://bit.ly/2TioJVI> ,consulté le 5/10/2019.

³ أو شريف ضياء الدين، مرجع سابق، ص 701.

⁴ للمزيد أنظر الموقع الرسمي المخصص لانتخابات البرلمان الأوروبي (قانون الانتخابات): تصفح يوم 2019/10/06 <https://www.elections-europeennes-2019.eu/comment-fonctionnent-les-elections>.

النتائج التي حصل عليها الحزب الديمقراطي المسيحي (حزب يميني معتدل) في دخوله مجموعة يمين الوسط في البرلمان الأوروبي، في حين تمكن الحزب الديمقراطي الإيطالي (وسط اليسار) من الحصول على تمثيل واسع داخل المجموعة السياسية " الاشتراكيين الديمقراطيين"¹.
موقف دول الشرق الأوروبي ممثلة في المجر، بولندا، التشيك، سلوفاكيا هو كذلك كان ضد الخطط الأوروبية المتساهلة مع استقبال اللاجئين ابتداء من 2015، حيث رفضت الاستقبال على أراضيها وغلقت حدودها، وشكّلت جبهة الصمود ضد سياسات المجلس الأوروبي؛ مستعملة في ذلك خطابا سياسيا يمينيا معاديا لكل ما هو أجنبي عن التراث المسيحي الأوروبي، خاصة الإسلام والمسلمين.²

إلى ذلك، خلال العهدة البرلمانية الحالية 2019 / 2024، حافظ البرلمان الأوروبي على نفس السيفساء السياسية الموروثة عن العهدة السابقة، ممثلة في حصول "مجموعة الحزب الشعبي الأوروبي" (يمين الوسط) على المرتبة الأولى ب 182 مقعد من مجموع 751، لحقتها "مجموعة الاتحاد التقدمي للاشتراكيين الديمقراطيين" (وسط اليسار) ب 154 مقعد، في حين حافظت "مجموعة المحافظين والإصلاحيين الأوروبيين" (اليمين المتطرف) على المرتبة الثالثة ب 108 مقعد.³
بعد قراءتنا للظروف المحيطة والقبلية للانتخابات الأوروبية (تزايد العداء للمخرجات القيمية للهجرة واللجوء)، نلاحظ أنه يمكن للأحزاب اليمينية الحصول مستقبلا على تأييد أكبر من قبل شريحة واسعة من الأوروبيين، بالتالي تمثيل أكبر داخل المؤسسات الوطنية والاتحادية. وبعد دراسة نظام انتخابات البرلمان الأوروبي ونتائج العهدة الحالية وتلك التي سبقتها، يمكن القول أن وصول اليمين المتطرف إلى مراكز القرار على مستوى الاتحاد الأوروبي يتوقف على متغيرين اثنين، مجتمعي (درجة التأييد) و قانوني- سياسي (تغيير نظام الانتخابات الأوروبي).

المطلب الثاني: التعامل الوطني مع الهجرة واللجوء، دراسة مقارنة بين عدد من دول الوصول الأول ودول المقصد

اعتمادا على الإحصائيات المقدمة فيما سبق تبين أن الدول الأول الأعضاء التي تعتبر أول نقطة ولوج للمجال الأوروبي، وهي غالبا الواقعة في الحدود البحرية الجنوبية (إيطاليا، اسبانيا، اليونان

¹ Roland CAYROL et Autres, " Les élections eu Parlement Européen, état de l'eurosepticisme en France, en Allemagne et en Europe. Quelles conséquences pour la poursuite de l'union politique européenne ?", **Regards sur l'économie allemande**, juillet 2014, P- P 2-3

² توفيق حكيمي، " البعد الاجتماعي لتباين السياسات الأوروبية تجاه المهاجرين واللاجئين (2016/2015): بين وحدة الموقف وتعارض الاستجابات"، **المجلة الجزائرية للأمن والتنمية**، المجلد 9، العدد 2، جويلية 2020، ص 305.

³ للمزيد أنظر الموقع الرسمي الأوروبي المخصص للانتخابات (نتائج 2019) / <https://resultats-elections.eu/> ، تصفح يوم 2019/10/07.

ومالطا..) تعد أقل استقبالا وإدماجا للمهاجرين واللاجئين لعدد من الاعتبارات (الاقتصادية خاصة)؛ في حين تعد دول كألمانيا، فرنسا، هولندا وبلجيكا دولا للهجرة بامتياز ومستقرا للاجئين لنفس الاعتبارات.

أهم الأهداف العليا للبناء الأوروبي تمثل في إنشاء مجال دون حدود، عدالة، حرية، وأمن لجميع الأوروبيين (وهو ما جاء في المعاهدة المؤسسة الأولى ماستريخت). في هذا المجال، يمكن لمواطني أوروبا الموحدة ممارسة حقوقهم بدون عراقيل، لاسيما حقوقهم الأساسية؛ في حين كان إنشاء "منطقة شنغن" للتنقل والتبادل الحر إحدى ثمرات هذا العمل. على المستوى التطبيقي، هذا النمط من التعاون يتطلب توفر مبدأ الاعتراف المتبادل، وقدر من الثقة بين الدول الأعضاء، حتى لا يكون سببا لتوترات سياسية، اجتماعية، أمنية واقتصادية.¹

من جهة أخرى، أدت التأثيرات الأمنية-الاقتصادية، والمجتمعية لمسألة تنقل الأفراد داخل النطاق الأوروبي، إلى عودة عدد من الدول الأعضاء التي تعرف حركية للهجرة واللجوء للعمل وفق تشريعاتها الوطنية في تعاملاتها مع المهاجرين (قانونيين أو غير قانونيين) واللاجئين (محتملين أو حاملي للصفة)؛ سيما في مسائل كخطط الإدماج، اكتساب صفة المواطنة والجنسية، إضافة إلى التعاملات البنينة مع دول ثالثة خارج الاتحاد الأوروبي في مجال الهجرة واللجوء.

وعليه، لقياس مدى تطابق سياسات الدول الأعضاء مع التشريعات الاتحادية في هذا المجال، وجب علينا التطرق أولا للنمط الوطني للتعامل مع الأجانب والأفراد طالبي الحماية، ومقارنتها ببعضها البعض انطلاقا من عدد من العوامل السياسية-الاقتصادية (إجراءات الحصول على الجنسية، الموارد المخصصة للاستقبال، التسيير الإداري) والمجتمعية الثقافية (نظرة المجتمع المحلي للآخر الأجنبي)؛ خاصة إذا علمنا أن السياسة الأوروبية للهجرة واللجوء لم تتفق عليها الدول الأعضاء وهو ما أظهره غياب التضامن فيما بينها خلال أزمة اللجوء الأخيرة.

الفرع الأول: دول الوصول الأول، الإعادة والتعامل الأمني مع الوافدين الجدد عبر الحدود

لقد سبق وأن تطرقنا فيما سبق لمفهوم دول الوصول الأول في دورة الهجرة (انظر الفصل الأول)، وهم الدول التي تمثل النقطة الأولى في الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي، والتي يصلها المهاجر أو طالب اللجوء ليقرر فيما بعد في أي دولة عضو سيستقر بصفة نهائية.

في هذا الصدد، استنكرت إيطاليا (حدود بحرية) عدم تضامن الدول التي ليست في خط مواجهة لاستقبال قوافل المهاجرين وطالبي الحماية الوافدين عن طريق البحر المتوسط، وانتقدت المجر (حدود برية) السياسة الأوروبية المتساهلة مع الأجانب؛ الأمر الذي جعل من تعامل الأوروبيين

¹ Jacques Barrot, " Avant-propos ; Justice, liberté et sécurité, fondements de la citoyenneté européenne" *Revue française d'administration publique*, N° 129 , Janvier 2009, PP 5-6.

مع الظاهرة يأخذ أصناف عدة حسب المنطقة الجغرافية التي تقع فيها الدولة العضو جنوبية/ شرقية -
وشمالية/غربية.¹

افتراض أن وصول الأجنبي يدفع الدولة المستقبلية إلى تخصيص موارد مالية تكون كفيلة لمراقبته وإيوائه، لعلاجهِ وإدماجه، خاصة وإذا اعتبرنا أن نفس العنصر يحمل قيما أجنبية عن البلد المستقبل؛ يدفعنا للتساؤل حول تعامل دول كإيطاليا، إسبانيا، اليونان، والمجر، مع الظاهرة بدءا بالاستقبال وصولا إلى الإدماج القانوني للأجنبي؟

في مقال للباحثة الإيطالية Paolo Cuttitta، وبعد عملها مع الصحافة الاستقصائية وبعض المنظمات الإنسانية، يتم إطلاق وصف الطوارئ على سياسات إيطاليا للهجرة واللجوء بمجرد أن تُثار فكرة وصول وافدين جدد عن طريق البحر؛ ذلك أن الصلة بين الطوارئ والاستقبال تتوافق مع الأمانة (Sécuritisation) في إدارة الهجرة، والتي أظهرت كيف أضحت تنقل الأفراد مشكلة أمنية.

جَعَلَ العنصر الأجنبي مصدر التهديد كمحرك يقوم عليه الخطاب الأمني للهجرة، يمكن اعتباره تقنية سياسية للحكم والإدارة عن طريق بث القلق، باعتبار أن الأزمة بدورها " تبرر الرفع من حالة التأهب وزيادة القوة "؛ بحيث غالبا ما تظهر هذه العملية في المناطق الجغرافية للإقليم الوطني في الجزر، المطارات، ومراكز الاستقبال والاحتجاز الحدودية، خير مثال عن ذلك الصورة المرببة للوضع التي توجد عليها جزيرة لامبيدوزا Lampedusa الإيطالية. أيضا، الخطاب الأمني في مسائل الهجرة يتغذى من الخوف من الجريمة المنظمة، توازن سوق العمل، وشبح الإرهاب الإسلامي؛ وهذا لتبرير الضوابط الصارمة على الحدود.² فالهدف الرئيسي من هذا النهج هو تقديم هاته السياسات إلى الناخبين الإيطاليين على انه حماية لبلدهم.³

سلسلة عمليات الترحيل التي نفذت بعد اندلاع العنف في ليبيا تم وصفها بالقاسية، حيث تم ترحيل 2000 مهاجر مباشرة من "لامبيدوزا" الى ليبيا بالرغم من الأوضاع المستقرة في هذا البلد؛ كرسالة للجماهير مفادها " نحن ندافع عن حدودنا، ونعيد المهاجرين الغير شرعيين من حيث أتوا...". في انتهاك صارخ للقوانين الأوروبية والدولية في هذا المجال. في حين لا تعرض وسائل الإعلام الحكومية صور لعمليات الترحيل، وتكتفي بصور الوافدين عند نزولهم من القوارب! ونادرا ما يتم نشر إحصائيات رسمية حول عمليات الترحيل. كما أن إدارة استقبال وصول المهاجرين وطالبي اللجوء لا تزال في أيدي السلطات الوطنية والشركة التي تدير مركز الاحتجاز، ولا يسمح للمنظمات الإنسانية من الدخول بما في ذلك المفوضية الأممية السامية لشؤون اللاجئين.⁴

¹ Virginie Guiraudon, "Les pays européens ont mis en commun leurs peurs", *L'Économie Politique*, N°84, Avril 2019, P33.

² Paolo Cuttitta, " La frontière Lampedusa. Mises en intrigue du sécuritaire et de l'humanitaire", Traduit par : Évelyne Ritaine, *Cultures et Conflits*, N° 99, Mars 2015, P 99.

³ Ibid., P102.

⁴ Ibid., P106.

في حين الهدف من حالة الطوارئ الإنسانية هو الحصول من الاتحاد الأوروبي على إعانات وموارد مالية المنصوص عليها في حالة التدفق الهائل للنازحين، ونشتيتهم بين مختلف الدول الأعضاء! ويبقى المستفيدين من الحماية المؤقتة أحرارا في التنقل في جميع أنحاء إيطاليا وعبور الحدود البرية مع دول أخرى في منطقة شنغن، الأمر الذي أدى إلى تصاعد التوترات مع فرنسا التي أعدت سيطرتها جزئيا على الحدود؛ ذلك أن غالبية الوافدين إلى إيطاليا يستخدمون هاته الأخيرة كمنطقة عبور إلى باقي الدول الأعضاء التي تعرف استقرار ونشاطا اقتصاديا.¹

إسبانيا كذلك لازالت تتعامل بحذر شديد مع قوافل الوافدين الجدد (بحكم موقعها الجغرافي على الحدود)؛ بحيث تم بناء سياج فاصل في أقرب نقطة مع القارة الإفريقية (مدينتي سبتة ومليلية)، وجعلها منطقة عسكرية تحتوي على جميع أنظمة المراقبة (كاميرات مراقبة وأجهزة الاستشعار الحركي، أبراج المراقبة والأسلاك الشائكة).²

في هذا الإطار، أدت أحداث ماي 2021 باجتياح آلاف المغاربة وأفارقة جنوب الصحراء السياج الفاصل إلى إعلان حالة الطوارئ في المدينتين، الأمر الذي أدى إلى نزول الجيش الإسباني للتحكم في الوضع؛ حيث صرح الوزير الأول الإسباني Pedro Sanchez أن إسبانيا لا تتوانى في فرض النظام العام لحماية سيادتها على الحدود!³ وتم إعادة أغلبية الأشخاص الذين عبروا الحدود طالبين الحماية، بالرغم انتقادات المنظمات الإنسانية التي تناضل ضد الإعادة القسرية بدون إتباع الإجراءات التي تفرضها القوانين الأوروبية.⁴

في الوقت نفسه، تطالب إسبانيا إعادة تفعيل بندا من اتفاقية تم إمضاؤها مع المغرب (ملغا 1992) التي يتعهد فيها هذا الأخير بتوقيف كل شخص داخل التراب المغربي يحاول عبور المدينتين، دون أن يكون لدى إسبانيا أي ضمانات فيما يتعلق بظروف الاستقبال والإعادة في المغرب، خاصة بعد انتشار معلومات تفيد بتخلي المغرب عن المهاجرين الأفارقة في الصحراء.⁵

الجدير بالذكر أن الاتفاقية تقضي جملة من المواد نذكر منها:

¹ Paolo Cuttitta, Op.cit., P112.

² خديجة بنقة، " السياسة الأمنية الأوروبية في مواجهة الهجرة الغير الشرعية"، مذكرة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة بسكرة، 2013-2014، ص 63.

³ " Ceuta : Pedro Sanchez promet le rétablissement de l'ordre", Vu du site : <https://bit.ly/3fV7VeU> , consulté le 22-05-2021.

⁴ Coline Renault, "Ceuta:4questions pour comprendre la crise migratoire", Vu du site : <https://bit.ly/3fLo7zq> , consulté le 22-05-2021.

⁵ Emmanuel Blanchard et d'autres, " Guerre aux migrants ; Le livre noir de Ceuta et Melilla", Vu du site : <https://bit.ly/3yJWtLI> , consulté le 10-02-2020.

- إعفاء سكان المدينتين المغربيتين (تطوان والناظور على التوالي) المجاورتين لمدينتي سبتة ومليلية الاسبانيتين، من شرط الحصول على التأشيرة للدخول إلى المدينتين، في حين لا يحق لهم الدخول إلى الضفة الشمالية من التراب الاسباني.
- في حالة توقيف باقي المواطنين المغاربة في مدينتي سبتة ومليلية بدون تأشيرة يتم إعادتهم إلى التراب المغربي.¹

نشير أن إخلال المغرب بالاتفاقية الثنائية مع اسبانيا في مجال مكافحة الهجرة الغير شرعية كان مرده استقبال الدولة الأوروبية للرئيس الصحراوي "ابراهيم غالي" للعلاج، والذي رأته فيه المغرب على أنه خذلان اسبانيا لمغربية الصحراء! وهو ما يبين مرة أخرى تعقيدات ملف الهجرة واللجوء داخل أوروبا، نتيجة ارتباطه بعدد العوامل السياسية، الأمنية، والاقتصادية.

طوال سنة 2019-2020، عرفت مالطا مثلاً تصاعد ملحوظاً في عدد الوافدين والذي قدر حسب المنظمات الدولية بحوالي 3406 وافد مقارنة بسنة 2018 التي سجل فيها 1445 وافد، 26% منهم اطفال صغار وقصر؛ فبدل توفير امكانيات الاستقبال (وفق ما تقتضيه المعاهدات الدولية) اهتدت السلطات الوطنية المالطية الى اجراء يمكنها من احتباس طالبي الحماية الدولية بطرق قانونية من بينها القيام بالمراقبة الطبية التي سميت بـ "الشك في امكانية ان ينشر الوافد مرض خطير ومعدى" الذي يعطي الحق للسلطات تقليص حركة الشخص، وكذلك اعتبرته سبباً لتشكيل خطر على الامن العام؛ مما يعطيها الحق في ترحيل واحتباس طالب اللجوء تماماً كما ورد في تنظيم دويلن! ويعتبر مركزا " هال فار" و"هال صافي" على السواحل المالطية اهم مركزين احتباس لدواعي طبية؛ بحيث تفتقر فيهما شروط الحياة الكريمة لاسيما للقصر الغير مرافقين باوليائهم، اللذين تم ايوائهم في غرف مكتظة مع بالغين اجانب في ظروف شبيهة بتلك الموجودة في السجون حسب الدراسة التي قام بها ائتلاف *Forumréfugiés، والذي سجل اعتداء الشرطة المالطية على المحبوسين في كل احتجاج على ظروف الاحتباس.

على العموم سياسة مالطا في مجال اللجوء باعتبارها دولة وصول أول أنارت عديد التساؤلات، فبحكم الموقع الجغرافي للجزيرة جعل منها مجبرة على استقبال عشرات من السفن وقوارب الانتقاد الحاملة لطالبي الحماية خاصة بعد الغلق الذي قامت بها الحكومة اليمينية الايطالية؛ فهذا الضغط دفع السلطات الوطنية الى مباشرة اتفاق مع الليبيين خارج المظلة الأوروبية (خاصة في ظل الانقسام الذي تعيشه ليبيا) لتوقيف المهاجرين في السواحل الليبية واحتباسهم داخل التراب الليبي، بحيث اكتشفت

¹ خديجة بتقة، مرجع سبق ذكره، ص 73.

* للمزيد انظر: <https://www.forumrefugies.org>.

المفوضية السامية للاجئين عن عملية توقيف وإعادة لحوالي 50 طالب للحماية، قام بها حراس السواحل الليبيين داخل منطقة الانقاذ المالطية في 22 أكتوبر 2019.

الوضعية في مراكز الاستقبال اليونانية هي كذلك لا تقل عن نظيرتها المالطية في ما يخص عدم احترام حقوق الانسان؛ فالسلطات المحلية لجزيرة "ليبوس" Lebos " اعلنت عن عدم قدرتها لاستقبال مزيد من الوافدين الجدد في مخيم " موريا " Moria" والذي يستقبل أربع مرات فوق قدرة استيعابه بتسجيله أكثر من 12.000 شخص.¹

الحكومة اليمينية المجرية(حكومة فيديس Fidesz) هي كذلك قررت التعامل الامني مع الوافدين الجدد ومنعهم من دخول حدودها، واغلقت طريق البلقان البري (الحدود البرية الشرقية للاتحاد الاوروبي)، ووضعت خطوط من الاسلاك الشائكة بطول 200 كم في حدودها مع صربيا وكرواتيا.²

الفرع الثاني: دول المقصد، استقبال المهاجرين واللاجئين أي إدماج؟

في المجتمعات المتجانسة والمتحدة يرى عالم الاجتماع "أيميل دوركايم" Emile Durkheim أن الأجنبي يمكنه الاندماج سوريا - أي إداريا - لكن هاته العملية تصبح طويلة ومعقدة؛ كما لا يمكن الوصول إليها دون موافقة المجموعة (المجتمع المستقبل). في أوروبا لازالت الاحتفالات الجماعية التي تقام في الهيئات الرسمية المحلية (بلديات، مقاطعات إدارية...) لاكتساب الجنسية، تُجسّد الإظهار الرسمي الانتماء إلى المجتمع الوطني.³ تطوير سياسة تجاه الأجانب الذي يُقبل وجودهم (الإداري والقانوني) داخل الدولة يتطلب منها أن تعترف بنقاط مشتركة تجمع هؤلاء مع أهل البلد على الرغم من عدم تجانسهم في باقي العناصر.⁴

إلى ذلك، تتبع مسار الهجرة واللجوء داخل دول المقصد يستدعي التوقف عند مجموعة من العناصر، بدءا من لحظة وصول الأجنبي إلى البلد وصولا إلى قبوله قانونيا الإقامة والتجنس بجنسية البلد المضيف. فقضايا ظروف الاستقبال، الإجراءات الإدارية، والحقوق السياسية للأجنبي (الحق في الانتخاب، اكتساب الجنسية المفضي إلى التمتع بحق المواطنة...) كلها ملفات يجب التعرض لها عند دراسة وضعية الأجنبي داخل الدول الأعضاء التي تُعرف بأنها دولا للهجرة منها:

¹ Cécile Queval, " Accès au territoire européen " L'asile en France et en Europe, 2000-2020 états des lieux et perspectives, Op.cit, P-P 76-77

² توفيق حكيمي، مرجع سابق، ص ص 305-306.

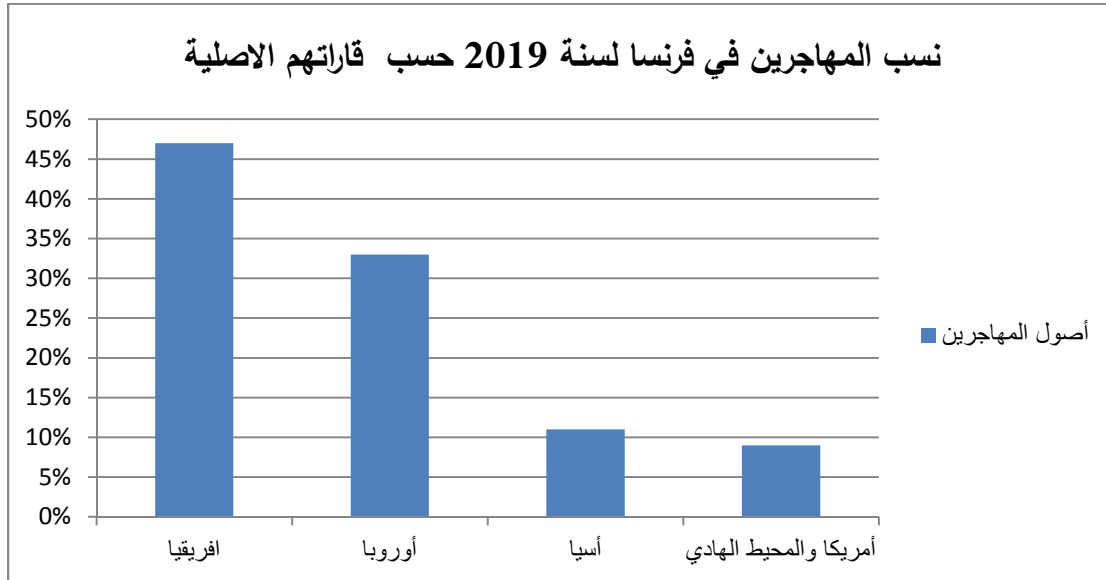
³ Romain Calba, " Les pratiques contemporaines de l'identification nationale. L'exemple des cérémonies d'acquisition de la nationalité en France, en Allemagne et au Royaume-Uni", Politique Européenne, N° 47, Janvier 2015, P46.

⁴ Lisa Vapné , " L'accueil des migrants juifs en Allemagne ; un exemple de politique publique de l'identité " , Politique Européenne, N° 47, Janvier 2015, P76.

أولاً: فرنسا (الإدماج القيمي والجمهوري)

لقد كان للإرث الاستعماري الذي خلفته الدولة الفرنسية الأثر البارز في جعلها دولة تضم مجتمعاً متجانساً من الأعراق التي ذابت في المجتمع الفرنسي؛ فعمليات التجنيس التي قام بها المسؤولين الفرنسيين عبر المراحل الزمنية المختلفة، كانت كفيلة بجذب العنصر الأجنبي للاستقرار في هاته النقطة الأوروبية، خاصة وأن العوامل الاقتصادية (جلب اليد العاملة) والسياسية (الالتزامات الدولية مع دول ثالثة) والثقافية (الارتباط بالعالم الفروكفوني) لازالت المتغير الأساس المتحكم في ظاهرة تنقل الأفراد لهذه الدولة.¹ لكن تقاطع الأزمات الداخلية المختلفة (أزمة اقتصادية، أزمة مجتمعية وهوياتية، أزمة أمنية...) مع العدد المتزايد للأجانب في فرنسا، فرض على السلطات إعداد خطط مختلفة للتحكم في ملف حركة الأفراد وإقامتهم داخل التراب الفرنسي.

في هذا الإطار، يقدم المعهد الوطني الفرنسي للإحصاء والدراسات الاقتصادية INSEE أرقاماً حول عدد السكان في فرنسا لسنة 2019-2020 الذي قدر بـ 67 مليون ساكن، منهم 6.7 مليون مهاجر بنسبة 9.9% من العدد الإجمالي من السكان، منهم 2.5 مليون تم تجنيسه، إضافة إلى 4.9 مليون مقيم لم يحص على الجنسية بعد، و 1.7 مليون شخص من أصول فرنسية ولدوا خارج التراب الفرنسي. في الإجمال يعيش حوالي 8.4 مليون شخص في فرنسا ازدادوا في الخارج بتقدير 12.6% من عدد السكان الإجمالي.² فيما يلي المخطط البياني يوضح أصول المهاجرين الذين يعيشون في فرنسا:



المراجع: المعهد الوطني الفرنسي للإحصاء والدراسات الاقتصادية INSEE

¹ خديجة بركة، مرجع سابق، ص 70.

² للمزيد أنظر : https://www.insee.fr/fr/statistiques/3633212#graphique-Fcontinent_radio1

إلى ذلك، تتطوي السياسة الفرنسية لإدماج العنصر الأجنبي على مرتكزات التعليم، الإسكان ودرجة أقل المشاركة السياسية؛ وهذا عن طريق خطط يتم وضعها في المجال العام تتوافق والقيم الفرنسية خاصة العلمانية والجمهورية، حتى يتم فرض التجانس داخل المجتمع الواحد.

النظام التربوي والتعليمي يمثل العماد الأول لسياسة الإدماج الفرنسية، خاصة وأن وضع الهجرة بدءاً من سنة 2010 جعل التعليم في قلب السياسات العامة؛ فالقانون رقم 595-2013 المؤرخ في 8 جويلية 2013 المتعلق بالتوجيه المدرسي للجمهورية والذي يجعل من التعليم أولوية وطنية، ويضمن دمج جميع الأطفال الموجودين على التراب الفرنسي في المدرسة دون أي تمييز (بما فيهم هؤلاء اللذين يوجد أولياهم في حالة غير شرعية).¹ ففي دراسة ميدانية قامت بها الباحثة الفرنسية Maitena Armagnague-Roucher توصلت إلى أن نصف التلاميذ من أصول مهاجرة، وذوو ملامح متنوعة ومختلفة ويصعب أحيانا تحديد الأسباب التي دفعتهم وأولياهم للهجرة واللجوء؛ جلهم من إفريقيا، المنطقة المغاربية، الشرق الأقصى، شبه القارة الهندية، الكاريبي وأمريكا الجنوبية. كما أن الوضعية السوسيو- ثقافية والاقتصادية لأولياهم تجعلهم مختلفين عن باقي التلاميذ من أصول فرنسية، الأمر الذي يستلزم نظاما تعليميا خاصا بهاته الفئة من الطلاب.²

من أجل هذا تعتمد الدولة في برنامجها التربوي والتعليمي على المبادئ العلمانية لترسيخ النظام السياسي الجمهوري والتكامل المجتمعي، فالمؤسسة العلمانية ذات أهمية معنوية وسياسية رئيسية في مناخ حالي داخلي يتسم بتصاعد المشاكل المرتبطة بحضور الأجنبي، خاصة فيما يتعلق بحضور الدين في المرفق العام.³ في هذا الصدد يجسد المجلس الأعلى للاندماج* HCI (الهيئة الرسمية المخولة بوضع خطط لإدماج الأجانب) النموذج الفرنسي الخالص والوطني لإدماج المهاجرين واللاجئين؛ والذي ينطلق من العودة إلى مصادر الفكر الفرنسي الحديث التي ترفض حتمية العرق والدين؛ وبناء على مبدأ المساواة، تعارض منطق الأقليات والاعتراف بالمجتمعات داخل الدولة الواحدة!⁴ فدراسات المجلس تؤكد على أن تحديات الاندماج في المدارس هي الحاجة إلى تأكيد العلمانية، لاسيما فيما يتعلق بغياب المظاهر الدينية في المدرسة - غالبا ما تعني كلمة ديني " مسلم" و مظاهر إسلامية"-⁵.

¹ Maitena Armagnague-Roucher, " Enfants et jeunes migrants à l'école de la république : une scolarité sous tension", **Revue Européenne des Migrations Internationales**, Vol. 34, Avril 2018, P46

² Op.cit., P51.

³ Robert Bistolfi, " Attentats de janvier 2015 : Le séisme et ses répliques ; les valeurs républicaines à l'épreuve ", **Confluences Méditerranée**, N°94, Mars 2015, P86.

⁴ Pour plus d'infos : <http://archives.hci.gouv.fr/index.html> .

⁴ Danièle Lochak, " Le Haut Conseil aux (dés) intégration", **Plein Droit**, N°91, Avril 2011, P14 .

⁵ Catherine Wihtol de Wenden , " L'intégration en France à la lumière de deux rapports récents du Haut Conseil à l'intégration", **Hommes et Migrations**, N° 1294, Novembre 2011, P18.

المدرسة الفرنسية في مقاربتها لتكوين منتسبها (بناء على تقارير الهيئة المكلفة بالإدماج أعلاه) تقوم على أساسيات وهي الوصول إلى التحدث نفس اللغة في الممارسة اليومية، تقوية وتكثيف الحجم الساعي لتعلم اللغة والثقافة الفرنسية، التأسيس للمفهوم الجغرافي والتاريخي للدولة الفرنسية. فالمجلس الأعلى للإدماج يؤكد " إدماج المهاجر يتم أولا باكتساب وإتقان اللغة الفرنسية"، ففقر اللغة على حسب تعبير الباحث الفرنسي Daniel Lefevre يحبس الشباب في أحيائهم ومحيطهم المباشر، وعامل رئيسي في عزلهم، والعامل الرئيسي للعنف الرفض للثقافة الفرنسية! وفي تقرير أيضا للمجلس يفيد أن " التساهل مع تعبير ولهجات الضواحي داخل المرفق العام، واعتبارها وسائل للتعبير الثقافي، يعد انحراف ديموغرافي!" نفس التقرير يضيف في قضية الانتماء الجغرافي والتاريخي " فرنسا تجسد حق الأرض، الرابطة التي تجمع المواطنين هي رابطة الأمة المختارة والتي يجسدها التاريخ الوطني".¹

المرتکز الثاني هو الإسكان والرعاية الصحية الاجتماعية؛ يتخذ أصنافا متعددة منها ما هو مخصص للأجانب والعوائل ذات الأصول الأجنبية والمقيمة بطريقة قانونية. وأخرى مخصصة للحالات المستعجلة (أشخاص بدون أوراق، بدون مأوى، القصر وأولياؤهم، طالبي لجوء...). أزمة 2015 سلطت الضوء على ظهور أشكال متعددة ومتناقضة لاستقبال الوافدين الجدد، اللذين أجبرتهم الظروف على الاستقرار في مناطق يجهلونهم وغريبة عنهم. فعامل الإسكان غالبا ما يتم إغفاله في دراسات الهجرة كونه " نقطة تحول محلية " ورئيسية في إدارة الظاهرة.²

صوريا وظاهرا لا طالما سوّقت السلطات الفرنسية أنها تضمن السكن للجميع تجسيدا لسياستها الاجتماعية وتطبيقا لمبدأ المساواة بين فئات المجتمع؛ لكن طريقة توزيع السكان تدل على أن توزيع الساكنة يتم حسب العرق والأصل. فضواحي كساندوني Saint-Denis (المقاطعة 93) و نانثير Nanterre (المقاطعة 92) وباقي الضواحي تُعرف بالوجود الكثيف للمهاجرين العرب والأفارقة، وهذا راجع للعديد من العوامل السويسو - اقتصادية (ملاءمة المرفق العام لنمط المعيشة، انخفاض ثمن الكراء...); في حين ينتشر باقي المواطنين من أصول فرنسية في وسط العاصمة باريس وهذا بحكم مطابقة المرفق العام لنمط المعيشة الخاص بهم، وارتباطهم بعالم الشغل الذي يختلف عن ذلك الخاص بالأحياء التي تعرف وجود العنصر الأجنبي.³

¹ Daniel Lefevre, " De deux conditions essentielles de l'intégration par l'école", **Hommes et Migrations**, N° 1294, Novembre 2011, PP 78-82.

² Anouk Flamant et d'autres, " Éditorial : Hors des grandes villes ! L'accueil des exilé-e-s dans les petits milieux d'immigration", **Revue Européenne des Migrations Internationales**, Vol 36, Mars 2020, P7.

³ فكاني بلال، " تأثير الاختلافات السوسيوثقافية على اندماج الجالية المسلمة في كل من فرنسا وبؤيطانيا. (2001-2018) "، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر 3، 2018-2019، ص 290.

أما مراكز الإيواء العمومية والمخصصة للفئات المحرومة (طالبو اللجوء، بدون مأوى، القصر وأوليائهم...) تمثل مراكز الاستقبال الاستيعابية (Samu social 115) النموذج الوطني للإسكان الموافق للمعايير الدولية كحق إنساني أساسي، بحيث تهدف هاته المراكز إلى توفير حلول ظرفية مجانية في انتظار الإحالة إلى هياكل الاندماج المناسبة.¹ لكن الاستفادة من هذا النوع من الإيواء أصبح صعب المنال بعد تفشي الأزمات الاقتصادية وارتفاع المهاجرين الغير شرعيين وطالبي اللجوء؛ خاصة وان جُلها تم ربطها بقاعدة بيانات " اوروداك" (للمزيد حول القاعدة انظر الفصل الأول) حتى يتم فحص ما إذا سبق وان أخذت بصمات الطالب في أول نقطة دخوله للتراب الأوروبي وهو ما حدث مع شاب أفغاني يبلغ من العمر 27 سنة الذي قرر العودة إلى وطنه بعدما تم رفض طلبه في إحدى المراكز الإنسانية بحجة انه سبق وأن أخذت بصماته في أول نقطة دخول وسبق وأن قدم طلب لجوء في ألمانيا المخولة قانونا وفق " نظام دوبلن" معالجة طلبه.²

أما الأشخاص اللذين قُبل طلبهم للحماية (اللجوء) أو طالبو لجوء لأول مرة، فيتم إسكانهم في مراكز الإيواء المؤقت (CPH) التي عرفت سنة 2019 ارتفاعا من حيث الأمكنة الشاغرة ب 8710 مقابل 5207 سنة 2018، لتصبح طاقاتها الاستيعابية في كل التراب الفرنسي ب 98.564,00؛ في حين التزمت فرنسا مع الاتحاد الأوروبي باستقبال 10.000,00 شخص خلال السنة 2020-2021، لكن العملية عرفت تباطئا بسبب الظروف التي فرضتها انتشار جائحة كوفيد 19 طوال هاته السنة.³

ومن أجل مرافقة طالب اللجوء واللاجئ الذي قبل طلبه بالإيجاب، يقدم الديوان الفرنسي للهجرة والاندماج (OFII) إعانات مالية على شكل راتب شهري مقدر ب 551 أورو للأول في حين يستفيد الثاني من الأجر الوطني المضمون (المقدر حاليا بحوالي 1200 أورو) وتزيد القيمة حسب الحالة الاجتماعية (وجود الأبناء القصر، مرض مزمن....)؛ هاته القيمة المالية يتم صبها في بطاقات دفع خاصة غير قابلة للتسوق على شبكة النت والخواص، وإنما للتكفل بالمصاريف المتعلقة بالسكن، المواد الغذائية، النقل، والرعاية الصحية في المؤسسات العمومية.⁴

إلى ذلك، بما أن هاته المرافقة للشخص المهاجر واللاجئ تتطلب ميزانيات ضخمة ويتم صرفها من المال العام، لا زالت بعض القوى السياسية الوطنية المناهضة لاستقبال المهاجرين واللاجئين تدافع وبشدة على أحقية أغلبية المجتمع الفرنسي في هذا العام، وتطالب السلطات بضرورة استثماره في مشاريع تنموية للوقوف في وجه البطالة، والارتفاع المستمر للضرائب على الدخل.

¹ Pour plus : <https://bit.ly/2R93RQ4> , <https://bit.ly/34rcuIN> .

² Morgane Macé , " À Paris, contrôle et expulsion en guise d'accueil", **Plein Droit** , N° 115, Avril 2017, P28

³ Rémi Court et Emeline Charpentier, " L'asile en France ; l'accueil des demandeurs d'asile ", **L'asile en France et en Europe, 2000-2020 états des lieux et perspectives**, Op.cit., PP142-146.

⁴ Ibid., P136.

من جهة أخرى، ومن أجل إدماج متكامل للعنصر الأجنبي، يجري الحديث في فرنسا منذ 30 عام على قضية " حق الانتخاب للأجانب"؛ كان هذا طرح أحزاب اليسار بدءا ب "فرانسوا ميتران" (الرئيس الأسبق) الذي تعامل مع الأمر بإيجابية سنة 1985 لكنه تحدث وقال "الرأي العام الفرنسي غير متقبل للفكرة، يجب مساعدتي...!". ومنذ ذلك الحين أصبح هذا الحق عنصرا هاما في النقاشات السياسية عند كل محطة للانتخابات الرئاسية، فتم رفضه من طرف " نيكولا ساركوزي" سنة 2011، بعدها دعت إليه المرشحة اليسارية "سيوغولان رويال" ليتوقف بمجرد فوز " فرانسوا هولاند" سنة 2012. لكن مواطني الاتحاد الأوروبي، وبموجب التعديل الدستوري الذي أعقب توقيع معاهدة ماستريخت 1992، أصبح من حقهم التصويت في انتخابات البرلمان الأوروبي، دون أن يكونوا قادرين على إختيار ممثليهم على المستوى المحلي والوطني.¹

ثانيا: ألمانيا (الإدماج الاقتصادي)

عند دراسة سياسات الهجرة واللجوء في ألمانيا منذ 1945 يمكن التمييز بين ثلاثة أصناف من الأجانب وجميعهم فئات مهاجرة، وهي الاقتصادية (مهاجري العمل)، السياسية (اللاجئين وطالبي الحماية) والإثنية (الأقليات الدينية والعرقية). سنة 1990، وتحت رئاسة أول حكومة ديمقراطية في ألمانيا الموحدة، وبعد ضغط من ائتلاف مدني ومواطني، تم إعطاء حق اللجوء لعدد محدود من يهود الاتحاد السوفييتي والمهددين بالاضطهاد والتمييز. ومنذ ذلك التاريخ أضحت سياسات إدماج الأجانب في قلب السياسات الحكومية.²

يجب أن نشير أيضا، ألمانيا كدولة عضو في الاتحاد الأوروبي تتميز بالتنظيم الفدرالي (دولة فيدرالية)، الأمر الذي يجعل من بناء السياسات العامة (من بينها سياسات الهجرة واللجوء) تأخذ مسارا مغايرا وشكلا مختلفا عن ذلك الموجود في باقي الدول الأوروبية العادية. فألمانيا الفيدرالية تتكون من 16 ولاية متحدة المسماة ب Länder، والتي تحوز كل واحدة منها مجالس تشريعية وسلطات تنفيذية خاصة بها، ولها صلاحية البث في قطاعات التربية والتعليم، الثقافة، المناخ، المساعدة الاجتماعية..، في حين يتم تناول مسائل السياسة الخارجية، الدفاع، العدالة والعمل، الجباية والمالية على المستوى الفيدرالي.³

في بلد يقدر عدد سكانه ب 83,2 مليون ساكن (إحصائيات 2019)⁴؛ حوالي 16 مليون منهم ذوو أصول مهاجرة، 60% تم تجنسيهم و 40% حصلوا على صفة مقيم. في حين يؤدي العامل

¹ Catherine Wihtol de Wenden , " Droits politiques des Etrangers non communautaires: les cheminements de l'accès des étrangers à la citoyenneté locale", **Migrations et Société**, N°146, Février 2013, PP 69-70.

² Lisa Vapné , Op.cit., PP 73-76.

³ "Expliquez-nous... les Länder allemands", Vu du site : <https://bit.ly/35gu1E0>, consulté le 21/06/2019

⁴ للمزيد أنظر : <https://www.populationdata.net/pays/allemande> .

الإقليمي الدور الرئيسي في عملية تقسيم العناصر المهاجرة بين غرب البلاد وشرقها من جهة، وبين المدن الكبرى والصغرى من جهة أخرى؛ بحيث يتمركز حوالي 97% منهم في الولايات الغربية ذات النشاط الاقتصادي الكبير كهامبورغ، فرانكفورت وبرلين، وهم أساسا من الأتراك، كازاخستان ودول القوقاز، ومؤخرا نازحي الشرق الأوسط.¹

في هذا الشأن، وفي استطلاع للرأي قامت به مؤسستا Infratest Dimap و Die Welt الألمانية حول سياسة الدولة لإدماج الأجانب، أجاب حوالي 83% على أن المهاجرين اللذين لا ينوون العمل في ألمانيا لا ينبغي أن يتلقوا مساعدات مالية، ويجب أن يغادروا البلاد! و68% ممن شملهم استطلاع الرأي أيدوا هجرة الكفاءات للأغراض الاقتصادية؛ في حين اعتقد 49% أن ألمانيا لديها الكثير لتخسره من الهجرة.²

إلى ذلك، كان ملف الهجرة والأجانب في قلب العهدة الثالثة للمستشارة "انجيلا ميركل" التي وسميت بعهدة "أزمة اللاجئين"، وزعزع الثقة التي تتمتع بها عند المجتمع الألماني طيلة الحملة التشريعية لشهر سبتمبر 2017؛ كما كان أحد المفاتيح لإعادة تشكيل المشهد السياسي الألماني بدخول حزب يميني إلى "البوندتساغ" (البرلمان الفدرالي) فيما يتعلق بموجات الهجرة، تميزت السنة الأولى من العهدة الثالثة لميركل بالزيادة الكبيرة في عدد الوافدين وبسياسة وطنية منفتحة للإدماج في سوق العمل، الأمر الذي جعل من ألمانيا في المركز الثاني بعد الولايات المتحدة فيما يخص الهجرة الاقتصادية (هجرة اليد العاملة)، لاسيما تلك القادمة من وسط وشرق أوروبا نتيجة تأثيرات الأزمة المالية في بلدان هاته المناطق.

قبول الرأي العام الألماني اليد العاملة الآتية من جنوب أوروبا قابله رفضا لنظيرتها من أقصى الشرق الأوروبي (رومانيا وبلغاريا) التي أطلق عليها ب"هجرة الفقر"؛ الأمر كذلك كان بالنسبة أثناء استقبال مليون لاجئ سوري، الذي جعل من قضية اللجوء - أي الاستقبال - مركزية في النقاش العام، والذي أدى أيضا بظهور حركة "الأوروبيون الوطنيون ضد أسلمة الغرب" المعبر عنها باللغة الألمانية بـ *Abendlandes Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des*، حيث تنتظر للهجرة على أنها السبب الرئيسي للتواجد الإسلامي في ألمانيا المقدر حسب الديوان الفيدرالي للهجرة واللاجئين بحوالي 4.5 مليون مسلم (5,5% من إجمالي السكان). لذلك، أضحى ملف "إندماج الأجنبي" مهيمنا على الجدل السياسي والإعلامي العام، ودفع بالمستشارة الألمانية إلى القول غداة هجمات باريس وهجمات مدينة كولن سنة 2015 بـ "أنها مستشارة جميع الألمان بما فيهم هؤلاء اللذين يقيمون بشكل دائم ويقدمون قيمة مضافة لألمانيا".³

¹ Gwénola Sebaux, " Immigration, intégration : l'Allemagne sur la voie de la modernité", *Allemagne d'aujourd'hui*, Avril 2014, N°210, P154.

² Ibid., P155.

³ Gwénola Sebaux, "La politique migratoire du 3e gouvernement Merkel en temps de crise", *Allemagne d'aujourd'hui*, N°222, Avril 2017, PP 94-95.

على كلٍّ، الوعي بحجم تحدي الهجرة اتضح في السياسات الوطنية الموضوعة، سواء من حيث الاستقبال والإقامة، أو من حيث الإدماج الاجتماعي- الثقافي والاقتصادي على المدى المتوسط والبعيد؛ والتي أخذت خمسة محاور أساسية وهي:

- سياسة لإعادة الطوعية والقهرية؛
- تأطير هجرة العمل؛
- سياسة للجوء متوازنة بين الولايات والمناطق الألمانية؛
- تنشيط الدبلوماسية الوقائية مع دول ثالثة في مجال تنقل الأشخاص؛
- سياسة للإدماج يتم تحيينها كل مرحلة بناء على خصوصيات كل ولاية.¹

فألمانيا كدولة هجرة بامتياز تعمل على إدارة الظاهرة أكثر من أنها تحاول وقفها نتيجة عديد من الاعتبارات. في هذا الشأن تمثل سياسة إعادة للأشخاص الذين لا يمكنهم الحصول على إقامة قانونية سواء كلاجئين أو مهاجري العمل، من بين الخطط الرئيسية لإدارة تدفق الأجانب، خاصة عبر توسيع قائمة البلدان الآمنة (التي لا يمكن لمواطنيها طلب الحصول على اللجوء)، وتقليص المساعدات المالية الموجهة لغير الشرعيين منهم. في حين تبقى عمليات الاستقبال وإعادة القسرية للوافدين الجدد من صلاحيات الولايات Länder، هاته الأخيرة اتفقت فيما بينها على عدم ترحيل المواطنين الأفغان.² قانون الإدماج الذي تم التصويت عليه في جويلية 2016 ينطلق من منطلق الانفتاح المهني، بحيث لا يهدف إلى تعزيز الاندماج بالمعنى الواسع - أي الثقافي والاجتماعي - (على الطريقة الفرنسية) وإنما يستهدف في المقام الأول دمج الأجنبي في سوق العمل. فمع مرور العهدة التشريعية لميركل، تم العمل على تلبية احتياجات الشركات الألمانية من اليد العاملة المؤهلة، والتي تقترحها الوكالة الفيدرالية للتوظيف.³

من جهة أخرى، على الرغم من لعب العامل الاقتصادي دورا رئيسيا في عملية إدماج الأجانب، إلا أن الهجمات الإرهابية التي عرفت ألمانيا سنة 2015 ومعها بعض البلدان الأوروبية، أرغم السلطات الألمانية على التفكير في دور التوجيه الثقافي والمرافقة الاجتماعية للوافدين الجدد خاصة هؤلاء الآتين من سوريا، أفغانستان، باكستان، تونس...؛ فمكانة الإسلام في المرفق العام أضحت ذات أهمية بالنسبة للمجتمع الألماني، على الرغم من أن الدستور الألماني لا يمنع الرموز الدينية في الحياة العامة كما في باقي الدول كفرنسا.⁴ نتيجة لذلك، قرر الديوان الفيدرالي للهجرة واللاجئين وبموجب قانون 2016 الرفع من عدد ساعات ما يسمى "نقل القيم الديمقراطية والثقافية" إلى 100

¹ Gwénola Sebaux , *La politique migratoire du 3e gouvernement Merkel en temps de crise*, Op.cit., P97.

² Ibid, P102.

³ Ibid., P105.

⁴ Gwénola Sebaux , *Immigration, intégration : l'Allemagne sur la voie de la modernité*, Op.cit, P157

ساعة في الأسبوع بدل 60 ساعة، وهي في مجملها دروس للغة، ترسيخ الثقافة الألمانية، الإدماج المدني (على رأسها المساواة بين الجنسين)، والعلاقة بين السلطة المركزية والولايات Länder¹. إلى ذلك، يبقى الإدماج السياسي (اكتساب الجنسية وصفة المواطنة) متوقف بين عنصرين وهو الصفة المدنية المؤدية إلى اكتساب حق المشاركة السياسية (تحقيق الاندماج الثقافي واكتساب حق الانتخاب). في هذا الإطار لطالما تم انتقاد الجنسية المزدوجة من قبل عديد الأحزاب السياسية على رأسهم الديمقراطيين الاشتراكيين (يمين الوسط) وحركات أقصى اليمين التي صعدت من "التركوفوبيا" (معاداة الوجود الكثيف للألمان من أصول تركية)، والتي جعلت من إصلاح قانون الجنسية شرطا لقبول مشاركتها في الحكومة؛ فالقانون يسمح للمولودين في ألمانيا حق اكتساب الجنسية (حق الأرض)، كذلك بالنسبة للذين عاشوا ثماني سنوات في ألمانيا، أو تكونوا وتعلموا لمدة ستة سنوات، أو حصلوا على دبلوم مهني ألماني ودبلوم للدراسات العليا (دكتوراه)².

في الأخير، يمكن القول أن عمليات استقبال وإدماج العنصر الأجنبي في دول قوية اقتصاديا كألمانيا، غالبا ما تحقق أهدافها المرجوة نتيجة توفر العنصر المادي الذي يحفظ دولة الرفاهية بالنسبة للسكان الأصليين والرضى الوظيفي للأجانب؛ في حين تبقى مواقف الأحزاب الوطنية المعادية للأجانب مجرد أجنداث سياسية تحاول من خلالها استمالة الناخبين الذين يؤيدون هذا الطرح.

ثالثا: بلجيكا (الإدماج الإقليمي واللغوي)

منذ 150 سنة خلت، حافظت الدولة البلجيكية على تنظيمها الفدرالي، فابتداء من 7 فيفري 1831 تاريخ اعتماد الدستور، لا زال هذا الأخير يؤسس لدولة موحدة لا مركزية؛ فالخلافات بين المكونات المجتمعية هي التي قادت لعدم إدراج جميع سلطات الدولة بين يدي فئة أو منطقة معينة³. بلجيكا واحدة من البلدان ذات التعدد الثقافي والاثني؛ وهو ما يتجسد في نظامها القانوني والسياسي (نظام المقاطعات والنواحي)، فالتركيبية المجتمعية الجامعة بين "الفرنسيين Francophones" و"الفلانم Flamands" أرغمت القوى السياسية على الذهاب نحو الاتفاق لتحقيق وحدة الدولة البلجيكية. في هذا الإطار، تم تأسيس جهاز مؤسساتي معقد لاستيعاب تعقيدات وتنوعات المجتمع البلجيكي الذي يتحدث ثلاث لغات رسمية وهي الفرنسية، الفلامندر، والهولندية؛ ولعل أهم ركائز هذا الجهاز هو التنظيم الفدرالي. هذا الأخير، يختص بكل ما له علاقة بالمواطنين البلجيكين بغض النظر عن لغتهم، ثقافتهم وإثنياتهم؛ في حين تختص المقاطعات والنواحي بما يسمى ب"الإقليمية" على رأسها التعليم، الثقافة، الصحة الخ...

¹ Gwénola Sebaux , " La politique migratoire du 3e gouvernement Merkel en temps de crise", Op.cit., P113.

² Gwénola Sebaux , " Immigration, intégration : l'Allemagne sur la voie de la modernité", Op.cit., P161.

³ Étienne Arcq et d'autres, " Fédéralisme et confédéralisme", Dossier du CRISP , N° 79, Janvier 2012, P18.

فيما يتعلق بسياسات بالهجرة والإدماج، فهي مقسمة من حيث الصلاحيات بين عدد من السلطات ذات الاختصاص الفوق قومي (أوروبي)، المحلي (الأقليات الاثنية)، الجهوي (مقاطعات إدارية)، وفي الأخير فيدرالي مركزي. لكن ومع الرغم أن قضايا الهجرة والإدماج ليست عنصر صراع بين الجماعات اللغوية، إلا أن الأحزاب السياسية نادرا ما تتفق حول هذا الموضوع.¹

قبل ذلك، الهجرة وتنقل الأفراد إلى بلجيكا ليس وليد الثلاثين سنة الماضية، وإنما يرجع إلى القرن 19 بحيث استقطبت منطقة والونيا Wallonie (منطقة فروكفونية تضم العاصمة بروكسل ونواحيها) وعبر مناجمها نسبة كبيرة من اليد العاملة من باقي المناطق ومهاجرين من دول أخرى؛ وقد تواصلت العملية حتى بعد الحرب العالمية الثانية. ومنذ ذلك الوقت أضحت الكتابات التي تنطرق للظاهرة في الهجرة تحاول أن تدرس الخصائص الاجتماعية لهاته القوة العاملة خاصة بعد ازدياد الجيل الثاني والثالث من المهاجرين واكتسابهم الجنسية.² مع العلم أن الحكومة البلجيكية آنذاك أبرمت اتفاقيات ثنائية مع كل من اليونان (12 جويلية 1957)، إسبانيا (28 نوفمبر 1956)، تركيا (16 جويلية 1964)، المغرب (17 فيفري 1964)، إيطاليا (جويلية 1966)، تونس (7 أوت 1969)، والجزائر (8 جانفي 1970)، وهذا من أجل تحديد الإجراءات التي يجب إتباعها أثناء توظيف العمالة الأجنبية من قبل الشركات الناشطة في التراب البلجيكي؛ كانت هذه بدايات لسياسة بلجيكية للهجرة وقضايا الأجانب.³

حسب الدراسات المعاصرة لعدد السكان الإجمالي والأجانب، يمثل العنصر الأجنبي (المقيمين بطرق شرعية) حوالي ثلاث أرباع الساكنة، نوضحها حسب فترات مختلفة من خلال ما يلي:

الأجانب المقيمين بشكل قانوني في بلجيكا حسب الجنسية بتاريخ 1 جانفي 2005

10 445 852	عدد السكان الإجمالي
9 574 990	بلجيكيين
870 862	أجانب
291 276	مواطنين خارج الاتحاد الأوروبي
80 602	المغرب
40 403	تركيا
13 423	الكرنغو الديمقراطية

¹ Ilke ADAM et Marco MARTINIELLO, " Divergences et convergences des politiques d'intégration dans la Belgique multinationale. Le cas des parcours d'intégration pour les immigrés", **Revue Européenne des Migrations Internationales**, Vol 29 N° 2, 2013, P-P 78-79

² Silvana Panciera et Bruno Ducoli, " Immigration et marché du travail en Belgique : fonctions structurelles et fluctuations quantitatives de l'immigration en Belgique période 1945 -175", **Courier Hebdomadaire du CRISP**, N° 709, Mars 1976, P1

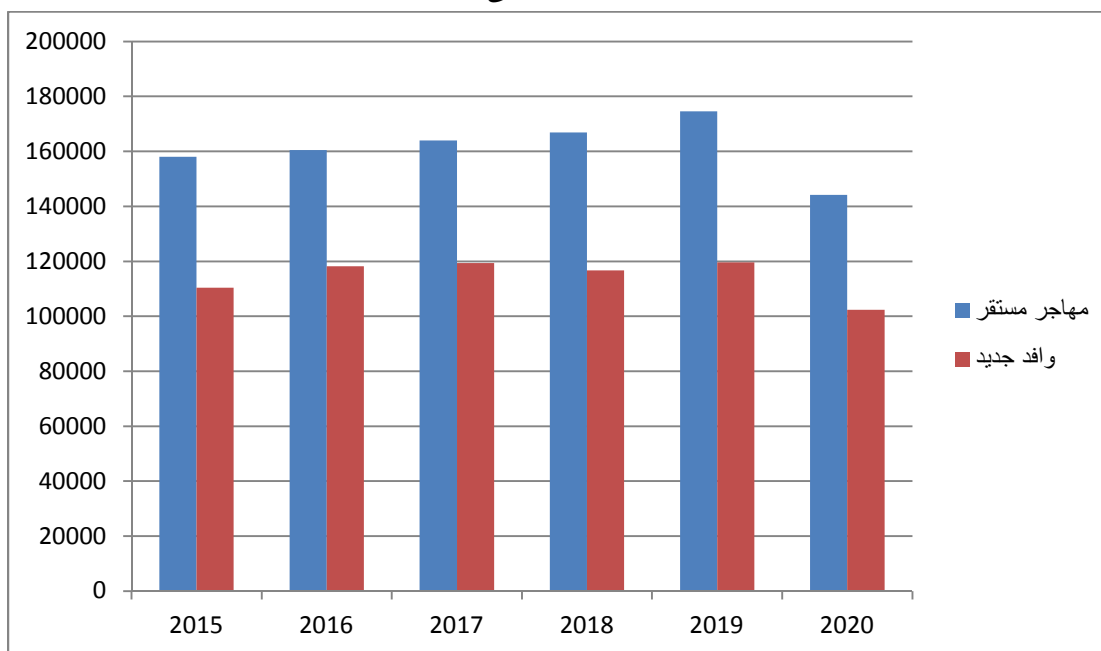
³ Ibid., P 28

11 476	الولايات المتحدة الأمريكية
7 495	الجزائر
7 452	الصين
5 632	رومانيا

المصدر: اعتمادا على دراسة قدمها الباحثان ¹ Marco Martiniello et Hassan Bousetta

في آخر إحصائيات للديوان البلجيكي للإحصاء بلغ عدد السكان في 1 جانفي 2021 11.521.238 نسمة، بحيث أوضح أن النمو السكاني هو نتيجة للتوازن الايجابي للهجرة الدولية إلى بلجيكا الذي عوّض التوازن الطبيعي السلبي (ارتفاع الوفيات مقابل المواليد)؛ في حين تم تقدير زيادة 41.756 في ظرف سنة واحدة 2020/2019. نفس الهيئة أقرت بان الساكنة البلجيكية تنقسم من حيث الأصل إلى ثلاثة أقسام: 67,3% (7.753 ملايين) من أصل بلجيكي، 20,1% (2.320 ملايين) من البلجيكيين ذوو أصل أجنبي، و 12,6% من غير البلجيكيين (1.447 مليون).²

تطور عمليات هجرة وتنقل الأفراد إلى بلجيكا 2015-2020



المرجع : <https://statbel.fgov.be/fr/themes/population/migrations#figures>

¹ Pour plus veuillez consulter : Marco Martiniello et Hassan Bousetta, " Les pratiques transnationales des immigrants chinois et marocains de Belgique", **Revue Européenne des Migrations Internationales**, Vol 24 N° 2, 2008, P47.

² للمزيد أنظر : <https://statbel.fgov.be/fr/themes/population>

في حين يمثل الجدول الآتي توزيع العشر جنسيات الأولى في أهم الأقاليم البلجيكية خلال سنة 2020.

الترتيب	منطقة بروكسل	منطقة والونيا	فلوندر
1	فرنسا 65.656	ايطاليا 95.937	هولندا 143.757
2	رومانيا 44.129	فرنسا 83.244	رومانيا 45.118
3	المغرب 34.597	ألمانيا 17.066	بولونيا 43.11
4	ايطاليا 34.422	المغرب 16.583	المغرب 29.399
5	اسبانيا 29.161	اسبانيا 16364	بلغاريا 25.633
6	بولونيا 22.093	رومانيا 16.111	ايطاليا 25.337
7	البرتغال 19.386	البرتغال 12.158	اسبانيا 22.336
8	بلغاريا 12.730	تركيا 9200	فرنسا 21.424
9	ألمانيا 10.703	هولندا 7286	تركيا 19.707
10	تركيا 8585	الكونغو 6955	البرتغال 17.408

المصدر : <https://statbel.fgov.be/fr>

من خلال قراءتنا لبيانات الجدول أعلاه، نستشف أن العنصر الضابط لاختيار الشخص الأجنبي للمنطقة التي يريد الاستقرار فيها هو "اللغة"؛ وهو ما يفسر النسبة المرتفعة لوجود الفرنسيين في مناطق تتحدث الفرنسية كـ "بروكسل" و"الونيا"، أما ناحية "فلوندر" فتعرف وجود واسع للهولنديين وشعوب أوروبا الشرقية. في حين يمثل المغاربة النسبة الأكبر لجنسيات خارج الاتحاد الأوروبي.

إلى ذلك، يتم في بلجيكا تنفيذ سياسة للهوية تقوم على التعدد اللغوي من جهة، وتساهم في وحدة وتماسك الدولة من جهة أخرى؛ فتلبية طلب الاعتراف باللغة الهولندية على قدم المساواة مع الفرنسية تجسد في اختيار "مبدأ الإقليمية" في عديد من القوانين منذ العشرينيات من القرن الماضي، والذي ينظم استخدام اللغات خاصة في المرفق العام (إدارات، شوارع، مدارس وجامعات...) في كل منطقة مسماة "حدود اللغة" (frontière linguistique)¹.

سياسات بلجيكا لإدماج الأجانب هي الأخرى أخذت بعين الاعتبار الجزئيات الاثنية لمناطقها؛ في هذا الصدد تختص الأقاليم بوضع اللوائح المنظمة لعمل الأجانب، إضافة إلى التدابير المتعلقة

¹ Dave Sinardet, " Territorialité et identités linguistiques en Belgique", Hermès La Revue, N°51, Février 2008, P143.

بالمساعدة الاجتماعية للمهاجرين واللاجئين؛ فمثلا التدابير الموضوعة في ناحية " فلوندر " تختلف عن نظيرتها الموجودة في "وانوليا" و"بروكسل".¹

في تسعينيات القرن الماضي طالبت الفعاليات السياسية في ناحية " فلوندر " بإنشاء مسار اندماج إلزامي للمهاجرين الجدد شبيه بذلك المطبق في هولندا، والذي تكون فيه اللغة الهولندية حجر الأساس (بحيث كان لها ذلك). هاته المحاولات أثمرت بقانون " السياسة الفلامنكية للإدماج المدني " والمعروف بـ *Inburgering* (عرف آخر تعديل له سنة 2012)؛ في حين لا يوجد في بلجيكا الناطقة بالفرنسية (بروكسل ووالونيا) أي نموذج يفرض على المهاجرين من أجل الاندماج، ولا حتى مشروع إقليمي أو مركزي في هذا الاتجاه؛ وتبقى محاولات الجمعيات والفعاليات المحلية السبيل الوحيد لدمج العنصر الأجنبي (تعليم اللغة الفرنسية، تلقين الحقوق المدنية، تكوين مهني...) خاصة وأنها تعتمد على الإعانات المالية الأوروبية والفيدرالية المركزية. ومع ذلك، نجاح منطقة " فلوندر " في فرض نموذج خاص بها للإدماج، دفع الأحزاب السياسية في المناطق الفروكفونية للمطالبة بهذا المبادرة، بحيث قدم البرلمانون الليبراليون الناطقون بالفرنسية في سنة 2003 مقترحا لمرسوم يهدف لإنشاء نموذج غير إلزامي للإدماج، لكنه لم يحظى بموافقة الأغلبية الحكومية آنذاك.² نشير أنه لا يمكن عزل تسيير الهجرة وقضايا الأجانب في " فلوندر " مقارنة بالمناطق المفرنسة، ذلك يعود للنشاط والحضور الكثيف لحزب يميني متطرف مناهض للأجانب ويؤمن بفكرة الدولة الفلامنكية القومية، خاصة أنه يحوز منذ إنشائه على قاعدة من المقاتلين المؤطرين إيديولوجيا!³

على كل، هناك عاملان يفسران هذا الاستقطاب في سياسات الإدماج داخل بلجيكا، الأول سياسي بحيث يرتبط باستحالة فرض نموذج وطني واحد داخل بلد يعترف بالخصوصية اللغوية المحلية لكل منطقة، والثاني صعوبة خلق وعي وطني جامع داخل الكيانات الفيدرالية. انطلاقا من هذا، رأت السلطات المركزية في ضرورة توحيد مسار الحصول على الجنسية البلجيكية، وأن يكون مشروطا بمتابعة مسارا آخر للاندماج (الذي يجب أن يحقق التقارب بين النواحي)، السبيل الوحيد للحفاظ على تماسك الدولة.⁴

في هذا الإطار، شهدت العهدة البرلمانية 2007-2010 تعديل لقانون الجنسية البلجيكية، بحيث تم اقتراح في 27 أكتوبر 2010 مادة في القانون تتعلق بالاندماج وهي " التحكم في اللغة الوطنية (المحلية) لمحل الإقامة الرئيسية"، و"تحقيق الاندماج في المجتمع المحلي ضروري لتحسين التقاهم بين المجموعات العرقية المختلفة وخلق نموذج مجتمع ناجح " كشرط أساسي من شروط منح

¹ Ilke Adam et Marco Martiniello, Op.cit., P 82.

² Ibid., PP83-84.

³ Ibid., P87.

⁴ Delphine de Jonghe et Marie Doutrepoint, " Obtention de la nationalité et volonté d'intégration", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, N° 2152-2153, 2012, P57.

الجنسية.¹ (تتولى سلطات النواحي والمقاطعات عملية مراقبة ومرافقة الأجنبي حتى يتم تحقيق هذان الشرطان).

أما آخر تعديل (بقي ساريا إلى اليوم) فقد كان في 4 ديسمبر 2012 ودخل حيز التنفيذ في 1 جانفي 2013، بحيث جاء بمسارين إثنين للجنسية وهما الجنسية الأصلية (Attribution de la nationalité) والجنسية المكتسبة (Acquisition de la nationalité). بحيث يتمتع بها الأولى كل طفل (قبل 18 سنة) بعد إجراءات إدارية يقوم بها أحد الأبوين البلجيكين، وفي حالات أخرى: الاعتراف من قبل مواطن بلجيكي، قاصر مُتَبَنَّى من قبل بلجيكي، مولود في بلجيكا. فيما يخص الحالة الثانية (تختص بالأجانب طالبي الجنسية) وابتداء من سن 18، يمكن لأي شخص أن يصبح بلجيكياً بناءً على طلب شخصي طوعي، أو بما يسمى بإعلان الجنسية (La déclaration de nationalité)²؛ لكن بعد تحقيق جملة من الشروط والإجراءات المرتبطة أساسا بمعايير الاندماج المذكورة أعلاه. على كل، هناك 5 فئات من إعلان الجنسية وهما كالاتي:

- الرعايا الأجانب المولودين في بلجيكا، والذين أقاموا فيها بشكل قانوني منذ الولادة؛
 - الأجنبي الذي أقام بشكل قانوني في بلجيكا لمدة 5 سنوات، وتابع تكوين مهني أو عالي؛
 - أجنبي أقام بشكل قانوني في بلجيكا لمدة 5 سنوات، ومتزوج من بلجيكي، أو والد لطفل قاصر؛
 - الأجنبي الذي أقام في بلجيكا بشكل قانوني لمدة 5 سنوات وبلغ سن التقاعد أو يعاني من إعاقة أو عجز يتمتع من ممارسة نشاط مهني؛
 - الأجنبي الذي أقام في بلجيكا بشكل قانوني لمدة 10 سنوات.³
- يجب الإشارة أنه يُنظر إلى الجنسية في بلجيكا على أنها جزء لا يتجزأ من المواطنة والانصهار في المجتمع البلجيكي، لكن تتقاطع أحيانا مع اتجاهات معارضة تدعو للتغيير الجذري للقوانين المسيرة لها وإعادة تفسير معنى المواطنة، خاصة بعد تطور مفهوم المواطنة الأوروبية.⁴
- في الأخير، وبعد تعرضنا لعدد من السياسات الوطنية للهجرة واللجوء ومعها سياسات إدماج الأجانب، يمكننا القول أن الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لا تملك رؤية مشتركة للتعامل مع القضايا التي ترتبط بوجود الأجنبي، ذلك أن العناصر التي تتحكم في تسيير هذا الملف تختلف من دولة إلى أخرى، لاسيما تلك المتعلقة بالإمكانات الاقتصادية التي ترافق الوافد الجديد من أول ليوم لوصوله لغاية اندماجه كليا (إمكانات الاستقبال، الإدماج في سوق العمل، التعويضات الاجتماعية

¹ Delphine de Jonghe et Marie Doutrepoint, Op.cit., P60.

² للمزيد أنظر: <https://bit.ly/3riUECh>

³ للمزيد أنظر: <https://bit.ly/3wUdMro>

⁴ Delphine de Jonghe et Marie Doutrepoint, Op.cit., P73.

والصحية...)، إضافة إلى الفوارق في القيم المجتمعية التي تبقى ضابط مهم لمدى تقبل الأجانب في المجتمع المستقبل.

المطلب الثالث: صلاحيات محكمة العدل والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في مجال الهجرة واللجوء

باعتبارها مؤسسة رئيسية في المنظومة القانونية الأوروبية، تلعب محكمة العدل الأوروبية دورا هاما في تنفيذ رؤية الاتحاد الأوروبي في مختلف القطاعات والمجالات (سياسية، اقتصادية، اجتماعية وثقافية..)، سيما القضايا المرتبطة بحقوق الإنسان وحق طلب اللجوء، خصوصا وأنها محكمة استئناف بعد المحاكم الوطنية. لكن تبقى مهمة السهر على ضمان تنفيذ القانون والمعاهدات الأوروبية من بين المهام الأساسية التي تتكلف بها محكمة العدل الأوروبية.

أما المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان CEDH (لم نتحدث عنها في البناء المؤسسي الأوروبي نظرا لكونها هيئة خارجة عن إطار الاتحاد الأوروبي) فهي هيئة تم تأسيسها من قبل الدول التي أمضت على الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الإنسان (4 نوفمبر 1950) (كل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي مضت عليها)، هاته الأخيرة جاءت مباشرة بعد الإعلان العالمي لنفس الحقوق سنة 1948. ابتداء من سنة 1959 تاريخ إنشاء المحكمة، أضحت قراراتها ملزمة في مواجهة الدول الأطراف في الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان (منها تركيا وأوكرانيا). كذلك يمكن لملايين الأجانب المقيمين في القارة الأوروبية واللاجئين إليها واللذين مُسوا في حقوقه الأساسية التوجه إليها (تقديم شكاوي) في حالة استنفاد الطرق الداخلية، وهذا بعد ستة أشهر من صدور الحكم من المحاكم العليا الوطنية؛ وفي حالة قبول الطعن تصبح قراراتها نهائية غير قابلة للاستئناف، باعتبارها أداة لتنفيذ أحكام الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان.¹

وعليه، إذا كانت القضايا المتعلقة بحرية تنقل الأفراد وحق المضطهدين منهم في الاستقبال والرعاية الإنسانية تتصل مباشرة بمفهوم ومعنى " الحقوق الأساسية " التي إلى حد ما تُعتبر أمرا مقدسا في دساتير الدول الأوروبية، فالاتحاد الأوروبي اليوم أضحي ملزما على الحفاظ على هذا الإرث والتقليد، حتى يتمكن من تسويق الصورة المثالية لمؤسساته ولكيانه.

في هذا الصدد، تطور العلاقة بين البناء الفوق قومي الأوروبي والدول الأعضاء فيه نوع من الجدلية بين الميل نحو الوحدة من ناحية، والاعتراف بالخصوصية المحلية من ناحية أخرى. وبالتالي لا يمكن للقانون الأوروبي وما يترتب عنه - في بعض الأحيان - أن يتسيد على النظام القانوني للوحدات الوطنية؛ فالأمر يتعلق بمصادر القانون الأوروبي ونظيره الوطني والأولوية بين الاثنين، من

¹ أحمد بشارة موسى، " دور المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في حماية حقوق الإنسان "، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 54، عدد 5، مارس 2017، ص ص 438-443.

جهة أخرى، جميع المعاهدات الأوروبية تركز خمس " قيم تأسيسية" وهي احترام كرامة الإنسان، الحرية، الديمقراطية، سيادة القانون، الحفاظ على حقوق الأشخاص المنتمين إلى الأقليات؛ والتي من المفترض أن تكون -أي هذه القيم- مشتركة بين جميع الدول الأعضاء، وشرطا أساسيا للدول الراغبة في الانضمام إلى الاتحاد.¹

إذا افترضنا أن حرية التنقل وحق اللجوء من صميم الحقوق الأساسية والقيم التي قام عليها الاتحاد الأوروبي، كيف يتعامل هذا الأخير وعبر جهازه القضائي المتمثل في محكمة العدل، ومعها الطابع الإلزامي لقرارات المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، مع مجمل قضايا الطرد التي تعج بها المحاكم الوطنية للدول الأعضاء؟ وما هي رؤية الهيئتين للقرارات الإدارية والقضائية الوطنية في مجال الهجرة واللجوء؟ خاصة وأن ميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية أصبح ملزما قانونا بعدما دخلت معاهدة لشبونة حيز التنفيذ.

الفرع الأول: المساهمة القضائية (التشريعية) في القانون الأوروبي للهجرة واللجوء

تعتبر الاثرآت القضائية لمحكمة العدل الأوروبية ومعها المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، أساسية لمحتوى قانون الهجرة واللجوء الأوروبي؛ خاصة فيما يتعلق بالاستقبال والوصول إلى الإقليم والإبعاد والترحيل منه.

من جهة أخرى، لطالما تعرضت الصلاحيات الممنوحة لبعض المؤسسات الأوروبية (المفوضية الأوروبية والمجلس) لتنفيذ منطقة الحرية، العدالة والأمن، لانتقادات الأصوات العاملة في مجال حماية حقوق الإنسان؛ في هذا الشأن اعتبرت محكمة العدل الأوروبية مفهوم " البلدان الآمنة " التي وضعها مجلس الاتحاد الأوروبي إطار سياسات اللجوء والتدابير التنفيذية المصاحبة لها، تقصيرا من لدن القانون الأوروبي للهجرة واللجوء؛ ذلك أن المجلس لا يستطيع إدراج أساس قانوني ثانوي يعدل الإجراء التشريعي للقانون العام المطبق في هذه المسألة والمستمد من ركيزة " حرية التنقل وحق طلب اللجوء".²

إلى ذلك، الاجتهادات القضائية لمحكمة العدل الأوروبية والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لا تقتصر على البعد اللوجستيكي والمادي لقانون الهجرة واللجوء، وإنما تتعداه لتشمل مفاهيم غاية في التعقيد؛ ذلك أن منطقة الحرية، العدالة والأمن لها ميزات مؤسسية خاصة بها نتيجة تدخل مختلف القطاعات لتسييرها (داخلية، شؤون اجتماعية، عدل، أمن، نقل، مفوضية...)، الأمر الذي يدعو إلى تنظيم قضائي محكم بسبب الحساسية المسائل المتعلقة بضمان الحقوق الأساسية للأفراد.³

¹ Giacomo Delledonne , " Homogénéité constitutionnelle et protection des droits fondamentaux et de l'État de droit dans l'ordre juridique européen " , *Politique Européenne* , N° 53, Mars 2016 , PP 86 -97.

² Henri Labayle et Philippe De Bruycker, *Impact de la jurisprudence de la CEJ et CEDH en matière d'asile et d'immigration*, Bruxelles : Parlement européen, 2012, PP 9-10.

³ Ibid., P68.

في هذا الإطار، يعتبر "حوار القضاة" تحت مظلة ما يعرف بـ "أوروبا للقضاة" L'Europe des juges إحدى ثمرات تنوع المنظومة القانونية الأوروبية، بحيث يتبادل قضاة المحكمتين الخبرات في هذا المجال من جهة؛ ومن جهة أخرى يزود القاضي الوطني بالاجتهادات القانونية التي تصب في هذا الإطار.

في سياق العلاقة مع المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، يجب أن يخضع القاضي الوطني بشكل واضح لسلطة المادة المطلوب تفسيرها والمفروضة عليه. وأكدت المحكمة ذلك بأن أحكامها لا تختص فقط في الفصل في القضايا المعروضة عليها، وإنما على نطاق أوسع لتوضيح وتطوير معايير الاتفاقية الأوروبية لحماية حقوق الانسان لسنة 1950، وبالتالي المساهمة في احترام الدول للالتزامات التي تعهدت بها بصفقتها أطراف متعاقدة.

لذلك، أدى نشر الاجتهادات القضائية الأوروبية (خاصة محكمة حقوق الإنسان) إلى قيام القاضي المحلي بإجراء تعديلات جوهرية على القانون المحلي، لدرجة أنها - أي هذه المنشورات - أصبحت دعم صريح له، وقد كان هذا جليا في عدد من الدول الأعضاء، على وجه الخصوص في الدانمرك، ألمانيا، السويد، بلجيكا، جمهورية التشيك، اليونان، فنلندا، سلوفينيا، أيرلندا، وفرنسا... مثال على هذا، الحق في عيش حياة أسرية طبيعية للأجانب كما توضحه المادة 3 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وحق الاستئناف المكفول للأجانب. لكن هذين الحقين لازال يعترضهما غياب قنوات اتصال منظمة وسريعة بين المحاكم الوطنية والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، مما يؤدي إلى تعطيل تحصيل حقوق الأجانب والمضطهدين. خلافا لذلك، وفي علاقاتها مع السلطات القضائية الوطنية، حاولت محكمة العدل الأوروبية باعتبارها مؤسسة رئيسية في الاتحاد الأوروبي، إثراء القانون الأوروبي للهجرة واللجوء عبر السماح للقاضي الوطني طلب استشارة القاضي الأوربي التابع لمحكمة العدل، حتى يمكن لمخرجات الأحكام المحلية أن تكتسي الصبغة الأوروبية.¹

يمكن الإشارة أيضا إلى تقدير المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لخطر "إعادة المهاجر وطالب اللجوء"، حيث يُحظر تماما الإبعاد عندما يكون الفرد معرضا في وطنه الأصلي لخطر الموت، التعذيب، والمعاملة اللاإنسانية والمهينة (المواد 2 و 3 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان)، كما انه ليس من الضروري إثبات وجود هاته الأعمال من قبل المعني بالطرد. فالمحكمة تدرس بشكل عام الحالات بموجب المادتين أعلاه اعتمادا على الظروف التي من المحتمل أن يعانيها الشخص إذا تم ترحيله أو تسليمه، لما أن ترى أن الأسئلة والشكوى المقدمة غير قابلة للفصل أو تؤكد خلاف ذلك. على كل يمكن التوجه للمحكمة في كل القضايا المتعلقة بعمليات التجمع العائلي، حق الزواج وتكوين عائلة، الحرمان من ممارسة الوظيفة العامة، الحبس التعسفي، الطرد الجماعي، وغيرها من الحقوق

¹ Henri Labayle et Philippe De Bruycker, Op.cit., PP 75-76.

الأساسية.¹ في حين يرى قانون الاتحاد الأوروبي (التي تسهر محكمة العدل على تنفيذه) في البحث والتحقق في أسباب ومؤشرات الاضطهاد في الدولة الأصلية السبيل الوحيد في إثبات إمكانية تعرض المعني بالطرد والإعادة للمس في حقوقه الأساسية، كما يؤكد ويحرص على وجود ظروف للاضطهاد الديني والعرقي تماما كما تؤكد تعليمات اتفاقية جنيف 1951 للجوء.²

ما يمكن استخلاصه في محاولات الهيئتين تقرب وجهات النظر داخل الاتحاد الأوروبي تجاه القضايا المتعلقة بالهجرة واللجوء سيما حقوق الأجانب، هو على الرغم من جهودهما للعمل سويا في تزويد السلطات القضائية الوطنية بالنصوص التأسيسية اللازمة لمعالجة قضايا الهجرة واللجوء، إلا أن الاختلاف في المنطلقات والمصادر القانونية لكلا المحكمتين من شأنه أن يؤدي إلى عدم وضوح الرؤية للأجانب حول القنوات الواجب إتباعها لتحقيق حقوقهم التي تكفلها لهم الاتفاقيات الدولية؛ وهذا راجع إلى المركز القانوني المختلف التي تحوزه كل من محكمة العدل ومحكمة حقوق الإنسان الأوروبيتين، بين واحدة تراقب التنفيذ الجيد للمعاهدات الأوروبية التي أعطت للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي الحق في التصرف بسيادتها، وبين أخرى تسهر على تنفيذ القواعد والبنود الواردة في اتفاقية دولية متعددة الأطراف (الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان).

الفرع الثاني: بين السهر على حماية حقوق الإنسان في مجال الهجرة واللجوء وسلطة الدولة القومية في فرضها للنظام العام، أي تدخل للمحكمتين؟

لعل أهم ما ميز عصر الألفية الثانية هو الطابع الموعول لمجموع من القضايا أهمها الديمقراطية وحقوق الإنسان، الحرب العالمية على الإرهاب ونبذ التطرف. من جهة أخرى، وعلى الرغم من الطابع المتعدي للحدود للقضايا أعلاه، إلا أن الطابع المطاطي لها جعل من الدول تختلف من تقديراتها لهاته المفاهيم، ومن ثم الاحتفاظ بسيادتها في الدفاع عن نسيجها الاجتماعي ومنظومتها القيمية.

الهجرة واللجوء باعتبارهما حقين متصلان بالحقوق الإنسانية، وفي نفس الوقت عوامل مؤدية إلى انتقال القيم من منطقة جغرافية إلى أخرى نتيجة التفاعلات الاجتماعية التي تحدث داخل المجتمع المستقبلي للمهاجر ولللاجئ، أدت إلى تسريع نشاطات المؤسسات في إطار عملها المنوطة به ألا وهو مراقبة التزامات الدول الأعضاء بتعهداتها؛ هاته الأخيرة لازالت تحتفظ بحقها في فرض النظام العام داخل حدودها السيادية، تماما مثل ما نصت عليه كل المعاهدات المؤسسة للاتحاد الأوروبي!

في هذا الإطار، كيف يمكن تقييم تدخل محكمة العدل الأوروبية لرعاية حقوق الأجانب خاصة إذا اعتبرنا أن المحكمة هي راعية مصالح مؤسسات الاتحاد والدول الأعضاء فيه؟ ومن جهة أخرى، إلى أي مدى يمكن للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان النجاح في الدفاع عن الحقوق الأساسية

¹ Marialena Tsirli et Michael O'Flaherty , **Manuel de droit européen en matière d'asile, de frontières et d'immigration**, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2020 , P125.

² Ibid., PP 120-121.

للعنصر الأجنبي باعتبارها هيئة راعية لمصالح الأفراد، وتفعيل مقارباتها داخل القانون الأوروبي للهجرة واللجوء المنظم لسياسة الدول الأعضاء في هذا المجال؟

يرى الباحث "منزر رابح" في بحثه حول مقاربات محكمة العدل ومحكمة حقوق الإنسان الأوربيتين تجاه طبيعة حقوق الإنسان، أنه يجب البحث في مرجعية القاضي الاتحادي (محكمة العدل) ومدى اعتماده على الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وغيرها من الصكوك الدولية في هذا المجال، حتى نتمكن من تحديد طبيعة حقوق الإنسان التي يريد الاتحاد الأوروبي تأسيسها داخل الدول الأعضاء. في هذا الصدد، حقوق كحماية الحياة الخاصة للأجانب، حماية المحل السكني والمراسلات، الحق في الزواج، حرية تكوين الجمعيات والنشاط النقابي، حرية الفكر والتعبير، والحق في الملكية....، تعتبر حقوق غير قابلة للتجزئة بالنسبة للمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان (تماما كما تنص عليه الاتفاقية الأوروبية لنفس الحقوق).¹

فيما يخص " الحياة الأسرية للأجانب" تُعتبر محكمة العدل شديدة مع هؤلاء المخالفين لقوانين النظام العام داخل الدولة المستقبلية مقارنة مع المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان التي تجعل من هذا الحق حاجزا في وجه أي إجراء لإبعاد أو طرد؛ فالقاضي الاتحادي له قناة اتصال مباشرة مع ممثلي الحق العام في الدولة العضو اللذين يمكن لهم إقناعه بوجود خطر حقيقي يهدد الأمن العام.

"حرية تكوين الجمعيات والنشاط النقابي" تتفق عليه كلا المحكمتين لاعتباره موروث مستلهم من التاريخ وتقاليد الدولة الأوروبية الحديثة والتي يحميها القانون الاتحادي؛ إلا أن هذا الأخير وعبر محكمة العدل يقيد هذا النشاط بحيث يُوَطر نشاط ممثلي النقابات ليقصر على قطاعاتهم التي يعملون فيها و فقط. فالعمال المهاجرين يمكنهم المساهمة في العمل النقابي مالم يؤثر هذا الأخير على النسيج الديمقراطي للدولة المستقبلية .

ومع ذلك، تجاوزت محكمة العدل الأوروبية نظيرتها لحقوق الإنسان لتكريس الطابع الاقتصادي للحقوق كممارسة نشاط التصدير والاستيراد ولم شمل الأسرة، التي لم تشير لهم الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان صراحة على الرغم من تكريسها للحقوق الاقتصادية والاجتماعية في موادها²؛ فالأمر يمكن إرجاعه إلى اتفاق الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على الخطوط الاقتصادية الكبرى له، وتحقيق الإجماع على السياسة الاقتصادية التي ينتهجها منذ تأسيسه إلى اليوم، في حين تبقى الحقوق ذات الصبغة المدنية - الاجتماعية محكومة بعامل المصلحة التي يقتضيتها النظام العام داخل الدولة العضو! من بينها، الحدود التي تفصل بين حرية التعبير وخطابات الكراهية، نشاط وسائل الإعلام

¹ منزر رابح، "حقوق الإنسان بين محكمة العدل للمجموعة الأوروبية والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 54، عدد 5، مارس 2017، ص 321.

² نفس المرجع، ص ص 322-327.

والحماية من خطر التطرف والإرهاب، وغيرها من التداخلات التي يسببها التباين في القيم الثقافية داخل مجتمعات الهجرة .

في هذا الشأن، لطالما تم التأكيد على أن حرية التعبير سمة من السمات الرئيسية للمجتمع الديمقراطي؛ فطرح القضايا السياسية والاجتماعية للنقاش في الفضاء العام من شأنه تعزيز دولة القانون الحامية للحقوق. فالمادة 10 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان حمت مجموعة من أشكال التعبير زيادة على حرية الصحافة؛ فأنماط التعبير المحمية لا تقتصر على الكتابات والكلمات المنطوق بها بل تتعداها لتشمل الصور، الرسوم، والأفعال التي يراد عبرها إيصال فكرة أو تقديم معلومة. لكن الهدف من التعبير وسياق النقد هو المحدد لمدى خروج هذا الحق من الإطار القانوني المؤطر والمسموح به؛ فتوجيه النقد للحكومات والسياسيين هو جوهر هاته الحرية وهو موضع تسامح من قبل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان.¹

أما المادة 17 من نفس الاتفاقية جاءت لتضع شروط لممارسة هذا الحق ولكي تعطي للدولة التدخل لحمايته من التجاوزات، والمادة 2/10 لتوضح القيود الواردة على حرية التعبير. فالأخيرتين تنطبقا على الدولة وعلى الأفراد، فهي تمنع الدول الطرف في الاتفاقية الاستناد على بند من المادة إلى هدم الحقوق والحريات، وتمنع فرد أو مجموعة من الأفراد الاعتماد على الاتفاقية لمباشرة أنشطة " التحريض على الكراهية " والتذرع بحرية التعبير لتهديد قيم التسامح وعدم التمييز ومكافحة العنصرية؛ وتجد المادتين تطبيقهما في " إنكار محرقة اليهود " من طرف النازية، وكل أشكال ادعاءات النقاء والتطهير العرقي.²

ووفقا للفقرة 2 المادة 10 (2/10) فإنه يسمح للسلطات السياسية والأمنية التدخل في مراقبة سير حق " حرية التعبير " إذا استوفت ثلاثة شروط مجتمعة وهي كالتالي أن يكون التدخل إجراء شكليا أو قيادا أو عقوبة، أن يهدف التدخل لحماية القيم الإنسانية الأوروبية أو حماية الأمن القومي ووحدة أراضي الدولة (منع الإرهاب والتطرف)، وأن يكون في مجتمع ديمقراطي، فالمحكمة اعتبرت تدخل الدولة شرع وقانوني إذا ما توفرت الشروط أعلاه، خصوصا مبدأ "الحاجة الاجتماعية الملحة" التي تستلزم تقييد حق حرية التعبير .

¹ صلاح الدين بوجلال، " مقارنة المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في التوفيق بين حرية وسائل الإعلام في التعبير وممارسة الدول لحقها في حماية الأمن القومي من مخاطر الإرهاب"، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، المجلد 17، العدد 2، 2020، ص ص 126 - 128.

² صلاح الدين بوجلال، "مقارنة المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في التوفيق بين حرية التعبير ومكافحة خطاب الكراهية"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 57، عدد 1، جانفي 2020، ص 284.

فالقواعد الموضوعية من قبل المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان لتفصل في القضايا الواقعة بين حرية التعبير مع التعدي على الغير والمصالح القومية، يتحكم فيها مبدأ عام وهو "الضرورة" الذي ينبغي على السلطات القضائية المحلية وضع تسييبات محققة لهذا المبدأ كالتحريض على العنف ضد الدولة، أو تهديد النظام الاجتماعي الديمقراطي، حتى يتسنى للقاضي المحلي الحكم بالتقييد على حرية التعبير.¹

إلى ذلك، لطالما تداخلت الطبيعة القيمية والثقافة الاجتماعية الخاصة بالمهاجرين واللجئين مع القيم الخاصة بالمجتمع الأوروبي وعلى رأسها "الدين"، خاصة فصل هذا الأخير عن الدولة والفضاء العام. فالمادة 10 من ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد تضمن "الحرية الدينية"، كما أن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان نصت على أن "حرية الدين هي إحدى أسس المجتمع الديمقراطي وهي تشكل حقا أساسيا من حقوق الإنسان"، وقد يشكل انتهاكه اضطهادا بالمعنى المقصود في توجيهات اتفاقية جنيف للاجئين لسنة 1951.²

في هذا الصدد، وللتمييز بين أعمال الاضطهاد والانتهاكات الأخرى ترفض محكمة العدل الأوروبية "الطابع الصلب للدين" الذي يمكن اعتباره فكرة لا تتوافق مع التعريف الواسع لمفهوم الدين الذي يشمل حتى "حرية تغيير الدين" وحرية العبادة؛ فتعبر المحكمة عن ذلك بأنه "يجب تحديد الأفعال المعنية على أنها اضطهاد انطلاقا مما يترتب عليها من عواقب على الشخص المتضرر وليس على أساس عنصر حرية الدين التي يتم انتهاكه، وإنما على الاعتماد على طبيعة القمع الذي يمارس على الشخص المعني... فخطورة الإجراءات المتخذة ضد الشخص المعني (منع عبادة، حبس، إعدام...) هي التي تحدد ما إذا كان هناك انتهاك الحق التي تضمنه المادة 1/10 من ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي.³

في الأخير، الملاحظ من المقاربات المختلفة لمحكمة العدل الأوروبية كمؤسسة ناشئة في قلب بناء الاتحاد، وبين المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان كهيئة قضائية سبقت محكمة العدل من حيث طبيعة وأطراف التأسيس؛ اختلافهما في تقدير الحقوق والمسافة التي تعطي الحق للدولة بالتدخل كسلطة معنوية تمتلك حق مراقبة الحقوق، وبالتالي أوروبا الموحدة تمتلك مرجعين تأسيسيين للقوانين المنظمة لهذا المجال. فمحكمة العدل الأوروبية باعتبارها مؤسسة اتحادية مهمتها الرئيسية السهر على تنفيذ المعاهدات (التي لازالت تعترف بسيادة الجزء - أي الدولة العضو -) والسير الحسن للمؤسسات

¹ صلاح الدين بوجلال، "مقاربة المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في التوفيق بين حرية وسائل الإعلام في التعبير وممارسة الدول لحقها في حماية الأمن القومي من مخاطر الإرهاب"، مرجع سبق ذكره، ص ص 130-131.

² François Julien-Lafférière، "La Cour de justice de l'Union européenne et le droit de l'asile : entre droits de l'homme et prérogatives des États"، Cahiers de la recherches sur les Droits Fondamentaux، N° 13، Novembre 2015، P52.

³ Ibid.

الأوروبية (المفوضية، البرلمان، المجلس...)، في حين محكمة حقوق الإنسان لا يهتمها تقدير الطبيعة المؤسّسة للاتحاد الأوروبي المكرسة في المعاهدات الأوروبية بقدر ما تهتم بالطبيعة الغير مجزأة لحقوق الإنسان، وبالتالي هي بحاجة إلى إعادة إعطائها الطبيعة الاتحادية داخل معاهدة مُعدّلة أو مُؤسّسة أخرى، حتى يتسنى تحويل ولاء الشعوب الأوروبية لنصوص قانونية جديدة، باعتبار أن الشعوب هي الصانع الرئيسي للسلطة السياسية . من جهة أخرى، لا يزال التاريخ الأوروبي المعاصر والحديث يلقي بضلاله على المواد التي يركز عليها القانون في الدول الأوروبية كالإرث المسيحي، نشأة الدولة المدنية الحديثة، ثورات الفكر السياسي الغربي، الحروب العالمية... كلها أرغمت أوروبا على عدم تجاوز هاته القيم في تسييرها لمجتمعاتها.

فيما يخص الهجرة واللجوء، لا يمكن إنكار جهود المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في حماية الحقوق الأساسية للمهاجرين، سيما حق لم الشم العائلي وتحريم ترحيل اللاجئين (الذي تم قبول ملفه) أو عدم معالجة ملف طالب اللجوء، عكس محكمة العدل التي بعد أكثر من عشرين عاما من " شنغن " وماستريخت" لازالت تحت ضغط الرغبات الوطنية للدول الأعضاء نتيجة الطابع المكون لها (دفاع قضاة الدول الأعضاء عن مصالح دولهم مقابل الكيان المتحد). فبالرغم أيضا من أن التوجيهات القضائية لمحكمة العدل في مجال الهجرة واللجوء، والتي ترسل بشكل هرمي للدول الأعضاء حتى تعطيها الطابع الاتحادي، إلا أن الأمر لا يعدو سياق حقوق الحياة والسلامة الجسدية، في حين أن هامش التقدير الذي أعطي للدول الأعضاء في قضايا أخرى (الحفاظ على النظام العام) مكنتها من المناورة أثناء عدم احترام الحقوق الأساسية للأجانب.¹

¹ Henri Labayle et Philippe De Bruycker, Op.cit.,P101.

المبحث الثاني: تأثير البيئة الخارجية على توحيد سياسات الهجرة واللجوء بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي

التطورات التي مرت بها الدولة كمفهوم وممارسة عبر حقبة تاريخية مختلفة، أدت بالباحثين في هذا المجال إلى دراسة مجموع العوامل التي تساهم في عملية اتخاذ القرار على مستويات عدّة؛ مفاهيم كالحدود، المصالح القومية والحيوية، التهديد والصراع، التعاون والاعتماد المتبادل، الأمن والتنمية...، أضحّت عامل مؤثر في صناعة السياسة على المستوى الداخلي، خاصة بعد تسارع الأحداث العالمية وتطور أنظمة المعلومات والاتصالات التي ساهمت في تسريع نمط التفاعلات السياسية، الاقتصادية، الأمنية، الثقافية والاجتماعية الدولية.

الاتحاد الأوروبي وفي ظل اعترافه بخصوصية أجزائه (دوله الأعضاء)، وما يميز حدوده المباشرة من تطورات متسارعة (نزاعات على مختلفة الأصعدة، سباق نحو مناطق النفوذ والمصالح، صراع حضاري...) أصبحت قراراته وسياساته العامة في كثير من الأحيان متوقفة على ما تفرضه البيئة الخارجية لمؤسساته، سيما الارتباطات التاريخية لدوله الأعضاء التي سبقت من حيث المعطى البناء الأوروبي بعقود من الزمن، فهاته البيئة تعتبر مجموع المتغيرات التي لا يتحكم فيها الاتحاد وقد تخرج عن سيطرته، وإنما يحاول أن يتماشى ويتكيف معها، وذلك بتوظيف كل مقدراته المادية والمعنوية.¹

المطلب الأول: دور العامل الخارجي في بناء السياسات العامة للوحدات السياسية

إذا كانت المجتمعات في مرحلة ما بحاجة إلى تنظيم، فإن نفس التنظيم بحاجة لنوع من السلطوية حتى يتحكم في تماسك النسيج الاجتماعي؛ فما يسمى بالنظام السياسي والسلطة هو الذي يتولى المهمة عبر مجموعة من القرارات الملزمة الراعية لقيم الشعب في إطار ما يسمى بالمدخلات (تأييد ورفض) والمخرجات (سياسات وقرارات)؛ فالسياسة العامة هي نموذج وشكل القرارات التي تتخذها السلطة السياسية لحل القضايا المطروحة ومواجهة المشاكل التي تعترض النظام ككل على جميع المستويات (اقتصادية- سياسية، اجتماعية - ثقافية) وعلى مختلف الأصعدة (داخليا وخارجيا).²

إذا افترضنا أن الاتحاد الأوروبي عبارة عن نظام سياسي مؤسستي - يختلف عن الدولة القومية بطبيعة الحال -، فإن البيئة الشاملة المحيطة بصناعة السياسة العامة للهجرة واللجوء مثلا، ترتبط

¹ علي بشار بكر، "التحليل الاستراتيجي للبيئة والعوامل المؤثرة على صانع القرار"، الحوار المتمدن، من الموقع: <https://bit.ly/3uPdFD2>، تصفح يوم (14-12-2018).

² حمزة عبد القادر، "ترشيد السياسة العامة للتشغيل في الجزائر"، مذكرة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر 3، السنة الجامعية 2013-2014، ص 20.

بمجموعة من المطالب وتعبّر عنها المؤسسات الأوروبية عن طريق مجموعة من الاستجابات، فمن بين المطالب التي يتلقاها الاتحاد الأوروبي ضرورة احترام خصوصيات الدول الأعضاء (الجزء)، تحقيق التنمية الاقتصادية، تحقيق الأمن الشامل، توحيد السياسات في هذا المجال...، وقد عبّر عنها الاتحاد عبر جملة من القرارات ممثلة في المعاهدات المؤسسة والمعدلة، وضع خطط للإنعاش الاقتصادي، العمل على وضع قانون أوروبي للهجرة واللجوء عن طريق التدرج (شنغن، دبلن، ميثاق الهجرة واللجوء...). من جهة أخرى، العلاقات الثنائية والمتعددة الأطراف التي تمتلكها الدول الأعضاء منفردة ينصب في خانة البيئة الخارجية المحيطة بعملية صنع السياسة العامة من قبل صانع القرار الأوروبي، هذا الأخير يجب عليه وضع إطار مناسب لخصوصية الجزء/ الكل (دولة عضو/اتحاد)؛ ضف إلى ذلك المتغير الإقليمي الذي لا يزال يلقي بضلاله على طبيعة القرار الأوروبي لا سيما المسار الذي يأخذه التهديد الأمني الشامل (مشكل الدولة الفاشلة على الحدود، مشاكل الإمداد الطاقوي، صراع النفوذ...).

الفاعل المؤثر والبيئة الخارجية لصنع السياسة العامة، أي علاقة؟

انفتاح العلوم الاجتماعية والإنسانية على بعضها البعض جعل من تحليل ظواهرها عملية متشابكة ومعقدة؛ دراسة الأنظمة السياسية مثلا أضحى يُعتمد فيه على دور السلوك النفسي لصانع القرار على التوجه العام للوحدة السياسية. فتحليل عملية صنع القرار داخل الدولة أصبحت تتجاوز الأبعاد القانونية والمؤسسية (الدستور، السلطات الثلاث...)، لتعتمد على تحديد طبيعة الدور السلوكي لصانع القرار كتصوراته حول الموقف المعني بالعملية القرارية، شخصيته، تقديره للبيئة المحيطة به، تصوره للعالم، تقديره للنموذج الأمثل للحياة...¹ وهي عبارة عن مجموعة من الإدراكات المعرفية يتلقاها الفرد من محيطه الاجتماعي الحاضن (الأسرة، المدرسة، المجتمع..) والتي يعبر عنها ب" العمليات الذهنية المتعلقة بالتفكير والتسبب وحل المشكلات وتطوير المفاهيم كالصورة والإدراكات والعقائد، هذه الأخيرة هي أهم عناصر العملية المعرفية ".¹ فالفاعل المؤثر في شخص صانع السياسة العامة هو تلك القيم الثقافية (الدين، الأيديولوجيا، التيار السياسي..)، والقيم الاقتصادية (عامل تقدير الربح والخسارة من حيث جودة أو عدم فاعلية المنتج)، والقيم الاجتماعية (المسار الاجتماعي الذي مر به صانع القرار)، وفي بعض الأحيان القيم الجمالية (العلاقة مع الطبيعة، المثالية...)². إضافة إلى مجموعة من الفواعل الرسمية والغير الرسمية الأخرى (النظام الدستوري للوحدة السياسية،

¹ زنودة منى، " تحليل صنع القرار من منظور العقائد السياسية "، مجلة المفكر، المجلد 12، العدد 1، جانفي 2017، ص ص 448-449.

² صاطوري الجودي و بوالريحان فاروق، " البيئة الداخلية والخارجية وتأثيرها على جودة القرار في المؤسسة الاقتصادية "، للمزيد أنظر الموقع : <https://bit.ly/2Yw5JFL>، تصفح يوم 16-08-2019.

الأحزاب، الرأي العام، جماعات الضغط...)، كل هذا يلعب دور الوسيط بين متخذ القرار والبيئة المحيطة به¹.

أما البيئة الخارجية العامة لصناعة السياسة العامة هي جميع المتغيرات التي تحدث خارج نطاق "الدولة" أو "المؤسسة" والتي تتلاقى - تصطدم في بعض الأحيان - مع أجهزة النظام السياسي والذي بدوره يحولها إلى صانع القرار عبر مجموعة من القنوات (الدبلوماسية، مراكز التفكير، الأجهزة الأمنية...)، وتشمل العناصر الطبيعية، الاقتصادية، الحضارية والدولية.

فجغرافية الدولة من حيث المساحة والموقع الاستراتيجي تؤثر في شكل العلاقات الخارجية لها؛ كما أن توفر أو عدم توفر الموارد الاقتصادية ووضع الأسواق العالمية تؤثر في الرسم العام للسياسة العامة من قبل متخذ القرار، وبالتفاعل مع العوامل المؤثرة فيه (نظرته للتعاون أو للتنافس أو للحرب...) يصنع سياساته العامة؛ والأهم من كل هذا هو شكل عالم القرن الواحد والعشرين الذي يعرف تفاقم مجموعة من المشكلات العالمية كالتلوث البيئي، الانفجار السكاني ومشاكل التنمية، تنامي نشاط الجماعات الإجرامية والإرهابية...، خاصة في ظل تعقيدات ما يسمى بالاعتماد الدولي المتبادل الذي يقتضي اشتراك الفواعل الدولية (دول ومنظمات ورأي عام عالمي) للقضاء على ما ما يهدد وجودها. من جهة أخرى أدت بالدول إلى الرفع من درجة تأهبها لتحقيق الأمن القومي الشامل من خلال حماية الحدود الوطنية وحماية المصالح القومية في الخارج (عقود تجارية، نفوذ سياسي، إمداد طاقي...)².

إلى ذلك، النموذج العام الذي يتخذه الاتحاد الأوروبي كوحدة سياسية فريدة من نوعها (لا هو بالكيان الفدرالي ولا بالدولة القومية) نتيجة المكانة الخاصة التي تحوزها الدولة العضو (كدولة كاملة الأركان) من حيث سيادة قراراتها في القطاعات التي تعتبرها حيوية وقومية، يجعل من صانع القرار الأوروبي تحت تأثير العوامل المؤثرة في صانع القرار الوطني، وفي مواجهة بيئة خارجية مليئة بالأحداث التي تفرضها تحولات القرن الواحد وعشرون. الأمر الذي صعب من توحيد العمل الخارجي بين الدول الأعضاء تحت مظلة واحدة للاتحاد الأوروبي وعبر مؤسساته (المفوضية)، نتيجة عديد من الاعتبارات أهمها الاختلافات الجوهرية والعميقة بين الدول الأعضاء (وبين مجتمعاتها) حيال تقدير المصلحة الوطنية والقومية لكل منها.

¹ للمزيد أنظر: زنودة منى، مرجع سبق ذكره، ص 453.

² ابتسام قرقاج، " دور الفواعل الغير رسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر"، مذكرة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الحاج لخضر - باتنة -، السنة الجامعية 2010-2011، ص ص 57-59.

المطلب الثاني: العلاقات الخارجية للدول الأعضاء، عرقلة للتوجه الوحدوي الأوروبي في مجال الهجرة واللجوء

تعدُّ أبعاد ملف الهجرة واللجوء كما سبق وأن أشرنا إليه، يؤدي بصورة آلية إلى تعدُّ تفاسير الأسباب، الطرق، النتائج، التوقعات، والطلوب لجميع القضايا المرتبطة بالظاهرة. فالالاتحاد الأوروبي اليوم يفتقد كما سبق وأن تحدثنا لسياسة موحدة بين أعضائه في هذا المجال، نتيجة تجاوز قيود القانون (الأوروبي خاصة) لصالح التأثيرات السياسية والرمزية الضيقة للدولة (القومية)؛ فقد تم التغاضي عن طبيعة مسار وعملية تنقل الأشخاص (هجرة ولجوء) التي تمثل الآن مشكلة عالمية ترتبط بالدول والمجتمعات التي تستند علاقات بعضها البعض بمتغير القوة السياسية والاقتصادية الغير متكافئة والغير المتجانسة؛ فدراسات وأبحاث الهجرة بمختلف معانيها لم تستطع الخروج من نموذج الدولة (سلطة سياسية ورأي عام) في تمييزها للآخر الأجنبي بين من ترى فيه " تابعا لها - أي مواطن مستقبلي-" وبين من يتعين عليها معرفة وجوده القانوني لأنه في مجال سيادتها ليس إلا ! هذه الاعترافات هي صنفٌ من التاريخ الذي يحتم علينا القول أن هاته الحالة هي تحصيل حاصل لتاريخ علاقات الهيمنة المعنوية والمادية (الاستعمار)، وأن هناك مجموعة من العوامل التي تدفع للمغادرة والتي لا تتطابق بأي حال من الأحوال بين منطقة جغرافية وأخرى، هذه التعددية في الأسباب هي التي تفسر تعدد السياسات والمسارات.¹

من جهة أخرى، عدم تمكن الاتحاد الأوروبي اليوم من بناء سياسة خارجية مشتركة وموحدة بين أعضائه (موضوع آخر تتم دراسته بأدوات منهجية أخرى) يرجع بالدرجة الأولى إلى إختلاف تقدير المصالح الحيوية لدوله فرادى؛ فكون الهجرة واللجوء ذو بعد خارجي خاصة فيما يتعلق بالظروف المحيطة بنقطة الانطلاق، وارتباط الأجنبي بموطنه الأصلي من حيث القيم والعادات، فإن تسيير هذا البعد من قبل الدول الأعضاء لا يزال يُراعى فيه العامل التاريخي، السياسي، المصلي الخاص لكل واحدة منها.

الفرع الأول: العلاقات البينية مع المستعمرات السابقة، مصالح قومية وإستراتيجية مختلفة

لفظ الإستراتيجية في الولايات المتحدة الأمريكية يطلق على خطط أولئك الذين تتمثل وظيفتهم في وضع خبراتهم لتحديد التهديد والإشارة للعدو، شرح الأزمة، بناء السياسة التي تحافظ على استقرار كيان الدولة..الخ، كان أولها النظريات الجغرفو- سياسية Théories géographiques القائمة على الاثنية والعنصرية (صفاء العرق، مبدأ الانتشار الحضاري...) لتبرير الامبريالية الأوروبية وتوجيهها. اليوم، ومن أجل الحفاظ على مكتسبات الماضي، تستعمل القوى الاستعمارية التقليدية أجهزة المخابرات

¹ Smaïn Laacher, " L'État, la frontière et l'étranger « indélicat »", *Revue internationale et stratégique*, N°50, Février 2003, PP 124-125.

العسكرية أولاً، ثم السياسية- الأمنية بشكل متزايد نتيجة التحولات التي طرأت على شكل التهديد ومفهوم الأمن (إرهاب، أمن اقتصادي، أمن مجتمعي،...)؛ كل هذا بالاعتماد بشكل كبير على تمويل الخزينة العمومية.¹

أما المدنيون واضِعوا الاستراتيجيات القومية والوطنية هم أولاً قبل كل شيء المؤرخون، الجغرافيون، والمفكرون الذين يصنعون "الهويات التاريخية المنمقة والمتناقضة في نفس الوقت" ويثمنونها في مراكز البحث والجامعات، فمصطلحات كـ "العدو التاريخي والتقليدي" "الحقوق التاريخية" "الرجال العظماء والجنرالات المنتصرين" "المهمة الحضارية"... الخ، تُعتبر الأساس العلمي- الثقافي للسياسات الدولية الكبرى، وكأن دورة التاريخ لا يراد لها أن تغير البيانات.²

الحديث اليوم عن جنوب المتوسط كمنطقة هجرة وتنقل لآلاف الأشخاص، يقودنا إلى دراسة العلاقات التاريخية التي تربط دول جنوب المتوسط بدول شماله، فالماضي الاستعماري لأوروبا خلف معطيات سياسية واقتصادية وحتى ثقافية خاصة، كانت ولا زالت من بين الأسباب الرئيسية المؤدية لنتقل الأفراد من الجنوب إلى الشمال مهاجرين وطالبين للحماية الدولية.

فرنسا مثلاً تعتبر القوة الاستعمارية الأولى لإفريقيا، فهذه الأخيرة تمثل نقطة إستراتيجية ذات أهمية كبيرة بالنسبة للقادة الفرنسيين، وعلى رأسهم الرئيس السابق "فرانسوا ميثيران" الذي سبق وأن صرح " .. بدون إفريقيا .. لن يكون لفرنسا تاريخ في القرن الواحد والعشرين... " وهو موقف عديد من النخب الفكرية والسياسية الفرنسية إلى اليوم؛ فاتفاقيات الدفاع التي أبرمتها الدولة الفرنسية عادة الاستقلال مع دول السنغال، كوت ديفوار، الكامرون، التشاد والنيجر، الغابون، إفريقيا الوسطى، الكونغو، جيبوتي وجزر القمر، وأخيراً مالي؛ بقدر ما أُستعملت على الإبقاء على مصالح النفوذ الفرنسي في مواجهة تواجد قوى كالصين وروسيا، ساهمت بشكل كبير في تردي الأوضاع الاقتصادية لإفريقيا وخلفت العديد من مشاكل التنمية نتيجة التأثير السياسي لكذا اتفاقيات على مسار بناء دولة الرفاهية والاستقرار في إفريقيا.³

في هذا الصدد، تعتبر منطقة "كاتانغا Katanga" (الغنية جداً بالثروات الباطنية والنفيسة) مجال للاستقطاب الدولي، بحيث طالبت باستقلالها عن الدولة الأم " الكونغو الديمقراطية " بعد خروج الاستعمار البلجيكي سنة 1960، وابتداء من سنة 1967 أثر وجود المرتزقة العسكريون البلجيكيون والفرنسيون دوراً أساسياً في بنية النظام السياسي لهاته الدولة وذلك بالتنافس تارة والشراكة تارة أخرى.

¹ Pierre Conesa , " Sociologie de la production stratégique", *Revue internationale et stratégique*, N° 82 , Fevrier 2011, P87.

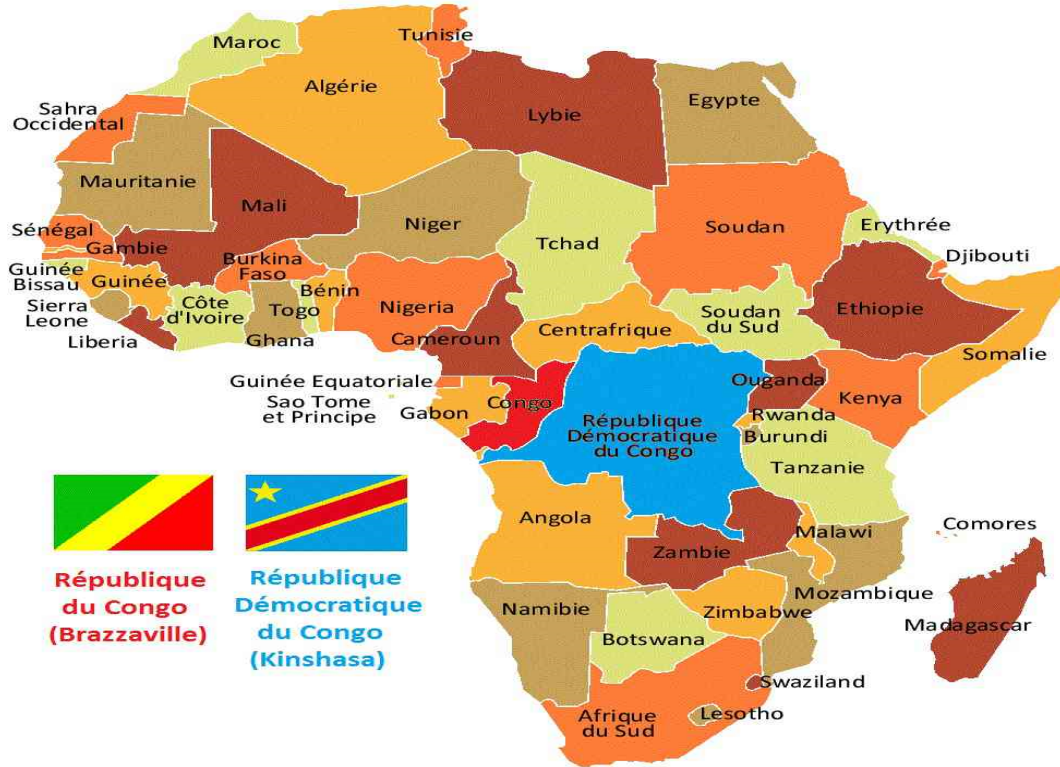
² Ibid., P92 .

³ شمامة خير الدين، "التدخل العسكري الفرنسي بمالي بين خصوصية الأزمة المالية، والمصالح الإستراتيجية والشرعية القانونية"، *المجلة الجزائرية للدراسات السياسية*، عدد 2، ديسمبر 2014، ص 54.

فالمرتزقة دورهم الأساسي دعم "الخط السياسي" الموضوع من قبل القوى الأجنبية نتيجة ضعف الجيش الكونغولي، إضافة إلى تدريب هذا الأخير الذي تتولاه الآن شركات أمنية يديرها ضباط سامون فرنسيون سابقون¹، كما أن جميع أمراء الحرب في هذا البلد يتمتعون بالحماية الفرنسية (الإقامة على التراب الفرنسي، والدعم المالي والسياسي) بمقابل ذلك ينفدون أجندة فرنسا على الميدان الكونغولي، ومنذ ذلك الحين لازالت الكونغو تعيش إلى اليوم مشاكل التنمية التي تدفع مئات الآلاف إلى المغادرة والهجرة.

بالنسبة لقصر الاليزيه، التواجد في "كاتانغا" وباقي المقاطعات الكونغولية ليست فقط ساحة حرب أو تدريب للجند، وإنما وسيلة للتدخل لحماية المصالح الفرنسية وسط صراعات النفوذ (بلجيكا، الولايات المتحدة الأمريكية، الشركات المتعددة الجنسيات...)، وهي جزء من الإستراتيجية الفرنسية لبلقنة إفريقيا، وفي نفس الوقت لتعزيز أركان نادي "الفركونية" في ربوع القارة!²

خريطة لدولة الكونغو الديمقراطية وجمهورية الكونغو المنفصلتين عن الدولة الأم مملكة الكونغو



المصدر : <https://bit.ly/3JDeCjp>

¹ Walter Bruyère-Ostells , " L'influence française dans la sécession katangaise : naissance d'un système mercenaire", **Relations internationales**, N° 162 , Février 2015 , P 157

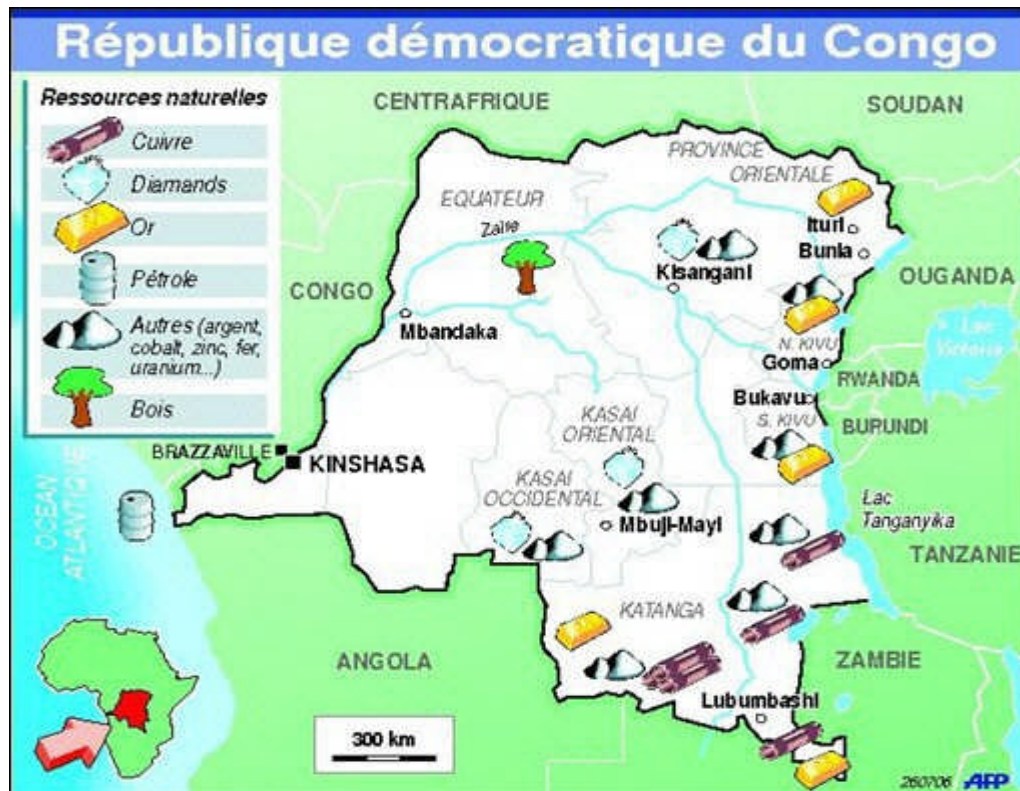
² Ibid., P-P 162-164

خريطة منطقة كاتانغا بالكونغو الديمقراطية



المصدر: https://web.mit.edu/cascon/cases/case_con.html

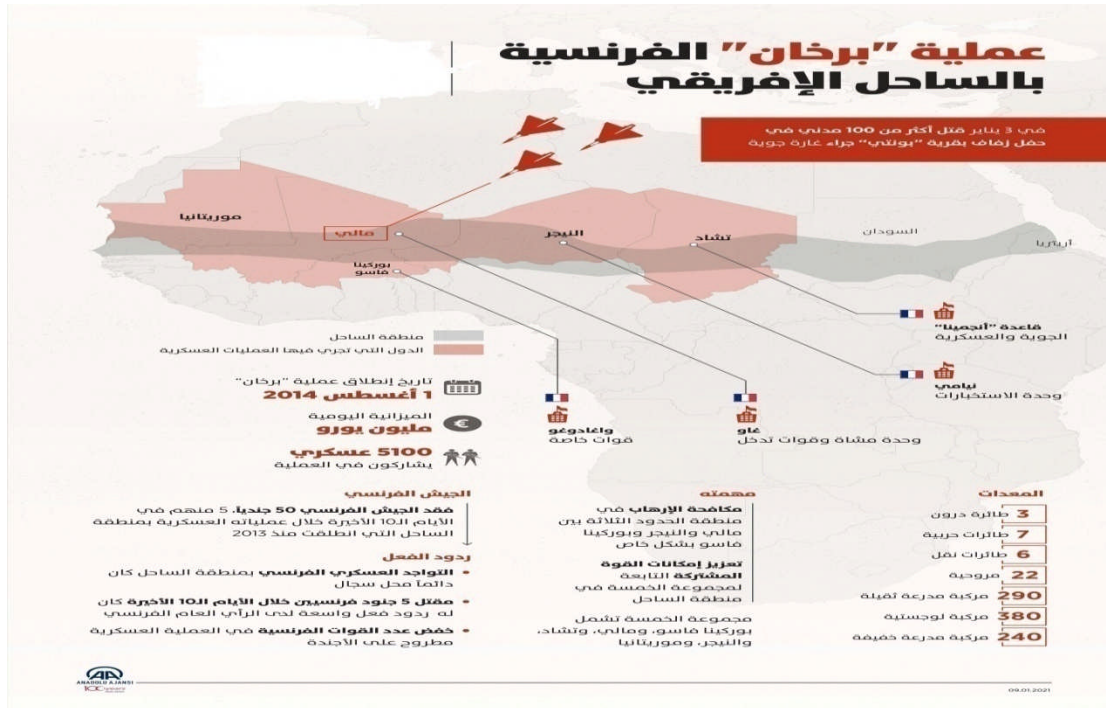
خريطة لأصناف الثروات الباطنية والطبيعية التي تحوزها منطقة كاتانغا



المصدر: <https://bit.ly/3L58Iba>

دولة مالي اليوم، الدولة الإفريقية الأخرى، من بين الدول الأقل نموا في العالم نتيجة الأزمة الاقتصادية التي جعلتها عاجزة عن تلبية حاجيات مجتمع أنهكتها الحروب العرقية والإثنية والدينية، إضافة إلى انتشار المجموعات المسلحة؛ الأمر الذي دفع بالرئيس السابق (وصل إلى السلطة عن طريق انقلاب بدعم أجنبي) إلى طلب المساعدة من القادة الفرنسيين، اللذين تدخلوا عسكريا لمساعدة مالي على بناء الدولة¹! "عملية برخان" * "Opération Barkhane" تمثل التجسيد الفعلي " للرؤية الإستراتيجية الفرنسية " في بناء الأمن الشامل في هذه المنطقة؛ سوف نتقأدى الغوص في مجريات وحيثيات هذه العملية العسكرية الكبرى، لنكتفي بالقول أن عدم الاستقرار السياسي الذي خلفته كان كافيا للدفع بأزمة المهاجرين واللاجئين إلى التناقض نتيجة حدة المواجهات العسكرية والانفلات الأمني؛ ومن جهة أخرى، ساهمت بشكل كبير في غياب إستراتيجية كبرى للاتحاد الأوروبي في مواجهة التحديات التي تفرضها عودة ميزان القوى بين الدول الأعضاء ذات الطموحات القومية، أهمها إعلان فرنسا لدورها الريادي في العالم معتمدة على قدراتها العسكرية والنووية، ومدافعة عن تصرفها السيادي المنشبت بحنين ماضيها المجيد!²

عملية برخان العسكرية الفرنسية في الساحل (تحديث جانفي 2021)



¹ شمامة خير الدين، مرجع سبق ذكره، ص 51.

* للمزيد أنظر : <https://bit.ly/2YR33CD>.

² Jérôme Pellistrandi, " Éditorial: La France, acteur stratégique ? ", Revue Défense Nationale, N°841, Juin 2021, P1.

التاريخ المعاصر يسجل واحدة من أكبر الجرائم التي حدثت في إفريقيا، وهي تلك التي حدثت في "رواندا" خلال الحرب الأهلية سنة 1994، راح ضحيتها حوالي مليون قتيل؛ فنتيجة العلاقات الخاصة لفرنسا مع النظام القائم آنذاك ذو الأغلبية المعروفة بـ "الهوتو"، أقامت هذه الأخيرة إبادة جماعية لاثنية "التوتسي"، الأمر الذي ترتب عنه عدم استقرار في منطقة البحيرات الكبرى والقرن الإفريقي، وخلف موجة نزوح لمئات الآلاف من الأشخاص. في هذا الصدد كشف تجمع "ميديا بارت" Mediapart " الاستقصائي، تورط فرنسا في دعم أمراء الحرب عبر إرسال لفيها الأجنبي وقواتها المسلحة إلى ساحات المعارك حتى يتسنى للنظام القائم الموالي لها الصمود، تحت ذريعة التدخل الإنساني المجسد في عملية "تركواز" Zonne Turquoise"، كل هذا من أجل لعب دور محوري في إطار التنافس الاستراتيجي مع القوى الكبرى على رأسها الولايات المتحدة؛ فالتحقيقات التي قام بها صحفيوا المجمع أظهرت أن الجيش الفرنسي ترك أقلية "التوتسي" تواجه مصيرها أمام وحشية الأغلبية الحاكمة، الأمر الذي أدى بالرئيس الفرنسي "إيمانويل ماكرون" إلى الاعتراف بمسؤولية بلاده فيما جرى في رواندا لكن دون أن يتقدم بطلب الاعتذار!¹

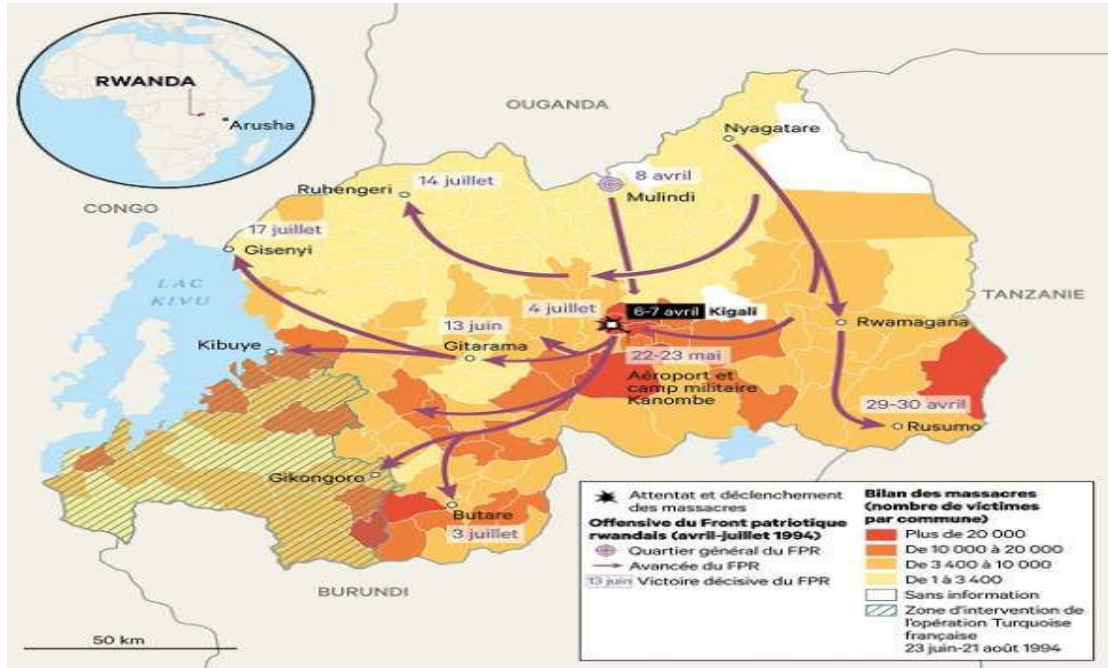
منطقة البحيرات العظمى والقرن الإفريقي



المصدر: <https://bit.ly/3uLTm55>

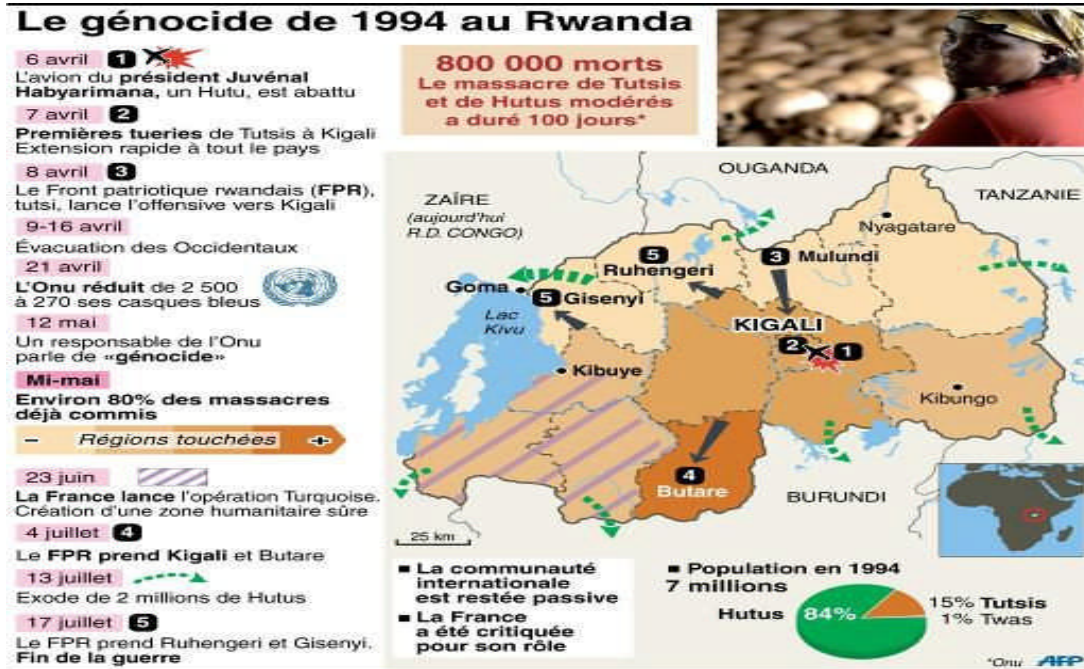
¹ Pour plus, veuillez consulter : <https://bit.ly/3BKNNGa>

مناطق العملية العسكرية الفرنسية وحجم الخسائر البشرية في الحرب الاثنية داخل رواندا



المصدر: <https://bit.ly/3wCyP5w>

بطاقة تقنية لمجريات ومخلفات الصراع الاثني في رواندا



المصدر: <https://bit.ly/3qvYoRN>

من مخلفات الصراع في رواندا (نزوح، هجرة ولجوء، انهيار البنية التحتية، مجاعة وازمة صحية...)



المصدر : <https://bit.ly/3JFfMLf>

شعارات تحمل المسؤولية لفرنسا في الأحداث داخل رواندا



المصدر : <https://bit.ly/3wARJcM>

أيضا، "منظمة الفرنكفونية" Organisation Internationale de la Francophonie " ومنظومة "الفرنك الإفريقي" "Franc CFA" * تعتبران حجر الأساس للإستراتيجية الفرنسية الكبرى وحاميتها في إفريقيا جنوب الصحراء والساحل، فالأولى تسهر على نشر الثقافة والقيم الفرنسية، والثانية تعتبر أقدم نظام نقدي استعماري في العالم (تأسس سنة 1939)، تم إنشاؤه بهدف استبعاد المستعمرات من ضوابط الصرف والتحول الاقتصادي ما بعد الحرب، فالمستعمرات الفرنسية جنوب الصحراء لم

* Pour plus : <https://www.bceao.int/fr/content/histoire-du-franc-cfa>.

تعرف استقلالا اقتصاديا إلى اليوم، نتيجة ارتباط هذا الأخير بموازنات البنك المركزي الفرنسي الذي يحدد قيمة الإنتاج ل 14 دولة أفريقية، والذي بدوره يعمل على كبح أي مشروع سياسي في هاته المنطقة خارج الأطر التي تحددها فرنسا!¹ فعدم التوازن الاقتصادي وأزمات التنمية التي تعيشها دول الساحل وجنوب الصحراء العضو في هذا النظام النقدي، ساهم في عدم التوازن المجتمعي في هاته المناطق، الذي أدى بدوره إلى الدفع بشعوبها إلى هجرة الأوطان والتنقل إلى الشمال بحثا عن الأمن والحقوق الأساسية.

البرتغال أيضا تتميز بماضيها الاستعماري؛ ف "العامل الهوياتي للكولونيالية" يبدو واضحا في أنغولا، والذي يتجسد في انتشار اللغة البرتغالية كلغة رسمية في البلاد، هذه الخاصية يُنظر إليها على أنها "علاقية" سببية " لمتغيرات خطابات السلطة السياسية، بمعنى أن الممارسات الثقافية والفكرية لدستور الأمة لا يزال موجود تحت مظلة " الإمبراطورية " البرتغالية؛ فالتحالفات السياسية والاقتصادية مع المستعمرة السابقة تستند على العلاقات اللغوية والثقافية الموجودة داخل المجتمع. فالبرتغاليين الموجودين في أنغولا يتمتعون بمزايا اجتماعية تماما كتلك الموجودة عند الأنغوليين سيما بدل معيشة، إسكان مجاني، تأمين صحي، دعم البنزين والكهرباء، ولهم الحق في رحلتين مجانيتين إلى البرتغال كل سنة؛ الأمر الذي أدى بنسبة كبيرة من السكان الأصليين إلى التعبير عن غضبهم ذلك أن مهاراتهم وقيمة عملهم يتم تقييمها بأقل من تلك الموجودة عند البرتغاليين، وأن فرض أنفسهم في الفضاء العام وسوق العمل غالبا ما تعترضها حواجز تتعلق بالجنسية والعرق، فالشركات البرتغالية الناشطة في البلد تفضل تعيين موظفين برتغاليين، كما هو الحال لدى الشركات الأنغولية التي يديرها مدراء برتغاليون!² فالتدفق البرتغالي على المدن الكبرى في أنغولا اليوم تجعل منها الأرض الموعودة، نتيجة الامتيازات الاقتصادية التي يستفيد منها مستعمر الأمس³، وجعل من رأس المال هذا الأخير يتحكم في الصناعات الغذائية، المنسوجات، الصناعات الخفيفة والتحويلية، التجارة والبنوك؛ فالضغط الاقتصادي والثقافي الذي يمارسه رؤساء ومدبرو كبريات الشركات على السلطة السياسية الوطنية يضمن للبرتغال اليوم عوائد مالية وتجارية كبيرة، الأمر الذي دفعها إلى إنشاء مؤسسة لغوية فوق وطنية عام 1996 (تجمع البلدان الناطقة باللغة البرتغالية) لضمان استمرار التبعية الثقافية والفكرية للنخب الأنغولية.⁴

¹ Vincent Duchaussoy, " Zones monétaires et développement : la zone franc, de la décolonisation à l'internationalisation", **Presses universitaires de Rennes « Monde(s) »**, N° 13, Janvier 2018, PP 108-112.

² Lisa Åkesson, " Dépasser le Colonial ? Nouveaux migrants portugais en Angola Dépasser le colonial", **Cahiers d'études africaines**, Avril 2016, PP 270-272.

³ René Péliissier, "Portugal : trois empires perdus", **Matériaux pour l'histoire de notre temps**, N°104, Mars 2012, P48.

⁴ Irène Dos Santos, "L'émigration au Portugal, avatar d'un pays "semi-périphérique", métropole postcoloniale", **Hommes & Migrations**, N°1302, Avril 2013, P158.

إلى ذلك، التدخل الفرنسي في ليبيا سنة 2011 خارج مضلة الاتحاد الأوروبي وبالتعاون مع بريطانيا والولايات المتحدة الأمريكية، أدى بالبلاد إلى السقوط في فوضى الحرب الأهلية الذي بدوره جعل من المنطقة الجنوبية للاتحاد مجال للتهديد الأمني وانطلاق لقوافل الهجرة الغير قانونية. وقد بدى واضحا عدم التفاهم داخل البيت الأوروبي حيال الأزمة في ليبيا خاصة بين فرنسا وإيطاليا المستعمر التاريخي؛ فالتصريحات التصعيدية للقادة الإيطاليين على رأسهم رئيس الوزراء السابق "ماتيو سالفيني" سنة 2019 تجاه نظرائهم الفرنسيين بأن "فرنسا لا ترغب في استقرار الوضع وإنما لتحقيق موطأ قدم في السوق النفطية.."، أبرزت حجم صراعات الدول القومية في أوروبا ومحاولاتها تحقيق مصالح وطنية على حساب الكيان الموحد، ففي خضم أزمة الهجرة دعت إيطاليا الاتحاد الأوروبي إلى فرض عقوبات على فرنسا بسبب سياساتها الاستعمارية، خاصة بعدما رفضت السلطات الإيطالية استقبال "سفينة اكواريوس" الحاملة لطالبي اللجوء سنة 2018، مما أدى إلى تزايد الانقسام داخل أوروبا الموحدة.¹

في الأخير، السؤال الذي لا يزال يفرض وجوده داخل الدوائر العلمية والسياسية الأوروبية هو مدى قدرة الاتحاد الأوروبي على تطوير رؤية إستراتيجية موحدة بين أعضائه؟ كان ذلك في ديسمبر 2003، بحيث تبنت الدول الأعضاء مفهوما إستراتيجيا للأمن تجسده وثيقة المفوض السابق للسياسة الخارجية والأمن المشترك (سنناقشها في المطلب اللاحق) المعنونة ب" أوروبا آمنة في عالم أفضل. من أجل إستراتيجية أمنية أوروبية"، أساسها وضع جميع وزراء خارجية الدول الأعضاء تحت تصرف الممثل الأعلى للأمن والسياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي؛ بحيث تم التعبير عن التهديدات التي يتعين على الاتحاد مواجهتها ووسائل الرد عليها والتأكيد على وجود لاعب إستراتيجي عالمي جديد إلى جانب الولايات المتحدة الأمريكية.

لكن الانقسامات داخل البيت الأوروبي حول حرب العراق سنة 2003، ستجعل الأمر غير ممكنا، فالانقسام السياسي بين فرنسا، ألمانيا وبلجيكا ضد بريطانيا الذي جعل من المفهوم الإستراتيجي الأوروبي أسيرا هيكليا لمخرجات الفكر الإستراتيجي الأمريكي بحكم موقع دول الاتحاد داخل الحلف الأطلسي وعدم القدرة على التفرد بمنظومة عسكرية خارج مظلة الحلف الأطلسي.²

الحديث عن التصور الإستراتيجي خارج المنظومة الأمريكية والأطلسية، ينطوي على مدى قدرة الأوروبيين وضع تصورات تخص العديد من المفاهيم تتعلق أساس بتحديد " العدو والصديق" بعيدا عن " أطروحة صدام الحضارات" ذات المنشأ الأمريكي (لصاحبها فوكوياما وهنتغتون)، الاتفاق على

¹ للمزيد أنظر: نوار الصمد، " فجوة المصالح: دوافع الخلاف الفرنسي - الإيطالي حول معركة طرابلس"، المستقبل

للأبحاث والدراسات المتقدمة، من الموقع : <https://bit.ly/2Zdt3s2>، تصفح يوم 2020-06-21

² Robert Chaouad, " Une Europe stratégique post-américaine est-elle envisageable", *Revue internationale et stratégique*, N° 82, Février 2011, P160.

مفهوم آخر للإرهاب وفصله عن الدفاع الشرعي والمقاومة، عدم التدخل العسكري لحل النزاعات، تنمية ومساعدة الجنوب عبر الشراكات رابح- رابح...الخ. ففي نهاية المطاف، "المشروع الاستراتيجي الأوروبي" في نشأته هو نتاج الخوف من القيود الخارجية التي تفرضها التزامات الحلف الأطلسي، أكثر منه عقيدة فكرية- سياسية متجدرة عند المجتمعات الأوروبية.¹

سوف نتفادى الخوض في موضوع السياسة الدفاعية المشتركة للاتحاد الأوروبي لأنه يتطلب أدوات منهجية أخرى، ونكتفي بالقول أن الدول الأوروبية المدافعة عن وحدتها واتحادها رأت في "الضربات الوقائية والاستباقية الأمريكية" حاجزا "للحدثة الأوروبية" القائمة على الأدوات الاقتصادية والوسائل المدنية، لأن التهديد المباشر لأوروبا هو ظروف ما بعد "الدولة الفاشلة" خاصة انتشار السلاح والجريمة المنظمة؛ ومع ذلك عدم قدرة الاتحاد الأوروبي التفكير استراتيجيا بين أعضائه داخليا (توحيد السياسات الكبرى)، وتجاه المناطق الكبرى كحوض البحر الأبيض المتوسط، آسيا، وإفريقيا جنوب الصحراء، من شأنه أن يهدد استقرار حدوده وجواره.²

يمكن القول اليوم أيضا، أن التزايد المستمر للمهاجرين ولقوافل طالبي اللجوء داخل أوروبا والذي بدوره أدى لعدم التوافق بين الدول الأعضاء في الاتحاد تجاه الظاهرة، مردّه غياب رؤية إستراتيجية موحدة بينها تجاه القضايا الكبرى التي على علاقة مباشرة بتنقل الأفراد، لاسيما التدخل العسكري، دعم الأنظمة الدكتاتورية التي تدفع شعوبها للهجرة، أزمات اللجوء والنزوح التي تسببها الحروب ومشاكل التنمية والسياسات الاستعمارية للقوى التقليدية كفرنسا.

الفرع الثاني: الاتفاقيات الثنائية ما بعد الاستعمار، قوانين خاصة لتنظيم ملف تنقل الأفراد

العلاقات الخاصة للدول الأوروبية ذات الماضي الاستعماري مع دول الجنوب التي تعتبر محطات ومناطق انطلاق العنصر المهاجر، خلّفت وضع قانوني خاص "لتنقل الأفراد" خارج الأطر التنظيمية للاتحاد الأوروبي؛ فدول كفرنسا، البرتغال، بلجيكا أبرمت اتفاقيات دولية منفردة في إطار مفاوضات تقرير مصير المستعمرات لتنظيم لتنقل وإقامة الأشخاص، الأمر الذي أدى مرة أخرى إلى تجاذبات ترتبط بأولوية القانونين الوطني والاتحادي، وجعل من توحيد النصوص الخاصة بتسيير ملف الأجانب داخل الاتحاد الأوروبي مسألة غاية في التعقيد.

أولا: الإنفاق الجزائري-الفرنسي 27 ديسمبر 1968

تعد المسودة النهائية ل "اتفاقية أيفيان" مارس 1962 أول لبنة مسيرة للعلاقات الثنائية بين فرنسا والجزائر المستقلة؛ فعلى الرغم من طابعها السياسي المحض، إلا أنها شملت باقي القطاعات الاجتماعية والاقتصادية، لاسيما وضعية الفرنسيين في الجزائر ووضع الجزائريين في فرنسا ومسألة

¹ Robert Chaouad, Op.cit., P161.

² Ibid., P165.

تنتقل الأشخاص بين البلدين. نتيجة لهذا، كان لزاما الذهاب إلى اتفاقية ثنائية خاصة لمعالجة القضايا الخاصة بالهجرة وتنقل الأفراد، بحيث تمثل اتفاقية 27 ديسمبر 1968 مفصلة في 12 مادة، النص الموجّه لتواجد الجزائريين في فرنسا، كما أنها أفرزت نظاما تفضيليا لهم يختلف تماما عن تواجد الأجانب من جنسيات أخرى داخل فرنسا.¹

هذه الاتفاقية التي تم تعديلها ثلاث مرات آخرها سنة 2001، ولا تزال محل مفاوضات بين الطرفين لإعادة تعديلها، وتقع خارج إطار " قانون دخول وإقامة الأجانب وحق اللجوء " الموجود في فرنسا؛ على كل، تنتقل إلى الشروط التي يجوز بموجبها قبول المواطنين الجزائريين للإقامة في فرنسا وممارسة نشاط مهني هناك، الدراسة، إضافة إلى القواعد المتعلقة بطبيعة تصاريحها ومدتها- أي الإقامة-، وأخيرا الشروط الواجب توفرها لالتحاق الأطفال القصر والأزواج.²

المادة الثالثة (3) من الاتفاقية تؤكد على ضرورة " بذل جهود خاصة لزيادة الإمكانيات لصالح العمال الجزائريين، التدريب المهني، الاستثمار، والتحسين المستمر للظروف المعيشية والسكنية لهؤلاء العمال..."; أما المادة الرابعة (4) فنصت صراحة على أن " يمتلك أفراد الأسرة الجزائرية الذين يستقرون في فرنسا شهادة إقامة لها نفس فترة الصلاحية للشخص الذي ينضمون ويجمعون معه"; في حين المادة السابعة (7) تقر بحق الجزائريين " الاستفادة من شهادة الإقامة لمدة عشر سنوات إذا ما برروا الوجود المستمر في فرنسا لمدة ثلاث سنوات عن طريق زواج أو عقد عمل" كما يتم منحها للعمال الجزائريين في حالة تعرضهم لحادث عمل على الأراضي الفرنسية بغض النظر عن فترة تواجدهم، لأزواج الجزائريين المستفيدين من نفس الشهادة في إطار التجمع العائلي، وأيضا لزوجة المتقاعد بعدما أقامت معه بانتظام في فرنسا والتي تمنحها نفس الحقوق الممنوحة لزوجها، والى جميع القصر الجزائريين الذين لا يحوزون وضع قانوني للإقامة ويقوم احد والديه بانتظام في فرنسا صاحب جنسية كان أو مقيم بطريقة قانونية. أما البروتوكول الإضافي للاتفاقية يمنح الحق للطلاب، الموظفون وومثلي الوكالات الجزائرية الرسميين، ونظرائهم المقبولين في مؤسسة استشفائية فرنسية، تصاريح إقامة لمدة سنة قابلة للتجديد كل عام حسب الحالة.³ هذه الأخيرة تسمح لحاملها الإقامة لا تتجاوز السنة ويمكن أن تحمل صفة الزائر، أجير، طالب، تاجر، باحث علمي، حياة خاصة وعائلية، ولا تسمح له

¹ بن قو أمال، " دراسة الاتفاقيات الثنائية الفرنكومغربية المتعلقة بهجرة اليد العاملة في ظل قواعد الحماية الدولية والأوروبية لحقوق العمال المهاجرين"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة وهران 2، السنة الجامعية 2011-2012، ص 9.

² Fayçal Megherbi, " L'accord franco-algérien du 27 décembre 1968 : Un accord dépassé !", Vu du site : <https://bit.ly/3jAD9dP>, consulté le 24-06-2020.

³ Pour plus, veuillez consulter : <https://bit.ly/3nTZVz5>.

بممارسة وظيفة عمومية مأجورة إلا بعد إذن الإدارة بسلطة تقديرية لها. في حين تمنح لفئة طالبي اللجوء السياسي رخصة إقامة ذات الحد الأقصى 6 أشهر.¹

نشير أن الأشخاص الجزائريين الغير مقيمين تمنحهم الاتفاقية حق ممارسة التجارة والاستثمار في فرنسا، الذي يتوجب عليهم إنشاء مؤسسات على التراب الفرنسي وتسجيلها في السجل الوطني للمهن والحرف، وطلب تأشيرة صنف "D" للاستفادة فيما بعد من شهادة الإقامة، كما يمكن للطلاب الجزائريين فقط إنشاء مؤسسات اقتصادية خاصة بهم وتغيير الوضعية من طالب إلى تاجر، والذي يمكنهم فيما بعد من الاستفادة من شهادة الإقامة لعشر سنوات.

ثانيا: الاتفاق التونسي- الفرنسي

تونس هي الأخرى تحوز على اتفاقية ثنائية مع فرنسا والمتعلقة ب " اتفاقية للإقامة والعمل" المؤرخة في 17 مارس 1988 المعدلة 1991، 2000، وبرتوكول 2008؛ تطرقت لثلاث نقاط رئيسية كبرى مفصلة في 11 مادة، أولها وضعية التونسيين في فرنسا، إقامة الفرنسيين في تونس، وحالة القصر الغير مصحوبين بديهم قبل وبعد سن 16. في هذا الصدد، تعطي المادة الأولى (1) " للمواطنين التونسيين الحائزين على بطاقة إقامة لثلاث سنوات، الحق في شهادة إقامة لعشر سنوات بعد انتهاء صلاحية البطاقة الأولى، وتعطيهم الحق في الوظيفة العمومية والخاصة " في حين تعطي المادة 2 للمواطنين الفرنسيين المقيمين في تونس نفس الحقوق الواردة في المادة الأولى؛ كما تُفصّل المادة التاسعة في قضية الزواج المختلط عن طريق منح الأزواج وأبنائهم الفرنسيين والتونسيين نفس حقوق الزوج والأب الذي يحوز شهادة إقامة لعشر سنوات، كما تمنح المادة 10 من الاتفاقية للمواطنين التونسيين الحاصلين على تصريح إقامة لمدة عام لمزاولة نشاط مهني، حق الاستفادة من شهادة الإقامة لعشر سنوات. كما يخص البروتوكول الإضافي لسنة 2008 مشاريع للتعليم المهني، الإدماج الاجتماعي، تجميع الكفاءات التونسية في فرنسا من اجل التنمية الاقتصادية والعلمية والتكنولوجية لتونس، الضمانات البنكية لدعم مشاريع رواد الأعمال الشباب في البلدين.²

ثالثا: الاتفاق الهولندي- المغربي

تعتبر اتفاقية 14 ماي 1969 بين المغرب وهولندا لاستقبال العمال اليد العاملة المغربية، أول اتفاقية رسمية لتتنقل الأشخاص بين الدولتين؛ تحوي 27 مادة وتحدد المسؤوليات الملقاة على الأطراف المتعاقدة أهمها عدد العمال المغاربة، نوع العمل وشروطه ومدته، شروط وظروف الإقامة؛ ومع توالي عمليات التجمع العائلي للعمال، عرفت الاتفاقيات تحديثات من حيث طبيعة وبنود الاتفاقية، التي

¹ بن قو أمال، مرجع سبق ذكره، ص 97.

² Pour plus, veuillez consulter : <https://www.gisti.org/spip.php?article469>.

خلفت وضع خاص للجالية المغربية في هولندا.¹ بحيث تنص المادة 16 على أن يتم " وضع العمال المغاربة في هولندا في نفس ظروف العمال الهولنديين من حيث الأجور والسكن"، كما أن المادة 17 أعطت الحق لنفس العمال ضم عوائلهم بعد عملهم لمدة عامين، ويستفيدون من جميع الحقوق الاجتماعية الموجودة عند الأسر الهولندية.² لتعقبها اتفاقية أخرى للضمان الاجتماعي في 14 فيفري 1972 المعدلة في جوان 2005؛ حيث تقر المادة العاشرة في فصل "مرض وأمومة" بأنه "من حق الموظف أو العامل المندمج الذي أكمل فترات التامين بموجب تشريع أحد الطرفين المتعاقدين، أن يذهب إلى أراضي الطرف الآخر هو وأولاده وزوجه مع الاستفادة من جميع حقوق الضمان الاجتماعي والأمومة"، أما المادة 11 فتعطي تفضيلات ومزايا لمواطني الأطراف المتعاقدة تماما مثل تلك التي يعطيها القانون العام للدولة المقام فيها لمواطنيها. بصفة عامة، العمال المغاربة المؤمنون اجتماعيا والموجودين على الأراضي الهولندية لهم نص قانوني مستمد من بنود هذه الاتفاقية، يختلف عن باقي أفراد الجاليات الأخرى.³

رابعا: علاقات البرتغال مع إفريقيا الناطقة بالبرتغالية

تعتبر المستعمرات البرتغالية في إفريقيا من بين آخر المستعمرات في العالم التي حصلت على استقلالها عام 1974 و1975؛ دول كأنغولا، موزنبيق، غينيا بيساو، الرأس الأخضر، ساو تومي، تم الاتفاق معها على عديد من النقاط ذات الاهتمام المشترك، سيما بناء الدولة الوطنية بعد الاستقلال التي عانت من نقص كبير في المورد البشري؛ هاته الحالة خلفت وضع خاص لظاهرة الهجرة، وذلك بعكس مسار الهجرة من أوروبا إلى إفريقيا. فالسياسة الخارجية البرتغالية تضع مستعمراتها السابقة في أولوية أجداتها، مفضلة في ذلك الدول الأوروبية التي تتقاسم معها الجغرافيا، السياسة والاقتصاد. عبر مجمع البلدان الناطقة بالبرتغالية يتم تجسيد جميع الاتفاقيات الثنائية بما في ذلك التي تتعلق بتنقل الأفراد والممتلكات، ولها شبكة دبلوماسية تعمل خارج مظلة الاتحاد الأوروبي وتعمل مباشرة مع السلطة السياسية الوطنية، فهاته المؤسسات تعتبر أداة تأثير للبرتغال في غرب إفريقيا، بالتعاون مع البرازيل القوة الاقتصادية الأخرى، كان مقررا إضفاء الطابع الرسمي والهيكلي عليها من خلال قمة لواندا في سبتمبر 2020، لكن الظروف التي أحاطت بانتشار وباء كوفيد19 في تلك الفترة أجل المشروع.⁴

¹ Ossama Cherribi, " *Imams d'Amsterdam : à travers l'exemple des imams de la diaspora marocaine*", **Thèse de doctorat**, Pays-Bas : Université d'Amsterdam, 2000-2001, P 29

² " *Convention de Main-d'œuvre Entre le Royaume du Maroc et LE Royaume des Pays-Bas* ", Du site : <https://bit.ly/3EsJ4tO> , consulté le 12-09-2019.

³ للمزيد أنظر : <https://bit.ly/2ZyrQfN>

⁴ Benjamin Auge, " *Le Portugal et l'Afrique lusophone : des relations post-coloniales complexes*", **L'Afrique en questions**, N° 60, janvier 2021, PP2-4.

إلى ذلك، محاولات الاتحاد الأوروبي اليوم التنسيق بين أعضائه لوضع أرضية مشتركة لتوحيد الرؤى تجاه ملف تنقل الأفراد أضحت تصطدم مع التفضيلات التي تعطيها بعض الاتفاقيات التي أبرمتها الدول الأعضاء منفردة مع دول ثالثة، هاته الأخيرة أصبح مواطنيها يفضلون التوجه إلى الدولة التي أبرمت مسبقا هذا النوع من الاتفاقيات مع بلدانهم، كما أن تسيير تواجدهم في الدولة المستقبلة يختلف عن باقي الجاليات، الأمر الذي يجعل من القانون الأوروبي الموحد للهجرة واللجوء حبيس ما تفرضه البنود السيادية للاتفاقيات الدولية التي لازالت تتحكم في البعد الخارجي لظواهر تنقل الأشخاص داخل الدول الأعضاء.

المطلب الثالث: سياسة خارجية موحدة للاتحاد الأوروبي لتسيير البعد الخارجي للهجرة واللجوء؟

لقد أدت الإشكاليات الجديدة التي خلفتها الأزمات الأمنية والسياسية للجوار الأوروبي والتي تعتبر السبب الرئيسي لتفاقم هجرة ونزوح الأفراد، إلى بروز أهمية العمل الخارجي المشترك بين دول الاتحاد الأوروبي . الأمر الذي دفع باحثي الدراسات الأوروبية إلى طرح عديد الأسئلة عن جدوى وجود الهيكل التنظيمي لما يسمى ب" السياسة الخارجية والأمن المشترك للاتحاد الأوروبي" (PESC)؛ فما المقصود بهاته السياسة وماهي حدود العمل الخارجي الأوروبي المشترك؟

برز الحديث عن عمل خارجي موحد لأول مرة سنة 2000، حيث تزامن مع نقاشات الدستور الأوروبي الموحد، الذي أشار إلى خلق منصب " الوزير الأوروبي للشؤون الخارجية"؛ في هذه الفترة دارت عدة نقاشات حول هذه التسمية التي رفضتها بعض الدول الأعضاء، بعد أن تم رفض مشروع الدستور من قبل مجتمعاتها، والتي رأت فيها بأنها تعزز الطابع الفوق الحكومي للاتحاد الأوروبي، وعليه تم الاستقرار على تسمية الممثل الأعلى للشؤون الخارجية وسياسة الأمن، وذلك بموجب معاهدة لشبونة (ديسمبر 2009) التي تخلت أيضا عن الحديث عن " دبلوماسية أوروبية" ¹.

الفرع الأول: أي اختصاص للاتحاد الأوروبي في مجال السياسة الخارجية؟

لا توجد اليوم سياسة خارجية أوروبية بالمعنى الدقيق، ذلك أن كل دولة عضو تحتفظ بكامل سلطتها وسيادتها في إدارة سياستها الخارجية وهذا منذ المعاهدة المنشئة ماستريخت، في حين السياسة الخارجية والأمن المشترك للاتحاد الأوروبي عبارة عن دعم لوجستيكي (وسائل مادية وبشرية) لتنسيق السياسات الخارجية للدول الأعضاء، عبر تبادل المعلومات والمشاورات، توحيد وجهات النظر، وآليات تنفيذ القيم الأوروبية المشتركة. بحيث حددت معاهدة ماستريخت وبعدها معاهدة لشبونة (المادة 21) أهدافا للعمل الخارجي تتمثل فيما يلي:

- ترسيخ القيم الأوروبية والعمل على أمن واستقرار الاتحاد؛

¹ أو شريف ضياء الدين، مرجع سابق، ص 167

- دعم الديمقراطية وحقوق الإنسان ومبادئ القانون الدولي؛
- الحفاظ على السلام ومنع النزاعات؛
- دعم التنمية الاقتصادية والاجتماعية داخل بلدان الجنوب للقضاء على الفقر؛
- تشجيع الاندماج في الاقتصاد العالمي وإزالة الحواجز أمام التجارة الدولية؛
- مساعدة المجتمعات في التصدي للكوارث الطبيعية.

يقيم اليوم الاتحاد الأوروبي علاقات دبلوماسية مع معظم دول العالم، وهذا عن طريق بعثات رسمية تؤدي دور السفارة وتسهر على تنفيذ اتفاقيات الاتحاد مع الدول الثالثة أبرزها الاتفاقيات الاقتصادية والاجتماعية، آخرها في لندن في 1 فيفري 2020 بعد خروج المملكة المتحدة من الاتحاد. يحدد اجتماع وزراء الخارجية في مجلس الاتحاد السياسة الأوروبية فيما يتعلق بالدول أو المناطق في العالم أو فيما يتعلق بالمواضيع المتداخلة، مثل عدم الانتشار النووي، ومنع الصراع في أفريقيا، أو حتى دعم المحكمة الجنائية الدولية (مواقف مشتركة). كما يقومون بتنفيذ الموارد المادية والمالية في إطار الإجراءات المشتركة، مثل تعيين ممثلين خاصين، وإنشاء برامج لإزالة الألغام، وبالطبع إرسال قوات عسكرية أو مدنية (السياسة الأمنية والدفاع المشترك). في الأزمات الدولية على وجه الخصوص، تحاول الدول الأعضاء تحديد موقف أوروبي ثم العمل على المستوى الدبلوماسي، وحتى المدني أو العسكري؛ فمن بين الأمثلة العديدة للمواقف والإجراءات المشتركة وضع الجناح العسكري لحزب الله على قائمته السوداء للمنظمات الإرهابية، وفرض عمليات حظر وعقوبات على الأنظمة الاقتصادية والمالية على النظام السوري، والأنظمة البيلاروسية والإيرانية والبورمية.¹

يمكن القول أنه لا يوجد الحديث اليوم عن سياسة خارجية للاتحاد الأوروبي عبر مؤسساته المختلفة، إضافة إلى اختلاف الرؤى بين الدول الأعضاء حيال عديد الأزمات الدولية على رأسها الحرب في العراق 2003، التدخل في ليبيا، الموقف من الصراع في الصحراء الغربية، في 2018 مواجهة قرار رئيس الولايات المتحدة بنقل السفارة الأمريكية في إسرائيل من تل أبيب إلى القدس، قاطعت بعض دول الاتحاد افتتاح السفارة، بينما أرسلت دول أخرى مندوبين إليها (النمسا، المجر، جمهورية التشيك، رومانيا)؛ يجب أن تقوم السياسة الخارجية على أساس القدرة الدفاعية التي يفتقر إليها الاتحاد الأوروبي والتي تم دمج القوات المسلحة لمعظم أعضائه في حلف الناتو، لكن بعض الدول محايدة وترغب في البقاء كذلك (النمسا، فنلندا، أيرلندا، مالطا، السويد)؛ كما أن فرنسا هي الدولة الوحيدة التي تمتلك قوة هجومية نووية، مما يجعل من الصعب تنسيق الاستراتيجيات الكبرى بين الدول الأعضاء.²

¹ Agnès Faure, " La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)", du site : <https://bit.ly/3boG9Wq>, consulté le 16-10-2019.

² "Existe-t-il une politique étrangère européenne ?", du site : <https://bit.ly/3CrNuR2>, consulté le 16-10-2019.

الفرع الثاني: منصب الممثل الأعلى للشؤون الخارجية وسياسة الأمن

قدمت معاهدة لشبونة 2003 (دخلت حيز التنفيذ سنة 2009) شخصية جديدة على الساحة الأوروبية والدولية، تتمثل في " الممثل الأعلى للشؤون الخارجية وسياسة الأمن"، وهذا في إطار محاولات الاتحاد إضفاء الطابع المؤسسي للعمل الخارجي الأوروبي. كفكرة، تم طرحها لحظة معاهدة أمستردام 1997(دخلت حيز التنفيذ 1999)، في حين أن معاهدة لشبونة حددت بالتأكيد وظيفة الممثل الأعلى؛ خاصة وأن مشاريع التعاون مع دول ثالثة كانت بحاجة لدعم دبلوماسي. أول من كلف بالمهمة كان وزير الخارجية الإسباني والأمين العام السابق لحلف الأطلسي "خافيير سولانا" (1999-2009)؛ ومع ذلك، لا يزال وضع المنصب غير مستقر نتيجة تقاطعه مع نطاق تدخل رئيس المفوضية أولاً، ومع نظام القيادة الثلاثية " الترويكا" المسؤولة عن وضع الخطط الكبرى للعمل الخارجي والأمني المشترك داخل المجلس الأوروبي.¹ بالإضافة إلى "خافيير سولانا"، تسلم المنصب إلى حد الآن ثلاثة شخصيات وهم كالتوالي السياسية البريطانية "كاترين اشتون" (2009-2014)، الدبلوماسية الإيطالية " فيديريكا موغيريني " (2014-2019)، والنائب الإسباني "جوزيب بوريل" منذ 1 ديسمبر 2019.

إلى ذلك، قبل البحث في مهام "الممثل الأعلى للشؤون الخارجية وسياسة الأمن" يجب تحديد موقعه داخل النظام المؤسسي الأوروبي، إضافة إلى إجراءات التعيين وانتهاء المهام . في هذا الشأن، تعيين الممثل الأعلى (HR) عملية غاية في التعقيد لأنها تستدعي مشاركة عدد من المؤسسات الأوروبية المختلفة والنشطة في العمل الخارجي، فالمادة 18 من معاهدة لشبونة أوضحت بشأن التعيين كما يلي :

- **يعين الممثل الأعلى من قبل المجلس الأوروبي الذي يعمل بأغلبية مؤهلة، وبموافقة رئيس المفوضية.**

البرلمان هو كذلك يعتبر طرفاً في عملية التعيين، وهذا لأن الممثل الأعلى هو نائب رئيس المفوضية التي تخضع للتصويت من قبل البرلمان، في حين لم تحتوي معاهدة لشبونة على أي مدة للعهد، فمن المنطقي أنها - أي العهدة - ترتبط بوجوده كنائب رئيس المفوضية الأوروبية. فيما يخص إنهاء المهام والاستقالة، المجلس الأوروبي يمكنه إنهاء عهدة الممثل الأعلى من خلال الحكم والتصرف بأغلبية مؤهلة (للمزيد حول هذا النظام أنظر الفصل الأول)؛ من جانبه، يمكن لرئيس المفوضية الطلب من الممثل الأعلى تقديم استقالته، والتي تستدعي العودة للمجلس الأوروبي

¹ Antoine Feron , " Le haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité", **Courrier hebdomadaire du CRISP**, N° 2183-2184, 2013, PP 6-7.

للموافقة عليها. البرلمان يمكنه كذلك اعتماد اقتراح بتوجيه اللوم للمفوضية الذي يؤدي الى استقالة جميع مفوضيها، بما فيها نائب الرئيس الذي هو الممثل الأعلى للشؤون الخارجية والأمن.¹ على كل، الممثل الأعلى يتحمل ثلاث مسؤوليات رئيسية، يطور مخرجات العمل الخارجي المنبثقة عن المجلس الأوروبي، يرأس مجلس الوزراء الأوروبيين للشؤون الخارجية، وهو مكلف أيضا بمنصب نائب رئيس المفوضية الأوروبية. عموما، تتمثل مهام الممثل الأعلى للشؤون الخارجية وسياسة الأمن، في مايلي:

- يقود السياسة الخارجية والأمن المشترك للاتحاد؛
- يساهم من خلال اقتراحاته في بلورة هذه السياسة وينفذها أصالة عن المجلس الأوروبي، ويسهر على تنفيذ القرارات المتخذة في هذا المجال؛
- يمثل الاتحاد الأوروبي في المسائل التي تتعلق بالسياسة الخارجية والأمن المشترك، ويعبر عن موقف الاتحاد داخل المنظمات الإقليمية والدولية؛
- يمارس سلطته على الجهاز الأوروبي للعمل الخارجي، وعلى ممثلات الاتحاد الأوروبي في الدول الأخرى ولدى المنظمات الدولية.²

الممثلة العليا للشؤون الخارجية وسياسة الأمن ليست مؤسسة اتحادية صانعة للقرار الخارجي والأمني، وإنما قناة اتصال بين خمس مؤسسات أوروبية تشارك كلها في بلورة التصرف الخارجي للاتحاد الأوروبي، وتحدد طبيعة التهديد المحتمل لشعوب أوروبا؛ أولها المجلس الأوروبي (رؤساء الدول والحكومات)، المفوضية، المجلس (تجمع وزراء القطاعات)، البرلمان، وأخيرا محكمة العدل الأوروبي.

1. أي دور داخل المفوضية الأوروبية؟:

للممثل الأعلى منصب خاص داخل المفوضية باعتباره نائب رئيسها؛ فله حق المبادرة بالقوانين بكونه يجمع بين الصفتين (ممثل أعلى ونائب رئيس)، كمثل أعلى وبحسب الضرورة، بموافقة أو بدون موافقة المفوضية، يجوز له التدخل في توجيه العلاقات الخارجية للاتحاد الأوروبي في شقها الاقتصادي الشامل، أو حتى قطع العلاقات الاقتصادية والمالية مع مجموعة أو دولة مع ثالثة؛ في حين يؤخذ القرار النهائي في اجتماعات المفوضية مع المجلس والمجلس الأوروبي.

2. مهامه داخل مجلس الاتحاد الأوروبي (مجلس الوزراء):

داخل مجلس الشؤون الخارجية، يلعب أيضا الممثل الأعلى دور الوسيط؛ فمثلا إذا أعلن عضوا في المجلس (وزير خارجية دولة عضو) أنه ولأسباب تتعلق بالسياسة الوطنية والحيوية لدولته يعارض

¹ Antoine Feron ,Op.cit., P10.

² أو شريف ضياء الدين، " موقف الجزائر من السياسات الأمنية للحلف الأطلسي والاتحاد الأوروبي في المتوسط، بعد الحرب الباردة"، مرجع سابق، ص 168.

قرار اتخذ بالأغلبية المؤهلة، يتشاور الممثل الأعلى مع الدولة العضو المعنية للوصول لحل مرضي للأطراف، إذا استحالة المصالحة يحيل المجلس المسألة إلى المجلس الأوروبي الذي يبت فيه بالإجماع.

3. وجوده داخل المجلس الأوروبي (اجتماع رؤساء الدول والحكومات)

إضافة إلى صلاحية تعيين الممثل الأعلى للشؤون الخارجية وسياسة الأمن التي يحوزها المجلس الأوروبي، معاهدة لشبونة لم توضح صراحة العلاقة بين الممثل الأعلى ورئيس المجلس الأوروبي، ذلك أنها تنص على أن هذا الأخير يضمن على مستواه التمثيل الخارجي للاتحاد دون المساس بصلاحيات الممثل الأعلى؛ وبالتالي فمهمة التمثيل الخارجي يشترك فيها الشخصين، هذا الوضع يشكل عقبات في وجه توحيد الرؤى خلال العمل الخارجي للدول الأعضاء تحت مظلة الاتحاد الأوروبي.

4. العلاقة مع البرلمان :

الممثل الأعلى باعتباره نائب رئيس المفوضية يجب أن يوافق على تعيينه البرلمان عن طريق التصويت بالإجماع، كما أن اقتراح اللوم الذي أقرته معاهدة لشبونة يمكن أن يؤدي إلى استقالة قسرية لجميع المفوضين بما فيهم الممثل الأعلى، كما أن المعاهدة تنص على مشاوره البرلمان الأوروبي بانتظام بشأن الجوانب الرئيسية والخيارات الأساسية لعمله. لكن دور البرلمان تجاه السياسة الخارجية والأمن بشكل عام ضعيف نوعا ما، بحيث يمثل السلطة الأخلاقية وهي وظيفة غير كافية لجعله لاعبا رئيسيا في هذا المجال.

5. العلاقة مع محكمة العدل الأوروبية:

محكمة العدل لا تحوز صلاحيات في مجال السياسة الخارجية والأمن المشترك، ولا يمكنها التعليق على القرارات المتخذة في هذا المجال، ومع ذلك، توجد استثناءات تمنح للمحكمة بعض السلطات، أولها يعود للمحكمة التأكد من أن تنفيذ السياسة الخارجية والأمن المشترك لا يخل بروح المعاهدات الأوروبية، وهذا عبر مراجعة شرعية القوانين الصادرة عن أعمال المجلس، المفوضية، البرلمان وحتى المجلس الأوروبي، كما يمكنها اعتماد شكوى المفوضية أو المجلس بشأن توقيف الممثل الأعلى عن مهامه.¹

يمكن القول أن منصب الممثل الأعلى للشؤون الخارجية والأمن يصب في إطار محاولات الاتحاد الأوروبي وضع إستراتيجية كبرى موحدة للعمل الخارجي بين الدول الأعضاء، فلحد الآن لم تتمكن هاته الأخيرة من الاتفاق على إستراتيجية كبرى واحدة تجاه القضايا المحورية في العالم لاسيما

¹ Antoine Feron ,Op.cit., PP12-33.

قضايا الديمقراطية والتنمية، التدخل العسكري، محاربة الإرهاب..، وبالتالي لا يمكن الحديث في الوقت الحالي عن سياسة خارجية واحدة للدول الأعضاء تحت مؤسسة للاتحاد الأوروبي.

من جهة أخرى، المجلس الأوروبي باعتباره المؤسسة التي تمارس فيه الدول الأعضاء صلاحياتها الكاملة، لا يزال القناة التي تحمي "سيادة الدول الأعضاء" من أي طابع فوق قومي للسياسات من بينها السياسة الخارجية والأمن المشترك؛ فالممثل الأعلى لا يمكنه اليوم فرض رؤيته تجاه الأبعاد الخارجية للهجرة واللجوء مثلا ولا حتى وقف الاتفاقيات الثنائية للدول الأعضاء مع دول ثالثة في هذا المجال، ذلك أن مصيره على رأس جهاز العمل الخارجي مرتبط بقرارات الدول الأعضاء داخل المجلس الأوروبي، في حين لا تعدو مهمته حدود التنسيق بين المؤسسات الأوروبية لتوضيح أسس مخرجات العمل الخارجي الذي تريده الدول الأعضاء داخل الاتحاد الأوروبي، في مقدمتها العلاقات الاقتصادية والتجارية الخارجية.

المبحث الثالث: توسع الإتحاد الأوروبي، اختلال للتوازن من أجل بناء سياسة أوروبية موحدة للهجرة واللجوء؟

البحث في السياسة الأوروبية للهجرة واللجوء اليوم يقودنا إلى البحث عن الحدود التي تبدأ وتنتهي فيها هاته السياسة؛ في هذا الشأن تمثل سنة 2004 سنة التوسع الحماسي للاتحاد الأوروبي بشكل رئيسي نحو شرق القارة الأوروبية، بضمه 13 دولة إلى حد الآن (آخرها كرواتيا سنة 2013). فهاته العملية حملت معها تساؤلات عبرت عنها عديد النخب الأوروبية تتعلق أساسا بالأسباب التي دفعت الاتحاد الأوروبي إلى ضم هاته الدول، من جهة، ومن جهة أخرى الدوافع التي شجعت من دول الماضي الشيوعي قبول الانضمام. فالمخيل الأوروبي (الغربي) تجاه مجتمعات هاته المناطق يحمل صورة نمطية بأنها أقل أوروبية ذلك أنها تحمل قيم قد لا تستطيع الاندماج في مفاهيم كالاقتصاد المفتوح، الليبرالية السياسية، الحدود المفتوحة...¹

فمن خلال الدفع بحدوده إلى الشرق، يفتح الإتحاد الأوروبي على نفسه ورشات إصلاحية تتعلق أساسا بنمط الإدارة السياسية، الاقتصادية، الأمنية، وحتى الاجتماعية الثقافية في دول كانت تُعتبر إلى وقت قريب "مناطق عازلة" بينها وبين التهديد الخارجي (العلاقات مع روسيا خاصة)، هذا التوسع أدى إلى إعادة تشكيل مشهد الهجرة واللجوء في أوروبا.²

في جو من الحدود المفتوحة التي تسمح لمجتمعات الشرق التنقل بدون ضوابط إدارية وقانونية، كما تسمح نفس هذه الحدود لقوافل المهاجرين واللاجئين الولوج للاتحاد الأوروبي؛ ما هي السياسة التي يركز عليها الإتحاد في إدماج مناطق جديدة لمنظومته القيمة الشاملة؟ وماهي انعكاسات توسعه هذا على إدارته وتسييره لظاهرة الهجرة واللجوء ؟

المطلب الأول: المرافقة السياسية والاقتصادية للدول المنضمة والمرشحة للانضمام

على خلاف عملية انضمام دول أوروبا الشرقية إلى حلف الناتو التي تعتبر عملية أمريكية بامتياز، يمثل توسع الإتحاد الأوروبي ابتداء من سنة 2004 حدثا تاريخيا بالنسبة للقادة الاتحاديون، ذلك أنه أكمل عملية إلحاق أوروبا الشرقية بنظام اقتصاد السوق وبالقيم الليبرالية. ومع ذلك، عملية الانضمام هاته كلفت الإتحاد 4.7 مليار أورو بين العامين 2004-2006، فعلى الرغم من عدد الدول المنضمة إلا أنها لا تعتبر زيادة في ثراء أوروبا بل ستتسبب في انخفاض الإنتاج الداخلي الخام للفرد الأوروبي بفعل متطلبات ربط اقتصاديات هاته الدول بالمنظومة الاقتصادية للاتحاد الأوروبي؛ ومع ذلك عملية التوسع ستمنح لهذا الأخير قوة تفاوضية مع الفواعل الدولية الأخرى - خصوصا مع

¹ Cyril Blondel, " Penser la relation à l'autre. L'élargissement de l'Union européenne vu depuis la frontière Serbie/Croatie", **Politiques des frontières**, Paris : La découverte, 2018, PP 93-94.

² Mirjana Morokvasic, " Migrations en Europe : l'impact de l'élargissement à l'Est de l'Union", **Revue internationale et stratégique**, N°50, Février 2003, P86.

الدول القوية اقتصاديا -، وستزيد من جغرافيته بحجم الربع، وإضافة سكانية تقدر ب 75 مليون نسمة.¹

في هذا الشأن، تم إنشاء في جانفي 2007 ما يسمى " أداة المساعدة قبل الانضمام" IAP) l'Instrument d'aide de préadhésion الذي عوض برامج التعاون القديمة، بهدف تحضير الدول المرشحة للانضمام وتقييمها خاصة من ناحية مطابقتها لمعايير وشروط الاتحاد الأوروبي السياسية (احترام الديمقراطية ودولة القانون) والاقتصادية (التكيف مع اقتصاد السوق) والقانونية خاصة (الاستعداد لتنفيذ القانون الأوروبي الاتحادي).²

الفرع الأول: مسار الانضمام عبر أداة المساعدة (IAP)

هو آلية لتحضير ودعم عملية الانضمام للدول الملتحقة حديثا بالاتحاد الأوروبي من خلال تعزيز أدائها المؤسسي، التعاون عبر الحدود، والتنمية الاقتصادية والاجتماعية. بميزانية قدرها 11.7 مليار أورو خلال الفترة 2014 - 2020 و 12.6 مليار أورو خلال الفترة 2021-2027، تتيح هذه الأداة للاتحاد دعم الإصلاحات في البلدان المرشحة للانضمام في مختلف المجالات مثل الطاقة والصناعة، الزراعة والتنمية المحلية، وحقوق الإنسان والمشاركة السياسية.

يتم توجيهها على شكل أغلفة مالية بعد إعلان مناقصات لمراكز البحث في جميع القطاعات، السلطات المحلية والوطنية، الإدارات، المؤسسات التعليمية والجامعية، الشركات ومراكز التدريب. بعدما استفادت منها الدول المنظمة طوال الفترة 2003-2013، يجري صرفها حاليا لعدد من الدول المرشحة للانضمام مستقبلا على رأسها ألبانيا، مقدونيا، الجبل الأسود، صربيا، وتركيا، البوسنة وكوسوفو.³ يتم تنفيذها عبر المفوضية الأوروبية وبتقدير وتلخيص من مديرية " الجوار ومفاوضات التوسع" Voisinage et négociations d'élargissement.⁴

مسار الانضمام يمكن تعريفه بطريقتين، بالمعنى الدقيق للكلمة يتعلق بالتقديم الرسمي لطلب العضوية التي من الممكن أن تقبل أو لا تقبل؛ في حين المعنى الواسع تستوعب الإشارة للمجلس الأوروبي لاحتمال دخول أعضاء جدد وتطوير إجراءات تحضيرية بناء على خصوصيات كل بلد طالب للعضوية، ومن تم وضع برنامج خاص وشروط معينة ووضع مفاوضات في سياق أوسع على

¹ عبد النور بن عنتر، "مغازي وأهداف توسيع الاتحاد الأوروبي"، من الموقع : <https://bit.ly/3c6U57F>، تصفح يوم: 2019/11/12.

² Cyril Blondel, Op.cit.,P 93.

³ Valentin Ledroit , " Instrument d'aide de préadhésion – IAP-", du site : <https://bit.ly/3wRmSXx> , consulté le 21-11-2019.

⁴ Pour plus, veuillez consulter : https://ec.europa.eu/regional_policy/fr/funding/ipa/.

حسب كل دولة معنية وتريد الانضمام(مثلا الشروط الموضوعة لتركيا غير تلك الموضوعة لصربيا مثلا).¹

دول أوروبا الوسطى والشرقية تقدمت بطلب الترشح للعضوية ابتداء من مارس 1994 بالنسبة للمجر ورومانيا وبولونيا، ديسمبر 1996 بالنسبة لسلوفاكيا، تركيا في أبريل 1987، قبرص ومالطا في جويلية 1990؛ ومع ذلك، التقدم بطلب لا يؤدي إلى الافتتاح التلقائي للمفاوضات، وإنما تتوقف وتعتمد على قرار المجلس الأوروبي وحده، بحيث يكلف المفوضية الأوروبية بوضع "كتاب أبيض" بشأن السوق الداخلية والتي يتعين على الدول المرشحة تبني شروطه الإصلاحية والتي يتم تنفيذها بواسطة الأغلفة المالية لأداة المساعدة. الاتحاد الأوروبي وفيما يخص دول أوروبا الوسطى والشرقية قرر إطلاق إجراءات الانضمام سنة بعد تلقيه طلب الانضمام من هذه الدول.²

تجدر الإشارة، أن الأساس في مسار الانضمام هو ما يطلق عليه " المراحل الانتقالية للاندماج" وهي في مجملها الصلاحيات الوطنية التي تطلبها الدول الراغبة في الانضمام من جهة، وتطلبها الدول الأعضاء عبر الاتحاد الأوروبي (ممثلا في المجلس الأوروبي) من جهة أخرى. كما أن هذه الفترات الانتقالية استثنائية ومحدودة في الوقت والنطاق، ومرفقة بخطة تنفيذ في القطاعات التي وردت في الكتاب الأبيض؛ في حالة تجاوز المرحلة الانتقالية وتحقيق الشروط الإصلاحية ومراقبتها تتم عملية الانضمام عن طريق معاهدة بين الطرفين.³

الفرع الثاني: تحديات عملية التوسع من المرحلة الانتقالية إلى الاندماج

مثل تاريخ 16 أبريل 2003 يوم عقد معاهدة في أثينا حول انضمام عشرة دول دفعة واحدة منها من كانت في الأمس القريب مركزا متقدما للشيوعية (بولندا، التشيك، سلوفاكيا، سلوفاكيا، استونيا، لاتفيا وليتوانيا)، غمرة الخروج من الشمولية والاقتصاد الموجه إلى السوق الحرة الأوروبية وحدودها المفتوحة، هذا التوسع أعتبر ختما لتوحيد أوروبا كاملة منذ نهاية الحرب العالمية الثانية؛ ومع ذلك، يمكن لهذا التوسع أن يكون سببا في ضعفها وانقسامها، بسبب مخاوف حول مدى قدرة تحقيق التنسيق والبقاء في اتحاد موسع. فاعتبارا من ماي 2004، ستصبح غالبية الدول الأوروبية، بإرادتها الديمقراطية، أعضاء متساوية في نموذج سياسي- قانوني، اقتصادي، واجتماعي ثقافي خاصة، مشترك ومُلزم؛ الأمر الذي يعتبر تحد تاريخي جديد للبناء الأوروبي مع فرص كبيرة لمجتمعاته ومخاطر جمة أيضا.⁴

¹ Jean d'Haussonville, " Le processus d'adhésion : cet élargissement est-il le mieux préparé dans l'histoire de l'Union ? ", **Pouvoirs**, N°106, Mars 2003, P7.

² Ibid., P16.

³ Ibid., P35.

⁴ Jacques Rupnik, " De l'élargissement de l'Union à l'unification de l'Europe", **Pouvoir**, N°106, Mars 2003, P42.

1. جغرافيا سياسية جديدة لأوروبا:

هذا التوسع الأخير للاتحاد الأوروبي أفقد فكرة "ما بعد الشيوعية" (الصراعات وحروب اليوغسلافية خاصة) أهميتها، ذلك أن دول أوروبا الشرقية اختارت وبصفة نهائية الولج إلى العالم الليبرالي بكل تجلياته؛ وفي حالة تم ضم دول مرشحة كآلبانيا والبوسنة والهرسك وبيلاروسيا فهذا معناه أنه سيكون للاتحاد حدود مباشرة مع فيدرالية روسيا، والتعاون والشراكة بينهما ستعتمد في جزء كبير منها على قدرة روسيا الانتقال من إمبراطورية إلى دولة قومية، وهو الأمر المستبعد لأن تكوينها التاريخي تأسس على التوسع الحدودي.¹

الاتحاد الأوروبي عبر توسعه هذا يحاول تصدير الرفاهية الاقتصادية عبر المجتمع الأمني (أمنه العلاقات الاجتماعية عبر الديمقراطية والأمن الإنساني) لجميع شعوب المنطقة كبديل للإمبراطورية، فالسؤال الرئيسي حول علاقته مع روسيا كوريث تاريخي للاتحاد السوفيتي، سيكون حول التطورات الجارية في آخر الحدود الفاصلة بينهما وهي أوكرانيا، بولونيا وبيلاروسيا²، الأمر الذي سيؤدي بدون شك مستقبلا إلى مزيد من التوتر وعدم الاستقرار (أزمة المهاجرين على الحدود البولونية البيلاروسية في نوفمبر 2021 تحصيل حاصل للتغير الجيوسياسي للاتحاد الأوروبي، سنتطرق إليه في بقية المبحث).

الخريطة الجيو- سياسية الجديدة لأوروبا بعد التوسع نحو الشرق



المصدر : <https://bit.ly/3pX6BNM>

¹ Op.cit, P45

² Ibid., P 51

2. الهوية الغامضة لأوروبا:

حدود الاتحاد الأوروبي الموسع "استثنائية وخاصة"، ذلك أنها لم تتطور بشكل طبيعي وعضوي للإنسان الأوروبي عبر التواصل المجتمعي، وإنما عبر مؤسسات فوق قومية تحاول فرض استيعاب جميع السكان التي تشملهم هاته الحدود في ثقافة وهوية واحدة. كما أن العديد من الدراسات تشير لرغبة شعوب أوروبا الشرقية التوقف عن العيش في الجزء الخاطئ من أوروبا، أين كانوا محصورين من قبل النظام الشيوعي، في حين ينظر إليهم في الغرب الأوروبي الرافض للهوية الأوروبية - والمتشبث بروح الأمة القومية بمثابة المههد لهاته الأخيرة؛ الأمر الذي أدى إلى ظهور خطا فاصلا للهويتين.

كذلك، توسع الحدود وسَّع من المجموعات البشرية المكونة للاتحاد، وفي نفس الوقت حمل تساؤلات حول الأوروبي، هل هو المسلم المولود في آسيا بجواز سفر ألباني؟ أم الطفل المولود لأبوين أفريقيين على أرض أوروبية؟ الصيني من هونغ كونغ الذي يشتري مطعما في لاتفيا أو السويد؟ أم الغجري من رومانيا؟ أم الأكراد الذي يعبرون جبال الألب ومقدونيا آتين من تركيا؟ كل هؤلاء يدفعهم الوعي بأن الحقوق الاجتماعية تعتمد على الوجود المادي داخل الحدود الإقليمية الجديدة، التي تحاول السلطة الجديدة دمجهم فيها، وتعطيهم فرصة الاستقرار في المدن الأوروبية الكبيرة على غرار باريس، برلين وروما...¹؛ مع اختفاء الانقسامات الايديولوجية في أوروبا، عادت الانقسامات الثقافية بين المسيحية الكاثوليكية الغربية، والمسيحية الأرثوذكسية، والإسلام، إلى الظهور في الفضاء العام وعلى شاشات الإعلام؛ هذا ما يميز الخط الفاصل بين دول البلطيق وروسيا، بين بيلاروسيا وأوكرانيا وبولونيا، بين أوكرانيا الغربية الأكثر كاثوليكية ونظيرتها الشرقية الأرثوذكسية، ووسط أوروبا ذو الأغلبية البروتستانتية، في حين شعوب جنوب شرق أوروبا يتشاركون في الثقافة الأرثوذكسية والإسلامية بحكم أنهم كانوا يتبعون تاريخيا إلى الإمبراطوريتين العثمانية والقيصرية²؛ كلهم مدعوون للاندماج في الثقافة الليبرالية الديمقراطية التي ظهرت في العالم الكاثوليكي.

3. التحدي الديموغرافي - التنموي:

علاقة الإنسان بالخطط التنموية الكبرى تلعب دورا محوريا في بنية الكيانات والفواعل السياسية، بمعنى، التطور الديموغرافي - البشري - لهاته الأخيرة، يتحكم في عملية تقسيم وتوزيع الموارد، والخطط التي من شأنها تحقيق الاستقرار والاستمرار، من جهة؛ وي طرح من جهة أخرى إشكالات كبرى ترتبط بالعمل، البطالة، الضمان الاجتماعي، الشيخوخة.

¹Alina Mungiu-Pippidi , " Confiner l'Europe, un jeu infini ", *Pouvoirs*, N°106, Mars 2003, , PP133-135.

² Ibid., P139.

فمثلا الدول العشر المنظمة ابتداء من 2004 تمثل ما يساوي 175 مليون نسمة تضاف إلى 380 مليون نسمة الموجودة، ليلعب عدد سكان الاتحاد الأوروبي حوالي 500 مليون نسمة، مما يضعه في مراتب متقدمة مع الولايات المتحدة الأمريكية وروسيا من حيث عدد السكان¹؛ ومع ذلك، هذا الارتفاع يتقاطع مع مشكلة تباين النسب داخل أراضيه، فالتوازن الطبيعي للأعضاء الجدد من أوروبا الشرقية (دول غير مستقبلة للهجرة) سلبي في كل مكان (ضعف عدد المواليد مقارنة مع الوفيات)، في حين دول كألمانيا، فرنسا، إيطاليا، ودرجة أقل اليونان تسجل معدلات ايجابية بفعل عامل الهجرة². على الرغم من أن ارتفاع نسبة كبار السن والشيخوخة هي نتيجة للتكفل الاجتماعي والصحي الكبير الذي توفره الدولة للمواطن، إلا أنه يمثل أهم التحديات التي سيتعين على الاتحاد الأوروبي مواجهتها في السنوات القادمة؛ وهي بالدرجة الأولى التأثير على سوق العمل والإنتاج والنمو الاقتصادي، فعلى المدى البعيد سيبدأ عدد السكان في سن العمل في الانخفاض مع تقاعد عدد كبير من العمال الحاليين؛ وفي درجة ثانية تظهر مشكلة التأمين الاجتماعي والنفقات العامة، هاته الأخيرة ستجعل منها الشيخوخة في نسب عالية، فالاتحاد الأوروبي يتوقع زيادة الإنفاق العام المرتبط بالعمر من 3 إلى 4% من الناتج المحلي بين عامي 2004 إلى 2050؛ وبالتالي يمكن للموارد المالية العامة أن تصبح غير مستدامة في عديد من الدول الأعضاء، وتهدد التوازن المستقبلي لأنظمة المعاشات التقاعدية والحماية الاجتماعية بشكل عام بين جميع الدول الأوروبية.³

إلى ذلك، ثمانية من أصل عشرة دول وافدة جديدة هي دول كانت تحت سيطرة الاتحاد السوفيتي لعقود من الزمن، فكيف يمكن للعنصر البشري فيها من الاقتصاد الموجه إلى اقتصاد السوق الذي تحكمه قواعد حرية تنقل الأفراد، السلع، رأس المال والخدمات، وتلغى جميعه الحدود المادية، مستوى المعيشة هنالك منخفض أيضا بحيث يكسب العامل الماهر 200 أورو هناك في حين يمكن أن يتضاعف عشر مرات في أوروبا الغربية؛ فمن الواضح هذا التباين سي طرح مشكل البطالة وعدم التوازن المناطقي فهل سيتنقل أفراد أوروبا الشرقية إلى المنطقة الغربية أم ستنقل الشركات الكبرى إلى الدول الشرقية حيث العمالة أرخص؟ ماهي عواقب الهجرة الأوروبية الداخلية؟ وهل يمكن لفرنسا وألمانيا وإسبانيا وإيطاليا أن تقبل بوصول مئات الآلاف من العمال المهاجرين "الأوروبيين" الذين يمكنهم التنقل بكل حرية؟⁴

¹ Huot-Pleurot, " L'élargissement de l'Union Européenne, Un défi à relever ", du site : <https://bit.ly/3FQcfrp>, consulté le 16-12-2019.

² Jean-Paul SARDON, " L'Europe face au défi du déclin", **Constructif**, N°14, Juin 2006, P12.

³ Commission européenne, **L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité**, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2006, PP 6-8.

⁴ Huot-Pleurot, Op.cit.

في هذا الشأن، أكدت استطلاعات الرأي في الدول الأعضاء الغربية حالة الشك المسيطرة على مجتمعاتها بخصوص الاستعداد للتوسع نحو مناطق جديدة في الشرق، فالدراسة التي قام بها الباحث الفرنسي Jean d'Haussonville باعتماده على مركز الاستطلاع Eurobaromètre توصل إلى ما نسبته 3% من المستجوبين عبروا إيجاباً عن استعداد الاتحاد والدول المرشحة لإتمام عملية الانضمام، في حين تراوحت النسب الباقية بين الحياد وعدم الاستعداد خاصة في الدول الاسكندنافية ودول كفرنسا وإيطاليا واليونان والبرتغال؛ فالشكوك تتعلق بقدرة المفاوضين على حماية سكان الدول الأعضاء من عواقب العضوية والتوسع على الحياة اليومية والتوظيف، المنافسة والنمو الاقتصادي!¹

المطلب الثاني: إعادة رسم الحدود الداخلية، نحو مشهد آخر للهجرة واللجوء وللسياسات الفوق قومية

يعد سؤال "الحدود" من بين الأسئلة الرئيسية الذي يطرحها موضوع "التعاون والتكامل الأوروبي"، باعتبارها - أي الحدود - الأداة المفضلة للعمل أثناء التوسع؛ الاتحاد الأوروبي بعملية هاته يغير المعطيات ويحدث نقلة نوعية، ذلك أن الحدود التي كانت تفصل بين الأمم والدول أضحت الآن وسيلة للربط بينها. فمن خلال مطالبة دول ذات سيادة ومستقلة بإضفاء الطابع المؤسسي على تعاونها على حدودها، فمعناه الطلب منها إنهاء الفصل في السياسات، وقبول هاته الأخيرة الآتية وراء حدود كانت تعتبر إلى وقت قريب مناطق أجنبية، وحث الأقاليم وسكانهم بعد عقد من النزاعات الدومية على التعاون.²

تدرجياً، منذ اتفاقية شنغن أضحت سياسات الهجرة واللجوء في جزء منها (التنقل وعبور الحدود) مجال اختصاص الاتحاد الأوروبي، لكن بعض قواعد التعاون الأوروبي في هذا المجال تجعله غير محتمل، لاسيما باتحاد يضم 27 عضو؛ إضافة إلى ذلك، لا يركز هذا العمل الأوروبي المشترك على الإجراءات التشريعية فقط، وإنما يتعداه إلى العديد من العمليات المشتركة، كذلك التي يتم تنسيقها بواسطة وكالة " فرونتكس " Frontex الكائن مقرها في فارسوفيا ببولونيا.

توسع حدود الاتحاد الأوروبي جعلت من سياساته للهجرة واللجوء تهتم بإدارة هاته الحدود أكثر من اهتمامها بتنظيم خصوصيات التدفقات، وهي سياسة غير منسجمة وغير تضامنية بشكل كبير، وليست أوروبية، لان دوافع صنعها بعيدة عن سيادة الاتحاد نفسه؛ الأمر الذي يظهر الفجوة بين عرض هذه السياسة ومخططاتها الحقيقية³. هذا التغيير، يطرح اليوم نقاشات داخلية حول مستقبل عبور الحدود من قبل مجتمعات تنتمي إلى مناطق " أقل رفاهية" نحو منطقة "منتجة للثروة" بطريقة قانونية

¹ Jean d'Haussonville, Op.cit., P6.

² Cyril Blondel, Op.cit., P 96.

³ Virginie Guiraudon, "Les effets de l'europeanisation des politiques d'immigration et d'asile", *Politique européenne*, N°31, Février 2010, PP8-9.

(بحكم الانتماء لاتحاد موسع رفع حدوده)، إضافة إلى مسألة تفويض تسيير الحدود الوطنية لمؤسسات فوق قومية.

الفرع الأول: حركة الأفراد من شرق إلى غرب أوروبا، حول حتمية التمييز بين الهجرة وحرية التنقل
الطابع القانوني لتنقلات الأشخاص من دول أوروبا الشرقية إلى غربها، أضحى قضية الساعة داخل المنتديات العلمية والإعلامية داخل الدول الأعضاء الغربية؛ فالنسبة لبعض المراقبين سيحل "الشرق" محل "الجنوب" كخزان للعمالة المختارة، والتي تتلاءم إلى حد ما مع خصوصيات الثقافة الغربية (التراث الديني المشترك)؛ في حين يرى البعض الآخر أن سوق العمل سيكون أمام حتمية إعادة تنظيمه نتيجة تعدد الأجزاء المشكلة له (قيمة العمل، أصل وجنسية العامل، نوع العمل المطلوب في السوق..). أما شريحة أخرى من المهتمين بالشأن الأوروبي، فتري أن الشرق لا يعدو أن يكون مجرد "جنوب جديد" الذي سيغلب طبقات جديدة من السكان المحفوفين بالمخاطر، الذين لن يختلفون في سلوكهم الاجتماعي والسياسي عن هؤلاء الآتين من الجنوب! بل وصل الأمر إلى حد المقارنة بين السلوك الديني الأصولي للكاثوليك الشرقيين ومسلمي الجنوب، خاصة بعد تعديلات دستورية قامت بها بعض الائتلافات السياسية في بولونيا وسلوفاكيا. أسئلة أخرى سنثار مثلا حول ماذا سيحدث بعد انضمام رومانيا وبلغاريا عندما نعلم حضور مواطنيهم بكثافة في سوق العمل السوداء داخل الاتحاد الأوروبي؟ وما هو مصير الأجانب المقيمين بطريقة قانونية (من آسيا خاصة) في هاته الدول في ظل نظام شنغن؟¹

هذا الوضع، خلّف نمطا فكريا واجتماعيا في تناول ظاهرة تنقل الأفراد داخل الاتحاد خاصة في غربه، ذلك أنه سمح بظهور مفاهيم ك" المهاجرين الفقراء اللذين يملكون حق حرية التنقل"، أو "الهجرة بعد التوسع"؛ نتناول هاته الأطروحات مواطني دول أوروبا الوسطى والشرقية المنظمة ابتداء من سنة 2004، وكذلك المهاجرين من جميع الدول المرشحة للانضمام، والمرشحة المحتملة، والمجاورة للاتحاد الأوروبي بسبب الإقليم. السؤال المطروح اليوم هو ما إذا كان الأفراد الذين هاجروا ما بعد التوسع يتبعون المسار الكلاسيكي للمهاجرين الغير أوروبيين (طلب تصاريح إقامة، عملية ومساير للإدماج...) أم أنه يجب عليهم أن يصبحوا مواطنين أوروبيين؟ ما هو أفضل خيار بالنسبة للاتحاد الأوروبي اليوم في تسييره لظاهرة تنقل الأفراد بعد التوسع؟²

المقاربات الديموغرافية - الاقتصادية مشجعة هنا لتفسير ظاهرة "المتنقلون الأحرار الجدد"، هم أنفسهم يجسدون رغبة أنصار التكامل الأوروبي اللذين يتوقعون نتائج مرضية لما يسمى بـ"أوروبا

¹ Bruno Drweski, " L'émigration est-européenne vers l'Ouest : un nouveau Sud ou un anti-Sud? ", **Outre-Terre**, N°17, Avril 2006, PP378- 379.

² Adrian Favell, " Immigration, migration et libre circulation dans la construction de l'Europe", **Politique européenne**, N°31, Février 2010, P52.

الاتحادية"، التي تتصهر فيها الثقافات عن طريق العامل الاقتصادي والسوق الحرة، والتي ستستفيد منهم حتما الشركات المحلية في المجتمعات التي يتوجهون إليها في تحقيق القيمة، كما يمكنهم - أي هؤلاء المتنقلون الجدد - تلبية طموحاتهم وأهدافهم من التنقل، ويُمكنون مجتمعاتهم المحلية التي جاؤوا منها من تداولات العملات وشبكات الحدود الجديدة، التي ستتحول إلى رأس المال المفضي إلى التنمية في أوروبا الشرقية، وبالتالي سيعمل الجيل الجديد في هاته المناطق على تجاوز حسابات الهوية والانتماء عبر النتائج الايجابية لطرق تحصيل الثروة الجديدة، فهذه الحركة تشكل أكبر تغير اجتماعي في الخمسين عاما الماضية في أوروبا، وتمثل نهاية الفصل بين الشرق والغرب.¹

لكن، الصورة العامة (السياسية والإعلامية) تعكس الموقف السلبي للمجتمعات الغربية كرد فعل على هؤلاء القادمين الجدد، الذين ينظر إليهم على أنهم " مهاجرون " بدلا من اعتبارهم "متنقلون داخل الحدود" (مواطنين أوروبيون جدد)، وبالتالي يمكن تجنيد دعاة " الهوية " في هاته الحالة إذا كان السكان في البلدان المضيفة ينظرون للقادمين من الشرق على أنهم تهديدات بدل من دعم مرحب به للاقتصاديات الوطنية، وهم مجموع الرومانيين في ميلانو وبيلباو، والبولنديين في برلين، والروس واليوغسلاف في باريس وأمستردام.²

وعليه، وضع خط فاصل بين مفهومين اثنين وهما " الهجرة " و " حرية التنقل " أصبح أكثر من ضرورة في خطابات قادة دول أوروبا الغربية، اللذين مازالوا يحافظون على الضبابية في تناولهم للمسألة (لأسباب ترتبط دائما بالمحطات الانتخابية)؛ فحرية التنقل حق مبدئي ومعترف به بموجب المعاهدات الأوروبية المؤسسة والمعدلة، ويختلف عن حق الهجرة إلى بلد ما والعثور على عمل قانوني هناك.

داخل الحدود الجديدة للاتحاد الأوروبي، نَقَدَت الدول الأعضاء المختلفة حق التنقل بطريقة عقلانية فيه نوع من المصلحة الوطنية، وزودته بتنظيم خاص لعمليات الهجرة ولمتطلبات اللجوء؛ لكن لا يمكن أن تكون هناك حرية تنقل رأس المال وما يصاحبه من تنقل للأفراد، مع سيطرة أو إغلاق في وجه السكان الداخليين المهاجرين، لدى يجب التفاوض على التسوية بين المبادئ الليبرالية التي تستجيب لكبرى الشركات المتعددة الجنسيات، وبين الخصوصيات الاجتماعية التي تستجيب لمصالح السكان في الشرق والغرب؛ فمواطني بعض الدول الأعضاء الجديدة لا تزال غير مندمجة بشكل جيد في نظام شنغن، والذي يجب أن يكون مع الرومانيين والبلغار اللذين تحكمهم استثناءات في التنقل الحر.³

¹ Adrian Favell , Op.cit., P53.

² Ibid., P54.

³ Bruno Drweski, Op.cit, PP381-382.

مستقبل نظام حركة الأفراد الداخلية في ظل التوسع يجب أن يبدأ بالتساؤل عن نوع أوروبا التي يريدها الأوروبيون، هل هو على شاكلة رأي علماء الديموغرافيا والاقتصاديون أين يلعب رأس المال دور كبير في نقل الأفراد، أم مشروع آخر للمواطنة الأوروبية؟ على كل، النموذج الذي يتجه إليه الآن هذا النظام هو ذلك الذي يقوم على سوق عمل مزدوج، حيث يشغل الأوروبيون الشرقيون أدوارا ثانوية ومؤقتة، واستغلالية في بعض الأحيان من حيث التكلفة والمزايا مقابل نظرائهم الغربيون، هذا النموذج سيوسع الفوارق العرقية بين الشرق والغرب.¹

يضاف إلى هذا، ما يطلق على تسميته "عقدة التفوق" التي تُستمد من الوجود في الفضاء العام ومن المقارنة مع "مهاجري ما بعد الاستعمار"، فمثلا في البلدان المضيفة المرتبطة تاريخيا بالبحر المتوسط وإفريقيا كفرنسا، يتمتع مهاجري هذه المنطقة بوضع اجتماعي أحسن من هؤلاء "الأوروبيين" القادمين والمتحركين من الشرق، نتيجة معرفتهم للغة البلد المضيف وثقافته التي كانوا مرتبطين بها منذ المدرسة في بلدهم الأصلي؛ هذا الأمر أصبح مصدر لسوء تفاهم بين الفئات الحاضرة في سوق العمل الأوروبي؛ فمثلا يرى الكثير من أصحاب العمل الفرنسيين أن العامل الجزائري هو فرنسي في طباعه وسلوكه أكثر بكثير من العامل "البولوني الأوروبي"، في حين أن الألماني سيكون أكثر ميلا للتأكيد أن سلوك السلفواكي والبولوني أكثر أوروبية من سلوك التركي.²

فالاتحاد الأوروبي اليوم في إطار سعيه عن توحيد الرؤى تجاه ملف حركات الأشخاص الكبرى (حرية التنقل، هجرة، لجوء...)، يجب عليه حل مشكلة الصورة النمطية للهجرة الآتية من الجنوب والتي تطرح عقبة الثقافة واستحالة الاندماج في القيم الأوروبية، والمشكلة الاقتصادية-الديموغرافية التي تطرحها حرية التنقل الآتية من الشرق؛ فالى أي مدى يستطيع الاتحاد الأوروبي - عبر مؤسساته خاصة - تحقيق هذا التوازن في بناء مقارباته الكبرى للهجرة واللجوء؟

الفرع الثاني: أي سياسة أوروبية (فوق حكومية) في مناطق التوسع الجديدة؟

توسع الاتحاد الأوروبي سيطرح تحديات أخرى على صعيد الميزانية، الإدارة، والعمل الميداني؛ فانطلاقا من هذا حاولت الدول الأعضاء سنة 2000 عبر معاهدة نيس استباق الأحداث ومحاولة تغيير تركيبة المفوضية، التمثيل في البرلمان، وثقل كل دولة عضو في عملية الانتخاب بالأغلبية المؤهلة، والأهم من ذلك، وضعية البلدان التي كانت قبل عشر سنوات تحت حكم الأحزاب الشيوعية، والتي تسيطر على الاقتصاديات الموجهة. عموما، تشمل هذه التحديات أساسا كيفية إدارة نتائج ومكتسبات التكامل الأوروبي في مناطق التوسع، تعميق وتوسيع الإصلاح الاقتصادي، خفض معدلات البطالة، تمويل الانضمام، التعامل مع ضعف التأييد للتوسع من قبل بعض الدول الأعضاء.³

¹ Adrian Favell, Op.cit., P57.

² Bruno Drweski, Op.cit., P387 .

³ David Cameron, " Les défis de l'accession à l'Union européenne pour l'Europe post-communiste", **Reflets et perspectives de la vie économique**, Tome 42, Mars 2003, P24.

في نفس السياق، المنضمين الجدد والمرشحين للانضمام يجدون أنفسهم في علاقة غير متكافئة مع البناء الجديد المتمثل في الاتحاد الأوروبي؛ فمن ناحية يتم تنفيذ التدابير المفروضة عليهم دون أن يكون قادرين على المساهمة في صياغتها، فمثلا يغلقون حدودهم الجديدة تحت ضغط سياسي خارجي وليس استجابة لاحتياجاتهم الوطنية؛ وفي الوقت نفسه يطلب منهم الامتثال لسياسات معينة لا تحترمها جميع الدول الأعضاء، وكأننا أمام اتحاد درجة أولى وآخر خاص بالدرجة الثانية.

خلال السنوات الأولى، كانت الدول المنضمة حديثا متعاونة وفي نفس الوقت تحاول حماية مصالحها الخاصة؛ فبدئوا بمراجعة تشريعاتهم المتعلقة بدخول الأجانب وإقامتهم، وكذلك مسألة اللجوء؛ في بولندا عام 1997، المجر وبلغاريا في 1998، جمهورية التشيك عام 1999، وحتى بعض الدول المرشحة كأوكرانيا أعلنت نيتها تلبية معايير الاتحاد المتعلقة بالحدود وأنظمة التأشيرات.¹

تماشيا مع التزاماتها، أعلنت بولندا أيضا سنة 2003 فرض تأشيرات لدخول الروس والأوكرانيين والبيلاروسيين، التدبير الذي تعتبره مؤلما؛ لان هذه المناطق زادت فيها معدلات البطالة نتيجة وقف حركة والتجارة عبر الحدود. المجر هي كذلك اعتمدت قانونا بشأن المجرمين الغير مقيمين على أراضيها، بحيث أحدث شرخا في الروابط التاريخية التي تجمعها مع الأقليات المجرية التي تعيش في البلدان المجاورة (تقدرهم دراسات بحوالي 3 ملايين شخص)، وأوقفت بموجبه التفضيلات الممنوحة إليهم، وهي في مجملها تتعلق بالرعاية الصحية المجانية، التعليم الجامعي المجاني، الحق في العمل داخل المجر لمدة 3 أشهر في السنة الخ...؛ فالكثير رأى في مكتسبات التكامل على أنه تمييز عنصري بين الأفراد فرقته الحدود الجديدة! نفس الأمر كان مع بلغاريا التي فرضت تأشيرات على الروس والأوكرانيين، الأمر الذي أثر مباشرة على قطاعات كالسياحة، ورومانيا التي فرضت تأشيرات على مولدافيا التي تقاسمت معها الرقعة الجغرافية طيلة 40 عاما، أين كانت حركة الأفراد تتم بدون جواز سفر، مما أدى إلى شرخ مجتمعي عميق وصراعات حدودية يمكن أن تكون مصدر لعدم الاستقرار على الحدود الجديدة للاتحاد الأوروبي. وأخيرا جمهورية التشيك، التي جعلت من تشريعاتها أيضا تتماشى مع المكتسبات الاتحادية الجديدة، التي أدت الى ظهور مخاوف من انخفاض السياحة القادمة من روسيا، وصعوبة الحصول على العمالة الرخيصة والتساهل معها في إجراءات العبور، خاصة تلك من أصل أوكراني.²

إلى ذلك، الاتحاد الأوروبي مدعوا اليوم في ظل المتغيرات القيمية - الاجتماعية، والسياسية- الاقتصادية التي أحدثتها تحولات الحدود، أن يحدث توازن بين توجهاته الفوق قومية، وبين الخصائص المحلية الموروثة عن عقود من المنظومة الحكومية الشيوعية الموجهة. فعلى أي أساس يبني الاتحاد الأوروبي سياساته المختلفة تجاه مناطق توسعه الجديدة ؟

¹ Mirjana Morokvasic, Op.cit., P 90.

² Ibid., P91.

في هذا الشأن، الربط بين العامل الاقتصادي- والبشري المتمثل في حركات الهجرة ما بعد التوسع نحو الشرق (الجغرافيا الاقتصادية)، يقودنا إلى البحث في تحولات العملة، الاستثمار المباشر، وعملية نقل المؤسسات الاقتصادية، بتعبير عام : تمويل عملية التوسع؛ وهذا من أجل تحديد أولويات الاتحاد الأوروبي في إنجاح توسعه في هاته المناطق. فبالنسبة لدول وسط وشرق أوروبا فلا مستوى أسعار الصرف الخاص بها، ولا الاستثمارات الحكومية المباشرة، قادرة على تحمل مصاعب شروط الانضمام إلى الاتحاد الأوروبي، على رأسها إصلاح النظام المصرفي.

على رأس هاته السياسة، نجد التبادل التجاري والاقتصادي مع دول لها يد عاملة ماهرة ورخيصة؛ هذا الأخير يجب أن يحتوي قضية انخفاض الأجور وما يترتب عنها من هجرة رأس المال البشري من جهة، و" مسألة عدم المساواة في قيمة العمل" من جهة أخرى مقارنة مع المناطق الغربية لأوروبا¹؛ فكيف يتم توزيع الأنشطة على المناطق الجديدة ذات الخصائص الاقتصادية الغير متجانسة؟ فمن الممكن أن تتعرقل التنمية بسبب رداءة البنية التحتية للنقل مثلا، أو الأهمية المحدودة للسوق المحلي..الخ.² فتوسع 2004 ألزم على الاتحاد الأوروبي تحيين سياساته مع الجيران القدماء اللذين أصبحوا أعضاء جدد، بهدف تسريع التنمية الاقتصادية (المؤدية إلى الرفاهية حسب المؤيدين لفكرة أوروبا الموحدة) وتنسيقها مع غرب القارة.³

مسألة عدم التوازن الاجتماعي في أوروبا ما بعد التوسع، هي كذلك تحصيل حاصل لهذا التحول كما أسلفنا الذكر؛ والتي حاول الاتحاد الأوروبي حلها عن طريق جملة من الإجراءات أولها بما يسمى "نقل مؤسسة الإنتاج" (Délocalisation)، لأن السياسات الاجتماعية على مستوى الأجهزة الاتحادية (رعاية صحية، تأمين على البطالة، تعويضات أخرى..) لا تكاد موجودة وليس لها أدوات تنفيذية داخل الدول الأعضاء، فهاته الأخيرة تتعامل معها بطريقة أحادية أو في إطار الاقتصاد الحر (مخصصة القطاع الاجتماعي).⁴

ارتفعت حصة دول أوروبا الوسطى والشرقية من الاستثمارات الدولية (الأوروبية والأمريكية خاصة) بحوالي 4% من 1998 إلى 2002، لتعرف طفرة ابتداء من سنة 2004 بزيادة مخزون الاستثمار الأجنبي في هذه المناطق ليصل إلى 230 مليار دولار بعدما كن لا يتعدى 3 مليار دولار

¹ Patrick Artus, "Intégration commerciale avec des pays émergents ayant des ressources importantes en main-d'œuvre qualifiée, Quels effets pour les pays européens?", *Revue économique*, Vol 57, Avril 2006, P674.

² Corinne Bagoulla, " Localisation industrielle et spécialisation, Les rôles des infrastructures, des coûts de production et de la taille de marché dans un cadre Nord Sud ", *Revue économique*, Vol 57, Avril 2006, P706.

³ Nicolas Péridy, " La nouvelle politique de voisinage de l'Union européenne Une estimation des potentiels de commerce", *Revue économique*, Vol 57, Avril 2006, P728.

⁴ André Cartapanis et d'autres, " L'hétérogénéité sociale de l'Union européenne après l'élargissement et la question des délocalisations ", *Revue économique*, Vol 57, Avril 2006, P794.

سنة 1999، 80% منها تحت سيطرة الشركات الأوروبية.¹ لكن لم تستقد جميع البلدان المعنية بالانتقال الاقتصادي بطريقة متساوية ومتماثلة من تدفقات الاستثمار الأجنبي، نتيجة الخيارات الإستراتيجية الموجهة للمستثمرين من جهة (القرب من العواصم الكبرى، اتساع السوق المحلية..)، ومن جهة أخرى، حجم المخاطر الموجودة في البلد التي من شأنها تهيئ الشركات الكبرى عن تأسيس فروع لها في هذه البلدان؛ فالمستثمرين يفضلون المشاركة المباشرة في الخصخصة وبناء رأس المال بدلا من الخصخصة الجماعية (العمومية).²

ومع ذلك، عملية نقل الإنتاج هاته يمكن أن تأخذ في معانيها في بعض الأحيان إغلاق وحدات إنتاج في لد ما وفتحها في بلد آخر، من أجل إعادة استيراد السلع والخدمات، أو بهدف الاستفادة من انخفاض التكاليف والرسوم؛ مما قد يؤدي إلى التأثير على التوظيف في سياق الاستعانة بمصادر خارجية لوظائف معينة، وإلغاء التصنيع القائم على نقل التكنولوجيا. لذا يجب ربط عمليات الانتقال هاته بتنوع أنظمتها الاجتماعية - البشرية، فالحجم والتوزيع الجغرافي للاستثمارات وتوزيع رأس المال الأوروبي يجب تقريبهما لتحقيق التوازن واختراق الأسواق المجاورة سريعة النمو. وعليه، الأوروبيون مدعوون إلى الإجابة عن سؤال عدم التجانس الاجتماعي للاتحاد الأوروبي الموسع، وماهي تأثيرات هذا الوضع الجديد؟ لان التوسع بالارتكاز على كذا سياسات من شأنه توسيع التفاوت في مستويات الدخل بين المناطق المختلفة للاتحاد الأوروبي، وتعزيز عدم التجانس هذا.³

حتى لا نطيل كثيرا في تدقيق العمليات الضيقة والجزئية للاقتصاد - الرأسمالي خاصة -، وباعتبار أن الاتحاد الأوروبي هو بديل عن نموذج سياسي - قيمي للدولة في هاته المناطق، وجب علينا البحث في إمكانية التأسيس لنموذج اجتماعي الأوروبي يمكنه أن يغطي منطقتي الحسابات لكبرى الشركات المتعددة الجنسيات، ويحافظ على الموروث القيمي الذي تجسده - الدولة الاجتماعية - الذي طالما نادى إليه المنظومة الاشتراكية - الشيوعية السابقة. في هذا الإطار، في منطقتي مؤسسي الذي يجسده الاتحاد الأوروبي، والقاضي بتعايش العديد من النماذج الاجتماعية السائدة في الدول الأعضاء، يقدم الاتحاد دولة الرفاهية التي تقوم على توفير العمل لتحقيق ثلاث عمليات رئيسية وهي التأمين، توفير الخدمات الاجتماعية، وإعادة توزيع الثروة.⁴

في الأخير، ما يلاحظ على سياسات الاتحاد الأوروبي في مناطق التوسع الشرقية خاصة، أنها اقتصادية خالصة، تحاول عبرها تجاوز الجزئيات الهوياتية والثقافية من جهة، ومن جهة أخرى تؤسس لنموذج حكم قادر على تسيير الجماعات الإنسانية في الشرق الأوروبي، هاته الأخيرة، وبفضل المزيا

¹ André Cartapanis et d'autres, Op.cit., P806.

² Christian Aubin et d'autres, " Investissements directs américains et européens dans les PECO, Quel rôle des effets de change ?", *Revue économique*, Vol 57, Avril 2006, PP 777-778.

³ André Cartapanis et d'autres, Op.cit., PP808-814.

⁴ Ibid., P795.

التي وفرتها لها الحدود الجديدة المرفوعة، حاولت الانتقال والحركة إلى الجهة الغربية الموقرة للثروة، إلا أنها اصطدمت بالعوائق القيمة التي جعلت منها " عنصر بشري " غريب ودخيل عن الطابع الفوق قومي لأوروبا الجديدة .

المطلب الثالث: الصراعات الإقليمية والحسابات الإستراتيجية في شرق أوروبا، أي تأثير على سياسات الهجرة واللجوء؟

الحديث عن سياسة لهجرة ولجوء الأشخاص يحتوي في مضمونه " نطاق أو مجال " تحركهم؛ إذا سلّمنا أن الاتحاد الأوروبي اليوم قادرا على التحكم في حدوده الداخلية، وفي بناء منظومة متكاملة لحركة الأشخاص المنتمين لأعضائه، فإنه لا يمكن نفي تأثير جواره على هاته المنظومة، ذلك أن الأصل في البشر " التنقل " وعبور الجغرافيا للبحث عن مكان للاستقرار والعيش الأفضل.

التحولات التي عرفتها أوروبا بدءا من سنة 1990 أفضى إلى خريطة جيو- سياسية جديدة، فبعد انتهاء " انقسام أوروبا"، لم تعد فكرة " الشيوعية" مهمة ولم يعد لها وجود في البنية السياسية-الاقتصادية لمناطق الشرق الأوروبي؛ وإلاّ، ما هو الشيء المشترك الذي يجمع اليوم المجر، ألبانيا، التشيك، سلوفاكيا، سلوفينيا، رومانيا، بولونيا، بيلاروسيا وكازخستان؟ كما سبق وأن تحدثنا، مواصلة التوسع لضم مستقبلا أوكرانيا، بيلاروسيا، البوسنة والهرسك في معناه الالتقاء المباشر مع روسيا الاتحادية (ذات الماضي الإمبراطوري)، فالعلاقات الثنائية بينهما ستتوقف على مدى قبول روسيا للوضع الجديد (الحدود الجديدة)؛ فبعد الاتحاد السوفيتي، ما هو دور روسيا بدون إمبراطورية؟ بدون شك سيكون الوضع الحالي على نقاط التماس الفاصلة بينهما، والتي لم تنضم بعد (على رأسها أوكرانيا وبيلاروسيا)، بمثابة الجواب عن هذا السؤال.¹

أيضا، رفع الحدود بين دول شرق ووسط أوروبا المنظمة للاتحاد الأوروبي جعلها في وضع استراتيجي فيما يتعلق بالهجرة والتنقل، حيث جعل من هذه الأخيرة موضوع رئيسي في علاقاتهم مع الجيران الغير منضمين (حلفاء الأمس)، وعامل مهم في الانتقال " ما بعد الشيوعية "، سيما مسألة اختراق الحدود من قبل الوافدين الجدد، والذي تعترضه سياسات الاتحاد الأوروبي الجديدة التقييدية والمفروضة على الأعضاء الجدد.² فعلى الرغم من أن المنظومة القيمة للاتحاد الأوروبي (الاقتصادية خاصة) جلبت نوع من الرفاهية لشعوب الشرق الأوروبي، كما تعدهم بمستقبل أفضل مما هم عليه، إلا أنها لم تلغي الجزئيات الثقافية- الاجتماعية التي تربط بعضها البعض، خاصة فيما يتعلق بتقديرات ما يسمى "المجال الحيوي" للدولة، والامتداد التاريخي للعناصر البشرية المكونة لها.

¹ Jacques Rupnik, Op.cit., PP45-46.

² Mirjana Morokvasic, Op.cit., PP 89-90.

اعتبار أن منطقة التوسع الجديدة بما فيها البلقان - شرق أوروبا - (ألبانيا، البوسنة والهرسك، بلغاريا، الجبل الأسود، كوسوفو، مقدونيا، رومانيا، صربيا، كرواتيا، سلوفينيا)، والبلطيق - وسط أوروبا - (استونيا، لاتفيا، وليتوانيا)، مجال عبور رئيسي وجديد لقوافل المهاجرين واللاجئين القادمين من الشرق الأوسط ومن آسيا، ساهم في عدم توازن مقاربة الاتحاد تجاه الظاهرة؛ ماهي انعكاسات الوضع الحدودي الجديد والمتغيرات الجيو - سياسية المكونة له، على بناء الاتحاد الأوروبي لسياساته للهجرة واللجوء؟

الفرع الأول: حدود الالتقاء والتعاون، أم مناطق للنزاع؟

على مر التاريخ، لطالما كانت الحدود الشرقية الفاصلة للقارة الأوروبية "مسألة جغرافية أكاديمية"، لكن اليوم وربما في المستقبل، أضحت قضية جيو - سياسية ذات أهمية، لأنها طرحت إمكانية انضمام قوى تقليدية كبرى إلى المنظومة الغربية (الليبرالية) التي يجسدها الاتحاد الأوروبي، على رأسها روسيا وتركيا. فالوضع المعاصر في هذه المنطقة من العالم، يحتم على شاغليها الإعلان على أن المصالح المشتركة بإمكانها التغلب على الانقسام الجغرافي والثقافي، أو الإبقاء على مضائق كالبوسفور والدردينيل كفاصل بين أوروبا وآسيا! فحرب الشيشان، وعدم الاستقرار في أوكرانيا، وصراعات الحدود بين بولونيا وبيلاروسيا يتم خوضها على مسافة لا تتعدى 1000 كم من برلين كما في بغداد.¹

السكان في أقصى الشرق (في الحدود مع الصين عبر سيبيريا) هم كذلك يشعرون أنهم متخلى عنهم ومعزولين، وهذا بعد اختفاء الشبكات والروابط الثقافية والتاريخية التي كانت قائمة من قبل، الأمر الذي يدفعهم يوم بعد يوم إلى التوجه غرباً؛ في جنوبها الغربي أيضاً، الحدود تواصل تغيراتها خاصة في جبال القوقاز أين توجد مجموعة من الجمهوريات المستقلة، التي يغلب على سكانها التدين بالدين الإسلامي وتتنوع ألسنتها لتشمل التركية خصوصاً؛ فالتغيرات الجيو - سياسية المحتملة التي سوف لا تكون لصالح فيدرالية روسيا، وإنما لحساب تركيا خاصة في آسيا الوسطى والبلدان الناطقة باللغة التركية (كازخستان، تركمنستان، أوزباكستان...)، خاصة وأن هذه المناطق تسجل أهميتها في سوق الاقتصاد الأوروبي سيما المخزونات الكبيرة من النفط الموجودة هناك، وتدفقات الغاز الآتية من روسيا إلى أوروبا.²

الحديث عن هذا الوضع، هو الحديث عن مناطق نفوذ تقليدية ومصيرية بالنسبة لقوى كبرى كهاته المذكورة أعلاه، ومماثلة عملية انتشار التكامل والاندماج الأوروبي يقدم خدمة لهاته القوى على رأسها فيدرالية روسيا، التي تعتبر سياسات الاتحاد الأوروبي إزعاجاً لها في مسائل السياسة الخارجية،

¹ Yves Lacoste, " Dans l'avenir, une très grande Europe de l'Atlantique au Pacifique ?", **Hérodote**, N°118, Mars 2005, P202.

² Ibid., PP205-207.

سيما مسألة التمردات في الجمهوريات السوفييتية السابقة التي أدت إلى إنشاء نماذج سياسية ذات توجهات غريبة في بناء منظومتها الشاملة الجديدة.¹

في هذا الشأن، يتمتع الاتحاد الأوروبي بقدر كبير من التعاطف، إذ بينت استطلاعات للرأي في السنوات الأولى لانضمام دول الشرق، أن 57% من الروس يؤيدون فكرة انضمام بلادهم إلى الاتحاد، خاصة وأنهم يشكون في قدرتها الاندماج بشكل جيد في الاقتصاد العالمي الناشئ.²

أولاً: أوكرانيا وسجال الانضمام

التطورات السياسية للدول القومية ذات سيادة الغير منظمة على رأسها "أوكرانيا"، هي البارومتر لعلاقات الاتحاد الأوروبي - روسيا؛ بحيث مثلت احتجاجات الشعب الأوكراني ضد الحكام الموالين لفلاديمير بوتين سنة 2004، فرصة للمرشح الليبرالي "فيكتور لوتشنكو" للوصول إلى السلطة والذي كانت العضوية في الاتحاد إحدى الحجج الذي بني عليها برنامج حكمه (2005-2010)³؛ لكن سرعان ما حدث تحول آخر خاصة في الأقاليم الشرقية على الحدود الأوكرانية - الروسية، أفضت إلى عودة الرئيس السابق "يانوكوفيتش" إلى سدة الحكم، وبعده عدد من الشخصيات التي ورثت هذا الوضع المضطرب إلى اليوم، لتبدأ مرحلة أخرى من مراحل كسر العظام بين الموالين للغرب وبين لروسيا، وتحدث شرخا داخل المجتمع الأوكراني، الذي ترجمته تمردات الإقليم على المركز، انهيار الاقتصاد، انتشار البطالة، وغيرها من الأزمات الدولية والإقليمية على رأسها أزمة جزيرة القرم وأزمة إمدادات الغاز.⁴ نذكر أنه في أبريل 2021، قام الجيش الروسي بتحريك مجموعة كبيرة من الكتائب والمعدات العسكرية على مقربة من الحدود الأوكرانية (تقدرهم تقارير إعلامية بحوالي 120 ألف عسكري)، بحيث تحدثت القادة الغربيين بشأن هذا التحرك أنه الأكبر منذ 2014، وأنه جاء بعد تقدم اجتماعات الاتحاد الأوروبي - أوكرانيا الدورية بشأن مستقبل الانضمام المحتمل.

بعد هذا التحرك العسكري الروسي، أعاد الرئيس الأوكراني "فولودومير زيلينسكي" Volodymyr Zelensky وأكد رغبته في أن تصبح بلاده عضوا في الاتحاد، وأطلق في ماي 2021 مشاورات مع مولدافيا وجورجيا لهيكله المشاورات فيما يتعلق بالتكامل الأوروبي؛ ومع ذلك لم يقدم القادة الأوروبيون أي وعود بشأن انضمام محتمل!⁵ فمعرفة ما إذا أوكرانيا ستصبح أوروبية

¹ Ludovic Royer, "La Russie et la construction européenne", *Hérodote*, N°118, Mars 2005, P157.

² Ibid., P164.

³ François Gouyon, "L'Ukraine aux limites de l'Europe ?", *Hérodote*, N°118, Mars 2005, P148.

⁴ نبيل العسومي، "التحدي الأكبر أمام الرئيس الأوكراني الجديد"، من الموقع: <https://bit.ly/3Inm2qI>، تصفح يوم: 2020-9-15.

⁵ Milàn Czerny, "Le 23e sommet Union européenne-Ukraine à l'heure des changements", *Question d'Europe*, N° 610, Octobre 2021, PP3-4.

(بالمفهوم الاتحادي)، تتوقف على مدى تقدم حسن جوار منظومة بروكسل مع روسيا، فمدام بقاء أوكرانيا تحت مجهر القادة الروس فانه لا يمكن التفكير بجدية في إتباع مسار مختلف.¹

ثانيا: تطورات الحدود البولونية- البيلاروسية، وضع يُصوّر فشل أوروبي لتسيير الهجرة واللجوء في الشرق

نُذِّر أن الدول الثلاثة أوكرانيا، بيلاروسيا وبولونيا تشتركان في نفس الحدود، وتعتبر المنطقة الفاصلة بين روسيا والاتحاد الأوروبي؛ فالعلاقات البينية وتدفقات الحدود بين هذه الدول يمكن اعتبارها مؤشرا لشكل العلاقات بين نمطين ومنظومتين قيميتين، لا تزال الحسابات الإستراتيجية لكليهما دافعا لعدم استقرار في المناطق الفاصلة بينهما.

لقد أدى احتشاد آلاف المهاجرين وطالبي اللجوء القادمين من الشرق الأوسط على الحدود البولونية- البيلاروسية في نوفمبر 2021، إلى بروز ما أطلق عليه "أزمة الهجرة في الشرق"، والتي تخبئ لعبة سياسية تحدث في الحدود المشتركة لدول المنطقة. تم تسجيل أكثر من 28.500,00 محاولة لعبور بولونيا انطلاقا من بيلاروسيا، ورغبة في طلب اللجوء والاستقرار داخل الاتحاد الأوروبي. بيلاروسيا قررت منح تأشيرات سياحية إلى مواطني عشرين بلدا (سوريا، العراق، أفغانستان، تركيا، إفريقيا، والبلدان المغاربية)، أين ينطلقون عبر رحلات جوية بطريقة قانونية، وعند وصولهم للعاصمة البيلاروسية يتم توجيههم لأقرب نقطة للاتحاد الأوروبي المتمثلة في بولونيا؛ وبمجرد وصولهم إلى هناك، يجد هؤلاء أنفسهم عالقين على الحدود، نتيجة الغلق الكلي لكل مداخل الحدود الداخلية للاتحاد، وحضور فرق للجيش البولوني الذي دفعهم للانسحاب إلى مكان انطلاقهم، الأمر الذي خلف مشاهد إنسانية صادمة لمئات الأطفال والنساء يعيشون ظروف قاسية نتيجة البرد القارس الذي أدى إلى موت عدد منهم.²

حملت أوروبا بيلاروسيا المسؤولية، متهمة إياها برعاية حركات هجرة منظمة من الشرق الأوسط الى الحدود الأوروبية (عبر بولونيا وليتوانيا)، انتقاما من العقوبات الغربية على النظام القائم بقيادة "الكسندر لوكاشنكو" Alexandre Loukachenko " نظير قمعه للمعارضة بعد انتخابات رئاسية متنازع عليها، والمدعم بقوة من موسكو.³

من جهة أخرى، يلعب موقع بولندا الجغرافي كحدود شرقية متقدمة للاتحاد الأوروبي، دورا رئيسيا في نظام الهجرة البولندي خاصة والأوروبي عامة؛ بحيث تأتي معظم تدفقات الهجرة من الشرق بدءا من الأوكرانيين، الروس، والبيلاروسيين، منهم عمال شرعيين وغير شرعيين خصوصا، وحوالي

¹ François Gouyon , Op.cit., P155.

² Marie De Fournas, " Pologne : Quels enjeux politiques se jouent à la frontière bélarusse, où sont bloqués des milliers de migrants ?", du site : <https://bit.ly/3Io0avC> , consulté le 05-12-2021.

³ L'agence France presse, " Migrants à la frontière polonaise : le conflit entre l'UE et la Biélorussie en sept actes ", du site : <https://bit.ly/3do0PyU> , consulté le 05-12-2021.

مليون لاجئ وطالب لجوء من مواطني هاته البلدان. كان من الممكن أن يتغير هذا الوضع بعد القرار الأوروبي الصادر سنة 2015، القاضي بتوزيع حصص المهاجرين على كل دولة عضو، وإعادة توطين المهاجرين الموجودين في المخيمات ومراكز طلب اللجوء، لكن هذا القرار لم يُفَعَل على نطاق واسع وبالتساوي بين الدول الأعضاء؛ الأمر الذي أدى بالمسؤولين البولنديين في كثير من الحالات إلى التعبير عن سخطهم، ووضع برنامج وطني خاص للهجرة واللجوء خارج المنظومة الأوروبية.¹ وعليه، الحالة التي توجد عليها الحدود البولونية (باعتبارها أول نقطة دخول أوروبية من الشرق الموسع) في كل أزمة تدفق للمهاجرين واللاجئين، يُدكّر بقلة التنسيق بين الأوروبيين في مقاربتهم للهجرة، الأمر الذي أدى بنائب رئيس المفوضية المسؤول عن ملف الهجرة "مارجريتيس شيناس" Margaritis Schinàs " بالتأكيد على ضرورة استئناف المفاوضات بشأن الميثاق الأوروبي للهجرة واللجوء التي تم توقيفها في سنة 2020 (للمزيد حول الميثاق انظر الفصل الأول)، والذي رفض في هاته المنطقة خصوصا في بولندا، المجر، التشيك وسلوفاكيا).²

ثالثا: العلاقة مع تركيا، إلى أين ؟

على ضوء الاضطرابات الجيو- سياسية المحتملة في وسط وشرق أوروبا، يجب أيضا النظر في مسألة انضمام تركيا إلى الاتحاد الأوروبي، فمنذ نهاية حروب البلقان التي أنهت الهيمنة العثمانية، فإن 3% من الأراضي التركية تقع في أوروبا (بدون احتساب الدول الناطقة بالتركية)، إضافة إلى كون الجانب الأوروبي من مضيق البوسفور تقع واحدة من أكبر المدن الأوروبية: اسطنبول، بتعداد سكاني يفوق 10 ملايين نسمة، كما أن هذه المدينة تعتبر مركز رئيسي لعمليات التهريب والتنقل في الوقت الحاضر.³ علاوة على ذلك، يتغذى الشعور العدائي المتبادل بين الأتراك والأوروبيين من خلال عدد كبير من الأحداث التاريخية، التي يطرحها ويعالجها كل طرف بناء على قناعاته، تصوراته، ومنظومته القومية؛ كما أن عملية تشكيل الدولة التركية على أنقاض الإمبراطورية العثمانية والدور المتناقض أحيانا بين كونها دولة قومية أو إمبراطورية، يغذي نظرة الأتراك لأوروبا، ونظرة هاته الأخيرة لتركيا. تتكون الحدود بين الاتحاد الأوروبي وتركيا من قسمين، الأولى عبر اليونان والأخرى عبر قبرص، بالإضافة إلى المنافذ المؤدية إلى بلغاريا وجورجيا؛ ولا زالت تعاني من العلاقات المتوترة في كثير من الأحيان، ومن المراقبة العسكرية الصارمة؛ وعبر البلقان بين اسطنبول وصوفيا وبلغراد لم يعد آمنا بسبب الصراعات في يوغسلافيا سابقا، وبسبب الصراعات في الشرق الأوسط حاليا.⁴

¹ Stanislas Musiał, " La Pologne et la crise migratoire en Europe", **Population & Avenir**, N° 733, Mars 2017, P15.

² Julien VAURILLON, " Frontière Pologne/Bielorussie: crise migratoire, humanitaire et diplomatique... on vous explique tout ", du site : <https://bit.ly/31wdfIE> , consulté le 05-12-2021.

³ Yves Lacoste, Op.cit., P208.

⁴ Stéphane Yerasimos, " L'Europe vue de la Turquie", **Hérodote**, N°118, Mars 2005, PP69-79.

لكن هذا لم يمنع من بروز فكرة انضمام تركيا إلى الاتحاد الأوروبي، ففي أكتوبر 2005، وبعد عملية طويلة وصعبة، قرر مجلس الاتحاد الأوروبي فتح مفاوضات مع تركيا بهدف الانضمام، خاصة وان تركيا لها صفة " الدولة المرشحة" منذ مجلس هلسنكي في ديسمبر 1999، حتى تم تحضيرها للحاق بالاتحاد الأوروبي في غضون 2015؛ ومع ذلك عديد من مراكز استطلاعات الرأي في أوروبا أوضحت بأن جفاء المجتمعات الأوروبية لهذا الاحتمال لا يزال مرتفعا، كما أن الأحداث المتسارعة لعدم التفاهم التركي - الأوروبي تجاه عديد من الملفات الإقليمية (التوترات مع اليونان، المشكلة الأرمنية والكردية، ودورها في صراعات الشرق الأوسط لاحقا) والسياسية (بنية النظام السياسي وقضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان، النظام القضائي وعقوبة الإعدام....) تسبب في وقف المفاوضات.¹

على الرغم من توفر عديد الأسباب الايجابية التي تدفع الأوروبيين لضم تركيا، على رأسها الإمكانيات الاقتصادية ومعدلات النمو السكاني، حسب مؤيدي الانضمام من الأوروبيين ستضمن تركيا - الأوروبية الليبرالية والديمقراطية- ثقة أكبر للأسواق والمستثمرين؛ الجانب الاستراتيجي هو كذلك احد الجوانب التي تحظى باهتمام كبير لأولئك الذين يرون تركيا أوروبية، وهذا بالنظر لإمكاناتها العسكرية الهائلة، وموقعها الجغرافي البالغ الأهمية. إلا انه توجد عديد المعوقات التي تدفع النخب والقادة الأوروبيين عدم قبول تركيا كعضو نشط داخل الاتحاد الأوروبي.²

المبرر لعدم القبول يرتكز على الثقل التركي من حيث عدد السكان (ما يقارب 80 مليون نسمة)، الذي سيغير في موازين القوى داخل المنظومة الأوروبية الشاملة، خاصة وان نمط التصويت داخل البنية التشريعية يقوم على التعداد السكاني، الأمر الذي سينعكس على تمثيل تركيا في المؤسسات الكبرى للاتحاد سيما البرلمان الأوروبي، التي ستتساوى بدون شك مع ألمانيا.³ هذا العامل - السكاني والديموغرافي- ينطوي على ملفات تتعلق أساسا بالمخاوف الكبرى حول إمكانية حدوث موجة هجرة كبرى للهجرات من تركيا بعد رفع الحدود، العديد من الدول الأوروبية لديها بالفعل جاليات تركية كبيرة، خاصة ألمانيا التي أشارت تقديرات إلى وجود أكثر من 2 مليون نسمة لهم أصل تركي من مجموع 82 مليون نسمة.⁴

فيما يخص ملف الأمن والسياسة الخارجية المشتركة، يؤكد معارضو العضوية التركية أن موقف القادة الأتراك سيكون غير متوقع في حالة الصراع مع دولة مسلمة أخرى، أو في ملفات تهم العالم

¹ Chantal Kafyeye, " L'adhésion de la Turquie à l'Union européenne : enjeux et état du débat", **Courrier hebdomadaire du CRISP**, N° 1933-1934 , 2006, P6.

² Ibid., PP12-14.

³ حسين طلال، " تركيا والاتحاد الأوروبي، بين العضوية والشراكة"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 26، العدد الأول، 2010، ص 350.

⁴ Chantal Kafyeye, Op.cit., P29.

الإسلامي؛ فروح التضامن والانتماء بين المسلمين يطرح بشدة خطر الانقسام داخل البيت الأوروبي بمجرد التفكير في ذلك! حتى قضية العلمانية وحدودها داخل المجال الرسمي للدولة تبقى ضعيفة، خاصة وأن " القومية والوطنية التركية " (الشعور المجتمعي) لم تمنح الإسلام كعنصر رئيسي في بنيتها؛ حتى وان كانت إصلاحات العشرينيات وأتاتورك أتت ثمارها في فصل الدين عن الدولة والممارسة العامة، فلا يمكن القول إن المجتمع التركي مجتمع علماني، لا اليوم ولا في الماضي. نشوء الأحزاب الإسلامية ظاهرة تعود إلى السبعينات ولها وجودها القوي الآن على الساحة السياسية، التي يجسدها حزب العدالة والتنمية، الذي يدلوا قاداته ومريدوه بتصريحات دينية علانية.¹

على كل، الجدل حول عدم توافق الثقافة التركية مع ثقافة بقية أوروبا واستحالة بناء هوية أوروبية جامعة والتي تُفقد أصلاً بالنتشكيل الأوروبي الحالي، يمكن اعتباره معيار استشراق عدم انضمام محتمل؛ وعند هذه النقطة التي تطرح مسألة التوازن بين توسيع أوروبا وتعميقها، قام العديد من المؤرخين، علماء السياسة، والفلاسفة إلى التساؤل ما إذا كانت الثقافة والهوية الأوروبية أمراً خيالياً، أو حتى رد فعل سلبي لاحتمال انضمام ما يقارب 80 مليون مسلم إلى الاتحاد!² خاصة وأن القنوات اليمينية وتطورات تياراتها السياسية في أوروبا تعرف نمواً متسارعاً، نتيجة تأثيرات ملفات الهوية التي تغذيها قضايا كالاندماج، الهجرة، اللجوء، القوانين الاتحادية.

في الأخير، عدم إمكانية ضم قوى تقليدية كبرى في المستقبل وبقاء حدود الالتقاء على حالها، سيؤدي بملف الهجرة واللجوء إلى مزيد من التعقيد، بالنظر إلى خصوصية بعده الخارجي والحدودي، بدءاً بالشخص المهاجر وسبب تنقله (تزايد الصراعات المسلحة ومشاكل التنمية المسببة للهجرة واللجوء)، نطاق ومجال تحركه، وحسابات المصلحة والاستراتيجية في نقاط التقاء الدول التي تعتبر ركيزة في بناء منظومات الهجرة واللجوء.

الفرع الثاني: إدارة تدفقات الهجرة واللجوء بدل حل أسبابها، أولوية مراقبة الحدود

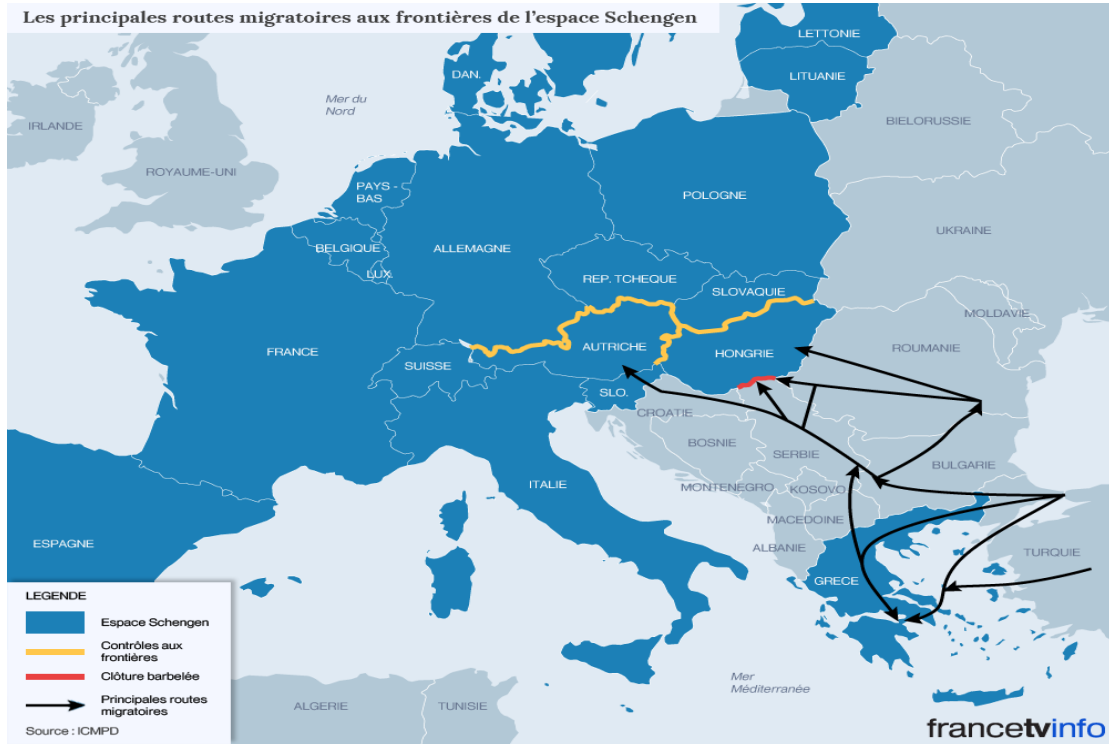
الحدود حقيقة لطالما تم اعتبارها من قبل المجتمعات في الشرق شيء "غير مادي" و"غير ملموس"، لكنها اليوم يتم تقديمها على شكل عروض في الشاشات، عبر أولئك الذين يحاولون عبورها ليصبحون مواضيع للنقاشات السياسية - في أوروبا خاصة-؛ فما المعنى الذي حاولت النظم السياسية الحالية إعطاؤه لهذا الشكل الجديد من الحدود؟ من ضمنها الاتحاد الأوروبي ومجموع أعضائه؟³

¹ Chantal Kafyeke, Op.cit., PP 40-41.

² Ibid., P63.

³ Anne-Laure Amilhat, "Les frontières, plus proches de nous que jamais", du site : <https://bit.ly/334BUOJ> , consulté le 12-09-2019.

خريطة توضح توسع الحدود الداخلية والخارجية للاتحاد الأوروبي (خارج منطقة شنغن)



المصدر: ICMPD

التوسع نحو الشرق بالإضافة إلى التقائه بالملفات الإستراتيجية والسياسية كما سبق وأن ذكرنا، حمل معه ضرورة انتهاج مقاربة خاصة بالمنطقة في تسيير ملف الهجرة واللجوء، الذي شهد تغيرات كبيرة في النمط التسييري والمحتوى على مدار عشرين سنة الماضية؛ فقد تمت عملية بناء المنظومة الاتحادية لتسيير الملف عبر تقريب السياسات الوطنية أولاً، ومن خلال اعتماد أحكام مشتركة، أهمها اتفاق شنغن 1985 وإزالة الحدود الداخلية بين الدول المتكاملة، واتفاق دوبلن 1990 لتحديد سياسة لتحديد الشروط المؤهلة لاكتساب صفة لاجئ على أراضي الاتحاد؛ لتتوالى الاتفاقيات والقمم الأوروبية التي حاولت من خلالها الدول الأعضاء بناء سياسة هجرة ولجوء مشتركة.

لكن، الجهود والناتج الايجابية التي حققتها عملية رفع الحدود الداخلية، قابلها غياب تعزيز الحدود الخارجية التي تتضمن التدابير الفنية والمادية اللازمة لضمان أمن الدول الأعضاء في ظل "نظام حرية التنقل"؛ على رأسها تدابير الرقابة واعتماد قواعد عبور الحدود الخارجية للاتحاد، سياسة التأشيرات المشتركة تجاه بلدان ثالثة، ومكافحة الهجرة الغير شرعية على نفس الحدود.¹

هذا الأمر أدى إلى الاستعانة بمصادر خارجية لإدارة الهجرة واللجوء، بمعنى بناء مقاربة خارج الحدود، وجعل الدخول إلى الأراضي الأوروبية مستحيلاً إذا قدم الشخص من دولة مجاورة "أمنة"، فضلاً عن تعزيز العلاقة مع الدول المجاورة عبر مساعدات مالية لوقف الطريق أمام الوافدين الجدد.

¹ Édith Lhomel, " Immigration et élargissement de l'Union européenne, Une harmonisation des politiques à plusieurs vitesses", Le Courrier des Pays de l'Est, N°1060, Février 2007, PP4-6.

من أجل تقاسم "الأعباء الضروري"، ليصبح الدور المنوط بالدول الشريكة والدول المرشحة للانضمام، تسيير الحدود بدل حل مشكل الهجرة واللجوء. في هذا الشأن تخضع جميع دول البلقان لنفس المبدأ، كما أن التفاوض معها بهدف اقتصار نظام التأشيرات وجعلها مفتوحة لفئات معينة من المواطنين كالباحثين والطلاب، رجال الأعمال، وأصحاب المهن الذين يحوزون عقود عمل قانونية داخل الحدود الداخلية للاتحاد الأوروبي، أدى بعيد من الدول المنظمة حديثاً إلى التعبير عن سخطها ورفضها التعامل المزدوج؛ فنمط الإدارة هذا في معناه إلقاء المسؤولية على دول بعينها باعتبارها مصدر للهجرة أو مناطق العبور.¹

حسب تقرير وبحث ميداني لمجموعة من الباحثين في مركز "MigrEurop" في نوفمبر 2021، فإن تطوير نظام جمع البيانات للأشخاص طالبي اللجوء في حدود البلقان (Eurodac)، يوضح التوجه العام لسياسات الهجرة واللجوء في الاتحاد الأوروبي، القائمة على شراء الاستعانة بالمصادر الخارجية لإدارة الهجرة بأي ثمن، على حساب الاستقبال الإنساني لهم! وإبقاء هؤلاء الذين يعتبرون غير مرغوب فيهم في مأزق؛ الأمر الذي يجعل من "نظام دويلن 3" المحدد للدولة المسئولة عن معالجة طلب اللجوء نظاماً فاشلاً وعاجزاً. في هذا الصدد عبّر مهاجر غي شرعي جزائري لنفس المجموعة البحثية، قائلاً "لما تعبر البحر المتوسط، يستغرق الأمر ثلاثة أيام وتموت مرة واحدة، أما أنا، فاني على هذا الطريق منذ ثلاثة سنين، وأموت كل يوم".²

باعتبارها شريك رئيسي في عملية "الإدارة الخارجية للهجرة واللجوء" (L'externalisation)، فإن أوكرانيا تعتبر موطن للمكتب الإقليمي "للمفوضية الأممية العليا لشؤون اللاجئين" الذي يشرف على الوافدين من بيلاروسيا ومولدافيا، بحيث يعمل هذا الفرع على التحكم في طالبي اللجوء وعابري الحدود في البلدان الثلاثة دون صعوبة ووضع إجراءات لجوء "أولية عادلة"، والتي يتم تنسيقها مع مؤسسات الاتحاد والدول الأعضاء.³

في السياق الأمني المضطرب الحالي، جعل الاتحاد الأوروبي من "إدارة الهجرة واللجوء" أولوية، والتي تقوم بالدرجة الأولى على محاربة العبور الغير شرعي للحدود المؤدية لدوله، مهما كانت صفة العابر، وفي أبعد نقطة ممكنة من حدودها. سياسة إدارة تدفقات الهجرة هاته، هي نتيجة ثلاثين عاما من القرارات الأوروبية والوطنية التي تهدف إلى الحد من وجود اللاجئين والمهاجرين داخل القارة الأوروبية، وعدم قدرة الدول الأعضاء على بناء رؤية واحدة جامعة حول الظاهرة وأسبابها وطرق التعامل معها.⁴

¹ Édith Lhomel, Op.cit., P12.

² Sophie-Anne Bisiaux et d'autres, *Exils sans fin, chantages anti-migratoires le long de la route des Balkans*, France : MigrEurop, 2021, PP20-23.

³ Édith Lhomel, Op.cit., P13.

⁴ Giovanna Costanza, " *L'externalisation du droit d'asile et de la gestion des frontières par l'Union européenne*", *Vers le déni des droits fondamentaux des migrants*", CIRE, Décembre 2018, P3.

مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين هي كذلك تعرضت لانتقادات عديدة، وتم وصفها بـ "المتعاقد مع الاتحاد الأوروبي" في تنفيذ سياسة الإدارة هذه، وذلك عبر المشاركة في برامج إعادة توطين اللاجئين في دول أوروبية لم يكونوا راغبين فيها، لأسباب تتعلق بوجود عوائلهم أو وجود عائق ثقافي كاللغة وصعوبة الاندماج، خاصة إدماجهم في دول الانضمام الجديدة كسلوفاكيا، بولونيا، سوفينيا... ومع ذلك، فإن خطر فشل هذه السياسة يبقى انزلاق خطير في بلدان كأوكرانيا ومولدافيا حيث سيادة القانون تبقى هشة، وأكثر في بيلاروسيا التي لا تربطها علاقات دبلوماسية مع الاتحاد الأوروبي، ولا تشارك في برنامج حماية إقليمي؛ كما أنه لطالما أعرب المسؤولون الأوروبيون على أن الدول الأعضاء غير قادرة على الاتفاق على قائمة مشتركة " للبلدان الآمنة"، فمثلا طالب اللجوء من الشيشان لدية 90% من فرص الحصول على لاجئ في النمسا، بينما لا يمكنه ضمان قبول طلبه في سلوفاكيا.¹

مصالح الاتحاد الأوروبي من نهج هذه السياسية في مناطق التماس مع مناطق النزاع وعدم الاستقرار عديدة، فحسب قادة الاتحاد، حل مشاكل الهجرة من المنبع وبهاته الطريقة يُمكنه الحفاظ على وجوده عن بعد، والذي يُعتبر مزعجا لدى بعض الدول كروسيا؛ كما يحاول من خلال هذه السياسة منع ظهور المخيمات التي يصعب تسييرها وتقع خارج نطاق سيطرته، والحد من التضامن الذي قد يتأسس بين شاغلي هاته المخيمات والسكان في مناطق العبور (عبر المنظمات الإنسانية الضاغطة)، أيضا من الأسهل إعادة الأشخاص الذين لم يدخلوا بعد إلى الأراضي الأوروبية، فالفرز الذي يتم في المراكز الحدودية ومراكز الاحتجاز يحافظ فقط على اليد العاملة التي يمكن أن تكون مفيدة اقتصاديا.

حسب المنظمة الغير حكومية Cévennes Sans Frontières، يعمل الاتحاد الأوروبي عن طريق إعادة توطين عملية فحص اللجوء ونقله إلى الحدود الخارجية، بعث رسالة بأنه لم يتخلى عن التزاماته الدولية المتعلقة باتفاقية جنيف والإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وتأثيراتها الملزمة، لاسيما الرعاية الصحية والاجتماعية لطالبي اللجوء؛ الأمر الذي يطرح قضية احترام الحقوق الأساسية للمهاجرين وطالبي اللجوء في صلب النقاشات التي تعترض سياسة الاتحاد الأوروبي هذه، خاصة دول الجوار الجديدة؛ ومن جهة أخرى، تبقى سياسات الاتحاد الأوروبي للهجرة واللجوء حبيسة حسابات السياسات الخارجية للدول الثالثة، والدول الأعضاء فرادى، ومتشابكة مع المصالح الجيو- سياسية والتجارية المختلفة.²

¹ Édith Lhomel, Op.cit., PP13-14.

² Cévennes Sans Frontières, " Externalisation des frontières et négociations internationales", du site : <https://bit.ly/3IMf5pQ> , consulté le 08-02-2019

خلاصة الفصل:

لا تزال الدولة القومية في أوروبا "مركز تفاعلات الأفراد"، ومنطلق بناء القيم الاجتماعية والثقافية، السياسية والاقتصادية؛ وهو ما تجسد في الأنماط والنماذج الوطنية المتعددة في تعامل الدول الأعضاء، مع الأبعاد المختلفة لملف تنقل الأشخاص وإدماجهم في المجتمعات المحلية. فبقدر ما ساهم تزايد الشعور الوطني داخل الدول الأعضاء في رفض "الشخص المهاجر والأجنبي"، أثر كذلك على رفض القرارات الاتحادية التي يحاول الاتحاد الأوروبي عبرها تنسيق وتقريب وجهات النظر تجاه ملف الهجرة واللجوء، وهو ما تجلى في ضعف علاقات مؤسساته الفوق قومية مع مجموع أعضائه. كذلك، تقدير الاتحاد الأوروبي لمصالحه الخارجية كبناء فوق قومي، لا يزال حبيس التوجهات الإستراتيجية الفردية لأعضائه، وإذا سلمنا أن "الحرب"، "الفقر"، "الأزمات السياسية والأمنية"، و"عدم التوازن التنموي"...، بمثابة المسببات الرئيسية للهجرة وطلب اللجوء؛ فإن الاتحاد الأوروبي مدعو اليوم لبناء إستراتيجية كبرى، موحدة وملزمة لجميع الدول الأعضاء، تبحث في حل جذري للانعكاسات السلبية لملف تنقل وحركة الأفراد.

وعليه، بناء السياسة الأوروبية الموحدة للهجرة واللجوء يتوقف على تحقيق جملة من الشروط على المستوى الداخلي والخارجي، خاصة في ما يتعلق بالوصول إلى الطابع الإلزامي للقانون الأوروبي، وهو ما سنحاول البحث فيه في الفصل الأخير من الدراسة.

الفصل الثالث

دراسة مستقبلية لتطور السياسة

الأوروبية للهجرة واللجوء 2020-2050

سؤال المستقبل؟ تبدو الإجابة عليه لحظة دراسة الظاهرة الإنسانية عامة والسياسية خاصة، بمثابة العملية الغير منطقية! ذلك أن وسائل قياسها تبقى نسبية مقارنة بالظواهر الطبيعية والرياضية والتقنية. لكن هذا لم يمنع مفكري هذا المجال من محاولة إدخال القواعد الرياضية والإحصائية في إجراء بحوثهم وبناء نتائجها؛ فالتطرق إلى مواضيع كالاقتصاد، التنمية، النمو الديموغرافي، توقعات حركات الهجرة...، يمكن وضعها في قالب "العينة التقنية" عبر الربط بين متغيراتها المختلفة (علاقة نسبة الخصوبة بالحاجة لليد العاملة مثلا)، ليتم في الأخير التنبؤ بمآلاتها وبالشكل الذي ستأخذه في فترة زمنية محددة.

الاتحاد الأوروبي اليوم، مُجبر على وضع احتمالات وتوقعات للشكل الذي سيأخذه بناؤه فوق قومي، وهذا عبر دراسات الخيارات الممكنة التي تعوّض سياساته الفاشلة أو تلك التي لم تتفق عليها بعد الدول الأعضاء؛ فالتحدث عن غياب الطابع الإلزامي للقانون الأوروبي يستدعي البحث في أسباب فشل التجارب السابقة في بناء هاته "الإلزامية القانونية" Obligation statutaire، أهمها المشروع الدستوري الذي جاءت به آخر معاهدة للاتحاد الأوروبي - لشبونة 2004-، ومن ثم تحديد شكل العملية التكاملية الناجحة والكفيلة بتحقيق الرفاهية والاستقرار للشعوب الأوروبية .

تعامل الأوروبيين مع ظاهرة الهجرة واللجوء وأبعادها المختلفة القائم على "الفردية والأحادية" بدل "الجماعة والتضامن"، ينطوي على عدم الاتفاق في عديد من الملفات التي تتصل مباشرة بالأبعاد العكسية لحرية تنقل الأشخاص وحاجة الاقتصاد الأوروبي لليد العاملة التي تحركه؛ لذا وجب على الاتحاد الأوروبي وعبر كل أعضائه، إعادة التأسيس لمفهوم "التكامل والاندماج" خارج الأطر التقليدية (الاقتصادية-النفعية)، وتغيير نمط العلاقة مع "الأخر" الذي يبحث عن التنمية في مقابل توقفه عن الهجرة وعبور حدود دولته.

المبحث الأول: مستقبل حركة وتنقل الأشخاص إلى / داخل الاتحاد الأوروبي

رفع الحدود هو الركيزة الأساسية التي قام عليها العمل التعاوني والتكاملي في أوروبا، بدءا باتحاد البنولوكس، مروراً بالمجموعات الاقتصادية، وصولاً للاتحاد الأوروبي بشكله الحالي؛ كما أن ترك " رأس المال" ليقوم مقام "العقد الاجتماعي" في أوروبا، يُعتبر مخاطرة إذا لم توضع ميكانيزمات كفيلة تتولى عملية تسييره والتحكم فيه من جهة (أسواق تصريف، يد عاملة كفيلة، مصادر للثروات الأولية، أمن طاقوي واقتصادي...) وتوزيعه على شعوب أوروبا بالعدل من جهة أخرى، حتى يتم تحقيق الرفاهية والاستقرار بينها، تماما مثل ما فكر فيه المؤسسين الأوائل (جون مونييه وروبار شومان) عقب نهاية الحرب العالمية الثانية. هذا ما يقودنا إلى التساؤل عن مستقبل "التأثيرات" العبر-حدودية داخل الاتحاد الأوروبي في ظل تعدد مسببات حركات الهجرة واللجوء، كيف يمكن لمجموع الدول الأعضاء العمل على إعادة التأسيس لمفهوم اتحاد بدون حدود، يكون كفيل لإعادة الثقة لشعوبها في المؤسسات والقوانين الاتحادية؟

المطلب الأول: الدراسات المستقبلية، المفهوم، المنهج، وبناء النتائج

في مقاله حول "ضرورة تأسيس" دراسة وتوقعات المستقبل في الدول العربية، يرى الدكتور "محمد إبراهيم منصور" مدير لمركز الدراسات المستقبلية لدى جامعة أسيوط المصرية، في وجوب التفريق بين "المستقبل كقدر محتوم" تم رسمه خارج إرادة الإنسان، وبين "مستقبل يمكن صناعة مساراته"، انطلاقاً من مبدأ "حرية الاختيار" المفضي في النهاية إلى الاستقرار على الخيار الأمثل لنموذج الحياة.

التفكير العلمي (العقلي) في "المستقبل" وبناء مسلمات منهجية لدراسته، ظهر في ستينيات القرن الماضي على الرغم من وجود الأرضية الفكرية والفلسفية له، التي يمكن ردها لأواخر القرن 18 وبدايات القرن 19 في أوروبا؛ بظهور آراء لقساوسة ومفكرين تناولت مسألة "النمو السكاني" وتقدم العقل البشري؛ البعض منها تحقق على أرض الواقع مثل زوال الاستعمار، تحديد النسل وزيادته، زيادة الإنتاج بفعل الآلة...؛ لكن الجدل لا يزال قائماً حول التأسيس المعرفي للدراسات المستقبلية، بين من يعتبرها "علماً" له قواعده، وبين من يراها "فنّاً" تتفاوت فيه القدرات من شخص إلى آخر، وآخرون يرون في الربط في عدد من التخصصات مركز "التفكير المستقبلي".¹

تعرفها المنظمة العالمية للتغذية والزراعة "فاو"، بأنها تلك الدراسات التي تلقي الضوء على الاتجاهات طويلة الأجل في عديد الميادين، تحدد الفرص والتحديات الناشئة؛ وذلك بالاعتماد على كم

¹ محمد إبراهيم منصور، "الدراسات المستقبلية: ماهيتها وأهميتها توطئتها عربياً"، المستقبل العربي، مجلد 36، عدد 416، أكتوبر 2013، ص ص 34-35.

المعلومات المتنوعة المصادر، وتقدم مجموعة من الخيارات المتاحة لواضعي السياسات في مختلف المجالات التي تهم البشر.¹

حسب الباحث في الدراسات المستقبلية الفرنسي Michel Godet، الدراسة المستقبلية ليست لا بالنتيـؤ ولا بعلم المستقبل، وإنما علم الفعل، ورد الفعل على الأزمة أو الانهيار I'anti fatalité الذي يتأسس على سبع 7 أفكار مفتاحيه : إلقاء الضوء على الفعل الحاضر عي ضوء المستقبل، استكشاف الفرضيات المتعددة والغير مؤكدة، تبني رؤية جامعة ومنهجية، مراعاة العوامل النوعية (الموضوعية) واستراتيجيات الجهات الفعالة، التذكر دائما بان المعلومات ليست محايدة، التعددية والتكامل بين المقاربات، تحدي الأفكار الموجودة والواردة.²

على الرغم من غياب الاتفاق على تعريف محدد وشامل للدراسات المستقبلية، إلا أنه يمكن القول بأنها "تظل اختصاصا إنسانيا تتكامل فيه المعارف وتتقاطع، هدفها تحليل وتقييم التطورات المستقبلية في حياة البشر بطريقة عقلانية وموضوعية، تفتح مجالا لإبداع العقل الإنساني، وهي لا تصدر نبوءات، ولكنها اجتهاد علمي منظم يوظف المنطق، العقل، الحدس والخيال، في كشف العلاقة بين الأشياء والنظم، مع الاستعداد لها ومحاولة التأثير فيها" (مواجهتها).³ وقد ينتج عن هذا، اتخاذ الظاهرة محل الدراسة ثلاثة أبعاد وسيناريوهات؛ المُمكـن: وهو الاحتمال الذي يكن أن تأخذ الظاهرة انطلاقا من مؤشرات ثابتة لتحقيقه، المحتمل : وهو احتمال التطور الذي تأخذ الظاهرة نتيجة غياب المؤشرات القياسية، المفضل والمرغوب: وهو الاحتمال المراد وقوعه بشأن الظاهرة محل الدراسة.⁴

نشير هنا، أن عديد من الصعوبات العلمية، البيداغوجية، والنفسية الثقافية تعترض تأسيس هذا النوع من الدراسات داخل المنطقة العربية، على رأسها غياب الرؤية المستقبلية في تركيبة الفكر العربي، نتيجة عقود من الركود وسلبية التفكير الذي بقي في صيغته التاريخية الموروثة، القائمة على استحضار نماذج التاريخ والماضي!⁵

تفـاقم الأزمات السياسية، الاقتصادية، البيئية والصحية، يشغل بال الإنسانية حاليا ويشهد على افتقارها إلى البصيرة، ويجبرها على تركيز الموارد من أجل التكيف مع حالات الطوارئ التي تخلفها هاته الأزمات؛ فطرح السؤال ما الذي سيحدث؟ وبعد الحدث، ماذا يمكننا أن نفعل؟ فانطلاقا من هذا يبدأ التفكير في المستقبل.

¹ Pour plus , veuillez consulter : <https://www.fao.org/forestry/outlook/fr/> .

² Michel Godet, " Sept idées-clés", **Futuribles**, N°71 , Novembre 1983, P5.

³ محمد إبراهيم منصور، مرجع سبق ذكره، ص 38.

⁴ عبد الناصر جندي، " الدراسات المستقبلية، تأصيل تاريخي، مفاهيمي ومنهجي"، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 1، فيفري 2017، ص 24.

⁵ محمد إبراهيم منصور، مرجع سابق، ص 49.

تُعرّف مجلة Futuribles الفرنسية الدراسات المستقبلية (الاستباقية) بأنها "أداة الاستبصار واستكشاف المستقبل المحتمل والمتوقع، من أجل اتخاذ القرار الأمثل، تطوير رؤى وسياسات طويلة الأمد، لتتاح لنا فرصة أن نكون فاعلين ومهمين في المستقبل".¹

وليد عبد الحي أستاذ العلوم السياسية المصري ينطلق في تطرقه للدراسات المستقبلية بأن هذه الأخيرة تهدف إلى الإجابة عن سؤالين : " كيف يمكن لنا أن نستحضر المستقبل؟ بمعنى أن الوقائع التي نسعى لدراستها ليست موجودة في الواقع الفعلي، وبالتالي كيف لنا أن ندرس ما هو غير موجود؟ كيف نربط بين ما يجري حالياً وما سيجري غدا؟"²

الفرع الأول: طرق وتقنيات البحث المستقبلي

عند إطلاق مشروع بحث مستقبلي أو استباقي يجب طرح المشكلة وتحديدها بشكل دقيق، سيما الموضوع، النطاق أو المجال، الأفق والأهداف؛ فمثلا موضوع الدراسة التي نحن بصدد البحث فيه، تنطلق من إشكالية أو أزمة عدم قدرة الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وعبر سياسات فوق قومية، كيفية توحيد الرؤى والمواقف تجاه ظاهرة الهجرة واللجوء ؛ فعدم الاستقرار على سياسة موحدة يقابله التعدد والتزايد في أبعاد التنقل عبر الحدود الداخلية، كذلك، مركز العنصر المتحرك والمتنقل (المهاجر) داخل السياسات التنموية الكبرى للاتحاد الأوروبي. وعليه يجب جرد جميع المتغيرات التي تربط بين عناصر المشكلة، وتحديد تطوراتها عبر فترة زمنية معينة، وهو ما سنحاول العمل عليه في المحاور القادمة من الدراسة؛ قبل ذلك سنحاول التطرق إلى تقنيتين للبحث المستقبلي التي رأينا فيها الملاءمة مع موضوع الدراسة الذين نحن بصدد البحث فيه.

أولا : تقنية السيناريو

تعتبر "تقنية السيناريو" أشهر وأهم أسلوب في الدراسات المستقبلية، بحيث يُعرّف السيناريو على أنه عدد من الافتراضات الموضوعية لوصف توجه مستقبلي للأحداث والظواهر؛ فالدراسات المستقبلية كان لزاما عليها التأسيس لمنهج مختلف عن ذلك الموجود في الدراسات التي سبقتها. في الواقع يعتبر الأمريكي "هارمان كان" Herman Kahn "من أكبر مفكري هذا المجال في النصف الثاني من القرن العشرين، وهو الذي طور وأتى بهذه التقنية.³ زيادة على عديد الكتب التي أعدها ومجموعة من التقارير التي قدم فيها عديد من السيناريوهات، يعتبر كتابه "عام 2000" و " Things To Come" الأشهر بينها، أين يحدد هذه التقنية ويناقشها بشكل خاص، انطلاقا من أربع أبعاد

¹ Pour plus , veuillez consulter : <https://bit.ly/30tqNOD> .

² وليد عبد الحي، مدخل إلى الدراسات المستقبلية في العلوم السياسية، عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، ط1، 2002، ص 43.

³ Pierre-André Julien et d'autres, " La méthode des scénarios en prospective", L'Actualité économique, Vol 51, N° 2, Avril - Juin 1975, P253.

رئيسية : مكانة القيم، الأجل والتاريخ، نوع ونموذج القرار الذي يُبنى عليه السيناريو، السببية وتسلسل الأحداث.¹

ولبناء هذا النموذج - أي السيناريو -، يجب ما يلي :

- تحديد المتغيرات الرئيسية التي تقوم عليها الظاهرة المعنية بالبحث المستقبلي؛
- تحديد الفواعل التي تتحكم في مسار الظاهرة المعنية بالدراسة، وبيئتهم الداخلية التي يعملون فيها؛
- وضع افتراضات لتطور نسق الظاهرة المعنية، وتحديد "المحتمل" وقوعه.²

بالعودة لنموذج " هارمان كان"، ولإبعاد التوجيهية له، نرى أهمية هاته الأخيرة؛ بدءا بمكانة القيم بحيث يصر أن يمثل السيناريو مستقبلا محتملا فقط وبالتالي لا ينبغي له وصف مستقبل مرغوب فيه، وأن يكون موضوعيا قدر الإمكان وأن يتجنب الخضوع لنظام القيم؛ في سيناريواته المتعلقة بمستقبل الولايات المتحدة، يقارن بين مجموعتين اجتماعيتين- سياسيتين، "المركز الحاكم أو المسؤول" الذي يُعرّفه بوضوح ايدولوجيا، و"اليسار الإنساني- الثوري" الذي يدعي حسيبه مسؤولية الدفاع عن المجتمع ! فيما يخص فلسفته للتاريخ، فهو يفترض وجود شبكة مستمرة ومتكررة في تطور المجتمعات، فالتاريخ هو ذاك النهر الذي لا يمكن توقيفه، والمستقبل في معناه إلى حد ما هو تكرار للماضي، وهو ما يميز الطابع الاسقاطي لنموذج " كان". أما فيما يخص نموذج اتخاذ القرار، فحتى لو لم يقدم نموذجا واحدا وصالحا لاتخاذ القرار العام، إلا انه يركز على "النتائج القومي الإجمالي" كمقياس للرفاهية والسعادة (التنمية)، والاهتمام القليل للمؤشرات الاجتماعية (صعود الاعتزاز القومي مثلا)³

ثانيا : تقنية دلفي

لفظ " دلفي" هو التعبير الأمريكي على مدينة "فيلادلفيا"، والتي جاء بها الأمريكيان " أولاف هيلمر" O.Helmer و"تورمان دالكي" N.Dalkey، وتم تطبيقها في كبريات مراكز التخطيط القومي في الولايات المتحدة. انطلاقا من الآراء المختلفة لمن يُسمون بـ"الخبراء" Experts، تستهدف التقنية إلى الوصول لما يطلق عليه بـ"الإجماع" Consensus على مجموعة من الاستبيانات والأسئلة المتتالية التي تتناول احتمالات بشأن الظاهرة محل الدراسة.

¹ Pierre-André Julien et d'autres, Op.cit., P257.

² جمال منصر، " الدراسات المستقبلية: ماهيتها ومناهجها"، مطبوعة جامعية مقدمة لطلبة العلاقات الدولية والدراسات الأمنية، الجزائر : جامعة قلمة، 2014-2015، ص 14.

³ Pierre-André Julien et d'autres, Op.cit., PP257-260.

العناصر الثلاثة الأساسية للتقنية تتمثل في عدم الكشف عن هوية القائم بالبحث، الأثر الرجعي(العكسي) للظاهرة، واستخراج البيانات من قبل الخبراء في وقت واحد؛ بحيث يؤدي عدم الكشف عن هوية الخبراء إلى النظر في تقديرات واعتراضات المشاركين في بيئة خالية من القيود التي تولدها الشخصيات التي تحوز سلطة القرار.

بمجرد تحديد الأهداف المرجوة، من الضروري إيجاد عدد من الخبراء القادرين على الإجابة على الاستبيانات التي يتم إنشاؤها، الذين يشترط فيهم حد معين من المعرفة تجاه الموضوع محل الدراسة الذي يكون تابع لتخصص معين أو متعدد التخصصات؛ بالنسبة للموضوعات المتخصصة للغاية، غالبا ما يتم اختيار الخبراء من خلال تحليل منهجي للمنشورات المتعلقة بالمجال المدروس.¹ الخاصية التي تنفرد بها هاته التقنية، هي تجاوز العائق الجغرافي بين الخبراء؛ حيث يمكن أن جمعهم على الرغم من انتشارهم في كل قارات العالم، واعتمادها على مجموع محدودة لا تتجاوز 30 خبيرا (في دراسات أخرى تقول 100)، الأمر الذي يعطي كفاءة لدراساتهم وتحليلاتهم، خاصة وان طريقة إخفاء هوياتهم، تلعب دورا في مصداقية آراءهم.²

يتم تنفيذها نظريا وعمليا في خمس مراحل، أربع مراحل من التحقيق(حول الخبير)، ومرحلة فحص واستغلال بيانات الخبراء ونشرها. بعد نهاية الأربع مراحل الأولى، يتم إرسال الاستبيان الى البريد الذي وضعه الخبير للاستبيان، ويتم وضع قيمة التعويض المالي الذي يستحقه الخبير بعد انجازه للاستبيان، ويطلب منه أن يجيب فقط على الأسئلة التي يعتبر نفسه فيها الأكثر كفاءة.و بعد أسبوعين إلى ثلاثة من إرسال الاستبيان الأول، يكمل المنظمون (أو الهيئة التي هي في حاجة للدراسة) تحليل الردود، ويدققون في وجهات النظر القريبة من بعضها، والذين يوافقون مواصلة التجربة هاته، لقراءة ثانية وثالثة لأجوبتهم وتحليلاتهم ؛ وفي بعض الأحيان يتم إضافة أو تعديل بعض الأسئلة وفقا للإجابات المقدمة.³

على كل، تتعدد التقنيات والأساليب للبحث المستقبلي خاصة في أوروبا وأمريكا، نتيجة توفر الأرضية الموضوعية والمنهجية (التراكم المعرفي)، ووجود مناخ مناسب لتطوير البحث في هذا المجال (الربط بين مراكز الفكر ونظيرتها لاتخاذ القرار الرسمي).

الفرع الثاني: تحضير نتائج البحث في دراسة مستقبل المنظمات والمؤسسات

هدف هذا النوع من الدراسات يبرز دور السيناريو المستقبلي كأداة لاستكشاف التوجه الاستراتيجي للظواهر وللفاعلين فيها، وفي بيئة تنظيمية خضعت لاضطرابات اجتماعية وسياسية

¹ Gilbert Ducos, "Delphi et analyses d'interactions", *Futuribles*, N°71, Novembre 1983, P38.

² جمال منصر، مرجع سبق ذكره، ص ص 30-31.

³ Gilbert Ducos, Op.cit., PP39-40.

(كالاتحاد الأوروبي)؛ أيضا، تقديم الإطار العام للعيّنة المعنية بالبحث، يسمح بكشف الافتراضات المعرفية للباحث.¹

فما نبحت فيه في هذا الفصل يدخل في صلب النظرية الاجتماعية - المؤسساتية (كاتجاه نظري في نظرية الدولة) - والتي سارت في فلك أفكار ونظريات التكامل والاندماج-؛ والذي يحاول تفسير سلوك الدولة (يعني تفاعلات الحاكم والمحكوم) انطلاقا من منظور المؤسسات، ومدى تأثير هذه الأخيرة على طبعهم وممارساتهم اليومية. سنكتفي بالقول أن هذه النظرية حاولت إسقاط الطابع المؤسسي للدولة انطلاقا من اتجاهات رئيسية ثلاثة : الخيار العقلاني للأفراد والمجتمعات للمؤسسات في التنظيم، تاريخية المؤسسات، والاهم من ذلك اجتماعية المؤسسات.²

تمارس العناصر الدائمة للمجتمع- المؤسسات (التنظيم، توزيع الثروة، تأطير الرغبات الانسانية، حفظ الحقوق...) تأثيرا عميقا على أفكار وسلوكيات وعقلانية الفاعلين الفرديين والجماعيين، وكذلك على طريقة تفاعلهم مع بعضهم البعض؛ بشكل العام، هذا التوجه النظري يجمع البحث في ثلاث مجالات : الاقتصاد، العلوم السياسية والقانون، وعلم الاجتماع³؛ وهو ما سنحاول إظهاره في العنصر القادم من الدراسة عند التطرق لتطور مسببات الهجرة واللجوء، ولاحقا في فرص وإمكانيات الاتحاد الأوروبي في إعادة الإصلاح المؤسساتي للأبعاد المختلفة لتتقل وحركة الأشخاص.

أولا: تحديد مشكلة البحث

عند وقوع حدث خارجي، والذي تعتبره المنظمات غير مدمج في قواعد المجال التنظيمي (الدور الوطني للدول الأعضاء مثلا في حالة الاتحاد الأوروبي)، وعدم وجود قائد معترف به (مثلا رئيس أوروبي كامل الصلاحيات)، لا يمكن للمؤسسات تحمل الاستراتيجيات التي يتم تطويرها داخليا، وبالتالي نشأة بيئة مضطربة بين الأعضاء. في هذه الحالة، يجب على المنظمات، لاستعادة استقرار معين، بناء ترتيبات مجتمعية/ جماعية واستباقية، تجعل من الممكن استبدال بيئة خارجية مضطربة تماما ببيئة اجتماعية مبنية ومسيطر عليها بشكل جماعي.

هنا تكون الاستراتيجيات الجماعية بمثابة استجابة تنظيمية تتكيف مع سياق غير مستقر، كل هذا عبر التعبئة المشتركة للموارد وصياغة عمل جديد داخل ما يسمى مجتمعات المنظمات؛ فصياغة "سؤال البحث وسياقه" يدور حول مدى استطاعة القيود التنظيمية والمجتمعية داخل المنظمات (مثلا القانون الأوروبي مقابل القانون الوطني الذي يحفظ توجهات المجتمعات المحلية)، إلى ازدهار

¹ Isabelle Gozé-Bardin, " Le scénario prospectif, outil d'exploration de l'intention stratégique ?", *Management & Avenir*, N°17, Mars 2008, P299.

² للمزيد أنظر دراسة: نعيم شلغوم، "الاتجاهات النظرية الجديدة في تحليل مفهوم الدولة- النظرية المؤسساتية الجديدة نموذجًا-"، *المجلة الجزائرية للأمن الإنساني*، عدد6، جويلية 2018.

³ Isabelle Gozé-Bardin, Op.cit., P299.

واستقرار الاستراتيجيات الجماعية؟ بمجرد ان يتم اخذ تفاصيل المجال المختار للدراسة، يتم تقسيم سؤال البحث إلى مقترحات وفروع رئيسية.¹ في موضوعنا هذا، سنحاول إثارة إمكانية تغيير القواعد التكاملية بين الدول الأعضاء، مثل فرص الذهاب إلى التنظيم الفدرالي عبر التغيير الدستوري والمؤسسي، للاستقرار في الأخير على إستراتيجية جماعية للهجرة واللجوء.

ثانيا: جمع البيانات ونشرها

تتعدد طرق جمع بيانات البحث الاستباقي على حسب التقنية المتبعة في الدراسة (وضع السيناريو مثلا أو الطلب من الخبراء عبر الاستبيانات)؛ لذلك يجب الإقرار أن هذا الأسلوب من البحث لا يلقي رواجاً في المنطقة العربية، لعدة عوامل؛ أهمها نقص الإمكانيات المخصصة لذلك من جهة، ومن جهة أخرى الوضع العام للدولة ونمط تفاعلاتها الداخلية والخارجية، التي تخضع لنماذج وُجِدَتْ أصلاً في بيئة غربية وغربية عن انتمائها الحضاري، وأسس لها خارج الدوائر الوطنية للدول العربية وبعيدا عن منظومتها الفكرية، تماما مثل ما تؤكدنا خطط التنمية المفروضة عليها من قبل كبريات المنظمات العالمية.

في بحثنا هذا، سنعتمد على تحصيل الأدبيات الأخيرة التي تطرقت للموضوع المطروح للبحث الاستباقي، يتم مقارنة المقترحات المقدمة في هاته الأدبيات (إحصائيات، تحاليل صادرة عن مراكز الفكر المتخصصة، الدوائر الرسمية للاتحاد الأوروبي...)، لذا لم نضع أنفسنا في سياق التجريب وإنما في سياق المحاكاة، وتصميم "عناصر للدراسة" تتكيف مع موضوع البحث.

يتم التركيز هنا على "السيناريو"، كما يمكن استخدام الاختبارات الإسقاطية لآراء الخبراء المنشورة في مراكز الفكر المختلفة - في حدود الاستطاعة - لشرح المواقف، ومفهوم الأشياء، والاستراتيجيات، ونية العمل، والقيم، ومعايير الأحكام، والسلوك..

إن اللجوء إلى النهج المستقبلي، إذا تم تطبيقه بشكل صارم، يستغرق وقتاً طويلاً لكل من الباحث (مرحلة تطوير السيناريو) والخبير. وبالتالي، يجب على معظم الخبراء تخصيص وقت كافي وطويل للمعالجة، بغض النظر عن الوقت المخصص بعد ذلك للاستبيان وللتفاعلات المرتبطة بالتقرير.

هذا الاختيار المنهجي يتوقف على استثمار كبير للوقت، بالإضافة إلى ذلك، يتطلب من الباحث اتباع نهج شامل للبيانات التي تم جمعها؛ فيكون في منصب المترجم، وان يراعي الأسباب التي في نظر الخبير نفسه، أن تشرح وتبرر الإجابات المقدمة؛ ومع ذلك، فسيكون لدى الباحث بيانات غنية وموثوقة جداً.²

¹ Isabelle Gozé-Bardin, Op.cit., PP304-305.

² Ibid, PP307-315.

وبالتالي، عناصر دراستنا اللاحقة كلها عبارة عن افتراضات وسيناريوهات محتملة لتطور الأبعاد المختلفة للهجرة واللجوء داخل الاتحاد الأوروبي، والإمكانيات (التصورات) الممكنة لأشكال وأنماط العمل الجماعي للدول الأعضاء لتسيير الملف، الذي لا يزال عائقاً أمام إتمام الاندماج الشامل (بالإضافة لسياسة دفاعية موحدة).

المطلب الثاني: العوامل السببية للهجرة واللجوء، إلى أين؟

" الدخل الحقيقي ينخفض من سنة أخرى، والسكان يتقدمون في السن، وفي كثير من الأسر يكون عدد العاطلين عن العمل أكثر من الأطفال؛ مع تحديد سقف للمعاشات بالحد الأدنى للأجور، بدأ العمال والإطارات في الإضراب من أجل تأجيل سن التقاعد إلى 70 عامًا. لم تف الثورات التكنولوجية بالأمس بعودها. أصبحت الروبوتات التي يتم التحكم فيها بواسطة المعالجات الدقيقة مؤهلة بشكل متزايد، ولا يزال العمل البشري غير مؤهل، لقد جرفت الآلة رأس المال وحلت الطبقة التكنوقراطية محل الأرض والبرجوازية الرأسمالية. بالنسبة للمستقبل، فإن التطورات المرعبة في علم الأحياء مخيفة أكثر منها مفعمة بالأمل، بينما تتعزز المركزية والمراقبة". كانت هذه أولى الكلمات التي افتتح بها الباحث الفرنسي Michel Godet كتابه المعنون بـ "غدا الأزمات Demain les crises" الصادر سنة 1980 والذي بين فيه التحديات العالمية، واحتمالات ومؤشرات الاقتصاد العالمي، وارتداداته على الدول في حدود سنة 2050!¹

الاتحاد الأوروبي اليوم، يواجه مفارقة أصبحت أرضه واحدة من الوجهات الرائدة للهجرة في العالم، في سياق من نقص العمالة والشيخوخة؛ ومن جهة أخرى، لا تزال دوله الأعضاء تصنّف الهجرة في "السجل الأمني" ومكافحة الهجرة الغير شرعية كهدف ذو أولوية، بحيث تنعكس الاستجابات السياسية المتناقضة "فجوة في التعاطي مع الظاهرة من الأساس؛ فجوة بين "مقتضيات الدولة" التي أصبحت أوروبية في السيطرة على الحدود وقوانين السوق؛ وبين تحدي المنافسة العالمية على "المهارات والمواهب" مع تقليص سياسات الاستقبال ومعها حماية حقوق الإنسان!

إن إضفاء الطابع الأوروبي على سياسات الهجرة لإدارة التدفقات مصحوب أيضا بتنوع كبير في المواقف والاستجابات السياسية من أعضائه، التي غالبا ما تلجأ إلى "الانسحاب"، وهي سياسة الانتظار والترقب التي تم إضفاء الشرعية عليها من خلال المواقف الفردية؛ يضاف إلى ذلك إدراج سياسات التكامل في نظام التبعية، الذي يفضل معاملتها على المستوى الوطني والمحلي بدلا من المستوى الأوروبي. يؤدي هذا التحليل إلى بعض الأسئلة: الحوار مع الشاطئ الجنوبي للبحر الأبيض المتوسط، وسياسة الجوار في الشرق وغموض العلاقات بين الهجرة والتنمية في أوروبا.²

¹ Michel Godet, *Demain les crises ; de la résignation à l'antifatalité*, France : Hachette , 1980, P11.

² Catherine Wihtol de Wenden, " *L'Europe, un continent d'immigration malgré lui*", *Strates, Matériaux pour la recherche en sciences sociales*, N°15, 2008, P59.

انطلاقاً من هذا، وارتكازاً على "دورة الهجرة واللجوء"، بدءاً بظروفها ومسبباتها في نقطة الانطلاق، مروراً بنقطة العبور والوسيلة المخصصة لذلك، وصولاً إلى نقطة الوصول وعوامل الاستقرار فيها؛ سنحاول جرد جميع المتغيرات التي تساهم في تحديد وتوجيه "الشخص المهاجر واللاجئ" في رحلته هاته نحو دول الاتحاد الأوروبي. خاصة وأن تقرير البرلمان الأوروبي صدر في جوان 2021 يوضح هاته المتغيرات، انطلاقاً من سؤال: لماذا تهاجر؟ أسباب الهجرة Pourquoi migrer ? Les raisons derrière la migration؛ سواء كان ذلك، لأسباب ديموغرافية، أو للهروب من الفقر، أو إنعدام الأمن! هناك عدة عوامل تدفع الأفراد اليوم إلى الهجرة وطلب اللجوء داخل الاتحاد الأوروبي (عوامل الدفع والجذب).¹

فالحديث عن سياسة مستقبلية للهجرة واللجوء، يستلزم مناقشة تطور أسبابها وأبعادها داخل وخارج الاتحاد الأوروبي؛ قبل ذلك، يجب التعرض لمجموع الإحصائيات والتوقعات لمختلف الهيئات والمؤسسات الدولية والأوروبية، وتقديراتها لتطور الظاهرة خلال السنوات المقبلة. في هذا الصدد، اعتمدنا على البوابة الدولية Migration Data Portal, The bigger picture الكائن مقرها في برلين، والتابعة للمنظمة العالمية للهجرة OIM، أرقام المعهد الأوروبي للإحصاء Eurostat، ومجموعة أخرى من المعاهد والمراكز الرسمية للدراسات المستقبلية والإحصائية على شاكلة المعهد الفرنسي للدراسات الديموغرافية INED، ومركز الدراسات المستقبلية والإستراتيجية الفرنسي CEPS.

الفرع الأول: أرقام وإحصائيات متفرقة

لا تزال الهجرات الدولية في قلب الحدث العالمي، بحيث لازالت الأخبار العالمية تسلط الضوء على طبيعتها المختلفة؛ لكن حسب الباحث الفرنسي Gérard-François Dumon لا يمكن للإحصائيات أن تكون شاملة لأنها صادرة عن نظم إدارية - تقنية -، ومع ذلك فالمعرفة بالبيانات الكمية توفر نظرة ثاقبة وأساسية حول قضية الهجرة والتنقل.² حيث قدرت المنظمة العالمية للهجرة عدد المهاجرين الدوليين في العالم سنة 2020 ب 281 مليون بنسبة 3.6% من نسبة السكان على الكرة الأرضية، منهم 164 مليون مهاجر عامل، يُحوّلون ما قيمته 7.17 مليار دولار.³ في حين قدر الاتحاد الأوروبي عدد سكانه حتى جانفي 2020 ب 447.3 مليون نسمة، منهم 23 مليون مواطنين أجانب عن الاتحاد، وما يقارب 37 مليون ازدادوا خارج الاتحاد الأوروبي، بمعنى أن 60 مليون فرد موجود داخل الدول الأعضاء هم من أصول أجنبية!⁴ وتتعدد أسباب التواجد في أوروبا من حالة لأخرى، كما نحاول توضيحه من خلال الرسوم البيانية الآتية.

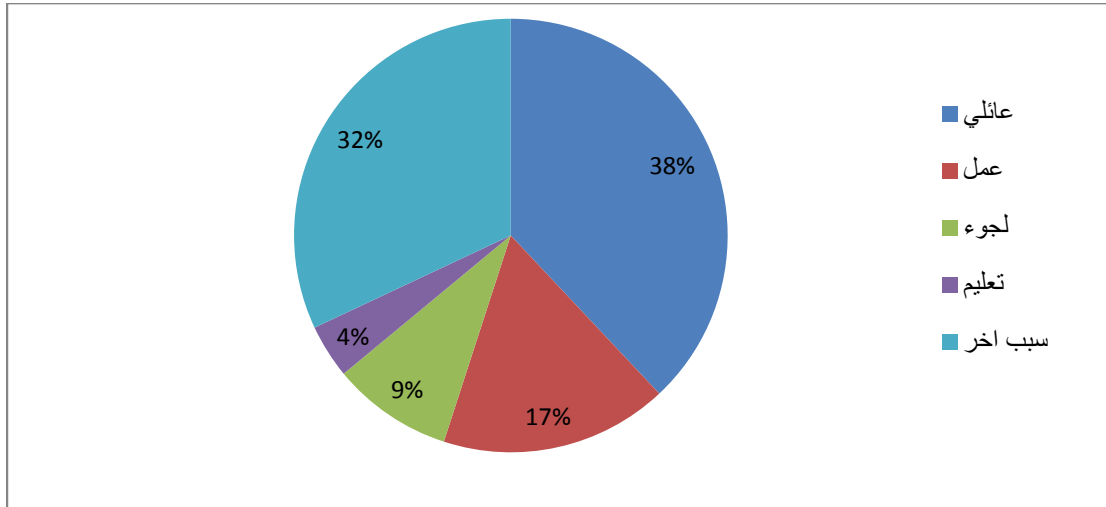
¹ Pour plus, veuillez consulter : <https://bit.ly/3q2oXgk>

² Gérard-François Dumon et Alain Bravo, " Prospective des migrations internationales à l'horizon 2050", Recherche et Prospective, N°4, Février 2020, P5

³ Pour plus, veuillez consulter : <https://www.iom.int/fr/donnees-et-recherche>

⁴ Pour plus, veuillez consulter: <https://bit.ly/3qf0vbJ>

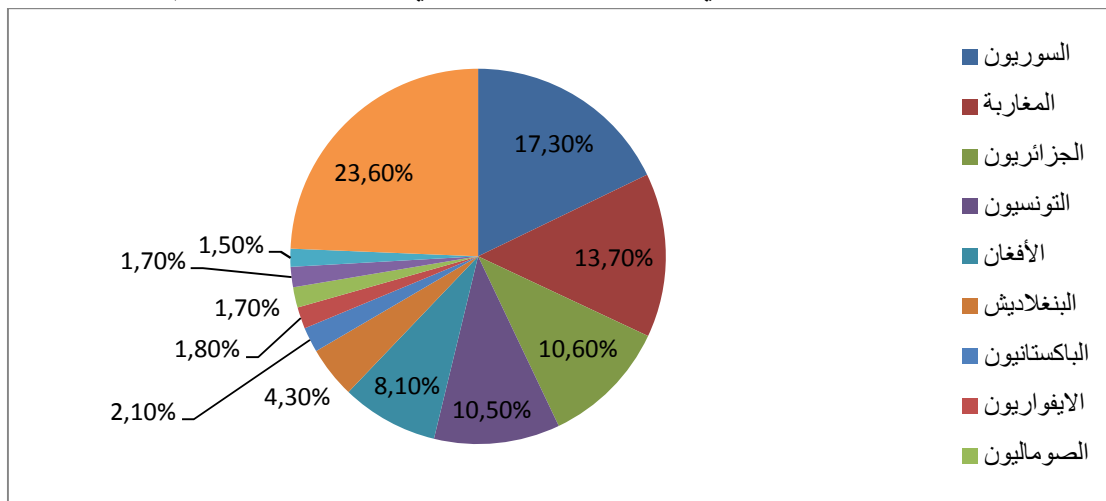
جميع تصاريح الإقامة سارية المفعول داخل الاتحاد الأوروبي في نهاية عام 2020، حسب السبب



المصدر: المفوضية الأوروبية <https://bit.ly/3qf0vbJ>

للإضافة، تم إصدار حوالي 1.9 مليون تصريح إقامة في الاتحاد الأوروبي، في حين تم تسجيل منح 3 ملايين تصريح في عام 2019؛ ويرجع هذا الانخفاض إلى قيود السفر المفروضة لوقف انتشار فيروس كوفيد 19، بحيث كان للوباء تأثير سلبي بشكل خاص على التصاريح الصادرة لأسباب مهنية، ونتيجة لذلك، انخفضت نسبة هذه التصاريح من 41% في عام 2019 إلى 29% في عام 2020. أما فيما يخص الطلبات الأولى للجوء فقد تم تقديمها في ألمانيا (102 500)، إسبانيا (86 400)، فرنسا (81,700)، اليونان (37 900)، إيطاليا (21 200). وكانت المجموعات الأكبر من جميع الأشخاص الذين حصلوا على الحماية من الدول الآتية: سوريا 27%، من فنزويلا 17%، من أفغانستان 15%¹.

محاولات العبور الغير شرعي لحدود الاتحاد الأوروبي حسب الجنسية عام 2020

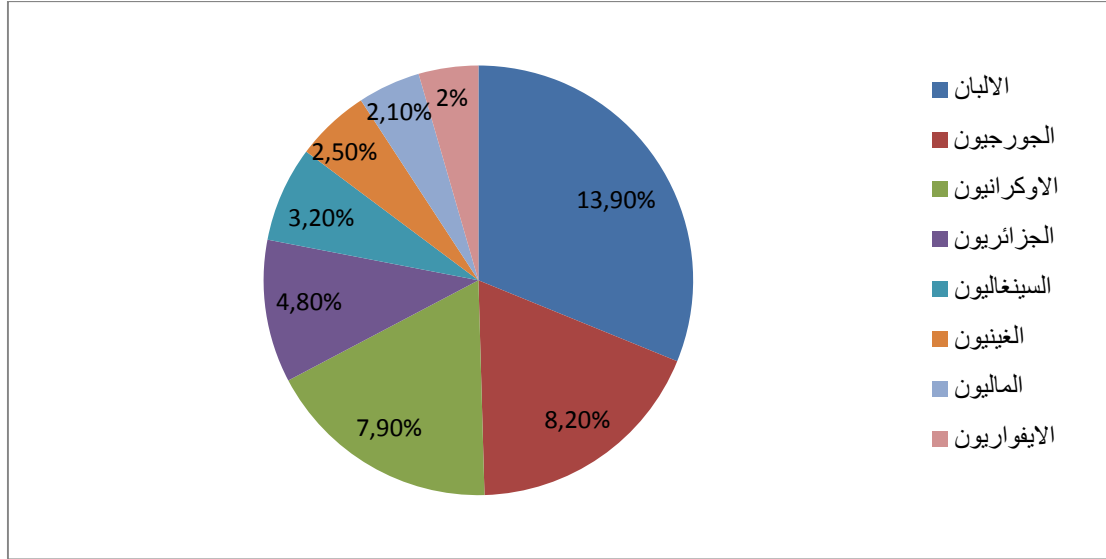


المصدر: المفوضية الأوروبية <https://bit.ly/3qf0vbJ>

¹ <https://bit.ly/3qf0vbJ> , Op.cit.

حسب المفوضية الأوروبية دائما، تم تسجيل 86300 عبور بحري في 2020، يقابله 38800 عبور الحدود البرية في نفس سنة، قابلها 85700 عبور غير شرعي للحدود في الفترة جانفي- جويلية 2021.

الأشخاص الذين أُجبروا على العودة إلى دولة خارج الاتحاد الأوروبي في عام 2020



المصدر: المفوضية الأوروبية <https://bit.ly/3qf0vbJ>

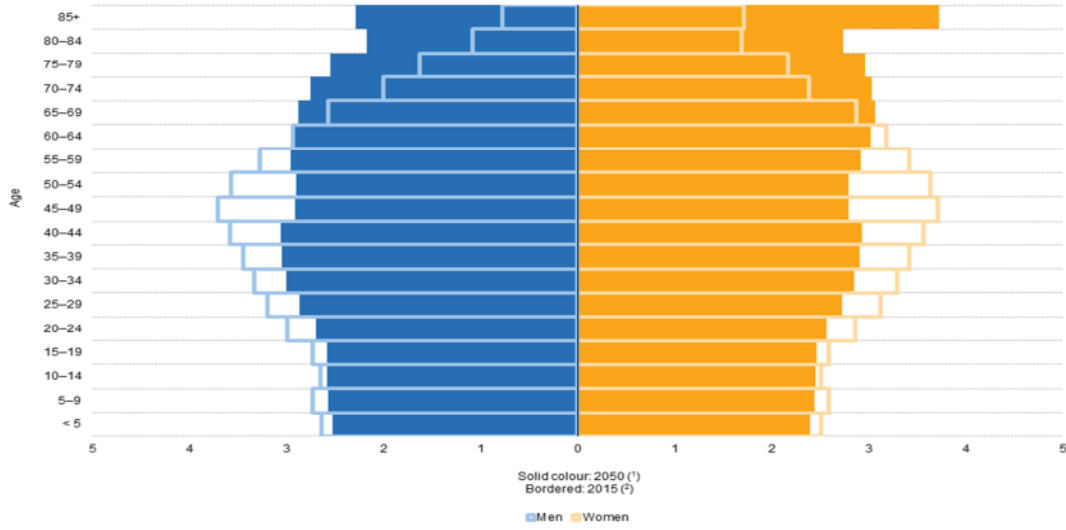
تواصل أوروبا موقفها الحذر تجاه الهجرة، تحت ضغط سياسة تأمين الحدود، بينما تواجه التحدي المزدوج المتمثل في شيخوخة الأوروبيين ونقص العمالة القطاعية سيما كالبناء والأشغال العمومية والزراعة وخدمة الأشخاص المسنين... ؛ كلها تستدعي وتشجع هذا النمط من الهجرة الغير قانونية، كإيواء المهاجرين بدون أوراق وتشغيلهم، وتزوير طلبات اللجوء، والزواج الأبيض بغرض الحصول على أوراق التجمع العائلي...؛ في حين ركزت السياسات الأوروبية وسياسات الدول الأعضاء، أهدافها على مراقبة الحدود في رؤية أمنية أساسها خطر الإرهاب والجريمة المنظمة وتحديات الإدماج!¹

من جهة أخرى، حسب المركز الأوروبي للإحصاء، ووفقا لدراسات أجراها مع المركز الأوروبي للسكانة EuroPOP، سيزداد عدد السكان في الاتحاد الأوروبي ببطء بنسبة 3.4%، ليبلغ 526 مليون شخص عام 2048، لينخفض إلى 525.5 في حدود سنة 2050؛ كما أن حجم السكان يتغير ديناميكيا وآليا اعتمادا على ثلاثة عوامل ديموغرافية، وهي نسبة المواليد، الوفيات، وتدفقات الهجرة؛ فالمستويات الضعيفة لعدد السكان ترجع لضعف الخصوبة، والشيخوخة التدريجية (وهو ما سنتطرق له في العنصر القادم).²

¹ Catherine Wihtol de Wenden, Op.cit., P60.

² Pour plus, veuillez consulter : <https://bit.ly/3JemVT9>.

توقعات الأهرام العمرية داخل الاتحاد الأوروبي 2015 - 2050

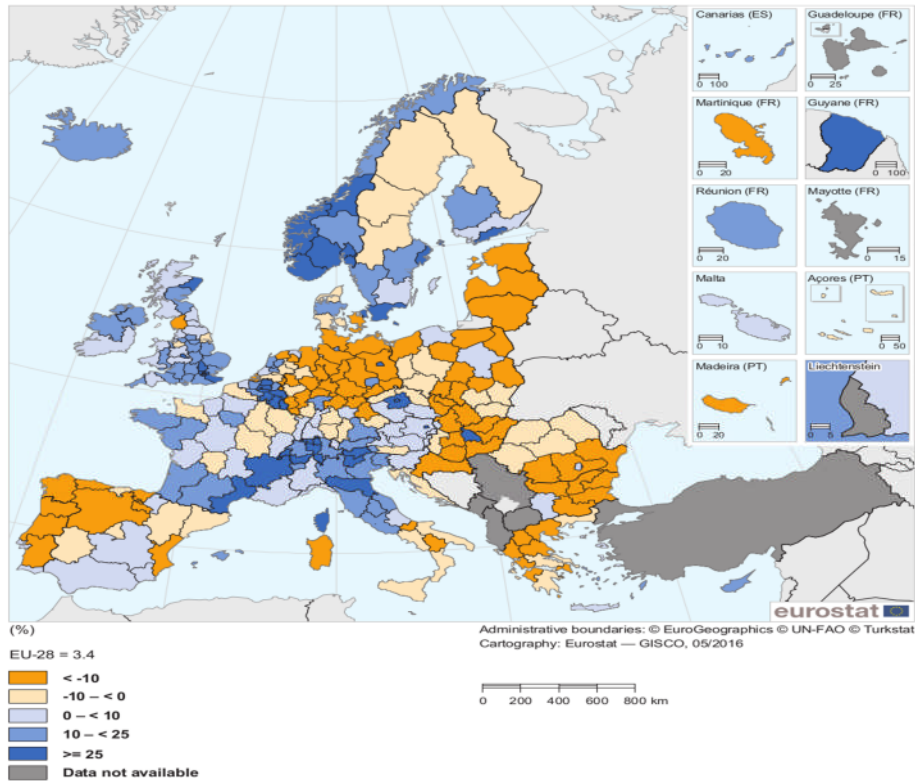


(*) Projected.
(*) Provisional.

المصدر: المركز الأوروبي للإحصاء Eurostat

توقعات النسبة المئوية للنمو السكاني في الاتحاد الأوروبي 2015-2050

Projected percentage change of the population, by NUTS 2 regions, 2015-50 (*)
(%)



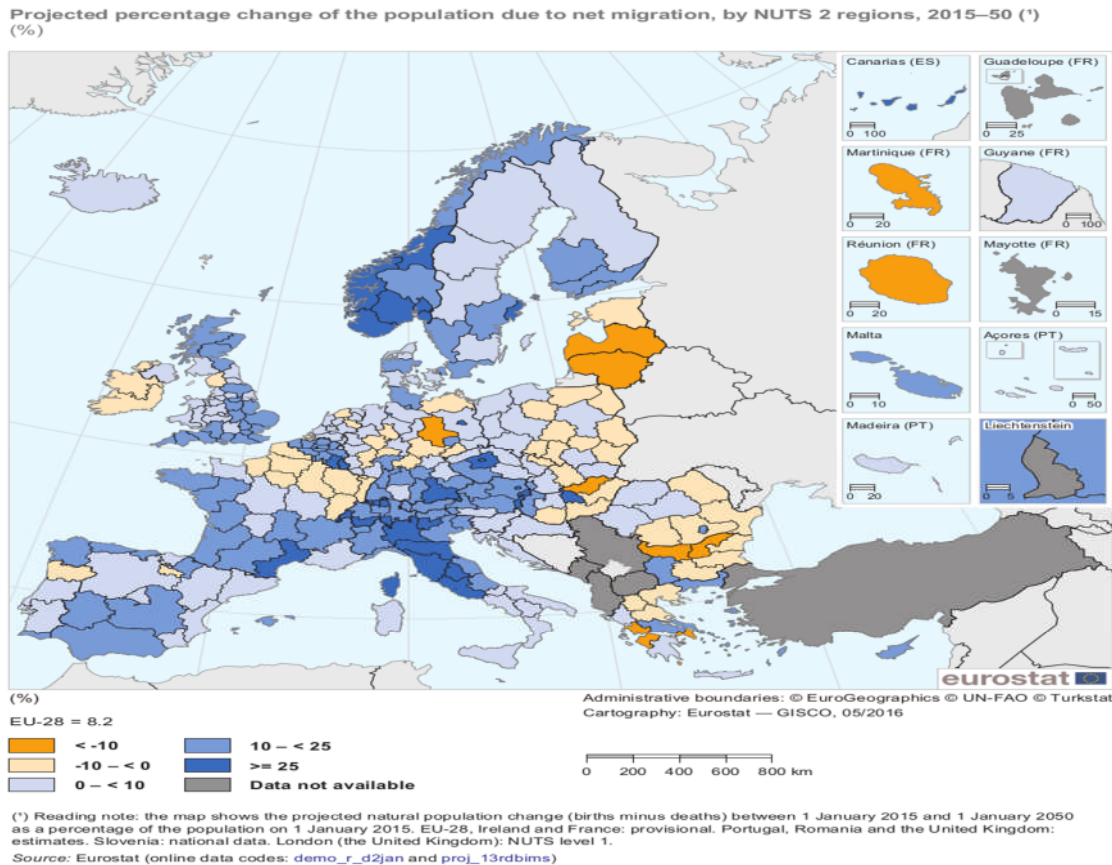
(*) EU-28, Ireland and France: provisional. Portugal, Romania and the United Kingdom: estimates. Slovenia: national data.
Source: Eurostat (online data codes: demo_r_d2jan , proj_13rpsms and proj_13rpsms3)

المصدر: المركز الأوروبي للإحصاء Eurostat

توضّح الأهرام العمرية المعروضة في المخطط البياني، التطور المتوقع داخل الاتحاد الأوروبي حتى 2050، أين يستمر انخفاض عدد المواليد وتظل قاعدة الهرم دون تغيير نسبيًا، مما يشير إلى أن النمو السكاني الطبيعي سيكون منخفض أو معدوم؛ دون نسيان تقلص عدد السكان في سن العمل بشكل كبير، مع زيادة نسبة كبار السن وهو ما يظهر في اتساع قمة الهرم لاسيما فيما يتعلق بالفئة العمرية 45-49 التي ستأخذ تقاعدها في السنوات القليلة المقبلة.

في حين يُلاحظ توقع أن يزيد عدد السكان في مناطق كمليلية الإسبانية، وغويانا وغوادولوب الفرنسيتين بأكثر من الضعف، لوكسمبورغ ومنطقة بروكسل في بلجيكا، وثلاث مناطق أخرى في فرنسا وإيطاليا، ومنطقتين في التشيك وفنلندا والسويد، ومنطقة واحدة على التوالي في الدنمارك والمجر والنمسا. في نهاية الامر، من بين هذه المناطق ذات أعلى توقعات للنمو السكاني، يقع ما يقرب من ثلثي (23 منطقة) في غرب الاتحاد الأوروبي، بينما تقع خمسة في شمال الاتحاد الأوروبي. وخمسة في الجنوب وثلاثة في الشرق.¹

توقعات النمو السكاني بالنسبة المئوية نتيجة صافي الهجرة 2015-2050



المصدر: المركز الأوروبي للإحصاء Eurostat

¹ للمزيد أنظر: <https://bit.ly/3Fs4zeR>

من المتوقع أن يزداد صافي الهجرة (الفرق بين عدد المهاجرين الداخليين والخارجيين) داخل الاتحاد الأوروبي، من 891000 في عام 2015 إلى 1.37 مليون في عام 2036، قبل أن ينخفض من 891000 في عام 2015 إلى رقم قياسي 1.37 مليون في 2036، لتتخفص كل عام (باستثناء عام 2039) ليستقر عند 1.19 مليون في عام 2050.

كخطوة أولى، يجب أن ينتج عن الجمع بين التباين الطبيعي للسكان وتوازن الهجرة سلسلة من النمو السنوي الأقل أهمية في جميع السكان، حيث سترتفع الزيادة من 941000 في عام 2015 إلى 533000 في عام 2028، ثم يجب أن تستقر الزيادة في عدد السكان خلال عام 2035، مع مراعاة التوازن بين الزيادات في ميزان الهجرة والزيادة في الانخفاض الطبيعي في عدد السكان، ومن المتوقع أن يصل النمو الديموغرافي بين 516000 و 535000 سنويا. اعتبارًا من عام 2036، من المتوقع أن يتباطأ النمو السكاني العام مرة أخرى حيث سيؤدي الانخفاض في صافي الهجرة إلى تفاقم الانخفاض الطبيعي في عدد السكان بحلول عام 2050.¹

الفرع الثاني : أي دور للعوامل الديموغرافية في حدود سنة 2050 ؟

في دراسة لمعهد التفكير Montagne الخاص بالسياسات العامة في فرنسا وأوروبا، المعنونة بـ"Le défi démographique : mythes et réalités" "التحدي الديموغرافي: الخيال والحقائق"؛ تم الإقرار بأن المعلومات التي تُبنى عليها التوقعات الديموغرافية والسكانية غالباً ما لا تكون مؤكدة، خاصة داخل الدول التي تشهد تنمية متواصلة، لذا يجب النظر إليها على أنها مجموعة من الاتجاهات المحتملة وليس المتوقعة. في هذا الإطار، التحليل الديموغرافي ليس بالتحليل الفيزيائي، ففي مجال الهجرة غالباً ما يغيب عن المؤثرات السببية الواضح، مثلاً يمكن أن يكون تأثير النمو الديموغرافي على الاقتصاد ايجابياً وسلبياً، فهو يعتمد على الهرم العمري، ووضع سوق العمل، البيئة المؤسسية والسياسية، القانونية والثقافية. فالديموغرافية ليست حتمية بل احتمالية!²

ومع ذلك، سمحت الهجرة لأوروبا إبطاء ظاهرة التدهور الديموغرافي الطبيعي المتمثل في زيادة الوفيات على المواليد، لذا سيكون لتدفق الأشخاص أهمية في التوازن السكاني للاتحاد الأوروبي، بحيث ترى هيئاته في الهجرة العلاج الوحيد لهذا العجز؛ كان هذا نتيجة لتقرير أعده معهد Futuribles ومعهد العلاقات الدولية والإستراتيجية IRIS، لصالح وزارة الدفاع الفرنسية ممثلة لمديريتها العامة للعلاقات الدولية والإستراتيجيات سنة 2016، حول مواجهة الاتحاد الأوروبي للهجرات بحلول 2030.³ فمن خلال ملاحظة الانخفاض في عدد سكان الاتحاد الأوروبي والنمو القوي

¹ للمزيد أنظر : <https://bit.ly/3Fs4zeR>.

² Groupe de chercheurs, **Le défi démographique : mythes et réalités**, France : Institut Montaigne, 2018, P7

³ Cécile DÉSAUNAY et d'autres, "L'Union européenne face aux migrations à l'horizon 2030", **Rapport de l'Observatoire des enjeux géopolitiques de la démographie**, N° 2, Juillet 2016, P9.

لإفريقيا، غالبا ما يستنتج أن الهجرة الكبيرة من الجنوب إلى الاتحاد باتت وشيكة، خاصة وان علمنا أن إفريقيا جنوب الصحراء ستمثل في حدود 2050، 22% من مجموع السكان العالمي عوضا 14% في سنة 2018.¹ هناك دراسات تتحدث عن عدد محتمل يقدر بـ 2.52 مليار ساكن بحلول 2050).

أولا: الخصوبة والشيخوخة، دور مهم للهجرة

لطالما تميز الاتحاد الأوروبي بخصوبة منخفضة لفترات طويلة من الزمن، حيث انخفض إلى ما دون 2.05 طفل لكل امرأة في بداية السبعينات، إلى 1.6 لكل امرأة بعد أكثر من 30 سنة، ولا يتعدى ذلك إلا في فرنسا وإيرلندا بحدود 1.9 طفل لكل امرأة؛ مستقبل الخصوبة في الاتحاد الأوروبي غير مؤكد وسيختلف على الأرجح من بلد إلى آخر، فالتقرير أعلاه عزل عدد من العوامل التي يمكن أن تفسر أداء الخصوبة الأوروبي، انطلاقا من اختلاف أسباب المشكلة من بلد لآخر؛ من بينها: انخفاض مشاركة الجنسين في الحياة العائلية - أي الزواج -، ارتفاع معدل البطالة بين الشباب، نقص الموارد المخصصة للتكفل الاجتماعي والمدرسي خاصة في بلدان الشرق الأوروبي، إضافة إلى نمط العمل والعيش الذي لا يشجع على الإنجاب!

يضيف التقرير بعد اعتماده على إحصاءات مركز Eurostat، عندما تنخفض الخصوبة، فإنها لا تنخفض في جميع البلدان أو بالطريقة نفسها، ولكن جميع البلدان تتجه نحو نقطة النقاء طويلة الأجل؛ ففي الأخير توجد فرضيتين، منخفضة تم توقع معدلها 1.21 و 1.28، ومستقرة تم توقع معدلها بين 1.30 و 1.59، وهذا بين عامي 2013 - 2060.²

انخفاض معدل الخصوبة رافقه زيادة كبيرة في متوسط العمر - للمزيد أنظر المنحنيات البيانية والخرائط في العنصر السابق من الدراسة -، فأصحاب السن 60 في عدد متزايد وهو ما تؤكد استفادة نسبة كبيرة منهم من تسهيلات مالية لمعالجة الأمراض، أو حتى الرعاية الاجتماعية التي تقدمها عدد من الهيئات العمومية والخاصة في أوروبا.³ ويتم اعتبار سكان في طريق الشيخوخة الديموغرافية عند يتغير تكوينهم العمري في اتجاه زيادة نسبة كبار السن - وهو ما يلاحظ في الحالة الأوروبية -.⁴

على كل، توجد عديد العقبات أثناء البحث في مواضيع التي تنطرق إلى "ظروف شيخوخة السكان"، والذي يتطلب إعادة التفكير في مصادر المعلومات، خاصة تلك القائمة على مصادر الحالة المدنية والمصادر الإدارية الأخرى، عوض تلك التي تنشرها برامج تقنية إحصائية؛ كما أن فهم ديناميات الشيخوخة وعواقبها الاجتماعية والاقتصادية، يستدعي الارتكاز على تخصصات مكملة

¹ François Héran, " L'Europe et le spectre des migrations subsahariennes", **Population et sociétés**, N°558, Septembre 2018, P2.

² Cécile Désaunay et d'autres, Op.cit., P18.

³ Ibid., PP13-14.

⁴ Carole Bonnet et d'autres, "Dynamiques, enjeux démographiques et socioéconomiques du vieillissement dans les pays à longévité élevée", **Population**, Vol 76, Février 2021, P228.

للدیموغرافیا کالبیولوجیا، الاقتصاد، علم الاجتماع، التاريخ والإحصاء؛ من أجل أخیرا وضع السیاق والاتجاهات الديموغرافية في منظورها الصحيح.¹

إلى ذلك، حسب خبراء معهد Montagne، للحفاظ على نسبة من التوازن الديموغرافي النشط فعلى أوروبا أن ترحب باستيراد أكثر من 600 مليون شخص في نصف قرن! كما يتعين على الاتحاد الأوروبي استدعاء 11 مليون مهاجر سنويا، هذا إذا أراد الحفاظ على سكانه النشطين بحلول عام 2050. لكن، يضيف نفس التقرير، ما هو محبذ اقتصاديا يمكن أن يكون مشكلا سياسيا، وهو ما يتجسد في ما معناه " غياب الأمن الثقافي"، الذي يعتبر حقيقة واقعة في المجتمعات الغربية، وتختلف جدل دائم في النقاش العام بين أجنبي، مهاجر، لاجئ، عربي، مسلم.²

في هذا الشأن، كان التوازن الطبيعي (عدد الوفيات مع عدد المواليد) سلبيا في الاتحاد الأوروبي منذ نهاية 2015، وبدون الهجرة - أي دخول وخروج صفري-، سيكون من الصعب الحفاظ على سكان الاتحاد؛ ففي 2030 سيكون هناك 1.2 مليون حالة وفاة أكثر من المواليد حسب المركز الأوروبي للإحصاء، وستساهم إيطاليا إسبانيا وبولندا بشكل خاص في هذا التراجع، في حين يتوقع أن فرنسا وبلجيكا وألمانيا ستساهم في الارتفاع الإيجابي.³

في نهاية المطاف، الملاحظ للتقارير هاته يستشف دور الهجرة في توجيه الحالة السكانية داخل الدول، وهو ما يتجسد في تلك التي تُعرف باستقبالها للأجانب منذ عقود خلت، والتي تعرف استقرارا ديموغرافيا نسبيا؛ هذا الأخير يمكن القول عليه أنه أعطاها تميزا أوروبيا، لاسيما حق التمثيل الأكبر في البرلمان الأوروبي وباقي الهيئات الأوروبية الأخرى، نتيجة النسب السكانية العالية التي تحوزها. كما أدى بعدد الخبراء إلى رسم سيناريوهات التطور الديموغرافي للاتحاد الأوروبي، وربط الهجرة مع باقي الظواهر، على رأسها العمل، الشيخوخة، ورفع مستوى الخصوبة المؤدي إلى الزيادة في عدد السكان النشطين.

ثانيا: السيناريوهات المحتملة

ماذا سيكون التطور السكاني لأوروبا في ظل افتراض سيناريو صافي هجرة صفري؟ فالافتراضات بقدر ما ستؤكد أهمية بناء " حصن ديموغرافي لأوروبا"، فإنها ستسمح للخبراء بتوقع شكل سياسات الهجرة التي يعزم الاتحاد الأوروبي بناؤه على المستويين المتوسط والبعيد⁴. سنعتمد بشكل كبير على دراسة مستقبلية قام بها معهد المستقبل الاقتصادي للبحر المتوسط IPEMED بعنوان "هل يمكن للهجرة أن تعوض الضعف الديموغرافي في أوروبا؟ آفاق عام 2050".

¹ Carole Bonnet et d'autres, P324.

² Groupe de chercheurs, Op.cit., P64.

³ Cécile Désaunay et d'autres, Op.cit., P19.

⁴ Serge Feld, " Prospective 2030: Les migrations internationales en Europe selon deux scénarios", Population & Avenir, N°681, Janvier 2007, P6.

السيناريو الأول : الهجرة ضرورية للحفاظ على حجم سكان الاتحاد الأوروبي

ينطلق هذا السيناريو من أن 38 مليون مهاجر ستكون بمثابة الضرورة خلال 35 سنة القادمة، فالهدف الأول الذي يمكن أن يحدده الاتحاد الأوروبي لنفسه هو الحفاظ على مجموع سكانه؛ لان الأمم المتحدة افترضت في ظل المستويات الديموغرافية الحالية، وحجم متواضع من الهجرة انخفاض عدد السكان الى 425 مليون شخص. ومع ذلك قد يختلف العدد حسب الدولة، فألمانيا من المتوقع ان تستقبل 10.6 مليون مهاجر حتى 2050، في حين لن تحتاج فرنسا للمهاجرين بسبب خصوبتها المرتفعة نسبيا وفقا للمعايير الأوروبية (نذكر أن فرنسا بها جالية كبيرة من إفريقيا وجنوب الصحراء).

السيناريو 2: الهجرة ضرورية للحفاظ على السكان النشطين في الاتحاد الأوروبي (دون تحديد نوع النشاط لكل بلد)

تم بناء هذا السيناريو على افتراض دخول 41.7 مليون شخص حتى 2050، أو 1.2 مليون سنويا؛ الهدف الأقرب إلى الواقع هو الحفاظ على السكان النشطين في كل دولة من دول الاتحاد الأوروبي؛ فلقد حذر العديد من الاقتصاديين من حدوث انخفاض في عدد السكان العاملين والذي سيؤثر ميكانيكياً على إيرادات الدولة واستهلاكها، لذلك قام معدي التقرير بحساب حجم الهجرة الضروري للحفاظ على السكان العاملين في كل بلد عند مستواه في حتى عام 2050.

السيناريو 3: الهجرة ضرورية لاحتواء شيخوخة سكان الاتحاد الأوروبي

بالنسبة للاتحاد الأوروبي ككل، يجب أن يكون صافي الهجرة بين 10.3 مليون سنويا في 2015-2020 و 12.3 مليون في 2045-2050؛ باستخدام حسابات الأمم المتحدة في ظل الظروف الديموغرافية الحالية، سيكون رصيد الهجرة الضروري للحفاظ على النسبة الحالية 11 مليون شخص في السنة؛ في غضون 35 عاما، سيقترب إجمالها في 385 مليون من عدد سكان الاتحاد الأوروبي الحالي، حتى لا يزداد عبء الاشخاص فوق 60 سنة حتى عام 2050، حتى ذلك التاريخ، يجب أن تستقبل ألمانيا في صافي الهجرة 62 مليون شخص، وإسبانيا 60 مليوناً، وإيطاليا 47 مليوناً، وفرنسا 38 مليوناً؛ ويمثل هذا سنويا ما بين مليون ومليون مهاجر كل عام في كل من هذه البلدان، وعلى الرغم من ذلك، الدعوة إلى الهجرة لن تحل مشكلة الشيخوخة في البلدان المتقدمة، حتى أنها لن تخفف من حدتها بشكل كبير، فالرصيد الحالي لها البالغ حوالي 2 مليون شخص يؤدي إلى إبطاء الشيخوخة بنسبة 20 % فقط.

السيناريو 4: الهجرة مطلوبة للحفاظ على العنصر النشط مع الأخذ في الاعتبار زيادة عامة في مدة النشاط

في هاته الحالة، سيكون إجمالي احتياجات الهجرة لجميع دول الاتحاد الأوروبي للحفاظ على ثبات العبء على العاملين بين عامي 2015 و 2050 سيتوقف العدد عند 87 مليوناً، أو 2.5 مليون

سنويا في المتوسط؛ فمع إطالة متوسط العمر المتوقع، الذي يتجسد في اكتساب صحة جيدة، ومع زيادة تكلفة المعاشات التقاعدية، فإن الاتجاه العام هو نحو تمديد الحياة العملية في البلدان المتقدمة.

السيناريو 5: تزايد الاختلافات بين دول الاتحاد الأوروبي

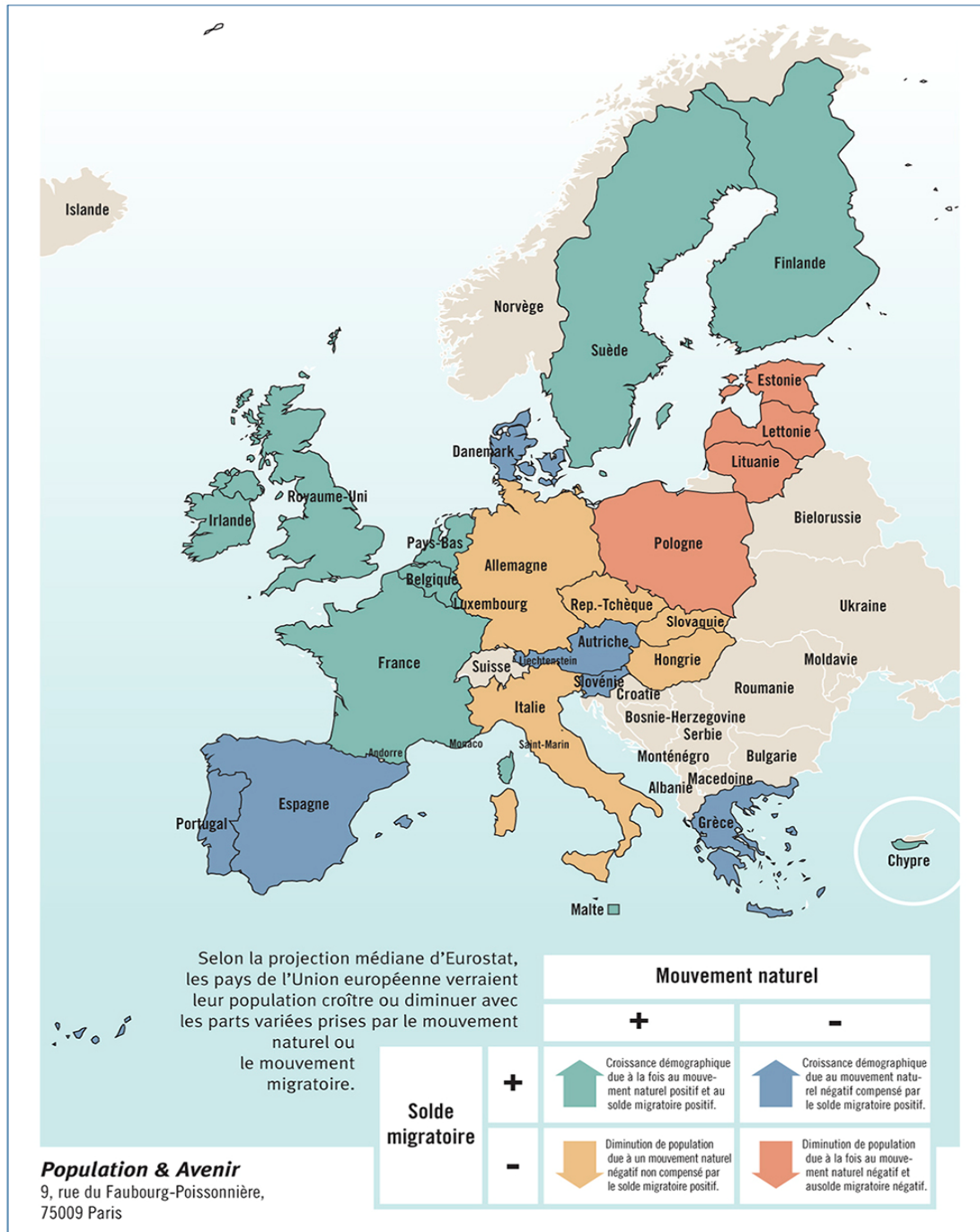
تم بناء هذا الافتراض انطلاقا من كون أن ألمانيا وإسبانيا وهولندا تمثل وحدها 60% من المهاجرين الضروريين لتحقيق التوازن في جميع دول الاتحاد الأوروبي ؛ ففي عديد الدول أين كان الذهاب إلى التقاعد مبكر وكان نشاط الإناث منخفضا، لم تعد بحاجة إلى اللجوء إلى الهجرة للحفاظ على المستوى الحالي لتكاليف العمالة، هذا هو الحال بالنسبة لرومانيا وبلغاريا واليونان؛ لكن يمكن لدول أخرى مثل إيطاليا وبولندا والمجر وفرنسا الحفاظ على توازنها بأقل من 100.000 مهاجر سنويا (صافي هجرة) . من ناحية أخرى، هناك عدد قليل من البلدان التي على العكس من ذلك، تأخرت فيها حالات الخروج من النشاط والنشاط الأنثوي المرتفع وكذلك الخصوبة المنخفضة، لا يزال يتعين عليها طلب أعداد كبيرة من المهاجرين، 28 مليون بحلول عام 2050 لألمانيا، 19 مليون لإسبانيا، 5 ملايين لهولندا، و 3.5 مليون للسويد.

الأمر الذي سيقوض إلى حد كبير فكرة إمكانية بناء سياسة مشتركة للهجرة نتيجة الاختلافات الديموغرافية العميقة بين الدول الأعضاء وبين مناطق الاتحاد الأوروبي ؛ خاصة انه لا تؤخذ بعين الاعتبار احتمالات الهجرة.¹

توجد دراسة أخرى أكدت أهمية صافي الهجرة الايجابي لتحقيق التوازن الديموغرافي العام حتى سنة 2030، نوضحها في الخريطة الآتية:

¹ Hervé LE BRAS, " Les migrations peuvent-elles compenser la faiblesse démographique de l'Europe? Perspectives à l'horizon 2050 ", Palimpsestes, N°17, Juillet 2017, P-P 5-7

الاتحاد الأوروبي بحلول عام 2030: أربعة أنواع من التطور



المصدر: Serge Feld , Op.cit., P9

الفرع الثالث: خطة الإنعاش الاقتصادي 2020، معالم كبرى للاقتصاد بعد أزمة كوفيد-19

أدت جائحة كوفيد-19 والتدابير الصحية الصارمة طوال سنة 2020، إلى إحداث اضطراب عميق في اقتصاد الاتحاد الأوروبي وأعضائه، فالأزمة أنتجت صدمة في العرض والطلب، وحملت معها مخاطر انهيار اقتصاديات الدول 27 ونسيجها الإنتاجي؛ فكانت الاستجابة التي تم تطويرها على المستوى الأوروبي سريعة، تمثلت في حشد الأموال الهيكلية الغير مستخدمة، دعم الشركات الصغيرة

والمتوسطة، الأنظمة الصحية والاجتماعية، ومساعدة الدول الأعضاء على النهوض الاقتصادي عبر تغيير أسس هذا الأخير، نحو الاقتصاد الرقمي والأخضر خاصة.¹

أهم ما نظر فيه اجتماعي المجلس الأوروبي آخر سنة 2021 (16 ديسمبر)، كان الوضع الصحي، وبشكل عام حول تطورات خطة تعزيز قدرات الاتحاد الجماعية لمواجهة الأزمات المستقبلية، فانتشار جائحة كوفيد-19 ومتحوراتها المختلفة، عزز الأقوال التي تنظر لأوروبا بأنها سلسلة من الأزمات المتتالية، وجملة من خطط الإصلاح. ابتداء من 2020، كانت "خطة إعادة الإقلاع الاقتصادي" "Le plan de relance économique" أهم ما ميز العمل الجماعي الأوروبي في الآونة الأخيرة.²

أولاً: انتشار وباء كوفيد-19، أزمات متفرقة

تعد أزمة كوفيد-19 حدثاً صحياً، اجتماعياً واقتصادياً غير مسبوق، ميّزتها عدة حالات من عدم الاستقرار، أولها هو عدم اليقين الوبائي بشأن مدى عدوى الفيروس وفتكه؛ الثاني تمثل في الآثار الاقتصادية التي فرضتها ضرورة الحبس الاجتماعي، مما أدى إلى إغلاق الشركات وتباطؤ شديد في نشاط بعض القطاعات، بطالة مرتفعة وانخفاض دخل الأسر واستهلاكها؛ وأخيراً ضعف التخطيط العمومي فيما يخص الممارسات الاجتماعية الجديدة، والبيئة الاقتصادية الغير معهودة عند كبرى الشركات الأوروبية.

تم القيام بعدد الدراسات فيما يتعلق بالاستهلاك المنزلي، الاستثمار في الأعمال التجارية، عدد العاملين عن بعد، تأثير إغلاق المدارس، والسياحة... وتم التركيز على المكونات الأساسية للطلب (الاستهلاك والاستثمار) والعرض (العمل عن بعد والنشاط الجزئي).³ هذا الانخفاض في النشاط الفريد من نوعه والغير متجانس حسب القطاع، كان له بالطبع تأثير كبير على التوظيف في مختلف الدول، والتدابير التي اتخذت من أجل امتصاص الصدمة في سوق العمل كالتعويضات والاستخدام المكثف للعمل عن بعد والنشاط جزئي، كانت لها آثار جمة على الصناديق المالية العمومية الوطنية.⁴ في مواجهة أزمة كهاته، يعد دمج الميزانيات العمومية الموجهة للقطاعات المختلفة أمراً ضرورياً، فعدم الملازمة المالية وقيود السيولة تؤدي إلى تدمير الوظائف، وتؤثر على الاستثمار حسب الاقتصاديين.⁵

¹ Olivier de France, Édouard Simon, "L'Europe à la relance : entre ambitions hamiltoniennes et réalités géopolitiques", *L'Année stratégique 2022 Analyse des enjeux internationaux* (ouvrage collectif), France : Armand Colin, 2021, P20.

² Sylvain Kahn, "La pandémie de Covid-19, quelles leçons pour l'Union européenne ?", *Question d'Europe*, N°617, Décembre 2021, P1.

³ Xavier Ragot, " La crise de la Covid-19 changera-t-elle notre façon de faire de l'économie ?", *Revue de l'OFCE*, N°166, Février 2020, PP 7-8.

⁴ Éric Heyer et Xavier Timbeau, " L'épargne masque la relance, Perspectives 2020-2021 pour l'économie mondiale et la zone euro ? ", *Revue de l'OFCE*, N°168, Avril 2020, P31.

⁵ Xavier Ragot, Op.cit., P16.

بخصوص ملف الهجرة وحركة الأشخاص، انخفض عدد الوافدين غير شرعيين إلى أوروبا عبر طريق شرق البحر الأبيض المتوسط بنسبة 75%، في المقابل ازداد عدد الوافدين عبر الطريق الغربي (من ليبيا إلى إيطاليا أو مالطا) وطريق البلقان بنسبة 155% و 105% على التوالي؛ حيث لعب إغلاق الحدود الخارجية وتعليق استقبال طلبات اللجوء من قبل اليونان، دورا مهما في استخدام القسم الغربي من قبل المهاجرين الغير شرعيين وطالبي اللجوء؛ فحسب الدول التي سارت في هذا الاتجاه رأت في ظروف الاستقبال والاحتجاز، الاكتظاظ وصعوبة الوصول إلى الأماكن ووسائل النظافة، تزيد من تعرض الأفراد للمرض.

ومع ذلك، في دول وصول المهاجرين واللاجئين، لم توضع سياسات الهجرة فقط للتكيف مع المخاطر الصحية الجديدة، وإنما تم استخدام اللجوء أحيانا لتثديدها، على الرغم من أن الإعادة القسرية للاجئين وطلبي اللجوء محظورة بموجب القانون الدولي (اتفاقية جنيف لعام 1951)، وكذلك بموجب القانون الأوروبي (الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان).¹

من بين الآثار التي خلفتها الجائحة على مجموع المهاجرين واللاجئين، تمثل في استبعادهم من أنظمة الضمان الاجتماعي داخل الدول التي يقيمون فيها، نتيجة الانكسار الاقتصادي لها؛ كما أدت ظروف العمل الغير المستقرة إلى إبطاء عملية تحويل الأرصدة المالية إلى البلدان الأصلية.²

ثانيا: ميزانية خطة الإقلاع الاقتصادي للاتحاد الأوروبي

خطة الإنعاش الأوروبية هذه، اقترحتها المفوضية الأوروبية في 27 ماي 2020 وهي اتفاق توصلت إليه الدول الأعضاء 27 في الاتحاد الأوروبي، في نهاية المجلس الأوروبي في الفترة من 17 إلى 21 جوان 2020. تهدف هذه الخطة إلى التخفيف من العواقب الاقتصادية والاجتماعية لوباء Covid-19 الذي أثر على أوروبا منذ نهاية 2019، وقد تم تحديد مبلغها ب 800 مليار أورو (360 مليار في شكل قروض و 390 مليار في شكل دعم مباشر) مخصصة لما سمي ب الجيل القادم من الاتحاد الأوروبي Next Generation EU، مصحوبة "بميزانية أوروبية متعددة السنوات" Cadre financier pluriannuel CFP عززت ب 1211 ملياراً للأعوام 2021 إلى 2027.

يحدد الاتحاد الأوروبي عبر هاته الخطة حدود نفقاته السنوية، وميزانيته البعيدة المدى لمدة 7 سنوات قادمة؛ بحيث يُؤمن الموارد المخصصة لأولوياته السياسية، الاقتصادية (على رأسها الرقمنة والاقتصاد الأخضر)، ودعم التعافي أثناء الاستثمار في مناطق الاتحاد الأوروبي، خصوصا القروض الموجهة للمزارعين والشركات، الباحثين والطلاب، ودول الجوار.³ فصلها في ما يلي:

¹ Claire Mabilie, " Les migrations à l'épreuve d'une pandémie", *Revue Défense Nationale*, N°Hors série, Mars 2021, P28.

² Ibid., P29.

³ Commission européenne, "Le budget à long terme 2021-2027 de l'UE et NextGenerationEU : faits et chiffres" , depuis le site : <https://bit.ly/3quh0AJ> , consulté le 12-09-2020.

الجيل القادم للاتحاد	ميزانية متعددة السنوات	القطاع
11.5 مليار أورو	149.5 مليار أورو	السوق الموحدة والابتكار الرقمي
776.5 مليار أورو	426.7 مليار أورو	التنسيق والقيم الأوروبية
18.9 مليار أورو	401 مليار أورو	موارد طبيعية ومناخ
////////////////////	110.6 مليار أورو	دول الجوار وبقية العالم
////////////////////	14.9 مليار أورو	الدفاع والأمن
////////////////////	25.7 مليار أورو	الهجرة وتسيير الحدود
////////////////////	82.5 مليار أورو	الإدارة الأوروبية العمومية
806.9 مليار أورو	1210.9 مليار أورو	المجموع

المصدر : <https://bit.ly/3FyURHR>

الملاحظ للأغلفة المالية المخصصة لمختلف القطاعات أعلاه، يستنتج أن أعلى ميزانية تم تخصيصها لدعم العمل الأوروبي المشترك، والذهاب نحو نموذج اقتصادي رقمي وأخضر؛ بحيث تم التركيز على الملفات التي يمكن أن تجمع الدول الأعضاء أكثر من تلك التي لم تتفق عليها بعد كالهجرة وتسيير الحدود، الدفاع والأمن، والقانون الإداري الأوروبي.

يمكن لكل دولة عضو الاعتماد على غلاف مالي محدد مسبقاً، ويقدم بشكل خاص بناء على عدد سكانها، نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي، ونسبة البطالة الموجودة فيها قبل بداية الوباء من 2015-2019؛ 30% من الغلاف تقدم في الفترة 2023-2026 ستعتمد على الانخفاضات في الناتج المحلي الإجمالي والتشغيل اللذان تم ملاحظتهما في عام 2020، لمراعاة الأثر الاقتصادي لوباء فيروس كورونا¹. ويكون مسار الطلب كما يلي:



المصدر : <https://bit.ly/3JzPPxg>

¹ Valentin Ledroit, "Plan de relance européen : quelles sont les prochaines étapes ?", du site : <https://bit.ly/3qyT13d> , consulté le 05-10-2021.

خلال عام 2021، قدمت كل الدول الأعضاء خطط الإنعاش الاقتصادي الوطني الخاص بها، والتي حددت أجندة الإصلاح والاستثمار حتى عام 2026؛ وقد دُعيت لتقديم مجموعة متماسكة من المشاريع في ستة مجالات عمل: التحول البيئي، التحول الرقمي، النمو والوظائف الذكية، التماسك الاجتماعي والإقليمي، الصحة، سياسات الجيل القادم بما في ذلك التعليم والمهارات. يتم التقييم من قبل المفوضية بناء على مجموعة من المعايير، على رأسها احترام التوصيات التي قدمتها حسب كل بلد، خلق مناصب العمل، ومساهمة الدولة في التحولات البيئية والرقمية (بحيث يجب أن تخصص خطة كل دولة ما لا يقل عن 37% للمناخ والتنوع البيولوجي و20% للرقمنة).¹ كما يمكن تعليق الدعم والمدفوعات في حالة عدم تجسيد دولة عضو لمبدأ " سيادة القانون"، وهو الإجراء الذي كلفت بمراقبته محكمة العدل الأوروبية، خاصة بعد رفض خطط بولونيا والمجر (التي رفضت تشكيلاتها السياسية خطط وشروط المفوضية)، ليتم لاحقا الوصول معهما إلى اتفاق في المجلس الأوروبي.²

الفرع الرابع: تطور منحى النزعات في الجوار الأوروبي

يتم الحديث اليوم عن ثلاثة نماذج صراعية مؤلدة ومسببة للهجرة والتنقل القسري في الجوار الأوروبي، التدخلات الأجنبية في الدول الهشة، الحروب الأهلية، والهزات الارتدادية لنقص المورد الاقتصادي.³ فالمناطق المعنية بهذه التطورات الجيو - سياسية هي على التوالي:

أولا: منطقة شرق أوروبا خارج الاتحاد الأوروبي

من الممكن أن تحدث أزمة سياسية أو اقتصادية على المدى المتوسط في بيلاروسيا أو في روسيا، أن تتفاقم أيضا في أوكرانيا ؛ مما سيؤدي إلى انخفاض حاد في مستويات المعيشة والأمن، في هذه الحالة، من الممكن حدوث تدفق كبير للهجرة من الشرق، ومع ذلك، فمن المحتمل أن تظل بنسب أقل مما هو ملاحظ اليوم في البحر الأبيض المتوسط، ذلك انه لم يؤد التفكك السياسي لاتحاد الجمهوريات السوفياتية سابقا إلى هجرة جماعية إلى أوروبا الغربية، وكذلك الصراع الأخير بين روسيا وأوكرانيا. من الممكن أيضا أن المهاجرين الموجودين بالفعل في روسيا من القوقاز وآسيا الوسطى (البلدان ذات التركيبة السكانية النشطة والشابة) قد يميلون، في حالة حدوث أزمة، إلى الهجرة إلى الاتحاد الأوروبي.⁴

منطقة البلقان هي أيضا كذلك تشكل منطقة عبور، فحتى سكان هاته المنطقة يحاولون العبور إلى الاتحاد الأوروبي بشكل غير قانوني(2% من مجموع العابرين عبر هاته الطريق)، فغياب آفاق

¹ " Un plan de relance pour l'Europe", du site : <https://bit.ly/3HoxQbf> , consulté le 12-10-2021

² Valentin Ledroit, Op.cit.

³ Béatrice Giblin, "Conflits et déplacement forcés : quelles perspectives ?", L'asile en France et en Europe, 2000-2020 état des lieux et perspectives, Op.cit., P152.

⁴ Cécile Désaunay et d'autres, Op.cit., P 24.

اقتصادية، وفساد النخب يعتبران عاملان جزئيان عن دفع نسبة كبيرة من الساكنة للهجرة واللجوء، الى جانب عديد من العوامل الأخرى كتسهيل ظروف العبور مع صربيا؛ إذا لم تتغير التوقعات الاجتماعية والاقتصادية ، أيضا قد تشهد كوسوفو مزيدًا من موجات الهجرة .

بحلول عام 2030، من الممكن أن تكتسب صربيا والجبل الأسود صفة الدولة العضو، على الرغم من الحذر الشديد الحالي من الاتحاد الأوروبي بشأن التوسع؛ فإذا كان الأمر كذلك، فسيتعين على البلدين التعامل مع ضغوط الهجرة المحتملة، خاصة من جيرانهم من خارج الاتحاد الأوروبي، خصوصا إذا تم ضمهم لمنطقة شنغن، وبالتالي يمكن أن تصبح بلدان عبور مهمة، مثل اليونان ذات القدرات المنخفضة لإدارة التدفق الهائل للمهاجرين.¹

ثانيا: الشرق الأوسط، دوامة تدفقات الهجرة؟

التدخل العسكري في العراق سنة 2003 سبب واحدة من اكبر موجات الهجرة، وبعد 17 سنة لازالت الانعكاسات الوخيمة له على المنطقة كلها، بفعل التنقلات القسرية لنسبة كبيرة من العراقيين، التي تتواصل إلى اليوم؛ بشاعة وطول النزاع أدى إلى بروز صراعات أخرى، دينية وإثنية، قبلية، وتحديات خلفتها لعبة المصالح الاقتصادية والسياسية بين القوى الدولية والإقليمية.

وإذا كانت نهاية 2019 بداية لنهاية " تنظيم داعش " من قبل التحالف الدولي، فإن الوضع في سوريا لا تزال غير مستقرة، خاصة في الشمال الغربي (في الحدود مع تركيا)، حيث لا تزال بعض التنظيمات المسلحة تفرض منطقتها وتواصل معارضة النظام القائم بالسلح، ويتم استعمال البعض منها كذلك في العمليات العسكرية ضد الأكراد في تركيا؛ الأمر الذي أدى إلى هجرة حوالي مليون سوري إلى هذه الدولة، ومن تم يتوجه البعض منهم إلى أوروبا طبعاً.²

هذه التطورات الجيو- سياسية في الشرق الأوسط تبقى معقدة على الأقل حتى عام 2030، حيث إن الوضع في مناطق الصراع المختلفة متقلب، ولذا يمكن استحضار ثلاثة سيناريوهات محتملة:

- استمرار الصراع السوري بشكل أقل حدة، بين القوات الحكومية ومختلف الجماعات المتمردة، دون أن يفوز أحد الطرفين على الآخر؛ يؤدي هذا إلى استمرار تدفق اللاجئين إلى الاتحاد الأوروبي، لا سيما عبر الأراضي التركية.

- تغلب أحد أطراف الصراع، يتسبب أيضا في تدفق هائل جديد، نتيجة عقبات المرحلة الانتقالية.
- يتم حل النزاع بإعادة رسم الحدود السورية- العراقية- التركية، هو كذلك سبب تحرك اقليمي كبير للأفراد.

¹ Cécile Désaunay et d'autres, Op.cit., P25.

² Béatrice Giblin, Op.cit., P154.

فهما كان السيناريو، سوف لن تتوقف موجات الهجرة واللجوء تجاه أوروبا على الأقل في المدى المتوسط، سواء بسبب الوضع الأمني الذي لن يكون مرضيا، ولا حتى الوضع الاقتصادي الذي لن يعرف استقرار هو كذلك.¹

في لبنان أيضا، الذي يعرف أزمة اقتصادية وسياسية غير مسبقة منذ سنة 2019، أدى وصول عديد من الزوارق في إلى قبرص تحمل رعايا لبنانيين إلى إثارة قلق الأوربيين، كان هذا في سبتمبر 2020؛ تواصل يأس اللبنانيين قد يدفعهم إلى الرحيل الجماعي نحو أوروبا عبر مختلف طرق الهجرة، على الرغم من إمضاء السلطات القبرصية مع نظيرتها اللبنانية اتفاق لإعادة في نفس السنة!²

ثالثا: أفاق الهجرة من شمال إفريقيا وجنوب الصحراء

تعبير شمال إفريقيا يشمل المغرب، الجزائر، تونس، ليبيا ومصر؛ هذه المنطقة لطالما كانت ارض هجرة بامتياز سواء كنقاط عبور رئيسية أو مناطق انطلاق، سيما وان وجود جالياتها في جنوب أوروبا خاصة يعود إلى سبعينات القرن الماضي، وبكثافة ابتداء من سنة 1990 (بدرجة اقل المصريين والليبيين).

بحلول عام 2030، لا يمكن استبعاد الاضطرابات السياسية في مجتمعات هذه المنطقة التي لا تزال تخضع لضغوط شديدة، نتيجة مشاكل تنموية (بطالة، مشاكل اجتماعية واقتصادية...)؛ ففي ليبيا التي تعتبر حاليا مركز التوتر في شمال إفريقيا، والتي تعد أراضيها أيضا موطنًا لطريق الهجرة الرئيسي للبحر المتوسط؛ هذا مع وجود تشكيلات حكومية متناحرة حول الحكم، في حرب أهلية تستفيد منها عديد القوى الخارجية. بحيث يسمح هذا الوضع الأمني المتدهور للمتاجرين بالبشر بتنظيم رحلات من غرب وشرق إفريقيا إلى الاتحاد الأوروبي؛ كما لن التقدم البطيء لمسار تسوية النزاع في البلاد وضعف القدرات العسكرية والشرطية والقضائية للدولة الليبية، لا يندر بأي تحسن على المدى القصير أو المتوسط.³

مصر هي الأخرى، يدفع المسار الاستبدادي للجنرال السيسي في مصر جزءا من السكان، وخاصة بين الطبقة الوسطى، إلى الرغبة في الهجرة، حتى لو لم يحقق جميع المهاجرين المحتملين أمنيتهم؛ فتدهور الخدمات العامة، سوء الإدارة والفساد، عوامل مهمة في الرغبة في الهجرة، خاصة وأن التوقعات الاقتصادية لا تزال هشة.⁴

¹ Cécile Désaunay et d'autres, Op.cit., P29.

² Anne-Bénédicte Hoffner, "À Chypre, l'arrivée de migrants libanais inquiète", du site : <https://bit.ly/3qxqWJU>, consulté le 18-06-2021.

³ Cécile Désaunay et d'autres, Op.cit., PP 32-34.

⁴ Ibid., P35.

من جهة أخرى، جنوب الصحراء ومنطقة الساحل الإفريقي، المنطقة التي سبق التحدث عنها، من الصعب التوقع فيها على الأقل في أفق 2030 استقرار للأوضاع السكانية فيها؛ ذلك أن التطورات السياسية والأمنية متقلبة للغاية، خاصة في الغرب (مالي، بوركينا فاسو، ساحل العاج)، في الشرق (الصومال، إريتريا وجنوب السودان)، في الوسط (التشاد، النيجر، وبالتبعية الكاميرون والمناطق المجاورة)؛ إضافة إلى مشاكل التنمية وضعف البنى التحتية، تم إضعاف الدول وتشريد السكان في المناطق الفرعية.

أفريقيا جنوب الصحراء ستشكل أهم خزان للمهاجرين المتجهين إلى الاتحاد الأوروبي بحلول عام 2030، وتتميز بعض بلدان هذه المنطقة بنمو ديموغرافي سريع للغاية، كما تشهد أيضا نموا اقتصاديا يمكن تأكيده، لكن قد يؤدي إلى ظهور طبقة الوسطى، والتي قد يكون جزء منها مرشحين للهجرة إلى الاتحاد؛ لكن الأزمات الاقتصادية والسياسية هي التي ستشكل المحرك الرئيسي للهجرة في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى.¹

المطلب الثالث: مراجعة اتفاقية شنغن للتنقل الحر الأوروبي، حدود النجاح وعوامل الفشل

نذكر أن "نظام شنغن للتنقل الحر" ترجع أصوله إلى معاهدين تأسيسيين، معاهدة وقعت في عام 1985 تنص على إلغاء ضوابط الحدود، واتفاقية تكميلية، تُعرف باسم تطبيق اتفاقية شنغن المعتمدة في عام 1990 (للمزيد انظر الفصل الأول). إلى ذلك، أدت أزمة اللاجئين والمهاجرين لسنة 2011 و2015 إلى تساؤل الأوروبيين حول تأثير هذه الأزمة وعلاقتها "بالتنقل الحر داخل نطاق شنغن" خاصة وأن هذا النظام يسمح لعابر الحدود الخارجية وأول نقطة للحدود الداخلية، بالتحرك في مجال واسع من الاتحاد الأوروبي بعيد عن كل أنواع المراقبة الحدودية.

"نظام شنغن هو أحد الإنجازات الأكثر شعبية للتكامل الأوروبي، وستكون تكلفته تفككه كبيرة؛ يجب أن نضع حدًا للتشكيلة الحالية من القرارات أحادية الجانب، لاستبدالها بنهج أوروبي منسق لإعادة الإدخال المؤقت لضوابط الحدود، في إطار قواعد شنغن"؛ كانت هذه أهم التصريحات التي أدلى بها النائب الأول لرئيس المفوضية الأوروبية في 4 مارس 2016 "فرانس تيمرمانز" Frans Timmermans، حول أهمية الإصلاحيين المتتاليين لشنغن، أحدهما تم تنفيذه في عام 2011 والآخر في عام 2017، ويهدف إلى وضع ضوابط حدودية داخل المنطقة الأوروبية للتنقل الحر.²

إصلاح سنة 2011 هدف إلى استعادة ثقة الدول الأعضاء في نظام التنقل الحر، خاصة وأن بند في الاتفاقية ينص صراحة على أحقية الدولة في استعادة فرض ضوابط حدودية مع الدول الأعضاء الأخرى في حالة الإخلال بالنظام العام؛ فبعد أحداث الربيع العربي، وفي نفس السنة، وبعد

¹ Cécile Désaunay et d'autres, Op.cit., PP 38-41.

² Pierre Berthelet, "La gouvernance de Schengen à la suite des crises migratoires. D'une réforme à l'autre : quoi de neuf ?", *La Revue géopolitique*, du site : <https://bit.ly/3JKDF4A> , consulté le 12-08-2019

إنزال 23000 مهاجر وطالب لجوء إلى لامبيدوزا، قررت إيطاليا منح الجميع تصاريح إقامة تسمح لحاملها المغادرة والذهاب لبلد آخر من منطقة شنغن، واستغلال حرية التنقل للتغلب بحرية، خاصة نحو فرنسا؛ الأمر الذي أدى بوزير داخليتها آنذاك "كلود غيان" في مارس 2011 باللجوء إلى البند هذا أعلاه، لفرض النظام العام. فكان جوهر الإصلاح ينص على " عندما يكون ضغط الهجرة من النوع الذي يثبت أن مراقبة الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي خاطئة، مما يؤدي إلى تدفق هائل، يمكن لدولة عضو أخرى إعادة فرض ضوابط داخلية على الحدود في منطقة شنغن".¹

لكن هذا الإصلاح كشف عمق مشكل رفض "القرارات الفوق قومية"، المؤدي لما يسمى بالجفاء الأوروبي L'euroceptisme داخل الدول الأعضاء، وفقدان نفوذ المفوضية؛ لتزيد أزمة 2015 من استمرار انعدام الثقة داخل البيت الأوروبي، الذي ميزه إعادة فرض ضوابط الحدود الداخلية في فضاء شنغن، يتم تنفيذه في وقت واحد من قبل عدة دول. فكان عام 2017 مرحلة أخرى من إعادة النظر في النظام المسير لحرية التنقل، الذي سمح هو الآخر بتمديد "التصرف الظرفي والاستثنائي الوطني في الحدود"، في مقدمتها النرويج والدنمارك، النمسا وألمانيا، وفرنسا.²

بعد ذلك، قدمت المفوضية الأوروبية في 14 ديسمبر 2021 قواعد محدثة لقانون حدود شنغن، بهدف استخلاص الدروس من جائحة كوفيد19، وضمان إنشاء آليات تنسيق قوية للتعامل مع التهديدات الصحية، توليد استجابة مشتركة على الحدود الداخلية في حالة التهديدات التي تؤثر على غالبية الدول الأعضاء، كما يمكن السماح بعمليات تفتيش الحدود الداخلية في غالبية الدول الأعضاء بقرار من المجلس في حالة وجود تهديد مشترك؛ على رأسها: تحديد مدة قصوى لفرض الضوابط من قبل الدولة العضو من 18 شهرا إلى 24 شهرا وفق شروط محددة للغاية من قبل الاتحاد؛ تشجيع استخدام تدابير أخرى في شكل ضوابط شرطية وعملياتية في المناطق الحدودية الكبرى، مع تحديد أنها لا تعادل مراقبة الحدود؛ الحد من تأثير ضوابط الحدود الداخلية على المناطق الحدودية؛ مساعدة الدول الأعضاء على إدارة حالات تدفقات الهجرة.³

ينص أيضا على تسهيل إعادة المهاجر الغير شرعي إلى الدولة المجاورة التي عبر منها إذا تم فحصه في منطقة حدودية؛ لكن يجب تقديم مقترحات المفوضية إلى البرلمان الأوروبي والدول الأعضاء للمفاوضات، بحيث تم تصنيف هذا الملف أولوية من قبل الرئيس الفرنسي إيمانويل ماكرون، الذي ستولى بلاده الرئاسة الدورية لمجلس الاتحاد الأوروبي من 1 يناير إلى 30 جوان 2022، وتمنى رئيس الدولة الفرنسي مؤخرا " المزيد من الفعالية " ضد الهجرة غير الشرعية.⁴

¹ Pierre Berthelet, Op.cit.

² Ibid.

³ "Schengen: de nouvelles règles pour rendre l'espace sans contrôles aux frontières intérieures plus résilient", https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_21_6821 , consulté le 20-12-2021.

⁴ "Réforme de l'espace Schengen : quels changements à prévoir ?", du site : <https://bit.ly/3G5zKgt> , consulté le 22-12-2021.

في نهاية المطاف، عمليات الإصلاح المتلاحقة لنظام شنغن تثبت أن محاولة الحفاظ على مكاسب التنقل الحر للأفراد ورؤوس الأموال، تستدعي بالمقابل احترام الأمم والمجتمعات المشكلة للاتحاد الأوروبي، في رغبتها وضع أسس تحفظ أمنها واستقرار نسيجها الاجتماعي؛ وبالتالي، دعوات المفوضية الأخيرة التي تبنتها فرنسا عبر رئيسها " ايمانويل ماكرون"، تحمل في بدورها إمكانيات النجاح وعوامل الفشل، ذلك انه لا يمكن الجمع بين الفعل الفوق القومي والرغبة السيادية!

الفرع الأول: مشروع الإصلاح، المراقبة مقابل الأمن

مثل منطقة اليورو، تم بناء منطقة شنغن، لكن تم إهمال آليات مكافحة أزمة محتملة في هذه الثانية مثلما حددت في الأولى، وبمجرد دخولها، رفضت الدول التي رحبت بأكثر قدر من الحماس بإلغاء الضوابط الحدودية، خاصة في الشرق، استكمال الصرح بتعزيز فرونتكس والاستقبال التضامني لطالبي اللجوء؛ هذا الموقف يعرض للخطر جغرافية شنغن والحركة الحرة داخلها. على الرغم من ارتباطها في كثير من الأحيان بـ "أزمة المهاجرين" لعام 2015، إلا أن فرضية إلغاء حرية تنقل الأشخاص في أوروبا قد أثرت في وقت مبكر من عام 2011 في سياق الربيع العربي؛ كان " نيكولا ساركوزي" ممتعض من إيطاليا لتشجيعها عبور المهاجرين من تونس وليبيا إلى فرنسا، وأعلن لنظيره " سيلفيو برلسكوني" وبقية الاتحاد الأوروبي: " نريد شنغن أن يعيش، ولكي تعيش شنغن، يجب إصلاح شنغن.. " ¹

الخوف من انتقال غير قانوني وغير مراقب لموجات الهجرة هو السبب الرئيسي الذي يدفع الأوروبيين المساهمين في اتفاق شنغن، إلى عدم الرضي على شكله الحالي؛ الخوف على أصولهم وعملهم وأموالهم ومواردهم وهويتهم! ² فمراقبة الحدود تلبى الحاجات الأساسية، فهي أولا وقبل كل شيء حصن يهدف إلى ضمان الأمن؛ 38% من الأوروبيين قلقون بشأن الهجرة و29% قلقون من الإرهاب، وهما المشكلتان الرئيسيتان اللتان يواجههما الاتحاد الأوروبي، حسب غالبية النخب في أوروبا!

أيضا، يتزايد الشعور بالحاجة إلى الحماية الاقتصادية من قبل الدول في مواجهة تجاوزات العولمة وقواعد التنافسية؛ على الرغم من أن 40% من الأوروبيين لم يغادروا بلدانهم الأصلية، إلا أنهم يخشون الانتهاكات المحتملة المرتبطة بفتح الحدود وإلغاء الحواجز (جمركية وأمنية)، في هذا الصدد، شجّب المستهلكون في بعض دول أوروبا الشرقية التمايز في جودة السلع المختلفة مقارنة بالدول الغربية من أوروبا، لكل هذه الأسباب، فإن فتح الحدود موضع تساؤل في أوروبا والعالم. ³

¹ Romain Su, " La lente agonie de l'espace Schengen", **Constructif**, N° 52, Janvier 2019, P70.

² Valérie Gomez-Bassac, " Pour une gestion raisonnée des frontières", **Constructif**, N° 52, Janvier 2019, P75.

³ Sylvie Goulard, " Le retour des frontières n'est pas la solution ", **Constructif**, N° 52, Janvier 2019, P85.

فالأمر يتعلق بشكل أوروبا الذي يريده الأوروبيون، أوروبا المال والأعمال؟ أم أوروبا الاجتماعية الموحدة؟ أو أوروبا الأمن والحدود؟¹

الفرع الثاني: وجوب استمرار الحدود الوطنية، أي مستقبل للمشروع الفوق القومي؟

في السياق الأوروبي، موضوع الحدود هو في الواقع أسئلة قوية، ما إذا كان العمل المنشود -أي الإصلاح- يتعلق بإدارة الحدود الخارجية للاتحاد، أو تطلعات تجديد الدول القومية؟! فالموضوع سياسي بالدرجة الأولى يرتبط أساسا بنوع النقاشات التي تطرح في المؤسسات الأوروبية الكبرى.² الحدود بمعنى مفهوم الدولة هو ضرورة لسيادتها وهوية أمتها، والتي تتوقف على ضرورة التمييز بين الداخل والخارج؛ نحن وهم، لا يوجد تفاعل ممكن، لا انفتاح على الآخر، لا تجارة (سلع وأفكار)، لا تبادل، ولا حتى ضيافة، لا ملاذ للمنفى ولا الأمن في حالة توتر.

لم يعرف الأوروبيون كيف، ولم يرغبوا كذلك في تحديد موقعهم الخارجي ونمط تحركهم داخليا، حتى لو كان يعني ذلك تعرك بعضهم البعض في أزمة - سيما في الشرق -؛ أجبرت ضغوط الهجرة حول البحر الأبيض المتوسط كذلك الدول الأوروبية على التعامل مع جيرانها بإحراج وعدم توازن كبيرين، كيف يمكننا بالفعل بناء سياسة خارجية إذا كنا لا نعرف من أين يبدأ الداخل؟³

لا يزال العالم المعاصر ويستقالي بشكل رهيب - تأسس على الدول القومية الغيورة على سيادتها - وما يسمى بالقوى الناشئة التي استفادت أكثر من العولمة الاقتصادية منذ انضمامها إلى منظمة التجارة العالمية، تتصرف بشكل كلاسيكي للغاية من حيث المصطلحات لحماية مصالحها، هنا مرة أخرى، تعد التجربة الأوروبية في الممارسة المشتركة للعديد من السمات السيادية استثناء فريدا، في سياق يرى تأكيدا للمواقف القومية الجديدة، والذي لا يمكن التعبير عليه بسهولة في النقاشات العامة والإعلامية.⁴

في الأساس، يريد الاتحاد الأوروبي تعزيز حرية الحركة والتنقل، ولا سيما للعمال؛ لكن المسألة الفنية والخلافات السياسية المحيطة بالعملية، تجسد الصعوبات في تنفيذ هذا المشروع؛ مع زيادة التنقل، وكذلك الاختلافات بين الدول الأعضاء، يجب أن تأخذ مراجعة القواعد المعنية في الاعتبار أولا الحدود بين قانون العمل وقانون الحماية الاجتماعية، لأن إنشاء السوق الموحدة رافقه مبدأ حرية التنقل للعمال.

¹ Valérie Gomez-Bassac, Op.cit., la même page.

² Jacques Chanut, " Justes frontières", **Constructif**, N° 52, Janvier 2019, P3.

³ Michel Foucher, " Nécessaires frontières", **Constructif**, N° 52, Janvier 2019, PP18-19.

⁴ Ibid, P20.

لفهم التحديات من الناحيتين الاقتصادية والاجتماعية، يجب التطرق وتقريب الأحكام المشتركة في مجالات العمل والحماية الاجتماعية وما يتصل بهما، وقياس التطورات في الممارسات، وكذلك لاستقبال العمال المعينين وكذلك العمال " المرسلين " على أراضي دولة أخرى؛ كذلك، لا ينبغي إعفاء التنقل من احترام المبادئ الأخرى، مثل عدم التمييز والمساواة في المعاملة.¹

الحديث اليوم عن اعتراف للدولة القومية في المعاهدات الأوروبية في حقها عن تسيير حدودها، يجهض أي مشروع إصلاح لاتفاقية التنقل الحر شنغن، الذي يجب أن يبدأ بتغيير البنود الذي تعترف لها بهذه الخاصية ؛ فالأمر يتوقف على ذلك! على كل، بين احترام فرض النظام العام من قبل الدولة العضو، ورغبة المضي قدما في تعزيز العمل الجماعي المفضي للتكامل والاندماج الشامل الذي يصبوا إليه الاتحاد الأوروبي، " نظام شنغن للتنقل الحر " لا يزال عمود أساسي لأي سياسة أوروبية للهجرة واللجوء موحدة بين الدول الأعضاء، والتي لا تبنى إلا بإصلاح جوهري وهيكل لهذا النظام المسير لملف حركة الأشخاص الداخلية.

¹ Philippe Sanson, " Organiser la libre circulation : le cas du détachement", **Constructif**, N° 52, Janvier 2019, PP 28-29.

المبحث الثاني: مشروع الفيدرالية، محددات جديدة للسياسة الأوروبية للهجرة واللجوء

إذا كانت المبادرات الأوروبية والوطنية تتضاعف لإنشاء " مراكز الاحتجاز " للأجانب الغير مرغوب فيهم، والوافدين الجدد على الحدود، فإن مشروع الدستور الأوروبي الموحد لسنة 2004 لم يتطرق لسياسات الهجرة واللجوء، واكتفى بالتوصية على احترام الحقوق الأساسية) عبر احتوائه لميثاق الحقوق الأساسية) في إدارة تدفقات الهجرة، زيادة على ذلك، لم يحمل نموذجا للمواطنة الأوروبية التي بقيت قائما على الجنسية (جنسية الدولة العضو) بدل مكان الإقامة.¹

الحديث اليوم عن التزام قانوني أوروبي تجاه ملف الهجرة واللجوء يقود الباحثين في هذا المجال إلى البحث عن النموذج المؤسس لهذا الالتزام ؛ فالسؤال المطروح، هل سيؤدي أي مشروع لدستور أوروبي موحد إلى الانتقال بالدول الأعضاء من مجمع اقتصادي وتجاري قائم على المصلحة المشتركة، إلى مرحلة من الاتحاد السياسي الحقيقي القائم على أساس الاعتراف بالحقوق واحترامها؟² وإن كان كذلك، ماهي أفق أي مشروع اندماج أوروبي محتمل، وماهي العناصر الواجب إثارتها في هذا المشروع؟

المطلب الأول: نحو فيدرالية أوروبية، الإمكانيات والعوائق

حتى لو لم يتم دمجها بشكل صريح في الدستور الأوروبي، فإن نظام الهجرة سيلعب دورا أساسيا في بناء وحدة فيدرالية ما بعد وطنية، لأنها تحدد القواعد الداخلية لمكانة الأقليات؛ في مقابل التجربة الأمريكية، تكشف مسألة إدارة تدفقات الهجرة واللجوء عن تخلف أوروبي كبير في هذا الشأن ؛ فالسبب يرتبط بعدد من العوامل الرئيسية تتمثل ببساطة في الاختلاف الجوهرية في حجم الفاعلين (مشروع فيديرالي/ دولة قومية)، محدودية القرار الفوق-حكومي *intergouvernementalité limitée*، المكانة المغيبة للهجرة وقضايا الأجانب في تكوينات الدساتير المسيرة للمجتمعات الأوروبية³، خاصة إذا تم التأكد من حاجة أوروبا لنسبة معينة من العنصر المهاجر خلال العقود الخمس القادمة على الأقل.

هذه العوامل الثلاثة يجب أن تكون "مركز ومحور" النظام الأوروبي للهجرة واللجوء؛ فتطوير "صلاحيات فيديرالية" في هذا المجال لا يمكن أن يقتصر على تدابير شرطة الحدود، ولا على مجرد التنسيق أو التعاون المعزز بين الدول الأعضاء، وإنما يجب أن ينطوي على تحديد الوضع الدستوري لإدماج الأجنبي وتوطينه، وهجرة اليد العاملة. فالهجرة إن لم تكن عنصرا مهما في البناء الأوروبي

¹ Emmanuel Blanchardet et Claire Rodier, " Les étrangers dans la constitution européenne : faire sortir l'Union européenne du non-droit ?", **Mouvements**, N°37, Janvier 2005, P131.

² Ibid., P132.

³ Yann Moulier-Boutang , " Repenser les politiques migratoires en Europe : un banc d'essai pour l'Europe fédérale", **Revue internationale et stratégique**, N° 50, Février 2003, P157.

خلال تسعينيات القرن الماضي، أصبحت اليوم مسألة لمصلحة مجتمعية، والتي يجب طرحها في أي مشروع فيدرالي محتمل.¹

الفرع الأول: المشروع الفيدرالي الأوروبي

لا يمكن الحديث اليوم عن أي مشروع دستوري أوروبي موحد دون البحث في مشروع "فيدرالية محتملة ومستقبلية"، باعتبار أن هذه الأخيرة هي حاضنة وحامية النصوص القانونية الفوق- قومية والملزمة لجميع أركانها. في هذا الصدد، تعددت الأفكار في أوروبا التي تناولت الموضوع، هل يكون على الطريقة الأمريكية؟ أو كتلك الموجودة في الدولة القومية الأوروبية كألمانيا وبلجيكا؟ أم أن الحالة الأوروبية تستدعي مثالا فريد من نوعه من التنظيم الدستوري والفيدرالي؟

في دراسة للباحث "يف ميني" Yves Mény حملت عنوان "الاتحاد الأوروبي والفيدرالية، مستحيل أم لا مفر منه؟" L'union européenne et le fédéralisme impossible ou inévitable؟؛ تحدّث وقال أن فكرة الفيدرالية الأوروبية يمكن أن يُنظر إليها على أنها استقزاز فكري أو عمى اديولوجي يتجاهل الواقع! خاصة وأن الفيدرالية لم يسبق وأن تلت قبولا وإدراكا من قبل الطبقات الحاكمة في أوروبا، النخب القانونية والسياسية والأكاديمية، أو حتى وسائل الإعلام؛ كما لا يوجد الكثير من الأشخاص المستعدين للمراهنة عليها مستقبلا في الوقت الحالي. بالتالي يتطلب الأمر شجاعة لرفع تحدي لتفكير عقلاني في قلب الأفكار التي تطرقت للبناء الأوروبي عبر مراحل التاريخ المختلفة، بدل الدفاع عن أطروحات تحاول المقارنة بينه وبين مشاريع التكامل والاندماج الأخرى في العالم.²

على الرغم من ذلك، يمثل التحدي الفيدرالي الهدف الأسمى والرغبة النهائية لمؤيدي فكرة "أوروبا المتحدة"؛ وهذا عبر تحقيق هدف دستوري وتأسيسي من خلال نقل سلطات صنع القرار من الدولة العضو إلى أوروبا، والاعتراف بسيادة الشعب الأوروبي لا غير! في هذا الشأن تعتبر المحاولات الفكرية للايطاليين Lucio Levi و Umberto Morelli من أهم الدراسات التي تطرقت لهذا المبدأ في الأربعين سنة الأخيرة، خاصة من خلال العمل المعنون "الكتاب التوجيهي لتاريخ التكامل الأوروبي" في الأربعة عشر سنة الأخيرة، خاصة من خلال العمل المعنون "الكتاب التوجيهي لتاريخ التكامل الأوروبي" Manuel d'histoire de l'intégration européenne الذي صدر سنة 1979. لكن الفكرة لم تجد دعم سياسي كالتالي وجدتها الفكرة الوظيفية لصاحبها "دافيد ميتراني" من قبل "جان مونييه" و"شومان"، أو الفكرة الكونفيدرالية من قبل "ونستون تشرشل" و"شارل ديغول".³

¹ Yann Moulier-Boutang , Op.cit., P158.

² Yves Mény, " L'union européenne et le fédéralisme impossible ou inévitable ?", Politique Européenne, N° 53, Mars 2016, P8.

³ Sigfrido M et Ramírez Pérez, " Le principe fédéral à l'épreuve de l'histoire de l'intégration européenne", Politique Européenne, N° 53, Mars 2016, P110.

فريق آخر من مُنظري الفيدرالية الأوروبية نجد الأستاذ في المعهد الأوروبي بفلورنسا، الألماني "والتر ليبجينز" (1925-1984) "Walter Lipgens"، وطالبه "ويلفريد لوث" Wilfried Loth، الأستاذ بجامعة Essen-Duisburg الألمانية؛ فالأول عنصر مؤيد للتيار المسيحي - الديمقراطي، في ألمانيا طبعاً، أكد على وحدة الحضارة الإنسانية المسيحية كراعية لأي مشروع اندماجي أوروبي، وتجاوز فكرة الوظيفية للمؤسسين الأوائل التي تجسدت في "المجموعة الأوروبية للفحم والفلوذا"، مؤكداً على إشراك الفواعل الاجتماعية.¹

في الواقع، يتمتع الاتحاد الأوروبي بسمات الدولة الفيدرالية دون أن يجسدها حقيقةً، لأن الدول الأعضاء قد فوضت فقط جزءاً انتقائياً من سلطاتها إلى "مؤسسات بروكسل"، ولديها إمكانيات الفيتو في العديد من المجالات، ويعتمد على فقط على المعاهدات الدولية التي تعمل بشكل متناقض كنوع من الدستور لنظام حكم فيدرالي جزئي. فالسؤال الذي يطرح نفسه هو معرفة كيفية تصور هذا "النظام السياسي"، الذي يبدوا كفكرة متمردة للغاية على الأطروحات التكاملية التقليدية في أوروبا؟² كيف يمكن ل "أوربة المعايير والمفاهيم" أن تؤثر عن الدول والشركات، المجتمعات والأفراد؟ وهل ستغير الهويات الجماعية والقومية والفردية؟³

أولاً: أوروبا السياسية بدل الاقتصادية

لطالما كانت رغبة الاندماجين الأوروبيين في "المزيد من أوروبا"، التي تعني القيام بمضاعفة الجهود السياسية للجعل منها أكثر استجابة للانقسامات الاجتماعية، ودعم المشروع الفدرالي؛ الأمر الذي سيعطي الانطباع كما لو كان الاتحاد الأوروبي نظاماً سياسياً يتمتع بالشرعية الكاملة، فعلى الرغم من رغبة المنظرين الأوائل في عدم تسييس المشروع الأوروبي، إلا أنه يبقى الحتمية والهدف الأسمى له، والذي لا يكون إلا إذا أدى لتحقيق ولاء المواطنين للنظام السياسي الفوق قومي، خاصة بعد فشل المشروع الدستوري لسنة 2004.⁴

المقارنة مع "الحياة السياسية الوطنية" في هذا الإطار جد مهمة، لذلك سيكون من الخطأ اختزال الحياة السياسية الأوروبية إلى ما يحدث فقط داخل البرلمان أو المفوضية، أو حتى للتفاعلات بين هاتين المؤسستين الأخيرتين؛ وإنما لمكانة القضايا الكبرى للاتحاد الأوروبي في النقاشات العامة التي تثيرها المجتمعات داخل الدول الأعضاء عبر التيارات السياسية الممثلة لها على مستوى

¹ Sigfrido M et Ramírez Pérez, Op.cit., P112.

² René SCHWOK, *Théories de l'intégration européenne : Approches, concepts et débats*, France : Montchrestien, 2005, P12.

³ Ibid., P16.

⁴ Laurie Beaudonnet et Frédéric Mérand, " *Qu'est-ce que l'Europe politique ? Un agenda de recherche sur la politisation*", *Politique Européenne*, N° 64, Février 2019, P6.

أوروبي¹. فالتسييس ليس سوى الإنتاج الاجتماعي للسياسة، وقضاياها، وقواعدها وتمثيلاتهما؛ أي زيادة استقطاب الآراء أو المصالح أو القيم ومدى تقديمها علنا نحو صياغة السياسات داخل الاتحاد الأوروبي (صناعة رأي عام أوروبي)².

وعليه، مسار التسييس يبدأ بعدد من المراحل المهمة؛ أولها الابتعاد عن الخلط بين السيادة والسياسة، خاصة فيما يتعلق بقانونية حق الدول الأعضاء بالوجود السياسي! فأنصار المشروع الفيدرالي الأوروبي اليوم يقولون أن الاتحاد لا يحوز القوة اللازمة والمخضعة، وهو يسير بمعاهدات أين نجد الدول الأعضاء صاحبة الكلمة العليا؛ حتى ولو كان للاتحاد سلطة، لا يمكن تحديد القوة الممكنة لهاته السلطة في غياب الشعب الأوروبي، فأى مشروع إصلاحى يجب أن ينطلق من هاته الفكرة³.

"أورية السياسات العامة وتغيير الأجنداث السياسية والحزبية"، هو الباعث الأول لتسييس المشروع الفيدرالي الأوروبي؛ والذي يقوم على تحويل الآراء والأجنداث، تحديد مجال وحدود عمل الأحزاب الوطنية، والاهتمام المتزايد بأوروبا في البرامج الانتخابية. فأزمة الديون الداخلية المسماة "أزمة منطقة اليورو 2008-2010"، وأزمة المهاجرين لسنة 2015، أدبتا إلى انهيار إجماع المواطنين على القضايا الأوروبية وعن الاندماج الشامل لأوروبا؛ فلا يزال من الصعب على الأحزاب السياسية المؤيدة لفكرة الاتحاد الأوروبي الاستثمار في "فضاء عام أوروبي" الذي يزال قيد الإنشاء، مما يعرقل عملية التسييس المفضي للاندماج ومن تم للفدرالية. السؤال الذي يشغل المهتمين بدراسة الاتحاد الأوروبي هو جوهر العمل التكاملي، هل الأمر يتعلق بإضفاء الطابع الأوروبي على البرامج المختلفة أم "توطئتها وتأميمها" من قبل الدول الأعضاء؟⁴

"وقف فصل المركز/ المحيط في خطاب التكامل الأوروبي"، هو العمود الثاني لتسييس الاتحاد الأوروبي؛ بحيث لا تزال القضايا الأوروبية (المركز) تتبع القواعد السياسية الوطنية المعمول بها داخل الدول الأعضاء (المحيط)، من خلال تعبئة الحجج والدعائم المتعلقة "بالمصالح الاجتماعية والثقافية المحلية" ضد التكامل الأوروبي، تماما كتأليب الدولة على الكنيسة في مرحلة ما بعد الثورات الأوروبية للقرون الوسطى، فوجود "لوبي" مؤيد لأوروبا وسط الفضاوات السياسية الوطنية يُمكن "للقضايا الأوروبية الكبرى" (التضامن وأولوية القانون الأوروبي مثلا) التمتع وسط المنافسة الحزبية،

¹ Sébastien Lumet, "Après ce Conseil, 10 points sur la politisation de l'Union et sa géopolitique interne", **Le Grand Continent**, Juillet 2020, du site : <https://bit.ly/3nwLIIR>, consulté le 12-08-2021.

² Laurie Beaudonnet et Frédéric Mérand, Op.cit., P8.

³ François-Xavier Millet, "Fédéralisme européen et identité nationale La voie du constitutionnalisme", **Politique Européenne**, N° 53, Mars 2016, P64.

⁴ Emiliano Grossman et d'autres, "Les partis et l'Europe Européanisation des programmes ou nationalisation des enjeux européens?", **Politique Européenne**, N° 64, Février 2019, PP59-60.

والعمل على تليين النخب المعادية لفتح الحدود الوطنية الراضة للقيم فوق وطنية - أي بناء الولاء للكيان الجديد-¹.

"الأمن كعملية أوروبية"، نتيجة لمكانة مواضيع كالأمن والتهديد، في دراسة التغيرات التي يمر بها الاتحاد الأوروبي، واستشراف مستقبله من جهة؛ ومن جهة أخرى، دور هاته المفاهيم في استقرار/ اضطراب التكامل بين الدول الأوروبية؛ لا يمكن إهمال تطورات الأمن الداخلي في أوروبا في أي مشروع فدرالي أوروبي، وهذا لكون بناؤه سينتقل من الدولة القومية إلى الكيان الفدرالي.

في هذا الصدد، يجب فهم تطور الأمن الداخلي الأوروبي من منطلق أن ما يسمى تهديد في الدولة العضو غير ذلك الذي يجب وضعه كمعيار في "الدولة الأوروبية المتحدة"، كيف ذلك؟ ببساطة إعادة تعريف السلطة السياسية، وفصلها من أي علاقة بالإمداد العام بالأمن، فمن هذه الزاوية يجب تجاوز "معنى التهديد" على أنه تعدي على الدور السيادي للدولة العضو عبر اعتداء (جسدي، مادي، بيولوجي، عسكري...)، فالمادة 4 الفقرة 2 من معاهدة لشبونة تصرح أن الاتحاد الأوروبي "يحترم الوظائف الأساسية للدولة، ولا سيما تلك التي تهدف إلى ضمان سلامة أراضيها، والحفاظ على النظام العام وحماية الأمن القومي"؛ هنا يجد الأمن الداخلي الأوروبي نفسه جزءا لا يتجزأ من سيادات الدولة "المستعصية! مثلا شروط إنشاء جهاز الشرطة الأوروبية "أوروبول" يعكس رغبة الدول الأعضاء في تعزيز شكل من أشكال التنسيق السياسي في مجال التعاون الشرطي، لكن عبر هيئة تسيطر عليها الدول بالكامل؛ ثم تم تصور هذه الهيئة فقط كوظيفة دعم لخدمات الشرطة الوطنية، دون أن يكون من الممكن مراقبة أي عمل وطني.²

ثانيا: التجانس الدستوري

الدساتير هي بمثابة القوانين العليا التي تسيّر وتنظم عمل الدول، وهي تختلف من حيث الموضوع والشكل، يمكن أن تكون بسيطة بأن تشير فقط لشكل المؤسسات السياسية والقضائية الكبرى في الدولة، وعلى بعض الحقوق والمبادئ؛ في حين نجد تلك الطويلة التي تحتوي على مقدمات وأبواب شاملة تُفصل مهام وبناء المؤسسات وصلاحيات شاغليها، وقوائم تفصيلية للحقوق الفردية والجماعية، واجتهادات قانونية أخرى. على كل، مهما كانت محتوياتها، فهي توصف بأنها التجسيد لهوية المجتمع والتزامات الأفراد حاكما ومحكوما.³

¹ Emiliano Grossman et d'autres , Op.cit., P65.

² Denis Duez, " De l'État à l'Union , Pour une sociologie historique de la sécurité intérieure européenne", **Politique Européenne**, N° 64, Février 2019, PP 45-46.

³ جورج أندرسون وسوجيت شودري، عمليات الانتقال الدستوري والانقسامات الإقليمية، تر: نايف الياسن، السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2015، ص6.

عندما يتعلق الأمر بالمعايير الدستورية، فإن المشاكل الناشئة عن العلاقة بين الوحدة والاعتراف بالتنوع (المركز/المحيط) كما يجسدها الاتحاد الأوروبي، تظهر بشكل حاد. فالتنوع الدستوري للدول الأعضاء متسامح معه على المستوى الأوروبي، ومعاهدة لشبونة تفرض على الاتحاد احترام الهياكل السياسية والدستورية الأساسية لأعضائه! فلأي مدى يجب عليه استيعاب هذا التنوع الدستوري، وماهي الأدوات الذي يملكها للوقوف في وجه ما يعرض وحدته للانهييار والخطر؟¹ خاصة وأن الخضوع الوحيد للقانون، يساهم في تشكيل مجتمع سياسي واحد ومنظم (بالإضافة للعناصر الاجتماعية والثقافية طبعاً).

لكن، على عكس الفيدراليات التاريخية (الأمريكية والكندية خاصة)، يجب إنشاء " أوروبا المتحدة " من دول قومية متميزة بشدة، نتيجة أثارها التاريخية القديمة (اختلاف دوافع الثورات في فرنسا، ألمانيا، اسبانيا، ايطاليا...); لأن مسألة تجانس أعضاء الاتحاد الأوروبي وفق النظريات الفدرالية الكلاسيكية ماهي إلا مراحل لعدم التفاهم، خاصة وأن مبدأ الانتشار واحتمال انضمام دول كتركيا، يؤدي إلى نقاشات عميقة وعقيمة حول هوية أوروبا، التي ليس لها فرصة لتشكيل اتحاد ما لم تعتبر نفسها اتحاد غير متجانس.²

مع ذلك، يُلاحظ بعض من التجانس في تكوين الدساتير الأوروبية نتيجة التشابه في ظروف نشأة تنظيم المجموعات الإنسانية، والمراحل المفصلية التي مرت بها في أوروبا؛ ف نجد مثلاً شرط العضوية في الاتحاد المتمثل في توفر المؤسسات التي تضمن الديمقراطية وسيادة القانون، حقوق الإنسان واحترام الأقليات وحمايتها، ووجود اقتصاد حر ومنافسة ليبرالية، وهو الخاصية المعهودة في الديمقراطيات الغربية حتى قبل وجود الاتحاد نفسه.³ إلا أن الإشكال يتعلق بالانقسامات التي يمكن أن تحدث للدولة المركزية وبمبادئها وبنيتها القانونية، على رأسها تقسيم السلطات، الحكم الذاتي، تقسيم السلطة داخل المؤسسات المركزية، والنموذج الاجتماعي والثقافي الذي يهيكل السياقات المجتمعية المختلفة.⁴

قبل الإشارة إلى محتوى معين، تشكّل " الهوية الدستورية" محور التجانس الدستوري، هي أولاً وقبل كل شيء إستراتيجية، وقواعد موجهة إلى مؤسسات الاتحاد وكذلك إلى السلطات الوطنية؛ فهي قادرة على تعويض الهويات الوطنية، بشرط الارتكاز على القواعد الاجتماعية والسياسية. فتجنيس الدساتير يبدأ بدجاجاتها، التي تؤكد في غالبيتها على الطبيعة السياسية والاجتماعية التي تحدد روح

¹ Giacomo DelleDonne, "Homogénéité constitutionnelle et protection des droits fondamentaux et de l'État de droit dans l'ordre juridique européen", **Politique Européenne**, N° 53, Mars 2016, P88.

² Olivier Beaud, "La question de l'homogénéité dans une fédération", **Lignes**, N°13, Janvier 2004, PP 112-118.

³ Giacomo DelleDonne, Op.cit., P94.

⁴ جورج أندرسون وسوجيت شودري، مرجع سبق ذكره، ص 7.

النظام الدستوري الوطني¹؛ وبعدها المواد الأولى من الدساتير التي تشير لشكل الدولة والنظام السياسي، وإلى الرموز الأساسية كاللغة الوطنية والنشيد والعلم، والرموز التي تستحق الاحترام.² كذلك، توحيد معايير الاجتهاد الدستوري أو "روح القانون" في المواد الدستورية العامة، ففي خلفية النص الدستوري يوجد بالفعل "دستور غير مرئي"؛ الأمر متروك للقاضي الدستوري لإبراز بعض القواعد الضمنية المدفونة في اللاوعي القانوني من أجل إبراز المعنى العميق للدستور (القوانين العضوية)، من الممكن العثور على هوية دستورية في مصادر غير رسمية، التي تشير إلى الأهمية الاجتماعية أو الطبيعة الأساسية للمبدأ أو القيمة المعنية³ (مثلاً تأثير التثبيت بالقوميات على المبادئ الإنسانية الكبرى كالتسامح، حق اللجوء، عدم التمييز... وهو ما يجسده النموذج النازي والفاشي في الحالة الأوروبية).

سوف لن نتوسع في المفاهيم والأطر التحليلية الدستورية، لأنها خارج مجال اختصاصنا طبعاً، لكن نؤكد على ضرورة التشابه في المعايير الضابطة لعمل المؤسسات السياسية القضائية، الاجتماعية الثقافية الوطنية، التي تؤدي في نهاية المطاف إلى الاتفاق على القضايا المطروحة أمامها داخل جل الدول الأعضاء، ومن تم إمكانية الذهاب نحو دستور واحد المفضي لمشروع فدرالي.

الفرع الثاني: دسترة فعل الهجرة وحق اللجوء، كيف؟

المشروع الدستوري الذي جاءت به معاهدة لشبونة 2004، ورد في شكل نصوص قانونية كبرى موثقة، احتوت على ديباجة، أربع أبواب وإعلان نهائي؛ حدد الفصل الأول أهداف الاتحاد الأوروبي، صلاحياته، هيكله التنظيمي، وشروط العضوية؛ في حين حمل عنوان الباب الثاني جملة "ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي" - أي دسترها -، تم تناول فيه المفاهيم الكبرى الآتية: الكرامة، الحرية، المساواة، التضامن، المواطنة، العدالة، وأخيراً أحكام عامة تحكم تفسير الميثاق وتطبيقه؛ أما الباب الثالث جاء معنوناً بـ "سياسات وعمل الاتحاد الأوروبي" تم توضيح فيه تسيير القطاعات السياسية، الاقتصادية والتجارية، الأمنية والدفاعية، وسير المؤسسات الأوروبية ونطاق عملها؛ ليحمل الباب الرابع أحكام نهائية وعامة اختصت بتحديد الوضع الخاص والاستثنائي لعدد من الدول الأعضاء.⁴

كما سبق وأن تحدثنا، لم يتطرق المشروع لسياسات الهجرة واللجوء، وعلى رأسها النموذج الأوروبي لإدماج الأجنبي، آلية موحدة لاستقدام اليد العاملة، توحيد قبول فعل اللجوء أو رفضه،

¹ François-Xavier Millet, " L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des Etats membres", **Thèse de doctorat**, Italie : Institut universitaire européen, Année universitaire : 2011-2012, P143.

² Ibid., P145.

³ Ibid., P146.

⁴ **Traité établissant une constitution pour l'Europe**, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2005.

وتحديد المؤسسة الاتحادية عن تسيير الملف ؛ سوف لا نتطرق للأسباب المؤدية لذلك، التي تناولناها في الفصول الأولى من الدراسة، وعلى رأسها مركز الدولة القومية في البناء الأوروبي الذي حددته المعاهدات المؤسسة المختلفة ؛ وإنما سنحاول البحث في المفاهيم والآليات التي يمكن أن تكون محورا لدسترة الهجرة واللجوء مستقبلا.

نشير أن في سنة 2005 تم إنشاء مجموعة عمل تحت عنوان " الهجرة والإدماج " في إطار شبكة Eurocities، تضم هذه الشبكة حاليا 30 مدينة كبرى أوروبية، وتهدف عبر جماعاتها المحلية إلى توحيد المعايير الاجتماعية والاقتصادية لتسيير المدن الأوروبية؛ فمجموعة العمل هاته تحاول تعزيز دور المدن في عملية تقريب وجهات النظر لسياسات الهجرة واللجوء، وأن تكون مكانا لتبادل الخبرات والممارسات بين ممثلي البلديات فيما يتعلق بسياسات إدماج السكان الأجانب؛ لكن بقي اعتماد الفاعلين المحليين على المعايير الإدارية والسياسية الوطنية أعاقهم لتنفيذ الأجندات الأوروبية.¹

أولا : إعادة إصلاح معايير المواطنة على المستوى الوطني، نحو مركز جديد للأجانب

قانون الأجانب هو في مجمله المعايير التي تنظم دخول وإقامة "غير المواطنين" إلى الدولة، فمعظم الدساتير الأوروبية لا تتناول " القوة " القانونية له والنتائج المترتبة عليه، عدا معايير مكرسة لحق اللجوء وطرق منح الجنسية ؛ فالوضع الدستوري المغيب للشخص الأجنبي (في مجتمعات تلتها من أصل أجنبي نتيجة الأسباب التي ذكرناها فيما سبق) ينتج عنه الطبيعة الغير ملزمة للقوانين التنفيذية الموضوعة من قبل الدولة في هذا المجال، الأمر الذي يؤدي بالأجانب إلى إيجاد أنفسهم في وضع مختلف عن باقي المواطنين الذين يشاركونهم محل الإقامة.²

في هذا الصدد، يُعرّف الاتحاد الأوروبي نفسه عبر دوله الأعضاء بأنه "مجتمع الحقوق" ويطور مواظنته انطلاقا من هذا المفهوم كتعبير ديمقراطي عن الرغبة في العيش معا؛ لذا يجب على أوروبا أن تحدد الوضع المدني لشاغلي فضائها العام بما فيهم مواطني البلدان الثالثة، وتطور قانون المجتمع الذي يلغي الفروق بين المستفيدين منه، بحيث تتجه الجنسية الأوروبية نحو جنسية الإقامة التي تمارس عن طريق مجموعة من الحقوق السياسية من بينها حق التصويت. فعلى أي أساس يُبنى هذا النموذج القانوني - السياسي التي تبقى نقطة ضعفه " سيادة الدولة القومية "، في حين يمكن أن يكتسب نقطة قوته انطلاقا من اقتسام شعوب أوروبا نفس الحدود - أي نفس المدينة - ونفس الممارسات الاقتصادية؟³

¹ Anouk Flamant, " Les cadres de l'action publique locale en charge des politiques d'intégration des étrangers Entre réseaux de villes européens et contraintes nationales", **Politique européenne**, N° 57, Mars 2017, PP 85-87.

² Vincent Tchen, " La constitutionnalisation du droit des étrangers : essai de synthèse", **Les cahiers du Conseil constitutionnel**, N° 6, Avril 2021, P5.

³ Patrick Dollat, " Qui est étranger dans l'Union européenne ? La citoyenneté européenne et les frontières de l'Union", **Hommes & migrations**, N°1277, Mai 2013, P109.

في هذا الشأن، يمكن تكريس " قانون الأجانب في الدساتير الوطنية" عبر ربطه بمفهوم للمواطنة القائمة على الحرية التي تتجسد في " حرية التنقل " الذي يقوم عليه البناء الأوروبي، ولأنها تؤثر بشكل مباشر على الحياة اليومية للأوروبيين، سواء كانوا يسافرون بأنفسهم أو كانوا على اتصال، في أراضيهم الوطنية، مع مهاجرين ولاجئين. فحرية التنقل والإقامة هذه مدعومة برؤية معينة للاتحاد الأوروبي تجاه المواطن " الصالح"، وهو الشخص الذي يجب أن يحتويه المشروع الأوروبي كأولوية ومقدمة لدسترة فعل الهجرة وحق اللجوء.¹

إلى ذلك، وضع سياسة أوروبية لإدماج الأجانب قائمة على الكفاءة المهنية من شأنها الإحاطة بجميع ارتدادات الهجرة داخل الاتحاد الأوروبي المفتوح الحدود، سيما ضعف الخصوبة، نقص اليد العاملة، الميز العنصري والمعايير الغير المتجانسة لاندماج العنصر الأجنبي؛ فالاختلاف بين معايير الإدماج وتحرير السوق الداخلية ورفع الحدود، يكمن في مدى قدرة الأوروبيين تجهيز أنفسهم ب " بدستور جامع لكل الأفراد الذين يشغلون المدينة الأوروبية ".² يكفي فقط النظر إلى بعض الحقوق والوظائف المغلقة للأجانب كالخطوط الجوية، مكاتب البريد، منح القروض البنكية... الخ، لاستكشاف النطاق السيادي المغلق لحقوق الأجانب، ويظهر التعارض مع مواد الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان!³ بالتالي، إنتاج وتسويق فضاء عام على نطاق أوروبي، يجب أن يُرفَق بعملية ترتيبية بين المواطنين بسبب الاشتراك في مساحة التنقل، ومن ثم يتم إنتاج مساحة متجانسة من الحقوق والواجبات تكون هي الضابط للمواطنة الأوروبية.⁴

بعد تقديم هذه التفاصيل، يبقى الآن تحديد ووصف الأنواع المثالية للحقوق؛ خاصة وأن العامل الوافد يساهم في تجسيد للتكامل الاقتصادي، الذي يستفيد له ولأسرته من حق الإقامة الحرة، وحق عام في عدم التمييز وجميع الحقوق الأساسية المعترف بها في القانون. في هاته الحالة يوجد أربع نماذج اجتماعية - اقتصادية تحدد على أساسها المواطنة، وبُميز انطلاق منها المواطن الصالح، وهي:

العامل: سواء كان يعمل لحسابه الخاص أو بأجر، هو الذي يشكل المواطن البارح المساهم الصافي في مالية الدولة وفي رفاهيتها، وهو المواطن المثالي الذي يجب أن يحتويه أي عقد اجتماعي، يمكنه السفر إلى الخارج أينما يشاء في الاتحاد الأوروبي ولفترة يستطيع تحديدها بحرية. تظهر المواطنة هنا كخضوع طوعي لمنطق المنافسة المجسد في السوق الحرة الداخلية، والذي يتضمن المنافسة الدائمة بين العمال، ولكن أيضا بين الأنظمة الاجتماعية والضريبية للدول الأعضاء.⁵

¹ Antoine Baillex, " La libre circulation en contre plongée ou Le bon citoyen (européen) dessiné par le droit", **Politique européenne**, N° 58, Avril 2017, P165.

² Patrick Dollat, Op.cit., P110.

³ Serge Slama, " Immigration et libertés", Pouvoirs, N° 130, Mars 2009, P36.

⁴ Teresa Pullano, " La production d'une opinion publique dans l'espace européen Le cas du référendum grec de 2015", **Politique européenne**, N° 54, Avril 2016, P66.

⁵ Antoine Baillex, Op.cit., P169.

الإِنسان المُستَحَقُّ: أول نموذج هم الطلاب، يحق للشخص الذي يعتزم الدراسة في دولة عضو لا يحمل جنسيتها أن يكتسب صفة "المواطن الصالح"، بشرط أن يقدم ضمانات مالية للسلطات الوطنية تتعلق بالتأمين الصحي ومصاريف الدراسة، خاصة إذا كان هذا الطالب سيقدم خدمة للمجتمع بعد تخرجه (بعد ثلاثة سنوات كحد أدنى)؛ ويندرج في هذا الصنف أيضا كل شخص يحوز شهادة علمية أو مهنية تكون كافية للمساهمة في تنمية مكان الإقامة.

المجرم: له تصنيف هو كذلك في هرم "المجال العام"، وهو كل شخص تعدى على الالتزامات المدنية وحسن الجوار مع الآخر في الفضاء العام؛ والعقوبة المحتملة لهذا انتهاك تكون بحسب خطورتها، على رأسها ترحيله من التراب الوطني، ويكون تبرير قرار الترحيل باعتبارات تتعلق بالنظام والأمن العام، مع التأكيد على احترام حقوقه الأساسية.¹

الانتهازي: هو كل شخص مُبعَد (لاجئ، نازح، بدون عمل...) يعاني عوزا ماليا ولا يقدم أي مجهود للاندماج في مكان الإقامة، ويستفيد من الإعانات الاجتماعية بحيث يصبح عبء على الدولة؛ والذي يمكن أن يؤدي إلى عدم المساواة داخل المجتمع، وبانقلاب "سلم القيم" خاصة في مقابل شخص العامل.²

وفقا لهاته المقاربة، يمكن أن تزدهر المواطنة الأوروبية وتتحول في صورة قانون المجتمع الذي يدعمها ويؤطرها، وان يساهم في تأسيس ديمقراطية من نوع آخر تعبر عن الرغبة في العيش معا؛ لكن من جهة أخرى، يجب إعادة تحديد وتقدير طبيعة الحقوق المدنية الأوروبية، والحقوق السياسية التي تمكن المواطن من الولوج صناعة الرأي العام الأوروبي.³ ضف إلى ذلك، التشريعات الدستورية لهاته الحقوق وحقوق الأجانب بصفة عامة ستؤدي أولا لاحترام الدستور، دعم القرار الإداري والتنفيذي العمومي، واستكمال بناء الدستور ليشمل الأقليات وليحفظ الاستقرار المجتمعي.⁴

ثانيا: استحداث تأشيرة العمل الأوروبية الموحدة

تدخُل الاتحاد الأوروبي في مجال " هجرة اليد العاملة " تتم بعدم التجانس الكبير؛ فلقد سبق وأن رفضت الدول الأعضاء لاقتراح صاغته المفوضية سنة 2001 من أجل اعتماد نص تنظيمي بشأن قبول العمال المهاجرين، بحيث فضلت الدول الأعضاء احتياجاتها الوطنية من اليد العاملة من أصحاب التأهيل العالي والعمال الموسمييين؛ ونتج على ذلك اختلاف الشروط والحقوق المطبقة على فئة العمال.⁵

¹ Antoine Bailleux, Op.cit., PP173-175.

² Ibid., P180.

³ Patrick Dollat, Op.cit., P110.

⁴ Vincent Tchen, Op.cit., PP12-14.

⁵ Jérôme Vignon et d'autres, **Migrations, Asile, Mobilité et Intégration en Europe: Indissociables valeurs communes**, France : Institut Jacques Delors, 2021, P35.

فكرة إنشاء تأشيرة أوروبية للعمالة ليست جديدة، لأنها ارتبطت بظهور السوق الحرة وحرية تنقل المواطنين الأوروبيين، لكن بمجرد ظهور المشاكل الأمنية ومخرجات الهجرة واللجوء، توقف الحديث عنها، لأنها تتطلب ترسانة قانونية ولوجستيكية من أجل تحكم متعمق على الأشخاص.

في التطبيق، يتم تقديم طلب التأشيرة من قبل المترشح إلى السلطات القنصلية لبلده، وإثبات أن الشخص لديه ما يكفي لمدة الإقامة وتذكرة نقل بما في ذلك الخروج و رحلة العودة؛ بعد ذلك يتخذ القرار بمنح تأشيرة الدخول بالنظر لعدد من المعايير، أولها الحصول على الوظيفة في أراضي الاتحاد الأوروبي بالتنسيق مع الهيئات الاتحادية وفي هذا المجال، ومن خلال السماح للدول الأعضاء بالتنظيم المشترك لسوق العمل الذي يتغير بسبب التركيبة السكانية وشيخوخة السكان الأوروبيين، والتحكم في الهجرة الغير شرعية بفضل فتح قنوات الهجرة القانونية.¹

إضافة إلى ذلك، نجد ما يسمى ب " البطاقة الزرقاء الأوروبية " على شاكلة البطاقة الخضراء الأمريكية، وهو إجراء سبق للاتحاد الأوروبي وضع أسسه التنظيمية في ماي 2009، وُضع لدخول وإقامة وعمل لمدة 10 سنوات للأشخاص المؤهلين تأهيلا عاليا ؛ ويجب استيفاء مجموعة من الشروط، على رأسها ان يكون المعني من مواطني دولة خارج الاتحاد، حاصل على شهادة من التعليم العالي، وتبرير 5 سنوات خبرة مهنية في مجال التخصص، والاستفادة من عقد عمل يساوي او يزيد عن سنة واحدة، معتمدة من الإدارة المسؤولة عن العمالة الأجنبية؛ في حين يمكن لحاملها العمل في جميع الدول الأعضاء في حل تم تجديدها بنفس الشروط المذكورة.²

لكن إلى اليوم لا يعلم مصير هذا الإجراء، نظرا لطابع البطاقة الاتحادي أولا، وتفضيل الدول الأعضاء منح تصاريح إقامة وطنية؛ الأمر الذي دفع المفوضية الأوروبية لعملية مراجعة إجراءات الحصول على هاته البطاقة، خاصة وان تحديد حصص المهاجرين المؤهلين تأهيلا عاليا، يظل قرارا ضمن اختصاصات الدول الأعضاء. نشير أن ألمانيا هي الدولة التي منحت اكبر نسبة من هاته البطاقة الأوروبية، لتليها فرنسا ولكسمبورغ في مراتب ثانية وثالثة.³

ثالثا: التوطين والقبول الإنساني في ميثاق أوروبي

بعد أن قدمت المفوضية الأوروبية ميثاقا للهجرة واللجوء في سبتمبر 2020(تمت الإشارة إليه في الفصول الأولى من الدراسة)، وهذا تحت المظلة الرئاسية الألمانية لمجلس الاتحاد الأوروبي، تم ترك مواصلة المشاورات والمناقشات بشأنه للرئاسة الفرنسية للمجلس ابتداء من جانفي 2022؛ سيما

¹ Jérôme Vignon et d'autres, Op.cit., P39.

² Pour plus veuillez consulter : <https://bit.ly/341ita0>.

³ " Immigration de travail : la carte bleue européenne a dix ans", du site : <https://bit.ly/3GXrq2G> , consulté le 16-12-2021.

التوصل لحل سريع بشأن قضيتين جوهريتين في الميثاق وهما على التوالي: آلية التضامن لإعادة توطين طالبي اللجوء، والمسؤولية عن معالجة طلبات اللجوء.¹

نذكر أن فرنسا ستتولى رئاسة مجلس الاتحاد الأوروبي لمدة ستة أشهر من جانفي 1 إلى 30 جوان 2022، وستخلفها جمهورية التشيك في النصف الثاني من عام 2022، ثم السويد في النصف الأول من عام 2023؛ هذه الدول الثلاث تشكل بالثلاثية الرئاسية.² ففيما يتعلق بالهجرة واللجوء أكد الرئيس الفرنسي " إيمانويل ماكرون " على حماية الحدود الخارجية للاتحاد ومدافعا على سيادة أوروبية، معتبرا إياها أولوية فرنسية في تسيير الملف! وهذا عبر إصلاح منطقة شنغن، واعتماد ميثاق الهجرة واللجوء الأوروبي؛ هذا الأخير، يعترزم الرئيس الفرنسي إشراك البرلمان الأوروبي في إعادة إعداد نصوصه، وهذا لإعطائه الشرعية عبر ممثلي المجتمعات الأوروبية في هاته المؤسسة الاتحادية.³

على كل، إذا كان جوهر الاتفاقيات الدولية والأوروبية يقوم على ضرورة قبول طالب اللجوء وعدم إعادته، فإن إضفاء الطابع الرسمي والملزم بإعادة توطين طالبي اللجوء في أي مشروع ميثاق، يعد مسألة ضرورية في بناء منظومة جديدة للجوء، ويهدف تأكيد الدور الرائد للاتحاد في هذه المسألة، وبالتالي يعد إنشاء مسارات قانونية للحماية أحد للتعامل مع الملف في هذا الميثاق؛ كما أنه يمكن للدول الأعضاء التعبير عن تضامنهم مع بعضها البعض في تقاسم المسؤوليات في استضافة اللاجئين مع دول الوصول الأول، التي غالبا ما تستضيف المخيمات التي تديرها المفوضية الأممية لشؤون اللاجئين.⁴

المطلب الثاني: الإصلاح المؤسساتي الأوروبي، نحو إعادة توزيع الصلاحيات والاختصاصات

لطالما صرّح المهتمين بشأن الاتحاد الأوروبي بأن هذا الأخير لم يستطع إلى اليوم كبح نفوذ دوله الأعضاء داخل مؤسساته الكبرى؛ هاته الأخيرة يغيب عنها التوازن في بناء القرار الأوروبي الفوق قومي، خاصة وأنها المجال التي تمارس فيه الدولة العضو سيادتها كاملة؛ في نهاية المطاف، الحديث عن عدم التوازن هو في حقيقة الأمر " عجز منظومة قانونية- مؤسسية " في بناء توجه أوروبي وقرار اتحادي حيال مختلف القضايا المعروضة على الاتحاد، والتي يجب عليه البث فيها بعيدا عن أي التزام تجاه أعضائه.

في هذا الشأن، رئاسة المجالس الأوروبية تُعتبر " العيّنة " المناسبة لفهم نقاط ضعف الاتحاد الأوروبي كمشروع فوق قومي، خاصة وأن مفاهيم ك" الرئاسة الدورية "، " الرئاسة الإدارية للمجلس

¹ Jérôme Vignot et d'autres, Op.cit., P 44.

² Pour plus veuillez consulter : <https://bit.ly/3FX9ROW> .

³ Georgina Wright et Cécilia Vidotto, " La présidence française de l'Union européenne à la loupe", Les notes de l'institut Montagne, décembre 2021, du site : <https://bit.ly/3rMLsXo> , consulté le 25-12-2021

⁴ Jérôme Vignot et d'autres, Op.cit., PP 47-50.

الأوروبي"، "الدور التشريعي لمجلس الاتحاد"...، تستوعب ممارسات الدولة الرئاسية وتساعد على الحفاظ على مصالحها الوطنية في منظومة أوروبية.¹

إذا كانت عملية تسييس أوروبا تقتضي وضع قواعد مجتمعية مختلفة كما سبق وأشرنا، فإن ترسيخ مسار هذا التسييس يقتضي إصلاح جوهر المؤسسات الأوروبية التي جرى التمييز بينها بناء على الدور المنوط بها؛ سياسياً، نجد المؤسسات التالية: المجلس الأوروبي، مجلس الاتحاد، المفوضية والبرلمان، ففيهم تُصنع وتُبنى القرارات الكبرى للاتحاد الأوروبي؛ لتوزع على مؤسسات أخرى من أجل وضع قوانين ونصوص تنفيذية، على رأسها محكمة العدل الأوروبية، البنك المركزي، مجلس المحاسبة... الخ.²

إلى ذلك، الكل متفق على مكانة الدولة القومية وسيادتها داخل البناء الأوروبي، والتي أثرت بدورها في عدم التوازن المؤسساتي الأوروبي، والذي كان من نتائجه ضعف "القرار الأوروبي" مقابل نظيره الوطني. فعلى أي أساس يرتكز مشروع الإصلاح داخل المنظومة السياسية-القانونية الأوروبية مضمونا وشكلا؟

الفرع الأول: التأسيس لسيادة أوروبية

في تحقيق ودراسة لمعهد تفكير في أوروبا في جويلية 2021 وهم على التوالي معهد "Friedrich-Ebert" و "Jean-Jaurès" و معهد "l'institut Ipsos"، حول عودة مشكل السيادة بقوة بعد نتائج جائزة كوفيد 19، خاصة تلك المتعلقة باحتكار إنتاج توزيع المستلزمات الطبية، أين لوحظ التعامل القومي والمصلحي في تسيير الأزمة الصحية. في هذا الإطار تم طرح عديد الأسئلة تخص تصور الأوروبيين للسيادة، وهل يمكن الحديث عن سيادة أوروبية؟³

من الناحية التطبيقية، يقوم الاتحاد الأوروبي اليوم على نظام سياسي - مؤسسي فريد من نوعه، وهو ثمر لـ "شبه دسترة" لعقد اجتماعي يتمثل في المعاهدات المؤسسة والمعدلة، وهو مزيج من الحكومات والديمقراطيات؛ حتى أنه يمثل التفسير الكلاسيكي لتقسيم السلطات التشريعية، تنفيذية وقضائية، هذه الأخيرة لها نقاط قوة في أنها تخضع لمنطق الشرعية التمثيلية المباشرة لسيادة الشعوب الأوروبية، ونقاط ضعف بكونها قاصرة وعاجزة في تجسيد الطابع الفوق-قومي الجامع لهاته الشعوب!⁴ فإذا كانت "الفيدرالية" قادرة على تحطيم نواة السيادة، فما هو الأثر الذي خلفه التكامل

¹ Yves Buchet de Neuilly, " Sous l'emprise de la présidence ; Déplacements structurels, construction des intérêts et stratégies des diplomates au Conseil", *Politique européenne*, N° 35, Mars 2011, P84.

² Laurie Beaudonnet et Frédéric Mérand, Op.cit., P12.

³ Gilles Finchelstein et d'autres, *De la souveraineté européenne*, France : Éditions Fondation Jean-Jaurès, 2021, P1.

⁴ Bertrand Vayssière, " Europe et souveraineté La notion d'État, des penseurs classiques aux réalités actuelles", *Vingtième Siècle. Revue d'histoire*, N° 95, Mars 2007, P160.

الوظيفي الأوروبي على سيادات الدول الأعضاء؛ فالطريقة المقترحة في الحالة الأوروبية لا تكمن في إنشاء كيان فدرالي مباشر، وإنما في تهيئة الظروف تدريجياً لظهوره.¹ من نتائج التحقيق التي قامت به المعاهد المذكورة أعلاه، هو أن مصطلح "السيادة الأوروبية" يُنظر إليه بشكل مختلف ومتمايز داخل أوروبا، كما أنه شمل ثمانين دول أعضاء وهم على التوالي ألمانيا، فرنسا، إسبانيا، إيطاليا، لتوانيا، بولونيا، رومانيا، والسويد؛ ف 73% من الألمان ينظرون إليها بشكل إيجابي، يليهم البولنديين 69%، الليتوانيين ب 61%، الرومانيين 60%، السويديين 56%، في حين ردود الأفعال الإيجابية القليلة كانت في فرنسا ب 29%، إسبانيا 28%، إيطاليا 21%.² يعتبر 51% فقط من الأوروبيين أن أوروبا دولة ذات سيادة اليوم، في حين أن دول شمال وشرق أوروبا مقتتعة بذلك (61% من السويديين، 65% من البولنديين، 63% من الرومانيين، 56% من اللاتفيين، 57% من الألمان)، كانت فرنسا وإيطاليا أكثر سلبية، (64%) من الفرنسيين يعتقدون أن أوروبا ليست دولة ذات سيادة و 54% من الإيطاليين؛ الإسبان منقسمون للغاية، وأغلبية صغيرة تعتبر أن أوروبا دولة ذات سيادة (53%).

من جهة أخرى، لكي تكون أوروبا ذات سيادة، ظهر في التحقيق أن الاقتصاد هو الجانب الأكثر أهمية بالنسبة لأكثر عدد من الناس (69% يعتبرون أنه من الضروري أن يكون لديها اقتصاد مزدهر لتكون ذات سيادة)، والبقية ترى في وجود سياسة أمنية ودفاعية مشتركة (67%)، وأن الإنتاج الأوروبي في المجالات الإستراتيجية مثل الغذاء أو الصحة يكون مضمونا (65%)، الأغلبية في كل الدول باستثناء بولونيا)، أن لديها موارد الطاقة الخاصة بها (60%)، الأغلبية في كل الدول باستثناء بولندا والسويد)، وأنها تدافع بقوة عن قيمها (61% ؛ باستثناء بولونيا والسويد)، وأنها تسيطر على حدودها الخارجية (59%)، باستثناء بولونيا)، أن لديها أدوات مشتركة لمكافحة التدخل الأجنبي (58%)، باستثناء بولونيا)، والسيطرة على البنى التحتية الإستراتيجية (52% باستثناء بولونيا والسويد).³

القراءة في هاته النسب يُظهر أن الأوروبيين ينظرون للسيادة الأوروبية من منطلق اقتصادي-مادي، في حين أن منبعها الرئيسي يجب أن يكون ذو معنى سياسي-قانوني يُجسد رغبة المجتمع في الحفاظ على قيمه المتفق عليها، وهو الأمر الذي يزود الحاكم والسلطة بالشرعية والقوة المعنوية اللازمة كراعي لهاته السيادة، الأمر الذي يفضي إلى الاستقرار وتحقيق الولاء والرضى المجتمعي (وهو الموجود نسبيا داخل الدولة العضو من خلال الولاء للسيادة الوطنية).

¹ Vlad Constantinesco, "La souveraineté est elle soluble dans l'union européenne?", **L'Europe en Formation**, N° 368, Mars 2013, P121.

² Gilles Finchelstein et d'autres, Op.cit., P3.

³ Ibid., PP 10-11.

في هذا الإطار، في سبتمبر 2017، أطلق الرئيس الفرنسي إيمانويل ماكرون، في خطابه في جامعة السوربون، مبادرة حملت عنوان " من أجل أوروبا ذات سيادة وموحدة وديمقراطية" في مواجهة التحديات العديدة التي تواجهها ؛ وشدد على أن أوروبا ذات السيادة هي أوروبا التي تضمن الأمن من حيث الدفاع وفي مكافحة الإرهاب، التي تستجيب لتحدي الهجرة ؛ والتي تواجه انتقالا إيكولوجيا فعالا.¹ وهو ما ستعمل عليه فرنسا أثناء قيادتها لمجلس الاتحاد الأوروبي ابتداء من 2022، خاصة وأن حملة الرئيس الفرنسي الرئاسية حملة في برنامجها مشروع بناء السيادة الأوروبية.

في مقال نشر في معهد العلاقات الدولية والإستراتيجية بباريس (IRIS) في مارس 2021، كشف الأستاذ " إدوارد سيمون " Edouard Simon"، أنه إذا كان التعبير عن السيادة الأوروبية نادرا ما يتم ذكره لدى مجتمعات الدول المشكلة للاتحاد الأوروبي، فإن مشروع الرئيس ماكرون ينطلق من تكثيف المشاورات على المستوى الأوروبي خاصة من خلال التأثير بالدور الألماني (من خلال القوة الاقتصادية لألمانيا والأغلبية الانتخابية التي تحوزها)، والإصلاحات الجذرية داخل المؤسسات الأوروبية . مع ذلك، هذا المشروع تنتظره عديد من العقبات، تتعلق أساسا بالقضايا الإستراتيجية والكبرى للاتحاد الأوروبي أهمها قضية الدفاع المستقل.²

على كل حال، الاتحاد الأوروبي هو نموذج فريد، ليس بالدولة، وليس بالمنظمة الدولية العادية؛ فهو الذي تأسس على معاهدات تم تعديلها بإجماع دوله الأعضاء ذات سيادة؛ ومع ملاحظة تطور الاتحاد على مدى أكثر من نصف قرن، من الواضح أن جميع المراجعات المتتالية للمعاهدات التأسيسية، وتفسيرها من قبل محكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي، والمواقف التي اتخذتها السلطات القضائية والدستورية للدول الأعضاء، أدت إلى التهرب من قضية السيادة.³

الفرع الثاني: رئاسة المجالس الأوروبية

للتذكير، نقصد بالمجالس الأوروبية على التوالي المجلس الأوروبي (تجمع رؤساء الدول وحكومات الدول الأعضاء)، ومجلس الاتحاد (تجمع وزراء القطاعات المختلفة للدول الأعضاء)؛ رئاسة هاته المجالس لازالت تخضع لتسيير الدول الأعضاء، فكيف تؤثر على المنطق الاتحادي وعلى الحلم الفدرالي الأوروبي؟

الرئاسة بهذا المنطق اقل ما يقال عنه أنه " غريب " على حد تعبير الأستاذ في معهد الدراسات الأوروبية بجامعة باريس 8 "Michel Mangenot"؛ لأنها تنتج مصالح وطنية ولان الدولة التي تتولى هاته الوظيفة ليس لها مصلحة دائمة في جميع القضايا المطروحة في جدول الأعمال، ومن ثم

¹ Nathalie Brack et d'autres, " La souveraineté européenne, une projection surtout française? ", du site : <https://bit.ly/33K9pa5> , consulté le 16-09-2021.

² Edouard Simon, " La « souveraineté européenne » : un projet français pour l'Europe?", du site : <https://bit.ly/3G3eOGj> , consulté le 16-09-2021.

³ Vlad Constantinesco, Op.cit., PP122-123.

تسمح لها المناورة الرئاسية بالدفاع عن رؤيتها أكثر من الدفاع على الأولويات السياسية الأوروبية.¹ فمعاهدة لشبونة تنص على نظام رئاسي يتخذ شكل: رئيس المجلس الأوروبي لمدة ثلاثين شهرا، والرئاسة الدورية لمجلس الاتحاد لمدة 6 اشهر (بمنطق 18 شهرا للرئاسة الثلاثية).²

أولا: رئيس المجلس الأوروبي، أي إصلاح؟

الوظيفة الرئيسية لرئيس المجلس الأوروبي إدارية بامتياز، تتمثل في إدارة عمل المؤسسة، والعمل من أجل تحقيق التوافق والانسجام بين رؤساء دول وحكومات الاتحاد الأوروبي تجاه القضايا المعروضة للنقاش؛ وهو الذي يعين من قبل الدول الأعضاء عن طريق نظام انتخابي خاص (للمزيد انظر الفصل الأول).

عجز الاتحاد الأوروبي عبر مؤسساته الكبرى في بناء قرار سياسي قوي، يرتبط بانخفاض مستوى الثقة التي يليها له مواطنوه، وضعف شرعية قيادته السياسية؛ فالآلة التكنوقراطية تتقدم بدون أن يكون صوت الشعوب قادرا على تغيير شئ داخل المؤسسات الأوروبية الكبرى. ينتج عن هذا الافتقار إلى القيادة السياسية الحقيقية، إلى حجب التمثيل السياسي للمواطن، ما يعزز شعوره بعدم الثقة وعدم قدرته على التفاعل مع القضايا المصيرية للاتحاد؛ ومع ذلك، كما أن النقص في الدعم من المواطنين يقوض شرعية هذا التمثيل نفسه ويجعله أكثر هشاشة. لذلك، مسألة القيادة والعهد السياسية للمجلس الأوروبي هي التي يجب معالجتها في المقام الأول، شرعيات سياسية وطنية لا ينتج عنها شرعية سياسية أوروبية، كما أن التفويضات السياسية الوطنية (الممثلة في رؤساء الدول والحكومات) لا تخلق تفويضا سياسيا أوروبيا، ولأنه لا يمكن لاتحاد ب 500 مليون نسمة أن يتطور بدون قيادة التي تفنق للشرعية الديمقراطية المباشرة من المواطنين.³

يجب على أوروبا أن تسعى إلى ابتكار "جورج واشنطن" الخاص بها، مصطلح "رئيس المجلس الأوروبي" الذي يتم الإشارة إليه في وسائل الإعلام ب "الرئيس الأوروبي" أو "رئيس الاتحاد الأوروبي" له قوة رمزية كبيرة، حيث يُنظر إليه على أنه الممثل المستقبلي لأوروبا ومواطنيها.⁴

وعليه، محاولة الذهاب للنظام الفدرالي بما يجسده من قوة ملزمة على الأجزاء المشكّلة له، تقترن بالقوة التي يحوزها رئيس المجلس الأوروبي الذي يجمع رؤساء الدول الأعضاء؛ فتحجيم سيادة هذه الأخيرة يتوقف في جزء منه على مدى تعزيز صلاحيات رئيس هذا المجلس، وتغيير طريقة تعيينه

¹ Michel Mangelot, " La présidence du Conseil : sociologie d'une institution de l'Union européenne", Op.cit., P23.

² Ibid., P18.

³ Thierry Chopin et Lukáš Macek, " Réformer l'Union européenne : un impératif politique et démocratique", Questions d'Europe, N° 463, du site : <https://bit.ly/3r3rett> , consulté le 15-11-2021.

⁴ Marek Kubišta, " Quel président pour l'Union ?", Questions d'Europe, N° 148, du site : <https://bit.ly/3G8nzia> , consulté le 15-11-2021.

عبر الانتخاب الشعبي المباشر لعهدة رئاسية سياسية؛ كل هذا يمر عبر تعديل معاهدة لشبونة التي فصلت في طرق تعيينه وفي مهامه.

ثانيا: الرئاسة الدورية والثلاثية لمجلس الاتحاد الأوروبي(مجلس الوزراء)

يغيب عن المهتمين بدراسات الاتحاد الأوروبي الاهتمام الكبير بالمجلس على قدر اهتمامهم بالبرلمان والمفوضية، على الرغم من أنه واحدة من أولى المؤسسات من حيث الأهمية السياسية، فمجملة الأعمال البحثية تركز على هامش الصلاحيات الممنوحة للدول الأعضاء التي تسمح لهم بالتأثير على شكل القرار الأوروبي الفوق قومي، في حين هذا الأمر غير كاف لفهم طبيعة ممارسة سلطة الرئاسة داخل هذا المجلس،¹ لاسيما الدور التشريعي الموازي له في مقابل البرلمان.

إذا كان هدف الرئاسة الدورية لمجلس الوزراء هو ترسيخ النهج السياسي الأوروبي على مستوى الحكومات الوطنية، فإن هذا الأمر بعيد المنال لاتحاد مكون من 27 دولة لأنه يؤدي بالدول الأعضاء إلى تحديد الأجنحة المختلفة للاتحاد الأوروبي لمدة 13 سنة(باحتساب 6 أشهر لكل دولة عضو)؛ حتى وإن كان للدولة الرئيسة لهذا المجلس أجنحة فوق قومية ومعززة للعمل الأوروبي، فإن فترة الستة أشهر لا تسمح بعمل طويل الأمد، فمبدأ التناوب على رئاسة المجلس له عيوب أكثر من المزايا.

هذا النمط من الرئاسة داخل مجلس الوزراء يتعارض ويصطدم مع منصب "الممثل السامي للشؤون الخارجية والأمن المشترك" نائب رئيس المفوضية، الذي يرأس هذا القطاع في المجلس لمدة 5 سنوات، ويعين من قبل المجلس الأوروبي ويُجرى قبوله من قبل المفوضية؛ على عكس الطبيعة العشوائية للتعيينات للجان والقطاعات الأخرى بموجب نظام الرئاسة الدورية نصف السنوي، والذي يتم بموجبه يتم اختيارهم على أساس جنسيتهم فقط. بالتالي، يمكن استخدام نهج مشابه للشكل المتبع في رئاسة مجلس الشؤون الخارجية، لرئاسة جميع قطاعات المجلس لعهدة سياسية يتم تحديدها زمنيا أو قانونيا(بمناوبة حكومة يتم تعيينها من قبل المجلس الأوروبي أو الرئيس الأوروبي).²

النمط الرئاسي الحالي لمجلس الوزراء يعطي صورة على الاتحاد الأوروبي على أنه مساحة من القيود والألعاب المؤسسية، التي يتم تعديل قواعدها بشكل دوري، وهو الذي يفسر البقاء الغير مستقر لنظام الاتحاد الأوروبي.³

¹ Michel Mangenot , Op.ci.t, P13.

² Yves Bertoncini et António Vitorino, **Réformer la gouvernance européenne pour une fédération d'états nations plus légitime et plus efficace**, France : Institut Jacques Delors, 2014, P40.

³ Michel Mangenot, Op.cit., P15.

من جهة أخرى، الدور الموازي في التشريع الذي أعطته معاهدة لشبونة للمجلس مع البرلمان، يجب أن يؤدي أيضا إلى التشابه في نمط الإعداد للقوانين، عبر اعتماد التصويت بدل الإجماع وتوافق الآراء رؤساء اللجان الممثلين للقطاعات في مجلس الوزراء، الأمر الذي يجعل من الممكن إضفاء مزيد من الشفافية الديمقراطية على عمل المجلس؛ هذا إذا تم الإبقاء على دوره التشريعي،¹ أما إذا ما إعفائه من هذه المهمة وحصرها على البرلمان، سوف يتم إبعاد أي تأثير وطني على القوانين، خاصة إذا تم اعتماد العهدة السياسية لرئيس المجلس الأوروبي، واعتماد معه نمط " تعيين الحكومة " من قبل هذا الأخير. لكن عدم تحقيق الإجماع في قضايا السياسة الخارجية، وشؤون الأمن، والدفاع المستقل عن الحلف الأطلسي خاصة، سينسف أي مشروع للنمط الفدرالي أو الأوروبي لهذه المؤسسة الأوروبية.

الفرع الثالث: تعزيز الطابع الفوق قومي للبرلمان الأوروبي

من الضروري تزويد الاتحاد الأوروبي بالبرلمانيين الحقيقيين وليس بالمفوضين المجتمعين في مجموعات سياسية (للمزيد حول نظام المجموعات انظر الفصل الأول)، جاؤو للدفاع عن مصالح بلادهم². البرلمان الأوروبي الذي تم تعزيز سلطاته من خلال معاهدة لشبونة، ومن أجل أن يكون وعاء لتطلعات الناخبين الذين يعينون أعضائه؛ يعني أولا مراجعة الطريقة التي تتخذ بها هذه المؤسسة قراراتها، دون استبعاد تعزيز إضافي محتمل للصلاحيات التي تمتلكها.³

النقاش حول مستقبل المقاعد التي أخلاها البرلمانيون البريطانيون المقدر ب 73 مقعد، فتح باب التفكير في تغيير هيكله في طريقة الانتخاب وتوزيع المقاعد، على رأسها قائمة فوق- وطنية أوروبية إلى جانب القوائم الوطنية 27، والتي يمكن أن تحل عدد من المشكلات والعقبات، سيما أن هذه القائمة ستزيد من قدرة الاتحاد الأوروبي تسهيل تكوين أغلبية برلمانية موالية للأطروحات الفوق قومية.⁴

المجموعات السياسية المشكلة للبرلمان الأوروبي أصبحت تمارس ضغطا لا يتوافق مع الأهداف الاتحادية الأوروبية، كما غطت عمل النواب الفرادي؛ ابتداء من سنة 2016، يمكن اقتراح المرشحين لرئاسة البرلمان من قبل أي مجموعة بغض النظر عن حجمها، كما يمكنها احتكار الأنشطة التشريعية، وتتمكن من وضع جدول الأعمال وتوزيع التقارير والمسؤوليات، مستغلة في ذلك

¹ Yves Bertoncini et António Vitorino, Op.cit., P39.

² Deodato Ntoni, " Il est temps de réformer les institutions européennes", du site : <https://bit.ly/3KU9dFG> , consulté le 15-09-2021.

³ Yves Bertoncini et António Vitorino, Op.cit., P31.

⁴ Thierry Chopin et Lukáš Macek, Op.cit.

الصلاحيات التي عززتها معاهدة لشبونة لصالح البرلمان الأوروبي¹؛ فالمادة 77 الفقرة 2 من المعاهدة أعطت سلطة صنع القرار والتشريع في مجالات مثل تسيير حركة الأشخاص على الحدود، المادة 78 الفقرة 2 هي الأخرى تنظم أحكام استقبال ومعاملة طالبي اللجوء، في حين المادة 79 الفقرة 2 و4 تسمح له في إبداء الرأي في ما يخص مكافحة الهجرة الغير شرعية.²

وعليه، فرضية تمكّن المجموعة السياسية البرلمانية للحركة الشعبية الأوروبية المعروفة اختصاراً بـ PPE (للمزيد حول المجموعة انظر الفصل الأول) من تحقيق الأغلبية البرلمانية، من شأنه السماح لها فرض أجنداتها السياسية على المنظومة التشريعية لأوروبا، خاصة وأنها تتناضل ضد التوجه الفوق قومي للاتحاد الأوروبي، ويعرف عليها عدائها الشديد للأجانب والمهاجرين، كما أن هذا التيار السياسي يعرف اليوم تصاعداً من حيث المؤيدين والمناصرين لأفكاره القومية البحتة.

¹ Nathalie Brack et Olivier Costa, " *Le Parlement européen : tensions entre efficacité institutionnelle et démocratie*", *Hérodote*, N °164, Janvier 2017, P206.

² Yves Bertoncini et António Vitorino, Op.cit., P37.

المبحث الثالث: مراجعة سياسات الهجرة واللجوء في إطار سياسة أوروبية كبرى وجديدة للجوار

إذا كانت عوامل جذب الهجرة واللجوء في الدول الأوروبية ترتبط بالخصائص الديموغرافية لها، أو الأخرى المتعلقة بالتنفضيلات الاجتماعية والاقتصادية التي تسمح للمهاجر واللاجئ لبناء حياة جديدة؛ فإن عوامل الطرد التي تدفع بملايين البشر إلى ترك أوطانهم نحو وطن جديد، هي الأخرى لها حصتها من الدراسة والتمحيص؛ خاصة وأن الاتحاد الأوروبي في مقارنته لتسيير الأبعاد الخارجية لملف الهجرة واللجوء، يحاول فهم الأسباب وعلاج الظاهرة من المنبع. بعد مشروع الشراكة مع دول الجنوب سنة 1995 والتي أخذت تسمية الشراكة الاورو-متوسطة، طور الاتحاد الأوروبي من علاقاته مع جواره الواسع مقترحا سياسة جديدة وهي السياسة الأوروبية للجوار؛ لكن هذه الأخيرة لم تحقق أهدافها المرجوة بعد، خاصة في حل مشاكل التنمية، الأمن، الفقر، الديمقراطية...، التي تعتبر من بين الأسباب الأولى التي تدفع الأفراد للتقل وعبر الحدود. فإلى أي مدى يمكن للاتحاد الأوروبي إنجاح سياسته هاته، والتي عبرها يحاول تسيير ملف الهجرة واللجوء؟

المطلب الأول: السياسة الأوروبية للجوار، المفهوم والتطور

يلعب الاتحاد الأوروبي الأدوار الرئيسية في ما يسمى العولمة، وزنه الاقتصادي كبير جدا ذلك أنه يمثل الناتج العالمي الإجمالي بنحو 30% منذ ثمانينيات القرن الماضي، مع تغيرات طفيفة مع مرور الزمن؛ هو الشريك التجاري الرئيسي لعدد من الدول الواقعة في إفريقيا وحول البحر المتوسط. العديد من المهتمين بشأن أوروبا يطرحون الأسئلة، هل محافظة الاتحاد الأوروبي على هذا الدور يكمن في مزيد من التوسع؟ ضم تركيا؟ دول البلقان واحدة تلو الأخرى؟ أوكرانيا أو مولدافيا؟ فإن كان كذلك، فسيكون التفكير في تعديل المعاهدات المؤسسة أمرا لا بد منه وضروري، خاصة بعد فشل المعاهدة الدستورية لشبونة.¹

من جهة أخرى، العديد من السيناريوهات تبين أن النمو الاقتصادي للاتحاد الأوروبي واستقراره سيكون مهددا إذا لم يُؤسَّس على سياسة إقليمية معتدلة مع شمال إفريقيا، الشرق الأوسط، وأوروبا الشرقية؛ فكتافة العلاقات بين الاتحاد وجواره يجب أن تركز على مجال إقليمي أكثر تضافرا وتعاوناً، وتضع حدا لعلاقة غير متكافئة بين الشمال والجنوب!²

حسب الباحث في جامعة السوربون الفرنسي Yann Richard، لفظ "الجوار" الأوروبي بصيغة المفرد غير مناسب (وهو التعبير الفرنسي بلفظ Le voisinage)، فمن الأفضل التحدث بصيغة

¹ Yann Richard, " L'Union européenne et ses voisinages. Organiser la relation pour construire une région mondiale", *Strates*, N°15, Janvier 2008, PP 5-6.

² Jean-Paul Billaud, "Géopolitique et recherche : l'exemple de l'intégration régionale", *Strates*, N°15, Janvier 2008, P2.

الجمع Les voisinages والذي يجد مدلوله في اللغة العربية في لفظ "الجيران"، لأن هذا الأخير يجسد الهالة الواسعة من البلدان التي تنتوع مستوياتها وشكل علاقاتها مع الاتحاد الأوروبي، وهي تمتد من المغرب وصولاً إلى بيلاروسيا مروراً بشواطئ البحر المتوسط والقوقاز وأوروبا الشرقية.¹

السياسة الأوروبية للجوار (PEV)، الأداة الأخرى المتاحة للاتحاد الأوروبي لتنظيم علاقاته مع الدول المحيطة به؛ تطرح اليوم تساؤلات حول ماهية هاته السياسة، التناقضات - المصلحية والجيوسياسية- التي تثيرها في بعض الدول الأعضاء، والطريقة التي يستخدمها الاتحاد وكيف تُستقبل من قبل جيرانه المعنيين بها.²

الفرع الأول: المجال، الأسس، والأهداف

تحدثنا عنها فيما سبق بإيجاز، تم بعثها في سنة 2003، السياسة الأوروبية للجوار هي آلية جاءت في خضم تحضير الاتحاد الأوروبي للانضمام الأول لعدد من دول أوروبا الشرقية طوال المدة بين 1995 و 2002؛ تمت عبرها مواصلة العمل الذي بدأه الاتحاد الأوروبي مع دول جنوب المتوسط في إطار مسار برشلونة، والتي لها خبرة في التعاون مع الاتحاد في مجالات محدودة نسبياً تتمحور حول العلاقات التجارية، الطاقة، الزراعة...؛ على الرغم من هذا لم تحقق الانجازات وظل التعاون مع أغلب الدول المعنية (مصر، الجزائر، تونس والمغرب..) حبيس على مستوى الأهداف المرجوة! على خلاف ذلك، استفادة دول أوروبا الشرقية الغير منظمة آنذاك من الحصة الأكبر من الغلاف المالي المخصص لهاته السياسة، كما تم إحراز أشواطاً متقدمة لتحقيق غاياتها.³

على عكس مسار برشلونة 1995، سياسة الجوار الأوروبية هي تجسيد للتعديل المؤسسي الأوروبي، وهي ناتجة عن المشروع الأوروبي للسياسة الخارجية والأمن المشترك، خاصة بعد نشر المفوضية الأوروبية في مارس 2003 الوثيقة الرسمية الموسومة بـ "أوروبا الموسعة والجوار: إطار جديد للعلاقات مع الدول المجاورة في الشرق ودول الجنوب"، بحيث هدفت إلى إقامة منطقة أمن واستقرار مشتركة، تتمتع بقدر عالي من التعاون الاقتصادي والسياسي. لكن عديد الملاحظين خاصة في دول الجنوب رؤوا فيها - التفضيل المناطقي - أوروبا الشرقية أولاً والجنوب ثانياً، إضافة إلى أمن القضايا المطروحة للشراكة والتعاون، بحيث جاءت قضية تهديدات الهجرة وإدارة الحدود، والأمن الطاقوي على شكل أولويات هاته السياسة.⁴

¹ Yann Richard, Op.cit., P8.

² Jean-François Drevet, " Une relance de la politique de voisinage ? ", **Futuribles**, N° 350, Mars 2009, P89

³ Jean-François Drevet, " L'Union européenne et ses périphéries : faisabilité du scénario des dominos", **Strates**, N°15, Janvier 2008, P15.

⁴ أوشريف ضياء الدين، "موقف الجزائر من السياسات الأمنية للحلف الأطلسي والاتحاد الأوروبي في المتوسط بعد الحرب الباردة"، مرجع سابق، ص 188.

سياسة الجوار الأوروبية أريد بها أن تكون حلا وسطا بين هدف ضم دول شرق أوروبا، ومواصلة ما اصطلح على تسميته بالشراكة مع دول جنوب المتوسط؛ أي أنها تجعل هذه الدول "أكثر من شريك وأقل من عضو"، كما تهدف إلى خدمة غرض استراتيجي يوضح مبادئ التعامل مع البحر المتوسط الموسع، و تسعى إلى إعطاء الجوار الأوروبي الشرقي والجنوبي صبغة أوروبية خالصة.¹ على كل، في الجنوب تعني هاته السياسة كل من الجزائر، مصر، تونس، ليبيا، المغرب، إسرائيل، الأردن، لبنان،، فلسطين، وسوريا التي تم تعليق كل أشكال التعاون الثنائي بينها وبين الاتحاد الأوروبي ابتداء من سنة 2011. في أوروبا الشرقية، سياسة الجوار موجهة لستة دول وهي مولدافيا، أوكرانيا، بيلاروسيا، أذربيجان، جورجيا وأرمينيا؛ أما تركيا وروسيا الفدرالية فالاتحاد الأوروبي يرتبط معهما بعلاقة شراكة خاصة خارج إطار هذه العملية. في حين تركز هاته السياسة على استقرار الجوار ونقاط تماس الحدود الخارجية والداخلية للاتحاد الأوروبي، وتسلب الضوء على ثلاث محاور كبرى رئيسية للتعاون والشراكة وهي : البعد السياسي عبر ترسيخ القيم الديمقراطية والحكم الرشيد، التنمية الاقتصادية، البعد الأمني عبر تسيير الحدود وملف الهجرة والإرهاب.

في الفترة 2014-2020 تم تحميل ما يسمى بـ "أداة الجوار الأوروبي" l'instrument européen de voisinage مهمة الإشراف على متابعة سياسة الجوار وتم الإفراج عن ميزانية مقدرة بـ 15.4 مليار أورو، وفي إطار البرنامج المالي المتعدد السنوات 2021-2027 (التي تم التحدث عنه سابقا في برنامج الانطلاقة الاقتصادية بعد مرحلة كوفيد-19) تم الاتفاق بان تصبح هذه الآلية " أداة الجوار والتعاون التنموي والدولي" بميزانية شاملة التي تصل بـ 79.5 مليار أورو تم تخصيص 19.3 مليار أورو لسياسة الجوار.²

تسريح الدعم المالي للبلدان المعنية مقترن بعدة شروط، أهمها الأشواط المقطوعة في عملية الإصلاح داخل القطاعات الثلاث المذكورة أعلاه بناء على ما اتفق عليه في عقد الشراكة، لافيا يخص دول جنوب المتوسط فالأمر يتوقف على إحراز التقدم في عملية برشلونة 1995، خاصة فيما يتعلق بإصلاحات قطاعات العدالة، المالية، الداخلية، التجارة...

يمكن القول أن سياسة الجوار الأوروبية يجوز اعتبارها " سياسة أمنية لينة "، وتظهر رغبة الاتحاد الأوروبي والغرب عامة تصدير نموذجة المؤسساتي والثقافي، الديمقراطية، حقوق الإنسان، سيادة القانون واقتصاد السوق، وبمعنى آخر " أوربة " البلدان الجارة من خلال جعلها تمتثل لمعايير

¹ أوشريف ضياء الدين، "موقف الجزائر من السياسات الأمنية للحلف الأطلسي والاتحاد الأوروبي في المتوسط بعد الحرب الباردة"، مرجع سابق، ص 191.

² Vincent Lequeux, " La politique européenne de voisinage", du site : <https://bit.ly/34eypGn> , consulté le 20-09-2021.

وقواعد وقيم الإتحاد الأوروبي لتحقيق الاستقرار، وهذا يعني تصدير التجربة الأوروبية عن طريق أدوات القوة الناعمة كالحوافز المالية مثلا؛ والاتجاه نحو " أمننة " علاقات الإتحاد الأوروبي بجيرانه، سيؤدي لا محالة مع مرور الوقت إلى تعرية الخطاب السياسي للأهداف المعلنة لسياسة الجوار من كل مصداقية، خاصة فيما يتعلق بتدعيم الحوار السياسي بين أوروبا وجيرانها.¹

من جهة أخرى، تطوير هاته الأدوات أدى إلى تدخل المفوضية الأوروبية تدريجيا في مجال التخطيط الإقليمي للإتحاد الأوروبي، باعتبارها مؤسسة اقل أهمية من المجالس، ونظرا لان تدخل المؤسسات الاتحادية في العمل الخارجي نادرا ما يحقق مكاسب ايجابية داخل مجمل الدول الأعضاء، نتيجة اختلاف الحسابات الإستراتيجية لكل دولة؛ كما أن ميزانية كبيرة ستمكن المفوضية من جمع العناصر اللازمة لوضع خطة استشرافية لاستخدام مساحة الإتحاد من اجل تمويل المشاريع التجريبية لبناء البنى التحتية داخل الدول الشريكة والمعنية بسياسة الجوار الأوروبية، بالإضافة إلى تدابير فوق قومية أخرى. وعلى الرغم من أن الإتحاد الأوروبي لا يملك صلاحيات رسمية فيما يخص وضع " نموذج وتصور للإقليم وللحدود " (لا بوصفه مكانا طبيعيا وإنما باعتباره علاقات مع مجتمعات وقيم أخرى)، إلا أن الدول الأعضاء مرغمة على التعاون مع المفوضية بهدف تنسيق السياسات والتقدم في العمل الفوق قومي والمعزز لاستقرار الإتحاد الأوروبي.²

الفرع الثاني: تناقضات ومصالح الدول الأعضاء

نشأت سياسة الجوار الأوروبية على فكرة أن الإتحاد الأوروبي بحاجة إلى التعامل مع "أوروبا موسعة" وهذا مباشرة بعد عملية توسع جديدة نحو الشرق، وتغير خريطة وشكل الجيران. قادة أوروبا يعلمون مسبقا أن انضمام بلغاريا ورومانيا من شأنه أن يدفع بناؤهم الأوروبي إلى البحر الأسود، وهي منطقة تضم دول اقل استقرارا في مرحلة ما بعد الإتحاد السوفيتي، والأمر كذلك في الحدود الجديدة مع أوكرانيا. فالعديد من الملاحظين رؤوا في وضع سياسة تتعامل مع الدول الغير أعضاء وفي مناطق غير متجانسة " زواج مصلحة " ! بين ثقافات وديانات ودول لها علاقات مختلفة جدا مع الإتحاد ومع دوله الأعضاء؛ كما أنه يمكن لدول الشرق الأوروبي أن تأمل يوما ما التقدم يطلب الانضمام للإتحاد، في حين يعتبر ذلك ضرب من الخيال بالنسبة لدول جنوب المتوسط.³

في هذا الصدد، التحدي الأساس الذي يجب على هذه السياسة تجاوزه هو المفاهيم الجيوسياسية الضيقة للدول الأعضاء؛ فيما يخص العلاقات الأورو - متوسطة، لا تعتبر دول الشمال

¹ أوشريف ضياء الدين، مرجع سابق، ص 193.

² Nicolas Gaubert et Yann Richard, " Politique de cohésion et coopération territoriale avec le voisinage. À la recherche d'une plus grande coordination ?", *Strates*, N°15, Janvier 2008, P32.

³ Esther Brimmer, " Le voisinage de l'Union européenne : sphère de sécurité, réseau de connections ou mariage de convenance ? ", *Politique étrangère*, Printemps 2008, P 26 25 à 37.

الأوروبي (ألمانيا، بلجيكا، هولندا، المجر...) دول الشرق وجنوب الشرق الأوروبية التي لها منافذ ثانوية مع البحر المتوسط، في نفس الوضع مع تلك الموجودة في جنوب المتوسط وشمال إفريقيا السائرة في طرق النمو. فرنسا مثلا عندما حاولت بعث مشروع الاتحاد من اجل المتوسط في عهد الرئيس السابق ساركوزي (وهو مشروع تعاوني فرنسي تم حصره مع دول جنوب المتوسط)، تضاعفت ردود الأفعال والاحتجاجات داخل الاتحاد، وقد يكون نفس التصرف عند الدبلوماسية الفرنسية في حال ما حاولت ألمانيا بعث مشروع من جانبها موجه لمنطقة شرق أوروبا، أو مباشرة دول عضو أخرى علاقات خاصة مع روسيا.¹

على المدى المتوسط، العديد من الخبراء الأوروبيين مقتنعين بأن تكثيف العلاقات مع أوروبا الشرقية من شأنه أن يعود بفائدة أكبر من تكثيفها مع دول الجنوب، لأنها تبدوا لهم أقرب إلى الديمقراطية، والطبيعة الديموغرافية والسكانية في الشرق، لا يمكنها في المدى القريب والمتوسط على الأقل أن تطرح مشكل كبير للهجرة والنزوح على عكس الجنوب.²

لكن بعض دول المتوسط الأوروبية (فرنسا، اسبانيا، وإيطاليا) مارست نوع من الضغط للإقناع بضرورة اتخاذ قرار تضمين بلدان جنوبي المتوسط في السياسة الجديدة، حيث تخوفت هذه الدول أن توسيعا شرقيا بشكل كبير وحاسم سيحرك مركز ثقل الإتحاد الأوروبي شرقا، وهكذا سيتم إهمال البلدان على الحافة الجنوبية للحوض المتوسطي، إضافة إلى أن هذه البلدان تعتبر ضرورية بدرجة أكبر ضمن سياق ما بعد أحداث 11 سبتمبر 2001، الذي تميز بفرضية تهديد الإرهاب الإسلامي القادم من بلدان جنوب المتوسط.³

الفرع الثالث: مكانة ملف الهجرة واللجوء في السياسة الأوروبية للجوار

النقطة الحاسمة والمسيرة لسياسة الجوار هي " الحدود "، ففيها يتم اكتشاف عملياتها وتأثيراتها؛ باعتبارها النقطة التي تركز فيها التوترات الناتجة عن العوامل الخارجية الأمنية السلبية، بالإضافة إلى المسائل الدقيقة المتعلقة بتشكيل " مُجمَع امني " والحلول لتنظيم هذا المجمع.⁴

في خطاب أمني، تم إدراج الهجرة، اللجوء، النزوح.. في السياسة الأوروبية للجوار، كعوامل رئيسية يخشاها الإتحاد الأوروبي⁵؛ فمبدأ " حرية تنقل الأشخاص " لا ينوي الإتحاد وعبر هاته السياسة، تفعيله مع الدول المعنية بها، بسبب مخاطر الهجرة سواء كانت تتبع من دول شرق وجنوب

¹ Jean-François Drevet , " Une relance de la politique de voisinage ? ", Op.cit., P91.

² Op.cit., P92.

³ أو شريف ضياء الدين، " موقف الجزائر من السياسات الأمنية للحلف الأطلسي والاتحاد الأوروبي في المتوسط بعد الحرب الباردة"، مرجع سابق، ص 190.

⁴ Thierry Balzacq, " La politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable ", Cultures & Conflits, N°66, été 2007, P41.

⁵ Ibid., P54.

البحر المتوسط - باستثناء إسرائيل-، أو من دول العبور في الشرق الأوروبي؛ وإنما يود مكافأة جيرانه الذين يساعدونه في التحكم فيها (سياسات تأشيرة متساهلة جدا، وأغلفة مالية لبناء مراكز الاحتجاز والاعادة) خاصة من خلال ما يسمى "إعادة القبول"، ونقل عبئ تجاوز الحدود الغير شرعي إلى بلدان المغادرة - وهو الأمر المنطقي حسب الأوروبيين- ؛ في مقابل ذلك، يعدّ الاتحاد دول شرق أوروبا بإمكانية توسيع اتفاق شنغن للتنقل الحر إذا تم تحقيق نتائج متقدمة للإصلاح السياسي، الاقتصادي، والاجتماعي الثقافي التي جاءت به سياسة الجوار الأوروبية.¹

نظرا لأن سياسة الجوار تختص بالتعاون والشراكة مع منطقتين مختلفتين جوهريا، فان القضايا المطروحة للتعاون تختلف معالجتها وإدارتها باختلاف المنطقة المعروضة فيها؛ في هذا الشأن، يتأسس التعاون والشراكة في قضايا الهجرة والتنقل مع دول جنوب المتوسط على ما يسمى "ضبط العبور"، والذي يتجسد في تقديم دعائم تقنية تختص بمراقبة دخول المسافرين، القراءة الآلية لوثائق السفر، دعم قوات حرس الحدود والشواطئ، تدريب العناصر فيما يخص استقبال المهاجرين وطالبي اللجوء..² في هذا الإطار، تم أمننة فعل الهجرة واللجوء، بوصفه تهديد دائم ومتواصل؛ بحيث تبنى الاتحاد الأوروبي عبر هاته الشراكة فكرة إقامة " الحزام الأمني الواقي " على أراضي الدول المشاطئة للبحر المتوسط ومناطق العبور؛ بحيث تم إشراك الدول المغاربية ودول البلقان خاصة كحارس للحدود الأوروبية، وهذا لتقليل المشاكل المتعددة الأبعاد التي تطرحها الظاهرة داخل الدول الأعضاء.³

على سبيل المثال، تم الشروع في مفاوضات جديدة مع السلطة التونسية في إطار السياسة نفسها، سعيا لدفع المرشحين للهجرة عبر الأراضي التونسية إلى بلادهم، في مقابل الدعم الاقتصادي للنظام الجديد الذي أنهكته الأزمة بفعل تراجع الموارد السياحية، فكانت "ورقة المساومة" خيار أفضل للاتحاد الأوروبي من اجل حماية حدوده وتقويض مهمة منع الهجرة إلى الخارج.⁴ المغرب هو كذلك تم منحه صفة " الشريك المتقدم والاستثنائي " لانخراطه في عملية تامين الجوار الأوروبي الجنوبي، تستشهد هنا الحقوقية الفرنسية Diane Kitmun بحادثة جرت سنة 2010 في الإحياء الشعبية للرباط، أين فتحت القوات الأمنية المغربية النار على مجموعة من المهاجرين القادمين من جنوب الصحراء فيهم نساء وأطفال، واعتقلتهم وتم ترحيلهم قرب الحدود الجزائرية ومن تم للصحراء. فأداة

¹ Jean-François Drevet, " L'Union européenne et ses périphéries : faisabilité du scénario des dominos", Op.cit, P33.

² سهام حروري، " الهجرة وسياسة الجوار الأوروبي"، مجلة المفكر، العدد 5، مارس 2010، ص ص 349 343-352.

³ زهير بوعامة، "السياسة الأوروبية للجوار: دراسة في مكوّن ضبط الآثار السلبية للجوار على الأمن الأوربي"، مجلة المفكر، العدد 5، مارس 2010، ص ص 247-248.

⁴ Alain Morice et Claire Rodier, " Politiques de migration et d'asile de l'Union européenne en Méditerranée", Confluences Méditerranée, N° 87, Avril 2013, P110 109à120.

الجوار الأوروبي (المتحدث عنها سابقا) هي التي أخذت على مسؤوليتها متابعة عملية برشلونة 1995 وعبر برنامج ميديا، تم إعلان أن المغرب هو المستفيد الأول من سياسة الجوار الأوروبية؛ فخطت العمل بين الاتحاد والمغرب التي دخلت حيز التنفيذ في 2005 تم اعتبار القضايا المتعلقة بالهجرة واللجوء أساسية وعلى رأس الأولويات.¹

مقاربة الاتحاد هذه وعبر المفوضية، القائمة على " مسائل الأمن والهجرة " في الجوار، يعتبرها الأوروبيين تطورا لأنها تمنح للشركاء فرصة " تأشيرات أكبر " لمواطنيهم في حالة قبول هذا الشكل من التعاون (الإعادة والاحتجاز). لكن، غياب سياسة حقيقية للتنقل الحر (تنقل السلع، الخدمات، رؤوس الأموال والأشخاص) في المنطقة (المتوسطة خاصة) سينسف بدون شك أي مشروع شامل للشراكة الحقيقية رابع-رابع، والمؤدية للاستقرار والأمن الإقليمي؛ هذا بالإضافة لعدم التوازن المناطقي في شكل وبنود مشروع التعاون التي طرحته هذه السياسة في شرق أوروبا والمتوسط.²

المعادلة والعلاقة غير متساوية بين المبادر - الاتحاد الأوروبي - وباقي الشركاء المعنيين بهذه السياسة (دول الجنوب خاصة)؛ فمهما كان حجم هامش المناورة من قبل الدول التي أظهرت نوع من الليونة تجاه الشروط الأوروبية - على رأسها المغرب وتونس-، لمحاولة جذب الاتحاد عبر إعلان الحرب تجاه المهاجرين الغير شرعيين، فإنه سوف لا يثني الاتحاد عن تغيير هدفه من خلال سياسة الجوار في مجال الهجرة واللجوء، والمتمثل في مراقبة، احتواء، ومنع موجات الهجرة تجاه أوروبا عبر حائط برلين جديد لا أكثر ولا أقل.³

المطلب الثاني: مسألة نقل التكنولوجيا كآلية للتنمية في الدول مصدر الهجرة واللجوء

التكنولوجيا؟ لفض يكثر تداوله في العصر الحالي، بطبيعة الحال هو تعبير غربي تعطي دلالاته الانطباع على " وجود التطور "، هذا الأخير يُعتبر الهدف الأسمى والرئيسي للمجتمعات قاطبة من أجل تحقيق الأمن، الاستقرار، الثروة ورأس المال، السعادة... وغيرها من الاحتياجات الإنسانية . تأخذ في اللغة الفرنسية كلمة Technologie، وهي تعبير عن علم المهن والحرف وتلقين أصول علم المادة التي تصنع منها الآلة؛ في حين تمثل الثورة الصناعية في أوروبا الحقبة التاريخية الرئيسية التي بعثت هذا المصطلح ومدلولاته العلمية والتطبيقية، ومنذ ذلك الوقت عمل الغرب عامة وأوروبا خاصة على احتكارها، وتطوير البحوث العلمية في هذا المجال، وتطبيقها على مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية وما يتصل بها في ميادين الحياة العامة للأفراد.⁴

¹ Diane Kitmun, " Le Maroc gère les flux des indésirables", **Plein Droit**, N° 88, Mars 2011, P31.

² Jérôme Boniface et Mara Wesseling, " La politique de voisinage face au délicat dilemme de la mobilité ", **EIPASCOPE**, Mars 2008, P29, 25 à 30.

³ Alain Morice et Claire Rodier, Op.cit., P 113.

⁴ انطونيوس كرم، العرب أمام تحديات التكنولوجيا، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 1982، ص ص 25-26.

أما ما يسمى بـ "نقل التكنولوجيا" فيقصد بها المسار والعملية التي تتم من خلالها الوصول التي امتلاك والتحكم في التكنولوجيا أو المعرفة فيما يخص الأجهزة، المعدات والآلات الكبرى، البرامج... الخ، والتي طورها أحد أطراف مشروع أو اتفاقية تعاونية إلى الطرف الآخر؛ فهاته العملية تقع اليوم في قلب مناقشات العلاقة مع الدول التي لا تحوز المعرفة الفنية والتي يطلق عليها تسميات عدة، دول الجنوب، السائرة في طريق النمو، العالم الثالث.¹

الدول التي لا تملك المعرفة التي تشترطها عملية "الإقلاع الاقتصادي" وهي دول الجنوب، غالبا ما تنتهم نظيرتها في الشمال التي سبقتها في امتلاك التكنولوجيا (نتيجة عوامل عدة خاصة تاريخية منها)، بفرض قيود للحصول على أهم ما توصلت إليه في هذا المجال، سواء عبر عدم كفاية تلك التي تستوردها والغير مناسبة لها، أو تلك التي لا تزال تحت سيطرة الشركات الغربية العالمية التي تعمل في الجنوب؛ الأمر الذي يؤدي إلى ضعف عملية التنمية في هذه البلدان وما يتفرع عن ذلك من مشاكل إنسانية عدة؛ في حين يبقى جواب الدول الغربية على احتكاره هذه التكنولوجيا بوجوب ما يسمى بـ "الملكية الفكرية" أو عدم توفر الظروف المناسبة لذلك.²

إلى ذلك، الحديث اليوم عن موجات هجرة ولجوء هائلة إلى الشمال، عدم استقرار امني وسياسي، انحصار وضع اقتصادي في الجنوب.. الخ، هو في الحقيقة عدم قدرة هذا الجنوب من الدفع بالتنمية التي تجعله في مصاف الشمال في جميع الميادين (قيمة ثروته، جودة نظامه الاجتماعي، تحسين أدائه السياسي والاقتصادي...).

إذا كان الاتحاد الأوروبي اليوم يحاول عبر مشاريع الشراكة والتعاون التي يطرحها على جواره الجنوبي خاصة (باعتباره منبع الهجرة والمشاكل الأمنية)، تحقيق نوع من الاستقرار على حدوده الخارجية والداخلية، وصد عناصر مجتمعية أجنبية من الوصول إلى نسيجه الاجتماعي، فإنه مدعوا في إطار سياسته هذه تزويد شركائه الجنوبيين من "العوامل المنتجة للثروة" على رأسها التكنولوجيا اللازمة لذلك.

الفرع الأول: التكنولوجيا والتنمية، أي علاقة؟

في تقرير لمجلس الأمم المتحدة للتجارة والتنمية لسنة 2017، تم اعتبار المعرفة، التكنولوجيا والابتكار ضرورة ملحة لتحقيق خطة التنمية المستدامة لعام 2030، وإذا تم بذل جهد لتعزيز قدرات البلدان النامية، يمكن للتكنولوجيا أن تلعب دورا رائدا في تحسين النمو الاقتصادي وتعزيز الإدماج والاستقرار الاجتماعي للأفراد في هذه البلدان. ففيما لم يتحدث التقرير عن شكل هذه التكنولوجيا، إلا

¹ Sandra Pellet, " Les transferts de technologie vers les pays en développement", Regards croisés sur l'économie, N°6, Février 2009, P229.

² Ibid., P231.

أنه أشار إلى مجالات كالذكاء الاصطناعي، برامج تحليل البيانات الكبرى، الروبوتات الصناعية، المركبات المستقلة، الطباعة ثلاثية الأبعاد، علوم المواد وتكنولوجيا النانو..¹

أما صندوق النقد الدولي، يعتبر التقدم التكنولوجي عامل رئيسي في تحسين الدخل ومستويات المعيشة؛ ومع ذلك، فإن المعارف والتقنيات الجديدة لا تتطور بالضرورة في كل مكان وفي نفس الوقت، وبالتالي، فإن الطريقة التي تنتشر بها التكنولوجيا من بلد إلى آخر أمر بالغ الأهمية في توليد النمو وتقاسمه بين البلدان.²

من جهة أخرى، تُعرّف التنمية الاقتصادية بأنها "الوسيلة التي من خلالها تتحقق زيادة في متوسط نصيب الفرد من الدخل الحقيقي، والتي تحدث من خلال تغييرات في كل من هيكل الإنتاج ونوعية السلع والخدمات المنتجة، إضافة إلى إحداث تغيير في هيكل توزيع الدخل لصالح الفقراء".³ فالزيادة في الإنتاج يتطلب وجود وسائل تكنولوجية، مما يؤدي إلى توافر رأس المال الذي يسمح بالتحسين الإداري، وتحسن جودة التعليم والثقافة والصحة، وتعميم أثارها الإيجابية على مختلف الشرائح البشرية في المجتمع؛ الزيادة في حصة الفرد من الدخل القومي في اليابان مثلاً تم إرجاعه إلى التقدم التكنولوجي بمفهومه الواسع الذي حققه هذا البلد.⁴

فالهدف من خطط التنمية هو تلبية تطلعات البشر في العيش الكريم في مجتمعات مزدهرة، والحد من تدهور " الطبيعة "؛ في حين تعد العلوم والتكنولوجيا الوسيلة " المركز " التي تقوم عليها العلاقات الاقتصادية بين الأمم عبر الشركات العالمية المختلفة، والتي تسمح لها بتجاوز التحديات التنموية كالفقر، تحقيق الاكتفاء الغذائي ومكافحة المجاعة، البطالة، الأوبئة والأمراض، ومنع نشوب الصراعات؛ فالتكنولوجيات المذكورة سابقاً لا زالت تثبت مكانتها في العديد من المشاريع التنموية على رأسها محاربة التصحر والبحث عن المياه، إنتاج الأدوية، الاستفادة من الطاقات البديلة النابعة من الطبيعة كالشمس والرياح لإنتاج مصادر طاقة أخرى يحتاجها الإنسان في حياته اليومية... الخ⁵

تقرير آخر لإحدى لجان الأمم المتحدة التي تختص بالشرق الأوسط (اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا ESCWA)، تطرق لمعدلات البطالة المرتفعة في المنطقة العربية على الرغم

¹ Conseil du commerce et du développement de l'ONU, " La science, la technologie et l'innovation en tant que moyens de favoriser la réalisation des objectifs de développement durable ", **Rapport**, Genève : Commission de l'investissement, des entreprises et du développement, Septembre 2017, P2.

² Pour plus, veuillez consulter : <https://www.imf.org/external/french/np/blog/2018/040918f-4.htm>.

³ بن سعيد لخضر وأونان بومدين، " حداثّة التكنولوجيا وأثرها على التنمية الاقتصادية في الدول المتخلفة"، **دفاتر اقتصادية**، مجلد 4 عدد 1، مارس 2013، ص 187.

⁴ انطونيوس كرم، مرجع سابق، ص 43.

⁵ للمزيد انظر تقرير اللجنة الاقتصادية والاجتماعية الأممية لغربي آسيا ESCWA، " الابتكار والتكنولوجيا من أجل التنمية المستدامة آفاق واعدة في المنطقة العربية لعام 2030"، بيروت: بيت الأمم المتحدة، 2019، ص 10.

من تزايد نسبة الشباب المتعلم (30% من الشباب المؤهل عاطلين عن العمل)، حيث ربطها بغياب " التحكم في التكنولوجيا " من قبل دول المنطقة، مما يثير الإحباط وخيبة الأمل؛ يضيف التقرير أن 60 مليون شاب وشابة في العالم العربي سيبحثون عن فرص اقتصادية في الخارج خلال الأعوام الثلاثين المقبلة، إضافة إلى الآثار الغير مباشرة لهذا التخلف التكنولوجي على النزاعات في المنطقة والتي ستخلف مزيد من النازحين والمهاجرين.¹

الفرع الثاني: قيمة العمل والجهد المبذول، الشركات المتعددة الجنسيات وخطط التنمية

يعتبر العمل اللائق الذي يدر قدر كافي من المال لتسيير الحياة اليومية للفرد، أولوية السياسات الحكومية العامة، فهو يضمن الاستقرار السياسي والاجتماعي؛ فالتحدي هنا هو عدم التجانس بين مكان وجود العمل مع بلد إقامة طالبه في بلدان الجنوب، حتى وان كانت الفرص موجودة محليا، فإنها تعتمد بنسبة كبيرة على رأس المال المحصل في الغرب أو ما تدخره الأيدي المهاجرة.²

لكن، الإشكال المطروح هنا ليس بتوفر منصب الشغل وإنما " قيمة الجهد المبذول " والعوائد المالية الذي يدره هذا العمل؛ فرفض العولمة يعيبون على هذه الأخيرة بأنها لم " تُدوّل قيمة العمل " بقدر ما دوّلت القيم الأخرى ومختلف السلع والخدمات، بجعل الأجور متساوية في كل أنحاء المعمورة. مؤيدي الفكر الماركسي هنا، يتفقون على أن قوة الجهد المبذول هي سلعة لها قيمة تنعكس اجتماعيا على العامل من أجل إعادة إنتاجها (وليس الحسابات الضيقة لرأس المال)، أي أن الجهد يجب أن يكون مساوي لقيمة سلع المعيشة اللازمة لإعادة إنتاجية العمل وضمان الاستمرارية الاقتصادية والتنمية.³

المعايير الليبرالية التي تقدمها التجارة الدولية غير عادلة في هذا الإطار، وتساعد على توسيع الهوة بين الشمال والجنوب، وتدفع الأفراد إلى الهجرة نحو الشمال للبحث عن تحسين المستوى المعيشي؛ فهي تقدم وتجعل من عنصر " التبادل " الحل الأمثل لتعزيز التآزر والتضامن بين الأمم، والاستفادة من أوجه التكامل بين الدول؛ واضحة ضوابط تجارية واقتصادية لهذه العملية، على أساس افتراض أن لكل شريك مزايا متجانسة (من يملك رأس المال يملك السلعة وهو المقرر في العلاقة الثنائية).

في العلاقة بين شمال البحر المتوسط وجنوبه، التدفقات تستند إلى شكل هرم- قاعدة، حيث تختص البلدان المتقدمة الشمالية في المنتجات ذات القيمة المضافة العالية (بفعل امتلاكها للتكنولوجيا

¹ اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (إسكوا)، " التكنولوجيا من أجل التنمية المستدامة: استحداث فرص العمل اللائق وتمكين الشباب في البلدان العربية"، تقرير، بيروت: بيت الأمم المتحدة، 2018، ص 10.

² نفس المرجع، ص 14.

³ Bruno Lautier, "Pour une sociologie de l'hétérogénéité du travail", *Revue Tiers Monde*, N°154, Juin – Avril 1998, PP 251-261.

أي رأس المال)، في حين أن تلك الموجودة في الساحل الجنوبي لا ترقى لمصاف نظيرتها الموجودة في الشمال - حتى وإن كان وقت وجهد إنتاجها متساويا - ؛ فالتجارة وفق هذا المنطق غير متكافئة.¹ في هذا الشأن، يمثل نزيف العقول والكفاءات أهم خسارة تتحملها الدول النامية ودول الجنوب لصالح الدول الرأسمالية المتقدمة²؛ فالعامل الرئيسي الذي يساهم في هذه الوضعية هو الفارق في المرتب الذي يأخذه هؤلاء الفنيين مقابل نفس العمل الذي يقومون به في دولهم الأصلية، إضافة إلى المزايا التي يحققها الشمال كالاحتكاك والعيش في الوسط العلمي.³

إلى ذلك، الاتحاد الأوروبي إذا أراد الدفع بالتنمية كما يعلن دائما عبر مشاريعه للشراكة مع دول الجنوب، فيجب على سياساته أن تحتوي حلول للفارق في قيمة العمل بين الضفتين، حتى لا يضطر الأفراد إلى طلب تحسين المعيشة عبر الهجرة إلى الشمال؛ وهذا عبر عدد من الآليات التي تسمح للدول النامية من الرفع من دخلها القومي الخام.

أولا : تجاوز نظام الحمائية والتجارة التفضيلية من أجل تساوي قيمة العمل والأجر

باعتبار أن سياسات الشراكة والتعاون التي يقترحها الاتحاد الأوروبي على جواره الموسع هي سياسة تجارية بالدرجة الأولى (المبادلات الاقتصادية أحرزت تقدما مقارنة بالقطاعات السياسية والاجتماعية)، فإن لفهم تأثير ما يسمى بالتجارة التفضيلية، حماية المنتج، التبادل الحر... في الاتفاقيات المبرمة بين الاتحاد الأوروبي والدول المعنية بسياسات الجوار والشراكة، دور مهم في جرد "عوائق" تحقيق التنمية الشاملة في بلدان الجنوب على رأسها المساواة في قيمة الجهد المبذول لإنتاج السلع أو ما يسمى بالأجر.

يقصد بأسلوب الحمائية هو مجموع الإجراءات التي تفرضها الدولة تصب في صالح المنتج المحلي الذي تنتجه، وهو ما يجعل التجارة الدولية مع نظرائها في الخارج مقيدة بمدى احترام المتعاملين التجاريين لهذه الضوابط، والتي تكون عموما مجموعة من الرسوم والضرائب التي يجب عليهم دفعها، حتى يسمح لهم بتسويقها في السوق المحلية؛ إضافة إلى شروط أخرى تفرض على الشريك تطبيقها على المنتج الذي يريد تسويقه تتعلق بالجودة ومعايير السلامة.⁴

نشير هنا إلى عاملين للإنتاج العمالة الماهرة والعمالة الغير ماهرة في بلدين أو بالأحرى قطبين جغرافيين الشمال والجنوب، ينتجان سلعتين يمكن تبادلهما ولكن يختلفان في مستوى تفضيلهما، ويتم

¹ Eléonore Boiscuvier , " Intégration Nord-Sud en méditerranée : quel impact sur la production et l'emploi ?", *Revue Région et Développement*, N° 9 , 1999 , P 34

² أنطونيوس كرم، مرجع سابق، ص 97.

³ نفس المرجع، ص 105.

⁴ حسينة محزم، " تقدير تأثير الاسليب الحمائية المقنعة في ظل اتفاقية الشراكة الأورومتوسطية - دراسة حالة تونس والمغرب 2009-2010"، *مجلة الباحث*، مجلد 15، عدد 15، جوان 2015، ص 294.

تقسيمها وفق سلع راقية- سلع رخيصة رديئة، انطلاقاً من مبدأ اقتصادي جرت العادة على تطبيقه، وهو اختلاف الدول في مواهبها الخاصة في الإنتاج، حتى ولو تم افتراض أن وظائف الإنتاج لنفس القطاع متطابقة بين الشريكين أو البلدين.¹

الناحية العملية، تمت ترجمة هذا الإجراء إلى حزمة من القوانين الاقتصادية والتجارية؛ فبمجرد إنشاء أول كتل اقتصادي أوروبي تم وضع سياسة تجارية مشتركة بين الدول الأوروبية آنذاك، والتي احتوت على تعديل التعريفات الجمركية المشتركة وتوحيدها أو إلغائها داخليا، إبرام اتفاقيات التعريفات والتجارة مع دول ثالثة، وتنفيذ سياسة تصدير واتخاذ تدابير دفاعية تخص المنتج الأوروبي.²

نظام الأفضليات أو نظام حماية المنتج في الاتحاد الأوروبي يتكون من مبدأ عام ومخططين خاصين وهذا منذ إنشائه؛ فالمبدأ العام يتيح تخفيضات أو إعفاءات جمركية كبيرة بالنسبة للسلع المستوردة من البلدان التي لا يصنفها البنك الدولي على أنها بلدان لا تنوع صادراتها بما فيه الكفاية! في حين يسمح المخطط الأول المسمى " نظام التشجيع لصالح التنمية المستدامة والحكم الرشيد "، إعفاء كلي من الرسوم الجمركية والحصص على واردات جميع السلع؛ أما النظام الثاني يوفر تخفيضات إضافية في التعريفات للبلدان النامية، التي توقع وتصدق وتتفقد بشكل فعال الاتفاقيات الرئيسية للأمم المتحدة ومنظمة العمل الدولية بشأن حقوق الإنسان والعمل، فضلاً عن حماية البيئة والحكم الرشيد.³

التحليل المستفيض لهذه الأنظمة يوضح ربط الاتحاد الأوروبي أي مشروع لمعادلة قيمة الجهد المبذول لإنتاج السلع في الجنوب بنظيره في الشمال والمؤدي للمساواة في الأجور، بمشروعية سياسية لطريقة الحكم وتغيير القيم داخل دول الجنوب؛ وهو الأمر التي ترفضه هذه الأخيرة نظراً لكونه تدخلاً سافراً في سيادة الدول وحقها في تقرير مصيرها بنفسها.

عديد الدراسات أقرت بأن حركات رأس المال لا تخلق ما يكفي من فرص العمل في البلدان النامية ودول الجنوب حيث تظل معظم التدفقات في البلدان المتقدمة، يضاف إلى هذا القصور المالي نتيجة العوامل المذكورة أعلاه والمزعزعة للاستقرار، التي تدفع المزيد من الناس للخروج من مجتمعاتهم الأصلية للبحث عن عمل في الخارج؛ في الوقت الذي يُطلب فيه من بلدان الجنوب خفض إنفاقها العام لتنظيف اقتصادياتها، تتخرط البلدان المتقدمة في سباق محموم في البحث والابتكار⁴، وفي حفظ

¹ Jean Marie Cardebat et Jérôme Teïletche, " Salaires relatifs, commerce Nord-Sud et progrès technique: un modèle stylisé d'équilibre général ", **Revue économique**, Vol 48 N°5, 1997, P1341.

² Inès Trépan, " La politique commerciale européenne et les pays en développement", **Courrier hebdomadaire du CRISP**, N° 2164-2165, 2012, P7.

³ Ibid., P19.

⁴ Hubert Drouvot, " Les perspectives de développement technologique des pays émergents dans le contexte de la globalisation ; Le cas du Brésil", **Cahiers des Amériques latines**, N°37, 2001, P153.

منتجاتها عبر التعاريف الجمركية والسياسة الحمائية التي تعني في طياتها تفضيل قيمة عمل عمالها في مقابل قيمة عمل مواطني دول ثالثة.

وعليه، هذا التعامل الحذر للاتحاد الأوروبي بعدم فتح أسواقه للدول الشريكة - خاصة الجنوبية منها- يواصل العمل عبره وفق التقسيم الدولي للعمل (الجهد)، بحيث لا تتكافئ السلع والخدمات بين الطرفين، ويبقى الاتحاد يتخصص في إنتاج المواد الواسعة الاستهلاك، في حين تبقى الدول الأخرى رهينة تسويق المواد الطبيعية الخام ومواد أخرى يجري عليها نظام عدم المطابقة.¹

ثانيا: أي دور للشركات المتعددة الجنسيات؟

هي مجموع المؤسسات الاقتصادية الكبرى التي احتكرت منذ عقود فائتة (ابتداء من ق17) إنتاج بعض المواد الواسعة الاستهلاك، إضافة لتلك العاملة في مجال الطاقة والتكنولوجيا (برأس مال اجتماعي يصل لمئات الملايير من الدولارات)، كما ارتبطت جلها بالظاهرة الاستعمارية في بلدان الجنوب؛ وقد أدى الاحتكار هذا إلى تحكُّمها في التكنولوجيا، في حين جعلت منها العولمة والاتفاقيات الاقتصادية الدولية، مورد كبير لرأس المال داخل الدول عن طريق ما يسمى بالاستثمارات المباشرة والغير مباشرة.²

ظاهراً، تساهم هذه الشركات في التنمية داخل الدول التي تفتح لها حدودها من أجل الاستثمار، بفعل حجم رؤوس الأموال التي تساهم في بناء الاقتصاد المحلي (تقليص البطالة، جباية وضريبة، ارتفاع قيمة العملة المحلية بفعل احتياطي الصرف والمدخرات العمومية)، ومجموع الضرائب التي تدفعها هذه الشركات لحكومات البلدان التي تمارس فيها الأعمال التجارية والنشاط الاقتصادي، والتي تسمح لها - أي البلدان - مباشرة تمويل المشاريع التنموية كالتعليم، الصحة، المنشآت الفنية والقاعدية... الخ³؛ لكن هذا لم يمنع انتقادها على نطاق واسع، حيث رأت فيها نسبة كبيرة من المجتمعات والخبراء "الهيمنة على الاقتصاد الدولي" بما في ذلك اقتصاديات الدول النامية، كما أنها تعمق من العلاقة التبعية والهيمنة في العالم بعيدا عن أي تكامل دولي واعتماد متبادل كما يدعي مناصري دورها على الساحة الدولية؛ سيما وأنها تحقق أرباحا طائلا في بلدان الجنوب نتيجة اتساع الأسواق هنالك، وتحول جزء كبير من إرباحها إلى دولها الأصلية، وتساهم بشكل كبير في استنزاف الدول التي تعمل فيها من حيث المواد الأولية والعقول والكفاءات، حيث تغريهم بمرتبات عالية بضمهم لنمط الحياة الخاص بها.⁴

¹ سالمى محمد وبن موسى بشير، "انعكاسات الشراكة الاورومتوسطية على التجارة السلعية البينية لدول المغرب العربي"، *رؤى اقتصادية*، العدد 3، ديسمبر 2012، ص 248.

² انطونيوس كرم، مرجع سابق، ص 68.

³ Cécile Renouard et Hervé Lado, " Les multinationales et l'impasse du développement par la croissance", *Étisque Publique*, Vol 15, N°2, 2013, P 5

⁴ انطونيوس كرم، مرجع سابق، ص 77.

أيضا، تُؤسَّس الشركات المتعددة الجنسيات على مبدأ ومن أجل أهداف تتعلق أساسا بتكاليف الإنتاج المنخفضة بفضل العمالة الرخيصة، الوصول المباشر للمواد الخام، الإنتاج المباشر في مناطق تكون فيها السلع المستهدفة أكثر استهلاكاً، وتجنب الرسوم المرتبطة بالقيود الجمركية ونقل البضائع، والهروب خاصة من المنافسة الداخلية الشديدة في بلدانها الأصلية.¹

في هذا الصدد، لقياس حجم مساهمة هذه الشركات في التنمية المحلية، وللحفاظ على المنافع العامة وحسن إدارتها، يجب النظر في مستويين اثنين؛ الأول يخص التأثير الإجمالي للشركة على المجتمع المحلي خاصة فيما يتعلق استقرار الاقتصاد، التوظيف وفوارق البطالة قبل أثناء وبعد خدمة الشركة، مدى المساهمة في المشاريع العمومية الأخرى، حجم الضرائب مقارنة مع حجم الإرباح؛ في حين يتلخص الثاني في دراسة مدى التقدم في عملية نقل التكنولوجيا للشركات الوطنية، وحجم التأثير على قطاعات أخرى على رأسها البيئة والطبيعة باعتبارها المورد الرئيسي للإنسان.²

وعليه، إذا كان الغرب عموماً وأوروبا خصوصاً دائماً ما يعيب على الدول النامية أو دول الجنوب كما يسميها بأنها لا تساعد على تدفق رؤوس الأموال التي من شأنها المساهمة في إحداث التنمية والقضاء على الفقر؛ أو من جهة أخرى تسعى للحد من هجرة الأفراد إليها أو وقف موجة النزوح واللجوء إلى دول الشمال؛ فإنها مطالبة اليوم عبر سياساتها الاستثمارية وشركاتها الكبرى، تطبيق حد ادني من المعادلة والمساواة في الأجور المطبقة في دولها الأصلية، إضافة إلى المساهمة الحقيقية في الدفع بالتنمية عن طريق نقل التكنولوجيا إلى البلدان النامية، والإعلان عن سياسة ضريبية تعكس حقيقة الأرباح التي تجنيها في هذه الدول.

الفرع الثالث: تطوير الطاقات الجديدة والنوية لأغراض مدنية

تعتبر الطاقة مكون أساسي للإنتاج في جميع الاقتصاديات، بحيث يساهم التمويل الثابت من الطاقة إلى مضاعفة الإنتاجية، فالحديث عن الكهرباء والغاز والبنزين مثلاً سيقودنا إلى تشغيل مجموع الآلات والسيارات، الطائرات والسفن، المباني والمراكز الصناعية، وباقي المنشآت القاعدية التي تساهم في توريد الاستهلاك إلى الإنسان وكل المخلوقات من حيوان ونبات، كما أنها تجعل حياة الأفراد أكثر مرونة بفضل مزايا الطهي والإنارة، التدفئة والتبريد التي تمنحها لهم وتمكنهم من مواجهة قسوة الطبيعة والتكيف معها؛ وبما أنه لا يمكن خلق هذه الثروة المسماة بالطاقة، فليس هناك حل لدى الدول سوى استغلال الموارد الطبيعية التي تنتج هذا المحرك الرئيسي في إنتاج الثروة.³

¹ Ernest-Marie Mbonda, "Aide au développement et responsabilité sociale des multinationales", **Étique Publique**, Vol 15, N°2, 2013, P56.

² Cécile Renouard et Hervé Lado, Op.cit., P 20.

³ John Reilly, " *Energie et développement dans les pays émergents* ", **Revue d'économie du développement**, Vol 23, Mars 2015, P19.

من جهة أخرى، كثر الحديث في العقدین المنصرمين عن ما يخلو تسميته بـ "الطاقات المتجددة"، وبرغبة عالمية للتعامل الحذر مع الطبيعة والبيئة خدمة للإنسان؛ يقصد بالطاقة المتجددة تلك التي تجدها الطبيعة باستمرار على غير تلك التي ينفذ مخزونها كالنفط وباقي المعادن، وتأتي من مصادر طبيعية رئيسية الشمس، المياه والرياح، والأرض عبر الحرارة التي تولدها في باطنها وعبر مجموع نفايات النباتات والمواد المصنعة؛ كما يطلق عليها الطاقات النظيفة أو الخضراء، لأن استغلالها يقلل من الانبعاثات السامة والملوثة¹. لهذا النوع من الطاقات العديد من المزايا الاجتماعية في مقدمتها سهولة السيطرة عليها في حالة وقوع أخطار الانفجار، كما أن مواردها مستخدمة محليا مما يسمح بتنمية الأقاليم الصغيرة؛ ومزايا اقتصادية لأنها غير مكلفة وإنتاجها سريع، إضافة لقيمتها الكربونية التي تسمح بتشغيل عديد الآلات والمركبات؛ ومن الناحية الجيو-سياسية فإنها تساهم في وقف السباق المحموم حول الوصول لمصادر الطاقة الغير متجددة، وما يخلفه من صراعات دولية². يتم استخراج طاقات مثل الغاز والكهرباء والحرارة الموجهة للتدفئة من هذه الثروات الطبيعية عبر تكنولوجيات غاية في الدقة وتدخل ضمن التكنولوجيات الجديدة، وهي الألواح الشمسية، محطات وتوربينات التوليد في المسطحات المائية والأنهار والبحار، الهوائيات الكبرى اللاقطة للرياح، وغيرها من الآلات التي يتم من خلالها تدوير النفايات والمواد الكيميائية³.

من جهة أخرى، تظهر الطاقة النووية المدنية كبديل للتحديات الاقتصادية التي تعتمد على طاقات البترول والغاز، فهي تمثل حوالي 15% من إنتاج الكهرباء العالمي (إضافة إلى دور هذه الطاقة في إنتاج الأدوية والأسمدة المعالجة)⁴؛ وتعد الطاقة النووية المدنية حاليا جزءا لا يتجزأ من السياسة الخارجية للعديد من الدول، من أجل تنمية الموارد والنشاطات الاقتصادية المختلفة، كما أن العديد من العديد من البلدان مثل الجزائر والمغرب وكازاخستان وفيتنام والأردن ونيجيريا والإمارات العربية المتحدة، تريد استخدام الطاقة النووية المدنية المنتجة للهيدروكربونات وما توفره من قدرة تنافسية قوية.

أيضا، الطاقة النووية المدنية خيار محفز لمواجهة تكاليف الطاقة المتزايدة باستمرار، ويمكن لها خفض تكاليف الإنتاج بفعل قوتها الطاقية التي تعوض النفط ومواده المشتقة، ولها عدد من الإيجابيات الاقتصادية، السياسية والإستراتيجية (الأمان، المرونة، الاستخدام المستدام... الخ) ولكن لها تحديات

¹ Pour plus, veuillez consulter : <https://bit.ly/3H7kxLI> .

² Pour plus, veuillez consulté : <https://bit.ly/3v4RjuA> .

³ " *Les énergies renouvelables : état des connaissances*", du site : <https://bit.ly/3BDJiOc> , consulté le 21-09-2021.

⁴ Viviane du Castel, " *Les problématiques énergétiques, enjeu de déstabilisation ? L'exemple du nucléaire*", *Revue internationale d'intelligence économique*, Vol 2, Février 2010, P264 .

جمّة على رأسها نقل التكنولوجيا وتطوير مجموعات الابتكار، القدرة التنافسية، التحكم في العوامل التحويلية لأغراض مدنية.¹

إلى ذلك، لطالما لعب الوصول الأوروبي إلى المواد الخام الطبيعية من بلدان ثالثة دورا أساسيا في القدرة التنافسية لشركات الاتحاد الأوروبي، بحيث أصبح ضمان الإمداد محور تركيز الدبلوماسية الأوروبية، وهذا لمجموعة من الأسباب الرئيسية؛ أولا، أن هذه الطاقات مهمة للغاية في تصنيع منتجات عالية التقنية، وبالتالي فإن القدرة التنافسية الأوروبية تعتمد على الوصول دون عوائق إلى هذه المواد الخام، خاصة وأنه في سياق جيولوجي عالمي حيث يتم توزيعها بشكل غير متساو، أين تعتبر الصين وإفريقيا وأمريكا الجنوبية وروسيا من بين الموردين الرئيسيين في أوروبا؛ ثانيا، يوجد حاليا نقص في المنتجات البديلة لهذه المعادن، مما يعزز اعتماد الاتحاد الأوروبي على الدول المصدرة؛ ثالثا، يواجه الاتحاد الأوروبي مخاطر عالية من نقص الإمدادات، نظرا لأن المزيد من الاقتصاديات الناشئة تتبنى استراتيجيات صناعية تهدف إلى حماية مواردها وخلق أوضاع مواتية لصناعاتها النهائية. استجابة لهذه التحديات، طور الاتحاد الأوروبي إستراتيجية هجومية لضمان وصول شركاته ومستثمريه إلى المواد الخام في البلدان النامية.²

الإشكال المطروح حاليا بين الاتحاد الأوروبي والدول المنتجة لمواد الطاقة الخام (خاصة الموجودة في إفريقيا)، هو علاقات عدم الثقة بين الطرفين الناتجة عن رغبة الدول هاته الذهاب إلى التصنيع وإنتاج المزيد من المواد التي تستخرج من العناصر الطبيعية (كالبترول، الشمس، الرياح والمياه، اليورانيوم، الذهب والمعادن الأخرى)؛ لان سياسات التعاون للاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء قد أبقّت دول الجنوب المُنتجة كمستودعات للموارد الطبيعية؛ فمن وجهة نظر الأوروبيين أصبحت إزالة العقبّات التي تحول دون الوصول إلى المواد الخام محورا مركزيا في الإستراتيجية الدبلوماسية الأوروبية، بحيث تمثل ضرائب الصادرات موضوع الجدل المتزايد بين الاتحاد الأوروبي والدول الفقيرة التي تطبقها.³

في هذا الإطار، نقل التكنولوجيا إلى الدول الأقل تقدما في هذا المجال يمثل اليوم تحديات سياسية واقتصادية كبيرة؛ فمن ناحية تعتبر الدول الفقيرة أن هذا النقل هو عملية مكلفة جدا يجب أن تدعمها الدول المتقدمة ولو جزئيا، ومن ناحية أخرى تصنفها الدول المتطورة أن هذه التكنولوجيا هي ملك الشركات الكبرى وتدخل في صنف الملكية الفكرية.⁴

¹ Viviane du Castel , Op.cit., P268.

² Inès Trépan, Op.cit., P40.

³ Ibid., P47.

⁴ Matthieu Glachant et d'autres, " Transferts de technologies propres, commerce international et accords environnementaux", *Revue française d'économie*, Vol. XXXI, Mars 2016, P137 .

توجد عدة طرق لنقل التكنولوجيا في هذا المجال، من بينها المعاملات الطوعية بغرض تسويق واستغلال الإنتاج التكنولوجي في البلد المتلقي، عبر القنوات الممكنة في التجارة الدولية والاستثمار المباشر؛ وفي حالة أخرى يتم نشر المعرفة في البلد المتلقي دون أي معاملة تجارية وعبر تسويق براءة الاختراع في بلد ثاني وتطوير تقنيات تعتمد على هذه المعرفة، لأن هذه البراءة تمنح البلد والشخص المخترع احتكارا مما قد يحد من انتشارها.¹

في هذا الشأن، الأدبيات والمساهمات العلمية في أوروبا لا تنظر بإسهاب لمسألة نقل التكنولوجيا في هذا المجال، عدا بعض التساؤلات حول الظروف التي يكون فيها الشمال مستعدا لعملية النقل هاته إلى الجنوب، وهي ضرورة التحكم في سبب التلوث على الرغم من وجود آلات وتكنولوجيا للحد منه.²

من غير المحتمل إيجاد مثلا المفاعلات الصغيرة التي تنتج القليل من الميغاواط من الكهرباء في السوق الدولية (لأن الدول الكبرى تعتبرها صناعة سيادية)، بحيث ظل هذا الأمر حلما موجودا لدى الدول الأقل تقدما منذ بداية تطوير الطاقة النووية المدنية في نهاية خمسينيات القرن الماضي؛ والأمر كذلك بالنسبة لمفاعلات تحلية مياه البحر الموجهة للاستهلاك وللسقي، فأغلب دول الجنوب تقتصر للقدرة الاستثمارية والمالية التي توصلها لهذا النوع من التكنولوجيا، الذي يسمح لها بتحقيق الإقلاع الاقتصادي بأقل التكاليف. إلى اليوم لا زالت الآراء الرسمية والغير الرسمية في الغرب، تدعو لوجوب توعية مصنعي المفاعلات النووية حتى لا يحاولون بيعها في أي مكان وبأي طريقة، بحجة عدم توفر الظروف التي تضمن استغلالها لأغراض عسكرية داخل الدول الغير ديمقراطية!³ فإذا كانت قابلية الانتقال من الطاقة النووية المدنية إلى العسكرية سهلة، فإنها ستصبح سلاح دبلوماسي حقيقي (وهو ما يخشاه الغرب في الحقيقة)، فالصعوبة تتجسد في الحاجز التكنولوجي للبلدان التي لا تحوز مفاعلات نووية، لأنه يتعين عليها تخصيص مادة اليورانيوم، العملية التي تحرمها القوانين والمنظمات الدولية بذريعة خطورة امتلاك السلاح النووي.⁴

على الرغم من ذلك، يؤر التوتر المرتبطة بالطاقة لم ولن تختف، ويمكن الاستشهاد بما يعيشه الشرق الأوسط، فنزويلا، نيجيريا والساحل، إيران، والقوقاز وشرق أوروبا، وباقي مناطق عبور الطاقة؛ خاصة وأن تاريخ الانتعاش الاقتصادي ارتبط بقدرة الدول المنتجة للطاقة بتلبية الاحتياجات الدولية، وهذا للحفاظ على مستوى عال من التنمية والحد الأدنى من الرفاهية، والذي يعتمد كلاهما على الوصول الواسع، الحر والبسيط إلى ارض مصادر الطاقة الأكثر قابلية للنقل، والأسهل تحويلا لمنتجات أو مصادر طاقة موجهة لاستهلاك الأفراد والشركات.⁵

¹ Matthieu Glachant et d'autres, Op.cit., P139.

² Ibid., P144.

³ Jean Syrota, " L'avenir du nucléaire civil", Politique étrangère, Printemps 2008, PP166-167.

⁴ Viviane du Castel, Op.cit., P270.

⁵ Christophe-Alexandre Paillard, " Vers de nouvelles guerres de l'énergie? La crise ne résout rien", *Géoéconomie*, N° 50, Mars 2009, PP111- 112à 116.

المطلب الثالث: قضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان، نحو ضرورة إعادة تغيير الاستراتيجيات من أهم المجالات التعاونية التي أتت بها سياسة الجوار لدول الجنوب خاصة، التعاون في القضايا السياسية التي تشمل ما يسمى بـ "نقل المعايير الديمقراطية"، الحكم الراشد وحقوق الإنسان، إصلاح العدالة، تدريب المجتمع المدني، وغيرها من القيم التي من شأنها - حسب الاتحاد الأوروبي - تحقيق الاستقرار والأمن المؤدي للتنمية الشاملة.

فالالاتحاد الأوروبي يصور نفسه على أساس أنه "قوة القيم" عبر ربط تصرفه الخارجي بمجموعة من المبادئ التي تشمل الديمقراطية وحقوق الإنسان، والتعاون الوظيفي بنشر القيم التي يسير بها بنيانه الداخلي¹؛ وإذا تم وصول دوله إلى تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية، فإنها مدعوة للحفاظ على مكتسبات تكاملها الداخلي عبر ضمان استقرار محيطها المباشر؛ لهذا تم ربط تلقي المساعدات المالية من أجل التنمية والتفضيلات التجارية، بضرورة توفر أرضية خصبة للعمل الديمقراطي والحفاظ على حقوق الإنسان.²

في هذا الصدد، يعلن الاتحاد الأوروبي أن عمليات العنف، الاحتقان والرفض الشعبي، وغيرها من مظاهر اللااستقرار المؤدية لموجات الهجرة واللجوء، ناتجة عن ضعف الأداء السياسي للأنظمة المحلية، خاصة وأن الشعوب غالباً ما تجد في التيارات الراديكالية فرصة للثورة على الأنظمة الحاكمة، وهو ما تخشاه الدول الأوروبية في الحالة العربية مثلاً بصعود التيارات الإسلامية لسدة الحكم، فكل هذه الهواجس تدفع الاتحاد إلى الضغط على شركائه المعنيين بسياساته التعاونية من أجل ترسيخ قيم الديمقراطية وحقوق الإنسان.³

لكن، الأحداث التي جرت ابتداء من سنة 2010-2011 في الجوار المتوسطي الجنوبي والتي اصطلح على تسميتها بالربيع العربي، أظهرت مدى تناقضات الموقف الأوروبي بين الرغبة في الإصلاح والرغبة الملحة في الحفاظ على الوضع القائم، خاصة في مسألة تدفق الطاقة من الجنوب وما يسمى بالتعاون في مكافحة الإرهاب والهجرة الغير شرعية⁴؛ شكّل هذا الموقف الأوروبي يطرح نقاط استنهام حول نموذج الحكم الذي يريده الأوروبيين في الجوار خاصة في الجنوب الذي يُعتبر منبع الهجرة واللجوء.

¹ عربي بومدين، "الاستمرار والتغير في العلاقات الاور-مغربية بعد الحراك العربي"، دراسات، من الموقع :

<https://bit.ly/3IpFsLu>، تصفح يوم 12-09-2021.

² عبد العالي حور، حقوق الإنسان في الشراكة الاورومتوسطية، الإمارات: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، ط1، 2009، ص 11.

³ نفس المرجع، ص 21 .

⁴ عربي بومدين، مرجع سبق ذكره .

وعليه، فانه من الصعب تجاوز النقاش حول قضية احترام حقوق الإنسان وتطبيق المعايير الديمقراطية، خاصة وان عديد الدول ترى في فرض نموذج معين لهذه القيم، بمثابة تدخل في شؤونها الداخلية وسيادتها؛ فهذه القيم فرضت وجودها في مشاريع الشراكة والتعاون المقترحة من قبل الاتحاد الأوروبي، عبر برامج مالية عدة كبرنامج ميديا MEDA والأداة الأوروبية للجوار ؛ الأمر الذي يدفع لطرح أسئلة حول مركزية حقوق الإنسان والديمقراطية وطبيعتها العالمية التي ترفضها أغلب دول الجنوب ؛ فبقدر ما حاولت الدول الأوروبية ترسيخ بنود هذه القيم في مشاريع الشراكة وبناء جوار آمن ومستقر، ساهمت هذه الآليات في عدم الوصول إلى تحقيق تنمية شاملة؛ فكيف يمكن اليوم للاتحاد ولسياساته الموجهة لجواره، تحقيق الأهداف المرجوة خاصة في مجال الشراكة السياسية والأمنية؟¹

الفرع الأول: احترام نموذج الحكم المحلي وتجاوز المشروعية في تلقي مساعدات التنمية

يقول المفكر الفرنسي " ألان دو بنوا " Alain de Benoist " المناهض للطابع العالمي لليبرالية وتجلياتها القيمية، في كتاب صدر له سنة 2004 بعنوان " ما بعد حقوق الإنسان، الدفاع عن الحريات " Au-delà des droits de l'homme: défendre les libertés "، بأن " العالمية هي نمط لفساد الموضوعية ! لأنها لا تتعامل مع الأشياء على قدم المساواة، بل تبدأ من تجريد هذه الأشياء من خصوصياتها. فالطبيعة الحالية لحقوق الإنسان تجمع بين هذين الخطأين، فبقدر ما هي عالمية فهي تفرض نفسها في كل مكان دون النظر إلى الانتماءات والتقاليد والسياقات، أنها ذاتية لأنها تحدد حقوق معينة على أنها الحقوق الحقيقية للفرد". ويضيف قائلاً " ...يبدو أنه من غير اللائق اليوم وفضيحة أن يتم انتقاد اديولوجية حقوق الإنسان كما كان في السابق الشك في وجود الله، وكأنها دين وعقيدة... ".² من جهة أخرى، في الديمقراطيات المعاصرة، يتمتع المواطنون بالحق في التصويت في انتخابات مفتوحة للمنافسة، لذلك يجب عليهم الاختيار من بين مجموعة من الخيارات حيث سيكون هذا الخيار بلا معنى إذا لم يمتلك الأفراد درجة من الاستقلالية الشخصية الكافية لاتخاذ هذا القرار الواعي ؛ وبهذا المعنى فان الديمقراطية هي رهان جماعي يجسد حرية الأفراد في اختيار القائد الذي يحكمهم.³

اليوم، تبدو الديمقراطية الليبرالية في موضع الضعف من حيث الإقناع لدى عديد الشعوب والمجتمعات، والعديد من الكتابات تشير إلى الأزمة التي تعيشها الديمقراطية ومعها تراجع عديد

¹ بن لخضر محمد، " حقوق الإنسان والديمقراطية في اتفاقات الشراكة الاورو-متوسطية"، مجلة القانون، عدد 3، جوان 2012، ص ص 192-193.

² Alain de Benoist, *Au-delà des droits de l'homme: défendre les libertés*, France : Édition Krisis, 2004, PP 3-4.

³Guillermo O'Donnell, " *Repenser la théorie démocratique : perspectives latino-américaines*", *Revue internationale de politique comparée*, Vol 8, Février 2001, P200.

الحريات المدنية والحقوق السياسية، وهو ما خلص إليه مركز Freedom House الذي يعنى بتحليل ودراسات حول الديمقراطية في تقرير له سنة 2018؛ تضيف الدراسة، أن التحديات داخل الديمقراطيات العريقة، غدت صعود القادة الشعبويين الذين ينادون بالمشاعر المعادية للمهاجرين واللاجئين ويتجاهلون الحريات المدنية والسياسية الأساسية، حيث فاز الشعبويون اليمينيون بأصواتهم ومقاعد برلمانية في فرنسا وهولندا وألمانيا والنمسا في عام 2017.¹

نفس المركز أبرز تأثير الديمقراطية والحريات بجائحة كوفيد 19، حيث قدمت هذه الأخيرة سلسلة من التحديات الجديدة للديمقراطية وحقوق الإنسان، أين استجابت الأنظمة للوباء بطرق تخدم مصالحها السياسية على حساب الصحة العامة والحريات الأساسية، حتى المجتمعات المفتوحة تتعرض لضغوط لقبول القيود التي فرضتها الأزمة ويكون لها تأثير دائم على الحرية. حتى التقدم السريع لتكنولوجيا المعلومات والاتصالات كان له تأثير عميق على الديمقراطية في جميع أنحاء العالم، فمنصات التعبئة المدنية التي تنشر المعلومات هي الأخرى تخضع للمراقبة السياسية عبر مراقبة الحكومات على الانترنت، ولم يتم إلى اليوم الاتفاق على المعيار القانوني المنظم لعمل المنظمات داخل الشبكة الالكترونية.²

نلاحظ مما سبق أن معيار الديمقراطية وشكل الحريات هو " مفهوم مطاطي " لم تتفق عليه جميع الأمم والشعوب، وبالتالي فرض نمط معين من هذه القيم يعتبر عامل لعدم الاستقرار داخل الدول الذي تعتبره تدخلا في شؤونها الداخلية، وهو ما يولد ردود أفعال تكون عنفية أحيانا من قبل الأنظمة المحلية.

في هذا الصدد، تقترح الباحثة Astra Taylor مشروع إصلاح للديمقراطية انطلاقا من التغيرات المجتمعية الحاصلة في العقد الحالي، أهمها " الشعبوية " التي يعتبرها العديد سبب كل الإخفاقات اليوم، لكن ظهور الحركات القومية وأحزابها في أوروبا والهند والبرازيل وحتى في الولايات المتحدة الأمريكية يعطي مصداقية لهذه الفكرة، " فاللامساواة التي ابتليت بها المجتمعات الحديثة راجع لأن النخب الاقتصادية لم تعد تهتم بالصالح العام، هذه هي الأزمة الحقيقية للديمقراطية " ³

مفهوم دولة القانون لا يجب أن يكون موحدًا في البلدان التي لها تقاليد قانونية وقارية خاصة بها، كما أن هذه المصطلحات هي موضوع مناقشات دلالية ومعيارية مستمرة لا يمكن حصرها في قالب موحد ومغلق، لان عرف المجتمعات وتقديراتها للظواهر هي التي تصنع البنيان القانوني، وبالتالي لا يمكن لأي أحد أن يلغى بشكل مبرر بهواه القوانين التي تحكم سلوك شخص آخر يختلف

¹ Michael Abramowitz, " *Liberté dans le monde 2018 .Démocratie en crise*", depuis le site : <https://bit.ly/3IAkBVz>, consulté le 16-12-2021.

² Pour plus : <https://freedomhouse.org/issues> .

³ Astra Taylor, " *Repenser la démocratie*", depuis le site : <https://bit.ly/3sAofti>, consulté le 16-12-2021.

عنه في القناعات؛ أبعد من ذلك، لم تتحقق سيادة القانون بالكامل في أي بلد، لأن التغييرات في المجتمع واكتساب حقوق معينة تولد مطالب وتطلعات جديدة.¹

وعليه، برامج التعاون من أجل ترسيخ الديمقراطية في ظل سياسة الجوار الأوروبية تعرف تقدماً بطيئاً، لأن الدول المعنية لن تسمح بالتدخل في المجالات الحساسة متمسكة بذلك بقرارات الأمم المتحدة والقاضية باحترام سيادة الدول وعدم التدخل في شؤونها الداخلية؛ فإدخال عنصري حقوق الإنسان والديمقراطية في اتفاقية ذات طابع اقتصادي تهدف لتنمية المنشآت الفنية، تم اعتباره محاولة من قبل الاتحاد الأوروبي " للتحكم في شكل العلاقة الثنائية "، فلا يمكن تجميد الإعانات المالية الموجهة للتنمية بضرورة تطبيق الديمقراطية وحقوق الإنسان.²

في الأخير، يمكننا القول أن الاختلاف في الأولويات بين الشمال والجنوب سيعيق أي محاولة لتفعيل تنمية شاملة في المناطق الفقيرة، فالأول يرى في قيمه الاجتماعية والإنسانية شرط من شروط تحقيق الإقلاع الاقتصادي المؤدي للاستقرار، في حين ترى دول الجنوب أن وفرة قدر كافي من الثروة والقدرة المالية كفيلاً بإجراء إصلاحات عميقة في باقي المجالات؛ فمحاولات الاتحاد الأوروبي خلق جوار آمن يرتبط بمدى تنازلاته التي تخص الشروط السياسية، ويمدى نجاح شراكة رابح-رابح بين الدول المعنية بالمساعدات الفنية والمالية، بعيداً عن كل محاولة منه للوقوف كطرف اقوي في العلاقة التعاونية هذه³، وهو الأمر الغير مطروح حالياً في الأجلين القصير والمتوسط

الفرع الثاني: عدم فاعلية التدخل العسكري لنشر القيم الديمقراطية

أهم مفهوم صاحب عولمة حقوق الإنسان والديمقراطية، تمثل في تشريع التدخل الدولي العسكري طبعاً- داخل الدول التي تشهد انتهاكات لهذه الحقوق والقيم، هذا التدخل هو كذلك تم اصطلاح تسميته من قبل الهيئات الأممية الدولية ب" التدخل لأغراض إنسانية "؛ كما أن الأمم المتحدة وضعت أرضية للقيام بهذا العمل، فمثلاً نجد تصريح الأمين العام السابق السيد كوفي عنان للهيئة بأنه " لا يجب أن تقف حدود الدول سداً منيعاً أمام المنظمات الدولية في رعاية حقوق وحرىات الإنسان ".⁴

انطلاقاً من هذا، نستشف أن التدخل الدولي من أجل حماية حقوق الإنسان يمكن أن يأخذ عدة معاني ويحمل عدة أشكال؛ بدءاً باستعمال القوة العسكرية بعد إذن مجلس الأمن (الفصل السابع) الذي يفوض قوة دولية للقيام بهذا العمل؛ أو بممارسة أشكال أخرى من التدخل كالضغط السياسي

¹ Guillermo O'Donnell , Op.cit, P –P 214-219

² بن لخضر محمد، مرجع سبق ذكره، ص 216.

³ نفس المرجع، ص 226.

⁴ رياض حمدوش، " تطور مفهوم التدخل الدولي في ظل عولمة حقوق الإنسان - دراسة فغعي تحول المفاهيم"، مجلة العلوم الإنسانية، مجلد أ، عدد 41، جوان 2014، ص ص 386-393 .

والاقتصادي والدبلوماسي، كل هذا لإجبار الدولة التي انتهكت فيها الحقوق على احترام القوانين الدولية في هذا المجال؛ وتعتبر قضايا مثل حماية الأقليات، إنهاء الاعتداءات الداخلية، التصدي للمآسي الإنسانية، احتواء هجرة ولجوء الأشخاص، من بين المجيزات الرئيسية لعملية التدخل هاته ! مع ذلك هذا التدخل الانساني لم يعد مفهوما تتفق عليه الدول نتيجة الانتقادات التي وجهت له بفعل تعارضه مع مبدأ أممي جوهري، وهو احترام سيادة الدول وعدم التدخل في شؤونها الداخلية.¹

كذلك، شكّل ما يسمى بالإرهاب نمطا جديدا من التدخل العسكري الدولي (القانوني)، وهو إجازة هذا الأخير ضد كيان غير دولتي، في حين تعتبر أحداث 11 سبتمبر 2001 في الولايات المتحدة الأمريكية الدافع الدولي الرئيسي لعولمة الحرب على هذه الظاهرة (على الرغم من عدم وجود تحديد دقيق لماهية الإرهاب)، ويدخل في هذا العمل كل المساعي لترسيخ الديمقراطية في الدول وفي العالم؛ وقد كانت هذه تبريرات التدخل في العراق، الصومال، مالي، ليبيا.. الخ² وقد أصدر مجلس الأمن للأمم المتحدة العديد من القرارات من أجل استعمال القوة العسكرية لمكافحة الإرهاب³؛ لكن العديد من فقهاء القانون الدولي انتقدوا توجه مجلس الأمن هذا خاصة وأنه لا يتعامل بقدر من المساواة تجاه الأعمال الإرهابية في شتى مناطق العالم، ضف إلى أن قراراته تخضع لابتزاز الدول الكبرى التي تمتلك العضوية الدائمة فيه.⁴

في هذا الصدد، إذا تم اعتبار أن " الدولة القومية ذات سيادة " لا تزال هي الضابط للسلوك الاجتماعي، وبدرجة أكبر في الجنوب، فإن منذ انفراد المنظومة الغربية بالهيمنة على الشؤون الدولية ومحاولتها التسويق لنموذج ثقافي واحد عابر للحدود، وعن طريق القوة إذا استلزم الأمر، أثبت قصرها في تحقيق الأمن الدولي، بل بالعكس ساهم في انهيار وفشل الدول بعد كل تدخل عسكري ومهما كانت الذرائع والمصوغات⁵؛ فليبيا وبعد تدخل القوة العسكرية لحلف الناتو تحت غطاء أممي، شهدت فوضى وانهيار أمني بعد سقوط نظام القذافي، ميزها انتشار الميليشيات والتنظيمات المسلحة، الذي عرقل وجودها جل المساعي لانتقال ديمقراطي في هذه الدولة بفعل التنازع على السلطة والارتباط

¹ للمزيد انظر حساني خالد، " التدخل الدولي الإنساني بين سيادة الدول والالتزام بحقوق الإنسان"، مجلة القانون المجتمع والسلطة، مجلد 4، عدد 1، فيفري 2015، ص ص 91-123.

² أحمد بن عيسى، " مشروعية التدخل الدولي لحماية حقوق الإنسان. (دراسة في احكام القانون الدولي المعاصر)"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 5، العدد 3، نوفمبر 2012، ص 6 .

³ علي لونيبي، " إشكالية الشرعية في مكافحة الإرهاب الدولي في القانون الدولي"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 12، العدد 1، ماي 2019، ص 194.

⁴ نفس المرجع، ص ص 199-203.

⁵ شريفة فاضل محمد، " تأثير الارهاب والتدخل الدولي على مستقبل الدولة القومية، دراسة حالة للدولة الليبية (2011-2020)"، مجلة البحوث المالية، المجلد 21، العدد 3، جوان 2020، ص 772.

بالأجندات الخارجية¹؛ ومنذ ذلك الحين أضحت المنطقة تخفي كل مظاهر وعوامل الطرد لفعل الهجرة واللجوء من انهيار المنظومة الاقتصادية، النزاعات المسلحة، تفشي الجريمة المنظمة....

أوروبيا، يعتبر الاتحاد الأوروبي ظاهرة الإرهاب تهديدا استراتيجيا لاستقراره واستقرار أعضائه، ويصفها على أنها نابعة من تطرف ديني رافض للحدثة، على الرغم من أن هذا التصنيف يتعارض مع قيم الحرية والانفتاح والديمقراطية؛ فالقلق البالغ اليوم عند دول الجنوب، يتمثل في إمكانية تحول الحملة الدولية على الإرهاب أولوية المجتمع الدولي على حساب تحقيق قيم كالعدل والمساواة ومحاربة الميز العنصري، وحق الشعوب في تقرير مصيرها.²

المُلاحَظ لسير الأحداث الدولية والإقليمية خاصة في الجنوب المجاور لأوروبا، يشده عدم الاستقرار الأمني وتزايد الاضطرابات التي جاءت بعد التدخل العسكري للدول الغربية في كل من سوريا، ليبيا، (ومالي والساحل)؛ فلا التنمية تحققت ولا تم ترسيخ القواعد الديمقراطية الحامية لحقوق الإنسان.³

توفير القدرات العسكرية المتزايدة للحرب على الإرهاب وإعطائها التبريرات الإنسانية، قللت من جاذبية مفهوم التدخل الإنساني خاصة بعد التدخل في العراق؛ فالمعارضون لهذا العمل رؤوا فيه العودة إلى الممارسات الاستعمارية، التي جعلت من بناء الدول بعد خروج القوة الأجنبية عملية تعترضها مخاطر النزاع والقتال الداخلي على السلطة⁴. فالمجتمع الدولي الآن مطالب إلى إعادة ضبط لمفهوم "القضايا أو الحرب العادلة"، إضافة إلى سحب اتخاذ القرار من مجلس الأمن وأعضائه الدائمين، وإرجاعه للسلطة التقديرية للجمعية العامة التي تشترك فيها جميع الدول العضو في الأمم المتحدة، فإذا كان مدعوما بأغلبية من الدول الأعضاء فان التدخل سيحوز على أعلى درجات الشرعية.⁵

إلى ذلك، على الرغم من عدم امتلاك الاتحاد الأوروبي قوة عسكرية مشتركة وموحدة بين أعضائه، إلا انه يجب عليه إصدار بند يمنع على كل الدول الأعضاء المشاركة في أي تدخل عسكري بصفة فردية أو جماعية في إطار الناتو مثلا أو أي كتل عسكري آخر، بل بالعكس يجب عليه بناء على الصفة والدور الذي يحاول الاضطلاع به كراعي للسلام، منع حدوث النزاعات المسلحة المؤدية لانهيار التشكيل الاجتماعي والاثني للدول ذات سيادة، والذي يُعتبر المسبب الأول المحدث لهجرة ونزوح ولجوء الأفراد في الوقت الحالي.

¹ شريفة فاضل محمد، مرجع سابق، ص 776

² عبد العالي حور، مرجع سابق، ص ص 48-49.

³ كشان رضا، "التدخل الأجنبي في الشؤون العربية الداخلية وتداعياته على الأمن القومي العربي: دراسة حالة ليبيا"، *المجلة الجزائرية للدراسات السياسية*، المجلد 7، العدد 2، 2020، ص 08.

⁴ ايف ماسينغهام، "التدخل العسكري لأغراض إنسانية: هل تعزز عقيدة مسؤولية الحماية مشروعية استخدام القوة لأغراض إنسانية؟"، *مختارات من المجلة الدولية للصليب الأحمر*، المجلد 91، عدد 876، ديسمبر 2009، ص 159.

⁵ نفس المرجع، ص 173.

خلاصة الفصل:

لا تزال العوامل الجاذبة لهجرة ولجوء الأشخاص إلى الاتحاد الأوروبي في تطور متصاعد داخل أو خارج أوروبا؛ سواء تعلق الأمر بحاجة اقتصاديات الدول الأوروبية المستمرة لليد العاملة الشابة والمؤهلة نتيجة ضعف الخصوبة وارتفاع نسب الشيخوخة، أو من جهة مقابلة، تأثير مشاكل التنمية داخل مناطق الجوار التي تعرف بدول منبع هجرة الأفراد، وتزايد حدة التوترات الأمنية الإقليمية المؤدية للجوء ونزوح الأشخاص لمناطق آمنة كالاتحاد الأوروبي.

إذا كان العمل التكاملي بين الدول الأوروبية قد حقق أشواطاً متقدمة في المجال الاقتصادي والتجاري، فإن نفس العملية تعرف تعثراً وإضراباً في مجال كالهجرة واللجوء، وهذا نتيجة الطابع المُركَّب لهذه الظاهرة؛ فالطبيعة الغير ملزمة للقوانين الأوروبية الاتحادية الحالية تجاه ملف تنقل الأشخاص الأجانب واندماجهم في المجتمعات الأوروبية، جعلت من فكرة ورغبة " الاندماج الشامل " أو الدولة الفدرالية الأوروبية " هدفاً بعيد المدى في الوقت الحالي داخل أوروبا، خاصة وأن مفاهيم كالاندماج، الهوية، السيادة،... لا زالت تفرض وجودها في الفضاء العام داخل الدول الأعضاء.

وعليه، توجهات ورغبات الاتحاد الأوروبي الفوق قومية تحتاج إلى دعائم داخلية ورؤية إستراتيجية جديدة تجاه جواره الموسع؛ الأولى من شأنها إصلاح رؤية المجتمعات الأوروبية للطابع الفوق - وطني للمؤسسات الاتحادية عبر تقليص دور الدول العضو ذات سيادة داخل هذه المؤسسات، ومن ثم يتم تغيير القانون العام المسير للاتحاد الأوروبي؛ في حين تختص الثانية بضرورة إصلاح العلاقة مع دول ثالثة التي يعتبرها منبعاً للهجرة واللجوء، وهذا عن طريق تزويدها بكل الآليات المنشأة للثروة والمحقة للاستقرار السياسي والأمني.

الخاتمة

أوروبا كانت ولا تزال عامل مؤثر في صناعة الحدث الدولي؛ حرب عالمية، أزمات اقتصادية وسياسية وإنسانية، اصطفاك عسكري وتوجس أمني...، كلها مواضيع تناولتها الساحة الإعلامية والأكاديمية العالمية لعقود من الزمن ويستمر ذلك إلى اليوم؛ وفي كل مرحلة تم اعتبارها نقطة انطلاق نموذج يُسير المجتمعات - الأوروبية خاصة- من جهة، ومن جهة أخرى، تمثل هذه الأحداث الأرضية التي يرتكز عليها المفكرين والخبراء لتأسيس نموذجهم العلمي والمعرفي لبناء النظريات والأفكار الكبرى، التي من شأنها تفسير هذه الوقائع ومحاولة التنبؤ بمساراتها المستقبلية.

النظر إلى الاتحاد الأوروبي أو دراسته اليوم من منظور فوق- قومي وطني (فدرالي - قانوني) أو منظور وظيفي (اقتصادي - تجاري) كتجسيد لمحاولات ورغبات الأوروبيين في تحقيق الأمن والسلم والقضاء على مسببات الحرب ، سوف لن يلغي الأزمات التي تعيشها الدول الأوروبية فيما يخص رغباتها التكاملية والفدرالية. وبذلك ، فرع الدراسات الأوروبية في العلوم السياسية يعيش هو الآخر أزمة نتيجة عدم استقرارها على المقاربات العلمية والنظريات التي يمكنها التفسير والتنبؤ بمسار العلاقات التي تربط عدد من المجتمعات والدول داخل أوروبا، والتي تجمعها الرغبة والحاجة المستمرة للقيمة والثروة الاقتصادية، وتفرقها القيمة والنموذج الاجتماعي الذي يعتبر العامل المركز لبناء الدول وتماسك الأنظمة! فالسؤال المطروح الآن، على أي أساس يتم دراسة الاتحاد الأوروبي؟ هل بوصفه منظمة اقتصادية أم جعله نموذج لدولة واحدة لازالت تبني في لونها السياسي والاجتماعي؟

مكاسب كإلغاء ورفع الحدود بين الدول الأوروبية، حرية تنقل الأشخاص والخدمات، توحيد العملة، توفير الثروة والرفاه....، التي تحققت بعد استقرار النخب على " الفكرة الاقتصادية " كآلية رئيسية لتجاوز خطر الحرب وعدم الثقة بين الدول، تعرضت لامتحان صعب أدى لتصدع هذه الفكرة بمجرد محاولة أوروبا توحيد القيم الاجتماعية تمهيدا لتأسيس الدولة الفدرالية الواحدة، وتتويجا لرغبات المؤسسين الأوائل؛ فكانت قضية الهجرة واللجوء وما يتصل بها من ظواهر أخرى، المدخل الذي حاولنا من خلاله إبراز أهمية العامل "القيمي والاجتماعي" في تقوية العملية التكاملية بين الدول والمجتمعات، وضعف البناء الأوروبي الحالي القائم على العقد الاقتصادي بدل العقد الاجتماعي إن صح التعبير .

الهوية، الاندماج، النموذج الاجتماعي، النظام السياسي والقانوني المحلي....، مفاهيم أثبتت أن الدولة القومية ذات سيادة هي الفاعل الرئيس في البناء الأوروبي؛ في حين ساهمت وبشكل كبير الأزمات التي عاشها الاتحاد الأوروبي حيال المهاجرين واللاجئين ابتداء من سنة 2011، في ترسيخ قواعد هذه الدولة لدى المخيال الاجتماعي لمواطني الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، ذلك أن العلاقة مع "الآخر الأجنبي" العابر للحدود والذي يطلب الاندماج داخل النظام المحلي، تُقرزها وتستمد وجودها من ظاهرة الهجرة واللجوء.

سياسات الاتحاد الأوروبي للهجرة واللجوء الحالية، بدءاً من طابع التنقل وعبور الحدود المجسد في نظام شنغن، مروراً بخصوصيات السوق المشتركة وما تفرزه من احتياجات اليد العاملة للرعاية الاجتماعية والاقتصادية، وصولاً لتنفيذ الاتفاقيات الدولية والإقليمية الراعية لحقوق المستضعفين المهتدين في حقوقهم الأساسية على رأسهم اللاجئين، والممثلة في نظام دويلن المتغير على مر الزمن؛ لم تسمح للاتحاد بالتحكم الجيد والمرن لهذا الملف، وبقي هاجساً يؤرق القادة الأوروبيين اليوم نظراً لطابعه المركب والمُعقد، فلا الرؤية الاتحادية طُبقت داخل الدول الأعضاء ولا هذه الأخيرة استطاعت التحكم الكلي في هذه العناصر منفردة.

في المرحلة الحالية، أصبحت فكرة مغادرة الاتحاد الأوروبي ذات مصداقية وتستهوي عديد النخب والمجتمعات داخل الدول الأوروبية؛ فخرج بريطانيا وأصوات طرد اليونان من منطقة اليورو خير مثال على هشاشة مفهوم التضامن بين الأوروبيين، وعدم قدرة الفكرة الوظيفية الفوق-قومية تعويض السيادة وطبيعتها الضيقة جداً التي رأى فيها المؤسسين الأوائل السبب الرئيسي المؤدي بالدول للحرب! أكثر من ذلك، ضعف المنطق المادي والاقتصادي في تشكيل أمة أوروبية واحدة، يدفع اليوم النخب العلمية والسياسية في أوروبا إلى ضرورة تغيير الطابع المؤسس للعملية التكاملية الأوروبية التي كانت وليدة ظروف تاريخية ودولية جد خاصة!

أيضاً، الانقسام الأوروبي حيال القضايا المصيرية الكبرى خاصة ملف الهجرة واللجوء ومعه السياسة الخارجية والتوجه الاستراتيجي المشترك، أعطى الانطباع أن التكتل يسير بأقطاب ودول مسيطرة قائدة وأخرى ثانوية صغيرة؛ شمال مزدهر وثرى، جنوب ذو الأولويات المتوسطة والشرق أوسطية، غرب متعدد الثقافات وهجين مجتمعي، وشرق لا زال متمسكاً بسيادته ويعيش عدم استقرار إقليمي واستراتيجي! كل هذا جعل من الاتحاد ومؤسساته عاجز سياسياً على اتخاذ القرار نتيجة اختلاف الأولويات والاستراتيجيات بين أعضائه.

بخصوص الشعور بالانتماء إلى أمة وهوية أوروبية واحدة، والذي من شأنه تحضير الأرضية المجتمعية والولاء للقانون الأوروبي بدل الوطني المحلي، فإن الأمر لا يستهوي مجمل الأوروبيين؛ وهو ما جسده صعود اليمين الوطني في عديد من الدول الأعضاء بعد أزمة المهاجرين واللاجئين لسنة 2015، وحملة العداة للأجنبي بوصفه منبع التهديد الأمني والثقافي؛ حيث قوبلت قرارات الاتحاد الأوروبي اللينة تجاه الفارين من الحروب والراغبين في حياة أفضل، بنوع من الرفض والتشبث بالنموذج القيمي الوطني للاندماج، للاستقبال، للتوظيف، للمواطنة، للحدود.

من جهة أخرى، الفكرة الوظيفية للاتحاد الأوروبي كما أسس لها الأوائل تواجه صعوبة في مجال التشريع، خاصة بعد 2009 بفشل محاولة الاتفاق الدستوري الموحد؛ فالمعايير الأوروبية تسير ببطء يكاد يتوقف، ويستغرق تبنيها داخل الدول الأعضاء وقت طویل، معطياً انطباع برفض القوانين

الأوروبية خاصة تلك المرتبطة بالحقوق السياسية والاجتماعية- الثقافية والثقافية للمواطنين كإكتساب الجنسية، الانتخاب، التربية والتعليم، التعدد الثقافي...؛ كل هذا ينم عن أزمة ثقة بين المؤسسات الأوروبية المختلفة والدول الأعضاء، فالحديث على الدولة الفدرالية الأوروبية لا يزال بعيدا على الأقل في المستويين القريب والمتوسط.

السياسة الأوروبية للهجرة واللجوء أبانت عن ضعف المنظومة القانونية والآلية التكاملية للاتحاد الأوروبي، ذلك أن التحكم في الأبعاد المختلفة للهجرة واللجوء يتوقف على مدى توحيد الرؤى بين الدول الأعضاء داخليا فيما يخص قضايا الاندماج والهوية، استقبال ورعاية اللاجئين، الحدود، التوزيع العادل للثروة بين مناطق الاتحاد المختلفة، ومكانة القانون الاتحادي مقابل القانون الوطني؛ في حين يتوقف الشق الخارجي على مدى تجاوز البعد المصلحي الوطني في علاقات بعض الدول الأعضاء مع الدول أخرى التي تعتبر منبعاً لهجرة ولجوء الأشخاص، وإعادة ضبط العمل الخارجي للاتحاد الأوروبي مع جواره الموسع؛ الأمر صعب المنال والتحقيق.

وعليه، تحديات وإشكاليات التكامل والاندماج الأوروبي يجب أن تدفع الباحثين المهتمين بدراسته من سياسيين وقانونيين، اقتصاديين واجتماعيين، إلى تغيير المنطلقات الفكرية التي تُستعمل للدراسة؛ مثلا دراسات الاتحاد الأوروبي هل هي مجهزة للتفكير في صعوبات التكامل والاندماج؟ هل يجب أن تقسح هذه الأخيرة المجال لنظريات أخرى تختص بالتفكك وضمحلالات الوحدات السياسية المتحدة؟

دراستنا لموضوع سياسات الاتحاد الأوروبي تجاه الهجرة واللجوء، مكنتنا من كشف عيوب التجربة التكاملية في أوروبا بين دول ومجتمعات هجينة ثقافيا واجتماعيا وقيميا؛ فإذا كان التاريخ فرض عليها الوحدة ورفع الحدود لتحقيق الرفاه والثروة للقضاء على مسببات الحرب حسب رأي منظري الفكرة الوظيفية الأوروبية، فإن نفس التاريخ يؤكد استحالة دوام " المادة الاقتصادية " في تحقيق الولاء والتضامن بين الشعوب؛ وهذا ما تأكد عند ظهور أول أزمة ذات طابع مجتمعي- ثقافي، أمني- سياسي داخل البيت الأوروبي الواحد، والتي مثلها الطابع المتعدد والمركب لهجرة ولجوء الأشخاص الأجانب إلى أوروبا، الذي أدى بدون شك إلى زعزعت المكاسب الوظيفية الممثلة في رفع الحدود والتضامن بين الدول الأوروبية.

في هذا الصدد تم الخروج بعدد من النتائج انطلاقا من عدد من الفرضيات المعدة مسبقا قبل البحث في جوانب الدراسة المتعددة؛ والتي يمكن أن تكون محطات انطلاق للدراسات التي تتناول نفس الموضوع مستقبلا.

1. استنباطات عامة حول موضوع الدراسة :

- الاتحاد الأوروبي مشروع سلام في أوروبا قائم على تحقيق الأمن الاقتصادي بالدرجة الأولى، أكثر من أنه مشروع لقوة سياسية لها حضور على المستوى الدولي والإقليمي، لأنه يفتقر لعناصر ممارسة السلطة السياسية والقانونية على أعضائه.
- ارتباط ملف الهجرة واللجوء في أوروبا بأبعاد كالهوية ، اللغة، الثقافة، الدين والايديولوجيا، وباقي الأبعاد السياسية والقانونية ، أدى إلى إثارة مشكل السيادة داخل البناء الأوروبي، وهو الأمر الذي طالما حول منظري التكامل الأوروبي تجاوزه لحظة بداية التعاون الفوق- قومي؛ لكنه عاد ليظهر في الأخير كمعضلة يصعب تجاؤها إن لم يحدث اندماج القيم الثقافية التي تؤدي لعقد اجتماعي واحد ومن ثم إلى دولة واحدة قاهرة لكل السیادات.
- تحجيم دور " العنصر الوطني والقومي " داخل الدول الأعضاء، والذي تمثله تيارات سياسية تدافع عن سيادة الدولة التي تنتمي إليها وتواجه قرارات الاتحاد الأوروبي الفوق- قومية ؛ يتوقف على مدى عدم إثارة عناصر ثقافية ومجتمعية وأمنية في القضايا المصيرية التي تهم الاتحاد مثل الهجرة واللجوء.
- تمكّن الاتحاد الأوروبي من التوسع شرقا بضمه مجتمعات جديدة، كشف عدم قدرته على إنتاج " الهوية الأوروبية الواحدة والمشاركة "، وهو ما ظهر في ازدواجية الخطاب، عدم الاتفاق، واختلاف الرؤى داخل الدول الأعضاء تجاه عملية الضم الجديدة لعدد من دول أوروبا الشرقية ، وحرمانها مرحليا من مكاسب العملية التكاملية كرفع الحدود وتوحيد العملة.
- التوجه الخارجي للاتحاد الأوروبي ، بتفضيله نقل الثروة والتكنولوجيا(باعتبارهما عامل مؤثر في دورة الهجرة واللجوء) داخل أوروبا على حساب مناطق الجنوب الذي تربطه معها اتفاقية التعاون والشراكة، يكشف حجم الممارسات التفضيلية في التعامل مع مناطق الفقر وعدم الاستقرار الاقتصادي والتنموي، الأمر الذي سيجعل من مشاكل الهجرة واللجوء الآتية من خارج أوروبا إلى التصاعد والارتفاع.

2. نتائج وتوصيات موضوعية ومعرفية:

- البحث في سياسات الاتحاد الأوروبي يجب أن ينطلق من كونه أزمة وليس باعتباره تجربة ناجحة في ميدان التكامل والاندماج؛
- الأدوات المعرفية والمقاربات لدراسة الاتحاد الأوروبي التي تركز على المفاهيم والأفكار الوظيفية تبقى عاجزة عن التنبؤ في مسارات العملية التكاملية الأوروبية، ذلك أنه يتكون من مجموع من الدول القومية ذات سيادة التي لازالت تؤثر داخل المؤسسات الاتحادية؛ فمن الأفضل الارتكاز على نظريات الدولة والعقد الاجتماعي ومقارنتها بين الدول الأعضاء، لمحاولة استشراف مستقبل التكامل

بين الدول الأوروبية، كالبحت مثلا في إمكانية التأسيس للكونفدرالية باعتبارها كيان يجمع بين دول ذات سيادة وليس أقاليم كالفدرالية؛

- ضرورة التحليل المابعد- خصصي *L'interdisciplinarité* أثناء دراسة أي موضوع في العلوم الاجتماعية والإنسانية عامة والعلوم السياسية خاصة، ذلك أن الظاهرة الإنسانية معقدة في حقيقتها وفي لحظة التنبؤ بمساراتها المستقبلية؛

- البحث في مواضيع العلوم السياسية والقانونية، الاقتصادية والاجتماعية عملية يجب أن تأخذ بعين الاعتبار الطبيعة "المحلية" و"الخصوصية الحضارية" التي نشأت فيها الظاهرة أو العينة محل الدراسة، وهذا من أجل الفهم العميق والدقيق لمختلف المسلمات والدلالات الفكرية التي تستند عليها؛ فمثلا عملية الترجمة الحرفية إلى اللغة العربية لأعمال علمية وكتابات أوروبية وأمريكية، ستؤدي بالباحث إلى التيه المعرفي في بناء النماذج المعرفية في هذا المجال، خاصة وان ظاهرة الدولة، السلطة، الحدود، الهوية، الحرية، الثقافة، الاندماج، العولمة... وغيرها من المواضيع غريبة المنشأ والمفهوم.

3. نتائج كمية وكيفية (منهجية):

- البحث في الظاهرة الاجتماعية والإنسانية - الغربية خاصة- يستدعي جملة من الشروط، سيما وصف المشكلة من نظر من يعيشها وليس من نظر من يقرأها؛ فالانتقاء المناسب للعينة يتجاوز منطق " الحشو" واستعمال كمّ من المعلومات وجمعها بطريقة عشوائية وتجريدها دون هدف الوصول إلى أفكار جديدة في مجال الدراسة. في هذا الإطار، تُعتبر مسألة توفير الإمكانيات المادية والبشرية لإجراء البحوث الميدانية والمقابلات (الدراسات الامبريقية، الحسية التجريبية...)، التمكن من اللغات الأجنبية، الربط بين التخصصات في دراسة العلوم الإنسانية والاجتماعية (القانون، العلوم السياسية، الاقتصاد، الديموغرافيا والانثروبولوجيا، التاريخ والجغرافيا...)، الأساس الذي ينبغي أن تبنى عليه البحوث والأعمال الأكاديمية في هذا المجال؛ فدراسة موضوع الاتحاد الأوروبي يستوجب توافر كل هذه الشروط حتى يتمكن الباحث من الوصول إلى إدراك شامل وعقلاني بالقضايا التي يثيرها هذا الموضوع؛ فلا يمكن مثلا فهم إشكالية استقبال وإدماج المهاجرين واللجئين دون زيارة المراكز المخصصة لذلك في أوروبا، أو دون التمكن من اللغة التي كتبت بها مختلف القوانين المسيرة للهجرة واللجوء داخل الدول الأوروبية، وهو الأمر الذي صعب علينا أثناء انجاز هذه الأطروحة لحظة توافر المادة العلمية المعروضة بلغات كالألمانية، الانجليزية، الايطالية والاسبانية.

- أغلبية الأعمال الأكاديمية في أوروبا- المفترسة خاصة- تغيب عنها الموضوعية، ذلك أنها تُنظر بناء على ما تمليه المنظومة الفكرية المحلية وتصوراتها للنموذج الاجتماعي، السياسي، الاقتصادي

الأمثل للتسيير؛ الأمر الذي يؤدي بالقارئ أو الدارس إلى إتباع والتسليم بنفس النتائج المتوصل إليها في الدراسة المنجزة والمعدة للتسويق والنشر.

- مسألة تخصص مراكز البحث والتفكير في مواضيع محددة يمكنه تحقيق الجودة في البحث العلمي، عبر تحقيق ما يسمى "التراكم المعرفي لموضوع الدراسة" والذي يتم تجسيده عن طريق ربط أعمال الطلبة والباحثين بنقاط بداية ونهاية كل عمل (مذكرات وأطروحات، ملتقيات وندوات، أعداد لمجلات...) وهو المعمول به في الدول الغربية.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: الكتب

أ- باللغة العربية:

1. أندرسون جورج وشودري سوجيت، عمليات الانتقال الدستوري والانقسامات الإقليمية، تر: نايف الياسن، السويد: المؤسسة الدولية للديمقراطية والانتخابات، 2015.
2. بوسلطان محمد، مبادئ القانون الدولي العام، الجزء الأول، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 1994.
3. حاروش نور الدين، تاريخ الفكر السياسي، ط3، الجزائر: دار الأمة، 2012.
4. حور عبد العالي، حقوق الإنسان في الشراكة الأوروبية المتوسطية، الإمارات: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، ط1، 2009.
5. الخشاني محمد، الهجرة الدولية: الواقع والآفاق، ط1، الإمارات: مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، 2011.
6. روسو جان جاك، العقد الاجتماعي، ترجمة: عادل زعيتر، مصر: مؤسسة هنداوي للتعليم والثقافة، 2012.
7. سيرتان بلان غيوم، الفلسفة السياسية في القرنين التاسع عشر والعشرين، تر: عز الدين الخطابي، بيروت: المنظمة العربية للترجمة، 2011.
8. عبد الحي وليد، مدخل إلى الدراسات المستقبلية في العلوم السياسية، عمان: المركز العلمي للدراسات السياسية، ط1، 2002.
9. كاستلز ستيفن و ميللر مارك، تر: منى الدروبي، عصر الهجرة، ط4، القاهرة: المركز القومي للترجمة، 2013.
10. كرم انطونيوس، العرب أمام تحديات التكنولوجيا، الكويت: المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب، 1982.
11. محمد عبد الوهاب، الاتحاد الأوروبي والعلاقات اليمنية الأوروبية 1990-2010، ط2، الأردن: دار الشروق للنشر والتوزيع، 2011.
12. مخلد عبيد، الاتحاد الأوروبي كظاهرة إقليمية متميزة، ط1، الأردن: الأكاديميون للنشر والتوزيع، 2012.

ب- باللغة الأجنبية:

1. Antoine Pécoud, et d'autres, **Politiques des Frontières (Ouvrage collectifs)**, France : La découverte, 2018

2. Bertoncini Yves et Vitorino António, **Réformer la gouvernance européenne pour une fédération d'états nations plus légitime et plus efficace**, France : Institut Jacques Delors, 2014.
3. Bisiaux Sophie-Anne et d'autres, **Exils sans fin, chantages anti-migratoires le long de la route des Balkans**, France : MigrEurop, 2021.
4. Blas Mojca et d'autres, **Réfugiés et migrants : Les accueillir dignement grâce aux fonds européens**, Bruxelles : la Fondation verte européenne, 2016.
5. Blondel Cyril, " *Penser la relation à l'autre. L'élargissement de l'Union européenne vu depuis la frontière Serbie/Croatie*", **Politiques des frontières**, Paris : La découverte, 2018.
6. Brachet Julien, " *Irrégularité et clandestinité de l'immigration au Maghreb, Cas de l'Algérie et de la Libye*, Ouvrage collectif : **Le Maghreb à l'épreuve des migrations Subsahariennes**, Paris : Editions Karthala, 2009.
7. Claval Paul, **Les Espaces de la Politique**, France : Armand Colin, 2010.
8. Commission européenne, **L'avenir démographique de l'Europe, transformer un défi en opportunité**, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2006.
9. De Benoist Alain, **Au-delà des droits de l'homme: défendre les libertés**, France : Édition Krisis, 2004.
10. Devin Guillaume et Smuts Marie-Claude, **Les organisations internationales**, Paris: Armand Colin, 2011.
11. Farvaque Étienne, **La Banque centrale européenne**, France: La découverte, 2010.
12. Finchelstein Gilles et d'autres, **De la souveraineté européenne**, France : Éditions Fondation Jean-Jaurès, 2021.
13. Godet Michel, **Demain les crises ; de la résignation à l'antifatalité** , France : Hachette , 1980.
14. Labayle Henri et De Bruycker Philippe, **Impact de la jurisprudence de la CEJ et CEDH en matière d'asile et d'immigration**, Bruxelles : Parlement européen, 2012.
15. McAuliffe Marie et d'autres, " *La migration et les migrants dans le monde*", **État de la migration dans le monde 2020**, Suisse : Organisation internationale pour les migrations (OIM), 2020.
16. Mucchielli Laurent et d'autres , **Vers la Guerre des Identités ?** (ouvrage collectif), La Découverte : Paris, 2016.
17. Olivier de France et d'autres , **L'Année stratégique 2022 Analyse des enjeux internationaux** (ouvrage collectif), France : Armand Colin, 2021
18. Pascouau Yves et d'autres , **L'asile en France et en Europe, 2000-2020 états des lieux et perspectives** (Ouvrage collectif), France : Deux Ponts, 2020

19. Saurugger Sabine, **Théories et concepts de l'intégration européenne**, Paris: Presses de sciences po, 2009.
20. Schwok René, **Théories de l'intégration européenne : Approches, concepts et débats**, France : Montchrestien, 2005.
21. Simon Gildas, **La Planète Migratoire et la Mondialisation**, France : Armand colin, 2008.
22. Smouts Marie-Claude, " *La coopération internationale : de la coexistence à la gouvernance mondiale*", **Les nouvelles relations internationales, Pratiques et théories**, Paris : Presse de sciences Po, 1998.
23. Tsirli Marialena et O'Flaherty Michael , **Manuel de droit européen en matière d'asile, de frontières et d'immigration**, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2020.
24. Vignon Jérôme et d'autres, **Migrations, Asile, Mobilité et Intégration en Europe: Indissociables valeurs communes**, France : Institut Jacques Delors, 2021.
25. Wassenberg Birte, **Histoire du conseil de l'Europ**, Strasbourg: Editions du conseil de l'Europe, 2013.

ثانيا: المقالات من الدوريات

أ- باللغة العربية

1. بشارة موسى أحمد، " دور المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في حماية حقوق الإنسان"، **المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية**، المجلد 54، عدد 5، مارس 2017.
2. بن الشيخ عصام، " النظرية السياسية للفيديريالية وتطبيقاتها الدستورية المقارنة"، **المجلة الدولية للبحوث القانونية والسياسية**، مجلد رقم 1، عدد 1، 2017.
3. بن سعيد لخضر وأونان بومدين، " حادثة التكنولوجيا وأثرها على التنمية الاقتصادية في الدول المتخلفة"، **دفاثر اقتصادية**، مجلد 4 عدد 1، مارس 2013.
4. بن عيسى أحمد، " مشروعية التدخل الدولي لحماية حقوق الإنسان .(دراسة في احكام القانون الدولي المعاصر)"، **مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية**، المجلد 5، العدد 3، نوفمبر 2012.
5. بن لخضر محمد، " حقوق الإنسان والديمقراطية في اتفاقات الشراكة الاورو-متوسطية"، **مجلة القانون**، عدد 3، جوان 2012.
6. بوجلال صلاح الدين، " مقارنة المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في التوفيق بين حرية التعبير ومكافحة خطاب الكراهية"، **المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية**، المجلد 57، عدد 1، جانفي 2020.

7. بوجلال صلاح الدين، "مقاربة المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في التوفيق بين حرية وسائل الإعلام في التعبير وممارسة الدول لحقها في حماية الأمن القومي من مخاطر الإرهاب"، مجلة الآداب والعلوم الاجتماعية، المجلد 17، العدد 2، 2020.
8. بوعمامة زهير، "السياسة الأوروبية للجوار: دراسة في مكوّن ضبط الآثار السلبية للجوار على الأمن الأوروبي"، مجلة المفكر، العدد 5، مارس 2010.
9. ثامر حسن، "أحكام اتفاقية دويلن لاستقبال اللاجئين- دراسة في ظل القانون الدولي-"، مجلة جامعة تكريت للحقوق، المجلد 3 العدد 2، كانون الأول 2018.
10. جندلي عبد الناصر، "التكامل: مقارنة مفاهيمية وتنظرية"، مجلة جيل الدراسات السياسية والعلاقات الدولية، العدد 3، أغسطس 2015.
11. جندلي عبد الناصر، "الدراسات المستقبلية، تأصيل تاريخي، مفاهيمي ومنهجي"، مجلة العلوم السياسية والقانون، العدد 1، فيفري 2017.
12. جندلي عبد الناصر، "النظريات التفسيرية للعلاقات الدولية بيت التكيف والتغير في ظل تحولات عالم ما بعد الحرب الباردة"، مجلة المفكر، العدد 5، مارس 2018.
13. حروري سهام، "الهجرة وسياسة الجوار الأوروبي"، مجلة المفكر، العدد 5، مارس 2010.
14. حساني خالد، "التدخل الدولي الإنساني بين سيادة الدول والالتزام بحقوق الإنسان"، مجلة القانون المجتمع والسلطة، مجلد 4، عدد 1، فيفري 2015.
15. الحفناوي هالة، "ولد في أوروبا، الجيل الثالث من المهاجرين"، اتجاهات الأحداث، عدد 7، فيفري 2015.
16. حكيمي توفيق، "البعد الاجتماعي لتباين السياسات الأوروبية تجاه المهاجرين واللاجئين (2016/2015): بين وحدة الموقف وتعارض الاستجابات"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، المجلد 9، العدد 2، جويلية 2020.
17. حمدوش رياض، "تطور مفهوم التدخل الدولي في ظل عولمة حقوق الإنسان - دراسة فغي تحول المفاهيم"، مجلة العلوم الإنسانية، مجلد أ، عدد 41، جوان 2014.
18. دحه سليم، "الهجرة الدولية: المفهوم ومنظورات التفسير"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد السادس، يناير 2013.
19. راضي سمير، "مفهوم التعاون الدولي في المدارس الفكرية للعلاقات الدولية"، مجلة العلوم السياسية، العدد: 45، كانون الأول 2012.
20. زنودة منى، "التجربة التكاملية الأوروبية في ظل التحديات الراهنة"، المجلة الجزائرية للأمن والتنمية، العدد 12، جانفي 2018.

21. زنودة منى، " تحليل صنع القرار من منظور العقائد السياسية "، مجلة المفكر، المجلد 12، العدد 1، جانفي 2017.
22. سالمى محمد وبن موسى بشير، " انعكاسات الشراكة الاورومتوسطية على التجارة السلعية البينية لدول المغرب العربي"، رؤى اقتصادية، العدد 3، ديسمبر 2012.
23. شلغوم نعيم، "الاتجاهات النظرية الجديدة في تحليل مفهوم الدولة- النظرية المؤسسية الجديدة نموذجاً-"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، عدد6، جويلية 2018.
24. شمامة خير الدين، "التدخل العسكري الفرنسي بمالي بين خصوصية الأزمة المالية، والمصالح الإستراتيجية والشرعية القانونية"، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، عدد 2، ديسمبر 2014.
25. ضياء الدين أوشريف، "انعكاسات صعود اليمين الأوروبي على بناء سياسة أوروبية موحدة للهجرة واللجوء"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، المجلد 12، العدد 1، أبريل 2021.
26. طويل فتيحة، " النظرية الوظيفية الجديدة وتحليل البناء الاجتماعي"، مجلة التغير الاجتماعي، العدد الأول، جويلية 2016.
27. عربي بومدين، " الاستمرار والتغير في العلاقات الاور-مغربية بعد الحراك العربي"، دراسات، من الموقع <https://bit.ly/3IpFsLu>.
28. فاضل محمد شريفة، " تأثير الارهاب والتدخل الدولي على مستقبل الدولة القومية، دراسة حالة للدولة الليبية (2011-2020)"، مجلة البحوث المالية، المجلد 21، العدد 3، جوان 2020.
29. كشان رضا، " التدخل الأجنبي في الشؤون العربية الداخلية وتداعياته على الأمن القومي العربي: دراسة حالة ليبيا"، المجلة الجزائرية للدراسات السياسية، المجلد 7، العدد 2، 2020.
30. لونيبي علي، " إشكالية الشرعية في مكافحة الإرهاب الدولي في القانون الدولي"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، المجلد 12، العدد 1، ماي 2019.
31. ماسينغهام ايف، " التدخل العسكري لأغراض إنسانية: هل تعزز عقيدة مسؤولية الحماية مشروعية استخدام القوة لأغراض إنسانية ؟"، مختارات من المجلة الدولية للصليب الأحمر، المجلد 91، عدد 876، ديسمبر 2009.
32. محزم حسينة، " تقدير تأثير الاسليب الحمائية المقنعة في ظل اتفاقية الشراكة الأورومتوسطية - دراسة حالة تونس والمغرب 2009-2010"، مجلة الباحث، مجلد 15، عدد 15، جوان 2015.
33. منزر رابح، " حقوق الإنسان بين محكمة العدل للمجموعة الأوروبية والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، المجلد 54، عدد 5، مارس 2017.

34. منصور محمد إبراهيم، "الدراسات المستقبلية: ماهيتها وأهمية توطينها عربيا"، *المستقبل العربي*، مجلد 36، عدد 416، أكتوبر 2013.

ب- باللغة الأجنبية:

1. Ababsa Myriam, " *De la crise humanitaire à la crise sécuritaire. Les dispositifs de contrôle des réfugiés syriens en Jordanie (2011-2015)*", **Revue Européenne des Migrations Internationales**, Vol.31 N°3, 2015.
2. Adam Ilke et Martiniello Marco, " *Divergences et convergences des politiques d'intégration dans la Belgique multinationale. Le cas des parcours d'intégration pour les immigrés*", **Revue Européenne des Migrations Internationales**, Vol 29 N° 2, 2013.
3. Åkesson Lisa, " *Dépasser le Colonial ? Nouveaux migrants portugais en Angola Dépasser le colonial*", **Cahiers d'études africaines**, Avril 2016.
4. Andreas Wimmer , " *L'État-nation, Une forme de fermeture sociale*", **Archives Européennes de Sociologie**, N° 37, Janvier 1996.
5. Antichan Sylvain, " *Lecture d'ouvrage : Le nouveau jihad en occident* " , **Archives de sciences sociales de religions** , N° 184, Avril 2018.
6. Arcq Étienne et d'autres, " *Fédéralisme et confédéralisme*" , **Dossier du CRISP** , N° 79, Janvier 2012.
7. Armagnague-Roucher Maïtena," *Enfants et jeunes migrants à l'école de la république : une scolarité sous tension*", **Revue Européenne des Migrations Internationales**, Vol. 34, Avril 2018.
8. Armagnague-Roucher Maïtena, " *Enfants et jeunes migrants à l'école de la république : une scolarité sous tensions* " , **Revue Européenne des Migrations Internationales**, Vol 34, Avril 2018.
9. Artus Patrick, " *Intégration commerciale avec des pays émergents ayant des ressources importantes en main-d'œuvre qualifiée, Quels effets pour les pays européens ?* " , **Revue économique**, Vol 57, Avril 2006.
10. Aubin Christian et d'autres, " *Investissements directs américains et européens dans les PECO, Quel rôle des effets de change ?*", **Revue économique**, Vol 57, Avril 2006.
11. Auge Benjamin, " *Le Portugal et l'Afrique lusophone : des relations post-coloniales complexes*", **L'Afrique en questions**, N° 60, janvier 2021 .
12. Auguin Estelle, " *Usages et paradoxes des catégorisations en migration*", **Migrations Société**, N°128, Février 2010.
13. Bacon Lucie et d'autres, " *Cartographier les mouvements migratoires* " , **Revue Européenne des Migrations Internationales** , Vol 32. N° 4, 2016.
14. Bagoulla Corinne, " *Localisation industrielle et spécialisation, Les rôles des infrastructures, des coûts de production et de la taille de marché dans un cadre Nord Sud* " , **Revue économique**, Vol 57, Avril 2006

15. Bailleux Antoine, " *La libre circulation en contre plongée ou Le bon citoyen (européen) dessiné par le droit*", **Politique européenne**, N° 58, Avril 2017.
16. Balzacq Thierry, " La politique européenne de voisinage, un complexe de sécurité à géométrie variable ", **Cultures & Conflits**, N°66, été 2007.
17. Barrot Jacques , " *Justice, liberté et sécurité, fondements de la citoyenneté européenne*", **Revue Française d'Administration Publique**, N°129 , Janvier 2009.
18. Barrot Jacques, " *Avant-propos ; Justice, liberté et sécurité, fondements de la citoyenneté européenne*", **Revue française d'administration publique**, N° 129 , Janvier 2009.
19. Beaud Olivier, " *La question de l'homogénéité dans une fédération*", **Lignes**, N°13, Janvier 2004.
20. Beaudonnet Laurie et Mérand Frédéric, " *Qu'est-ce que l'Europe politique ? Un agenda de recherche sur la politisation*", **Politique Européenne**, N° 64, Février 2019.
21. Bennafla Karine," *Tournant frontalier au Maghreb et au Moyen-Orient* ", **Confluences Méditerranée**, N° 94, Mars 2015.
22. Bensaâd Ali, " *Agadez, carrefour migratoire sahélo-maghrébin*", **Revue Européenne des Migrations Internationales**, Vol.19 N°1, 2003.
23. Berthelet Pierre, " *La gouvernance de Schengen à la suite des crises migratoires. D'une réforme à l'autre : quoi de neuf ?*", **La Revue géopolitique**, du site : <https://bit.ly/3JKDF4A>.
24. Bertran Lurdes Vidal , " *Islamophobie, discours sécuritaires et lutte contre l'extrémisme violent : des liaisons dangereuses* ", **Annuaire de l'IRMED** , 2018.
25. Billaud Jean-Paul, "Géopolitique et recherche : l'exemple de l'intégration régionale", **Strates**, N°15, Janvier 2008.
26. Bistolfi Robert, " *Attentats de janvier 2015 : Le séisme et ses répliques ; les valeurs républicaines à l'épreuve* ", **Confluences Méditerranée**, N°94, Mars 2015
27. Blanchardet Emmanuel et Rodier Claire, " *Les étrangers dans la constitution européenne : faire sortir l'Union européenne du non-droit?*", **Mouvements**, N°37, Janvier 2005.
28. Bloj Ramona et Buzmaniuk Stefanie , " *Comprendre le nouveau pacte sur la migration et l'asile*", **Questions d'Europe** , N°577, Novembre 2020.
29. Boiscuvier Eléonore , " *Intégration Nord-Sud en méditerranée : quel impact sur la production et l'emploi ?*", **Revue Région et Développement**, N° 9 , 1999.
30. Boniface Jérôme et Wesseling Mara , " *La politique de voisinage face au délicat dilemme de la mobilité* ", **EIPASCOPE** , Mars 2008.

31. Bonnet Carole et d'autres, " *Dynamiques, enjeux démographiques et socioéconomiques du vieillissement dans les pays à longévité élevée*", **Population**, Vol 76, Février 2021.
32. Bousetta Hassan, " *L'immigration est un phénomène naturel, incontournable et contribue à accroître notre richesse économique, sociale et culturelle*", **L'INFO CPAS**, été 2016 .
33. Brack Nathalie et Costa Olivier, " *Le Parlement européen : tensions entre efficacité institutionnelle et démocratie*", **Hérodote**, N°164, Janvier 2017.
34. Brack Nathalie, " *Construction Européenne et Légitimité Démocratique ; Les relations difficiles entre l'UE et les citoyens* ", **Politique Européenne**, N° 47, Janvier 2015.
35. Breton Albert, " *La théorie du fédéralisme : un aperçu personnel de l'état de la question* ", **L'actualité économique**, Volume 47, N°3, Décembre 1973.
36. Brimmer Esther, " *Le voisinage de l'Union européenne : sphère de sécurité, réseau de connections ou mariage de convenance ?* ", **Politique étrangère**, Printemps 2008.
37. Bruyère-Ostells Walter, " *L'influence française dans la sécession katangaise : naissance d'un système mercenaire*", **Relations internationales**, N° 162 , Fevrier 2015.
38. Calba Romain, " *Les pratiques contemporaines de l'identification nationale. L'exemple des cérémonies d'acquisition de la nationalité en France, en Allemagne et au Royaume-Uni*", **Politique Européenne**, N°47, Janvier 2015.
39. Cameron David, " *Les défis de l'accession à l'Union européenne pour l'Europe post-communiste*", **Reflets et perspectives de la vie économique**, Tome 42, Mars 2003.
40. Cara Jean-Yves et d'autres, " *L'Etat-Nation*", **Recherches et prospectives**, N°3, décembre 2018.
41. Cardebat Jean Marie et Jérôme Teïletche," *Salaires relatifs, commerce Nord-Sud et progrès technique: un modèle stylisé d'équilibre général* ", **Revue économique**, Vol 48 N°5,1997.
42. Cartapanis André et d'autres," *L'hétérogénéité sociale de l'Union européenne après l'élargissement et la question des délocalisations* ", **Revue économique**, Vol 57, Avril 2006.
43. Cayrol Roland et Autres, " *Les élections eu Parlement Européen, état de l'euroscpticisme en France, en Allemagne et en Europe. Quelles conséquences pour la poursuite de l'union politique européenne ?* " , **Regards sur l'économie allemande**, juillet 2014.
44. Chanut Jacques, " *Justes frontières*", **Constructif**, N° 52, Janvier 2019.
45. Chaouad Robert, " *Une Europe stratégique post-américaine est-elle envisageable*", **Revue internationale et stratégique**, N° 82, Février 2011.

46. Chatzistavrou Filippa, " *Les états de l'union européenne, moteur d'une forme de gouvernance inédite : Le trio de présidences* ", **Gouvernance Européenne** , N ° 568 , Mai 2013.
47. Chiron Paul, " *Les Politiques Migratoires Européennes, À La Frontière du Droit*" , **Observatoire des Questions Humanitaires** , Juin 2017.
48. Chopin Thierry et Macek Lukáš, " *Réformer l'Union européenne : un impératif politique et démocratique*", **Questions d'Europe**, N° 463, du site : <https://bit.ly/3r3rett>
49. Clochard Olivier et d'autres, " *L'asile politique en Europe depuis l'Entre-deux-guerres*", **Revue européenne des migrations internationales**, Vol. 20. N°2, 2004
50. Conesa Pierre , " *Sociologie de la production stratégique*", **Revue internationale et stratégique**, N° 82 , Février 2011.
51. Constance De Gourcy, " *Partir, rester, habiter : le projet migratoire dans la littérature exilaire*", **Revue Européenne des Migrations Internationales**, Vol.29 N ° 4, 2013.
52. Constantinesco Vlad, " *La souveraineté est elle soluble dans l'union européenne ?* ", **L'Europe en Formation**, N° 368, Mars 2013.
53. Costanza Giovanna, " *L'externalisation du droit d'asile et de la gestion des frontières par l'Union européenne*", *Vers le déni des droits fondamentaux des migrants*", **CIRÉ**, Décembre 2018.
54. Coustillière Jean-François, " *L'Union européenne (UE) et ses partenaires face au besoin de sécurité en Méditerranée*", **Confluences Méditerranée**, N°94, Mars 2015.
55. Cuttitta Paolo, " *La frontière Lampedusa. Mises en intrigue du sécuritaire et de l'humanitaire*", Traduit par : Évelyne Ritaine, **Cultures et Conflits**, N° 99, Mars 2015.
56. Czerny Milàn, " *Le 23e sommet Union européenne-Ukraine à l'heure des changements*", **Question d'Europe**, N° 610, Octobre 2021.
57. D'Haussonville Jean, " *Le processus d'adhésion : cet élargissement est-il le mieux préparé dans l'histoire de l'Union ?* ", **Pouvoirs** , N°106, Mars 2003.
58. Damon Julien, " *Les évolutions sociales* " , **Futuribles** , Mai 2011.
59. Dassetto Felice et autres, " *L'islam dans l'Union Européenne –Quel enjeux pour l'avenir ?* ", **Culture et éducation** (Parlement Européen - Direction Générale Politiques Internes de l'Union-), Mai 2007.
60. De Jonghe Delphine et Doutrepoint Marie, " *Obtention de la nationalité et volonté d'intégration*", **Courrier hebdomadaire du CRISP**, N° 2152-2153, 2012.
61. De Neuilly Buchet Yves, " *Sous l'emprise de la présidence ; Déplacements structurels, construction des intérêts et stratégies des diplomates au Conseil*", **Politique européenne**, N° 35, Mars 2011.

62. De Tapia Stéphane, " *Les migrations irrégulières en Turquie* ", **Revue Européenne des Migrations Internationales**, Vol.19 N°3, 2003.
63. De Wangen Sylviane, " *Migrants sans frontières* " , **Confluences Méditerranée**, N°94, Mars 2015.
64. Dedecker Renée , " *L'asile et la libre circulation des personnes dans l'accord de Schengen*", **Courrier hebdomadaire du CRISP**, N°1393, Septembre 1993.
65. Delledonne Giacomo , " *Homogénéité constitutionnelle et protection des droits fondamentaux et de l'État de droit dans l'ordre juridique européen*", **Politique Européenne** , N° 53, Mars 2016.
66. Désaunay Cécile et d'autres, " *L'Union européenne face aux migrations à l'horizon 2030*", **Rapport de l'Observatoire des enjeux géopolitiques de la démographie**, N° 2, Juillet 2016.
67. Diamanti Ilvo , " *Un nouveau mur , l'opinion publique et les immigrés de l'autre rive* ", **Critique Internationale** , N°18 , Janvier 2003.
68. Dollat Patrick, " *Qui est étranger dans l'Union européenne ? La citoyenneté européenne et les frontières de l'Union*", **Hommes & migrations**, N°1277, Mai 2013.
69. Dos Santos Irène, " *L'émigration au Portugal, avatar d'un pays "semi-périphérique", métropole postcoloniale*", **Hommes & Migrations**, N°1302, Avril 2013.
70. Drevet Jean François, " *L'Europe et l'immigration* ", **Futuribles**, N° 343, Juillet 2008.
71. Drevet Jean-François , " *Une relance de la politique de voisinage ?* ", **Futuribles** , N° 350 , Mars 2009.
72. Drevet Jean-François, " *L'Union européenne et ses périphéries : faisabilité du scénario des dominos*", **Strates**, N°15, Janvier 2008
73. Drouvot Hubert, " *Les perspectives de développement technologique des pays émergents dans le contexte de la globalisation ; Le cas du Brésil*", **Cahiers des Amériques latines**, N°37, 2001.
74. Drweski Bruno, " *L'émigration est-européenne vers l'Ouest : un nouveau Sud ou un anti-Sud?* ", **Outre-Terre**, N°17, Avril 2006.
75. Du Castel Viviane," *Les problématiques énergétiques, enjeu de déstabilisation ? L'exemple du nucléaire*", **Revue internationale d'intelligence économique**, Vol 2, Février 2010.
76. Duchaussoy Vincent , " *Zones monétaires et développement : la zone franc, de la décolonisation à l'internationalisation*", **Presses universitaires de Rennes « Monde(s) »**, N° 13, Janvier 2018.
77. Ducos Gilbert, " *Delphi et analyses d'interactions*", **Futuribles**, N°71, Novembre 1983.

78. Duez Denis, " *De l'État à l'Union , Pour une sociologie historique de la sécurité intérieure européenne*", **Politique Européenne**, N° 64, Février 2019.
79. Dufourcq Jean et Woets Ludovic , " *Un nouvel âge historique : la fin du cycle de l'état –nation* ", **Stratégie et Organisation** , N°39 , septembre 2009.
80. Dumon Gérard-François et Bravo Alain, " *Prospective des migrations internationales à l'horizon 2050*", **Recherche et Prospective**, N°4, Février 2020.
81. El Karoui Delphine Pagès et Boubakri Hassan, " *Migrations au Maghreb et au Moyen-Orient : le temps des révolutions* ", **Revue européenne des migrations internationales**, Vol.31- N° 3, 2015.
82. El Mawla Saoud, " *Les chercheurs face au phénomène de la radicalisation islamique* ", **Cahiers Des IFRE** , Décembre 2017.
83. Favell Adrian , " *Immigration, migration et libre circulation dans la construction de l'Europe*", **Politique européenne**, N°31, Février 2010.
84. Feld Serge , " *Prospective 2030 : Les migrations internationales en Europe selon deux scénarios*", **Population & Avenir**, N°681, Janvier 2007.
85. Fernández Gil Arias, " *La gestion des frontière extérieure de l'Union Européenne* ", **Regards croisés sur l'économie**, N°8, Février 2010.
86. Feron Antoine , " *Le haut représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité*", **Courrier hebdomadaire du CRISP**, N° 2183-2184, 2013.
87. Flamant Anouk et d'autres, " *Éditorial : Hors des grandes villes ! L'accueil des exilé·e·s dans les petits milieux d'immigration*", **Revue Européenne des Migrations Internationales**, Vol 36, Mars 2020.
88. Flamant Anouk, " *Les cadres de l'action publique locale en charge des politiques d'intégration des étrangers Entre réseaux de villes européens et contraintes nationales*", **Politique européenne**, N° 57, Mars 2017
89. Foucher Michel, " *Nécessaires frontières*", **Constructif**, N° 52, Janvier 2019.
90. Gaubert Nicolas et Richard Yann, " *Politique de cohésion et coopération territoriale avec le voisinage. À la recherche d'une plus grande coordination ?*", **Strates**, N°15, Janvier 2008.
91. Glachant Matthieu et d'autres, " *Transferts de technologies propres, commerce international et accords environnementaux*", **Revue française d'économie**, Vol. XXXI, Mars 2016.
92. Godet Michel, " *Sept idées-clés*", **Futuribles**, N°71 , Novembre 1983.
93. Gomez-Bassac Valérie, " *Pour une gestion raisonnée des frontières*", **Constructif**, N° 52, Janvier 2019.

94. Goulard Sylvie, " *Le retour des frontières n'est pas la solution* ", **Constructif**, N° 52, Janvier 2019.
95. Gouyon François , " *L'Ukraine aux limites de l'Europe ?*", **Hérodote**, N°118, Mars 2005.
96. Gozé-Bardin Isabelle, " *Le scénario prospectif, outil d'exploration de l'intention stratégique ?*", **Management & Avenir**, N°17, Mars 2008.
97. Graff Thibaut Fleury, " *Les deux pactes mondiaux sur les réfugiés et les migrations:forces et faiblesses d'une nouvelle coopération internationale*", **Revue Européenne des migrations Internationales**, Vol 34.N°4, 2018.
98. Grossman Emiliano et d'autres," *Les partis et l'Europe Européanisation des programmes ou nationalisation des enjeux européens?*", **Politique Européenne**, N° 64, Février 2019
99. Guiraudon Virginie, " *Les effets de l'eupéanisation des politiques d'immigration et d'asile*", **Politique européenne**, N°31, Février 2010.
100. Guiraudon Virginie, " *Les pays européens ont mis en commun leurs peurs*", **L'Économie Politique**, N°84, Avril 2019.
101. Guiraudon Virginie, " *L'Europe et les réfugiés : une politique peu solidaire*", **Pouvoirs**, N° 144, Janvier 2013.
102. Hagedorn Heike, " *L'immigration dans le débat politique Allemand* " , **Revue internationale et stratégique** , N° 50, été 2003.
103. Héran François, " *L'Europe et le spectre des migrations subsahariennes*", **Population et sociétés**, N°558, Septembre 2018.
104. Heyer Éric et Xavier Timbeau, " *L'épargne masque la relance, Perspectives 2020-2021 pour l'économie mondiale et la zone euro ?* " , **Revue de l'OFCE**, N°168, Avril 2020, P31.
105. Hillion Christophe, " *Le retrait de l'Union Européenne .Analyse juridique* " , **Revue trimestrielle de droit européenne**, Octobre – Décembre 2016.
106. Intrand Caroline et Perrouy Pierre-Arnaud,"*La diversité des camps d'étrangers en Europe : présentation de la carte des camps de Migreurop*", **Cultures et Conflits** , N°57, Janvier 2005.
107. Jacqué Jean Paul, " *Brexit . Une analyse factuelle* " , **Revue trimestrielle de droit européenne**, Octobre – Décembre 2016.
108. Julien Pierre-André et d'autres, " *La méthode des scénarios en prospective*", **L'Actualité économique**, Vol 51, N° 2, Avril - Juin 1975.
109. Kafyeke Chantal, " *L'adhésion de la Turquie à l'Union européenne : enjeux et état du débat*", **Courrier hebdomadaire du CRISP**, N° 1933-1934 , 2006.
110. Kahn Sylvain, " *La pandémie de Covid-19, quelles leçons pour l'Union européenne ?*", **Question d'Europe**, N°617, Décembre 2021.

111. Kassim Hussein et Menon Anand, " *Les États membres de l'UE et la Commission Prodi*", **Revue française de science politique** , Vol 53, Avril 2003.
112. Kévonian Dzovinar, " *Deux siècles de réfugiés : circulations, qualifications, internationalisation*", **Pouvoirs**, N°144, Janvier 2013.
113. Kirman Alan et Reichilin Lucrezia, " *L'aide aux pays de l'Est : Les leçons du plan Marshall*", **Observateur et Diagnostiques Economiques**, N°34, Novembre 1990.
114. Kitmun Diane, " *Le Maroc gère les flux des indésirables*", **Plein Droit**, N° 88, Mars 2011.
115. Kobelinsky Carolina, " *Accueil ou contrôle?*", **Plein Droit** ,N°105, Février 2015.
116. Kubišta Marek, " *Quel président pour l'Union ?*", **Questions d'Europe**, N° 148, du site : <https://bit.ly/3G8nzia>.
117. Laacher Smaïn, " *L'État, la frontière et l'étranger « indélicat »*", **Revue internationale et stratégique**, N° 50 , Février 2003.
118. Laacher Smaïn, " *L'État, la frontière et l'étranger « indélicat »*", **Revue internationale et stratégique**, N°50 , Février 2003.
119. Labaronne Daniel, " *Les difficultés de l'intégration économique régionale des pays maghrébins*", **Mondes en Développement**, N° 163, Mars 2013.
120. Lacoste Yves, " *Dans l'avenir, une très grande Europe de l'Atlantique au Pacifique ?*", **Hérodote**, N°118, Mars 2005.
121. LACROIX Isabelle, " *Radicalisations et jeunesses*", **Revue de littérature**, Mars 2018.
122. Lacroix Isabelle, " *Radicalisations et jeunesses*" , **Revue de Littérature** , Mars 2018.
123. Lafférière François Julien, " *La Cour de justice de l'Union européenne et le droit de l'asile : entre droits de l'homme et prérogatives des États*" , **Cahiers de la recherches sur les Droits Fondamentaux**, N°13 , Novembre 2015.
124. Larat Fabrice, " *L'espace de liberté, de sécurité et de justice : défis et enjeux d'un projet aux implications multiples*", **Revue Française d'Administration Publique**, N°129 , Janvier 2009.
125. Lautier Bruno, " *Pour une sociologie de l'hétérogénéité du travail*", **Revue Tiers Monde**, N°154, Juin – Avril 1998.
126. Le Bras Herve, " *Les migrations peuvent-elles compenser la faiblesse démographique de l'Europe? Perspectives à l'horizon 2050*", **Palimpsestes**, N°17, Juillet 2017.
127. Lebarz Claire, " *Les migrations: enjeux politiques pour les pays de départ*" , **Regards croisés sur l'économie**, N° 8, Février 2010.
128. Lefeuvre Daniel, " *De deux conditions essentielles de l'intégration par l'école*", **Hommes et Migrations**, N° 1294, Novembre 2011.

129. Legoux Luc, "*Changements et permanences dans la protection des réfugiés*", **Revue Européenne des migrations Internationales**, Vol 20.N°2, 2004.
130. Lhomel Édith, "*Immigration et élargissement de l'Union européenne, Une harmonisation des politiques à plusieurs vitesses*", **Le Courrier des Pays de l'Est**, N°1060, Février 2007.
131. Lochak Danièle, "*Le Haut Conseil aux (dés) intégration*", **Plein Droit**, N°91, Avril 2011.
132. Lochak Danièle, "*Qu'est-ce qu'un réfugié ? La construction politique d'une catégorie juridique*", **Pouvoirs**, N°144, Janvier 2013.
133. Louette Jean-Sébastien, "*Les États du Benelux et la France face aux accords de Schengen*", **Courrier hebdomadaire du CRISP**, N° 1586 , Janvier 1998.
134. Lumet Sébastien, "*Après ce Conseil, 10 points sur la politisation de l'Union et sa géopolitique interne*", **Le Grand Continent**, Juillet 2020, du site : <https://bit.ly/3nwLIIR>.
135. Mabile Claire, "*Les migrations à l'épreuve d'une pandémie*", **Revue Défense Nationale**, N°Hors série, Mars 2021.
136. Macé Morgane , "*À Paris, contrôle et expulsion en guise d'accueil*", **Plein Droit** , N° 115, Avril 2017.
137. Mangenot Michel, "*La présidence du conseil : Sociologie d'une institution de l'Union Européenne* ", **Politique Européenne**, N°35, Mars 2011.
138. Marcou Jean, "*La Turquie et l'Etat islamique : d'un mariage de raison à un divorce à l'amiable*", **Outre-Terre** , N°44 , Mars 2015.
139. Martin Philippe et d'autres, "*Une stratégie économique face à la crise*", **Notes du conseil d'analyse économique**, N° 57, Mars 2020.
140. Mathieu Catherine et Sterdyniak Henri, "*La zone euro en crise* ", **Revue de L'OFCE**, N °127, Janvier 2013.
141. Mazey Sonia et RICHARDSON Jeremy, "*La Commission européenne : une bourse pour les idées et les intérêts*" , **Revue Française de Science Politique** , Vol. 46, Mars 1996.
142. Mbonda Ernest-Marie, "*Aide au développement et responsabilité sociale des multinationales*", **Étique Publique**, Vol 15, N°2, 2013.
143. Mény Yves, "*L'union européenne et le fédéralisme impossible ou inévitable ?*", **Politique Européenne**, N° 53, Mars 2016.
144. Meyer Jean-Baptiste , "*Le lien entre migration et terrorisme, Un tabou à déconstruire* ", **Hommes et Migrations**, N° 1315, Juillet 2016.
145. Millet François-Xavier, "*Fédéralisme européen et identité nationale La voie du constitutionnalisme*", **Politique Européenne**, N° 53, Mars 2016.
146. Millet François-Xavier, "*Fédéralisme Européen et Identité National*", **Politique Européenne**, N° 53, Mars 2016.

147. Moghadam Reza, " *La voie de l'intégration pour l'Europe* ", **Finances et Développement** , Mars 2014.
148. Morice Alain et Rodier Claire, " *Politiques de migration et d'asile de l'Union européenne en Méditerranée*", **Confluences Méditerranée**, N° 87, Avril 2013.
149. Morokvasic Mirjana, " *Migrations en Europe : l'impact de l'élargissement à l'Est de l'Union*", **Revue internationale et stratégique**, N°50, Février 2003.
150. Mouliez-Boutang Yann, " *Repenser les politiques migratoires en Europe : un banc d'essai pour l'Europe fédérale*", **Revue internationale et stratégique**, N° 50, Février 2003.
151. Mungiu-Pippidi Alina, " *Confiner l'Europe, un jeu infini* ", **Pouvoirs** , N°106, Mars 2003.
152. Musial Stanislas, " *La Pologne et la crise migratoire en Europe*", **Population & Avenir**, N° 733, Mars 2017.
153. O'Donnell Guillermo , " *Repenser la théorie démocratique : perspectives latino-américaines*", **Revue internationale de politique comparée**, Vol 8, Février 2001.
154. Ottavy Eva et Clochard Olivier, " *Franchir les dispositifs établis par Frontex. Coopération policières transfrontalières et refoulements en mer Égée*", **Revue Européenne des Migrations Internationales**, Vol.3 N°2, 2014.
155. Paillard Christophe-Alexandre," *Vers de nouvelles guerres de l'énergie ? La crise ne résout rien*", **Géoéconomie**, N° 50, Mars 2009.
156. Painchaud Paul, " *Fédéralisme et théories de politique étrangère*", **Etudes Internationales**, Volume 5, N°1,1974.
157. Panciera Silvana et Ducoli Bruno ," *Immigration et marché du travail en Belgique : fonctions structurelles et fluctuations quantitatives de l'immigration en Belgique période 1945 -175*", **Courier Hebdomadaire du CRISP** , N° 709, Mars 1976.
158. Pélissier René, " *Portugal : trois empires perdus*", **Matériaux pour l'histoire de notre temps**, N°104, Mars 2012.
159. Pellet Sandra, " *Les transferts de technologie vers les pays en développement*", **Regards croisés sur l'économie**, N°6, Février 2009.
160. Pellistrandi Jérôme, " *Éditorial: La France, acteur stratégique ?*", **Revue Défense Nationale**, N°841, Juin 2021.
161. Pérez Ramirez et autres, " *Le principe fédéral à l'épreuve de l'histoire de l'intégration Européenne* ", **Politique Européenne**, N° 53, Mars 2016.
162. Pérez Ramírez et M Sigfrido, " *Le principe fédéral à l'épreuve de l'histoire de l'intégration européenne*", **Politique Européenne**, N° 53, Mars 2016.

163. Péridy Nicolas, " *La nouvelle politique de voisinage de l'Union européenne Une estimation des potentiels de commerce*", **Revue économique**, Vol 57, Avril 2006.
164. Piché Victor, " *Les théories migratoires contemporaines au prisme des textes fondateurs*", **Population**, Vol 68, Janvier 2013.
165. Prinson Marie-Laure, " *Union Européenne : abolition du règlement de Dublin*", **Civitas Europa**, N°45, Février 2020.
166. Pullano Teresa, " *La production d'une opinion publique dans l'espace européen Le cas du référendum grec de 2015*", **Politique européenne**, N° 54, Avril 2016.
167. Ragot Xavier, " *La crise de la Covid-19 changera-t-elle notre façon de faire de l'économie ?*", **Revue de l'OFCE**, N°166, Février 2020.
168. Reilly John, " *Energie et développement dans les pays émergents* ", **Revue d'économie du développement**, Vol 23, Mars 2015.
169. Renouard Cécile et Lado Hervé, " *Les multinationales et l'impasse du développement par la croissance*", **Étique Publique**, Vol 15, N°2, 2013.
170. Richard Yann, " *L'Union européenne et ses voisinages. Organiser la relation pour construire une région mondiale*", **Strates**, N°15, Janvier 2008.
171. Rittelmeyer Yann-Sven , " *L'institutionnalisation de la présidence du Conseil européen : entre dépendance institutionnelle et inflexions franco-allemandes* ", **Politique européenne**, N°35, Mars 2011.
172. Rora Bastos Francisco, " *Des Partis politiques au niveau européen ? Etat de lieux à la veille des élections européennes de juin 2009* ", **Études & Recherches** , N° 71 , Mais 2009.
173. Royer Ludovic, " *La Russie et la construction européenne*","", **Hérodote**, N°118, Mars 2005.
174. Ruggiw François Joseph, " *Edito N°2 sur la radicalisation* " , **Cahiers Des IFRE** , Décembre 2017.
175. Rupnik Jacques, " *De l'élargissement de l'Union à l'unification de l'Europe*", **Pouvoir**, N°106, Mars 2003
176. Sanchez José, " *Le traité établissant une constitution pour l'Europe et les clauses d'intégration nationale*", **Revue Française de droit constitutionnel**, N° 74, 2008.
177. Sanson Philippe, " *Organiser la libre circulation : le cas du détachement*", **Constructif**, N° 52, Janvier 2019.
178. Sardon Jean-Paul, " *L'Europe face au défi du déclin*", **Constructif**, N°14, Juin 2006.
179. Schoutheete Philippe, " *Conseil européen et méthode communautaire* " , **Policy Paper** , N°57, juillet 2012.

180. Schreyer Paul et Suyker Wim, "*La création de la zone euro: ses conséquences pour les statistiques économiques*", **CAHIERS STATISTIQUES**, N°2, Février 2002.
181. Sebaux Gwénola , " *La politique migratoire du 3e gouvernement Merkel en temps de crise*", **Allemagne d'aujourd'hui**, N°222, Avril 2017.
182. Sebaux Gwénola, " *Immigration, intégration : l'Allemagne sur la voie de la modernité*", **Allemagne d'aujourd'hui**, Avril 2014, N°210.
183. SIGOT Nathalie, "*Richesse et bonheur dans l'utilitarisme de Bentham*", **L'Economie Politique**, N°71, Mars 2016.
184. Simon Gildas et NOIN Daniel, " *La migration maghrébine vers l'Europ*", **Les cahiers d'Outre-Mer**, N° 99, juillet – septembre 1972.
185. Sinardet Dave, " *Territorialité et identités linguistiques en Belgique*", **Hermès La Revue**, N°51, Février 2008.
186. Slama Serge, " Immigration et libertés", **Pouvoirs**, N° 130, Mars 2009.
187. Su Romain, " *La lente agonie de l'espace Schengen*", **Constructif**, N° 52, Janvier 2019.
188. Syrota Jean, " *L'avenir du nucléaire civil*", **Politique étrangère**, Printemps 2008.
189. Tassin Etienne, " *Philosophie et politique migratoire* ", **Raison Publique**, N°21, Janvier 2017.
190. Tchen Vincent, " *La constitutionnalisation du droit des étrangers : essai de synthèse*", **Les cahiers du Conseil constitutionnel**, N° 6, Avril 2021.
191. Toma Sorana et Castagnone Eleonora , Tr par : Camille Richou , " *Quels sont les facteurs de migration multiple en Europ ? Les migrations sénégalaises entre la France, l'Italie et l'Espagne* ", **Population**, Vol 70, Janvier 2015.
192. Trépart Inès, " *La politique commerciale européenne et les pays en développement*", **Courrier hebdomadaire du CRISP**, N° 2164-2165, 2012.
193. Valluy Jérôme , " L'Europe des camps ; La mise à l'écart des étrangers ", **Cultures et Conflits** , N°57, Janvier 2005.
194. Vapné Lisa , " *L'accueil des migrants juifs en Allemagne ; un exemple de politique publique de l'identité* " , **Politique Européenne**, N°47, Janvier 2015.
195. Vayssière Bertrand, " *Europe et souveraineté La notion d'État, des penseurs classiques aux réalités actuelles*", **Vingtième Siècle. Revue d'histoire**, N° 95, Mars 2007.
196. Wihtol Catherine de Wenden, " *La géographie des migrations contemporaines*", **Regards croisés sur l'économie**, Février 2010.
197. Wihtol de Wenden Catherine, " *L'Europe, un continent d'immigration malgré lui*", **Strates, Matériaux pour la recherche en sciences sociales**, N°15, 2008.

198. Wihtol de Wenden Catherine, " *Droits politiques des Etrangers non communautaires: les cheminements de l'accès des étrangers à la citoyenneté locale*", **Migrations et Société**, N°146, Février 2013.
199. Wihtol de Wenden Catherine, " *L'intégration en France à la lumière de deux rapports récents du Haut Conseil à l'intégration*", **Hommes et Migrations**, N° 1294, Novembre 2011.
200. Wright Georgina et Vidotto Cécilia, " *La présidence française de l'Union européenne à la loupe*", **Les notes de l'institut Montagne**, décembre 2021, du site : <https://bit.ly/3rMLsXo>.
201. Yerasimos Stéphane, " *L'Europe vue de la Turquie*", **Hérodote**, N°118, Mars 2005.

ثالثا : التقارير

أ- باللغة العربية

1. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية الأمريكية لغربي آسيا ESCWA، "الابتكار والتكنولوجيا من أجل التنمية المستدامة آفاق واعدة في المنطقة العربية لعام 2030"، تقرير، بيروت: بيت الأمم المتحدة، 2019.

2. اللجنة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (إسكوا)، "التكنولوجيا من أجل التنمية المستدامة: استحداث فرص العمل اللائق وتمكين الشباب في البلدان العربية"، تقرير، بيروت: بيت الأمم المتحدة، 2018.

ب- باللغة الأجنبية

1. " *Le conseil européen et le conseil de l'UE au fil du temps* " , **Rapport** produit par le conseil de l'union européenne, Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, Juin 2016.
2. Collectif Contre L'islamophobie en France, " *Rapport 2017* " , à télécharger du site : <https://bit.ly/3oDHs9M>.
3. Conseil du commerce et du développement de l'ONU, " *La science, la technologie et l'innovation en tant que moyens de favoriser la réalisation des objectifs de développement durable* " , **Rapport**, Genève : Commission de l'investissement, des entreprises et du développement, Septembre 2017.
4. Jeanny Emmanuel, " *Comprendre le Brexit : de 1945 à aujourd'hui, quelle a été la place du Royaume –Uni en Europe ?* " , **Rapport de stage** , Faculté de droit et de sciences politiques : Université de Toulouse , Juin 2019.
5. L'organisation de coopération et de développement économique (OCED), **Mieux légiférer l'Europ, France : 2010** , France : Editions de l'OCED, 2010.

رابعاً: الوثائق القانونية

باللغة الأجنبية

1. " *Règlement établissant les critères et mécanismes de détermination de l'État membre responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des États membres par un ressortissant d'un pays tiers* ", **Journal officiel de l'Union européenne**, N° L 50/1, 25 février 2003.
2. " *Traité d'Amsterdam* ", Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997.
3. " *Traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne, le traité instituant la communauté européenne et certains actes connexes* ", Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2007
4. " *Traité sur l'Union Européenne* ", Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1992.
5. Journal officiel de l'Union Européenne, " *Chartes des droits fondamentaux de l'Union Européenne* ", Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2016.
6. Journal officiel de l'Union européenne, " *version consolidée du traité sur l'union européenne et du traité sur le fonctionnement de l'union européenne* " , Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2008.
7. Journal officiel des Communauté Européenne, 43ème année, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 2020.
8. Journal officiel des Communautés européennes, " *version consolidée du traité instituant la communauté européenne*" , Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 24-12-2002.
9. Journal officiel des Communautés européennes, N° C 254/1, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes Année 1997.
10. **Traité établissant une constitution pour l'Europe**, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2005.

خامساً: الرسائل والمذكرات الجامعية

أ- باللغة العربية

1. أوشريف ضياء الدين، "موقف الجزائر تجاه السياسات الأمنية للحلف الأطلسي والاتحاد الأوروبي في المتوسط بعد الحرب الباردة"، مذكرة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الجبلاي اليباس، 2014-2015.

2. بتقة خديجة، " السياسة الأمنية الأوروبية في مواجهة الهجرة الغير الشرعية"، مذكرة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة بسكرة، 2013-2014.
3. بلورغي نادية، " تداعيات أزمة منطقة اليورو على الشراكة الأوروبيةمتوسطة- دراسة حالة الجزائر-"، مذكرة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة محمد خيضر : قسم العلوم الاقتصادية، السنة الجامعية 2013-2014.
4. بن قو أمال، " دراسة الاتفاقيات الثنائية الفرنكومغاربية المتعلقة بهجرة اليد العاملة في ظل قواعد الحماية الدولية والأوروبية لحقوق العمال المهاجرين"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة وهران 2، السنة الجامعية 2011-2012.
5. جديد لبنه،" السوق الأوروبية المشتركة والسوق العربية المشتركة، تشابه المقدمات واختلاف النتائج"، مذكرة ماجستير غير منشورة، سوريا: جامعة تشرين، السنة الجامعية 2004-2005.
6. زراولية فوزية، " نظريات التكامل والاندماج"، مطبوعة جامعية محكمة لتحضير التأهيل الجامعي (غير منشورة)، الجزائر: جامعة الصديق بن يحيى -جيجل-، السنة الجامعية 2017-2018.
7. سلام رشا، " مبدأ عدم الإعادة القسرية للاجئين في القانون الدولي"، أطروحة دكتوراه غير منشورة، العراق: جامعة النهرين، 2015-2016.
8. عبد القادر بلعابد، الاتجاه نحو العنف وعلاقته بالاغتراب لدى الشباب في ضوء متغيري الثقافة والجنس"، رسالة دكتوراه غير منشورة، جامعة وهران: قسم علم النفس وعلوم التربية، 2013-2014.
9. عبد القادر حمزة، " ترشيد السياسة العامة للتشغيل في الجزائر"، مذكرة ماجستير غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر 3، السنة الجامعية 2013-2014.
10. عديلة محمد الطاهر،" تطور الحقل النظري للعلاقات الدولية: دراسة في المنطلقات والأسس": أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة باتنة: قسم العلوم السياسية، السنة الجامعية 2014-2015
11. فكاني بلال، " تأثير الاختلافات السوسيوثقافية على اندماج الجالية المسلمة في كل من فرنسا وبؤيطانيا.(2001-2018)" ، أطروحة دكتوراه غير منشورة، الجزائر: جامعة الجزائر 3، 2018-2019.
12. قرقاح ابتسام، " دور الفواعل الغير رسمية في صنع السياسة العامة في الجزائر"، مذكرة ماجستير غير منشورة، الجزائر : جامعة الحاج لخضر - باتنة -، السنة الجامعية 2010-2011.

13. منصر جمال، " الدراسات المستقبلية: ماهيتها ومناهجها"، مطبوعة جامعية مقدمة لطلبة العلاقات الدولية والدراسات الأمنية، الجزائر : جامعة قالمة، 2014-2015.

ب. باللغة الأجنبية

1. Biava Alessia, " *L'Union européenne, acteur global ? Potentialités et limites de la PESC et de la PESD*", **Thèse de doctorat**, Université de Genève : L'institut européen, Année universitaire 2005-2006.
2. Cherribi Ossama, " *Imams d'Amsterdam : à travers l'exemple des imams de la diaspora marocaine*", **Thèse de doctorat**, Pays-Bas : Université d'Amsterdam, 2000-2001.
3. Haroche Pierre, " *Théorie réaliste de l'intégration européenne : les conditions de la transformation d'un système international en système interne*", **Thèse de doctorat**, France : Université de Paris1 –Panthéon Sorbonne -, Année universitaire 2013-2014.
4. Incorvaia Delphine, " *L'Etymologie ou la « Caverne aux Mots » d'Ali Baba de l'intérêt de l'étymologie pour les enfants ayant un retard de langage*", **Mémoire présenté pour l'obtention du Certificat de capacité d'Orthophoniste**, France : L'université de Nice : Faculté de médecine, année universitaire 2010-2011.
5. Millet François-Xavier, " *L'Union européenne et l'identité constitutionnelle des Etats membres*", **Thèse de doctorat**, Italie : Institut universitaire européen, Année universitaire : 2011-2012.
6. Muamba Pierre, " *Rôle du haut commissariat des nations unies pour les réfugiés dans la gestion de la situation des réfugiés: Le cas du Bénin*", **Maîtrise en sociologie**, Vu du site : <https://bit.ly/3rISWtN>.
7. Ongono Pomme Alexandra, " *L'évolution des relations entre l'Union européenne et le conseil de l'Europe : entre coopération et concurrence (1948- 2014)*", **Thèse de doctorat**, France : Université de Strasbourg, Année universitaire 2019-2020.

سادسا: أعمال الندوات والملتقيات

باللغة الأجنبية

1. Gouez Aziliz, " *Le débat sur l'identité européenne : mise en perspective historique*", intervention présenté au séminaire : **La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union**, Organisé par : L'institut Delors, France, 24 novembre 2005.
2. Padoa - Schioppa Tommaso, " *Avant propos sur la question de l'identité européenne* ", intervention présenté au séminaire : **La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union**, Organisé par : L'institut Delors, France, 24 novembre 2005.

3. Rora Bastos Francisco, " *Les partis politiques au niveau européen et l'élection du Parlement européen. Réflexions autour de la notion de « démocratie européenne »* " , **Communication au Colloque: Le lien électoral au Parlement européen** , Université de Strasbourg , 19-20 novembre 2009.
4. Varinois Dominique, " *Géographie des islams en Europ* " , Intervention présenté à l' **Université d'été « Europe et islam, islams d'Europe »**, France : Eduscol (Ministère de l'éducation nationale), 16-12-2017.

سابعا: المواقع الالكترونية

أ - باللغة العربية

1. " الإعلان العالمي لحقوق الإنسان"، من الموقع: <https://bit.ly/3aSjNgR> .
2. بكر علي بشار، " التحليل الاستراتيجي للبيئة والعوامل المؤثرة على صانع القرار"، **الحوار المتمدن**، من الموقع : <https://bit.ly/3uPDfD2> .
3. بن عنتر عبد النور، "مغازي وأهداف توسيع الاتحاد الأوروبي"، من الموقع : <https://bit.ly/3c6U57F>
4. بيشوى رمزي، " معضلة الهوية.. كيف أصبحت أكبر التحديات التي تواجهها أوروبا؟" **أباء الوحدة** تجاھلوا تحديد مرجعية للاتحاد الأوروبي في الدستور الموحد منذ البداية.. و"العودة للجنور" تيار جديد يفرض نفسه بين الدعاة الجدد للوحدة"، من الموقع: <https://bit.ly/3u33ioh> .
5. صاطوري الجودي و بوالريحان فاروق، " البيئة الداخلية والخارجية وتأثيرها على جودة القرار في المؤسسة الاقتصادية"، للمزيد أنظر الموقع : <https://bit.ly/2Yw5JFL> .
6. الصمد نوار، " فجوة المصالح: دوافع الخلاف الفرنسي - الايطالي حول معركة طرابلس"، **المستقبل للأبحاث والدراسات المتقدمة**، من الموقع : <https://bit.ly/2Zdt3s2> .
7. العسومي نبيل، " التحدي الأكبر أمام الرئيس الأوكراني الجديد"، من الموقع: <https://bit.ly/3Inm2qI> .

ب - باللغة الأجنبية

1. " *Le conseil européen en bref* "، Vu du site : <https://bit.ly/3ujR8e8>.
2. " *La solidarité européenne face à l'épidémie de Covid-19* "، Vu du site : <https://bit.ly/3dkZM1R>.
3. " *Le PE après le traité de Lisbonne: un rôle plus important dans la construction de l'Europe* "، Vu du site : <https://bit.ly/3KnxzXI>.
4. " *Pandémie de COVID-19, a la une* "، Vu du site : <https://bit.ly/2FpiMQ5>

5. "*Qu'est-ce qu'un groupe politique au Parlement européen ?*" Vu du site : <https://www.elections-europeennes-2019.eu/comment-fonctionnent-les-elections>.
6. "*Réforme de l'espace Schengen : quels changements à prévoir ?*", du site : <https://bit.ly/3G5zKgt>.
7. "*Banque centrale européenne (BCE) en bref*", Vu du site : <https://bit.ly/3rbxVcm>.
8. "*Conseil européen, Conseil de l'UE, Conseil de l'Europe : comment les distinguer ?*" Vu di site : <https://bit.ly/35QEM3J>.
9. "*Cour de justice de l'union européenne, présentation général* ", Vu du site : https://curia.europa.eu/jcms/jcms/Jo2_6999/fr/.
10. "*Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) en bref* ", Vu du site : <https://bit.ly/3r9Dkk6>.
11. "*Dernières tendances en matière d'asile*", Vu du site : <https://www.easo.europa.eu/latest-asylum-trends>
12. "*Existe-t-il une politique étrangère européenne?*", du site :
13. "*Le fonctionnement de l'espace Schengen*", Vu du site: <https://bit.ly/3KnmYMC>.
14. "*Marine Le Pen: Conférence de presse contre le "Pacte pour la migration et l'asile" de la Commission européenne* " Vu du site : <https://bit.ly/3IRFIMq>.
15. "*Migration et affaires intérieures (Agences)*" Vu du site : https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/agencies_en.
16. "*Protocole relatif au statut des réfugiés*", Vu du site : <https://bit.ly/3rEoilj>.
17. "*Termes clés de la migration*", Vu du site : <https://www.iom.int/fr/termes-cles-de-la-migration>.
18. Abramowitz Michael , "*Liberté dans le monde 2018 .Démocratie en crise*" , depuis le site : <https://bit.ly/3IAkBVz>.
19. Amilhat Anne-Laure, "*Les frontières, plus proches de nous que jamais*", du site : <https://bit.ly/334BUOJ>.
20. Blanchard Emmanuel et d'autres, "*Guerre aux migrants ; Le livre noir de Ceuta et Melilla*", Vu du site : <https://bit.ly/3yJWtLI>.
21. Brack Nathalie et d'autres,"*la souveraineté européenne, une projection surtout française ?*", du site : <https://bit.ly/33K9pa5>.
22. Burgess Michael, "*Fédéralisme comparé, théorie et pratique,*" ,Vu du site : <https://bit.ly/38rteER>.
23. Commission européenne, "*Le budget à long terme 2021-2027 de l'UE et NextGenerationEU:faits et chiffres*", depuis le site :
24. D'Altoe Laurent, "*Extrême droite : l'éternel retour ?*", Vu du site ; <https://bit.ly/3f1MbPo>.
25. Daniel Justine,"*Le président du Conseil européen:rôle et nomination*", Vu du site : <https://bit.ly/3xcgso7b>.

26. De Fournas Marie, " *Pologne : Quels enjeux politiques se jouent à la frontière bélarusse, où sont bloqués des milliers de migrants ?*", du site : <https://bit.ly/3Io0avC>
27. Eisemann **Pierre Michel** , " *Accords et traités internationaux* ", Vu du site : <https://bit.ly/3jdzXo6> .
28. Faure Agnès, " *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC)*", du site : <https://bit.ly/3boG9Wq>
29. GABELLINI Marco, " *Naissance de l'Union Européenne et chronologie de l'intégration* ", Vu du site : <https://bit.ly/3dfwXIK>.
30. Gouëset Catherine , " *Chronologie de l'Union européenne (1951-2010)*", vu du site : <https://bit.ly/3r315dR>.
31. Guibert Martine, " *Amérique latine : intégration régionale et mondialisation* ", intervention présenté pour la journée d'études sur : l'Amérique Latine, téléchargé sur : <http://cafe-geo.net/cafes-geo-toulouse/>.
32. Hervé Virginie, " *Le président du conseil européen est –il élu à la manière d'un empereur germanique?*", Vu du site : <https://bit.ly/3jf08uv>.
33. Hoffner Anne-Bénédicte, " *À Chypre, l'arrivée de migrants libanais inquiète*", du site : <https://bit.ly/3qxqWJU>.
<https://bit.ly/3CrNuR2>.
<https://bit.ly/3do0PyU>.
<https://bit.ly/3quh0AJ>.
<https://ec.europa.eu/eurostat/fr/news/news-releases>.
34. L'agence France presse, " *Migrants à la frontière polonaise : le conflit entre l'UE et la Biélorussie en sept actes* ", du site :
35. L'Office de statistique de l'Union européenne, " *Janvier 2019, Le taux de chômage à 7,8% dans la zone euro*", **Communiqué de presse**, Bruxelles, Mars 2019, Vu du site :
36. Lastennet Jules, " *La Communauté économique européenne*", Vu du site: <https://bit.ly/3x6cQnt>.
37. Ledroit Valentin , " *Instrument d'aide de préadhésion – IAP-*", du site : <https://bit.ly/3wRmSXx>.
38. Lequeux Vincent, " *La politique européenne de voisinage*", du site : <https://bit.ly/34eypGn>.
39. Lequeux Vincent, " *Le droit de l'Union européenne*", vu du site : <https://bit.ly/3Kg3Rnu>.
40. *L'utilisation de l'euro*", Vu du site : <https://www.ecb.europa.eu/euro/intro/html/index.fr.html>.
41. Ntoni Deodato, " *Il est temps de réformer les institutions européennes*", du site : <https://bit.ly/3KU9dFG>.

42. Pagot Julie , " *Le néo-fonctionnalisme : méthode d'action et paradigme scientifique*", vu du site : <https://bit.ly/3uhOvJQ>.
43. Pleurot Huot, " *L'élargissement de l'Union Européenne, Un défi à relever* ", du site : <https://bit.ly/3FQcfrp>.
44. *Qu'est-ce que l'Agence européenne de garde-frontières et de garde-côtes (Frontex) ?*", Vu du site : <https://bit.ly/3gxnIYB>.
45. Rapport sur : " l'intégration régionale et le développement humain en Afrique", téléchargé sur : <http://www.hdr.undp.org/>.
46. Simon Edouard, " *La « souveraineté européenne » : un projet français pour l'Europe ?*", du site : <https://bit.ly/3G3eOGj>.
47. Théron Julien, " *Les élections européennes, révélatrices de l'unification et des transformations politiques du continent*", Vu du site : <https://bit.ly/33ZzjmH>
48. Vaurillon Julien," *Frontière Pologne/Bielorussie: crise migratoire, humanitaire et diplomatique... on vous explique tout*", du site : <https://bit.ly/31wdfIE>.

الفهرس

الفهرس

	كلمة شكر
	إهداء
	قائمة المختصرات
1	مقدمة.....
	الفصل الأول: الهجرة واللجوء في ظل تطور بناء الاتحاد الأوروبي
12	المبحث الأول: نشأة الإتحاد الأوروبي، مدخل مفاهيمي.....
13	المطلب الأول:مدخل نظري لتفسير عملية التكامل والاندماج الأوروبي.....
24	المطلب الثاني: التطور الكرونولوجي للبناء الأوروبي، أي مسار؟.....
44	المطلب الثالث:المؤسسات الرئيسية للاتحاد الأوروبي ونمط صناعة القرار، أي تنظيم؟.
72	المبحث الثاني:السياسة الأوروبية للهجرة؛ دراسة في المفهوم، الواقع، والآليات.....
72	المطلب الأول: ماهية الهجرة.....
82	المطلب الثاني: واقع الهجرة في وإلى أوروبا، التطور والإشكاليات.....
94	المطلب الثالث: المنظومة القانونية والعملية للهجرة داخل الاتحاد الأوروبي، أي سياسة؟....
110	المبحث الثالث: السياسة الأوروبية للجوء؛ دراسة في المفهوم والآليات المنظمة.....
110	المطلب الأول: ماهية اللجوء.....
117	المطلب الثاني: المنظور الأوروبي تجاه اللجوء؛ استقبال وحماية أم مراقبة وانتقاء؟.....
122	المطلب الثالث: الآلية الأوروبية للجوء؛ أي تنظيم وأي سياسة؟.....
142	خلاصة الفصل.....
	الفصل الثاني: تسيير الاتحاد الأوروبي لملف الهجرة واللجوء في ظل المتغيرات الداخلية والإقليمية الراهنة
	المبحث الأول: العلاقات البينية للدول الأعضاء مع المؤسسات الأوروبية في مجال الهجرة واللجوء، تكامل أم جفاء؟.....
145	المطلب الأول: علاقات الدولة الوطنية - المجتمع في أوروبا ودورها في توزيع القيم.....

159	المطلب الثاني: التعامل الوطني مع الهجرة واللجوء، دراسة مقارنة بين عدد من دول الوصول الأول ودول المقصد.....
178	المطلب الثالث: صلاحيات محكمة العدل والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في مجال الهجرة واللجوء.....
186	المبحث الثاني: تأثير البيئة الخارجية على توحيد سياسات الهجرة واللجوء بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.....
186	المطلب الأول: دور العامل الخارجي في بناء السياسات العامة للوحدات السياسية.....
189	المطلب الثاني: العلاقات الخارجية للدول الأعضاء، عرقلة للتوجه الوجودي الأوروبي في مجال الهجرة واللجوء.....
203	المطلب الثالث: سياسة خارجية موحدة للاتحاد الأوروبي لتسيير البعد الخارجي للهجرة واللجوء؟.....
209	المبحث الثالث: توسع الإتحاد الأوروبي، اختلال للتوازن من أجل بناء سياسة أوروبية موحدة للهجرة واللجوء؟.....
209	المطلب الأول: المرافقة السياسية والاقتصادية للدول المنضمة والمرشحة للانضمام.....
215	المطلب الثاني: إعادة رسم الحدود الداخلية، نحو مشهد آخر للهجرة واللجوء وللسياسات الفوق قومية.....
232	خلاصة الفصل.....
2050-2020	الفصل الثالث: دراسة مستقبلية لتطور السياسة الأوروبية للهجرة واللجوء
235	المبحث الأول: مستقبل حركة وتنقل الأشخاص إلى / داخل الاتحاد الأوروبي.....
235	المطلب الأول: الدراسات المستقبلية، المفهوم، المنهج، وبناء النتائج.....
242	المطلب الثاني: العوامل السببية للهجرة واللجوء، إلى أين؟.....
260	المطلب الثالث: مراجعة اتفاقية شنغن للتنقل الحر الأوروبي، حدود النجاح وعوامل الفشل....
265	المبحث الثاني: مشروع الفيدرالية، محددات جديدة للسياسة الأوروبية للهجرة واللجوء.....
265	المطلب الأول: نحو فيدرالية أوروبية، الإمكانيات والعوائق.....
276	المطلب الثاني: الإصلاح المؤسسي الأوروبي، نحو إعادة توزيع الصلاحيات والاختصاصات.

284	المبحث الثالث: مراجعة سياسات الهجرة واللجوء في إطار سياسة أوروبية كبرى وجديدة للجوار.....
284	المطلب الأول: السياسة الأوروبية للجوار، المفهوم والتطور.....
290	المطلب الثاني: مسألة نقل التكنولوجيا كآلية للتنمية في الدول مصدر الهجرة واللجوء.....
301	المطلب الثالث: قضايا الديمقراطية وحقوق الإنسان، نحو ضرورة إعادة تغيير الاستراتيجيات..
307	خلاصة الفصل.....
309	الخاتمة.....
316	قائمة المصادر والمراجع.....
342	الفهرس.....

المخلص:

الإتحاد الأوروبي تجسيد لتحول في القناعات لدى النخب والمجتمعات الأوروبية، التي رأت في ضرورة تجاوز السيادة لتحقيق السلم والاستقرار؛ فمنذ ظهور أولى المحاولات للتعاون الاقتصادي الفوق القومي بين عدد من دول أوروبا الغربية، لا يزال الإتحاد الأوروبي يعمل على توحيد السياسات في جميع القطاعات حتى يصل لمرحلة الاندماج الكامل وبناء الدولة الفيدرالية التي تحتوي جميع السيادة المحلية.

ملف الهجرة واللجوء داخل الإتحاد الأوروبي هو كذلك يعد مصدرا لعدم إتفاق بين دوله الأعضاء نتيجة عديد الأسباب التي ترتبط أساسا بالطبيعة المركبة للمجتمعات الأوروبية، هاته الأخيرة لها قيم وثقافة خاصة بها، وتصورات محلية لطبيعة العقد الاجتماعي الذي يربط الأفراد داخل الدولة الواحدة؛ فالقضايا التي تتصل بوجود "العنصر الأجنبي" نادرا ما تكون تتفق عليها المجتمعات.

الكلمات المفتاحية : التكامل الأوروبي، الإتحاد الأوروبي، الهجرة واللجوء، السياسة الأوروبية للهجرة واللجوء، التبادل الحر وحرية التنقل، الإندماج والهوية، الدولة القومية والسيادة، السياسة الخارجية والأمن المشترك للإتحاد الأوروبي.

Résumé :

L'Union Européenne est l'incarnation d'un basculement de convictions auprès l'élite et les sociétés européennes, qui ont considéré que la transcendance de la souveraineté est le seul moyen d'établir la paix et la stabilité. Or, depuis la naissance des premiers essais de la coopération économique supranationale entre un ensemble d'états de l'Europe de l'ouest, l'Union Européenne travaille encore pour unifier les politiques dans tous les secteurs afin d'arriver à l'intégrité total qui mène vers la constitution de l'état fédéral.

Le dossier de l'immigration et d'asile lui aussi reste aujourd'hui une source de désaccord entre les états membres de l'union européenne, pour de nombreuses raisons qui sont principalement liées à la nature complexe des sociétés européennes ; ces dernières, possèdent des normes, cultures, mœurs, et un contrat social purement local, qui fait de " la personne étrangère " un élément déclencheur de querelles sociétaux .

Mots clés : L'intégration européenne, L'union européenne, l'immigration et l'asile, la politique européenne de l'immigration et de l'asile, le libre échange et la liberté de circulation, l'intégration et l'identité, l'état nation et la souveraineté, Politique extérieure et sécurité commune de l'Union Européenne

Abstract :

The European Union is the embodiment of a shift in the convictions of European elites and societies, which saw the necessity of transcending sovereignty to achieve peace and stability. Since the emergence of the first attempts of supranational economic cooperation between a number of Western European countries, the European Union has been working to unify policies in all sectors until it reaches the stage of full integration and building a federal state that contains all local sovereignties.

The migration and asylum file within the European Union is also a source of disagreement between its member states as a result of many reasons that are mainly related to the complex nature of European societies, these latter have their own values and culture, and local perceptions of the nature of the social contract that binds individuals within one state; Issues related to the existence of the "foreign element" are rarely elements that societies agree on.

Key words : *European integration, European Union, immigration and asylum, European immigration and asylum policy, free trade and movement, integration and identity, nation state and sovereignty, common foreign and security policy of the European Union.*