



CODESRIA



CODESRIA

13

عموم

Assemblée générale

General Assembly

Assembleia Geral

الجمع العام الثالث عشر

L'Afrique et les défis du XXIème siècle
Africa and the Challenges of the Twenty First Century
A África e os desafios do Século XXI

إفريقيا وتحديات القرن الواحد والعشرين

VERSION PROVISOIRE
NE PAS CITER

التعاون بين إفريقيا والاتحاد الأوروبي
في مجال الهجرة

Abdelmouneim Elgueddari

5 - 9 / 12 / 2011

Rabat Maroc / Morocco

تعتبر الهجرة من أهم المواضيع التي أصبحت تطرح على جدول المفاوضات التي تجمع إفريقيا والاتحاد الأوروبي، فمنذ انطلاق أول مؤتمر على مستوى القمة بين الطرفين في سنة 2000⁽¹⁾ أصبحت الهجرة تشكل مجالا من المجالات ذات "المصلحة المشتركة".

وأدى هذا الاهتمام على المستوى القاري إلى تنامي ظاهرة تقنين الهجرة والتحكم في آليات دخول إقامة الأجانب فوق تراب الدول الأوروبية والإفريقية. إذ لا يمكن إغفال الدور الذي تقوم به الجاليات المهاجرة في التأثير على السياسات الاقتصادية وبصفة خاصة سياسة ولوج سوق الشغل. كما أن وجود فوق التراب الأوروبي لأعداد مهمة من المهاجرين الأفارقة أصبح يطرح عدة تساؤلات فيما يتعلق بالمعاملة الوطنية والوضعية القانونية للعمال وأفراد عائلاتهم. وكانت لتداعيات حرية تنقل الأشخاص داخل المجموعة الأوروبية من جهة أخرى آثارا سلبية على دخول تراب الدول الأعضاء في اتجاه تشديد الرقابة على الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي ومحاربة كل أشكال الهجرة غير الشرعية لدخول تراب الاتحاد الأوروبي، وكذلك الشروط الضيقة المفروضة على هؤلاء للحصول على التأشيرة الموحدة (شنغن).

ولمقاربة القضايا التي تطرحها الهجرة بين الاتحاد الأوروبي وإفريقيا هناك مستويين للتحليل، المستوى الأول يعتمد على العلاقات القائمة بين الطرفين. ويمكن رصد هذا المعطى من خلال الاتفاقيات الثنائية أو المتعددة الأطراف التي تطرقت إلى إشكالية الهجرة. أما المستوى الثاني فيعتمد على البناء الأوروبي الداخلي الذي من بين نتائجه الاتجاه نحو سياسة هجرة موحدة تتخذ فيها القرارات على صعيد القانون الجماعي.

أولا- على المستوى القانوني:

داخل هذا الإطار يمكن التمييز بين اتفاقيات التعاون المبرمة بين الاتحاد الأوروبي والدول الإفريقية من جهة، ومن جهة أخرى مؤتمرات القمة التي تجمع دوريا بين الطرفين.

1- الاتفاقيات الدولية:

إذا كانت العلاقات بين الاتحاد الأوروبي والدول الإفريقية قد مرت بمراحل عدة جسدت مستوى الترابط الكائن بين الطرفين، فإنه يمكن القول بأن العلاقات القائمة مع إفريقيا الشمالية ستشهد اهتماما بإشكالية الهجرة منذ اتفاقيات التعاون المبرمة مع الدول المغربية الثلاث في أواسط السبعينيات من القرن الماضي⁽²⁾. ومع اتفاقيات الشراكة الأوروبيةمتوسطة المبرمة في أواسط التسعينيات ستترسخ مسألة الهجرة في إطار التعاون الاجتماعي والثقافي⁽³⁾. إن مقاربة الهجرة في اتفاقيات الشراكة الأوروبيةمتوسطة ستعتمد أساسا على حماية حقوق العمال المغاربة وتمتعهم بمبدأ عدم التمييز في المجالات الاجتماعية.

وسيعمل الاجتهاد القضائي لمحكمة العدل للجماعات الأوروبية على تأكيد مبدأ عدم التمييز من خلال قضايا عرضت على أنظار قضاة هذه المحكمة.

(1) مؤتمر القاهرة بمصر سنة 2000 القمة الثانية بين الاتحاد الأوروبي وإفريقيا انعقدت في لشبونة 8 و9 دجنبر 2007 في حين انعقدت القمة الثالثة في طرابلس بليبيا يومي 29 و30 نونبر 2010.

(2) اتفاقية التعاون مع المغرب: JOCE, n° L 264 du 27 septembre 1978, p 1

تونس: JOCE, n° L 265 du 27 septembre 1978, p 1

الجزائر: JOCE, n° L 263 du 27 septembre, p 1

(3) اتفاقية الشراكة الأوروبيةمتوسطة بين المغرب والاتحاد الأوروبي الموقعة في 26 فبراير 1996، JOCE, n° L 70 du 18 mars 2000, p 1 تونس في 17 يوليوز 1995، JOCE, n° L 97 du 30 mai 1998، الجزائر في 22 أبريل 2002، JOCE, n° L 265 du 10 octobre 2005.

ففي قضية "بهية قصير" كان على المحكمة أن تجيب على السؤال التالي: "هل يحق لدولة عضو داخل الاتحاد الأوروبي أن ترفض، بسبب الانتماء الجنسي، التمتع بحق اجتماعي... لأطفال عامل مغربي أبرمت دولته مع الاتحاد الأوروبي اتفاقية تعاون تتضمن في مجال الضمان الاجتماعي، شرط المعاملة بالمثل لفائدة العمال المهاجرين وأفراد عائلاتهم المقيمين معهم في الدولة المضيفة؟"⁽¹⁾. للإجابة على هذا السؤال ستبحث المحكمة في بنود اتفاقية التعاون المبرمة بين المغرب والمجموعة الأوروبية ومدى توفرها على قوة الأثر المباشر للقواعد القانونية: "تعتبر المقتضيات القانونية للاتفاقيات المبرمة بين المجموعة والدول الغير، ذات تطبيق مباشر عندما تتوفر مصطلحاتها وموضوعها وطبيعتها على التزام صريح ودقيق وغير مشروط لتنفيذه باتخاذ تدابير لاحقة".

والملاحظ هنا، أن الاتفاق المبرم مع المغرب يكرس في مصطلحات واضحة، دقيقة وغير مشروطة، مبدأ عدم التمييز بحسب الجنسية، العمال المغاربة وأفراد عائلاتهم المقيمين معهم في مجالات الضمان الاجتماعي، وهكذا يكرس الاتفاق المبرم مع المغرب في ميدان الضمان الاجتماعي، مبدأ قابلاً لتنظيم الوضعية القانونية للأشخاص الطبيعيين.

فيما يتعلق بموضوع وطبيعة الاتفاق المبرم بين المغرب والمجموعة الأوروبية، فإن المحكمة لاحظت بأن هذا الأخير "يهدف أساساً إلى تحقيق التنمية الاقتصادية للمغرب ويكتفي بإقامة تعاون بين الطرفين دون إمكانية الانضمام إلى الجماعة الأوروبية". ومع ذلك فإن هذا الهدف لا يتناقض مع التطبيق المباشر لبعض مقتضياته⁽²⁾.

إن الاعتراف بالأثر المباشر لاتفاقية الشراكة المبرمة بين الاتحاد الأوروبي والمغرب يعتبر في حد ذاته انتصاراً كبيراً في مجال لا تزال الدول الأعضاء حريصة على بقاءه داخل اختصاصاتها السيدة، كما أن التركيز القضائي لمبدأ عدم التمييز يعد مكسباً يعتد به في الدفاع عن حقوق العمال المهاجرين وأفراد عائلاتهم المقيمين معهم.

في نفس السياق، فإن المحكمة في منطوق حكمها ستعتبر بأن العمال الذين يستوفون لجميع الشروط التي تفرضها التشريعات الوطنية في مجال الضمان الاجتماعي، يجب أن يستفيدون قطعاً منى تلك الخدمات، بغض النظر عن جنسيتهم⁽³⁾.

إن اتفاقية الشراكة بين الاتحاد الأوروبي والمغرب توجب احترام مبدأ عدم التمييز بحسب الجنسية في مجالات الضمان الاجتماعي، وعليه فإن هذا الاتفاق يجب أن يُقرأ أو يُفهم على ضوء هذا المبدأ. إن ذلك يعني بعبارة أخرى، كما جاء في قضية "حلوزي شوحو" أن الأشخاص المعنيين بالمقتضيات القانونية للاتفاقيات الشراكة "يجب أن يعاملوا كما لو أنهم كانوا مواطني الدول الأعضاء المعنية"⁽⁴⁾.

إن أهمية الأحكام القضائية الخاصة بتفسير البنود المتعلقة بالهجرة والمضمنة في اتفاقية الشراكة المبرمة مع المغرب، تكمن في الآثار القانونية الإيجابية التي ستخلفها بالنسبة لباقي الاتفاقيات التي تربط أوروبا بالدول الغير.

في هذا الإطار، ستتاح الفرصة من جديد لمحكمة العدل للجماعات الأوروبية لتفسير البنود الاجتماعية للاتفاقية المبرمة مع الجزائر إذ أنه في قضية "زليخة كريد"⁽⁵⁾ سنكرس المحكمة نفس النهج الذي اعتمده في تفسير اتفاقية التعاون المبرمة مع المغرب معتبرة أن الاتفاق المبرم مع الجزائر مشابه في مصطلحاته وموضوعه وطبيعته للاتفاق المبرم مع المغرب وبالتالي وجب التصريح بتمتع العمال الجزائريين بمبدأ عدم التمييز الذي تتضمنه المقتضيات الاجتماعية لاتفاقية التعاون مع الجزائر.

إن تكريس مبدأ عدم التمييز سيكون له إذن "أثر إشعاعي" بالنسبة لباقي الاتفاقيات المبرمة بين الاتحاد الأوروبي والدول الغير سواء تواجدت في إفريقيا الشمالية أو في باقي أنحاء القارة الإفريقية.

بهذا الخصوص، فإن الاتفاق المبرم بين الاتحاد الأوروبي ومجموعة دول إفريقيا، كرابيبي والهادي يتضمن في مادته الثالثة عشر فصلاً كاملاً حول الهجرة. وتشير الفقرة 3 من هذه المادة إلى مبدأ عدم التمييز بعبارة شبيهة باتفاقية الشراكة المبرمة مع

(1) محكمة العدل للجماعات الأوروبية قضية C-58/93، المكتب الوطني للشغل ضد بهية قصير حكم 31 يناير 1991، Rec. 1991, p I 199

(2) محكمة العدل للجماعات الأوروبية Rec 1991, p 226

(3) محكمة العدل للجماعات الأوروبية Rec 1991, p 228

(4) قضية 126/95 حلوزي شوحو ضد صندوق الضمان الاجتماعي الهولندي، حكم 3 أكتوبر 1996، Rec 1996, p 4832

(5) قضية C.103/94 زليخة كريد ضد الصندوق الوطني لتقاعد العمال الأجيرين حكم 5 أبريل 1995، Rec 1995 p I 719

المغرب، مما يتحتم معه تمديد التفسير الذي قدمته المحكمة الأوروبية بخصوص وضعية العمال المغاربة إلى باقي العمال الأفارقة وأفراد عائلاتهم⁽¹⁾.

إن مدى المقتضيات القانونية للاتفاقيات المبرمة بين الاتحاد الأوروبي وإفريقيا يجب أن تقرأ على ضوء هدف تحقيق التنمية، إذ أنه عبر تعاون اقتصادي، صناعي تجاري ومالي، تسعى الجماعة الأوروبية إلى تنمية الدول الأصل، وبالتالي تحاول المساهمة في التخفيف على الأمد المتوسط والبعيد من حدة الهجرة.

وعلى هذا الأساس، فإن المقتضيات الاجتماعية للاتفاقيات المبرمة بين أوروبا وإفريقيا تهدف فقط حماية حقوق العمال الذين يشتغلون ويقيمون بصفة قانونية فوق تراب الدول الأعضاء، إن هدف هذه الاتفاقيات ليس تحقيق حرية تنقل الأشخاص بل فقط تحقيق تنمية الدول الإفريقية.

إن العلاقة بين الهجرة والتنمية يتم في هذا الإطار عبر المساهمة في مسلسل نمو من شأنه أن يرفع من مستوى عيش السكان الأفارقة وبالتالي التخفيف من العنف والحروب والأسباب التي تؤدي إلى الهجرة.

ومن هنا، نقف في برامج الاتحاد الأوروبي على مشاريع خاصة تهم تمويل عمليات في مناطق ذات ضغط مرتفع للهجرة، والمساهمة أيضا في عودة العمال واندماجهم في الحياة الاقتصادية في بلدانهم الأصلية.

أعطت في هذا السياق الندوة الوزارية الأوروبية حول الهجرة والتنمية دفعة نوعية للتعاون بين ستين دولة إفريقية وأوروبية في مجالات الهجرة، وأسفرت هذه الندوة على برنامج عمل يربط بين هدف تحقيق التنمية والحد من الهجرة غير الشرعية⁽²⁾.

بالطبع، إن المساعدات الأوروبية تعد عاملا مهما لتحقيق النمو في القارة الإفريقية وتساهم في الحد من أسباب الهجرة، إلا أن عملية التنمية بطبيعتها لا يمكن أن تكون إلا صادرة عن الذات. فالنتيجة تظل رهينة بالدول الإفريقية نفسها وبمدى قدرتها على وضع برامج استراتيجية للتنمية تمكنها من الاحتفاظ بساكنتها وعدم الدفع بها نحو المغامرة في الهجرة غير الشرعية.

2- سياسة الهجرة الأوروبية:

في إطار بناء سياسات أوروبية مندمجة يسعى الاتحاد الأوروبي إلى خلق سياسة هجرة موحدة، تشكل إطارا قانونيا للدول الأعضاء لمعالجة قضايا الهجرة، بصفة عامة والهجرة الإفريقية بصفة خاصة، ويمكن حصر التوجهات العامة لسياسة الهجرة الأوروبية في إطار عنصرين اثنين: التحكم في هجرة اليد العاملة وإدماج العمال المهاجرين الذين يقيمون بصفة قانونية داخل الدول الأعضاء.

إن الهدف الأول يرمي إلى اتخاذ تدابير ضيقة للدخول والإقامة داخل الدول الأعضاء، ومعايير قاسية لمنح التأشيرات والتجمع العائلي وكذلك محاربة الهجرة غير الشرعية⁽³⁾، أما الهدف الثاني فإنه يرمي إلى تحديد حقوق المواطنين الأفارقة القاطنين بصفة شرعية فوق تراب الدول الأعضاء⁽⁴⁾.

إن دخول قضايا الهجرة إلى المجال التشريعي الأوروبي منذ اتفاقية ماستريخت ستعرف قفزة نوعية مع دخول اتفاقية لشبونة حيز التطبيق في فاتح دجنبر 2009، فهذا "الدستور" الأوروبي الجديد حدد في مواد 62 إلى 63 أهداف وآليات اتخاذ القرار في قضايا الهجرة، ويمكن قراءة البنود الخاصة بالهجرة على ضوء تحقيق هدف أوروبي محض وهو تحقيق حرية تنقل الأشخاص داخل أوروبا أو بعبارة أخرى فإن التطرق إلى مسألة الهجرة هي نتيجة طبيعية لخلق فضاء أوروبي للحرية والسلم والعدالة، ومن هنا يمكن

(1) اتفاقية الشراكة بين أعضاء مجموعة دول إفريقيا، الكاريبي والهادي من جهة، والمجموعة الأوروبية ودولها الأعضاء، من جهة أخرى الموقعة في كوتونو، بنين يوم 23 يونيو 2000.

(2) الندوة الوزارية الأوروبية حول الهجرة والتنمية المنعقدة في الرباط في الفترة 10 و 11 يوليوز 2006، وكذلك مستنتجات اجتماع التتبع المنعقد في مدريد يوم 21 يونيو 2007.

(3) أنظر بهذا الخصوص التوجيهات الأمرة للمجلس الأوروبي:

- التوجيه رقم 2003/86 الصادر في 22 شتنبر 2003 حول التجمع العائلي.

- التوجيه رقم 2003/109 الصادر في 25 نونبر 2003 حول وضعية مواطني الدول الغير المقيمين منذ مدة طويلة.

- التوجيه رقم 2002/90 الصادر في 28 نونبر 2002 المحدد للدخول والعبور والإقامة غير الشرعية.

(4) أنظر التوجيه رقم 2000/43 الصادر عن المجلس الأوروبي في 29 يونيو 2000 الخاص بتطبيق مبدأ المساواة بين الأشخاص دون تمييز بحسب العرق أو الأصول الإثنية، كذلك مستنتجات المجلس الوزاري للعدالة والشؤون الداخلية الصادرة في 19 نونبر 2004 حول سياسة إدماج المهاجرين داخل الاتحاد الأوروبي.

فهم السياسات الأوروبية التي تصب في مجرى إحكام الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي لضمان حرية تنقل الأشخاص داخل الفضاء الأوروبي وبالتالي محاربة الهجرة غير الشرعية التي من شأنها أن تهدد أمن واستقرار البناء الداخلي الأوروبي، وقد أعطيت في هذا الإطار صلاحيات واختصاصات واسعة للمؤسسات الجماعية (المجلس، اللجنة والبرلمان الأوروبي) وكذلك اعتماد تقنيات قانونية ملزمة (القرار المشترك بين المجلس والبرلمان) لاتخاذ قرارات ملزمة في ميادين الهجرة وبصفة خاصة في سبل محاربة الهجرة السرية.

إن تأثير قضايا الهجرة على علاقات التعاون بين إفريقيا وأوروبا سيدفع بالاتحاد الأوروبي إلى توضيح موقفه أكثر في إطار "الميثاق الأوروبي حول الهجرة واللجوء". إن الاتحاد الأوروبي يؤكد الميثاق في هذا السياق "لا يتوفر على الإمكانيات لاستقبال المهجرين الذين يرغبون في حياة أفضل".

إن الهجرة العشوائية يمكن أن تخل بالاندماج الاجتماعي للدول الأوروبية وعليه فإن تنظيم الهجرة يجب أن يأخذ بعين الاعتبار قدرات الدول الأوروبية على مستوى سوق الشغل، السكن، الخدمات الصحية، المدرسية والاجتماعية وحماية المهاجرين ضد خطر الاستغلال من طرف الشبكات الإجرامية.

من ناحية أخرى، فإن أهمية الموضوع بالنسبة للسياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي تبرز من خلال استراتيجية "المقترح الشمولي للهجرة" التي أقرها المجلس الأوروبي في دجنبر 2005. ويقوم هذا المقترح الجديد على أساس أن مسألة الهجرة "تعد من ضمن قضايا العلاقات الخارجية للاتحاد وأن تدبير منسجم وفعال للهجرة ينبغي أن يكون شاملا ويعالج في ذات الوقت تنظيم الهجرة الشرعية ومحاربة الهجرة غير الشرعية كوسائل تساهم في الربط بين الهجرة والتنمية"⁽¹⁾.

وستظهر في هذا الإطار وسائل عديدة لتنظيم الهجرة الشرعية مثل الهجرة المحورية أو الشراكة من أجل التنقل، ويعتمد هذا المقترح على شراكات تأخذ بعين الاعتبار التزامات الدول الإفريقية والدول الأوروبية من أجل تسهيل حرية تنقل الأشخاص في إطار شرعي وفي كلا الاتجاهين وبهم الأمر هنا بالدرجة الأولى الهجرة المحورية للأشخاص الأجانب المقيمين فوق تراب الاتحاد الأوروبي من جهة، ومن جهة أخرى الهجرة المحورية للأشخاص القاطنين في الدول الإفريقية.

وفي هذا الإطار يقع على عاتق الدول الإفريقية محاربة الهجرة غير الشرعية عبر الالتزام بإعادة قبول رعاياها والتعاون لتحديد هويتهم، القيام كذلك بمبادرات لتحسيس المواطنين بخطر الهجرة السرية عبر حملات إعلامية خاصة، المساهمة أيضا في تحسين مراقبة الحدود بتعاون مع الدول الأوروبية أو الوكالة الأوروبية لمراقبة الحدود الخارجية الأوروبية (FRONTEX)⁽²⁾.

وتجدر الإشارة هنا إلى أن اتفاقية كوتونو بين الاتحاد الأوروبي ودول مجموعة إفريقيا كرايبي والهادي تحتوي على شرط إطار يلزم هذه الدول الأخيرة بإعادة قبول رعاياها الذين دخلوا بطريقة غير شرعية إلى أوروبا.

إن هدف سياسة الهجرة الأوروبية سواء تعلق الأمر بالقانون التأسيسي (معاهدة لشبونة) أو بالقانون الفرعي (الأعمال المنفردة للمؤسسات الأوروبية) يعكس في واقع الأمر بناء أوروبي مغلق على نفسه ويعطي لأوروبا صورة قلعة محصنة ضد أي هجرة غير مرغوب فيها.

إلا أن هذا الواقع لا يساير المتغيرات الدولية الراهنة المطبوعة بعولمة الاقتصاد وحرية تنقل البضائع والسلع والخدمات والتغيرات السكانية بين الشمال والجنوب. إذ على أوروبا في السنوات المقبلة اللجوء إلى اليد العاملة الأجنبية والإفريقية خصوصا لسد حاجيات سوء الشغل الداخلية.

(1) الميثاق الأوروبي حول الهجرة واللجوء الصادر عن المجلس الأوروبي في الفترة 15 و16 أكتوبر 2008.
(2) أنظر مذكرة اللجنة الصادرة في 16 ماي 2007 حول الهجرة المحورية والشراكات من أجل التنقل بين الاتحاد الأوروبي والدول الغير COM/2007/248 .final