



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة قاصدي مرباح ورقلة



قسم العلوم السياسية

كلية الحقوق والعلوم السياسية

إدارة شؤون المهاجرين في ظل المتغيرات الدولية دراسة
مقارنة بين ألمانيا وفرنسا

أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه الطور الثالث في العلوم السياسية

تخصص: الإدارة العامة المقارنة

إشراف الأستاذ الدكتور:

من إعداد الطالب:

أ.د. مجدوب عبد المؤمن

جبران سفيان

لجنة المناقشة:

الصفة	المؤسسة	الرتبة	الإسم واللقب
رئيسا	جامعة ورقلة	أستاذ	غنية شليغم
مشرفا ومقررا	جامعة ورقلة	أستاذ	عبد المؤمن مجدوب
مناقشا	جامعة ورقلة	أستاذ	قاسم ميلود
مناقشا	جامعة ورقلة	أستاذ محاضر "أ"	الأمين سويقات
مناقشا	جامعة الوادي	أستاذ محاضر "أ"	الهادي الدوش
مناقشا	جامعة بسكرة	أستاذ محاضر "أ"	عمراني كربوسة

السنة الجامعية 2020/2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

الشكر

بداية أشكر الله عزوجل الذي وفقنا لانجاز هذا البحث.

أشكر الأستاذ الدكتور **مجدوب عبد المؤمن** على قبوله الإشراف على هذه الأطروحة، وعلى صبره معي طيلة إنجاز هذا البحث، وعلى كل ما بذله من جهد وما قدمه من نصائح وتوجيهات، فله مني أصدق عبارات الشكر والعرفان.

كما وأشكر كل من الأساتذة **قاسم ميلود، شليغم غنية، كاهي مبروك، زموري ليندة، خميس محمد** عن قسم العلوم السياسية بجامعة قاصدي مرباح، والأستاذة **بغداد باي نعيمة** و **مولاي هند وسلاف نعيمة** والأستاذين **بلماحي محمد** و **محوز عمر** رئيس قسم العلوم السياسية عن جامعة وهران 2 **محمد بن احمد،** وكذلك **بلخيرة أسماء** على دعمهم ومساندتهم على انجاز الأطروحة وتوجيهاتهم القيمة فألف شكر وتحية لهم.

ولا يفوتني أن أتوجه بالشكر والعرفان والامتنان إلى كل من ساعدنا على إتمام الأطروحة، سواء من قريب أو من بعيد.

كما ولا يفوتنا أن نتقدم بالشكر إلى عمال المكتبات الجامعية عبر الوطن وعلى التسهيلات المقدمة من طرفهم خاصة عمال مكتبة كلية الحقوق والعلوم السياسية بجامعة قاصدي مرباح ورقلة.

الإهداء

الحمد لله رب العالمين والصلاة والسلام على خاتم الأنبياء والمرسلين.

أهدي هذا العمل إلى الوالدين الكريمين أطال الله في عمرهما.

إلى الأصدقاء، وكل زملائي الذي لا يسع المقام إلى ذكرهم كل بإسمه.

إلى جميع أساتذة قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية بجامعة قاصدي مرباح .

إلى كل من شجعنا ورفع من معنوياتنا ولو بكلمة طيبة.

مقدمة

مقدمة

تعتبر ظاهرة الهجرة قديمة قدم الإنسان فهي تمثل أحد محاور التفاعل الإنساني بين الحضارات والثقافات على اختلافها عبر مختلف الأزمنة، فالهجرة هي حركة تنقل الأفراد بشكل فردي أو جماعي من دولة أو منطقة إلى دولة أو منطقة أخرى بحثاً عن الاستقرار والحياة الأفضل شريطة موافقة الدولة المستقبلة له، وتتعدد العوامل والأسباب الدافعة للهجرة بتعدد المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والأمنية.

تميزت بل القرون الماضية موجات متعددة وحركات مكثفة للهجرة واسعة النطاق أسهمت في تطوير وإثراء المجتمعات الإنسانية من خلال إسهامات وإضافات المهاجرين لدول الاستقبال، وغيرت من تركيبها السكانية والديمغرافية، وكان من نتاج ذلك استمرار الوجود لبعض الدول والمجتمعات.

أدت التطورات والتغيرات على المستوى الدولي إلى زيادة مطردة في أعداد المهاجرين، الأمر الذي دفع بالعديد من الدول إلى البحث عن الطرق والأساليب المناسبة لإدارة أعداد المهاجرين المتزايد على أساس شفاف وعادل، فمسألة الهجرة والمهاجرين باتت تفرض نفسها على أجدات العمل السياسية والحكومية والإدارية للدول، وتعد لها العديد من الحوارات واللقاءات بين أطراف هذه المعادلة، فالهجرة لم تعد مجرد إشكال اجتماعي واقتصادي، بل أصبحت تتجاوز ذلك إلى ما هو أممي وسياسي وثقافي، فأخذت بذلك أبعاداً مختلفة.

فمنذ الحرب العالمية الثانية أصبحت الهجرة واحدة من أكثر القضايا حيوية في المجال السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي في أوروبا، ومعظم بلدان أوروبا الغربية تواجه موجة هائلة من الهجرة، لا سيما في ثمانينيات القرن العشرين فصاعداً كجزء لا يمكن دحضه من العولمة، هذا المستوى الكبير من الهجرة عبر الوطنية بعد الحرب إلى أوروبا الغربية من المناطق الأقل نمواً له آثاره، فالديمقراطيات الصناعية مثل ألمانيا وفرنسا أصبحت موطناً لملايين المهاجرين من العالم النامي، وبحلول الثمانينيات أجبر هذا التدفق إلى إقحام الهجرة في السياسة الأوروبية من خلال الاتحاد الأوروبي ودوره في بناء إستراتيجية تكاملية تهدف إلى إدارة شؤون المهاجرين، وذلك من خلال أبنيته وهياكله السياسية والإدارية.

فعلى الرغم من أن سياسات دمج المهاجرين تتقارب ببطء في العقود الأخيرة إلا أن هناك اختلافات كبيرة لا تزال قائمة، فالوزن السياسي والاقتصادي للاتحاد الأوروبي وأهمية الدول الأعضاء فيه كوجهات مرغوبة للمهاجرين من جميع أنحاء العالم تعطي سياسات الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين في الاتحاد الأوروبي ثقلاً كبيراً، فقد كان يُنظر إلى تكامل المهاجرين على أنه أمر ضروري، إلا أن السياسات المحيطة به لا تزال مهمة مقارنة بالمجالات السياسية الأخرى، ويعود ذلك جزئياً إلى عدم وجود توافق في الآراء بشأن السياسات الفعالة والضرورية، فالغموض في إدارة شؤون المهاجرين داخل الاتحاد الأوروبي نشأ من خلال التعقيد الأساسي للعمليات السياسية والاجتماعية والثقافية.

مقدمة

وعليه تم اعتبار الهجرة جزءًا متناميًا ومستدامًا من مستقبل أوروبا، لا سيما في مسألة دمج المهاجرين أو استيعابهم في البلد المضيف، كل هذا ولد المزيد من النقاشات العامة وأكسب المزيد من الاهتمام لصناع السياسة الآن، فالمهاجرين يمثلون منافع اقتصادية وثقافية كبيرة كونهم يشكلون مجموعة واسعة من البلدان المتنوعة لغويا وثقافيا.

تعتبر ألمانيا وفرنسا المقصدان الرئيسيان للمهاجرين في جميع أنحاء العالم، على الرغم من أن نمط الهجرة وتاريخها يختلف بحيث لديهما وجهات نظر مختلفة حول أهداف التكامل والاستراتيجيات الأكثر ملائمة لتحقيق ذلك في إدارة شؤون المهاجرين، فالنموذج الوطني لإدارة وإدماج المهاجرين مختلف فنجد النموذج الألماني يركز على "علاقة العرق" والذي يعارض النموذج الفرنسي "الاندماجي الجمهوري" هذا من جهة، ومن جهة أخرى فإن ألمانيا وفرنسا متشابهة من نواح عديدة كلاهما دولتان قوميتان مركزيتان، وكلاهما اقتصاد رأسمالي متقدم، واستقبال نسبة كبيرة من المهاجرين العاملين بعد الحرب العالمية الثانية من أجل إعادة بناء ما تم تخريره.

فقد طورت ألمانيا وفرنسا طريقا ومنهجا سياسيا وأسلوبا إداريا مختلفا لتسيير شؤون المهاجرين بما في ذلك دمجهم في المجتمع، ولكن المتمعن في هذه المسارات المختلفة يجدها متجذرة في خلفيتها التاريخية ومفهومها الأيديولوجي وسياستها المحلية المتعلقة بالهجرة ومثالا عن ذلك ألمانيا تستخدم في تعريفها للمهاجرين بشكل عام كلمة "الأجنبي" أو "الأقليات العرقية" بينما فرنسا تستعمل اسم "المهاجرين".

إن دراسة كيفية تنظيم وتسيير إدارة شؤون المهاجرين بكل من ألمانيا وفرنسا يتطلب أولا البحث في الجوانب الإدارية والتنظيمية، وكذا الأخذ بعين الاعتبار تأثيرات البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحيطة بالإدارة وانعكاساتها على المهاجرين داخل هذه المجتمعات، وثانيا هو محاولة تكيف التغييرات التي تطرأ على الإدارة العامة للدولتين في ظل التطورات والمستجدات الحاصلة على مستوى البيئة الدولية، وذلك من أجل فهم السياق العام لمسارات وطبيعة ممارسات الهياكل والأبنية والمؤسسات الإدارية لكل من ألمانيا وفرنسا، فالتحكم في الهجرة وإدارتها هو نشاط مركزي لجميع الدول ذات السيادة يتخطى هذا النشاط سيطرة الحدود فهو يشمل اختيار المهاجرين، وإدارة فترات الإقامة، وتنفيذ السياسات لدعم التكامل، على الرغم من تزايد مشاركة الجهات الفاعلة في هذا القطاع الواسع من السياسات، فإن الإدارات العامة تظل جهات فاعلة مهيمنة خاصة عندما يتعلق الأمر بتصميم وتنفيذ وتوجيه السياسات العامة المتعلقة بالهجرة والمهاجرين.

وعليه يمكن القول أن الهجرة والمهاجرين ليسوا قضية سياسية ومسيسة فقط في الأماكن الانتخابية والمجتمعية، بل هي أيضاً موضوع سياسات عامة تقنياً وعملية إدارية بطبيعتها، ولهذا السبب من الأهمية بمكان النظر في دور الإدارات العامة في نشأة السياسة وتطويرها وتنفيذها، فالبيروقراطيون يمتلكون

مقدمة

المعرفة والخبرة الفنية التي تميز أعمالهم ومصالحهم عن أعمال المسؤولين المنتخبين، وهي أيضا سمات دائمة ومستقرة لمعظم الديمقراطيات في حين يأتي السياسيون ويذهبون، وبسبب هذه الخصائص الفيدرالية ببساطة من الممكن استنتاج دور الإدارة، وإن كان متنوعًا بالنسبة للبيروقراطيات في صياغة استجابات الدولة المعاصرة للهجرة والمهاجرين.

أهمية الموضوع :

يعتبر موضوع الهجرة والمهاجرين من المواضيع القديمة- الحديثة في نفس الوقت على الساحة الدولية، حيث اجتذب العديد من الباحثين والعلماء بالبحث في محتوى الظاهرة ومسبباتها ودوافعها خاصة في العقود الثلاثة الماضية، الأمر الذي تطلب ضرورة الاهتمام بإدارة الهجرة وشؤون المهاجرين من خلال تنظيمهم وتسييرهم وفق أسس ومعايير تنظيمية محددة التي تستجيب للمستجدات والمتغيرات الدولية التي فرضت نفسها على كافة الأصعدة والمستويات، والتي غيرت من بنية الدول وتركيبية المجتمعات وهيكلها الإدارية والاقتصادية، مما دفع بالعديد من الدول والتي تعتبر ألمانيا وفرنسا إحداهما بالبحث عن أنماط ومقاربات إدارية ناجعة لتسيير شؤون المهاجرين ودمجهم واستيعابهم داخل المجتمعات التي تختلف عنهم في الجوانب الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والسياسية، تسيير يستجيب لطبيعة البيئة الإدارية للمجتمعين الألماني والفرنسي باعتبار أن الإدارة تعبر عن أسلوب تنظيم شؤون الدولة والمرآة العاكسة لها، ولذا سنحاول من خلال هذه الدراسة تسليط الضوء على جانب مهم من جوانب تنفيذ السياسات العامة للدولة في مجال الهجرة والمهاجرين وهو الإدارة العامة (دراسة في الهياكل والممارسات)، ولذلك كان لزاما دراسة البيئة المحيطة بالإدارة العامة في كل من ألمانيا وفرنسا من أجل فهم أعمق لكيفية تدبير شؤون المهاجرين.

أهداف الدراسة :

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق جملة من الأهداف، والتي يمكن أن تعكس مردود ايجابي يثري البحث العلمي الأكاديمي، ومن أبرز هذه الأهداف ما يلي:

1. محاولة تشخيص ظاهرة الهجرة ومسبباتها.
2. المهاجر ومكانته في مختلف التشريعات والقوانين.

مقدمة

3. معرفة وفهم دور مؤسسات وهياكل وأبنية الاتحاد الأوروبي في رسم سياسات الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين من خلال البرامج والاستراتيجيات المنتهجة لذلك، ومدى تأثيرها على الإدارتين الألمانية والفرنسية.

4. وضع إطار عام لبيئة عمل الإدارة العامة لكل من ألمانيا وفرنسا (سياسيا وثقافيا واجتماعيا واقتصاديا)، وانعكاسها على إدارة شؤون المهاجرين من خلال إبراز دور الهياكل والممارسات الإدارية.

5. إبراز أثر التفاعلات والمتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في كل من ألمانيا وفرنسا والتي من شأنها أن تغير من أسلوب ونمط عمل الإدارة.

أسباب اختيار الموضوع :

تتعدد أسباب اختيار الموضوع بين دوافع موضوعية بحة وبين دوافع ذاتية شخصية:

أ. أسباب موضوعية:

✓ محاولة فهم الأثر الذي تخلفه بيئة الإدارة العامة على تنظيم وتسيير شؤون المهاجرين وانعكاساتها على أسلوب العمل الإداري وممارساته.

✓ تتعلق أساسا بشح الدراسات الأكاديمية والمراجع المتعلقة بتأثير المنظور الايكولوجي /البيئي على إدارة شؤون المهاجرين في كل من ألمانيا وفرنسا، خصوصا في إطار الإدارة العامة المقارنة ومحاولة إثراء هذا الجانب من الحقل.

ب. أسباب ذاتية:

✓ الاهتمام والميول الشخصي بموضوع الهجرة والمهاجرين باعتباره من مواضيع الساعة على الساحة الدولية في الآونة الأخيرة وما تنتجه من إفرزات على مختلف المستويات.

✓ التعرف على دور البيروقراطيتين الألمانية والفرنسية في إدارة شؤون المهاجرين من خلال دراسة وتتبع للسياسات وأبعاد الاستراتيجيات في هذا المجال وانعكاسها على المهاجرين وتنظيمهم.

✓ الرغبة في دراسة كل من الحالتين الألمانية والفرنسية كنموذج لدراسة شؤون المهاجرين بحكم علاقة الجوار أولا، والإرث التاريخي والاختلاف الثقافي والاجتماعي بين البلدين ثانيا، وكذا تاريخ تدفقات الهجرة لكليهما.

مقدمة

الإشكالية :

أصبحت الهجرة في القرن 21 تفرض تحديات بالنسبة لكل من ألمانيا وفرنسا، فقد ظلت ألمانيا إلى وقت قريب بلد مناهض للهجرة عكس فرنسا، والذي ارتبط بواقعهما السياسي وبناءهما الخطابي حول الهجرة والمهاجرين، لكن مع التطورات التي حدثت على مستوى البيئة الداخلية والخارجية للبلدين، تغيرت رؤيتهما ونظرتهم للهجرة والمهاجرين، وعليه أصبحت إدارة شؤون المهاجرين أحد الأولويات الرئيسية للدولتين حيث عملت على إدماج المهاجرين داخل التركيبة المجتمعية والاقتصادية والثقافية والسياسية للمجتمع الألماني والفرنسي، وذلك من خلال تبني سياسات واستراتيجيات أكثر انفتاحا تجاه المهاجرين عكس السياسات التقييدية التي كانت متبعة عبر فترات تاريخية معينة من جهة، وفي ظل المستجدات والتطورات الدولية التي باتت تفرض تأثيراتها على طبيعة عمل الهياكل الإدارية وممارساتها في إدارة شؤون المهاجرين بالبلدين من جهة أخرى.

تتمثل مشكلة الدراسة في الوقوف على طبيعة البيئة الإدارية الألمانية والفرنسية وانعكاسات ذلك على إدارة شؤون المهاجرين في ظل المتغيرات الدولية وعليه نطرح الإشكالية التالية: كيف كان تأثير تحولات البيئة الإدارية في ألمانيا وفرنسا على أنماط وممارسات الإدارة العامة في تنظيم شؤون المهاجرين خاصة في ظل المتغيرات الدولية؟

الأسئلة الفرعية:

تتفرع عن هذه الإشكالية مجموعة من التساؤلات الفرعية:

1. ما هي الأساليب والوسائل التي اعتمدها الاتحاد الأوروبي في إدارة شؤون المهاجرين وتنظيم تدفقات الهجرة؟ وما مدى تأثير ذلك على الإدارة الألمانية والفرنسية؟
2. ما هي خصائص الإدارة الألمانية والفرنسية؟ والى أي مدى ساهمت البيئة السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية في تباين مستويات إدارة شؤون المهاجرين بكل من البلدين؟
3. ما هو تأثير تفاعلات وتجاذبات العملية السياسية على مخرجات العملية الإدارية في مجال تنظيم شؤون المهاجرين؟
4. كيف يمكن لمتغيرات البيئة الدولية أن تغير من نمط وأسلوب عمل البيروقراطيتين الألمانية والفرنسية تجاه المهاجرين؟

الفرضيات:

سعى للإجابة عن الإشكالية والتساؤلات الفرعية إنطلقنا من الفرضيات التالية:

مقدمة

- يمكن أن يساهم الاتحاد الأوروبي من خلال هياكله وأبنيته على رسم معالم لإدارة شؤون المهاجرين على المستوى الأوروبي أولاً وعلى مستوى ألمانيا وفرنسا ثانياً.
- توجد علاقة ارتباطية بين بيئة الإدارة العامة (السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية) الألمانية والفرنسية وبين فعالية تسيير شؤون المهاجرين.
- كلما زاد تأثير المتغيرات على الساحة الدولية كلما أدى ذلك إلى تغيير في ممارسات وعمل الإدارتين الألمانية والفرنسية تجاه المهاجرين.

الحدود المكانية والزمانية:

- ✓ الحدود المكانية: تتحدد معالجة إشكالية البحث بالحدود الجغرافية لإقليم كل من ألمانيا وفرنسا باعتبارهما نموذج المقارنة في مجال إدارة شؤون المهاجرين.
- ✓ الحدود الزمانية: اهتمت إشكالية الدراسة بالبحث في العلاقة بين متغيري الإدارة والمهاجرين باعتبار الأول متغير مستقل والثاني متغير تابع، وعليه فدراسة هذه الإشكالية كانت عبر مراحل زمنية مختلفة نظراً لأهمية العديد من السياسات والقرارات التي صدرت في تلك المراحل والتي كان لها تأثيرات وتبعات على مختلف المراحل اللاحقة في إدارة شؤون المهاجرين والتي من شأنها أن تساهم في تحليل البيئة الثقافية في إطار هذه الدراسة.

مناهج ومقاربات الدراسة:

تحتاج كل دراسة إلى عدة أدوات ومقاربات ومداخل ومناهج والتي من شأنها أن تسمح بالتقرب من الظاهرة محل الدراسة سواء كانت هذه المقاربات والمناهج رئيسية أو مكملة كلها تساعد على فهم الموضوع.

- ❖ المدخل الهيكلي: يساعد المدخل الهيكلي على دراسة الأسس والمبادئ التي تحكم التنظيم الإداري الرسمي ومستوياته الإدارية والوظائف المرتبطة بها، وإبراز العلاقة التي تربط وتحكم بين هذه المستويات.
- ❖ المدخل الوظيفي: يتم التركيز من خلال هذا المدخل على دراسة طبيعة الوظائف بين الإدارات الرسمية المكلفة بتسيير وتنظيم شؤون المهاجرين، فاختلف مهام الإدارات والهيئات ومستوياتها لا يعني اختلاف في الوظائف المعروفة على مستوى الإدارة.
- ❖ المدخل البيئي المقارن: يعنى هذا المنهج بدراسة وإبراز العلاقة بين الإدارة والبيئة المحيطة بها، فالأنماط الإدارية الوظيفية في كل دولة تتأثر بالسياقات السياسية والاجتماعية والاقتصادية

مقدمة

- والثقافية التي تسود فيها، وعليه فاختلاف الظروف من دولة إلى أخرى يحتم اختلاف النظام الإداري المطبق فيها، ومع ذلك فهذا لا يمنع من وجود قواعد ثابتة وأصول محددة قابلة للتطبيق.
- ❖ المنهج الوصفي: يسمح هذا المنهج بدراسة طبيعة وسمات وخصائص الإدارة العامة ووصفها واستكشاف معالمها العامة للوصول إلى نتائج.
- ❖ المنهج التحليلي: يساعد هذا المنهج في تحليل المعطيات والأحداث والسياسات المتعلقة بالهجرة والمهاجرين وطبيعة الممارسات الإدارية التي ساهمت في بلورة أنماط وأساليب محددة ومحاولة تفسير أثارها.

الدراسات والأدبيات السابقة:

1. مقال بعنوان Immigration and Changing Definitions of National Citizenship in

France, Germany, and Britain للباحث Elaine Thomas الصادر في العدد الرابع لسنة 2006 عن مجلة السياسة الفرنسية، بحيث يتناول هذا المقال كيف ساهمت الهجرة في تغيير تعريفات الجنسية الوطنية في فرنسا وألمانيا وبريطانيا من خلال دراسة مقارنة، بحيث طرح الباحث أن التطورات الحالية المواطنة والهوية الوطنية يتم إعادة تقييمها من منظورين شائعين أي - نظرة ما بعد القومية ومنظور التقاليد الوطنية - وذلك بشكل نقدي يتماشى مع توقعات ما بعد القوميين، فقد كانت قوانين الجنسية تتقارب إلى حد ما بين هذه الدول الثلاث، ومع ذلك لم يكن هناك تقدم في نماذج الجنسية الوطنية إلى نماذج ما بعد الجنسية، وفي الوقت نفسه على الرغم من أن منظور التقاليد الوطنية يتوافق مع بعض الاختلافات المستمرة بين الحالات، فإن هناك حاجة إلى نموذج أكثر مرونة من هذا المنظور والتي تعتبر الأكثر استخداماً في هذا المجال حتى الآن، الأمر الذي يتطلب توضيحاً حول طبيعة التقارب الجزئي في السياسات التي أحدثت نهجاً أكثر تركيباً يكمل الحسابات الحالية مع إيلاء اهتمام أكبر للأهداف والمعتقدات السببية المشتركة التي تؤثر بشكل متزايد على سياسات المواطنة.

2. مقال بعنوان " The Economic Situation of First and Second-Generation

Immigration in France, Germany and The United Kingdom للباحثين Yann Algan, Christian Dustmann, Albrecht Glitz and Alan Manning الصادر في العدد 120 لسنة 2010 عن المجلة الاقتصادية يتطرق المقال إلى أن أحد الشواغل الرئيسية للهجرة هو الاندماج في سوق العمل، ليس فقط للجيل الأول، ولكن أيضاً للأجيال اللاحقة، أصبحت كل من فرنسا وألمانيا والمملكة المتحدة ربما عن غير قصد بلداناً بها أعداد كبيرة من المهاجرين، وإن كانت ذات تركيبة عرقية مختلفة تماماً تعرض هذه الورقة وتناقش الأدلة المقارنة على أداء مهاجري الجيل الأول والثاني في هذه البلدان من حيث التعليم والأرباح والعمالة، دون

مقدمة

التطرق إلى الواقع الاجتماعي الذي يعيشه هؤلاء المهاجرين وصعوبة تكيفهم مع القوالب النمطية في تلك المجتمعات ومدى تأثير الجوانب السياسية على حياة المهاجرين.

3. مقالة بعنوان "Converging Logics? Managing Migration and Managing Diversity" للكاتبة Sara de Jong في مجلة Journal of Ethnic and Migration Studies العدد الثالث سنة 2016 تتعرض المقالة إلى إدارة الهجرة وإدارة التنوع كنماذج مركزية في سياق الهجرة و التعددية، تظهر مراجعة للأدبيات العلمية التي تحلل نقاشات وممارسات إدارة الهجرة والتنوع، وأن هاتين الظاهرتين قد تم دراستهما في عزلة وأن البحوث حول إدارة التنوع قد نُشرت في الغالب في أدبيات التنظيم والإدارة بدلاً من دمجها في مجال العرق والإثنية، دراسات الهجرة، تجادل هذه المقالة أنه من الملائم والمفيد دراسة إدارة الهجرة وإدارة التنوع بالتزامن، حيث توجد تقاربات مواضيعية ومنطقية كبيرة من أجل الحصول على فهم أعمق للعلاقة في الهجرة وإدارة التنوع، وتقدم المقالة الاعتراف بين منطقتي إدارة الهجرة وإدارة التنوع من خلال عرض الهجرة والتعددية كمعايير "جديدة".

4. دراسة بعنوان "The Impact of Immigration on Germany's Society" صادرة عن المكتب الاتحادي للهجرة واللاجئين وقسم البحوث للاندماج والتكامل بألمانيا سنة 2005 تعالج الدراسة تأثيرات الهجرة على المجتمع الألماني من عدة جوانب منها الاقتصاد والثقافة والسياسة، كما توضح مسارات تدفقات الهجرة إلى ألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية، بالإضافة إلى مسالة المساهمات الضريبية المقدمة مقابل المنافع الاجتماعية التي يتم تلقيها، في حين خصصت فصول الدراسة المتبقية إلى تأثير الهجرة على السياقات السياسية والثقافية، وكذا العوامل الهيكلية لإدماج المهاجرين من حيث الوصول إلى المواطنة، وسوق العمل، والتعليم والتدريب المهني.

صعوبات الدراسة:

إن من أهم الصعوبات التي اعترضت الدراسة تتمثل في شح وافتقار المراجع التي تتناول الشق المتعلق بإدارة شؤون المهاجرين من منظور بيئي مقارنة خاصة باللغة العربية، واقتصر ذلك على مراجع عامة تتحدث عن الهجرة خاصة في إطارها الأمني من جهة، وكثرة المتغيرات المرتبطة بطبيعة موضوع الدراسة (السياسية والثقافية والاجتماعية والاقتصادية)، إضافة إلى تأثير متغيرات البيئة الدولية، الأمر الذي أدى إلى صعوبة التحكم في الموضوع.

خطة الدراسة :

تم تقسيم الأطروحة على أربعة فصول، خصص أولها للدراسة النظرية والمفاهيمية حول متغير إدارة شؤون المهاجرين والهجرة، فقد تعرضنا في المبحث الأول إلى الأطر المفاهيمية بإدارة شؤون المهاجرين

مقدمة

والهجرة من خلال عرض مجموعة من التعاريف وتحديد لأنواع الهجرة ومسبباتها، في حين خصص المبحث الثاني في تتبع تطور ظاهرة الهجرة من خلال المقاربة التاريخية لظاهرة الهجرة، ليكرس المبحث الثالث لعرض أهم المقاربات والنظريات المفسرة لظاهرة الهجرة، ليختتم هذا الفصل بالتعرض إلى مكانة المهاجر في إطار المواثيق والمعاهدات الدولية.

وفي الفصل الثاني من الدراسة انصب الاهتمام إدارة شؤون المهاجرين في إطار الاتحاد الأوروبي، من خلال التطرق في المبحث الأول إلى إدارة شؤون المهاجرين في ظل ميثاق الهجرة واللجوء الأوروبي وفضاء شنغن، أما المبحث الثاني فخصص دور الأجهزة الأمنية الأوروبية كآلية في تنظيم وإدارة شؤون المهاجرين، وكرس المبحث الثالث لأهم الآليات والاستراتيجيات التي اعتمدها الاتحاد الأوروبي في إدارة شؤون المهاجرين وسياسة الهجرة.

أما الفصل الثالث تحاول الدراسة تحليل مدى تأثير بيئة الإدارة العامة في كل من ألمانيا وفرنسا في إدارة شؤون المهاجرين وذلك من منظور بيئي مقارنة من خلال دراسة تأثير البيئة السياسية الألمانية والفرنسية على إدارة شؤون المهاجرين كمبحث أول، أما المبحث الثاني فقد ركز على دور البيئة الثقافية وأثرها على إدارة شؤون المهاجرين في كلا البلدين، ليخصص المبحث الثالث للبيئة الاقتصادية والاجتماعية وانعكاسها على عمل الإدارة الألمانية والفرنسية في تنظيم شؤون المهاجرين.

في حين خصص الفصل الرابع لدراسة اثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا حيث تطرق المبحث الأول إلى دور العولمة في توجيه مسار عمل الإدارة وأثر ذلك على المهاجرين، أما المبحث الثاني فخصص لتأثير خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي وانعكاس ذلك على إدارة شؤون المهاجرين بين الطرفين والسيناريوهات المحتملة، ليختتم الفصل بدراسة دور ألمانيا وفرنسا في إدارة أزمة المهاجرين السوريين كمبحث ثالث.

الفصل الأول:

الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون

المهاجرين والهجرة.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

تمهيد :

تمثل ظاهرة الهجرة أحد محاور التفاعل الإنساني عبر الأزمنة التاريخية والحضارية، فهي ظاهرة إنسانية قديمة وحديثة في نفس الوقت، فقد كانت أحد العوامل المساهمة في تشكيل التجمعات السكانية على مر العصور، ولكن مع التطورات والمستجدات التي عرفتھا البيئة الدولية، أدى ذلك إلى تزايد مستوياتها ومعدلاتها وتعدد أشكالها، الأمر الذي دفع بالعديد من الدول إلى ضرورة تنظيم شؤون المهاجرين من خلال إدارتها وفق نظم إدارية مختلفة تتماشى وطبيعة وخصوصية المجتمعات، فقد تزايد استخدام هذا المصطلح "إدارة شؤون المهاجرين والهجرة" من قبل العديد من المنظمات الدولية كالمنظمة الدولية للهجرة والمركز الدولي لتطوير سياسة الهجرة... الخ، كما ينبغي فهم أن إدارة شؤون المهاجرين لا يعني إدارتها بشكل حصري من طرف المؤسسات الإدارية والسياسية للدولة واحتكارها للعملية، بل هي عملية تشاركية لعدة جهات فاعلة سواء على المستوى الرسمي أو غير الرسمي في تنظيم وتدبير شؤون المهاجرين وفق أسس ومعايير محددة من جهة، وكذلك وفقاً لمجموعة من المتغيرات والعوامل من جهة أخرى.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

المبحث الأول: الأطر المفاهيمية لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة.

لقد تباينت وتعددت رؤى و زوايا مفهوم الهجرة من تخصص لآخر، ومن ميدان لآخر نظرا لتعدد المداخل المعرفية والعلمية وتشعبها وكذا إدارة شؤون المهاجرين، لذا سنحاول من خلال هذا المبحث وضعها في سياقها المفاهيمي العام بالنظر لمعناها اللغوي والاصطلاحي، وكذا الأسباب والعوامل التي تقف وراء هذه الظاهرة ولكن وقبل كل شيء لا بد من تحديد مصطلح إدارة شؤون المهاجرين.

المطلب الأول: مفهوم إدارة شؤون المهاجرين

إن تنفيذ نظم إدارة شؤون المهاجرين هو مصطلح حديث نسبيا في معظم بلدان العالم، وقد كان المعيار قبل القرن العشرين في الواقع يقوم على التوزيع والتركييب شبه الحر للأفراد ، باستثناء عدد قليل من البلدان النادرة مثل كندا التي يرجع تاريخ أول محاولاتها لتنظيم الهجرة وشؤون المهاجرين إلى عام 1869، في حين انتظر عدد كبير من الدول مثل فرنسا حتى نهاية الحرب العالمية الثانية قبل وضعها سياسة تنظيم وإدارة الهجرة وشؤون المهاجرين، وبما أن كل بلد قد طور مفهومه الخاص لإدارة هذه التدفقات فهناك نماذج مختلفة لسياسة الهجرة تتميز كل منها بالعوامل المؤثرة في إدارة شؤون المهاجرين¹.

أصبح مصطلح "إدارة الهجرة" منذ تقديمه في عام 1993 من طرف بيمال غوش **Bimal Ghosh** استجابة لدعوة من لجنة الأمم المتحدة للإدارة العالمية والحكومة السويدية، وذلك في إطار الفكرة التي كانت قائمة في فترة ما بعد الحرب الباردة أن للهجرة القدرة على توليد أزمات حقيقية، وأن هناك حاجة إلى تبني نظام عالمي شامل للقواعد والمعايير بهدف معالجة هذه الظاهرة بنجاح، وكان مشروع نيرومب **Nerumb** بمثابة الأساس لإستراتيجية المنظمة الدولية للهجرة التي كان **Ghosh** مستشارا لها وتتمثل السمة الأكثر مركزية لهذا النظام الجديد في التنقل والهجرة عبر الحدود على الصعيد العالمي في شموليته وتغطية جميع أنواع التنقل البشري، بما في ذلك تدفقات اللاجئين التي تناولتها اتفاقية جنيف وغيرها من القواعد الدولية ذات الصلة²، فمن السمات الرئيسية التي يمكن ملاحظتها في هذا الإطار محاولة تحويل الهجرة إلى عملية أكثر تنظيما وقابلية للتنبؤ والتنفيذ، وجعلها مفيدة لجميع أصحاب المصلحة المعنيين.

¹ Matthieu Bousichas, "Politiques Migratoires et Developpement: Optimiser les Effets de L'immigration", (Thèse présentée et soutenue publiquement pour l'obtention du Doctorat en Sciences Economiques, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Université d'Auvergne, Clermont-Ferrand I, 2009), P20

² Martin Geiger and Antoine Pécoud, "The Politics of International Migration Management", in book **Migration, Minorities and Citizenship**, Palgrave Macmillan: New York, (1ed), 2010, P02

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

ويرتبط هذا المصطلح بثلاث ظواهر على الأقل، كما يقول مارتن جيجر وأنطوان بيكود Martin Geiger and Antoine Pécoud وهي¹:

أولاً ترتبط إدارة شؤون المهاجرين بالجهات الفاعلة السياسية الناشئة مثل المنظمة الدولية للهجرة وتدخلاتها.

ثانياً ارتبط هذا النهج بممارسات جديدة في مجال السياسة العامة، مثل زيادة أنشطة بناء القدرات والمشاريع التي تعالج الهجرة والتنمية بصورة مشتركة.

ثالثاً ينظر إلى إدارة الهجرة على أنها مجموعة من الخطابات حول كيفية فهم الهجرة ونوع الاستجابات التي تتطلبها الهجرة.

فالنقطة الأخيرة توضح لنا بأن خطابات إدارة الهجرة تخلق طريقة متميزة لفهم ما هي الهجرة، وبالتالي ما هي التدابير المناسبة للتعامل مع الهجرة والمهاجرين وتدير شؤونهم.

وقد استخدم هذا المصطلح بشكل مكثف من قبل المنظمة الدولية للهجرة تحت شعار "إدارة الهجرة لصالح الجميع"، والمركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة، ومنظمة الأمن والتعاون في أوروبا، ومجلس أوروبا والوكالات الدولية الأخرى، وأصبحت إدارة الهجرة الدولية شعاراً لمجموعة واسعة من المبادرات التي تهدف إلى تجديد السياسات المتعلقة بتحركات الناس عبر الحدود وهي تستخدم من قبل العديد من الجهات الفاعلة سواء داخل الحكومات أو خارجها، أما على الصعيد الوطني فالنهج من حيث "الإدارة" ينتشر على سبيل المثال في الكتاب الأبيض للحكومة البريطانية حول الهجرة، "حدود آمنة، الملاذ الآمن"².

وهذا يعني ضمناً "انفتاحاً منظماً" نحو التدفقات والاستحقاقات الاقتصادية واستمرار القيود المفروضة على الهجرة غير المرغوب فيها، وبشكل أكثر تحديداً اقترح "غوش" نموذجاً من ثلاثة أركان:

✓ الركيزة الأولى هي الجمع بين سياسات ومصالح جميع الدول المعنية بالهجرة وربما مواءمة هذه السياسات والمصالح.

✓ الركيزة الثانية هي اتفاقية إطارية دولية جديدة بشأن التنقل العالمي والهجرة.

¹ Sara de Jong, "Converging Logics? Managing Migration and Managing Diversity", Journal of Ethnic and Migration Studies, vol 42, issue 3, 2016, P343.

² Martin Geiger and Antoine Pécoud, op.cit ,P01

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

✓ ركزت الدعامة الثالثة على دور الجهات الفاعلة الأخرى غير الحكومات، بما في ذلك المنظمات الحكومية الدولية والمنظمات غير الحكومية والشركات الخاصة وفرق الخبراء التي أصبحت أكثر تأثيراً في عملية رسم سياسات الهجرة، ومن ثم ينبغي تنسيق أنشطتها بشكل أفضل.¹

وتشير الممارسة الدولية إلى أن الإدارة الجيدة للهجرة وشؤون المهاجرين تتكون من أربعة مستويات أساسية مترابطة وهي السياسات، التشريعات والإجراءات، الهياكل الإدارية، آليات التنفيذ والتشغيل.²

إن الطبيعة المعقدة والديناميكية لظاهرة الهجرة تعني أنها في حالة مستمرة من التغيير، وعليه فإن أفضل ما تستطيع الحكومات القيام به هو توجيه وتأثير التدفقات وتنفيذ السياسات التي تعمل مع المد وليس ضده، وعليها أن تضع تدابير للسياسة العامة تتسم بالمرونة الكافية للتعامل مع التقلبات في الاتجاهات السائدة ومع الاتجاهات المفاجئة في اتجاهات جديدة وبالنظر إلى الطابع الدولي للهجرة، فإن هناك شرطاً لا غنى عنه لذلك وهو التعاون فيما بين الدول الذي بدوره لا يستطيع أي بلد أن يسيطر على حدوده حتى بعد تطبيق أشد التدابير صرامة، ولذلك فهناك حاجة إلى إستراتيجية إدارية إيجابية تنطبق أيضاً على تطوير عمليات فعالة للتكامل الاجتماعي مع التركيز بوجه خاص على إدماج الأقليات³، ولا بد من تهيئة الظروف التي تقبل فيها الأقلية والأغلبية من السكان أن يكون من مصلحتهم أن تتجس عملية الاندماج، ولذلك يجب أن تتضمن عملية الإدارة تدابير للتثقيف وبناء الثقة في جميع المجتمعات المحلية، وفي الوقت نفسه يجب وضع تدابير ترمي إلى القضاء على الأسباب التي تؤدي إلى تهمة أي مجموعة من الأقليات في المجتمع ككل، ويمكن تحقيق أفضل النتائج من حيث الظروف الاجتماعية والاقتصادية لكل من المهاجرين والمجتمعات المضيفة، بما في ذلك عملية التكامل ويتم هذا عن طريق وجود إدارة تعمل على تهيئة الظروف للأفراد في مجتمعات السكان الأصليين والمهاجرين على حد سواء لتحقيق الانسجام الاجتماعي⁴، فنجاح نظام إدارة شؤون المهاجرين والهجرة سواء على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية على أساس من الكفاءة والفعالية يتطلب مراعاة مجموعة من المعايير⁵:

➤ يشكل التعاون والحوار بين جميع أصحاب المصلحة، ولا سيما الحكومات والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية والمجتمع المدني، بما في ذلك رابطات المهاجرين ومنظمات أرباب

¹ Martin Geiger and Antoine Pécoud , Ibid,P03.

² International Organization for Migration,"Capacity Building in Migration Management Programme: Armenia Assessment" Review of Migration Management in The Republic of Armenia,2008,P09

³ European Committee on Migration,"Towards a Migration Management Strategy",Council of Europe,2002,P15

⁴ Ibid,P09

⁵ Idem.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

- العمل والعمال، ووسائل الإعلام عناصر مهمة لإقامة شراكات فعالة لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة من جهة وتنمية سياسات شاملة ومتوازنة لإدارتها من جهة أخرى.
- إن العمليات التشاركية الثنائية والإقليمية هي مفتاح تطوير إدارة الهجرة التعاونية مما تسهم في التعاون على المستوى العالمي.
 - هناك علاقة وثيقة ومعقدة بين الهجرة والتنمية، وإذا أُديرت هذه العلاقة بشكل صحيح يمكن أن تساهم في تنمية الدول وسكانها.
 - تمثل الوقاية من الهجرة غير النظامية والحد منها مسؤولية مشتركة بين جميع.
 - هناك حاجة إلى تعزيز الجهود لمكافحة الاتجار بالبشر وتهريب المهاجرين وغير ذلك من أشكال الإجرام الدولي التي تؤثر على المهاجرين.
 - يعزز إدماج المهاجرين التماسك الاجتماعي والاستقرار السياسي، ويزيد من الإسهامات التي يمكن أن يقدمها المهاجرون، ويقلل من حالات العنصرية وكره الأجانب خاصة المسلمين.
 - يمكن نشر المعلومات الدقيقة والموضوعية والواقعية عن سياسات الهجرة وإجراءاتها، وكذا إعلام الرأي العام وضمان الدعم للهجرة والمهاجرين في المجتمعات المضيفة.
- إدارة شؤون المهاجرين والهجرة من منظور النيوليبرالي

إن إدارة الهجرة وشؤون المهاجرين هي أساسا حول كيف يمكن الاستفادة منها اقتصاديا لا سيما من خلال ربط العمالة في الجنوب الأقل نموا بالطلب على العمال المهاجرين في الشمال - ما يطلق عليه تقرير الهجرة العالمية الصادر عن المنظمة الدولية للهجرة لعام 2008 "إستراتيجية عالمية واسعة ومتسقة من أجل التوفيق بين الطلب على العمال المهاجرين وتوفير إمداداتهم بطريقة آمنة وإنسانية ومنظمة"¹، وهكذا فإن إدارة الهجرة تكمن في ظهور سوق عمل عالمية ينبغي أن تتوافق فيها مراقبة الحدود مع جلب العمال، يصف فابيان جورجي **Fabian Georgi** كيف أن المنظمة الدولية للهجرة طوال تاريخها رافقت انتشار الرأسمالية والاتجاهات نحو إلغاء التنظيم (من خلال الترحيب باللاجئين من الدول الشيوعية أو الاستجابة لتدفقات الهجرة من خلال تغلغل التجارة الحرة في المناطق المرسله)².

واعتمادا على عمل ميشيل فوكو **Michel Foucault's** حول الحكومة النيوليبرالية، تلاحظ سارة كالم **Sara Kalm** أن إدارة الهجرة تكرر الحاجة الملحة لتقليل دور الدولة وتجنب التدخل الحكومي "أكثر من اللازم"، وفي المجتمعات القائمة على السوق يعتمد النمو والثروة بشكل كبير على حرية الأفراد في اتخاذ المبادرات الاقتصادية، ولذلك فإن الدول مدعوة إلى تجنب التدخل في هذه الديناميات وهذا هو

¹ Martin Geiger and Antoine Pécoud, op.cit ,P15

² Idem.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

الأكثر وضوحا في خطابات السياسة التي حلها مات باكر **Matt Bakker** والتي ينصب التركيز فيها على ما يجب على الدول ألا تفعله فيما يتعلق بما ينبغي أن تفعله وفقا للمعتقدات النيوليبرالية، ينبغي أن يؤثر تأثير الدول على الاقتصاد أن يكون محدودا قدر الإمكان، وينبغي أن يكون دور البيروقراطيين الحكوميين بدلا من ذلك مصاحبا لقوى السوق، ويأتي هذا جنبا إلى جنب مع دعوة للمهاجرين أنفسهم لكي يصبحوا "فاعلين اقتصاديين" ووكلاء من أجل تنمية بلدانهم الأصلية¹.

إن وضع إستراتيجية لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة في إطار متكامل يتطلب عددا من الشروط التي ينبغي أن يتم تلبيتها من طرف الحكومات كل على حدة، مع مراعاة أن جميع البلدان لن يكون لها نفس النتائج نظرا لاختلافات السياسات ومن بين هذه الشروط ما يلي²:

أولا ينبغي لجميع البلدان أن تضع سياسة شاملة للهجرة تبدأ باستعراض الأهداف والتدابير القائمة التي ترمي إلى تحديد الثغرات وإدخال مزيد من الاتساق، وفي الوقت الراهن تمتلك معظم الحكومات الأوروبية سياسات للتعامل مع بعض جوانب الهجرة.

ثانيا ينبغي تنسيق هذه السياسة داخليا بين جميع الإدارات الحكومية المسؤولة عن الهجرة والتكامل من أجل ضمان الاتساق في كل من المبادرات وتنفيذ هياكل محددة.

ثالثا إتباع نهج استراتيجي لإدارة الهجرة وشؤون المهاجرين، بما في ذلك مجموعة واسعة من المنظمات غير الحكومية.

رابعا ينبغي أن تتسم إدارة شؤون المهاجرين وسياسة الهجرة بالشفافية.

خامسا ينبغي تنسيق السياسات الوطنية على الصعيد الدولي لضمان أكبر قدر ممكن من الاتفاق والمواءمة.

في عام 1985 كان توماس هامر **Thomas Hammar** أول من ميز بين السياسات التي تنظم سياسات الهجرة والمهاجرين حيث عرّف سياسات تنظيم الهجرة بأنها "القواعد والإجراءات التي تحكم اختيار وقبول المواطنين الأجانب"، في حين أن سياسة المهاجرين "تشير إلى الشروط الممنوحة للمهاجرين المقيمين..."، ببساطة يتم توجيه سياسات الهجرة إلى الأشخاص الذين ليسوا بعد "هنا"، بينما يتم توجيه سياسات المهاجرين إلى الأشخاص الموجودين "بالفعل هنا"، لقد كانت هناك العديد من الدراسات حول العلاقة بين هذين النوعين من السياسات والتي تبين التوترات المحتملة والمبادلات، وفي هذا الإطار

¹Martin Geiger and Antoine Pécoud, Ibid,P15

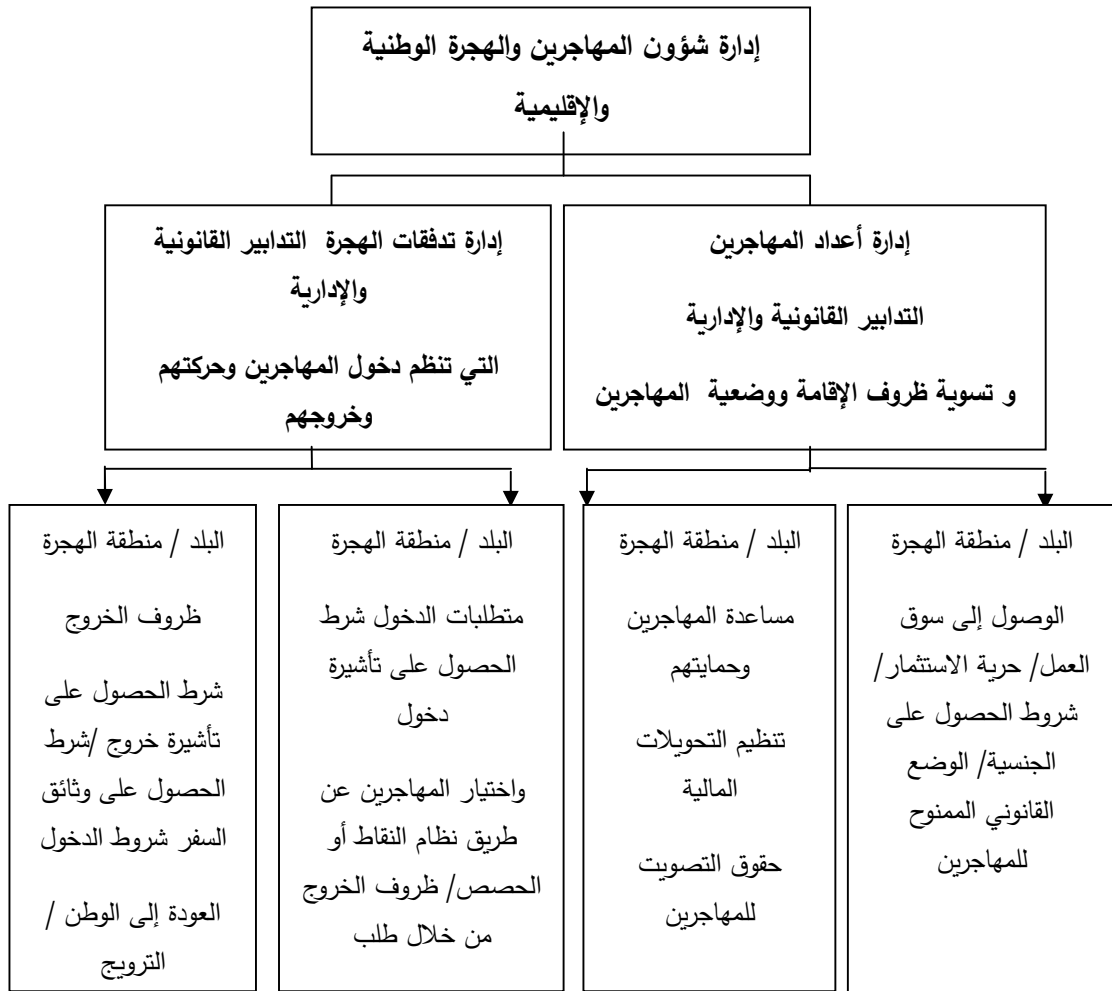
² European Committee on Migration,op.cit,P18.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

يوضح رويس ومارتن **Ruhs and Martin** على وجه الخصوص أن البلدان التي لديها سياسات هجرة "مفتوحة / متسعة" تميل إلى أن تكون لديها سياسات مهاجرين "مغلقة / حصرية" ، في حين تميل البلدان التي لديها سياسات "هجرة مغلقة / مقيدة" إلى أن تكون لديها سياسات مهاجرين أكثر "انفتاحاً أو شمولاً"، ويمكن رؤية الفرق بين هذين النوعين من السياسات في التاريخ المختلف لتنسيق الاتحاد الأوروبي لهذه السياسات¹

بناء على ما تقدم يمكن توضيح كيفية إدارة شؤون المهاجرين على المستويين الوطني والإقليمي في الشكل التالي:

الشكل رقم 01 يوضح كيفية إدارة شؤون المهاجرين.



Source :Lama Kabbanji,"Vers une reconfiguration de l'agenda politique migratoire en Afrique de l'Ouest», *Etudes internationales*, Volume 42, n°1, 2011,P51.

¹ Johanne Sondergaard,"Opinionated Family Migration Policies? Public opinion and resistance to EU harmonization of family reunification policies in Europe", (Academic Thesis to obtain the degree of Doctor, the Faculty of Law, University Amsterdam, 2016), P93

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

وعليه فإدارة شؤون المهاجرين تشير أكثر إلى الأهداف وليس إلى عملية صنع السياسات، وبالتالي يتأثر هذا الأسلوب في الإدارة بالتوجه والإدارة الجيدة لتدفقات المهاجرين، وبناء على ذلك فإن إدارة شؤون المهاجرين والهجرة مفهومان أساسيان في تحليلنا، فهو يشير إلى جميع التدابير الإدارية التي وضعت في مجال الهجرة، ونتيجة لذلك فإن تحليلنا لإدارة شؤون المهاجرين في هذه الأطروحة يستند إلى تنفيذ إطار مؤسسي وتشريعي ينظم الهجرة من خلال إدارة التدفق، بما في ذلك تدابير لتنظيم دخول المهاجرين وخروجهم من الأراضي الوطنية أو الإقليمية وكذا التدابير الرامية إلى تنظيم شروط إقامة المهاجرين وتسوية وضعيتهم في البلدان المستقبلية.

تنظم الدول الهجرة من أجل جذب التدفقات الواردة وإدارتها، وتهدف تشجيع التدفقات الخارجة وإدارتها في بعض الحالات، ويمثل التنظيم الناجع للهجرة وشؤون المهاجرين تحدياً تواجهه دول المصدر ودول الاستقبال والمهاجرون أنفسهم، هذا التحدي يتطلب انتهاج سياسة عامة قوية وإدارة مرنة تستجيب للتغيرات الحاصلة على ظاهرة الهجرة، وعادة تفهم سياسات الهجرة على أنها سياسات استقطاب للمهاجرين أكثر منها سياسات لتصديرهم وذلك لكون المهاجرين موجودين في دول الاستقبال¹، ولكن الدول التي تشهد تدفق كبير للمهاجرين كثيراً ما تتخذ سلسلة من الإجراءات تشكل سياسة حقيقية لتنظيم وإدارة المهاجرين والتي يمكن توضيحها في النقاط التالية²:

أ. إن سياسات هجرة العمل تختلف عن سياسات الهجرة الأخرى المتعلقة بتنظيم تدفقات النازحين والهجرة في إطار التجمع العائلي التي ليس لها هدف اقتصادي.

ب. ضمن سياسات الهجرة، لابد من تحديد العلاقة بين إدارة الهجرة وتنظيم الهجرة، فإدارة الهجرة تقتصر على الإحاطة بعدد من مهام الحكومة الروتينية المتعلقة بتسيير الدخول والتواجد القانوني للأجانب ضمن إقليم الدولة، وأما تنظيم الهجرة فهي عملية أوسع تتضمن بالإضافة إلى إدارة الهجرة السماح للأجانب الذين في وضعية غير قانونية الحصول على الصفة القانونية داخل الدولة³.

نستنتج من ذلك أن إدارة الهجرة تتضمن كافة الإجراءات القانونية المتعلقة بمنح التأشيرات إلى عملية الدخول عبر الحدود ثم استكمال إجراءات البقاء القانوني داخل الدولة، وذلك بالحصول على تصريح الإقامة المؤقتة أو الدائمة، إنتهاءاً بإجراءات الحصول على الجنسية في حالات محدودة، أما عملية تنظيم الهجرة فتتجاوز ذلك إلى تسوية وضعية من دخلوا البلاد نازحين وحمائيتهم من جهة، والتعامل مع

¹ دحه سليم، "الهجرة الدولية: المفهوم ومنظورات التفسير"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 06، 2013، ص 11.

² نفس المرجع، ص 12.

³ نفس المرجع، نفس المكان.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

المهاجرين بصفة مؤقتة، وذلك بتحديد مدة الإقامة والنشاطات الممارسة خلالها والإشراف على عملية العودة واحترام الأجل من جهة أخرى.

ج . نلمس تنظيم الهجرة لدى دول المصدر من خلال التشريعات والإجراءات التنظيمية لتشغيل العمال، وتحديد وتعريف الممارسات المحظورة للتشغيل، ومراقبة التوظيف بواسطة الوكالات، وإتمام الإجراءات الخاصة بطلبات الهجرة في بعض الحالات (عادة بالنسبة للعمال الأقل كفاءة).

د . بالنسبة لدول الاستقبال تتجلى العملية التنظيمية للمهاجرين في تهيئة الشركات ومؤسسات التشغيل، وذلك من خلال تبني مخططات لتنمية الموارد البشرية، واستثمار الرأسمال البشري الأجنبي من خلال تشجيع النقابات المهنية لاستقطاب العمال المؤهلين، وإدماج الأجانب وتشجيعهم على العمل بعدة وسائل كالإعفاء من الضرائب¹.

وعليه فعملية تنظيم الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين أصبحت تشترك فيها كل من الدول المستقبلة والمصدرة، ولذلك أصبح التعاون البيئي بين الحكومات والدول أمراً أساسياً وضرورياً في إدارة وتنظيم الهجرة سواء في شكل تنسيق وتعاون ثنائي أو جهوي أو دولي .

فإدارة شؤون المهاجرين هي مجموع "المبادئ العامة التي تسترشد بها الحكومة في إدارة الهجرة"، والتي تشمل العديد من الوظائف الحكومية الناجمة عن نظام إدارة الهجرة بشكل منظم وإنساني وطني، لا سيما إدارة دخول ووجود المهاجرين على الأراضي الوطنية، ويشير هذا المصطلح إلى نهج مخطط لتطوير استجابة سياسية وتشريعية وإدارية للتحديات التي تفرضها الهجرة، كما تعتبر سياسة الهجرة أداة لإدارة شؤون المهاجرين، لذا فإن مصطلح سياسة الهجرة يشير إلى جميع تصرفات السلطات العامة في بلد ما في إدارة الأفراد الذين لا يحملون جنسية هذا البلد والذين هم موجودون على أرضه.

غالباً ما تتم دراسة الهجرة المتعلقة بالإدارة كتنظيم لكيفية إستجابة المهاجرين لمبادرات الدول القومية، والتشريعات، وآليات التضمين / الاستبعاد، وعادة ما يكون منظور البحث من داخل إطار الدولة القومية، حيث يدمج بصر الباحث مع نظريات جهاز الدولة، إن "الإدارة" في "إدارة الهجرة" هي في الغالب حول كيفية التحكم في تدفقات الأشخاص وتكوينهم من منظور الدولة القومية، حيث تقع "الإدارة" على مستوى جهاز الدولة، ويساعده وينصح به ويتفاوض عليه الأكاديميون والمجتمع المدني، ولكنهم مرتبطون بقوة الدولة القومية، إنه مشروع ومبرر وممارس ومفهوم من خلال السيادة كحق مقدس للدولة القومية في تقرير إدراج واستبعاد غير المواطنين على الحدود وفي الإقليم، فإدارة الهجرة وشؤون المهاجرين تدور حول

¹ دحه سليم، نفس المرجع، ص13.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

السلطة والتنظيم¹، ومع ذلك ليس كافياً فهم "إدارة الهجرة وشؤون المهاجرين" فقط على أنها "اختيار للأصلح" أو كمرحلة مؤسسية جديدة لممارسة الامتيازات الحكومية في الدول القومية على حساب حقوق الإنسان والتنقل للمواطنين الأقل ثراءً، في حين أن هذا النهج يمكن أن يكون ذو صلة، إلا أن له حدوده فهو غير قادر على فهم وتحليل تعقيد الظاهرة المسماة إدارة الهجرة والسياق الذي تعمل فيه²، من المهم أن نسأل كيف وأين أصبحت إدارة الهجرة كإدراك مشترك للفضاء السياسي لحل بعض المشاكل السياسية ذات الصلة.

وعليه فإن "إدارة الهجرة" كمفهوم وكنقطة مرجعية مشتركة لم تنشأ من وحدة أساسية واحدة، بل تطورت من إطار سياسي أكثر استقراراً لتقديم حلول وبرامج عبر وطنية بشأن الهجرة كمشكلة، كما أصبحت "إدارة الهجرة" مفهوماً شائعاً في الألفية الجديدة، خاصة في المنظمات الحكومية الدولية والإقليمية مثل الاتحاد الأوروبي والمنظمة الدولية للهجرة وحتى في حقل العلوم الاجتماعية كذلك، إن مجال دراسات الهجرة يجذب بشكل متزايد نحو "إدارة الهجرة" كإطار تحليلي ويرتبط ظهور "إدارة الهجرة" بما في ذلك إدارة شؤون المهاجرين كمفهوم سياسي وإداري ارتباطاً وثيقاً بالمنظمات الحكومية الدولية³.

ففي عام 2001 اتخذت الحكومة السويسرية مع الحكومة السويدية، والمنظمة الدولية للهجرة وغيرها من الجهات الفاعلة المبادرة للبدء في "عملية تشاورية عالمية للتعاون فيما بين الدول بشأن إدارة الهجرة"، وكان الهدف المعلن لحل مسائل زيادة حركات الهجرة، وانعدام التنسيق الدولي للوائح الهجرة، من أجل تحقيق "نظام منسق لتنظيم الهجرة الدولية" (والتي سميت بمبادرة برن Berne)، وكان الهدف من مبادرة برن Berne هو وضع "جدول أعمال دولي بشأن الهجرة الدولية" غير ملزم، وتم التأكيد على أن السيادة الوطنية لا ينبغي التشكيك فيها⁴.

المطلب الثاني: مفهوم الهجرة

❖ من الناحية اللغوية :

الهجرة لغة : اسم مشتق من الفعل هجر، يهجر، هجرانا، قال ابن فارس الهاء والجيم والراء أصلان يدل أحدهما على قطيعة وقطع، والآخر على شد شيء وربطه، أما الأول الهجر ضد الوصل وكذلك الهجران

¹ Helle Stenum, "Migration management at the margins Transnationalized and localized government of marginalized migrants in Denmark", Aalborg Universitet, Denmark, 2011, P09

² Idem

³ Helle Stenum, Ibid, PP09.10

⁴ Idem.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

وهاجر القوم من دار إلى دار تركوا الأولى للثانية وهو نفس ما ذهب إليه ابن منظور وهو الخروج من أرض إلى أرض¹

أما لفظ الهجرة في اللغة الفرنسية ينقسم إلى لفظين²:

- Immigré وهو الشخص الذي يدخل إلى إقليم الدولة المستقبلة مهاجرا أو وافدا وهو ينطبق على كل من Migrant / Immigrant
- Emigré وهو الشخص الذي يغادر بلده مهاجرا إلى بلد آخر.

أما في اللغة الانجليزية نجدها تحدد لنا ثلاثة معاني للهجرة ، فهناك مصطلح Migration الذي يشير إلى عملية الانتقال، أو الحركة المستهدفة للهجرة في حين يشير مصطلح emigration إلى هذه الحركة في علاقتها بالوطن الأصلي، أي أنه يشير إلى حركة الهجرة المغادرة إلى الخارج، فكأنه يشير إلى الحركة في علاقتها بموطن الإرسال، أما مصطلح immigration فإنه يشير إلى دخول المهاجرين ، وإقامتهم بالفعل في موطن الاستقبال³، وفي ذات الإطار أشار أبو القاسم مصطفى عبد الله خشيم إلى ذلك بتفصيل أكثر⁴:

➤ الهجرة من منظور الدولة المستقبلة The receiving countries ، حيث يطلق على مفهوم الهجرة في هذه الحالة مصطلح التوطين Immigration تهتم هذه الدول بالأهداف المرجوة من الهجرة لا بالأسباب المؤدية لها.

➤ الهجرة من منظور الدول المصدرة The sending countries ويطلق على مفهوم الهجرة في هذه الحالة مصطلح الترحال أو النزوح emigration، كما يطلق عليها الهجرة القسرية التي تحدث نتيجة كوارث طبيعية أو حروب، وتعتبر أيضا مرادفة لمفهوم اللاجئين refuges وهنا الدول المصدرة تهتم بالأسباب لا الأهداف.

¹ أمير فرج يوسف، الهجرة غير الشرعية طبقا للواقع والقانون والمواثيق والبروتوكولات الدولية، القاهرة: دار الكتاب الحديث ، ط 1 ، 2011 ، ص20. وللاضطلاع أكثر انظر في الموقع الالكتروني التالي

<http://www.baheth.info/all.jsp?term=%D9%87%D8%AC%D8%B1>

² ساعد رشيد، "واقع الهجرة غير الشرعية في الجزائر من منظور الأمن الإنساني"، (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص دراسات مغربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2012، 2011)، ص14.

³ عادل ابوبكر الطلحي، " الشباب وظاهرة الهجرة غير الشرعية إلى أوروبا" ورقة مقدمة لمؤتمر الشباب والهجرة، جامعة الدول العربية، ص04.

⁴ أبو القاسم مصطفى عبد الله خشيم، "الهجرة في إطار العلاقات الدولية"، مجلة دراسات، العدد 28 ، السنة 8 ، 2007 ، ص25 .

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

➤ الهجرة من منظور بقية الدول الأخرى أو العالم ككل، يطلق على مصطلح الهجرة Migration والتي تعني الهجرة الطوعية/ الإرادية من مكان أو بلد إلى آخر voluntary displacement وهو أكثر المصطلحات استخداماً في أدبيات اللغة الانجليزية.

ويشير لفظ الهجرة في الموسوعة السياسية على "الانتقال المكاني أو الجغرافي لفرد أو جماعة"، أما التهجير فهو "الإرغام على الهجرة بالقوة والتهديد"¹، أما قاموس مصطلحات المنظمة العالمية للهجرة فتعرفها بأنها "عملية التحرك عبر الحدود الدولية أو داخل الدولة فهي حركة انتقالية سكانية تشمل أي نوع من حركات الشعب أيا كان طولها أو تكوينها أو أسبابها"²، أما في قاموس ويبستر فتعني الهجرة الحركة من دولة أو مكان أو من محل إلى آخر، والهجرة هي المرور أو العبور الدوري من منطقة إلى أخرى³.

تُعرف Encyclopaedia Americana هذا المصطلح على أنه حركة تطوعية منسقة لعدد كبير من الأشخاص من موطن إلى موطن جديد⁴، وقد عرفته الموسوعة الدولية للعلوم الاجتماعية على أنها الحركة الدائمة نسبياً للأشخاص على مسافة كبيرة⁵، في حين عرفت الموسوعة الدولية للسكان، " بأنها حركة جغرافية تتطوي على تغيير في الإقامة المعتادة بين مناطق سياسية أو إحصائية محددة أو بين مناطق الإقامة ذات الأنواع المختلفة"⁶.

كما تعرف المنظمة الدولية للعمل العامل المهاجر على أنه "الشخص الذي يهاجر من دولة لأخرى ليستخدم في العمل يعود عليه بفائدة، وهو شخص يدخل بشكل قانوني كمهاجر للعمل"، وتميز المنظمة بين "العامل المهاجر" و "الاقتصادي المهاجر" الذي قد يهاجر للعمل أو لممارسة نشاطات أخرى كالاستثمار أو التجارة، لم تعد أدبيات الهجرة تركز على الرحلة التي يقوم بها المهاجر ولا على الشروط والظروف المحيطة بها باستثناء الصفة القانونية للدخول⁷، بل ذهبت تبحث في النشاطات المتعددة التي يمارسها المهاجرون والفوائد المتأتية منها وعلى من تعود، وذلك تماشياً مع التحولات العالمية بسيادة الفكر الرأسمالي بتحرير التجارة وإلغاء الحدود الاقتصادية بين العديد من الدول، انعكس كل ذلك على حركية

¹ عبد الوهاب الكيالي، موسوعة السياسة، ج7، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ط1، 1994، ص67.

² المنظمة العالمية للهجرة، قائمة بمصطلحات "معجم" الهجرة، قانون الهجرة الدولي (مترجم)، جنيف، 2004، ص38.

³ عادل ابوبكر الطلحي، مرجع سابق، ص04.

⁴ Encyclopedia Americana, America Corporation, New York, Vol.19, 1969, P.48.

⁵ David Sills, **International Encyclopedia of the Social Sciences**, Macmillan and Free Press, Vol. 10, 1968, p286.

⁶ John Ross, **Internatioonal Encyclopedia of Population**, The Free Press, New York, Vol.2,1982, P.448.

⁷ دحه سليم، مرجع سابق، ص10.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

الأشخاص بين الدول التي صارت تتمحور حول النشاط الاقتصادي والاجتماعي والثقافي الممارس من قبل المهاجرين سواء في دول الاستقبال أو دول الإرسال، مما حتم إعادة النظر في مفهوم الهجرة، وجعل من الكفاءة المعيار الأبرز في قبول المهاجرين وهو ما يفسر ارتفاع نسبة المؤهلين في صفوف المهاجرين¹.

❖ من الناحية الاصطلاحية :

يشير مصطلح الهجرة بصفة عامة في حقل العلوم الاجتماعية إلى تغيير الإقامة لفرد أو جماعة اجتماعية أو عرقية²، وكذلك تعرف على أنها "تبدل الحالة الاجتماعية كتغيير الحرفة أو الطبقة"، أي انتقال الفرد من طبقة فقيرة إلى طبقة أخرى أكثر ثراء، بمعنى أن التعريف يجعل من مفهوم الطبقة مفهوما مركزيا، وانتقال الفرد من طبقة إلى أخرى داخل المجتمع هي الحالة المعبرة عن الهجرة في علم اجتماع³.

ويعرف علماء النفس الهجرة مثل وليام ماكدوغل William McDougall "أنها غريزة فطرية في الإنسان، أي استعداد فطري موروث لا يحتاج إلى تعلم، ويدفع الكائن إلى القيام بسلوك خاص في موقف معين، مثلها في ذلك مثل غريزة التملك والغريزة الجنسية وغريزة المقاتلة"⁴، وقد عرفت هيئة الأمم المتحدة المتحدة الهجرة بأنها "انتقال السكان من منطقة جغرافية إلى أخرى وتكون عادة مصحوبة بتغيير محل الإقامة ولفترة محدودة"⁵.

أما الهجرة عند الباحث قونار René Gonnard فتعني "ترك البلد والاتحاق بغيره سواء منذ الميلاد أو منذ مدة طويلة بقصد الإقامة الدائمة وغالبا يقصد به تحسين الوضعية عن طريق العمل"⁶، في حين تذهب الباحثة تريبالا Michèle Tribalat أن للهجرة مفهومين أحدهما عام يعني "الحركة أو الفعل الآني

¹ دحه سليم، نفس المرجع، ص10.

² Williams Allan, Bala Vladimir, "Mobilité Internationale en Europe centrale: touristes commerçants et migrants", revue européenne des migrations internationales (Remi), vol.18 N°1, 2002, P01.

³ عبد الرزيق المخادمي، الهجرة السرية واللجوء السياسي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2013، ص15.

⁴ فضيل دليو، علي غربي، الهاشمي مقراني، الهجرة والعنصرية في الصحافة الأوروبية، قسنطينة: مؤسسة الزهراء للفنون المطبعية، 2003، ص33.

⁵ احمد علي إسماعيل، أسس علم السكان وتطبيقاته الجغرافية، القاهرة: دار الثقافة والنشر والتوزيع، ط8، 1997، ص95.

⁶ عبد الحميد زوزو، الدور السياسي للهجرة الى فرنسا بين الحربين 1914-1939 نجم شمال إفريقيا وحزب الشعب، بن عكنون: ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007، ص12.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

في الانتقال إلى دولة غير الدولة الأصل، والثاني خاص يعني "دخول أشخاص يقيمون لفترة معينة فوق إقليم غير دولتهم"¹.

كما تعرف نتالي بارجي Nathalie Berger الهجرة على أنها "تلك العملية التي يذهب من خلالها أشخاص إلى غير بلده الأصلي من أجل إيجاد عمل في البلد المستقبل"²، ما يلاحظ من خلال هذا التعريف على أنه يركز على الدوافع والأسباب التي تقف وراء الهجرة خاصة المتعلقة بالأسباب الاقتصادية، كونها تعتبر المحرك الأساسي للهجرة بغية تحسين الأوضاع، أما مفهوم الهجرة عند جيف Juffe ترادف باللغة الأجنبية اصطلاح Migration وعلى الهجرة الداخلية Internal migration وتعني هجرة السكان داخل الحدود السياسية لقطر معين، ويقابل ذلك الهجرة الدولية International migration والتي تعني هجرات السكان عبر الحدود السياسية للأمم³.

يذهب احمد زكي في تعريفه للهجرة إلى أنها "هي دخول الأفراد إلى بلد ما والإقامة به...وللدولة حق تنظيمها وتحديد عدد من تقبله من المهاجرين وفقا لظروفها المختلفة"⁴، أما الباحثان إبراهيم سعد الدين ومحمود عبد الفضيل فقد استخدموا مفهوم الانتقال بدل الهجرة، وذلك لوصف هجرة الكفاءات والقوى العاملة العربية في سبعينيات القرن الماضي، وذلك لسببين هما⁵:

- ✓ رغبة المهاجرين في العودة إلى أوطانهم عاجلاً أم آجلاً كونهم لا ينون الإقامة الدائمة.
- ✓ أن المواطنين في الدول العربية ينتمون إلى أمة عربية، يركز هنا الباحثان من خلال السبب الثاني على الموضوع بل وينظران له من زاوية القومية والسياسية.

وتأخذ الهجرة من الناحية الشرعية⁶ معنيين أحدهما عام ويعني ترك ما نهى عنه الله تعالى، وآخر خاص بالانتقال المكاني فقد وقعت في الإسلام - بهذا المعنى - على وجهين هما:

1/ الانتقال من دار الخوف إلى دار الأمن كما في هجرتي الحبشة والهجرة من مكة إلى المدينة.

¹ عبد اللطيف محمود، الهجرة وتهديد الأمن القومي العربي، القاهرة: مركز الحضارة العربية للإعلام والنشر والدراسات، ط1، 2003، ص01.

² Berger Nathalie, Franklin Dehousse, Christian Mestre, **La politique européenne d'asile et d'immigration, enjeux et perspectives**, Bruxelles, Bruylant, 2000, p15.

³ محمد شفيق، السكان والتنمية: القضايا والمشكلات، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، ط1، 1998، ص192.

⁴ احمد زكي بدوي، معجم مصطلحات العلوم الاجتماعية، بيروت: مكتبة لبنان، ط2، 1993، ص.ص 207، 208.

⁵ إبراهيم سعد الدين، محمود عبد الفضيل، انتقال العمالة العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، 1983، ص19.

⁶ برهان الدين إبراهيم النباعي، الإعلام يسن الهجرة إلى الشام، لبنان: دار ابن حزم للطباعة والنشر والتوزيع، ط1، 1997، صص 09، 10.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

2/ الهجرة من دار الكفر إلى دار الإيمان، وذلك بعد أن استقر الرسول صلى الله عليه وسلم بالمدينة المنورة إلى أن فتحت مكة المكرمة.

أما من الناحية القانونية والإدارية فيقصد بالهجرة من المنظور القانوني "عبور الحدود الوطنية وهي الحالات التي يتم فيها الهجرة بموافقة السلطات المختصة في كل من الدولتين".

أما إداريا فتعني "المرور عبر نقاط المراقبة الحدودية الرسمية بعد القيام بالإجراءات الإدارية المفروضة على الحدود"¹.

وبالرجوع إلى أدبيات علم السياسة وعلم العلاقات الدولية فيما يتعلق بتحديد مفهوم الهجرة، فإنه يمكننا التمييز بين ثلاث أبعاد وهي²:

✓ الهجرة كظاهرة Phénomène أو كعملية Process.

✓ الهجرة كمتغير تابع أو مستقل.

✓ الهجرة كإطار فكري عام برديغم Paradigme

إذا كانت الهجرة تعتبر للبعض متغيرا تابعا، فإن العوامل الاقتصادية وعدم الاستقرار الاقتصادي والكوارث الطبيعية تعتبر بدورها متغيرات مستقلة.

إن دراسة مفهوم الهجرة تستوجب علينا التطرق إلى مفاهيم ذات صلة وارتباط وثيق بمفهوم الهجرة كالمهاجر والعامل الأجنبي واللاجئ ولو بإختصار شديد.

يرادف مفهوم المهاجر في اللغات الأخرى كالانجليزية مصطلح alien و migrant بالفرنسية، migratio بالألمانية، و migraziane بالايطالية، و migracion بالاسبانية، والتي ترجع إلى الأصل اللاتيني migrare أو migration³.

وقد فرق بيير جورجيو Pierre George بين المصطلحات الثلاث⁴:

¹ محمد كريم فريحة، "عوامل الهجرة غير الشرعية بمنطقة العبور الشرقية حي سيدي سالم عنابة"، عدد خاص بالهجرة غير الشرعية صادر عن مخبر القانون والمجتمع والسلطة، جامعة وهران، 2014، ص.ص 51,50.

² راضية بوزيان، "مقاربة سوسولوجية لأسباب الهجرة غير الشرعية في بلدان المغرب العربي"، مجلة الفكر الشرطي، مركز بحوث الشرطة : قيادة شرطة الشارقة، المجلد 21، العدد 82، 2012، ص 138.

³ فضيل دليو، علي غربي، الهاشمي مقراني، مرجع سابق، ص. ص 8.2

⁴ Pierre George, le migrations internationales, paris : presses universitaires de France, 1976, p.28.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

- المهاجر: هو كل شخص يبدي الرغبة في تغيير الإقامة ليقوم في دولة أخرى ويحصل على جنسيتها ويندمج في مجتمعها، فالهجرة مرادف للإقامة الدائمة في الدولة المستقبلة ففي المؤتمر الدولي المنعقد بروما سنة 1924 عرف المهاجر بأنه "كل أجنبي يصل إلى بلد طلبا للعمل، ويقصد الإقامة الدائمة... وهذا بعكس العامل الذي يصل إلى بلد العمل فيه بصفة مؤقتة"¹.
- العامل الأجنبي: هو الشخص الذي ينتقل من بلده إلى بلد آخر من أجل العمل، سواء كان هذا البلد يعرف نقصا في اليد العاملة أو العمل في قطاعات ترفضها اليد العاملة الوطنية، فهو مهاجر يدخل سوق عمل هذه الدولة بموجب عقد عمل مؤقت ومحدد.
- اللاجئ: هو ذلك الذي يضطر إلى مغادرة بلده بسبب خوفه على حياته إن بقي في بلده الأصلي، حيث الحروب الأهلية أو الدولية وعدم الاستقرار السياسي هو الدافع للجوء، ومن أمثلة ذلك نجد اللاجئين الفلسطينيين والسوريين وغيرهم.

وفي السياق نفسه عرفت اتفاقية جنيف سنة 1951 في الفصل الأول (أحكام عامة) المادة الأولى اللاجئ على أنه "كل شخص يوجد في حالة خوف وتعرضه للاضطهاد بسبب عرقه أو جنسه أو دينه أو جنسيته أو إنتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية خارج بلد جنسيته، ولا يستطيع بسبب ذلك الخوف أن يستظل بحماية ذلك البلد، أو كل شخص لا يملك جنسية ويوجد خارج بلد إقامته المعتادة نتيجة مثل تلك الأحداث"².

الجدول رقم 01 يوضح المفاهيم المرتبطة بمصطلح الهجرة.

المصطلح	المعنى
حجم الهجرة "هجرة كلية" Migration totale	وهو مجموع الوافدين على المنطقة والمغادرين لها خلال فترة زمنية معينة ويتمثل الهدف من ذلك قياس أهمية الحركات التي تحدثها الهجرات
حركة الهجرة Movement migration	هي مجموع عمليات الانتقال التي تؤدي إلى تغيير مقر الإقامة للأشخاص المعنيين "مكان الأصلي" إلى مكان الوصول
صافي الهجرة Migration nette	هو الفرق بين عدد الوافدين والمغادرين أثناء فترة محددة فإذا كان الفارق لصالح الوافدين سمي ذلك بفيض الهجرة وإذا

¹ عبد الحميد زوزو، مرجع سابق، ص 11.

² اتفاقية جنيف لسنة 1951 الخاصة بوضع اللاجئين، اعتمدت الاتفاقية يوم 28 تموز/يوليه 1951 في مؤتمر الأمم المتحدة للمفوضين بشأن اللاجئين وعديمي الجنسية، الذي دعت إليه الجمعية العامة للأمم المتحدة إلى عقده بمقتضى قرارها رقم 429 (د-5) المؤرخ في 14 كانون الأول/ديسمبر 1950، تاريخ بدء النفاذ: 22 نيسان/أبريل 1954، وفقا لأحكام المادة 43

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

كان للمغادرين سمي بنقص الهجرة	
يعتمد على نتيجة صافي الهجرة إلى حجمها الكلي وفق المعادلة التالية: (صافي الهجرة / حجم الهجرة) × 100	فاعلية أو مؤشر الهجرة L'indice d'efficacité
هي الفترة التي تجمع عنها بيانات الهجرة، وقد تكون محددة بسنة أو أكثر أو بالفترة الفاصلة بين تعدادين أو غير محددة، وذلك باعتبار آخر مكان للإقامة أو الولادة أو طول عمر الفرد	فترة الهجرة أو الإسناد الزمني L'intervalle de migration
هو عدد المهاجرين من المنطقة منسوبا إلى إجمالي عدد السكان في المنطقة الأصلية كما هو مبين (عدد المهاجرين / متوسط السكان في المنطقة) × 100	معدل الهجرة المغادرة départ d'émigration
هو عدد المهاجرين إلى المنطقة منسوبا إلى إجمالي عدد السكان في المنطقة الأصلية كما هو مبين (عدد المهاجرين إلى المنطقة / إجمالي عدد السكان) × 100	معدل الهجرة الوافدة d'arrivée migration
هو الفرق بين عدد الوافدين من المهاجرين والمغادرين منسوبا إلى إجمالي السكان وذلك على النحو التالي: (عدد الوافدين - عدد المغادرين) / مجموع السكان × 100	معدل الهجرة الصافية Taux net de migration
هي المنطقة التي يغادرها المهاجر قاصدا منطقة أخرى ويمكن أن تكون مكان للإقامة عند بداية فترة الإسناد الزمني أو مكان إقامة التي تم منه آخر تنقل	منطقة المغادرة الأصلية Lieu de départ
هي المنطقة التي يقصدها المهاجر أو يصلها أي منطقة الإقامة الأخيرة .	منطقة الوصول Lieu d'arrivée

المصدر: من إعداد الطالب نقلا عن سيد عبد الله ولد محبوبي، الهجرات الداخلية والتنمية في موريتانيا، نشر بالتعاون مع صندوق الأمم المتحدة بموريتانيا.

أمام تعدد وتباين تعاريف الهجرة ومفاهيمها نظرا لكونها تدرس من زوايا مختلفة تاريخية واقتصادية واجتماعية وجغرافية وثقافية والتي تمثل في نفس الوقت متغيرات وأبعاد تحكم مسألة الهجرة والمهاجرين، وتبعاً لذلك تختلف نظرة المختصين إلى الظاهرة باختلاف مشاربهم الفكرية والعلمية، ودرجة تركيزهم على جانب معين من جوانبها أكثر من سواه، وعلى أساس ذلك يمكن وصف ظاهرة الهجرة وفق منهجية علمية بالاعتماد في تحليلها على البعدين الكمي والكيفي خصوصا في ظل توافر البيانات والمعطيات ذات الصلة بالظاهرة، وعليه يمكن إعطاء تعريف إجرائي لمفهوم الهجرة بأنها انتقال فرد أو مجموعة أفراد من مكان أو منطقة أو بلد إلى مكان أو منطقة أو بلد آخر، سواء متجاوز أو غير متجاوز للحدود السياسية لإقليم الدولة، تبعاً لمجموعة من العوامل والدوافع التي تقف وراء ظاهرة الهجرة، وتختلف هذه الأخيرة من

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

حيث مضمونها وشكلها بين هجرة داخلية وأخرى خارجية وبين هجرة دائمة ومؤقتة وأخرى طوعية وإجبارية.

فالهجرة هي إحدى السمات المميزة للبشر والتي حدثت منذ بداية ظهور الإنسان في هذا الكون، على الرغم من أن الحراك البشري كان سمة مميزة حتى للرجل الحجري، إلا أن سرعة التصنيع والتحضر في العصر الحديث أعطت دفعة كبيرة، وازدادت مع تطور وسائل النقل والاتصالات الحديثة، آلاف الناس في كل بلد - خاصة من العالم الثالث - بدأت تترك مسكنها المعتاد بحثًا عن وظائف جديدة وفرص جديدة، كما أن الهجرة هي أحد أسباب التغيير الاجتماعي، وهي أحد الأسباب الثلاثة الأساسية للتغيير الديموغرافي، والسببان الآخران هما الولادة والموت، والهجرة هي عملية ذات اتجاهين، وهي استجابة للتغيير الاقتصادي والاجتماعي، وهي بالمثل حافز للتغيير في تلك المناطق التي تكتسب و/ أو فقدت المهاجرين¹، لقد ظهر عدد كبير من الدراسات فيما يتعلق بتحليل الهجرة، نظرًا لمناهج ومنهجيات مختلفة استخدمها كل محقق وأيضًا من خلال مقاصد ووجهات نظر متنوعة في تحليلها كل ذلك أدى إلى تعقيد الظاهرة.

المطلب الثالث: أنماط الهجرة والعوامل المسببة لها

يمكن تصنيف الهجرة إلى ثلاث مجموعات، وذلك من خلال الاعتماد والتركيز على جملة من المؤشرات والمعايير في التصنيف، إما على أساس المعيار المكاني وبالتالي نكون أمام هجرة داخلية وأخرى خارجية، أو على أساس المعيار الزمني وبالتالي نتحدث هنا على الهجرة المؤقتة والدائمة، وقد تكون على أساس إرادة ورغبة الأفراد ونعني هنا الهجرة الطوعية والإجبارية، وهناك من يأخذ بالمعيار القانوني ونكون في هذه الحالة بصدد الحديث عن الهجرة القانونية أو الشرعية، وغير القانونية أو غير الشرعية.

1- الهجرة وفق المعيار المكاني: تشتمل هذه المجموعة على نوعين من الهجرة وهما:

الهجرة الداخلية Internal migration²: تشير الهجرة الداخلية إلى عملية انتقال الأفراد والجماعات من منطقة إلى أخرى داخل المجتمع نفسه، إن أهم ما يميز الهجرة الداخلية عن غيرها من الهجرات الأخرى هو قلة التكاليف كما أنها لا تعرض القائم بها لمشاكل الدخول أو الخروج من دولة إلى أخرى، ولا تمثل

¹ Gareth Lewis, **Human Migration: A Geographical perspective: Croom Helm series in geography and environment**, London and Canberra, 1982, P01

² علي عبد الرزاق جبلي، علم اجتماع السكان، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط1، 2011، ص.ص 211، 212.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

اللغة مشكلة في القيام بها بمثل ما يحدث للمهاجرين من دولة إلى أخرى، ويمكن تقسيم الهجرة الداخلية إلى نوعين :

- ❖ هجرة من إقليم إلى آخر أو من دولة إلى أخرى داخل الدولة الواحدة أو بين منطقتين تحملان نفس الصفات الثقافية والحضرية.
- ❖ هجرة ريفية حضرية وهي تلك التي يتم فيها الانتقال من المناطق الريفية إلى المناطق الحضرية، وتزداد هذه الظاهرة داخل المجتمعات كلما زادت المدن من خصائصها كمراكز جذب.

الهجرة الخارجية External migration : هي الحركة أو الحركات التي يقوم بها الأفراد أو الجماعات من دولة إلى أخرى قاطعين بذلك حدود دولة سياسية، وتعتبر المسافة التي يقطعها المهاجر ليست المعيار الوحيد لتمييز هذا النوع عن الهجرة الداخلية، بمعنى آخر فإن المهاجر الذي يقطن بالقرب من دولة أخرى ويقطع مسافة قصيرة جدا ما بين مكان سكناه والمكان الذي ينوي الاستقرار به، فإنه يعد مهاجرا هجرة دولية بالرغم من المسافة التي يقطعها المهاجر في ظل هجرة داخلية تكون أكثر من المسافة التي قد يقطعها بين دولتين¹.

2- الهجرة وفق المعيار الزمني : يتضمن هذا النوع شكلين من الهجرة هما:

الهجرة الدائمة Permanent migration : هي تلك الهجرة التي يترك فيها المهاجر وطنه أو محل إقامته ليستقر في مكان آخر بصفة نهائية²، بمعنى هو ذلك القرار الذي يتخذه القائم على الهجرة بصفة نهائية من أجل الاستقرار الدائم في البلد المستقبل والاندماج في مجتمعه والتفاعل مع ثقافته، ومن أمثلة ذلك هو استقبال كندا العديد من المهاجرين كل سنة من أجل الإقامة النهائية بها من خلال ما تقدمه من امتيازات وتسهيلات للمهاجرين.

الهجرة المؤقتة Tomporary migration : هي التي يقضي فيها المهاجر فترة من الزمن ثم يعود إلى مكان إقامته المعتاد، ومع ذلك فإن هناك هجرات موسمية يقوم بها العمال مثلا في الاشتراك في جمع محصول ما وقد يعبرون الحدود السياسية لجمع المحصول³، وتعني كذلك الانتقال من مكان إلى آخر لمدة محددة ثم ما يلبث المهاجرون أن يعودوا إلى أوطانهم الأصلية بعد ذلك، ومن أمثلة ذلك هجرة الأيدي العاملة والانتقال الموسمي للسكان، ما يلاحظ أن هذا النوع من الهجرة السكانية يمكن إدراجها جزئيا تحت

¹ صالح خليل الصقور، الهجرة الداخلية الضخ الريفي والتضخم الحضري أشكالها ودوافعها وأثارها على البلدان النامية الأردن حالة تطبيقية، عمان: دار زهران للنشر والتوزيع، 2013، ص ص 27، 28.

² احمد علي إسماعيل، مرجع سابق، ص 95.

³ نفس المرجع، نفس المكان.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

أحد النوعين وهما الهجرة الدولية مثل هجرة الأيدي العاملة من دولة إلى أخرى لفترات محددة، كما يمكن أن تندرج تحت الهجرات الداخلية، كانتقال اليد العاملة من مكان إلى آخر داخل الدولة نفسها لفترة محددة.¹

3- الهجرة وفق معيار رغبة وإرادة الفرد: وتتضمن نوعين من الهجرة

الهجرة الاختيارية أو الطوعية : تعد الهجرات الطوعية أكثر أنماط الهجرات البشرية المرتبطة بظروف البيئة الجغرافية حيث تتفاعل أكثر مع العوامل، إما لطرده أعداد من السكان أو لجذبهم وفق تقدير الأفراد المكاني، وهذا النوع من الهجرات قد يتباين ويختلف من حيث الحجم والمدى من وقت لآخر، ففي العصر الحديث أصبحت الهجرة على نطاق واسع أكثر مما كانت عليه في العصور السابقة، ومرد ذلك يعود للتطور الذي شهدته وسائل النقل والاتصال مما ساعد أعداد كبيرة من المهاجرين على قطع مسافات كبيرة والوصول إلى مناطق بعيدة²، وحسب "رولف توملسون" هي انتقال من مكان إلى آخر بطريقة إرادية طوعية، إلا أنها ومن الأسباب التي تؤثر فيها هي انخفاض فرص العمل ورغبة القلة المتزايدة في العيش الأفضل من اليد العاملة³.

الهجرة القسرية أو الإجبارية : يكون هذا النوع خارج إرادة الأفراد ورغباتهم، أي أن هناك قوة تدفع بالأفراد أو العائلات أو الجماعات إلى ترك أوطانهم والاتجاه إلى أوطان أخرى ليستقروا فيها، إما بصفة دائمة أو مؤقتة، ويحدث هذا النوع من الهجرات في الحروب داخلية كانت أو خارجية، وكذلك نتيجة اضطهاد مهما كان نوعه سياسي أو ديني أو عرقي⁴، إن هذا النمط من الهجرة عرف عبر التاريخ ومعظمها كان تحت ظروف وعوامل اضطرارية كالتعسف وانعدام الأمن والاستقرار، وفي الحقيقة فإن الإنسان كما هو معروف كائن اجتماعي بطبعه كما وصفه أرسطو لا يمكن أن يعيش بمعزل عن بقية الأفراد كونه بحاجة دائمة للآخرين للتعاون من أجل إشباع حاجات معينة نتيجة تزايد رغباته⁵.

4- الهجرة وفق المعيار القانوني : ويشمل هذا الصنف نوعين من الهجرة هما:

¹ عبد اللطيف الشهاب زكي، "ظاهرة الهجرة الدولية دراسة تحليلية لحركة الهجرة الإفريقية إلى دول الاتحاد الأوربي"، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، السنة 6، العدد 16، 2008، ص 10.

² فتحي محمد أبو عيانة، دراسات في الجغرافيا البشرية، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، ط 2، 1989، ص 146، 148.

³ محمد الغريب، عبد الكريم المبارك، سوسيولوجيا السكان، الإسكندرية: المكتبة الجامعية الحديث، 1986، ص 112.

⁴ فضيل دليو، علي غربي، الهاشمي مقراني، مرجع سابق، ص 43.

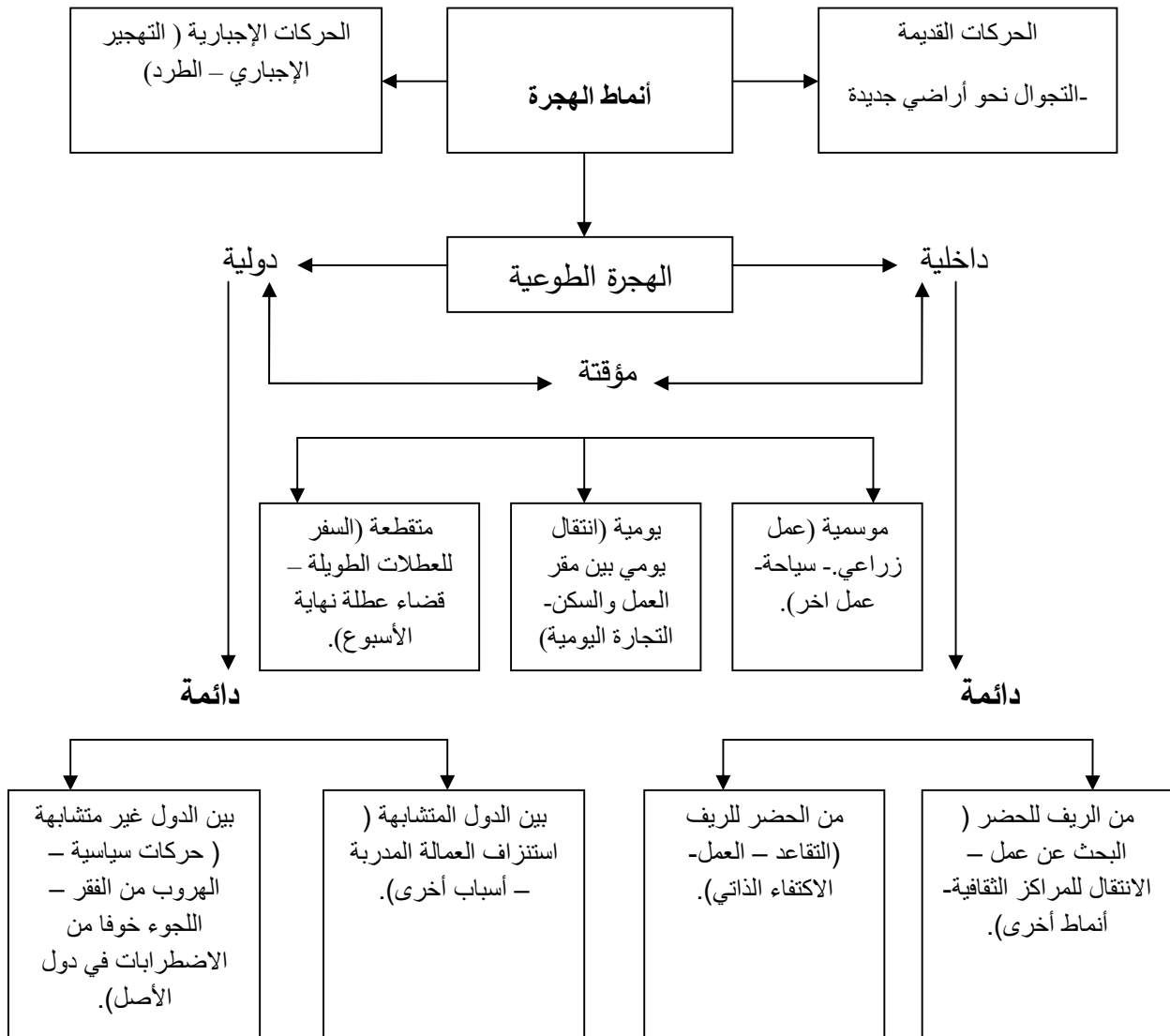
⁵ محمد الغريب، عبد الكريم المبارك، مرجع سابق، ص 167.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

الهجرة الشرعية أو النظامية : وهي تعني انتقال شخص أو مجموعة من الأشخاص من بلد إلى بلد آخر، بطريقة قانونية وسليمة وفق مجموعة من المبادئ والقواعد الرسمية المتعارف عليها بين الدول، من خلال جواز سفر أو ترخيص أو غير ذلك.

الهجرة غير الشرعية أو غير النظامية : وفق هذا النوع فإن انتقال الأفراد من مكان إلى آخر، يتم بطرق غير قانونية ومشبوهة كعبور الحدود عبر شبكات تهريب مختصة وهو ما يطلق عليه في لغتنا العامية بـ "الحراقة"، متجاوزا بذلك كافة القواعد والأعراف والتقاليد الدولية الرسمية.

الشكل رقم 02 يوضح أنواع وأنماط الهجرة.



المصدر: أبو عيانة فتحي محمد، دراسات في الجغرافيا البشرية، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، ط2، 1989، ص147.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

تعتبر ظاهرة الهجرة قديمة قدم الإنسان مقارنة مثلا بالهجرة غير الشرعية التي تعد من المصطلحات حديثة النشأة والتي تدخل في إطار الهجرات الحديثة، إذ تختلف عن تلك المعروفة منذ القدم، إن المتتبع لقضايا الهجرة يدرك بأنها ارتبطت ارتباطا وثيقا بالدول الاستعمارية التي كانت تعتبر وجهة للعمالة الوافدة إليها، وذلك بتشجيع من الدول الأوروبية بحد ذاتها، حيث كانت هذه الأخيرة بحاجة ماسة إلى اليد العاملة من أجل تحريك عجلة التنمية التي بدأت تظهر مع نهاية الحرب العالمية الثانية، ما نجم عنه هجرة مكثفة الأمر الذي أثر على الدول المستقبلية، ولكن مع تسارع المتغيرات الدولية وحدث الأزمة البترولية لسنة 1974 أدى بالدول الأوروبية إلى فرض سياسات صارمة تجاه الهجرة، وأمام هذه الوضعية لجأ الأفراد إلى شكل آخر من الهجرة تختلف في طريقتها وأسلوبها عن الهجرة الشرعية ألا وهي "الهجرة غير الشرعية".

إن المتتبع لقضايا الهجرة غير الشرعية يلاحظ من خلال القراءات المختلفة بهذا الشأن وجود العديد من التسميات التي تطلق على الظاهرة محل الدراسة والبحث منها: الهجرة غير الشرعية، الهجرة السرية، غير القانونية وغير النظامية، ولعل السبب في اختلاف التسميات يرجع إلى عدم وجود مرجعية موحدة لتعريف الظاهرة من جهة، وتباين رؤى الدول كل على حدا في وصف ظاهرة الهجرة غير الشرعية من جهة أخرى.

فالهجرة غير الشرعية حسب المنظمة العالمية للعمل "هو ذلك المهاجر الذي يكون خلال سفره أو عند وصوله أو خلال إقامته أو عمله في شروط تتنافى والاتفاقيات الدولية والإقليمية أو تتنافى والتشريع الوطني"¹، كما وتعني قيام شخص لا يحمل جنسية الدولة أو من غير المرخص له بالإقامة فيها بالتسلل إلى هذه الدولة عبر حدودها البرية أو البحرية أو الجوية أو الدخول إلى الدولة عبر أحد منافذها الشرعية بوتائق أو تأشيرات مزورة، وغالبا ما تكون الهجرة غير المشروعة جماعية ونادرا ما تكون فردية وتتعدد أصناف المهاجرين غير الشرعيين بين²:

1. شخص يدخل بطريقة غير قانونية ولا يسوي وضعيته القانونية فيها.
2. شخص يدخل بطريقة قانونية ثم لا يغادر الدولة بعد انتهاء المدة القانونية للإقامة كالطلبة أو السياح.
3. شخص يدخل إلى دولة بطريقة قانونية ثم يهرب من كفيله ويعمل لدى شخص آخر دون اتخاذ إجراءات نقل الكفالة.

¹ Slimane lotfi, L'immigration clandestine de main d'œuvre dans la région, Bruxelloise, Bruylant Bruxelles, 1995, PP 6.7

² محمد فتحي عيد، التجارب الدولية في مكافحة الهجرة غير الشرعية، الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ط1، 2010، ص50.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

أما هيئة الأمم المتحدة فإنها تستخدم الهجرة الشاذة Irregular migration بدلا من الهجرة غير المشروعة، ما يعكس موقف أكثر إنسانية نحو الظاهرة استنادا على مبادئ حقوق الإنسان من حرية فردية، وحرية الحركة، واختيار لمكان السكن¹.

ويتداخل في هذا الإطار مفهوم آخر مع الهجرة غير الشرعية، ألا وهي الإقامة غير المشروعة والتي تعني انقضاء فترة الإقامة المشروعة والاستمرار في المكوث إلى ما بعد الفترة المسموح بها بغض النظر عما كان يقوم به الأفراد من أعمال، فالتغيير الحاصل يتعلق بالوضع القانوني للمقيم، أما الهجرة السرية فالمراد بها هو دخول أو عبور أراضي الدولة خفية بعيدا عن عيون المراقبة والضبط في المراكز الحدودية².

توضح المنظمة الدولية للهجرة (IOM) أن هناك العديد من النماذج لتصنيف ظاهرة الهجرة، وقد أجريت عدة محاولات لوضع مفاهيم للهجرة الدولية باستخدام طرق مختلفة: جغرافية أو ديموغرافية أو اجتماعية أو سياسية أو قانونية أو متعددة التخصصات، على سبيل المثال التمييز الذي طوره ساسين كوب Sassen-Koob يميز بين الهجرة السياسية والاقتصادية³.

ويميز أثر Ethier بين الهجرة المؤقتة والدائمة، وهجرة اليد العاملة الماهرة وهجرة اليد العاملة غير الماهرة، وكذلك الهجرة القانونية والهجرة غير القانونية، وقد دفعت التدايات الاقتصادية لهجرة اليد العاملة إلى البلدان الصناعية وخاصة البلدان الأوروبية المنظمات الدولية مثل البنك الدولي، ومؤتمر الأمم المتحدة للتجارة والتنمية (الأونكتاد)، الجماعة الاقتصادية الأوروبية (EEC) إلى إيلاء اهتمام وثيق لمفهوم الهجرة⁴.

ومع ذلك فغالبا ما كانت محاولات تطوير تصنيف قابل للبقاء غير ناجحة لأنها كانت مبنية على تفرد القانون الأمريكي، ولذلك كان لا بد من تطوير مفهوم عالمي علاوة على ذلك تفرض هذه المقترحات المختزلة والتصنيفية مشكلة، بمعنى أن الفئات المحددة ليست بالضرورة متبادلة على سبيل المثال قد يكون العامل الماهر مهاجرا مؤقتا قانونيا، هذا التداخل بين الفئات يجعل التصنيف غير فعال وغير

¹ سميرة سليمان، "دور البيروقراطيات الدولية في أمننة قضيتي تغير المناخ والهجرة غير الشرعية" (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة دولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2011/2012)، ص75.

² احمد عبد العزيز الأصفر، الهجرة غير المشروعة الانتشار والأساليب المتبعة، الرياض: جامعة نايف للعلوم الأمنية، ط1، 2010، ص12.

³ Sassen sasika, "Towards a conceptualization of immigrants labor", Social Problems, vol.29, n°1, 1981, P 65

⁴ Ethier Wilfred, "Illegal immigration: The host-country problem", The American economic review, Vol.76, No1, 1986, P60.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

كامل، وقد حاول خبراء آخرون وضع تصور لهذه الظاهرة التي لها تأثير اقتصادي لا يمكن إنكاره على البلدان المضيفة حتى تتمكن من إجراء دراسات تستند إلى منهجية راسخة وعالمية.

لقد حاول عدد من الأساتذة إنشاء تصنيف محايد وصالح في كل مكان¹ مثل Böhning قبل البدء في سرد رؤية Böhning الذي قدم تصنيفاً دقيقاً من المثير للاهتمام رؤية الأنواع التفسيرية المختلفة الموجودة التي تم الإشارة إليها سابقاً من خلال تحديد عدة تصنيفات في مجال الهجرة: تصنيف اجتماعي وثقافي، تصنيف يعتمد على دوافع الهجرة (الاقتصادية، المهنية، الإيكولوجية، الديموغرافية، السياسية...)، تصنيف قانوني (الوضع العادية، الوضع غير القانوني، اللجوء السياسي...)، وتصنيف حسب طول مدة الإقامة (المهاجرون على المدى الطويل، وأولئك الذين يدخلون ويغادرون بلدهم في لحظة معينة).

وإدراكاً لمشكلة الاصطلاح يقترح Böhning وضع تصور دقيق لظاهرة الهجرة بحيث يميز بين ثلاثة أنواع رئيسية من الهجرة²:

- ✓ الهجرة العادية: يمكن تقسيم الهجرة العادية إلى فئتين هما:
 - أ. عدم وجود قيود على البقاء أو العمل وذلك من خلال: الهجرة الحرة - القبول في البلد للإقامة - الدائمة تصريح إقامة غير محدود المدة.
 - ب. وجود قيود على البقاء و/ أو العمل من خلال: هجرة على أساس العقد - الهجرة الرسمية ولأغراض تجارية.
- ✓ الهجرة غير النظامية: وقد قسمها إلى ثلاث فئات هي:
 - أ. - المخالفات الناجمة عن المؤسسات (عدم وجود تدبير دقيق...).
 - ب. المخالفات بسبب اللوائح (القيود التي تفرضها المرافق الإدارية على حرية التنقل والإقامة واختيار العمل داخل الدولة، عدم دقة اللوائح وما إلى ذلك).
 - ت. المخالفات الصحيحة (دخول غير قانوني، إقامة غير قانونية، ممارسة نشاط اقتصادي غير مشروع).
- ✓ هجرة اللاجئين بسبب العرق أو الاضطهاد أو عدم الاستقرار.

➤ عوامل وأسباب الهجرة

¹ Vincent Fromentin, "Les conséquences économiques de l'immigration sur le marché du travail des pays d'accueil Le recours aux tests de cointégration et aux élasticités de complémentarité", (Thèse pour l'obtention du grade de Docteur ès Sciences Economiques, Faculte de Droit, Sciences Economiques et Gestion, Universite Nancy2, 2010), P33

² Ibid, P34.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

تتعدد وتتوغل الأسباب والعوامل التي تقف وراء ظاهرة الهجرة بين ما هو اقتصادي واجتماعي, وبين ما هو سياسي وأمني, فقد أصبحت هذه الأخيرة تقلق بال العديد من الحكومات المستقبلية لأعداد المهاجرين, وحتى نقف على حقيقة هذه الظاهرة لا بد من أن نستقصي في مسبباتها والعوامل المؤدية لها.

❖ العوامل الاقتصادية والاجتماعية :

1- العوامل الاقتصادية : تمثل الدوافع الاقتصادية محركا أساسيا للعديد من الهجرات على مر التاريخ, حيث اعتبرت الرحلات الجغرافية والاستكشافية للبحث عن الثروات هدفا محوريا ورئيسيا للهجرات الأولى, يعتبر العديد من المفكرين والباحثين الاقتصاديين أن السبب الرئيسي للهجرة يكمن في غياب التوازن الاقتصادي على المستوى الدولي, مما ساهم في توسيع الفجوة ما بين البلدان المتقدمة والمتخلفة وتلك السائرة في طريق النمو, وبخصوص ذلك يرى الباحث Georges Tapinos أنه كلما زاد الفرق بين مستويات الشغل والدخل زادت دوافع الهجرة لدى الآخرين¹, ولذا فإن الاختلال في موازين القوى الاقتصادية بين دول الشمال والجنوب, من أهم العوامل المؤثرة في تدفقات الهجرة الدولية, فالدول المتطورة اقتصاديا تعمل على جذب اليد العاملة أو الباحثة عن العمل, ولذا نلاحظ أن هناك من الدول التي تعمل على تثمين رأسمالها البشري وقدراته وتستثمرها, وهذا بعكس الدول التي تفشل في توفير الظروف المناسبة والمهياة لانطلاقة اقتصادية تمكنها من تطوير قدراتها, أمام هذه المفارقة نجد أن الأفراد يهاجرون سواء بطرق شرعية أو غير شرعية إلى البلدان المتطورة اقتصاديا من أجل تحسين مستواهم المعيشي, ولذا نجد بأن هذه الهجرة تأخذ صورتين الأولى جنوب - شمال والثانية جنوب - جنوب².

وأمام فشل خطط التنمية الاقتصادية في مختلف الدول النامية على وجه الخصوص -كونها من أكثر الدول المصدرة للمهاجرين, أو عجزها عن تحقيق معدلات نمو عالية يجعل من الصعب بمكان على اقتصاديات تلك الدول أن تقوم باستيعاب للأعداد المتزايدة من الخريجين الجامعيين على سبيل المثال, كما يظهرها بمظهر العاجز على الارتقاء إلى المستويات التي يتطلعون إليها ولعل من أهم عوامل الدفع الاقتصادية نحو الهجرة نجد :

- قلة العائد المادي الذي يحصل عليه العاملون من مختلف الكفاءات العلمية والتقنية, وبالتالي عجزه عن المساهمة بفعالية في تحسين الوضع الاقتصادي, فمثلا ما يحصل عليه الأستاذ

¹ Georges Tapinos, *l'économie des migrations internationales*, Paris, fondation national des science politique, Armand colline, 1974, P14.

² Dumont Gérando François, " Les nouvelles logique migration aux xxi siècle", *Actuelles de l'Ifri*, paris, 2015, PP1.2

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

الجامعي في بعض الدول العربية لا يكفي لمنحه الحد الأدنى من الشعور بالاستقرار النفسي والتفرغ لمجالات البحث العلمي.

- أن حالة التخلف الاقتصادي التي تعيشها معظم الدول النامية تجعل من الصعب على تلك الدول أن تقوم بتوفير الإمكانيات المادية لعملية التنمية الاقتصادية¹.
- غياب إستراتيجية واضحة المعالم للنهوض باقتصاديات الوطنية، إذ أن معدلات النمو الاقتصادي ظلت ضعيفة، ما انعكس سلبا على سوق العمل وخلق مناصب شغل جديدة، فكانت النتيجة ارتفاع نسبة البطالة خاصة لدى فئة الشباب²، فقد بلغت نسبة البطالة في دول جنوب المتوسط على سبيل المثال مستويات مرتفعة مثلا بلغت في الجزائر بنسبة 26.4% سنة 1997 وبالمغرب 17.8% وتونس 15.8% من نفس السنة في حين قدرت نسبة البطالة في الاتحاد الأوربي 8%³، أما معدل البطالة في سبتمبر 2018 فقد بلغ 11.7% في الجزائر مقارنة بتونس التي بلغ فيها معدل البطالة 15.5% في الثلاثي الرابع من نفس السنة والمغرب بـ 10% في الربع الثالث من سنة 2018 لتصل نسبة البطالة في الاتحاد الأوروبي من نفس السنة إلى 7.1%.

وأمام هذا الوضع تصبح المناطق الغنية مراكز استقطاب هامة لجلب أعداد هائلة من المهاجرين خاصة اليد العاملة ذات الكفاءة، ولذا نجد أن ما نسبته 20% من الأقلية الغنية تستولي على ما قدره 80% من الإنتاج العالمي الخام، الأمر الذي يوضح لنا انتشار ظاهرة الفقر وهو ما أشار إليه البنك الدولي أن عدد الفقراء في تزايد مستمر بنسبة 2% كل سنة⁴، فمستوى انخفاض دخل الأفراد وتدني مستويات معيشتهم من أهم أسباب هجرة الشباب نحو الغرب، فقد أشارت دراسة صادرة سنة 2006 عن المجلس العربي للطفولة والتنمية إلى أن أكثر من 80% من سكان العالم العربي يعيشون في فقر مدقع، حيث يعيش أكثر من 230 مليون نسمة في الدول العربية بمتوسط دخل سنوي لا يزيد على 1500 دولار سنويا، ووفقا لبيانات البنك الدولي فإن نمو نصيب الفرد الحقيقي من الناتج المحلي الإجمالي في البلدان العربية لم يتجاوز 6.4% خلال 24 عاما⁵، ولذا فإن حجم الهجرة في المجتمع يختلف ويتأثر باختلاف تقلبات النظام

¹ محمد ربيع 'هجرة الكفاءات العلمية، الكويت: مطبوعات جامعة الكويت، ط1، 1973، ص 117.

² وداد غزلاني، "الأمن الإنساني كآلية لمكافحة الهجرة غير الشرعية"، عدد خاص بالهجرة غير الشرعية صادر عن مخبر السلطة والمجتمع والقانون، جامعة وهران، 2014، ص 26.

³ عبد العزيز شرابي، "برامج التصحيح الهيكلي وإشكالية التشغيل في البلدان المغاربية"، في كتاب الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصخصة في البلدان العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، 1999، ص 78.

⁴ Phillip Engelhard, L'homme mondial les sociétés humaines peuvent-elles survivent ?, Belgique, éditions arlèa, 1996, pp113, 114.

⁵ برك نعيمة و بن داودية وهيبه، "الأمن الإنساني كآلية لمكافحة الهجرة غير الشرعية" في كتاب الهجرة غير الشرعية في منطقة البحر الأبيض المتوسط المخاطر وإستراتيجية المواجهة، الجزائر: ابن النديم للنشر والتوزيع، ط1، 2014، ص.ص 333,332.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

الاقتصادي حسب لي Lee أنه في حالات الكساد الاقتصادي والأزمات الاقتصادية تتخضع معدلات الهجرة¹.

زد على ذلك حالة الفساد الإداري والسياسي الذي تعيشه العديد من الدول، بالإضافة إلى التهميش وغياب العدالة في التوزيع كلها انعكست سلبا على مستويات التنمية الاقتصادية، وعدم القدرة على التطور والتقدم الاقتصادي، ما ولد لدى أفراد المجتمع الشعور بحالات الإحباط الاجتماعي والنفسي الأمر الذي دفعهم إلى الهجرة من بلدانهم الأصلية نحو بلدان أخرى في أمل تحسين أوضاعهم الاجتماعية والاقتصادية.

وفي هذا الإطار يلخص العالم الديمغرافي وعالم الاجتماع الفرنسي ألفرد صوفي Alfred Sophie إشكالية الهجرة وعلاقتها بالاقتصاد بقوله "إما أن ترحل الثروات حيث يوجد البشر وإما أن يرحل البشر أين توجد الثروات"²، بمعنى أن فائض القيمة الذي وصلت إليه أغلبية الدول الاستعمارية كان عن طريق سياسة نهب الثروات من دول العالم الثالث خلال الحقبة الاستعمارية وإلى اليوم في حين تحارب الدول الصناعية والمتقدمة أي محاولة للنهوض بعجلة التنمية في هذه الدول من أجل إبقاءها سوقا تابعا لها وهو الأمر الذي سيكون له انعكاسات على عملية الهجرة من عدة نواحي خاصة الاقتصادية منها والاجتماعية.

2- العوامل الاجتماعية : إن التخلف الاقتصادي لا يمكن أن يفصله عن الشق المتعلق بالتخلف الاجتماعي، ذلك أن التخلف في الواقع هو تخلف حضاري يجمع بين أوجه الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، لذلك نجد أن العلاقات الاجتماعية والقيم الحضارية التي تسود في المجتمعات خاصة المتخلفة -كونها تعد المصدر الأساسي لمصدر الهجرة - في طرقها إلى مختلف الأنظمة التي تعمل في المجتمع، بحيث تقاوم قوى التغيير ما يحول دون إحداث تغيير جوهري في المجتمع بقيمه وعاداته، ومن أهم قوى الدفع الاجتماعية نحو الهجرة نجد سيادة التقليد والعادة في المجتمعات المتخلفة، ما أدى إلى تمركز القوة السياسية والاقتصادية واقتصارها على فئة دون أخرى³، كما أن الزيادة في النمو السكاني وما يترتب عنها من انعكاسات تتعلق أساسا بتلبية الاحتياجات الضرورية خاصة في ظل المشاكل الاقتصادية التي تتخبط فيها الدول ستساهم لا محال في زيادة مؤشرات البطالة.

¹ محمد الغربي و عبد الكريم المبارك، مرجع سابق، ص 197 .

² حمد مجدي و محمد عبد الله، الاغتراب والهجرة غير الشرعية دراسة سيكومترية مقارنة، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2013 ، ص 243

³ Bichara Khader, L'Europe et la méditerranée géopolitique de la proximité, paris, l'harmattan, 1995, P06.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

كذلك تعتبر قضية البطالة أحد الأسباب الرئيسية الدافعة إلى الهجرة نحو الخارج طلبا للعمل¹، وتتزايد هذه المشكلة وتتفاقم أوضاعها في دول العالم الثالث، نظرا للسياسات الفاشلة المتبعة في هذه الدول، وفي هذا الخصوص يرى **توم لنسون** أن قلة فرص العمل ورغبة الأعداد الهائلة والمتزايدة من الشباب في التطلع لحياة أفضل، هي الدافع الرئيسي للهجرة بالنسبة لأعداد كثيرة من المهاجرين²، وحسب **Bouge** فإنه يرى أن هناك أكثر من 20 عاملا منها ما يدفع باختيار مكان الهجرة ومنها ما يرتبط بأسباب وعوامل اجتماعية واقتصادية، من بين هذه الأسباب نجد فرص العمل المتاحة ومستوى الأجور وتكاليف الانتقال، وخصائص البيئة الطبيعية والتركيبة السكانية والشعور بالحرية وفرص استثمار رأسمال³.

إذا كانت تعتبر الدوافع الاقتصادية والاجتماعية أحد العوامل الأساسية في دفع الأفراد وتحفيزهم على الهجرة، إلا أن ذلك لا يوضح ولا يفسر كيف يقدم البعض على اللجوء إلى مثل هذه الخطوة دون البعض الآخر، ما يعني أن قرار الهجرة تتدخل فيه عوامل أخرى تساهم في ذلك، فمنها ما يأخذ الطابع السياسي والأمني ومنها ما يتعلق بالجانب النفسي.

❖ العوامل السياسية والأمنية:

ليس للعوامل السياسية دور واضح في الهجرة الطوعية وإن كان بعض الأفراد قد يهاجرون طواعية بسبب تباين مواقفهم السياسية مع النظم السياسية السائدة في أوطانهم⁴، فغياب الديمقراطية وانعدام الاستقرار السياسي والاجتماعي وانتهاك حقوق الإنسان والحريات العامة، كلها مسببات تجعل الفرد يشعر بالانعزال في بلده، الأمر الذي يدفعه إلى الهجرة نحو بلد آخر بطرق متعددة ومختلفة - ومنها اللجوء إلى الطرق والمنافذ غير الشرعية، خصوصا في ظل القيود التي تفرضها العديد من الدول في منح التأشيرة - ، إن هروب الفرد من الواقع الحقيقي في بلده باتجاه بلد آخر مستقبلا له، إنما هو ناتج عن تلك الممارسات داخل البلد الأصل.

إن ما تعانيه الدول النامية من مشاكل التخلف، إنما ناتج عن ضعف التنمية السياسية التي تمثل أحد أسباب التخلف وهو ما يبرز لنا مدى تفهقر هذه الدول في تحقيق التنمية بمفهومها السياسي، ولعل اقتراب التنمية السياسية **للوسيان باي Lucian Pye** يبرز لنا الأزمة التي تعيشها مجتمعات هذه الدول ما يجبر

¹ محمد سمير عياد، "سياسة الاتحاد الأوربي لمواجهة ظاهرة الهجرة"، في كتاب الهجرة غير الشرعية في منطقة البحر الأبيض المتوسط المخاطر وإستراتيجية المواجهة، الجزائر: ابن النديم للنشر والتوزيع، ط1، 2014، ص 393.

² محمد الغربي و عبد الكريم المبارك، مرجع سابق، ص 237

³ نفس المرجع، ص. ص 326.339.

⁴ احمد علي إسماعيل، مرجع سابق، ص 157.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

مواطنيها على الهجرة، وقد حدد لوسيان باي Lucian Pye خمسة أزمات تعاني منها مجتمعات هذه الدول والتي تقف حجر عثرة أمام تحقيق الحداثة السياسية وتتمثل هذه الأزمات في¹:

- أزمة الهوية The Identity crisis
- أزمة الشرعية The crisis of legitimacy
- أزمة المشاركة The Participation crisis
- أزمة التغلغل The Penetration crisis
- أزمة التوزيع The crisis of Distribution

إن هذه السمات التي أوضحها لوسيان باي Lucian Pye بما يتعلق بأزمة التخلف والتنمية السياسية، إنما تتصل ببنية المجتمعات المتخلفة ذاتها، كما ولا يمكن في ظل المتغيرات الدولية المتسارعة في عدة مناطق من العالم أن ن فصلها عن حركات الهجرة، فالتوتر وعدم الاستقرار السياسي داخل العديد من الدول ومنها العربية وما نجم عنها من صراعات مسلحة، إنما كان له أثار وانعكاسات في زيادة معدلات الهجرة واللجوء نحو القارة الأوربية².

المبحث الثاني: المقاربة التاريخية لظاهرة الهجرة

إن دراسة ظاهرة الهجرة تستدعي منا تتبع محطاتها التاريخية وبدايتها من أجل فهم هذه الظاهرة بشكل أشمل وكذا محاولة تشخيص الحقائق والمعطيات تشخيصاً موضوعياً، خصوصاً وأن الهجرة فرضت نفسها كمعطى واقعي على الساحة الأكاديمية مع نهاية الألفية الثانية وبداية الألفية الثالثة، ولذا فإن دراستنا تتطلب وضعها في سياق وإطار زمني ومكاني.

المطلب الأول: الهجرة قبل القرن 16 م و 1920.

سننظر من خلال هذا المطلب إلى تاريخ تدفقات الهجرة عبر مراحل زمنية محددة وذلك من خلال أولاً:

1. الهجرة قبل القرن السادس عشر الميلادي

في هذه المرحلة كان الإنسان يعيش على مرحلة الجمع والالتقاط، وهجرته كانت ناتجة عن فقر البيئة التي كان يوجد بها، وأمام صعوبة واستحالة حصوله على قوته استمرت هجرته عبر مختلف العصور، إذ نجد أنه قد هاجر من شرق آسيا إلى أمريكا الشمالية في دفعات متتالية والتي كونت فيما بعد

¹ احمد وهبان، التخلف السياسي وغايات التنمية السياسية: رؤية جديدة للواقع السياسي في العالم الثالث، الإسكندرية: كلية التجارة، ص20.

² نفس المرجع، نفس المكان.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

ما يسمى بالهنود الحمر ثم قبائل الاسكيمو، وضمن هذا السياق فإن الهجرة تبدو قديمة قدم البشر ذاتهم، لكن هناك القليل من المعلومات الدقيقة عن حجم وطبيعة تحركاتهم قبل القرن التاسع عشر الميلادي¹.

وقد كان الغزو من بين الأشكال الأولى للهجرة والذي هو عادة ما يسبق الهجرة ثم يتخذ شكلا حضاريا، بحيث أصبح من يتمتع بدرجة معينة من التقدم يتحكم في أولئك المتخلفين، ولكن في بعض الأحيان قد يحدث العكس، فمن نتائج الغزو يحدث تهجير للشعوب المغلوبة مثل ما فعل الرومان حيث أنه في غزوة واحدة تم جلب حوالي 50 ألف نسمة من السجناء، كما ولا يخفى علينا أنه قد كان للتجار دور كبير في انتقال الأشخاص من بلد إلى آخر تبعا للأسواق التي تقام، إضافة إلى دور الوازع الديني في انتقال الأشخاص للنجاة بمعتقداتهم من الاضطهاد الوثني أو للدعوة والتبشير بمبادئهم الدينية²، ومع بداية القرن السادس عشر الميلادي بدأت الهجرة إلى ما يسمى بالعالم الجديد أي القارتين الأمريكيتين وأستراليا، وقد بدأت هذه الهجرات من خلال الاستطلاعات والحملات الاستكشافية، ونتيجة لذلك ظهرت الهجرات السياسية والعسكرية التي قامت بها بعض الدول الأوروبية والأمريكية إلى جنوب المتوسط وأعماق إفريقيا للحصول على أكبر حصة من دول المستعمرات لتحقيق الرخاء والتقدم الاقتصادي³.

2. الهجرة ما بين 1500م إلى 1920م

عرفت مرحلة ما بين 1500 و 1800 هجرة مكثفة نحو أوروبا والانتقال إلى مناطق ووجهات جديدة، وذلك بهدف الاستيطان والبحث عن الثروات، وقد تميزت هذه الفترة باستيطان الأوروبيين لمناطق من أمريكا وإفريقيا وآسيا، كما كان هذا النوع من الهجرات تتسم بالسرية والانقطاع وعدم التواصل بالمجتمعات الأصلية للمهاجرين، وقد كان المهاجرون في هذه المرحلة ينقسمون إلى أربعة مجموعات وهي : عدد قليل من الإداريين و الحرفيين، التجار، المهاجرون الفارين، المستوطنين الباحثين عن أراضي جديدة⁴.

ومع نهاية القرن الثامن عشر حدثت ثلاث تحولات مترابطة فقد شهد العالم بداية نشر موجة الديمقراطية وتوسع النظام الرأسمالي الصناعي، والتغير الديمغرافي، فالشعوب الأوروبية وصلت إلى مستوى نمو كبير، مما أحدث عدم التوازن بين الحاجيات المتعددة والموارد النادرة مرفوقا بآفات اجتماعية مثل الفقر والبطالة وهو ما تفسره نظرية توماس روبرت مالتوس Thomas Robert Malthus بحيث

¹ فضيل دليو و علي غربي و الهاشمي مقراني، مرجع سلبق، ص 37.

² نفس المرجع، ص. ص 37،38.

³ عبد الله عبد الغني غانم، المهاجرون : دراسة سيوانثروبولوجية، الإسكندرية: المكتب الجامعي، ط2، 2002، ص15.

⁴ Douglas Massey, "Patterns and Processes of International Migration The 21st century", Paper prepared for Conference on African Migration in Comparative Perspective, Johannesburg, South Africa, 4-7 June, 2003, P 01.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

يزداد عدد السكان وفق متتالية هندسية والإنتاج بمتتالية حسابية، وبذلك يكون عدد السكان أكثر بكثير من عدد المنتوجات، فقد مثلت أوروبا المنبع الأساسي الذي انطلقت منه مختلف الهجرات في القرن التاسع عشر الميلادي، بحيث قدر عدد المهاجرين خلال الفترة ما بين 1800 و 1900 بـ 60 مليون مهاجر، وهذا لا يعني أنها لم تكن تستقبل المهاجرين، فقد كانت تستقبل سنويا حوالي مليون مهاجر خلال عشر سنوات التي سبقت الحرب العالمية الأولى، وفي هذا الصدد يؤكد عالم السياسة الهولندي جورن ثريورن Goron therborn بقوله " إن القارة الأوروبية أصبحت منذ حوالي ربع قرن مستوردة للمهاجرين، بعد أن كانت مصدرة لسكانها حول القارات الأخرى، وخاصة نحو العالم الجديد خلال فترة دامت 500 سنة"¹.

إن أهم ما يميز فترة ما قبل التصنيع هو أن الهجرات كانت حرة وطوعية لاسيما الحركة المكثفة في أوروبا الغربية، حيث لم يكن للعبودية تأثير طويل الأمد خلافا لما كان عليه الوضع في شرق أوروبا والذي كان يتميز بطابع دوري ومتكرر، وعليه فإن نهاية القرن الثامن عشر الميلادي عرفت تغييرات مهمة ليس من الناحية الزمنية فحسب، وإنما كذلك من حيث عدد المعنيين بتلك الهجرات التي كانت عابرة للمحيط، وجاء ذلك نتيجة تحولات واسعة عرفتها المجتمعات في أواخر القرن الثامن عشر الميلادي كما سبق ذكرها كالانتقال الطبيعي للسكان والتحول في اقتصاديات الدول والاتصالات التي كانت ناجمة عن الثورة الصناعية، إضافة إلى التحولات السياسية كالثورة الفرنسية والأمريكية وتغيرات أيديولوجية وثقافية².

إن كل العوامل التي صاحبت نهاية القرن الثامن عشر من زيادة في عدد السكان وتغير في النظم الاقتصادية وأشكال الاتصالات والثورات السياسية كان لها تداعيات هامة على ظاهرة الهجرة، ليس لأنها أنتجت تغييرا ملحوظا في العلاقة بين البلدان الأوروبية وغير الأوروبية فحسب، وإنما فتحت الطريق أمام أشكال أخرى من الهجرة.

أما مع بداية القرن التاسع عشر المتزامن مع التطور والتنمية الصناعية في أوروبا امتدت الهجرة إلى مستعمرات العالم الجديد والتي عرفت بالهجرة الدولية international migration، وفي هذه المرحلة هاجر حوالي 48 مليون مهاجر من أوروبا، ولقد لعبت الهجرة هنا دورا مهما على جميع الأصعدة

¹ رقية العاقل، " إشكالية الهجرة والأمن في غرب المتوسط"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص علاقات دولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2008)، ص 31.

² باولا كورتني، تاريخ الهجرات الدولية، ترجمة: عنان علي، ابوظبي: هيئة ابوظبي للثقافة والتراث، ط1، 2011، ص 51.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

الاقتصادية والاجتماعية وحتى الديمغرافية من جهة، والمساهمة في بناء مجتمعات العالم الجديد المتمثل في الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وبعض دول أمريكا اللاتينية من جهة أخرى¹.

لقد كان للثورة الصناعية في معظم الدول الأوروبية أثر في تدفقات المهاجرين، فقد عرفت هذه الدول الانتقال من مجتمع زراعي إلى مجتمع صناعي تصاحبه تحركات سكانية كبيرة للاستجابة لتكثيف النشاط الاقتصادي، ويظهر روستو أن الثورة الصناعية الأولى بدأت في إنجلترا في منتصف القرن الثامن عشر وفي فرنسا في بداية القرن التاسع عشر²، في حين عرفت المرحلة ما بين 1920 إلى غاية انتهاء الحرب العالمية الثانية بمحدودية في تدفق أعداد المهاجرين كونها أصبحت تخضع لمراقبة أكثر، ويعود سبب ذلك إلى تصاعد المد القومي الوطني في تلك الفترة في كل من أمريكا وأوروبا، إضافة إلى وضع قيود صارمة على حركة التجارة والاستثمارات والهجرة بل وتوقف شبه كلي لحركة الهجرة، واقتصر الأمر على عودة بعض الفئات المهاجرة إلى أوطانها³، فمثلا يمكن التأريخ لبداية ظاهرة الهجرة بين دول المغرب العربي ودول الجنوب إلى الفترة الاستعمارية، حيث تعود أولى موجات الهجرة الجزائرية إلى فرنسا على سبيل المثال إلى نهاية القرن 19م، بحيث تم نقل أكثر من مليون جندي من الدول المغاربية المستعمرة إلى مسرح العمليات القتالية على الجبهة الفرنسية- الألمانية أثناء الحرب العالمية الأولى، بعد 1919 استعانت فرنسا في بناء ما تم تخريبه باليد العاملة الجزائرية، لكن سرعان ما تم طردهم بسبب الأزمة الاقتصادية سنة 1929⁴.

أدى انتعاش الاقتصاد في الغرب وبزوغ مرحلة ليبرالية في سياسات الهجرة في أعقاب الحرب العالمية الثانية إلى نمو دورة جديدة للهجرات في أسواق العمل الدولية، فتجدد الانتقال من أوروبا نحو البلدان ما وراء المحيط، فبعد عام 1945 عرفت أوروبا وخصوصا ألمانيا وإيطاليا التي خرجتا منهزمتين من الحرب، أضرارا اقتصادية جسيمة وأزمات اجتماعية ما نجم عليه أعداد هائلة من العاطلين عن العمل، مما أدى

¹ نجيب سويدي، "إدارة سياسة الهجرة وعلاقتها بصناعة القرار المحلي دراسة مقارنة بين الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وفرنسا"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011-2012)، ص18.

² Gevrey Michale, "les défis de l'immigration future", Rapport du Conseil Economique et Social, 2003, Paris, P88

³ نجيب سويدي، مرجع سابق، ص18.

⁴ أحمد كاتب، "الإستراتيجية الأوروبية لمواجهة ظاهرة الهجرة وانعكاساتها على الدول المغاربية دراسة في سياسة الجوار الأوربي"، في كتاب الهجرة غير الشرعية في منطقة البحر الأبيض المتوسط المخاطر وإستراتيجية المواجهة، الجزائر: ابن النديم للنشر والتوزيع، ط1، 2014، ص460.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

إلى هجرة مليونان ونصف من الأوروبيين نصفهم من اللاجئين في الأعوام ما بين 1947-1951 إلى بلدان أمريكا الشمالية والجنوبية وجزر المحيط¹.

كانت من أهم نتائج الحرب العالمية الثانية تآكل والانتهاج التدريجي للإمبراطوريات الكبرى - الاستعمارية- في آسيا وأوروبا وإفريقيا لاحقاً، وقد تسبب هذا الحدث بدوره في هجرة جديدة للسكان باتجاهات ومناطق أخرى، ونتج عن هذا الوضع الجديد ثلاث أنواع من الهجرة في فترة ما بعد الاستعمار وهي²:

- ✓ الهجرة التي شملت ذوي الأصول الأوروبية من المستوطنين وكبار الموظفين والعسكريين.
- ✓ الهجرة التي خصت مجموعة من السكان المحليين الذين أقاموا علاقات تعاون مع حكومات المستعمرات فغادروا بلدانهم الأصلية خشية تعرضهم للانتقام.
- ✓ هجرة اللاجئين.

إن أبرز تداعيات الوضع العالمي الجديد المترتب عن عملية إنهاء الحكم الاستعماري في هجرة شعوب بأسرها، وتنتقل أعداد هائلة من المهاجرين تحت تأثير ظواهر ثلاث ميزت ديناميكية الكثير من الهجرات في العام المعاصر هي: 1/ انحلال القوى القديمة بالتزامن مع تأسيس دول جديدة، 2/ النزاعات العرقية، 3/ الانفجار الديمغرافي في دول العالم الثالث³.

حتى منتصف القرن العشرين، إتسمت أوروبا بهجرة كبيرة إلى بقية العالم، وفي الفترة ما بين عامي 1815 و1930 غادر حوالي 50 مليون أوروبي بلدانهم الأصلية، وتوجهوا إلى الولايات المتحدة وكندا وأستراليا والبرازيل والأرجنتين، وكانت معدلات الهجرة الإجمالية في العقد الواحد أكثر من 5 في المائة ظاهرة شائعة عبر البلدان الأوروبية، وبعد نهاية الحرب العالمية الثانية تحولت أوروبا تدريجياً من كونها مصدراً رئيسياً للهجرة إلى أن تصبح مقصداً رئيسياً للمهاجرين، ففي عام 1960 كان عدد المهاجرين الدوليين الذين يعيشون في أوروبا حوالي 14.4 مليون أي 3.5 في المائة من مجموع السكان وفي العقود اللاحقة كانت هناك زيادة مطردة في عدد المهاجرين الذي تسارع من أوائل التسعينات فصاعداً ليصل إلى 52.3 مليون أي 10.3 في المئة من إجمالي السكان في عام 2013⁴.

¹ باولا كورتي، مرجع سابق، ص 149

² نفس المرجع، ص.ص 141، 142.

³ نفس المرجع، ص 148.

⁴ Sara de la Rica, Albrecht Glitz and Francesc Ortega, "Immigration in Europe: Trends, Policies and Empirical Evidence", Discussion Paper No 7778, Institute for the Study of Labor, November 2013, PP07.08

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

هذا التحول لم يحدث في وقت واحد في جميع البلدان الأوروبية وكان على الأقل في العقود الأولى بعد الحرب العالمية الثانية مدفوعا في المقام الأول بالتغيرات في سياسات الهجرة في كل بلد على حدة، وفي كثير من الحالات كانت هذه التغيرات في السياسات مرتبطة إما بعملية إنهاء الاستعمار أو بتجنيد العمالة النشطة، فمن ناحية كانت القوى الاستعمارية السابقة مثل فرنسا والمملكة المتحدة تنظم - وغالبا ما سهلت كثيرا - وصول المهاجرين من مستعمراتهم السابقة بعد الاستقلال، ومن ناحية أخرى فإن بلدان أوروبا الشمالية مثل بلجيكا وألمانيا وهولندا - وقامت سويسرا وإلى حد ما أيضا السويد - بتجنيد المهاجرين بشكل فعال استجابة لنقص العمالة الكبير خلال فترة الانتعاش الاقتصادي التي أعقبت الحرب والتي استمدت في الغالب من بلدان أوروبا الجنوبية مثل اليونان وإيطاليا وإسبانيا والبرتغال وكذا تركيا¹.

فبعد الأزمة النفطية سنة 1973 والأزمة الاقتصادية التي عرفتها أوروبا ابتداء من 1974، قررت الحكومات الأوروبية تضييق سياسة الهجرة التي لم تعد ممكنة إلا في إطار سياسة التجمع العائلي، ليصبح عدد المهاجرين يقدر سنويا بـ12400 مهاجر، بعد الصدمة النفطية الثانية 1979م قامت الدول الأوروبية بإعادة النظر في سياساتها المتعلقة بالهجرة، وذلك باتجاه تقييدي "إغلاق الحدود" وتحفيزي "سياسة المساعدة من أجل العودة" وإيجابي إجراءات "دمج المهاجرين المقيمين خاصة ما يتعلق بجمع شمل العائلات"، هذا التضييق على سياسات الهجرة الشرعية والمنظمة بفعل الستار الحديدي الجديد على طول البحر الأبيض المتوسط، أدى إلى نتيجة عكسية تماما تمثلت في تزايد مطرد لأعداد المهاجرين السريين/ غير الشرعيين².

لقد أحدثت الأزمة البترولية تحولا في مراحل تطور الهجرة، فقرار توقيف دخول العمال الأجانب للدول الأوروبية جاء في وقت متقارب دون أن يكون فيه إجماع بين الدول المعنية بلجيكا أوت 1974، فرنسا جويلية 1974، ألمانيا الفدرالية نوفمبر 1973³.

المطلب الثاني الهجرة قبل 1985 إلى غاية اليوم

اتسمت هذه المرحلة بأن الدول الأوروبية كانت بحاجة ماسة إلى اليد العاملة من دول الجنوب، كما أن الدول الأوروبية نفسها كانت متحكمة في حركة تدفق المهاجرين، وأهم ما ميز هذه المرحلة أن المهاجر الجنوبي تمكن من فهم قواعد اللعبة في دول الشمال، حيث بدأ يبيلور خطابات تتضمن مطالب

¹ Sara de la Rica, Albrecht Glitz and Francesc Ortega, Ibid,P08.

² احمد كاتب، "الإستراتيجية الأوروبية لمواجهة ظاهرة الهجرة وانعكاساتها على الدول المغاربية دراسة في سياسة الجوار الأوربي" مرجع سابق ، ص461.

³ عبد القادر رزيق المخادمي، هجرة الكفاءات العربية: دوافعها واتجاهاتها، الجزائر: دار هومو للطباعة، 2002، ص68.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

حقوقية داخل المجتمع المستقبل، وبالتالي فإن كل تلك العناصر والمقدمات كانت مساعدة ومحفزة للالتحاق بنظرائهم ليتددوا بشكل قوي في غفلة الأنظمة الأمنية الأوروبية في تلك المرحلة¹.

1. الهجرة ما بين 1985-1995

تميزت هذه المرحلة بظهور تناقضات سلبية بين المهاجرين الوافدين إلى الدول الأوروبية ومزاحمتهم لأبناء البلد الأصليين، وقد تزامن هذا الفعل بإغلاق مناجم الفحم في كل من فرنسا وبلجيكا التي كانت تستوعب أعداد كبيرة من المهاجرين الشرعيين، وفي مقابل هذا القرار الاحترازي تزايدت رغبة أبناء الجنوب في الهجرة تجاه الشمال، مما أدى إلى إغلاق الحدود² أمام المهاجرين الوافدين رغم وجود العديد من الاتفاقيات الدولية الصادرة عن منظمة الأمم المتحدة سنة 1990 تهدف لحماية حقوق العمال إلا أن الدول الأوروبية تحفظت بشأنها، أي أن الرغبة الأوروبية كانت تهدف إلى التعاطي مع هذه الظاهرة الجديدة وفق صيغ جديدة، ولو كانت على حساب الحقوق التي تضمنتها المواثيق الدولية التي تكفل الحق في التنقل³.

ففي 1995 ومع دخول اتفاقية شنغن الموقعة بين كل من فرنسا وألمانيا ولكسمبورغ وهولندا حيز التنفيذ تم السماح بموجبها بحرية تنقل الأشخاص المنتمين إلى الفضاء الأوروبي، لكن مع دخول كل من إسبانيا والبرتغال، اتخذت ظاهرة الهجرة أبعاد غير متوقعة لاسيما بعد لجوء سلطات مدريد إلى فرض إجراءات ضد أي عملية للهجرة، وذلك في إطار منح مواطنيها مزيدا من الاندماج في الاتحاد الأوروبي⁴، وهنا تبرز مفارقة بين الإجراءات التي بادرت بها الدول الأوروبية لتقييد الهجرة وبين الاتفاقيات الدولية التي تنص على ضرورة حماية حقوق المهاجرين، ما يفسر رغبة الجانب الأوروبي في التعامل مع هذا المعطى الجديد وفق منظور ومقاربة جديدة.

2. الهجرة من 1995 إلى غاية اليوم

أخذت هذه المرحلة طابعا أمنيا اتسم بالصرامة، حيث لجأت الدول الأوروبية إلى نهج سياسة ومقاربة أمنية محكمة، كإجراء للتصدي لظاهرة الهجرة عموما والهجرة غير الشرعية على وجه الخصوص، وذلك عبر اتخاذ وسن العديد من القرارات، كالقانون الجديد للهجرة والذي يستند إلى تبني جملة من الإجراءات الصارمة بخصوص مسألة التجمع العائلي واللجوء إلى إبرام اتفاقيات مع العديد من الدول، ومن بينها دول

¹ عبد القادر رزيق المخادمي، الهجرة السرية واللجوء السياسي، مرجع سابق، ص 20.

² طارق عبد الحميد الشهاوي، الهجرة غير الشرعية: رؤية مستقبلية، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ط1، 2009، ص 38.

³ عبد القادر رزيق المخادمي، الهجرة السرية واللجوء السياسي، مرجع سابق، ص 21.

⁴ طارق عبد الحميد الشهاوي، مرجع سابق، ص 39.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

الجنوب حول ترحيل المهاجرين غير الشرعيين، وكرد فعل تجاه هذه السياسة بدأ ما يعرف بالهجرة غير الشرعية/ السرية، والتي تحيل الالتحاق بالديار الأوروبية بدون وجه قانوني¹، حيث أصبحت هذه الظاهرة تقلق العديد من الحكومات وتطرح العديد من التحديات كالجريمة المنظمة والاتجار بالبشر والإرهاب... الخ.

عرفت الهجرة في مرحلة ما بعد الحرب الباردة لجوء العديد من الحكومات إلى غلق حدودها في وجه الوافدين، وإتخاذ إجراءات من أجل التكفل الأفضل بالمهاجرين بصفة قانونية هذا من جهة، وحدثت تحولات عميقة على مستوى الهجرة من الناحيتين الكمية والكيفية من جهة أخرى، وذلك بفعل سياستي لم شمل العائلات ومكافحة الهجرة غير الشرعية، تمثلت على وجه الخصوص في أن الدول الأوروبية المستهدفة من طرف الهجرة المغاربية لاسيما فرنسا واسبانيا وإيطاليا التي وجدت نفسها أمام تحدي جديد وهو ظاهرة الهجرة غير الشرعية².

لقد قدم جيرارد فرنسوا ديمون Gérard François Dimant تصنيفا جغرافيا للهجرة في منطقة البحر الأبيض المتوسط، وهذا التصنيف يتضمن ثلاث مساحات متميزة للهجرة في منطقة البحر الأبيض المتوسط (منطقة البحر الأبيض المتوسط الإفريقية - منطقة البحر الأبيض المتوسط الآسيوية - منطقة البحر الأبيض المتوسط الأوروبية) وهي كالتالي³:

1/ منطقة البحر الأبيض المتوسط الإفريقية :

وتشمل أربع دول من المغرب العربي وهي دول الهجرة (المغرب، الجزائر، تونس) إضافة إلى مصر، يتوجه المهاجرون من المغرب والجزائر وتونس بشكل عام إلى منطقة البحر الأبيض المتوسط الأوروبية، خاصة فرنسا واسبانيا وإيطاليا وتظل بلجيكا وهولندا وجهة مهمة خاصة بالنسبة للمغاربة، بالنسبة لألمانيا فإن غالبية المهاجرين إليها من تركيا ويشمل هذا النوع من الهجرة جميع الذين يمرون بالمغرب العربي لدخول أوروبا أي من جنوب الصحراء.

2/ منطقة البحر الأبيض المتوسط الآسيوية :

نلاحظ مجموعتين من تدفقات الهجرة تتعلق الأولى بالصراع العربي- الإسرائيلي، والثانية تتعلق بالدول التي تتوسط هذا الصراع مثل سوريا ولبنان والأردن، تتسم الهجرة في المنطقة أكثر بالطابع

¹ محمد كريم فريحة، مرجع سابق ، ص57.

² محمد بلخيرة، "الهجرة المغاربية إلى أوروبا... معطيات ومغالطات" من كتاب في كتاب الهجرة غير الشرعية في منطقة البحر الأبيض المتوسط المخاطر وإستراتيجية المواجهة، الجزائر: ابن النديم للنشر والتوزيع، ط1 ، 2014 ، ص100.

³ يورميد للهجرة 2، "الهجرة النسائية بين دول البحر الأبيض المتوسط والاتحاد الأوروبي"، ص.ص48،47.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

السياسي، ويمكن أن نذكر في هذا الإطار حرب لبنان 1974/1991، ومن جهة أخرى فإن لبنان تعتبر الدولة الوحيدة في البحر الأبيض المتوسط الآسيوية التي يتوجه مهاجروها إلى فرنسا واليونان، فقد أدت حرب الخليج الأولى كالحرب في العراق إلى تدفق عدد من اللاجئين نحو أوروبا.

3/ منطقة البحر الأبيض المتوسط الأوروبية :

تشمل البلاد المستقبلية للمهاجرين سواء الشرعيين أو غير الشرعيين، و التي تنقسم إلى مجموعتين كبيرتين تتعلق الأولى بدول أوروبا الجنوبية المطلة على ساحل البحر الأبيض المتوسط وهي اسبانيا وفرنسا وإيطاليا واليونان، أما المجموعة الثانية تشمل دول شمال أوروبا والتي تستقبل عددا كبيرا من المهاجرين من دول البحر الأبيض المتوسط وهي النمسا و ألمانيا وهولندا وبلجيكا والمملكة المتحدة¹.

➤ معابر وتيارات المهاجرين

يستخدم المهاجرون خاصة غير الشرعيين العديد من المنافذ والطرق لتحقيق غاياتهم، ولعل من بين الطرق التي يسلكها هؤلاء المهاجرون هي اتخاذ بعض الدول كمناطق عبور إلى الدول المراد الوصول إليها، وهذه الدول تسمى ترانزيت Transit أي بلد عبور وفي هذه الحالة ينتقل المهاجر غير الشرعي بين ثلاثة دول، ولعل من بين المنافذ التي تعتبر بمثابة مناطق لتيارات الهجرة هي:

الدولة الأصلية ← دولة العبور ← الدولة المستقبلة .

➤ معبر دول المغرب العربي لتيارات المهاجرين من إفريقيا إلى أوروبا : لقد شهدت مناطق جنوب الصحراء الكبرى منذ العقدين الأخيرين، تزايدا في أعداد المهاجرين الذين يحاولون عبور البحر الأبيض المتوسط والمحيط الأطلسي إلى دول الاتحاد الأوروبي بوسائل نقل غير آمنة، ويتجه أغلب هؤلاء المهاجرين إلى اسبانيا بحرا، بحيث وصل خلال 2006م أكثر من 28 ألف مهاجر إلى جزر الكناري و 14500 مهاجر غير شرعي إلى الأراضي الإيطالية، في حين وصل أكثر من 1600 شخص إلى أراضي جزر مالطا².

➤ معبر تركيا للمهاجرين من منطقة الشرق الأوسط وشرق أوروبا إلى أوروبا الغربية: عرفت تركيا كمحطة ترانزيت بين المهاجرين من منطقة الشرق الأوسط وأوروبا الشرقية إلى بلدان غرب أوروبا، وذلك لأنها تستقطب الآلاف من المهاجرين من أفغانستان وإيران والعراق ودول آسيوية

¹ يورميد للهجرة 2، نفس المرجع، ص48.

² عزت حمد الشيشني، المعاهدات والصكوك والمواثيق الدولية في مكافحة الهجرة غير الشرعية، الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ط1، 2010، ص.ص 146، 145.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

أخرى ممن يرغبون في الهجرة إلى البلدان الأوروبية الغنية، بحثا عن فرص العمل في كل من إيطاليا وألمانيا وفرنسا وبلجيكا وهولندا وبريطانيا وغيرها.

وبلغة الأرقام فإن الإحصائيات تشير إلى إن أعداد المهاجرين غير النظاميين الذين قدموا إلى تركيا في تزايد مضطرد خلال الفترة ما بين 1997-2001 بحيث ارتفع عدد المهاجرين من 28 ألف مهاجر إلى 96 ألف مهاجر، لكنها سرعان ما بدأت تنخفض تدريجيا بسبب الإجراءات التي اتخذها الاتحاد الأوروبي في مواجهة الظاهرة¹.

➤ معبر مصر للمهاجرين من إفريقيا إلى أوروبا وأمريكا: تعد مصر دولة مصدرة للعمالة المهاجرة، حيث يقدر عدد المهاجرين المصريين بالخارج ما بين 3 و5 ملايين، ويلاحظ أن هجرة المصريين في بدايات القرن 20م إلى الدول الغربية كانت هجرة انتقائية تستهدف فئات معينة من المجتمع، ولكن خلال النصف الثاني من القرن العشرين بدأت تظهر تيارات هجرة العمالة الماهرة وشبه الماهرة للعمل في الصناعة والزراعة وقطاع الخدمات إلى بعض الدول الأوروبية بحثا عن فرص العمل².

على الرغم من أن الهجرة ظاهرة عالمية تعاني منها الدول المتقدمة والدول النامية على حد سواء، فهي في تزايد مستمر وبقوة مع انتشار التباين في مستوى الحياة وطبيعة الشروط الاقتصادية والاجتماعية بين الدول، حيث تنتشر عوامل الدفع والجذب السكانيين على قدر مظاهر التباين، ويمكن في هذا الإطار الإشارة إلى أهم المناطق التي تجري فيها هذه الهجرة على مستوى العالم تتمثل في المحاور التالية :

- حوض الأبييض المتوسط ما بين دول شمال إفريقيا ودول جنوب آسيا.
- الحدود المكسيكية مع الولايات المتحدة الأمريكية وبعض دول أمريكا اللاتينية.
- دول شرق آسيا خصوصا ما بين اندونيسيا وأستراليا³.

يتطلب هذا التأريخ التاريخي للهجرة الاعتراف بأنه حتى لو تغيرت الأسباب، فإن حركة الهجرة ليست ظاهرة مؤقتة بل هي الهجرة المستمرة والدائمة التي تطورت خصائصها مع مرور الوقت، وبالأخص في نهاية القرن العشرين وبداية القرن الحادي والعشرين.

لقد أصبح من الممكن ملاحظة أن الشواغل الاقتصادية للبلدان المضيفة هي في الغالب معيار يحدد نوع وتدفقات المهاجرين، ويبدو أن الحالة الاقتصادية واحتياجات اقتصاديات البلدان تملئها إلى حد كبير

¹ عثمان الحسن محمد نور و ياسر عوض الكريم المبارك، الهجرة غير المشروعة، الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2008، ص55.

² نفس المرجع، ص60.

³ احمد عبد العزيز الأصفر، مرجع سابق، ص17.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

تدفقات المهاجرين، ولكن أيضا خصائص هذه البلدان تختلف عن خصوصيات المهاجرين الذين يأتون للعمل في أوروبا أو أمريكا الشمالية في القرن الواحد والعشرين بشكل كامل عن أولئك المهاجرين في القرن التاسع عشر أو القرن العشرين "الأزواج المهاجرون"، إرث التاريخ الاستعماري والعلاقات المميزة بين بلد المغادرة والبلد المضيف (فرنسا / الجزائر ، ألمانيا / تركيا ، المملكة المتحدة / دول الكومنولث ، الولايات المتحدة / أوروبا وكندا / أوروبا) تلاشت لصالح زيادة تنوع مناطق المغادرة.

بالإضافة إلى ذلك أصبحت الهجرات الجديدة المهرة تحل محل الهجرة الجماعية، إن التغيرات السياسية التي حدثت في العالم تأتي بالجديد من حيث الإجراءات المتخذة في الحد من الهجرة، فلا نزال نلاحظ أن ظاهرة الهجرة غير الشرعية في تزايد وتساعد مستمر، إذ استجدت ظروف وأسباب أخرى أدت إلى استمرار هذه الظاهرة العابرة للحدود والوحدات السياسية، ولعل من أهم هذه العوامل هو غياب الأمن والاستقرار السياسي وتزايد الصراعات والنزاعات الطائفية، إن هذه الظاهرة أصبحت تجمع في طياتها مختلف الفئات الاجتماعية كل هذا انعكس سلبا على مخرجات الدوائر والمؤسسات.

المبحث الثالث: المقاربات والنظريات المفسرة لظاهرة الهجرة.

لقد وجدت العلوم الاجتماعية بمختلف تخصصاتها في دراسة الهجرة مجالا خصبا يسمح بتطوير نظريات وتجريب مقاربات منهجية مختلفة فتعددت الدراسات وكان أهمها: الدراسات الجغرافية الكلية Macro، الدراسات الاقتصادية الجزئية Micro، دراسة شبكات الهجرة، الدراسات التاريخية، الدراسات المقارنة، الدراسات المستقبلية والدراسات الإعلامية، الدراسات الديمغرافية...، ومنها المندرجة ضمن المقاربات الكلية مثل دراسة العمليات و البنى الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الكبرى، ومنها ما يعكس هذه المرجعيات الكلية مثل المقاربة الانثوغرافية التي تحاول معرفة كيف يعيش الأفراد والجماعات وكيف يواجهون تحديات الحياة اليومية، كما عملت هذه العلوم على تطوير نظريات مفسرة للهجرة كنظرية الاختيار العقلاني، نظرية سوق العمل، نظرية قوانين الهجرة، نظرية أنظمة الهجرة، نظرية الطرد والجدب، كل ذلك ينم عن صعوبة تكوين نظرية عامة حول الهجرة بما يدفع باتجاه تبني منحنى المقاربة متعددة التخصصات¹.

المطلب الأول: النظرية الاقتصادية النيوكلاسيكية ونظرية الجذب والطرْد في تفسير ظاهرة الهجرة.

يتطرق هذا المطلب إلى كل من دور النظرية الاقتصادية ونظرية الدوافع في تفسير وتحليل تفاعل العوامل المشكلة لظاهرة الهجرة وذلك في سياق مجموعة من الحجج والمسلمات.

¹ فضيل دليو، "المهاجرون في اسبانيا اعتبارات نظرية ونماذج دراسية" في كتاب سوسولوجية الهجرة الجزائرية في تاريخ الماضي والحاضر، قسنطينة: مكتبة الكسندر، 2009، ص.ص 157، 158.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

❖ النظرية الاقتصادية النيوكلاسيكية في تفسير ظاهرة الهجرة

ظهرت هذه المدرسة في الربع الثالث من القرن العشرين في فترة تميزت بنمو اقتصادي سريع، وبداية لعولمة النشاط الاقتصادي، وظهور لحركات التحرر في دول العالم الثالث، مما أدى إلى ظهور حركات هجرة داخلية وخارجية، فالمدرسة اتجهت في تحليلاتها وتفسيراتها الخاصة بالقوى العاملة دوليا اتجاها مختلفا، حيث اعتبرت أن الهجرة إنما هي ناتجة من ضغوطات الكثافة السكانية العالية من الأقطار الغنية ذات الفائدة الاقتصادية لكل من طرفي الهجرة¹.

يمثل هذه النظرية كل من سجاستاد Sjaastad و تودارو Todaro وترى هذه النظرية بأن الهجرة مرتبطة بقانون العرض والطلب العالمي للعمل "A global Supply and demand for Labor"، فالدول التي لها ندرة في عرض العمل وطلب مرتفع على العمل ستكون فيها الأجور مرتفعة، مما يؤدي إلى جذب المهاجرين إليها من الدول التي لديها فائض من اليد العاملة²، كما حاولت المدرسة انطلاقا من نموذج الاقتصاد المزدوج لصاحبه وليام آرثر لويس William Arthur Lewis أن تجد إطارا نظريا يفسر ظاهرة الهجرة وفق المناخ السائد³.

ويقصد بالاقتصاد المزدوج اقتصاديات الدول النامية حديثة الاستقلال أين يوجد قطاع حديث مرتبط بالخارج وآخر تقليدي يعتمد على الفلاحة، فالقطاع الحديث يتطور بحيث يمتص اليد العاملة من القطاع التقليدي المتميز بإنتاجية ضعيفة، وهنا يلعب الأجر دورا مهما بين القطاعين في استمالة اليد العاملة من قطاع إلى آخر، بالنسبة للقطاع الحديث فإن العرض غير محدود من اليد العاملة، مما يؤدي إلى خفض الأجور وبالتالي ضمان أرباح إضافية، أما القطاع التقليدي فإن الهجرة تسمح له بالتخلص من فائض اليد العاملة والخروج من التخلف وبالتالي وفق هذا الطرح فإن الهجرة تعتبر أساسا لتطور الاقتصاد⁴.

كما رأى الباحث Todaro اعتمادا على أفكار Sjaastad أن المهاجر يقارن أجره الأصلي في بلده مع أجره المحتمل في بلد المهجر، ويتحرك عندما يكون المكسب المتوقع ناتج عن اختلاف الأجور بين

¹ عالية بن زبوش، "الهجرة والتعاون الأورومتوسطي منذ السبعينات"، (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2005)، ص 22.

² سلسلة الدراسات التي نشرتها جامعة Warwick بالمملكة المتحدة حول الهجرة الدولية منها دراسة robin cohein حول نظريات الهجرة الدولية على الرابط الإلكتروني يوم 2016/08/07 الساعة 19:00 www.family.irank.org/pages/11731 migration.htm.mk.

³ Joaquín Arango, "Explique les migrations : un regard critique", Revue Internationale des sciences sociales, N°165, 2000, P 331

⁴ مغنات صبرينة، "محددات انبعاث الهجرة الدولية دراسة قياسية لحالة الجزائر"، (مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية والتسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة حسينة بن بوعلي، الشلف، 2012)، ص 12.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

البلدين أكبر من التكاليف المتوقعة لعملية الهجرة، وبالتالي فإن تدفقات الهجرة بين الدول تستند إلى المشروع الشخصي للتحرك بناء على حساب الفوائد المتأنية من هذا المشروع¹.

وعليه هذه النظرية حاولت تفسير ظاهرة الهجرة في إطار علاقة العرض والطلب للسوق مع وجود علاقة طردية متبادلة بين تطور الهجرة ومنحنى التطور الاقتصادي، بالإضافة إلى دور الفوارق في الأجور إلى انتقال المهاجرين من مناطق ذات الأجور المنخفضة إلى مناطق ذات أجور مرتفعة، كما تعتمد النظرية في تحليلاتها على مجموعة من المفاهيم كالاختيار العقلاني، وتعظيم الأرباح، وحركة عوامل الإنتاج والفوارق في الأجور.

فمن خلا تفسير آدم سميث Adam Smith نرى بأن الهجرة هي عامل التوازن بين العرض والطلب على العمل في مواقع مختلفة، وكان من المفترض أن يهاجر المهاجرون من مناطق ذات معدلات بطالة مرتفعة إلى المناطق ذات البطالة المنخفضة، ولذلك فإن الهجرة الدولية تمثل التدفق الدولي لعامل الإنتاج، هذا النهج هو حجر الزاوية في العديد من النظريات الاقتصادية للهجرة الدولية.

ويقول هيكس Hicks أن المحرك وراء هذا التنقل هو "التمايز في الأجور"، إن النظرية الاقتصادية الكلاسيكية الجديدة للهجرة موضحة في نسختين - الاقتصاد الجزئي والاقتصاد الكلي - وكلاهما يقدم نهجا أكثر تعقيدا من النهج التقليدي، ووفقا لنظرية الاقتصاد الكلي فإن حركات العمل (أو رأس المال) تتجم عن اختلافات الأجور في الأسواق المتميزة جغرافيا².

تؤدي الاختلافات إلى إغراء العمال من الأسواق ذات الأجور المنخفضة (البلدان) التي يزداد فيها عرض العمالة للهجرة وتستفيد من ارتفاع الأجور في مكان آخر، ويؤدي تدفق العمال إلى أسواق الأجور المرتفعة إلى زيادة المعروض من اليد العاملة، وبالتالي خفض الأجور فإن العملية لها أثر معاكس في بلد المنشأ، ووفقا لهذه النظرية ينبغي أن تتم الحركات إلى أن ينخفض الفرق في الأجور إلى المستوى المقابل فقط لتكاليف الهجرة.

تسمح نظرية الاقتصاد الجزئي الكلاسيكي الجديد بتقييم التكاليف والمكاسب الفردية المرتبطة بالهجرة وعلى مستوى الاقتصاد الجزئي تشكل الهجرة شكلا من أشكال الاستثمار يكافئ بفارق في الدخل المكتسب

¹ سليم دحة، "السياسات الأوروبية للمهاجرين"، (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص الدراسات المغاربية، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 2011)، ص 35.

² Marek Kupiszewski, Jakub Bijak, and Anna Kicingier, "The Use of International Migration Theories in Migration Forecasting—A Practical Approach", in book **International Migration and the Future of Populations and Labour Force Resources in Europe**, Springer Dordrecht Heidelberg: New York, (no ed), 2013, PP36.37.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

بين أماكن المقصد والمنشأ، ويهدف المهاجرون إلى زيادة دخلهم إلى أقصى حد وهو ما يعني تعظيم أرباح الاستثمار في الهجرة، ويجب إدراج عوامل مثل مستوى البطالة وتكاليف الهجرة والمؤهلات الإضافية المكتسبة في حسابات المهاجرين¹.

يعامل المهاجرون كفاعلين اقتصاديين يؤثران على جهات اقتصادية أخرى، أي أن السياسة هي نتيجة لصدام المصالح الاقتصادية لمختلف المجموعات، فالماركسية ثم الماركسية الجديدة تشغل حيزاً مهماً في تفسير الهجرة من منظور اقتصادي خاصة الأعمال المنشورة قبل عام 1989، فبالنسبة للماركسية فإن العنصر الحاسم الذي يمثل شكل سياسة الهجرة هي العوامل الاقتصادية والعملية السياسية القائمة على العلاقات الطبقيّة²، كما يقدم ايتان مايرز Eytan Meyers عدة خصائص للتفسير الماركسي لسياسة الهجرة منها التركيز على هجرة اليد العاملة، ووفقاً لهذا التصور فإن سياسة الهجرة قصيرة الأجل وهي استجابة للتقلبات في الدورة الاقتصادية والتغيرات في معدلات البطالة، تشرح الماركسية سياسة الهجرة من حيث رغبة الرأسماليين في استخدام المهاجرين لخفض الأجور، لذلك يحاول الرأسماليون التأثير على سياسة الهجرة من أجل تحريرها، ميزة إضافية بالنسبة لهم هي التدمير المتوقع لوحدة الطبقة العاملة عن طريق زرع عناصر مختلفة ثقافياً وتعزيز العنصرية (التي تعزز الاختلافات الطبقيّة) في المدارس ووسائل الإعلام التي يسيطر عليها الرأسماليون واحدة من الآثار المحتملة للهجرة هو الحراك الاجتماعي الجماعي للمواطنين³.

وعلى عكس ذلك يرى النموذج البنيوي التاريخي أن الهجرة هي "رحلة من البؤس" الناجمة عن التوسع الرأسمالي العالمي، وهو بالتالي غير قادر بطبيعته على حل الظروف الهيكلية التي تسبب الهجرة وفي المقابل هناك من يُنظر إلى الهجرة على أنها مشاكل ثقافية للتخلف، وكما قال بابا ديميتريو Papademetriou ستساهم الهجرة في البلدان المرسلّة في التطور إلى غاية استنزاف غير محكوم لمواردها الهزيلة من القوى البشرية الماهرة... الخ⁴.

تزامن هذا مع تزايد القلق بشأن "هجرة الأدمغة" على الرغم من أن العديد من حكومات الدول المرسلّة كانت إيجابية نسبياً تجاه هجرة المواطنين الأقلّ تعليماً، إلا أن الموقف تجاه هجرة الأشخاص ذوي المهارة

¹Marek Kupiszewski, Jakub Bijak and Anna Kicingier, Ibid, P37

²Agnieszka Zogata-Kusz, "Theoretical Perspectives on Immigration Policy and Politics", Journal of Contemporary European Studies, vol07, N°01, 2012, P03.

³ Eytan Meyers, "Theory of International immigration policy a comparative analysis", International immigration polic, vol34, n°04, 2000, PP 1247.1251

⁴ Hein de Haas, "Migration and Development: A Theoretical Perspective", International Migration Review, vol 44, issue 01, 2010, P234.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

كان بشكل عام أكثر سلبية، بحيث يُنظر إلى البلدان الفقيرة على أنه حرمان لها في استغلال لمواردها الشحيحة الماهرة والمهنية التي استثمرت فيها سنوات عديدة من التعليم، كما تراجعت الآراء حول المساهمة الإنمائية للهجرة والتحويلات مع الرؤية المسيطرة التي تشير إلى أن التحويلات تدعم الاستهلاك لتضخم في المنطقة الأصلية، وأن المهاجرين نادراً ما يستثمرون أموالهم في المنشآت الإنتاجية¹.

وفي ذات الإطار يذهب مايكل بيوري Michael Piore في كتابه "طيرور المرور: العمالة المهاجرة والجمعيات الصناعية" إلى تقسيم سوق العمل إلى قطاعين: الابتدائي والثانوي، حيث يقيم المهاجرون في القطاع الزراعي الثاني في حين أن القطاع الرئيسي يشغله العمال المحليون إلى حد كبير، ويتميز القطاع الأول "بالأجور المرتفعة نسبياً والمزايا الإضافية، وظروف العمل المرضية، والأمن الوظيفي"، بينما في القطاع الثانوي منخفض الأجور "الفوائد قليلة أو غير موجودة، وظروف العمل أقل ملائمة، وعمليات التسريح وفترات البطالة أكثر احتمالاً، وأنماط الإشراف وقواعد العمل يمكن أن تكون إلى حد ما أكثر قسوة أو تعسفية².

إن أول انتقاد يمكن توجيهه لهذه النظرية هو أنها فسرت ظاهرة الهجرة تفسيراً اقتصادياً، وعدم قدرتها على تفسير أنواع الهجرة الأخرى غير الاقتصادية، واعتبار أن العامل الاقتصادي هو عامل أساسي في عملية الهجرة وتجاهلها لعوامل لا تقل أهمية بكمكان عن العامل الاقتصادي، كالعوامل الاجتماعية والثقافية والسياسية وحتى البيئية... التي تؤثر على القرارات المتعلقة بالهجرة مثل سياسات القبول التقييدية التي تطبقها بلدان المقصد، والتفضيلات الفردية والعائلية للمهاجرين، وكذلك التكاليف النقدية وغير النقدية للتكامل في بلد جديد.

❖ نظرية الطرد والجذب Push-pull theory

تعالج هذه النظرية ظاهرة الهجرة من السؤال التالي لماذا يهاجر الناس، إن إحدى المحاولات للإجابة عن هذا السؤال هو أن الهجرة ترجع إلى اختلال التوازن الاجتماعي والاقتصادي لجماعة معينة يدفع بعض أفرادها إلى الهجرة إلى خارج أوطانهم مع وجود عوامل مغرية تجذبهم نحو مكان آخر جديد، فعندما

¹ Hein de Haas, Ibid, P234.

² Lira Sagynbekova, *The Impact of International Migration: Process and Contemporary Trends in Kyrgyzstan*, Springer International Publishing Switzerland, 2016, P12

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

يكون عامل الدفع قويا وترتبط عوامل الدفع والجذب فإن خيار البقاء في المكان الأصلي تكون في حدها الأدنى، لذا يكون الفرد أمام خيار الانتقال إلى مكان آخر سعيا منه في تحسين ظروفه المعيشية¹.

وترى النظرية بأن عوامل الدفع نحو الهجرة تتحدد في محددات اجتماعية واقتصادية، بحيث تعتبر ظروف البطالة وتضاءل فرص العمل أحد العوامل الدافعة نحو تبني قرار الهجرة نحو الخارج، في حين تمثل عوامل الجذب في ارتفاع مستوى الدخل وتوفير الخدمات، وبهذا الخصوص يقسم الدكتور علي عبد الرزاق جبلي عوامل الطرد إلى عوامل بسيطة كالفقر والاضطهاد والعزلة الاجتماعية، وبين عوامل الطرد القوية والمتمثلة في الحروب والمجاعات والكوارث الطبيعية، كما يمكن أن تكون عوامل الطرد بنائية كالنمو السكاني وأثره على الغذاء والموارد الأخرى².

يعد هربرل Herbrele أول من صاغ فكرة قوى الجذب والطرْد لعملية الهجرة بالشكل المتعارف عليه اليوم، وقد قدم بوج Bouge تلخيصا عاما لها في شكل نقاط محددة، بحيث تتمثل عوامل الطرد في تدهور الموارد المحلية أو تدهور في الطلب على حجم سلعة أو خدمة ما يعتمد عليها الأهالي كمصدر اقتصادي، وكذا التمييز والمعاملة المختلفة بسبب اختلاف في الاتجاهات السياسية أو الدينية أو العرقية...، في حين تتمثل عوامل الجذب في وجود فرص عمل أفضل في مكان المقصد، أو زيادة في

الدخل أو وجود فرص تعليمية أو تدريبية أفضل³. كما ساهم لي Lee في إعادة صياغة قوانين رافينشتين * Ernest Ravenstei بصورة أكثر دقة، بحيث جعلها أكثر سهولة للاختبار والفحص الامبريقي، وقد تمكن Lee من تحويل أبحاث الهجرة من مجرد الوصف إلى التحليل لتعرف قوانين رافينشتين وما أدخل عليها من تطورات بنظرية الجذب والطرْد⁴، قد تكون هذه العوامل متغيرات تفسيرية هامة في نماذج الهجرة لتحديد ووصف مختلف عوامل الدفع والجذب التي تؤثر على الهجرة وإدارة شؤون

¹ خالد إبراهيم حسن الكردي، "قراءة في سيكولوجية الهجرة غير الشرعية"، ورقة مقدمة في الندوة العلمية الهجرة غير الشرعية: الأبعاد الأمنية والإنسانية المنعقدة بمدينة سيات بالمغرب بإشراف جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، خلال الفترة 4-6/02/2015، ص.ص 24، 25.

² علي عبد الرزاق جبلي، مرجع سابق، ص.ص 261، 264.

³ نور محمد أبو بكر باقادر اليمودي، الهجرة الريفية الحضرية: دراسة في تكيف المهاجرين إلى مدينة جدة، بيروت: دار المنتخب العربي للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، 1994، ص14.

* ارنست رافنشتين Ernest Ravenstei 1885 صاحب النظرية الأولى للهجرة وعالم الجغرافيا الانجليزي، قدم بعض القوانين من خلال تحليل بيانات تعداد السكان، وقد خلص إلى أن الهجرة محكومة بعوامل الدفع والجذب، بحيث تدفع الظروف الاقتصادية والبيئية إلى ترك الأفراد لبلدانهم إلى مناطق أكثر جاذبية، وأضاف أن الهجرة تتزايد مع تطور التكنولوجيا، كما ساهم في وضع ظاهرة الهجرة في بيئة أكثر عموما معتبرا أن الهجرة كحركة تتطلق من محيط الدائرة إلى مركزها.

⁴ نفس المرجع، ص19.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

المهاجرين في أوروبا وهو ما سوف يتم التركيز عليه في الفصل الثالث من الأطروحة من خلال تحليل دور متغيرات البيئة السياسية والاقتصادية والاجتماعية بما في ذلك الثقافية.

من بين الانتقادات التي وجهت لنظرية الطرد والجذب هو أنه لا يمكن اعتبارها إطاراً نظرياً متكاملاً، بل مجرد شكل من أشكال ملاحظة حركات الهجرة وتنظيم عواملها، كما أنه لم تفصح صراحة عن طبيعة هذه العوامل، فهذه الأخيرة تنحصر في العامل الاقتصادي وهو ما ينسجم مع المدخل الكلاسيكي الجديد، ففي تحليلها للظاهرة تنطلق نظرية الجذب والطرده من افتراضها لنوع من التوازن بين عوامل الطرد والجذب، غير أن الواقع المعاصر يؤكد هيمنة لعوامل الطرد لدرجة الإخلال بالتوازن بين العاملين، فسيطرة الأشكال الجديدة للهجرة تؤكد ذلك، فالدول المستقبلية لم تعد تكتفي بطلب اليد العاملة كما كان سابقاً، بل وتضع سياسات تقييدية تحاول الحد منها أو منعها بواسطة قيود قانونية أو حدود مانعة¹، كذلك هناك من يرى أن المشكلة الرئيسية في نظرية الدفع والجذب أنها تركز على ما هو ظاهر، في حين أنها غير قادرة على تفسير سبب ظهور تدفقات المهاجرين².

لقد ظلت نظرية الهجرة في مأزق لعدة عقود وهو ما يؤكد ماسي Massey وزملاؤه بأن نظرية الهجرة تظل غارقة إلى حد كبير في مفاهيم ونماذج وافتراضات القرن التاسع عشر، على الرغم من أن النظريات التاريخية البنيوية والتقليدية ونماذج الدفع-الجذب، قد تعرضت لانتقادات واسعة من قبل علماء ما بعد الحداثة، إلا أن هذا الأخير كان أفضل بشكل عام في التفكير، وبعد ذلك أرغم النظريات المسبقة أكثر من الخروج ببدايل قابلة للتطبيق، وفي نفس الوقت وعلى مسار علمي منفصل تماماً استمر علماء الاقتصاد والاجتماع في بناء أبحاثهم على افتراضات الدخل الفردي الكلاسيكي الجديد (أو المنفعة) إلى الحد الأقصى، والافتراضات ذات الصلة ونماذج الدفع والجذب التي ظلت مسيطرة بشكل ملحوظ على الرغم من عدم قدرتها على توضيح أنماط الهجرة في العالم الحقيقي³.

المطلب الثاني: النظرية الجغرافية ونظرية النظم في تفسير ظاهرة الهجرة

يتمحور هذا المطلب بالتركيز على كل من النظرية الجغرافية وتحليلها لدور العامل الجغرافي في عملية التحريك والدفع نحو الهجرة، إضافة إلى التطرق لمجموعة من النظريات المرتبطة بالتفاعلات النظامية ودورها في تحليل ديناميكيات عملية الهجرة بين مختلف العناصر.

¹ فضيل دليو، "المهاجرون في اسبانيا اعتبارات نظرية ونماذج دراسية" في كتاب سوسولوجية الهجرة الجزائرية في تاريخ الماضي والحاضر، مرجع سابق، ص162.

² خالد إبراهيم حسن الكردي، مرجع سابق، ص25.

³ Hein de Haas, "Migration Theory Quo Vadis?", Working Papers 100 published by the International Migration Institute, University of Oxford, 2014, P04

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

❖ النظرية الجغرافية في تفسير ظاهرة الهجرة

ينطلق التفسير الجغرافي لظاهرة الهجرة من أمرين هما¹:

1. ما يرتبط بأسباب وعوامل الطرد من الموطن الأصلي والتي تقوم على أساس معادلة ديمغرافية تقترض أنه ثمة توازن بين خصائص المنطقة وخصائص سكانها، وهنا نجد أن الجغرافيون يرون أن الظروف الجغرافية الفيزيائية لكل منطقة لها دور كبير في حجم وعدد السكان الواجب توفرهم والاحتفاظ بهم، وأن أي زيادة في العدد سيخل بمقتضيات الظروف الجغرافية للمنطقة، وبالتالي فإن الحل الوحيد لاحتواء هذا الفائض هو الهجرة نحو منطقة جغرافية جديدة.
2. ما يتعلق بمجتمع الاستقبال بالنسبة للمهاجر، ولذا فإن النظرية ترى بأن المهاجر يختار ويحدد المنطقة أو مجتمع الاستقبال بناء على خصائصها الجغرافية، فيختار منطقة الاستقبال التي تكون ظروفها الجغرافية تتناسب وتتلاءم مع منطقتها الأصلية.

الجدول رقم 02 يوضح الإطار الزمني للتحليل السببي لديناميكية الهجرة.

المتغير المستقل		
بنويي : مدى طويل	اجتماعي/اقتصادي: مدى متوسط	سياسي: مدى قصير
إطار ديمغرافي: نمو السكان ↓	إطار اقتصادي ↔	قرارات سياسية ↕
تدهور بيئي/ تصحر/ تغير مناخي ↔	محيط اجتماعي ثقافي ↔	ظروف سياسية محلية ↕
	نظام سياسي ↔	أزمات وحروب ↕
متغيرات وسيطة		
بنية النظام العالمي	تعاون اقتصادي جهوي	ادراكات وسياسات الدول المصدرة
	↓	ادراكات وسياسات الدول المستقبلة
المتغير التابع		

¹ عبد الله عبد الغني غانم، مرجع سابق، ص ص 29، 30.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

هجرات دولية.

المصدر: فضيل دليو، "المهاجرون في اسبانيا اعتبارات نظرية ونماذج دراسية" في كتاب سوسولوجية الهجرة الجزائرية في تاريخ الماضي والحاضر، قسنطينة: مكتبة الكسندر، 2009.

كما وتركز النظرية على عامل المسافة في تحديد المهاجر للمنطقة المراد الهجرة إليها، وبالتالي ووفقا لهذا العامل فإن عدد المهاجرين إلى بلد ما يرتبط عكسيا مع طول المسافة الفاصلة بين بلد المهجر والموطن الأصلي ويرتبط طرديا مع مدى توفر فرص العمل، وفي إطار هذه النظرية يمكن الإشارة إلى دور عامل مهم وهو العامل الديمغرافي في عملية الهجرة ويعتبر براودل Braudel من أشهر المروجين لهذا العامل، حيث أسس لإطار زمني للتحليل السببي لحرية الهجرة، وذلك ضمن ثلاث متغيرات وهي: المتغير المستقل أهم عوامله المتغير البنيوي المتمثل في الإطار الديمغرافي، والمتغير التابع والمتمثل في الهجرة، وأخيرا المتغيرات الوسيطة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية¹.

❖ نظرية النظم العالمية "العولمة كمقاربة في تفسير الهجرة"

يعيش العالم اليوم في ظل متغيرات متسارعة وبيئة مضطربة، بحيث فرضت ظاهرة العولمة عدة تحديات على جميع الأصعدة والمستويات وغيرت العديد من المفاهيم ومن بينها مفهوم الدولة التقليدي إلى مفهوم آخر وهو قدرة الدولة على مراقبة حدودها والحركة والنفاذ عبر الحدود، ففي دراسة قام بها كل من سترونغ Strange وسيشمند Schmid وساسن ساسيكيا Saskia Sassen حول مدى تأثير ظاهرة العولمة على مسألة ونظام وسياسات الهجرة، وذلك من خلال صعوبة مراقبة الهجرة والتحكم في تدفق المهاجرين، فالتحول الذي طرأ على الدولة الحديثة في ظل العولمة وكذا التغيير الذي عرفه مفهوم السيادة أدى إلى بروز وظهور فواعل وتنظيمات جديدة لها تأثير ووزن على مستوى النظام الدولي مثل جماعات الضغط أو المصالح ومنظمات غير الحكومية كلها لها تأثيرات ودور في رسم سياسة الهجرة².

وفي هذا السياق يؤكد ساسيكيا ساسن Saskia Sassen من خلال نظرية النظام العالمي World system theory على أن الهجرة هي نتاج النظام الرأسمالي، وأن نماذج الهجرة المتقدمة تميل إلى تأكيد تقسيم العالم إلى مركز الدول المتقدمة ومحيط يشمل الدول الفقيرة، كما يتسبب التطور الصناعي في الدول الأولى في إحداث مشكلات هيكلية في اقتصاديات الدول الثانية مما يشجع على الهجرة، كما ويذكر على أن الهجرة ليست فقط نتيجة الإنتاج القوي لطلب العمل في الدول الصناعية، ولكن بشكل أعم لهياكل

¹ فضيل دليو، "المهاجرون في اسبانيا اعتبارات نظرية ونماذج دراسية" في كتاب سوسولوجية الهجرة الجزائرية في تاريخ الماضي والحاضر، مرجع سابق، ص 160.

² Eytan Meyers, " Theory of International immigration policy a comparative amolysis", op.cit, P1267.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

السوق العالمي ويرى أنصار هذا التوجه أن من نتائج تأثيرات العولمة ترك اقتصاديات دول العالم الثالث معتمدة على الزراعة وتصدير مواد الخام وتركها في دائرة التأخر والتخلف وتحرك تدفقات الهجرة نحو مسار واحد من المحيط إلى المركز¹.

ترتبط نظرية النظام العالمي محددات الهجرة بالتغيير الهيكلي في الأسواق العالمية وترى الهجرة باعتبارها وظيفة العولمة، والترابط المتزايد بين الاقتصاديات وظهور أشكال جديدة من الإنتاج، وقد أدى التوسع في صناعات التصدير المرتبطة بقوة بتدفقات الاستثمار الأجنبي المباشر من الاقتصاديات المتقدمة إلى الاقتصاديات شبه المتقدمة أو الناشئة إلى تعطيل هيكل العمل التقليدية وحشد قطاعات سكانية جديدة في الهجرة الإقليمية، وكذلك الهجرة الطويلة ومن ثم فإن تنقل رأس المال عامل حاسم بالنسبة لمنظري النظام العالمي، وترى النظرية تحرك رأس المال والعمالة على أنهما وجهين لعملة واحدة²، وتنفي نهج الهيكلية التاريخية أن يكون للأفراد حق الاختيار الحر في اتخاذ قرارات الهجرة وعرضها في أشكال أكثر حتمية مثل الضغط على الحركة كنتيجة لعمليات هيكلية أوسع، لقد فقدت دراسة الهجرة الدولية في السنوات الأخيرة الكثير من المنظومات العالمية أو منظور التنمية العالمية التي كانت موجودة في الأعمال السابقة³.

وفي إطار العلاقة بين العولمة والهجرة فقد أدخل كل من Soysal and Jacobson مفاهيم جديدة على الهجرة، وهو ما جاء به كمفهوم الهجرة عبر القومية والمواطنة العابرة للقوميات⁴، وفي هذا الإطار اعتبر castels بأن الهجرة هي جزء مهم من مسار العولمة وسمة خاصة بها، وهو يرى بأنه ما دام أن الدول والحكومات قد رحبت بحرية تنقل السلع والأموال فإنه لابد وأن تقبل حرية تنقل الأشخاص⁵، وبالرجوع إلى الهجرة عبر الوطنية فقد أجريت عدة مناقشات، لا سيما مع تطوير وسائل جديدة للتواصل والتكنولوجيات وتعزيز عملية العولمة، وفي الواقع بدأ علماء الاجتماعيات والأنثروبولوجيا بكشف أنماط جديدة في حياة المهاجرين عبر الحدود وروابط المهاجرين مع أماكنهم الأصلية خلال أبحاثهم الميدانية، وحددت مناقشاتهم طريقة حياة المهاجرين الجديدة بوصفها "عابرة للحدود الوطنية"⁶.

¹ يورميد للهجرة 2، مرجع سابق، ص 26.

² Lucia Kurekova, "Theories of migration: Conceptual review and empirical testing in the context of the EU EastWest flows", Paper prepared for Interdisciplinary conference on Migration. Economic Change, Social Challenge, April 6-9, 2011, University College London

³ Ibid, P08

⁴ Jan Krepelka, "A Pure Libertarian theory of immigration", *Journal of libertarian studies*, vol 22, 2010, P37.

⁵ نجيب سويدي، مرجع سبق ذكره، ص 33.

⁶ Lira Sagynbekova, op.cit, P18

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

قامت نينا جليك شيلر Nina Glick Schiller وزملاؤها بتطوير التعريفات الخاصة بالهجرة عبر الوطنية والمغتربين: "الهجرة عبر الوطنية هي العملية التي يقوم بها المهاجرون بتشكيل ودعم العلاقات الاجتماعية المتزامنة ومتعددة الأطراف التي تربط مجتمعاتهم الأصلية بالمستوطنات"¹، ومن المفهوم نرى أن المهاجرين هم المهاجرون الذين يطورون ويحافظون على علاقات متعددة - عائلية واقتصادية واجتماعية وتنظيمية ودينية وسياسية - تمتد عبر الحدود" وتقول نينا جليك شيلر Nina Glick Schille وزملاؤها إن الروابط الحالية للمهاجرين مع مجتمعاتهم المحلية مختلفة عما كانت عليه في الماضي وهي تعزو ذلك إلى التحولات في تكنولوجيات الاتصال والنقل.

حدد بورتيز Portes وزملاؤه شرطان ضروريان يجعل من الممكن الهجرة عبر الحدود الوطنية هي الابتكارات التكنولوجية والشبكات عبر الفضاء، إن التقدم التكنولوجي والقدرات الجديدة في تكنولوجيات الاتصال والنقل تربط اتصالات المهاجرين بمجتمعهم المحلي، مما يجعلها أسرع وأسهل وأرخص وأكثر قابلية للوصول وأكثر تكرارًا مما كانت عليه في الماضي²، فمنذ نمو النقل والاتصالات الإلكترونية أصبح من الممكن أن يكون للمهاجرين "أماكن متعددة" و"هويات متعددة"، ونتيجة لذلك تحولت الروابط العائلية والأسرية إلى حد كبير من البعد المحلي إلى البعد العالمي³.

أما بالنسبة للممارسات عبر الوطنية فهي " العمليات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تحدث خارج حدود دولة معينة، بما في ذلك الجهات الفاعلة التي ليست دولاً، ولكنها تتأثر بالسياسات والترتيبات المؤسسية المرتبطة بالدول"، ويختلف نطاقها وشدتها بشكل كبير خاصة عندما تكون المجالات الاجتماعية عبر الوطنية مكتملة من الناحية المؤسسية، فمن المرجح أن تحدث ممارسات عابرة للحدود الوطنية"، ومع ذلك وفقاً لإيتزيسون Itzigsohn وزملائه وصفت الممارسات العابرة للحدود الوطنية بأنها "غير مؤسسية بشكل جيد فهي تتطوي فقط على المشاركة العرضية ولا تتطلب سوى حركة متفرقة"⁴، وطبقاً لـ Al-Ali Nadje and Koser Khalid فإن "أحد الآثار المترتبة على تزايد الممارسات العابرة للحدود الوطنية بين المهاجرين الدوليين هو أن معنى الوطن "يتغير ويتطور"، بحيث يعيش عبر الحدود الوطنية ويستجيب المهاجرون عبر الوطنيين لقيود ومتطلبات أكثر من بلد واحد⁵، فمثلاً بعد تفكك الاتحاد السوفياتي تغيرت عمليات الهجرة في بلدان ما بعد الاتحاد

¹ Glick Schiller Nina, Basch Linda, Blanc-Szanton Cristian, "From immigrant to transmigrant: theorizing transnational migration", *Anthropological Quarterly*, Vol. 68, N°01, 1995, P48

² Lira Sagynbekova, op.cit, P18

³ Al-Ali Nadje and Koser Khalid, *New Approaches to Migration: Transnationalism and Transformations of Home*, Routledge: London, 2002, P03

⁴ Lira Sagynbekova, op.cit, P19

⁵ Al-Ali Nadje and Koser Khalid, op.cit, P06

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

السوفياتي بشكل كبير وأصبحت الهجرة عبر الوطنية واحدة من مظاهر الأشكال الجديدة للهجرة، فقد أدى النمو الاقتصادي السريع في بعض البلدان والتباطؤ الاقتصادي أو حتى الأزمة الاقتصادية في بلدان أخرى في الفضاء ما بعد السوفياتي إلى تدفقات الهجرة، وخاصة هجرة اليد العاملة إلى البلدان المتقدمة اقتصاديًا في هذه المنطقة، كما تم الترويج للهجرة عبر الوطنية من خلال عوامل مثل توفر اتصالات النقل والقرب الجغرافي، والروابط التاريخية والثقافية... الخ¹.

وعليه فإن "الروابط الاجتماعية والاقتصادية والسياسية التي تربط المهاجرين وغير المهاجرين عميقة وواسعة الانتشار لدرجة أنها غيرت بشكل أساسي الطرق التي يكسب بها الأفراد حياتهم"²، هناك جانب مهم آخر للهجرة عبر الوطنية هو قدرتها التنموية، حيث يمكن للمهاجرين تحسين وضعهم في بلدانهم المضيف أو بلدانهم الأم، كما يمكن لمكانتهم الاجتماعية على وجه الخصوص أن تتحسن من خلال الحصول على رواتب أعلى وإرسال تحويلات مالية لأسرهم أو إنشاء مشاريع إنمائية³.

وتتبع عن المقاربة المفسرة للهجرة من منظور العولمة نظرية التحرير الخالصة للهجرة Theory of immigration pure libertarian بحيث تركز هذه النظرية في تحليلها لظاهرة الهجرة على مفهوم الحقوق الفردية، بمعنى أن الفرد يعتبر وحدة تحليل بغض النظر عن انتماءه، كما وترتكز على ضرورة عدم فصل الدولة والتفريق بين ما هو مواطن أصلي وبين ما هو مهاجر، كما وتطرح النظرية وتميز بين ثلاث أنواع من السياسات المنتهجة والمتبعة في التعامل مع الهجرة والمهاجرين من قبل الدول وهي⁴ :

1. الهجرة القائمة على الحرية وأساسها عدم مراقبة الحدود.
2. الهجرة القائمة على الطلب والتي تركز على إقصاء غير المندمجين ضمن البرامج المسطرة للهجرة.
3. الهجرة القائمة على التقييد ومفادها إبعاد غير المرغوب فيهم من الطبقات المهاجرة.

وعليه فإن هذه المقاربة تركز على محورية الفرد في تحليلها للهجرة، بحيث تعتبر بأن جميع الأفراد متساوون في الحقوق بما فيها حق الملكية كونه حق كوني عالمي - وهذا ما يحيلنا بدوره إلى مفهوم آخر

¹ Lira Sagynbekova, op.cit, P20

² Levitt Peggy, "Transnational migration: taking stock and future directions", Global Networks a Journal Transnational affairs, Vol 01, Issue 03, 2001, P196.

³ Schuerkens Ulrike, "Transnational Migrations and Social Transformations: A Theoretical Perspective", Current Sociology, Vol 53, Issue 4, 2005, P539.

⁴ Jan Krepelka, op.cit, P39.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

طوره هابرماس وهو مفهوم الحقوق الكسموبوليتانية حق الفرد أو المواطن العالمي - إذا لم يؤدي إلى التعدي على حق الملكيات الأخرى غير هذا فإنه لا يمكن الحد من ذلك بحجة حماية الحدود والسيادة¹.

واليوم يساهم كل من تعزيز عملية العولمة ومشاركة عدد متزايد من الدول في عملية الهجرة الدولية في ظهور وتطوير نظم الهجرة الدولية، بالإضافة إلى ذلك فإن التغيرات الجيوسياسية والسياسية والاجتماعية والاقتصادية التي تحدث في العالم لها تأثير هام على الكيان وتطوير نظم الهجرة الدولية، على سبيل المثال أدى تفكك الاتحاد السوفياتي إلى ظهور أنظمة الهجرة الدولية الجديدة مع قرغيزستان كونها جزءاً فاعلاً في هذه العملية باعتبارها دولة مصدرة المهاجرين².

❖ نظرية الشبكات أو دوام الهجرة

تبنى هذه النظرية العديد من الباحثين مثل Grean Hugo, Douglas Massey and Taylor، ترى هذه النظرية أن قرار الهجرة لا يقوم على أساس حساب اقتصادي وعقلاني بحث كما تدعو إليه النظرية النيوكلاسيكية، وإنما من خلال جمع المعلومات على مدى توفر الأشخاص الذين يدعمون المهاجر مادياً ومعنوياً خلال جميع مراحل انتقاله، وهنا تلعب شبكات الهجرة دوراً مهماً من خلال تأثيراتها وعلاقاتها في التقليل من المخاطر والتكاليف³، كما وتؤكد النظرية على أن المؤسسة الأسرية تبقى عامل جوهري في التحفيز على الهجرة وتنمية قدرات المهاجر، من حيث التسهيلات الواردة في امتدادها الاتصالي وضابطة لها في نفس الوقت بالنظر للمخاطر التي تتجم عنها والوسائل المتبعة في الهجرة⁴.

تعتبر **مونيكا بويد** Monica Boyd أحد أبرز من كتب في نظرية شبكات الهجرة وتتمثل مساهمتها الرئيسية في تضمين الشبكات كحلقات بين أماكن المغادرة والوصول، حيث تشكل الشبكات عوامل الوساطة بين العوامل الهيكلية والجهات الفاعلة على هذا النحو تلعب الأسرة دوراً مركزياً، وأخيراً تؤكد على العلاقة بين النوع الاجتماعي والشبكات في مجال الهجرة مع التأكيد على أن التقسيم الجنسي (بين الرجال والنساء) للعمل يجب أن يأخذ بعين الاعتبار في العلاقات الاجتماعية للإنتاج داخل المجتمع⁵.

¹ Jan Krepelka, Ibid,P40.

²Lira Sagynbekova, op.cit, P17.

³مونسى الكسندر، الحروب والهجرات: الشبكات والاستراتيجيات الاقتصادية لشعب الهزاره في أفغانستان، باريس: دار العلوم للإنسان، 2004، ص45.

⁴ وداد غزلاني، "الأمن الإنساني كآلية لمكافحة الهجرة غير الشرعية"، مرجع سابق، ص33.

⁵ Victor Piché, "Les théories migratoires contemporaines au prisme des textes fondateurs", Population, vol 68, issue 01, 2013, P160

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

كما يعتبر دوغلاس ماسي Douglas Massey من أنصار نظرية شبكة الهجرة، بحيث يرى أن مفهوم الشبكة هو عنصر من البنية الاجتماعية ويصل ماسي Massey من خلالها بين الشبكة وتأثير ردود الفعل على الهجرة، فبعد فترة تكون الهجرة ذاتية الاكتفاء من خلال عملية سببية دائرية وتراكمية، كما يقترح ماسي Massey ضرورة التمييز بين عمليات بدء الهجرة وتلك المتعلقة بإعادة النظر فيها أو صيانتها، وكخطوة أولى فإن تغلغل الأسواق في المناطق النامية يدمر الهياكل المجتمعية التقليدية تدريجياً ويخلق بذلك ظروفًا محلية مواتية للهجرة، ولن تبدأ الهجرة إلا بعد أن "تتدخل آليات التغذية الذاتية المختلفة لإدامة وتوسيع تدفقات الهجرة عبر الزمن" وهذا يؤثر بدوره على الهياكل المجتمعية السببية التراكمية، بحيث يؤدي وجود الشبكات إلى رأس المال الاجتماعي وهو مفهوم يساعد على فهم سبب وكيفية زيادة العضوية في الشبكات من احتمالية الهجرة: بفضل موارد الشبكة والتكاليف والمخاطر¹.

ويرى ماسي Massey وزملاؤه أن شبكات المهاجرين عبارة عن "مجموعة من العلاقات الشخصية التي تربط المهاجرين والمهاجرين السابقين في مناطق المنشأ والمقصد من خلال علاقات القرابة والصدقة..."، وتتمثل الفكرة الأساسية التي توفرها نظرية الشبكة في أن شبكات المهاجرين تعزز احتمال الهجرة لأن التكاليف والمخاطر التي ينطوي عليها ذلك قد انخفضت من خلال الشبكات، ويمكن للمهاجرين المحتملين الوصول إلى المعلومات، وفرص العمل، والإقامة في المقصد بحيث توفر شبكات المهاجرين "موردًا قيمًا متكيفًا في بيئة غريبة"، ويمكن أن يكون للشبكات تأثيرًا عمليًا على الهجرة مما يدفع غير المهاجرين للبحث عن عمل في الخارج حيث يرون إجراءات ونجاحات الأعضاء في شبكتهم فهي شكل من أشكال "رأس المال الاجتماعي"².

وهنا تلعب الشبكات دورًا مهمًا في جغرافية الهجرة أيضًا فوفقًا لـ ماسي Massey وزملاؤه "ينقل المزيد من المهاجرين إلى مكان معين لأن هذا هو المكان الذي تقود فيه الشبكات، ولأن هذا هو المكان الذي يوفر له الهيكل الاجتماعي أكبر الفرص للنجاح، ومع وصول المزيد من المهاجرين يتم توسيع نطاق الاتصالات الاجتماعية مما يجعل الهجرة اللاحقة إلى هذا المكان أكثر احتمالًا " إلى حد ما تحدد الشبكات أي الأماكن المقصودة أكثر عرضة لتلقي المهاجرين من أصل معين، وكذلك نوع العمل الذي سيأخذه المهاجرون الجدد، هنا لاحظت ماريتسا بوروس Maritsa Poros هذا أيضًا مشيرة إلى أن الشبكات "تنقل المهاجرين إلى مهن معينة في وجهات معينة، وتربط أسواق العمل المحلية في هذه العملية"³.

¹ Victor Piché, Ibid, P161.

² Lira Sagynbekova, op.cit, PP15.16.

³ Idem.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

ومن المهم أيضاً ملاحظة أن " تطوير الشبكات الاجتماعية قد يفسر استمرار الهجرة بشكل مستقل عن الأسباب التي أدت إلى الحركة المبدئية، ففي الواقع قد تكون الشبكات الاجتماعية في الغالب منبئات للتدفقات المستقبلية"، وقد ساعدت عملية العولمة أيضاً على زيادة أهمية هذا العامل الاجتماعي في تطوير عمليات الهجرة في الآونة الأخيرة، وفي هذا الصدد يقول Joaquin Arango أن "الشبكات تحتل المرتبة بين أهم العوامل التفسيرية للهجرة، بحيث ينتقل العديد من المهاجرين لأن الآخرين الذين تم الاتصال بهم قد هاجروا من قبل، ولشبكات الهجرة تأثير مضاعف وهو ما يشير ضمناً إلى عبارة "هجرة السلسلة" التي كانت في السابق مألوفة، بحيث يتم تشكيل السلاسل عبر السندات الشخصية التي تدير عملية الاختيار وفقاً للعلاقات الشخصية والالتزامات الاجتماعية للأسرة والمجتمع¹.

ويتضح دور الأسرة في دعم قرار الهجرة من خلال ثلاثة عوامل أساسية تعطي للوحدة الأسرية أهمية كبيرة للهجرة، وذلك حسب كل من سارة هاربيزون وبويد²:

1- تمثل الأسرة الداعم الأساسي للمهاجر، فهي التي تدبر وتوفر الموارد اللازمة من أجل السفر في البلد المستقبل .

2- تمتلك الأسرة شبكاتها الاقتصادية والاجتماعية وتضيق صلة القرابة الساحة الجغرافية شديدة الاتساع، بحيث ينتقل الأشخاص حيث توجد لديهم عائلات تستطيع مساعدتهم.

3- الأسرة هي التي توجه الفرد وتعمل على حمايته وتطويره.

وقد أكد بويد Boyd وزملاؤه ماسي Massey ودي هاس De Haas على أن أنظمة الهجرة تتسم بتبادل مكثف نسبياً للسلع ورؤوس الأموال والأشخاص بين بلدان معينة والتبادل الأقل كثافة بين الآخرين ومن خصائص هذه النظرية أنها تؤكد على الروابط المختلفة بين الأماكن والروابط التي تشمل تدفقات الأشخاص والسلع والمعلومات والأفكار والخدمات، وقد صنف جيمس فوسيت James Fawcett الروابط في نظام الهجرة إلى أربع فئات: (1) العلاقات بين الدولتين، (2) روابط الثقافة الجماهيرية، (3) الشبكات العائلية والشخصية (4) أنشطة الوكالات المهاجرة³.

وهو نفس الشيء الذي أكد عليه Joaquin Arango "إن أنظمة الهجرة عبارة عن فضاءات تتشابه من خلال الارتباط المستقر نسبياً لمجموعة من البلدان المستقبلية مع عدد من مناطق المنشأ"، ووفقاً لنظرية نظام الهجرة فإن القرب الجغرافي بين البلدان يمكن نظام الهجرة أن يلعب دوراً مهماً في تسهيل تشكيل علاقات التبادل على سبيل المثال، ومع ذلك لا يمكن الاستغناء عن القرب الجغرافي لتشكيل نظم

¹ Lira Sagynbekova, Ibid, P16.

² مونسي الكسندر، مرجع سابق، ص 46.

³ Fawcett James, "Networks, linkages and migration systems", International migration Review, vol 23, N°(3), 1989, PP672-673.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

الهجرة، بالإضافة إلى ذلك ذكر هاين دي هاس Hein de Haas أن "نظرية نظام الهجرة ترسم صلة ثنائية متبادلة وديناميكية بين الهجرة والتنمية، وبالتالي تبدو ذات أهمية خاصة لوضع إطار نظري يضع الهجرة في تطور أوسع"¹.

وقد انتقد كريسمان Krissman وغيره نهج الشبكة والشبكات الاجتماعية كعامل إيجابي على وجه الخصوص، بحيث يرى كريسمان أن مفهوم ماسي عن شبكة الهجرة مقيد للغاية لأنه يركز على الشبكات الاجتماعية والأسرية التي تأتي إلى حد كبير من نفس المناطق الأصلية، ووفقا لـ كريسمان تشمل الشبكات العديد من الجهات الفاعلة الأخرى التي تعمل كوسيط إما على الحدود أو في مناطق المقصد، قد تكون هذه الجهات الفاعلة أرباب العمل الذين يبحثون عن العمالة المهاجرة ولكن أيضا المتاجرين، وبالتالي فإن جميع الجهات الفاعلة المشاركة في شبكات الهجرة ليست مجرد ميسرين فحسب بل يمكن أن تكون أيضًا مستغلين².

❖ نظرية أنظمة الهجرة

يمكن تعريف النظام بأنه مركب من العناصر المتفاعلة إلى جانب سماته وعلاقاته ومن ثم فإن إحدى المهام الرئيسية في وضع تصور للظاهرة كمنظومة هي تحديد العناصر المتفاعلة الأساسية، وخصائصها، وعلاقاتها، وبمجرد الانتهاء من ذلك سرعان ما يصبح واضحا أن النظام يعمل ليس في فراغ ولكن في بيئة خاصة، وبالنسبة لأي نظام معين تتكون هذه البيئة من "مجموعة جميع الكائنات التي تؤثر بخصائصها على النظام، وكذلك تلك الكائنات التي تتغير سماتها من خلال سلوك النظام"³.

يعد الباحث Akin Magobunje أول من درس الهجرة كنظام يتكون من عدة عناصر مترابطة ومتفاعلة فيما بينها ضمن بنية معينة، وتتمثل هذه العناصر في : المرشح للهجرة، المهاجرين السابقين وخصائص وحوافز التي تدفع للهجرة، كما ويشمل نظام الهجرة الأنظمة الفرعية للمراقبة ممثلة في الأسرة التي تشجع أو تمنع عملية الهجرة، ضف إلى ذلك دور الإدارة الحكومية ووكالات العمل في منطقتي الإرسال والاستقبال، ويركز Magobunje Akin في تحليله لظاهرة الهجرة على عنصرين أساسيين هما:

1. دور البيئة بالنسبة للمهاجر ويتعلق الأمر هنا بمدى الرضا أو الرفض للواقع المعاش الذي يحدد قرار الهجرة.

¹ Lira Sagynbekova, op.cit, P17.

²Victor Piché, op.cit, P162

³ Akin Mobogunje, "system approach to the theory of rural urban migration", geographical analysis, Ibadan university, Nigeria, vol 02, Issue 1, 1970, P04.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

2. التغذية العكسية والتي ترتبط بتدفق المعلومات عن بيئة الاستقبال والتي تحدد مسار الهجرة إما بزيادة الهجرة أو تراجعها، وذلك بناء على ما يتداوله المهاجرون السابقون أو ما تعرضه وسائل الإعلام¹.

لقد تم تطوير نظرية أنظمة الهجرة على يد عدة باحثين ومن بينهم الباحثان Kritz and Zlotnik، بالاعتماد على آلية التغذية العكسية التي تؤدي إلى استمرار عملية الهجرة ودوامها ذاتياً²، بحيث يتشكل نظام الهجرة بين دولتين أو أكثر يتبادلون المهاجرين مع بعضهم البعض، وينصب التركيز الأساسي على أنظمة الهجرة الإقليمية مثل منطقة جنوب المحيط الهادي وغرب إفريقيا، وقد يجري التبادل مع مناطق بعيدة جداً مثل نظام الهجرة الذي ضم منطقة بحر الكاريبي وغرب أوروبا، وتشير نظرية أنظمة الهجرة إلى حركات الهجرة التي تنشأ بشكل عام نتيجة وجود صلات سابقة بين الدول المرسله والدول المستقبلة، والتي قامت على أسس متعددة كالاستعمار والنفوذ السياسي والتجارة والاستثمار³.

إن الافتراض الرئيسي لهذه النظرية أن الهجرة تؤدي إلى تغيير الظروف الاجتماعية والثقافية والاقتصادية والمؤسسية في كل من طرفي الإرسال والتلقي، وأن تشكل مساحة تنمية كاملة تعمل ضمنها عمليات الهجرة، وتؤكد هذه النظرية أن الهجرة تعيد هيكلة المجتمع وتشير إلى أن حركات الهجرة تنشأ استجابة لوجود روابط سابقة بين الدول المرسله والدول المستقبلة مثل الروابط الاستعمارية أو التجارة أو تدفقات الاستثمار⁴.

إن المبدأ الأساسي في نهج أنظمة الهجرة هو أنه من الممكن رؤية أي حركة للهجرة كنتيجة للتفاعل الكلي أو الجزئي في البنية التي تؤسس عليها الهجرات، بحيث تشير البنية الكلية إلى عوامل المؤسسات واسعة النطاق، بينما تعتمد البنية الجزئية على الهيكلة الشبكية وممارسات ومعتقدات المهاجرين أنفسهم، ويرتبط هذان المستويان بعدد من الآليات الوسيطة والتي يشار إليها باسم بنية وسيطة، فالبنية الكلية تشمل الاقتصاد السياسي في السوق العالمية والعلاقات والقوانين والهيكل والممارسات التي سنتها كل من الدول المرسله والمستقبلة للمهاجرين، في حين تشمل البنية الجزئية مجموع الشبكات الاجتماعية غير الرسمية.

¹ Akin Mobogunje, ibid, P04.

² Mary Kritz, "international migration system a global approach", oxford clarendon press, England, 1992, P15.

³ ستيفن كاستلز ومارم ميللر، عصر الهجرة، ترجمة: منى الدروبي، القاهرة: المركز القومي للترجمة، ط1، 2013، ص88.

⁴ Lucia Kurekova, op.cit, P10.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

إن فكرة نظام الهجرة الذي يعمل بشكل ديناميكي وذاتي بواسطة آلية التغذية العكسية كما عرضته الباحثان Kritz and Zlotnik استنادا إلى نظرية Akin Mobogunje لم توضح الحدود بين النظام وبيئته أي الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والسياسية، وإنما ذكرت داخل النظام وفي بيئته¹.

المطلب الثالث: اقتراب الثقافة والهوية الوطنية: دور السياق التاريخي والثقافي

تعتبر العنصرية استجابة تلقائية لما هو غريب وغير مألوف، وفي مراحل لاحقة على أساس الاستجابات السلبية لعادات الجماعات الوافدة ويوضح متغير آخر من هذا الاقتراب العنصرية استنادا إلى التحديات المعنوية والرمزية للوضع العنصري القائم في المجتمع عموما، ووفقا لـ Money فإن هذه الاقترابات تؤكد على أهمية القيم الثقافية، وغالبا ما تعتبر الهوية الوطنية عاملا محددًا رئيسيا لسياسة الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين يحل فيتزر Fetzer نهجين يرتبطان في الغالب بمجموعة الاقترابات أولا الاقترابات الهامشية التي تؤكد على تأثير والاختلافات الثقافية بين المهاجرين والمواطنين من الإثنية المهيمنة، وموجات من المهاجرين المختلفين ثقافيا وثانيا اقتراب الاتصال الذي يؤكد على تأثير نسبة المولودين في الخارج²، فالنظريات القائمة على الثقافة تفسر التغيرات في سياسة السيطرة على الهجرة كاستجابة لحجم الهجرة وللخلافات الثقافية بين المهاجرين والسكان الأصليين.

وثمة مقارنة أخرى - نهج الهوية الوطنية - بالنسبة لهذا الاتجاه فإن تطوير سياسة الهجرة هو نتيجة لعوامل إجتماعية وتاريخية بدلاً من العوامل الديموغرافية والاقتصادية والعسكرية، فمن المستحيل أن نفهم كيف أن الهجرة منظمة حاليا دون مواجهة الخبرة الجماعية للمجتمع بطريقة تاريخية لإدارة الهجرة الاقتصادية مع التقاليد التي كان لها على مدى عقود شكل معين على سبيل المثال فإن البلدان التي تم بناؤها من خلال الهجرة والتي يشار إليها غالبًا بـ "البلدان الجديدة" (أستراليا، كندا، الولايات المتحدة، نيوزيلندا) تقترب من قضايا الهجرة من زاوية مختلفة عن البلدان التي يكون بناءها مستندا على هويتها (أوروبا)، الأول سيكون أكثر انفتاحا من الناحية الثقافية للهجرة الدائمة من الأخير، ويشرح مايرز Eytan Meyers أن معظم الدول الأوروبية تفضل الاندماج في الجماعة لأنه ينظر إلى الأوروبيين في الغالب على أنه تهديد للهوية من المهم أيضا الإشارة إلى أهمية مفهوم المواطنة في تطوير سياسات الهجرة³، فالمجتمعات التي اعتمدت مبدأ المواطنة حسب مكان الولادة تقبل عموما الهجرة الدائمة بشكل أفضل مثل

¹ ستيفن كاستلز ومارم ميللر، مرجع سابق، ص 89.

² Eytan Meyers, **International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis**, Palgrave Macmillan: New York, ed 1, 2004, P06

³ Matthieu Boussichas, op.cit, P20.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

فرنسا من أولئك الذين يكون مبدأهم هو الجنسية عن طريق الأصل حيث تكون الهجرة في أغلب الأحيان مؤقتة مثل ألمانيا.

ووفقا لهذا الاقتراب فإن التاريخ الفريد لكل بلد، ومفاهيمه للمواطنة والجنسية، فضلا عن النقاشات حول الهوية الوطنية والصراعات الاجتماعية داخله، تشكل سياساته الخاصة بالهجرة بالمقارنة مع النظريات الأخرى الموضحة أعلاه، فإن نهج "الهوية الوطنية" يقلل من أهمية العوامل الخارجية بدلا من ذلك فإنه يفسر توقيت سياسات الهجرة على أساس النزاعات الاجتماعية والمناقشات حول الهوية الوطنية، وهي تتعلق بالتغيرات في سياسات الهجرة والمواطنة بين بلدان المقصد إلى مفاهيمها المختلفة للهوية الوطنية¹.

وتختلف وجهات نظر حول المحدد الرئيسي لسياسة الهجرة من خلال الهوية الوطنية، حيث أن شكل المقارنة لدولة معينة يعتمد على ثقافتها وتاريخها وتقاليدها وخبرتها كدولة مرسله أو مستقبلة، وربما كدولة ذات ماض استعماري لأن كل هذه العناصر تشكل أساس الهوية²، وتعتمد المواقف تجاه المهاجرين ولا سيما أولئك الذين يختلفون اختلافا ثقافيا بالمجتمع المستقبل عما إذا كان المجتمع متجانس ثقافيا أو غير متجانس وتشكيل الهوية الوطنية يبدو غير محتمل في كلتا الحالتين، ولهذا السبب فإن سياسات مراقبة الهجرة في دول أوروبا الإثنية (حيث تمثل غالبية السكان الثقافة نفسها وقد عاشت في البلد لأجيال)، تختلف عن سياسات الولايات المتحدة الأمريكية أو كندا التي لديها مجتمعات مستوطنين تتكون من المهاجرين القادمين من مختلف بلدان المنشأ³، ومن ثم فإن عدد المهاجرين المهتمين بالاستقرار في البلد المستقبل ولا سيما مستوى إختلافهم الثقافي هو أمر حاسم في صنع السياسات وإدارة شؤون المهاجرين.

إن أحد العناصر الأكثر إشكالية للاختلاف الثقافي هو القيم بحيث تعتقد بهجواتي Bhagwati أن القيم الأساسية لمجتمع معين يمكن تخفيفها من قبل القادمين الذين تعتبر القيم الأخرى حاسمة بالنسبة لهم⁴، ويفترض ميلاندير Meilaender Peter أن المجتمع المستقبل لا يكاد يقبل بالقادمين الجدد الذين يتوقع منهم تقويض السمات الأساسية لهويته وتغيير طابعه بشكل جذري⁵.

¹ Matthieu Boussichas, Ibid, P21.

² Agnieszka Zogata-Kusz, op.cit, P10.

³ Meilaender Peter , **Toward a Theory of Immigration**, UK: Palgrave Macmillan, ed 1, 2001, P104.

⁴ Bhagwati Jagdish, "Incentives and Disincentives: International Migration", Review of World Economics, vol 120, issue 4, 1984, P681.

⁵ Meilaender Peter , op.cit, P82.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

ويربط الأكاديميون سياسة مراقبة الهجرة وإدارة المهاجرين بالمناقشات حول الصراعات الاجتماعية، وكذلك لتعزيز المفاهيم الأساسية المرتبطة بالأمة والمواطنة مثل مبدأ Jus solis أو Jus sanguinis والتي تعتبر التقاليد المتعلقة بالمواطنة مهمة لتشكيل سياسة الهجرة¹، وهنا يمكن الإشارة إلى نموذج المقارنة بين فرنسا وألمانيا.

إن نقاط الضعف الرئيسية لنهج "الهوية الوطنية" هي عدم قدرتها على تفسير سياسات الهجرة المتزامنة في مختلف البلدان، أولاً لا يمكن لنهج "الهوية الوطنية" أن يفسر حقيقة أن بلدان مختلفة اعتمدت سياسات مماثلة للهجرة في نفس الوقت، وهذا التشابه يقوض الحجة القائلة بأن سياسات الهجرة يشكلها التاريخ الفريد لكل بلد، والانقسامات الاجتماعية وتصور الهوية الوطنية، وثانياً النهج غامض فيما يتعلق بتحديد النزاعات الاجتماعية والمناقشات حول الهوية الوطنية، على سبيل المثال ليس هناك شك في أن الحرب الأهلية شكلت صراعا اجتماعيا كبيرا في تاريخ الولايات المتحدة، ونفس الشيء ربما ينطبق على حركة الحقوق المدنية في الستينيات، ولكن من الصعب التوصل إلى توافق في الآراء حول ما إذا كانت الأحداث التاريخية الأخرى يمكن اعتبارها صراعات اجتماعية²، هذا النهج يتيح لنا نسبيا فهم تأثير العوامل التاريخية والثقافية للبلد خلال تعاملها مع التدفقات البشرية، ويشرح جزئياً لماذا بعض الدول تفضل الهجرة الدائمة، في حين يفضل البعض الآخر اعتماد أنظمة الهجرة مؤقتة.

لقد أظهر التحليل السابق أن التحولات الاستطردية في النقاش العلمي والسياسي حول الهجرة تعكس تحولات نموذجية أكثر عمومية في النظرية الاجتماعية، وقد قيل مرارا أنه من الممكن الجمع بين مختلف المنظورات النظرية حول الهجرة ودمجها، ومع ذلك فإن محاولات الجمع بين وجهات النظر النظرية المختلفة أكثر إشكالية مما يقترح في بعض الأحيان، وكما قال **كوهن Khon** فإن أنصار النماذج المختلفة يعيشون في عوالم مختلفة ويستخدمون مفردات مختلفة، ومعايير مختلفة تحدد شرعية كل من المشاكل والحلول المقترحة من حيث المنهجية والتحليل، وبالتالي فإن كل نموذج يميل إلى استيفاء المعايير التي يضعها لنفسه، ويرفض تعريف المشكلة ذاتها وكذلك معايير التقييم التي تستخدمها النماذج الأخرى³.

تعاني أبحاث الهجرة عدد من العيوب العامة، أولاً تعاني معظم النظريات من تحيز بلد مستقبلي وتفشل عموماً في الانخراط بشكل كافٍ مع العوامل في البلدان المرسله وكيف تتحد هذه العوامل لإنتاج نتائج هجرة مختلفة، ثانياً لم تتمكن نظريات الهجرة من تفسير أصول الهجرة ودرجة استمرارها أو تخفيفها،

¹ Agnieszka Zogata-Kusz, op.cit, PP05.06.

² Ibid, PP07.08.

³ Hein de Haas, op.cit, PP256.257.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

ثالثاً تم وضع القليل جداً من الاختبارات النظرية في العمل المقارن، بحيث أن الجهود المبذولة في بناء النظرية بالكاد كانت تراكمية - فالتاريخ القصير نسبياً للتظير حول الهجرة يأخذ شكل "سلسلة من النظريات أو النماذج أو الأطر المنفصلة غير المترابطة بشكل عام بدلاً من التسلسل التراكمي للمساهمات، وهنا يمكننا طرح تساؤل منطقي هل الهجرة معقدة للغاية بالنسبة إلى التظير الهادف؟ لا توجد مرجعية مركزية للأطر المفاهيمية أو النظريات حول الهجرة التي يمكن أن توجه وتعلم عن طريق العمل التجريبي، كان استخدام النظريات في أحسن الأحوال مخصصاً وهناك العديد من الأسباب لعدم إحراز تقدم في فهمنا المعمم للهجرة والذي يمكن إرجاعه إلى¹:

- ✓ تحيز البلدان المستقبلية وما يصاحب ذلك من جهل بعوامل بلد المنشأ، مما يؤدي إلى وجهات نظر متحيزة بشأن أسباب الهجرة وعواقبها وتجاربها.
- ✓ هيمنة المنظور الحكومي والتبني المتكرر غير المنتظم لفئات السياسة لتصنيف المهاجرين والهجرة.
- ✓ التقسيمات المنهجية، ولا سيما المنهجية الكمية (الوضعية) مقابل المناهج النوعية (التفسيرية).
- ✓ الانقسامات البارزة في النظرية الاجتماعية (بشكل رئيسي بين النماذج التفاعلية الوظيفية والتاريخية والهيكلية والتفاعلية الرمزية).
- ✓ الانقسام بين دراسة الهجرة "القسرية" و"الطوعية"، والفجوة بين دراسة الهجرة الدولية والداخلية، والفجوة بين النظريات والعمل التجريبي حول أسباب الهجرة وعواقبها وتجاربها.

وقد جادل علماء الهجرة في كثير من الأحيان بأن نظرية الهجرة الشاملة لن تتشأ أبداً لأن الهجرة معقدة للغاية أو كما يرى أرانجو Arango "إن الهجرة متنوعة للغاية ومتعددة الأوجه، بحيث يمكن تفسيرها من خلال نظرية واحدة"، ومع ذلك فإن الملاحظة المحتملة التي تفيد بأن نظرية هجرة عالمية وواحدة، لا يمكن أن تشرح أبداً (وهذا ما يبدو أنه يمسك بالنظرية الاجتماعية بشكل عام) تزامنت للأسف مع ميل قوي للتخلي عن التظير كلياً²، ومع ذلك لا يمكن أن يكون التعقيد أبداً سبباً للتخلي عن الجهود الرامية إلى بناء نظريات أفضل، فمعظم الظواهر الاجتماعية معقدة بطبيعتها والتعقيد لم يقف في طريق التقدم النظري في مجالات أخرى من التحقيق الاجتماعي.

كما لا يعني التعقيد أن الظاهرة فوضوية أو خالية من الانتظامات أو الأنماط أو البنية، وهنا يمكن للمرء حتى أن يجادل بأن (ربما أكثر من العديد من الظواهر الاجتماعية الأخرى) تميل إلى أن تكون عمليات الهجرة كنمط تظهر العديد من الانتظام، من وجهة نظر متناهية الصغر قد يبدو تنوع الهجرة

¹ Hein de Haas, "Migration Theory Quo Vadis?", op.cit, P06

² Idem.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

محيراً، لكن في حالة التصغير تميل الأنماط إلى الظهور، وكما ناقش Mabogunje وكذلك Lee فإن الهجرة ليست سوى ظاهرة عشوائية، حيث يتحرك معظم المهاجرين على طول المسارات المجمعمة مكانياً بين أصول معينة ووجهة على المستوى الكلي، لاحظ زيلنسكي Zelinsky وسكيلدون Skeldon وهاتون وويليامسون Hatton and Williamson انتظامات واضحة طويلة الأجل بين التحولات الديمغرافية والاقتصادية والاجتماعية من ناحية، وظهور أشكال خاصة بالهجرة من الداخل والخارج من جهة أخرى¹.

وهذا يدل على الحاجة إلى إعادة تصور الهجرة كجزء جوهري من العمليات الأوسع للتغيير الاجتماعي والاقتصادي والثقافي المتجسدة في مفاهيم مثل التحول الاجتماعي، التنمية والعولمة، الإدارة، الهوية، وكما ذكر Castles هناك نزعة حول إشكالية رؤية الهجرة على أنها متميزة تماماً عن العلاقات الاجتماعية والعمليات الاجتماعية الأوسع، وبالتالي هناك حاجة إلى "دمج أبحاث الهجرة في فهم أكثر عمومية للمجتمع المعاصر"، لا يمكننا تحسين فهمنا للهجرة إلا إذا فهمنا عمليات التغيير الأوسع نطاقاً التي يشكل جزءاً أساسياً فيها، عندئذ تصبح دراسات الهجرة زاوية يمكن من خلالها تحسين فهمنا للتغيير الاجتماعي والثقافي والاقتصادي وبعبارة أخرى "فهم المجتمع هو فهم الهجرة، وفهم الهجرة هو فهم أفضل للمجتمع"، وهذا الفهم المتضمن للهجرة يخلق أيضاً فضاءً مفاهيمياً لدراسة أسباب الهجرة وعواقبها في وقت واحد، بدلاً من الفصل المفاهيمي بينها².

✓ دور سياسات الدول في إدارة عمليات الهجرة وشؤون المهاجرين.

إن رجحان العوامل الهيكلية مثل التنمية الاقتصادية والبشرية وهيكل سوق العمل والطبقات الاجتماعية، وعدم المساواة في الدخل والحرمان النسبي والضمان الاجتماعي، ودور الحريات السلبية والحريات الإيجابية في شكل الوصول إلى رأس المال المادي والاجتماعي والبشري في تشكيل قدرات الناس وتطلعاتهم للهجرة، إنما يحيلنا إلى طرح تساؤل جوهري ضمن هذا القدر الكبير من القوى الكبرى والعوامل البنوية، والوكالات الكبيرة للمهاجرين لتشكل وتدعيم مسارات وشبكات الهجرة يتمثل السؤال في: ما هو الدور الذي تبقى بعد ذلك لسياسات الهجرة التي تتبعها الدول؟ وهل هذا هامشي نسبياً أم أن السياسات لا تزال تلعب دوراً رئيسياً؟ لا توجد إجابة بسيطة على هذا السؤال وذلك راجع³ إلى أن دور الدول والسياسات يبدو مختلفاً وفقاً لطبيعة الدول وهو يعتمد أيضاً على مرحلة تشكيل نظام الهجرة،

¹ Hein de Haas, Ibid, P07

² Ibid, P16

³ Hein de Haas, "The determinants of international migration Conceptualising policy, origin and destination effects", Working Papers 32 published by the International Migration Institute, University of Oxford, 2011, P23

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

وبالتالي فالإجابة بشكل حاسم على ما إذا كنا نشير إلى دور الدول بشكل عام أو دور سياسات الهجرة المحددة، ومع ذلك واستناداً إلى هذا الإطار النظري من الممكن وضع بعض الافتراضات والتي تقوم على فكرة أن سياسات الهجرة تؤثر في المقام الأول على الحريات السلبية في شكل الحق في المغادرة أو الدخول إلى إقليم وطني، ولكن في المقام الأول من خلال سياسات عدم الهجرة تؤثر الدول أيضاً على الحريات الإيجابية للأفراد وبينما تؤثر هذه العوامل على قدرات الناس على الهجرة، فإنه ثمة عوامل أخرى مثل القمع والفقر تؤثر على طموحات الناس في الهجرة¹.

➤ **الافتراض الأول** إن قوة الدول في التأثير على الهجرة أعلى بكثير بالنسبة للدول القمعية والاستبدادية والمركزية أكثر من الدول الليبرالية والديمقراطية واللامركزية التي تحتاج إلى أن تأخذ في الاعتبار بشكل أكبر العمليات الديمقراطية وحقوق الإنسان الأساسية.

➤ **الافتراض الثاني** يمكننا الافتراض بأن الدول والسياسات غالباً ما تلعب دوراً مهماً في تشجيع الهجرة سواء في شكل التوظيف (على سبيل المثال العمال الضيوف في ألمانيا) أو متطلبات التأشيرة أو الاستعمار أو القمع السياسي، ومن ناحية أخرى من المهم التأكيد على أن هذا ليس هو الحال دائماً وأن بعض السياسات مثل التوظيف يمكن أيضاً أن تكون محاولة لإضفاء الطابع الرسمي على التدفقات القائمة بالفعل².

ومع ذلك فبمجرد أن يستقر عدد معين من المهاجرين يمكن أن تصبح الهجرة مستدامة جزئياً، ذلك أن "الديناميات الداخلية" لعمليات الهجرة تجعل الحركات الإضافية أكثر ترجيحاً من خلال آليات ردود الفعل الاجتماعية والثقافية والاقتصادية المختلفة³، ووفقاً لنظرية أنظمة الهجرة فإن مثل هذه الآليات تؤدي إلى تدفقات الهجرة المنظمة تقريباً بين مناطق معينة وبلدان معينة وعلى وجه الخصوص يعتقد أن شبكات المهاجرين تلعب دوراً حاسماً في تسهيل استمرار الهجرة عبر الحدود المغلقة رسمياً وهو مثال رئيسي على الكيفية التي يمكن بها أن تقوّض الشبكات المهاجرة والممارسات المضادة محاولات الدول للسيطرة على الهجرة⁴.

وعليه فإن العديد من علماء الهجرة يشككون في قدرات الدول الديمقراطية الليبرالية في السيطرة على الهجرة وهم يجادلون بأن التقلبات في الهجرة تستجيب في المقام الأول لعوامل الطلب الهيكلية التي تحدها

¹ Hein de Haas, Ibid, P23

² Idem.

³ Hein de Haas, "The Internal Dynamics of Migration Processes: A Theoretical Inquiry", *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol 36, Issue 10, 2010, P1589

⁴ Hein de Haas, "The determinants of international migration Conceptualising policy, origin and destination effects", op.cit, P24.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

التمتية البشرية، والتأثيرات الاقتصادية (العمالة، التغييرات في هيكل أسواق العمل "الجزءة")، والعوامل التي تقع إلى حد بعيد عن متناول صانعي السياسة¹.

وفي نفس الوقت تعمل شبكات المهاجرين على تسهيل الهجرة على طول المسارات القائمة، ومن هنا جاء التأكيد على أن "الحدود بعيدة إلى حد كبير عن السيطرة ولا يمكن فعل الكثير لتقليص الهجرة"، وقد رد علماء آخرون على مثل هذا التشكيك من خلال القول "إن سياسات الهجرة كانت بشكل عام فعالة إلى حد كبير"، وعلى هذا الأساس يمكن التمييز بوضوح للدور الكبير للدول في عمليات الهجرة من الدور الهامشي نسبياً لسياسات الهجرة والهجرة المحددة، بحيث لا يمكن أن يكون هناك شك في أن الدول يمكن أن تلعب دوراً حاسماً في تشكيل وتحويل أنماط الهجرة، فعلى مدار التاريخ الحديث كانت اتجاهات وأنماط الهجرة ترتبط ارتباطاً جوهرياً بعمليات تشكيل الدولة وانحدارها، والإمبريالية والحرب الاقتصادية والإقليمية².

يفترض مفهوم الهجرة وجود دول وطنية وحدود إقليمية ومؤسسية محددة بوضوح، وتشير أهمية العوامل مثل التتمية الاقتصادية والبشرية وأسواق العمل والتعليم وعدم المساواة في الدخل إلى أهمية سياسات عدم الهجرة مثل سوق العمل والضرائب والرعاية الاجتماعية والسياسات الخارجية في التأثير بشكل غير مباشر على عمليات الهجرة، من هذا يمكن الافتراض بأن تأثير الدولة محسوس في المقام الأول من خلال السياسات العامة بدلاً من سياسات الهجرة في حد ذاتها لأن الأخيرة لها تأثير محدود على المحددات الرئيسية للهجرة.

بما أن هناك علاقة طردية بين سياسات الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين، وبين فعالية الإدارة والسياسات وما ينجم عنها، فسياسات الهجرة تعرف بأنها قوانين وقواعد وتدابير وممارسات تنفذها الدول القومية بهدف محدد للتأثير على حجم تدفقات الهجرة وأصلها وتركيبها الداخلية، في حين يشير مصطلح "الفعالية" إلى المدى الذي استوفيت فيه أهداف السياسة، بينما يشير "الأثر" فقط إلى التأثير الفعلي لقانون أو تدبير أو تنظيم معين³، وهذا يعطي فعالية بعد تقييم قوي (وموضوعي).

¹ Thielemann Dr Eiko, "The Effectiveness of Governments' Attempts to Control Unwanted Migration", In: Parsons C. and Smeeding T. **Immigration and the Transformation of Europe**, Cambridge: Cambridge University Press, 2006, P13.

² Hein de Haas, "The determinants of international migration Conceptualising policy, origin and destination effects", op.cit, P24.

³ Mathias Czaika and Hein de Haas, "The effectiveness of immigration policies: A conceptual review of empirical evidence", Working Paper 33 published by the International Migration Institute, University of Oxford, 2011, P15

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

حدد كل من Czaika and Hein ثلاث فجوات في السياسة يمكن أن تفسر الفشل المتصور أو الحقيقي في إدارة شؤون المهاجرين بشكل فعال¹:

1. فجوة "الخطاب" هي التناقض الكبير بين الأهداف المعلنة لخطابات هجرة لدى السياسيين من ناحية والسياسات الملموسة من جهة أخرى.
2. فجوة "التطبيق" هي التفاوت المتكرر بين السياسات على الورق وتطبيقها الفعلي.
3. فجوة "الفعالية" هي مدى قدرة السياسة المنفذة على التأثير في تدفقات الهجرة.

المبحث الرابع : مكانة المهاجر في مختلف التشريعات والقوانين

تقوم الهجرة على أساس أنظمة وقواعد قانونية تنظمها على الصعيدين الوطني والدولي، فبواسطة هذه القوانين يتم تحديد من له أحقية الدخول والإقامة ومن لا يمتلك ذلك الحق، فأمام تنامي ظاهرة الهجرة وتزايد معدلاتها أصبحت هذه الأخيرة تشغل إهتمام الحكومات والرأي العام، بل وتتصدر أجندات الكثير من الاجتماعات والمناقشات السياسية الإقليمية والدولية، وعليه كان لزاما على دول العالم التجند والتحرك لتقنين هذه الظاهرة العابرة للحدود، ولعل من بين تلك الحلول هو إعطاءها بعدا قانونيا، خصوصا وأن ظاهرة الهجرة في صورتها غير القانونية أصبحت تصنف ضمن التهديدات الأمنية الجديدة التي تمس بالأمن القومي للدول، وعليه سوف نستعرض من خلال هذا المبحث أهم الاتفاقيات والتشريعات المنظمة للهجرة.

المطلب الأول: الاتفاقيات الدولية

يتمحور هذا المطلب في تسليط الضوء على مكانة المهاجر ضمن التشريعات الدولية من خلال إبراز أهم الاتفاقيات التي توضح حقوق المهاجرين.

❖ الاتفاقية الدولية حول حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم

تم المصادقة على الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال وأفراد أسرهم في إطار الجمعية العامة للأمم المتحدة، تحت قرار 158/45 في 18 ديسمبر 1990، وقد دخلت حيز التنفيذ في 01 جويلية 2003 بعد التوقيع عليها من طرف 22 دولة، إن الهدف الأساسي لهذه المعاهدة هو احترام حقوق الإنسان بالنسبة للمهاجرين، فهي لا تمنح حقوقا جديدة ولكنها تستهدف ضمان المساواة بين المهاجرين والوطنيين، وهي تتجسد من خلال تحديدها لمفهوم العامل المهاجر وتتضمن حماية متعددة

¹ Mathias Czaika and Hein de Haas, Ibid, P16.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

له ولأسرته، وقد قسمت الاتفاقية الحقوق التي يتمتع بها العمال المهاجرون وأفراد أسرهم إلى 3 مجموعات¹:

1. حقوق العمال وأفراد أسرهم (القسم الثالث من الاتفاقية المواد من 8 إلى 35).
2. حقوق العمال وأفراد أسرهم الذين هم في وضع مشروع (القسم الرابع من الاتفاقية من المواد 36 إلى 56).
3. حقوق خاصة بفئة من العمال وأفراد أسرهم (القسم الخامس من الاتفاقية من المواد 57 إلى 63)، مثل عمال الحدود، العمال الموسميون، رجال البحر، العمال المرتبطون بوظائف محددة بوقت معين.

أما فيما يخص الهجرة غير الشرعية، فالاتفاقية لم تعالج بوضوح أو بصورة كافية حال العمال المهاجرين الذين هم في وضع غير قانوني، حيث اكتفت فقط بالتمييز بين العامل الذي هو في وضع قانوني عن الأخر الذي هو في وضع غير قانوني في مسألة حماية حقوقهم الأساسية، لكنها في المقابل منحت العمال المهاجرين الذين هم في وضع غير قانوني حق أدنى، فقد اقترحت الاتفاقية آليات لمراقبة والالتزام من أجل السهر وحماية العامل المهاجر وأفراد أسرته، وذلك بتأسيس لجنة حماية حقوق كل العمال المهاجرين وأفراد عائلاتهم².

فقد جاءت هذه الاتفاقية لإحتواء جميع المشاكل المترتبة عن الهجرة، بمختلف أنواعها وإيجاد الحلول القانونية لقضية المهاجرين أينما كانوا معتبرا حقوقهم مسألة إنسانية من الدرجة الأولى، وذلك من أجل تمكين هذه الفئة من التمتع بالحقوق الإنسانية، الأمر الذي ألزم رسميا الدول المهاجر إليها عن مسؤولية احترام حقوق المهاجرين وضمان حمايتهم، مع اتخاذ التدابير ملزمة تتضمن معاملة للمهاجرين الحائزين على الوثائق الرسمية وغير الحائزين عليها على حد سواء معاملة إنسانية، فضلا عن مسؤولية الدول المرسله والمستقبلة³.

إن أهم ما تتميز به الاتفاقية أنها تأخذ بعين الاعتبار المبادئ المنصوص عليها في الصكوك الأساسية للأمم المتحدة خاصة ما يتعلق :

¹ محمد رضا التمي، " الهجرة غير القانونية من خلال التشريعات الوطنية والمواثيق الدولية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 4، 2011، ص.ص. 267.268.

² محمد رضا التمي، نفس المرجع، نفس المكان.

³ الإطار الإتفاقي للقانون الدولي للهجرة على المستوى العالمي على الرابط الإلكتروني اضطلع عليه يوم 2016/11/06 على الساعة 09:00

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

- أ. الإعلان العالمي لحقوق الإنسان.
- ب. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية.
- ت. الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري.
- ث. اتفاقية القضاء على جميع أشكال التمييز ضد المرأة.
- ج. اتفاقية حقوق الطفل.
- ح. الاتفاقية المتعلقة بالهجرة من أجل العمل رقم 97.
- خ. الاتفاقية المتعلقة بالهجرة في ظروف تعسفية وتشجيع تكافؤ الفرص والمساواة في معاملة العمال المهاجرين رقم 143.
- د. التوصية بشأن الهجرة من أجل العمل رقم 86.
- ذ. التوصية بشأن العمال المهاجرين رقم 151.
- ر. الاتفاقية المتعلقة بالعمل القسري رقم 29 والملغية لها رقم 105¹.

لم يتم التوقيع على الاتفاقية إلا من طرف أربعين دولة تقريبا، ليس منها أية دولة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، ولا مجلس الخليج وأمريكا اللاتينية وأستراليا، وذلك يعود لأسباب مختلفة تقدمها الدول، ومن تلك الأسباب أنه يوجد تشابه في الأحكام الواردة في الصكوك الدولية الأخرى، ومدى تعقيد ونطاق هذه الاتفاقية والالتزامات التي تفرضها على الدول التي صادقت على الاتفاقية، وعدم تمييز هذه الأخيرة بين المهاجر الشرعي وغير الشرعي.

وفي هذا الإطار أجريت دراستان مثيرتان للاهتمام تحلان رفض الدول التصديق على هذه الاتفاقية، الدراسة الأولى أجرتها اليونسكو عام 2007 وتتناول الأسباب الرئيسية التي تقف حائلا أمام التصديق لدى سبعة أعضاء من الاتحاد الأوروبي: وهي فرنسا وألمانيا وإيطاليا والنرويج وبولندا وإسبانيا والمملكة المتحدة، فعلى الصعيد القانوني تتركز التحفظات من ناحية الحد من سيادة الدولة ولاسيما التحكم في دخول أراضيها، ومن جهة أخرى وهو التخوف من كون أن الاتفاقية تمنح حق لم شمل الأسري لجميع العاملين بصفة شرعية²، أما الدراسة الثانية فقد أجريت من طرف مركز تكافؤ الفرص ومكافحة العنصرية في بلجيكا عام 2008 والتي تشير بأن التصديق من شأنه أن يبرهن أن السلطات البلجيكية مهتمة

¹ أحمد حسن البرعي، "اللجوء والهجرة: المشكلات والحلول"، ورقة مقدمة في إطار الحلقة العلمية تحت عنوان الاتفاقية الدولية لحماية جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم المنعقدة بين 2-4/07/2007 بتونس تحت إشراف جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ص5.

² جون لوي فيل، الهجرة النسائية بين دول المتوسط والاتحاد الأوروبي، يوريمد للهجرة، 2008/2011، ص.ص 112، 213.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

بالتوافق بين التشريعات المتعلقة بالإقامة من جهة والتشريعات المتعلقة بتشغيل الرعايا الأجانب من جهة أخرى¹.

❖ بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين عن طريق البر والبحر والجو

إن العلاقة بين الهجرة والقانون الدولي مرت بثلاثة مراحل أساسية، بحيث تتمثل المرحلة الأولى باهتمامها بالأجانب في إطار القانون الدولي وفقه الشعوب، وذلك من القرن 15م إلى غاية القرن 18م، ثم جاءت المرحلة الثانية من القرن 19م إلى غاية القرن 20م حول المسؤولية الدولية للدولة عن الأضرار التي تسبب فيها الأجانب، لتتميز المرحلة الثالثة حول أثر القانون الدولي لحقوق الإنسان على القانون الدولي للهجرة².

لقد كانت هناك حاجة ملحة في معالجة العديد من المسائل والقضايا التي ترتبط بشكل أو بآخر بالهجرة بل وتعد من بين الأسباب الجذرية في تفشي هذه الظاهرة كالفقر والبطالة والتنمية، الأمر الذي يدفع الأفراد إلى اتخاذ قرار الهجرة أملاً في تحسين ظروفه.

ففي ظل تعقد الإجراءات وصعوبة الحصول على التأشيرة اخذت الهجرة منحى اخر وهو الهجرة بطرق غير قانونية، ولكن قد ينجم في مثل هكذا حالات حدوث أضرار تمس بدولة المقصد كما أنها قد تتسبب في إتباع مسؤوليات بين الدول مع بعضها البعض، ومن هنا كان قرار الجمعية العامة رقم 111/53 المؤرخ في 09 ديسمبر 1997 والقاضي بإنشاء لجنة دولية حكومية مفتوحة العضوية مخصصة لغرض وضع اتفاقية دولية شاملة لمكافحة الجريمة المنظمة عبر الوطنية لبحث العديد من الأمور، من بينها صك دولي يتناول تهريب المهاجرين ونقلهم على نحو غير مشروع عن طريق البحر والبر والجو، الأمر الذي من شأنه تقييد حركة تهريب المهاجرين غير الشرعيين³.

وقد صدر في هذا الإطار بروتوكول مكافحة تهريب المهاجرين المكمل لاتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الجريمة المنظمة، وتشجيع التعاون الدولي والإقليمي في مجال مكافحة الهجرة غير الشرعية، والإسراع في عملية التنمية للحد من وتيرتها ومنع إساءة المهاجرين واستغلال وضعيتهم خصوصاً المهاجرين الذين هم في وضع غير قانوني، ومعاملتهم معاملة غير إنسانية⁴، كما تعرف الاتفاقية باتفاقية بالرم Palerm نسبة

¹ نفس المرجع، نفس المكان.

² رؤوف منصور، الهجرة السرية من منظور الأمن الإنساني، الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، ط1، 2016، ص61.

³ حسن حسن الإمام سيد الأهل، مكافحة الهجرة غير الشرعية على ضوء المسؤولية الدولية وأحكام القانون الدولي للبحار، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ط1، 2016، ص100.

⁴ نفس المرجع، نفس المكان.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

إلى المدينة الإيطالية وقد تم التوقيع عليها في 15/11/2000 من قبل 174 دولة، ودخلت حيز التنفيذ في سبتمبر 2003 بعد أن صادقت عليها 56 دولة، ما ينبغي الإشارة إليه في البداية إلى أن هذا البرتوكول قد ألح على ضرورة مراعاة حقوق المهاجرين وعدم معاملتهم كمجرمين، وهو ما تنص عليه المادة 5 " لا يجوز أن يصبح المهاجرون عرضة للملاحقة الجنائية بمقتضى هذا البرتوكول..."¹، ولكن هذا لا يعني بأن المهاجر غير الشرعي أو من يقوم بتسهيل تهريب المهاجرين بطرق غير قانونية على أنه يتمتع بحرية مطلقة للقيام بمثل هكذا أفعال، ولذلك نجد أن البرتوكول قد قام بتجريم هذا الفعل من خلال المادة 6 من البرتوكول " تعتمد كل دولة طرف ما قد يلزم من تدابير تشريعية وتدابير أخرى، لتجريم الأفعال التالية (1- تهريب المهاجرين 2- القيام بغرض تسهيل تهريب المهاجرين من خلال (إعداد وثيقة سفر أو هوية مزورة- تدابير الحصول على وثيقة من هذا القبيل أو تويرها أو حيازتها) 3- تمكين شخص ليس مواطناً أو مقيماً دائماً في الدولة المعنية من البقاء دون تقييد بالشروط اللازمة للبقاء المشروع في تلك الدولة).

في حال إرتكابها عمداً أو من أجل الحصول بصورة مباشرة أو غير مباشرة على منفعة مالية أو منفعة مادية أخرى"².

إن الغرض من هذا البرتوكول هو منع ومكافحة تهريب المهاجرين من خلال التعاون بين الدول الأطراف تحقيقاً لتلك الغاية، مع حماية حقوق المهاجرين وعدم استغلالهم ومعاملتهم معاملة إنسانية، فقد حاول مقرر Robert Ago الجمع بين حقوق الأجنبي وحقوق الإنسان، ففي سنة 1985 أعلنت الجمعية العامة للأمم المتحدة عن إعلان حقوق الإنسان بالنسبة للأفراد الذين لا يملكون جنسية البلد الذي يعيشون فيه، وتطور الأمر إلى غاية الوصول إلى الاتفاقية الدولية لحماية العمال المهاجرين وأفراد أسرهم 1990، بحيث أصبح يمكن الحديث عن حقوق الإنسان للمهاجرين *Droits de l'homme des migrants*، وقد شكلت هذه النقطة موضوعاً للنقاش في العديد من المنتديات والمنتديات الدولية مثل المؤتمر الدولي حول حقوق الإنسان بفيينا 1993، القمة العالمية حول التنمية الاجتماعية بكنهاجن 1995، والمؤتمر الرابع حول المرأة بالصين 1995، والمؤتمر العالمي ضد التمييز 2001 بمصر³، ولذلك نجد أن البرتوكول قد ألزم وأوجب على الدول الأطراف في الاتفاقية ضرورة التعاون الدولي من أجل قمع ومنع

¹ عبد المالك صايش، "مكافحة تهريب المهاجرين كآلية للحد من الهجرة السرية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 02، المجلد 06، جامعة بجاية، الجزائر، 2011، ص309.

² رؤوف قميني، آليات مكافحة الهجرة غير الشرعية دراسة تحليلية في ضوء القانون الجنائي الدولي، الجزائر: دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، 2016، ص.ص.202،203.

³ رؤوف منصور، مرجع سابق، ص62.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

تهريب المهاجرين خصوصا عن طريق البحر، وذلك وفقا لأحكام قانون البحار الدولي ومن بين الأحكام هو حق المطاردة الحثيثة المنصوص عليها في المادة 33 من اتفاقية جنيف 1958¹.

نجد عند تحليل بنود البرتوكول أن أول ما حرص عليه هذا الأخير هو إقراره في ديباجته لفظ دولية بمعنى جريمة تهريب المهاجرين بطبيعتها، إذ لا تتم داخل الوطن الواحد وإنما تتم من دولة إلى أخرى، وبالتالي لا يمكن لدولة بمفردها أن تكافحها مما يتطلب نهجا دوليا شاملا لمواجهة هذه الجريمة، وهذا النهج هو التعاون بين ثلاث دول لها مراكز قانونية مختلفة نص عليها البرتوكول: مركز دولة المنشأ - مركز دولة العبور - مركز دولة المقصد، فدولة المنشأ هي الدولة التي يتم منها خروج المهاجرين تمهيدا إلى دولة أخرى، ودولة العبور هي الدولة التي يعبر المهرب أراضيها وصولا إلى دولة ثالثة، أما دولة المقصد أو المهجر هي الحلقة الأخيرة في رحلة تهريب التي يتم فيها تسلل هؤلاء داخل حدود دولة المهجر²، الأمر الذي يتطلب تضافر الجهود والتعاون البيني للدول من أجل مكافحة تهريب المهاجرين ومعاقبتهم، واتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة لمواجهة الهجرة غير الشرعية من خلال تكثيف التعاون وتبادل المعلومات في المجالات الأمنية والاقتصادية والاجتماعية، وقد سعى البرتوكول في هذا الإطار إلى تحقيق جملة من الأهداف³:

✓ منع ومكافحة تهريب المهاجرين.

✓ حماية حقوق المهاجرين المهربين ومساعدتهم مع إحترام كامل حقوقهم الإنسانية.

✓ تعزيز التعاون بين الدول الأطراف على تحقيق الأهداف.

وعليه فإن جريمة تهريب المهاجرين تعتبر جريمة ذات طابع وطني ترتكبها جماعة إجرامية منظمة عبارة عن شبكات ناشطة دوليا وعابرة للحدود السيادية للدول متجاهلة لكافة القوانين والأعراف الدولية.

❖ اتفاقيات منظمة العمل الدولية

سعت منظمة العمل الدولية منذ تأسيسها سنة 1919 إلى حماية العمال المهاجرين من خلال ترسانة من الاتفاقيات الدولية الصادرة عن المنظمة، ومن أهم هذه الاتفاقيات التي تناولت بشكل خاص قضية الهجرة هي :

¹ حسن حسن الإمام سيد الأهل، مرجع سابق، ص118.

² الشيشني عزت حمد، المعاهدات والصكوك والمواثيق الدولية في مجال مكافحة الهجرة غير الشرعية، مرجع سابق، ص149.

³ رؤوف قميني، مرجع سابق، ص217.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

أ. الاتفاقية رقم 97 لعام 1949 والمعنونة بالهجرة من أجل العمل، فقد سعت المنظمة من خلال الاتفاقية إلى حماية حق المهاجرين وضمان المساواة بينهم وبين مواطني الدولة المضيفة، ولم تصبح الاتفاقية نافذة إلا في سنة 1952.

ب. الاتفاقية رقم 143 لعام 1975 تركز هذه الاتفاقية على مكافحة الهجرة غير الشرعية مع إلزام الدول الأطراف في هذه الاتفاقية على ضمان المساواة بين كل المهاجرين¹، وفي هذا الإطار عرفت الاتفاقية رقم 143 العامل المهاجر "بأنه شخص يهاجر أو هاجر من بلد إلى بلد آخر بغية شغل وظيفة ما بخلاف عمل لا يكون لحسابه الخاص، ويشمل ذلك أي شخص يقبل قانونا بوصفه عاملا مهاجرا"، فقد كانت حماية المهاجرين في بلد غير بلدهم الأصلي محل اهتمام كبير لمنظمة العمل الدولية فهم الفئة الأكثر عرضة للاستغلال وعدم إحترام حقوقهم لاسيما في حالة عدم شرعية وضعية الإقامة².

تتكون الاتفاقية رقم 143 من عدة محاور أساسية منها محور يعالج المشاكل المتعلقة بالهجرة غير الشرعية من خلال البحث عن الحلول لمعالجتها وذلك من المادة 01-09، ومحور آخر يعنى بالمساواة بين المهاجرين والمواطنين الأصليين وتجسيد مبدأ تكافؤ الفرص، وذلك بإلزام الدول المستضيفة للمهاجرين بتكييف قوانينها الداخلية حتى تتلاءم ووضعية هؤلاء المهاجرين وذلك من المادة 10-14³.

اتفاقيات منظمة العمل الدولية جاءت واضحة فيما يتعلق بحماية حقوق المهاجرين العمال الذين هم في وضع شرعي، لكن في المقابل لم توضح عن الطرق والأساليب التي يتم من خلالها حماية المهاجرين المتواجدين في وضعية غير شرعية.

الجدول رقم 03 يوضح الدول الأوروبية التي صادقت على الاتفاقية رقم 97 و 143

الدولة	تاريخ التصديق على الاتفاقية رقم 97	تاريخ التصديق على الاتفاقية رقم 143
ألمانيا	1959	لم تصادق

¹ حمد عزت الشيشني، "المعاهدات والصكوك والمواثيق الدولية في مجال مكافحة الهجرة غير الشرعية"، في كتاب مكافحة الهجرة غير المشروعة، الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ط1، 2010، ص159.

² جون لوي فيل، مرجع سابق، ص114.

³ IOM, Organisation International pour les migration, droit international de la migration, migration et protection des droits de l'homme, 17 route des Morillons 1211 Genève 19 Suisse, N°03, 2005, P88.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

النمسا	لم تصادق	لم تصادق
بلجيكا	1953	لم تصادق
اسبانيا	1967	لم تصادق
فرنسا	1954	لم تصادق
اليونان	لم تصادق	لم تصادق
ايطاليا	1952	1981
هولندا	1952	لم تصادق
المملكة المتحدة	1951	لم تصادق

المصدر: جون لوي فيل، الهجرة النسائية بين دول المتوسط والاتحاد الأوربي، يورميد للهجرة2، 2011/2008، ص115

في حين نجد الدول العربية لم تصادق على الاتفاقيات الصادرة عن منظمة العمل الدولية، إلا الجزائر التي تعد من الدول العربية الوحيدة التي صادقت على الاتفاقية رقم 97 وذلك عام 1962¹.

❖ حقوق الإنسان المهاجر

اعتمدت منظمة الأمم المتحدة في الجلسة الثانية والعشرون لعام 2008 ميثاق جديد تحت عنوان حقوق الإنسان المهاجر أحتوى هذا الميثاق على عدة حقوق للمهاجرين بصفة عامة، فأكد من جديد على الحقوق الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وفي هذا الصدد يشير إلى الآتي :

- ✓ يدين بشدة مظاهر وأعمال العنصرية والتمييز العنصري وكره الأجانب وما يتصل بذلك من تعصب ضد المهاجرين والقوالب النمطية التي تلصق بهم في الكثير من الأحيان، ويحث الدول على تطبيق القوانين القائمة عند حدوث أفعال أو مظاهر أو استخدام عبارات ضد المهاجرين.
- ✓ يطلب من الدول أن تقوم على نحو فعال بتعزيز وحماية الإنسان والحريات الأساسية لجميع المهاجرين ولاسيما حقوق النساء والأطفال بصرف النظر عن وضعهم من حيث الهجرة طبقا للإعلان العالمي للحقوق والصكوك الدولية التي هي طرف فيها.
- ✓ إعراب عن القلق إزاء ما اعتمده بعض الدول من تشريعات وما اتخذته من تدابير يمكن أن تقيد حقوق الإنسان والحريات الأساسية للمهاجرين، ويؤكد من جديد على أن الدول عند ممارستها

¹ جون لوي فيل، الهجرة النسائية بين دول المتوسط والاتحاد الأوربي، يورميد للهجرة2، 2011/2008، ص115

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

حقها السيادي في سن وتنفيذ التدابير التي تتعلق بالهجرة وبأمن حدودها، وأوجب عليها التقيد بالتزامها بموجب القانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي الإنساني.

✓ يجب على الدول أن تراعي تشريعاتها الوطنية والصكوك القانونية الدولية الواجبة التطبيق التي هي طرف فيها عندما تقوم بتدابير أمنها الوطني، وذلك من أجل احترام حقوق الإنسان المتعلقة بالمهاجرين¹.

يبدو أن الأسباب العميقة لمشاكل الهجرة ترجع أساساً إلى تباين مستوى التسمية بين مختلف بلدان العالم وبين مختلف الأقاليم داخل الدولة الواحدة، ذلك أن مستوى ازدهار الدول المتقدمة يقوي المهاجرين القادمين من البلدان الأقل نمواً، تشير المصادر إلى أن الكثير من الدول اهتمت بقضية الهجرة على غرار الدول الأجنبية، نجد الدول العربية والإسلامية سخرت جهودها من خلال الاتفاقيات التالية² :

- ✓ مشروع حقوق الإنسان وواجباته في الإسلام نشرته رابطة العالم الإسلامي عام 1979.
- ✓ البيان الإسلامي العالمي نشره المجلس الإسلامي الأوروبي في لندن عام 1982.
- ✓ مشروع وثيقة حقوق الإنسان في الإسلام أعدته منظمة المؤتمر الإسلامي عام 1989.

المطلب الثاني: الاتفاقيات على مستوى الاتحاد الأوروبي

نتيجة لتزايد أعداد المهاجرين القاصدين الوجهة الأوروبية من جهة، واعتماد مبدأ الحدود المفتوحة التي انتهجتها دول الاتحاد الأوروبي من جهة أخرى، أصبح على هذه الأخيرة أن تعمل فيما بينها وذلك في إطار ما يتعلق بإدارة تدفقات الهجرة من خلال التنسيق والعمل المشترك، ولضبط هذه الظاهرة عمل الاتحاد الأوروبي على إبرام العديد من الاتفاقيات المنظمة للاتحاد من الجهة والضابطة للمهاجرين من جهة أخرى، وعليه سوف أتطرق من خلال هذا العنصر إلى ثلاث نقاط وهي: اتفاقية ماستريخت، معاهدة أمستردام، قمة تامبير، في حين سنخصص عنصر يتناول اتفاقية شنغن وذلك في الفصل الثاني بأكثر تفصيل

✓ اتفاقية ماستريخت Convention de Maastricht: وقعت هذه المعاهدة سنة 07 فبراير 1992، وهي تعد أحد الركائز السياسية الرئيسية التي ساهمت في بناء الاتحاد الأوروبي، وإحدى المرجعيات الأساسية في مجال الهجرة المحددة لحرية تنقل الأشخاص³ داخل الفضاء الأوروبي،

¹ عمر يحي احمد " الهجرة غير الشرعية في القانون الدولي"، الرابط الالكتروني التالي يوم 2017/02/16 على الساعة 09:30
www.drastlhgera.blogspot.com

² نفس المرجع.

³ بوطيبل الحسين وبن طالب عزيز، " سياسة الهجرة في المغرب والبلدان الأوروبية"، مجلة جمعية شمال المغرب، العدد 11/09، ديسمبر 2012، ص7.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

باعتبارها "مسائل ذات أهمية مشتركة" بين الدول الأعضاء، هذه الاتفاقية تشتمل على ثلاثة محاور أساسية وتممايزة وهي التي تعرف بالبنات Les Trios Pliers وهي¹:

1- اللبنة الأولى تتألف من اتفاقية روما المؤسسة للجماعة الاقتصادية الأوروبية CEE.

2- اللبنة الثانية تتعلق بالسياسة الخارجية والأمنية المشتركة.

3- اللبنة الثالثة تتمحور حول العدالة والشؤون الداخلية².

أما فيما يتعلق بسياسة الهجرة فهي تكميلية لما جاء في معاهدة شنغن (والتي سوف تكون محل الدراسة في الفصل الثاني)، التي أقرت على أن المشاكل المتعلقة بالهجرة بما فيها الجانب الغير قانوني يدخل ضمن القضايا ذات المصلحة المشتركة للمجموعة الأوروبية، وفي هذا الإطار نصت المعاهدة على إعادة النظر في سياسة الهجرة واللجوء، والقواعد التي تنظم الدخول عبر الحدود الخارجية للبلدان، وشروط الرقبة الموازية إضافة إلى التجمع العائلي، والولوج إلى العمل ثم مكافحة الهجرة السرية وتهريب المخدرات³.

ولهذا كانت الهجرة واللجوء محور التعاون ما بين الحكومات في اللبنة الثالثة وعلى الرغم من أن الهدف العام للاتفاقية هو وضع حد للغموض الذي يكتنف توزيع الصلاحيات السياسية الخاصة بالأجانب، فإن هناك مجالان يبرزان لنا بوضوح فيما يخص صعوبات توزيع صلاحيات بين الجماعة الأوروبية، وما يتعلق بالشؤون الداخلية والعدل التي جاءت بها اللبنة الثالثة، ويتعلق الأمر بسياسات التأشيرة والتشريعات المشتركة الخاصة بإلغاء الرقابة الداخلية للحدود من جهة، بحيث تقدمت اللجنة الأوروبية باقتراح توجيهي عام 1995 يخص ضرورة تبادل المعلومات في مجال التأشيرات الممنوحة من طرف الدول الأعضاء، والذي لاقى معارضة شديدة نتيجة الطابع الجماعي الإلزامي، مما أدى إلى إقرار مشروع من طرف المجلس يحدد شروط تنقل الرعايا الأجانب المقيمين بصفة شرعية على إحدى أراضي الدول الأعضاء⁴، ومن جهة أخرى حقوق الرعايا في التنقل داخل الفضاء الأوربي، حيث وافق المجلس سنة 1994 على قرار يسمح بتسهيل تنقل المتمدرسين بين الدول الأعضاء⁵.

¹ Histoire de la politique européenne d'immigration et d'asile, 2015, sur site web : le 18/12/2016 à 12 :42h <https://www.touteurope.eu/actualite/histoire-de-la-politique-europeenne-d-immigration-et-d-asile.html>

² بوسعدية وهيب، "انعكاسات الهجرة على العلاقات المغاربية-الأوروبية"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2002)، ص 93.

³ بوطييب الحسين وبن طالب عزيز، مرجع سابق، ص 7.

⁴ بوسعدية وهيب، مرجع سابق، ص 94.

⁵ نفس المرجع، ص 95.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

وعليه فإن اتفاقية ماستريخت ساهمت خصوصا في الشق الثالث المتعلق بالشؤون الداخلية والعدالة على حرية الحركة والعمل والإقامة داخل الفضاء الأوروبي بغرض تعزيز الهوية والمواطنة الأوروبية A8 مع التمييز بين الأوروبيين وغيرهم¹، ويتناول الباب السادس من معاهدة ماستريخت تعاون JHA وقد أدرجت المادة K القضايا التي اعتبرت مسائل ذات مصالح مشتركة" فقط، وليس "سياسات مشتركة"

➤ أولا سياسة اللجوء .

➤ ثانيا القواعد التي تحكم عبور الأشخاص من الدول الأعضاء الخارجية وممارسة السيطرة عليها .

➤ ثالثا سياسة الهجرة فيما يتعلق بمواطني البلدان الثالثة وشروط دخولهم وتنقلهم داخل أراضي الدول الأعضاء وظروف إقامتهم داخل أراضي الدول الأعضاء، بما في ذلك لم شمل الأسر والحصول على العمل .

➤ رابعا مكافحة الهجرة غير الشرعية على أراضي الدول الأعضاء ومن الواضح أن تدابير إدماج الهجرة محدودة ولم تكن مؤكدة في المعاهدة، في حين كان هناك تقارب واضح للأفضليات بشأن الرقابة الصارمة على الهجرة².

✓ معاهدة أمستردام : تشكل هذه المعاهدة التي تم التوقيع عليها في 02 أكتوبر 1997 من طرف البلدان خمسة عشر المكونة للاتحاد الأوروبي، البداية الأولى لسياسة هجرة أكثر تشددا التي ترمي إلى تقوية وتدعيم اللبنة الثالثة من معاهدة ماستريخت، وقد شكلت قضيتي الهجرة واللجوء السياسي أحد العناوين العريضة لأهداف هذه المعاهدة، بحيث أن مسألة الهجرة واللجوء السياسي ستخضعان إلى مشاورات ونقاشات ما بين حكومات الدول الموقعة والتي يجب أن تتبنى نتائجها في إطار قوانينها الداخلية³، وفي إطار توسع الاتحاد الأوروبي إلى 26 دولة، تعززت صلاحية الاتحاد الأوروبي على حساب صلاحيات الدول خصوصا فيما يتعلق بموضوع الهجرة وهذا التغيير يتجسد في مرحلتين هما⁴:

أ. المرحلة الأولى: تتمثل في سحب موضوع الهجرة واللجوء من اللبنة الأولى الخاصة بالتعاون الحكومي في اتفاقية ماستريخت، وإدماجها في المعاهدة المؤسسة للجماعة الأوروبية أي في اللبنة الأولى، وقد ترتب على هذا التغيير مجموعة من النتائج:

¹ عبد النور خليفي، "الشراكة الأوروبية متوسطة من إعلان برشلونة إلى الاتحاد من أجل المتوسط الحويلة والأفاق"، (أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، فرع التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر 3، 2011)، ص 151.

² Andrew Geddes, **Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?**, Manchester University Press, (ed 2), 2008, PP95.96

³ بوطييب الحسين وبن طالب عزيز، مرجع سابق، ص ص 8، 9.

⁴ بوسعدية وهيب، مرجع سابق، ص 96.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

1- أصبح موضوع الهجرة واللجوء يحدد في إطار الاتحاد الأوروبي، وليس على مستوى الدول، بحيث أصبح هذا الموضوع ذات صبغة إجبارية تمس كافة الدول بدون استثناء.

2- أصبحت اللجنة الأوروبية هي الفاعل الأساسي في مجال رسم السياسة الأوروبية للهجرة، فبالرغم من أن الدول كانت تشارك في حق المبادرة في الخمس سنوات التي تلت دخول المعاهدة حيز التنفيذ، ولكن بعد هذه المدة أصبحت اللجنة تستحوذ على هذا الحق دون الدول.

ب. المرحلة الثانية: هذه المرحلة تبدأ بعد مرور خمس سنوات من دخول اتفاقية أمستردام حيز التنفيذ، حيث اتسمت بإجماع الدول على تطبيق قرار مشترك في مجال الهجرة واللجوء هذا النوع من القرارات يركز على مبدئين فمن جهة يتخذ القرارات بالأغلبية المؤهلة، ومن جهة أخرى فإن سلطة القرار أو التشريع يتقاسمها مجلس الوزراء مع البرلمان الأوروبي.

مما سبق يمكن القول أن معاهدة أمستردام شكلت إطارا جديدا لسياسة أوروبية مشتركة بشأن الهجرة كونها أنها تضع حدا للنزاع حول الصلاحيات بين اللبنة الأولى والثالثة في اتفاقية ماستريخت، فالتزامات الدول الأعضاء أصبحت واضحة بل ومرتبطة بالتزامات الولاء الأوروبي.

❖ اتفاقية تامبيرى: في إطار انعقاد مجلس الاتحاد الأوروبي في أكتوبر 1999 بتامبيرى بفنلندا، قام الاتحاد الأوروبي بتحديد المبادئ الأساسية لسياسة مشتركة للاتحاد بشأن الهجرة، فالقمة أثبت أن هناك ثلاثة مبادئ متقاسمة ومشتركة بين الأعضاء، تثبت عزم المجلس الأوروبي على ضمان عمل أفضل لإدارة تدفقات الهجرة، لتنشأ بذلك سياسة شاملة تأخذ في عين الاعتبار كلا من دولة المقصد ودولة العبور وترتكز هذه المبادئ أكثر فأكثر على¹ :

- إيجاد تعاون وثيق بين الشركاء.
- تطور مستويات الهجرة غير الشرعية.
- الربط بين الهجرة والتنمية.

هذه القمة جاءت في ظل ظروف تميزت بتصاعد وتيرة الهجرة السرية التي أصبحت عابرة لحدود الدول دون اعترافها بالقوانين المتعارف عليها والمنظمة لها، ولذلك سعت الدول الأوروبية إلى اتخاذ تدابير أكثر فعالية لصد تيارات الهجرة غير الشرعية ومن بينها²:

¹ الهجرة غير الشرعية في التشريعات الأوروبية انظر إلى الرابط الإلكتروني : يوم 2016/12/21 على الساعة 09:25 سا <http://gherieb hakim.wordpress.com>.

² بوطيلب الحسين وبن طالب عزيز، مرجع سابق، ص9.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

- الضغط على الدول المجاورة و القريبة للمجموعة الأوروبية، خصوصا دول شمال إفريقيا لحثها على صد تيارات الهجرة السرية وتكثيف حملات المراقبة.
- العمل المشترك على مراقبة الحدود الخارجية عن طريق التنسيق والتعاون الأمني وتبادل المعلومات.
- إبرام الاتفاقيات الثنائية والجماعية بين الدول المصدرة والمستقبلة للمهاجرين السريين، ولذلك سعت الدول الأوروبية إلى استخدام أشكال الضغط السياسي والمالي وحتى الاقتصادي.
- العمل على ترقية الحقوق المدنية والسياسية والالتزام بقضايا التنمية في دول المنشأ والعبور، والعمل على مكافحة الفقر وتحسين الأوضاع المعيشية ومنع الصراعات، ودعم حقوق الإنسان والديمقراطية لضمان الاستقرار حتى لا تكون أحد الأسباب المؤدية إلى اتخاذ قرار الهجرة.

المطلب الثالث: اتفاقيات إدارة تدفقات الهجرة والاتفاقيات العربية.

يبرز هذا المطلب ويسلط الضوء على مجموعتين من الاتفاقيات التي تضمن حقوق المهاجر وهي اتفاقيات إدارة تدفقات الهجرة والاتفاقيات العربية وذلك من خلال جملة من النقاط:

❖ اتفاقيات إدارة تدفقات الهجرة :

تم إبرام اتفاقيات الجيل الثاني عام 2000، بعد نفاذ اتفاقيات التي كانت تجمع كل من الدول الأوروبية ودول البحر الأبيض المتوسط في إطار اتفاقيات الأيدي العاملة والتي تسمى باتفاقيات الجيل الأول، فاتفاقيات الجيل الثاني إنما تعكس تطور سياسات الهجرة في المنطقة، وذلك بظهور نظام جديد للهجرة يتعلق بإدارة مدروسة لتدفقات الهجرة خصوصا بعد عام 1980، وقد اتخذت الهجرة نطاقا مختلفا لما كانت عليه، حيث عرفت الهجرة الفردية والتي كانت نابعة من الإرادة الداخلية للأفراد والغير المتحكم فيها من طرف الدولة¹، وهنا نتحدث عن الهجرة غير الشرعية والتي أصبحت تمثل هاجسا أمنيا وسياسيا واقتصاديا.

ففي إطار اتفاقيات التعاون المتعلقة بإدارة تدفقات الهجرة نجدها بأنها اهتمت بالهجرة في أبعادها الثلاثة وهي: الهجرة الشرعية وغير الشرعية وعلاقتها بالتنمية، فإلى جانب النظرة الأمنية التي تتعلق باتفاقيات إعادة القبول نجد توجها جديدا نحو تنمية الهجرة الدائرية والتي تتمثل في شكل اتفاقيات جديدة

¹ جون لوي فيل، الهجرة النسائية بين دول المتوسط والاتحاد الأوربي، يورميد للهجرة، 2008/2011، ص131.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

حول الهجرة الموسمية والمؤقتة¹، والتي تكون في شكل عقود عمل محدد بمدة زمنية معينة تنتهي بانتهاء هذه الأخيرة.

يجب ملاحظة شيء واحد في البداية ألا وهو أن قانون الاتحاد الأوروبي بشكل عام يوفر للمواطنين المهاجرين من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي قائمة بالحقوق التي تتجاوز الحدود الدنيا المنصوص عليها في الاتفاقية الدولية لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم، (وهو ما سوف أتطرق إليه بنوع من التفصيل في الفصل الثاني في كل من المبحثين الثاني والثالث)، فعند فحص تشريعات الهجرة في الاتحاد الأوروبي من حيث الاتفاقية، فإننا نشعر بالقلق بدرجة كبيرة للغاية مع معاملة رعايا الدول الثالثة وأفراد أسرهم الموجودين في إقليم الاتحاد أو الذين يتطلعون إلى دخوله².

وكما ذكر أعلاه وما سوف يتم ذكره لاحقاً فإن نقل الاختصاص في مسائل الهجرة إلى مؤسسات الاتحاد هو ظاهرة حديثة نسبياً (من حيث تطور قانون الاتحاد الأوروبي)، بدءاً من إدخال الباب الرابع إلى الجزء الثالث من معاهدة الاتحاد الأوروبي بموجب معاهدة أمستردام 1997 التي تهدف إلى إنشاء منطقة الحرية والأمن والعدالة، وقد تم تقديم نقطة البداية للإعمال العملي لهذا الهدف من خلال استنتاجات تامبيرري لعام 1999، التي حددت هدف تحقيق سياسة مشتركة للجوء والهجرة بين الدول الأعضاء في الاتحاد، تأتي الاستنتاجات الأكثر ملائمة لأهداف هذا التقرير تحت العنوان الثالث بعنوان "المعاملة المنصفة لمواطني الدول الثالثة" يجب على الاتحاد الأوروبي ضمان المعاملة العادلة لمواطني الدول الثالثة الذين يقيمون بشكل قانوني في أراضي دوله الأعضاء، كما يجب أن تهدف سياسة التكامل الأكثر قوة إلى منحهم حقوقاً والتزامات مماثلة لتلك الخاصة بمواطنين الاتحاد الأوروبي، وهو ما ينبغي أن يعزز عدم التمييز في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ويضع تدابير ضد العنصرية وكرهية الأجانب...³.

وعليه ينبغي تقريب الوضع القانوني لمواطني البلدان الثالثة إلى مواطني الدول الأعضاء، بحيث يجب أن يمنح الشخص الذي أقام بصورة قانونية في دولة عضو لفترة زمنية محددة والذي يحمل تصريح إقامة طويل الأجل في تلك الدولة العضو مجموعة من الحقوق الموحدة، التي تكون أقرب ما يمكن إلى تلك التي يتمتع بها من قبل مواطني الاتحاد الأوروبي مثلا الحق في الإقامة وتلقي التعليم والعمل كموظف أو

¹ جون لوي فيل، نفس المرجع، ص132.

² Euan MacDonald and Ryszard Cholewinski, "The Migrant Workers Convention in Europe Obstacles to the Ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families: EU/EEA Perspectives", United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2007, P70

³ Idem.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

شخص يعمل لحسابه الخاص، وكذلك مبدأ عدم التمييز ضد مواطني دولة الإقامة والتي يمنح من خلالها المجلس الأوروبي عن طريق المصادفة على الهدف المتمثل في منح رعايا دول ثالثة مقيمين قانونياً على المدى الطويل فرصة الحصول على جنسية الدولة العضو التي يقيمون فيها¹، ومع ذلك فمن الجدير بالذكر أن هذا الهدف من "المعاملة العادلة" لا يمثل سوى سياسة واحدة لسياسة الهجرة المشتركة.

وبالعودة إلى "إدارة تدفقات الهجرة" يبدو واضحاً أن سياسة الهجرة المشتركة للاتحاد الأوروبي والمركز الدولي لحماية حقوق جميع العمال المهاجرين منظمين في خطوط عريضة على الأقل في محاولة لتشجيع تنظيم حركات الناس عبر الحدود مع ضمان مجموعة من الحقوق الأساسية لجميع أولئك الذين يعبرون الحدود الدولية، غير أن ما هو أقل وضوحاً هو ما إذا كانت الطريقة التي يتم بها موازنة التوازن بين هاتين الضرورتين المتنافستين في كثير من الأحيان تتعرض للتأثر من جراء تشريعات المجتمعات المحلية في الممارسة أم أنها تتفق مع نهج الاتفاقية إزاء هذه المسألة²، سيتم النظر في هذا بمزيد من التفصيل في الفصل الثاني.

❖ على المستوى العربي

في إطار التعاون العربي أصدرت الجامعة العربية ومنظمة العمل العربية في هذا الصدد العديد من اتفاقيات العمل العربية مثل الاتفاقية الصادرة بشأن حرية تنقل الأيدي العاملة بين الأقطار العربية، وتطبيق ما تم الاتفاق عليه خلال مؤتمرات العمل العربي على أن تكون الأولوية للعمالة الوطنية العربية ثم الأجنبية، ففي عام 2008 تم إنشاء المرصد العربي للهجرة بهدف وضع قاعدة بيانات تغطي الدول العربية وتيارات الهجرة العربية، كما وتشمل البيانات الإحصائية للهجرة وتوزيعاتها والتشريعات التي تحكم الهجرة والإجراءات التي تنظمها بين بلدان الإرسال والاستقبال³، فالدول العربية لا تزال تفتقر إلى وجود منظومة قانونية قوية في التعامل مع قضية الهجرة، وذلك في ظل انعدام التنسيق والتعاون المشترك وتبادل الخبرات والمعلومات والتجارب في التعامل مع مثل هكذا قضايا، ضف إلى ذلك غياب إستراتيجية سياسية واضحة وفعالة في مواجهة والتصدي لظاهرة الهجرة غير الشرعية التي باتت تخترق الحدود في ظل ضعف آليات وأجهزة المراقبة.

¹ Ibid, P71

² Idem.

³ عزت حمد الشيشيني، مرجع سابق، ص160.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

خلاصة واستنتاجات

لقد أثار مفهوم الهجرة العديد من الجدل والنقاش بين الباحثين والدارسين، خصوصا في ظل ارتباطه بقضايا أخرى لا تقل أهمية عن هذا الموضوع، وعليه فإن الهجرة في أبسط معانيها هو الانتقال من منطقة أو دولة إلى منطقة أو دولة أخرى بطريقة قانونية أو غير قانونية خلسة، سواء بمراعاة أو دون مراعاة الأنظمة القانونية الرسمية لكل دولة، وقد تختلف العوامل والأسباب الدافعة للقيام بعملية الهجرة بين ما هو اقتصادي واجتماعي من أجل البحث عن ظروف معيشية مريحة، وبين ما هو امني مثل حالات عدم الاستقرار السياسي داخل النطاق الإقليمي للدولة، وقد تكون عوامل ومسببات بيئية تتمثل في الظروف البيئية الصعبة والكوارث الطبيعية.

وفي إطار تنظيم الدول لشؤونها العامة على مختلف الأصعدة بما في ذلك المهاجرين، انتهجت العديد من الدول أسلوب إدارة شؤون المهاجرين وفق أسس ومعايير تتلاءم وتتكيف مع المجتمع وتحدد متطلبات البيئة الدولية، والتي من شأنها أن تساهم في وضع إستراتيجية إدارية فعالة وجيدة في تدبير شؤون المهاجر، وفي نفس الوقت تساهم في تحقيق الاندماج والتكامل الاجتماعي والاقتصادي والسياسي والثقافي داخل البلد المضيف أو المستقبل.

فظاهرة الهجرة تاريخيا هي قديمة قدم الإنسان فهي تعود إلى العصور البدائية حيث كان الإنسان يبحث عن قوت يومه، وتطورت بتطور الاكتشافات الجغرافية في إطار البحث عن الموارد الثمينة لتعرف وتيرة متصاعدة مع بدايات الحملات والغزوات الاستعمارية التي شهدها العالم في القرنين 18م و 19م، فبعد الحرب العالمية الثانية وفي إطار الحرب الباردة عملت العديد من الدول ومن بينها الدول الأوروبية مثل فرنسا على جلب اليد العاملة خصوصا من مستعمراتها من أجل تشييد ما تم تدميره في الحروب، لتأخذ الهجرة في فترة السبعينيات إلى تسعينيات القرن المنصرم منحى آخر وهو الهجرة غير الشرعية التي عرفت تزايدا في الوتيرة والتي لا تزال تداعياتها إلى غاية اليوم.

لقد تعددت النظريات والمقاربات المفسرة لظاهرة الهجرة بكل أنواعها، فهناك من فسرها على أساس العامل الاقتصادي وما يترتب عنها كالنظرية الاقتصادية، وهناك من فسرها من جانب العولمة وما أفرزته من ظواهر مستحدثة كون أنها فرضت نفسها كمعطى واقعي جديد خصوصا في إطار تطور وتوسع وسائل الاتصال والتواصل، ضف إلى ذلك نظرية الشبكات أو دوام الهجرة والتي تقوم على أساس معيار قدرة المهاجر على جمع المعلومات حول بلد الاستقبال والدعم الذي يمكن أن يتلقاه ماديا ومعنويا وهم الذين يشكلون تلك الشبكة المتمثلة في وُلئك الداعمين للمهاجر، إلى جانب ذلك اقترابي الثقافة والهوية الوطنية ودورها في تفسير وتحليل اندماج المهاجر في بيئة ثقافية تختلف تماما عن بيئته الاصلية.

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة

أما على مستوى الجهود التي تبذلها المجموعة الدولية فقد ساهمت في توضيح المكانة التي يحتلها المهاجر ضمن النظم القانونية الدولية، وذلك من خلال الترسانة القانونية التي تعدها المنظمات الدولية والدول على حد سواء، وكذلك محاولة إبراز الأسباب والعوامل الدافعة إلى قرار الهجرة كخطوة لتقليل التبعات والتحكم في نتائجها، لكن من ناحية أخرى لن تستطيع القضاء عليها تماما طالما استمرت مسبباتها الرئيسية، خصوصا في ظل الفجوة والهوة الحاصلة بين الدول في مجال التنمية، الأمر الذي أدى إلى وجود نوع من الإخفاق على مستوى الاستراتيجيات المتبناة في التضييق على الهجرة والمهاجرين.

الفصل الثاني:

إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة

الاتحاد الأوروبي.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

تمهيد:

إن دراسة إدارة الهجرة وشؤون المهاجرين في دول أوروبا، تستدعي منا دراستها على مستوى الاتحاد الأوروبي باعتباره إطاراً يجمع أغلبية هذه الدول، فقد ظهرت الحاجة إلى تنظيم إدارة شؤون المهاجرين في الاتحاد الأوروبي منذ تأسيس المجموعة الاقتصادية الأوروبية CEE، والإعلان عن حرية تنقل الأشخاص والسلع والخدمات، الأمر الذي دفعهم إلى ضرورة التفكير في طرق وأساليب يتم من خلال تدبير شؤون المهاجرين، وتنظيم حركات الهجرة وفق معايير وأسس تضمن حقوق المهاجرين، ولكن بعد تطور وتوسع الاتحاد الأوروبي من خلال توقيع اتفاقية شنغن وما تبعها من معاهدات واتفاقيات منظمة للاتحاد الأوروبي، ظهرت حاجة ملحة إلى التنسيق والتعاون على أساس الثقة بين دول الاتحاد الأوروبي من جهة، وبينه وبين الدول خارج الاتحاد الأوروبي أي البلدان الثالثة من جهة أخرى في إطار تنظيم الهجرة وما يرتبط بها من شؤون المهاجرين، وذلك بفتح نقاشات وحوارات للوصول إلى إستراتيجية إدارية مشتركة لتدبير شؤون المهاجرين، وبالفعل كان ذلك من خلال إستراتيجية عالمية للهجرة سنة 2005، وفي ذات المسار عمل الاتحاد الأوروبي من خلال مؤسساته على إيجاد صيغ سياسية وإدارية وقانونية تجمع بين مختلف مواقف دول أعضاء الاتحاد الأوروبي من أجل ضمان حقوق المهاجرين خارج الاتحاد الأوروبي على أساس المساواة والعدالة وتكافؤ الفرص مع مواطني الإتحاد، بغية تحقيق اندماجهم وتكاملهم داخل مجتمعات دول الاتحاد الأوروبي.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

المبحث الأول: إدارة شؤون المهاجرين في إطار ميثاق الهجرة واللجوء الأوروبي وفضاء شنغن.

عمل الاتحاد الأوروبي منذ تأسيسه، بل منذ تأسيس المجموعة الأوروبية الاقتصادية على تبني وتمير مجموعة من التشريعات التي تنظم إدارة الهجرة وشؤون المهاجرين، وتحارب في نفس الوقت الهجرة غير الشرعية سواء داخل أوروبا بالنسبة للأشخاص الذين لا ينتمون إلى الفضاء الأوروبي أو الأشخاص خارج القارة الأوروبية، ولكن الملاحظ في اتخاذ مثل هذه الإجراءات إنما يتعارض في حقيقة الأمر مع مبدأ الذي رفعه الاتحاد الأوروبي وهو مبدأ حرية تنقل الأشخاص في هذا الفضاء الذي تأسس بموجب اتفاقية شنغن سنة 1985.

المطلب الأول: ميثاق الهجرة واللجوء الأوروبي

إن البدايات الأولى في تبلور الميثاق الأوروبي للهجرة واللجوء تعود إلى اتفاقية روما لسنة 1957 الموقعة بين كل من فرنسا وألمانيا، إيطاليا، بلجيكا، هولندا ولكسمبورغ والتي كان هدفها هو إنشاء المجموعة الاقتصادية الأوروبية CEE والمعروفة بـ Community European Economic، وقد هدف مشروع السوق الأوروبية المشتركة إلى توفير مجموعة من الشروط وأهمها هو حرية تنقل الأشخاص والسلع والخدمات والأموال، وذلك وفقا للمادة A03/B03 من اتفاقية روما وفي هذا الإطار تم تحديد نوعان أو صنفان من الأجانب :

✓ الأجانب المنتمين إلى دائرة بلدان المجموعة الأوروبية الاقتصادية.

✓ الأجانب غير المنتمين إلى المجموعة.¹

فالاهتمام المتزايد بمعضلتي الهجرة واللجوء عرف تطورا هاما، وذلك بالتزامن مع التطور الذي عرفه المسار الوحدوي منذ إنشاء السوق الأوروبية المشتركة إلى غاية تأسيس الاتحاد الأوروبي بمقتضى اتفاق ماسترخيت في 07 فيفري 1992 وقبله معاهدة شنغن 1985، حيث كان الهدف الأساسي هو تحقيق سياسة خارجية أمنية مشتركة PESC، الأمر الذي جعل الاتحاد الأوروبي يهتم بقضايا الأمن المشترك من خلال الاستعانة بالإمكانيات اللازمة لاحتواء التهديدات الجديدة منها تلك المتعلقة بالأمن البشري كبعد استراتيجي عميق لمفهوم الأمن الشامل، خاصة عندما يتعلق الأمر بتدفقات المهاجرين غير الشرعيين² حسب التصور الأوروبي.

¹ Traites de Rome 25 mars 1957.

² زهور مناد، "مسألة الهجرة في العلاقات الأوروبية: رهانات وأفاق"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص علاقات دولية، جامعة الجزائر، 2004)، ص 41.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

ففي إطار التعاون الجماعي للاتحاد الأوروبي إزاء الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين أو حتى في إطار التعاون بين-دولتي، فإن سياسة الاتحاد الأوروبي تجاه الهجرة كانت مبنية على عنصرين أساسيين هما الهجرة واللجوء، أما فيما يتعلق بالسلوك الذي يقوم به الأجنبي في إقليم دولة أجنبية فهو يعتبر من اختصاص ومهام الدولة المستقبلية له والتي عادة ما يحكمها مبدأين هما :

أ. حماية الدولة له.

ب. التعامل المتبادل والمتكافئ الضامن للمساواة والعدالة¹.

وهو ما أكدته القمة الأوروبية التي انعقدت في فلندا يومي 15 و 16 أكتوبر 1999 والتي تتعلق بمسائل العدالة والشؤون الداخلية، فالهدف من القمة جاء من أجل البحث عن بناء سياسة وإستراتيجية مشتركة فيما يتعلق بمسألة الهجرة واللجوء، وفعلا فإن قمة تامبيرى خرجت بمجموعة من الأهداف التي شكلت محور السياسة الأوروبية المشتركة في مجال الهجرة واللجوء².

فقد سعت السياسة الأوروبية إلى تحقيق ثلاث أهداف رئيسية وهي :

1. تنظيم حركات دخول وخروج وإقامة المهاجرين حسب الحاجة للهجرة.
2. تنظيم عملية استقبال اللاجئين والعمل على إقامة نظام أوروبي موحد للجوء.
3. التعاون في مجال محاربة الهجرة والإقامة غير الشرعية لرعايا الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي³.

فقد منحت المجموعة الأوروبية في إطار تنظيم حركية الهجرة نظام قانوني خاص بالعمال المهاجرين المغاربة لدى دول المجموعة الاقتصادية الأوروبية، فمثل هذه القوانين لم تقتصر على العمال المهاجرين المغاربة، بل يوجد نظام قانوني خاص بالعمال المهاجرين الأتراك، وكذا القادمين من منطقة آسيا والكرايب⁴.

¹ Nathalie Berger, op.cit, P03.

² Phillippe de Bruycker, **Fondateur du réseau académique odysseus d' études juridiques sur l'immigration et l'asile en Europe, L'émergence d'une politique européenne d'immigration**, Bruxelles : Bruylant, 2003, P21.

³ معمر محمد، "واقع الهجرة غير الشرعية"، مجلة المجتمع والإنسان، جامعة تلمسان، العدد 7، 2013، ص100.

⁴ زهور مناد، مرجع سابق، ص43.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

عمل المجلس الأوروبي منذ تبنيه لميثاق الهجرة واللجوء على¹ :

- ✓ السيطرة على الهجرة غير الشرعية عن طريق ضمان عودة المهاجرين غير الشرعيين إلى بلدانهم الأصلية أو بلدان العبور.
- ✓ تنظيم الهجرة القانونية مع الأخذ بعين الاعتبار الأولويات والاحتياجات وقدرات الاستقبال التي تحددها كل دولة من الدول الأعضاء.
- ✓ خلق شراكة شاملة بين بلدان المنشأ والعبور وذلك من خلال تشجيع التعاون في مجالي الهجرة و التنمية.
- ✓ العمل على مراقبة الحدود بأكثر فعالية.

وعليه سعى المجلس الأوروبي في تصميمه لتنظيم الهجرة وتدبير شؤون المهاجرين من خلال التطبيق الفعال لثلاثة مبادئ أساسية، تتمثل في ضرورة بدل مزيد من الجهد في مجال التعاون والتنسيق المحكم بين الدول الأعضاء والمفوضية الأوروبية وبلدان المنشأ والعبور من أجل التحكم في الهجرة بكل أنواعها، وذلك من خلال تبني تصور ونهج عالمي للهجرة مع الأخذ بعين الاعتبار للقانون والحفاظ على كرامة الأشخاص مع إعطاء الأفضلية للعودة الطوعية وسماح الدول بعودة مواطنيها الذين يقيمون بصفة غير قانونية على أراضي دولة أخرى².

وفي نفس المسعى عملت المفوضية الأوروبية لدول الاتحاد الأوروبي إلى تمرير تشريعات تقيد الهجرة في أوروبا، هذه التشريعات في حقيقة الأمر إنما جاءت مكتملة للسياسة الأوروبية في التضييق على ظاهرتي الهجرة واللجوء، فمن جهة تسعى هذه التشريعات إلى تنظيم عملية الهجرة، ومن ناحية أخرى هو التخلص من الكم الهائل من المهاجرين غير الشرعيين والعمل على حجزهم من طرف القضاء الأوروبي، الأمر الذي لاقى معارضة شديدة من طرف المنظمات الإنسانية التي اعتبرت أن هذه المقترحات هي خطوة للمساس بحرية الأفراد وحقوق الإنسان³.

فمن بين المقترحات التي تقدمت بها المفوضية الأوروبية حول الهجرة ما يلي⁴ :

¹ Council of the european union, European Pact on Immigration and Asylum, Bruxels, 24th septembe, 2008, P04.

² Ibid, P07.

³ سحر مصطفى حافظ، "الهجرة غير الشرعية المفهوم والحجم والمواجهة التشريعية"، مجلة هرمس، المجلد2، العدد2، 2013، ص68.

⁴ نفس المرجع، ص71.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

أ. رفض التسويات الكثيفة لأوضاع المهاجرين، خاصة غير الشرعيين مثلما هو في إيطاليا وإسبانيا وعدم التساهل مع المتاجرين بالبشر والشبكات التي تعمل على تهريب الأفراد، وكذا ضرورة اتخاذ تدابير فعالة ودائمة لتأمين عودة الأجانب الذين هم في أوضاع غير قانونية إلى بلدانهم الأصلية.

ب. اعتماد سياسة مشتركة للتأثيرات مع تسليم الوثائق من مراكز قنصلية مشتركة تمثل الدول الأعضاء، وذلك من خلال برمجة موحدة للمعلومات.

ت. ضرورة احترام المهاجرين للحقوق والواجبات التي تدخل في إطار الإجراءات الوطنية المحددة، وقدمت فرنسا في هذا الإطار عقد الاندماج المثير للجدل والذي يدخل في إطار مشروع ميثاق الهجرة.

ففي ظل تنظيم وإدارة الهجرة، فإن الاتحاد الأوروبي رصد اعتمادات مالية بقيمة 7 مليار يورو ما بين 2014-2020 لمواجهة أزمة الهجرة ، وقد أدرج هذه الاعتمادات ضمن موازنته تحت بندين¹:

✓ البند الأول هو بند الهجرة واللجوء والدمج (AMIF) وهي اختصار لكلمة Asylum, Migration and Intergation Funds، بحيث بلغت الأموال المخصصة لهذا البند 3.1 مليار يورو وهي موجهة إلى دعم جهود الاتحاد الأوروبي لزيادة قدرة استيعاب مراكز الاستقبال الأجنبية وتحسين مستوى خدماتها حتى تتطابق مع معايير الاتحاد، إضافة إلى دمج اللاجئين في المجتمع وسوق العمل وتنفيذ برامج الترحيل لطالبي اللجوء المرفوضين والمهاجرين غير الشرعيين، فقد بلغت حصة اليونان 259.4 مليون يورو، أما إيطاليا فحصلت على 315.5 مليون يورو وفرنسا 286.6 مليون يورو.

✓ البند الثاني ويتعلق بالأمن الداخلي (ISF) وهي اختصار لكلمة Internal Security Funds وقد بلغت نسبة الأموال المرصودة لهذا البند 3.9 مليار يورو، وهي مقسمة لجزأين: الأول يتعلق بتمويل عمليات مراقبة الحدود الخارجية للاتحاد، والثاني موجه لتعزيز قدرات الشرطة وأجهزة الأمن لمكافحة الهجرة غير الشرعية والاتجار بالبشر وحماية البنى التحتية الأساسية من خطر الإرهاب.

❖ المساعي الفرنسية لتعديل المعاهدة الأوروبية للهجرة واللجوء

تقدمت فرنسا بمقترحات لأعضاء دول الاتحاد الأوروبي من أجل تعديل المعاهدة الأوروبية للهجرة واللجوء، وذلك بغرض السيطرة على الهجرة وكبح الهجرة غير الشرعية، وقد أيد وزراء الاتحاد الأوروبي المقترحات الفرنسية حيث تم مناقشة هذه الأخيرة في مدينة كان Can الفرنسية، وقد جعلت فرنسا التوصل لسياسة متجانسة للاتحاد الأوروبي بشأن الهجرة من بين أولوياتها في فترة رئاستها نصف السنوية، وهو ما

¹ رولان مرعب، "تداعيات الهجرة غير الشرعية على أوروبا وأبعدها"، مجلة الدفاع الوطني، لبنان، العدد 98، 2016، ص 86.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

أكده وزير الهجرة الفرنسي السابق بريس اورتفو Brice Hortefeux في مؤتمر صحفي "إن المعاهدة تحظى بتأييد إجماعي بين زعماء الاتحاد الأوروبي، وأن المعاهدة ستقدم سياسة متماسكة ومتوازنة وعادلة للهجرة، وأن أوروبا لن تكون حصنا ولن تكون مدخلا يسمح بمرور كل شيء وسيكون بمقدورها تنظيم الهجرة الشرعية ووقف الهجرة غير الشرعية"، وهو ما أيده وزير الداخلية الألماني السابق فولفجانج شيوبله Wolfgang Schäuble¹.

وفي هذا الإطار تحدث المفوض الأوروبي لشؤون العدل جاك بارو Jack sparrow أنه من الضروري تنظيم عملية الهجرة، وأضاف من الضروري أن يكون لدينا أوروبا مفتوحة بالطبع لكن لها قواعد للعبة وتظل أرضا للجوء، لكن أوروبا التي تقوم بهذا بطريقة متجانسة وسخية، لكنه أيضا لا بد أن يكون بتنظيم جيد، وبلغة الأرقام فإن المفوضية الأوروبية أحصت أكثر من ثمانية ملايين مهاجر غير شرعي في دول الاتحاد، بحيث تم القبض على أكثر من 200 ألف في النصف الأول من سنة 2008 وطرد أقل من 90 ألف شخص².

❖ ميثاق الهجرة الأوروبي الجديد

تم المصادقة على هذا الميثاق سنة 2008 من طرف الزعماء الأوروبيين دون تردد على القواعد المنظمة للهجرة، وذلك بهدف التحكم في الهجرة بالبلدان الأوروبية، وقد صرح الرئيس الفرنسي السابق نيكولا ساركوزي Nicolas Sarkozy بهذا الصدد "أن أوروبا لديها اليوم سياسة حقيقية للهجرة"، وذلك خلال مؤتمر القمة الأوروبية المنعقدة ببروكسل³.

ويتضمن الميثاق الأوروبي الجديد بشأن الهجرة واللجوء السياسي مبادئ توجيهية من خلال قوانين إلزامية لإدارة الهجرة والمهاجرين هذه القواعد الواردة في الميثاق جاءت بما سمي بالبطاقة الزرقاء على غرار البطاقة الخضراء الأمريكية، وهي بطاقة تمنح للأجانب ذوي المؤهلات المهنية العالية والذين يأتون من دول خارج الاتحاد الأوروبي للعمل⁴.

¹ سحر مصطفى حافظ، مرجع سابق، ص72.

² نفس المرجع، نفس المرجع.

³ احمد طعيبة و مليكة حجاج، " الهجرة غير الشرعية بين استراتيجيات المواجهة واليات الحماية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، ورقة، العدد15، 2016، ص29.

⁴ عبد الرزيق المخادمي، الهجرة السرية واللجوء السياسي، مرجع سابق، ص60.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

وقد تضمن الميثاق الأوروبي للهجرة نقاطا مثيرة للجدل ومن بينها تلك التي تنص على أن المهاجرين غير الشرعيين الذين يقاومون الترحيل يمكن احتجازهم لفترة تصل إلى 18 شهرا ومنعهم من الوصول من جديد إلى دول الاتحاد الأوروبي لمدة خمس سنوات.

وتستهدف المبادئ التوجيهية القاضية بإعادة المهاجرين إلى بلدانهم للحد من ظاهرة الهجرة غير الشرعية بعد انتهاء المدة القانونية المسموح بها وفقا لتأشيرة الدخول إلى بلدان الاتحاد الأوروبي، إذ يقدر هؤلاء بنحو 12 مليون شخص يعملون بلا تصاريح عمل وبطرق غير قانونية، ويمارسون مهنا بسيطة مثل التنظيف في المطاعم والفلاحة ومجال البناء ويكون هؤلاء في الغالب على درجة من الاندماج في المجتمعات الأوروبية التي يعيشون فيها، مما يجعل من النادر اكتشاف مخلفاتهم للقوانين، ولكنهم في نفس الوقت يمثلون النسبة الأكبر من المهاجرين السريين¹.

ويسعى ميثاق الهجرة الجديد إلى تشديد الرقابة على الحدود مع انتهاج صيغ أفضل في مجال سياسة اللجوء والميل لإلزام طالبي اللجوء السياسي بتقديم طلباتهم من خارج الاتحاد الأوروبي، ويحث الميثاق أيضا على أن تأخذ الدول في عين الاعتبار مصالح الدول المجاورة في صياغة سياسات الهجرة والاندماج واللجوء السياسي، تجنباً لتصاريح الإقامة الجماعية للأجانب في دولة ما كما حدث في السنوات الأخيرة، ففي سنة 2011 أقدمت كل من الحكومتين الإسبانية والإيطالية على تقديم تصاريح الإقامة لأكثر من 700 ألف مهاجر سري دفعة واحدة، ما أثار غضب وتحفظ باقي دول الاتحاد الأوروبي.

وكان المجلس الأوروبي لشؤون الهجرة واللجوء قد رحب بالميثاق الأوروبي بشأن الهجرة، لكن أعلن تحفظه سيما ما تعلق بالمبادئ التوجيهية حول احتجاز المهاجرين المرشحين إلى بلدانهم الأصلية، وقال المجلس أنه يخشى أن يرجح هذا الميثاق كفة المعالجة الأمنية لقضايا الهجرة إلى أوروبا التي لم تقدم أية حلول جذرية لها، وأيضا أن تكون السياسات الجديدة للهجرة حاجزا دون وصول الناس الذين يطلبون الحماية من الدول الأوروبية وهم بحاجة إليها².

المطلب الثاني: اتفاقية شنغن

بحلول عام 1985 بدأت المفاوضات الأوروبية في الدعوة لسياسة هجرة أوروبية، ومع تزايد أهمية قضايا الهجرة قدمت اللجنة رسالة بعنوان المبادئ التوجيهية لسياسة المجتمع بشأن الهجرة، واعتبار أن سياسة الهجرة الأوروبية المشتركة قد تتطور تدريجياً لتصبح جزءاً لا يتجزأ من خلق مواطنة أوروبية، وكانت المواطنة الأوروبية تتعلق بالحقوق التي يتمتع بها رعايا البلدان الأعضاء في المجتمع المحلي في

¹ عبد الرزيق المخادمي، نفس المرجع، ص61

² نفس المرجع، نفس المكان.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

بلدانهم الأصلية، والمناقشة حول الحقوق التي ينبغي أن تمتد إلى مواطني البلدان الأعضاء الذين يعيشون في بلد عضو آخر من بلدهم الأصلي، وقد أقر تقرير اللجنة لعام 1975 بأن المعاملة المتساوية للأجانب في المجالين الاقتصادي والاجتماعي قد تم قبولها بالفعل من قبل الرأي العام بسبب المفاوضات المستمرة

طويلة الأمد بين الدول الأعضاء¹، في عام 1985 لاحظت اللجنة أنه من الأساسي أن تصبح حرية انتقال الشخص مقبولة بشكل تدريجي "بمعناها الأوسع" - ليس فقط فيما يتعلق بسوق التوظيف في المجتمع - وتعزيز مفهوم المواطنة الأوروبية لنفس الغرض، وأنه من الضروري تكيف الوضع القانوني للمهاجرين غير الأعضاء في البلاد من أجل تعزيز المجتمعات الأجنبية وتعزيز المعاملة المتساوية للمهاجرين، وقدمت اللجنة أيضا فكرة التنسيق الأوروبي للوائح الدخول والإقامة وتصاريح العمل للمواطنين غير الأوروبيين، ووضع سياسة التأشيرات المشتركة مع نظام شنغن²، وقعت الاتفاقية في 14 جويلية 1985 من طرف خمس دول أوروبية هي كل من فرنسا وألمانيا، هولندا وبلجيكا ولوكسمبورغ لتنضم إليها لاحقا دول أوروبية أخرى، وقد كان الهدف من الاتفاقية هو السماح بتقل حرك بين الدول الموقعة عليها لحاملي تأشيرة أي منها، سميت هذه الاتفاقية بشنغن نسبة إلى قرية تقع في لكسمبورغ والتي تقع بدورها في المثلث الحدودي بين لكسمبورغ وألمانيا وفرنسا، وفي 19 جوان 1990 تم التوقيع على معاهدة ثانية في قرية شنغن، حددت فيها الآليات القانونية للتنفيذ ولم يبدأ سريان المعاهدة عمليا إلا في سنة 1990³.

وقد ازدادت إجراءات تنظيم الهجرة وإدارتها مرة أخرى بعد عام 1990 وهو العام الذي شهد توسع فضاء الاتحاد الأوروبي، حيث أخذت هذه المرحلة طابعا أكثر تشددا في قالب أمني وقد لجأت الدول الأوروبية إلى نهج سياسية صارمة عبر تنفيذ مقررات القانون الجديد للهجرة⁴، الأمر الذي استلزم توسيع فضاء شنغن على مستوى أوروبا بمعاهدة أخرى وقعت في 02 أكتوبر 1997 بأستردام بهولندا، وفي سنة 2004 انضمت دول أخرى للاتحاد الأوروبي إلى فضاء شنغن عدا بريطانيا وإيرلندا، لتعرف سنة 2007

¹ Josi Seilonen, "Fortress Europe – a brief history of the European migration and asylum policy: A historical institutionalist analysis of the migration and asylum policy and the impacts of the current migration crisis", (Master's thesis of Administration and Organizations, Faculty of Social Sciences, The Department of Political and Economic Studies, university of helsinki, 2016), P23

² Idem

³ معاهدة شنغن، انظر على الرابط الإلكتروني يوم 2017/02/19 على الساعة 09:05

www.aljazeera.net.

⁴ محمد إسحاق، "الهجرة من الموت: أزمة الشرق الأوسط المتفاقمة ترفع وتيرة الهجرة لأوروبا وتؤرق الدول الأوروبية"، مجلة الدبلوماسية، العدد 81، 2015، ص 27.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

انضمام دول حديثة للاتحاد الأوروبي مثل النرويج وأيسلندا، لتتظم سويسرا في 2008 رغم أنها ليست عضوا في الاتحاد الأوروبي، إضافة إلى أيسلندا والنرويج ولختشتاين¹.

وكان لهذه الإجراءات أثر عكسي، بحيث أدت إلى تنشيط حركة الهجرة إلى البلدان الأوروبية بشكل لافت للانتباه، وذلك عبر وجهات مختلفة مثل البوابة الشرقية المتمثلة في بولندا وروسيا وكرانيا وبوابة البلقان وصولا إلى البوابة الإسبانية المغربية عبر جبل مضيق طارق²، وقد عدلت معاهدة لشبونة الموقعة في 13 ديسمبر 2007 القواعد القانونية المنظمة لفضاء شنغن سواء تعلق الأمر بالتأشيرات أو بالهجرة واللجوء السياسي³.

وقد انطلق النقاش حول تعزيز إدارة شؤون المهاجرين والهجرة بين الدول الأوروبية في عام 1999، لكن السعي لإيجاد سياسة أوروبية موحدة بين كافة بلدان الاتحاد لم يتضح إلا في قمة سالونكي التي عقدت في 19 جوان 2003، وقد جاء انعقاد هذه القمة في ضوء التطورات السياسية والاندماجية التي انخرط فيها الاتحاد الأوروبي، وحاولت هذه القمة وضع معايير موحدة للاتحاد من أجل للهجرة خاصة الشق غير النظامي منها وتضييق فرص الدخول إلى أوروبا، إلا وفق شروط محددة وفي الإطار نفسه وللغرض ذاته نظمت العديد من الاجتماعات الثنائية والجماعية، منها المؤتمر السنوي المتوسطي المنظمة للأمن والتعاون بأوروبا الذي تم في الرباط عام 2005 ومؤتمر المغرب عام 2005 الذي شارك فيه وزراء داخلية دول 5+5 وكذا المؤتمر الأوروبي - الإفريقي الذي انعقد بالرباط سنة 2006، إضافة إلى مؤتمر باريس في نوفمبر 2008 الذي اعتمد برنامجا للتعاون في الفترة ما بين عامي 2009 و2011 من أجل تنظيم الهجرة⁴.

فبقدر ما ساهمت اتفاقية شنغن في تقريب المسافات وإزالة الحدود الجغرافية ما بين الدول الأوروبية من أجل تسهيل حرية تنقل الأشخاص، بقدر ما كانت أكثر تشددا فيما يتعلق بقوانين الهجرة وإجراءات الدخول بالنسبة للأشخاص غير الأوروبيين، فالاتفاقية لم تقدم تسهيلات لشعوب الدول الأوروبية والمهاجرين المقيمين فيها فقط، بل أدت أيضا إلى تشديد سياسات الهجرة، الأمر الذي صعب من عملية لم الشمل العائلي والحصول على لجوء سياسي في أي دولة من الدول الموقعة على هذه الاتفاقية، فقد تم تشديد الإجراءات المفروضة على منح تأشيرات السفر إلى أي بلد أوروبي في منطقة شنغن⁵.

¹ معاهدة شنغن، مرجع سابق.

² محمد اسحاق، مرجع سابق، ص28.

³ معاهدة شنغن، مرجع سابق.

⁴ محمد اسحاق، مرجع سابق، ص28.

⁵ عبد الرزيق المخادمي، الهجرة السرية واللجوء السياسي، مرجع سابق، ص58.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

على الرغم من أنه تقرر إلغاء أي نوع من الرقابة على الأشخاص في منطقة شنغن، إلا أن ذلك يختلف مع مواطني البلدان الثالثة، فقد قامت وكالة شنغن بالقيام بطريقة محدودة بمنح هؤلاء الأشخاص الحق في الانتقال لفترة لا تتجاوز ثلاثة أشهر تُمنح هذه الإمكانية لجميع مواطني البلدان الثالثة الذين يحملون تأشيرة قصيرة الأجل للسفر إلى منطقة شنغن أو لمواطني الدول الثالثة المقيمين في منطقة شنغن على أساس تصريح الإقامة (أو حتى تأشيرة طويلة الأجل طالما أنها صالحة) على عكس حالة مواطني الاتحاد الأوروبي، فإن هذا الحق ليس مطلقاً ويجب استيفاء بعض الشروط لممارسته.

وتنظم إمكانية رعايا البلدان الثالثة للإقامة في دولة عضو أخرى لأكثر من ثلاثة أشهر في إطار سياسة الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين، وبما أن هؤلاء الأشخاص لا يستفيدون من حرية الإقامة على أساس المعاهدات مثل مواطني الاتحاد الأوروبي، فلن يحصلوا إلا على حق "التنقل" على أساس تشريعات محددة وقد اعتمدت هذه القواعد ضمن ثلاث فئات من الأشخاص وهي:¹

1. الفئة الأولى تتعلق بالطلاب بموجب التوجيه (114/2004) لديهم حق محدود للغاية للانتقال إلى دولة عضو أخرى من أجل متابعة جزء من برنامجهم أو إتمامه من خلال الدورات ذات الصلة إذا كانوا يشاركون في برنامج التبادل أو كانوا طلاباً لمدة عامين بالفعل.
2. الفئة الثانية تغطي الباحثين الذي تم اعتماده من خلال توجيه 12 أكتوبر 2005 بغرض تسهيل قبول باحثين من دول ثالثة في الاتحاد الأوروبي، خاصة إذا تعلق الأمر بحاجة ماسة إلى ذوي المهارات العالية من خلال نظام مبتكر لاتفاقيات الاستضافة، في حين تتولى منظمات الأبحاث مسؤولية التحكم في موضوع الإقامة وظروفها المالية، باستثناء السياسة العامة والأمن العام والصحة العامة، والتي تبقى في أيدي السلطات المسؤولة عن الهجرة، يمكن للباحثين الذين تم قبولهم في إحدى الدول الأعضاء أن يواصلوا أعمالهم البحثية في دولة عضو ثانية على أساس اتفاقية الاستضافة التي تم إبرامها بالفعل، شريطة ألا يتحركوا لأكثر من ثلاثة أشهر وأن يكون لديهم موارد كافية، بالنسبة للإقامة لأكثر من ثلاثة أشهر قد تطلب الدول الأعضاء إبرام اتفاقية استضافة أخرى مع إحدى مؤسساتها البحثية.²

3. الفئة الثالثة تتعلق بالموظفين المؤهلين تأهيلاً عالياً الحاملين ما يسمى "بطاقة زرقاء" ينظمها التوجيه 2009/50 بتاريخ 25 ماي 2009، يحق لهؤلاء الأشخاص الانتقال لغرض توظيف

¹ Philippe De Bruycker,"The European Union: from freedom of movement in the internal market to the abolition of internal borders in the area of freedom, security and justice",in **Migration, free movement and regional integration**,Belgium: Published by Unesco and Unu-Cris,2017, P304

²Idem.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

ذوي مهارة عالية بعد 18 شهراً من الإقامة القانونية في أحد الدول الأعضاء، ومع ذلك في أعقاب مخطط مماثل للتوجيه المقيم طويل الأجل بشأن القبول الأول فإنه يمنح للدول الأعضاء الحق في إجراء اختبار لسوق العمل وتطبيق قواعد الأولوية، بالإضافة إلى حق الدول الأعضاء في تحديد حجم قبول رعايا الدول الثالثة¹.

4. وهناك فئة رابعة جديدة تغطي التنقل داخل الشركات، ويعود ظهور هذه الفئة إلى 15 ماي 2014 مع اعتماد التوجيه رقم EU /66/2014 بشأن شروط دخول وإقامة رعايا البلدان الثالثة في إطار التنقل داخل الشركات.

❖ دور الرقابة الإلكترونية على إدارة شؤون المهاجرين والهجرة في إطار اتفاقية شنغن

قبل الحديث عن هذا النوع من الرقابة لابد من الحديث عن الاتفاق الذي تبنته الجماعة الاقتصادية الأوروبية وهو الاتفاق الأوروبي الموحد Acte Unique في محاولة لبلورة سياسة أوروبية مشتركة من أجل مواجهة تدفقات المهاجرين، وقد اهتمت في سياستها للهجرة بعنصرين أساسيين هما²:

- ✓ مراقبة الأشخاص حين عبورهم للحدود الأوروبية.
- ✓ سياسة التأشيرات Politique de visa .

ومن أجل فهم مضمون الاتفاق الأوروبي الموحد L'Acte européen unique الموقع في 17 فيفري 1986، فإن المرحلة الأولى التي مهدت لعقد الاتفاق الموحد تعود إلى 1982 على إثر انعقاد المجلس الأوروبي لكينهاغ في الدنمارك، ومن أهم النتائج المتوصل إليها في هذا الإطار هو تعميم تضيق التنقل وجاءت هذه الفكرة من قبل كل من الفرنسي جاك دولور Jacques Delors وهو اقتصادي ورجل سياسة وعضو في الحزب الاشتراكي الفرنسي، والمحافظ البريطاني لورد كوكفيلد واللدان جاءا بالتقرير المسمى بالكتاب الأبيض Le livre blanc³.

أنشئ نظام معلومات شنغن في البداية بموجب المواد 92-119 (الباب الرابع) من اتفاقية شنغن لعام 1990 على النحو المطبق في مارس 1995، وترد قواعد أخرى في مختلف مقررات اللجنة التنفيذية لشنغن بما في ذلك قرار إنشاء دليل سيرين SIRENE Manual الذي يحدد الإجراءات التنفيذية والإدارية لعمل شنغن والذي يحكم التبادل اللاحق للمعلومات، وفي الواقع تم تطبيق نظام المعلومات الخاص بشنغن على الدول الأعضاء الجديدة اعتباراً من 01 سبتمبر 2007 غير أنه تم تعديل قواعد

¹ Philippe De Bruycker, ibid, P305.

² زهور مناد، مرجع سابق، ص44.

³ نفس المرجع، ص45

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

اتفاقية شنغن في عام 2004 وعام 2005 لإدخال تغييرات معينة واعتبارا من عام 2005، على جميع الدول الأعضاء الثلاث عشرة التي كانت تطبق بعد ذلك بشكل كامل اتفاقات شنغن، وكذلك على كل من النرويج وأيسلندا، واتفق أيضا من حيث المبدأ على أن سويسرا وليختنشتاين ستتاح لهما إمكانية الوصول إلى نظام المعلومات الموحد بمجرد التفاوض على اتفاقات شراكة شنغن مع تلك الدول وصدورها، وأن المملكة المتحدة وأيرلندا ستتاح لهما إمكانية الوصول إلى بيانات نظام المعلومات الإدارية لأغراض القانون الجنائي وأغراض الشرطة¹.

كان الهدف من استبدال نظام المعلومات سيس SIS مع مخطط سيس الثاني SIS II في البداية من شقين أولا لتوفير المزيد من الوظائف، بما في ذلك المزيد من فئات البيانات (ولا سيما البيانات البيومترية)، وثانيا السماح للتوسع في سيس SIS (وبالتالي منطقة الحركة الحرة شنغن) لتشمل الدول الأعضاء الجديدة، وفي هذا الإطار اقترحت ثلاثة تدابير تشريعية لإنشاء نظام المعلومات الإدارية المتكامل الثاني في ماي 2005 لائحة تتعلق بجوانب الهجرة في النظام ولائحة منفصلة تتعلق بإمكانية الوصول إلى النظام من جانب سلطات تسجيل المركبات وثالثا قرار بشأن استخدام نظام الشرطة².

يعتبر نظام معلومات شنغن (sis I) هو واحد من أهم قواعد البيانات على نطاق واسع المستخدمة لمراقبة الهجرة والحدود في الاتحاد الأوروبي وهو كأداة للتعويض عن انعدام الأمن الذي ينطوي عليه رفع الحدود الداخلية للاتحاد الأوروبي تحت نظام شنغن، أصبح سيس SIS I حجر الزاوية السياسية في منطقة الاتحاد الأوروبي للحرية والأمن والعدالة (AFSJ)، وبناء على ذلك شكل تطوير نظام معلومات شنغن "الجيل الثاني" المطور (SIS II) لاستيعاب الدول الأعضاء الجديدة والوظائف الجديدة أولوية رئيسية على جدول أعمال الاتحاد الأوروبي على مدى العقد الماضي³.

- نظام معلومات التأشيرة visa information system vis

يتألف نظام معلومات فيزا Visa من النظام المركزي وتكنولوجيات المعلومات التي تحوي بنية تحتية للاتصالات، بحيث يرتبط هذا النظام المركزي بالنظم الوطنية لدول الاتحاد الأوروبي، كما يرتبط بنظام المعلومات Visa بالفنصليات في دول خارج الاتحاد الأوروبي وجميع نقاط العبور الحدودية الخارجية لدول شنغن، والذي يقوم بمعالجة البيانات والقرارات المتعلقة بطلبات التأشيرات، فالغرض من هذا التنظيم هو

¹ Steve Peers, "Key Legislative Developments on Migration in the European Union: SIS II", European Journal of Migration and Law, Volume 10, Issue 1, 2008, PP 79.80

² Idem.

³ Joanna Parkin, **The difficult road to the schengen information system II :the legacy of laboratories and the cost for fundamental rights and rule of law**, CEB paper in liberty and security in europe, 2011, P01

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

تسهيل إصدار التأشيرات بحيث يمكن لشرطة الحدود التحقق من أن الشخص الذي يقدم على تأشيرة غير حاملها الشرعي، وتحديد الأشخاص الذين يحملون وثائق مزورة باستخدام البيانات البيومترية للتأكد من هوية حامل التأشيرة¹.

وقد عمل الاتحاد الأوروبي على مدى سنوات ماضية على تطوير قاعدة نظم للمعلومات على نطاق واسع لجمع ومعالجة وتبادل المعلومات ذات الصلة في إدارة الحدود الخارجية وتدعيم تنفيذ سياسة التأشيرات المشتركة بين دول الاتحاد الأوروبي، فقد ساهم هذا النظام في تحقيق مجموعة من الامتيازات:

1. حماية المسافرين من خلال التكنولوجيا البيومترية التي تمكن من الكشف عن المسافرين الحاملين لوثائق شخص آخر وفي نفس الوقت حماية المسافرين من سرقة هوياتهم.
2. دراسة طلبات اللجوء داخل دول الاتحاد الأوروبي.
3. تعزيز الأمن من خلال منع والكشف والتحقق من الجرائم الإرهابية وغيرها من الجرائم الخطيرة².

فبالعودة إلى السياسة الأوروبية لمنح التأشيرات لقبول الأجانب، فقد أسفرت اتفاقية أمستردام 1997 على نظام موحد للتأشيرات من خلال وضع تأشيرة موحدة وقصيرة الأجل صالحة للتنقل داخل الاتحاد الأوروبي لمدة ثلاثة أشهر وكذا إجراءات وشروط الحصول عليها، أما التأشيرة طويلة الأجل فتركت الحرية للدول في تحديد شروط منحها، أما فيما يتعلق بالمدة المسموح بها لبقاء المهاجرين السريين بعد إلقاء القبض عليهم فهي تختلف من بلد إلى آخر، حيث نجد فرنسا مثلا تمنح للمهاجرين السريين مدة 12 يوما فقط، فحين نجد فلندا وهولندا لم تحدد هذه المدة، وهو ما يدل على حاجة بعض الدول الأوروبية لليد العاملة حتى وإن كانت غير شرعية³.

وقد إعتد الاتحاد الأوروبي في فرض نظام التأشيرات مجموعة من المقاييس والمعايير الموضوعية، حيث قام المجلس الأوروبي والذي يعتبر أعلى هيئة في البناء الهرمي لمؤسسات الاتحاد الأوروبي بالقوانين المنصوص عليها في إطار اتفاقية شنغن لسنة 1985 والمتمثلة فيما يلي:

- ✓ مخاطر الهجرة غير الشرعية.
- ✓ التهديدات التي من شأنها الإخلال بالأمن الداخلي لدول الأعضاء داخل الاتحاد.
- ✓ مبدأ المعاملة بالمثل والتماسك الجهوي.

¹ "Visa information system visa" sur le site web, le 25/02/2017 à 19:05 <http://ec.europa.eu>.

² Ibid.

³ معمر محمد، مرجع سابق، ص100.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

✓ الدوافع المرتبطة بالسياسة الوطنية والدولية، إلى جانب هذه التدابير هناك تدابير أخرى تم اتخاذها بشأن قضية الهجرة من طرف المجلس الأوروبي في 04 مارس 1996 ومنها رفع مستوى التنسيق بين القنصليات الأوروبية في مجال تسليم تأشيرات الدخول إلى أقاليم الاتحاد الأوروبي¹.

وتشكل سياسة التأشيرات بوضوح حجر الزاوية في تعاون شنغن، وهي واحدة من القضايا التي ركزت عليها الأطراف المتعاقدة في شنغن جهودها وتجسد واحدة من أكبر أجزاء اتفاق شينغن وتحدد المواد من 9 إلى 17 من اتفاقية شنغن القواعد العامة المتعلقة بإصدار التأشيرات الموحدة، وترد الأحكام التفصيلية المتعلقة بكل من أنواع التأشيرات المختلفة وشروط وإجراءات إصدارها بالتفصيل في قرار محدد اتخذته اللجنة التنفيذية لشنغن أو ما يسمى بـ "التعليمات القنصلية المشتركة"، وكذلك في سلسلة من قرارات اللجنة التنفيذية ومجموعة شنغن المركزية، ووفقا للتعليمات القنصلية المشتركة توجد أنواع أساسية من التأشيرات الموحدة تأشيرة من النوع ج (تأشيرات العبور) تأشيرة من النوع ب (تأشيرات مطار ترانزيت)، تأشيرة من النوع أ (تأشيرات ذات صلاحية إقليمية محدودة تسمى عادة VTL) والتأشيرات الوطنية للإقامة الطويلة (نوع التأشيرة د)، معظم هذه الأنواع من التأشيرات لديها العديد من الاختلافات منها طول مدة الإقامة².

- نظام شنغن للمعلومات Schengen information system sis

يعتبر نظام شنغن للمعلومات من أهم الآليات التي جاءت بها اتفاقية شنغن في إطار مكافحة الجريمة وإدارة الهجرة، هذه التدابير جاءت كاستجابة من أجل الحفاظ على الأمن الذي صاحب رفع مراقبة الحدود الداخلية للاتحاد في إطار نظام شنغن ومحاربة الهجرة غير الشرعية، فهذا النظام هو نظام معلوماتي مقره ستراسبورغ بفرنسا تسمح هذه الآلية من تنظيم وإدخال المعلومات والمعطيات وتحويلها إلى الهيئات الوطنية³.

تعتبر هذه القاعدة من بين أهم قواعد البيانات التي تستخدم على نطاق واسع لمراقبة الهجرة وإدارة حدود الاتحاد الأوروبي، وقد عرف نظام شنغن للمعلومات sis مراحل تطور فكان نظام SIS II حجر الزاوية السياسية في منطقة الاتحاد الأوروبي للحرية والعدالة والأمن، وبناء على ذلك يشكل نظام معلومات شنغن الجديد الجيل الثاني المطور لاستيعاب الدول الأعضاء الجديدة والوظائف، وعرف هذا

¹ زهور مناد، مرجع سابق، ص 49.

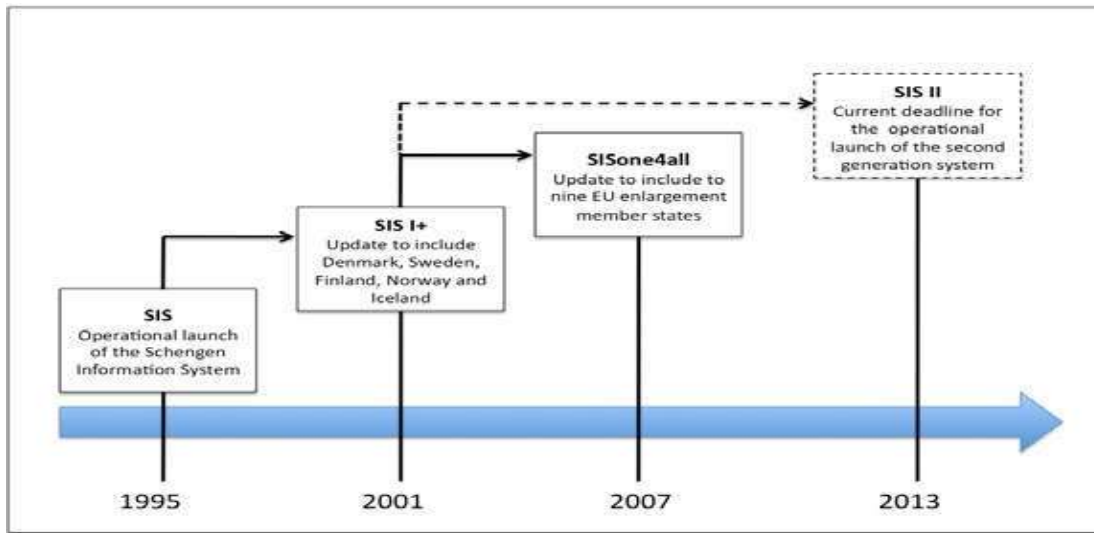
² Georgia Papagianni, *Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law*, Martinus Boston: Nijhoff Publishers Leiden, Volume 10, 2006, P114.

³ Vendelin Hreblay, *les accords de schengen :origine, fonctionnement, avenir*, Bruxelles: Bruylant, 1998, P96.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

المشروع العديد من النكسات والتأخيرات بحيث انقضى موعد إطلاق هذا المشروع في عام 2006 ، ومنذ ذلك الوقت شهد المشروع زيادة قدرت 500% في ميزانيته، الأمر الذي أدى إلى تصاعد التوتر بين الدول الأعضاء والمفوضية الأوروبية، مما خلق أزمة سياسية وضعت جدوى المشروع في محل شك، وكذا الآثار المترتبة عنه والتي تتمثل مهمته الرئيسية في تسجيل معلومات الرعايا غير المقبولين، ويكتسب هذا المشروع أهمية مركزية بالنسبة للعقيدة الأوروبية التي تركز على أن إلغاء الحدود الداخلية تتطلب تعزيز إدارة ومراقبة الحدود الخارجية¹، فمن بين الوظائف التي يقوم بها النظام الموحد للمعلومات SIS وفقا للمادة 93 من الاتفاقية هو الحفاظ على "...النظام العام والأمن بما في ذلك أمن الدولة وتطبيق أحكام هذه الاتفاقية المتعلقة بحركة الأشخاص في أراضي الأطراف المتعاقدة باستخدام المعلومات التي يرسلها النظام"، ويستند النظام إلى وظيفة الاستعلام إذا ما كانت المعلومات عن شخص أو غيره موجودة في النظام، وبالتالي القيام بعملية تنبيه ضباط الشرطة وحرس الحدود والجمارك عبر منطقة شنغن للأشخاص والأشياء التي تشكل خطر الهجرة والأمن، ويتكون نظام المعلومات الموحد من نظام مركزي SIS C متواجد في ستراسبورغ وقواعد بيانات وطنية SIS N متواجد في كل من الدول المشاركة، ويتم من خلال هاتين القاعدتين تبادل المعلومات والبيانات والتحكم في إدارة الهجرة والمهاجرين².

المخطط رقم 01 يوضح تطور نظام المعلومات شنغن SIS



Source: Joanna Parkin, *The difficult road to the schengen information system II :the legacy of laboratories and the cost for fundamental rights and rule of law*, CEB paper in liberty and security in europe, april, 2011, P05

¹ Joanna Parkin, op.cit , PP01,02.

² Ibid, P04.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

ويميز نظام المعلومات شنغن في عمله بين مجالين هما¹:

✓ مجال يتعلق بالأشخاص ويشمل خمسة أصناف:

1. الأشخاص الملاحقين قضائياً والذين يتم البحث عنهم من قبل أجهزة الأمن الدول الأوروبية لغرض تسليمهم لحكومات الدول الأصلية.
 2. الأشخاص المعلن عنهم بعدم القبول.
 3. الأشخاص المختطفين.
 4. الأشخاص الذين يتم استدعائهم عند الضرورة بغرض المساعدة الدولية.
 5. الأشخاص الذين تفرض عليهم رقابة صارمة في حالة العصيان والمخالفات الجزائية أو الإخلال بأمن واستقرار الدولة التي ينتمون إليها.
- ✓ المجال الثاني يتعلق بالسيارات والأسلحة النارية ووثائق الهوية... الخ.

المبحث الثاني : الأجهزة الأمنية الأوروبية كآلية لإدارة وتنظيم شؤون المهاجرين.

لجأ الاتحاد الأوروبي في تنظيم ظاهرة الهجرة إلى العديد من السياسات والآليات، ولكن ما ميز هذه الأخيرة هو التعامل مع الظاهرة - خصوصاً في الجانب المتعلق بالهجرة غير الشرعية - وإعطاءها بعداً أمنياً في ظل انتشارها المتزايد، حيث أصبحت تمثل إحدى مصادر التهديد الجديدة التي تمس بالأمن القومي للدول.

قبل البدء في استعراض مكونات الأجهزة الأمنية الأوروبية ودورها في تنظيم تدفقات الهجرة وفي نفس الوقت مواجهة الهجرة غير الشرعية سنحاول التطرق إلى مفهوم الأمن ومستوياته.

❖ مفهوم الأمن

- الأمن لغة من الأمان والأمانة بمعنى وقد أمنت فأنا أمن، وأمنت غيري من الأمان والأمان . والأمن فهو ضد الخوف، والأمانة فهي ضد الخيانة، والإيمان، ضد الكفر، والإيمان بمعنى التصديق، ضده التكذيب².

¹ خديجة بتقة، "السياسة الأمنية الأوروبية في مواجهة الهجرة غير الشرعية"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص علاقات دولية وإستراتيجية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة بسكرة، 2014)، ص87.

² أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم (ابن منظور)، لسان العرب، بيروت: دار صادر، ج 13، 2003، ص21.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

- اصطلاحا :

يعرف شارل سلاشر Charles Schlacher الأمن بأنه "مجموعة من القيم مثل الحرية والرفاهية والسلام والعدالة والشرف وأسلوب الحياة وهذه القيم هي أهداف الأمن ومن ثمة يصبح الأمن مجرد أداة لحمايتها"¹، في حين يعرف وزير الخارجية الأمريكي السابق هنري كيسنجر Henry Kissinger الأمن بأنه " تصرفات يسعى المجتمع عن طريقها لتحقيق حقه في البقاء"²، أما باري بوزان Barry Buzan فيرى "أنه في حالة الأمن يكون النقاش دائرا حول السعي للتححرر من التهديد"³، وفي هذا الإطار قدم باري بوزان تصنيفا قطاعيا للتهديدات الأمنية type of threats by section :

1. تهديدات تمس القطاع العسكري: والتي تستهدف القدرات العسكرية للدولة ووحدتها الترابية.
 2. تهديدات تمس الجانب السياسي: وفي هذه الحالة فإن مثل هذه التهديدات تأخذ جانبيين أحدهما داخلي يتعلق بالمساس بالقيم الديمقراطية والنشاطات المناهضة لمؤسسات الدولة وأركانها، أما الثاني فيتعلق بما هو خارجي وهو مدى تأثير النظام الدولي على الوحدة السياسية للدولة.
 3. تهديدات تستهدف القطاع الاقتصادي: ويتعلق الأمر في هذه الحالة بمدى القدرة على توفير الموارد وفي نفس الوقت قدرة الدولة على الاستجابة وتلبية متطلبات الساكنة.
 4. تهديدات تأخذ طابع مجتمعي: وتهدف الجانبين الثقافي والاجتماعي للمجتمع.
 5. تهديدات تمس الجانب البيئي: ويتعلق بالنشاط الإنساني وتأثيره على البيئة.
- ✓ مستويات الأمن: يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

1. أمن الأفراد والأمن الإنساني.
2. الأمن القومي أو الوطني.
3. الأمن الإقليمي.
4. الأمن الدولي

¹ لخميسي شيببي، "الأمن الدولي والعلاقة بين حلف الشمال الأطلسي والدول العربية فترة ما بعد الحرب الباردة 1991-2008"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم الدراسات السياسية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2009)، ص 09.

² طويل نسيم، المثلثاتية الإستراتيجية في منطقة شمال شرق آسيا دراسة لمرحلة ما بعد الحرب الباردة، ألمانيا: المركز الديمقراطي العربي للنشر، ط1، 2017، ص 26.

³ لخميسي شيببي، مرجع سابق.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

ويمكن اختصار مستويات الأمن في الجدول التالي

الجدول رقم 04 يوضح مستويات الأمن

الأمن الإنساني (UNDP)	الأمن المجتمعي (مدرسة كوبنهاجن)	الأمن الدولي الواقعية / الواقعية الجديدة	مؤشرات المقارنة
الأفراد	المجموعات/ الأقليات	الدول	الأمن لمن؟
السلامة/ الرفاهية الحرية	الهوية المجتمعية	الوحدة الترابية / الاستقلال	القيم المهددة
عدم تلبية الحاجيات الأساسية للفرد John Burton	المأزق المجتمعي باري بوزان Barry Buzan	المأزق الأمني روبرت جيرفيس Rebert Jervis	الأمن في مواجهة أية مخاطر
السلطة/ المجتمع/ الدول الأخرى (المجموعات الأخرى في شكل عنف مباشر أو بنيوي)		الدول الأخرى	مصادر التهديد
- استخدام القوة بشكل جماعي - الضوابط المؤسسية والدمقرطة - التنمية الاقتصادية المتساندة	- تنسيق جميع وسائل الضغط لإلزام أطراف النزاع بإيقاف العنف - العمل على إيقاف العنف - العمل على الدروب الثلاثة للدبلوماسية - التنمية الاقتصادية المتساندة لتحقيق سلام متساند	استخدام القوة العسكرية بشكل منفرد	وسائل تحقيق الأمن

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

التدخل لأغراض إنسانية (الاعتبارات الأخلاقية والإنسانية)	التدخل حسب ما تمليه المصلحة الوطنية	دور الطرف الثالث
السيادة ومصالح الدول الكبرى (سوء استخدام التدخل الإنساني) غياب إجماع دولي حول معايير إجازة التدخل.	طبيعة وواقع التحالفات الدولية	قيود تدخل الطرف الثالث

المصدر: لخميسي شيببي، "الأمن الدولي والعلاقة بين حلف الشمال الأطلسي والدول العربية فترة ما بعد الحرب الباردة 1991-2008"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم الدراسات السياسية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2009)، ص 23.

المطلب الأول: البعد الخارجي للهجرة الأوروبية.

يعكس النهج العالمي تغيرا كبيرا في البعد الخارجي لسياسة الهجرة الأوروبية على مدى السنوات الأخيرة، أي التحول من نهج يركز أساسا على الأمن في الحد من ضغوط الهجرة، إلى نهج أكثر شفافية يسترشد بفهم أفضل للجميع وتحسين التدابير المصاحبة لإدارة تدفقات الهجرة، وجعل الهجرة والتنقل قوى إيجابية من أجل التنمية، وإبلاء مزيد من الاهتمام لجوانب العمل اللائق في السياسات الرامية إلى تحسين إدارة الهجرة الاقتصادية، وقد بنى الاتحاد الأوروبي الطابع المتعدد الأبعاد للنهج العالمي على أساس مواضيعي، ويشمل الهجرة القانونية والتنقل، والهجرة غير النظامية، والهجرة والتنمية، وقد سبقت العديد من الإجراءات الملموسة على الأرض النهج العالمي بالرغم من أن الكثير منها يميل إلى القيام به بمعزل عن الآخر، ومع ذلك فإن طبيعة النهج العالمي تشير إلى الحاجة إلى الجمع بين إجراءات أكثر انتظاما من جانب الجماعة الأوروبية والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والبلدان الثالثة أو الجهات الفاعلة الأخرى فيما يتعلق بمجالات مواضيعية مختلفة¹.

لقد احتلت قضية الهجرة بمختلف أشكالها عبر البحر المتوسط موقعا مركزيا في النقاش الأوروبي، فالبعد الخارجي للاتحاد الأوروبي يشير إلى التعاون بين الدول الأعضاء والبلدان الثالثة والمنظمات الإقليمية والدولية حول قضايا متعددة، وفي مقدمتها الهجرة والإرهاب والجريمة المنظمة وعلى الرغم من أن تعاريف الاستعانة بمصادر خارجية في مجال الهجرة متعددة تماما، ولكن يبدو أن معظم المراقبين متفقون على سمة واحدة كامنة وهي أن العملية التي تحاول الدول الأوروبية بواسطتها نقل الموقع الذي تتم فيه السيطرة على حركة الهجرة خارج حدودها الإقليمية تتعلق بدرجة كبيرة بالتطور التدريجي لحرية الحركة

¹ Commission of The European Communities, "Strengthening The Global Approach to Migration: Increasing Coordination, Coherence and Synergies", 2008 ,P02

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

داخل الاتحاد الأوروبي، وتعزيز حدود خارجية واحدة لأوروبا وذلك في إطار اتفاقية شنغن¹، ويتخذ هذا التوجه أشكالاً متعددة تشمل السياسات التي تعتبر جزءاً لا يتجزأ من البعد الخارجي للاتحاد الأوروبي²:

- أ. بعثات الهجرة وذلك لتطوير آليات الحوار حول قضية الهجرة مستقبلاً مع الدول الثالثة.
- ب. إتباع إستراتيجية جديدة من طرف الاتحاد الأوروبي لمواجهة العدد الهائل من المهاجرين بين بلدين أو أكثر، وذلك من خلال ما يسمى بالهجرة الدائرية والتي تعرف بأنها حركة أشخاص بصورة وقتية، الأمر الذي قد يكون مفيداً وذو مردود إيجابي على كافة الأطراف المعنية.
- ت. اتفاقيات إعادة لضمان عودة المواطنين المقيمين بطريقة غير شرعية في الدول الأعضاء إلى مواطنهم الأصلية (وهنا لا بد من الإشارة أن من هؤلاء المواطنين اللذين دخلوا بطريقة شرعية لمدة محددة مثل الطلبة والسياح ولكنهم تجاوزوا المدة القانونية للإقامة فهم يعتبرون في وضعية غير قانونية وهي إحدى الطرق المتبعة في الهجرة والتي سرعان ما تتحول إلى هجرة غير شرعية).
- ث. توسيع التعاون بين أجهزة الشرطة على ضفتي البحر الأبيض المتوسط من المظاهر البارزة للتوجه الخارجي لسياسة الهجرة، ويتضمن ذلك التعاون في العمليات بين شرطة الحدود وتبادل المعلومات من خلال نظام شنغن SIS الذي تم الحديث عليه أنفاً والتعاون التقني حول تزوير الوثائق وأخذ بصمات طالبي اللجوء.

إن الهدف من إدارة مشتركة للهجرة والمهاجرين في أوروبا يمكن العثور عليه في اتفاق شنغن الذي وقعته خمس دول في الاتحاد الأوروبي في عام 1985، والذي تم تطويره وتنفيذه في عام 1990، وكان الهدف منه إلغاء الضوابط الحدودية بين جميع دول الاتحاد الأوروبي المشاركة، وهذا بدوره جلب تحديات جديدة فيما يتعلق بسياسة الهجرة الأوروبية، وأدى إلغاء الحدود الداخلية إلى جعل إدارة الحدود الخارجية أكثر أهمية نظراً لأن عبور الحدود الخارجية يتيح حرية الوصول إلى كامل أراضي الاتحاد الأوروبي، وهكذا أصبحت إدارة الحدود الخارجية ووضع سياسة مشتركة للجوء والتأشيرات من أهم جوانب صنع سياسة الاتحاد الأوروبي³، وقد شجع إنشاء القانون الأوروبي الموحد في عام 1991 الذي ينص على حرية تنقل الأشخاص داخل الاتحاد الأوروبي على إقامة تعاون أوثق بين الدول الأعضاء فيما يتعلق

¹ ايمانويلا باوليتي، "البعد الخارجي لسياسة الهجرة الأوروبية: حالات ليبيا وتونس في ضوء الأحداث الأخيرة" في الكتاب السنوي للبحر الأبيض المتوسط 2011، عمان: دار فضاءات للنشر والتوزيع، 2014، ص306.

² نفس المرجع، ص307.

³ Elisabeth Spiegel, "Frontex – Legitimate Agent for Border Security or Ruthless Deportation Agency? An Analysis of the Activities of the European Union's Border Agency with a Special Focus on Legitimacy and Controllability of its Operations", sur sit web 17/02/2018 à 18:55, P10

http://essay.utwente.nl/60253/1/BSc_E_Spiegel.pdf

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

بسياسة الهجرة، وكان الهدف هو تعزيز التعاون الشرطي والقضائي بين الدول المشاركة وبموجب معاهدة الاتحاد الأوروبي التي وقعت في ماستريخت 1992، أدرجت سياسات الهجرة واللجوء في جدول أعمال عملية الإدماج، وأدرجت معاهدة أمستردام لعام 1997 أجزاء مهمة من اتفاقات شينغن في صلب القانون الأوروبي، ومن ثم وفرت الأساس القانوني لسياسة الهجرة واللجوء والتأشيرات المشتركة¹.

اتفق المجلس الأوروبي في اجتماع عقد في أكتوبر 1999 في تامبيرى على أن "قضايا اللجوء والهجرة منفصلة ولكنها وثيقة الصلة بسياسة مشتركة للاتحاد الأوروبي"، كما حددت مبادئ توجيهية هامة مثل "بلدان المنشأ" و"نظام اللجوء الأوروبي المشترك" و"المعاملة العادلة لمواطني البلدان الثالثة" و"إدارة تدفقات الهجرة"، ومن المهم بنفس القدر في سياق إدارة الهجرة "معالم تامبيرى" نحو منطقة حرة من الأمن والعدالة وأصبح المجلس الأوروبي في ديسمبر 2001 عنصراً رئيسياً في تعزيز الإدارة المشتركة للحدود، حيث تلقت اللجنة "وضع ترتيبات للتعاون بين الخدمات المسؤولة عن مراقبة الحدود الخارجية ودراسة الظروف التي يمكن فيها إنشاء آلية أو خدمات مشتركة للتحكم في الحدود الخارجية"، وقد تم التأكيد على هذا النهج في عام 2004 مع برنامج لاهاي بالتركيز مرة أخرى على أهداف تعزيز الأمن والحرية والعدالة في الاتحاد الأوروبي للفترة 2005-2010، وكانت الأهداف الرئيسية، أولاً تنظيم تدفقات الهجرة، وثانياً السيطرة على الحدود الخارجية الأوروبية، وثالثاً مكافحة الجريمة المنظمة عبر الحدود، ورابعاً القمع ضد تهديد الإرهاب².

وتعتبر عمليات الاستطلاع الحدودي والدوريات البحرية المشتركة خصوصاً التي تقودها وكالة الحدود الخارجية الأوروبية فرونتكس Frontex أمثلة أخرى على ما سمي بتراجع الحاجز الإقليمي لسياسات الهجرة، يتفق معظم الأكاديميين على أن فحوى هذه الإجراءات ينطوي بدون استثناء على توجهات أمنية، إن المدخل الأوروبي حيال الهجرة خصوصاً غير الشرعية من البلدان الثالثة مؤطر بالمقاييس الأمنية ومعالج من خلال الأجهزة الأمنية، فمثل هذه الممارسات تقع خارج اختصاص دائرة المعايير القانونية الدولية ومن المرجح أنها تشكل خرقاً لمعايير حقوق الإنسان الدولية³.

وقد عمل الاتحاد الأوروبي في ذات الإطار على تعبئة سياسية وأمنية، وذلك من أجل إدارة فعالة لقضية الهجرة على شكل صيغ ولقاءات مرنة تشارك فيها الدوائر الأمنية للبلدان الأوربية الخمس الكبرى التي تقصدها غالبية تيارات الهجرة وهي فرنسا وألمانيا وإيطاليا وإسبانيا وبريطانيا، بحيث ركزت معظم المشروعات المشتركة بين الاتحاد الأوروبي وحكومات دول شمال إفريقيا على إيجاد حلول من شأنها

¹ Elisabeth Spiegel, Ibid, P10.

² Idem.

³ إيمانويلا باوليتي، مرجع سابق، ص 307

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

تنظيم وإدارة تيارات الهجرة والعمل على مكافحة الهجرة غير الشرعية عن طريق إنشاء معسكرات احتجاز وترحيل المهاجرين غير الشرعيين، إضافة إلى الدعم المادي واللوجستي للدول المصدرة للهجرة نحو أوروبا، واتخاذ إجراءات أمنية لتثبيد الرقابة على الحدود ورفع قدرات الحراسة¹.

وفي هذا الإطار حث الأمين العام للأمم المتحدة "بان غي مون" pan.gi.mun الدول الأوروبية على ضرورة التخلي عن الأسلوب العسكري والتعامل الأمني المفرط مع أزمة المهاجرين، فعلى الرغم من أن غالبية المشروعات الأوروبية التي طرحت في التعامل مع الهجرة ومكافحة الهجرة غير الشرعية بالأساليب الأمنية، إلا أن التجارب أثبتت أنها لا تؤدي إلى نتائج ايجابية فهي حلول غير عملية كونها تهمل الأسباب والظروف المحيطة بموضوع الهجرة، ومن ناحية أخرى أن هذا النوع من الحلول المكلفة ماديا، فالإجراءات الأمنية التي اتخذتها الدول الأوروبية تتعارض مع المواثيق الدولية الخاصة بحقوق الإنسان، فالدول الأوروبية التي تتحدث عن احترام حقوق الإنسان وضرورة تكريسها واقعا وكونيا هي ذاتها التي تقيد الحق في التنقل التي تنادي به المواثيق والعهود الدولية².

إن ما يؤكد ويثبت هذا الطرح هو تعامل دول الاتحاد الأوروبي مع المهاجرين مهما كانت وضعيتهم القانونية على حد سواء هو اعتبارهم مواطنين من الدرجة الثانية، ما يبرز سياسية التمييز العنصري المنتهجة والتعامل في مواجهة ظاهرة الهجرة بمقاربة أمنية أكثر منها إنسانية، فدول الاتحاد الأوروبي لم تصادق على الاتفاقية الأممية المتعلقة بحماية جميع العمال وأفراد أسرهم لعام 1990 التي دخلت حيز التنفيذ عام 2003 وهو ما أشرنا له في الفصل الأول من الدراسة.

فالهجرة اليوم لم تعد عنصر تفاعل حيوي في حياة الإنسان وفي تحديد ملامح التنمية، فالأزمات الاقتصادية العالمية والمستقبلية والتحويلات السكانية عبر الزمن والفجوات الواسعة والمنتامية في الأجور الدولية، والنظم الاقتصادية المتزايدة والتغيرات المنتامية جميعها تعني أن الأشخاص سوف يصبحون في حالة تنقل بأعداد وأساليب لم نشهدها من قبل³.

وتتباين التقديرات حول أعداد المهاجرين في دول الاتحاد الأوروبي بين أجهزة الإحصاء، ففي حين قدرت منظمة الاقتصاد والتنمية عددهم بنحو 41 مليون شخص عام 2006، فإن مركز الإحصاء الأوروبي يوروستات Eurostat قدر العدد بأقل من 31 مليون عام 2008، وحسب يوروستات Eurostat فإن ثلث 3/1 من المهاجرين مصدرهم الاتحاد الأوروبي نفسه، وفي مقدمتها رومانيا بليونان تليها بولندا

¹ محمد إسحاق، مرجع سابق، ص31.

² نفس المرجع، ص32.

³ محمد العقيد، "إفريقيا والكفاءات المهاجرة"، قراءات إفريقية، 2016/05/19 انظر الرابط الالكتروني يوم 2017/03/03 على الساعة

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

بمليون ونصف مهاجر، أما إيطاليا فقدت بمليون وثلاثمائة مهاجر والبرتغال بمليون خلال عام 2009، وقد شكل المهاجرين في هذه الفترة ما نسبته 6.4% من سكان الاتحاد الأوروبي البالغ 500 مليون شخص، وتتركز غالبيتهم أي من المهاجرين في كل من ألمانيا وفرنسا وبريطانيا وإيطاليا، بحيث قدر عدد المهاجرين بألمانيا سنة 2009 بأكثر من 7 ملايين مهاجر أي 8.8% من مجمل السكان، وفرنسا بحوالي 3.7 مليون مهاجر¹.

ففي 05 أبريل 2011 أعتبر البرلمان الأوروبي بما أن الأمر يتعلق بتسوية الأزمات الإنسانية الراهنة في شمال إفريقيا- الأزمات الأمنية التي تشهدها المنطقة العربية جراء إسقاط الأنظمة - ، فإن الوكالة الأوروبية لإدارة التعاون العملياتي على الحدود الخارجية فرونتكس Frontex لا يمكنها أن تكون الأداة الرئيسية لمواجهة تدفقات الهجرة القادمة من المنطقة، وقد دعا المجلس في هذا الإطار إلى بلورة خطة عمل لتوزيع الأعباء من أجل المساهمة في استقرار المهاجرين واللاجئين القادمين من المناطق التي تعرف عدم استقرار سياسي وأمني، وذلك بالاستناد إلى بند التضامن الوارد في المادة 80 من معاهدة سير العمل بالاتحاد الأوروبي TFEU ومساعدة الأشخاص النازحين وفقا لأحكام توجيهات المجلس الأوروبي CE/55/2001 الصادرة في جويلية 2001².

وفي هذا السياق اقترحت لجنة المجتمعات الأوروبية ما يلي:

- ❖ تنفيذ وتقييم الجيل الأول من شراكات التنقل بغية توسيع نطاق استخدامها كآلية رئيسية للتعاون الاستراتيجي مع بلدان ثالثة مختارة بمراعاة الأولويات الخارجية للاتحاد الأوروبي.
- ❖ مواصلة تطوير القدرات الوطنية ومراكز معلومات وإدارة الهجرة في البلدان المعنية؛ مع مراعاة مختلف التجارب الجارية.
- ❖ استخدام قنوات المعلومات بصورة أكثر انتظاما لإعلام المهاجرين بشروط القبول، والتزاماتهم وحقوقهم، بما في ذلك الحقوق الأساسية، وإعدادهم للتكامل حيثما كان ذلك مناسباً أيضاً بالتعاون مع الشركاء الاجتماعيين في البلدان الأخرى³.
- ❖ تطوير أدوات مطابقة للعمالة وإبرام اتفاقيات التوأمة بين وكالات سوق العمل والمؤسسات الرئيسية في الدول الأعضاء والبلدان الثالثة.

¹ إبراهيم محمد، "تنامي العداء للمهاجرين في برلمانات أوروبا"، مجلة أفاق المستقبل، العدد 9، 2011، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، ص 83.

² دلفين بيران، "الثورات العربية والهجرة، وراء جدار البحر الأبيض المتوسط، وحدة أوروبا" من الكتاب السنوي للبحر الأبيض المتوسط 2011، عمان: دار فضاءات للنشر والتوزيع، 2014، ص 299.

³ Commission of The European Communities, op.cit, P03.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

- ❖ تحفيز تبادل أفضل الممارسات بين الدول الأعضاء وجمعيات المهاجرين والجاليات المغتربة، وكذلك الجهات الفاعلة الإقليمية والحماية في مجال إدماج المهاجرين.
- ❖ توفير حوافز للهجرة الدائرية من خلال وضع أو تعزيز التدابير القانونية والتشغيلية مثل¹:
- 1. تجميع أفضل الممارسات وإطلاق مبادرات تجريبية بشأن الهجرة الدائرية لتعزيز المساهمة التي يمكن أن تقدمها الهجرة الدائرية للتنمية في البلدان المصدرة، ولضمان استجابة هذه الحركات لاحتياجات السوق في بلدان المقصد، ولا يساهم في هجرة الأدمغة من خلال البحث عن أدوات محددة لتسهيل الهجرة الدائرية مثل "الوظائف المزدوجة" (على سبيل المثال بالنسبة للمهنيين الصحيين والمعلمين والباحثين)، والتوأمة بين أصحاب العمل والمؤسسات في القطاع العام في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، والبلدان المصدرة للمهاجرين، ومساعدة المهاجرين على الاندماج في أسواق العمل.
- 2. استكشاف سبل منح المهاجرين القانونيين الحق في إمكانية الوصول إلى الإقامة القانونية في الاتحاد الأوروبي، ودراسة كيفية تسهيل نقل الحقوق الاجتماعية المكتسبة إلى بلدان أخرى، لا سيما دفع المعاشات التقاعدية.
- 3. إنشاء مراكز مشتركة لتقديم طلبات الحصول على التأشيرات بغرض تيسير وصول مقدمي الطلبات إلى تقديم الطلبات².

المطلب الثاني: الأجهزة الأمنية الأوروبية ودورها في تنظيم وإدارة الهجرة (الهجرة غير الشرعية).

لقد أدى تزايد في أعداد المهاجرين في السنوات الأخيرة إلى الاهتمام بالظاهرة ليس على مستوى الحكومات الوطنية فقط، وإنما أصبحت من بين أهم القضايا التي باتت تفرض نفسها بإلحاح على الأجندات السياسية والأمنية للمنظمات الدولية والإقليمية مما اكسبها الطابع الأمني.

إن التقدير الأوروبي للتهديدات الأمنية الجديدة لم يتبلور إلا بعد أحداث الحادي عشر من سبتمبر عام 2001، وقد لخصت الإستراتيجية الأوروبية للأمن التهديدات التي تواجه الاتحاد الأوروبي في كل من الإرهاب، انتشار أسلحة الدمار الشامل، الصراعات الإقليمية، الجريمة المنظمة، الهجرة غير الشرعية³، وفي ذات الإطار صنف إعلان برشلونة الهجرة غير الشرعية ضمن المخاطر العابرة للقومية على مستوى

¹ Commission of The European Communities, Ibid, P04

² Idem.

³ Adam rotelfed, "L'union a-t-elle besoin de PESD ?", *politique étrangère*, N°2,2004 ,P364.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

الإرهاب والجريمة المنظمة وتهريب المخدرات¹، من هنا عمل الاتحاد الأوروبي على استحداث أجهزة وأنظمة تشكل في مجملها إدارة أمنية متفاعلة ومتكاملة مهمتها التنسيق والتعاون وتبادل المعلومات حتى تمثل صمام أمان للمجموعة الأوروبية أمام ظاهرة الهجرة غير الشرعية ومن بين هذه الأجهزة :

1. تشكيل قوات الاوروفورس Euro Force : يعود قرار تشكيل القوات الأوروبية الخاصة إلى

اجتماع لشبونة في ماي 1995، وتتكون هذه القوة من قوة برية وأخرى بحرية مهمتها التدخل برا وبحرا وفقا لاعتبارات أمنية وإنسانية، وتتشكل هذه المنظمة من قادة القوات البرية والبحرية لكل من فرنسا وإيطاليا والبرتغال وإسبانيا والتي تتمثل حدودها في حماية الحدود الجنوبية لأوروبا من الهجرة غير الشرعية، ويعد تشكيل هذه القوات تطبيقا لفكرة الدفاع الأوروبي المشترك².

2. إنشاء وكالة فرونتكس Frontex أو الوكالة الأوروبية لإدارة الحدود: هي هيئة متخصصة

أنشئت بتشريع 24 أكتوبر 2004 مكلفة بتنسيق العمليات بين الدول الأعضاء في ميدان حماية وتشديد الحراسة على الحدود الأوروبية Border Security للحد من الهجرة غير الشرعية ومن مهامه³ تنسيق التعاون العملي بين الدول الأعضاء في مجال إدارة الحدود الخارجية، مساعدة الدول الأعضاء على تدريب حرس الحدود، تطوير الأبحاث ذات الصلة بالسيطرة على الحدود الخارجية ومراقبتها خاصة فيما يتعلق بدخول المهاجرين السريين، وقد باشرت فرونتكس العمل فعليا في ماي 2005 بدخول الوكالة بسرعة كبيرة للمراكز التي استحدثت في إطار المشاريع الرائدة من قبل الدول الأعضاء على الوجه الآتي⁴:

* وكالة برلين من أجل الحدود البرية. * وكالة روما من أجل الحدود الجوية.

* وكالة البيريه من أجل الحدود الجوية. * وكالة مدريد من أجل حدود المتوسط الغربية.

إن الهدف من إنشاء الوكالة يرتبط بأمل أن تكون هيئة "غير مسبقة"، وأن تكون في مأمن من أي نوع من الضغوط السياسية - وهو أصل هام من أجل تحقيق أهداف السياسة طويلة الأجل، فمن خلال المنظور الوظيفي فإن إنشاء الوكالة يخدم غرضين: أولا "إضفاء الطابع المؤسسي على التعاون والتكامل

¹ بشارة خضر، أوروبا من أجل المتوسط من مؤتمر برشلونة إلى قمة باريس 1995-2008، تر: سليمان الرياشي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط2010، ص1، ص99.

² لدمية فريحة، "إستراتيجية الاتحاد الأوروبي لمواجهة التهديدات الأمنية الجديدة الهجرة غير الشرعية أنموذجا"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010)، ص106.

³ بن بوعزيز آسية، "سياسة الاتحاد الأوروبي في مواجهة الهجرة غير الشرعية"، مجلة دراسات وأبحاث، العدد18، 2015، ص34.

⁴ بشارة خضر، مرجع سابق، ص101.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

فيما بين إدارات الدول الأعضاء وبين هذه الأخيرة واللجنة¹ من خلال احتواء الأجانب في مناطق المنشأ أو العبور لهذه الأسباب، ففي عام 2007 عدلت المفوضية الأوروبية اللائحة رقم 2004/2007 لزيادة القدرة على الاستجابة السريعة للفرونتكس لتوفير الموارد البشرية الإضافية من أي دولة عضو وتستند أنشطتها إلى طريقتين تفضلهما الدول للتعاون التنفيذي وتعزيز قدرة الدول الثالثة على احتواء حركات الهجرة (غير الشرعية)².

وثانيا "إضفاء الطابع اللامركزي لعدد معين من المجالات للاتحاد الأوروبي"³، ومع ذلك فإنه من المثير للاهتمام أن نلاحظ أن بعض أنشطة فرونتكس غير متوافقة مع التزامات الدول الأعضاء بموجب اتفاقية جنيف واتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، اعتراض المهاجرين غير القانونيين في الطريق إلى دول الاتحاد يضر بحق اللجوء عندما يحدث في ظروف لا تسمح له بالتقدم للحصول على الحماية الدولية، فإن عمليات فرونتكس لها تأثير رادع على المرشحين للمغادرة غير القانونية بما في ذلك الأشخاص المضطهدين⁴.

3. دور الكلية الأوروبية للشرطة **Cepol** : هي عبارة عن جهاز أمني تابع للاتحاد الأوروبي تم تأسيسه في سبتمبر 2005 بموجب القرار JAI/681/2005 ويقع مقرها في برامشيل Bramshill ببريطانيا، تجمع هذه الوكالة كبار مسؤولي أجهزة الشرطة في أوروبا، ومن بين أهداف هذا الجهاز هو تقديم المساعدة في مجال تكوين الشرطة، إضافة إلى تنمية أجهزة قمع الجريمة ومختلف التهديدات، خصوصا تلك المرتبطة بالأخطار العابرة للحدود كتهديب المهاجرين حتى وإن كانت الكلية لا تتمتع بصلاحيات التدخل الميداني المباشر في مجال تهريب المهاجرين، إلا أنها تساهم في تقديم المعلومات لأجهزة مراقبة الحدود من خلال شبكة الكترونية⁵.

¹ Elisabeth Spiegel, "Frontex –Legitimate Agent for Border Security or Ruthless Deportation Agency?, op.cit, P06.

² Règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme et définissant les tâches et compétences des agents invités, Journal officiel de l'Union européenne 199/30 du 31/7/2007.

³ Elisabeth Spiegel, "Frontex –Legitimate Agent for Border Security or Ruthless Deportation Agency?, op.cit, P06.

⁴ Ben Hadid Samir, "Le statut des étrangers dans le droit de l'Union européenne", (Thèse soutenue, Sciences de l'Homme et Société, Droit, Institut du Droit de la Paix et du Développement - IDPD Nice, 2014), P48

⁵ خديجة بنقة، مرجع سابق، ص 86.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

4. دور الشرطة الأوروبية Europol : لقد كانت الهجرة غير الشرعية والجريمة المنظمة الدولية، وكذا الاتجار بالبشر أحد الأسباب التي دفعت الدول الأوروبية إلى التفكير في إنشاء وكالة أوروبية لتبادل المعلومات والاستخبارات المتعلقة بمثل هذه الأنشطة المخالفة للقوانين والأعراف الدولية، تعود فكرة إنشاءها إلى المستشار الألماني Helmut Kohl في قمة لوكسمبورغ في 29 جوان 1991 وذلك على شاكلة النموذج الفدرالي الألماني لمكافحة الإجرام المنظم تم قبول الفكرة والتصديق عليها بمقتضى المادة K من اتفاقية ماستريخت¹.

لقد تم تكريس فكرة منظمة الشرطة الأوروبية Europol، وذلك في إطار التعاون بين الحكومي داخل المجموعة الأوروبية، وقد ركزت أهداف المنظمة في تحقيق² :

- مكافحة تهريب المخدرات ومحاربة تبييض الأموال.
- مكافحة الجريمة المنظمة والاتجار بالبشر وشبكات تهريب المهاجرين.
- محاربة الإرهاب والهجرة غير الشرعية.

ومن أجل إحكام الاتحاد الأوروبي والسيطرة على ظاهرة الهجرة غير الشرعية عمل على جعل الرقابة الأمنية أكثر تشديدا من خلال³:

✓ خلق فرق حدودية سريعة سميت Rabbit وهي اختصار Rapid Border Interventions Teams مهمتها مكافحة عبور الحدود لغير الشرعي.

✓ تبني الميثاق الأوروبي للهجرة واللجوء من طرف بلدان الاتحاد السبعة والعشرون والاتفاق على تشكيل مكتب دعم أوروبي في سنة 2009 مهمته تشجيع المعرفة المتبادلة لبلدان المصدر وذلك بهدف بلورة سياسة أكثر دقة بشأن ضبط الحدود.

✓ العمل على تطوير منظومة قانونية باتجاهات أكثر تقييدية، فمثلا القانون الإسباني لعام 2003 يجعل معايير الانتقاء أكثر قسوة، أما القانون الألماني لعام 2004 يذهب باتجاه انفتاح انتقائي، في حين نجد القانون البريطاني لعام 2002 يستهدف مكافحة الهجرة السرية ويحصر حق اللجوء.

وعموما يمكن القول أن قضية الهجرة شكلت نقطة محورية في الخلاف الدائر بين التنظيمات السياسية والحزبية في أوروبا، وأثرت بشكل واضح على تحديد السياسة المنتهجة بخصوص الهجرة من سياسة

¹ احمد طعيبة، مليكة حجاج، مرجع سابق، ص29.

² عبد المالك صايش، "مكافحة تهريب المهاجرين السريين"، (أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014)، ص295.

³ بشارة خضر، مرجع سابق، ص102.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

متساهلة مع المهاجرين إلى سياسة أكثر تشدداً، وعليه يمكن رصد اتجاهين بخصوص مسألة الهجرة بما في ذلك الهجرة غير الشرعية.

- ✓ الاتجاه المعارض: والذي يرى بأن المهاجرين يشكلون أولاً تهديداً ثقافياً للهوية والثقافة الأوروبية خاصة في ظل استحالة اندماجهم في الثقافة الأوروبية والحل هو إعادتهم إلى أوطانهم، ويمثل هذا الاتجاه التيار اليميني في أوروبا ما يفسر تحججهم بالعامل الثقافي لتغطية توجهات عنصرية معادية للمهاجرين والأجانب، وثانياً تهديداً أمنياً وهذا البعد لا يمكن فصله عن التصور العام لمصادر تهديد الأمن في الغرب والرامي إلى جعل الأخطار آتية من الجنوب وخاصة العالم الإسلامي فقد وصل الأمر إلى حد تجريم الهجرة¹.
- ✓ الاتجاه المؤيد: هذا الاتجاه يؤيد تواجد المهاجرين في أوروبا بالنظر إلى الحاجة الديمغرافية والاقتصادية.

وقد اختلفت وجهات النظر لدى دول الاتحاد الأوروبي إلى أربع توجهات وهي²:

- ✓ ألمانيا والنمسا وهولندا تعطي الأولوية للتحكم في الحدود الخارجية وتهتم في سياستها بالتوسع نحو أوروبا الشرقية.
- ✓ فرنسا وبريطانيا وإيرلندا تركز على تشجيع تنقل المهاجرين من مستعمراتها وضرورة تكثيف التعاون في مجال الهجرة مع الدول الأصلية.
- ✓ الدول الاسكندنافية تركز في سياسة الهجرة على ضرورة احترام حقوق الأجانب خاصة فيما يتعلق بتقديم الحماية اللازمة للاجئين.
- ✓ إيطاليا واليونان وإسبانيا والبرتغال ترى أن الهجرة وسيلة لمواجهة العجز الديمغرافي في أوروبا وترتكز على ضرورة التعاون الأوروبي لوقف الهجرة غير الشرعية وانتهاج سياسة انتقائية.

وصف الاتحاد الأوروبي الهجرة غير الخاضعة للرقابة في العقود الأخيرة بأنها تهديد أمني ناعم، وأدى التوسع الشرقي إلى جعل الاتحاد الأوروبي على مقربة من المناطق والبلدان الجديدة، لذلك ظهر استقرار المنطقة باعتباره تحدياً رئيسياً للأمن الداخلي للاتحاد الأوروبي، وكان احتمال الهجرة غير النظامية من قبل رعايا البلدان الثالثة الذين يسافرون من خلال الأعضاء الجديدة أكثر وضوحاً وانتشاراً لهذه الشواغل، وبناء على ذلك أصبحت السيطرة القوية والفعالة على الحدود الخارجية هدفاً حاسماً للتعاون

¹ محمد سمير عياد، مرجع سابق، ص.ص 399-400.

² نفس المرجع، ص 401.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

الأوروبي في مجالي العدالة والشؤون الداخلية، مما أدى بدوره إلى أمنة "توريق" سياسات الهجرة والحدود¹.

وقد أثبتت تدفقات المهاجرين واللاجئين التي أعقبت الربيع العربي والأزمة السورية مرة أخرى عدم كفاية استجابة السياسة العامة للاتحاد الأوروبي في إدارة الهجرة، كما تشهد عليه ردود الفعل القوية من جانب أعضاء الاتحاد الأوروبي الذين يصفون طابع أمنة الرقابة على الحدود بدلا من توفير وتيسير وصول النازحين، فالتعاون مع البلدان الثالثة من خلال إضفاء الطابع التقليدي على الأدوات التقليدية للسيطرة المحلية على الهجرة أو من بلدان الاتحاد الأوروبي إلى بلدان الإرسال والعبور، يرى لافينكس Lavenex أن هذا الوضع الخارجي مشروط ببناء "مجتمع أمني" في سياق جغرافي يهدف إلى ضمان مجال الحرية والأمن والعدالة داخل الاتحاد الأوروبي ومن ثم فإن الخروج من سياسات الهجرة على مستوى الاتحاد الأوروبي في شكل نقل للسياسات المحلية خارج أقاليم الاتحاد الأوروبي إلى بلدان ثالثة مع تركيز قوي على نهج الأمن والمراقبة².

يمكن وصف هذه السيطرة خارج الحدود الإقليمية بأنها نهج التحكم عن بعد ويشمل ذلك الحاجة إلى التعاون مع بلدان الإرسال وبلدان العبور من خلال تعزيز الرقابة على الحدود ومكافحة الدخول غير القانوني، وتهريب المهاجرين والاتجار بهم و / أو إعادة المهاجرين الذين عبروا إلى الاتحاد الأوروبي بشكل غير قانوني، فنهج التحكم عن بعد هو نهج قائم على الأمن والتفاعل والذي يهدف أساسا إلى تقييد حركة الناس، وهكذا فإن منطقتها الأساسي هو فرز المهاجرين المحتملين قبل وصولهم إلى أقاليم الاتحاد الأوروبي، لأن من الصعب جدا طرد المهاجرين غير المرغوب فيهم فور دخولهم الاتحاد الأوروبي بسبب مختلف أشكال الحماية القانونية، وبعبارة أخرى يرتبط نهج التحكم عن بعد مع استتساخ سياسة الهجرة الداخلية الأوروبية على المستوى الخارجي، مما ينطوي على تقاسم الأعباء للحدود الأوروبية مع البلدان الحدودية، ووضع سياسات إدارة الهجرة في بلدان المنشأ³.

وعليه يمكن القول أن الهجرة أداة للتغلب على الأقل على بعض المشاكل (شيخوخة السكان ونقص العمالة) على المدى القصير ومن ناحية أخرى هناك مخاوف من أن تؤدي الحدود المفتوحة إلى انعكاسات سلبية على سوق العمل، وإلى انهيار نظم الضمان الاجتماعي، ومخاطر أمنية لا يمكن السيطرة عليها، وإلى فقدان الهويات الوطنية كما تشير المناقشات المتعلقة بسياسة الهجرة الأوروبية وإدارة

¹Ayselin Gözde Yıldız, *The European Union Immigration Policy Managing Migration in Turkey and Morocco*, London: Palgrave Macmillan, (no ed), 2016, P13

² Ayselin Gözde Yıldız, *Ibid*, P13

³ Idem.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

شؤون المهاجرين واللجوء المشتركة استعارات الخطاب السياسي في هذا السياق هي "أوروبا بلا حدود" و "قلعة أوروبا"، فهي ليست متناقضة على الرغم من أنها قد تبدو للوهلة الأولى أنها كذلك ومع ذلك فإنها تشير إلى بعدين مختلفين "الداخلية والخارجية"¹، وفيما يتعلق "أوروبا بلا حدود" أتاح الاتحاد الأوروبي فرصا لمواطنيه للتحرك دون قيود من دولة عضو إلى دولة أخرى والتبادل المتعدد للثقافات في أوروبا، ورغم ذلك لم يؤدي إلغاء الحدود الوطنية إلى زيادة الهجرة داخل أوروبا بشكل مفرط².

وتؤكد هذه الحقيقة الحاجة إلى دراسة العقبات التي تعترض سبيل المهاجرين والتي تتجاوز حدود مراقبة الحدود مثل الحواجز الإدارية والمالية والثقافية واللغوية والاجتماعية والذهنية، ويمكن الإشارة إلى هذه "بالحدود غير المرئية" ومن المهم أن نلاحظ أن هذه العقبات ليست متطابقة لجميع مواطني الاتحاد الأوروبي، في حين أن النخب الأوروبية "أكاديميون ورجال أعمال وخبراء محترفون" تتسم بقدر كبير من التحرك، فإن العمال العاديين والموظفين العاديين عادة ما يظلون في بلدهم الأصلي³.

وفيما يتعلق بقضايا السيطرة والأمن يصف الاتحاد الأوروبي بأنه "حصن أوروبا"، في إشارة إلى إغلاق ورصد حدوده الخارجية، ولكن إذا أخذنا هذا المصطلح بمعنى أوسع فإنه يمكن أيضا أن يطبق على مختلف مجالات الحياة اليومية في أوروبا المعاصرة "حراسة الواجبات" لا تقتصر على الحدود الخارجية، بل تتعلق أيضا بالوصول إلى المؤسسات العامة، وسوق العمل، وأنظمة الضمان الاجتماعي وخدمات الرعاية فضلا عن المناصب الرئيسية داخل النظام السياسي، وبحسبنا فالرقابة كثيرا ما تمارس من قبل البيروقراطيين على مستوى وكالات تفتيش العمل أو وكالات الإسكان العام أو إدارات الرعاية الاجتماعية والضمان الاجتماعي بدلا من حرس الحدود، وتؤدي أنظمة تحديد الهوية والتحكم المتطورة مثل يوروذاك Eurodac التي تتيح تبادل المعلومات عن طالبي اللجوء والمهاجرين غير النظاميين في الاتحاد الأوروبي دورا متزايد الأهمية في هذا السياق⁴، وفي ظل هذه الخلفية من الصعب تصور أوروبا دون أي حدود داخلية أو خارجية أو غير مرئية، ومن ناحية أخرى لا تعطى الحدود حقائق ولكنها ناتجة عن تعاريف واتفاقات اجتماعية وسياسية.

¹ Jan Kunz and Mari Leinonen, "Europe without borders: rhetoric, reality or Utopia?" in book **Migration without borders Essays on the Free Movement of People**, Published:the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and by Berghahn Books, (no ed), 2007, P137

² Jan Kunz and Mari Leinonen, Ibid, P 137

³ Ibid, P138.

⁴ Idem

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

المبحث الثالث: إستراتيجيات الإتحاد الأوروبي في إدارة شؤون المهاجرين والهجرة

سيعرض هذا المبحث الإطار العام لإستراتيجية الإتحاد الأوروبي في إدارة شؤون المهاجرين وذلك من خلال دور مؤسسات الإتحاد في تنظيم الهجرة وتحديد المبادئ الأساسية في هذا الإطار من خلال عرض لأهم السياسات والبرامج التي تم تبنيها.

المطلب الأول: الإطار العام لإستراتيجية الإتحاد الأوروبي في إدارة شؤون المهاجرين والهجرة

برز الإتحاد الأوروبي كفاعل جديد غير حكومي في صنع سياسة الهجرة في أوروبا، وقد أصبحت جزءا من إدارة متعددة المستويات لشؤون المهاجرين والهجرة على حد سواء في أوروبا، فظهر نظام الهجرة في الإتحاد الأوروبي الذي يفهم بأنه "كل التوجيهات الرسمية وغير الرسمية، والأنظمة والممارسات والاتفاقيات المعتمدة في مؤسسات الإتحاد الأوروبي التي تنظم حركة الأشخاص عبر الحدود ودخول وإقامة مواطني غير الإتحاد الأوروبي في الإقليم المشترك" كان له تداعيات على سياسات الهجرة لكل من أعضاء الإتحاد الأوروبي والدول غير الأعضاء في الإتحاد الأوروبي في أوروبا وأماكن أخرى، فنظام الهجرة في الإتحاد الأوروبي يتطور ببطء ولا يزال ناشئا يتسع بمرور الوقت ويشمل مجالات وقضايا جديدة، ولكنه لا يزال محدودا في نطاقه دون الحق في تنظيم وإدارة الهجرة القانونية وإمكانيات محدودة للتأثير على سياسات الدولة المهاجرة¹.

ومع ذلك فإن ظهور الإتحاد الأوروبي كفاعل جديد في تنظيم الهجرة في أوروبا كان له عواقب متعددة على إدارة شؤون المهاجرين والهجرة للدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي ودول أوروبا الوسطى ودول أخرى، وكما أشار **لافينكس وأوكرار Lavenex and Uçarer** فإن "النطاق الإقليمي للإتحاد الأوروبي وأهميته كوجهة رئيسية للمهاجرين الطوعيين والقسريين يعني ضمنا أن السياسات المشتركة التي تهدف إلى توسيع أو تخفيض تدفقات المهاجرين إلى الداخل سوف تكون لها آثار بالضرورة على الإتحاد الأوروبي"، فالسياسات المتعلقة بإدارة شؤون المهاجرين والهجرة في البلدان غير الأعضاء في الإتحاد الأوروبي تختلف من حيث النطاق ودرجات التكيف مع السياسات، وقد كان تأثير الإتحاد الأوروبي على سياسات إدارة شؤون المهاجرين للدول الأعضاء والمرشحة له محل بحث مكثف حول طبيعة وآليات التتميط الأوروبي التي أظهرت مختلف مستويات ودرجات هذه العملية في البلدان الأوروبية، وتطورت "سياسة الهجرة الأوروبية المشتركة" من الافتقار التام للتعاون في مجال هجرة "رعايا البلدان الثالثة" من

¹Anna Kicinger, "Migration Policy from the European Perspective: A Primer for Forecasters", in book **International Migration and the Future of Populations and Labour Force Resources in Europe**, Springer Dordrecht Heidelberg: New York, (No ed), 2013, P11.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

خلال التعاون الحكومي الدولي الرسمي وغير الرسمي بعد ذلك إلى قرار وضع سياسة مشتركة للهجرة واللجوء على مستوى الجماعة بموجب معاهدة أمستردام¹.

وقد ساهمت عوامل مختلفة في استمرار عملية التعاون الأوثق من أي وقت مضى بين دول الجماعة الاقتصادية الأوروبية والاتحاد الأوروبي في مجال الهجرة واللجوء، أدت عملية التكامل المتزايد باستمرار داخل المجتمعات الأوروبية ومن ثم الاتحاد الأوروبي إلى آثار غير مباشرة واتساع نطاق التكامل بين الاتحاد الأوروبي في المجالات التي كانت تستبعد من قبل المجتمع، وقد أدى تحقيق أحد أسس فكرة السوق المشتركة أي حرية التنقل لمواطني الجماعة الاقتصادية الأوروبية / الاتحاد الأوروبي، إلى زيادة التعاون فيما يتعلق باللوائح المتعلقة بمعايير الحدود الخارجية ووضع رعاية البلدان الثالثة، وكان من المفترض أن يستكمل إلغاء الحدود الداخلية للاتحاد الأوروبي بما يسمى بالتدابير التعويضية على الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي مما يرسى الخلفية لزيادة التعاون في هذا المجال².

وبالاستناد إلى المؤسسات يشير غيراودون Guiraudon أيضا إلى اختصاصات وفود الدول إلى المستوى فوق الوطني بهدف إيجاد أفضل مكان لوضع السياسات المتعلقة بالهجرة نظرا للقيود المحلية المختلفة لصياغة السياسات على الصعيد الوطني، فنظام الهجرة الأوروبي بطبيعته مزوج بدأ بمعاهدة روما (1957) الثنائية في تنظيم الهجرة في بلدان الجماعة الاقتصادية الأوروبية، في حين أن الهجرة بين المجتمعات المحلية من مواطني الجماعة الاقتصادية الأوروبية كان ينظمها قانون الجماعة، ويهدف إلى تأمين حرية التنقل لمواطني الجماعة الاقتصادية الأوروبية / الاتحاد الأوروبي، فإن هجرة مواطني الدول الثالثة لا تزال في نطاق اختصاص الدول الأعضاء، ولكن تدريجيا تصبح القضايا أكثر تنظيما على مستوى الجماعة، ولا سيما في سياسة اللجوء وتطور التعاون في مسائل الهجرة من التعاون الأحادي والثنائي بين البلدان الأوروبية من خلال اتفاقات متعددة الأطراف في شينغن (1985) ودبلن (1990) إلى التعاون الحكومي الدولي في إطار الجماعة (معاهدة ماستريخت لعام 1992)³.

"إن الهجرة هي في صميم النقاش السياسي في أوروبا، وهي منذ سنوات قليلة واحدة من الأولويات الإستراتيجية في العلاقات الخارجية للاتحاد، وإذا ما تمت إدارتها بعناية يمكن أن تكون عاملا إيجابيا لنمو ونجاح كل من الاتحاد والبلدان المعنية".

"الهجرة هي حقيقة تحتاج إلى أن تدار بشكل فعال وفي أوروبا المفتوحة دون حدود داخلية، لا يمكن لأي دولة عضو أن تدير الهجرة من تلقاء نفسها. ...، وعلاوة على ذلك أصبح الاتحاد الأوروبي لاعب متزايد

¹ Ibid, P11

² Ibid, P12.

³ Anna Kicing, Ibid, P12.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

الأهمية على الساحة العالمية، والعمل الخارجي المشترك هو توسيع باستمرار إلى مجالات جديدة والهجرة هي واحدة من هذه"¹.

كان التوسع الخارجي لنظام الهجرة في الاتحاد الأوروبي مرتبطا ارتباطا وثيقا بتعميقه الداخلي، وكانت الحاجة إلى مرافقة تدابير مراقبة الهجرة الموجهة إلى بلدان ثالثة مع نقل موضوعي أكبر للجوء وقانون حقوق الإنسان حافزا رئيسيا لوضع معايير دنيا مشتركة لإجراءات اللجوء وتعريف اللاجئين، وقد مهدت معاهدة أمستردام والمجلس الأوروبي في تامبيرى لعام 1999 السبيل إلى تعزيز التعاون بين المنظمات الدولية، غير أن الوثيقتين قد أشرتا بالفعل إلى السعي المتوازي إلى تعزيز العمل الخارجي، وثمة خطوة مبكرة أخرى هي مبادرة وزارة الخارجية الهولندية في العام نفسه لإنشاء فريق عامل رفيع المستوى، وقد أنشأ مجلس الشؤون العامة الفريق العامل رفيع المستوى في ديسمبر 1998 لوضع نهج مشترك ومتكامل ومتعدد الأركان يستهدف الحالة في أهم بلدان منشأ طالبي اللجوء والمهاجرين، ووضعت استنتاجات رئاسة تامبيرى هدف إقامة شراكة مع بلدان المنشأ على رأس جدول أعمال السياسات، ونص على "تهج شامل إزاء الهجرة يتناول القضايا السياسية وحقوق الإنسان والتنمية في البلدان ومناطق المنشأ والعبور"، والأهداف الداخلية لإنشاء نظام أوروبي مشترك للجوء، والمعاملة العادلة لمواطني البلدان الثالثة²، وذلك من أجل إدارة فعالة لشؤون المهاجرين على أساس المساواة.

أصبحت الهجرة موضوعا مهما في نقاش التكامل الأوروبي على الصعيدين الوطني وما فوق الوطني في الاتحاد الأوروبي، ومنذ التسعينات سعى صناع السياسة في الاتحاد الأوروبي إلى تحقيق التعاون الداخلي بشأن مختلف جوانب مراقبة وإدارة الهجرة، فضلا عن مسائل إدماج المهاجرين ومعاملة الأجانب الموجودين بصورة قانونية داخل أراضي الاتحاد الأوروبي.

فالالاتحاد الأوروبي يولي أهمية كبيرة لقضايا الهجرة في علاقاته الخارجية، مما يجعل الهجرة أحد أبعاد سياستها الخارجية تجاه بلدان ثالثة، وقد أدرجت بنود إدارة الهجرة في أطر التعاون في الاتحاد الأوروبي مع المنطقة الأورومتوسطية ومع البلدان التي تغطيها سياسة الجوار الأوروبية (ENP) وبلدان أمريكا اللاتينية، وكذلك مع 77 بلدا مصنفة تحت عنوان (ACP) أي أفريقيا والكاريبى والمحيط الهادئ، ويقوم

¹ Lyubov Zhyznomirska, "The European Union's Migration Co-operation with Its Eastern Neighbours: The Art of EU Governance beyond its Borders", (A thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies and Research in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, Department of Political Science, University of Alberta, 2013), P93

² Sandra Lavenex, "Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control", West European Politics, Volum 29, No. 2, 2006, P 335

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

الاتحاد بتبادلات غير رسمية منتظمة بشأن إدارة الهجرة مع الولايات المتحدة وكندا وروسيا، كما لديها حوار أوروبا وآسيا بشأن الهجرة وتسعى إلى إدراج مسائل الهجرة في حوارها مع الهند والصين¹.

وفي العقد الماضي اتخذ الاتحاد الأوروبي خطوات هامة نحو بناء سياسة شاملة للهجرة تقوم على مبادئ سياسية مشتركة والنهج العالمي للهجرة والتنقل (GAMM) وهو منذ عام 2005 الإطار الشامل لسياسة الهجرة الخارجية واللجوء في الاتحاد الأوروبي ويحدد الإطار كيفية قيام الاتحاد الأوروبي بحوار السياسات والتعاون مع البلدان غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، استنادا إلى أولويات محددة بوضوح في العمل الخارجي الشامل للاتحاد الأوروبي بما في ذلك التعاون الإنمائي²، و(GAMM) هو مثال على التعاون الدولي في أفضل حالاته مع مراعاة مصالح وأهداف جميع المعنيين: الاتحاد الأوروبي، والبلدان الشريكة والمهاجرين أنفسهم من خلال تحقيق أربعة أهداف ذات أهمية مماثلة³:

- ✓ تحسين تنظيم الهجرة القانونية، وتعزيز إدارة التنقل الجيد.
- ✓ منع الهجرة غير النظامية ومكافحتها، والقضاء على الاتجار بالبشر.
- ✓ تعظيم الأثر الإنمائي للهجرة والتنقل.
- ✓ تعزيز الحماية الدولية، وتعزيز البعد الخارجي للجوء.

وتنفذ هذه الآلية من خلال عدة أدوات سياسية (حوارات وخطط عمل ثنائية وإقليمية بشأن السياسات)، وصكوك قانونية (مثل تيسير الحصول على التأشيرات واتفاقات إعادة الدخول)، والدعم التشغيلي وبناء القدرات، فضلا عن دعم البرامج والمشاريع المتاحة للبلدان الثالثة وغيرها من أصحاب المصلحة على سبيل المثال المجتمع المدني والمنظمات الدولية، ففي الفترة 2004-2013 التزمت المفوضية الأوروبية بأكثر من مليار يورو إلى أكثر من 400 مشروع يتعلق بالهجرة وإدارة شؤون المهاجرين، وقد كانت بلدان جنوب المتوسط وبلدان أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى هي المستفيد الرئيسي من هذا التمويل⁴.

تعود الجهود الأولى لإدارة قضايا شؤون المهاجرين على مستوى الاتحاد الأوروبي إلى منتصف السبعينيات في إطار مجموعة Trevi التي أنشئت في عام 1975 والتي أسفرت بعد ذلك عن إنشاء

¹ Lyubov Zhyznomirska, op.cit, P94.

² European commission, "Global Approach to Migration and Mobility", Migration and Home Affairs, Available site web 10:16 a.m <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration>.

³ European commission, Ibid.

⁴ Idem.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

مجموعة الهجرة المخصصة لكبار المسؤولين (AHIG) في عام 1986 للتعامل مع الهجرة أساسا كقضايا أمنية، غير أن هذا النوع من الهياكل الأساسية المؤسسية المخصصة لم يكن كافيا للاستجابة على نحو سليم للتحديات التي تفرضها الهجرة، فقد تميز منتصف الثمانينيات بتكثيف تنسيق قضايا الهجرة بين الدول الأوروبية¹، وقد أستمد ذلك أساسا من عاملين: الأول هو عواقب الهجرة على واضعي السياسات المحلية والضغط الناجمة عن ذلك، وهنا من الجيد تحديد أنماط الهجرة إلى أوروبا الغربية بعد الحرب العالمية الثانية من أجل تقدير التحديات المتميزة التي تثيرها مختلف أبعاد الهجرة، وفهم أفضل لكيفية تأثيرها على صنع السياسات في دول الاتحاد الأوروبي، وهناك ثلاثة موجات رئيسية من الهجرة ذات أهمية وهي²:

- الموجة الأولى تتعلق بهجرة العمالة إلى أوروبا التي وقعت في 1950 و 1960 على نطاق واسع، وكانت أسباب هذه الموجة الأولى الطفرة الاقتصادية التي أعقبت الحرب، بحيث شهدت أوروبا الغربية في أوائل السبعينيات ركودا اقتصاديا ناجما عن أزمة النفط في الفترة 1973-1974 كل هذه دفعت الحكومات إلى وقف الهجرة بشكل متزايد من خلال إنهاء اتفاقات التوظيف، وكان هذا التحول هاما بالنسبة للسياسة الأوروبية وأعلن عن السياسات التقييدية.
- أدت القيود في الدول الأوروبية نحو هجرة اليد العاملة إلى تأجيل الموجة الثانية من الهجرة - لم شمل الأسر - بدأ المهاجرون المستقرون في جلب أسرهم، وكانت هذه الموجة أكثر قوة وأكبر من حيث النطاق وهكذا أصبح النمط الذي بدأ كسياسة مؤقتة ودوافع اقتصادية لتجنيد العمالة تسوية دائمة، ولم تتمكن دول الاتحاد الأوروبي من وقف هذا الواقع غير المرغوب فيه وغير المتوقع.
- الموجة الثالثة والأخيرة من الهجرة إلى أوروبا التي زادت في أواخر الثمانينات هي اللجوء والهجرة غير القانونية، ويمكن تقسيم أصول هذه الموجة "الجديدة" إلى محطتين: الحد من نطاق الهجرة القانونية من خلال سياسات تقييدية، ونهاية الحرب الباردة التي أسفرت عن عدد من الصراعات والثورات في الشرق، كان السبب الثاني الذي أثر على التعاون في قضايا الهجرة مرتبطا بعملية التنمية في إطار التكامل الأوروبي.

إضافة إلى هاذين العاملين هناك العامل الديمغرافي المتمثل في شيخوخة سكان الاتحاد الأوروبي إلى جانب آثاره المتوقعة على مختلف نظم الرعاية الاجتماعية، مما فتح نقاشا متزايدا بشأن الهجرة داخل

¹ Aygun Mirzayeva and Ramin Shafagatov, "Immigration Policy as a Challenging Issue in the EU Policy-Making Process: A Study of Immigrant Integration Policy", (Master Thesis, MSc in International & European Relations, Department of Management & Economics, Linkopings Universitet, 2005, P27.

² Aygun Mirzayeva and Ramin Shafagatov, Ibid, P28.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

مؤسسات الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي على السواء، وإلى جانب ذلك فإن عوامل مثل نقص العمالة في قطاعات معينة وقوى العولمة تدعو أيضا إلى زيادة الهجرة القانونية¹، وهناك وعي متزايد بأنه بدون المهاجرين لن تتمكن أوروبا من الحفاظ على نفس مستوى المعيشة، وبالتالي يجب تعديل المواقف تجاه الهجرة القانونية وتركز الحلول التي نوقشت لمواجهة آثار العامل الديمغرافي على تيسير هجرة اليد العاملة، وتعزيز تنميتها الاقتصادية الوطنية، وعليه تسعى الدول أساسا إلى اجتذاب العمال ذوي المهارات العالية، ونتيجة لذلك غالبا ما يتم إهمال الحاجة إلى هجرة اليد العاملة ذات المهارات المتدنية².

أضفت معاهدة الاتحاد الأوروبي في عام 1992 "معاهدة ماستريخت" الطابع الرسمي على الاتحاد الأوروبي كمؤسسة سياسية، ويشمل ذلك تعريفا للمواطنة الأوروبية فضلا عن التنظيم المؤسسي للاتحاد الأوروبي في ثلاث ركائز، وتعترف بالقضايا المتعلقة بالهجرة واللجوء بأنها ذات مصلحة مشتركة وتقع في إطار الركيزة الثالثة "العدل والشؤون الداخلية"، حيث يكون أسلوب القرار حكوميا دوليا، أي أنه ينطوي على مجموعة مؤسسات، وبالتالي فإن الهجرة واللجوء هي جزء من الهيكل المؤسسي للاتحاد الأوروبي³.

يمكن تلخيص الخطوط الرئيسية لسياسة الهجرة في أوروبا منذ أوائل القرن الحادي والعشرين تحت العناوين التالية:

- بذل جهود لجعل سياسة الهجرة أكثر استجابة لاحتياجات سوق العمل.
- إدخال أشكال مختلفة من سياسة الهجرة الانتقائية الناجمة عن النقص الهيكلي في اليد العاملة في قطاعات معينة من الاقتصاد، وينطبق ذلك على المتخصصين ذوي المهارات العالية (تكنولوجيا المعلومات والاتصالات والطب والتكنولوجيا الحيوية) والعمال الموسميون ذوي المهارات المتدنية (الزراعة والبناء والسياحة والخدمات المنزلية).
- محاولات دمج المهاجرين المقبولين بالفعل مع المجتمع المضيف.
- مكافحة الهجرة غير القانونية وتعزيز الرقابة على الحدود، لا سيما داخل منطقة شنغن.
- الحد من انتهاكات أنظمة اللجوء.

¹ Christine Adam and Alexandre Devillard, "Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration Including an Assessment of the Conditions and Formalities Imposed by Each Member State For Newcomers", International Migration Law, International Organization for Migration, N°16, 2009, P30.

² Christine Adam and Alexandre Devillard, Ibid.

³ Mylène Coderre-Proulx, "Incidence des Politiques Migratoires de L'Union Européenne sur la Gestion Migratoire en Afrique de L'Ouest le Cas de la Politique Étrangère Espagnole au Sénégal", (Mémoire Présenté Comme Exigence Partielle de la Maérise en Science Politique, Université du Québec à Montréal, 2013), P10

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

➤ تنظيم برامج للمهاجرين غير النظاميين في جنوب أوروبا¹.

ولذلك يمكن النظر إلى التطورات السياسية في أوروبا كنتيجة للانفتاح الانتقائي لأسواق العمل للمهاجرين ذوي المؤهلات المطلوبة جنبا إلى جنب مع مراقبة الحدود على نحو أكثر صرامة وإدارة تدفقات الهجرة من أجل مكافحة جميع أشكال الهجرة غير النظامية، وبصفة عامة فإن مصطلح "إدارة الهجرة" بما في ذلك شؤون المهاجرين هو عبارة رئيسية في وصف الاتجاهات الحالية في تطورات سياسة الهجرة².

وقد استندت سياسة الهجرة الأوروبية منذ الثمانينات إلى الحاجة إلى تكوين السوق الداخلية لضمان سلامة المواطنين الأوروبيين حتى بعد إلغاء الحدود الداخلية، ففي المرحلة الأولى أصبحت مسألة الهجرة مسألة تعاون حكومي دولي بين المجموعات الحكومية الدولية مثل مجموعة TREVI والفريق المخصص المعني بالهجرة Ad Hoc ومجموعة شنغن، وقد أنشئ تعاون في هذه البيئات ولا سيما فيما بين الوكالات الإدارية ووكالات الشرطة، مما أسهم بطريقة أساسية في بناء الهيكل المنطقي الذي يمكن أن تتطور فيه عملية إضفاء الطابع الأوروبي على سياسة الهجرة، وقد وضعت هذه الأخيرة في سياق معاهدة ماستريخت مع الأخذ بالركيزة الثالثة بشأن العدل والشؤون الداخلية، وذلك بعد نقطة التحول الرئيسية لمعاهدة أمستردام حيث أصبحت جزءا من الدعامة الأولى من خلال "التعايش" وتعكس هذه التطورات المؤسسية تغييرا جوهريا في إدارة شؤون الهجرة والمهاجرين³.

في الواقع كان ينظر إلى الهجرة في الخمسينات والستينات في المقام الأول على أنها وسيلة لسد الثغرات في المعروض من سوق العمل، وبالتالي لم يعتبر وضع المهاجرين مسألة حساسة سياسيا - خلال الفترة اللاحقة أصبحت الهجرة موضوعا سياسيا ونقاش قائم على حماية النظام العام والحفاظ على الاستقرار الداخلي، وفي نهاية المطاف تطورت سياسة أوروبية للهجرة بصورة متزايدة في السياق المحدد للمسائل الأمنية، فإن أثر لهذا النهج هو إمكانية إنشاء سياسة مشتركة بشأن إدارة تدفقات المهاجرين وشؤونهم المتصلة باحتياجات أسواق العمل الأوروبية أي الهجرة ذات الطبيعة الاقتصادية، ويجري الآن تكرار متكرر للمطالبة بوضع سياسة مشتركة لأكثر من 10 سنوات، وهو ما لم يسفر حتى الآن عن محتويات ملموسة باستثناء التدابير الرامية إلى ضمان أمن الحدود والقرارات الملموسة الوحيدة بشأن إدارة

¹ Marek Kupiszewski, Jakub Bijak, and Anna Kicingier, "The Use of International Migration Theories in Migration Forecasting—A Practical Approach", op.cit, P47

² Marek Kupiszewski, Jakub Bijak, and Anna Kicingier, Ibid, P47.

³ Maurizio Mistri, Gabriele Orcalli, "The European Union's immigration policy: a stalled form of the strategy of conflict?", international Economics and Economic Policy, Volume 12, Issue 2, 2015, P242

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

تدقق الهجرة تتمثل في وضع برنامج لتبادل المعلومات بين الحكومات الوطنية، وإنشاء شبكة هجرة أوروبية تهدف أيضا إلى تبادل المعلومات¹.

كما لم يكن لتوحيد سياسة الهجرة من خلال معاهدة أمستردام سوى القليل لحل المشكلة، وقد نقلت المعاهدة على نحو فعال التدابير المتعلقة بالهجرة واللجوء، وحقوق رعايا البلدان الثالثة، ومراقبة الحدود الخارجية، والتأشيرات، والتعاون الإداري في هذه المسائل إلى (الركيزة الأولى)، يبدو أن الدول الأعضاء حريصة جدا على تجنب إمكانية أن تتجاوز إجراءات الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالهجرة حدود حماية الأمن الداخلي²، ويبدو كذلك أن هذا النهج ينطوي على إشكالية: فقد أخذت الجماعة رأي الدول الأعضاء بشأن سياسة الهجرة كسياسة للأمننة وتحدد المصادر المحتملة لانعدام الأمن ربما في جزء صغير من المهاجرين، إن إدراج مسألة الهجرة في الفصل الرابع (مجال الحرية والأمن والعدالة)، وفي المعاهدة المنشئة لدستور أوروبا يشير مرة أخرى إلى الاعتقاد بأن الهجرة قضية أمنية يجب السيطرة عليها وإدارتها، وبالتالي فإن مجموعة اللوائح الدستورية تحدد وفي الوقت نفسه البيئة التي يمكن فيها للاعبين السياسيين تشكيل تفضيلاتهم الخاصة، وتحديد إجراءات السياسات (القوانين الفرعية الدستورية)، واتخاذ إجراءات لإنفاذها³.

بدأت عملية تنسيق إدارة الهجرة والمهاجرين في الاتحاد الأوروبي منذ أكثر من عشر سنوات في 01 ماي 1999 عندما دخلت معاهدة أمستردام حيز النفاذ، وفي هذا التاريخ منحت الدول الأعضاء للاتحاد الأوروبي جزءا من اختصاصها لاعتماد أعمال تتعلق بتأشيرات الهجرة واللجوء بهدف تنظيم تزايد ظاهرة الهجرة في أوروبا، وهناك نوع من السياسات التي تعتبر جانبا أساسيا في مجال العدالة والحرية والأمن الذي تأسس منه الاتحاد الأوروبي، وقد تم تعزيزه منذ 1 ديسمبر 2009 عندما دخلت معاهدة لشبونة حيز النفاذ وفي هذه السنوات على الرغم من إدراك الدول الأعضاء لضرورة إتباع نهج أوروبي مشترك لتنظيم الهجرة، فقد اقتصر في الوقت نفسه على تفويض السلطة إلى مستوى الاتحاد الأوروبي من أجل الحفاظ على السلطة التقديرية والسيادة على إدارة الهجرة⁴.

وعلى الرغم من أن عملية المواءمة من أجل تبني نهج مشترك بين أعضاء الاتحاد الأوروبي بشأن إدارة الهجرة وشؤون المهاجرين يمكن تلخيص هذا الاتجاه الأوروبي من خلال برنامج ستوكهولم الذي أعتمده المجلس الأوروبي بعد برامج تامبيري في ديسمبر 2009 للفترة 2010-2014، التي بدأت عملية

¹Ibid, P243.

²Maurizio Mistri, Gabriele Orcalli, Ibid, P243

³Idem.

⁴ Rita Duca, "The dark side of European immigration policy", Journal of Money Laundering Control, Vol.14, No 2, 2011, PP. 158.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

إعادة الصياغة الثالثة لـ "مجال العدالة والحرية والأمن"، ويعتبر الأمن والحماية والمراقبة النقاط الثابتة لإدارة الهجرة الأوروبية التي يمكن تعريفها اليوم بأنها "تقييدية" كما لم يحدث من قبل، إن الهدف الأول من إدارة شؤون المهاجرين والهجرة في إطار الاتحاد الأوروبي هو تحديد عدد وتراكيب الأجانب الجدد، ويرى المجلس الأوروبي أن الهجرة القانونية ينبغي أن تكون نتيجة لرغبة كل من المهاجر والبلد المضيف في تحقيق منفعة متبادلة، وتذكر بأن لكل دولة من الدول الأعضاء أن تقرر شروط قبول المهاجرين القانونيين إلى إقليمها، وعند الاقتضاء أن تحدد عددهم ووفقا للاتحاد الأوروبي سيكون من الضروري "تنظيم شؤون المهاجرين وفقا لأولويات واحتياجات وقدرات الاستقبال التي تحددها كل دولة عضو".¹

✓ الإطار العام للاتحاد الأوروبي بشأن تكامل المهاجرين

وكما سبق الذكر تعتبر أواخر التسعينيات فترة تركيز هائلة على الهجرة إلى الاتحاد الأوروبي، ومع تسليط الأضواء على سياسة الهجرة ظهرت ضرورة لإدماج المهاجرين نتيجة لذلك التركيز، إن التصديق على معاهدة أمستردام في عام 1997 قد غرس أهمية وجود سياسة اندماج ذات مغزى إلى جانب إدارة الهجرة، يرى رينوس بينيكس Rinus Pennex وهو باحث في مجال إدماج المهاجرين الأوروبيين "عدم وجود سياسات اندماج ذات مغزى للقادمين الجدد سيؤدي إلى تصورات سلبية عن الهجرة والمهاجرين التي تشجع بعد ذلك سياسات الهجرة القتالية، ولذلك فإن سياسة الاندماج الناجحة تسير جنبا إلى جنب مع سياسة ناجحة للهجرة"، في الماضي كانت أوروبا مقسمة بمعنى أن بلدان شمال أوروبا تعتبر بلدان الهجرة، في حين اعتبرت بلدان جنوب أوروبا نقطة انطلاق للهجرة، واليوم تعتبر جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بلدان هجرة فلم يعد تدفق الهجرة يؤثر على شمال أوروبا بل على أوروبا كلها.²

وقد كانت هناك أسباب مختلفة لذلك منها **أولا** تخلت بلدان مثل ألمانيا وهولندا وفرنسا وبلجيكا عن السياسات التي تشجع السكان المولودين في الخارج على العودة إلى وطنهم، ونتيجة لذلك سعى العديد من المهاجرين إلى لم شمل الأسر، وأتاحت الحكومات لأفراد أسرهم الانتقال إلى البلد الجديد، **ثانيا** شهدت جنوب أوروبا زيادات كبيرة في تدفق المهاجرين من بلدان في أفريقيا والشرق الأوسط، **ثالثا** أدى سقوط الشيوعية أيضا إلى زيادة تدفق المهاجرين من روسيا وغيرها من البلدان الشيوعية السابقة.³

¹ Rita Duca, Ibid, P159.

² Ryan Savage, "Comparison of the Immigrant Integration Policies of Sweden and Finland in Light of the EU Framework on Immigrant Integration", (Master's Thesis Department of Political Science and International Relations, International School of Social Science, University of Tampere, 2010), P45

³ Andrea Rea, John Wrench and Nouria Ouali, "Introduction: Discrimination and Diversity" in book **Migrants, Ethnic Minorities and the Labour Market Integration and Exclusion in Europe**, Palgrave Macmillan: London, ed 01, 1999, P01

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

كما عمدت دول الاتحاد الأوروبي للتحكم وإدارة المهاجرين إلى وضع قوانين تقييدية بشأن الهجرة، وغالبا ما يشار إلى تشكيل سياسة مشتركة للاتحاد الأوروبي بشأن الهجرة بإسم "قلعة أوروبا"، وهذا يعني أن الاتحاد الأوروبي يخلق جدار وهمي حول حدوده لحماية الداخل من الغرباء، وقد ضرب أندرو غيدس Andrew Geddes مثلا "على سياسة الهجرة في الاتحاد الأوروبي كما هو الحال في صيد الأسماك: يمكنك صيد بعض الأسماك الكبيرة والاحتفاظ بها، ولكن يمكنك السماح للأسماك أضعف وأقل رغبة فيها العودة إلى البحر"، يوجد لدى الاتحاد الأوروبي نظام يسمح بالوصول الأسهل لأولئك المهاجرين الذين لديهم مهارات معينة مثل التكنولوجيا، ولكنه يجعل من الصعب على أولئك الأقل جاذبية مثل اللاجئين¹.

يعتبر التصديق على معاهدة أمستردام في عام 1997 أول خطوة رئيسية في وضع سياسة مشتركة للهجرة على مستوى الاتحاد الأوروبي، وللمرة الأولى أدرجت الهجرة واللجوء تحت الركيزة الأولى للاتحاد الأوروبي عن طريق الباب الرابع الذي منح الاختصاص في شؤون الهجرة إلى الاتحاد الأوروبي، ويشير الباحثون إلى معاهدة أمستردام باعتبارها قرارا بارزا بالنسبة للاتحاد الأوروبي من حيث صلته بإدارة شؤون الهجرة واللجوء²، وتتص المعاهدة على أنه بعد خمس سنوات من الفترة الانتقالية ستكون اللجنة هي الجهة التي ستتخذ إجراءات بشأن قضايا الهجرة بدلا من تقاسم ذلك الدور مع المجلس في السابق، وبعد انتهاء الفترة الانتقالية (التي انتهت في عام 2002) سيتقاسم البرلمان السلطة التشريعية على نحو مشترك مع اللجنة، كما أعطت المعاهدة لمحكمة العدل الأوروبية الولاية القضائية لتفسير العنوان الرابع، وكانت التغييرات الأخرى التي أدخلتها المعاهدة هي أن قضايا الهجرة قد خضعت لأنظمة ملزمة وقرارات وتوجيهات من الاتحاد الأوروبي، كما أتاحت المعاهدة لبعض الأعضاء المرونة فيما يتعلق بخيار إلغاء بعض جوانب المعاهدة وكانت البلدان التي تعارض السياسة العامة هي الدانمرك والمملكة المتحدة وأيرلندا³.

وبعد معاهدة أمستردام كانت قمة تامبيري التي عقدها المجلس الأوروبي في تشرين الأول / أكتوبر 1999 هي اللحظة الهامة التالية في وضع سياسة مشتركة للاتحاد الأوروبي بشأن الهجرة.

المطلب الثاني: دور مؤسسات الاتحاد الأوروبي في إدارة شؤون المهاجرين وتنظيم تدفقات الهجرة

من أجل دراسة نطاق المؤسسات فوق الوطنية في مجال الهجرة، نحن بحاجة إلى تقييم كفاءة المؤسسات فوق الوطنية وقدرتها على صياغة نتائج السياسة، وفي إطار هذا التقييم سيجري أيضا تحليل إطار السياسات واتخاذ القرارات المتعلقة بقضايا إدارة شؤون المهاجرين، ولهذه الأسباب من المعقول

¹ Andrew Geddes, op.cit, P 6.

² Ryan Savage, op.cit, P47.

³ Idem.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

دراسة دور كل مؤسسة وقوتها في صنع السياسات بشكل منفصل، وانعكاس ذلك على إدارة شؤون المهاجرين بصفة خاصة والهجرة بصفة عامة.

1. المجلس الأوروبي / مجلس الوزراء

نظرا للحساسية الكبيرة تجاه قضايا إدارة شؤون المهاجرين والهجرة أعطى المجلس الأوروبي / مجلس الوزراء أهمية لهذه المسألة، لأنه يمثل مباشرة الدول الأعضاء وعلى الرغم من أن قدرات المجلس قد تضاءلت نسبيا من خلال الإصلاحات المتعاقبة للمعاهدات، إلا أنها لا تزال تتخذ القرارات ويتولى تشكيل مجلس العدل والشؤون الداخلية مسؤولية قضايا سياسة الهجرة التي تجمع بين الوزراء المعنيين مرة كل ثلاثة أشهر لمناقشة تطوير وتنفيذ سياسات مشتركة في مجال إدارة الهجرة، وهو يسمح بالحوار والمساعدة المتبادلة والجهد المشترك والتعاون بين المسؤولين التنفيذيين للهجرة، ووفقا لمعاهدة أمستردام فإن الإجماع هو النمط الرئيسي لصنع القرار في المجلس على الأقل لفترة انتقالية مدتها خمس سنوات فقط¹ في مسائل سياسة التأشيرة.

وفيما يتعلق بإجراءات اتخاذ القرارات على خلاف المجالات الأخرى المتعلقة بسياسات المجتمع فإن المجلس لا يشارك حقوقه في صنع القرار مع البرلمان الأوروبي، بيد أنه ينص على أنه يجوز للمجلس الذي يتصرف بالإجماع بعد التشاور مع البرلمان الأوروبي أن يتخذ قرارا بهدف جعل جميع أو بعض مجالات الهجرة، إما بما يتعلق بالإجراءات والمتطلبات المتعلقة بإصدار التأشيرات من جانب الدول الأعضاء والقواعد المتعلقة بالتأشيرات الموحدة، وتنص المعاهدة كذلك على أن تطبق إجراءات اتخاذ القرار المشترك بعد الفترة الانتقالية دون أن يتخذ المجلس قرارا، وفي مجال صنع السياسات يتمتع المجلس أيضا بمبادرة في مجال السياسة العامة حتى عام 2004².

ولكي يتسنى تصور عملية وضع السياسات وصنع القرار في المجلس، ينبغي تحديد الهيكل الهرمي للمجلس ويأتي أدناه مجلس الممثلين الدائمين للوزراء الوطنيين المعنيين الذي يعد إجراءات المجلس، ويعمل الممثلون الدائمون وهم سفراء الدول الأعضاء في الاتحاد في هذا المجال، واللجنة الإستراتيجية المعنية بالهجرة والحدود واللجوء التي تتألف من كبار المسؤولين من الدول الأعضاء التي تعتبر إحدى

¹ Andrew Geddes, op.cit , P07

² , op.cit, P39.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

اللجان الرئيسية الثلاث داخل المجلس لها دور هام في صياغة جداول الأعمال وفي صنع السياسات والمبادرة حتى عام 2004¹، مع العلم أنه في أكتوبر 1999 بتامبيري تم إنشاء مجلس أوروبي خاص مكرس حصرياً للمسائل المتعلقة بتطوير سياسة الهجرة، وفيما يلي موجز لنتيجة اجتماع المجلس:

❖ أن معاهدة أمستردام أنشأت الكفاءة المجتمعية في مسائل الهجرة، فإنها في نفس الوقت لم تشر إلى سياسة الهجرة المشتركة للاتحاد الأوروبي، وقد تم ذلك في مجلس تامبيري لعام 1999 وحدد مجلس تامبيري الأوروبي بوضوح إطار السياسة العامة الذي ترغب فيها الدول الأعضاء بخصوص سياسة مشتركة للهجرة من أجل إدارة فعالة لشؤون المهاجرين، ووضعت المبادئ التوجيهية السياسية وبعض الأهداف المحددة لوضع سياسة مشتركة للاتحاد الأوروبي في المجالات الرئيسية المحددة وهي:

❖ العمل على مواءمة التشريعات الوطنية بشأن شروط دخول وإقامة وإدارة شؤون المهاجرين وتدفقات الهجرة.

❖ ضمان معاملة عادلة للشركاء الوطنيين المقيمين بصورة قانونية على أراضي الدول الأعضاء فيها من خلال سياسة تكامل أكثر نشاطاً، تهدف إلى منحهم حقوقاً وواجبات مماثلة لتلك التي يتمتع بها مواطني الاتحاد الأوروبي.

❖ إتباع نهج شامل فيما يتعلق بالشراكة مع بلدان المنشأ التي تعالج القضايا السياسية وحقوق الإنسان، والتنمية في البلدان ومناطق المنشأ والعبور ونظام أوروبي مشترك للجوء يقوم على التطبيق الكامل والشامل لاتفاقية جنيف².

وفيما يتعلق بالعلاقات مع البلدان الثالثة ونتيجة لاستنتاجات تامبيري، أبرمت اتفاقات إعادة القبول مع عدد من البلدان ولا تزال المفاوضات جارية مع عدة بلدان أخرى، وعلاوة على ذلك اعتمد البرلمان الأوروبي والمجلس لائحة بإنشاء برنامج لتقديم المساعدة المالية والتقنية إلى بلدان ثالثة في مجال الهجرة واللجوء، ومع ذلك كان يعتقد أن استنتاجات تامبيري طموحة جداً، وقد انتهت مدتها في عام 2004 ليعوض ببرنامج لاهاي والذي وضع جدول أعمال سياسات الهجرة للسنوات من 2005 إلى 2010، وأهدافه تعتبر أكثر تفصيلاً ولكنها أقل طموحاً من استنتاجات تامبيري، ويشدد البرنامج على ضرورة إتباع نهج شامل في جميع مراحل إدارة شؤون المهاجرين، وفيما يتعلق بالهجرة القانونية يلاحظ البرنامج أن

¹ Idem.

² Aygun Mirzayeva and Ramin Shafagatov Ibid, PP39.40

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

"الهجرة القانونية ستلعب دورا هاما في تعزيز الاقتصاد القائم على المعرفة في أوروبا¹، وفي دفع عجلة التنمية الاقتصادية، ومن ثم المساهمة في تنفيذ إستراتيجية لشبونة، ويمكن أن تؤدي أيضا دورا في الشراكات مع البلدان الثالثة، ويشدد المجلس الأوروبي على أن تحديد أحجام قبول المهاجرين من اختصاص الدول الأعضاء، لأنه ينظر لتكامل رعايا الدول الثالثة أهمية للاستقرار الاجتماعي والتماسك، ويتوخى البرنامج وضع مبادئ أساسية مشتركة في إطار برنامج لاهاي، والتوجيه لتسهيل قبول الطلاب والباحثين في الاتحاد الأوروبي².

ويتضمن برنامج لاهاي التدابير التالية³:

- ✓ نظام اللجوء الأوروبي المشترك لمنح اللجوء بحلول عام 2009.
- ✓ تدابير للأجانب للعمل قانونيا في الاتحاد الأوروبي على أساس متطلبات سوق العمل.
- ✓ إطار أوروبي لضمان الاندماج الناجح في المجتمعات المضيفة.
- ✓ الشراكة مع بلدان ثالثة لتحسين نظم اللجوء.
- ✓ سياسة موحدة لطرد المهاجرين غير القانونيين وإعادةتهم.
- ✓ موارد التمويل لإدارة الحدود.
- ✓ قواعد التأشيرات المشتركة.

كان عام 2004 عاما هاما لصياغة سياسات من أجل إدارة شؤون المهاجرين وإدماجهم على مستوى الاتحاد الأوروبي، فخلال الرئاسة الهولندية في عام 2004 اجتمع 25 وزيرا مسؤولا عن الهجرة من أجل التوصل إلى 11 مبدءا أساسيا للاندماج الناجح للمهاجرين، وكانت المبادئ التي تم اتخاذها هي⁴:

- التكامل هو عملية دينامية في اتجاهين من خلال التعاون المتبادل بين جميع المهاجرين والمقيمين في الدول الأعضاء.
- ينطوي التكامل على احترام القيم الأساسية للاتحاد الأوروبي.
- تشكل العمالة جزءا رئيسيا من عملية التكامل وهي أساسية لمشاركة المهاجرين، والمساهمات المرئية.

¹ Tamar Shengelia, "EU Migration Policy", (The Master Thesis has been written for receiving the academic degree of MA in European Studies, Tbilisi State University, Institute for European Studie, 2010), P13

² Christine Adam and Alexandre Devillard, op.cit, P21.

³ Programme de La Haye – Programme JAI 2005-2010 , site web on 01/03/2018 at 14:47 <https://www.euractiv.fr>

⁴ Council of the European Union, "Presidency Conclusions.", 7224/1/07 REV 1, 14 December 2007

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

- إن المعرفة الأساسية بلغة المجتمع المضيف وتاريخه ومؤسساته أمر لا غنى عنه للتكامل، لتمكن المهاجرين الناجحين لاكتساب هذه المعرفة الأساسية أمر ضروري لتحقيق الاندماج الناجح.
- يشكل وصول المهاجرين إلى المؤسسات والخدمات وعدم التمييز يعتبر أساسا حاسما لتحقيق تكامل أفضل.
- يعد التفاعل المتكرر بين المهاجرين ومواطني الدول الأعضاء آلية أساسية للتكامل، وتؤدي المحافل المشتركة والحوار بين الثقافات والتعليم بشأن المهاجرين وثقافتهم، وتحفيز الظروف المعيشية في البيئات الحضرية إلى تعزيز التفاعل بين المهاجرين ومواطني الدول الأعضاء.
- إن ممارسة الثقافات والأديان المتنوعة مكفولة بموجب ميثاق الحقوق الأساسية ويجب حمايتها ما لم تكن تتعارض مع الحقوق الأوروبية الأخرى لا يمكن انتهاكها أو تتعارض مع القانون الوطني.
- مشاركة المهاجرين في العملية الديمقراطية وفي صياغة سياسات وتدابير التكامل، لا سيما على الصعيد المحلي ما يعزز إدماجهم.
- من الضروري وضع أهداف ومؤشرات وآليات تقييم واضحة لضبط السياسات، وتقييم التقدم المحرز في التكامل، وجعل تبادل المعلومات أكثر فعالية.

ومن الجهات الفاعلة الرئيسية داخل المجلس المكلفة بالمكونات الإستراتيجية لسياسات الهجرة في الاتحاد الأوروبي (الأبعاد الداخلية والخارجية) هي مجموعة العمل رفيعة المستوى المعنية بالهجرة واللجوء (HLWG) بالإضافة إلى اللجنة الإستراتيجية للهجرة والحدود واللجوء (SCIFA)، وقد خضعت التشكيلات الداخلية داخل المجلس التي تتعامل مع سياسات الهجرة الخارجية للاتحاد الأوروبي لإنشاء فريق عمل جديد JAI-RELEX مسؤول عن تنسيق العلاقات الخارجية وسياسات JHA، ومع ذلك فإنه يتعامل مع جوانب التعاون الخاصة بالشرطة والعدالة الجنائية ووكالات الشؤون الداخلية في الاتحاد الأوروبي مثل Eurojus وEurojup¹.

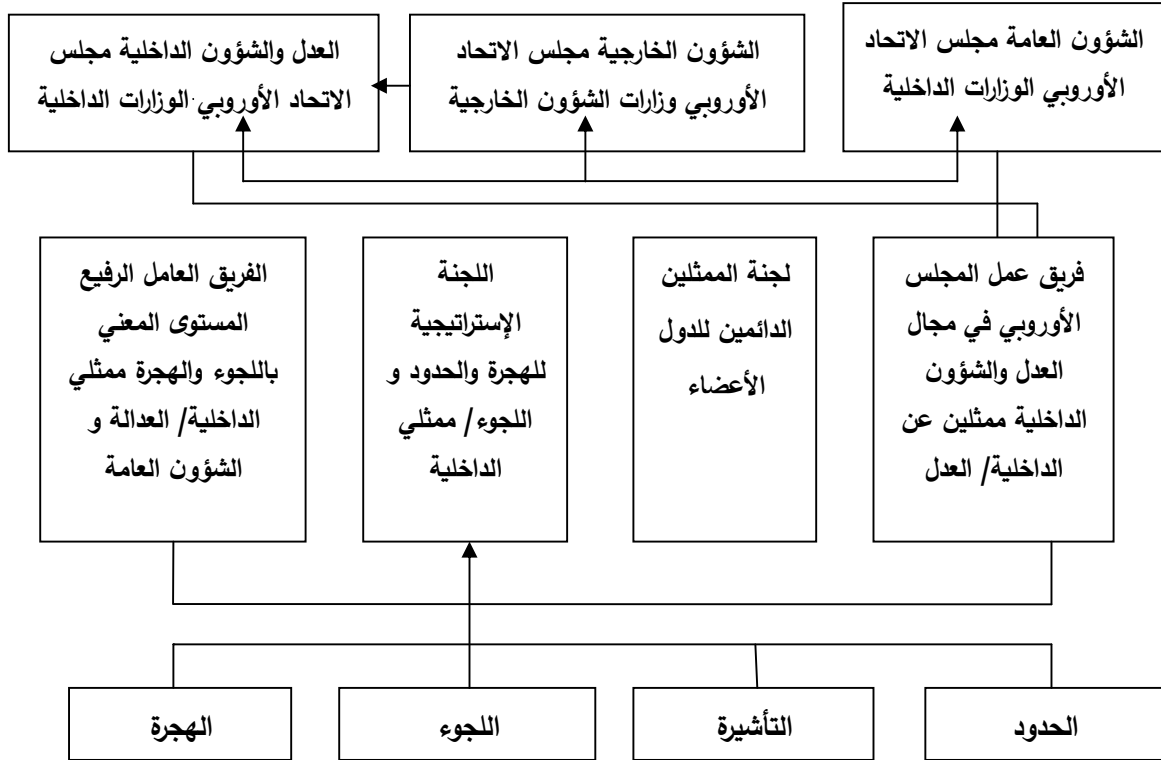
ويتفق الوزراء على أهمية تحسين التماسك والتنسيق عبر السياسات الداخلية والخارجية، لا سيما من أجل التصدي بشكل أكثر فعالية لتحديات الهجرة والأمن الحالية، وللوصول إلى هذا الهدف يلزم المزيد من

¹ Sergio Carrera Centre for European Policy Studies, Raluca Radescu Centre for European Policy Studies and Natasja Reslow Maastricht University, "EU External Migration Policies A Preliminary Mapping of the Instruments, the Actors and their Priorities", Report prepared for the FP7 project 'Transnational Migration in Transition: Transformative Characteristics of Temporary Mobility of People' (EURA-NET), P51

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

التربط والتنسيق بين الهياكل المؤسسية للاتحاد الأوروبي وأساليب العمل الخاصة باللجان المعنية و فرق العمل المكلفة بالتنفيذ الاستراتيجي للإجراءات المختلفة في مجال الشؤون الداخلية والشؤون الخارجية¹.

الشكل رقم 03 يوضح دور الجهات الفاعلة بالمجلس الأوروبي في إدارة الهجرة وشؤون المهاجرين في داخل الاتحاد الأوروبي



Source: Sergio Carrera Centre for European Policy Studies, Raluca Radescu Centre for European Policy Studies and Natasja Reslow Maastricht University, "EU External Migration Policies A Preliminary Mapping of the Instruments, the Actors and their Priorities", Report prepared for the FP7 project 'Transnational Migration in Transition: Transformative Characteristics of Temporary Mobility of People' (EURA-NET), P51.

2. المفوضية الأوروبية

سمحت معاهدة أمستردام للمفوضية الحق في المبادرة فقط بعد الفترة الانتقالية في قضايا الهجرة حتى ذلك الوقت يجب أن يشارك هذا الدور مع الدول الأعضاء ومع ذلك كانت اللجنة نشطة في عملية صنع السياسات المتعلقة بقضايا الهجرة، حيث منح المجلس الأوروبي دورا للمفوضية لوضع سياسة مشتركة بشأن الهجرة واللجوء في قمة تامبيري²، وتم تعزيز دور المفوضية في مجال الهجرة واللجوء عن طريق

¹ Idem.

² Christine Adam and Alexandre Devillard, op.cit, P42.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

إنشاء مدير عام، مما سمح لها بتنظيم أنشطتها على نحو أفضل وكما يجادل أوكارر Ucarer فإن المفوضية هي "الصاحب لا أكثر" لتنظيم الهجرة، لأن التفويض الدستوري للمسؤولية من قبل معاهدة أمستردام والتغييرات التنظيمية داخل المفوضية قد مكنت بالتأكيد دورها في وضع السياسات المتعلقة بإدارة الهجرة وشؤون المهاجرين¹.

وكانت المفوضية قد اقترحت في إطار سياسة الهجرة المجتمعية التي طرحت في عام 2000 أن "وضع سياسة مشتركة للقبول المهاجرين الاقتصاديين إلى الاتحاد الأوروبي ينبغي أن تكون جزءا من سياسة الهجرة الشاملة للاتحاد"، وتدعو اللجنة إلى "إتباع نهج خاضع للمراقبة يستند إلى تقييم مشترك للتنمية الاقتصادية والديموغرافية للاتحاد والحالة في بلدان المنشأ مع الأخذ في الحسبان قدرته على الاستقبال" على سبيل المثال البطاقة الخضراء بشأن الهجرة القانونية التي طرحت رؤيا اختصاص الاتحاد الأوروبي في تنظيم الهجرة القانونية، ونظرا للاختلافات بين الدول الأعضاء (مثل صلاتها ببلدان المنشأ، وقدرات الاستقبال، واحتياجات سوق العمل)، اقترحت اللجنة إنشاء إطار شامل للتعاون على مستوى الاتحاد الأوروبي تتولى تنسيقه اللجنة، وسيستند النظام إلى تبادل المعلومات والتقارير الدورية من جانب الدول الأعضاء ومراجعة أثر سياساتها المتعلقة بإدارة الهجرة وشؤون المهاجرين خلال الفترة الماضية، ووضع توقعات لعدد المهاجرين الاقتصاديين الذين يحتاجون إليهم في المستقبل².

وقد وضعت المفوضية خطة عمل تتضمن المبادئ التوجيهية للإصلاحات التي تطالب بها معاهدة أمستردام وهي: الترشيح والتبسيط (عدم الازدواجية)، والتخصص والمسؤولية، والاستمرارية، والشفافية، والمرونة وتحدد الوثيقة التدابير والأولويات في تنفيذ أهداف معاهدة أمستردام، وتتمثل الأولوية العامة في تحسين تبادل الإحصاءات والمعلومات المتعلقة باللجوء والهجرة وتنقسم جميع التدابير إلى مجموعتين: تلك التي يتعين اتخاذها في غضون عامين بعد دخول معاهدة أمستردام حيز التنفيذ، وتلك التي ينبغي أن تكتمل في غضون 5 سنوات³:

- ✓ تقييم بلدان منشأ طالبي اللجوء من أجل صياغة نهج متكامل خاص بالبلد.
- ✓ تيسير تنفيذ اتفاقية دبلن.
- ✓ تنفيذ يوروداك.

¹Christine Adam and Alexandre Devillard, Ibid, P42.

² Anna Kicing, op.cit, P14.

³ Council and Commission, "Action Plan of 3 December 1998 on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on the creation of an area of freedom, security and justice", Official Journal of the European Communities. C 19/01. 23.1.1999, P08.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

- ✓ اعتماد معايير دنيا بشأن منح أو سحب وضع اللاجئ من أجل التعجيل بالإجراءات (مع إيلاء اهتمام خاص للأطفال) مع تحديد معايير دنيا لاستقبال طالبي اللجوء، وتحديد مزايا إجراء اللجوء.
- ✓ صك بشأن الوضع القانوني للمهاجرين القانونيين؛ ومكافحة الهجرة غير الشرعية.
- ✓ وضع سياسة متسقة للاتحاد الأوروبي بشأن إعادة الدخول والعودة وإجراءات وشروط إصدار التأشيرات.

وتشمل التدابير الخماسية ما يلي¹:

- ✓ تنفيذ إستراتيجية الهجرة الأوروبية.
- ✓ اعتماد معايير دنيا للتأهل للحصول على مركز اللاجئ.
- ✓ تحسين إمكانية إزالة الشخص الذي رفض حقه في البقاء في الاتحاد الأوروبي.
- ✓ إعداد القواعد والشروط المتعلقة بمنح التأشيرات.
- ✓ تحديد الحقوق والظروف التي يمكن بموجبها للمواطنين من خارج الاتحاد الأوروبي البقاء في الاتحاد.

3. البرلمان الأوروبي

في حين تعززت أدوار البرلمان الأوروبي نسبيا بمعاهدة أمستردام، فإنها أقل قوة مما هي عليه في إطار سياسات الجماعة في معظم قضايا الهجرة واللجوء لا يتشاور المجلس مع البرلمان إلا عند اتخاذ القرار، وقد أقام البرلمان تعاوناً وثيقاً مع اللجنة من أجل زيادة التأثير على عملية صنع السياسات، وبما أن المؤسسة مهمشة نسبياً في مسائل الهجرة، فقد كان من الضروري جداً اتخاذ القرارات بالإجماع، أعطت معاهدتا أمستردام ونيس للبرلمان قراراً مشتركاً في مسائل معينة غير أنه لا يزال محدوداً جداً رغم وجود لجنة الحريات المدنية، وهيئة الشؤون القضائية التي تعنى بمسائل الهجرة، وقد دعا البرلمان الأوروبي دوماً إلى إضفاء الطابع الوطني على إدارة شؤون المهاجرين وسياسة الهجرة من خلال تطبيق نظام² Qualitative Majority Vote (QMV).

كما يشارك البرلمان الأوروبي في إبرام الاتفاقيات الدولية وكذلك اعتماد تشريع يتناول جميع مكونات الهجرة التي تتوجها المعاهدات على الرغم من ذلك فإن البرلمان الأوروبي لا يشارك دائماً وبشكل كامل وشامل في مفاوضات الاتحاد الأوروبي مع دول ثالثة عندما يتعلق الأمر بتصميم ووضع الأولويات في الاتفاقيات الدولية، وعلاوة على ذلك فإن حقيقة أن سياسة الهجرة الخارجية للاتحاد الأوروبي تتطور من

¹ Council and Commission, Ibid, PP08.09

² Aygun Mirzayeva and Ramin Shafagatov, op.cit , PP42.43.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

خلال أدوات مرنة / سياسية ، مثل شركات التنقل والأجندات المشتركة حول الهجرة والتنقل، تضع جانباً دور البرلمان وتحد من الرقابة والشفافية الديمقراطية¹.

فيما يتعلق بالهجرة من خارج الاتحاد الأوروبي لا تزال الحكومات تفضل السياسات الوطنية تجاه تلك التي تتجاوز الحدود الوطنية وأثبتت أنها مترددة في نقل السلطة إلى الهيئات الأوروبية، وقد تم تأكيد هذا التصميم على الاحتفاظ بالسيطرة على الهجرة في اجتماع المجلس الأوروبي الذي انعقد في ديسمبر 2001، الذي دعا إلى إقامة تعاون أوثق لحماية الحدود الخارجية، ورفض اقتراحاً بإنشاء حدود أوروبية مشتركة يسيطر عليها حرس الحدود الأوروبيين².

وعليه يبدو أن الميل إلى تنظيم أعداد المتزايدة على مستوى الجماعة إلى جانب الغموض الواضح في موقف الدول إزاء هذه العملية سمة هامة من سمات التطورات المستقبلية لنظام الهجرة في الاتحاد الأوروبي، ومن جهة أخرى فإن الدول ستفتح بجزر من أجل هجرة اليد العاملة (بسبب سوق العمل والاحتياجات الديمغرافية)، ولكن ستضعف جهودها لمكافحة جميع أشكال الهجرة غير النظامية (الاتجار بالبشر والهجرة غير المشروعة والإقامة غير القانونية) من أجل الحفاظ على أقصى قدر من السيطرة على تدفقات الهجرة، وسيكون الاتحاد الأوروبي شريكاً هاماً في جهود مكافحة الاتجار ومكافحة الهجرة غير القانونية للحكومات الوطنية³.

4. محكمة العدل الأوروبية

إن سياسات الهجرة على مستوى الاتحاد الأوروبي ليس لديها قيود قضائية كثيرة كما هو الحال في أي سياسات مجتمعية أخرى، وبسبب حقيقة أن المحاكم الوطنية قد فتحت المجال أمام الحيز الاجتماعي والسياسي للمهاجرين وأسره، يمكن اعتبار أن محكمة العدل الأوروبية لها دور تؤديه على مستوى الاتحاد الأوروبي وعلى الرغم من بعض القيود، فإن حق محكمة العدل الأوروبية في الاختصاص في مسائل العمود الرابع قد تم تقييده بثلاث طرق⁴:

¹ Sergio Carrera Centre for European Policy Studies, Raluca Radescu Centre for European Policy Studies and Natasja Reslow Maastricht University, op.cit, P52

² Ibid, P14.

³ Idem.

⁴ Shey Emmanuel, "Europeanization of immigration policy as a challenge in the European Union policy Making process: The case of immigrant integration ", (Master's Thesis Department of Political Science and International Relations, International School of Social Science, University of Tampere, 2009), P29

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

- لا يمكن إلتماس الأحكام الأولية إلا ضد القرارات التي ليس لها سبيل انتصاف قضائي بموجب القانون الوطني.
- ثانياً تستبعد محكمة العدل الأوروبية من التدابير المتعلقة بصون القانون والنظام والأمن الوطنيين.
- ثالثاً يمكن لمحكمة العدل الأوروبية أن تبت في تفسير العنوان الرابع بناء على طلب من المجلس واللجنة والدول الأعضاء.

وبناء على ما تقدم فإن الرقابة القضائية على مستوى الاتحاد الأوروبي قد تسلط الضوء على الدور المحدود للغاية لمفوضية العدل الأوروبية، ويشير ما سبق أيضاً إلى المحاولة التي قامت بها الدول الأعضاء للحد من نطاق النتائج غير المقصودة لتوحيد قضايا الهجرة من خلال أحكام المعاهدة التي تحد من قدرة محكمة العدل الأوروبية على الانخراط في مسائل الهجرة واللجوء، واقترح استخدام طريقة التنسيق المفتوحة (OMC) لإدارة الهجرة المجتمعية وتنظيم شؤون المهاجرين¹.

وتتنوع الأدوات والآليات التي يعتمد عليها الاتحاد الأوروبي في إدارته لشؤون المهاجرين خصوصاً في بعدها الخارجي بين ما هو قانوني وبين ما هو سياسي والتي يمكن حصرها في النقاط التالية:

1. **الصكوك القانونية:** تتألف بصفة عامة من اتفاقات دولية معترف بها باعتبارها ملزمة قانوناً في الأحكام القانونية الأوروبية، ولا سيما الجزء الخامس المتعلق بـ "الاتفاقات الدولية" (المادتان 216-219) والباب الخامس (منطقة الحرية والأمن والعدل) المادتان 77 و79 من المعاهدة بشأن أداء الاتحاد الأوروبي، وهي تشمل أيضاً الأعمال القانونية للاتحاد الأوروبي المكرسة في الجزء السادس حول "الأحكام المؤسسية والمالية" في الفصل الثاني المتعلق بالأعمال القانونية للاتحاد (المواد 288-299) تخضع الأدوات القانونية لإطار صنع القرارات بين المؤسسات المنصوص عليها في المعاهدات، وتندرج تحت رقابة البرلمان الأوروبي ومحكمة العدل التابعة للاتحاد الأوروبي².

2. **الأدوات والحوارات السياسية:** تمثلها أدوات سياسية ثنائية أو إقليمية تهدف إلى توفير إطار من التعاون والمناقشة بين مؤسسات الاتحاد الأوروبي وسلطات الدول الثالثة للتفاوض على الصكوك القانونية، والأدوات السياسية.

¹ Shey Emmanuel, Ibid, P29.30

² Sergio Carrera, Centre for European Policy Studies, Raluca Radescu Centre for European Policy Studies and Natasja Reslow Maastricht University, op.cit, P19.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

3. عمليات السياسة العامة: تتكون من عمليات إقليمية (غير سياسية) يقودها الخبراء تجمع بين الخبراء الفنيين من الوزارات/ السلطات في الدول ذات الصلة، وكذلك المبادرات التي تتعاون فيها المفوضية الأوروبية مع المؤسسات الدولية مثل المنظمة الدولية للهجرة (IOM) والمركز الدولي لتطوير سياسات الهجرة (ICMPD) ومفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين¹.

4. التعاون والتنسيق: تهدف إلى ضمان تبادل المعلومات، وبناء المعرفة حول ظاهرة الهجرة في بلدان ثالثة وإنفاذ القانون إلى التعاون "الفني" وهي عادةً مكون فرعي للأدوات السياسية.

5. المشاريع والبرامج: تتكون من التمويل، ودعم العمليات وأدوات بناء القدرات التي قد تندرج تحت أدوات الدعم أو السياسة.

✓ الشروط والإجراءات العامة المتخذة في إدارة شؤون المهاجرين بغض النظر عن نوع المهاجر في الاتحاد الأوروبي

لا يتم تنسيق الشروط العامة لشؤون المهاجرين على مستوى الاتحاد الأوروبي، غير أن هذه الدراسة تبين أن الغالبية العظمى من البلدان تطبق شروطاً معينة كشرط عام على الصعيد الوطني فيما يتعلق بالوسائل المالية، والسكن، والشروط المتصلة بالصحة، والشروط المتصلة بالتكامل ونظم الحصص.

من حيث الوسائل المالية يتضمن تشريع أكثر من ثلثي الدول الأعضاء حكماً يتعلق بالوسائل المالية التي يجب أن يتوفر عليها مواطنو البلدان الثالثة للحصول على تصريح إقامة، وتسعى الدول عند قيامها بذلك إلى التأكد من أن وصول المواطن من بلد ثالث لن تترتب عليه آثار سلبية على الاقتصاد الوطني²، ومن ثم يطلب إثبات أن الأجنبي لن يصبح عبئاً مالياً على الدولة وكثيراً ما تفرض الدول شرطاً يقتضي حيازة "موارد مالية كافية"، بيد أن الطريقة التي تحدد بها تختلف بين الدول الأعضاء، وقد تشترط الدول ألا يلجأ الأجنبي إلى الأموال العامة (مثل ألمانيا)، وبدلاً من ذلك قد تحتاج إلى مبلغ معين يجب أن يكون تحت تصرف الأجنبي أو دخل شهري معين ويجوز للدول أن تطلب كحد أدنى ما يعادل المساعدة الاجتماعية الوطنية الحالية مثل (بولندا)، أو الحد الأدنى الوطني للدخل الشهري مثل (سلوفاكيا)، وفي النمسا يمكن تعويض النقص في الموارد المالية عن طريق "إعلان المسؤولية"³.

ويشمل "إعلان المسؤولية" بياناً من تعهد طرف ثالث بتغطية جميع النفقات التي قد تتحملها الدولة فيما يتعلق ببقاء الأجنبي، ويصدر الإعلان لمدة خمس سنوات ويتعين على كاتب عدل أو محكمة

¹ Sergio Carrera, Ibid, P19

² Christine Adam and Alexandre Devillard, op.cit, P39.

³ Idem.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

نمساوية أن يثبت أن الطرف الثالث قادر على الوفاء بهذه الالتزامات، أما بخصوص الإقامة هناك شرط آخر تحاول الدول من خلاله ضمان ألا يكون الفرد عبئا على الاقتصاد الوطني هو شرط إثبات الإقامة، وبالنسبة لثالث الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي أدرجت هذا الشرط في تشريعاتها المتعلقة بالهجرة وكثيرا ما يلزم أن يكون السكن، في حين أن الشروط المتعلقة بالصحة تفرض جميع الدول الأعضاء نوعا من المتطلبات المتعلقة بالصحة على رعايا البلدان الثالثة، وتهدف هذه الظروف إلى حماية الصحة العامة وكذلك لمنع الطلب المفرط على نظام الرعاية الصحية الوطني¹.

وبصفة عامة يمكن تقسيم الشروط المتعلقة بالصحة إلى ثلاث مجموعات: (أ) شرط الحصول على تأمين صحي صحيح (ب) عدم وجود أي أمراض تعرض الصحة العامة للخطر (ج) الانتهاء من تقييم الصحة الإيجابي، وهناك أيضا دول أعضاء لا تقبل الأجانب القادمين من المناطق التي تعاني من وباء أو تطلب على الأقل من هؤلاء الأشخاص تقديم دليل على عدم الإصابة قبل دخولهم (مثل سلوفينيا) وشرط الحصول على تأمين صحي صحيح هو أكثر الحالات شيوعا بين الدول الأعضاء، ويعكس إدراج هذا الشرط في عدد من توجيهات الاتحاد الأوروبي مسعى الدول لتجنب الرسوم على ميزانية الصحة العامة والأهمية التي تعلق على توحيد هذا على مستوى الاتحاد الأوروبي، وعلاوة على ذلك فإن توجيه المجلس EC/114/2004 بشأن شروط قبول رعايا البلدان الثالثة لأغراض الدراسات، وتبادل التلاميذ، والتدريب بدون أجر أو الخدمة التطوعية (التوجيه الدراسي والتدريبي) يشير صراحة إلى التأمين الصحي باعتباره "شرطا عاما"².

أما فيما يتعلق بالباحثين فهناك أربعة شروط للدخول إلى الفضاء الأوروبي والتي تشمل (وثيقة سفر صالحة، اتفاقية استضافة موقعة مع مؤسسة أبحاث معترف بها من قبل دولة عضو، الموارد الكافية طوال فترة الإقامة، وتحديد أسباب دخول الشخص، أي أن الشخص لا يشكل أي تهديد لدولة العضو المستقبل)، ومع ذلك فإن هذه القواعد والشروط للقبول مغمورة بالأحكام المتعلقة بتثقل الباحثين داخل الاتحاد الأوروبي، وبالفعل فإن حرية انتقال فئة محددة من الباحثين الوطنيين من الدول الأخرى المقيمين بصورة قانونية داخل دولة عضو تخضع لشرط تعسفي من نوع ما، ذلك أن الباحثين من بلدان ثالثة المقيمين في الدول الأعضاء لا يتمتعون بالمساواة فيما يتعلق بالتنقل مع الباحثين الوطنيين³ (أي مواطني الاتحاد الأوروبي).

¹Christine Adam and Alexandre Devillard, Ibid, P39

² Ibid, P40

³ Thierry Balzacq and Sergio Carrera, **Migration, Borders and Asylum Trends and Vulnerabilities in EU Policy**, Brussels:Centre for European Policy Studies, 2005, P25

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

✓ إدارة شؤون المهاجرين من خلال برنامج ستوكهولم

يحدد برنامج ستوكهولم أولويات الاتحاد الأوروبي في مجال العدالة والحرية والأمن للفترة 2010-2014 ويستند البرنامج إلى إنجازات برنامجي تامبيرى ولاهاي، تم تصميمه لمواجهة التحديات الجديدة وتعزيز مجال العدالة والحرية والأمن مع إيلاء اهتمام خاص لمصالح واحتياجات مواطني الاتحاد الأوروبي، فالبرنامج يختلف عن سابقه من حيث الهيكل السابق، تم تقسيم البرامج في الأجزاء التي تناولت قضية واحدة في وقت واحد بما في ذلك سياسة مشتركة بشأن الهجرة، قضايا اللجوء، والتعاون القضائي، ويعد هيكل برنامج ستوكهولم أكثر تطوراً من الواضح أن تغيير تركيز السياسة في مجال الحرية والعدالة والأمن قد حدث ومصالح مواطني الاتحاد الأوروبي التي تعتبر العنصر الأساسي والقوة الدافعة للتنمية، تغيرت اللغة أيضاً فأصبحت أكثر تمثيلاً وتفسيرية وأقل رسمية، ويبدو أن البرنامج مصمم ليس فقط لصانعي القرار ولكن لمواطني الاتحاد الأوروبي أيضاً، ويبدو أن دعم الرأي العام أصبح عاملاً حيوياً في صياغة سياسات الاتحاد بطريقة واضحة وشفافة من أجل كسب دعمهم¹.

يوفر البرنامج تغطية موجزة لما تحقق منذ إطلاق السياسة المشتركة المتعلقة بإدارة الهجرة واللجوء وشؤون المهاجرين وتشمل قائمة التنفيذ الناجح لتدابير السياسة السابقة ما يلي:

➤ يركز البعد الخارجي لسياسة الهجرة في الاتحاد على الحوار والشراكات مع البلدان الثالثة على أساس المصالح المتبادلة.

➤ اتخذت خطوات هامة نحو إنشاء نظام أوروبي للجوء.

➤ تدار الحدود الخارجية للاتحاد الآن بطريقة أكثر اتساقاً.

وعلى الرغم من الإنجازات المذكورة يواجه الاتحاد الأوروبي تحديات جديدة، وسيجري مواصلة تطوير السياسة في المنطقة، والنهج الجديد وإعادة تشكيل هيكل النظام السياسي للاتحاد كلها تعتبر عاملاً تمكينياً ينبغي استخدامه بأقصى قدر على تيسيره من تعزيز السياسات بما في ذلك إدارة فعالة لشؤون المهاجرين².

ويسعى البرنامج ضمن أولوياته إلى ضمان وصول أفضل إلى أوروبا في العالم المعولم لأولئك الذين يحتاجون بصورة مشروعة إلى الحصول على الحماية، وستكون رؤية الاتحاد الأوروبي في المستقبل هو المسؤولية والتضامن والشراكة مع البلدان من أجل إدارة شؤون الهجرة واللجوء، ولأول مرة في صك

¹European Council, "The Stockholm Programme - an Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens", Official Journal of the European Union, 2010/C 115/01,P04.

² Idem.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

قانوني من هذا المستوى ذكر أن الهجرة التي تدار جيدا يمكن أن تكون مفيدة لجميع أصحاب المصلحة وبالإضافة إلى الأدوات التقليدية لصنع السياسات وتنفيذها، يقترح البرنامج إشراك عناصر فاعلة جديدة مثل المواطنين والمجتمع المدني وقطاع الأعمال والمهنيين في مختلف المجالات، مما يشير إلى أن إدارة شؤون المهاجرين أصبحت أكثر عملية وأقرب إلى المشاكل الحقيقية التي يواجهها الاتحاد والدول الأعضاء والمواطنين في مجال الهجرة واللجوء، ويمكن تفسير محاولة دعوة الفاعلين إلى صنع السياسات وتقييمها على أنها محاولة لتبرير سياسة الاتحاد وجعله أكثر حساسية لاحتياجات الناس، وفي الوقت نفسه زيادة شرعية الاتحاد الأوروبي¹.

وفيما يتعلق بسياسة التأشيرات يرى البرنامج على أنه ينبغي أن يكون جزءا من رؤية أوسع تراعي الشواغل ذات الصلة بالسياسات الداخلية والخارجية، وتشجع الدول الأعضاء على تكثيف التعاون الفصلي الإقليمي، ويشجع البرنامج على إبرام اتفاقات تيسير تأشيرات الدخول مع بلدان ثالثة وإنشاء آلية أوروبية مشتركة لإصدار التأشيرات القصيرة الأجل، يضع برنامج ستوكهولم الهجرة في السياق فيما يتعلق بالعواقب الطويلة الأجل التي يمكن أن تترتب على التنقل البشري على الحالة الاقتصادية والديموغرافية، إذ يؤكد على ضرورة مراعاة ظروف المهاجرين في اتخاذ القرارات، وعلاوة على ذلك يحث البرنامج على أن يكون تطوير سياسة الهجرة متسقا مع التنمية في ميادين أخرى مثل السياسة الخارجية والإنمائية والتجارة والعمالة والصحة والتعليم على الصعيد الأوروبي².

المطلب الثالث: إستراتيجية التنسيق المفتوح كأداة لإدارة شؤون الهجرة والمهاجرين

يرى الاتحاد الأوروبي أن اعتماد إستراتيجية التنسيق المفتوح Open Method of Coordination هو أنسب وسيلة لدعم ذلك لتطوير سياسة الهجرة المجتمعية وإدارة شؤون المهاجرين، وقبل عام 1999 كان هذا مجالا تم تناوله إلى حد كبير باعتباره مسألة حكومية دولية، وفي هذا الإطار تظل الدول الأعضاء مسؤولة عن عدد من القضايا الهامة ولا سيما فيما يتعلق بقبول المهاجرين الاقتصاديين ووضع وتنفيذ سياسة التكامل، كما تثير الهجرة العديد من القضايا الحساسة والبعيدة المدى التي تؤثر بشكل مباشر على المجتمع المدني والتي تحتاج إلى مناقشتها علنا على الصعيدين الوطني والأوروبي من أجل التوصل إلى توافق في الآراء حول مواقف السياسة، وفي الوقت نفسه تتطلب الطبيعة الدولية لتدفقات

¹ Diia Gvazava, "The European Union as an actor in international relations. A case-study of the legislation development on the common immigration and asylum policy", (Master Programme in Peace, Mediation and Conflict Research Specialization in Peace and Conflict Research, School of Social Sciences and Humanities Tampere Peace Research Institute (TAPRI), University of Tampere, 2014), P58.

² European Council, "The Stockholm Programme - an Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens", op.cit, P28

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

الهجرة والترابط بين مختلف جوانب إدارة الهجرة إجراء يمكن من خلاله تقييم التقدم المحرز في تحقيق الأهداف الأوروبية المشتركة وتكييف الأهداف حسب الاقتضاء¹، ومن شأن استخدام أسلوب مفتوح للتنسيق وتكييفه على وجه التحديد مع مجال الهجرة وكتكملة للإطار التشريعي أن يوفر مزيج السياسات اللازم لتحقيق نهج تدريجي لوضع سياسة الاتحاد الأوروبي كأساس في المرحلة الأولى على الأقل، بشأن تحديد وتطوير أهداف مشتركة يتفق عليها على ضرورة استجابة أوروبية، ويقترح أن تنفذ هذه الطريقة لفترة أولية مدتها ست سنوات لتتطابق مع الفترة التي أجري فيها التقييم الأول لتطبيق التوجيه المتعلق بشروط دخول وإقامة رعايا البلدان الثالثة لغرض العمل المدفوع الأجر ويجب القيام بأنشطة لحسابهم الخاص، وبعد هذه "المرحلة التدريجية" وفي ضوء تقييم تنفيذ طريقة التنسيق تحتفظ اللجنة بالحق في استحداث أدوات تشريعية إضافية حيثما كان ذلك ملائماً، لتوفير تنسيق للسياسة المشتركة².

ويرى الاتحاد الأوروبي من خلال اللجنة الأوروبية أن المجتمع المدني (السياسيون، والسلطات المحلية، والمنظمات غير الحكومية، ورابطات المهاجرين، ووسائل الإعلام) وغيرها من المنظمات ذات الصلة، ينبغي أن تشارك بنشاط في المناقشات المفتوحة وغير الرسمية بشأن هذه القضايا على الصعيدين الوطني والأوروبي على السواء، فإن اللجنة تأخذ في الاعتبار الاختلافات الوطنية وهذا يجعل الدول الأعضاء أكثر استعداداً للتعاون³.

وفيما يتعلق بقبول المهاجرين الاقتصاديين على سبيل المثال ستعتمد الدول الأعضاء التدابير الوطنية مع مراعاة المعايير المنصوص عليها في التوجيه، ومن بين هذه الأمور عدد المهاجرين الذين سيسمح لهم بالدخول خلال فترة زمنية معينة، ووضع برامج تقييم أفقية وتحديد مدة تصاريح الإقامة الصادرة بموجب التوجيه وغيره من المسائل التي يجب إخطار اللجنة بها، ولذلك يلزم اتخاذ إجراءات لضمان الاتساق واستخدام المعايير المشتركة في التطبيق العملي للتشريعات المجتمعية في هذا الميدان، وتيسير تقييم أثرها كعناصر رئيسية في إدارة الهجرة المجتمعية وشؤون المهاجرين⁴.

وبالإضافة إلى ذلك هناك عدد من القضايا الأوسع نطاقاً حيث ترى اللجنة أنه سيكون من المفيد مناقشة التشريعات المشتركة التي ستساعد على تقييم فعاليتها وتحديد الممارسات التي قد تكون مفيدة في حالات وطنية أخرى، ويمكن أن تشمل هذه المعايير وضع برامج تقييم أفقية والظروف التي تنفذ فيها، والآليات التي وضعت في كل دولة عضو لإشراك الشركاء الاجتماعيين في تقييم الاحتياجات الاقتصادية

¹ EC, "open method of coordination for the community immigration policy", Communication from the commission to the council and the European parliament, 2001, P04.

² Idem.

³ Shey Emmanuel, op.cit, P31.

⁴ EC, "open method of coordination for the community immigration policy", op.cit, P05

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

لمواطني البلدان الثالثة، ومقارنة إجراءات التوظيف ولا سيما في بلدان المنشأ وما إذا كان التعاون الوثيق بين الدول الأعضاء مفيدا، وينبغي أن يتم ذلك امتثالا تاما لأحكام المعاهدة ولا سيما عنوانها الثامن المتعلق بالعمالة، وتعتزم اللجنة القيام بدور كامل في تنفيذ أسلوب التنسيق المفتوح، وستواصل تطوير البرنامج التشريعي المتفق عليه في تامبيري، وفي الوقت نفسه وكتكملة لإنشاء الإطار التشريعي دعمت اللجنة تنفيذ أسلوب التنسيق المفتوح بتقديم مقترحات للمبادئ التوجيهية الأوروبية، وكفالة تنسيق السياسات الوطنية، وتبادل أفضل الممارسات، وتقييم أثر السياسة المجتمعية، وذلك من خلال المشاورات المنتظمة مع البلدان الثالثة المعنية¹.

إن السياسات التقييدية للهجرة التي تمارسها الإدارة البيروقراطية على الصعيد الوطني للدول الأوروبية أو على صعيد الاتحاد الأوروبي، فالتطورات الاقتصادية والديموغرافية الأخيرة قد أدخلت حقائق جديدة يتعين معالجتها وتعود التغيرات الاقتصادية إلى أن معظم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تواجه نقصا كبيرا في اليد العاملة الماهرة والعمالة المنخفضة نسبيا، ولهذا السبب كانت هناك بعض المحاولات القانونية المحلية لفتح سبل لمثل هؤلاء المهاجرين ذوي المهارات العالية خصوصا في ظل الانخفاض الديموغرافي المتمثل أساسا في الشيخوخة ومعدلات النمو المنخفضة للسكان الأوروبيين، بحيث تشير الأرقام إلى أن الاتحاد الأوروبي بحلول عام 2050 سيكون عمر واحد من كل ثلاثة أوروبيين أكثر من 65 عاما بعد أن كان واحدا من كل ستة أشخاص في عام 2000².

ولهذه التغيرات تداعيان سيصبحان أكثر وضوحا بمرور الوقت، وهناك اعتراف متزايد بأن ارتفاع عدد السكان المسنين سيؤدي إلى انخفاض كبير في عرض العمالة في الاتحاد الأوروبي، كما أنه سيزيد من الطلب على خدمات الرعاية لكبار السن وسيؤدي إلى مزيد من التحدي في دولة الرفاهية، وإلى جانب ذلك فإن البيئات التشغيلية الحالية لمختلف الدول والاتحاد الأوروبي بشكل عام تقوم على أساس المعرفة، الأمر الذي يتطلب ضرورة وجود عمال مدربين تدريباً عاليا لتمكين الدول من تغيير مكانتها في الاقتصاد العالمي ما يعزز موقف الهجرة في مجالات السياسة العامة بوصفها إستراتيجية هامة، الأمر الذي يساهم في إدارة شؤون المهاجرين بفعالية وينظر إلى الهجرة على أنها إستراتيجية للحد من الانخفاض المتوقع في إمدادات العمل، وذلك في ضوء تحقيق هدف لشبونة المتمثل في التوظيف بنسبة 70% باعتبار أوروبا "اقتصاد قائم على المعرفة"³، ومع أخذ العوامل المذكورة أعلاه في الحسبان يعمل الاتحاد الأوروبي لفتح

¹ EC, Ibid, P05

² Shey Emmanuel, op.cit, P P 31.32

³ Commission of EC, "communication on immigration, integration, and employment", Communication from the commission to the council and the European parliament, Brussels, 2003, PP12.14

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

مرحلة جديدة في إدارة شؤون الهجرة والمهاجرين بإتباع نهج أكثر انفتاحا، ويؤكد الاتحاد الأوروبي في رسائله المختلفة ضرورة تعزيز سياسة الهجرة "النشطة" وتتطوي هذه السياسة الاستباقية للهجرة على إنشاء قنوات قانونية مختلفة للهجرة من شأنها أن تعالج الحاجة إلى أسواق العمل في الاتحاد الأوروبي، وأعربت اللجنة عن الضرورة الملحة لاعتماد نهج أكثر مرونة بمشاركة جميع الدول الأعضاء¹.

✓ المبادئ التوجيهية الأوروبية بشأن الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين

1. إدارة تدفقات الهجرة

إن التفاعل بين مختلف جوانب إدارة الهجرة وشؤون المهاجرين - الهجرة الإنسانية والاقتصادية وغير القانونية والاتجار غير المشروع بالمهاجرين- والحاجة إلى التعامل بشكل منفصل مع كل منهما مع مراعاة الصلات بينهما يعني أن هناك حاجة إلى اتخاذ تدابير لتعزيز التعاون داخل وبين الدول الأعضاء والبلدان الثالثة، وتيسير تبادل الخبرات والدراية الفنية، وبالنظر إلى أهمية الهجرة كعامل يؤثر على الحالة الديمغرافية في الاتحاد الأوروبي، يتعين وضع إجراءات مناسبة لضمان إقامة روابط مع صنع السياسات في مجالات أخرى، ولا سيما في المجالين الاقتصادي والاجتماعي².

المبدأ التوجيهي 1: وضع نهج شامل ومنسق لإدارة الهجرة على المستوى الوطني من خلال ضمان ما يلي:

- يؤخذ في الاعتبار على النحو الواجب الصلات والتفاعلات بين مختلف فئات تدفقات الهجرة: الأشخاص المقبولون لأسباب إنسانية، للعمل أو التوظيف الذاتي، للدراسة أو التدريب أو كسياح أو لأغراض أخرى، ويمكن أن يشمل ذلك تقييم الهيئات المختصة للآثار التي قد تؤدي إلى انفتاح الهجرة الاقتصادية على طلبات اللجوء والهجرة غير القانونية والعلاقة بين استراتيجيات مكافحة الأعمال غير المعلن عنها وضغوط الهجرة، وتحقيق التوازن بين الموارد اللازمة لإدماج المهاجرين في مساهمتهم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وينبغي لها أيضا أن تنظر في الاتساق مع السياسات الخارجية والإنمائية.
- تقدم الدول الأعضاء دعمها الكامل لتحسين العمل الجاري بشأن جمع وتحليل الإحصاءات المتعلقة بالهجرة من أجل تنفيذ خطة العمل التي سيعتمدها المجلس³.

¹ Ibid, P15

² EC, "open method of coordination for the community immigration policy", op.cit, P08

³ EC, Ibid, PP08.09

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

المبدأ التوجيهي 2: تحسين المعلومات المتاحة بشأن الإمكانيات القانونية للقبول في الاتحاد الأوروبي وعن عواقب استخدام القنوات غير القانونية على وجه الخصوص من خلال:

- تطوير خدمات المعلومات في بلدان ثالثة بشأن السبل القانونية للحصول على عضوية الاتحاد الأوروبي لمواطني تلك البلدان الثالثة، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بإجراءات الحصول على تصاريح الإقامة والعمل، على سبيل المثال من خلال إنشاء مواقع إلكترونية، ومكاتب إعلامية، وتدابير دعائية خاصة¹.
- تعزيز التعاون وتبادل المعلومات بين الخدمات القنصلية للدول الأعضاء في بلدان المنشأ، ولا سيما فيما يتعلق بسياسة التأشيرات، بهدف تحقيق قدر أكبر من الكفاءة والشفافية والترابط بين الدول الأعضاء في التعامل مع طلبات القبول للاتحاد الأوروبي.
- القيام بالتعاون مع بلدان ثالثة بوضع حملات توعية بشأن مخاطر التعرض لضحايا التهريب والاتجار.

المبدأ التوجيهي 3: تعزيز مكافحة الهجرة غير المشروعة والتهريب والاتجار بالأشخاص من خلال دعم التدابير التالية²:

- تشجيع نهج يقوم على التماسك والتوازن السليمين بين المسؤوليات الإنسانية والهجرة المشروعة ومكافحة شبكات التهريب والاتجار غير المشروعين.
- اتخاذ تدابير لتتبع التحركات غير المشروعة من بلدان ومناطق المنشأ عبر بلدان العبور إلى بلدان المقصد.
- وبناء على التشريعات القائمة والمستقبلية للاتحاد الأوروبي، واعتماد مستويات كافية من العقوبات للأنشطة الإجرامية التي ترتبط مع تدفقات الهجرة غير الشرعية و / أو الاتجار بالبشر.
- التشجيع على التنفيذ العملي للتعاون قبيل الحدود والتدابير الأخرى وتعزيز الضوابط على الحدود الخارجية للاتحاد في إطار القواعد والمعايير المتفق عليها عموماً.

2. قبول المهاجرين الاقتصاديين

وكرر على النقص المتزايد في اليد العاملة يقوم عدد من الدول الأعضاء حالياً بتجنيد المهاجرين الاقتصاديين، بما في ذلك العمال ذوي المهارات العالية على سبيل المثال الباحثون والأخصائيون الأكاديميون، وفي سياق شيخوخة السكان وتراجعهم ترى اللجنة أن من الضروري استعراض استخدام

¹ Idem.

² Idem.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

الفنوت القانونية لقبول مواطني البلدان الثالثة لتلبية احتياجات سوق العمل، مع إدراكهم لما قد يترتب على ذلك من آثار سلبية على البلدان الأصل "هجرة الأدمغة"، ولهذه الأسباب فإنها مقتنعة بأن قبول المهاجرين لأغراض اقتصادية ينبغي أن يتم قدر الإمكان بالاشتراك مع بلدان المنشأ، وفي إطار إستراتيجية العمالة الأوروبية فهي تستند إلى الإجراءات المنصوص عليها في التشريع المقترح للجماعة بشأن قبول رعايا البلدان الثالثة لغرض العمل¹.

وعلى الرغم من أن هذا التشريع يحدد الإجراءات والشروط التي ينبغي بموجبها قبول رعايا البلدان الثالثة في سوق العمل، فإنه لا يتضمن أهدافا كمية أو حصصا، ولا تزال الدول الأعضاء مسؤولة عن اختيار المهاجرين الاقتصاديين وتقرير عدد المطلوبين لتلبية الاحتياجات الوطنية، وينطوي هذا على أن تقع مسؤولية التعامل مع جوانب الهجرة في سوق العمل على عاتق الهيئات المسؤولة عن تنفيذ إستراتيجية العمالة الأوروبية على مستوى كل من الدول الأعضاء والمجتمع المحلي، وبالإضافة إلى ذلك ترى اللجنة أن سياسة القبول الأكثر انفتاحا ينبغي أن تصاحبها تدابير إضافية للقضاء على العمل غير المعلن الذي يشجع في حد ذاته الهجرة غير القانونية والتهريب والاتجار².

المبدأ التوجيهي 4: وضع سياسة وإجراءات متسقة وشفافة لفتح سوق العمل لمواطني البلدان الثالثة في إطار إستراتيجية العمالة الأوروبية، وسيتعين على الدول الأعضاء أن تكفل ما يلي:

- إن الإجراءات المعمول بها لتنفيذ إستراتيجية العمالة الأوروبية مناسبة للتعامل مع المساهمة التي يمكن أن يقدمها المهاجرون إلى سوق العمل، وينبغي البت في التغييرات التي قد تلزم لتحقيق ذلك بالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين والسلطات الوطنية والإقليمية والمحلية، والمنظمات غير الحكومية، ورابطات المهاجرين والمنظمات الأخرى ذات الصلة، وفي هذا الصدد فإن القدرات والموارد المتاحة لاستقبال ودمج الوافدين الجدد وحالة رعايا البلدان الثالثة المقيمين بالفعل في الدولة العضو المعنية على سبيل المثال الأشخاص المقبولين في إطار لم شمل الأسر، والأشخاص الذين يمنحون أشكالا مؤقتة من الحماية وما إلى ذلك.
- وضع أو اعتماد تشريعات وطنية تنص على إجراءات واضحة وشفافة لاختيار الطلبات من رعايا البلدان الثالثة للدخول إلى سوق العمل في إطار مختلف الفئات المحددة.

¹ European communities, "Conditions of entry and residence of third country nationals for the purpose of paid employment and self employed economic activities", official Journal of The European communities, COM386 final, 2001.

² EC, "open method of coordination for the community immigration policy", op.cit, P10

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

➤ تتخذ تدابير لضمان الإمتثال للالتزام بالإخطار إلى اللجنة على نحو ما تقتضيه المادة 30 من مشروع التوجيه المتعلق بتوظيف رعايا البلدان الثالثة¹.

✓ التعاون الأوروبي مع البلدان الثالثة في مجال إدارة شؤون المهاجرين

في عام 2005 تبنى المجلس الأوروبي بهدف إضفاء الطابع الأوروبي على إدارة الهجرة نهجا عالميا للهجرة حيث تتركز أولويات العمل في البحر المتوسط وأفريقيا وتماشيا مع اتفاق كوتونو Cotonou، فإن هذا النهج ذو شقين يهدف الجزء الأول إلى الحد من تدفقات الهجرة غير القانونية والسيطرة عليها في الأجلين القصير والمتوسط من خلال تنفيذ تدابير مراقبة الحدود والمغادرة وعلى المدى الطويل بخلق تنمية مشتركة للحد من أسباب الهجرة، وينص المكون الثاني على تعزيز ما يسمى بهجرة المهرة من خلال تسهيل إقامة المهاجرين القانونيين مثل منح تأشيرات للدراسات العليا، فالنهج الأوروبي إزاء الهجرة يشبه إلى حد كبير النهج الذي أبرم بين الاتحاد الأوروبي ودول أفريقيا والكاريبى والمحيط الهادي بموجب اتفاق كوتونو، وهذا يشير إلى أن هذا الأخير أكثر تمثيلا لأولويات الهجرة في الاتحاد الأوروبي بدلا من موقف يشترك فيه كل من الطرفين في الاتفاقية².

ويركز الحوار بين أفريقيا والاتحاد الأوروبي أكثر فأكثر على قضايا الهجرة والتنمية وتفعيلها من خلال المؤتمرات الوزارية الأورو-إفريقية في الرباط وطرابلس حول "الهجرة والتنمية" في عام 2006، وقد أكد بيان طرابلس على التعاون في المجالات "الهجرة والتنمية، إدارة الهجرة، السلام والأمن، الموارد البشرية وهجرة الأدمغة، احترام حقوق الإنسان ورفاه الأفراد، تبادل الممارسات الجيدة، فرص الهجرة النظامية، الهجرة غير القانونية، حماية اللاجئين"³.

وينبغي أن تكون الإدارة المشتركة لتدفقات الهجرة وتسيير شؤون المهاجرين أولوية في العلاقات بين الاتحاد الأوروبي والبلدان الثالثة على أساس مبدأ المسؤولية المشتركة الذي يشمل بلدان المنشأ والعبور والمقصد، وينبغي عدم وقف التدفقات وإعاقة إدارتها وترشيدها لأن هذا الأمر مفيد على نحو متبادل، ويجب أن تضع اتفاقات إعادة القبول إجراء عودة مشتركة مرضية لكلا الجانبين بالنظر في خطط التعاون الإقليمي في مجال العدل والشؤون الداخلية، ومقترحات MEDA و TACIS، لأنها قد تساعد على تعزيز الحوار السياسي بشأن الهجرة بين المرسلين والمستقبلين، ويجب معالجة التدفقات المالية الناتجة عن التحويلات المالية ضمن إطار الإدارة المشتركة⁴.

¹ EC, Ibid, PP10.11

² Mylène Coderre-Proulx, op.cit, P14.

³ Ibid, PP14.15

⁴ Gemma Aubarell, Xavier Aragall, op.cit, P11

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

وفي هذا قدمت اللجنة الأوروبية إلى المجلس والبرلمان في عام 2003 إطارا جديدا للعلاقات (مع الجيران الشرقيين والجنوبيين والمناطق القريبة من أوربا مثل البحر الأبيض المتوسط) من خلال إنشاء الاتحاد الأوروبي لآليات تسهيل تدفق الرعايا من بلدان ثالثة في المناطق الحدودية، ولا سيما أولئك الذين يشاركون في برامج الاتحاد الأوروبي وذلك بتتقيح سياسات التأشيرات للسماح بقدر أكبر من التنقل للأشخاص الذين يعيشون في الاتحاد الأوروبي وفي البلدان الشريكة، ويشير التقرير أيضا إلى أنه ينبغي اتخاذ تدابير لتعزيز إدماج المقيمين من بلدان ثالثة مع التركيز بوجه خاص على أشخاص من بلدان مجاورة يقيمون بصورة قانونية في الاتحاد الأوروبي، ثالثا يشير التقرير إلى أهمية التعاون لمكافحة الهجرة غير الشرعية وآليات الإعادة إلى الوطن من خلال اتفاقيات إعادة الدخول مع بلدان مثل المغرب والجزائر وروسيا وأوكرانيا وبيلاروسيا¹.

إن التطورات الراهنة في مجال الهجرة وإدارتها هي جزء من "عملية عالمية للتحويل الاقتصادي والثقافي والسياسي" وهي العولمة وتؤثر هذه الأخيرة في تشكيل تكتلات إقليمية وتقويض قدرة الدولة على إدارة الهجرة وشؤون المهاجرين من جانب واحد، هذا الاتجاه نحو الأقلمة سيخلق ويعزز توطيد شبكات الهجرة الإقليمية الموجبة وتلاقي المصالح الاقتصادية والأمنية في إدارة الهجرة بين البلدان الصناعية، وفي حالة العمليات بين أوروبا الغربية في إطار الاتحاد الأوروبي والبلدان الإفريقية كان للتعاون بشأن إدارة الهجرة والمهاجرين في الكثير من الأحيان جانبان: التعاون التقني في مراقبة الهجرة وتقييدها، وتعزيز وتيسير تنقل فئات معينة من المهاجرين، بالإضافة إلى ذلك ينظر إلى إدارة الهجرة الإقليمية هذه على أنها سلسلة من الآليات تفرض بموجبها إعادة الهيكلة الاقتصادية وأشكال الحكم الخاصة على البلدان الأصلية للمهاجرين²، فالنهج المتبع من طرف الاتحاد الأوروبي يقوم على الشراكة بين بلدان المنشأ والعبور والمقصد، بحيث يركز على ثلاثة جوانب: إدارة الهجرة القانونية ومكافحة الهجرة غير المشروعة، وأخيرا تعزيز الصلة بين الهجرة والتنمية، وهو يعكس التفاعل بين المنطقتين التي تقوم عليها سياسة الهجرة الخارجية الأوروبية.

ويؤيد الاتحاد الأوروبي نهج الشراكة في علاقاته مع البلدان الثالثة التي تغطي الأبعاد السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويشمل وضع النهج الشامل لقضايا الهجرة الذي طرحه المجلس الأوروبي في تامبيري وهو إدراج قضايا حقوق الإنسان والتنمية في البلدان والمناطق الأصلية والعبور، وبغية تعزيز التعاون مع البلدان الثالثة فيما يتعلق بتدفقات الهجرة في إطار حوار منظم ومتناسك، أوصى المجلس الأوروبي بوضع نهج للشراكة على الصعيد الوطني والأوروبي، ويجب على الجانبين في المرحلة

¹ Idem.

² Lama Kabbanji, "Vers une reconfiguration de l'agenda politique migratoire en Afrique de l'Ouest", *Études internationales*, Volume 42, N°1, 2011, PP48.49.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

الأولى أن يحدد المجالات الرئيسية التي ينبغي أن يركز عليها هذا الحوار وأنجع السبل لتطويره في إطار اتفاقات ومنتديات الشراكة القائمة والمستقبلية لضمان إتباع نهج شامل إزاء قضايا الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين¹.

المبدأ التوجيهي 5: إدماج قضايا الهجرة في العلاقات مع البلدان الثالثة ولا سيما مع بلدان المنشأ، وذلك عن طريق جملة من أمور منها:

- مراعاة البعد المتعلق بالهجرة في البلد الثالث المعني عند تخطيط وتنفيذ برامج التنمية والتعاون خاصة فيما يتعلق بالتعليم والتدريب وضمان تكافؤ الفرص بين المرأة والرجل.
- دعم التدابير الرامية إلى تعظيم الأثر الإيجابي للهجرة كعامل للتنمية في بلد المنشأ (مثل تأثير التحويلات المالية من المواطنين المقيمين في الخارج) مع التقليل إلى أدنى حد من الآثار السلبية (ولا سيما هجرة الأدمغة).
- البحث عن سبل لدعم أنماط التنقل بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي والبلدان الثالثة من أجل تشجيع المهاجرين على الحفاظ على صلاتهم مع بلدانهم الأصلية وتطويرها ومن بين المجالات التي يمكن دراستها ما يلي²:
 - أ. مراجعة التشريعات التي تقيد إمكانية انتقال المهاجرين بحرية بين بلد إقامتهم وبلدهم الأصلي.
 - ب. تشجيع المهاجرين على الاهتمام بالمشاريع التنموية ومشاريع الأعمال والتدريب في بلدانهم الأصلية.
 - ت. الدعم المالي وغيره، بما في ذلك توفير رأس المال الاستثماري لمساعدة المهاجرين العائدين على إعادة توطينهم في بلدانهم الأصلية.
- دعم التدابير الرامية إلى تثبيط هجرة مواطني البلدان الثالثة الذين لم يسمح لهم بالدخول إلى الاتحاد الأوروبي، ولا سيما في إطار الذي يشمل وضع سياسات للهجرة القانونية من البلد المعني.
- دعم جهود البلدان الثالثة لإدارة تدفقات الهجرة وتطوير التشريعات والهيكل بما يتماشى مع المعايير الدولية.
- دعم التدابير الرامية إلى إعادة إدماج ضحايا التهريب و / أو الاتجار في بلدانهم الأصلية اجتماعيا واقتصاديا³.

¹ EC, "open method of coordination for the community immigration policy", op.cit, P11.

² Idem.

³ EC, Ibid, PP11.12

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

وعلى أساس المادة 238 EC وقعت الجماعة الأوروبية سلسلة من اتفاقات الشراكة مع بلدان ثالثة تنص على مجموعة من الحقوق لمواطني البلدان الثالثة، ومن الواضح أنه كانت هناك محاولات في إدارة سياسة الهجرة وشؤون المهاجرين منذ السبعينات القرن الماضي مع عدم وجود أي خطوات تشريعية ملموسة، ويؤيد هذا الاستنتاج النظرة العامة في مجموعة من الصكوك غير الملزمة قانونا مثل استنتاجات المجلس الأوروبي، وقرارات المجلس، والمقترحات التشريعية، فضلا عن وجود تعاون حكومي دولي بشأن القضايا ذات الصلة¹.

أولا وقبل كل شيء اتخذ رؤساء الدول أنفسهم سلسلة من المبادرات التي تنطرق إلى جوانب إدارة شؤون المهاجرين من خلال المؤتمر المنعقد في باريس عام 1972، أعربوا عن الأهمية التي يعلقونها على العمل القوي في الميدان الاجتماعي، ودعوا مؤسسات الجماعة إلى اعتماد برنامج عمل، وفي عام 1974 شرع المجلس الأوروبي في إنشاء فرقة عمل معنية بتوحيد جوازات السفر وإدخال جواز سفر مشترك، وهو قرار ينظر إليه على أنه يتوخى مواءمة القانون الذي يؤثر على الأجانب مرحلة تلو الأخرى، وثانيا كانت اللجنة والتي أصدرت بالفعل في عام 1974 وفي عام 1976 اقتراحين بشأن التوجيهات المتعلقة ببعض الجوانب المحددة لإدارة الهجرة، وكان أولها يتعلق بإدراج أطفال الرعايا من غير مواطني الجماعة في توجيهه بشأن تعليم أطفال العمال المهاجرين².

إن سياسة قبول مهاجري البلدان الثالثة من خلال المناقشات التي ركزت في البداية على أربعة مقترحات قدمتها اللجنة، وكلها تنبع من اتفاقية عام 1997 لقواعد القبول التي كانت مقسمة أساسا إلى أربع محاور وأعيد اقتراحها كأربعة مقترحات للتوجيهات، وكان الاقتراح الأول يتعلق بالحق في جمع شمل الأسرة وقدم في أواخر عام 1999، والثاني بعد عام ونصف تقريبا فيما يتعلق بالحقوق طويلة الأجل، وبعد بضعة أشهر قدمت اللجنة اقتراحا آخر يتعلق بالقبول في أنشطة العمل المأجور وأنشطة العاملين لحسابهم الخاص، وقدم الاقتراح الأخير في أواخر عام 2002 ويتعلق بالقبول لأغراض الدراسات أو التدريب المهني أو الخدمة التطوعية، وفي مارس 2004 قدمت اللجنة أيضا مقترحات تتعلق بالسجلات ذات الصلة لقبول الباحثين وتنقلهم والتي تعتبر مكملة لتوجيهات الطالب³.

وفي عام 2005 أعادت اللجنة إطلاق النقاش حول الحاجة إلى قواعد مشتركة بشأن قبول رعايا البلدان الثالثة من أجل التوظيف في إطار البطاقة الخضراء التي اعتمدها الاتحاد الأوروبي لإدارة الهجرة الاقتصادية، وأدت هذه المشاورة إلى اعتماد في ديسمبر 2005 (خطة الهجرة القانونية لعام 2005) التي

¹ Georgia Papagianni, op.cit , P105.

² Ibid, P106.

³ Georgia Papagianni, Ibid, P157.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

تحدد خريطة الطريق للفترة المتبقية من برنامج لاهاي (2006 - 2009)، وهو ما يتماشى مع إستراتيجية لشبونة التي أطلقت خلال المجلس الأوروبي بلشبونة في مارس 2000 وتعتبر الهجرة العمالية جزءاً من مجموعة شاملة من تدابير إستراتيجية تهدف إلى زيادة القدرة التنافسية لاقتصاد الاتحاد الأوروبي، وتقدم الخطة عدة تدابير "من أجل متابعة التنمية المتسقة لسياسة الهجرة القانونية للاتحاد الأوروبي"، وتحدد جدولاً زمنياً للإجراءات التي تتوخاها اللجنة، وهناك توجيه عام للإطار يضمن إطاراً مشتركاً لحقوق جميع رعايا البلدان الثالثة في العمالة القانونية داخل الاتحاد الأوروبي، فضلاً عن أربعة توجيهات محددة بشأن شروط دخول وإقامة العمال ذوي المهارات العالية والعمال الموسمين¹.

لقد تعامل الاتحاد الأوروبي مع قضية الهجرة الأفريقية إلى أوروبا على الصعيد الدولي في إطارين منفصلين: الأول لشمال إفريقيا من خلال (الشراكة الأوروبية المتوسطية، وبالنسبة إلى غرب البحر الأبيض المتوسط من خلال ما يسمى حوار 5+5)، وآخر منفصل عن أفريقيا جنوب الصحراء (بموجب اتفاقية كوتونو التي تنظم التعاون الإنمائي للاتحاد الأوروبي مع دول أفريقيا والكاريببي والمحيط الهادئ حتى فبراير 2020) كل من هذه المنتديات لها آلياتها المؤسسية والإدارية المحددة والأدوات المالية الخاصة بها في إدارة الهجرة وشؤون المهاجرين².

إن أهمية ظاهرة الهجرة الدولية لكل من الاتحاد الأوروبي وشركائه تجعل من المهم للغاية بالنسبة للجنة الاستمرار في دمج المسائل المتعلقة بإدارة شؤون المهاجرين في تعاونها مع بلدان ثالثة، وفي هذا الإطار نفذت اللجنة منذ عام 2007 برنامجاً موضوعياً بعنوان "التعاون مع دول ثالثة في مجال الهجرة واللجوء"، وذلك بغرض مساعدة البلدان الثالثة في جهودها بشأن مسائل الهجرة واللجوء، ويستند تنفيذ هذا البرنامج على اللائحة التنظيمية EC N° 1905/2006 التي تنشئ أداة تمويل للتعاون الإنمائي، وذلك للفترة الممتدة من 2011-2013³، فالهدف العام للبرنامج المواضيعي هو دعم البلدان الثالثة في ضمان إدارة أفضل لتدفقات الهجرة بجميع أبعادها، ويغطي البرنامج جميع الجوانب المواضيعية الأساسية لظاهرة الهجرة (الهجرة والتنمية، هجرة اليد العاملة، والهجرة غير القانونية، والاتجار بالبشر، حقوق المهاجرين، اللجوء والحماية الدولية)، يسعى هذا البرنامج كذلك إلى تعزيز بناء القدرات وتشجيع مبادرات التعاون في مجالي الهجرة واللجوء، فيما يتعلق بالنهج الجغرافي للبرنامج فيعطي أولوية واضحة لمنطقة (جنوب البحر

¹ Christine Adam and Alexandre Devillard, op.cit, P21.

² Ferruccio Pastore, "Europe, Migration and Development: Critical remarks on an emerging policy field", *Development*, Volume 50, Issue 4, 2007, PP59.60

³ European Commission, Thematic Programme "Cooperation with Third Countries in the areas of Migration and Asylum" 2011-2013 Multi-Annual Strategy Paper, annex, 2007, P01

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

الأبيض المتوسط وأفريقيا وشرق أوروبا، وجنوب شرق آسيا والمحيط الهادئ، وأمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي)¹.

✓ إدماج رعايا البلدان الثالثة كأسلوب لإدارة شؤون المهاجرين.

شدد المجلس الأوروبي في تامبيري على أهمية إدماج رعايا البلدان الثالثة في المجتمع، وبالنظر إلى الطبيعة المتعددة الأبعاد لسياسات التكامل ومدى مشاركة قطاعات مختلفة من المجتمع في تنفيذها، فإن ذلك يشكل تحديا كبيرا للقادة السياسيين والمجتمع المدني على السواء، ويمكن القول إن نجاح سياسة الهجرة المجتمعية سيعتمد على مدى إدماج المهاجرين في البلد المضيف لهم، إن الفشل في إقامة مجتمع شامل ومتسامح يتيح للأقليات الإثنية المختلفة العيش في إنسجام مع السكان المحليين الذين يشكلون جزءا منها يؤدي إلى التمييز والاستبعاد الاجتماعي وظهور العنصرية وكرهية الأجانب²، وتقع مسؤولية وضع استراتيجيات التكامل الملائمة على عاتق الدول الأعضاء التي تضطلع للسلطات الفاعلة الأخرى على الصعيد المحلي والبلديات بدور هام جدا، كما تطورت نسبة غير المواطنين في عدد السكان في الدول الأعضاء ومع التوقعات في زيادة عدد المهاجرين، فإن الجهود المنسقة والمستمرة هي أكثر من أي وقت مضى لضمان الاندماج الاجتماعي للمهاجرين، وسيتعين عليها أن تكمل الإجراءات الوطنية في إطار المبادئ التوجيهية للتوظيف وأن تكون متفقة مع الأهداف التي أقرها مجلس نيس Nice الأوروبي فيما يتعلق بالإدماج الاجتماعي، ومن ثم سيلزم إتخاذ تدابير مناسبة لتلبية احتياجات الأقليات الإثنية والعمال المهاجرين فيما يتعلق بإدماجهم في سوق العمل، وستحدد الأهداف الوطنية عند الاقتضاء لهذا الغرض³ (المبدأ التوجيهي 7 المتعلق بالتوظيف).

المبدأ التوجيهي 6: ضمان وضع سياسات التكامل لمواطني البلدان الثالثة المقيمين بصورة قانونية في أراضي الدول الأعضاء، ولا سيما عن طريق:

- تحديد الأولويات والموارد اللازمة لوضع سياسة شاملة لضمان إدماج المهاجرين في المجتمع.
- وضع إطار لضمان مشاركة الجهات الفاعلة المحلية والإقليمية والشركاء الاجتماعيين والمجتمع المدني والمهاجرين أنفسهم في وضع وتنفيذ الإستراتيجية الوطنية.
- تعزيز إدماج المهاجرين من خلال حملات الإعلام والتوعية بالتعاون مع جميع المعنيين.
- وضع تدابير محددة ترمي إلى تحقيق التكامل الاجتماعي والاقتصادي للمرأة والمهاجرين من الجيل الثاني

¹ Ibid, PP01.02.

² EC, "open method of coordination for the community immigration policy", op.cit, P12

³ Idem.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

- وضع برامج استيطانية للمهاجرين الجدد وأسرهم بما في ذلك توفير التدريب اللغوي المناسب والمعلومات عن الخصائص الثقافية والسياسية والاجتماعية للبلد المعني، بما في ذلك طبيعة المواطنة والقيم الأوروبية الأساسية.
- وضع تدابير لتوفير الدعم الاجتماعي والصحي والاقتصادي لضحايا التهريب و / أو الاتجار أثناء إقامتهم في أراضي الاتحاد الأوروبي.
- استكشاف مدى صحة مفهوم المواطنة المدنية عن طريق تحديد الحقوق والمسؤوليات التي تكفل المعاملة العادلة لمواطني البلدان الثالثة المقيمين بصورة قانونية في الدولة العضو المعنية¹.

إن معاهدة نيس جاءت في إطار تطوير سياسة مشتركة بشأن إدارة شؤون المهاجرين واللاجئين على حد سواء، وقد اعتمدت معاهدة نيس بعد انعقاد مجلس نيس الأوروبي في ديسمبر 2000 ووقعت في 26 فبراير 2001، ودخلت المعاهدة حيز النفاذ في 1 فبراير 2003، وكان الغرض الرئيسي من تعديل المعاهدة هو تكييف مؤسسات الاتحاد مع التوسع الذي عرفه الاتحاد، ولم تدخل المعاهدة تغييرات جذرية في مجال الهجرة واللجوء، ولكن هناك نقاط ينبغي النظر فيها كما أن عملية التصديق التي ثبت أنها مشكلة في بعض الدول الأعضاء أثارت "فترة التفكير" بشأن مستقبل أوروبا، وكمثال على ذلك هناك مطلب جديد يتمثل بأنه ينبغي في مجال السياسة الخارجية والأمنية المشتركة أن يكون هناك إتساق بين سياسة الاتحاد وإجراءاته الخارجية، كما توسع المعاهدة نطاق المسائل التي يمكن البت فيها بأغلبية مؤهلة بدلا من التصويت بالإجماع²، وتعني هذه التغييرات تيسير عملية صنع القرار في مجال اللجوء والهجرة وزيادة المرونة في مجال السياسة العامة. وبما أن المعاهدة تهدف إلى تعديل عملية صنع القرار في هيئات الاتحاد وتعديل مؤسسات الاتحاد الأوروبي، فإنها لم تقدم أي تدابير أو أهداف جديدة في مجال الهجرة واللجوء، ومع ذلك فإن التعديلات المدخلة على المعاهدة وتوسع الاتحاد الأوروبي قد غيرت إلى حد كبير بيئة السياسة العامة والظروف التي ينبغي أن تنفذ فيها، وأدى ذلك إلى موجة جديدة من تطوير سياسات اللجوء والهجرة أسفرت عن ما يسمى³ مقياس الجيل الثاني.

¹ EC, Ibid, PP12.13

² Diia Gvazava, op.cit, P45

- يضم الحوار دول ACP: بنين ، بوركينا فاسو ، الرأس الأخضر ، ساحل العاج ، غامبيا ، غانا ، غينيا ، غينيا بيساو ، ليبيريا ، مالي ، موريتانيا ، النيجر ، نيجيريا ، السنغال ، سيراليون ، توغو ، بروندي ، كينيا ، رواندا وتنزانيا وأوغندا وجزر القمر وجيبوتي وإريتريا وإثيوبيا ومدغشقر وموريشيوس وملابوي وسيشيل والصومال وزامبيا وزيمبابوي والكاميرون وجمهورية أفريقيا الوسطى وتشاد والكونغو وجمهورية الكونغو الديمقراطية وغينيا الاستوائية وغابون وساو تومي و برينسيبي ، أنغولا ، بوتسوانا ، ليسوتو ، موزامبيق ، ناميبيا ، جنوب أفريقيا ، سوازيلند ، أنتيغوا ، جزر البهاما ، بربادوس ، بليز ، دومينيكا ، جمهورية الدومينيكان ، غرينادا ، غيانا ، هايتي ، جامايكا ، سانت كيتس ونيفيس ، سانت لوسيا ، سانت فنسنت غرينادين ، سورينام ، ترينيداد وتوباغو ، جزر كوك ، تيمور - ليشتي ، فيجي ، كيريباتي ، جزر مارشال ، ولايات ميكرونيزيا

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

وتظهر الخطوات التي توفرها معاهدة نيس وحقيقة أنها بدأت مرحلة جديدة من وضع السياسات مرة أخرى هو الترابط بين التطورات السياسية داخل الاتحاد وحتى لو كانت المعاهدة لا تعالج سياسة الهجرة على هذا النحو (فقط من حيث إجراءات صنع القرار)، فإن التغييرات التي أدخلتها في مجالات أخرى تبين أن الاتحاد هو نظام شامل للسياسات في مجال واحد يمكن أن تؤدي إلى تعديل جميع المجالات الأخرى¹، كما أن التوسع في أعضاء الاتحاد الأوروبي من شأنه أن يؤثر على صنع السياسة حيث أن قبول الدول الأعضاء الجديدة يعيد تشكيل الحدود الخارجية إلى حد كبير ويحتمل أن يغير لهجاتها العامة، كما طالبت المعاهدة أيضا بالبحث عن مواقف مشتركة بشأن مسائل الهجرة واللجوء مع أعضاء جدد يعيدون السياسة إلى مرحلتها الأولية في بعض المناطق.

ولتكريس إدارة جيدة وفعالة لشؤون المهاجرين داخل الاتحاد الأوروبي فقد تبني هذا الأخير مع دول غير الاتحاد الأوروبي سياسة الحوار والتعاون في كل الاتجاهات، وهذا ينبع من إستراتيجية التنسيق المفتوح عبر كافة المناطق الجغرافية والتي تعتبر أهم مبادئ السياسة الخارجية للاتحاد الأوروبي في مجال الهجرة والتي يمكن إيجازها في النقاط التالية:

✓ حوار الهجرة بين الاتحاد الأوروبي ودول أفريقيا والكاربي والمحيط الهادئ

تم إطلاق هذا الحوار في عام 2010 وهو قائم على المادة 13 من اتفاقية كوتونو، تنص المادة 13 على أن "تكون الهجرة موضوعاً للحوار المتعمق في إطار شراكة ACP-EU، وهي تدرج عدة مبادئ بما في ذلك المعاملة العادلة لمواطني البلدان الثالثة، والمعاملة غير التمييزية للعمال، وتحسين ظروف المعيشة والعمل، والتعاون في العودة وإعادة القبول، يركز حوار الهجرة بين دول أفريقيا والكاربي والمحيط الهادئ بشكل خاص على التحويلات المالية والتأثيرات².

✓ حوار إفريقيا-الاتحاد الأوروبي حول الهجرة والتنقل

تم إنشاء الحوار الإفريقي-الأوروبي حول الهجرة والتنقل في إطار التعاون حول التنقل والهجرة والتوظيف، الشراكة بين إفريقيا والاتحاد الأوروبي في عام 2014 اعتمدت خطة عمل تحدد أولويات هذا

الموحدة ، ناورو ، نيوي ، بالاو ، بابوا غينيا الجديدة ، ساموا ، جزر سليمان ، تونغا ، توفالو وفانواتو. كوبا ليست من الدول الموقعة على اتفاقية كوتونو. انسحبت السودان في عام 2009 وقد طلب جنوب السودان الانضمام الذي وافق عليه مجلس وزراء.

³ Diia Gvazava, Ibid, PP45.46.

¹ Idem.

²Sergio Carrera Centre for European Policy Studies, Raluca Radescu Centre for European Policy Studies and Natasja Reslow Maastricht University, op.cit, P29.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

التعاون بشأن الهجرة للفترة 2014-2017 من خلال منع الهجرة غير النظامية وتعزيز مساهمة التحويلات في التنمية، تعزيز المشاركة في الشتات، تعزيز الحراك المنظم بشكل جيد بين أفريقيا والاتحاد الأوروبي، واعتماد صكوك قانونية دولية بشأن الحماية الدولية وتنفيذها بالكامل¹.

✓ فريق الشراكة للهجرة واللجوء شرق أوروبا

الشراكة الشرقية هي إطار الاتحاد الأوروبي للتعاون مع أرمينيا وأذربيجان وبيلاروسيا وجورجيا ومولدوفا وأوكرانيا، أنشئ الفريق المعني بالهجرة واللجوء في عام 2011 وهو منتدى للحوار بشأن الهجرة داخل الشراكة الشرقية في إطار لجنة الهجرة واللجوء، تم تنظيم اجتماعات حول مواضيع مختلفة بما في ذلك الهجرة الدائرية والتكامل الهدف من ذلك هو تعزيز أنظمة الهجرة واللجوء للشركاء الشرقيين.

✓ الحوار المنظم والشامل حول الهجرة بين دول أمريكا اللاتينية ومنطقة البحر الكاريبي والاتحاد الأوروبي

تم إطلاق الحوار في عام 2009 تشكل الهجرة أحد المجالات الرئيسية التي تم تحديدها للتعاون، وقد تم تسليط الضوء على الأهداف المراد تحقيقها في خطة العمل للفترة 2013-2015 من حيث تبادل المعلومات حول تدفقات الهجرة، تعزيز الاحترام الكامل لحقوق الإنسان، والتعاون في مجال التعليم والصحة للمهاجرين، وكذا التحويلات المالية².

✓ الحوار الرفيع المستوى بين الاتحاد الأوروبي والهند حول الهجرة والتنقل

بدأ الحوار الرفيع المستوى بين الاتحاد الأوروبي والهند بشأن الهجرة والتنقل في عام 2006، وفي اجتماع 2012 تضمنت المواضيع التي تمت مناقشتها مطابقة المهارات، تنقل الطلاب والباحثين والعلماء، التعاون في الهجرة القانونية ومنع الهجرة غير النظامية.

¹ Idem.

- البلدان الأفريقية التي تشارك في حوار الهجرة والتنقل هي: الجزائر وأنغولا وبنن وبوتسوانا وبوركينا فاسو وبوروندي والرأس الأخضر والكاميرون وتشاد وجزر القمر والكونغو وساحل العاج وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجيبوتي ومصر وغينيا الاستوائية وإريتريا وإثيوبيا. ، غابون ، غامبيا ، غانا ، غينيا ، غينيا بيساو ، كينيا ، ليسوتو ، ليبيريا ، ليبيا ، مدغشقر ، مالاي ، مالي ، موريتانيا ، موريشيوس ، موزمبيق ، ناميبيا ، النيجر ، نيجيريا ، رواندا ، سان تومي وبرينسيبي ، السنغال ، سيشيل ، سيراليون ، الصومال ، جنوب أفريقيا ، جنوب السودان ، السودان ، سوازيلاند ، تنزانيا ، توغو ، تونس ، أوغندا ، زامبيا وزيمبابوي.

² Sergio Carrera Centre for European Policy Studies, Ibid, PP29.30.

- ومن البلدان التي يشملها الحوار بين الاتحاد الأوروبي ودول أمريكا اللاتينية وبحر الكاريبي هي أنتيغوا وبربودا، الأرجنتين، الباهاما، بربادوس. بليز، بوليفيا، البرازيل، شيلي، كولومبيا، كوستا ريكا، كوبا، جمهورية الدومنيكان، إكوادور، السلفادور، غرينادا، غواتيمالا، غيانا، هايتي، هندوراس، جامايكا، المكسيك. نيكاراغوا، بنما، باراغواي، بيرو، القديسة لوسيا، سانت كيتس ونيفيس، سانت فنسنت وجزر غرينادين، سورينام، ترينداد وتوباغو، أوروغواي.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

✓ برنامج التعاون بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة حول قضايا الهجرة واللجئين

في عام 2010 تم إطلاق برنامج التعاون بين الاتحاد الأوروبي والولايات المتحدة حول قضايا الهجرة واللجئين ومن بين الموضوعات التي تمت مناقشتها تطوير بناء القدرات لإدارة الهجرة في بلدان ثالثة، والمساهمة في تنمية البلدان الأصلية للمهاجرين.

✓ حوار الهجرة بين الاتحاد الأوروبي وروسيا

أنشئ حوار الهجرة بين الاتحاد الأوروبي وروسيا في عام 2011، وعقدت اجتماعات الحماية الدولية في عام 2012 بشأن الهجرة غير المشروعة والهجرة والتنمية، وفي عام 2013 بشأن الهجرة القانونية، بالنسبة للحكومة الروسية المشاركين في الحوار شملت الدائرة الاتحادية للهجرة ووزارة الشؤون الخارجية، ووزارة العمل¹.

✓ الحوار بين الاتحاد الأوروبي والصين حول الهجرة والتنقل

عقد الاجتماع الأول للحوار بين الاتحاد الأوروبي والصين حول الهجرة والتنقل في بروكسل في عام 2013 وتعزيز التعاون خلال الفترة من 2015 إلى 2018 بواسطة مكتب الاتصال التابع للمنظمة الدولية للهجرة في الصين².

✓ اعتماد الاتحاد الأوروبي المقاربة التنموية كأسلوب لإدارة شؤون المهاجرين

إن اعتماد النهج التنموي كإستراتيجية لإدارة تدفقات المهاجرين إنما يهدف إلى التأثير على قرارات المهاجرين المحتملين في التحرك ووجهاتهم، وهو أسلوب وقائي في طبيعته يهدف إلى القضاء على الأسباب الجذرية للهجرة، ولا سيما في البلدان التي تشهد معدلات هجرة مرتفعة وينصب تركيزها الأساسي على تحسين قضايا العمالة، وتطوير الحوكمة والتغيرات الديمغرافية للحد من الهجرة الاقتصادية، وإحترام الديمقراطية وحقوق الإنسان للحد من عدد طالبي اللجوء واللجئين، وتعتبر هذه التدابير مقاربات وقائية استباقية قائمة على التنمية وذلك من خلال اعتماد مجموعة مختلفة نوعا ما من الأدوات³، بما في ذلك المساعدة في مجال التنمية والتجارة والاستثمار الأجنبي.

ويمكننا القول أنه خلافا لنهج التحكم عن بعد فإن التوجه الأساسي ليس تقييد حركة الأفراد بل تشجيعه، ويكمن الأساس المنطقي لهذا النهج في الحد من عوامل الدفع التي تجبر الأفراد على الهجرة،

¹ Ibid, PP30.31

² Idem.

³ Ayselin Gözde Yıldız, op.cit, P14.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

بحيث تشمل عناصر منع نشوب الصراعات وحفظ السلام وحماية حقوق الإنسان وسيادة القانون، ودعم التحرير الاقتصادي وتحرير التجارة، ومن الناحية الاقتصادية والاجتماعية يركز على قضايا مثل الإصلاح وخلق فرص العمل، والحد من الفقر، وتحسين الآفاق الاجتماعية - الاقتصادية، وزيادة فرص الحصول على التعليم الجيد، وباختصار ينطوي نهج الأسباب الجذرية على دمج سياسات اللجوء والهجرة مع السياسات الخارجية الأخرى للاتحاد الأوروبي المتعلقة بالتنمية والتجارة وحقوق الإنسان والمساعدة الإنسانية والسياسة الخارجية والأمنية.

فالتعاون في مجال الهجرة والتنمية كأسلوب في تنظيم وإدارة شؤون المهاجرين يتطلب¹:

- ✓ المشاورات بين بلدان المنشأ والمقصد بشأن نهج الهجرة والتنمية ذات المنفعة المتبادلة.
- ✓ النظر في الترابط الوثيق بين الهجرة والتنمية أثناء صياغة سياسات التنمية الوطنية والتكامل الإقليمي بهدف تحقيق النمو الاقتصادي المستدام والتنمية المستدامة.
- ✓ تعزيز ترابط وتنسيق السياسات فيما بين الإدارات الوطنية والدولية، بما في ذلك بين سياسات التنمية وسياسات الهجرة.
- ✓ وضع استراتيجيات الهجرة مع مراعاة احتمالات الحد من الفقر وتحسين ظروف المعيشة والعمل وخلق فرص العمل وتطوير التدريب.
- ✓ تطوير شراكات لتعزيز إمكانات تنمية الهجرة بين الدول وكذلك أصحاب المصلحة المعنيين الآخرين.

إتخذ التعاون عبر الحكومات إتجاه التركيز للسيطرة على التدفقات بدلا من التركيز على دوافع التحرك وتحول النقاش بشأن الهجرة والتنمية إلى نهج يدعو إلى تحريك الهجرة القانونية لأغراض التنمية، وسيؤثر ذلك في نهاية المطاف على تطور البلدان الثالثة المرسل، سواء كان ذلك إيجابيا في تدفقات التحويلات المالية أو سلبا في آثار استنزاف الكفاءات، فإن الجانب الإنمائي ينظر أيضا في مساعدة البلدان الثالثة على بناء قدرتها من أجل إدارة تدفقات الهجرة واللجوء، حيث تشير الركيزة الرابعة حول "تعظيم الأثر الإنمائي للهجرة والتنقل" إلى قضايا الهجرة القانونية، والتحويلات المالية، وإشراك جماعات المغتربين وتحسين حقوق المهاجرين، والهجرة بين الأقاليم وبناء القدرات².

من أجل التعامل مع تعقيدات الهجرة والتنمية في أوروبا، هناك حاجة إلى إتخاذ تدابير مستهدفة من أجل تخفيف الآثار الجانبية السلبية على تطوير نهج سياسة الهجرة التي تركز على الأمن، وهذا يتطلب

¹ International Organization for Migration and the Federal Office for Migration, op.cit, P59.

² International Organization for Migration and the Federal Office for Migration, Ibid, P15

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

على سبيل المثال أنظمة تأثيرات أكثر مرونة، وتشريعات للهجرة أكثر ملائمة للمهاجرين، وقواعد أكثر انفتاحاً بشأن ازدواج الجنسية، بالإضافة إلى ذلك هناك حاجة إلى إرادة سياسية قوية وجهود مكثفة في التواصل لإعطاء القابلية وزيادة نطاق سياسات التطوير والاندماج بالنظر إلى التذبذبات المتوقعة في الرأي العام للدول المستقبلة، حيث تصبح دليلاً على أن "الهجرة لن تقلل استراتيجيات التنمية بالضرورة أو تحتوي على الهجرة غير المرغوب فيها، كما يجب أن تكون الأولوية المركزية هي بناء المؤسسات في بلدان الإرسال والعبور وهذا هو شرط أساسي مسبق لتحويل الوعود المؤكدة لتحقيق "المكاسب المشتركة" إلى واقع ملموس.

وقد اتسمت سياسات الهجرة الأوروبية لأكثر من ثلاثين عاماً بالتوصيات بين التقييد والتوسع، وبين إدراج المهاجرين واستبعادهم، وبين المنظمات الدولية وما فوق القومية، ومنذ التعاون المبكر حول الهجرة حتى اليوم، كانت المبادئ الأساسية لسياسة الهجرة الأوروبية هي تحرير الهجرة داخل الاتحاد من خلال حرية التنقل، والسيطرة على الهجرة من خارج الاتحاد¹.

وفيما يتعلق بشكل التعاون في مجال الهجرة يمكن ملاحظة أن سياسة الهجرة في الاتحاد الأوروبي لا تزال تفضل المنظمات الحكومية الدولية على الرغم من أن الكثير قد تم القيام به لتعميم هذه المسائل، ويمكن تفسير سبب هذا التطور على هذا النحو: شكل التعاون على مستوى الاتحاد الأوروبي بشأن قضايا الهجرة منذ البداية بتفضيلات الدول الأعضاء، وكان الدافع للتعاون هو الهروب من القيود القضائية والبيروقراطية المحلية التي أعاقت تحقيق سياسات الهجرة التقييدية، وذلك لأن نطاق الرقابة السياسية والقضائية أضعف بكثير على مستوى الاتحاد الأوروبي منه على المستوى الوطني، وهذا هو السبب في أن الدول الأعضاء كانت دائماً مترددة في تجاوز سياسات الهجرة عبر الوطنية، لأنها لا تريد أن تكون مقيدة بالإطار المؤسسي على مستوى الاتحاد الأوروبي مرة أخرى².

ومن السمات الهامة لسياسة الهجرة في الاتحاد الأوروبي أنه كان يعتبرها دائماً مسألة أمنية، فإن المهاجرين "الجدد" غالباً ما ينظر إليهم على أنهم "تهديد" للمجتمع و "غير مرغوب فيهم"، وعلاوة على ذلك فإن سياسات الهجرة في الاتحاد الأوروبي لا تخضع إلى حد كبير لأي نظرة عامة قضائية أو مساءلة ديمقراطية على الصعيدين الوطني أو فوق الوطني بسبب التقليل من دور المؤسسات فوق الوطنية³، هناك إجماعاً على أن المزيد من التنمية الاجتماعية والاقتصادية تعني هجرة أقل قسراً وزيادة الهجرة الطوعية، وعلاوة على ذلك فإن المزيد من التنمية يعني هجرة أقل على الرغم من أن هاتين

¹ Aygun Mirzayeva and Ramin Shafagatov, op.cit, P35..

² Aygun Mirzayeva and Ramin Shafagatov, Ibid, P36.

³ Ibid, PP36.37.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

الظاهرتين تتطوران بطريقة موازية ومتكاملة، فعلى المدى القصير تساعد الهجرة على التنمية في بلدان المنشأ من خلال توليد التحويلات النقدية وإدخال تغييرات اجتماعية - ثقافية، غير أن الهجرة والتنمية لها ديناميكيات مختلفة ويهدف التعاون الإنمائي في هذا الإطار إلى تعزيز هذه الصلة لضمان التنمية في بلد المنشأ والمقصد على حد سواء¹.

وعليه تعني التنمية المشتركة التأكيد على الجانب الإنساني للشراكة وهناك صكوك للتنمية المشتركة تربط الهجرة بالتنمية المتوسطة وطويلة الأجل في إطار التكامل الإقليمي، وتستند العلاقة بين التنمية المشتركة والهجرة إلى عاملين هما: المشروعية الإيجابية وهي سمة موحدة للعلاقات الأوروبية المتوسطة وتتكون من المعونة مقابل التغيير الاجتماعي، والتعاون اللامركزي الذي يهدف إلى إشراك الشبكات والهياكل القائمة في مختلف قطاعات المجتمعات المدنية الأوروبية والمتوسطة لتوسيع نطاق التعاون ليتجاوز الدبلوماسية الحكومية الدولية التقليدية².

حاولت اللجنة الأوروبية للمرة الأولى إعادة الهجرة إلى سياقها الأوسع مع التأكيد على الأسباب والآثار الإيجابية والسلبية للهجرة ووضعت العلاقة بين الهجرة والتنمية، وقدمت قائمة بالأدوات التي كان من المفترض أن توازن بين مصالح الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وبلدان منشأ المهاجرين والمهاجرين أنفسهم، أستند إقتراح اللجنة إلى مفهوم "مسارات الهجرة"، وخرج بمجموعة من التدابير التي من شأنها مساعدة الاتحاد وإشراك بلدان المنشأ أستهدف نموذج إدارة الهجرة التابع لها قدرات إدارة الهجرة في البلدان الثالثة وسعى إلى إشراك المهاجرين في تنظيم الهجرة، كما طرحت اللجنة مفاهيم مثل "الهجرة الدائرية" و"شراكة التنقل" وفكرة إشراك المغتربين في التنمية الاجتماعية والاقتصادية لبلدانهم "الأصلية" من خلال التحويلات المالية والاستثمارات الأخرى³.

تمكنت اللجنة الأوروبية من إدخال الجانب الإنمائي في خطاب إدارة الهجرة في الاتحاد الأوروبي، والتخفيف التدريجي والجزئي من الخطاب والأجندة التقييدية الموجهة نحو الأمن والتركيز على التعاون مع دول خارج الاتحاد الأوروبي، هذا التحول في نهج الاتحاد الأوروبي قد نتج جزئياً عن تزايد الربط بين

¹ Gemma Aubarell, Xavier Aragall, "Immigration and the Euro- Mediterranean Area: Keys to Policy and Trends", EuroMeSCo papers by the European Commission, 2005, P12

² Idem.

³ Lyubov Zhyznomirska, "The European Union's Migration Co-operation with Its Eastern Neighbours: The Art of EU Governance beyond its Borders", A thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies and Research in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, Department of Political Science, University of Alberta, (2013), P128.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

الهجرة والتنمية في خطاب سياسة الهجرة الدولية في الألفية الجديدة، ورغبة الاتحاد الأوروبي في لعب دور مهم في الهجرة الدولية والتعاون الإنمائي¹.

كما إغتنت اللجنة فرصة للتأثير في النقاش الداخلي للاتحاد الأوروبي حول التعاون في مجال الهجرة من خلال الإشارة إلى المناقشات الدولية حول الهجرة والتنمية، وبمجرد قبولها في سياسة الاتحاد الأوروبي وسعت الروابط بين الهجرة والتنمية قائمة التدابير التي يمكن تعزيزها في "شركات الهجرة"، واستخدمت لتوجيه الإدارة الداخلية للبلدان التي يأتي منها مهاجرون غير شرعيين إلى الاتحاد الأوروبي، وعلى وجه الخصوص أكد الاتحاد الأوروبي على الصلة بين الهجرة والتنمية والحكم الرشيد، سعياً إلى تحسين علاقاتها مع بلدان منشأ المهاجرين هذه الأدوات هي التقنيات التي تمكن الاتحاد الأوروبي من تنظيم والتحكم في إدارة شؤون الهجرة والمهاجرين².

✓ سياقات سياسة الاتحاد الأوروبي بشأن تكامل المهاجرين

برزت سياسة دمج المهاجرين في الاتحاد الأوروبي كتداعيات لسياسة الهجرة العامة منذ بداية أواخر التسعينات، حيث بدأت سياسات التكامل تعتبر جزءاً لا غنى عنه في سياسة الهجرة بعد معاهدة أمستردام، وكما يقول بينكس Pennix فإن "الافتقار لسياسات تكامل متسقة والعقبات التي تعترض دمج تيارات الوافدين الجدد متزايدة التنوع، يؤدي في المقابل إلى التصورات السلبية بشكل رئيسي عن الهجرة والمهاجرين، مما يعزز سياسات الهجرة الدفاعية"³.

تم وضع إدماج المهاجرين على رأس جدول أعمال برنامج لاهاي، حيث أعاد المجلس التأكيد على الحاجة إلى تنسيق أكبر لسياسات التكامل الوطني ومبادرات الاتحاد الأوروبي في هذا المجال، وقدمت المفوضية الأوروبية رسالة حول الهجرة والتكامل والتوظيف بالنسبة للمهاجرين داعية إلى سياسة هجرة استباقية مع نهج شامل لدمج المهاجرين في الدولة المستقبلية، كما وافق المجلس على مجموعة من المبادئ الأساسية المشتركة التي يركز عليها إطار الاتحاد الأوروبي بشأن التكامل، وتهدف هذه المبادئ إلى مساعدة الدول الأعضاء في صياغة سياسات تكامل لرعايا البلدان الثالثة من خلال تقديم دليل بسيط غير ملزم يمكنهم من الحكم على سياساتهم الوطنية المتعلقة بإدارة شؤون المهاجرين⁴.

¹ Ibid, P128.

² Ibid, P129.

³ Thierry Balzacq and Sergio Carrera, op.cit ,P21

⁴ Idem

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

وقد دار الكثير من النقاش حول إدراج متطلبات التكامل الإلزامي من أجل الوصول الكامل إلى حزمة الحقوق والفوائد التي تمنحها الدول الأعضاء لغير مواطني الاتحاد الأوروبي، ومع ذلك فإن هذه الفكرة مفتوحة لنقد جوهري لا يقل عن أسباب الحقوق الأساسية، إن جعل الحقوق مشروطة بمفهوم غامض مثل "الاندماج" قد يؤدي إلى حالات من التمييز غير المشروع، وقد يصبح الخط الفاصل بين سياسة التكامل الفعالة واحترام التنوع الثقافي والعرقي والديني (التعددية الثقافية) ضعيفاً بشكل خطير، وعليه قامت المفوضية الأوروبية بإعداد خطاب حول الخطوات نحو إطار شامل للاتحاد الأوروبي لإدماج المهاجرين¹.

يهدف الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بالهجرة والنمو الاقتصادي والتماسك الاجتماعي إلى ضرورة التركيز على التكامل، ويملك الاتحاد إختصاصا لمعالجة مجموعة من المسائل الحيوية لتحقيق التكامل، وتشمل هذه القواعد ما يلي: قواعد ما بعد دخول المهاجرين، وقوانين الاتحاد الأوروبي المتعلقة بالتمييز، والبرامج المستهدفة مثل الاهتمام المتكافئ للاندماج في الاستراتيجيات الرئيسية المتعلقة بالعمالة والصحة، ويعترف الاتحاد الأوروبي أيضا بـ "النهج التدريجي"² إلى التكامل الذي ينطوي على إيجاد توازن بين الحقوق والالتزامات على مر الزمن، وفي الوقت نفسه تؤكد أيضا على ضرورة إتاحة تدابير الاندماج وبعض الحقوق للمهاجرين الوافدين حديثا، وعلاوة على ذلك تدفع اللجنة بأن المهاجرين الذين أعيد توطينهم (مثل الألمانين العرقيين الذين كانوا منتشرين في الاتحاد السوفياتي سابقا) والأشخاص الذين يتمتعون بحماية مؤقتة³.

ولذلك ينبغي أن يكونوا مؤهلين أيضا لتدابير الإدماج وقد تتطلب الطبيعة الطويلة الأجل لعمليات التكامل إيلاء اهتمام خاص للجيل الثاني من المهاجرين بمن فيهم المولودون في الاتحاد الأوروبي لتجنب الإقصاء الاجتماعي، كما تحت لجنة الاتحاد الأوروبي على إتباع نهج شامل لإدماج المهاجرين، وقد يكون هذا النهج شامل لتغطية الجوانب الاقتصادية والاجتماعية الشاملة للتكامل فضلا عن الجوانب

¹ Ibid, P22.

² Commission of EC, "communication on immigration, integration, and employment", op.cit, P18.

³ Council Directive, "on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, 2001/55/EC, Official Journal of the European Communities, 2001.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

التكافؤ والتنوع الديني والمواطنة والمشاركة والحقوق السياسية، وبالتالي فإن إشراك المهاجرين في جميع جوانب المجتمع هو هدف هذه السياسة¹.

وفيما يتعلق بالهجرة القانونية فإن الهدف من وضع خطة عمل لمعالجة هذه القضية ينبغي أن يشمل إجراءات القبول التي يمكن أن تستجيب بشكل واضح لرفع الطلب على سوق العمل للمهاجرين، وقد اتخذت الخطوة الأولى لتحقيق هذا الهدف مع نشر الورقة الخضراء بشأن نهج الاتحاد الأوروبي لإدارة الهجرة الاقتصادية، وهي وثيقة تحدد المجالات المتداخلة في الأنظمة الـ 25 المعمول بها حالياً لوضع إستراتيجية مشتركة بشأن تنظيم العمالة المهاجرة².

أما فيما يتعلق بالتكامل تجاوز برنامج لاهاي مسألة المعاملة العادلة لمواطني بلدان ثالثة ويشير تحديداً إلى تكافؤ الفرص، وعلاوة على ذلك أنشأ المجلس 11 مبدءاً مشتركاً يحكم إدماج المهاجرين بغية تنسيق السياسة الوطنية وسياسة الاتحاد الأوروبي، وأما بخصوص بعد السياسة الخارجية فثمة محاولة لمعالجة العلاقة بين الهجرة والتنمية على محمل الجد، وقد اتخذت المفوضية الأوروبية خطوة أولى من خلال وضع الهجرة في سياق أوسع مع الأخذ بعين الاعتبار القوى الدافعة للهجرة الدولية، وكذلك آثار الهجرة الدولية على البلدان النامية³.

يمكن القول أن هناك ثلاثة عوامل رئيسية وضعت ضغوطاً لإستراتيجية الاتحاد الأوروبي بإتجاه أكثر فاعلية لتعزيز التكامل الاقتصادي والاجتماعي والثقافي والسياسي للمهاجرين، أولاً حقيقة أن المهاجرين السابقين لم يتم دمجهم بشكل فعال في المجتمع، والثاني هو الخوف من القوة المتزايدة للأحزاب اليمينية بسبب هذا الوضع، أما العامل الثالث فهو الشعور بأن الهجرة ستكون عملية دائمة لمستقبل أوروبا بخلاف تنظيم "ضوابط الحدود" (القواعد واللوائح التي تم تحديدها بشأن تأشيرات البلدان الثالثة. وطالبي اللجوء)، وعليه تم توجيه اهتمام كبير من الاتحاد الأوروبي لمشاكل التكامل للمهاجرين في الدول الأعضاء من خلال:

1. التعليم ومهارات اللغة

يعتبر التعليم والتدريب عاملان رئيسيان في الاندماج الناجح وهناك مشاكل كبيرة بالنسبة للمهاجرين فيما يتعلق بالاعتراف بمؤهلاتهم العلمية، الأمر الذي يعيق فعالية خدمات التوجيه التربوي من جهة والاندماج من جهة أخرى، ويمكن أن ينعكس عدم كفاية التحصيل العلمي في معدلات العمالة المنخفضة

¹ Commission of EC, "communication on immigration, integration, and employment", op.cit, P19.

² Gemma Aubarell, Xavier Aragall, op.cit, P09

³ Idem.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

نسبيا للمواطنين من خارج الاتحاد الأوروبي ومن الشواغل الأساسية في معظم الدول الأعضاء عدم قدرة المهاجرين على الكلام بلغة البلد المضيف، وتعتبر القدرة اللغوية الضعيفة العقبة الرئيسية أمام الاندماج الناجح، وفي الوقت نفسه تصر العديد من الدول الأعضاء على أن المهارات اللغوية السيئة لا ينبغي أن تحول دون الوصول إلى سوق العمل أو إلى النظام التعليمي¹، بل على العكس من ذلك يعتقدون أن المشاركة في الحياة العملية أو في التعليم والتدريب تسهم في تنمية المهارات اللغوية اللازمة، مع الأخذ بعين الاعتبار رعاية الأطفال والأبعاد الثقافية والدينية وتجدر الإشارة إلى أن نظام التعليم يلعب دورا أساسيا ليس فقط عندما يتعلق الأمر بالحصول على المعرفة، ولكن أيضا كمكان للحصول على المعلومات الرسمية وغير الرسمية حول المعايير والقيم في المجتمع، وكجسر ثقافي باعتبارها أداة لتشجيع التعددية والتنوع فيما يتعلق بكل من السكان المهاجرين والمجتمع المضيف².

2. الاندماج في سوق العمل

الوصول إلى سوق العمل هو أمر بالغ الأهمية لإدماج مواطني البلدان الثالثة في المجتمع كونها عنصر مهم من عناصر إدارة شؤون المهاجرين بفعالية، والغالبية العظمى من المهاجرين والأشخاص الذين يتمتعون بالحماية الدولية اليوم لديهم الصفات والكفاءات اللازمة في الاتحاد الأوروبي، فإندماجها الكامل في سوق العمل بالاتحاد الأوروبي من شأنه أن يسهم بشكل أكبر في تمكين اقتصاد الاتحاد الأوروبي من تحقيق كامل إمكاناته من حيث القدرة التنافسية والنمو والعمالة، غير أن معدلات العمالة الحالية للمهاجرين تظهر أن المساهمة المحتملة للمهاجرين لا تتحقق دائما على نحو كامل، وفي الوقت نفسه نجد أن المهاجرين ممثلون تمثيلا زائدا في القطاعات الخطرة من العمالة وفي أعمال غير معلنة وذات نوعية متدنية، وفي قطاعات سكانية معرضة بشكل خاص للمخاطر الصحية والاستبعاد الاجتماعي، وبالإضافة إلى ذلك غالبا ما يكون المهاجرون المتعلمون والماهرون غير قادرين على العثور على عمل يتطابق مع مؤهلاتهم ويتعين عليهم قبول العمل الأقل تأهيلا والأقل أجرا³.

وبغية تعظيم المساهمة المحتملة للمهاجرين، من المهم الاستفادة من خبراتهم ومؤهلاتهم المكتسبة سابقا خارج الاتحاد الأوروبي وهذا يتطلب الاعتراف بالمؤهلات الرسمية وغير الرسمية وتقييمها تقييما سليما (بما في ذلك الشهادات)، ويعني ذلك أيضا إيلاء المزيد من الاهتمام لإزالة الحواجز التي تحول دون الحصول على العمل، مثل عدم المرونة في متطلبات العمل أو القيود القانونية، كما أن التمييز في

¹Commission of EC, "communication on immigration, integration, and employment", op.cit, P20.

² Idem.

³ Commission of EC, Ibid, PP20.19.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

مكان العمل والسلوك العنصري يشكلان أيضا حواجز رئيسية أمام الاندماج الناجح والايجابي للمهاجرين في المجتمع المضيف¹، وينبغي لسياسات سوق العمل النشطة أن تعزز إدماج المهاجرين بغية تخفيض نسبة البطالة بين المواطنين من غير الاتحاد الأوروبي ومواطني الاتحاد الأوروبي، ويضطلع الشركاء الاجتماعيون بدور هام في هذا المجال، ولا سيما لضمان معاملة العمال المهاجرين على قدم المساواة فيما يتعلق بالدفع وظروف العمل من خلال طرق للتعامل مع أي احتياجات محددة².

فإدارة التنوع في القوى العاملة في المجتمع يعتبر أداة هامة لتعزيز إدماج المهاجرين في سوق العمل وفي الوقت نفسه يمكن أن تكون إستراتيجية فعالة ومربحة لأرباب العمل من خلال مساعدتهم على تحقيق أهداف أعمالهم من خلال التركيز على الإمكانيات التجارية الناشئة عن زيادة التنوع في المجتمع، مع الأخذ في الاعتبار كفاءات الموظفين من خلفيات مختلفة (على سبيل المثال اللغة والمهارات والتفاهم بين الثقافات)، ولا تقتصر إدارة شؤون المهاجرين من خلال التنوع على توظيف قوى عاملة متنوعة فحسب، بل أيضا على إدارة المنظمة وإعادة تكييفها للاستفادة منها، وتبين التجربة الدولية أن العديد من المؤسسات العامة قد اكتسبت كثيرا من تنفيذ هذه الاستراتيجيات، وعلى الرغم من أن الاندماج في سوق العمل يشكل عنصرا أساسيا في عملية التكامل³، فمن غير المرجح أن ينجح في المدى الأطول إذا لم يتم دعمه أيضا من خلال إدماج المهاجرين في الحياة الاجتماعية والثقافية والسياسية للمضيف.

3. الخدمات الصحية والاجتماعية

يشكل الحصول على الخدمات الصحية والاجتماعية للسكان المهاجرين مجالا رئيسيا آخر، حيث قد يكون من الضروري تكييف السياسات القائمة وفي الحالات التي يوجد فيها نمط من انعدام الأمن وضعف ظروف المعيشة والعمل، يمكن أن يؤدي ذلك أيضا إلى مشاكل صحية مرتبطة بها ويمكن الوقاية منها من خلال إتباع سياسات صحيحة وفعالة، ولكن في الوقت نفسه يواجه السكان المهاجرون صعوبات في الحصول على خدمات صحية واجتماعية عالية الجودة⁴، وهناك حاجة إلى معالجة عدد من المسائل بما في ذلك توفير المعلومات الكافية للمجتمعات المحلية للمهاجرين وتوفير تدريب إضافي للموظفين المسؤولين عن تقديم الخدمات، ومن شأنه زيادة مشاركة الأشخاص ذوي الخلفيات الإثنية المختلفة في

¹ Idem.

² Idem.

³ Idem.

⁴ Commission of EC, Ibid, PP21.22

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

تخطيط الخدمات الصحية وتقديمها أن تساعد على منع التمييز وأن تكفل مراعاة الخدمات للحواجز الثقافية وأن تراعي المجتمعات المحلية التي تعمل فيها¹.

4. البيئة الاجتماعية والثقافية

إن المشاركة الفعالة للمهاجرين في الحياة العامة للمجتمع المضيف عنصر مهم من أجل ضمان اندماج ناجح وفعال، وهذا يكون من خلال اتخاذ تدابير لتشجيع هذه المشاركة (النوادي الرياضية، ومجالس المدارس أو غيرها من الحياة المجتمعية المحلية، وينبغي تشجيعهم على المشاركة في النقاش العام) والذي من شأنه أن يشجع التفاعل بين الثقافات والأديان المختلفة، وهنا لا بد من بذل جهود متجددة نتيجة لتزايد ميل الجمهور إلى إلقاء اللوم على المهاجرين بسبب انعدام الأمن في مجتمعاتهم والعداء العام تجاه المسلمين الذي نشأ منذ أحداث 11 سبتمبر 2001 في الولايات المتحدة²، وكذا الفصح عن المعلومات بكل دقة عن المهاجرين ومساهماتهم الإيجابية من الناحيتين الاقتصادية والثقافية، لأن عدم التصدي لهذا التحدي قد يثير الاستياء والاستبعاد الاجتماعي وظهور العنصرية وكرهية الأجانب، ويتطلب تعزيز موقف إيجابي عموماً لدى الجمهور تجاه المهاجرين قيادة سياسية قوية والتزام واضحاً بتعزيز المجتمعات التعددية وإدانة العنصرية³، وهنا يتحمل السياسيون ووسائل الإعلام مسؤولية كبيرة.

5. الجنسية والمواطنة المدنية واحترام التنوع

أيدت استنتاجات تامبيري الهدف المتمثل في إتاحة الفرصة لمواطني البلدان الثالثة المقيمين بصورة قانونية للحصول على جنسية الدولة العضو التي يقيمون فيها، ومن المسلم به على نطاق واسع أن اكتساب الجنسية هو وسيلة لتيسير الاندماج، وإن كان لا يلزم أن يكون الهدف النهائي لعملية الاندماج ولا يتجنب بحد ذاته المشاكل الناشئة عن الإقصاء الاجتماعي والتمييز، غير أن اكتساب الجنسية أمر مهم لأنه يشجع على الشعور بالانتماء في الحياة الوطنية وتخول الجنسية لحاملها حقوق المواطنين الكاملة التي تكفل المشاركة القانونية في الحياة السياسية والمدنية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية للدولة العضو وحتى يصبح المهاجرون مواطنين تطبق مبادئ مختلفة للمهاجرين من الجيل الأول والثاني والثالث، فمن المعقول ربط الحصول على الجنسية بطول المدة التي يعيشون فيها في البلد المعني وتقديم طلب رسمي للحصول على الجنسية ومعرفة باللغة ينبغي أن تكون معايير التجنس واضحة ودقيقة وموضوعية⁴.

¹ Idem.

² Idem.

³ Idem.

⁴ Commission of EC, Ibid, PP22.23

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

ففي نوفمبر 2000 أدخلت لجنة الاتحاد الأوروبي مفهوما للمواطنة المدنية التي تتضمن حقوقا وواجبات أساسية معينة للمهاجرين الذين سيحصلون عليها تدريجيا على مدى سنوات من الزمن، بحيث يعاملون بنفس الطريقة التي يعامل بها مواطنو مضيفهم حتى لو لم يتم تجنيسهم، ويضع ميثاق الحقوق الأساسية إطارا أساسيا للمواطنة المدنية بعض الحقوق التي تطبق بسبب طبيعتها العالمية وغيرها من الحقوق المستمدة من تلك الموكلة إلى مواطني الاتحاد، وفي الواقع فإن قانون المجتمع المحلي يمنح بالفعل أو يقترح منح العديد من هذه الحقوق على جميع الأشخاص المقيمين بصفة قانونية في الاتحاد، ومن شأن ذلك تمكين المهاجرين من الحصول على المواطنة المدنية بعد فترة معينة أن يساعد الكثير من المهاجرين على الاستقرار بنجاح في المجتمع، ويمكن أن تكون أيضا خطوة أولى في عملية اكتساب جنسية الدولة العضو المعنية¹.

وثمة عنصر هام آخر في هذا المفهوم يتمثل في جعل المشاركة السياسية ممكنة، وقد منح عدد من الدول الأعضاء بالفعل إمتيازاً محلياً لجميع المقيمين الأجانب في ظل ظروف معينة، ومن وجهة نظر الاندماج من الواضح أن الامتياز المحلي ينبغي أن ينبع من الإقامة الدائمة وليس من الجنسية، وتعتقد اللجنة أن منح الحقوق السياسية للمهاجرين المقيمين لفترة طويلة أمر هام بالنسبة لعملية الاندماج وأن المعاهدة ينبغي أن توفر الأساس للقيام بذلك².

وفي نفس السياق لا بد من الإشارة أن دول الاتحاد الأوروبي وفقاً للإحصاءات الرسمية لمجلة يوروستات يتم إجراء تمييز بين المواطنين والذين لا يحملون جنسية الدولة المضيفة، وتختلف الإشارة إلى المواطن من غير جنسية البلد المضيف بتسميات مختلفة من بلد إلى آخر في الاتحاد الأوروبي مثلاً المملكة المتحدة وهولندا تستخدم مصطلح "الأقليات العرقية"، بينما في ألمانيا فتفضل كلمة "أجنبي" في حين أن "المهاجرون" هو مصطلح يستخدم على نطاق واسع في فرنسا والسويد ودول جنوب أوروبا.

إن هذا التنوع في المصطلحات هو إلى حد ما مراجعة للتصنيفات في تاريخ وسياسات الهجرة، ومبررات التكامل والإجماع العام حول مسألة الهجرة في كل دولة بعينها، في النهاية هذا يجعل أي مقارنة معقدة خاصة المقارنة بين دول الاتحاد الأوروبي³، ففي البلدان المهاجرة الكلاسيكية (كندا والولايات المتحدة الأمريكية) يتم تطبيق ثنائية "المهاجر والمولود الأصلي" عادة ويبرر ذلك حقيقة أن أطفال المهاجرين المولودين على أراضي البلد المضيف يحصلون تلقائياً على جنسية الدولة أي مبدأ "الحق

¹ Idem.

² Idem.

³ Irena Kogan, **Working Through Barriers Host Country Institutions and Immigrant Labour Market Performance in Europe**, Published by Springer, P.O. Box 17, 3300 AA Dordrecht, The Netherlands, (no ed), 2007, PP31.32

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

التراخي"، ولكن الملاحظ في الكثير من البلدان الأوروبية يكون مبدأ "حق الدم" أكثر شيوعاً، أي أن الأجانب المولودين في أراضي البلد المضيف لا يكتسبون الجنسية تلقائياً، وقد خففت بلجيكا وأيرلندا وهولندا والبرتغال والمملكة المتحدة إجراءات الحصول على الجنسية لأولئك المولودون داخل أراضي البلد وجعلت إجراءات اكتساب المواطنة أقرب إلى معيار Jus soli¹.

إلى جانب الاختلافات في الاستحواذ التلقائي على جنسية البلد المضيف عند الولادة تختلف بلدان الاتحاد الأوروبي في معايير ومعدلات التجنس وتتراوح إجراءات التجنس من الليبرالية الشديدة (مثل السويد) إلى درجة عالية من الحماية (مثل ألمانيا)، حيث تضع كل دولة متطلبات مختلفة: تحديد السن، الإقامة، معرفة اللغة، الاندماج في المجتمع، التخلي عن الجنسية السابقة، قد تشمل المتطلبات الأخرى على حسن السلوك فمن الصعب الاختيار بين أنظمة التصنيف القائمة على الجنسية والتي تستند إلى بلد الولادة، وعليه لا يمكن لأي نهج واحد أن يصف بصورة مثالية تنوع مجموعات الأقليات المهاجرة وغير القومية و الإثنية في أوروبا، إن تمييز القادمين الجدد وفقاً لبلد الميلاد يستبعد تلقائياً ما يسمى بالجيل الثاني²، حيث أنه نادراً ما تحتوي أي بيانات من البيانات الوطنية على معلومات عن بلد الولادة أو أصله العرقي، إن التصنيف على أساس الجنسية يتجاهل المهاجرين المتجنسين وهو أمر مثير للمشاكل لأن الدول الأوروبية تختلف اختلافاً جوهرياً في عدد المهاجرين المتجنسين وعلى الطريقة التي يتم بها اكتساب جنسية البلد المضيف، ومع ذلك ما زال التحليل المجدي للجيل الثاني مستحيلاً حتى عندما يستند التصنيف إلى مبدأ الجنسية، والسبب الرئيسي هو أنه عندما يحصلون على جنسية من البلد المضيف، فإن "الجيل الثاني من المهاجرين" يختفي من البيانات الإحصائية الرسمية، وتحليل الأفراد غير المتجنسين من الجيل الثاني لا يقدم سوى تحيز كبير³.

إن إدارة دخول المهاجرين هو على جدول أعمال الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء بسبب العوامل الديموغرافية واحتياجات سوق العمل الأوروبي، وهناك نقاش بين أولئك الذين يجادلون بالسياسات التقييدية للحد من الهجرة الاقتصادية وقبول طالبي اللجوء واللاجئين، ومن ينظرون إلى انخفاض العمالة المتاحة وشيخوخة السكان ويدعون إلى إتباع نهج أكثر ليبرالية، ففي التسعينات دعا أولئك الذين يؤيدون سياسة "الهجرة الصفريّة" إلى إغلاق الحدود بشكل كامل وإمكانية وصول المهاجرين الجدد، ومع ذلك فإن تدفق الوافدين لم ينخفض حيث أدى الطلب على العمالة الوافدة إلى ترك الباب مفتوحاً⁴.

¹ Idem.

² Ibid, P33

³ Irena Kogan, Ibid, P33

⁴ Gemma Aubarell and Xavier Aragall, op.cit, P08

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

وفي هذا السياق لم تكن سياسة الهجرة مفتوحة كما هو واضح في عمليات التسوية - "سياسات ما بعد الهجرة" التي تضطلع بها مختلف حكومات الاتحاد الأوروبي، ويتغير هذا الآن حيث تدرك الحكومات أن سياسات إدارة الهجرة وشؤون المهاجرين هي وحدها التي ستتيح للبلدان جني فوائد الهجرة والتكامل، وقد بدأ التحول من السيطرة والتقييد على الإدارة يتطور تدريجيا منذ قمة تامبيري حيث أقرت للمرة الأولى وضع سياسة مشتركة للجوء والهجرة، وأصدرت المفوضية الأوروبية إعلان بشأن سياسة الهجرة المجتمعية لعام 2000 في وقت لاحق اعترف بالاتحاد الأوروبي كمنطقة هجرة، وكان هذا الاعتراف واضحا بشكل خاص خلال رئاسة بلجيكا للمجلس الأوروبي في عام 2001 عندما كان من الواضح أن الهجرة هي واقع أوروبي وأصبح تطوير سياسات إدارة الهجرة والمهاجرين هدفا صريحا¹، وعليه فإن إدارة الهجرة وشؤون المهاجرين لها بعدان الأول مرتبط ببلد المصدر والثاني متعلق ببلد محلي (يرتبط بقبول المهاجرين) وتشير الاتجاهات إلى ضرورة وجود توازن في الإدارة على النحو التالي:

- ينبغي أن تكون الهجرة جزءا من جدول أعمال الشؤون الخارجية.
- القضايا الأمنية كخطر في مراقبة الهجرة.
- يمثل التحدي الرئيسي للاتحاد الأوروبي في الالتزام بالواقع المتعدد الثقافات وإدماج المهاجرين المستقرين، لا سيما في ضوء تطور عملية التعايش والانتقال من الركن الثالث إلى الركيزة الأولى².

الهجرة هي عملية اجتماعية طويلة الأجل ذات تداعيات اجتماعية على مستويات مختلفة: في بلدان المصدر، والمجتمعات عبر الوطنية، والشبكات في البلدان المستقبلية، بحيث يكون التكامل والمناقشات حول المواطنة والتعددية الثقافية أمرا مركزيا، وينبغي أن يكون وضع سياسات الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين أفقيا، مما يعني أنه يجب أن يعالج القضايا الاجتماعية والاقتصادية والثقافية وحقوق الإنسان، وينبغي أيضا أن تكون مسألة مشتركة بين البلدان³، ولا يمكن للحوار أن يركز فقط على المراقبة والأمن ويمكن لمبادرات التنمية المشتركة أن تسهم إسهاما إيجابيا في هذا الصدد

إن السياق الجديد لصنع السياسات يجعل من الضروري وضع تشريعات تحمي حقوق الإنسان، وتستند سياسة الهجرة في الاتحاد الأوروبي إلى تجربة الهجرة داخل أوروبا الماضية، ولكن هذا يختلف عن الهجرة خارج أوروبا والاحتياجات الاجتماعية الحالية، تتناقض علاقات العمل الحالية التي تتسم بالقدرة العالية على الحركة والديناميكية والمرونة بشكل واضح مع استقرار العمل والصلابة الإدارية في الستينيات، ولدى

¹ Ibid, P09

² Gemma Aubarell and Xavier Aragall, Ibid, P09

³ Ibid, P12

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

الاتحاد الأوروبي هياكل تعاون واتفاقات مع بلدان ثالثة تشكل أساساً متيناً للسياسات الإنمائية التي تركز على بلدان المنشأ، وأهم القضايا في هذا الصدد هي: 1/ تقاسم المسؤولية عن إدارة تدفقات المهاجرين 2/ تشجيع الاستثمار والتجارة 3/ توجيه التحويلات وتحسينها 4/ تعزيز الهجرة الدائرية والعودة¹.

فالمهاجرون يساهمون في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات الأوروبية، وأن اندماجهم الناجح في المجتمع بالبلد المضيف هو المفتاح لزيادة فرص الهجرة القانونية إلى أقصى حد وتحقيق الاستفادة القصوى من المساهمات التي يمكن أن تقدمها الهجرة إلى تنمية الاتحاد الأوروبي على الرغم من أن الاتحاد الأوروبي غير مسؤول عن الدمج، إلا أنه يدعم السياسات الوطنية والمحلية بالتنسيق السياسات وتبادل المعرفة والدعم المالي، يقدم هذا الاقتباس المأخوذ من موقع المديرية العامة للشؤون الداخلية بالمفوضية الأوروبية نظرة ثاقبة حول تكامل المهاجرين على مستوى الاتحاد الأوروبي، كما أشار Scholten إلى أن "البناء الاجتماعي للمشكلات يعتبر مرتبطاً بشكل أساسي بالإطار المؤسسي الذي يحدث فيه"، ومما له أهمية خاصة أن الاتحاد الأوروبي غير مسؤول عن دمج المهاجرين ولا يمتلك أو يروج لإطار أو نموذج تكامل مهاجر محدد، إلا أنه يحدد لنا شيئاً أولاً تبادل المعرفة حول تكامل المهاجرين، وثانياً تحفيز البحوث العلمية التطبيقية بشأن القضايا المرتبطة بالتكامل².

إن التعاون الأوروبي في مجال إدارة شؤون المهاجرين من ناحية والهجرة من ناحية أخرى بقي حتى وقت قريب جداً في ظل الدور المهيمن لوزراء الداخلية وقوات الشرطة الوطنية مع عدم وجود شكل منظم للتنسيق بين الدول الأوروبية وعدم التشاور مع البلدان المرسلّة، ومنذ أواسط التسعينيات أدى الإدراك المتزايد للحدود والعيوب العملية للنهج الأحادي للسيطرة على المهاجرين بالدول والمؤسسات الأوروبية إلى إنشاء قنوات للحوار والتعاون في المقام الأول مع الدول الرئيسية على المستوى الثنائي ثم على المستوى فوق الوطني مع الدول المصدرة والعبور، خلق هذا الاتجاه إسقاطاً خارجياً لسياسات الهجرة الأوروبية، مدفوعاً أساساً بالتحكم المنطقي والأمن وجزئياً كرد فعل على هذا التطور في أوروبا وفي المناطق المتقدمة الأخرى³.

ومن الآليات الإدارية الميسرة فقد سطر الاتحاد الأوروبي من أجل تنسيق الجهود بين الأعضاء مجموعة من التوجيهات كحد أدنى لإدماج المهاجرين نوجزها في النقاط التالية⁴:

¹ Idem.

² Andrew Geddes and Marthe Achtnich, "Research-Policy Dialogues in the European Union", in book **Integrating Immigrants in Europe Research-Policy Dialogues**, Springer Cham Heidelberg New York Dordrecht London, (no ed), 2015, P293

³ Ferruccio Pastore, op.cit, P57

⁴ Andrew Geddes , Marthe Achtnich, op.cit, PP297.298

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

- ✓ المساواة العرقية (EC / 43/2000) وتوجيهات المساواة في التوظيف (EC / 78/2000).
- ✓ لم شمل الأسرة (توجيه المجلس EC / 86/2003 المؤرخ 22 سبتمبر 2003).
- ✓ الإقامة طويلة الأجل (توجيه المجلس EC / 109/2003 بتاريخ 25 نوفمبر 2003).

تحدد توجيهات لم شمل الأسرة في الاتحاد الأوروبي الظروف التي يمكن بموجبها لمواطني الدول الثالثة المقيدة قانونياً ممارسة حقهم في لم شمل الأسرة، ويهدف أيضاً إلى إبراز الحاجة إلى سياسة الدمج لمنح حقوق والتزامات لمواطني الدول الثالثة مقارنةً بمواطنين الاتحاد الأوروبي، تم الاتفاق على توجيه الاتحاد الأوروبي بشأن لم شمل الأسرة في يونيو 2003 بعد فترة التفاوض من 3 سنوات، وبعد ثلاثة مقترحات من اللجنة المختلفة (الدانمارك، أيرلندا، المملكة المتحدة غير مشمولة بأحكامها) تشير فترة التفاوض الطويلة إلى أن اللجنة واجهت مقاومة من الدول الأعضاء وأجبرت على تخفيف بعض الجوانب الأكثر تقدمية للمقترحات الأصلية التي كانت ستؤثر بشكل مباشر على سياسات قبول الدول الأعضاء، فخلال المفاوضات أصبح من الواضح أن مجموعة أساسية من الدول - مع النمسا وألمانيا وهولندا في الصدارة - سوف تصر على إجراءات الاتحاد الأوروبي التي لم تضع قيوداً إضافية على قدرتها على تنظيم دخول أفراد العائلة¹.

يحدد توجيه الاتحاد الأوروبي الحق في لم شمل الأسرة لرابطات الترانزيت الوطنية التي تقيم بشكل قانوني في إقليم دولة عضو في الاتحاد الأوروبي الظروف التي يمكن لأفراد الأسرة الدخول فيها والإقامة فيها وحقوق أفراد العائلة (بمجرد قبول طلب جمع شمل الأسرة)، فيما يتعلق على سبيل المثال بالتعليم والتدريب، كما يعترف بالتوجيه بحقوق الدول الأعضاء في فرض شروط على الهجرة العائلية ويمنحها هامشاً للقيام بذلك فيما يتعلق بعوامل مثل تعريف العائلة وفترات الانتظار وإجراءات الدمج².

فالمبادئ الأساسية المشتركة بشأن إدماج المهاجرين التي اعتمدها مجلس العدل والشؤون الداخلية في 19 نوفمبر 2004 هي كما يلي³:

1. التكامل هو عملية ديناميكية ثنائية الاتجاه بين جميع المهاجرين والمقيمين في الدول الأعضاء.
2. التكامل يعني احترام القيم الأساسية للاتحاد الأوروبي.
3. التوظيف هو جزء أساسي من عملية التكامل.
4. التكامل يستدعي تعلم لغة وتاريخ ومؤسسات المجتمع المضيف.
5. إن الجهود في مجال التعليم حاسمة في إعداد المهاجرين ليكونوا أكثر نجاحاً ونشاطاً.

¹ Ferruccio Pastore, op.cit, P57

² Idem.

³ Andrew Geddes and Marthe Achtnich, op.cit, P299

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

6. إن وصول المهاجرين إلى المؤسسات وكذلك السلع والخدمات العامة على قدم المساواة مع المواطنين الوطنيين وبطريقة غير تمييزية أمر ضروري للمؤسسة.
7. التفاعل المتكرر بين المهاجرين والمواطنين من الدول الأعضاء هو آلية أساسية للتكامل داخل المجتمع.
8. يجب ضمان ممارسات الثقافات والدين المتنوعة المعترف بها بموجب ميثاق الحقوق الأساسية.
9. إن مشاركة المهاجرين في العملية الديمقراطية وفي صياغة سياسات التكامل خاصة على المستوى المحلي تدعم إدماجهم.

وعليه ينبغي أن يؤدي الجمع بين الجهود الوطنية وفوق الوطنية إلى تغييرات في تكامل السكان المهاجرين، فالعناصر المكونة لعملية دمج فئة السكان المشار إليها هنا - وبالتحديد "المهاجرين من بلدان ثالثة" - تكرر العناصر الكلاسيكية للتحليل في علم اجتماع الهجرة والتكامل وهي التكامل الثقافي، التكامل الاجتماعي، التكامل السياسي¹، نلاحظ هنا أربعة أنواع من التدابير التي يمكن تضمينها في سياسات الدمج:

- ✓ التدابير المتدخلة في بداية العملية، أي بمجرد أن تمنح الدولة الإذن بالإقامة القانونية على أراضيها (تدابير الاستقبال التي تستهدف الوافدين الجدد).
- ✓ التدابير التي تأتي في وقت لاحق في عملية التكامل، التي تستهدف السكان المهاجرين الذين تم تأسيسهم بالفعل في الإقليم.
- ✓ تدابير تهدف إلى توجيه نظام التكامل (التنسيق متعدد التخصصات بين الإدارات وما إلى ذلك).
- ✓ تدابير تهدف إلى تقييم سياسة التكامل وآثارها (بناء المؤشرات، والبيانات الإحصائية، وتبادل الممارسات وما إلى ذلك)².

اعتبرت إدارة الهجرة مسألة ذات مصلحة مشتركة بموجب معاهدة ماستريخت ومعاهدة أمستردام والآن بموجب مشروع المعاهدة الدستورية أصبحت مسؤولية مجتمعية كاملة، خصوصاً بعدما أصبحت مؤسسات الاتحاد الأوروبي تلعب دوراً قيادياً في تبني تشريع فوق وطني وتشرح في إطاره الإجراءات الواجب إتباعها لوضع مقاربة مشتركة لإدارة الهجرة، ومع ذلك فإن الإطار التشريعي الأوروبي للهجرة عن طريق جمع شمل الأسرة ولأغراض العمل هو مجزأ إلى حد كبير، وفي هذا الإطار قدمت اللجنة بالفعل

¹ Elisabeth Gerber-Morata , "Les dispositifs de formation et d'évaluation des compétences linguistiques des migrants adultes dans l'espace francophone européen. Approches croisées", (Thèse présentée en vue de l'obtention du doctorat en Sciences du langage, Ecole doctorale 356 Cognition, Langage, Education, Université Aix-Marseille, 2014), P27

² Idem.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

عددا من المقترحات لتنسيق الأحكام الوطنية المتعلقة بالهجرة على أساس التمييز المعروف بين القنوات الرئيسية الثلاثة للهجرة القانونية وهي الهجرة عن طريق جمع شمل الأسرة والهجرة المدفوعة من الناحية الاقتصادية والقبول لأسباب إنسانية¹، وهو ما يوضحه الجدول التالي:

الجدول رقم 05 يوضح مقترحات الأحكام الوطنية المتعلقة بالهجرة

إعادة لم شمل الأسر	الهجرة الاقتصادية	الهجرة أسباب إنسانية
مشروع التوجيه رقم EC / 86/2003	التوجيه رقم COM 2001/386	اللائحة EC / 2003/343 الأمر التوجيهي EC / 9/2003 قرار المجلس EC / 463/2002 مجلس توجيهات 55/2001 / EC قرار EC / 596/2000
يتوافق هذا الاقتراح بشكل عام مع الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالحقوق في جمع شمل الأسرة ويحترم الآراء الوطنية المختلفة المتعلقة بتعريف "المجموعة العائلية".	شروط بدخول وإقامة رعايا الدول الثالثة للعمل المدفوع الأجر والنشاطات الاقتصادية الهدف من الاقتراح هو وضع المبادئ والقواعد المشتركة المتعلقة بدخول وإقامة الأجانب لأغراض اقتصادية.	تمت الموافقة على عدد من التدابير التشريعية والمقترحات التي تتناول جميع جوانب الهجرة لأسباب إنسانية من قبل اللجنة
واجه مشروع التوجيه معارضة قوية من بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.	على الرغم من الإفصاح عن التزام واضح بمراعاة (على قدم المساواة) التزام حقوق العمال والظروف الاقتصادية للبلد المضيف، إلا أن المقترح لم تتم الموافقة عليه	إن النهج الذي يتبعه الاتحاد الأوروبي في هذه المسألة يتم إقراره بالحاجة إلى استيعاب حقوق أولئك الذين يطالبون بالحماية مقابل الاهتمام الوطني المشروع لمنع الجريمة والهجرة غير القانونية.

Source : Maria Teresa Bia , "Towards an EU Immigration Policy: Between Emerging Supranational Principles and National Concerns", European Diversity and Autonomy Papers EDAP, eurac research, 2004, P09

إن هذه السياسة التي يتبعها الاتحاد الأوروبي في عملية إدارة شؤون المهاجرين تتمثل كما حددها مونرا Monra في أربعة أهداف وهي على النحو التالي التكامل، والوقاية، والقبول، والسيطرة، وأولاً تهدف سياسة الوقاية إلى منع انتقال الأشخاص إلى أراضي الدول المستقبلية وثانياً تهدف سياسة القبول إلى

¹ Maria Teresa Bia , "Towards an EU Immigration Policy: Between Emerging Supranational Principles and National Concerns", European Diversity and Autonomy Papers EDAP, eurac research, 2004, P09

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

قبول الأجانب استناداً إلى معايير الاختيار وتحديد وضع الأجانب في البلدان المستقبلية، والثالث سياسة الرقابة تتمثل في إدارة تدفق المهاجرين وفقاً للوائح التي حددتها إجراءات القبول، وأخيراً تهدف سياسة التكامل إلى توفير ظروف اجتماعية واقتصادية وثقافية ملائمة للمهاجرين من خلال برامج خاصة بمناهضة العنصرية أو كره الأجانب خاصة بتنفيذ إجراءات التكامل¹.

وبناءً على ما سبق فقد أكد Dominique Schnapper أنه في البلدان الأوروبية يتمتع المهاجرون بنفس الحقوق التي يتمتع بها المواطنون، باستثناء الحقوق السياسية مثل حق التصويت وانتخابهم لمنصب عام ولا يوجد عائق قانوني للدخول إلى سوق العمل، كما يحق للمهاجرين إحضار أسرهم (في ظل ظروف معينة تحكم على المستوى الوطني)، بالإضافة إلى إمكانية وصولهم إلى جميع مؤسسات (التعليم، الإسكان الاجتماعي، التدريب، الحماية الاجتماعية)، كما أعطى أهمية متزايدة للوصول إلى الجنسية لـ "الحق الترابي"، وبالتالي منح "الجنسية المحلية لأبناء المهاجرين" بحيث ينظر إلى التجنيس بشكل متزايد "كأداة للتكامل، وليس كتكريس لعملية"²، ويعتقد **مونود Monod** أن هناك "اتجاهاً لسياسات التكامل يظهر في معظم الدول الأوروبية":

1. ينصب التركيز على ما يجب أن يجمع بين جميع المواطنين: القيم المشتركة، بعد مدني أو جمهوري معين بدلاً من الحق في الاختلاف.
2. إصرار البرامج على طابع المواطن (الحقوق والواجبات المتبادلة، والولاء مقابل الاستقبال)، وفي بعض الأحيان التعاقد.
3. زيادة برامج اللغة الإلزامية أو الموصى بها بشدة للوافدين الجدد وأحياناً للمهاجرين على المدى الطويل.
4. تكريس القيم المدنية التاريخية (بما في ذلك العناصر الثقافية)³.

تعتبر الهجرة في قلب الجدل السياسي بأوروبا ولعدة سنوات حتى الآن واحدة من الأولويات الإستراتيجية في العلاقات الخارجية للاتحاد، إذا تمت إدارتها بعناية يمكن أن يكون عاملاً إيجابياً للنمو

¹ Akiyo Kuramochi, "Does Immigration Policy Matter? A Comparative Study of Immigration Policies of Germany and Japan", (a Thesis Submitted to the Graduate Division of the University of Hawai'i in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts in Political Science 2003), P02.

² Elisabeth Gerber-Morata , op.cit, P29.

³ Idem.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

والنجاح لكل من الاتحاد والبلدان المعنية¹، فالهجرة هي حقيقة تحتاج إلى أن تدار بفعالية في أوروبا مفتوحة بدون حدود داخلية، فلا تستطيع أي دولة عضو إدارة الهجرة بمفردها، علاوة على ذلك أصبح الاتحاد الأوروبي لاعباً متزايد الأهمية على الساحة العالمية ويتوسع نشاطه الخارجي المشترك باستمرار ليشمل مجالات جديدة والهجرة هي واحدة من هذه.

إذا ما قمنا بالمقارنة بين استراتيجيات إدارة الهجرة في البلدان الأوروبية خلال العقود الثلاثة الأخيرة مع بلدان مثل كندا وأستراليا والولايات المتحدة، يصبح من الواضح لنا أن هذه التدابير التنظيمية المتعلقة بإدارة الهجرة والمهاجرين بأوروبا قد إتسمت بالتدابير التفاعلية القصيرة مع التركيز على السيطرة، فلم تبدأ إدارة الهجرة إلا في الآونة الأخيرة في التحول من إدارة وسياسة دفاعية في المقام الأول إلى إدارة وسياسة استباقية تركز على نهج أكثر شمولاً واتساقاً، لذلك سيكون أحد أكبر اختبارات الاتحاد الأوروبي الموسع في السنوات القادمة هو كيفية إدارة الهجرة والتكامل إذا سعدت الدول الأعضاء الأوروبية إلى هذا التحدي، فسوف تكون قادرة على تسخير الفوائد التي يمكن أن تؤدي إليها الهجرة، أما إذا فشلوا في القيام بذلك يمكن للهجرة أن تضر بالآفاق الاقتصادية والاجتماعية للدول الأعضاء على المدى الطويل أو تخلق انقسامًا اجتماعيًا².

لا تستطيع أوروبا بناء الحدود غير المكشوفة التي تمنع الهجرة، وفي نفس الوقت لا يمكنها دمج جميع المهاجرين الراغبين في القدوم إلى أوروبا، فمن القضايا المركزية التي أصبحت مطروحة في الاتحاد الأوروبي الموسع هو كيفية تنظيم مجتمعات تعددية ومفتوحة بنجاح مع عناصر متعددة الثقافات ومتعددة الجنسيات، فالسؤال لم يعد ما إذا كان القيام بذلك بل كيف يمكن القيام بذلك على أفضل وجه وهو ما عبرت عليه قمة تامبيرى³، خصوصاً وأن للهجرة آثار عميقة تمس الأبعاد الاجتماعية والاقتصادية والسياسية والثقافية للمجتمعات المستقبلية، كما أنه يزيد من التنوع بشكل إيجابي ويجلب تصورات وأساليب الحياة المختلفة إلى صورتهم التقليدية، بحيث أصبح هذا الأمر أكثر تلاؤماً في المجال الأوروبي الذي يتنامى بشكل أكبر بين الثقافات والأعراف والديانات وما بين اللغات، لم يتم الاعتراف بهذا التطور فقط في معاهدة الاتحاد الأوروبي ولكن تم الترويج له بشكل إيجابي، ففي الوقت الراهن يبدو أن هناك فهم مشترك بأن الاستجابة المشتركة والفعالة تواجه التحديات متعددة الأبعاد التي تشكلها هذه الظواهر، إن وضع سياسة مشتركة لإدارة شؤون المهاجرين في الاتحاد الأوروبي هي بالفعل أولوية واضحة من أجل مستقبل

¹ Lyubov Zhyznomirska, op.cit ,P93

² Rita sussmuth, "Challenge integration: Living together in a Europe of diversity" in book **Managing Integration The European Union s responsibilities towards immigrants**, (no ed), 2016, P09

³ Ibid, P10

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

أوروبا وأن الفشل في توفير تخطيط طويل الأجل وإطار تشريعي شامل يسهل الإدماج والمساواة والمعاملة المنصفة والتماسك الاجتماعي، ويكافح مباشرة الإقصاء الاجتماعي والتمييز والعنصرية وكره الأجانب الذي قد يؤدي إلى وضع غير مستدام وجاد¹.

يمكن رصد أهم مراحل تطور الاتحاد الأوروبي في مجال إدارة شؤون الهجرة والمهاجرين في النقاط التالية²:

✓ قمة تامبيري في عام 1999 ركز قادة الاتحاد الأوروبي على مشاكل مثل دمج المهاجرين في طريقة الحياة الأوروبية.

✓ قمة لاهاي في 2004 تحول التركيز إلى قضايا الأمن الداخلي، حيث أشار الاتحاد الأوروبي إلى أن الهجرة قد تشكل تحديًا للاستقرار وأن الإرهاب قد اتخذ بعدًا دوليًا جديدًا.

✓ بحلول عام 2009 كانت جوانب السياسة الخارجية والتنمية للهجرة في المقدمة، حيث اعترف قادة الاتحاد الأوروبي أنهم بحاجة إلى التعاون مع دول ثالثة إذا كانوا يرغبون في التعامل مع الهجرة غير النظامية أو التنافس على العمالة ذات المهارات العالية دون التسبب في توترات دولية.

✓ في عام 2015 تصنف الهجرة كمصدر للتوترات الخطيرة بين الدول.

إن الملاحظ في إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي حددت بطريقتين وذلك من خلال برنامج تامبيري³:

الأولى توسيع مجال سياسة الهجرة وإدراج قضايا إدارة شؤون المهاجرين في مجالات السياسة العامة الأخرى، وهنا يمكن ملاحظة توسيع في أهداف سياسة الاتحاد الأوروبي، ونطاق عمل الاتحاد، وتطوير أنواع جديدة من التدابير في كل من برامج الاتحاد الأوروبي المتعاقبة (تامبيري، لاهاي، ستهولم)، حيث تم تطوير مجالات جديدة للمشاركة على مستوى الاتحاد والعمل وهذه البرامج هي نتيجة لذلك، فمنذ عام 2001 تشمل التوجيهات التي تم إقرارها: لم شمل الأسر، وحقوق من يسعون إلى الحماية الدولية، حقوق رعايا دول ثالثة مقيمة لفترة طويلة، توحيد الإقامة، وتصريح عمل، عاملين ذوي المهارة العالية، وباحثين وحاليا تشمل تلك المقترحة التوجيهات بشأن العمل الموسمي، والطلاب.

¹ Thierry Balzacq and Sergio Carrera, op.cit, P08

² Roderick Parkes, "European Union and the Geopolitics of Migration", UI paper, N°01, Published by the Swedish Institute of International Affairs, P05

³ Emma Carmel, "With what implications? An assessment of EU migration governance between Union regulation and national diversity", Research Paper Series, The Centre for the Analysis of Social Policy, 2013, P09

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

والطريقة الثانية هي ضمان إعطاء الأولوية لقضايا الهجرة في مجالات أخرى من خلال سياسة التنمية والسياسة الخارجية، حيث كانت فكرة "الهجرة الدائرية" مبررة في البداية ثم تطورت إلى عدد صغير من الاتفاقيات غير المتماثلة إلى حد كبير مع بلدان المنشأ، على الرغم من أنها ركزت في النهاية على أنظمة تأشيرات بلدان ثالثة، وعمليات إعادة الإدخال، ومراقبة الحدود، بدلاً من التنمية كما كان مقترحاً أصلاً، بالإضافة إلى ذلك وبشكل أكثر تحديداً كان هناك توسع في المجالات المركزية المتزايدة لسياسة الاتحاد الأوروبي "المحلية"، بدأ الاهتمام بالمهاجرين في برنامج لشبونة للإدماج الاجتماعي عام 2000، حيث ظهر المهاجرون كفكرة لاحقة بين مجموعة من الفئات المستبعدة اجتماعياً، من هذه البدايات يمكن تتبع المسار حيث تم تطوير الاهتمام بتكامل المهاجرين في سياسة التوظيف ومجالات أخرى، وفي الوقت الحالي يُعطى إدماج رعايا البلدان الثالثة المقيمين بصورة قانونية، لا سيما في مجالي التعليم والعمالة أولوية عالية في البرامج الرئيسية الثلاثة لأوروبا عام 2020¹.

ويمكن في هذا الإطار استنتاج نقطتين هما :

أ/ تلعب سياسات الهجرة وحرية التنقل التي ينتهجها الاتحاد الأوروبي دوراً هاماً في تنظيم وإدارة المهاجرين داخل حدودها وخارجها، وبقيامها بذلك فإنها تنظم بعض العلاقات السياسية والاجتماعية والاقتصادية لهؤلاء المهاجرين.

ب/ تستخدم الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي سيادتها لتشكيل لوائح الاتحاد الأوروبي، وتبتعد في سياساتها الوطنية واقتصادياتها للهجرة بطرق تترك ولكنها لا تفوق سياسات الاتحاد الأوروبي.

ولذلك يُعتبر تنظيم شؤون الهجرة والمهاجرين تعبيراً أساسياً عن سيادة الدول لأنه يحدد قبول واستبعاد الدول غير الأعضاء²، يقال إن سلطة الدولة في منطقة السياسة هذه هي حصرية ولا يمكن مشاركتها مع أي دولة أخرى أو منظمة فوق وطنية، فوضع سياسة الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين في الاتحاد الأوروبي من شأنه بالضرورة أن يجلب معه تأثير مؤسسات الاتحاد الأوروبي في مجالات السياسة، حيث تستخدم الدولة في الحصول على حكم فعلي من حيث السياسات التي تؤثر على إعادة التوزيع داخل دولة الرفاهية³، على سبيل المثال (رفضت الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بشدة تأثير المنظمات فوق الوطنية).

¹ Emma Carmel, Ibid, P10.

² Joppke Christian, **Immigration and the Nation-State: The United States, Germany and Great Britain**, Oxford: Oxford University Press, (no ed), 1999, P17.

³ Christof Roos, **The EU and Immigration Policies Cracks in the Walls of Fortress Europe?**, UK: Palgrave Macmillan, ed01, 2013, P02

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

إن التوجيهات الستة التي تم تبنيها في الفترة بين عامي 2003 و 2011 تميز شروط الدخول والإقامة لمجموعات من المهاجرين الذين يريدون البقاء في الاتحاد الأوروبي لمدة عام أو أكثر، وبالتالي يمكن اعتبارها أحد عناصر إدارة شؤون المهاجرين من المؤكد أن السياسات المشتركة قد تم اعتمادها وذلك بالنظر إلى أنها حالة غير محتملة لدمج الاتحاد الأوروبي¹، ما أثار الاهتمام البحثي لإيجاد تفسيرات وهو ما حاولنا الإجابة عنه من خلال هذا الفصل، وذلك من خلال طرح السؤال التالي: لماذا وبأية طرق يشارك الاتحاد الأوروبي في إدارة شؤون الهجرة والمهاجرين الخاصة بدول الاتحاد؟

وكما يرى هيكس ونوري Hix and Noury أن "قواعد الاتحاد الأوروبي تغطي الآن سلسلة كاملة من سياسات الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين" من الدخول والإقامة والحقوق الاقتصادية للمهاجرين إلى التكامل الاجتماعي للمهاجرين وأحفادهم، ومع ذلك تفنقر الدول الأعضاء إلى موقف متطابق خاصة مع توسع الاتحاد الأوروبي ومشاكل الهجرة الجديدة الناجمة عن إشراك بلدان أوروبا الشرقية الأكثر فقراً، نظراً للتحديات التي تواجهها سياسة الهجرة وعدم القدرة على الموافقة الفعالة على حل للتنفيذ، "تتظر الدول الخمس عشرة الأعضاء السابقة في الاتحاد الأوروبي الأعضاء الجدد كمواطنين من الدرجة الثانية في المناقشات المتعلقة بالهجرة" بالتركيز على القضايا الأمنية²، وإلى أن يصل الاتحاد الأوروبي إلى البنية التحتية لسياسة الهجرة المشتركة واستقرار السوق وتكامل السياسات الاجتماعية وسياسات الرعاية الاجتماعية، فإن سياسة الهجرة وشؤون المهاجرين ستترك لكل دولة عضو.

ولكن مع ذلك يمكن للاتحاد الأوروبي المشاركة في البحث عن نماذج للإدارة التي تقدم طريقة للتعامل مع أشكال جديدة من الهجرة وذلك في ظل:

✓ إدراك الدول الأعضاء الأوروبية أنها لا تستطيع وقف تحركات الهجرة بمجرد أن تبدأ هذه الحركات، فقد شهدت الدول الأعضاء في شمال غرب أوروبا هجرة مستمرة على الرغم من أنها قد أنهت برامج الهجرة العمالية في السبعينات، وأدت محاولة تقييد الهجرة عن طريق إلغاء قبول العمال المهاجرين إلى زيادة طلبات اللجوء، والمهاجرين الذين كانوا بالفعل وقيّمون بشكل دائم قد جلبوا عائلاتهم وأقاربهم³، لقد أصبحت الهجرة إلى أوروبا ظاهرة ثابتة، ونتيجة لذلك وبحلول نهاية

¹ Ibid,P03

² Koff Harlan., "Security Markets and Power: The Relationship Between EU Enlargement and Immigration", *Journal of European Integration*, Vol. 27 Issue 4, 2005, P414

³ Marco Martiniello, "The New Migratory Europe: Towards a Proactive Immigration Policy?", In book **Immigration and the Transformation of Europe**, Cambridge: Cambridge University Press, (no ed), 2006, P303.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

الثمانينيات تضاعف حجم السكان الأجانب المقيمين في الاتحاد الأوروبي مقارنة مع أوائل السبعينات¹.

✓ تتنوع البلدان النامية للمهاجرين إلى الاتحاد الأوروبي في أوائل التسعينات، فقد أدى فتح المجال أمام أوروبا الشرقية إلى إعادة تأسيس أنماط الهجرة القديمة بين الشرق والغرب، وازداد احتمال تحركات الهجرة على نطاق واسع ليس فقط في الأطراف الشرقية لأوروبا، ولكن أيضًا في محيطها الجنوبي مع شمال أفريقيا إلى جانب البلدان المجاورة للاتحاد الأوروبي، هذا التوسع الجغرافي لأصول المهاجرين هو ما يجعل الهجرة الأخيرة إلى أوروبا مختلفة عن الماضي²، تسلط البيانات حول اتجاهات الهجرة الأخيرة الضوء على هذه الملاحظات حول المهاجرين إلى الاتحاد الأوروبي، حيث هناك ما يقرب من 20 مليون مواطن من دول ثالثة كانوا يعيشون في الاتحاد الأوروبي في عام 2009، وكان المجموع نصف هذا الحجم فقط في عشر سنوات في وقت سابق، وتعيش أكبر مجموعات المهاجرين من البلدان الثالثة في ألمانيا (4,655,200) وإسبانيا (3,376,800) وإيطاليا (2,759,500) وفرنسا (2,435,200)، كما تبين البيانات الواردة في منصة Eurostat أن معظم مواطني البلدان الثالثة الذين يعيشون في الاتحاد الأوروبي جاءوا من خارج الاتحاد الأوروبي (38 في المائة)، تليها أفريقيا (24 في المائة) وآسيا (20 في المائة)³.

✓ يتطلب الاقتصاد الأوروبي العمالة المهاجرة مما يوحي بأن تدفقات المهاجرين إلى أوروبا لن ينتهي على الأقل في الوقت الحاضر، حتى الأزمة الاقتصادية وأزمة الديون الأوروبية في أوائل عام 2010 لم تنتهي الهجرة إلى الدول الأعضاء، إلى جانب ذلك فإن شيخوخة السكان الأوروبيين سيؤدي إلى نقص العمالة هذا التطور يقلل من آفاق النمو الاقتصادي ويضع ضغوطا في الحفاظ على أنظمة الرعاية الاجتماعية، ومن المتوقع أن تتخفف إنتاجية الاقتصاد لأن عدد السكان في سن العمل أخذ في الانخفاض ومعدلات الخصوبة في أوروبا تقل عن المعدل اللازم للحفاظ على السكان في سن العمل عند مستوى الانطلاق⁴، وهو ما تشير إليه التوقعات إلى أنه بحلول عام 2050 سيكون عدد سكان أوروبا قد انخفض بنسبة 75 مليون شخص مقارنة بعام 2005 وهو ما تمت إليه الإشارة آنفا في هذا الفصل.

¹ Christof Roos, op.cit, P10.

² Craig Parsons and Timothy Smeeding, "What's unique about immigration in Europe?", In book **Immigration and the Transformation of Europe**, Cambridge: Cambridge University Press, (no ed), 2006, P06.

³ Eurostat, Europe in Figures, Eurostat Yearbook, Luxemburg, 2011, PP152.154.

⁴ Paul Demeny, "Europe's Immigration Challenge in Demographic Perspective", In book **Immigration and the Transformation of Europe**, Cambridge: Cambridge University Press, (no ed), 2006, P33.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

يوجد في الوقت الحاضر أكثر من 13 مليون من غير مواطني الاتحاد الأوروبي يعيشون بشكل قانوني في الدول الأعضاء، ويمكن أن يحقق إدارة هؤلاء المهاجرين بشكل صحيح منافع جيدة لأوروبا، ولكن حتى الآن كانت الجهود المبذولة على المستوى الوطني والأوروبي غير كافية، وتتشابك إدارة شؤون المهاجرين مع مجموعة واسعة من المجالات السياسية الأخرى، بما في ذلك التوظيف والتعليم والعلاقات الخارجية والتعاون التنموي... الخ.

وتقتضي الإدارة السليمة أن تشمل عملية صنع القرار جميع مجالات السياسة العامة من أجل التعامل بدقة مع مختلف جوانب القضية، ولا يمكن معالجة نمو الاتحاد الأوروبي واختلالات سوق العمل والقدرة التنافسية دون إيلاء إهتمام أكبر بإدارة شؤون المهاجرين، والتعليم، والتدريب، وإدماج المهاجرين في سوق العمل، وفي المجتمعات المحلية في البلدان المضيفة¹، حتى الآن تم تقديم الهجرة والمهاجرين في إطار سلبي إلى حد ما ويحتاج الجمهور أيضًا إلى معرفة أن الهجرة لا تشكل تهديدًا لأمنه / سلامته، فالسياسات التي تهدف إلى إظهار أن الهجرة يمكن أن تكون عملية منظمة وأن المهاجرين هم المجتمع المضيف، يمكن أن تحول المواقف العامة إلى سلوك أكثر ترحيبًا يتغاضى عن الاختلافات الثقافية ويدعم عملية الاندماج الطبيعية، وهنا يحتاج المجتمع المضيف إلى المزيد من المعلومات حول المشاركة المفيدة للمهاجرين من حيث مساهمتهم في المجتمع وسوق العمل²، لا يزال الاتحاد الأوروبي بعيدًا عن صياغة سياسة هجرة استباقية موحدة، ومع ذلك يحتاج صانعو السياسات في المجلس إلى استحضار الشجاعة السياسية اللازمة للانتقال إلى تقارب أكبر في هذا المجال.

لقد تأثرت سياسات إدارة شؤون المهاجرين وحتى الهجرة بشكل عام سلبيًا بعوامل عدة، خاصة "الهاجس الأمني" منذ الهجمات الإرهابية في 11 سبتمبر 2001، ويشكل هذا الأخير تهديدًا حقيقيًا فيما يتعلق بهدف المجلس الأوروبي في تامبيري لتحقيق التوازن بين الأمن والحرية، وبالفعل بالنظر إلى التقدم الذي أحرزته اللجنة بشأن إنشاء منطقة للحرية والأمن والعدالة، يبدو واضحًا أنه فيما يتعلق بالهجرة فإن الأدوات السياسية الرئيسية التي تم اعتمادها تتعامل مع مكافحة الهجرة غير القانونية وتعزيزها ضوابط حدود الاتحاد الأوروبي، وهما سياستان مترابطتان تهدفان إلى منع ومكافحة الإرهاب، فالسيطرة على الهجرة غير المشروعة والتهريب والاتجار أمر ضروري للغاية وينبغي إعتبره أولوية على المستوى الأوروبي ومع ذلك لا يجب أن يكون على حساب حقوق المهاجرين الشرعيين.

¹ Joanna Apap and Sergio Carrera, "Towards a Proactive Immigration Policy for the eu?", Report, Centre for European Policy Studies, Working Document N°.198, 2003, P43

² Idem.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

وفي هذا الإطار عمل الاتحاد الأوروبي من خلال المجلس الأوروبي على التأكيد بضرورة إدماج المهاجرين في المجتمع المضيف (الدول الأعضاء) من خلال¹:

أ. دعوة الدول الأعضاء إلى إدخال سياسات مهنية للمهاجرين تأخذ في الحسبان تفضيل المجتمع، لتعزيز جاذبية الاتحاد الأوروبي للعمال ذوي المهارات العالية، واتخاذ خطوات لتعزيز استقبال الطلاب وتسهيل تنقلهم داخل الاتحاد.

ب. التأكد من خلال التركيز على الهجرة المؤقتة أو الدائرية، بإعتبار أن هذه السياسات لا تشجع "هجرة الأدمغة".

ت. تنظيم الهجرة الأسرية بشكل أفضل مع مراعاة قدرات الاستقبال والإدماج لدى الأسر (الموارد والإسكان ومعرفة اللغة).

ث. دعوة الدول الأعضاء إلى وضع سياسات تؤيد الاندماج، ويجب أن تستند هذه السياسات إلى التوازن بين حقوق المهاجرين (الوصول إلى التعليم والعمل والأمن والخدمات العامة والاجتماعية)، وواجباتهم (احترام قوانين البلد المضيف)²، من أجل الوصول إلى إدارة جيدة لشؤون المهاجرين على أساس الشفافية والمساواة.

وهو ما أكدته لجنة دول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في نوفمبر 2000 قرار COM 2000/757 وذلك بالتركيز على الجوانب التي تعتبرها أساسية والتي تمثل إطار تشريعي منسق، وتنسيق بين الدول الأعضاء بحيث توصي اللجنة بوضع نهج مشترك لإدارة الهجرة وشؤون المهاجرين مع مراعاة العناصر التالية³:

- ✓ التطور الاقتصادي والديمقراطي للاتحاد الأوروبي.
- ✓ قدرة استقبال كل دولة عضو والروابط التاريخية والثقافية مع بلدان المنشأ.
- ✓ حالة بلدان المنشأ وتأثير سياسة الهجرة عليها (هجرة الكفاءات).
- ✓ الحاجة إلى وضع سياسات تكامل محددة تقوم على المعاملة العادلة لمواطني البلدان الثالثة المقيمين بصورة قانونية في الاتحاد، ومنع الاستبعاد الاجتماعي، والعنصرية، وكره الأجانب واحترام التنوع.

¹ Council of the european union,"european pact on immigration and asylum,N°13189/08 ASIM 68, 2008, PP05.06

² Atanasiu Nicoleta,"La politique sarkozienne d'immigration: Harmonie ou contradiction avec la politique européenne?", (Master thesis,Institut for litteratur, områdestudier og europeiske språk Det humanistiske fakultet Universitetet i Oslo, 2010), P68

³ Elisabeth Gerber-Morata , op.cit, P21

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

إن النهج الزمني لعملية بناء الكفاءة المجتمعية في معالجة ظاهرة الهجرة من جهة وإدارة شؤون المهاجرين من جهة أخرى من خلال المجالات المختلفة المكونة لسياسات الهجرة الوطنية و فوق الوطنية (الاتحاد الأوروبي) لم يكن لديها معاملة متكافئة من حيث النوعية والكمية في جميع الدول الأعضاء، بالنسبة لعالم الاجتماع Andrea Rea تم تعزيز ظاهرة "التقارب النسبي للسياسات الوطنية في أوروبا (بالفعل قبل عقد المجتمع)"، في الوقت نفسه يفترض أن اعتماد إطار مشترك للحصول على حقوق الأجانب قد أدى إلى فرض قيود أكثر من تلك المنصوص عليها في قوانين وطنية معينة في البداية ، بحيث سيكون هذا بمثابة التفكير في التحول إلى أوروبا، وإلى حقيقة أن "السياسات التقييدية لمراقبة الحدود قد ولدت سكانًا غير قانونيين"، وهو ما يرقى إلى فرضية وجود "تلفيق مؤسسي لسلسلة الجزر"¹.

فالالاتحاد الأوروبي قد وصل إلى مرحلة حرجة فيما يتعلق بتطوير سياسة الهجرة المشتركة، بحيث يشير كوليت Collett إلى أن إطار JHA لا يكفي بعد الآن لتطوير سياسة الهجرة العامة، وبينما تستمر ضوابط الحدود والعناصر التنظيمية الأخرى في لعب دور مركزي في إدارة الهجرة، فإن الأمر أكثر تعقيدًا، وفقا لـ كوليت Collett يتعين على الاتحاد الأوروبي أن يأخذ في الحسبان الآثار الدولية والمحلية للهجرة بما في ذلك العمالة والتعليم والتجارة وجميع السياسات الاقتصادية².

¹ Elisabeth Gerber-Morata , Ibid, PP22.23

² Josi Seilonen, op.cit, P79.

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

خلاصة واستنتاجات

لما كانت الهجرة جزءاً من تاريخ البشرية ولأسباب مختلفة خصوصاً مع تطبيق اتفاقية شنغن الأوروبية في عام 1995 وإزالة الرقابة الداخلية على الحدود بين الدول القومية في أوروبا، حيث دعا اتفاق شنغن إلى التداول الحر للسلع والتمويل والعمل، ودفع باتجاه سوق مشتركة داخل الاتحاد الأوروبي، أصبحت الهجرة إلى الاتحاد الأوروبي قضية ذات أهمية متزايدة، كما أصبحت حدود البلدان الواقعة على حافة أوروبا ذات أهمية بالنسبة لجميع الدول الأعضاء كحدود خارجية للاتحاد الأوروبي.

الأمر الذي دفع بالاتحاد الأوروبي إلى تبني سياسات الهجرة المشتركة من أجل إدارة شؤون المهاجرين بشكل فعال من جهة وزيادة التعاون في مجال إدارة الهجرة والضوابط الحدودية بما في ذلك إنشاء منطقة الحرية والأمن والعدالة وسياسات التأشيرات المشتركة، وإطلاق إستراتيجية متكاملة لإدارة الحدود من جهة أخرى.

ففي الخمسينات والستينات من القرن العشرين تم النظر إلى الهجرة داخل المجموعة الأوروبية (الاتحاد الأوروبي الآن) في المقام الأول في سياق الحقوق الاجتماعية والاقتصادية وبناء سوق عمل متكامل يستطيع العمال فيه التنقل بحرية بين الدول الأعضاء، ويدافع من النقص الحاد في اليد العاملة استخدمت العديد من البلدان سياسة هجرة دعائية وترويجية، ويدافع من التغيرات التي تطرأ على سوق العمل والرغبة في حماية الحقوق الاجتماعية والاقتصادية للقوى العاملة المحلية، كانت أواخر الستينات والسبعينات أكثر تحكماً من خلال سياسات تقييدية، وكان أحد القرارات المهمة من هذه الفترة هو قرار التمييز بين حق حرية تنقل رعايا الدول الأعضاء وحق حرية تنقل مهاجري دول البلدان الثالثة، في منتصف ثمانينيات القرن العشرين تم تسييس الهجرة أكثر بحيث وضع المهاجرون في تركيز سلبي إلى حد كبير من خلال ثلاث قضايا أولاً حماية النظام العام، ثانياً تحديات لدولة الرفاهية، وثالثاً مستقبل التعددية الثقافية وقد تطورت شبكات السياسة غير الرسمية عبر الوطنية مثل (مجموعة شنغن) لمناقشة التنظيم التعاوني لإدارة الهجرة وشؤون المهاجرين، بحيث لعبت دوراً مهماً في التحفيز على الدمج التدريجي لسياسة الهجرة في البنية الدستورية للاتحاد الأوروبي.

بعد اعتماد اتفاقية شنغن في قانون الاتحاد الأوروبي في عام 1999، بدأ مجلس الاتحاد الأوروبي في وضع مبادئ توجيهية عامة لمواءمة نظام مشترك لإدارة الهجرة في الاتحاد الأوروبي، وتشمل مجالات السياسة ذات الصلة والتي تمس عدة مستويات ومجالات.

منذ بداية القرن الحادي والعشرين، بدأ الخطاب الذي يدافع عن تشجيع هجرة اليد العاملة من بعض البلدان يكتسب مساحة في الاتحاد الأوروبي، ويظهر التعاون في مجال إدارة المهاجرين الطابع الحكومي

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

الدولي لبعض الموضوعات في الاتحاد الأوروبي، عكس سبعينيات القرن العشرين التي فرضت فيها بعض الدول الأوروبية مثل فرنسا وألمانيا قيوداً على هجرة اليد العاملة، كما نتج عن منطقة شنغن القضاء على الحدود الداخلية، ولكنه في الوقت زادت الضوابط والتدابير الأمنية على الحدود الخارجية، فمنذ أن دخلت معاهدة ماستريخت حيز التنفيذ في نوفمبر 1993 تطورت سياسة الهجرة الأوروبية بشكل أساسي مع التركيز على المحور الرادع / الاستبعاد لسياستها الخاصة بالهجرة، الأمر الذي وضح أن هناك تمييز بين مواطني الاتحاد الأوروبي والمهاجرين من للدول الثالثة.

تتطلب الإدارة الناجحة لشؤون المهاجرين من جميع الأطراف المعنية - بما في ذلك بلدان المنشأ والعبور والمقصد والهيئات الإقليمية والمنظمات الدولية والمنظمات غير الحكومية - أن تنضم جهودها في خلق مناخ أكثر إيجابية من أجل الإدارة الفعالة لشؤون المهاجرين من جهة والهجرة من جهة ثانية.

وقد عمل الاتحاد الأوروبي من خلال ذلك على تطوير وبناء إستراتيجية تأخذ بعين الاعتبار أربعة نقاط أساسية وهي:

1. المواءمة في دمج إدارة شؤون المهاجرين في السياسات الخارجية بهدف خلق بيئة ملائمة للتعاون قائمة على الشفافية.
2. تنفيذ برامج التكامل التي تستهدف المهاجرين لتتقيفهم وتكيفهم مع التقاليد التي يقوم عليها البلد المستقبل (التاريخ، اللغة، الحضارة، النظام السياسي...).
3. وضع برامج تدريبية للمسؤولين في البلدان المرسلات المعنية بإدارة الهجرة.
4. تطوير حوار مع البلدان المرسلات من خلال التعاون والشراكات التتموية.

الفصل الثالث:

إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من
منظور بيئي مقارن.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

تمهيد:

سيسلط هذا الفصل الضوء على واقع الإدارة العامة في كل من ألمانيا وفرنسا من خلال أسلوبهما في إدارة وتنظيم شؤون المهاجرين، حيث إتبعَت الإدارتين إستراتيجيتين مختلفين، وذلك بناء على طبيعة وخصوصية بيئة الإدارة العامة في البلدين، فهذه الأخيرة تتأثر بكل من البيئة السياسية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية وتؤثر بدورها على أسلوب ومعالجة القضايا تبعا لممارسات البنى والهيكل الإدارية، فإدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا يختلف عن نظيرتها في فرنسا تبعا لاختلاف التاريخ والثقافة الفريد التي يتميز بها كل بلد، فهذه العوامل ساهمت بشكل كبير في تشكيل نظام معين من المهاجرين، ففرنسا تتبع في إدارتها لشؤون المهاجرين طابعا مركزيا من خلال الهيئات الوزارية دون تقاسم هذا التسيير مع الهيئات اللامركزية والجهات غير الرسمية، ولعل هذا مستمد تاريخيا من طبيعة تكوين الدولة الفرنسية القائم على التركيز، أما ألمانيا تختلف في إدارتها لشؤون المهاجرين شكلا وجوهريا عن الإدارة الفرنسية، فهي تتبع الطابع اللامركزي في تنظيم شؤون المهاجرين حيث تقوم سياستها على مشاركة كل المستويات الإدارية في هذه العملية بما في ذلك الجهات اللامركزية والهيئات غير الرسمية، الأمر الذي يجعلنا أمام إدارتين مختلفتين الأولى تتميز بطابع قائم على أساس عمودي والثاني مبني على طابع أفقي ودرجة كبيرة من التجزؤ.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

المبحث الأول: تأثير البيئة السياسية على إدارة شؤون المهاجرين

تمثل البيئة السياسية سياقاً من السياقات التي تؤثر على طبيعة عمل الجهاز الإداري، وذلك من خلال مجموعة من المؤشرات والمتغيرات التي تبرز ملامح الإدارة وممارستها، بحيث سنتناول من خلال هذا المبحث كل من طبيعة النظام السياسي والحزبي وحتى البيروقراطي وانعكاس ذلك على إدارة شؤون المهاجرين.

المطلب الأول: الملامح السياسية للنظامين الألماني والفرنسي.

من المعروف أن النظام السياسي هو الطريقة التي يتم بها توزيع السلطة وتحديد العلاقة بين الهيئة التشريعية التي تتمثل في البرلمان المختص بسن القوانين، والهيئة التنفيذية التي تختص بتطبيق القوانين والتي تتمثل في كل من رئيس الجمهورية والحكومة.

إستناداً إلى هذا يصنف علماء السياسة النظم السياسية المعمول بها إلى ثلاث أنظمة، فإذا تم الفصل بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فشكل النظام يكون رئاسياً كما في الولايات المتحدة، أما إذا تم الدمج بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فإن النظام يكون برلمانياً كما في بريطانيا.

وفي حالة الأخذ ببعض مميزات النظام الرئاسي وبعض مميزات النظام البرلماني، فإن النظام الناتج يطلق عليه تسمية النظام شبه رئاسي كما في فرنسا وسويسرا، وفلندا والبرتغال، وكثير من الدول العربية والإسلامية مثل إيران، ويرى المحللون السياسيون أن لكل نظام من هذه الأنظمة عيوب ومزايا، وأن نجاح كل نظام أو فشله يخضع لعناصر عديدة، منها طبيعة المجتمع، أسلوب الانتخابات التشريعية والرئاسية، الخريطة السياسية للبلاد، ثقافة الشعب (نوعاً ومقداراً)، نوعية التحديات السياسية والاجتماعية والأمنية والاقتصادية أمام الدولة وغيرها، وبالتالي ليس من الضرورة تفضيل نظام عن آخر¹.

تمثل جمهورية ألمانيا الاتحادية مثالا كلاسيكيا للهندسة السياسية، فألمانيا لديها تقليد قوي من الحكومة الإقليمية التي تتجلى من خلال حكومات الولاية الـ 16، وقد أنشأ القانون الأساسي ديمقراطية برلمانية للجمهورية الاتحادية، والمؤسسة المركزية للحكومة الاتحادية هي برلمان²، في حين يتميز النظام السياسي الفرنسي بأنه أول نظام طبق نظرية الفصل بين السلطات الثلاث منذ قيام الثورة الفرنسية عام 1789 وتكريس مبادئ الحرية والأخوة والمساواة، كما أنه نظام يجمع بين مميزات النظام البرلماني

¹ محمود خليفة جودة، ورقة بحثية حول النظام السياسي الألماني : دراسة حول البوندستاغ، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والسياسية والاقتصادية بألمانيا.

²Christelle M. Jovenir, "A Comparative Analysis of the Government and Political System of the Federal Republic of Germany and the Republic of the Philippines", Available sit web 23/12/2017 at 17:48 [http:// www.academia.edu](http://www.academia.edu).

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارنة.

والرئاسي، وقد مر نظام الحكم بفرنسا منذ الثورة الفرنسية بعدة صراعات وثورات على الحكم يمكن تلخيصها في مرحلتين¹: الأولى بدأت مع قيام الثورة الفرنسية على ملكية آل بوربون Bourbon حيث طبق نظام ملكي مقيد عام 1791، وجاءت الجمهورية الأولى بدكتاتورية رويسبير Maximilien de Robespierre واستمرت الجمهورية الأولى بحكم نابليون بونابرت Napoléon Bonaparte حتى عام 1814 واستمر الحكم بملكية مقيدة وعودة أسرة آل بوربون Bourbon إلى غاية 1830، ومن ثم عائلة اورليانز الملكية 1848 وإعلان قيام الجمهورية الثانية في نفس العام وعودة الديكتاتورية النابليونية من 1851 إلى 1870 أما المرحلة الثانية فعرفت ثلاث جمهوريات الجمهورية الثالثة من عام 1875 إلى 1940 وتعتبر أطول الجمهوريات في تاريخ فرنسا ومن ثم الجمهورية الرابعة التي لم تدم سوى ثمانية عشر عاما وإنتهت عام 1958 بمجيء الجمهورية الخامسة التي مازالت قائمة إلى اليوم.

من المعروف أن النظام السياسي الألماني هو نظام اتحادي ذو طبيعة خاصة مرتبطة بالتجربة الاجتماعية والسياسية الألمانية قبل وبعد الحرب العالمية الثانية، والذي جعل منه نتاجا طبيعيا للتطور في سياقاته ومبادئه المختلفة، ولأن الاتحاد الفيدرالي الألماني يمثل أحد التجارب الأنموذجية في ميدان نظام الحكم الفيدرالي كنظام سياسي لإدارة البلاد نجح في الوصول إلى تحقيق الوحدة الألمانية عام 1991².

صدر الدستور الألماني في 23 نوفمبر عام 1949، ويعرف بالقانون الأساسي وأصبح دستور شعب ألمانيا الموحدة في الثالث من أكتوبر 1990.

يحتوي الدستور الألماني على 146 مادة ويعد بالنسبة للظروف التي وضع فيها تعبيراً محكماً عن مبادئ الحكم والحياة السياسية الوطنية في ألمانيا الجديدة، ويعرفها بأنها دولة اتحادية ديمقراطية اجتماعية، وينص على قيام نظام فيدرالي يسمى (جمهورية ألمانيا الاتحادية) تحدد فيه سلطات كل من الحكومة المركزية وحكومة الولايات.

ويرسم الدستور الألماني حدوداً للتشريع القانوني ضمن الإطار الدستوري، كما يلزم إدارة الدولة بالحق والقانون وتحتل الفقرة الأولى من الدستور مكانة خاصة، فهي تعتبر أهم فقرة من الدستور لما تنص عليه من احترام كرامة الإنسان: "لا يجوز المساس بكرامة الإنسان وتلتزم الدولة بكافة مؤسساتها باحترامها

¹ احمد سعيد نوفل، "النظام السياسي الفرنسي والوجود العربي في فرنسا"، على الرابط الإلكتروني يوم 2017/12/25 على الساعة

11:00

www.fekerjaded.com/files/document/file1443641910.pdf

² اثمار كاظم الربيعي، "الفيدرالية الألمانية والمشروع الفدرالي المقترح في العراق دراسة مقارنة"، مجلة دراسات دولية، العدد 40،

2009، ص135

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

وحمايتها"، وتضمن الحقوق الأساسية أيضا أمورا منها حرية التجارة في إطار القوانين، والمساواة بين الناس أمام القانون، وحرية الإعلام والصحافة وحرية الجمعيات وحماية الأسرة¹.

يصف الدستور ألمانيا على أنها بلد سيادة القانون: تخضع فيها كافة تصرفات الجهات الحكومية لرقابة القانون، وتعتبر الدولة الاتحادية مبدأ آخر من مبادئ الدستور، وهي تعني تقاسم السلطة بين مجموعة من الولايات الأعضاء من جهة وبين دولة مركزية من جهة أخرى.

ويعتبر الدستور ألمانيا على أنها دولة اجتماعية، والدولة الاجتماعية تفرض على السياسة اتخاذ إجراءات تضمن للناس مستوى لائقا من الحياة المادية في حالات البطالة والإعاقة الجسدية والمرضى والشيخوخة.

أما الميزة الخاصة التي يتمتع بها الدستور فهي ما يعرف بإسم "الطبيعة الأزلية" التي تتمتع بها أسس هذا الدستور، الحقوق الأساسية وطريقة الحكم الديمقراطية والدولة الاتحادية والدولة الاجتماعية، كلها مبادئ لا يجوز المساس بها من خلال تعديلات لاحقة على الدستور، أو حتى في حال صياغة دستور جديد للدولة².

أما حقيقة أن الشعب يمارس السلطة من خلال مؤسسات محددة، فهي تتواءم مع نص الدستور على طريقة الحكم المعتمدة على التمثيل الديمقراطي، وتمتلك دساتير الولايات الاتحادية وسائل الديمقراطية المباشرة فمن خلال المبادرة الشعبية تطالب مجموعة قليلة من المواطنين برلمان الولاية بصياغة قانون ما، ويطلب الاستفتاء الشعبي بطريقة مشابهة البرلمان بالموافقة على مشروع قانون مطروح، وإذا لم يلتزم البرلمان بالاستفتاء يمكن اللجوء إلى قرار شعبي، يمكن من خلاله للغالبية إقرار هذا القانون³.

إن الطبيعة الفيدرالية تعد من أبرز ملامح النظام السياسي في ألمانيا الاتحادية، وهذا ليس غريبا على التراث السياسي الألماني حيث قامت الإمبراطورية الألمانية على أساس اتحاد فيدرالي، وكانت في الأصل اتحادا كونفدراليا مرنا جدا بين إمارات مستقلة ثم دمجت معا في نظام حكم فيدرالي، تقسم فيه السلطة السياسية بين الحكومة المركزية والحكومات المؤسسة للاتحاد الفيدرالي، وكانت سلطات الحكومة تمارس بطريق غير مباشر، كما كانت سلطات الحكومات الأعضاء محفوظة لهذه الحكومات وحدها،

¹ عاهد الفراوتة، سهيل ماضي، "بحث حول النظام السياسي الألماني"، (كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، قسم العلوم السياسية، جامعة الأزهر غزة، 2012)، ص 10.

² نفس المرجع، نفس المكان.

³ نفس المرجع، نفس المكان.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

وكانت غير محددة ومع مرور الزمن وعن طريق التعديلات الدستورية وبالممارسة تبلورت اختصاصات السلطة المركزية¹.

ومن الأسباب الأولى لقيام النظام الفيدرالي في المرحلة التي تلت انهيار النازية إصرار الحلفاء منذ البداية على سياسة إعادة بناء المؤسسات الفيدرالية، وبالذات ما يتعلق بأجهزة الدولة السياسية، ولكن أية خطوة في هذا المجال لم تتخذ إلا بعد إعادة بناء الدولة الألمانية الحديثة، وتنفيذها القانون الأساسي أي بعد نحو أربع سنوات من استسلام النازية، ورغبة في إرساء قواعد النظام الديمقراطي الصحيح إتفق الحلفاء على ألا يكون في مركزية السلطة أي إفراط، وقد إستقر الرأي على أن خير سبيل إلى هذا هو النظام الفيدرالي القائم على الفصل الواضح بين سلطات الحكومة المركزية وسلطات حكومات الوحدات المؤسسة للاتحاد، وكان جوهر هذا النظام أن تقتصر سلطات الحكومة المركزية على السلطات المنصوص عليها في القانون الأساسي، وتتمتع حكومات الولايات الأعضاء بكل السلطات الباقية².

وهكذا يتبين أن إنشاء النظام الفيدرالي لم يكن قراراً ألمانيا داخلياً خالصاً، إذ ساندت كل من الولايات المتحدة وبريطانيا - في السنوات الأولى من احتلال ألمانيا - النظام الفيدرالي في حين أصرت الحكومة السوفيتية على الحكم المركزي الواحد.

وخلاصة القول بأن النظام الفيدرالي الحالي لألمانيا الاتحادية لم يخرج عن الإطار العام الذي أقر من قبل الحلفاء عام 1948 في خطوطه العامة، وتأييد ذلك من قبل الحزبين الكبيرين حينها (الديمقراطي المسيحي والاشتراكي)، مع تأكيدهما على ضرورة وجود مجلس يتكون من أعضاء مجلس وزراء الولايات، وله سلطات تشريعية مساوية لسلطات المجلس المنتخب إنتخاباً شعبياً، وقد أقر الأمر نفسه في الشرط الشرقي من ألمانيا بعد عملية الدمج وإصراره على بقاء النظام الفيدرالي ومؤسسات الدولة الدستورية³.

ويتشكل النظام السياسي الألماني والفرنسي من ثلاث سلطات هي:

✓ السلطة التشريعية ويتشكل البرلمان هنا من مجلسين هما:

أ. مجلس البندستاغ أو النواب: يعد هذا المجلس من الناحية النظرية، جهاز الحكم المركزي في ألمانيا، ويتم انتخاب أعضاء المجلس لمدة أربع سنوات عن طريق (الاقتراع العام المباشر الحر والسري)، لكل من بلغ الحادية والعشرين من عمره، ويشترط في المرشح ألا يقل عمره عن الخامسة والعشرين.

¹ عاهد الفراونة و سهيل ماضي نفس المرجع، ص11.

² نفس المرجع، نفس المكان.

³ نفس المرجع، ص12.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارنة.

البوندستاغ (البرلمان الاتحادي) يشمل الممثلون المنتخبون للشعب الألماني، وبشكل فعلي يتم انتخاب نصف الأعضاء البالغ عددهم الإجمالي 598 من خلال لوائح انتخابية على مستوى الولايات (الصوت الثاني)، والنصف الآخر بإنتخاب مباشر للدوائر الانتخابية البالغ عددها 299 دائرة (الصوت الأول)، وهذا النظام لا يغير شيئاً في أهمية دور الأحزاب الأساسي في النظام الانتخابي، فحتى في الدوائر الانتخابية يكون النجاح من نصيب أولئك المرشحين الذين ينتمون لأحد الأحزاب، وتعكس الانتماءات الحزبية لأعضاء البرلمان رغبة الناخبين وأصواتهم ومن أجل تفادي صعوبات تحقيق الأغلبية البرلمانية بسبب الأحزاب الصغيرة جداً، فقد تم تبني مبدأ ما يسمى "عتبة 5%"، حيث لا يمكن للأحزاب التي تحصل على أقل من 5% من أصوات الناخبين المشاركة في البرلمان¹.

ينتخب المجلس رئيساً له على أن يكون عضواً بأقوى الأحزاب في المجلس، وثلاثة نواب للرئيس، وعدد من السكرتارية -المساعدين- من أعضائه ويتم انتخابهم جميعاً بالاقتراع السري، ويعتبر مجلس الكبار من أقوى هيئات البوندستاغ، ويعتبر لجنة دائمة وتوجيهية ويضم 20 عضواً بينهم رئيس المجلس ونوابه وزعماء الكتل البرلمانية المعترف بها رسمياً، ومن مهام المجلس تقديم المشورة لرئيس المجلس بخصوص سير العمليات التشريعية، وإختيار رؤساء اللجان، وعادة يوافق المجلس على توصيات مجلس الكبار حول مدة مناقشة القوانين²، ومن أهم واجبات البوندستاغ هي التشريع وسن القوانين الاتحادية والرقابة على عمل الحكومة، كما ويصدر النواب القرارات الخاصة بالميزانية الاتحادية ومهام جيش الدفاع الألماني في خارج البلاد، وتعتبر مهمة انتخاب المستشار الاتحادية أو المستشار الاتحادي إحدى المهام الحاسمة الملقاة على عاتق البوندستاغ³، وعليه يعتبر البوندستاغ أهم هيئة تشريعية.

ب. مجلس البندسترات أو المجلس الفدرالي: يعتبر المجلس التشريعي الثاني في النظام السياسي الألماني أو المجلس الأعلى، ونظرياً يعتبر فرعاً من فروع الحكومة الفدرالية (حيث يتمتع بصلاحيات تنفيذية)، وعملياً تقع عليه مسؤوليات تشريعية مهمة، حيث يؤدي وظائف استشارية حول سلطة الفيتو في التشريع، ويمتلك سلطة حماية المصالح الجوهرية للولايات المؤسسة للوحدة الفيدرالية، وحماية النظام الفيدرالي، وبهذا المعنى فإنه يشبه مجلس الشيوخ في النظام السياسي الأمريكي، ويعتبر البندسترات المكون الأساسي للنظام الفدرالي الألماني⁴.

يتكون هذا المجلس من 69 عضواً تعينهم حكومات الولايات، ويعطى لكل ولاية حصة من عدد الأعضاء لا تقل عن 3 ولا تزيد عن 6، فالولايات الأربعة الأكثر سكاناً يحظى كل منها بستة أعضاء،

¹ محمود خليفة جودة، مرجع سابق.

² عاهد الفراونة و سهيل ماضي، مرجع سابق، ص16.

³ محمود خليفة جودة، مرجع سابق.

⁴ عاهد الفراونة و سهيل ماضي، مرجع سابق، ص19.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

والولايات الأربعة الأقل سكانا يعطى كل منها حصة مكونة من ثلاثة أعضاء، أما الولايات الباقية فحصة كل منها تتكون من أربعة أعضاء، وتجدر الإشارة هنا إلى أن رؤساء حكومات الولايات يتولون رئاسة هذا المجلس بالتناوب وفق نظام دوري محدد، ويُنتخب الرئيس لمدة عام واحد يضطلع فيه بالصلاحيات المخولة لرئيس الجمهورية في حالة عجز الأخير عن القيام بمهامه، إن هذا التقسيم يصب في مصلحة الولايات الأقل سكانا لأنه يمنحها القدرة على عرقلة القوانين التي تحتاج إلى موافقة ثلثي المجلس كالتعديلات الدستورية، وينص نظام البوندسرات على أن أعضاء الولاية الواحدة يجب أن يصوتوا بشكل كتلة تتخذ قرارا موحدًا وبعد استشارة حكومة الولاية التي ينتسبون إليها¹.

إذن نستنتج أن أعضاء البوندسرات يمارسون ازدواجية وظيفية بإعتبار أن لهم اختصاص التشريع (وظيفة تشريعية) و(وظيفة تنفيذية)، باعتبارهم أعضاء في مجالس وزراء ولاياتهم وهو الأمر الذي يميز النظام الفيدرالي الألماني.

أما السلطة التشريعية الفرنسية فتتميز كذلك بازدواجية المجلس يتمثل الأول في مجلس الجمعية الوطنية وهي الغرفة السفلى للبرلمان، والتي تتكون من 577 عضواً منتخبون عن طريق الاقتراع الفردي ومهمتها التصويت على القوانين واقتراحها ومراقبة نشاط عمل الحكومة من خلال آليات مختلفة مثل الأسئلة الكتابية والشفوية، لجان تحقيق، مساءلة الحكومة وتقييم سياستها، في حين يتمثل المجلس الثاني في مجلس الشيوخ وهو الغرفة العليا والذي يتشكل من شخصيات ذات كفاءة وخبرة، ويضم 321 عضواً فالمجلس يتمتع بنفس الصلاحيات الجمعية الوطنية، فمجلس الشيوخ لا يستطيع سحب الثقة من الحكومة عكس الجمعية الوطنية، كما لا يمكن حل مجلس الشيوخ عكس الجمعية الوطنية التي يمكن حلها في ظل ظروف معينة².

✓ السلطة التنفيذية:

أ. الرئيس: تتم عملية انتخاب رئيس الجمهورية في ألمانيا خلال إجتماع المجلس الاتحادي المكون من أكثر من ألف عضو، نصفهم من أعضاء البرلمان والنصف الآخر من ممثلي الولايات الست عشرة التي تتكون منها البلاد، ويتناسب عدد ممثلي كل ولاية مع عدد سكانها، ويتكون وفد الولاية الواحدة من أعضاء في البرلمان المحلي وسياسيين حاليين وسابقين، إضافة لشخصيات عامة مشهورة.

¹ عاهد الفرونة و سهيل ماضي، نفس المرجع، ص20.

² دومنيك توربان، "النظام الدستوري لخدمة الاستقرار والديمقراطية التجربة الفرنسية أنموذجاً"، تر: علي عيسى العيقيب، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد 27، 2012، ص408.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

وقبل إنعقاد المجلس الاتحادي يقوم كل حزب بتسمية مرشحه لمنصب الرئيس أو تأييد مرشح من حزب آخر أو شخصية مستقلة، ويتاح أيضا للشخصيات العامة المشاركة في إجتماع المجلس ترشيح من يرغبون لرئاسة الجمهورية¹، وتطرح الأسماء المرشحة لمنصب رئيس الجمهورية أولا لأخذ رأي أعضاء المجلس الاتحادي فيها، وفي حال معارضة عضو واحد على اسم أي مرشح يتم الاقتراع على رفض هذا المرشح وفقا لأغلبية المصوتين من أعضاء المجلس، يعتبر المرشح الحاصل على أغلبية أصوات المؤتمر الاتحادي (النصف+1) رئيسا للجمهورية، وإذا لم يحصل أي من المرشحين على أغلبية الأصوات بعد جولتين انتخابيتين، يعتبر المرشح الحائز على أعلى الأصوات في الجولة الثالثة من الانتخابات فائزا بمنصب رئيس الجمهورية، أما منصب نائب لرئيس الجمهورية لا وجود له وفي حال شغور منصب الرئيس لسبب ما، كالوفاة أو الاستقالة أو الإقالة، قبل إنتهاء مدة ولايته يتولى هذا المنصب رئيس البندسرات (مجلس الولايات)²، ويمكن عزل رئيس الجمهورية الاتحادية إذا أدين بعمل مخالف للمبادئ الخاصة بالجمهورية الألمانية، أو خرق القانون الأساسي للبلاد، حيث يمكن لرئيس البندستاج أو رئيس البندسرات تقديمه أمام المحكمة الدستورية الاتحادية، وتعتبر مهام الرئيس تمثيلية أساسا، وإلى جانب ذلك يقدم النصح والمشورة لأعضاء الحكومة والبرلمان، ويمكن تقسيم سلطات الرئيس الداخلية والخارجية على النحو التالي³:

سلطات الرئيس الداخلية: توقيع أوراق الدولة، وتعيين بعض الموظفين، وإصدار العفو، وتوقيع بعض الوثائق والمراسيم والأوامر، إلى جانب تعيين القضاة، ومن أهم سلطاته الداخلية الموافقة على حل البرلمان وإجراء انتخابات مبكرة بعد توافق أحزاب البرلمان، أما **سلطات الرئيس الخارجية:** تمثيل ألمانيا في القضايا التي تدخل في نطاق القانون الدولي من خلال عقد المعاهدات والاتفاقيات مع الدول الأخرى، واعتماد واستقبال المبعوثين الدبلوماسيين، ولم يمنح الدستور للرئيس حق نقد القوانين التي تتخذها السلطة التشريعية، ورئيس الدولة غير مسؤول دستوريا وفق المادة 58 من الدستور إلا ما تعلق بأمر تشكيل الحكومة.

أما بفرنسا فقد تعززت السلطة التنفيذية في عهد الجمهورية الخامسة وهي سلطة ثنائية التركيب بين كل من رئيس الجمهورية ورئيس الوزراء يتم انتخاب رئيس الجمهورية عن طريق الشعب مباشرة، وقد عدلت الولاية الرئاسية من سبع سنوات إلى خمس سنوات حتى تتطابق مع العهدة النيابية، وتحدد لمرة

¹ عاهد الفراونة و سهيل ماضي، مرجع سابق،ص20.

² نفس المرجع، ص21.

³ نفس المرجع، ص22.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

واحدة وفقا للتعديل الدستوري لسنة 2008¹، يتمتع رئيس الجمهورية الفرنسية طبقا لدستور الجمهورية الخامسة بعدة صلاحيات منها تعيين الوزير الأول والوزراء وإنهاء مهامهم وبتأسي اجتماعات مجلس الوزراء وهو الذي يقود السياسة الخارجية ويوقع على المعاهدات، إضافة إلى أنه قائد القوات المسلحة وله سلطة حل الجمعية الوطنية والدعوة لإجراء انتخابات وتعيين 3/1 أعضاء مجلس الشيوخ².

ب. المستشار هو العضو المنتخب الوحيد في الحكومة، ويمنحه الدستور الألماني حق تعيين الوزراء بصفته رئيس أعلى سلطة سياسية في البلاد، ويحدد المستشار أيضا عدد الوزارات ومجالات إختصاص كل منها، وهو صاحب الحق في توزيع المسؤوليات والمهام، الأمر الذي يعكس سلطة المستشار ودوره الحاسم في وضع سياسة الحكومة، وبهذه الصلاحيات يتمتع المستشار الاتحادي بدور سياسي وقيادي³.

ويسبق انتخاب المستشار مشاورات بين الأحزاب التي ستشكل الحكومة، ويتمتع الحزب الأقوى في هذا التحالف بحق تسمية المستشار، بالإضافة إلى ذلك تتشاور الأحزاب حول برنامج عملها في السنوات القادمة، ويتم تثبيت نتيجة مشاورات الائتلاف هذه من خلال التوقيع على ما يسمى "اتفاقية الائتلاف"، وبعد الانتهاء من هذه الخطوات يتم انتخاب المستشار وعادة ما تسبق المشاورات بين الأحزاب الحاكمة قرارات الحكومة وترافقها، وإذا ما تم الوصول إلى تألف ووافق بين الأحزاب الحاكمة، فإن إستبدال المستشار يصبح أمرا شبه مؤكد ويتم إعفاء المستشار من مهامه من خلال حجب الثقة عن الحكومة، ويجب أن يرافقه انتخاب مستشار جديد هذه الخطوة الجريئة في حجب الثقة البرلمانية عن الحكومة تلزم الأحزاب الممثلة في البرلمان بتشكيل حكومة غالبية جديدة قادرة على الحكم، حتى قبل قيامها بعزل المستشار، وقد تمت حتى الآن محاولتان فقط لعزل المستشار، نجحت واحدة منهما في العام 1982: حيث تم آنذاك سحب الثقة من المستشار الديمقراطي الاجتماعي هيلموت شميت Helmut Schmidt، وانتخب مكانه المستشار الديمقراطي المسيحي هيلموت كول Helmut Kohl⁴.

وإجمالاً يمكن القول أن القانون الأساسي يركز على السلطة التنفيذية أي السلطة في مكتب المستشار الاتحادي ويؤدي المستشار دوراً مركزياً في النظام السياسي، حيث يصف بعض المراقبين

¹ دومنيك توربان، مرجع سابق، ص 407

² يوسف العاصي الطويل، "النظام السياسي الفرنسي من الثورة إلى الجمهورية الخامسة 1789-2007"، ورقة بحثية، قسم العلوم السياسية، جامعة الأزهر بغزة، ص 24.

³ عاهد الفراونة، سهيل ماضي، مرجع سابق، ص 22

⁴ نفس المرجع، نفس المكان.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

النظام الألماني بأنه "مستشار ديمقراطي"، يوجد إلى جانب المستشار الرئيس الاتحادي يتم ترشيحه من قبل الرئيس الاتحادي، وانتخاب المستشار من قبل غالبية البوندستاغ، بالإضافة إلى ذلك فالمستشار هو عادة الزعيم الوطني لحزبه، وتوجيه إستراتيجية الحزب وقيادة الحزب في الانتخابات، هذا الوضع يمنح المستشار سلطة كبيرة كرئيس للسلطة التنفيذية وزعيم الأغلبية في البوندستاغ، يمنح القانون الأساسي المستشار سلطة البت في عدد الوزراء وواجباتهم¹.

تتمثل الجهة الثانية في السلطة التنفيذية الفرنسية في رئيس الحكومة، والفكرة الأساسية التي يدور حولها دستور فرنسا لعام 1958 وتعديل 1962 وسياسة شارل ديغول Charles de Gaulle هي تقوية نفوذ السلطة التنفيذية ليس لحساب رئيس الوزراء، وإنما لصالح كفة رئيس الجمهورية ومع ذلك أبقى الدستور على الإزدواجية داخل السلطة التنفيذية، فدستور 1958 جعل من الجمهورية الخامسة شبه برلمانية وشبه رئاسية وأضفى على الحكومة طابعا برلمانيا، فالحكومة تحدد وتدير سياسة الأمة بقيادة رئيس الوزراء ويعتبر هذا الأخير مسؤولا أمام البرلمان المادة 20 من الدستور، ويوجه عمل الحكومة ويسهر على تطبيق القوانين المادة 21 من الدستور².

✓ السلطة القضائية

تمثل السلطة القضائية أهم الركائز والعناصر المكونة للنظام السياسي الألماني، وقد تأسست المحكمة الدستورية العليا بعد الحرب العالمية الثانية، وقد منحها الدستور الألماني حق إلغاء القوانين التي يسنها البرلمان، شريطة تعارض تلك القوانين وأحكام الدستور من وجهة نظر المحكمة، ولا يجوز للمحكمة الدستورية التدخل في القوانين ومدى دستورتيتها إلا في حال رفع دعوى أمامها بهذا الخصوص³، يتم التأكيد في أدبيات العلاقة بين السلطات على استقلالية القضاء بإعتباره سلطة تعمل على حماية الحقوق والحريات العامة للمواطن ومراعاة مبدأ سيادة القانون، وهو ما جاء في نص المادة 66 من الدستور الفرنسي على أن "السلطة القضائية حارسة للحرية الفردية ومستقلة عن السلطتين التنفيذية والتشريعية ضمانا لحيادها ونزاهتها، وتنقسم إلى ثلاثة فروع من القضاء المدني والجنائي والإداري"، كما تم استحداث المحكمة الدستورية العليا، وذلك في دستور 1958 وهي منوطة بالنظر في مدى تطابق القوانين الصادرة عن الجمعية الوطنية مع الدستور والمبادئ الفرنسية⁴.

¹ Christelle M. Jovenir, op.cit.

² يوسف العاصي الطويل، مرجع سابق، ص 24.

³ عاهد الفراونة و سهيل ماضي، مرجع سابق، ص 24.

⁴ يوسف العاصي الطويل، مرجع سابق، ص 36.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

✓ الأحزاب السياسية: تعتبر الأحزاب السياسية المحرك الأساسي لأي عملية سياسية في الدولة، وذلك لدورها في رسم السياسات العامة، وكذا الرقابة على أعمال السلطة السياسية والقدرة في التأثير على القرارات.

ويهتم القانون الأساسي الألماني بهذه المسألة وذلك في نص (المادة 21) على أن: (الأحزاب تشارك في تكوين الإرادة السياسية للشعب، تشكيلها حر، ويجب أن يتطابق نظامها الداخلي مع القواعد الديمقراطية، وهي ملزمة بإعلان مصادر تمويلها).

أهم التشكيلات الحزبية في ألمانيا¹:

- ✓ الحزب الاشتراكي الديمقراطي " S.P.D "
- ✓ الحزب المسيحي الديمقراطي " C.D.U "
- ✓ الحزب الديمقراطي الحر " F.D.P "
- ✓ حزب الخضر
- ✓ حزب الاشتراكية الديمقراطية " P.D.S "

يضم البرلمان الاتحادي، منذ الانتخابات التي جرت لأول مرة في ألمانيا الموحدة عام 1990، ستة أحزاب وهي: الحزب المسيحي الديمقراطي الألماني (CDU)، الحزب الاشتراكي الديمقراطي الألماني (SPD)، الحزب الديمقراطي الحر (FDP)، الحزب المسيحي الاجتماعي (CSU)، حزب الاشتراكية الديمقراطية (PDS) واللائحة المشتركة المؤلفة من التحالف 90 والخضر (Bundnis90/Di grunen)

ويعتبر الحزبان المسيحي الديمقراطي والمسيحي الاجتماعي (CDU/CSU) هما حزبان توأمان متفقان على توزيع المناطق فيما بينهما: فالحزب المسيحي الديمقراطي ليس له تنظيم في ولاية بافاريا، بينما ينحصر تنظيم الحزب المسيحي الاجتماعي في هذه الولاية، وهما يشكلان في البرلمان الاتحادي كتلة نيابية مشتركة².

نشأت الأحزاب الأربعة الاشتراكي الديمقراطي، والمسيحي الديمقراطي، والمسيحي الاجتماعي، والديمقراطي الحر بين عام 1945 وعام 1947 في الولايات الغربية، وكان الحزب الديمقراطي الاشتراكي إحياء للحزب القديم الذي كان يحمل نفس الاسم وكان ناخبوه في السابق ينتمون بصورة رئيسية إلى الأوساط العمالية، وكان نظام هتلر قد حظره عام 1933، أما الأحزاب الأخرى فكانت أحزاباً جديدة، وكان الحزبان المسيحيان الديمقراطي والاجتماعي يسعيان - خلافاً لما كان الأمر عليه لدى "حزب الوسط

¹ عاهد الفراونة و سهيل ماضي، مرجع سابق، ص25.

² نفس المرجع، نفس المكان.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارنة.

الكاثوليكي " القديم في جمهورية فايمار - إلى كسب الناخبين من كلا المذهبين المسيحيين (الكاثوليكي والبروتستانتية)، وأما الحزب الديمقراطي الحر فقد إستند برنامجه السياسي إلى تقاليد الليبرالية الألمانية¹، وقد مرت هذه الأحزاب الأربعة منذ تأسيسها قبل أكثر من أربعة عقود في تحولات هامة، فعلى صعيد الاتحاد إشتراك كل منها خلال هذه السنين في ائتلاف حكومي مع الآخر مرة واحدة على الأقل، كما أن كلاً منها لعب دور المعارضة أيضاً وهي تعتبر نفسها اليوم أحزاباً شعبية تمثل جميع الشرائح الاجتماعية، ولكل منها أجنحة مختلفة تعبر بشكل واضح عن المواقف المتنوعة داخل الحزب الشعبي.

اعتباراً من عام 1983 حتى عام 1990 كان حزب "الخضر" ممثلاً في البرلمان الاتحادي، وكان هذا الحزب قد تأسس على المستوى الاتحادي في عام 1979، وأصبح مع الزمن ممثلاً في العديد من برلمانات الولايات، وكان هذا الحزب قد إنبثق في الأصل من الحركة المتطرفة لحماية البيئة التي إتحد فيها معارضو الطاقة النووية ومجموعات الاحتجاج من أنصار حركة السلام، وفي الانتخابات الاتحادية التي جرت عام 1990 فشل حزب الخضر في الحصول على نسبة الخمسة بالمائة اللازمة لدخول البرلمان، لكن "التحالف 90" الذي خاض الانتخابات مع الخضر في قائمة موحدة وترشح في الولايات الجديدة نجح في الدخول إلى البرلمان الاتحادي².

وبعد ذلك اتحد حزب "الخضر" وحزب "التحالف 90" في حزب واحد يحمل اسم "التحالف 90/ الخضر" وفي الانتخابات العامة التي جرت عام 1994 فاز بالعديد من المقاعد ودخل إلى البرلمان الاتحادي، أما انتخابات عام 1998 فقد جعلته يصبح رابع أقوى حزب في ألمانيا، وبناء على ذلك شكل مع الحزب الاشتراكي الديمقراطي الحكومة الائتلافية الجديدة، أما حزب الاشتراكية الديمقراطية فقد خلف الحزب الحاكم في جمهورية ألمانيا الديمقراطية سابقاً الحزب الاشتراكي الألماني الموحد، ولم يتمكن هذا الحزب من أن يصبح في ألمانيا الموحدة قوة سياسية معتبرة، إذ أنه لم يمثل في البرلمان الاتحادي إلا بناء على تسوية خاصة بالأحزاب السياسية في الولايات الجديدة، قضت بتطبيق شرط الخمسة بالمائة بصورة منفصلة في منطقة الولايات الألمانية الشرقية وفي منطقة الولايات الألمانية الغربية كل على حدا³، وتتطبق هذه الحالة أيضاً على القائمة الموحدة: التحالف 90/ الخضر، وفي الانتخابات العامة التي جرت عام 1994 تمكن حزب الاشتراكية الديمقراطية من الدخول إلى البرلمان الاتحادي (على الرغم من أن نسبة الأصوات التي حصل عليها كانت أقل من 5 بالمائة) بسبب فوزه في برلين بأربعة مقاعد بالانتخاب المباشر، وفي انتخابات عام 1998 حصل الحزب على نفس العدد من المقاعد المباشرة وتمكن في الوقت

¹ عاهد الفراونة و سهيل ماضي، مرجع سابق، ص26.

² نفس المرجع، ص27.

³ نفس المرجع، نفس المكان.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

نفسه من تجاوز نسبة الخمسة بالمائة، وحصل بالتالي على وضع قانوني جديد يشكل نوابه في البرلمان " كتلة نيابية" مع ما يترتب على ذلك من حقوق¹.

أما عن التشكيلات الحزبية في فرنسا، فالخريطة السياسية الحزبية تقوم على التعددية الحزبية بين تيارات سياسية مختلفة التوجهات والتيارات الأيديولوجية وتتوزع الأحزاب السياسية في فرنسا على النحو التالي²:

1. حزب التجمع من أجل الجمهورية تأسس عام 1962 من أجل الدفاع على مبادئ شارل ديغول Charles de Gaulle ويمثل هذا الحزب التوجه اليميني المعتدل في الحياة السياسية الفرنسية وأكثر الأحزاب تقارباً مع العرب على الصعيد الخارجي، ولكنه لم يدافع داخلياً عن حقوق الجاليات العربية.
2. حزب الاتحاد من أجل الديمقراطية أسسه جا لوكانويه عام 1978 ويمثل اليمين المعتدل المعادي للقضايا العربية، ويضم أحزاب القوى الديمقراطية وحزب الجمهوريين المستقلين الذي أسسه الرئيس السابق فاليري جيسكار ديستان Valéry Giscard d'Estaing .
3. الحزب الديمقراطي الليبرالي يعتبر أقدم الأحزاب السياسية الموجودة في الساحة السياسية تأسس عام 1901 بعد توحيد حزب العمال الفرنسي والحزب الاشتراكي الثوري.
4. الحزب الشيوعي الفرنسي أسسه وزير الدفاع والداخلية الفرنسية السابق جان بيار شوفنمان Jean-Pierre Chevènement، هناك أيضاً حزب الخضر الذي تأسس 1981 وكذا حزب النضال العمالي وهو حزب تروتسكي من الأحزاب اليسارية المتطرفة.

عموماً هناك ثلاث مجموعات تجمع بين التشكيلات السياسية بفرنسا المجموعة الأولى ويمثلها التوجه اليساري وتضم كل من الحزب الاشتراكي وحزب أوروبا البيئة وحزب الخضر EELN والحزب الرديكالي من اليسار، أما المجموعة الثانية وتمثل التوجه اليميني ويضم حزب التجمع الجمهوري RPR ليخلفه الاتحاد من أجل الحركة الشعبية UMP، في حين المجموعة الثالثة تضم الجبهة اليمينية FN المناهضة للهجرة³.

¹ عاهد الفراونة و سهيل ماضي، نفس المرجع، نفس المكان.

² احمد سعيد نوفل، مرجع سابق، ص05.

³ A short guide to the french political system, sit web 28/12/2017, 12:43h,
www.rogerdarlington.me.uk

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

المطلب الثاني: الملامح الإدارية للنظام البيروقراطي الألماني والفرنسي

تتمتع الوحدات الإدارية لحكومات الأقاليم في النظام الفدرالي الألماني بنفس الاستقلالية وتتساوى في السيادة من حيث التقسيم التقليدي للسلطات، بمعنى أن التقسيم يتم على مستويين من الحكم "الحكومة القومية والحكومة الإقليمية"، فهي ليست مجرد ولايات بل دول ذات سلطات حكومية خاصة بها، ويوجد لدى كل ولاية دستور خاص يتطابق مع مبادئ الجمهورية والديمقراطية والاجتماعية الواردة في الدستور الألماني، ما عدا ذلك تكون الولايات حرة في وضع دساتيرها الخاصة¹، ويقع الجانب الأكبر من المسؤولية الإدارية على عاتق الولايات في ظل التوجيه السياسي الفيدرالي والإشراف التنفيذي، ولكن مع السماح للولايات بقدر كبير من سلطة التقدير عند التنفيذ، وتنتقل الحكومة الفدرالية بمباشرة اختصاص في الميادين كالثقافة والشؤون الخارجية والأمن الوطني والهجرة وسك العملة وغير ذلك، أما التعليم والشؤون الدينية والثقافية والشرطة والحكم المحلي من المسؤوليات التي نص الدستور بصراحة على الاحتفاظ بها للولايات وتفرد وحدها بمباشرتها².

وتعتمد ألمانيا على مستوى الحكومة المحلية "نموذج المهمة المزدوجة"، إن الحكم المحلي يؤدي تقليدياً دوراً سياسياً و متعدد الوظائف حقيقياً وهاماً في الإطار الحكومي للدولة، ووفقاً لنموذج "الوظيفة المزدوجة" فإن الحكومة المحلية لديها نوعان من الوظائف، الأول هو مسؤوليات الحكومة المحلية الحقيقية إما بموجب شرط الاختصاص العام التقليدي أو التي ينص عليها التشريع، إن ممارسة مهام الحكومة المحلية الحقيقية تقع على عاتق المجلس المحلي المنتخب ولا تخضع إلا للمراجعة الشرعية من قبل سلطات الدولة، وثانياً هناك مهام تكلف بها السلطات المحلية من قبل الدولة باعتبارها مسائل مفوضة، وتخضع إلى رقابة أشد وأكثر شمولاً من قبل سلطات الدولة³.

وبسبب هذه السيطرة الشديدة، يمكن تصنيف تنفيذ المهام "المفوضة" على أنها نموذج اندماجي مع الإشارة إلى نقل الوظائف من أعلى إلى أسفل من خلال التركيز الإداري بدلاً من التركيز على اللامركزية السياسية، وباختصار فإن النطاق متعدد الوظائف لمسؤوليات الحكومة المحلية في وضع الحكومة الفدرالية الألمانية واسع نسبياً، فعلى سبيل المثال تطبق السلطات المحلية حوالي 80 بالمائة من جميع

¹ عاهد الفراونة و سهيل ماضي، مرجع سابق، ص04.

² نفس المرجع، نفس المكان.

³ Hellmut Wollmann, "Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany: Between continuity and change, divergence and convergence", Universität zu Berlin, Institute of Social Science, 2008, P33 .

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

التشريعات المتصلة بالتنفيذ وتعالج السلطات المحلية حوالي ثلاثة أرباع جميع الاستثمارات العامة (باستثناء الدفاع)¹.

✓ إصلاحات الإدارة الإقليمية

جاءت الإصلاحات الإقليمية بألمانيا على المستوى المحلي في موجتين الأولى في أواخر الستينيات وأوائل السبعينات في ولايات الجمهورية الاتحادية "القديمة" (ألمانيا الغربية) وفي أوائل التسعينات في المقاطعات "الجديدة" (ألمانيا الشرقية) وكانت موجات الإصلاح تتعلق بالمقاطعات وكذلك البلديات، ومن الناحية النظرية كانت الإصلاحات الإقليمية، ولاسيما في الستينيات والسبعينيات تتماشى مع "فلسفة التخطيط" السائدة التي سعت إلى وضع الحكومة المحلية على أساس أكثر قابلية للاستمرار على الصعيد الإقليمي، وفي الوقت نفسه ضمان الديمقراطية المحلية².

خففت موجتا الإصلاح في الولايات الألمانية الغربية والشرقية عدد المقاطعات إلى النصف أي من 614 إلى 324، وفيما يتعلق بالبلديات اتبعت الولايات المسؤولية وحدها في النظام الاتحادي الألماني عن تشريعات الحكومة المحلية بما في ذلك الحدود الإقليمية إستراتيجيتين مختلفتين تماما، فمعظم الولايات التي تعترزم الحفاظ على الديمقراطية المحلية، جعلت من الاندماج القسري مقيدا وبالتالي حافظت على صيغ صغيرة الحجم نسبيا، وبدلا من ذلك كانت الكفاءة الإدارية في الحكومة المحلية تعزز من خلال إدخال طبقة جديدة من الهيئات المشتركة بين المجتمعات المحلية لتقديم الدعم الإداري إلى البلديات الأعضاء، وتنتخب مجالس البلديات الأعضاء مجالس إدارات هذه الجمعيات الإدارية ومديريها، وهي تظهر بعض التشابه مع وحدات فرنسا المشتركة بين المجتمعات المحلية³.

تم التصدي للإصلاحات الجديدة في اتجاهين رئيسيين الأول: تكتسب موجة جديدة من الإصلاحات الإقليمية على مستوى البلديات والمقاطعات زخما لإعادة رسم الحدود وتوسيعها وتعديل الأراضي الإقليمية المتعددة الوظائف ومن الأمثلة على ذلك براندنبورغ في ألمانيا الشرقية التي اعتمدت في 16 أكتوبر 2003 إصلاحا إقليميا، وفي "إصلاح الإصلاح" في أوائل التسعينات تم حل العديد من الهيئات المشتركة بين المجتمعات المحلية (Ämter) لتحل محلها "البلديات الموحدة" التي كان من المفترض أن تكون كبيرة بما فيه الكفاية دون الحاجة إلى دعم، ثانيا: اعتبارا من الأول من يناير 2005، ألغت حكومة بادن

¹ Hellmut Wollmann, Ibid, P33

² Hellmut Wollmann, reorganizing local government :between territorial consolidation and two-tier intermunicipality, HKJU-CCPA,god,11,2011, P687.

³ Hellmut Wollmann, " Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany, op.cit, P35

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

فورتمبيرغ في جنوب ألمانيا معظم المكاتب الميدانية دون الإقليمية والمحلية لإدارة الأراضي "مدينة الولاية"، ونقلت مهامها عن طريق التفويض إلى المقاطعات مما أدى إلى زيادة الحد من وجود الموظفين في الإدارة المحلية وتوسيع نطاق الوظائف المتعددة للسلطات المحلية المعنية¹.

وتنقسم هياكل الحكم المحلي في ألمانيا إلى أربع مستويات وهي:

✓ المستوى الأول: الولاية تتكون الفدرالية الألمانية من ستة عشر ولاية هي:

بادن فورتمبيرغ عاصمتها شتوتغارت/بافاريا عاصمتها ميونخ/ برلين/ براندنبورغ عاصمتها بوتسدام/بريمن/ هامبورغ/هسه عاصمتها فيسبادن/مكلنبورغ فوربومرن عاصمتها شفيرين/ساكسونيا السفلى عاصمتها هانوفر/شمال الراين-فيستفالن عاصمتها دوسلدورف/راينلاند-بفالز عاصمتها ماينز/سارلاند عاصمتها ساربروكن/ساكسونيا عاصمتها درسدن/ ساكسن-أنهالت عاصمتها ماغديبورغ/شلسفيغ هولشتاين عاصمتها كيل/تورنغن عاصمتها إرفورت.

الولايات الخمس براندنبورغ و مكلنبورغ-فوربومرن و ساكسونيا و ساكسن-أنهالت و تورنغن تدعى الولايات الجديدة، ذلك لضمهم للإتحاد الفيدرالي الألماني بعد إنهيار جمهورية ألمانيا الديمقراطية (ألمانيا الشرقية) وتوحيد ألمانيا (الغربية والشرقية) في 1990، تدعى الولايات الأخرى التي كانت مشكلة لألمانيا الغربية بالولايات القديمة²، وتتميز كل من ولاية برلين وبريمن وهامبورغ بتنظيم إداري محلي خاص بها.

✓ المستوى الثاني: المقاطعات Kreise وتأتي في الدرجة الثانية بعد الولايات وعددها 324 وتتألف المقاطعات من عدد من البلديات، وتتولى تنسيق المهام التي لا يمكن للبلدية أن تؤديها على نحو كاف بسبب طبيعة الوظيفة كما تضطلع على دور إشرافي على البلديات التأسيسية نيابة عن الولايات³.

✓ المستوى الثالث: البلديات المحلية داخل المقاطعات Gemeinder و عددها 12196، ويقر دستور ألمانيا انطلاقا من القانون الأساسي لعام 1949، الاعتراف التقليدي بدور الحكومة المحلية في النظام الاتحادي، وينص القانون الأساسي على أن تحكم المقاطعات والبلديات ديمقراطيا وأن ترسخ الحق في الحكم الذاتي المحلي على النحو التالي: وتضمن البلدية الحق في

¹Hellmut Wollmann,"reorganizing local government :between territorial consolidation and two-tier intermunicipality",op.cit, P688.

² عاهد الفراونة و سهيل ماضي، مرجع سابق، ص 07.

³ Jutta Kramer," local government and city states In germany" on book the place and role of local government in federal systems, Johannesburg: south africa, 2005, P86

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

إدارة جميع شؤون المجتمع المحلي على مسؤوليتها الخاصة ضمن الحدود التي يحددها القانون ... ويشمل الحق في الحكم الذاتي المسؤولية عن المسائل المالية، وللحكومات المحلية سلطة فرض ضرائب تجارية وفقا لمعدلات التقييم التي تحددها والحكومة المحلية من حيث المبدأ فهي مسؤولة عن جميع الشؤون داخل أراضيها وتديرها في حدود سلطاتها التقديرية، وللحكم المحلي الذاتي بعدان الأول إداري والثاني وظيفي والتي تتعلق بإدارة البلدية أي السلطات التنظيمية، وتعيين الموظفين ووضع اللوائح الداخلية والقدرة على إدارة الشؤون المالية الخاصة بها¹.

- ✓ المستوى الرابع: المدن الكبيرة الخالية من المقاطعات kerisfrie städte وعددها 116.
- ✓ المستوى الخامس: الهيئات المشتركة ما بين البلديات وتتألف من الإتحادات الإدارية مثل الهيئات الإدارية والمكاتب وغيرها وعددها 1708.

وتنظم العلاقة بين السلطات المحلية الألمانية في ثلاث هياكل وهي²:

- مجلس المدن städtetag
- رابطة المدن والبلديات städte-un gemeindebund
- مجلس المقاطعات kreistäg.

إن الأسس الدستورية للحكم الذاتي المحلي في جمهورية ألمانيا الاتحادية مكفولة في المادة 28 من القانون الأساسي والأحكام المقابلة لدساتير أراضي "الولايات"، ووفقا لهذه المادة يجب أن يتوافق النظام الدستوري للولايات مع مبادئ الدولة الجمهورية والديمقراطية والاجتماعية التي تحكمها سيادة القانون، وفي الولايات والمقاطعات والبلديات يجب أن يكون الشعب برلمانا وفقا للمادة 28 من القانون الأساسي، كما وتكفل للبلديات الحكم الذاتي المحلي بمنحها الحق في إدارة جميع شؤونها الخاصة³.

تقسم سلطات الدولة بين الاتحاد والولايات ويتبع قاعدة أساسية أن ممارسة سلطات الدولة وأداء وظائف الدولة هي من اختصاص المقاطعات، فإن القوة الرئيسية للتشريع تقع على عاتق الاتحاد، وتركيز الإدارة مع الولايات وتؤثر الولايات على تشريعات الاتحاد وإدارته، فضلا عن المسائل المتعلقة بالاتحاد الأوروبي من خلال المجلس الاتحادي (البوندسرات)، ويتكون هيكل الإدارة من ثلاثة مستويات مستقلة رئيسية يمكن تمييزها على أنها تخطيط أساسي في هيكل الإدارة: إدارة الاتحاد، إدارة الولايات (16 ولاية)،

¹ Jutta Kramer, Ibid, P86.

² Ibid, P89

³ Division for Public Administration and Development Management (DPADM) & Department of Economic and Social Affairs(DESA), Federal republic of germany profile, February2006, P08.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

وإدارة السلطات المحلية (439 مقاطعة وبلدية غير مقاطعة و 14 308 سلطة محلية)، ومن حيث المبدأ فإن لكل مجال من هذه المجالات الإدارية مجموعة المهام المحددة، ولا يوجد تسلسل هرمي للوكالات من السلطة المحلية من خلال الأراضي المعنية إلى الاتحاد، ولا يوجد لدى الاتحاد ولا الولايات جهاز إداري عام كامل الصلاحيات للسلطات يصل إلى المستوى المحلي¹.

✓ نظام الخدمة المدنية الألماني

إن المبادئ الدستورية السائدة جعلت من الإدارة العامة الألمانية متنوعة إلى حد كبير، وقد أفضى هذا الإطار إلى مجموعة متنوعة كاملة من الخصوصيات دون الوطنية التي تتنوع بشكل أو بآخر في ثقافتها الإدارية، ومع ذلك فإن العناصر الأساسية للخدمة المدنية الألمانية موحدة نسبياً بالنسبة للموظفين العموميين على جميع مستويات الحكومة.

فالسمة الأساسية للخدمة المدنية الألمانية في شكلها الحالي ترجع إلى نهاية القرن الثامن عشر في القانون العام البروسي لعام 1794، وقد تأكدت الفلسفة السائدة في "الخدمة المدنية للرايخ" (قانون الخدمة المدنية الإمبراطورية)، وتم تكريسها بعد الحرب العالمية الثانية في الدستور الألماني وخاصة من خلال (المادة 33، الفقرة 4 من القانون الأساسي) "تحتفظ لموظفي الخدمة المدنية الحق في التصرف نيابة عن الدولة"، وبالتركيز على المبادئ التقليدية للخدمة المدنية المهنية (الفقرة 5 من المادة 33 من القانون الأساسي)، وعلى الرغم من عدم وجود تعداد واضح المعالم للعناصر التي تشكل المبادئ التقليدية للخدمة المدنية المهنية، فإن بعض السمات تعتبر على نطاق واسع سمة مثل الولاء، والحياد السياسي والاعتدال، والتفاني في الخدمة العامة، وعدم الحق في الإضراب، والخضوع للوائح التأديبية الخاصة².

ويخضع توظيف الموظفين المدنيين لتشريعات تشمل الحق في تحديد الوضع القانوني لجميع الموظفين العموميين وفقاً للفقرة 1 من المادة 75 من القانون الأساسي كجزء من التشريع، ويستند التوظيف في الخدمة العامة إلى عقد عمل بموجب القانون الخاص، وتحدد معظم هذه الشروط في الاتفاقات الجماعية التي يجري التفاوض بشأنها بين أرباب العمل العموميين (الاتحاد / الولايات / السلطات المحلية) ونقابات العمال المسؤولة، وفي ألمانيا توجد ثلاثة أنواع من الوظائف في أداء المهام

¹ Division for Public Administration and Development Management ,Ibid, P09.

²First Draft," Civil Service in Germany:Characteristics of Public Employment an Modernization of Public Personnel Management ", Paper presented at the meeting Modernization of State and Administration in Europe: A France-Germany Comparison, 14-15 May 2004, Bordeaux, Goethe-Institut, P03.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

العامّة: موظفو الخدمة المدنية والقضاة والجنود، موظفي العقود الذين يعملون بموجب القانون الخاص والأجراء¹.

تقوم الخدمة المدنية في ألمانيا على نظام مهني يضم أربع فئات مهنية (الخدمات الإدارية والتنفيذية والكتابية والخدمات الفرعية)، ويستند التوظيف لهذه المهن إلى الأحكام المهنية التي تشمل الشروط المتعلقة بالتعليم والتدريب، ولا توجد وحدة مركزية مسؤولة عن تعيين موظفي الخدمة المدنية أو الموظفين العموميين، ولكل وزارة على المستوى الاتحادي، وكل ولاية، وكل سلطة محلية الحق في تعيين موظفيها، يتم تعيين المتقدمين عموماً على أساس معارفهم وقدراتهم الفردية وملائمة الوظيفة المحددة وليس لمسار مهني حاسم، ويستند التوظيف إلى عقود غير محدودة أو محدودة المدة، ويخضع نظام التوظيف في ألمانيا إلى مبدأ المنافسة والجدارة².

وينقسم النظام الوظيفي الألماني لموظفي الخدمة المدنية إلى أربعة هياكل أو مستويات مهنية موحدة هي الفئة الإدارية ("المستوى الأعلى")، والطبقة التنفيذية ("المستوى المتوسط")، والطبقة الكتابية ("المستوى دون المتوسط") والطبقة الفرعية ("المستوى الأدنى")، ويعتبر بعض المسؤولين في التسلسل الهرمي موظفين مدنيين سياسيين، ويجب أن يتفق الموظفون المدنيون السياسيون الذين يشغلون مناصبهم بشكل دائم مع الأهداف السياسية الأساسية للحكومة، ويمكن أن يوضعوا في تقاعد مؤقت في أي وقت دون ذكر الأسباب، ويرتبط نظام الرقابة بنظام محاكم التدقيق، وهناك محكمة مراجعة اتحادية ولكل إقليم محاكم مراجعة خاصة به³.

✓ جهود إصلاح الخدمة المدنية في ألمانيا

أول محاولة لتحديث الخدمة المدنية التقليدية في ألمانيا تم القيام بها في بداية 1970 تحت الحكومة الاتحادية للديمقراطيين الاجتماعيين والليبراليين، تأسست لجنة دراسة لإصلاح قانون الخدمة العامة، ووضعت مقترحات طموحة وبعيدة المدى إلى حد ما بغية تغيير النظام التقليدي لإدارة شؤون الموظفين، فمن أهم أوجه القصور التي تم تشخيصها من جانب اللجنة هي الافتقار إلى الحافز وضعف الأداء (من حيث الإنتاجية)، ولكن بسبب التحفظات القوية ومقاومة أي تغيير جوهري من قبل العديد من الموظفين

¹ Division for Public Administration and Development Management (DPADM) & Department of Economic and Social Affairs (DESA), op.cit, P12.

² Ibid,p13.

³ Idem.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارنة.

العموميين ونقاباتهم لم يتم تنفيذ سوى عدد قليل من توصيات اللجنة، وقد توقع "برنامج عمل" الحكومة الاتحادية لعام 1976 بعض التغييرات الجزئية في نظام الأجور والتنقل الرأسي لموظفي الخدمة المدنية¹.

وحصلت المناقشة بشأن إصلاحات الخدمة المدنية مرة أخرى في منتصف التسعينات مع العمل على تحضير لقانون إصلاح الخدمة المدنية الذي أقره البرلمان الألماني في فبراير 1997، يضع هذا القانون إطار لإدارة شؤون الموظفين في الخدمة العامة الألمانية بشكل عام، ويمكن أن تضع الولايات إطارا ملموسا وفقا لاحتياجاتها الخاصة في مجال إدارة شؤون الموظفين، وتوفر اللوائح الجديدة لقانون إصلاح الخدمة المدنية فرصا أفضل للتفويض ونقل الموظفين عكس النظام التقليدي، ويستند احتساب الأقدمية إلى مبدأ رجعي وهذا يعني أنه في المرحلة المهنية الأولى يمكن دفع الأقدمية كل سنتين، وفي المرحلة الثانية كل ثلاث سنوات وفي المرحلة الأخيرة كل أربع سنوات².

إن نظام الخدمة المدنية في ألمانيا يستند إلى مبدأ سيادة القانون مع تركيزه القوي على الشرعية، وهذا التأثير نابع من الثقافة المرتبطة بشكل كبير بالنموذج المثالي للبيروقراطية عند ماكس ويبر Max Weber كما يتضح أن الموظفون العموميون في ألمانيا غير مستعدين للتنازل بسبب عقلياتهم التقليدية الموجهة نحو القانون (خصوصا أن أغلب الموظفين خريجو التوجه القانوني)³، يبدو أنه أكبر تحدي يواجه تحديث القطاع العام والتوفيق بين مختلف العقليات والثقافات.

أما في فرنسا ومنذ عام 1789، تم تشكيل الدولة المركزية الفرنسية (نابليون) على المستوى دون الوطني "من خلال نظام الحكم المحلي المكون من مستويين (جماعات محلية) يتألف من 96 قسمة Department" وحوالي 36.600 بلدية * Commune "وفي حين أن معظم الوظائف العامة، بما في ذلك التخطيط الحضري نفذتها الدولة المركزية ومستوياتها ووحداتها الإدارية دون الوطنية، لا سيما من قبل المحافظات الموجهة في حين أن البلديات كانت تقريبا شبه هامشية، وقد تحولت المركزية الحاكمة في فرنسا عام 1982 نحو اللامركزية، و أدخلت المناطق 22 Region كمستوى حكومي محلي ثالث وتم نقل الوظائف العامة الرئيسية من الدولة إلى مستويات الحكم المحلي الثالث، وخاصة إلى الأقسام وبدرجة أقل إلى البلديات والمناطق⁴.

¹ First Draft, "Civil Service in Germany: Characteristics of Public Employment and Modernization of Public Personnel Management", op.cit, P17.

² Ibid, P18.

³ Ibid, P21.

⁴ Hellmut Wollmann, "reorganizing local government :between territorial consolidation and two-tier intermunicipality", op.cit, P691.

* تتميز البلديات في فرنسا تاريخيا بدرجة عالية من التجزؤ الإقليمي وبتعدد تعود إلى زمن الثورة الفرنسية 1789 وما بعدها.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

فقد عرف في التنظيم السياسي الفرنسي ما يسمى "منطق جاكوبيان" Jacobean logic والذي يعود اسمه إلى Jacobinists ويتلخص هذا المنطق في التعبير عن "الجمهورية غير القابلة للتقسيم"، وهي "الجمهورية الوحيدة التي لا تتجزأ" التي تقف في اتجاه النزعة المركزية والتوحيد، على الرغم من أن النظام الفرنسي للحكومة قد مرت بتغييرات كبيرة، فإن الثقافة الأساسية ظلت كما هي وتتطوي هذه الثقافة على توافق واسع في الآراء بشأن أن تكون فرنسا دولة مركزية، على النحو المنصوص عليه في المادة العشرين "20" من الدستور، فالحكومة المركزية تقرر وتوجه سياسة البلاد وتؤثر هذه الهيمنة المركزية على موقف الحكومات دون الوطنية التي تعتبر تابعة للمركز، وبشكل عام فإنه يؤثر على العلاقات بين الدولة والمجتمع¹.

• التنظيم الإداري وبدايات الإصلاح في فرنسا

في النظام الفرنسي يكون التمييز بين الحكومات الإقليمية والمقاطعات الإدارية ذا صلة، ويدير المقاطعات الإدارية مسؤولون حكوميون يخضعون بشكل هرمي لرؤساء الوزراء في باريس، وتتمتع الحكومات الإقليمية بثلاث خصائص مشتركة هي: (1) السكان و (2) الحدود الإقليمية و (3) الهيئات القانونية المخولة باتخاذ القرارات باسم السكان ومصالحهم، وتتقاسم هذه الخصائص ثلاثة مستويات من الإدارة في فرنسا وهي: البلدية، والأقسام (الولاية)، والمنطقة، ويستند مجلس العموم "البلدية" في تاريخه إلى مجتمع اجتماعي حقيقي "أبرشيات" تم تأسيسهم رسمياً في الثورة الفرنسية، في الوقت الحاضر هناك 36,763 بلدية في فرنسا، وتتراوح من قرى صغيرة أقل من ألف نسمة (77.1% من جميع البلديات) إلى المدن الكبيرة مثل باريس مع أكثر من 2 مليون نسمة².

واستجابة للعدد الكبير من البلديات الصغيرة التي وجدت في أعقاب الثورة الفرنسية، أعتمد التشريع الوطني في وقت مبكر من عام 1890 لتوفير إطار قانوني لإنشاء هيئات مشتركة بين البلديات (المؤسسات العامة للتعاون ما بين البلديات EPCI)، كان الهدف منها تعزيز ودعم التعاون فيما بين البلديات (صغيرة الحجم) في حين طرحت تشريعات أوائل عام 1890 الأساس القانوني للتأسيس الطوعي للهيئات المشتركة بين البلديات محددة الغرض من أجل توفير الخدمات العامة بشكل مشترك،

¹ Edwards and Peter Hupe, "France: A Strong State, Towards a Stronger Local Democracy" In book **Citizen and city. Developments in fifteen local democracies in Europe**, Delft: Eburon, 2000, P129.

² Idem.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

وكانت تشريعات عام 1959 موجهة كذلك إلى تشجيع البلديات وتمكينها (طوعية) لهذه الهيئات، وعلى الصعيد التنظيمي تدار الهيئات من قبل مجالس إدارة تنتخبها البلديات الأعضاء فيها وتمولها أيضا¹.

وفي 1966 عن طريق تشريع ملزم أنشأت مجتمعات مشتركة في أربعة مناطق متروبولية Métropole "محافظات" حول أكبر المدن في البلاد: ليون وستراسبورغ وبوردو ولييل، وفي وقت لاحق تبعت عشر مدن كبيرة أخرى والبلديات المجاورة لها في المناطق الحضرية طوعا بما في ذلك مرسيليا وتولوز، أما في عام 1971 بدأت فرنسا استعدادها للانضمام إلى إجراء للإصلاح الزراعي الجاري خلال تلك الفترة في المملكة المتحدة والسويد وألمانيا، حيث إعتد المجلس الوطني للتشريع قانون مارسيلين la loi de Marcellin* الذي كان من المفترض أن يشرع في الإصلاح الإقليمي من خلال الدمج، وفي تناقض صارخ مع سياسة الإصلاح الإقليمي في شمال أوروبا التي تعتمد على حق البرلمان في تطبيق الإصلاحات الإقليمية، كملجأ أخير من خلال تشريع ملزم كان تشريع فرنسا لعام 1971 يقوم على مبدأ الطوعية².

وفي عام 1999 تم إصدار تشريع "قانون شيفينيمنت" la loi de Chevènement يهدف أساسا إلى إعطاء مخطط عام وإضفاء الصفة القانونية على القانون المحلي، الذي كان يطبق سابقا على المجتمعات المحلية فقط، وذلك من خلال ابتكار نوعين آخرين من القوانين المشتركة - أحدهما يستهدف البلديات في (المجتمعات المحلية)، والأخر يتناول المناطق الريفية وشبه الحضرية، وقد أشاد بعضهم بأنه ثورة حقيقية بين البلديات وأنه أهم إصلاح، فقد كانت الفكرة الإستراتيجية لقانون شيفينيمنت هي تبسيط وإعادة هيكلة البلديات والوحدات المشتركة بين البلديات من خلال حفز البلديات القائمة على الانضمام (طوعا) إلى واحدة من هذه الأنواع الثلاثة من المجتمعات³.

وبالفعل فقد أثبتت تشريعات عام 1999 نجاحا ملحوظا، إذ أصبح ما مجموعه 2606 تجمعا مشتركا قائما يشكل أكثر من 95 في المائة من جميع البلديات البالغ عددها 36 000 بلدية، مما يوسع نطاق تغطية للمتغيرات المؤسسية وظيفيا وماليا بين البلديات تقريبا، واعتبارا من 01 فبراير 2011، تم

¹Hellmut Wollmann,"reorganizing local government:between territorial consolidation and two-tier intermunicipality",op.cit, P691.

² Ibid, P692.

*أسفر التشريع "قانون مارسيلين Marcellin" لعام 1971 عن فشل كامل نظرا لأنه لم يكن بالإمكان الحصول على الموافقة المحلية المطلوبة على عمليات الدمج مع البلديات الأخرى، وبشكل هذا الفشل نقطة تحول في عدم اتخاذ أي مبادرة سياسية منذ ذلك الحين لتحقيق إصلاحات إقليمية على الصعيد المحلي عن طريق الاندماجات المباشرة، وبدلا من ذلك تم توجيه استراتيجيات الإصلاح إلى إعادة تشكيل الهيكل المؤسسي للمجتمعات المشتركة.

³Ibid, P693

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

تجميع البلديات في 191 تجمعا مشتركا و 2.387 مجتمعات محلية، وقد فسر تنفيذ تشريعات عام 1999 على أنها طريق براغماتي فرنسي لتحقيق الإصلاحات الإقليمية على الرغم من فشل عمليات الدمج، مما أدى إلى نقل المجتمعات المحلية التقليدية في البلد بطريقة "براغماتية" وتدرجية نحو نموذج حكومي محلي (موحد)¹.

وعلى الرغم من هذه التطورات المؤسسية لا يزال النظام الحكومي الفرنسي وما بين البلديات يتعرض للنقد بسبب الاكتظاظ المؤسسي، والتجزئة الرأسية والأفقية، والتداخل الوظيفي و"المتاهة المؤسسية" (الإفراط في إضفاء الطابع المؤسسي، والتجزؤ، التقسيم، التشابك)، باعتبارها أحد الأسباب الرئيسية التي ينظر إليها في أسلوب وممارسة الإصلاحات المؤسسية المتمثلة في إنشاء مؤسسات جديدة دون إزالة تلك التي من المزمع أن تحل محلها الجديدة، إضافة إلى ازدواجية الوظائف وتداخلها وعلى خلفية هذه الزيادة في مطالب الإصلاح، قام الرئيس السابق نيكولا ساركوزي Nicolas Sarkozy في أكتوبر 2008 بتعيين لجنة استشارية رفيعة المستوى، ترأسها رئيس الوزراء السابق إدوارد بالادور Édouard Balladur، وكلف بإعداد التوصيات المتعلقة بإصلاح الحكومة المحلية والنظام المشترك بين البلديات، ومن ناحية أخرى أضافت تشريعات كانون الأول ديسمبر 2010 زخما واضحا للديناميات المؤسسية التي فرضتها تشريعات قانون Chevènement لعام 1999 وتنفيذها، وهكذا فإن خطوة ملحوظة أخرى إلى الأمام قد بدأت في مسار فرنسا العملي نحو الإصلاحات الإقليمية على الرغم من فشل عمليات الاندماج وتحريكها إلى أبعد من ذلك بطريقة براغماتية وتدرجية نحو شكل الحكومة المحلية²، مما أدى إلى ترسيخ الطابع الإقليمي المتعدد الوظائف بوصفه المبدأ التنظيمي الأساسي لهيكل الحكومة المحلية والذي يحاكي النموذج المنشوري لفريدريك ريجز Frederick Riggs

✓ مستويات الإدارة المحلية الفرنسية³:

في فرنسا توجد ثلاثة مستويات رئيسية للإدارة المحلية: البلدية، والأقسام "الولاية" والمنطقة وهاتان الأخيرتان هي التي تنفذ فيها القرارات الإدارية على الصعيد الوطني والسلطات المحلية ذات الصلاحيات الخاصة بها.

1. المستوى الأول البلدية: يعود تاريخها إلى عام 1789 وهي أدنى مستوى في التسلسل الإداري الفرنسي.

¹Hellmut Wollmann, Ibid.

²Hellmut Wollmann, "reorganizing local government: between territorial consolidation and two-tier intermunicipality", op.cit, PP694,696.

³ Chernikova Ekaterina, "Comparative analysis system of local governments in Britain and in France", Moscow, 2010, State University – Higher School of Economics, P04.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

2. المستوى الثاني الأقسام: هناك 100 قسم في فرنسا منها 96 في فرنسا الكبرى وأربعة في الخارج (المارتينيك، غواديلوب، ريونيون وغويانا الفرنسية) أنشئت في عام 1789، وقد تحولت من سلطة محلية لا مركزية جزئياً إلى سلطة تتمتع بصلاحيات كاملة منذ عام 1982، ولعبت دوراً بارزاً في التنظيم الإداري والجغرافي للبلد.
3. المستوى الثالث المنطقة: فرنسا لديها 26 منطقة، 22 في العاصمة الفرنسية وأربعة في الخارج وهذه الأخيرة لها مركز خاص، أنشئت في عام 1955 لتوفير إطار للتخطيط الإقليمي، أصبحت المنطقة سلطة محلية في عام 1982، ومجالات اختصاصها الرئيسية هي التخطيط والمدينة الإقليمية والتخطيط القطري والتنمية الاقتصادية والتدريب المهني والبناء.

✓ نظام الخدمة المدنية في فرنسا

عرفت الخدمة المدنية الفرنسية في النظام القديم على أنها عملية مركزية، كانت تقودها الملكية من أجل إنشاء وتعزيز المنظمات الإدارية لغرض التغلب على القوى المتنافسة (النبلاء والقوى المحلية وما إلى ذلك)، وتعتمد قوة الملك المطلق على تطوير إدارته، وتم إنشاء العديد من المناصب والوظائف الإدارية تدريجياً مما يعكس كلا من محاولات الملك العديدة لتوسيع قدراته التوجيهية في القرنين السابع عشر والثامن عشر، كانت الخدمة المدنية الفرنسية بعيدة كل البعد عن كونها متجانسة مثل الإدارة البروسية، ويمكن تمييز ثلاث مجموعات¹:

- الضباط الذين ورثوا مسؤوليتهم، وهم المسؤولين عن قضايا العدالة والمالية ويشكلون عدداً قليلاً وهي أول مجموعة من كبار موظفي الخدمة المدنية من النبلاء.
- الموظفون العموميون المكلفون بمهمة محددة (المفوضون) الذين يمكن فصلهم وفقاً لتقدير الملك في هذه المجموعة نجد أعضاء مجلس الدولة ومسؤولين يمثلون الملك في المحافظات أو في الخارج (السفراء).
- الفئة الثالثة تسمى employés الموظف والتي تهيئ الخدمة المدنية الحديثة كموظفين في المكاتب الوزارية الناشئة ومع ذلك كانوا يمثلون نظام الرعاية والمحسوبية.

وأدى هذا التنوع إلى نشوب صراعات خاصة بين النبلاء وأولئك الذين مثلوا الملك كعملاء عموميين، وأدت الزيادة في عدد الوظائف الوراثية إلى تعزيز النظام الملكي، وخلال القرن الثامن عشر

¹Bezes Philippe and Jeannot Gilles, "The Development and Current Features of the French Civil Service System" in Van der Meer Frits (ed), Civil Service Systems in Western Europe, Cheltenham, Edward Elgar, 2011, P188.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

ظهرت خصائص البيروقراطية المهنية لسببين رئيسيين **الأول** هو تطوير الوظائف الفنية مثل الأشغال العامة والطرق والسبب **الثاني** هو تزايد أهمية المكاتب في إعداد القرارات التي يتخذها أمناء الدولة أو المراقب العام للتمويل، أما أثناء الثورة والفترة النابليونية تم إلغاء الامتيازات واستبدالها بمبدأ المساواة في الوصول إلى المناصب العامة دون أي تمييز، بحيث لم تعد الخدمة المدنية حكراً على النبلاء، وإنما شملت الطبقة الوسطى وقد نشأت في هذا السياق عدة خصائص فرنسية نموذجية تشكل هيكله الخدمة المدنية¹، ظلت العلاقات الشخصية والمعايير الاجتماعية تسود في التعيينات بحيث تحولت الخدمة المدنية إلى نظام للتنظيم المؤسسي للمصالح المتضاربة في المجتمع وظلت طوال القرن التاسع عشر الخدمة المدنية في خدمة السياسيين، وكان لذلك ردة فعل ضده ساعدت على الدفع نحو نظام الجدارة².

وتتألف الخدمة العامة الفرنسية من ثلاثة أقسام رئيسية هي: الخدمة المدنية الحكومية (الإدارات المركزية، والخدمات الإقليمية والإدارية للدولة، والمؤسسات العامة للدولة)، الخدمة المدنية الإقليمية (موظفي الخدمة المدنية للبلديات والأقسام والمناطق) والمستشفيات، ويتميز هيكل الخدمة المدنية الفرنسية بتجزؤها بسبب عدة عوامل **أولاً** مجموعة كبيرة من هيئات توظيف في الوزارات، والحكومات المحلية، والمرافق الصحية، والمكاتب الفرعية، مع وجود ثلاثة أقسام مختلفة من الخدمة المدنية (الدولة والإدارة المحلية والصحة)، **وثانياً** في إطار الخدمة المدنية للدولة بالمعنى الدقيق للحكم (أي الحياة)، يتم تعريف السلك والدرجات والتسلسل الهرمي بدقة، بينما ينتمي موظفو العقود إلى هيكل آخر³.

ويستند نظام الخدمة المدنية الفرنسي الحالي إلى أربعة قوانين تتعلق بالخدمة المدنية، وتشكل هذه القوانين مع النظام الأساسي للخدمة المدنية العامة، ويتألف النظام الأساسي من قانون أساسي ينص على حقوق والتزامات جميع موظفي مفهومي الحياة الوظيفية والتسلسل الهرمي للخدمة المدنية فضلاً عن ثلاثة قوانين تتعلق بمجموعات الخدمة المدنية الثلاث⁴، تم تنظيم أول امتحانات القبول التنافسية في 1850، وتجرى الامتحانات التنافسية كل عام، يتم تنظيم نوعين من الامتحانات: الامتحانات الخارجية مفتوحة للجميع شريطة أن تستوفي متطلبات (العمر والجنسية والدرجة)، والاختبارات الداخلية لموظفي القطاع العام الذين يسعون للترقية على أساس العمر والأقدمية، ومن الجدير بالذكر أن الدخول إلى الخدمة

¹ Bezes Philippe and Jeannot Gilles, Ibid, P189.

²Geoffrey Shepherd,"Civil Service Reform in Developing Countries: Why Is It Going Badly?" Paper presented to the Eleventh International Conference, Anti-Corruption Conference 25-28 May 2003, Seoul:Republic of Korea.

³Division for Public Administration and Development Management (DPADM) and Department of Economic and Social Affairs(DESA) , france public administration country profile, april 2006, P12.

⁴ Idem.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

المدنية الفرنسية مفتوح لجميع مواطني الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، ما عدا المرتبطة بممارسة السيادة الوطنية والصلاحيات العامة للسلطة العامة (على سبيل المثال الخدمة الخارجية أو الجيش)¹.

كما ويستند نظام التقدم الوظيفي في الخدمة المدنية إلى آلية إختيار قائمة على نظام الجدارة، كما وينظم معهد المدرسة الوطنية للإدارة التي تم تأسيسها عام 1945 ثلاثة أنواع من امتحانات القبول التنافسية كل عام: امتحان خارجي مفتوح لحاملي شهادة جامعية أو ما يعادلها (كثير منهم تخرجوا أولاً من معهد الدراسات السياسية)، إجراء امتحان داخلي لموظفي الخدمة المدنية الذين يرغبون في الحصول على الترقية، و امتحان تنافسي ثالث للأشخاص ذوي الخبرة في العمل².

المطلب الثالث: انعكاسات الأبعاد السياسية والإدارية للنظامين الألماني والفرنسي على إدارة شؤون المهاجرين.

إن سياسة الهجرة الوطنية في ألمانيا - والمناقشة العامة المحيطة بها - قد نضجت إلى حد كبير في العقد الماضي، وقد بدأت ألمانيا في القرن الحادي والعشرين في صياغة وتعديل سياسات لمواجهة العديد من التحديات الاجتماعية الناجمة عن الهجرة ولا سيما العمال الوافدين، وبدأت الإصلاحات بعد نصف قرن من الإهمال الذي نتج عن إفتقار البلد إلى الإرادة السياسية لمواجهة ومعالجة مسألة إدماج المهاجرين، وقبل عام 2000 كان جزء كبير من المسؤولية عن وضع وتنفيذ تدابير للنهوض بالتكامل يقع على عاتق أرباب العمل، ومع ذلك جاء العمال الضيوف السابقين وأسرههم لتشكيل "الهجرة" وجه ألمانيا اليوم، وبالرغم من دور الحكومات المحلية ومنظمات المجتمع المدني، والتمويل الحكومي لبرامج الإدماج، فإن السياسات الوطنية كانت تفتقر إلى الاتساق وتخفق في توفير أساس منطقي طويل الأجل أو إطار قانوني، إما ليتناسب مع احتياجات البلد من الهجرة أو للحفاظ على التماسك الاجتماعي³.

ففي السنوات التي تلت الحرب العالمية الثانية، أصبحت ألمانيا واحدة من أكبر البلدان المستقبلية للمهاجرين في العالم، وفي الفترة بين عامي 1960 و1999 هاجر ما يقرب من 30 مليون شخص إلى ألمانيا، مما أدى إلى زيادة صافي الهجرة إلى أكثر من 8.9 مليون شخص، وخلال نفس الفترة تجاوز

¹ Division for Public Administration and Development Management , Ibid, P13.

² Ibid, P14.

³Süssmuth, Rita, "The Future of Migration and Integration Policy in Germany", Washington, DC: Migration Policy Institute, 2009, P01.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

عدد الأشخاص الذين غادروا ألمانيا عدد الذين وصلوا إليها في سبع سنوات، ويمكن التمييز بين ست مراحل من الهجرة بعد الحرب إلى ألمانيا¹:

- ✓ المرحلة الأولى بين عامي 1945 - 1949 دخول اللاجئين والمهاجرين العرقيين الألمان من الأجزاء الشرقية من الرايخ الألماني، وكذلك من بولندا وتشيكوسلوفاكيا والمجر ويوغوسلافيا.
- ✓ المرحلة الثانية من عام 1949 إلى عام 1961 عرفت هيمنة الهجرة من الشرق إلى ألمانيا الغربية وخلال هذه الفترة إنتقل أكثر من 3.8 مليون من ألمانيا الشرقية إلى ألمانيا الغربية، في حين هاجر 393.000 أيضا في الاتجاه المعاكس.
- ✓ المرحلة الثالثة بدأت مرحلة الهجرة الوافدة على نطاق واسع في عام 1961 كان حجم هجرة اليد العاملة الفعلية في السنوات ما بين عامي 1950 و 1960 صغيرا إلى حد ما، وارتفعت الأرقام من 72 000 إلى 329 000 بين 1960 و 1973 تسارعت الأرقام وقدر عدد العمال الأجانب في عام 1973 بحوالي 2.6 مليون عامل أجنبي يعملون في سوق العمل الألمانية.
- ✓ المرحلة الرابعة إنتهت المرحلة الثالثة في عام 1973 مع وقف التجنيد، وأدت سياسة الإعادة إلى الوطن إلى انخفاض عدد الأجانب في السنوات الأولى، غير أن أعدادا متزايدة من طالبي اللجوء عكست هذا الاتجاه، في نهاية 1970 حتى عام 1980 كان يعيش في ألمانيا حوالي 4.5 مليون أجنبي.
- ✓ المرحلة الخامسة بدأت هذه المرحلة بالتحويلات السياسية في أوروبا الشرقية، شهدت السنوات 1988 إلى 1992 زيادة حادة في الهجرة إلى ألمانيا أساسا بسبب العرقيين الألمان (أوسيدلر) وطالبي اللجوء واللاجئين وهجرة العمالة الجديدة، وفي الفترة من عام 1988 إلى عام 1992، هاجر إلى ألمانيا ما مجموعه 1.4 مليون من أصل ألماني و 1.1 مليون من طالبي اللجوء.
- ✓ المرحلة السادسة هذه المرحلة من عام 1992 حتى نهاية التسعينات كانت تهيمن عليها تدابير تقييدية جديدة تتعلق بالألمانيين وطالبي اللجوء العرقيين، مما أدى إلى انخفاض كبير في أعداد كلتا المجموعتين من المهاجرين، وفي السنوات ما بين عامي 1994 و 2000، إستقر عدد طالبي اللجوء على مستوى 100 ألف طلب في السنة، وفي حالة الألمان الإثنيين في نفس الفترة كان هناك ما متوسطه 150 ألف مهاجر كل عام، وعلى النقيض من ذلك إستمر حجم هجرة اليد العاملة الرسمية من بلدان أوروبا الشرقية إلى ألمانيا على نفس المستوى وهذه الهجرة التي بدأت

¹ Andreas Ette, "Germany's Immigration Policy 2000-2002 Understanding Policu Change with Political Process Approach", (Master of science in society and space at the faculty social science, university of Bristol, 2002), P28.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

في عام 1990 فقط، كانت تتألف في معظمها من الهجرة المؤقتة للعمال الضيوف، والعمال الموسميين، والعمال المرتبطين بالمشاريع¹.

✓ أصول سياسة الهجرة في ألمانيا

بعد عرض أهم تيارات الهجرة في ألمانيا خلال العقود الخمسة الماضية، فإن تطور السياسات المقابلة للهجرة بين عامي 1950 و1999، غالبا ما كان الخطاب العام يعطي إنطباعا بأن الهجرة إلى ألمانيا تحدث إلى حد كبير دون أساس قانوني، ومع ذلك فإن نظام الهجرة في ألمانيا يتكون من "مزيج من عدة عناصر لنظام الهجرة والسيطرة"، مما أثر بشكل كبير على تجربتها في الهجرة وفي مقارنة سياسة الهجرة الألمانية مع سياسة دول أخرى فهيكلا أكثر تجزئة وعلى الرغم من أن تدفقات الهجرة المختلفة تحدث على أساس قانوني، فإنها تفتقد إلى إطار قانوني ومفاهيمي شامل يسمح بالعمل السياسي المخطط والمنسق²، وثمة سمة أخرى من سمات سياسة الهجرة في ألمانيا هي الاختلافات الجوهرية بين هجرة الألمان العرقيين مقارنة بالمهاجرين غير الألمان، وإستندت المعاملة التفضيلية للألمان العرقيين إلى المادة 116 في القانون الأساسي الألماني، فتعريف الجنسية الألمانية يعرف الألمان "كل أولئك الذين لديهم أصل ألماني وثقافة ألمانية"، ومن ثم فإن هذا التعريف الواسع يشمل جميع المطرودين والألمان الإثنيين، حيث أن تغطية الأصل الثقافي تغطيهم حتى وإن لم يكنوا يحملون الجنسية الألمانية الرسمية في ذلك الوقت³.

وعلى هذا الأساس القانوني هاجر أكثر من 4,2 مليون من الألمان العرقية إلى ألمانيا بين عامي 1950 و 2001، وكانت الأسس القانونية لهجرة العمالة الأجنبية إلى ألمانيا عكس ذلك تقريبا وهي تستند إلى معاهدات ثنائية بين الحكومة الألمانية وعدد من بلدان البحر الأبيض المتوسط بين عامي 1955 و 1968، وكان الهدف السياسي إيجاد حل عملي لنقص العمالة المتزايد في الاقتصاد الألماني، فالمبدأ الرئيسي لهذه اللوائح هو تناوب العمال القادمين إلى ألمانيا لمدة سنتين أو ثلاث سنوات فقط ليحلوا محلهم بعد ذلك العمال الجدد، وقد نفذت هذه الأنظمة المؤقتة للهجرة في السنوات الأولى إلا أن الاهتمام المتوازي لأرباب العمل والمهاجرين سرعان ما أدى إلى اتجاه واضح نحو التسوية الدائمة، ومع ذلك فإن هجرة اليد العاملة إلى ألمانيا قد انتهت في خريف عام 1973 عندما استخدم الحظر النفطي في أكتوبر 1973 لإعلان حظر على توظيف مزيد من العمال المهاجرين⁴.

ولكن هذا لا يعني أنه لم تكن هناك تدابير للتكامل موجهة للمهاجرين، ففي 1970 وضعت

¹ Andreas Ette, Ibid.

² Ibid, P28

³ Idem.

⁴ Ibid, P29.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

الحكومة المركزية لأول مرة إجراءات للتكامل وقد تم تطوير المبادئ الأساسية لدمج الموظفين الأجانب بشكل حصري من منظور سوق العمل، ومنذ ذلك الوقت نشرت الحكومة الاتحادية تقارير عن الاندماج وقبل توقف توظيف العمال الأجانب في عام 1973، كان للسياسة الحكومية هدف مزدوج: دعم تدابير التكامل، وتخفيض عدد الأجانب، ومع ذلك فقد أدى إنتهاء التوظيف إلى نتائج غير مقصودة واستقر المهاجرون في ألمانيا وأعقب ذلك جمع شمل الأسر، ونتيجة لذلك أصبح "الاندماج" موضوعاً رئيسياً، على الرغم من أن الجهات الفاعلة في المجتمع مثل المجتمع المدني أعطوا معانٍ مختلفة لها، ولتحسين التنسيق بين تدابير التكامل أنشأت إدارة المستشار هلموت شميدت Helmut Schmidt مكتباً إدارياً لمفوض الأجانب في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الاتحادية في عام 1978، وأصدرت مذكرة المفوض بشأن الوضع الراهن لتكامل المهاجرين الذي نشر في عام 1979، وقد قبلت حقيقة أن ألمانيا كانت وجهة للمهاجرين وطالبت باتخاذ تدابير تكامل أفضل ولا سيما بالنسبة للمهاجرين الشباب، وقد نشرت كل من وزارة الشؤون الخارجية ووزارة التعليم والبحث الاتحادية توصيات بشأن تدابير التكامل¹.

وفي بداية التسعينيات شهدت الأنظمة التي تحكم كلا المجموعتين من المهاجرين تغييرات جوهرية بعد أن زادت الهجرة من الألمان العرقيين بشكل كبير في نهاية الثمانينات، تحركت الحكومة بسرعة لإغلاق هذا الطريق من الهجرة وقد أثرت التغييرات الأساسية على هجرة العمال إلى ألمانيا أيضاً، ومنذ 21 ديسمبر 1990 بدأت لوائح جديدة في وقف عملية التجنيد وأدخلت الحكومة سلسلة من الإجراءات، مما سمح لهجرة العمالة المؤقتة من بلدان غير أعضاء في الاتحاد الأوروبي في حالات استثنائية²، وكان الهدف الحكومي من وراء هذه البرامج الجديدة هو الاستجابة لنقص العمالة المحلية في ألمانيا وخفض ضغوط الهجرة من بلدان أوروبا الشرقية.

إن توزيع السلطة بين مختلف الأطراف في النظام السياسي والتغييرات في الحكومة لها تأثير حاسم على صنع القرار السياسي ومستوى التعبئة السياسية من قبل الجهات الفاعلة خارج النظام السياسي، ويقترح تأثير هذا المتغير بالنظر إلى التغيير الذي طرأ على الحكومة في عام 1998 وقبل ذلك بين عامي 1982 و1998، حيث كانت هناك حكومة ائتلافية من الاتحاد الديمقراطي المسيحي / اتحاد الجمهوريات الاشتراكية والحزب الديمقراطي الحر فخلال هذه السنوات أدخلت الحكومة تغييرات هامة في سياسة الهجرة في ألمانيا، غير أن الكلمة الرسمية للحكومة أكدت على استمرارية السياسة وأدى الحفاظ على وضع ألمانيا كدولة لا تشجع على الهجرة دوراً بارزاً في الخطاب السياسي، وعلاوة على ذلك لم يتخذ حزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي أي تحرك لإدخال أي تغييرات بعيدة المدى في سياسة الهجرة

¹ Petra Bendel, "Coordinating Immigrant in Germany Mainstreaming at The Federal and Local Levels", Migration Policy Institute Europe, 2014, P03.

² Andreas Ette, "Germany's Immigration Policy 2000-2002 Understanding Policu Change with Political Process Approach", op.cit, P30.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

الألمانية¹.

في عام 1998 عملت الحكومة الألمانية المنتخبة والممثلة في تحالف بين الحزب الديمقراطي الاجتماعي والحزب الأخضر بالعمل على إحداث نقلة نوعية في سياسة الهجرة والتي ستعكس على إدارة شؤون المهاجرين، وفي ظل قيادتها تم الاعتراف أولا بأن ألمانيا وجهة طويلة الأمد للمهاجرين، كما أدخلت قوانين التجنس والاندماج وتشجيع الهجرة القائمة على المهارات العالية²، وأعقب ذلك مبادرة البطاقة الخضراء التي قادها المستشار Schroeder في مارس 2000 والتي كان من شأنها جعل توظيف العمال ذوي المهارات العالية في مجال تكنولوجيا المعلومات³.

وعليه منذ عام 2000 إتخذت الحكومة الألمانية سلسلة من الخطوات لإصلاح القوانين وتشكيل الرأي العام من أجل تحقيق تكامل أفضل لإدارة الهجرة وشؤون المهاجرين، ويمكن القول إن ذلك يشكل نموذجا جديدا للسياسة العامة يتمثل هدفها في إدماج غير المواطنين وتعزيز العلاقات المجتمعية المتناغمة، وينطوي هذا النموذج الجديد أيضا على هجرة العمالة الضيقة والسيطرة على رعايا البلدان الثالثة، وقد إنتهى التحول في سياسات الهجرة إلى ادعاء عام وسياسي طويل الأمد بأن ألمانيا ليست بلدا للهجرة⁴، واستنادا إلى بيانات التعداد الجزئي لعام 2005 هو أن أقل من خمس السكان عموما هم من أصل مهاجر⁴.

أبرزت الدراسات الأثر الدائم للهجرة السابقة على التركيبة الديمغرافية للمجتمع الألماني، ووفقا لإحصائيات الرسمية للتعداد الجزئي لعام 2005، قدمت مرة أخرى معلومات مفصلة عن الأشخاص ذوي الخلفيات المهاجرة (بغض النظر عن جنسيتهم الفعلية ووضعهم كمواطنين ألمانين)، وعليه فإن 16 مليون شخص في ألمانيا هم ذات "خلفية مهاجرة"^{*}، أي ما يعادل 19.5 في المائة من مجموع السكان

¹Andreas Ette, "Germany's Immigration Policy 2000-2002 Understanding Policu Change with Political Process Approach", op.cit, P45

²Petra Bendel, "Coordinating Immigrant in Germany Mainstreaming at The Federal and Local Levels", op.cit, P04

³Federal Office for Migration and Refugees Migration & Integration Research Department, "The Impact of Immigration on Germany's Society", The German Contribution to the Pilot Research Study "The Impact of Immigration on Europe's Societies" within the framework of the European Migration Network, Nürnberg Germany, 2005, P16.

⁴Steffen Angenendt, "La politique migratoire de l'Allemagne en perspective", Friedrich ebert stiftung october 2008, bureau de paris 41, P01.

*يعرف المكتب الإحصائي الاتحادي الألماني الأشخاص ذوي خلفية مهاجرة بانهم جميع الأشخاص الذين هاجروا بعد 1949 الى اراضي جمهورية ألمانيا الاتحادية المعاصرة وكذلك جميع الاجانب الذين ولدوا في ألمانيا كمواطنين ألمانين ولديهم أحد الوالدين المهاجرين على الأقل أو أحد الوالدين المولودين في ألمانيا يحملون جنسية أجنبية. فالجيل الأول من المهاجرين أو الأشخاص الذين لديهم خلفية مهاجرة هم كل أولئك الذين هاجروا إلى ألمانيا. والمهاجرون من الجيل الثاني هم جميع الأشخاص الذين ولدوا في ألمانيا مع والد واحد على الأقل ولد في بلد آخر.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

وأكثر من نصف هؤلاء السكان يحملون الجنسية الألمانية، وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى وجود مجموعة متنوعة من المهاجرين حيث أن 35.6% من إجمالي السكان هم من غير الألمان الذين لديهم تاريخ شخصي للهجرة منهم 20.8% من الألمان العرقيين الذين هاجروا شخصيا إلى البلد، والأهم من ذلك أن 32.5% من السكان يعتبرون من "خلفية المهاجرين" ولدوا في ألمانيا، وبالتالي فإن وضعهم في مجال الهجرة مرتبط بأبائهم، وفي هذه الشريحة من السكان الألمان يمثل المهاجرون أكبر جنسية مهاجرة إلى ألمانيا، ويليهما 1.2 مليون نسمة من بولندا، و 1.06 مليون من الإتحاد السوفياتي سابقا، بينما تشمل بلدان المنشأ الأخرى إيطاليا (0.77 مليون)، كازاخستان (0.65 مليون) ورومانيا (0.43 مليون)، وينعكس تنوع الخلفيات العرقية للسكان المهاجرين فروق كبيرة فيما يتعلق بطول مدة الإقامة والمواطنة، والعمر والجنس والوضع الاجتماعي والديني¹.

✓ أهم الإصلاحات التي مست الهجرة والمهاجرين والاندماج في ألمانيا منذ عام 2000²

✓ قانون المواطنة جانفي 2000

1. مبدأ يوس سولي "الحق الترابي" Jus soli، الذي يمنح الجنسية والمواطنة للأطفال الذين يولدون في ألمانيا من والدين أجنبيين لأول مرة يكتسبون الحق في المواطنة (مع بعض الاستثناءات).
2. يمكن تجنيس الأجانب بعد ثماني سنوات من الإقامة القانونية (بدلا من السنوات 15 سنة).
3. يتم إدخال شرط اللغة للتجنيس.

4. يتم تقديم خيار محدود من الجنسية المزدوجة للقصر الوطنيين من بلدان ثالثة، ويمكن منح هؤلاء القاصرين جنسية مزدوجة مؤقتا (حتى سن 23 سنة).

✓ قانون البطاقة الخضراء green card فيفري 2000

1. يتم إنشاء 20.000 تأشيرة مؤقتة لأخصائيي تكنولوجيا المعلومات.
2. تعد هذه اللائحة استثناء آخر من "وقف توظيف العمالة الأجنبية في عام 1973".

✓ قانون الهجرة جانفي 2005 إتمدت مجموعة من الإصلاحات التي تؤثر على قانون الإقامة، وقانون اللجوء، وقانون العمل، ومرسوم دورة الاندماج³.

1. إنشاء دورات تكاملية وممولة بشكل اتحادي للمهاجرين البالغين، وهذه الدورات إلزامية فقط للقادمين الجدد الذين يعانون من ضعف مهارات اللغة الألمانية.
2. يتم دمج عدد فئات التأشيرات في نوعين مؤقت ودائم.
3. تصدر تصاريح الإقامة والعمل في آن واحد ومن قبل مكتب حكومي واحد.

¹ Götz Nordbruch, "Germany: Migration, Islam and National Identity", This paper is a pre-publication from the upcoming volume Nation State and Ethnic Diversity, 2012, P05..

² Süßmuth, Rita, "The Future of Migration and Integration Policy in Germany", op.cit, P02.

³ Idem.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

4. تنفيذ لوائح للمهاجرين العاملين لحسابهم الخاص، وتوفير تأشيرات لأولئك الذين يستثمرون ما لا يقل عن €1 000 000 ويخلقون عشرة وظائف أو أكثر.
5. يتم منح الطلاب الدوليين الفرصة لتوسيع تأشيراتهم الطلابية لمدة تصل إلى سنة واحدة عند الانتهاء من دراستهم من أجل العثور على عمل.
6. سن لوائح للمهاجرين ذوي المهارات العالية أولئك الذين لديهم عرض عمل مع أرباح سنوية لا تقل عن €86.400 مؤهل للحصول على تأشيرة.
7. الاضطهاد من قبل الجهات الفاعلة غير التابعة للدولة ولأسباب تتعلق بنوع الجنس يصبح سببا للجوء في ألمانيا.

✓ قانون توجيهات الاتحاد الأوروبي أوت 2007¹

1. يمكن للمواطنين الألمان البالغين الذين لديهم مهارات محدودة في اللغة الألمانية المشاركة في دورات الاندماج الممولة اتحاديا.
2. يتم إدخال عقود الإدماج للمهاجرين الذين يحصلون على الضمان الاجتماعي، هذه تجعل مشاركتهم في دورات التكامل إلزامية.
3. إكتساب الجنسية يصبح معتمدا على إظهار المعرفة الكافية للغة والثقافة الألمانية (تم وضع الأساس التشريعي لإختبار موحد الذي تم إدخاله في يناير 2009).
4. إجراء اختبارات لغوية قبل السفر للأزواج الوطنيين من بلدان ثالثة.
5. يحصل ما يسمى بـ "الأشخاص المتسامحون" الذين عاشوا في ألمانيا لمدة ست سنوات على الأقل على وضع الإقامة المؤقتة وتصريح العمل.
6. تخفف اللوائح الخاصة بالمهاجرين العاملين لحسابهم الخاص استثمار € 500.000، ويجب إنشاء خمس وظائف للتأهل للحصول على تأشيرة.
7. تقلص متطلبات الدخل للمهاجرين ذوي المهارات العالية إلى 64.800 يورو.
8. لم يعد مواطنون من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بحاجة إلى تأشيرة إقامة قانونية في ألمانيا لتقديم تصريح إقامة مؤقتة لضحايا الاتجار بالبشر.

✓ قانون العمل أكتوبر 2007

1. تم تخفيف القيود المفروضة على العمل في بعض الوظائف في ألمانيا لمواطني الدول الـ 8، وهي دول أوروبا الشرقية التي إنضمت إلى الاتحاد الأوروبي في عام 2004، وهؤلاء الأشخاص لهم حقوق سفر في جميع أنحاء الاتحاد الأوروبي .

✓ قانون المواطنة جويلية 2008

¹Süssmuth, Rita, Ibid,P02.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

1. يتم تطبيق اختبارات المواطنة الاتحادية والموحدة على أساس الإصلاحات التشريعية لعام 2007، وتنتشر أسئلة الاختبار والمواد التحضيرية، وتجري الاختبارات الأولى في سبتمبر 2008.

✓ قرار مجلس الوزراء الألماني جويلية 2008¹ Meseberg Cabinet Decision July 2008

1. منذ يناير 2009 يتمتع الأكاديميون والأشخاص الحاصلين على شهادة جامعية من الدول الأعضاء الجديدة في الاتحاد الأوروبي بفرص متكافئة للوظائف في ألمانيا.
2. منذ يناير 2009 يمكن توظيف أكاديميين وطنيين من بلدان ثالثة في ألمانيا إذا لم يكن هناك مواطن ألماني مؤهل أو مواطنة من دول الاتحاد الأوروبي ينطبق على الوظيفة.

ودخلت مجموعة من إصلاحات الهجرة والاندماج حيز التنفيذ في عام 2005، ولكن هذه كانت سلسلة عملية من الخطوات الصغيرة الرامية إلى تصحيح الفشل في السياسات السابقة، وعلى الرغم من الجدل حول إصلاحات الهجرة والإدماج في القرن الحادي والعشرين، فقد تم تنفيذ هذه المبادرات السياسية بطريقة تتجنب الجمود السياسي المطول، وتم الاتفاق بعد إنضمام كل القوى والالتزام بإصلاحات الهجرة الرئيسية تحت قيادة لجنة مستقلة "للحجرة" في عام 2001 برئاسة الرئيس السابق للبوندستاغ الألماني ريتا سوسموث Rita Sussmuth من خلال قائمة بالتوصيات الرامية إلى تحسين التكامل، بما في ذلك التنسيق الجيد بين مختلف الإدارات المعنية بعمليات التكامل وإدارة شؤون المهاجرين على المستويات الحكومية²، وبعد أربع سنوات من المداولات المستفيضة كان الضغط الشعبي على البرلمان الاتحادي للقيام بإصلاح، وتضمنت الإصلاحات ما يلي:

- التقدم في إدماج الوافدين الجدد والمهاجرين المقيمين منذ فترة طويلة (وخاصة من خلال المساعدة في تعليم اللغة للكبار).
- تحديث أنظمة التجنيس من إدخال مبادئ الحق الترابي.
- تغيير مناخ المناقشات حول التكامل مع التركيز على النتائج الإيجابية التي يمكن توقعها والفوائد التي يمكن للمهاجرين تقديمها للمجتمع.

وفي 2006 عقدت "قمة للتكامل الوطني" ضمت ممثلين عن السياسة والأعمال والمجتمع، بما فيهم عدد من المنظمات المتخصصة في قضايا الهجرة، وكان الهدف هو إعداد خطة وطنية بحلول صيف عام 2007، وأوكلت مهمة التنسيق إلى ماريا بوهرر Maria Boehmer ممثلة الحكومة الاتحادية المسؤولة عن الهجرة واللجئين والتكامل، ووزير الدولة في المستشارية وكان الغاية من القمة أن تحدد "خطة

¹Süssmuth, Rita, Ibid, P03

²Petra Bendel, "Coordinating Immigrant in Germany Mainstreaming at The Federal and Local Levels", op.cit, P03.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

التكامل" أهداف وتدابير سياسة التكامل على المستويات الاتحادية والإقليمية والمحلية، وأن تشرك جميع ممثلي المجتمع وأن تقترح طرقاً لتقييم التدابير¹، بإعتبارها جهات فاعلة داخل الدولة والمجتمع الألماني، والتنسيق الرأسي من أجل إدارة الهجرة وشؤون المهاجرين بفعالية، ففي عام 2007 تم تقديم مفهوم الإدماج العام ولأول مرة شمل جميع المستويات السياسية والإدارية ذات الصلة وجميع الجهات الفاعلة الهامة في سياسات الإدماج الحكومية أو غير الحكومية، حيث قام بإعداد أكثر من 400 إجراء والتزام، ومنذ عام 2008 تم تنفيذها في "التقارير المرحلية" التي قدمتها الجهات الفاعلة الاجتماعية والسياسية ونشرت من قبل الحكومة الفيدرالية، كما ركزت "الحوارات" في عام 2010 على تقييم تدابير التكامل في جميع المجالات بما في ذلك الخدمة المدنية².

وفيما يتعلق بالتعاون الأفقي بشأن تعميم مراعاة المنظور الجنساني، أبرز الدليل الثاني للمفوضية الأوروبية 2007 التقرير المعنون "التكامل بين الجنسين في مجال التنمية" ويشكل الفريق العامل المشترك بين الوزارات المعنية بالهجرة والاندماج (إيماج IMAG) (Interministerial Working Group on Migration and Intergation أداة التنسيق الرئيسية لمختلف الإدارات على المستوى الاتحادي، غير أن الخلاصة التي أعدتها هذه المجموعة قد أنهيت في عام 2009 ولم تتبعها بعد ذلك إجراءات أخرى، وفي الوقت نفسه لا يزال الوزراء يجتمعون على جميع المستويات السياسية³، وتقع المسؤولية الرئيسية لسياسات إدارة الهجرة بشكل عام على عاتق وزارة الداخلية بمى BMI مع وكالاتها الاتحادية BAMF في نورمبرغ، وفي داخل وزارة الداخلية ينسق مفوض الحكومة الاتحادية المعني بالمسائل المتصلة بالعائدين والأقليات القومية مسائل التكامل حصراً للألمان من أصل ألماني والأقليات المعترف بها، وفي داخل المستشارية الاتحادية يعمل وزير الدولة في المستشارية الاتحادية والحكومة الاتحادية مفوض الهجرة واللجئين والتكامل كمفوض تنسيق رئيسي للتكامل، وفي الفترة من عام 1978 إلى عام 2002 كانت هذه الإدارة (التي كانت تعرف سابقاً بإسم وزارة شؤون المرأة والديمقراطية) تنتمي إلى الوزارة الاتحادية للعمل والشؤون الاجتماعية ومن 2002 إلى 2005 إلى وزارة الأسرة، ومنذ عام 2005 شكلت جزءاً من المستشارية⁴.

ملاحظة: بعد ثلاث سنوات من بدء نفاذ قانون الهجرة، ظهرت نقاط ضعفه في ثلاثة مجالات رئيسية أولاً لا تزال آليات رصد الحالة الراهنة والتنبؤ بالاتجاهات المستقبلية غير كافية، وفوق كل شيء لا يوجد أي

¹ Steffen Angenendt, "La politique migratoire de l'Allemagne en perspective", op.cit, P05.

² Petra Bendel, "Coordinating Immigrant in Germany Mainstreaming at The Federal and Local Levels", op.cit, P06..

³ Ibid, P07

⁴ Idem.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

إجراء لتحديد عدد ونوع المهاجرين الذين تكون ألمانيا مستعدة لقبولهم، ولا يوجد لديها حتى الآن جميع أدوات سياسة الهجرة على سبيل المثال لم يتم تنفيذ الأطر التي تهدف إلى تحديد إحتياجات العمالة الأجنبية في مختلف القطاعات الاقتصادية والصناعية، ثانيا لا تزال سياسة الاندماج ناقصة بالرغم من التحسينات التي أدخلها التشريع لسنة 2005، من حيث تحسين المهارات اللغوية للمهاجرين (دورات اللغة) ومعرفتهم العامة بألمانيا (دورة الحضارة)، ثالثا لا تزال السياسات الحالية لإدارة الهجرة والتكامل تركز أكثر فأكثر على سوق العمل الوطنية والحلول الوطنية¹.

3. الجهات الفاعلة في إدارة شؤون المهاجرين واللاجئين بألمانيا

1. على المستوى التنفيذي²

➤ **وزارة الداخلية الاتحادية:** وتعنى وزارة الداخلية الاتحادية بجملة من الأمور المتعلقة بسياسات الحكومة الاتحادية في مجال شؤون المهاجرين والهجرة والاندماج، وكذلك بمسألة التنسيق الأوروبي ذات الصلة، وعلاوة على ذلك تتخذ وزارة الداخلية الاتحادية قرارا على الصعيد الاتحادي باتخاذ تدابير لتحسين التكامل، والرقابة على المكتب الاتحادي للهجرة واللاجئين.

➤ **الوزارة الاتحادية للعمل والشؤون الاجتماعية (بماس BAMS):** وزارة العمل والشؤون الاجتماعية الاتحادية هي المسؤولة عن الأساس القانوني لعمل الأجانب، فضلا عن تعزيز الاندماج المهني في سوق العمل، وتحقيقا لهذه الغاية تقدم الوزارة دورات لغوية خاصة، وبالإضافة إلى ذلك ومنذ عام 2005 دعمت مؤسسة بماس BAMS "التكامل من خلال التأهيل"، وهي شبكة معلومات ومشاورات على مستوى ألمانيا مصممة لمساعدة الأشخاص ذوي خلفية الهجرة على الاندماج في القوى العاملة.

➤ **وزارة الخارجية الاتحادية:** تقوم من خلال السفارات والقنصليات العامة بمعالجة جميع قضايا الجوازات والتأشيرات في الخارج.

➤ **مفوض الحكومة الاتحادية للهجرة واللاجئين والتكامل:** وقد تم إنشاء منصب المفوض لشؤون الهجرة واللاجئين والتكامل (المفوض الحكومي الاتحادي سابقا للأجانب) في المستشارية الاتحادية، وتتمثل مهمة المكتب في إساءة المشورة للحكومة الاتحادية، وكذلك المشاركة في صياغة مشاريع القوانين، وعلاوة على ذلك فإن مفوض الحكومة مسؤول عن تعزيز إدماج الأجانب في ألمانيا مع التصدي في الوقت نفسه لمسألة كره الأجانب، ويمكن شغل هذا المنصب من قبل عضو في البرلمان.

¹Steffen Angenendt, "La politique migratoire de l'Allemagne en perspective", op.cit,P07.

²Jan Schneide, "The Organisation of Asylum and Migration Policies in Germany", Study of the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN), Federal Office for Migration and Refugees 2012,P14.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

➤ مفوض الحكومة الاتحادية للمسائل المتعلقة بالعائدين والأقليات القومية في ألمانيا: أنشئ مكتب مفوض الحكومة الاتحادية لشؤون العودة إلى الوطن في سبتمبر 1988 وهو مسؤول عن تنسيق جميع التدابير المتعلقة بالمهاجرين من أصل ألماني (العائدين) داخل الحكومة الاتحادية، وبالمقارنة مع المهاجرين الأجانب يشكل الألمان العرقين أو المغتربون المتأخرون مجموعة محددة من المهاجرين كأشخاص من أصل ألماني.

2. على المستوى التشغيلي¹

➤ **المكتب الاتحادي للهجرة واللاجئين (بامف BAMF)** هو مكتب اتحادي تحت رعاية وزارة الداخلية الاتحادية ومسؤوليتها التنفيذية ويعمل كمركز إمتياز للهجرة والاندماج واللجوء، ويضطلع بمجموعة واسعة من المهام وتجري جميع إجراءات اللجوء في ألمانيا، بما في ذلك إجراءات التحقق من مسؤولية فحص طلب اللجوء في إطار إجراءات دبلن، وتحدد كلا من الموافقة على وضع اللاجئ عملا باتفاقية الأمم المتحدة المتعلقة بوضع اللاجئين، وذلك بالتعاون الوثيق مع السلطات الأمنية على المستوى الاتحادي ومستوى الولايات.

➤ **مكتب الإدارة الاتحادي (بفا BVA):** ويضطلع المكتب الاتحادي للإدارة من بين عدد من الواجبات الأخرى غير مسائل اللجوء والهجرة، بمسؤولية دخول وإعادة العائدين من أصول عرقية ألمانية، ويقوم بمعالجة البيانات في نظام معلومات شنغن.

➤ **الشرطة الاتحادية (ببول):** والشرطة الاتحادية (المعروفة قبل 1 جويلية 2005 بشرطة الحدود الاتحادية) هي سلطة تقع تحت سلطة وزارة الداخلية وتجري عمليات خاصة لحماية الحدود على اليابسة والبحر والجو لمنع الدخول أو التهريب غير المشروعين من الأجانب وكذلك الاتجار بالبشر، ويشير هذا على وجه الخصوص إلى مراقبة حركة المرور العابرة للحدود عن طريق النفتيش جوازات السفر والتأشيرات وغيرها من الوثائق المتعلقة بالعبور الحدودي، وكذلك داخل نظام السكك الحديدية الاتحادية (شرطة السكك الحديدية)².

➤ **قوات الشرطة في الولايات الاتحادية³:** يخول الدستور مسؤولية الولايات الاتحادية عن الشرطة، وإلى جانب إنفاذ القانون الجنائي العام وأجزاء أخرى من القانون العام، فإن قوات الشرطة في الولايات مسؤولة أيضا عن العديد من المهام الناجمة عن قانون الأجانب، وبوجه عام فإنهم في نطاق مهامهم مسؤولون عن الرقابة الداخلية للأجانب من أجل تفادي الأخطار التي تهدد السلامة العامة والنظام والسيطرة على الحركة العابرة للحدود.

¹ Jan Schneide, Ibid, P15

² Idem.

³ Ibid, P16.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارنة.

➤ **سلطات الأجانب على مستوى الولايات الاتحادية:** وتتولى وزارات الدولة في الداخل مسؤولية موضوعات تتعلق بالأجانب في الولايات الاتحادية، ومن ثم إلى سلطات الأجانب على مستوى الولايات والمقاطعات التي تتولى مهام تنفيذية، وكجزء من قوانين الحكومة الاتحادية واللوائح الإدارية، يمكنها سن القوانين واللوائح الإدارية للحكومة المعنية لتنفيذ سياسة الهجرة على مستوى الولاية، وتحمل سلطات الأجانب وهي وكالات تابعة لحكومات الولايات مسؤولية جميع إجراءات الإقامة القانونية وجوازات السفر.

➤ **مكتب الشرطة الجنائية الاتحادية:** وبغية تنسيق مكافحة الجريمة على الصعيد الوطني والدولي، أنشئ المكتب الاتحادي للشرطة الجنائية بوصفه المكتب المركزي للمعلومات والاتصالات المتعلقة بإنفاذ القانون، فضلا عن الشرطة الجنائية، والمكتب المركزي للإنتربول ABH، يوروبول ونظام معلومات شنغن (SIS)، بحيث تدعم جمعية المكتب الاتحادي للهجرة واللاجئين عن طريق تحليل مجموعات بصمات الأصابع من طالبي اللجوء الأجانب¹.

➤ **وكالة التوظيف الاتحادية:** ويتعين عموما على وكالة العمل الاتحادية بوصفها السلطة المسؤولة أن توافق على منح مواطن من بلد ثالث لقب إقامة لغرض تولي العمل المربح (المادة 39 من قانون الإقامة)، ويجب أن يكون قبول العاملين الأجانب متوافقا مع متطلبات الاقتصاد الألماني، مع مراعاة الوضع في سوق العمل والحاجة إلى مكافحة البطالة (المادة 18 من قانون الإقامة)، ويخضع إصدار حق الإقامة لغرض الحصول على عمل مربح التعاون بين الإدارات وبين سلطات الأجانب البلدية ووكالة التشغيل المعنية².

4. الهيئات غير الحكومية الفاعلة في إدارة الهجرة واللجوء

وبصرف النظر عن السلطات الإدارية المختلفة، هناك عدد من الجهات الفاعلة وجماعات المصالح المعنية بتنظيم سياسات اللجوء والهجرة مثل³ :

المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين، وقد حضرت المفوضية السامية للأمم المتحدة لشؤون اللاجئين في ألمانيا منذ عام 1951، ولها مكتب فرعي في المكتب الاتحادي للهجرة واللاجئين في نورمبرغ، وللمفوضية الحق في أن تكون حاضرة أثناء المقابلات الشخصية لطالبي اللجوء التي ينفذها المكتب الاتحادي؛

¹ Jan Schneide, Ibid, P17.

² Idem.

³ Ibid, P18.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

برو اسيال Pro Asyl برو أسيل هي منظمة غير حكومية لحقوق الإنسان واللاجئين تقدم مساعدة فردية؛

مجالس اللاجئين وتوجد مجالس اللاجئين في جميع الولايات الفيدرالية الألمانية، وكذلك في بعض البلديات وهي تدعم إحتياجات اللاجئين المحددة وتتخذ إجراءات ضد العنصرية وكرهية الأجانب وتتعاون مجالس اللاجئين تعاوناً مكثفاً مع برو أسيل؛

المنظمة الدولية للهجرة (IOM) هي وكالة دعم عالمية تقدم برامج مساعدة للمهاجرين على المستوى الوطني، وكذلك على المستوى الدولي مقرها جنيف، ومن بين مجالات عملها الرئيسية هي مكافحة الاتجار بالبشر، وتسهيل هجرة اليد العاملة، والتعاون التقني بشأن الهجرة والتنمية، تعمل المنظمة الدولية للهجرة باتصال وثيق مع المكتب الاتحادي للهجرة واللاجئين (BAMF)¹؛

مجالس الأجانب وتوجد في معظم البلديات، بحيث يكون للأجانب تمثيل شبه ديمقراطي في شكل مجالس تمثيلية للمهاجرين / مجالس استشارية للمهاجرين من أجل طرح مصالحهم وانشغالاتهم على المستوى المحلي، وقد أعيدت تسميتها في السنوات الأخيرة كهيئات استشارية للإدماج وتمثل جميع المهاجرين داخل البلديات، أما في مجالس المدن والإدارات فليس لها سوى وظيفة استشارية، والأهم من ذلك أنها تشكل اتحادات على مستوى الولايات الاتحادية (وتسمى أحياناً جمعيات تمثيل المهاجرين أو مجالس الاندماج) وهم مدعوون إلى عقد جلسات إستماع علنية بشأن القوانين التشريعية المتعلقة بالسكان غير الألمان في الولايات².

أما كانت فرنسا دولة هجرة منذ منتصف القرن التاسع عشر، ومن الأهمية بمكان أن نلاحظ الفرق بين بلد مهاجر وأمة مهاجرين أي في حالة فرنسا، فإن بناء الدولة والوطنية سبقت فترات الهجرة المكثفة على عكس الولايات المتحدة، وترتبط الهجرة ارتباطاً وثيقاً بعوامل ثلاثة هي: بطء النمو السكاني والتصنيع، والتغيرات السياسية المرتبطة بالجمهورية والاستعمار³.

لقد أعطى قانون الجنسية لعام 1889 الذي جاء في بداية الثورة الفرنسية الجنسية الفرنسية تلقائياً لجميع الأطفال المولودين في فرنسا للوالدين المولودين في الخارج عند بلوغهم سن الرشد، وسلسلة من القوانين التي صدرت في عام 1927 أعطت الجيل الأول من الوالدين المولودين في الخارج وصولاً أسهل

¹ Jan Schneide, Ibid,P18.

² Idem.

³Annika Murov,"Immigration and Integration Policy in France:Relationship between policy research and political decision- making", (Master's thesis,University of Tartu Faculty of Social Science and Education, Political Science,2014),P11

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

إلى فرنسا، وفي عام 1945 أقرت الحكومة قانون الجنسية المعدل الذي ألغى نظام فيشي Vichy إلغاء الجنسية الفرنسية للسكان اليهود، وأعد القانون الذي تم إصلاحه نظاما مفتوحا نسبيا للمواطنة يقوم على أساس الولادة في البلد والدم، فالمادة 44 من القانون الجديد تمنح الجنسية لأبناء الوالدين المولودين في الخارج والذين يعيشون في فرنسا لمدة خمس سنوات أو أكثر، ومنحت المادة 23 الجنسية التلقائية للأشخاص المولودين في الجزائر إلى أن أصبحت بلدا مستقلا في عام 1962¹.

فرنسا عرفت منذ القرن التاسع عشر عددا كبيرا من المهاجرين من داخل أوروبا وخارجها وجاء معظم المهاجرين من البلدان المجاورة لها مثل إيطاليا والبرتغال وإسبانيا وبلجيكا وبولندا لملاً للنقص في اليد العاملة، وبحلول عام 1932 كان المواطنون الأجانب في فرنسا يمثلون ثلاثة ملايين، وقد أدى الدمار الذي لحق فرنسا بعد الحربين العالميتين وانخفاض معدلات المواليد إلى زيادة هجرة اليد العاملة إلى فرنسا من خارج المنطقة الأوروبية، بحيث تحصلت فرنسا على تدفقات الهجرة خلال حروب التحرير وإنهاء الاستعمار في الخمسينات والستينات، خاصة بعد التوقيع على اتفاق ايفيان مع الجزائر وعرفت زيادة كبيرة في عام 1962 حيث دخل نحو 350 ألف جزائري إلى فرنسا وارتفع عدد الجزائريين إلى 470 ألف في عام 1968 وإلى 800 ألف في عام 1982، وفي أواخر الستينات والسبعينات استمرت هذه العملية بسبب لم شمل الأسر، ومن المفارقات أنه على عكس البلدان الأوروبية الأخرى بدأت فرنسا في استقبال عدد أقل من المهاجرين من أوروبا وأكثر من مستعمراتها السابقة في شمال أفريقيا وجنوب الصحراء الكبرى، وجنوب شرق آسيا بعد الحرب العالمية الثانية².

ومن الناحية التاريخية ترك للقطاع الخاص تنظيم تجنيد العمالة الأجنبية التي تسارعت إلى درجة أن الدولة مضطرة إلى التدخل في محاولة لاستعادة السيطرة عليها، وقد تم تنظيم الهجرة خلال العقود الأولى من القرن العشرين ولكن دون رقابة، فالنموذج الجمهوري ساهم في دمج الوافدين الجدد، وتحويل العمال المهاجرين إلى مواطنين فرنسيين، فالدولة خلال الحرب العالمية الأولى خطت أولى خطوات التوقيف لتأكيد السيطرة على السكان المهاجرين من خلال إنشاء بطاقات هوية وطنية، فكانت بداية لنظام فرنسي للهجرة ومراقبة السكان، وفرض الضوابط أنشأت الدولة هوية وطنية / قانونية للسكان الأصليين والأجانب

¹ Heather Main, "France and The Netherlands: Immigration, Assimilation and Conflict", (A Thesis Presented to the Faculty of University of Washington In Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Bachelor in Comparative History of Ideas May 2006), P23

²Asirul Haque, "Do Different Models of Integration Affect Actual Integration? The Cases of France and Great Britain Revisited", (Dissertation in partial fulfillment of the Master's degree of European political sociology, Högskolan Dalarna University, 2005-2006), P22

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

بعد الحرب العالمية الأولى، واجهت الصناعة الفرنسية مرة أخرى نقصا كبيرا في اليد العاملة بسبب الآثار الشديدة للحرب نفسها¹.

لقد خلق الاستعمار قناة أكثر فعالية للمهاجرين إلى فرنسا وباعتبارها القوة الاستعمارية الرئيسية بعد بريطانيا، تستقبل فرنسا معظم المهاجرين من مستعمراتها السابقة خاصة المنطقة المغاربية، بحيث تمثل الجزائر أكبر جالية مهاجرة في فرنسا، ومنذ منتصف السبعينات وبسبب الركود الاقتصادي في 1973 لم يعد ينظر إلى العمال الضيوف على أنهم قوة عاملة مواتية، وتم إيقاف خطة العمال الضيوف في عام 1975 وشددت السياسات تجاه المهاجرين، وأصبحت قوانين لم شمل الأسر أكثر صرامة وفضلت سياسات الإعادة إلى الوطن، وتطبيق مفهوم سياسات "الهجرة الصفرية"² أي وقف جميع أشكال الهجرة.

مثل عام 1974 فترة جديدة مع عودة الدولة للسيطرة على الهجرة بعد إغلاق الحدود أمام هجرة اليد العاملة ولم شمل الأسر، وأعدت الإدارة المركزية (العمل والهجرة) احتكار السيطرة على الهجرة ومنذ مطلع الثمانينيات، أصبح البرلمان فاعلا رئيسيا في وضع سياسات الهجرة، كما أن سياسات الهجرة تتوقف عن كونها تشكل حصرا بموجب مراسيم وتصبح مسألة نشاط تشريعي³، ولكن وفي المقابل ووفقا للتعداد الفرنسي في عام 1999 يشكل المهاجرون 7.4 في المائة من مجموع السكان، و 4 310 000 مهاجر يعيشون في فرنسا ظل هذا الرقم ثابتا منذ عام 1975، بينما انخفض عدد المهاجرين الأوروبيين إزداد عدد المهاجرين من شمال أفريقيا زيادة طفيفة، هذا النمط المتغير نابع من سياسة الهجرة الفرنسية كما يقول هاملتون Hamilton "منذ منتصف القرن التاسع عشر كان لسياسة الهجرة الفرنسية هدفان هما⁴: تلبية احتياجات سوق العمل عن طريق إدخال العمال المهاجرين، وتعويض العجز الديموغرافي الفرنسي عن طريق تفضيل التثبيت الدائم للأسر الأجنبية مع ضمان اندماجهم في الحياة الوطنية وعلى صعيد سوق العمل أدى تعميق العلاقات الاستعمارية الفرنسية في القرنين التاسع عشر وأوائل القرن العشرين إلى إرساء الأسس لحركات ثابتة بينها وبين مستعمراتها".

¹James F. Hollifield, Immigration, Integration, and the Republican Model in France, Paper prepared for presentation at the annual meeting of the American Political Science Association, Washington, DC, 2-5 September, 2010, P06.

²Annika Murov, "Immigration and Integration Policy in France: Relationship between policy research and political decision-making", op.cit, P12

³ Christophe Bertossi, France: the State strives to shape "chosen" immigration, Working Papers, Ricerca condotta nell'ambito del progetto: Politiche Migratorie Modelli Di Societa 2008, P06.

⁴ Asirul Haque, "Do Different Models of Integration Affect Actual Integration? The Cases of France and Great Britain Revisited", op.cit, P23.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

بعد الحرب العالمية الثانية عندما أصبحت تدفقات الهجرة أكثر كثافة، كانت سياسة فرنسا تجاه المهاجرين هي استيعابهم في المجتمع الفرنسي، وكان الهدف الرئيسي من هذه السياسة تشجيع المهاجرين على التقيد بالثقافة والقيم الفرنسية والتكيف مع المعايير الثقافية السائدة كجزء من عملية التسوية، وقد تفاقمت هذه السياسة لفترة قصيرة عندما أدرك صناع السياسة الفرنسيون أن معظم المهاجرين يرفضون تبني القيم المطلوبة، ونتيجة لذلك إتبع فرنسا في منتصف الثمانينات سياسة اندماج تتطلب من المهاجرين التقيد بالقوانين الفرنسية، ولكن يمكنهم الحفاظ على ثقافتهم وقيمهم، وأخيرا أعادت فرنسا التأكيد على سياسة الاستيعاب السابق بالتخلي عنها، لإطلاق خطة عمل جديدة لإدماج المهاجرين في عام 2003، وينص القانون الجديد على أن يوقع المهاجرون على "عقد تكامل" حيث يوافقون على التدريب في اللغة والالتزام بقيم المجتمع الفرنسي¹.

وبالعودة إلى هذه السياسة الاستيعابية فلها جذورها في النظام القديم ما قبل الثورة، وقد رحبت فرنسا بالمهاجرين على نطاق واسع لسبب ديموغرافي أو اجتماعي منذ القرن التاسع عشر، إن فكرة إدماج المهاجرين في الدولة القومية الفرنسية المستمدة من عصر التنوير والثورة كما ترى ويل وكراولي Weil and Crowley أن "الجمهورية الثالثة نفذت هذا التقليد الخاص من خلال الفصل الصارم بين الثقافة الفردية والدين، والدولة العلمانية التي غرست في كل من الأطفال الفرنسيين والأجانب عن طريق المدارس كتقافة مدنية مشتركة"، والهدف من هذه السياسات هو تحويل المهاجرين إلى مواطنين فرنسيين، بحيث يتمتع المهاجرون بنفس الحقوق التي يتمتع بها المواطنون المولودون في فرنسا، واقتصاديا واجتماعيا يجب أن تتاح لهم نفس الفرص التي يتمتع بها المواطنون الفرنسيون، إن الاختلافات الإثنية أو الثقافية تلعب دورا أقل أهمية في نموذج الاستيعاب الفرنسي²، ومن المفترض أن يظهر المهاجرون هوياتهم الدينية أو الثقافية فقط في المجال الخاص، لذلك عندما يكتسب المهاجرون الجنسية الفرنسية يصبحون متساويين مع المواطنين الفرنسيين على الأقل من الناحية القانونية.

كما لا يجب أن ننسى أن سقوط جدار برلين في عام 1989 كان له أثر على زيادة الهجرة من الشرق إلى الغرب، ففي الفترة 1999-2008 ارتفع عدد المهاجرين بنسبة 22 في المائة، من 1999-2002 كان متوسط النمو السنوي 12٪، من 2002 إلى 2008 0.4٪ ووفقا للإحصاءات الوطنية لعام 2010، يمكن تقسيم توزيع الأجانب إلى أربع فئات رئيسية: أكبر نسبة من السكان تأتي من المنطقة

¹ Asirul Haque, Ibid, P23

² Ibid,P24

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

الإفريقية 42.8% ثم من أوروبا 37.4% وآسيا 14.3% والجنسيات الأمريكية وأوقيانوسيا أقل نسبة 5.4%¹.

وأدت التغييرات التشريعية الناتجة إلى تغيير المشهد المتعلق بالهجرة، ففي عام 1990 إتسمت السنوات من عام 1995 إلى عام 1997 بانخفاض مستمر في القيود الدائمة، التي سجلت أدنى مستوياتها منذ نهاية الحرب العالمية الثانية 69 300 في عام 1994، و56 700 في عام 1995، و55 600 في عام 1996، وفي عام 1997 بدأت التدفقات ترتفع مرة أخرى وتجاوزت 100 000 ومن بين 102 400 الذين دخلوا في عام 1997، جاء 78 000 أجنبي من خارج المنطقة الاقتصادية الأوروبية (الاتحاد الأوروبي بالإضافة إلى النرويج وأيسلندا وليختشتاين)² غير أن قوانين باسكوا Pasqua الأول والثاني وضع قيود صارمة على سياسة الهجرة، وعند فوز الاشتراكيون بالجمعية الوطنية عام 1997 بدؤوا في إعادة النظر في سياسة الهجرة، وبناء على طلب حكومة باتريك ويل Patrick Weil وفريق من الخبراء الحكوميين تم إعداد تقرير عن الجنسية والمواطنة، وأكد التقرير أن قوانين باسكوا Pasqua حرمت فرنسا من رأس المال البشري من خلال ردع الطلاب والمهنيين الأجانب عن الاستقرار في فرنسا، واستخدمت توصيات باتريك ويل Patrick Weil كأساس للتشريعات الجديدة لعامي 1997 و1998، وتهدف القواعد الجديدة التي تمت المصادقة عليها بإسم المصلحة الوطنية إلى توفير العمال ذوي المهارات العالية مع مكافحة الهجرة غير القانونية في الوقت نفسه³.

وقد سعى قانون الجنسية الصادر في 16 مارس 1998 مع قانون ريسيدا RESEDA المؤرخ 11 ماي 1998 بشأن الهجرة الأجنبية إلى تسهيل إجراءات قبول الخريجين والموظفين ذوي المهارات العالية، وبالإضافة إلى ذلك أتاحت إجراءات التسوية التي بدأت في جوان 1997 استمرار تدفق الطلاب الأجانب في الارتفاع، حيث بلغ عددهم 25 100 في عام 1999، مقارنة بأكثر من 147 000 طالب في عام 2001⁴، وعلاوة على ذلك أعيد مبدأ المساواة بين الجنسين الذي عدلته قوانين باسكوا، وبموجب قوانين باسكوا يطلب من الأطفال المولودين في فرنسا من أباء أجنبية تقديم "إعلان طوعي" عن نيتهم في اكتساب الجنسية الفرنسية، وبعد عام 1998 يحصل أطفال الوالدين الأجانب تلقائياً على الجنسية الفرنسية في سن الثامنة عشرة، وفي نوفمبر 2003 أقرت الجمعية الوطنية قانوناً يعدل التشريعات المتعلقة بالهجرة

¹ Annika Murov, "Immigration and Integration Policy in France: Relationship between policy research and political decision- making", op.cit, P13

² Kimberly Hamilton and Patrick Simon and Clara Veniard, "The Challenge of French Diversity", migration policy institute, 2004.

³ Idem.

⁴ Idem.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارنة.

وبإقامة الأجانب في الأراضي الفرنسية، وينص القانون الجديد على لوائح أكثر صرامة لمكافحة الهجرة غير الشرعية وتنظيم قبول الأجانب في فرنسا وإقامتهم¹.

اقترح وزير الداخلية في عام 2005 فكرة "chosen immigration" (اختيار الهجرة) كإطار سياسة متماسكة جديدة لتحسين مراقبة وإدارة الهجرة إلى فرنسا، وقد فرضت الفكرة دليلاً ذاتياً على السياسات في المناقشات، إن سياسة الهجرة "الجيدة" هي سياسة قادرة على "اختيار" المهاجرين الجيدين، وتشكيل تدفقات الهجرة وفقاً لذلك، وفي هذا الإطار تم إقرار قانونين في عامي 2006 و 2007 لتنفيذ هذه السياسة الجديدة، استناداً إلى الترابط بين مختلف الأهداف والوسائل، ولا يزال الهدف الأول هو مكافحة الهجرة غير النظامية والثاني هو تشكيل تدفقات الهجرة وفقاً للطبيعة "القانونية" من خلال تقليل "الهجرة الأسرية" وزيادة "الهجرة الاقتصادية"، وهناك نقطة ثالثة من هذه السياسة الجديدة يؤكد أهمية الاتفاقات الثنائية بين فرنسا ودول الهجرة من أجل إدارة أكثر اتساقاً لشؤون المهاجرين، ويرتكز جزئياً على فكرة أن تنمية بلدان المنشأ هي بديل للهجرة²، ومع ذلك لا تزال المعادلة صعبة ويجب على السياسة التوفيق بين المصالح المتضاربة أولاً تصورات ومصالح الرأي العام التي كانت الواجهة الرقابية الصارمة على الهجرة، والجهة المعنية الثانية هي النخبة الاقتصادية التي تسعى إلى سد النقص في قطاعات سوق العمل (المطاعم والفنادق والبناء والزراعة والهندسة وغيرها).

ومن بين المقترحات 300 للجنة أتالي Attali كان التحرير الكامل للهجرة العمالية، فلم يحظ هذا الاقتراح بالجدية في التجاوب من قبل مؤسسة ميديف MEDEF وهي منظمة العمل الوطنية، وقال لورنس باريسوت Laurence Parisot رئيس منظمة "ميديف" من الواضح للجميع أننا لم ننجح تماماً في دمج عدة أجيال من المهاجرين (...)، يجب أن نكون حذرين بشأن هذه المسألة" من إعادة فتح الحدود إلى موجات جديدة من الهجرة³.

إن الدور المركزي للدولة في سياسة الهجرة الانتقائية الجديدة تركز على فرضية هي يمكن للدولة القومية أن تشكل تدفقات الهجرة من الناحيتين الكمية والنوعية، هذا الافتراض ليس جديداً حقاً في سياسات الهجرة الحديثة في فرنسا⁴، وهذا يتفق مع مركزية معينة للدولة الفرنسية وأيديولوجية جاكوبين Jacobin كما تم شرحه آنفاً المقابلة للدولة كونها مركزاً للتنظيم السياسي والاجتماعي والاقتصادي والثقافي الوطني، كما أن الاختيار النوعي للمهاجرين هو هدف سياسي يعود إلى الخمسينيات.

¹ Kimberly Hamilton and Patrick Simon and Clara Veniard, Ibid.

² Christophe Bertossi, France: the State strives to shape "chosen", op.cit, P05.

³ Idem.

⁴ Ibid, P06

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

ولتحرير الهجرة العمالية من القيود المفروضة تم اتخاذ إجراءات انتقائية من طرف الحكومة الفرنسية، فالقاعدة العامة هي أنه يتعين على المهاجر أن يحصل على تصريح عمل قبل الحصول على تأشيرة دخول، إلا أن هناك إمكانية الحصول على تصاريح الإقامة للوصول التلقائي إلى تصريح عمل، فبعضها يتعلق ببطاقات المهاجرين "الأسريين"، في حين أن البعض الآخر يهتم مباشرة بالعمال المهاجرين والطلاب:

- بطاقة "المهارات والمواهب" تسمح للعمل فقط في المجال، والمشروع الذي تم اقتراحه في البداية وقبول لمدة ثلاث سنوات ويمكن تجديدها" باستثناء المواطنين من منطقة التضامن ذات الأولوية*، أي من البلدان النامية المعرضة بشكل خاص لمخاطر هجرة الأدمغة (قانون 2006).
- تسمح بعض تصاريح الإقامة المؤقتة أيضا بالوصول إلى العمل دون المرور بالإجراء العام لإدخال العمال المهاجرين في فرنسا من خلال (نقل التوجيه 71/2005 / EC بموجب قانون عام 2006) ضمن المجالات المذكورة في تصريح الإقامة لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر.
- بالنسبة للطلاب يسمح قانون عام 2006 بالعمل، ولكن لا يزيد عن 60% من وقت العمل السنوي كما ينص على أنه إذا تخرج من مؤسسة جامعية فرنسية (درجة الماجستير)، فإنه يسمح له بالإقامة في فرنسا لمدة 6 أشهر من أجل البحث عن وظيفة دون قيود قطاعية أو جغرافية (باستثناء رعايا البلدان المدرجة في قائمة "منطقة التضامن ذات الأولوية"¹).

✓ تنظيم الإطار السياسي والتشريعي والمؤسسي للهجرة: النظام السياسي والسياق المؤسسي

اللجنة المشتركة بين الوزارات المعنية بمراقبة الهجرة سواء ما يتعلق بالاندماج (CICI) Inter-ministerial Committee on Integration Control أو التكامل (CII) Inter-ministerial Committee on Integration يرأسها رئيس الوزراء وتتألف اللجنة من ممثلين عن تسع وزارات، وتضع اللجنة مبادئ توجيهية للسياسات فيما يتعلق بتدفقات الهجرة واللجوء، وتقدم تقريرا سنويا إلى البرلمان وتنفذ وزارة الداخلية سياسة الهجرة واللجوء بموجب المرسوم رقم 771 لسنة 2012 المؤرخ 24 ماي 2012،

*وتشمل منطقة التضامن ذات الأولوية البلدان التي يجب أن لا يؤدي إصدار تصاريح إقامة العمل إلى تفاقم "هجرة الأدمغة" فهي تضم جميع البلدان الإفريقية تقريبا بما في ذلك بلدان شمال أفريقيا، ولبنان، والأراضي الفلسطينية، واليمن، وكمبوديا، ولاوس، وفيتنام، وكوبا، وهايتي، والجمهورية الدومينيكية، وسورينام، وفانواتو.

¹ Christophe Bertossi, Ibid,P12.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارنة.

ويقوم الأمين العام لشؤون الهجرة والإدماج بتنسيق الإدارات المسؤولة عن الهجرة واللجوء والتكامل داخل وزارة الداخلية¹؛

وتتكفل الأمانة العامة للهجرة والتكامل التابعة لوزارة الداخلية بإدارة تدفقات الهجرة وإصدار التأشيرات (من خلال القنصليات في الخارج)، وكذلك إصدار تصاريح إقامة من خلال "المحافظات" (بما في ذلك تلك المتعلقة بأغراض العمل، بعد الحصول على موافقة مسبقة من الوحدات المحلية التابعة لوزارة العمل)، والعمل على تعزيز الاندماج للأجانب الراغبين في الاستقرار بفرنسا ؛

والمكتب الفرنسي للهجرة والتكامل French Office for Immigration and Integration الذي أنشئ في عام 2009 وهو الجهة الحكومية المسؤولة عن إدماج المهاجرين الوافدين حديثاً، وتدير أيضاً إجراءات الهجرة الأسرية والاقتصادية، والاستقبال الوطني لملمتسي اللجوء، فضلاً عن المساعدة في العودة وإعادة الإدماج، ويعالج المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين وعديمي الجنسية حالات اللجوء، ويعمل عدد من المنظمات كشركاء للسلطات العامة في التعامل مع استقبال وإدماج الأجانب المقيمين بصورة قانونية²؛

وكذلك المكتب الفرنسي لحماية اللاجئين وعديمي الجنسية French Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons (OFPRA) مهمته استقبال طلبات اللجوء، ويعتبر البوابة الوحيدة لمعالجة طلبات الحماية (اللاجئين وعديمي الجنسية)، إضافة إلى دور القضاء في تنظيم عملية اللجوء والهجرة عن طريق أجهزته القضائية مثل محكمة اللجوء الوطنية (CAND) National Court of Asylum وأيضاً مجلس الدولة بإعتباره أعلى سلطة إدارية³.

وقد كان النص الرسمي للهجرة في فرنسا هو المرسوم المؤرخ في 2 نوفمبر 1945 يتعلق بشروط الدخول والإقامة للأشخاص الأجانب في فرنسا، وقد صنفت جميع النصوص التشريعية والقانونية منذ عام 2005 في قانون دخول وإقامة الأجانب وحق اللجوء الذي أصبح النص الرسمي⁴.

✓ أهم التشريعات الفرنسية المتعلقة بمسألة إدارة الهجرة وشؤون المهاجرين⁵

1. قانون دخول وإقامة الأجانب وحق اللجوء (مدونة القانون الدولي للدفاع عن حقوق الإنسان).

¹European Migration Network(EMN),report The Organisation of Asylum and Migration Policies Fact Sheet: France, P01.

²Ibid, P03.

³ Idem.

⁴ European Migration Network (EMN),report The Organisation of Asylum and Migration Policies in the EU member states, 2010, P16.

⁵ Union european migration portal, sur site web le 04/01/2018 à 12 :20 <http://ec.europa.eu>.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

2. قانون العمل.
3. قانون الهجرة والتكامل المؤرخ 24 جويلية 2006 (القانون رقم 911-2006).
4. المرسوم المؤرخ 18 يناير 2008 المتعلق بإصدار تصاريح العمل لمواطني البلدان الثالثة دون شروط الأهلية استنادا إلى حالة سوق العمل.
5. قانون الهجرة والتكامل والجنسية المؤرخ 16 جوان 2011 (القانون رقم 672-2011).
6. قانون حق الأجانب المؤرخ 7 مارس 2016 (القانون رقم 274-2016).
7. المرسوم المؤرخ 28 أكتوبر 2016 الذي يقضي بقائمة الوثائق المطلوبة لممارسة نشاط بأجر.
8. مرسوم رقم 1456-2016 المؤرخ 28 أكتوبر 2016 لتطبيق القانون رقم 274 لسنة 2016 المؤرخ في 7 مارس 2016.
9. تطبيق القانون عدد 274 لسنة 2016 المؤرخ في 7 مارس 2016 في 02 نوفمبر 2016.

لقد ساهمت قوانين نيكولا ساركوزي Nicolas Sarkozy لعامي 2003 و 2007 في تحدد الملامح الحالية لسياسة الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين في فرنسا، فقد أعرب في أوائل 2000 على سياسة الهجرة الاختيارية أو بعبارة أخرى الهجرة أكثر إنتقائية، ولكي نفهم لماذا إتبع فرنسا هذا الاتجاه ينبغي لنا أولا ألا ننسى أن الجنسية الفرنسية تقوم على أساس حق الأرض أو حق التربة¹، (والذي سوف يكون موضوع المبحث الثاني من هذا الفصل في إطار الحديث على تأثير الثقافة على إدارة شؤون المهاجرين) مما يعني أن المواطنين المولودين في فرنسا كانوا قادرين في الماضي على الحصول على الجنسية مباشرة، ومع ذلك في عام 1993 أصبح الحصول على الجنسية في قانون ميهينري Méhaignerie* ممكنا²، أما الذين ليسوا من الاتحاد الأوروبي أو المنطقة الاقتصادية الأوروبية بحاجة للحصول على تصريح إقامة أولا، وتصاريح الإقامة وإن كانت سهلة من خلال التقدم بطلب للحصول عليها، إلا أنها مقيدة بالمتطلبات والأنظمة التي تعتمد على جنسية الشخص، وعليه فإن من يرغبون في الحصول على تصريح إقامة ملزمون منذ عام 2006 بالتوقيع على ما يسمى "بعقد التكامل" contrat d'accueil et

¹ Nikolay Georgiev, Positive and negative effects of mass non- European immigration into selected EU member- states, (Master's Thesis, Faculty of Social Studies Department of International Relations and European Studies, Masaryk University, Brno, 2011), P44

²Idem.

* في حالة - بلوغ سن 13 عاما، وبحلول عام 2004 كان 60 في المائة تقريبا ممن منحوا الجنسية الفرنسية من أفريقيا ومن أبرزها المغرب العربي.

- ووفقا للقانون الفرنسي تمنح الجنسية الفرنسية أيضا إذا كان متزوجا من مواطن فرنسي بعد سنتين من الزواج.
- ومن الممكن أيضا الحصول على الجنسية الفرنسية عن طريق التجنيس. يمكن للمرء أن يتقدم بطلب للحصول على الجنسية إذا كان يقيم في فرنسا لمدة 5 سنوات على الأقل ويظهر أنهم كسبوا ما يكفي لدعم أنفسهم وأسرهم.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

l'intégration بموجب هذا العقد يتم توفير دروس لغوية ومدنية مجانية، ولكن في الوقت نفسه يتم إدخال بعض الالتزامات مثل احترام المعايير والقيم الاجتماعية¹.

إن سياسات الهجرة الفرنسية الحالية لا توجه كثيرا لتنظيم ومراقبة المهاجرين القادمين بل في خصائصهم ويهدف القانون الذي أعتد في عام 2006 إلى إعادة هيكلة سياسة الهجرة الفرنسية من خلال منح الحكومة حقوقا لتحفيز الهجرة ذات المهارات العالية، ومكافحة الهجرة غير الشرعية، وربما الأهم من ذلك الحد من لم شمل الأسر، وعلى الرغم من أن هذا القانون بدأ تطبيقه في بداية عام 2007 تم ترحيل نحو 13 000 شخص لأنهم لا يملكون الوثائق المطلوبة، وأدت هذه الإجراءات إلى احتجاجات مما يدل على أن الانتقال إلى الهجرة الانتقائية لن يتحقق بسهولة، وكان الهدف من النهج الجديد للهجرة يستند أولا وقبل كل شيء على زيادة الهجرة الاقتصادية على حساب حوالي 113 ألف مهاجر يدخلون فرنسا سنويا من أجل لم شملهم مع أحد أفراد الأسرة، وثانيا لمكافحة الهجرة غير الشرعية، بعد سنوات من المناقشات السياسية والاجتماعية كانت القوة الرئيسية وراء مرور فكرة الهجرة الانتقائية في فرنسا هو الرئيس السابق نيكولا ساركوزي².

ويعطي القانون المذكور أعلاه الحكومة الحق في تقرير أي من الأجانب المقيمين في أراضيها، ويمكن أن ترجع الحجج الرئيسية لمثل هكذا إجراءات إلى عام 1974 عندما تحولت تدفقات الهجرة من هجرة اليد العاملة إلى لم هجرة شمل الأسر، "اليوم يمثل جمع شمل الأسرة ما يقرب من 65 في المائة من الهجرة إلى فرنسا وهو سبب رئيسي في أن الحكومة تريد السيطرة على أعداد وأنواع المهاجرين القادمين إلى البلاد"³.

عموما يمكن القول أن فرنسا وألمانيا تعتبر بلد هجرة، ففي فرنسا ومنذ عام 1850 شهدت مستويات عالية من الهجرة، ومن عام 1945 فصاعدا يمكن تسليط الضوء على فترتين متتاليتين الأول هو Glorious Thirty (ثلاثون المجيدة 1945-1974) وأعطيت الأولوية لإعادة بناء البلد مما أدى إلى حاجة كبيرة للعمال، وعليه فإن الهجرة هي في المقام الأول ذات طابع اقتصادي والمهاجرون هم مهاجرون اقتصاديون، وكانت الفترة الثانية من عام 1974 وهي السنة التي شهدت من حيث المبدأ وقف الهجرة الاقتصادية وظهرت تحديات جديدة، فمنذ أزمة النفط في ذلك العام تغيرت البيئة الاقتصادية الدولية، وفي ظل هذه الخلفية توقفت فرنسا في عام 1974 عن الاعتماد على العمالة الأجنبية وبدأت في

¹ Nikolay Georgiev, Ibid, P45.

² Ibid, P46

³Kara Murphy,"France's New Law: Control Immigration Flows, Court the Highly Skilled", Migration Policy Institute, 2006.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

تغيير سياستها المتعلقة بالهجرة، ومنذ ذلك الحين تم التركيز على السيطرة على الهجرة وعلى إدماج غير المواطنين في المجتمع، أما في ألمانيا لديها أيضا تاريخ طويل من الهجرة بين عامي 1945 و1949 ذهب ما يقرب من 8 ملايين لاجئ ألماني من الحرب العالمية الثانية إلى المناطق الغربية المحتلة، في حين ذهب نحو 3.6 مليون إلى ألمانيا الشرقية التي يحتلها السوفييت، وأدى تأسيس جمهورية ألمانيا الاتحادية في عام 1949 إلى الهجرة الجماعية من الشرق إلى ألمانيا الغربية، وإلى أن أقيم جدار برلين في عام 1961 وفي أعقاب ازدهار اقتصادي تم تجنيد العمال المهاجرين بين عامي 1955 و1973 من خلال اتفاقات توظيف بين ألمانيا وعدد من الدول، وفي عام 1960 كان 1.3 في المائة من القوة العاملة من غير المواطنين، وقد ارتفعت هذه النسبة إلى 11.9 في المائة بحلول عام 1973، وحتى بداية الثمانينات كان اللجوء هامشيا، ومنذ منتصف الثمانينات فصاعدا أصبح اللجوء فئة رئيسية في ألمانيا.

المبحث الثاني: أثر البيئة الثقافية على إدارة شؤون المهاجرين بكل من ألمانيا وفرنسا

لقد كانت هجرة الشعوب إلى مختلف مناطق العالم مهمة في تنمية الحضارات على مر التاريخ، ولم تكن حركات الأفراد حاسمة بالنسبة للبقاء فحسب، بل أدت أيضا إلى تطور مجتمعات جديدة بفضل التكنولوجيا وتنوع الثقافات، ومنذ ظهور نظام الدول القومية أخذت الهجرة تكتسي أهمية بالغة - فمن هجرة السخرة والاستعمار إلى هجرات العمالة غير القسرية وحركة السكان نتيجة للحرب وما إلى ذلك - فقد سارت الهجرة جنبا إلى جنب مع تطور الدول القومية المعاصرة، وكما يصفها وينر Weiner فإن السمة الأكثر تميزا في موجات الهجرة المختلفة في القرون السابقة هي أنها غيرت الهياكل الاجتماعية، وخاصة التركيب العرقي لكل من البلدان المرسله والبلدان المستقبلة والثقافات التي لم تضاف إلى إنتاجية الدول فحسب إنما أدت أيضا إلى بروز ديناميات ثقافية جديدة، وما نجم عنها من هياكل اجتماعية "باختصار يخلق المهاجرون دولاً، والدول تخلق مهاجرين"¹.

المطلب الأول: العلاقة بين الهجرة والثقافة

هناك العديد من الدلالات والروابط التي تشير إلى العلاقة بين الهجرة والتعددية الثقافية، ولكل منها فهم مختلف لمعنى التعددية الثقافية وقد يكون هذا الربط سببا مباشرا، بمعنى أن الهجرة تحول المجتمعات

¹ Bryan Mabee, *The Globalization of Security State Power, Security Provision and Legitimacy*, Palgrave Macmillan: united king, ed1, 2009, P114

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

المستقبل إلى مجتمعات متعددة الثقافات، وفي هذه الحالة يفهم من التعددية الثقافية كعلامة على حقيقة التنوع الثقافي وغالبا ما يكون أيضا عرقيا ودينيا¹.

فالهوية الثقافية هي جزء من الهوية الاجتماعية التي تعكس تصور الفرد الذاتي وتعريفه الذاتي كعضو في مجموعة ثقافية، أي مجموعة من الأفراد الذين يتميزون بتراث ثقافي مشترك، وفي أبسط الحالات ترتبط الهوية الثقافية بانتماءات المرء إلى جماعة إثنية معينة مع أمة، ومع ذلك قد تشمل الهويات الثقافية لأفراد من عائلات مختلطة عرقيا انتقلوا من بلد إلى آخر من انتماءات لعدة مجموعات عرقية مع عدة دول، وهناك العديد من الجوانب المعرفية والعاطفية للهويات الثقافية المذكورة في الأدبيات: التعريف الذاتي، والشعور بالانتماء ومدى ملائمته للقيم والمعتقدات الفردية، والموقف تجاه الجماعة العرقية أو الأمة، إن الجانب السلوكي للهويات الثقافية هو مبدأ ثقافي يعكس مشاركة الفرد والتزامه مع مجموعة ثقافية معينة ويشمل استخدام لغة مشتركة، وممارسة التقاليد والطقوس، ودعم القيم والمعايير، والمشاركة في التجمعات والمنظمات، ومعرفة التاريخ الوطني، إن تصور الهويات الثقافية للمهاجرين تتبع من هويات الأقليات الإثنية²، ولكنه يتم في سياق تقايم المهاجرين في البلد المستقبل، وتعرف الهوية العرقية للمهاجرين على أنها " الجانب من الثقافة التي تركز على الإحساس الذاتي بالانتماء إلى مجموعة أو ثقافة المهاجرين"، أما الهوية الوطنية "تتطوي على مشاعر الانتماء إلى المجتمع الأكبر، ومواقفه تجاهه"، ولذلك فإن الهويات الثقافية لكل من الأقليات العرقية والمهاجرين متعددة الأوجه وتشمل الهوية الإثنية والهوية الوطنية، وفي حالة الأقليات العرقية ترتبط الهوية الإثنية بحسها بالانتماء إلى مجموعتها الإثنية، وتتصل الهوية الوطنية بحسها بالانتماء إلى الأمة، وفي حالة المهاجرين تتعلق الهوية الإثنية بصلتهم ببلد المنشأ الأصلي للمهاجرين، وتتعلق الهوية الوطنية بصلتهم بالبلد المستقبل³.

ففي منتصف التسعينيات كان العلماء وصانعو السياسات غالبا ما يميزون بين المواطنة "الإثنية" و"المدنية"، إن مثل هذه الاختلافات تكون أكثر وضوحا في القوانين والسياسات التي تنظم حصول الأجانب على المواطنة القانونية في بلد إقامتهم، فالمواطنة العرقية تربط بسندات ذات أصول مشتركة، وقد حدد قانون الجنسية الألماني قبل عام 2000 هذا النهج في أوروبا، وقد مددت الجنسية الألمانية لأولئك المنحدرين من أصل ألماني الذين يعيشون في أوروبا الشرقية - حتى عندما لم يعد هؤلاء الأفراد يتحدثون

¹ Nils Holtug, Kasper Lippert-Rasmussen and Sune Lægaard, **Nationalism and Multiculturalism in a World of Immigration**, Palgrave Macmillan: England, ed1, 2009, P03

² Eugene Tartakovsky, "Cultural Identities of Adolescent Immigrants: A Three-Year Longitudinal Study Including the Pre-Migration Period", *Journal of Youth and Adolescence*, Volume 38, Issue 5, 2009, P655.

³ Ibid, P656.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

الألمانية - في حين حرموا الجنسية لأطفال المهاجرين الأتراك الذين ولدوا على أرض ألمانية ولم يعيشوا أبدا في بلد آخر، وفي اليابان يظل نموذج المواطنة الذي يعتمد على الدم والثقافة الوسيلة الرئيسية للوصول إلى المواطنة، فالبديل عن المواطنة العرقية هو نموذج مدني يستند إلى الاعتقاد بأن الارتباط الأساسي للشخص ببلد ما هو سياسي وليس عرقي أو ثقافي، وتعني المواطنة المدنية على الأقل عملية بسيطة نسبيا وقابلة للتحقيق من إكتساب المواطنة الأجنبية للمهاجرين الأجانب¹ والتي غالبا ما تسمى التجنس.

توصف المواطنة في تعريفها الأضيق على العلاقة القانونية بين الفرد والنظام السياسي، ويمكن لهذه العلاقة من حيث المبدأ أن تتخذ أشكالا كثيرة في جزء كبير منها يعتمد على تعريف النظام السياسي ومع تطور السياسات على غرار تشكيل الدولة منحت المواطنة في الغرب طابعها الكامل والمؤسسي وجعل الجنسية عنصرا أساسيا من عناصر المواطنة.

يشير مصطلح الجنسية اليوم إلى الدولة الوطنية، ومن الناحية القانونية التقنية فإنه يعكس إطارا قانونيا مختلفا، فكلاهما يحدد الوضع القانوني للفرد من حيث عضوية الدولة، ولكن المواطنة تقتصر إلى حد بعيد على البعد الوطني، في حين تشير الجنسية إلى البعد القانوني الدولي في سياق نظام مشترك بين الدول، وينطوي الوضع القانوني على تفاصيل من تعترف به الدولة كمواطن والأساس الرسمي لحقوق ومسؤوليات الفرد فيما يتعلق بالدولة².

ويؤكد القانون الدولي على أنه يجوز لكل دولة أن تحدد من سيعتبر مواطنا في تلك الدولة، وتختلف القوانين المحلية حول من هو المواطن اختلافا كبيرا بين الدول، وكذلك تعريفات ما يستتبعه أن يكون مواطنا حتى داخل أوروبا ناهيك عن العالم، هناك اختلافات ملحوظة في كيفية التعبير عن المواطنة وبالتالي كيفية تعريف غير المواطنين، فالنزعة القومية العدوانية والمنافسة الإقليمية بين الدول الأوروبية في القرن الثامن عشر والتاسع عشر وفي القرن العشرين جعلت مفهوم ازدواجية الجنسية غير مرغوب فيه عموما، وهو ما يتنافى مع الولاءات الفردية وزعزعة استقرار النظام الدولي³، فالسلطة المطلقة للدولة على الإقليم ومواطنيها لا يمكن أن تستوعب بسهولة ازدواج الجنسية.

¹ Irene Bloemraad, "Citizenship and Pluralism: Multiculturalism in a World of Global Migration", in book **Citizenship and Immigrant Incorporation Comparative Perspectives on North America and Western Europe**, Palgrave Macmillan: United State, ed1, 2007, PP 57.60

² Saskia Sassen, "The Repositioning of Citizenship and Alienage: Emergent Subjects and Spaces for Politics", in book **Migration, Citizenship, Ethnos**, Palgrave Macmillan: new york, ed1, 2006, P15

³ Ibid, P16.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارنة.

كما تعتبر المواطنة عبر الوطنية إطارا بديلا لنظرية المواطنة التقليدية ومع حدوث الحركة عبر الحدود، فإن العلاقات المتعددة بين الدولة والفرد لا يمكن تفسيرها بشكل كاف من قبل المنظرين التقليديين، سعى منظرو المواطنة إلى التعرف على التغيير من خلال صياغة مصطلح جديد "المواطنة عبر الوطنية" وهو مصطلح صاغه بوبوك Bauböck للإشارة إلى العضوية السياسية في دولة قومية مع المواطنين الذين لديهم روابط اجتماعية عبر حدود الدولة، ونتيجة لتوسع الاتصالات الدولية والعولمة وتنمية الاقتصاد العالمي يحتفظ العديد من المهاجرين بعلاقات اقتصادية أو سياسية مع بلدانهم الأصلية، وخلافا للمواطنة الوطنية التي تتطلب ولاء غير مقسم، فإن المواطنة عبر الوطنية تتيح ولاء المواطنين لدول متعددة وتسمح المواطنة متعددة الجنسية للمهاجرين بـ "إقامة علاقات اجتماعية متعددة السبل والحفاظ عليها، تربط بين مجتمعاتهم الأصلية ومنشأهم"¹.

وفي تحليل رد فعل الدولة المختلفة على الجنسية المزدوجة، فيرى هوارد Howard بأن المواطنة عبر الوطنية يجب أن تدرس في سياق "الجنسية المزدوجة للمهاجرين"، ويمكن منح الجنسية المزدوجة للمهاجرين بـ "تكلفة مباشرة قليلة" إلى بلد الهجرة، وفي حين أن العديد من دول الهجرة على استعداد للحفاظ على الروابط الثقافية والسياسية مع مواطنيها العرقية المقيمين في الخارج، إلا أن عدد قليل من الدول هي ليبرالية بما يكفي للسماح للمواطنة المزدوجة لتسهيل إدماج الأجانب المقيمين ويرى هوارد Howard بأن "جنسية المهاجرين المزدوجة هي بوضوح المعيار الأعلى، وترتبط بسياسة مواطنة أكثر تحررا"².

ويعتبر منح الجنسية تقليديا عنصرا أساسيا من عناصر السيادة الوطنية، ولكل دولة الحرية في تحديد المعايير التي يتم بموجبها قبول الأعضاء الجدد، وقد أدت مختلف نقاط الانطلاق في بناء الأمة والتقاليد التاريخية للقوى الاستعمارية كبلدان مرسله ومستقبلة إلى مجموعة واسعة من القواعد لنقل الجنسية والحصول عليها، وفي داخل الديمقراطيات لا تعتبر المواطنة مجرد تعبير عن الهوية الوطنية، بل يعني أيضا الوصول إلى حزمة معقدة من الحقوق، إن التوزيع المتساوي لهذه الحقوق هو أحد الشروط الأساسية للشرعية الديمقراطية للسلطة السياسية والشمولية أيضا هي قاعدة مفترضة في ديمقراطية ليبرالية³، ويجب أن يتمتع جميع الأشخاص الخاضعين لقوانين الأرض بالحقوق الأساسية كمواطنين ويجب أن يمثلوا في العملية التشريعية، ويجب أن يظل الوصول إلى المواطنة مفتوحا إذا لم يعد السكان المقيمون متساوون بسبب الهجرة المستمرة في الديمقراطيات الليبرالية وهذا ينطوي على قيود معيارية في التشريعات الوطنية

¹ Choo Chin Low, "Defending National Identity and National Interests: The Limits of Citizenship Transnationalism in Germany and China", *Journal of International Migration and Integration*, Volume 16, Issue 3, 2015, P720.

² Idem.

³ Rainer Bauböck, "Models of Citizenship and Rules of Naturalisation", in book **Challenging Racism in Britain and Germany**, Palgrave Macmillan: new york, ed1, 2003, P25

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

التي تنظم التجنس، وخلافا لقواعد المواطنة التلقائية عند الولادة (حق الدم/ حق التربة)، فإن جميع قواعد التجنس في الدول الديمقراطية تقوم على مفهوم التطوع الطوعي ولا يجوز فرض المواطنة، ومع ذلك يمكن تفسير العضوية الطوعية بطرق مختلفة تماما¹.

وفي مراجعة لأدبيات سياسة الهجرة في الدول الغربية الفردية غالبا ما تستخدم الحجج الثقافية أو حجج الهوية الوطنية كتفسيرات مخصصة للعلاقات بين البلدان، والنهج النظري وراء هذه الحجج يجعل من القضية أن التاريخ الفريد لكل بلد مفاهيمه بخصوص المواطنة والجنسية، وكذلك المناقشات حول الهوية الوطنية والصراعات الاجتماعية داخله، وأن تشكيل سياسات الهجرة غالبا ما يستخدم النهج التاريخي وبالتالي تراجع أهمية العوامل الخارجية أو الظرفية، وقد ركز Rogers Brubaker على مفاهيم المواطنة في كل من ألمانيا وفرنسا عندما أكد على أن مصالح الدولة في مواطنة واسعة أو مقيدة لا تعطى على الفور لاعتبارات اقتصادية أو اجتماعية أو ديمغرافية أو عسكرية، وبدلا من ذلك فإن المفاهيم المتعلقة بما هو في مصلحة الدولة يتوسط ذلك من خلال التفاهم الذاتي والمعايير الثقافية بطرق التفكير والحديث عن الأمة²، وفي هذا الإطار قدمت Jeannette Money ثلاثة مؤشرات مختلفة للهوية الوطنية للدولة³:

- درجة تجانس السكان وترى من خلال هذا المؤشر أنه كلما كان البلد أكثر تجانسا من الناحية الاثنية وكلما زادت تهديدات المواطنين بتدفق المهاجرين فإن سياسة الهجرة الناتجة ستكون أكثر تعقيدا.
- الاختلاف بين مجتمعات المستوطنين على سبيل المثال الولايات المتحدة الأمريكية التي تم إنشاؤها من خلال الهجرة والعرقيات في أوروبا وعملت على دمجها تحت هوية وتاريخ ولغة ودين مشترك وتشابه ظاهري فإنها تعتبر الهجرة كقيمة إيجابية وبالتالي فإن سياسة الهجرة ستكون أكثر توسعية.
- قانون المواطنة وهنا ترى الباحثة أن التمييز الرئيسي بين البلدان التي تميل قوانينها إلى المواطنة على أساس النسب والبلدان التي تستند قوانين جنسيتها الخاصة إلى المواطنة بالولادة على أرض الإقليم الوطني فإن الدول التي لها قوانين المواطنة تكون أكثر ليبرالية في سياستها المتعلقة بالهجرة.

¹ Rainer Bauböck, Ibid, P25

² Andreas Ette, "Germany's Immigration Policy 2000-2002 Understanding Policy Change With Political Process Approach", op.cit, P14.

³ Ibid, P15.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

المطلب الثاني: تأثير مؤشر الجنسية والهوية الوطنية على إدارة الهجرة

أدت المناقشة في العلاقة بين الهجرة وأنماط المواطنة إلى تشكل اتجاهين متناقضين، بحيث يتوخى الاتجاه الأول ما بعد القومية زيادة التقارب في سياسات المواطنة الوطنية ووفقا لرأي ما بعد القومية، فإن المواطنة الوطنية تفسح الطريق أمام "تموج عضوي ما بعد القومية" الجديد، وبفضل التأثير الدولي المتزايد لمعايير حقوق الإنسان واحترام "الشخصية"، قال دعاة هذا الرأي إن الحقوق تتساوى بشكل متزايد بغض النظر عن المركز الوطني ومع مرور الوقت يفترض أن تفقد الجنسية الوطنية الكثير من أهميتها التقليدية، خاصة بالنسبة للمهاجرين وحتى عندما لا تزال الدول القومية تمنح الحقوق وتكفلها، فإنها تقوم بذلك على نحو متزايد على أساس معايير ما بعد الوطنية في مقابل وجهة نظر ما بعد القومية¹، أما الاتجاه الثاني بشأن تغيير الجنسية وقانون الجنسية يؤكد على أهمية الثقافات والتقاليد السياسية الوطنية، ووفقا لهذا الرأي لدى البلدان مفاهيم متميزة عميقة الجذور عن الأمة التي تشكل نهجها إزاء العضوية السياسية، وفي مواجهة التحديات المماثلة التي يواجهها المهاجرين، فإنها تستجيب بشكل مختلف تماشيا مع تقاليد الثقافة السياسية الخاصة².

وتعتبر أعمال بروباكر Brubaker من بين الأعمال ذات الصلة المباشرة في هذا المجال، وهو يجادل بأن تسلسل فرنسا وألمانيا التاريخي المتباين لبناء الدولة قادهما إلى تطوير مفاهيم مختلفة للوطن، وبمجرد إنشائها تنعكس هذه المفاهيم عادة في سياسات المواطنة والجنسية بطريقة مستقرة إلى حد ما، ونظرا لأهميتها الرمزية والعاطفية فهي مقاومة بعناد للتغيير، ووفقا لأطروحة بروباكر ففي ألمانيا حيث يسبق بناء الدولة تفهم الأمة بمصطلحات "إثنية ثقافية"، وفي قانون الجنسية يعبر عن ذلك من خلال الاعتماد على الدم، أو منح الجنسية الوطنية على أساس النسب، وعلى النقيض من ذلك حيث حدث بناء الدولة أولا كما هو الحال في فرنسا فإن الطابع الوطني يأخذ طابع سياسي - مدني أكثر ويفهم في مصطلحات أقل بدائية، مما يؤدي إلى قوانين الجنسية الحالية التي يسود فيها القانون، أو إسناد الجنسية على أساس مكان الولادة³.

¹ Elaine R. Thomas, "Immigration and Changing Definitions of National Citizenship in France, Germany, and Britain", *French Politics*, vol4, 2006, P238.

² Idem.

³ Ibid, P239.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارنة.

من بين هذه النماذج المتنوعة لنظم المواطنة، يجري تطبيق إثنين منها الآن¹:

✓ **النموذج الشعبي أو الإثني** يعرف الانتماء إلى الأمة من حيث الانتماء العرقي (الأصل المشترك، اللغة والثقافة)، وهو ما يعني إستبعاد الأقليات من المواطنة ومن مجتمع الأمة، لقد اقتربت ألمانيا من هذا النموذج في الماضي، وهي ليست بعيدة عنه، بحيث لم يكن لدى غالبية المهاجرين الحق في الحصول على الجنسية.

✓ **النموذج متعدد الثقافات** جوهر النموذج يعرف الأمة كمجتمع سياسي على أساس الدستور والقوانين والمواطنة، وليس من الملزم أن تحدث فرقا في القواعد السياسية، هذا النهج التعددي أو متعدد الثقافات للمواطنة جديد نسبيا، وقد زرعت على نطاق واسع في أستراليا وكندا والسويد، ولكنها أيضا مؤثرة في هولندا والولايات المتحدة الأمريكية وبريطانيا وبلدان أخرى².

الجدول رقم 06 يوضح سيناريوهات إدارة شؤون المهاجرين في إطار مؤشر المواطنة والقبول

والاستقبال

مع تعدد الجنسيات في الدولة	دون تعدد الجنسيات في الدولة	
لامركزية	مركزية	سياسة المواطنة
مركزية /تعاونية/غير متماثلة	مركزية / تعاونية	سياسة القبول
غير متماثلة	تعاونية	سياسة الاستقبال

Source : Ricard Zapata-Barrero and Fiona Barker, "Multilevel Governance of Immigration in Multinational States: 'Who Governs?' Reconsidered", in book **The Politics of Immigration in Multi-Level States Governance and Political Parties**, Palgrave Macmillan:England, ed1, 2014, P35

"يساهم متغير الهوية الوطنية بإعتباره أحد متغيرات التي تم الاعتماد عليها في دراسة هذا الجزء من الأطروحة في فهمنا لسياسات الهجرة وإدارة شئون المهاجرين من خلال **أولا** استكشاف تاريخ وتقاليد الدول القومية الذي يساعد على تفسير ما هو حتمي سياسيا **وثانيا** يفسر السبب في أن بعض الدول تفضل الهجرة الدائمة في حين أن دول أخرى تفضل هجرة العمالة المؤقتة"، وهناك ثلاث ردود أوروبية أساسية

¹ Toros Korkmaz, "Comparison of Swedish and German Immigrant Integration Policies within the light of the European Union Framework", (Master Thesis MSc in International & European Relations, Department of Management & Economics, Linkopings Universtet, 2005), P19

² Ricard Zapata-Barrero and Fiona Barker, "Multilevel Governance of Immigration in Multinational States: 'Who Governs?' Reconsidered", in book **The Politics of Immigration in Multi-Level States Governance and Political Parties**, Palgrave Macmillan:England, ed1, 2014, P35

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

على وصول الأقليات العرقية المهاجرة في فترة ما بعد عام 1945، الأول هو مبدأ الاستيعاب الذي أكدت عليه فرنسا بشدة و**الثاني** هو نظام غاستاربيدر Gastarbeiter بمعنى العمال الضيوف في البلدان الناطقة بالألمانية والتي بموجبها يحرم العمال المهاجرون من الجنسية، و**الثالث** هو نوع آخر من التعددية الثقافية التي يعتقد عادة أنه تمثله السويد وهولندا والمملكة المتحدة¹.

فقد نوقش الاندماج الاجتماعي الثقافي للمهاجرين منذ فترة طويلة تحت عنوان "الاستيعاب"، وأظهرت الدراسات المبكرة عن إدماج المهاجرين مثلاً في الولايات المتحدة عملية الاستيعاب بإعتبارها عملية خطية وحتمية، وقد طعن فيها العديد من العلماء وكانت الانتقادات الرئيسية هي أن إدماج المهاجرين في المجتمع المضيف يتكون من عدة أبعاد، وأن تبني الثقافة المضيفة ليس هو نفسه التخلي عن الثقافة العرقية، وأنه لا توجد ثقافة أساسية فريدة يمكن للمهاجرين أن يمزجوها، وقد تم تصور التوليفات المختلفة التي يمكن أن تتخذها الثقافة المستضيفة وتوجهات الثقافة العرقية بطريقة موجزة من قبل **بيري Berry** الذي يميز في نموذج بين بعدين ما يسميه "التثاقف" هما:

الأول هو ما إذا كان المهاجرون يحافظون على ثقافتهم الأصلية (الثقافة الإثنية)؛

و**الثانية** ما إذا كان يعتمد البلد المضيف وثقافته، ويؤدي الجمع بين هذين البعدين إلى أربع استراتيجيات للترابط: **التكامل** حيث يتم الجمع بين الثقافتين، و**الاستيعاب** الذي تعتمد فيه الثقافة الوطنية على حساب الثقافة العرقية، و**الفصل** عندما يتم الحفاظ على الثقافة العرقية دون اعتماد الوطنية والثقافة في البلد المضيف، و**التهميش** عندما يكون المهاجر بعيد المنال عن الثقافتين².

تتشكل الفرص المتاحة للمهاجرين من أجل متابعة استراتيجيات التثاقف المختلفة من قبل المجتمعات التي يعيشون فيها من عدة أنماط عن كيفية استجابة الدول القومية للمهاجرين، وعادة ما تميز هذه التصنيفات درجة الانفتاح على المهاجرين الفرديين من ناحية، وإبواء الاختلافات بين المجموعات الثقافية من ناحية أخرى، وقد قام **كوپمانز Koopmans** وزملاؤه بتصنيف هذين البعدين باعتبارهما عرقيين - مدنيين ومتعددين، ويتعلق **البعد الإثني** - المدني بالدرجة التي ينظر بها إلى المهاجرين بوصفهم أعضاء في الأمة ويتلقون نفس الحقوق الفردية التي يتمتع بها السكان المضيفون، ويتعلق **بعد التعددية** بمدى

¹John Rex and Gurharpal Singh, "Multiculturalism and Political Integration in Modern Nation-States: Thematic Introduction", International Journal on Multicultural Societies (IJMS), Vol. 5, No.1, 2003, PP 05, 06

² Evelyn Ersanilli and Ruud Koopmans, "Ethnic Retention and Host Culture Adoption among Turkish Immigrants in Germany, France and the Netherlands: A Controlled Comparison", Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Social Science Research Center Berlin, 2009, P02

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارنة.

استيعاب المجتمعات المستقبلية للهوية الثقافية للمهاجرين، أو بدعم تكوين الجماعات العرقية أو الدينية، أو منح حقوق خاصة أو إعفاء الجماعات الثقافية من التزامات معينة¹.

هناك دراسات تصنف تقريبا ألمانيا وفرنسا على أنها أقرب إلى واحد من ثلاثة أنواع مثالية مختلفة والتي تتميز على التوالي بأنه من الصعب وصول المهاجرين لحقوق المواطنة الفردية وقلة الإحتواء من الاختلاف الثقافي (ألمانيا)، وسهولة الوصول إلى الفرد (فرنسا)، ويرى كويمانز Koopmans وزملاؤه في وصف هذه الأنواع من أنظمة التكامل على أنها "الاستيعاب" و"العالمية" و"التعددية الثقافية" على التوالي، وينبغي أن يكون واضحا مما سبق أن استخدام التسمية "العالمية" للدلالة على سياسات التكامل على النمط الفرنسي لا يعني ضمنا غياب ضغوط الاستيعاب، وفي الأنظمة العالمية ينظر إلى التعبيرات العلنية للهوية العرقية أو اللغوية أو الدينية على أنها تتعارض مع المشاركة في المؤسسات العامة، كما يتجلى ذلك بطريقة مثالية من خلال الحظر الفرنسي على ارتداء "رموز دينية مثل الحجاب" في المدارس الحكومية، وعلى النقيض من الأنظمة الاستيعابية فإن الثقافة العامة ليست محددة بشكل خاص (كما هو الحال في الإشارات المتكررة في المناقشات الألمانية إلى الهوية "اليهودية المسيحية" للبلاد، ولكنها - على الأقل من الناحية النظرية - محايدة ثقافيا أي عالمية².

تعتبر مسألة إدراج أو استبعاد المواطنة من المجتمع السياسي من أهم المسائل التي تطرح في قضايا الهجرة خصوصا فيما يتعلق بالجانب الثقافي للدولة المضيفة، وتأثير ذلك على سياسة وإدارة شؤون المهاجرين.

وفي هذا الإطار يقسم مارشال Marshall حقوق المواطنة إلى ثلاث فئات رئيسية: المدنية والسياسية والاجتماعية، أما المدنية فتشير إلى الحقوق الضرورية للحرية الفردية: حرية الشخص وحرية التعبير والفكر والإيمان والحق في الملكية والحق في العدالة، وأهم جانب من جوانب الحقوق السياسية هو الحق في المشاركة وفي ممارسة السلطة السياسية وعملية صنع القرار، ووسائل ممارسة هذا الحق هي التصويت محليا ووطنيا³، وتشمل الحقوق الاجتماعية الحق في مستوى معيشي وحصص في الرفاه الاقتصادي واستحقاقات الضمان الاجتماعي، فضلا عن الفوائد التعليمية والصحية ومن خلال تحديد

¹ Evelyn Ersanilli and Ruud Koopmans, Ibid, P03

² Idem.

³ Gönül Tol, "the Rise of Islamism Among Turkish Immigrants in Germany and the Netherlands", (A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Political Science, Florida International University Miami, Florida, 2008), P33

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

حدود الانتماء الوطني، وتنظيم مستوى المشاركة السياسية والاجتماعية والاقتصادية للمهاجرين¹، فقوانين الجنسية تحدد الجهات الفاعلة في المجال العام وطبيعة التفاعل بين الأعضاء وغير الأعضاء.

وفي هذا الصدد تشكل قوانين المواطنة تجربة الهجرة على المستوى الفردي، وعلى المستوى التنظيمي يلعب الوضع القانوني للهويات دورا هاما، يتشكل الوضع القانوني مثلا للإسلام من خلال العلاقة بين الدولة والمؤسسات الدينية في البلد المضيف، ففي ألمانيا لا تعتبر الدولة على أنها عرقية في شكل فرنسي أو هولندي بل هي دينية محايدة وهذا يعني أنها لا تتخذ موقفا بشأن الشؤون الدينية، هذا التمييز مهم لأنه في ألمانيا لا يتم فصل الدولة والمؤسسات الدينية بشكل صارم، فالجماعة اليهودية والكنائس الكاثوليكية والبروتستانتية جميعها تتمتع بمكانة دينية معترف بها توفر لهم الحقوق والامتيازات في قطاعات هامة من المجتمع مثل التعليم، وكونها مجتمعات دينية معترف بها فإنها تستطيع الوصول إلى المدارس العامة والمستشفيات وغيرها من مؤسسات الرعاية الاجتماعية، والإسلام الذي يفتقر إلى هذا النوع من المركز يقتصر على حدوده خارج الهيكل المؤسسي للمجتمع المضيف²، وللإقصاء المؤسسي عواقب هامة كونه يخلق الشعور بالتمييز والاستبعاد من المشاركة في الهيكل الديمقراطي للمجتمع الألماني.

ويعرض براين تيرنر Brian Turner أربعة سياقات تطورت فيها حقوق المواطنين ويتم إنشاء هذه السياقات من خلال مقارنتين أولا المساحة العامة مقابل المساحة الخاصة التي يمكن للمواطنين أن يكونوا ناشطين سياسيا، ثانيا ما إذا كانت المواطنة قد تطورت من فوق كمواطنة نشطة أو أقل كمواطنة سلبية، ويؤكد تيرنر أن هذين البعدين يفسران الطرق المتنوعة التي تم تطوير من خلالها حقوق المواطنة في مختلف البلدان³.

الجدول رقم 07 يوضح سياقات تطور حقوق المواطنين.

المواطنة من الأسفل	المواطنة من الأعلى	الفضاء أو المساحة
الثورة الفرنسية ← السياقات الثورية	الديمقراطية السلبية ← الحالة الانجليزية السلبية	المساحة العامة

¹ Gönül Tol, Ibid, P34

² Idem.

³ Smith Amasa, "Convergence and Divergence: French and German Immigration Policy Since WWII", Allegheny College DSpace Repository, Projects by Department or Interdivisional Program, International Studies 610 Senior Project, 2017, P05.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارنة.

المساحة الخاصة	الاستبداد ← الحالة الفاشية في ألمانيا	التعددية الليبرالية ← التقاليد الليبرالية الأمريكية
----------------	---------------------------------------	---

source: Smith Amasa, "Convergence and Divergence: French and German Immigration Policy Since WWII", Allegheny College DSpace Repository, Projects by Department or Interdivisional Program, International Studies 610 Senior Project, 2017, P05.

يوضح بروباكر Brubaker Rogers في مقاله "الهجرة والمواطنة والدولة القومية في فرنسا وألمانيا: تحليل تاريخي مقارنة" الطرق التي أدت بها المفاهيم المختلفة للوطن إلى تعريفات ونماذج مختلفة للمواطنة في فرنسا وألمانيا، مما يؤثر بدوره على فرص المهاجرين في الحصول على الجنسية، لا توجد طريقة شاملة لكيفية تحديد العضوية أو المواطنة في الدولة، وتختلف عملية التجنيس والحصول على الجنسية حسب البلد، فالسياسات الأكثر توسعية مثل سياسات كندا تجعل من السهل تجنسها بمجرد أن يكون المهاجر مؤهلاً، ومع ذلك فإن الدول الأخرى أكثر تقييداً لا تشجع أو تجعل عملية التجنس بسيطة، ويجادل بروباكر بأن سياسات المواطنة اليوم تستند إلى تقاليد الأمة: "ما هو وجود دول وطنية معينة حتى الآن والأصول التاريخية المميزة ..."¹، لفهم المفاهيم الحالية للمواطنة في فرنسا وألمانيا، من المهم أولاً أن نسأل كيف يفهم كل بلد معنى الدولة، وما هي الخطابات حول إنشاء هذه الهوية، بالنسبة لفرنسا ولدت هذه الهوية من الثورة الفرنسية واستندت إلى فهم سياسي وعالمي واستيعاب للمواطنة، ومن ناحية أخرى لم يكن فهم ألمانيا الأولي للوطنية قائماً على دولة إقليمية أو سياسية، وإنما على أصل وثقافة مشتركين يؤديان إلى فهم المواطنة الإثنية الثقافية².

وفي هذا الإطار تثير مسألة الهجرة أسئلة هامة ليس فقط فيما يتعلق بالوصول إلى الأراضي، بل أيضاً إلى إدماج المهاجرين في الهيكل السياسي والاجتماعي والاقتصادي للبلد المضيف، وتحدد عملية الهجرة طبيعة العلاقات بين الطوائف من خلال تقديم أجوبة على الأسئلة المتعلقة بالحقوق والواجبات والهوية: من له الحق في الدخول، ما هي أنواع الحقوق السياسية التي يتمتع بها المهاجرون، وما هي الخيارات المتاحة لديهم في سوق العمل، ما هو مستوى الاندماج الاجتماعي الذي يتوقعه البلد المضيف من المهاجر، إن الإجابات على هذه الأسئلة تشير إلى ثلاثة عناصر أساسية تقوم عليها الدولة القومية: السيطرة السيادية على الحدود الخارجية، وتنظيم الحقوق السياسية، وفهم الذات الثقافي للبلد، وتعتبر المواطنة مسألة إدراج أو استبعاد من المجتمع السياسي في الأدب الأكاديمي من خلال تعريف مجموعات معينة (في ألمانيا هؤلاء هم ملتسو اللجوء والعمال الضيوف)³، وتحديد المجموعة التي ينتمي إليها كل

¹ Smith Amasa, Ibid, P06.

² Idem.

³ Gönül Tol, "The Rise of Islamism Among Turkish Immigrants in Germany and the Netherlands", op.cit, P39

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

مهاجر ويبرر المجتمع المضيف أساليبه للسيطرة على تدفق الهجرة ولا تعكس هذه الفئات ببساطة وجود أنواع مختلفة من الهجرة، بل تعكس أيضا التصورات عن المجتمع السياسي الوطني والفهم الذاتي للبلد المضيف.

فالمواطنة تعني أيضا العضوية في المجتمع فهي ليست مجرد انتماء جسدي بل هي انتماء سياسي، ويعني الحق في المواطنة الحق في التصويت وبالتالي المشاركة في المجتمع السياسي، وهو وضع حصري ما يرسم حدودا بين العوائق والخروج من خلال تحديد حدود الانتماء الوطني، وتنظيم مستوى المشاركة السياسية والاجتماعية والاقتصادية للمهاجرين، فقوانين المواطنة تحدد الجهات الفاعلة في المجال العام، وفي هذا الصدد تعتبر قوانين الهجرة وقوانين المواطنة مهمة في فهم الديناميات المشتركة بين المجتمع في بلد ما¹.

وخلافا لغيرها من الدول القومية المماثلة التي قامت على أساس قوانين المواطنة الخاصة بها على خليط من جنس الدم (المواطنة على أساس النسب) و jus soli (المواطنة المستمدة من مكان الولادة)، رفضت ألمانيا دائما اعتماد هذا الأخير مستندتا إلى قانون الجنسية المشترك، وكان قانون الجنسية الألمانية الإثني - الوطني والمعاملة الرسمية "للأجانب" مصدرا لعدم الارتياح بالنسبة للمراقبين الغربيين².

فبعد هجمات الألمان المتعصبين على المنازل التركية في مدن مولن الغربية في ألمانيا عام 1992 والتي خلفت عدة ضحايا وجهت انتقادات ضد الطابع العرقي القومي للجنسية الألمانية، وعلى الرغم من أن الحكومة قد وعدت بإصلاح قانون المواطنة، إلا أنه لم يتم تنفيذ سوى عدد قليل جدا من التغييرات ولا تزال المادة 116 من القانون الأساسي تعرف الألماني باعتباره عضوا في "جماعة من النسب"، ويعتبر تعريف الجنسية الألمانية من حيث النسب المشترك وليس من حيث مكان الولادة العقبة الرئيسية أمام التعايش السلمي بين المواطنين الألمان والمهاجرين غير الألمان، ف كيف يمكن تفسير الاستمرارية التاريخية برابطة الدم؟ ومن أجل الإجابة على هذا السؤال من الضروري النظر إلى الفهم الذاتي الوطني الألماني في سياق تاريخي لاستمرارية العمل الجماعي: فهمه ضمن السياق التاريخي للوائح الألمانية الحالية المتعلقة بالمهاجرين والتجنيس³ هي استنادا إلى قانون الرايخ للمواطنة المؤرخ 22 جويلية 1913 التعريف العرقي للمواطنة، ويعود القانون الأساسي لعام 1913 إلى التشريع البروسي الذي يعكس قلق بروسيا مع المهاجرين من أوروبا الشرقية والبولندية الذين اعتبروها "عناصر غير مرغوب فيها".

¹ Gönül Tol, Ibid, P40

² Idem.

³ Ibid, P41

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

فمن السمات المميزة للجنسية الألمانية طابعها قبل الوطني حيث عرفت الجنسية الألمانية بأنها تنتمي إلى أمة ثقافية ألمانية، فهي تشير إلى عضوية أولئك الذين يشاركون "الثقافة" والقيم الألمانية، واستند قانون عام 1913 إلى التشريع البروسي بحيث شملت في الأمة الألمانية أولئك الذين لديهم خلفية ألمانية ولكن عاشوا خارج البلاد، وفي جمهورية فايمار وفرت المواطنة لأولئك الذين يعيشون في الخارج نتيجة للهزيمة في الحرب العالمية الأولى، فبعد الحرب العالمية الثانية سمح للألمان بالعودة إلى الجمهورية الاتحادية¹، فالملاحظ من خلال هذا السياق أن هناك استمرارية في نهج ألمانيا تجاه المواطنة، فتعريف المواطنة من حيث الأصل العرقي كان بمثابة رابط خاص "لأمة بحثا عن دولة".

بعد عام 1945 عملت المواطنة العرقية على إبقاء الأمة معا من خلال منح الجنسية لسكان الأقاليم الألمانية سابقا في الشرق وإلى أراضي جمهورية ألمانيا الديمقراطية، وبعد تحقيق الوحدة الوطنية في عام 1990 إختفى المبرر القديم للحفاظ على قانون المواطنة العرقية، غير أن ألمانيا واصلت تقليدها القديم، بحيث رفضت كل محاولات الديمقراطيين الاشتراكيين لإدخال سياسة المواطنة على أساس القانون، وكان للحفاظ على تعريف إثني للمواطنة من خلال القانون الأساسي عواقب هامة² على سياسات الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا.

ووفقا للقانون الأساسي لم يكن هناك قانون شامل للهجرة حتى ذلك الوقت، ولم تعتمد ألمانيا سياسة هجرة لسببين³، وينعكس أول سبب في مصطلح "ألمانيا ليس بلد هجرة" في عام 1977 وهو الوقت الذي كان هناك بالفعل 4 ملايين مهاجر في ألمانيا، والسبب الثاني هو عدم وجود فئة قانونية متميزة للمهاجرين، وتصنف الجمهورية الاتحادية أولئك الذين يدخلون ألمانيا إلى عدة فئات قانونية مختلفة "لا يمكن أن تندرج تحت مفهوم عام واحد للمهاجرين"، **الفئة الأولى** الألمان العرقيين الذي يشمل أولئك الذين يأتون من جمهورية ألمانيا الديمقراطية، المقاطعات الشرقية الألمانية السابقة أو بلدان أوروبا الشرقية، وبما أن لهم الحق التلقائي في الجنسية الألمانية، فإن دخولهم إلى ألمانيا لا يعتبر هجرة وإنما العودة فقط، **الفئة الثانية** هي طالبي اللجوء الذين يدخلون ألمانيا بموجب المادة 16 من القانون الأساسي الذي يضمن اللجوء للاضطهاد سياسيا، أما **الفئة الثالثة** فهي العمال الأجانب من بلدان غير الاتحاد الأوروبي وأسرههم الذين دخلوا ألمانيا نتيجة للاتفاقات الثنائية المبرمة مع بلدان المنشأ بين عامي 1955 و1973، تلخص المصطلحات الألمانية المستخدمة لتصنيف العمال الأجانب طبيعة العلاقة بين الألمان وغير الألمان في البلاد، في حين أن معظم البلدان تستخدم المهاجر كمصطلح للتكاملية تدل على الشخص الذي يأتي إلى

¹ Gönül Tol, Ibid, P42

² Ibid, P43

³ Ibid, P44.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

البلاد ويستقر هناك، تستخدم ألمانيا مصطلح استبعاد (أجنبي) لتحديد السكان الضيوف مما يؤكد وجودهم المؤقت في البلاد.

حتى عام 1990 كان التجنيس محكوماً بالمادة 8 من قانون الرايخ عام 1913، حيث حكم القانون الأساسي لعام 1913 الجزء الغربي من ألمانيا حتى تم الاستعاضة عنه في عام 2000، هذا القانون الذي كان قائماً فقط على مبدأ الحق في الدم، ووفقاً للمبادئ التوجيهية لسياسات التجنيس لعام 1977 كان على المتقدمين إثبات ولائهم والتزامهم لألمانيا والتكلم باللغة الألمانية ومعرفة طبيعة النظام السياسي في الجمهورية الاتحادية، والولاء لنظامها الديمقراطي والإقامة 10 سنوات على الأقل في البلد¹.

منذ إدخال تعديلات على قانون الجنسية في عام 2000، أصبح يسمح لأطفال المهاجرين المولودين في ألمانيا بإختيار جنسيتهم طالما أن أحد والديهم يقيم بصفة قانونية في ألمانيا لمدة 8 سنوات قبل ولادة الطفل (قانون الجنسية، القسم 4)، ومع ذلك وبموجب قانون الجنسية "جرى تنقيح قواعد المواطنة بصورة شاملة مع بدء نفاذ قانون الجنسية المعدل في 1 جانفي 2000 ومع بدء نفاذ قانون الهجرة في 1 جانفي 2005"، وقد تم توثيق بيان واضح بأن "الهدف من تجنب تعدد الجنسية يظل سمة أساسية من سمات القانون الألماني بشأن الجنسية ... ويجب على أولئك الذين يطلبون التجنس التخلي عن جنسيتهم الأجنبية"، ومع ذلك تدعي المراجعة القانونية أنه ينص على "استثناءات سخية تسمح للمتقدمين بالاحتفاظ بجنسيتهم القديمة من المسنين وضحايا الاضطهاد السياسي ...، وعليه فإن تفسير القانون الاتحادي لا يزال يقع ضمن سلطات الحكومات المحلية وحكومات الولايات².

تعد فرنسا بلد متعدد الثقافات، ولكن الفكرة كانت محل خلاف كبير، ففي ثورة 1789 كانت البلاد تتكون من مقاطعات لها ثقافتها ولغاتها وبرلماناتها وأنظمتها، على الرغم من أن الاستخدام الإلزامي للفرنسيين في القواعد الإدارية والقضائية (مرسوم 1539 Villers-Cotterêts)، والدفاع عن توحيد اللغة الفرنسية (إنشاء الأكاديمية الفرنسية في 1635 من قبل ريتشيليو)، فضلا عن مركزية الخدمة المدنية، حاولت الثورة الفرنسية تغيير تعريف المجتمع الفرنسي من تراكم الثقافات والمؤسسات التأسيسية للدولة إلى تعريف فلسفي وسياسي للتماسك الوطني حول الأمة والمواطنين، (إعلان حقوق الانسان والمواطن 1789) خلال فترات الجمهورية في القرن التاسع عشر³ (الجمهوريات الأولى والثانية والثالثة).

¹ Gönül Tol, Ibid, P47

² Laila Bernice Schneider Gossens, "The Impact of Immigration Policies & Integration Programs on Multicultural Identity in Germany", (Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree in Master of Arts in International Studies, University of San Francisco, 2011), P14

³ Catherine Wihtol De Wenden, "Multiculturalism in France", International Journal on Multicultural Societies (IJMS), Vol.5, No.1, 2003, P77

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

إن الإشارات إلى القيم الجمهورية التي تتجسد فيها المواطنة المتطورة، فضلا عن ولادة الأيديولوجيات التي تلغي ممتلكات خاصة (نموذج النضال الطبقي والقيم العالمية) وبناء فرنسا تدريجيا على أسطورة التجانس الوطني يؤكد على قيم الجمهورية والتلاحم الوطني خلال الحملة الرئاسية في ماي 2002 إلى جانب الحاجة الدائمة إلى إعادة تعريف الهوية الفرنسية التي تواجه تحدي الجبهة الوطنية، يشهد على تكيف النموذج الفرنسي للمواطن الوطني¹.

لقد اكتسبت التعددية الثقافية في فرنسا بعض الشرعية مؤخرا تحت ضغط الهجرة وأوروبا والعولمة، ولكن أيضا من الرغبة في تأكيد الثقافات المحلية في تراث الثقافة الوطنية، فالكثير من الفرنسيين يترددون في الاعتراف بهذا ويضعونها ضد حصريّة قيم يعقوبين* Jacobin مثل العلمانية، والمساواة الرسمية، والحرية القانونية، والقيم المدنية للعيش معا (الأخوة) مع ولاء حصري للنموذج الجمهوري للدولة القومية (الوطنية)، إن الحق في أن يكون مختلفا، وتعددية الولاءات، ونموذج المواطنة التعددية (والواقع)، ومشاريع العلاقات بين الثقافات، والتعبير عن الجماعات والأقليات على أنها إشارة إلى أن فرنسا تتشكل من الأقليات لا يزال إلى حد ما من محرمات هذه القيم تعتبر معارضة للاستيعاب والاندماج (أكثر استخداما اليوم في الخطاب الرسمي)، والتماسك الاجتماعي (جاك شيراك Jacques Chirac خلال حملة الرئاسة عام 2002)، والمواطنة الجمهورية والوطنية (وزير الداخلية الأسبق السابق جان بيير شيفينيمت Jean-Pierre Chevènement الذي أنشأ حركة المواطنين الجمهوريين)، والمساواة في الحقوق (الإشارة الفرنسية إلى مكافحة التمييز)، والعقد الاجتماعي للحقوق والواجبات (مجتمع المواطنين دومينيك سنابر Dominique Schnapper 1996)، والنظام العام والأمن العام للعيش معا (وزارة الداخلية)².

فالمواطنة في فرنسا تعتبر مفهوما فلسفيا معبرا عنه في الخطاب حول حقوق الإنسان والمواطن لعام 1789، مستوحى أساسا من المثل العالمية للحرية والمساواة القانونية، في حين أن للجنسية تعريف قانوني في القانون المدني، غير أن المواطنة تطورية فهي اقتصرت أولا على بعض الذكور لتمتد تدريجيا لتشمل جميع الرجال عام 1848 وفي وقت لاحق النساء (1944) والشباب (من 18 إلى 21 في عام 1974)،

* هو مبدأ سياسي يدافع عن السيادة الشعبية وعدم قابلية الجمهورية الفرنسية للتجزئة، ويأخذ اسمها من نادي جاكوبينز الذي تم تأسيس أعضائه خلال الثورة الفرنسية في باريس. وتشير الآن إلى المذهب الذي يميل إلى تنظيم السلطة إداريا (البيروقراطية) والمركزية وتمارس من قبل نخبة صغيرة من الفنيين (تكنوقراط) الاستخدام الحديث للكلمة جاكوبينيسم هو مفارقة تاريخية بطريقة أو بأخرى، في الواقع، كان جاكوبينيسم خلال الثورة الفرنسية كرد فعل على قضايا معينة في ذلك الوقت وللحفاظ على الفلسفة فقط، يمكننا أيضا أن نسمع جاكوبينيسم كعقيدة معارضة لسياسات المجتمع التي تميل على سبيل المثال الانقسامات الداخلية.

¹ Catherine Wihtol De Wenden, Ibid, P77

² Ibid, P78

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

خلال ثورة 1789 لم تكن المواطنة مرتبطة بالجنسية، أما الذين لم يشاركوا القيم الثورية مثل الكهنة الملتزمين بالنظام الملكي، فقد اعتبروا غير مواطنين بل خونة للقيم الجديدة¹.

إن المفاهيم الفرنسية للوطنية والمواطنة تحمل طابع الحمل الملكي، والثورة الفرنسية والمبادئ الجمهورية، وقد تم تصور الأمة في هذا التقليد فيما يتعلق بالإطار المؤسسي والإقليمي للدولة هو الوحدة السياسية، وليس الثقافة المشتركة التي تشكل أمة، إن التعاريف الثورية والجمهورية للوطنية والمواطنة - الوحدة الموحدة، والعالمية والعلمانية - عززت ما كان عليه بالفعل في النظام القديم فهما سياسيا أساسيا للوطن، ولكن إذا كانت الدولة تشكلها الوحدة السياسية فإنها تعبر عنها مركزيا في السعي إلى الوحدة الثقافية، وأن الاندماج السياسي ينطوي على استيعاب ثقافي للأطراف العرقية والمهاجرين على حد سواء²، فالنظرية العالمية وممارسة المواطنة اعتمدت على الثقة في العمل الاستيعابي للمدرسة والجيش والإدارة المركزية.

إذا كان المفهوم الفرنسي للوطنية شاملا وعقلانيا واستيعابيا ومركزا على الدولة، فإن المفهوم الألماني كان متعلق بالحيوية والعضوية والتفاضلية والتركيز على المجتمع، ولأن الشعور الوطني قد تطور قبل الدولة القومية، فإن الفكرة الألمانية للأمة لم تكن في الأصل فكرة سياسية، كما أنها لم تكن مرتبطة بالفكرة المجردة للمواطنة، هذه الأمة الألمانية قبل السياسية؛ هذه الأمة بحثا عن دولة، لم يكن ينظر إليها على أنها الحامل للقيم السياسية العالمية، ولكن كمجتمع عضوي أو ثقافي أو لغوي أو عنصري - باعتباره المجتمع الوطني خاصة- لا يمكن اختزالها، وبناءا على هذا الفهم تتكون الدولة من وحدة إثنية ثقافية وتعتبر عنها بوحدة سياسية وعلى الرغم من أن هذا الفهم الذاتي الثقافي كان مرتبطا بفهم ذاتي أكثر تركيزا على الدولة في بسمارك، إلا أنه ظل مؤثرا وتم التعبير عنه حتى في بعض أحكام القانون الأساسي للجمهورية الاتحادية³.

فألمانيا وفرنسا نظمت تدفق المهاجرين بحسب نمطين مختلفين بينهما عكسا الاختلاف ولا زالوا يعكسان إلى اليوم في جانب منهما الوعي التاريخي والسياسي والثقافي والأخلاقي لأعراق شتى في كلتا الدولتين، إتأمت معا عبر مسار التاريخ الحديث من خلال فكرة الأمة المختلفة أساس الوثيقة الدستورية في الدولتين التي تفسر الضوابط الخاصة التي سنتها الحكومتان الفرنسية والألمانية، لإرساء تنظيم قانوني للوضع الاجتماعي للمهاجرين في البلدين، تسير مقاليد الأمور في أي مجتمع ضمن ضوابط القانون،

¹ Catherine Wihtol De Wenden, Ibid,P82

²William Rogers Brubaker,"Immigration,Citizenship and The Nation-State in France and Germany: A Comparative Historical Analysis", International Sociology,Vol. 5 N° 4, 1990, P386

³ Idem.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

فالنموذجان الألماني والفرنسي ينحدران من المبدأ العام الذي يعرف الهوية الوطنية الألمانية والفرنسية كالتالي "نحن ألمان أو فرنسيين" على ضوء التاريخ المشترك الذي نستند إليه¹.

فالمواطنة تصبح أكثر سهولة بالنسبة للمهاجرين في فرنسا (حيث يتم تعريفها من الناحية السياسية) فهو لا يشمل أهليي فرنسا فقط، بل يتسع ليشمل الذين لم يكن مولدهم بفرنسا وإنما يقومون ويلتزمون بالمبادئ الأساسية التي تنظم المجتمع، والتي جاءت مع الثورة الفرنسية 1789 تحت مفهوم الحق الترابي jus soli فحق الدخول في المواطنة يكون على أساس حلف توافق متبادل الذي يمكن أن يتسع ليشمل حتى الذي لم يشترك في تاريخ الشعب الفرنسي²، أكثر مما هي عليه في ألمانيا (حيث يتم تعريف العضوية من حيث المصطلحات الإثنية الثقافية)، فالدولة الألمانية تتجلى في الهوية العرقية للشعب في حلف تضامن ثقافي عبر إنتمائهم لتاريخ مشترك صاغته اللغة والعادات والدين والثقافة، فالذي لا ينحدر أو لديه صلة بالنسب لا يعتبر ألمانيا، وإنما أجنبيا حتى لو أقام مدة طويلة بألمانيا وهذه النظرة قائمة على مفهوم حق الدم jus sanguinis³.

الجدول رقم 08 يوضح الفرق بين النموذجين الفرنسي والألماني في إدماج المهاجر على أساس ثقافي

النموذج الألماني "حق الدم"	النموذج الفرنسي "الحق الترابي"
<ul style="list-style-type: none"> • مصالح سياسية: تعقيد إجراءات الاندماج الكامل للأجنبي بتضييق حق اكتساب الجنسية <p>النتائج</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ الدخول والإقامة على صلة بعقد العمل. ✓ تمديد مضبوط لنيل الحقوق الأساسية مع إرساء أنظمة مستقلة. ✓ الحد من إجراءات لم الشمل العائلي. ✓ إلغاء حق التمتع بالمشاركة السياسية. 	<ul style="list-style-type: none"> • مصالح سياسية: دمج المهاجر وجعله مواطنا كامل الحقوق بتخفيف الإجراءات لحصوله على الجنسية <p>النتائج</p> <ul style="list-style-type: none"> ✓ الدخول والإقامة في منأى عن الارتباط الآلي بعقد العمل. ✓ توسيع الحقوق الأساسية لتشمل التعليم والصحة والسكن لتيسير الحياة الكريمة للمهاجرين مع مشاركة نسبية في الحياة الاجتماعية والنقابية. ✓ تشجيع إجراءات لم الشمل العائلي. ✓ الانفتاح للحصول على الحقوق السياسية "حق المشاركة في الانتخابات"

المصدر: انزو باتشي، الإسلام في أوروبا: أنماط الاندماج، ترجمة: عز الدين عناية، ابوظبي: هيئة ابوظبي للثقافة والتراث كلمة، ط1، 2010، ص37.

¹ انزو باتشي، الإسلام في أوروبا: أنماط الاندماج، ترجمة: عز الدين عناية، ابوظبي: هيئة ابوظبي للثقافة والتراث كلمة، ط1، 2010، ص. ص32، 33.

² نفس المرجع، ص34.

³ نفس المرجع، ص35.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

لقد كانت سياسات المواطنة في فرنسا وألمانيا مختلفة بشكل مذهل منذ أواخر القرن التاسع عشر، وتبقى كذلك على الرغم من التقارب بين سياسات الهجرة والسكان المهاجرين المماثلين، ومن المؤكد أن الهجرات التي أعقبت الحروب العالمية قد فرضت ضغوطا كبيرة على الفهمين الفرنسي والألماني على حد سواء، وقد تحد التقليد الفرنسي من الاستيعاب على حد سواء من قبل اليسار المتعدد الثقافات بحجة أنه لا ينبغي استيعاب المهاجرين، والحق الاستبعاد بحجة أنه لا يمكن استيعابهم في ألمانيا¹، ومع ذلك لا تزال التفاهات السائدة في الدولة تسترشد بسياسة المواطنة والتي واجهت حملة فرنسية من أجل سياسة أكثر تقييدا للمواطنة تحت ضغط من اليمين المتطرف مقاومة قوية، مما دفع حكومة جاك شيراك في نهاية المطاف إلى سحب إصلاحه المقترح لقانون المواطنة من جدول الأعمال التشريعي في ديسمبر 1986، أما في ألمانيا فقدمت اقتراحات لتحرير الحصول على الجنسية للعمال الأجانب وأسرهم مرارا وتكرارا على الاعتراض على أن ألمانيا ليست ولا يمكن أن تصبح بلدا للهجرة، إلا أن الفهم السائد للوطنية قد حافظ على مطالبات المواطنة للألمانيين الشرقيين والألمان من أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتي سابقا، على الرغم من أن هذا التعريف المفتوح بشكل غير عادي للمواطنة أدى إلى تدفق خمسة أضعاف حجم السكان والهجرة إلى الولايات المتحدة في عام 1989².

إن الاختلاف في مفهوم المواطنة بين النموذجين يرجع إلى التاريخ والتقاليد كما أسماه **كليفورد جيرتز** Clifford Geertz معتبرا أن النجاح هو: (1) جذورها في الجغرافيا السياسية والثقافية لأوروبا الحديثة في وقت مبكر (2) تبلور الذات الوطنية الفرنسية المستقلة خلال الفترة الثورية (3) تطوير فهم الذات الوطني الألماني في رد فعل على الثورة والسيطرة النابليونية (4) توطيد الدولة القومية الفرنسية وتأسيس دولة أمة ألمانية في القرن التاسع عشر، وتصف المقاطع الأخيرة تأثير هذه التقاليد على تطور قانون المواطنة والثقافة السائدة المختلفة بشدة في فرنسا وألمانيا، فالقانون الفرنسي لعام 1889 والقانون الألماني لعام 1913 أسس المبادئ التي تحكم منح الجنسية بالرغم من إدخال بعض التعديلات، إلا أن القانونيين لا يزال لديهما تأثيرهما على الإعراف بالجنسية إلى اليوم، ونتيجة لذلك فإن جزءا كبيرا من المهاجرين الفرنسيين في فترة ما بعد الحرب العالمية يتمتعون بالجنسية الفرنسية، في حين أن نسبة ضئيلة فقط من المهاجرين غير الألمان يحملون الجنسية الألمانية³.

¹William Rogers Brubaker, "Immigration, Citizenship and The Nation-State in France and Germany: A Comparative Historical Analysis", op.cit, P386.

² Ibid, P387.

³ Ibid, PP388,399.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارنة.

المطلب الثالث: قوانين المواطنة في ألمانيا وفرنسا

إن التتقيات التي أدخلت على تشريعات المواطنة في فرنسا وألمانيا لم تعترض بالفعل على الأحكام الأساسية الموروثة من التراث الثقافي لقوانين الجنسية الفرنسية لعام 1889 والألمانية لعام 1913، ويؤدي الجمع بين قانون الدم والعدل إلى إسناد الجنسية الفرنسية بتحويل المهاجرين من الجيل الثاني والثالث تلقائياً إلى الفرنسية كمواطنين، في حين أن القانون الألماني الذي يحكم منح الجنسية الألمانية يمنحها فقط للألمانيين الإثنيين ويؤيد الحصول على الجنسية من قبل المهاجرين الألمان من أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتي، ومن الصعب على المهاجرين الألمان غير الإثنيين الحصول على الجنسية الألمانية¹.

أصبحت مسائل الهجرة والهوية الوطنية خلال الثمانينات تسييس بصورة متزايدة في فرنسا، ففي جوهر هذه القضايا كانت المخاوف بشأن كيفية وما إذا كان يمكن دمج المهاجرين وأسلافهم في السياسة والمجتمع الفرنسي، إن التصورات بأن الاستيعاب لم يعد يجدي وارتقاع مستويات الكراهية تجاه "المهاجرين" عموماً والسكان الفرنسيين من أصل مغربي على وجه الخصوص، وزيادة في التصويت لحزب الجبهة الوطنية اليمينية المتطرفة في الانتخابات المحلية عام 1984 كل ذلك يبدو سبباً للقلق، ومع ظهور قضايا الهجرة والمواطنة والهوية الوطنية في المقدمة سياسياً، أصبحت مناقشة هذه القضايا مركزة بشكل متزايد على قوانين الجنسية الفرنسية، وقد سمح القانون الفرنسي بنقل الجنسية الوطنية ليس فقط من خلال النسب، بل أيضاً على أساس الولادة في الأراضي الفرنسية غير أن النسخة الفرنسية لم تمنح الجنسية عند الولادة إلا للأطفال المولودين في فرنسا لوالد فرنسي على الأقل (المادة 23)، أما المولودون في فرنسا للوالدين غير المواطنين الذين ليسوا من مواليد فرنسيين، فلهم الحق في الجنسية الفرنسية، ولكنهم يكتسبونها "تلقائياً" فقط في سن الرشد شريطة أنهم ما زالوا يقيمون في فرنسا ولم يرفضوها رسمياً (المادة 44)².

لقد كان تحويل الأجانب إلى فرنسيين قضية سياسية خلال عصر بناء الدولة القومية في أواخر القرن التاسع عشر، بحيث أعطى قانون الجنسية لعام 1889 الجنسية الفرنسية تلقائياً لجميع الأطفال المولودين لأبوين أجنبي في فرنسا (دون التأكيد من أداء اللفظ)، وقد تم إقرار القانون خلال فترة كان فيها لفرنسا وجود كبير للأجانب المقيمين على النقيض من ألمانيا، وعلى الرغم من منح الجنسية للأطفال

¹Annick Devynck, "Citizenship and naturalisation in France and Germany", Conference Workshop Citizenship in a Historical Perspective, Copenhagen: Denmark - 14-19 April 2000, P05

² Elaine R. Thomas, "Immigration and Changing Definitions of National Citizenship in France, Germany, and Britain", op.cit, P240.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

المهاجرين إلا أنه كان هناك تمييز بين الأجانب والمواطنين، فالمبدأ الرئيسي للحصول على الجنسية كان من خلال النسب من الأب الفرنسي (أو في حالة طفل غير شرعي، أم الفرنسية)، في الوقت نفسه ومع ذلك تم تعزيز هذا من خلال مبدأ الولادة، ويفسر ستولك Stolcke هذا على أنه حل ليبرالي شامل، أو حل توفيقى للأغراض العسكرية والإيديولوجية في سياق زيادة التوتر مع ألمانيا¹.

إن المواطنة عن طريق الاستحواذ تصمم العمل التطوعي للأجنبي ليصبح مواطناً من خلال الإعلان أو التجنس، ففي فرنسا تم التعبير بشكل كامل عن حكم عام 1889 الذي يمنح تلقائياً الجنسية للأغلبية الفرنسية للمهاجرين من الجيل الثاني حتى عام 1993 في المادة 44 من قانون الشؤون الوطنية، وخلال الثمانينيات تم التشكيك في مبدأ "jus soli" ولا سيما المادة 44 وتحت ضغط الجبهة الوطنية التي تركز برنامجها حول قضايا المواطنة والتجنس، تناولت الأحزاب السياسية التقليدية (مثل UDF ، RPR) هذه القضية في الحملة الانتخابية عام 1986 واقترحت إصلاح القانون، وقد أثار مشروع القانون الذي يلغي الاستحواذ "التلقائي" للجنسية الفرنسية معارضة قوية ومظاهرات ضخمة وسحبت على إثرها الحكومة مشروع القانون وعينت لجنة لدراسة المسألة².

لقد شكل تقرير اللجنة أسس القانون رقم 933/93 في 22 جويلية 1993، بحيث قدم أهم إصلاح حول مفهوم الموافقة بأن "الأشخاص المولودون في فرنسا لأبوين أجنبي يستطيعون الحصول على الجنسية الفرنسية التي تتراوح أعمارهم بين 16 و 21 عاما بالإعلان" (إذا استوفى شرط الإقامة لمدة خمس سنوات وشروط عدم الإدانة)، ويستبعد من هذا الحكم الأشخاص الذين رفضوا صراحة الجنسية الفرنسية لأغلبية الأشخاص الذين أدينوا بجرائم معينة، يفهم من خلال القانون أن الأطفال المولودين في فرنسا من الوالدين المولودين في إقليم فرنسي سابق اكتسب استقلالهم لا يستطيعون استخدام هذا الحكم للحصول على الجنسية الفرنسية³.

إن التعديلات التي أدخلت في عام 1993 لم يكن لها التأثير الذي يأمله الرأي العام فالقانون لا يتعلق بأغلبية أطفال المهاجرين، ولكن فقط الجيل الثاني من المهاجرين من جنسيات أخرى مثل (البرتغالية، المغاربية... الخ)، وقد ألغيت إجراءات الإعلان منذ 1 سبتمبر 1998 ويتم الآن اكتساب المواطنة تلقائياً للمهاجرين من الجيل الثاني، أما التجنس هو الإجراء الثاني للحصول على الجنسية الفرنسية وعلى النقيض من الإعلان، فإن إجراء التجنس تقديري أي يخضع لرقابة الإدارة وإقرارها، ومنذ

¹ Pontus Odmalm, **Migration Policies and Political Participation Inclusion or Intrusion in Western Europe?**, London :90 Tottenham Court Road, (no ed), 2005, PP25.26

² Annick Devynck, "Citizenship and naturalisation in France and Germany", op.cit, P07.

³ Idem.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

عام 1993 يجب أن يكون الدافع الإداري الرامي إلى منح التجنس حافظا يتطلب إجراء التجنس في فرنسا من خلال خمس سنوات من الإقامة الدائمة، والكفاءة اللغوية، والاستيعاب¹.

أما مدة الإقامة يمكن تقليصها أو الإعفاء منها لفئات معينة من الأجانب، وتتعلق المجموعة الأولى بأزواج المواطنين الفرنسيين ويمكن لزوج المواطن الحصول على الجنسية بعد ستة أشهر من الزواج إذا استوفيت جميع الشروط الأخرى، ومنذ عام 1993 طال أمد الزواج المطلوب لمدة سنتين (سنة واحدة منذ عام 1998) يمكن إلغاؤه بميلاد طفل، غير أنه يمكن لفرنسا أن ترفض إضفاء الطابع الطبيعي على زوج المواطن إذا لم يعتبر الشخص مستوعبا لفرنسا، ويلزم الإقامة لمدة عامين للمجموعة الثانية للأشخاص الذين أتموا بنجاح سنتين من التعليم العالي في فرنسا والأشخاص الذين قد أو قدموا "خدمات هامة" إلى فرنسا، وهناك مجموعة ثالثة معفاة من شرط الإقامة للحصول على الجنسية الفرنسية أطفال وأزواج الأشخاص الذين يحصلون على الجنسية الفرنسية والأشخاص الذين ينتمون إلى "المجال الثقافي واللغوي الفرنسي"، والأشخاص الذين لهم روابط أسرية مع مواطن فرنسي أو مزايا شخصية أو علاقات خاصة مع فرنسا².

فالتغييرات الرئيسية في القانون أثبتت أنها لم تدم طويلا، وعندما عاد الاشتراكيون إلى السلطة في عام 1997 انتقل رئيس الوزراء الجديد ليونيل جوسبان Lionel Jospin بسرعة إلى إعداد الأساس لإصلاح جديد من خلال طلب مشورة الخبراء مرة أخرى، وتعيين عالم الاجتماع والمؤرخ باتريك ويل Patrick Weil من أجل التوصية بإجراء تعديلات على قوانين الجنسية والهجرة، وفي تقرير يشجع على الإصلاح، سلط ويل الضوء على نتائج تطبيق قانون ميهينييري لعام 1993، وأظهرت الدراسات أن معظم الشباب المؤهلين كانوا يطلبون الجنسية الفرنسية في كثير من الأحيان³.

فالواقع أن عمليات اكتساب الجنسية الفرنسية بموجب المادة 44 والتجنس ارتفعت بنسبة 21 في المائة في عام 1994، مما يعكس جزئيا إهتماما جديدا بالجنسية الفرنسية من جانب الأجانب المؤهلين في أعقاب جهود الإصلاح الذي جرى الترويج له على نطاق واسع، غير أن الدراسات اكتشفت أيضا عددا من مشاكل المعلومات في إدارة الإجراءات الجديدة، بحيث لم نشر القانون على النحو الواجب لجميع الشباب المؤهلين، وكانت هناك أوجه عدم مساواة في معدلات اكتساب الجنسية الفرنسية في مختلف المقاطعات، كما تم تطبيق معايير مختلفة لإثبات الإقامة خلال السنوات الخمس السابقة في مناطق

¹ Annick Devynck, Ibid, P07.

² Ibid, P08.

³ Elaine R.Thomas,"Immigration and Changing Definitions of National Citizenship in France, Germany, and Britain", op.cit, P242

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

مختلفة وفي ضوء هذه النتائج¹، فتقرير ويل أثار شواغل بشأن الكيفية التي يعمل بها القانون في الممارسة العملية، ولا سيما فيما يتعلق بقدرة الإدارات المحلية غير المنسقة على تنفيذها بصورة عادلة ومنصفة.

ويرى سناير وزملاؤه Schnapper et al أنه حتى لو لم تكن هناك سياسة إدماج للمهاجرين البالغين، فإن فرنسا كانت دائما مهتمة بالاندماج الناجح لأطفال المهاجرين، ولذلك تولي أهمية كبيرة للنظام التعليمي الذي يفترض أن يعلم التلاميذ اللغة الفرنسية وحقوق وواجبات المواطنة، وبما أن المدارس علمانية ومجانية، يعتقد أن هذه المؤسسة هي أفضل ساحة لضمان تكافؤ الفرص وإنتاج أمة فرنسية متماسكة بغض النظر عن الخلفية الاجتماعية أو الدينية أو الإثنية، إن أسس الفهم الفرنسي للوطنية والانتماء تشكلها الوحدة السياسية ويعبر عنها مركزيا في السعي إلى الوحدة الثقافية، وهكذا أصبح الاندماج السياسي داخل الدولة القومية الفرنسية يتطلب استيعابا اجتماعيا وثقافيا لكل من الجماعات الأصلية والمهاجرين².

إن هذا النموذج الجمهوري الخاص للتكامل الوطني مع التركيز الاستيعابي القوي يعتمد على الأفكار التي تعقب الثورة الفرنسية، ويلخص غديس Geddes ذلك في أربع نقاط رئيسية "تحدثنا عنها سابقا" هي: العالمية (على النحو الذي تكفله حقوق الإنسان لعام 1789)، والحدودية (الجمهورية غير القابلة للتجزئة)، العلمانية (فصل الكنيسة والدولة) وقاعدة من الاستيعاب لتصبح "فرنسيا" من خلال المؤسسات الفرنسية، وبعبارة أخرى يمكن للجميع بل وينبغي أن يصبحوا فرنسيين ولكن بشرط التخلي عن الأمتعة الثقافية³، فالتصور الفرنسي للمواطنة يتألف من مكونين فريدين هما التنشئة الاجتماعية والمواطنة السلبية من خلال مبدأ "الحق الترابي"، لكن التقاهم الفرنسي للجنسية يشير إلى اكتساب بعض رموز المواطنة من خلال التعبير عن إرادته أو أصله أو مسقط رأسه، بدلا من عقد قائم (كما هو الحال في الولايات المتحدة) أو جنسية عرقية، وهذا حسب ويل يطرح مشاكل بالنسبة للهوية الوطنية الفردية، بمعنى أنه من الصعب وضع هذا على سبيل المثال النسب بدلا من ذلك، فالمثل والقيم الجمهورية هي العوامل المشتركة - أنت فرنسي لأنك تلتزم بالقيم الجمهورية-، وبالتالي لا يوجد تمييز بين الهوية أو الجنسية أو بين المواطنة المحلية والوطنية⁴، وبعبارة أخرى يتم التعبير عن المواطنة والانتماء الفرنسيين بطريقة تسمح بإدماج جميع الأجانب الذين يمكن أن يخضعوا لهذه القيم، ولكنهم يؤكدون في نفس الوقت على الاستيعاب الثقافي لكي يعملوا.

¹ Elaine R. Thomas, Ibid, P242

² Pontus Odmalm, **Migration Policies and Political Participation Inclusion or Intrusion in Western Europe?**, op.cit, P25

³ Idem.

⁴ Ibid, P26.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

فمنذ توقف نظام العمال الضيوف في عام 1975 زاد عدد المهاجرين زيادة طفيفة كنتيجة مباشرة لتدفقات المهاجرين الكبيرة من الخمسينيات إلى منتصف السبعينيات، ومع سقوط جدار برلين في عام 1989 ازدادت الهجرة من الشرق إلى الغرب وقد تقلصت الفجوة بين الرجل والمرأة بسبب لم شمل الأسر وفي الفترة 1999-2008، ارتفع عدد المهاجرين بنسبة 22 في المائة¹.

الجدول رقم 09 يبين حصة سكان الأجانب بفرنسا حسب جنسيات بلد المنشأ.

2010	2008	1999	بلد المنشأ
(%42.8)2,362,099	(%42.5)2.271.231	(%39.3)1.691.562	أفريقيا
(%13.2) 729,814	(% 13.4) 713.334	(%13.4) 574.208	الجزائر
(%12.2) 671,225	(%12.2) 653.826	(%12.1) 522.504	المغرب
(%04.4) 241,904	(%04.4) 234.669	(%04.7) 201.561	تونس
(%13) 719,157	(%12.5) 669.401	(%09.1) 393.289	بلدان افريقية اخرى
(%37.4)2,062,207	(%38) 1,808,425	(%45) 1,934,144	أوروبا
(%10.7) 588,276	(%10.9) 580,598	(%13.3) 571,874	البرتغال
(%05.5) 303,923	(%05.9) 317,260	(%08.8) 378,649	إيطاليا
(%04.5) 248,324	(%04.8) 257,315	(%07.4) 316,232	الأسبان
(%04.4) 241,224	(%04.2) 223,596	(%13.2) 568,818	جنسيات أوروبية أخرى
(%14.3) 791,231	(%14.2) 756,856	(%12.7) 549,994	آسيا
(%04.5) 245,714	(%04.5) 238,862	(%04) 174,160	الأترك
(%02.9) 161,484	(%03) 162,684	(%03.7) 159,750	كمبوديا/الفيتنام لاوس
(%07) 384,033	(%06.7) 355,301	(%05) 216,084	جنسيات آسيوية أخرى
(%05.4) 298,617	(%05.3) 282,191	(%03) 130,394	جنسيات من أمريكا وأوقيانوسيا
5,514,154	5,342,288	4,306,044	المجموع

Source: Annika Murov, "Immigration and Integration Policy in France: Relationship between policy research and political decision- making", (Master's thesis, University of Tartu Faculty of Social Science and Education, Political Science, 2014), P14.

¹ Annika Murov, "Immigration and Integration Policy in France: Relationship between policy research and political decision- making", op.cit, P13

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

يعود تاريخ قانون الجنسية في ألمانيا إلى عام 1913، وبحلول ذلك الوقت كان العديد من السكان غير الألمان من أصل إثني في الأراضي التي غزاها بيسمارك في ستينيات القرن التاسع عشر قد أعلن بالفعل عن قانون الرايخ للمواطنة، ولم يغير قانون 1913 وضعهم ولم يحدد الجنسية الألمانية على أساس عرقي حصري، ومع ذلك وعلى النقيض من قانون المواطنة في فرنسا، فإن القانون الألماني لم يسمح بأن تنتقل الجنسية الألمانية تلقائياً إلا عن طريق حق الدم، واتساقاً مع توقعات وجهة نظر التقاليد الوطنية على الرغم من التتقيحات المتكررة ظلت أولوية النسب في تحديد المواطنة دون مساس حتى التسعينات¹.

فإلى جانب متطلبات الإقامة الطويلة والرفض الرسمي للجنسية المزدوجة، ساهم نهج ألمانيا القائم على النسب في الجنسية في معدلات تجنيس منخفضة جداً، وبحلول نهاية عام 1999 كان هناك 7.3 مليون أجنبي منهم 2 مليون تركي يعيشون في ألمانيا، وكان حوالي 4 ملايين منهم 1.4 مليون مواطن تركي في ألمانيا منذ أكثر من ثماني سنوات، ومع ذلك لم يتجنس سوى 125 ألف تركي بين عامي 1990 و1996²، وعلى مدى عدة عقود كما حدث في معظم بلدان الاتحاد الأوروبي شهدت ألمانيا ضغوطاً محلية ودولية كبيرة لتحرير سياسة المواطنة، في الواقع كانت هذه الأقوى في ألمانيا نظراً للأعداد الكبيرة من المقيمين الأجانب على المدى الطويل الذين يعيشون هناك والتدقيق المكثف الذي واجهته ألمانيا في ضوء ماضيها النازي، وكانت النتيجة مجموعة متنوعة من العوامل التي دفعت ألمانيا بشكل جماعي ومستمر في اتجاه التحرير، وكانت الضغوط الدولية أكثر وضوحاً في ألمانيا مما كانت عليه في بلدان أخرى، على الرغم من أن العوامل المحلية في نهاية المطاف كانت حاسمة.

تعاني ألمانيا من وصمة (عار) قانونها لعام 1913 الذي كان في عقول كثير من الناس متزامناً مع الحكم النازي، وظهرت بالمقارنة مع دول أوروبية أخرى وخاصة فرنسا المجاورة التي كانت لديها سياسات أكثر شمولية لدمج المهاجرين، وفي الوقت الذي بدأت فيه هيئات دولية مثل مجلس أوروبا ومحكمة العدل الأوروبية والمحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان في لعب دور سياسي وأخلاقي وقضائي متزايد الأهمية في أوروبا، كان هناك شعور بأن القانون الألماني قد ظهر كأنه قديم لا إنساني ويحتاج إلى "التحديث"، وكنه بالتأكيد له تأثير ثابت وإن كان خفيفاً على صناعات القرار الرئيسيين³.

إضافة إلى ذلك فقد كان هناك أيضاً دافع اقتصادي لرغبة ألمانيا في زيادة القبول الدولي وخاصة في العقد الماضي كما كتب أنيل Anil "كان ينظر إلى تحرير قانون المواطنة أيضاً كوسيلة لتحسين صورة

¹ Elaine R. Thomas, "Immigration and Changing Definitions of National Citizenship in France, Germany, and Britain", op.cit, P 245.

² Idem.

³ Marc Morje Howard, "The Causes and Consequences of Germany's New Citizenship Law", German Politics, Vol.17, No.1, 2008, P44.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

ألمانيا من أجل اجتذاب العمال ذوي المهارات العالية ... وبالمقارنة مع البلدان المستقبلية للمهاجرين التقليدية، كانت سياسة المواطنة الحصرية في ألمانيا ضعيفة في سوق العمل الدولية ذات القدرة التنافسية العالية"، وقد ساهمت مجموعة من العوامل المحلية في زيادة الضغط على واضعي السياسات الألمان بدءاً من التغييرات الديمغرافية في المجتمع الألماني إلى قرار أساسي ذي صلة صادر عن المحكمة الدستورية الاتحادية إلى إرث التاريخي للنازية وتأثيره، وكان التأثير الأهم هو بالتأكيد الحالة الديموغرافية حيث تم تغيير المجتمع الألماني بشكل أساسي من قبل ما يقرب من عقدين من برامج "العامل الضيف" في منتصف 1950 حتى عام 1973¹.

أدت المفاوضات حول الهجرة واللجوء بين الأحزاب السياسية إلى التوصل لحل سياسي توفيق، حيث كانت أحزاب اليمين على استعداد لتحرير إجراءات التجنيس، وتقييد حقوق "الألمان الإثنيين" تدريجياً وإلغاءها، بينما وافقت الأطراف في اليسار على تغيير قوانين اللجوء بعدم قبولها طالبي اللجوء الذين دخلوا ألمانيا من خلال بلدان مجاورة أو "أمنة"، باستثناء طالبي اللجوء الذين يصلون بالطائرة (وهو أمر نادر جداً)، فإن القانون الجديد يضع بسرعة وفعالية لوقف أزمة اللجوء، ومع ذلك فإن العديد من الذين دخلوا ألمانيا كطالبي لجوء على مدى السنوات السابقة لا يزال قائماً، والتنوع الديموغرافي للمجتمع الألماني لا يمكن إنكاره، مما جعل وضع غير المواطنين من المقيمين الأجانب أكثر وضوحاً².

فقد كانت لدى ألمانيا عملية تجنيس صارمة وصعبة نسبياً مقارنة بفرنسا مثل العيش في ألمانيا لمدة عشر سنوات على الأقل، والتخلي عن مواظنتهم الأصلية، ومعرفة اللغة الألمانية، ودفع رسوم باهضة (300 دولار)، بالإضافة إلى ذلك فإن السلطات المحلية هي التي تحدد ما إذا كانت طبيعتها "في مصلحة ألمانيا" أم لا، ففي التسعينات وكما سبق الذكر جرت مناقشة حول إصلاح في قوانين الجنسية الألمانية التي تعود إلى قانون الجنسية الرايخ الألماني لعام 1913، وأدخلت بعض التغييرات الجديدة على القوانين التي تنظم التجنيس والمواطنة، ونتيجة لذلك هناك ثلاث طرق للتجنس وهذا يعود إلى العامل الثقافي³:

✓ التجنس عن طريق الحق في المطالبة بالجنسية: ينطبق هذا الوضع في المقام الأول على الألمان العرقيين الذين يحصلون على الجنسية الألمانية لدى وصولهم إلى ألمانيا، وعلاوة على ذلك يسمح لهم بالاحتفاظ بجنسيتهم السابقة أيضاً.

✓ التجنس التقديري: يسمح للمواطنة أن تمنح بعد عشر سنوات من الإقامة القانونية، ومع ذلك فإنه لا يزال قرار سيادي من السلطات الألمانية، على أساس ما إذا كان مقدم الطلب يدل على الالتزام

¹ Marc Morje Howard, Ibid, P44.

² Ibid, P45.

³Şaban Kardaş, "German Immigration Policies in Historical Perspective", The Foreign Policy Institute turkey, Vol26, 2001, PP74,75.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

بالتقافة الألمانية، ويؤيد مبادئ الدستور، ولديه معرفة أساسية باللغة الألمانية، وفي هذه الحالة يطلب من مقدمي الطلبات التخلي عن جنسيتهم السابقة على الرغم من أن هناك في الواقع مجموعة متنوعة من الطرق للحصول على جنسية مزدوجة.

✓ التجنس الميسر: منذ عام 1993 يخول هذا القانون للشباب الذين تتراوح أعمارهم بين 16 و 23 عاما أن يصبحوا مواطنين ألمانين بعد ثماني سنوات من الإقامة القانونية، يذهبون إلى المدرسة في ألمانيا من خلال دفع رسوم تطبيق مخفضة 60 دولار كما أن للمهاجرين الأكبر سنا الذين عاشوا في ألمانيا لمدة 15 عاما الحق في التقدم بطلب للحصول على هذا الإجراء.

لم يتم إصدار قانون جديد للجنسية في ألمانيا حتى عام 1999، ولكن سياسات التجنس قد تم تخفيفها عاجلا من خلال إدخال تغييرات على قانون الأجانب والممارسات الإدارية، وكان الاتجاه العام في سياسة التجنس خلال التسعينيات هو تراجع سلطة الدولة، كما تم تخفيض الرسوم الباهظة سابقا للتجنس بشكل كبير، والأهم من ذلك استحداث استثناءات إدارية لحظر الجنسية المزدوجة، ومنذ منتصف التسعينيات كانت هناك محاولات فاشلة متكررة لتغيير قانون الجنسية القائم إلى غاية انتخاب حكومة جديدة والتزامها بالإصلاح¹.

كانت خطة الحكومة الجديدة هي إدخال القانون الجنائي وتيسير التجنس من خلال السماح للجنسية المزدوجة والحد من متطلبات الإقامة، وللمرة الأولى حاولت الحكومة الألمانية الإعلان عن فرص التجنس كما قدم اقتراح الإصلاح الأولي "jus soli" وهو مبدأ راسخ في فرنسا، ومن ثم فقد منحت الجنسية الألمانية تلقائيا إلى المهاجرين من الجيل الثالث المولودين في البلد، وفي تفسير مفهوم "الجيل الثالث من المهاجرين" إلى حد ما أكثر تحررا من القانون الفرنسي مع إتباع نفس المبدأ الأساسي، اقترحت الحكومة منح الجنسية الألمانية لأولئك الذين لديهم أحد الوالدين الذين كانوا في ألمانيا منذ الطفولة²، تعهد شرودر Schröder بالمضي قدما بسرعة بإجراء تغيير جوهري في قانون المواطنة فور توليه منصبه، وفي خطابه أمام البوندستاغ في 10 نوفمبر 1998 ذكر أنه سيجتاز إصلاح المواطنة هذا:

" لقد قيل لفترة طويلة جدا أولئك الذين يأتون للعمل هنا، الذين يدفعون ضرائبهم والالتزام بقوانيننا أنهم مجرد "ضيوف"، ولكن في الحقيقة كانوا لسنوات جزءا من المجتمع الألماني، وستقوم هذه الحكومة بتحديث القانون المتعلق بالأمة، ومن شأن ذلك أن يمكن أولئك الذين يعيشون بشكل دائم في ألمانيا وأطفالهم المولودين هنا من اكتساب حقوق المواطنة الكاملة، ولا ينبغي لأي شخص يريد أن يكون مواطنا

¹ Elaine R.Thomas,"Immigration and Changing Definitions of National Citizenship in France, Germany, and Britain", op.cit, P247.

² Ibid,P248.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

ألمانيا أن ينبذ أو ينكر جنوره الأجنبية، وهذا هو السبب في أننا سنسمح أيضا للجنسية المزدوجة، ويتطلب التكامل بوضوح الالتزام الكامل والنشط من جانب أولئك الذين يتعين إدماجهم، ولكننا سنتواصل مع أولئك الذين يعيشون ويعملون هنا ويدفعون ضرائبهم حتى يمكن تشجيعهم على المشاركة الكاملة في حياة ديمقراطيتنا، وهذا يستجيب بشكل إيجابي للحقائق في أوروبا، إن وعينا الوطني لا يعتمد على "قانون النسب" للتقاليد ولكن على الديمقراطية المؤكدة ذاتيا لدينا الآن"¹.

ركزت خطوة الإصلاح الثانية على الهجرة وأدت إلى إنشاء برنامج البطاقة الخضراء في عام 2001 الذي يوفر تصاريح إقامة مؤقتة ومحدودة لفترة تصل إلى خمس سنوات إلى 20 ألف من أخصائيي الكمبيوتر وغيرهم من الخبراء ذوي المهارات العالية - المعينين أساسا من أوروبا الشرقية / روسيا وآسيا / الهند سنويا، للتعويض عن عجز في العاملين في مجال التكنولوجيا العالية واكتساب ميزة تنافسية في الأسواق العالمية، على الرغم من أن البرنامج واجه مقاومة من النقابات والمحافظين بسبب بعض المخاوف العرقية والثقافية وخاصة ضد الآسيويين².

بحلول منتصف عام 2002 تم إصدار حوالي 12 ألف بطاقة خضراء ألمانية، وأخيرا خطت خطوة الإصلاح الثالثة للجمع بين الهجرة والاندماج ووضع سياسة شاملة نحو إدارة شؤون المهاجرين، بدأت مع لجنة اتحادية مستقلة حول إصلاح الهجرة في عام 2000 برئاسة ريتا سوسموث Rita Süßmuth المتحدثة السابقة للبرلمان الألماني السابق وعضو بارز في الحزب الديمقراطي المسيحي، وقد تم تشكيل اللجنة لتقديم مقترحات من أجل وضع قانون شامل، ومؤسسات إدارية، ومرافق بحثية، فضلا عن جمع المدخلات والدعم العام والمتعدد الأحزاب، وفي التقرير الذي نشرته في 2001 قالت إن "ألمانيا ستحتاج إلى المهاجرين طوال القرن الحادي والعشرين، وبالتالي ينبغي أن تحتضن مركزها كدولة هجرة"³.

بالرغم من أنه يبدو بديها لمراقب محايد أن الاستيعاب الثقافي لا يمكن أن يكون مجرد وصف سياسي، خاصة وأن مفهوم "الثقافة الرائدة" أمر بعيد المنال بالنظر إلى الطابع المتغير "للثقافة"، أيا كانت تعاريفه فإن النقاش حتى الآن يعكس انقسامًا مستمرًا في الثقافة السياسية الألمانية، الحق الألماني لا يزال يؤمن بمفهوم الهيمنة الثقافية والمركز الليبرالي يحمل نموذج المواطنة المدنية، واليسار يفضل التعددية التآزرية أو حتى النسبية الثقافية، وفي حين أن بعض جوانب إصلاحات التسعينات لا تزال موضع خلاف فإن طابع المناقشة قد تغير تغيرا كبيرا، وعليه فالغالبية العظمى لن تسأل "إذا" بل "كيف" ينبغي أن تضم

¹ Marc Morje Howard, "The Causes and Consequences of Germany's New Citizenship Law", op.cit, P50.

² Hermann Kurthen, "Germany's Coming Out: Citizenship and Immigration Reform since Unification", in book **Transformations of the New Germany**, New York, ed1,2006, P190.

³ Ibid, P191

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارنة.

ألمانيا الملايين من القادمين الجدد من أصل ألماني وأجنبي، وإلى أي مدى يتطلب ذلك إعادة تعريف الهويات والحدود الثقافية¹.

اضطرت الحكومة في نهاية المطاف إلى العودة إلى مبدأ "jus soli" وتخفيف التجنس، والتسامح مع المواطنة المزدوجة / المتعددة، وبمجرد أن انفصلت "الأمة" فقدت العضوية الإثنية الثقافية أهميتها مقارنة بالمعايير المدنية الإقليمية وحقوق المواطنة الاجتماعية والسياسية المتساوية، وواقع التنوع المتنوع والتعددية الثقافية، وبالتالي فإن معنى الأمة الألمانية خضع أيضا للتحويل الذي كان جزءا لا يتجزأ من المبادئ الأساسية العالمية للدستور ما بعد الحرب والمجسدة في الدرس التاريخي لعدم استيعاب ("الألمانية") الأجانب ضد إرادتهم، تظهر ألمانيا أنه في إطار العولمة والتكامل الأوروبي من التفاعل والترابط المتناميين²، فإن المنطق المتزايد للنظم القائمة على المبادئ المدنية والحريات العالمية يحتم بالضرورة الدفع إلى تحولات في المواطنة والهوية الإثنية الثقافية نحو مجتمع أكثر تعددية وانفتاحا، فقط إذا كان الإطار العالمي أو الإقليمي و / أو نوع النظام يتراجع، فإن المرء يرى مرة أخرى حركة نحو مزيد من الإغلاق و"إعادة تأميم" المجتمعات، وعلى الرغم من أن ألمانيا قد اتخذت خطوات إصلاح هامة، فإن الكثير من التفاصيل حول كيفية السيطرة على الهجرة وتنفيذ التكامل أو التعامل مع ظهور التعددية الثقافية والتنوع العرقي ما زالت موضع خلاف³، فمن بين الأسئلة المرجحة أن تهيمن على النزاعات في المستقبل هي كيف يمكن للتراث الثقافي للمهاجرين أن يدمج بشكل مثالي مع التراث الألماني؟.

فأي نص أكاديمي عن الهجرة إلى ألمانيا يقر في نهاية المطاف الفهم والتفسير الفريد تقريبا للمواطنة في ألمانيا على أساس مفهوم عرقي ملحوظ للمواطنة والانتماء، بحيث كان ينظر إلى الأمة الألمانية على أنها مجتمع ثقافي عضوي وهو *volks-gemeinschaft* وهو الانتماء الذي يقوم على المبادئ الإثنية الثقافية بدلا من المبادئ السياسية كما هو الحال في فرنسا، وتعتبر المبادئ التوجيهية للتجنيس لعام 1977 عن ذلك بوضوح عندما تنص على أن "جمهورية ألمانيا الاتحادية ليست بلدا هجرة، ولكنها لا تسعى إلى زيادة عدد المواطنين الألمان عن طريق التجنس"، وعلى الرغم من أن القانون الجديد أعطى في المقام الأول مزيدا من الأمن القانوني من خلال المزج بين حق الدم *jus sanguinis* وحق التربة " *jus soli*" هو إقرار بأن ألمانيا أصبحت بلد هجرة إلا أن الحصول على الجنسية الألمانية ما زال صعبا للغاية، وقد رأى التشريع الجديد على أنه "نهاية" للتجانس الكلاسيكي للمواطنة الإثنية⁴، فإن الجنسية

¹ Hermann Kurthen, Ibid, P193.

² Ibid, P190

³ Ibid, PP189.191

⁴ Pontus Odmalm, **Migration Policies and Political Participation Inclusion or Intrusion in Western Europe?**, op.cit, PP34.36.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

المزدوجة للمهاجرين مسألة تثير قلقا بالغا بالنسبة لألمانيا، لأن ألمانيا كما وافقت عليها النخبة السياسية المحافظة والديمقراطيون الاجتماعيون تواجه "مشكلة تكامل"، والمشكلة واضحة لأن ألمانيا تواجه "ظهور مجتمعات موازية" ومن الحلول المثيرة للجدل لسياسة التكامل التي لا تزال تسيطر على المشهد السياسي في ألمانيا بعد إصلاح قانون الجنسية لعام 1999¹، إلغاء نموذج الخيار للأطفال المولودين لأجانب مقيمين يسمح لهم بالحصول على جنسية مزدوجة مؤقتة، ويتعين عليهم إختيار وضع المواطنة عند بلوغهم سن 18 و23 سنة وهذه الفئة من المواطنين المزدوجة تتطلب إهتماما علميا وسياسيا لأن الفئات الأخرى من المواطنين المزدوجين (أطفال الزواج المختلط وبعض المواطنين المجنسين) يتمتعون بمزايا المواطنة المزدوجة، ويعني عدم إختيار الجنسية الألمانية أن يكون أجنبيا في أرض الولادة، وهناك 4.5 مليون مواطن مزدوج في ألمانيا يسمح لهم بالحفاظ على الجنسية الأجنبية عند منحهم الجنسية الألمانية، وأدت الإعفاءات من الجنسية المزدوجة إلى "نظام من الدرجة الثانية" يسمح للمواطنة المزدوجة لفئات معينة من الناس في حين تم رفضها لفئات أخرى، وكما لاحظ جوبك Joppke فإن نموذج الخيار هو المثال الحي على النفور المجتمعي ضد الجنسية المزدوجة².

ويمكن استنتاج مجموعة من الملاحظات المتعلقة بالمتغير الثقافي وعلاقته بإدارة الهجرة وشؤون المهاجرين في النموذجين الألماني والفرنسي في شكل نقاط :

أولا إن سهولة أو صعوبة أن يصبح المهاجرون مواطنون هي محدد هام للوصول إلى الحقوق التي لا تشمل الحق في التصويت والترشح للمناصب فحسب، وإنما أيضا الحصول على بعض مزايا الرعاية الاجتماعية، والعمل كموظف مدني، والحماية الكاملة ضد الطرد، والتحرر من إلتزامات التأشيرات عند السفر إلى الخارج، وتطالب كل من ألمانيا وفرنسا بالاستيعاب اللغوي والثقافي لمقدمي الطلبات للحصول على الجنسية ولكن بدرجات متفاوتة، ففي الفترة بين عامي 1983 و2003 انخفضت حصة مقدمي الطلبات على الاندماج في فرنسا بسبب عدم كفاية الاستيعاب بنسبة 10 في المائة³، ومنذ عام 2003 تم تشديد المتطلبات اللغوية في فرنسا يتم تقييم الاستيعاب اللغوي والثقافي في مقابلة شخصية مع موظف حكومي، أما في ألمانيا يجب على المتقدمين أن يكونوا قد أكملوا أربع سنوات من الدراسة في ألمانيا وأن يكونوا حاصلين على شهادة من إحدى مدارس اللغة الألمانية، أو أن يثبتوا الكفاءة في امتحان اللغة

¹ Choo Chin Low, "Defending National Identity and National Interests: The Limits of Citizenship Transnationalism in Germany and China", op.cit, P721.

² Idem.

³ Evelyn Ersanilli and Ruud Koopmans, "Ethnic Retention and Host Culture Adoption among Turkish Immigrants in Germany, France and the Netherlands: A Controlled Comparison", Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Social Science Research Center Berlin, 2009, P04

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

الرسمي، وتنعكس هذه الفروق في السياسات على معدلات التجنس التي كانت أدنى في ألمانيا، وكان متوسط المعدل السنوي للفترة 2000-2004 (2.1) في المائة لألمانيا و (4.2) في المائة بالنسبة لفرنسا¹.

ثانيا فيما يتعلق بالحصول على الموارد تعتبر فرنسا وألمانيا أقل استيعابا للثقافة والدين للمهاجرين، ويوجد حاليا مدرسة إسلامية واحدة ممولة من القطاع العام في ألمانيا وفرنسا، بحيث تقدم دروسا في التربية الدينية الإسلامية في ألمانيا فقط (برلين) ولا مكان في فرنسا، وفيما يتعلق بوسائل الإعلام فإن منظمات ووسائل الإعلام العامة الخاصة أو البرامج الإذاعية للمجموعات المهاجرة نادرة في ألمانيا (الاستثناء الرئيسي هو راديو برلين مولتيكولتي Radio Multikulti) وغائب في فرنسا (حيث يلزم الإعلام العام بموجب القانون بالبث باللغة الفرنسية فقط)، أما الهيئات الاستشارية العرقية المدعومة لدى ألمانيا هيئات استشارية محلية تسمى مجالس الأجانب فجميع المجموعات المهاجرة في ألمانيا ممثلة في مجلس استشاري واحد، وقد بدأت البلدان في إتباع شكل من أشكال التشاور مع المنظمات الإسلامية، ففي فرنسا يتم انتخاب المنظمات الإسلامية من قبل المسلمين الفرديين، أما ألمانيا فوزير الداخلية يعين أعضاء مؤتمر الإسلام².

وأخيرا هناك اختلافات كبيرة في درجة التعبير عن الإيمان الديني يمكن أن يكون عائقا أمام المشاركة الكاملة في الحياة العامة، ففي فرنسا لا تعطى مساحة أكبر للمسلمين ودينهم بحيث لا يسمح بالحجاب لموظفي الخدمة المدنية أو طلاب المدارس الابتدائية أو الثانوية أو المدرسين، على عكس فرنسا يسمح للطلاب في ألمانيا إرتداء الحجاب، ولكن في غالبية الولايات الاتحادية المعلمين وغيرهم من موظفي الخدمة المدنية ليست كذلك.

يمكننا أن نستنتج أن الحصول على الحقوق والموارد والوصول للمؤسسات العامة يرتبط بكل وضوح إلى التخلي عن تبني ثقافة البلد المضيف العرقية والثقافية في ألمانيا فإننا نفترض بناء على ما تقدم أعلاه أن³:

- معدلات البقاء العرقي ستكون وسيطة في فرنسا، وأدنى في ألمانيا.
- ستكون معدلات تبني الثقافة المضيفة أعلى في ألمانيا، وسيطة في فرنسا.

¹Evelyn Ersanilli and Ruud Koopmans, Ibid, P04

²Ibid, P05

³ Ibid, P06.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

يواجه المهاجرون معضلة الإبقاء على إحساسهم الإثني بالهوية في الوقت الذي يحتاجون فيه في نفس الوقت إلى التكيف مع المعايير الثقافية والاجتماعية والسياسية في البلد المضيف لهم، غير أن العديد من البلدان المضيفة شكلت مجتمعات لا تتقاطع فيها ثقافات المهاجرين ومجتمعات السكان الأصليين، مما يخلق كيانات منفصلة موجودة في واقع موازي، ونتيجة لذلك يتعين على حكومات هذه البلدان مواجهة التحدي المتمثل في إعادة تقييم الفصل في قوانين الهجرة القائمة مع مراعاة مشاعر السكان المحليين تجاه المهاجرين والطلب على عمليات الدمج.

ففي ظل مجتمع ديمقراطي مثل ألمانيا وفرنسا فإن التفاهم بين الثقافات ووضع سياسات ملزمة قانونا هما عاملان مترابطان يعكسان استراتيجيات الاتصال بين الشعب والإدارات السياسية لكل منهما، وعلى مدى عقود كان تدفق الأشخاص الذين يهاجرون إلى ألمانيا عنصرا أساسيا يؤثر على التنمية الاقتصادية والثقافية والسياسية، وعلاوة على ذلك فإن هذه الحركة قد أحدثت تحديات اجتماعية جديدة أيضا، واليوم تكافح الحكومة الألمانية من أجل التوصل إلى توافق سياسي يصادق على قوانين الهجرة الأكثر تقييدا مع التركيز في الوقت نفسه على حاجة البلد إلى تطوير برامج التكامل، وفي هذه الأثناء تضررت بشدة فئات مختلفة من المهاجرين من بينهم طالبي اللجوء والعمال المهاجرين والعائدين الألمان من أصل عرقي، والأشخاص من ذوي خلفيات مهاجرة الذين ليسوا مواطنين، إن سياسات الهجرة وبرامج الدمج في ألمانيا يمكن - إذا تم تنظيمها وتنفيذها على أساس مفاهيم طويلة المدى - تحفيز المهاجرين على الشعور بعلاقة ثقافية أقوى مع البلد المضيف دون إضعاف الثقافة القائمة في ألمانيا ونظام القيم التقليدية، وهذا يعني أن التغييرات السياسية يمكن أن تسهم بشكل إيجابي على كيفية تشكيل الهوية في مجتمع متنوع إثنيا، والواقع أن هذه التطورات ستعزز في نهاية المطاف نهجا أكثر تجانسا تجاه قبول التعددية الثقافية في ألمانيا وحتى فرنسا، وهو ما سوف نحاول الإجابة عليه في الجزء الأخير من هذا الفصل.

وأخيرا ووفقا للمكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية في عام 2008 يعيش 12.3 مليون مواطن من غير الاتحاد الأوروبي في الاتحاد الأوروبي، ويعتبر الاتحاد الأوروبي اتحادا للتنوع الثقافي الواسع والمجموعات العرقية والوطنية المختلفة، ومن أهم أهداف الاتحاد الأوروبي إدماج مختلف الأمم في المجتمع الأوروبي ومن أجل إدماج المواطنين من خارج الاتحاد الأوروبي، تستخدم نماذج التكامل الثلاثة التالية عادة في سياسات التكامل الأوروبية¹:

✓ نموذج الاستيعاب *Assimilationist model* يستخدم نموذج التكامل هذا عموما في سياسة الاندماج الفرنسية، ووفقا لهذا النموذج يفضل استيعاب المهاجرين في المجتمع عن طريق تشجيع

¹ Andaraliev Murodjon, "Maghreb Migration and Integration Issues: A Case of France", (In partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Arts, Department of International Relations and European Studies, Central European University, 2012), P13.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارنة.

مشاركتهم الكاملة في الحياة الاجتماعية والثقافية على أن يصبحوا "أعضاء كاملين" في المجتمع المضيف، وعادة ما يعتبر النموذج الاستيعابي الأمة مجتمعا إقليميا وسياسيا، ولا يحدد المعايير الثقافية والإثنية لذلك.

✓ النموذج التفاضلي *The differential model* هذا النموذج من التكامل يرمز تقليديا في النمسا وألمانيا وسويسرا، ووفقا لهذا النموذج لا يمكن لثقافة الدولة المستضيفة أن تدمج ثقافة المهاجرين وتقاليدهم، وخلافا لنموذج الاستيعاب فإن السياسة التفاضلية مبنية على مفهوم إثني وثقافي للأمة، فإن تجنيس المهاجرين بشكل خاص مقيد ويستند النموذج التفاضلي للتكامل إلى التعددية الثقافية، ولا يدعم المهاجرين لبناء تنوعهم الثقافي.

✓ نموذج تعدد الثقافات *The Multicultural model* يشير إلى التنوع الثقافي للأمة، وتشجع التعددية الثقافية على تعزيز ثقافة المهاجرين وتقاليدهم، فضلا عن تجنيس المهاجرين في بلد المضيف، ويفضل التنوع الثقافي داخل الدولة والسويد هو مثال جيد لاستخدام هذا النموذج في الاتحاد الأوروبي، ومنذ الثمانينيات أصبحت التعددية الثقافية واسعة الانتشار في أوروبا¹.

وتصف الخصائص الثلاث التالية جوهر التعددية الثقافية² :

1. تشجع التعددية الثقافية على تجنيس المهاجرين في البلد المضيف وتقر بمبادئ مكان الميلاد (منح الجنسية لأطفال المهاجرين على أساس مكان الولادة).
2. ولتعزيز مجتمع متعدد الثقافات، تؤيد التعددية الثقافية استخدام لغات وثقافات وعادات وتقاليد مختلفة للمهاجرين في المجتمع المضيف، ووفقا لهذا النموذج توجد مدارس لأطفال المهاجرين في البلد المضيف حيث يتم تدريس لغتهم الأم.
3. التعددية الثقافية تؤكد إلى حد كبير على التكامل الاجتماعي - الثقافي والاقتصادي وتحرير الأقليات الإثنية والثقافية.

وتختلف النماذج الثلاثة لإدماج المهاجرين عن بعضها البعض، والمفهوم الرئيسي وراء الاستيعاب والنماذج التفاضلية هو أن الأول يعتبر المهاجرين من المنظور الطويل الأجل أعضاء في المجتمع، في حين أن الثاني "يفصل" الهويات بين الدولة المضيفة ومجتمعات المهاجرين والتي تعتبر المهاجرين "عمال ضيوف" المتوقع عودتهم إلى وطنهم ، وكما يقول كايا Kaya فإن كلا النموذجين ليسا عالميين.

¹ Andaraliev Murodjon, Ibid, P14.

² Ibid,P15

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

المبحث الثالث: البيئة الاقتصادية والاجتماعية وإنعكاسها على إدارة شؤون المهاجرين في كل من ألمانيا وفرنسا

إن تأكل الثقافة والتحديات للهوية الوطنية ومفاهيم "نحن ضدهم" غالبا ما تكون بشكل مباشر أو غير مباشر في خطاب خصوم الهجرة، ويعتمد مدى هذه المخاوف غير الاقتصادية إلى حد كبير على مدى قدرة المهاجرين على الاندماج اجتماعيا، حيث يمكن فهم الاندماج الاجتماعي من منظورين، بالنسبة للمهاجرين فهذا يعني تطوير الشعور بالانتماء للمجتمع المضيف، وغالبا ما ينطوي ذلك على القبول والتصرف وفقا لقيم هذا المجتمع ومعاييرها، وإذا كان ذلك ضروريا فإن بناء رأس المال الاجتماعي الذي تعتبره مؤسسات البلد المضيف ضروريا¹، إن دور السكان الأصليين مهم بنفس القدر: فالدمج الاجتماعي ممكن فقط عندما يقبل المهاجرون كأعضاء في المجتمع، ويؤدي هذا الاعتراف المتبادل إلى جانب تحسب رفاه الفرد والمجتمع ويترتب عليه آثار اقتصادية كبيرة من توفير السلع العامة، وإعادة التوزيع إلى العمل الجماعي والإنتاجية، ومع ذلك يختلف عدد السكان في العديد من الأبعاد الاجتماعية والثقافية، بحيث يشكل الاندماج الاجتماعي تحديا² ومن ثم فإن فهم محددات التكامل الاجتماعي وحتى الاقتصادي يمثل مجال بحث ذي صلة بالسياسات.

المطلب الأول: الإطار العام للاندماج والتكامل في إدارة شؤون المهاجرين

يبدو أن الاندماج ينظر إليه بشكل متزايد على أنه مشكلة رئيسية في مجتمعات اليوم، وأن ذلك قد لا يعتمد فقط على مجتمع المقصد نفسه بل أيضا على مكان المهاجرين، ويبدو أن بعض المجموعات المحددة مثل المسلمين أو المهاجرين القسريين الفارين من الحرب من المحتمل أن ينظر إليهم على أنهم تهديد للتلاحم الاجتماعي في المجتمعات الغربية، في هذا السياق على المستوى الأكاديمي كان رد فعل العلماء بطريقة متجانسة تماما، وقد كان النهج النظري الأكثر شيوعا هو النظر في تقييم مجموعات معينة من المهاجرين وتقييمهم تجريبيا على أساس جنسيتهم أو فئة المهاجرين، وقد أفترض أن الخصائص الفردية تلعب دورا رئيسيا في الإنتاج العلمي، بما في ذلك تحليلات سوق العمل والدراسات المتعلقة بمسارات التعليم فضلا عن البحث في مجالات التكامل الأخرى، وبعبارة أخرى كان التركيز الرئيسي على الأفراد وخصائصهم الثقافية والاجتماعية والشخصية، وفي الوقت نفسه وعلى المستوى التجريبي كان هذا

¹ Nadzeya Laurentsyeva and Alessandra Venturini, "The Social Integration of Immigrants and the Role of Policy – A Literature Review", *Intereconomics*, Volume 52, Issue 5, 2017, P 285.

² Idem.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

النهج مقيدا بسبب عدم وجود بيانات قابلة للمقارنة من شأنها أن تتيح للباحثين استخلاص استنتاجات أكثر عمومية¹.

وعليه تحاول إدارات الحكومات الوطنية إضفاء الطابع الرسمي على تدفقات الهجرة وتنظيمها وحمايتها وتوجيهها بعدة طرق، وتعتمد بعض إدارات البلدان سياسات على المستوى الكلي والتخطيط الاستراتيجي للحفاظ على سيطرة واسعة على الهجرة والتنقل، والبعض الآخر لديه خليط وغالبا ما تتداخل نظم التنظيم والتشريعات التي تطورت مع مرور الوقت وعبر العديد من الأجزاء المختلفة من الحكومة، ولا يزال البعض الآخر يبدى اهتماما ضئيلا بالسيطرة على الهجرة إلى الخارج، ويسمح بدلا من ذلك للسوق واتخاذ القرارات الفردية والعائلية وغيرها من عوامل الدفع والسحب لتنظيم وتوجيه هذا التدفق².

إن مفهوم إدماج المهاجرين له العديد من التعاريف والتفسيرات التي تختلف كثيرا عن السياق الوطني، مما يؤدي إلى اختلافات في سياسات وممارسات الإدماج وإدارتها، فمفهوم إدماج المهاجرين بمعناه الأوسع هو عملية متعددة المستويات ومعقدة لكي تصبح جزءا من المجتمع، ويشير الباحثون إلى معايير رئيسية لإدماج المهاجرين: التركيز المكاني، واستيعاب اللغة، والوضع الاجتماعي والاقتصادي، وبصرف النظر عن هذه الخصائص، فإن عدم وجود توافق أكاديمي بشأن تعريف التكامل قد ترك مجالا لإختلاف كبير في التفسيرات وتنفيذ السياسات، ويميز العلماء بين التكامل الاجتماعي (الثقافي) والاقتصادي للمهاجرين، وفي التحليل الاجتماعي يشير "التكامل" إلى العملية التي يصبح الأفراد فيها أعضاء في المجتمع ومشاركتهم المتعددة المستويات والمتعددة الأشكال داخله³، والتكامل هو عملية تتعلق بأشكال مختلفة من المشاركة في الحي، والعمل، والمدرسة، والأسرة.

ومن ناحية أخرى يركز الاقتصاديون على نتائج السوق لتدفقات الهجرة مثل سوق العمل، والتحويلات المالية، أو توفير السلع العامة. وفي العادة يقاس التكامل الاقتصادي للمهاجرين بمدى الفجوة بين العائدات المحلية والمهاجرين، وهكذا يتم تقييم إدماج المهاجرين من الناحية الاقتصادية من حيث إيرادات المهاجرين والمواقف الاجتماعية والاقتصادية بالنسبة للسكان الأصليين، في حين أن التكامل الاقتصادي على وجه التحديد هو "اقتناء رأس المال البشري المحدد لسوق العمل في البلد المضيف" مثل ذوي المهارات العالية، ووفقا للمنظمة الدولية للهجرة فإن إدماج المهاجرين هو "عملية التكيف المتبادل بين

¹ Anna Di Bartolomeo, Sona Kalantaryan and Justyna Salamońska, Migrant Integration between Homeland and Host Society How countries of origin impact migrant integration outcomes: and analysis, International Organization for Migration, volume 2, 2017, P01.

² Ibid, P11.

³ Zuzanna Hübschmann, "Migrant Integration Programs: The Case of Germany", The Global Migration Research Paper Series is published by the Global Migration Centre (GMC), N°11, 2015, P05

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارنة.

المجتمع المضيف والمهاجرين"، وهكذا تلعب كلتا المجموعتين دورا نشطا في إدارة هذه العملية، وتسهل الحكومات والإدارات الإدماج الاجتماعي للمهاجرين من خلال منحهم الحقوق والمسؤوليات وتوفير الحصول على الفرص، وفي المقابل يبذل المهاجرون جهودا لكي يصبحوا أعضاء فاعلين في المجتمع¹.

ويتوقف النقاش حول ما إذا كان ينبغي للدول أن تعمل بنشاط على تعزيز إدماج المهاجرين على التكاليف والفوائد المتصورة لهذه السياسات، تاريخيا لم يكن لدى معظم الدول استراتيجيات وطنية بشأن إدماج المهاجرين، ويرى العلماء أن عدم وجود تدابير تكاملية قد يعرقل الهياكل الاجتماعية بحيث "يؤثر على الإحساس بالتضامن المجتمعي والتضامن الاجتماعي الذي يشكل الركائز الأساسية لنظم الدولة الرفاهية الديمقراطية، وقد يؤدي ذلك إلى تآكل التوافق الاجتماعي لإعادة التوزيع وتقليل الدعم السياسي للبرامج الاجتماعية الشاملة"، وبالتالي يفضل البعض السياسات العامة الواضحة التي تشجع أو تعزز التكامل الثقافي للمهاجرين مع المعايير الاجتماعية للمواطنين، غير أن البعض الآخر يدعو إلى استيعاب التنوع الثقافي وتعزيز التسامح وتيسير الاتصال عبر المجتمعات المحلية وبناء الثقة².

ركزنا من خلال هذا البحث على مفهوم التكامل على النحو المحدد في رسالة اللجنة الأوروبية بشأن الهجرة والتكامل والعمالة فالاندماج هو "عملية ذات اتجاهين تقوم على الحقوق المتبادلة والالتزامات المقابلة لمواطني البلدان الثالثة المقيمين قانونا، والمجتمع المضيف الذي ينص على المشاركة الكاملة للمهاجر، وهذا يعني ضمنا من ناحية أن المجتمع المضيف هو المسؤول على ضمان أن تكون الحقوق الرسمية للمهاجرين قائمة بحيث يكون للفرد إمكانية المشاركة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية، كما يجب على المهاجرين أن يحترموا القواعد والقيم الأساسية للمجتمع المضيف، ويشاركوا بنشاط في عملية التكامل دون الاضطرار إلى التخلي عن هويتهم"³.

أصبحت ألمانيا دولة هجرة هامة في الاتحاد الأوروبي لأنها تتلقى حصة كبيرة من تدفقات الهجرة إلى الاتحاد الأوروبي والهجرة داخل الاتحاد الأوروبي، وبعد عقد من معدلات الهجرة الصافية المتوازنة نسبيا أو حتى السلبية في أوائل العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، إزداد عدد المهاجرين إلى حد كبير، وبلغ صافي الهجرة إلى ألمانيا أعلى بكثير من 500 ألف في عام 2014 وهو أعلى مستوى له منذ عام 1992، وبالنظر إلى عام 2015 يمثل أعلى مستوى على الإطلاق خصوصا طالبي اللجوء أكثر من مليون شخص، ومن المرجح أن يرتفع معدل الهجرة الصافية إلى أبعد من ذلك، تاريخيا تأتي المجموعتين الأبرز من المهاجرين غير الأوروبيين في البلاد من تركيا وروسيا، وتمثل هاتان المجموعتان حقائق هجرة

¹ Zuzanna Hübschmann, Ibid, P05.

² Ibid, P06

³ Andaraliev Murodjon, "Maghreb Migration and Integration Issues: A Case of France", op.cit P09.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

مختلفة في المقصد، تطبق سياسات ترحيبية مختلفة على هاتين المجموعتين حيث أن الأتراك يأتون بشكل رئيسي كعمال مهاجرين أو كأفراد أسريين، في حين يأتي المهاجرون من روسيا كجزء من تيار العرق الألماني أو كطالب لجوء¹.

من المهم النظر في مبدئين ناشئين عن الأدبيات المتعلقة بالفيدرالية والنظم متعددة المستويات عند دراسة الحالة الخاصة بإدارة الهجرة وشؤون المهاجرين هما مبدأ التعاون ومبدأ التماسك، ولتحليل دورهما نحتاج إلى التركيز على العلاقات المتعددة المستويات سواء بين المستويات الحكومية المختلفة على سبيل المثال بين الحكومة الإقليمية والحكومة المركزية، ويشارك كلا المبدئين في وجود إطار مشترك للعمل بين الوحدات، بما في ذلك إطار دستوري مشترك والحد الأدنى من سيادة القانون، وبدون هذا الإطار المشترك الأدنى لا يمكن إقامة علاقات متعددة المستويات ويمكن للوحدات أن تكون مستقلة ببساطة، كما أن هناك قوى دافعة مختلفة تدفع نحو المركزية أو اللامركزية، كما نحتاج إلى معرفة المبادئ التي تغذي هذه القوى ويعني هذا أن المستويات المختلفة للحكومة يمكن أن تعمل بنفس المعايير أو بمعايير مختلفة لتطوير سياساتها الخاصة في مختلف مجالات إدارة الهجرة وشؤون المهاجرين وفقا لكيفية تفسير القوى الدافعة للكفاءة والهوية الوطنية²، المبدأ الأول - التنسيق - وهو إجرائي في طابعه ويشدد على حقيقة أن بعض القضايا المتعلقة بإدارة شؤون المهاجرين ذات أهمية مشتركة، مثل التوظيف أو الخدمات الصحية، والمبدأ الثاني - الاتساق - هو معياري ويشير إلى أن في مختلف مستويات الحكومة المختلفة حول الهجرة لها مصالح مختلفة فيما يتعلق بنوع السياسات اللغوية والاستقبلية والتعليمية التي ترغب في إتباعها³.

قد تكون المصالح المختلفة مبنية على مخاوف تتعلق بالهوية، ولكن هذا ليس هو الحال بالضرورة فعلى سبيل المثال نظرا للتوزيع الجغرافي غير المتكافئ للمهاجرين، يمكن للوحدات أن تضع معايير مختلفة وبالتالي سياسات متميزة استجابة لتجربتها في تدفقات الهجرة، ويستهدف مبدأ التماسك سمة أخرى ممكنة للحكم المتعدد المستويات للهجرة، ويرتكز هذا المبدأ على حقيقة أن بعض وحدات الحكومة يمكنها العمل بشكل منفصل، لأن لديها اختصاصات حصرية في مجال سياساتي معين على سبيل المثال التعليم، ويؤكد المبدأ على أن جميع الوحدات تشترك في إطار التعاون يجب عليها أن تحاول عدم التناقض مع بعضها البعض، في هذه الحالة فإن القرار الذي يتخذ على مستوى حكومي واحد لا يمكن أن

¹ Agnieszka Weinar and Jan Schneider, "Turkish and Russian Pathways to Integration in Germany", in book Migrant Integration between Homeland and Host Society How countries of origin impact migrant integration outcomes: and analysis, International Organization for Migration, volume 2, 2017, P123.

² Ricard Zapata-Barrero and Fiona Barker, "Multilevel Governance of Immigration in Multinational States: 'Who Governs?' Reconsidered", op.cit, P22

³ Ibid, P23.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

يتعارض مع الآخرين، حيث قد تكون هناك مصالح ونهج متضاربة على مختلف المستويات الحكومية (العلاقات العمودية والأفقية على السواء)، ويمكن لهذا المبدأ أن يلعب دورا حاسما في القضايا المتعلقة بإدارة الدين على سبيل المثال، أو تنظيم ارتداء النقاب أو البرقع في الأماكن العامة)¹.

ولمفهوم التكامل والاندماج استخدامين²:

❖ الاستخدام 1: غالبا ما يستخدم التكامل بطريقة معيارية لإدخال عملية باتجاه واحد للتكيف من قبل القادمين الجدد، ولا يعترف هذا الاستخدام بتنوع الأنماط الثقافية والاجتماعية في مجتمع متعدد الثقافات، ونتيجة لذلك فإن التكامل بهذا المعنى قد يكون مجرد شكل من أشكال الاستيعاب.

❖ الاستخدام 2: عملية تكيف ذات اتجاهين تتضمن تغييرات في القيم والمعايير والسلوك لكل من الوافدين الجدد وأعضاء المجتمع الحالي، وهذا يشمل الاعتراف بدور المجتمع الإثني والفكرة القائلة بأن الأنماط الاجتماعية الأوسع والقيم الثقافية قد تتغير استجابة للهجرة.

إن "التكامل يمكن فهمه على أنه عملية يكتسب فيها جميع السكان حقوقا مدنية واجتماعية وسياسية وبشرية وثقافية، مما يهيئ الظروف لتحقيق قدر أكبر من المساواة"، وفي هذا النهج يمكن أن يعني التكامل أيضا أن الأقليات ينبغي دعمها في الحفاظ على هوياتها الثقافية والاجتماعية، لأن الحق في الاختيار الثقافي هو جوهرى للديمقراطية، ولأن التكامل عملية معقدة ومتعددة المستويات³ فلا يمكن دراستها من منظور تخصص أكاديمي واحد لأنها متداخلة ومتشابكة (الاقتصاد، والعلوم السياسية، والتاريخ، وعلم الاجتماع، والأنثروبولوجيا، والجغرافيا، والدراسات الحضرية، والديموغرافيا، والدراسات الثقافية، والأنثوغرافيا وغيرها من الحقول) كلها تلعب دورا مهما.

وقد تم تصنيف مختلف أبعاد التكامل بعدة طرق مختلفة، ونوقشت أكثرها شعبية في إطار مجموعات التكامل الاقتصادي والاجتماعي والقانوني والثقافي، فعلى سبيل المثال اقترح ستيفن كاستليس Stephen Castles، وأدريان فافيل Adrian Favell، وجيمس هولي فيلد James Hollifield، وياسمين سويسال Yasmine Soysal أنواعا مختلفة من أنظمة التكامل، وبطبيعة الحال فإن أي من جوانب التكامل هذه ليس معزولا وفي أحيان كثيرة فإن أحدهما سيؤثر على الآخر، ويمكن تصنيف

¹ Ricard Zapata-Barrero and Fiona Barker, Ibid, P23.

² Chantal Lacroix, **Immigrants, Literature and National Integration**, Palgrave Macmillan: united king, ed 1, 2010, P07

³ Ibid, P13.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

الإندماج في "بعدين" رئيسيين هما¹: الهيكلية التي تشمل جميع جوانب المشاركة الاجتماعية للأفراد والجماعات في المجتمع الأكبر، بما في ذلك الحقوق القانونية والسياسية والعمالية والمواطنة، والعاطفية التي تشير إلى عمليات التوجه القيمة وتحديد الهوية، وعليه فإن سياسات التكامل "البنوية" التقليدية تشير إلى المهاجرين والأقليات العرقية مع افتراض ضمني بأن غالبية المجتمع متكامل بشكل جيد هيكلياً، ربما ينبغي أن تركز السياسات التي تشير إلى الاندماج العاطفي على مجتمع الأغلبية والأقلية على حد سواء، وكلما تحسنت العلاقة المتبادلة بين التكامل الهيكلية والانفعالي كلما كان التدخل السياسي أكثر فعالية².

ويحدد بروشمان وهاجيلوند Brochmann and Hagelund أربعة مقاربات تحليلية لتحديات الهجرة في نظم الرعاية الاجتماعية، الأول يساوره القلق إزاء الاستقرار الاقتصادي لدولة الرفاه، إذ يتعين عليها أن تتأكد من أنها ليست مثقلة بأعباء كثيرة من الأعضاء الجدد، والثاني والثالث الذي يصوره المؤلفان يتعلق بمفهوم التماسك الاجتماعي وهكذا يشير النهج الثاني إلى "الدعم الشعبي الضروري للحفاظ على البنية الأساسية لدولة الرفاه وإعادة التوزيع في المجتمعات الديمقراطية"³.

ويؤيد النهج الثالث الفكرة القائلة بأن نظام الدولة للرعاية الاجتماعية هو في حد ذاته بين أحد التأثيرات السلبية المحتملة للتنوع والهجرة، رابعاً وأخيراً على النقيض من المواقف الأخرى يشير النهج الأخير إلى وجود علاقة سلبية بين دول الرفاه والتكامل ويؤكد "أن الوصول السهل إلى الحقوق المتساوية... يؤدي إلى ضعف المشاركة في سوق العمل، ومستويات عالية من العزل وما إذا كانت هذه التصورات الأربعة يمكن أن تكون متباينة في الواقع" ومن الواضح أنها جديرة بالنقاش، ومع ذلك فإن المواقف تظهر أن سياسات الهجرة والتكامل هي جزء لا يتجزأ من نظام أوسع وهو في هذه الحالة نظام الدولة الرفاه، في المقابل قد تغير الهجرة أيضاً سياسات الرعاية الاجتماعية، غير أن بروشمان وهاجيلوند يشيران أيضاً إلى أن "دفة الهجرة والاندماج تميل إلى أن تكون أخلاقية عميقة، مما يشير باستمرار إلى الملاءمة المعيارية للسياسات والممارسات"⁴، وهذا يبين مرة أخرى أن سياسات التكامل والهجرة يمكن ربطها بالأيديولوجيات والتفاهات المعيارية لكيفية عمل المجتمع.

¹ Chantal Lacroix, Ibid, P13.

² Idem.

³ Barbara Sophia Stein, "Visions of Integration How immigrants make sense of a new landscape", (Master's thesis in Peace and Conflict Transformation, Faculty of Humanities, Social Sciences and Education, Centre for Peace Studies, University of Norway, 2017), P16

⁴ Ibid, P16

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

المطلب الثاني: الاستراتيجيات الاقتصادية والاجتماعية في دمج المهاجرين في ألمانيا وفرنسا

يعتقد على نطاق واسع أن العديد من البلدان الأوروبية تواجه مشكلة خطيرة في إدماج المهاجرين وأطفالهم، ولكن عدم وجود استراتيجيات وسياسات طويلة الأجل لإدماجها في الهياكل الاجتماعية وسوق العمل، كثيرا ما يشار إليها باعتبارها سببا للاستبعاد الاجتماعي والاقتصادي للمهاجرين، وينبغي أن تكون تجربة البلدان التي هاجرت على نطاق واسع في النصف الأخير من القرن العشرين ذات أهمية في رسم سياسات الهجرة والاندماج في المستقبل وإدارة شؤون المهاجرين، ومع ذلك هناك القليل من الأدلة القوية في الأدبيات حول الوضع النسبي للمهاجرين في هذه البلدان بطريقة تسمح بإجراء المقارنات، وهناك عدد من الأسباب التي تجعل إدماج المهاجرين وأطفالهم أمرا مهما¹، فالمهاجرون الأكثر نجاحا هم في سوق العمل فكلما ارتفعت مساهمتهم الاقتصادية والمالية الصافية في الاقتصاد المضيف، سيكون مهما لمواقف السكان الأصليين للمهاجرين وبالتالي يؤثر على سياسة الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين، ومن ناحية أخرى فإن ضعف النجاح الاقتصادي قد يؤدي إلى إستبعاد إجتماعي وإقتصادي للمهاجرين وذريتهم.

كانت ألمانيا واحدة من آخر دول أوروبا الغربية لصياغة سياسات إدماج المهاجرين، ويرجع ذلك إلى الاعتقاد المعياري بأن ألمانيا لم تكن ولا ينبغي أن تكون بلدا للهجرة، وظهر في خضم ذلك موضوعان متصلان بالهجرة في الخطاب العام في مطلع الألفية، الأول هو الشيخوخة الديموغرافية للسكان الألمان والمخاطر المرتبطة بأنظمة الضمان الاجتماعي وذلك في وقت مبكر من عام 1994، واقترح مجموعة من العلماء أن الهجرة قد توازن مشكلة ديموغرافية على الأقل إلى حد ما، وعلى نفس المنوال قامت لجنة برلمانية بالتحقيق في هذه المسألة منذ عام 1992²، وذكرت أن ألمانيا قد تحتاج في الأجل الطويل إلى ملايين من المهاجرين ولذلك يجب صياغة سياسة لإدارة الهجرة، ثانيا طرحت رابطات أصحاب العمل وأصحاب المصلحة في مجال تكنولوجيا المعلومات والاتصالات مسألة النقص في اليد العاملة إلى جدول الأعمال، والضغط من أجل إتباع نهج أكثر تحررا لقبول موظفين مؤهلين من بلدان ثالثة³.

وتمثل تصاريح إقامة العمل أهم أدوات السياسة العامة بالنسبة للإدارة في مجال قبول العمال التي يمكن للعمال المهاجرين الحصول عليها عند استيفائهم لمعايير معينة تتعلق بمهاراتهم على سبيل المثال،

¹ Yann Algan, Christian Dustmann, Albrecht Glitz and Alan Manning, "The Economic Situation of First and Second-Generation Immigration in France, Germany and The United Kingdom", *The Economic Journal*, Volume 120, issue 542, 2010, P04

² Jan Schneider and Peter Scholten, "Consultative Commissions and the Rethinking of Integration Policies in the Netherlands and Germany: The Blok Commission and the Süssmuth Commission Compared", in **book Integrating Immigrants in Europe Research-Policy Dialogues**, Springer: Cham Heidelberg New York, Dordrecht London 2015, (no ed), P81

³ Idem.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

وتتطلب هذه التصاريح بشكل افتراضي من المهاجرين تقديم عرض عمل ملزم لسلطات القبول، واجتياز اختبار سوق العمل للمقيم، وتحدد هذه الأداة الوقائية لسوق العمل ما إذا كان العامل المنزلي "الأصلي" بمن فيه المقيمون القانونيون الأجانب في الاتحاد الأوروبي يستطيعون سد النقص في اليد العاملة بدلا من العامل في بلد ثالث، وفي حين أن معظم المهاجرين العاملين لا يمكن قبولهم إلا بموجب نظام رلمت RLMT وحالة العرض الوظيفي، فإن نظام القبول يستتبع معايير اختيار أخرى - بعضها أكثر فائدة، والبعض الآخر أكثر تقييدا - مما يؤدي إلى عمل مختلف للغاية ووضع الإقامة للمهاجرين التي تنظم في الغالب حول مختلف مستويات المهارة¹.

ويوجد حاليا خمسة أنواع مختلفة على الأقل من برامج العمال المهاجرين للعمل مؤقتا في ألمانيا وهي²:

أ. العمال المرتبطون بالمشروع: هناك اتفاقات تعاقد بين الشركات الألمانية والشركات التي يمكن بموجبها للعمال الأجانب البقاء في ألمانيا لمدة أقصاها سنتين دون أسرهم حتى لو كان العمال يعملون في ألمانيا، فإنهم يظلون من الناحية القانونية موظفين في الشركة المرسلة في بلادهم ومعظمهم من بولندا ويعملون في صناعة البناء والتشييد.

ب. برامج العمل والتعلم المختلفة التي أنشأتها ألمانيا مع معظم البلدان الأوروبية، وبموجب هذه البرامج يمكن للمتدربين الذين تتراوح أعمارهم بين الثامنة عشرة والأربعين العيش والعمل في ألمانيا لمدة تصل إلى ثمانية عشر شهرا، الشباب الألمان لديهم نفس الفرصة للعيش والحصول على التدريب في هذه البلدان.

ت. برامج العمال الموسمية وقد بدأ هذا البرنامج في عام 1991 عندما تم تعديل وقف التوظيف في نوفمبر 1973 للسماح للعمال الأجانب من غير الجماعة الأوروبية بالعمل في ألمانيا لمدة تسعين يوما أو أقل، وقد بدأ ذلك أصلا في مشغلي الفنادق والمطاعم الذين يحتاجون إلى قوة عمل موسمية، ويزعم أن هذا هو في الواقع محاولة لإضفاء الشرعية على العمالة غير المشروعة في أوروبا الشرقية بألمانيا.

ث. عمال الحدود هم من الأجانب الذين يعيشون في المقاطعات المتاخمة لألمانيا، ولكنهم ينتقلون إلى وظائف لا يتوفر فيها عامل ألماني وتصل المسافة حتى 50 ميلا داخل ألمانيا يتم تشجيع

¹ Regine Paul, "Managing diverse policy contexts: The welfare state as repertoire of policy logics in German and French labour migration governance", in book **Migrations and welfare states Policies, discourses and institutions**, Nordic Centre of Excellence Nordwel, Helsinki, 2013, P150.

² Şaban Kardaş, "German Immigration Policies in Historical Perspective", The Foreign Policy Institute turkey, Vol 26, 2001, P58.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

التنقل اليومي عبر الحدود، ولكن يسمح لهم بالبقاء بين عشية وضحاها في ألمانيا لمدة تصل إلى يومين كل أسبوع.

ج. يتيح البرنامج الخامس لنحو 1 000 ممرضة من يوغوسلافيا السابقة العمل في ألمانيا.

وتطبق استثناءات كبيرة على مبدأ تفضيل العامل المنزلي "الأصلي" على خريجي الجامعات الألمانية والذين تلقوا تدريباً في نظام التعليم المهني أو اكتسبوا خبرة مهنية ذات صلة في البلد، يمكن لهؤلاء العمال قبول عرض عمل على قدم المساواة مع الألمان ومواطني الاتحاد الأوروبي دون المرور بنظام رلمت RLMT، وعلى النقيض من ذلك يواجه العمال الذين لا يعتبرون من ذوي المهارات العالية ويفتقرون إلى المؤهل الألماني أو الخبرة العملية شروط دخول أكثر صرامة¹، وعلى الرغم من التقديرات الحالية أن هناك نقصاً هائلاً في العمالة العالية المهارة في الاتحاد الأوروبي وأسواق العمل الألمانية لا تزال الآلاف من "البطاقات الخضراء" الألمانية متاحة، فالتفسيرات المحتملة لهذا قد تكون²:

- عزوف أصحاب العمل الألمان عن توظيف الأجانب ذوي المعرفة الضعيفة باللغة الألمانية.
- الشعور السلبي تجاه المهاجرين بشكل عام.
- الحد من البطاقات الخضراء لأخصائيي تكنولوجيا المعلومات.
- البقاء الإجمالي الذي يقتصر على خمس سنوات وتصورات التطرف اليميني يحول دون دخول المهاجرين المحتملين إلى ألمانيا مع وجود أفضل العروض من بلدان الهجرة الأخرى (الولايات المتحدة وكندا وأستراليا والمملكة المتحدة).

ويعترف العديد على نطاق واسع بنظام الرفاهية الألماني كنقطة مرجعية ذات صلة لتقييم وتوقع القدرات الاقتصادية والاجتماعية للعمال المهاجرين قبل القبول، فإحتمالية عرض العمل الملزم على سبيل المثال ليست مجرد وصف منطقي اقتصادي لتجنيد النقص الذي يقوده الطلب، وكثيراً ما يربط صناع السياسات الألمان سياسات التكامل الاجتماعي بشكل عام: "أي أن العمل هو الأولوية القصوى والأولوية والأساسية أيضاً فيما يتعلق بقدرات التكامل"³، وفي هذا الفهم فإن التكامل الناجح لسوق العمل - والوظيفة التي تعمل على ما يبدو كضامن هنا - بمثابة بديل للتكامل المجتمعي الناجح والمتوقع: "إن العمل هو في الواقع أحد أهم المسارات التي يجب تحقيقها في التكامل، وهذا هو السبب في أنه يدعم دائماً إدارة

¹ Regine Paul, "Managing diverse policy contexts: The welfare state as repertoire of policy logics in German and French labour migration governance ", op.cit, P151.

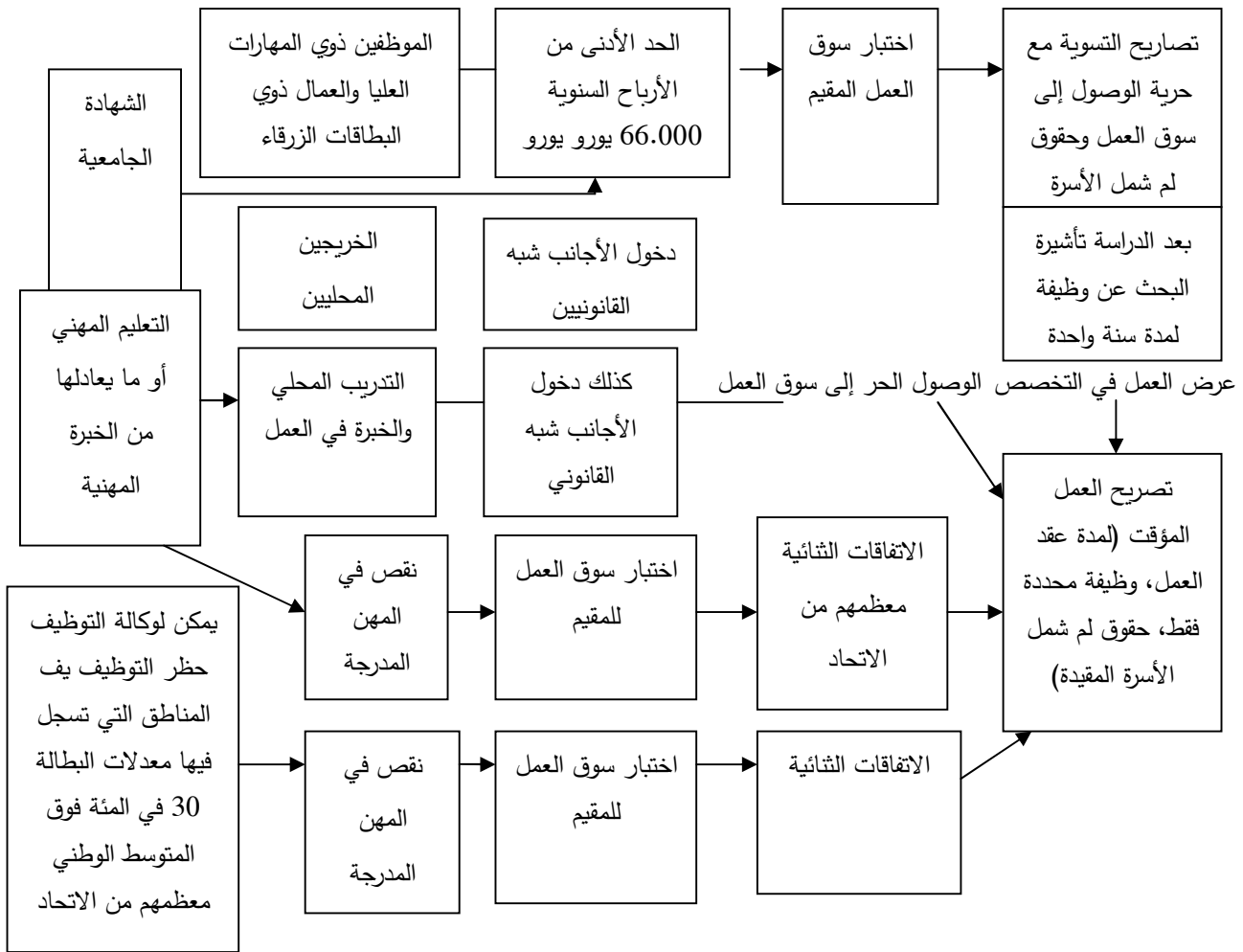
² Federal Office for Migration and Refugees Migration & Integration Research Department, "The Impact of Immigration on Germany's Society", op.cit, P24.

³ Regine Paul, "Managing diverse policy contexts: The welfare state as repertoire of policy logics in German and French labour migration governance ", op.cit, P154.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

هجرة اليد العاملة "، كما يؤكدون على أن هناك ارتباطا وظيفيا بين المشاركة في سوق العمل ونتائج الإدماج الاجتماعي، ويدخلون بقوة منطق التكافؤ في حساباتهم الخاصة برسم سياسات هجرة اليد العاملة فهي تتوقع مسارات الإدراج والتسوية، وتهدف السياسات الإدارية على ما يبدو إلى إختيار مرشحين يبدو أنهم من المرجح أن ينجحوا كموظفين على المدى الطويل، ومساهمين في الرعاية الاجتماعية، ومواطنين إجتماعيين¹.

المخطط رقم 02 يوضح النظام الألماني لقبول العمال الأجانب خارج الاتحاد الأوروبي



Source: Regine Paul, "Managing diverse policy contexts: The welfare state as repertoire of policy logics in German and French labour migration governance", in book **Migrations and welfare states Policies, discourses and institutions**, Nordic Centre of Excellence Nordwel, Helsinki, 2013, P152.

¹ Regine Paul, Ibid, P154.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

إن التكامل وفق الحكومة الألمانية يعني أن هناك ثقة متبادلة بين المهاجرين والسكان الأصليين، وأنهم يتقاسمون المسؤولية من خلال تعزيز الشعور بأنهم مجتمع واحد ويجب أن يشعر الفرد بأنه جزء من المجتمع، وهي تصف التكامل كعملية ذات اتجاهين حيث يتم تطوير فهم مشترك للعيش معا بدلا من الاستيعاب الذي يحدث التكيف من جانب واحد، لذلك فإن الحكومة تتطلب قبول المجتمع المضيف واستعداد الفرد للتعلم واحترام قواعد البلاد، وعلاوة على ذلك فإن المسؤولية الذاتية للأفراد (المهاجرين) مطلوبة من أجل متابعة اندماجهم الخاص، وينبغي للمهاجر أن يتعلم اللغة الألمانية ومعرفة مبادئ النظام السياسي، ونظام الرعاية الاجتماعية، والمساواة في الحقوق، والتسامح، والحرية الدينية، والقانون، والقواعد، والمبادئ الديمقراطية، والمطلوب أن يحترم المهاجر هؤلاء ويلتزم بهم، وتعتبر هذه الأمور ضرورية لكي يتمكن الفرد من الاستفادة من جميع الفرص وأن يكون قادرا على المشاركة على قدم المساواة مع المواطنين في المجتمع وهو ما تعتبره الحكومة مؤشرا على التكامل، ولذلك تحدد الحكومة مسؤوليتها الخاصة بإزالة الحواجز أمام التكامل¹.

فتوافق مؤهلات المهاجرين مع سوق العمل في ألمانيا يتم تصويره بشكل أكثر تفاعلا، حيث يتم التعامل مع المؤهلات كمتغير تابع من خلال التأكيد على تدابير السياسة لزيادة مستويات التعليم والمهارات المهنية، ويرى بونين وبروكر Bonin and Brocker أن دور الهجرة المؤهلة في حل المشاكل الناجمة عن شيخوخة السكان في ألمانيا، ونقص اليد العاملة الماهرة، والتحديات الاقتصادية، ومنح المهاجرين إمكانية الحصول على مؤهلات أعلى هو أمر أساسي حتى يتمكنوا من مواجهة النقص في اليد العاملة الماهرة وزيادة المعروض من العمال في القطاعات منخفضة الأجور، في حين أن رافيلهوسشن وموغ Raffelhüschen and Moog يجدان أيضا أثارا اقتصادية سلبية لهجرة اللاجئين، يتم تسليط الضوء على الهجرة المؤهلة لإمكانية رفع الناتج المحلي الإجمالي يقيم ستهلر Stähler زيادة المنافسة من قبل الهجرة في سوق العمل على أنها إيجابية إقتصاديا، يتضمن نموذجه تأثيرات إستبدال العمالة ويفترض أنه في حين أن المهاجرين في البداية لا يتنافسون مع المواطنين، فإنهم سوف يفعلون ذلك في نهاية المطاف بعد اكتساب المهارات اللغوية والتعليمية لسوق العمل الألمانية².

لقد اقتصرَت الدراسات الاقتصادية لفترة طويلة حول المهاجرين على خصائصهم الاقتصادية، بيد أن الدراسات الحديثة تركز أكثر على الفوائد والتكاليف الاقتصادية المحتملة الناجمة عن الخصائص المميزة

¹ Johanna Eheim, Integration of asylum seekers with traumatic experience in Germany, International Migration and Ethnic Relations Bachelor, Faculty of Culture and Society, Malmo University, 2016, P27

² Wanda Spahl and Sabine Weiss, "Immigration and the Social Welfare State in Austria, Germany, and Switzerland: A comparative meta-study", Working Papers, Vienna Institute of Demography Austrian Academy of Sciences, 2017/2018, P12

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

والأنماط السلوكية للمهاجرين والمجموعات الإثنية، فالتنوع الثقافي لم يعد ينظر إليه في المقام الأول على أنه سبب "الاندماج الفاشل"، بل هو أكثر من ذلك كأصل ينطوي على إمكانية زيادة القدرة التنافسية للاقتصاد ومع التكامل الجاري بين أسواق السلع والعوامل العالمية، من المتوقع أن تكتسب معرفة الثقافات واللغات والبلدان والأقاليم الأجنبية بشكل عام أهمية في المستقبل وتشير أليسينا ولا فيرارا Alesina and La Ferrara إلى ثلاث طرق مختلفة يمكن أن يؤثر بها التنوع على الاقتصاد¹:

- أولاً قد يدخل التنوع مباشرة في التفضيلات الفردية.
- ثانياً يمكن للتنوع أن يؤثر على النتائج الاقتصادية من خلال تأثيره على الاستراتيجيات التي يعتمدها الأفراد.
- وأخيراً قد يدخل التنوع وظيفة الإنتاج.

وعلى الرغم أنه من الواضح أن النتيجة العامة للهجرة تعتمد في المقام الأول على أداء ونجاح المهاجرين الفرديين في أسواق العمل، إلا أن الدراسات الاقتصادية لم تهتم في الماضي بالاندماج الاقتصادي والاجتماعي للمهاجرين، ويكتسي إدماج المهاجرين في سوق العمل أهمية حاسمة في تأثيرها على نظم الرعاية الاجتماعية في البلدان المضيفة لهم، وعلاوة على ذلك ينظر أيضاً إلى المهاجرين والسكان الأصليين كشرط مسبق رئيسي للاندماج الاجتماعي، فالمهاجرون يندمجون بسرعة أكبر مهنياً وكلما قل الاحتكاك كلما كان متوقعا أن يقبلوا من قبل السكان الأصليين إذا ما تحققت التوقعات الاقتصادية للمهاجرين، ويرجع العديد أسباب "الاندماج الفاشل" والأداء المخيب للأمل للمهاجرين من الجيلين الثاني والثالث إلى محددات وشروط التكامل، ويرى هونيكوب Hönekopp وسونتم وشلوتبولر Suntum and Schlotböller ضعف التعليم وانخفاض مؤهلات المهاجرين إلى ألمانيا باعتبارها الأسباب الرئيسية لضعف الأداء في أسواق العمل، وهذا بدوره يمنع المهاجرين من الاندماج الاجتماعي المكثف².

بالرغم من حظر توظيف "العمال الضيوف" في عام 1973 اتضح في السنوات التالية أنه على الرغم من تزايد البطالة في بعض قطاعات سوق العمل كانت هناك حاجة إلى موظفين أجانب في بلدان أخرى، وقد نتج عن ذلك سلسلة من اللوائح الخاصة بالخروج من حظر التجنيد في عام 1991 وضعت هذه في أسفل ما يسمى أساف ASAV وحددت مجموعات المهاجرين بشكل واضح، وتمكن المواطنين

¹ Federal Office for Migration and Refugees Migration & Integration Research Department, "The Impact of Immigration on Germany's Society", op.cit, P28

² Ibid, P29.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

من خارج الاتحاد الأوروبي من العمل في ألمانيا (بعضها موسمي)، لم يكشف أساف ASAV عن فتح قنوات لتوظيف المهاجرين المؤهلين تأهيلا عاليا¹.

بيد أن مبادرة البطاقة الخضراء في عام 2000 أبرزت مرة أخرى الحاجة الأساسية إلى تحسين الأنظمة في هذا المجال، ومع تطبيق قانون الهجرة الجديد الصادر في جويلية 2004 يتم تسهيل شروط القبول والإقامة للمهاجرين ذوي المؤهلات العالية، في حين يتم الحفاظ على وقف التوظيف العام، واستيعاب عن إجراء الموافقة المزدوجة السابق بشأن تصاريح العمل والإقامة بإجراءات إدارية جديدة، أما الآن فيصدر قسم الأجانب تصريح العمل (بعد التشاور مع إدارة العمل للحصول على موافقة داخلية) مع تصريح الإقامة في عمل واحد²، ويجوز إصدار تصاريح عمل عندما تكون هناك مصلحة عامة في شخص ما يتولى العمل، يتمتع مواطنو الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بدخول أولي إلى سوق العمل للحصول على عمل مؤهل على مواطني بلدان ثالثة للعمل في القطاع المؤهل، وينص قانون الهجرة على إمكانية الحصول على تصريح تسوية (غير محدود) للأشخاص ذوي المؤهلات العالية، ويحق لأفراد أسرهم أيضا الحصول على عمل، كما تم تسهيل وصول أصحاب المشاريع الأجانب في ظل ظروف معينة يحصل الأشخاص الذين يعملون لحسابهم الخاص على تصريح إقامة محدود أو غير محدود (إذا استثمروا ما لا يقل عن مليون يورو وخلق 10 وظائف أو أكثر، وعلاوة على ذلك يتيح قانون الهجرة للطلاب الأجانب إمكانية البقاء في ألمانيا لفترة محدودة والبحث عن وظيفة بعد إتمام دراستهم، وبوجه عام يمكن ملاحظة الانفتاح الحذر لسوق العمل للمهاجرين المؤهلين تأهيلا عاليا³، وهو ما سنتعرض له في الفصل الرابع في الجزء المتعلق بالعولمة والتنافس الاقتصادي.

✓ سياسة التكامل الجديدة وإستراتيجية الهجرة

أنشأت الحكومة الألمانية لجنة مستقلة تعنى بشؤون الهجرة تحت رئاسة ريتا سوسموث Rita Süßmuth، وقد عملت على استشارة أكبر عدد ممكن من أصحاب المصلحة والخبراء الخارجيين من أجل جمع المعرفة ذات الصلة والحفاظ على شرعية اللجنة وموافقتها على نتائجها، وكان هناك ما مجموعه 143 ممثلا عن الوزارات والبيروقراطية والمؤسسات العلمية والاستشارية، كما قدم الممارسون والخبراء من المدارس، والخدمة المدنية، والشركاء الاجتماعيين والمنظمات غير الحكومية والاتحاد

¹ Federal Office for Migration and Refugees Migration & Integration Research Department, Ibid, P47.

² Idem.

³ Ibid, P48

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

الأوروبي رأيهم¹، وعقدت حلقات دراسية مع مفوضي شؤون الأجانب في الولايات الاتحادية، وممثلين للأحزاب السياسية، وقضاة من المحكمة الدستورية والإدارية الاتحادية، وقد اجتمعت اللجنة نفسها في 13 جلسة عامة وعقد ما مجموعه 27 جلسة في ثلاثة مجموعات منفصلة، ونظرت المجموعة الأولى في الجوانب القانونية لسياسات الهجرة واللجوء، والثانية ناقشت سياسة الهجرة المستقبلية من منظور ديموغرافي وسوق العمل، وتناولت المسألة الثالثة القضايا المتنوعة المتعلقة بالدمج والإندماج الاجتماعي، أما على مستوى الإجراءات الداخلية قام أعضاء اللجنة بعملية بناء توافقية تقريبا من خلال التداول على نطاق واسع واتخاذ قرار بالإجماع².

إن شعار "ألمانيا بحاجة إلى المهاجرين" أعتبر على أنه توافق في الآراء بين الجهات الفاعلة السياسية والمجتمعية الرئيسية تحت عنوان "هيكل الهجرة، تعزيز التكامل"، وشكلت الاقتراحات في مجالات الهجرة واللجوء والتكامل خطة شاملة كانت جزءا لا يتجزأ من نظام الهجرة الأوروبي المتطور، وكانت السمة الرئيسية لهذا النظام الذي كانت اللجنة تأمل في الانتقال إليه في "قانون الهجرة والتكامل الاتحادي" هي إستراتيجية الهجرة الموجهة لتلبية الاحتياجات المستقبلية للسوق والسكان، وبالتالي "تأمين الازدهار طويل الأجل"، وفي إطار العنوان الرئيسي "العيش في وئام مع بعضهم البعض" نشرت اللجنة سياسة تكامل جديدة معترفة بأن السياسة السابقة قد أدت إلى نجاحات كبيرة، ومع ذلك فإن غياب البعد المنهجي والشامل أوجد صعوبات في إدماج المهاجرين في البلد المضيف³، ومن أجل الاندماج يجب أن يسعى المهاجر إلى تعلم اللغة الألمانية وأن يصبح متكاملًا، وهكذا أخذ التقرير موقفه بين سيناريوهين وهما الوهم المتمثل في زيادة التجزؤ الثقافي من خلال ظهور الجماعات الإثنية الانفصالية في "مجتمعات موازية" نتيجة لشكل من أشكال التعددية الثقافية، ونموذج التكامل *Leitkultur* "الثقافة السائدة" القوي للاندماج مطالبة من المهاجرين التكيف من جانب واحد لقيم وثقافة المجتمع المضيف الألماني، ورأت لجنة *سوسموث* أن توقعات المهاجرين والمجتمعات المضيفة لها نفس القدر من الأهمية، فالذين وصلوا حديثًا يحتاجون إلى الشعور بالقبول والترحيب وأن مجرد التسامح سيكون له آثار سلبية، ومن ناحية أخرى أعتبر الاعتراف بالدستور واستعداد المهاجرين لتعلم اللغة والاندماج شرطين لا غنى عنهما⁴، وعليه فإن الإطار الجديد المحدد للإدماج بوجه عام كان أكثر شمولًا وشمولية.

¹ Jan Schneider and Peter Scholten, "Consultative Commissions and the Rethinking of Integration Policies in the Netherlands and Germany: The Blok Commission and the Süssmuth Commission Compared ", op.cit, P83.

² Idem.

³ Ibid, P82.

⁴ Ibid, P83.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

وعليه يمكن تصوير هذا الأخير على سبيل المثال من خلال حقيقة أن التقرير "أوضح أن تعزيز التكامل هو الاعتبار الرئيسي في نهجها تجاه سياسة المواطنة، وشدد على أن السياسة تهدف إلى هذا الهدف ويجب أن التعامل معه كجزء من أي إستراتيجية تجاه الهجرة من أجل حصول المهاجرين على الحقوق السياسية، فضلت اللجنة إتباع نهج أكثر سخاء في منح الجنسية الألمانية وقبول الجنسية المزدوجة، وفي سياق مماثل اقترح منح حقوق التصويت في البلديات لمواطني البلدان الثالثة وإجمالاً كان هناك نحو 50 توصية لوضع سياسة جديدة للتكامل واستعارت اللجنة بعض من سياسات التكامل السويدية والهولندية¹.

كما تم اتخاذ خطوة عملية نحو تحسين إدماج المهاجرين من خلال إعادة تعريف متطلبات الإقامة القانونية والمواطنة الألمانية في قانون الهجرة لعام 2005، الذي يتضمن عدة أحكام لتدابير التكامل - مثل تنفيذ "دورات الإدماج"، وتستند هذه الدورات على افتراض أن التحدث باللغة الوطنية هو مفتاح النجاح (الهيكلي والاجتماعي) للتكامل والتماسك الاجتماعي على المدى الطويل من خلال تعليم اللغة للمتقدمين للحصول على الإقامة الدائمة والمواطنة، وتستغرق مدة هذه الدورات إلى ما يصل لـ 900 ساعة من اللغة الألمانية و 45 ساعة من التربية المدنية للتعرف على القيم الأساسية مثل التسامح، وحرية التعبير أو العبادة²، وتهدف الحكومة من خلال توفير مثل هذه التوجيهات المكثفة للغة والتربية المدنية للمهاجرين إلى تمكينهم من "فهم أنفسهم في المواقف اليومية ولتعرفهم على المجتمع الألماني" وتنعكس أهمية هذا الهدف في مقدار التمويل المتاح لهذه الدورات، في عام 2005 استثمرت الحكومة 208 مليون يورو في دورات الاندماج، في حين انخفض هذا إلى حوالي 175 مليون يورو في عام 2009، لا يزال الدعم المالي كبيراً والتركيز القوي على اكتساب المهارات اللغوية في جدول أعمال التكامل في ألمانيا بشأن التعليم، ويبدو أيضاً أنها تستهدف المشاكل التي تعاني منها نسبة كبيرة من المهاجرين الألمان³.

إن عدم التحكم في المهارات اللغوية بالقدر المطلوب يعتبر من بين العوائق التي يواجهها المهاجر ما ينعكس على إيجاد وظائف مستقرة ذات أجور جيدة، وعليه فقد أدخلت الحكومة الاتحادية والولائية والحكومات المحلية في ألمانيا مجموعة واسعة من الخدمات لتحسين إدماج المهاجرين في سوق العمل،

¹ Jan Schneider and Peter Scholten, Ibid, P84

² Anika Havering, "Managing Integration: German and British Policy Responses to the "Threat from Within" Post-2001", Journal International Migration and Integration, Vol 14, Issue 02, 2013, P354.

³ Idem.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

كما تم تصميم العديد من التدخلات بالتعاون مع أصحاب العمل الذين يلعبون دورا هاما بشكل خاص في تنمية المهارات في ألمانيا¹.

فعلى الرغم من إحراز تقدم ملحوظ نحو تحقيق هدف توفير خدمات عالية الجودة والتي يمكن الوصول إليها على نطاق واسع لتسهيل تكامل سوق العمل، لا تزال ألمانيا تواجه عدد من التحديات ويمكن للمهاجرين الحصول على المشورة في مجال التوظيف من خلال خدمات التوظيف العامة على سبيل المثال، ولكن هناك بعض الأدلة على أن موظفي مركز العمل لا تتوفر لديهم دائما القدرة والمعرفة الكافية لإسداء المشورة للعملاء ذوي المهارات اللغوية الضعيفة أو المؤهلات الأجنبية، وفي مواجهة هذه المشكلة وضعت واحدة من سياسات التكامل الرئيسية للحكومة الاتحادية - وهي شبكة من مقدمي الخدمات والتي أنشئت لتنسيق خدمات التدريب والتوظيف على المستوى الإقليمي - فخدمات المشورة مصممة خصيصا للمهاجرين وبرامج التدريب لتحسين كفاءة المستشارين "التوظيف بين الثقافات"، وقامت الحكومة أيضا بتجريب خدمات استشارية متخصصة للذين يواجهون حواجز شديدة الانحدار أمام تكامل سوق العمل².

الجدول رقم 10 يوضح إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا من خلال سياسة التكامل وإدماج

المهاجرين.

الحكومة الاتحادية (الوطنية)	حكومة الولاية (المقاطعات)	حكومات البلدية
عقب قانون الهجرة لعام 2004، كان تعزيز الإدماج مركزيا، ونقل السلطة من الولايات الاتحادية إلى الحكومة الاتحادية في المجالات التالية:	وتتحمل الولايات الاتحادية مسؤولية إدارة وتنفيذ التشريعات الوطنية ولها اختصاصاتها التشريعية المحددة:	وتشكل البلديات المحلية جزءا من التنظيم الإداري للولايات الاتحادية التي تعمل كسلطات تنفيذية. ولكنهم يمارسون أيضا الحكم الذاتي للبلديات:
دورات التكامل للمهاجرين	التشريعات الحصرية في سياسة التعليم (المدرسة والجامعة)	صيانة وتمويل المدارس
الدائرة الاستشارية للهجرة للمهاجرين البالغين (وزارة الداخلية الاتحادية)	سلطة الجنسية (تنفيذ قانون المواطنة؛ تقدم دورات التجنيس للأغراض التحضيرية)	تنظيم مؤسسات رعاية الأطفال والشباب (مثل رياض الأطفال ودور الحضانة)

¹ Carola Burkert and Anette Haas, "Investing in The Future Labor Market Integration Policies for New Immigrants In Germany", Migration Policy Institute and International Labour Organization, 2014, P01

² Idem.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

الخدمات الثقافية أو الخدمات الاستشارية الاجتماعية العامة	اعتماد قوانين تحدد تشريعات الإطار الوطني بشأن رعاية الأطفال / الشباب (مثل رعاية الأطفال المبكرة في رياض الأطفال)	دائرة الهجرة الشبابية (الوزارة الاتحادية لشؤون الأسرة وكبار السن والنساء والشباب)
التنمية الحضرية والإسكان البلدي (مخطط الدعم الرئيسي الذي تموله الحكومة الاتحادية والدول: "المناطق الحضرية ذات الاحتياجات الإنمائية الخاصة - المدينة الاجتماعية")	تنفيذ التدريب المهني المدرسي	ويضطلع المستوى الاتحادي بمسؤوليات تشريعية بشأن عدد من مجالات السياسة الأخرى التي قد تكون لها آثار مباشرة أو غير مباشرة على إدماج المهاجرين:
	الاعتراف بالمؤهلات المهنية الأجنبية (بالنسبة لمعظم المهن)	قانون المواطننة (يجوز للمواطنين من خارج الاتحاد الأوروبي الحصول على الجنسية بعد إقامة قانونية لمدة 8 سنوات)
	حرية اعتماد قوانين أو لوائح إضافية تعزز التكامل (مثل التنوع في الإدارة العامة)	قانون مناهضة التمييز (القانون العام للمساواة في المعاملة، الوكالة الاتحادية لمكافحة التمييز)
		القانون الاجتماعي (معظم تشريعات العمل / الرعاية الاجتماعية، بما في ذلك التشريعات الإطارية لرعاية الأطفال / الشباب)
		الاعتراف بالمؤهلات المهنية الأجنبية (لبعض المهن)

Source : Agnieszka Weinar and Jan Schneider, "Turkish and Russian Pathways to Integration in Germany", in book Migrant Integration between Homeland and Host Society How countries of origin impact migrant integration outcomes: and analysis, International Organization for Migration, volume 2, 2017, P133.

وفي عام 2013، تجاوز عدد الوافدين الجدد إلى ألمانيا مليون شخص وهو أعلى تدفق منذ عام 1995 وكانت الزيادة في الهجرة مدفوعة بإنضمام دول أعضاء جديدة إلى الاتحاد الأوروبي في عامي 2004 و 2007، مما وسع نطاق حرية تنقل العمال من هذه البلدان، وكانت ألمانيا من بين الدول الأعضاء القائمة التي وضعت ترتيبات انتقالية تحد من تنقل المواطنين من الدول الأعضاء الجديدة (بسبب المخاوف من تدفق أعداد كبيرة من العمال)، وقد انتهت القيود في ماي 2011 لمواطني البلدان التي انضمت إليها في عام 2004، وفي ديسمبر 2013 لمواطني رومانيا والبلغار، إن النجاح

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

الاقتصادي الذي حققته ألمانيا مؤخرا على الرغم من الركود العالمي جعلها وجهة مغرية للعمال المولودين في الخارج "بلدان المنشأ هي في المقام الأول أوروبا"¹.

لقد بلغت حصة مواطني الاتحاد الأوروبي القادمين إلى ألمانيا 60 في المائة من جميع المهاجرين بين عامي 2007 و 2011، وسجلت زيادات كبيرة بوجه خاص في الهجرة الصافية بين عامي 2010 و 2014 من بولندا وهنغاريا والجمهورية التشيكية ورومانيا وبلغاريا وتزايدت الهجرة من اليونان وإسبانيا زيادة كبيرة استجابة للأزمة المالية والاقتصادية، غير أن الأرقام المطلقة لا تزال ضئيلة مقارنة ببلدان الانضمام الجديدة، وبوجه عام فإن توظيف المهاجرين الجدد من بولندا وهنغاريا وإيطاليا واليونان وإسبانيا والبرتغال لا يزال بشكل مستمر في سوق العمل الألمانية، وقد ساهمت عدة إصلاحات تشريعية حديثة بما في ذلك إدخال البطاقة الزرقاء في عام 2012 في تيسير إدارة شؤون المهاجرين لدخول سوق العمل لرعايا البلدان الثالثة المؤهلين بدرجة عالية²، وتسعى الجهود الرامية إلى جعل إجراءات الاعتراف بالمؤهلات أكثر شفافية وسهولة في الاستخدام من أجل دخول المهاجرين المهرة إلى سوق العمل.

إلى جانب ذلك أطلقت الوزارة الاتحادية للعمل والشؤون الاجتماعية في عام 2005 برنامج التأهيل (IQ) وهو عبارة عن شبكة تقوم بتطوير واختبار التوصيات لجعل الاستشارة والتوظيف أكثر فعالية، وتعمل ست عشرة شبكة مع الجهات المحلية الفاعلة مثل مراكز الوظائف، وتدريب المهنيين في مراكز التوظيف لتعزيز فهمهم واختصاصاتهم بين الثقافات، إضافة إلى معدل الذكاء فإن قانون الاعتراف لعام 2012 يمنع المهاجرين من ذوي المؤهلات الأجنبية من العمل بوظائف منخفضة المهارة، ويتم إحالة المهاجرين إلى السلطات المسؤولة التي تقيم مؤهلاتهم وتحدد ما إذا كان التدريب الإضافي مطلوباً أم لا³.

✓ إدارة شؤون المهاجرين في إطار مبادرات التكامل والاندماج في ألمانيا

أ. مؤتمر الإسلام الألماني تأسس في عام 2006 من قبل وزارة الداخلية الاتحادية بهدف أن يكون أهم منتدى بين الدولة الألمانية والمسلمين الذين يعيشون في ألمانيا، في البداية كان يعقد سنويا ويركز على موضوعات الأمن والتعليم الديني، وفي الآونة الأخيرة أصبحت تجتمع لجان العمل طيلة السنة، وهي تعالج الآن مواضيع مثل تعزيز توفير الرفاه الإسلامي والرعاية وكان التحدي على مر السنين هو تحديد الممثلين المناسبين للجمعيات الإسلامية.

¹ Carola Burkert and Anette Haas, Ibid, P03

² Idem.

³ Stefanie Neumeier, "Integrating Turkish Immigrants into the German Labor Force", P05 in Available site web 05/02/2018 at 12:00h, http://cas.ou.edu/Websites/oucas/images/Econ/Student_Econ_Journal/Stefanie_Neumeier_JOE.pdf

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

ب. مؤتمر قمة التكامل الذي بدأ في عام 2006 من قبل المستشارية الاتحادية، يعقد بين أصحاب المصلحة المعنيين من الحكومة، ورايطات المهاجرين، ورايطات أرباب العمل، والنقابات، والمجتمع المدني لمناقشة الموضوعات المتغيرة ذات الصلة بإدماج المهاجرين، وتناولت القمة الثامنة للتكامل التي عقدت في نوفمبر 2015 الرعاية الطبية وشملت المواضيع السابقة (التكامل على مستوى سوق العمل والتعليم)، وأدت القمة الوطنية الأولى للتكامل إلى إنشاء خطة التكامل الوطنية ويقول بعض المعارضون إن القمة لها وظيفة رمزية فقط، في حين يدعي آخرون أنها أمر جيد لإبراز موضوع التكامل وجعله في الصدارة¹.

ت. كانت خطة التكامل الوطنية نتيجة مؤتمر القمة الأول للتكامل في عام 2006، فالهدف منها هو تجميع مشاريع التكامل غير المنسقة من قبل العديد من الجهات الفاعلة الحكومية والمجتمع المدني على المستوى المحلي والولائي (لاندر) وعلى المستوى الوطني، وإقامة التكامل كعملية شاملة ومتعددة المستويات وأدت خطة الإدماج الوطني إلى وضع خطط العمل الوطنية بشأن الاندماج في عام 2007 بهدف رصد التقدم المحرز في مجالات العمل التي حددتها خطة التكامل الوطني لجعل التكامل أكثر إلزاماً وملموماً، وقسمت مجالات العمل إلى عشرة مجالات منها على سبيل المثال تكامل سوق العمل، ودورات الاندماج، وإدماج النساء والأطفال، والاندماج في ميادين الصحة والرياضة، والمشاركة السياسية لتقييم ورصد الآثار داخل مجالات العمل، وتجري تقارير مرحلية على فترات منتظمة إبتداء من عام 2008، وأشار المنتقدون إلى أن التحدي لهذه العملية هو التنسيق بين الدولة والمستوى الاتحادي، والطابع غير الملزم لمعظم التدابير مع عدم وجود تداعيات حقيقية إذا لم تتحقق الأهداف والغايات المحددة.

ث. أدخلت دورات الاندماج لأول مرة في عام 2005، وفي عام 2015 وبموجب قانون الهجرة أصبحت إلزامية للمهاجرين الجدد الذين لا يتمتعون بمهارات كافية في اللغة الألمانية، وتتكون من 660 وحدة تعليمية كما أنها تقدم لمحة عن النظام القانوني الألماني والتاريخ والثقافة².

وتقدم خدمات التوظيف في ألمانيا في المقام الأول من قبل وكالة التوظيف الاتحادية التي تتألف من مكتب رئيسي وعشر مديريات إقليمية، و 176 وكالة توظيف محلية مهمتها الإرشاد المهني، والتوظيف والتدريب، وتقديم المشورة المهنية، كما أنها تضمن التأمين ضد البطالة القائم على العمل ويتم التعامل مع الخدمات المقدمة للعاطلين عن العمل لفترات طويلة وأولئك الذين يحصلون على استحقاقات المساعدة

¹ Jessica Bither and Astrid Ziebarth, "In it for the long run: Integration lessons from a changing Germany", Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH and German Marshall Fund of the United States, 2016, P09.

² Idem.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

الإجتماعية بشكل منفصل، إما من خلال مراكز التوظيف (الاتحادات التي تشكلها البلديات مع خدمات التوظيف الاتحادية) أو الخدمات التي تديرها السلطات المحلية المستقلة¹.

ونفذت حكومة ولاية برلين (مفوض الإدماج والهجرة في مجلس الشيوخ في برلين) مفهوما للتكامل في أوت 2005 يمثل نقطة تحول في مبادئها ونطاقها²:

- سياسة التكامل هي مسألة عرضية ذات أولوية.
- توجه سياسة الاندماج نحو مجموعة مستهدفة من السكان بطريقة شاملة وبعد واسع.
- سياسة التكامل هي المشاركة.

من حيث النطاق فهو يشمل: التكامل الاجتماعي والاقتصادي، التكامل القانوني، الاندماج الاجتماعي والثقافي، الانفتاح بين الثقافات للمجتمع المضيف.

والمجالات الرئيسية لتشجيع إدماج المهاجرين هي:

✓ التعليم: لتعزيز إدماج الأطفال والبالغين من أصل مهاجر مع إيلاء اهتمام خاص لأولئك الذين يتكلمون لغة أخرى غير الألمانية، وقد ثبت أن عدم وجود تحكم باللغة الألمانية يرتبط ويؤثر على القدرة في المشاركة والاستفادة الكاملة من المدرسة.

✓ العمالة والتدريب المهني: تشجيع ودعم الوصول إلى سوق العمل للمنحدرين من أصل مهاجر، وقد أدت الجهود المبذولة للتصدي للبطالة إلى حد كبير إلى إلغاء التصنيع في برلين، دعم التدريب المهني للمهاجرين الشباب (الجيل الثاني) الذين يواجهون صعوبات في دخول سوق العمل بسبب نقص فرص العمل، ويشجع أيضا العمل الحر والأعمال الحرة بين السكان من أصل مهاجر في برلين.

✓ التماسك الحضري: وذلك من أجل تعزيز التماسك، والحد من التهميش الاجتماعي، ومنع ومكافحة التمييز، وتمكين الاستقرار الاجتماعي في المناطق التي تتطلب زيادة إدماج سكانها، وعليه كانت هناك جهود لإعادة تعريف الإدارة العامة في هذا المجال، والحد من تركيزات الفقر والتهميش الإقليمية والمحلية من أجل منع و / أو تخفيف الآثار أو الاتجاهات نحو "الاستقطاب العرقي"³.

¹ Carola Burkert and Anette Haas, "Investing in The Future Labor Market Integration Policies for New Immigrants In Germany", op.cit, P09.

² Miguel Ángel Gil Leal and others, "Proposal for Contributions to The Formulation of A System of Common Integration indicators", Report The I3 Project ,2005/2006, P51.

³ Ibid, P52

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

✓ الانفتاح بين الثقافات: من خلال تعزيز وتحقيق المساواة التامة في معاملة مستخدمي الخدمات العامة وفعالية وكفاءة الإدارة العامة في تقديم خدماتها والاتصال مع السكان المهاجرين من أجل الإدماج الاجتماعي، وكذا التدريب المشترك بين الثقافات للموظفين العموميين في مختلف مجالات الإدارة العامة والإجراءات الرامية إلى مكافحة كراهية الأجانب، ويشمل الانفتاح بين الثقافات جوانب عرضية يجب تطبيقها في جميع مجالات السياسة والاتصالات للإدارة.

✓ الاندماج الاجتماعي والمشاركة: تعزيز المشاركة السياسية والمدنية بين المهاجرين، وتسهيل إنتخابهم لمناصب داخل الإدارة العامة، والمشاركة في منظمات المهاجرين وإنشاء شبكات التنظيم الذاتي.

✓ مكافحة العنصرية والتمييز: تشجيع القرارات السلمية والديمقراطية للصراعات ومكافحة العنصرية والتطرف اليميني، والحماية من التمييز، وخلق ثقافة التسامح وهناك خطان للعمل¹:

1. عدم التسامح إطلاقاً مع مظاهر كراهية الأجانب، والتطرف اليميني من خلال متابعة الجناة إلى أقصى حد ممكن من القانون بإشراف مكتب الأمن الداخلي.

2. منع العنصرية وكره الأجانب، وتعزيز هياكل الديمقراطية والمجتمع المدني.

إذا كان ينظر إلى ألمانيا على أنها النموذج الأصلي لنظام الرفاه المحافظ، فإن طبيعة نظام الدولة الرعائية الفرنسي كان محل نزاع على مستوى أساسي، ويرى المنتقدون أن التصنيف غير المستقر في فرنسا والذي أشار إليه العلماء من خلال الانتباه إلى أوجه الاختلاف بين دولة الرفاه الفرنسية والألمانية، فإن فرنسا تتبنى النموذج الاجتماعي الأوروبي الجنوبي خاصة مع تقاليد فرنسا في دولة قوية، وعلى الرغم من الاختلافات الهامة بين السياسات الاجتماعية الفرنسية والألمانية، فإن كلا البلدين يظهران الخصائص المحددة للنظام المحافظ، ففي فرنسا كان نموذج التأمين الاجتماعي في بسمارك مركزياً في توفير المعاشات التقاعدية، وتعويض البطالة، والمرض، والاستحقاقات الصحية²، وقد استندت المنافع الاجتماعية أساساً إلى المساهمات المستمدة من العمالة والتي تدفع من قبل الموظفين وأصحاب العمل مع قيام الشركاء الاجتماعيين بإدارة المخططات، فمن حيث النسب المئوية لعبت المساهمات دوراً أكبر في تمويل السياسات الاجتماعية الفرنسية منها في ألمانيا، وكان معدل الاشتراك الإجمالي أعلى في فرنسا في أواخر العقد الأول من القرن الحادي والعشرين، وكما هو الحال في ألمانيا توجد خطط منفصلة لمهن

¹ Miguel Ángel Gil Leal and others, Ibid, P53

² Diane Sainsbury, **Welfare States and Immigrant Rights The Politics of Inclusion and Exclusion**, United Kingdom: Great Clarendon Street Oxford OX2 6DP, (1ed), 2012, P66.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

وقطاعات مختلفة، وقد استفادت المنافع من هيكل المكافأة المهنية وتتسم التغطية بالتجزؤ الشديد، مما يؤدي إلى نمط معقد من الآثار الطبقيّة التي تؤدي إلى استمرار الاختلافات المهنية في الاستحقاقات¹.

وكما سبق الحديث فقد شهدت فرنسا زيادة كبيرة في عدد المهاجرين المغاربة من الجزائر والمغرب وتونس منذ الحرب العالمية الثانية، وبسبب الافتقار إلى القوة العاملة نتيجة للحرب، تلقت فرنسا قوة عاملة أجنبية من مستعمراتها السابقة وخاصة من بلدان المغرب العربي من أجل تطوير اقتصادها في فترة ما بعد الحرب، وكان ذلك بداية لتجنيد العمالة الحديثة للمهاجرين المغاربة في فرنسا²، وعلى الرغم من أن الآثار الاقتصادية للهجرة على الاقتصاد الفرنسي في فترة ما بعد الحرب كانت إيجابية ومع ازدياد تدفق المهاجرين من المغرب العربي إلى فرنسا، أصبحت مشاكل إدماج المهاجرين واحدة من أكثر المواضيع التي تم مناقشتها خاصة في السنوات الأخيرة، ونوقشت قضايا إدماج المهاجرين اليوم بشكل منظم في النقاشات البرلمانية ووسائل الإعلام، والبرامج التلفزيونية الإذاعية والأعمال الأكاديمية³.

فقد أصبح إدماج المهاجرين اليوم أحد أهم أهداف السياسة العامة للهجرة، وكيفية إدارتها في البلدان المتلقية ومن أجل إدماج المهاجرين في المجتمع المضيف تستخدم البلدان المستقبلية ثلاث سياسات رئيسية للتكامل كما سبق ذكرها في المبحث الثاني من هذا الفصل هي: السياسات المتعددة الثقافات، والاستيعابية، والسياسات التفاضلية، وتستخدم الدول هذه السياسات التكاملية الثلاثة المختلفة القائمة على تاريخ البلد وثقافته وعاداته وتقاليده ونظامه السياسي وجوانبه الوطنية والتاريخية الأخرى للدولة، وتعتبر فرنسا بلدا يطبق نموذج التكامل القائم على الاندماج من خلال الاستيعاب والذي هو جوهر سياسة الاندماج في الدولة وتتميز فرنسا بأنها بلد متنوع ثقافيا.

فالاستيعاب في المجتمع الفرنسي أسهل بالنسبة للمهاجرين الأوروبيين منه بالنسبة للمغاربة، وعلى سبيل المثال فإن بعض المهاجرين الذين لديهم خلفية أوروبية لديهم ديانة وتعليم وثقافة مماثلة للشعب الفرنسي، ومع ذلك فإن المهاجرين من بلدان المغرب العربي يختلفون جغرافيا وتاريخيا وتقليديا اختلافا كبيرا في هذه الجوانب، وأهم الاختلافات في دينهم وثقافتهم وعاداتهم وتقاليدهم، وكما قال وزير الداخلية السابق في فرنسا **غاستون ديفيري Gaston Deffere (1982-1984)**⁴: "عندما يعيش البولنديون والإيطاليون والإسبان والبرتغاليون في فرنسا ويقررون التجنس، لا يهم كثيرا ما إذا كانوا من الكاثوليك أو البروتستانت أو اليهود أو الملحدين ... ولكن قواعد الإسلام ليست مجرد قواعد دينية فهي قواعد المعيشة

¹Diane Sainsbury, Ibid, P66.

² Andaraliev Murodjon, "Maghreb Migration and Integration Issues: A Case of France", op.cit, P22.

³ Idem.

⁴ Ibid, P32

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

التي تهم... والزواج، والطلاق، ورعاية الأطفال، وسلوك الرجل، وسلوك المرأة... وهذه القواعد تتعارض مع جميع قواعد القانون الفرنسي...، في فرنسا ليس لدينا نفس عادات المعيشة¹.

وتحدد سياسات هجرة اليد العاملة الفرنسية - التي أعيد تنشيطها رسمياً بقانون عام 2006 - بصورة رئيسية في سياق سياسة التفاوض بشأن لم شمل الأسر، وحقوق التوطين المواطنة للمهاجرين ما بعد الاستعمار، ففي الوقت الذي تحاول فيه الحكومة الفرنسية فرض نظام اختيار انتقائي اقتصادياً يكافئ فيه نجاح سوق العمل المرتقب مع حقوق الإقامة والتنقل، تتصاعد حوكمة قبول العمال الفرنسيين علناً مع نظام الجنسية الجمهوري التقليدي في فترة ما بعد الاستعمار²، وهنا تظهر أهمية سياقات السياسات في إدارة توظيف العمالة - وخاصة عند مقارنتها بالحالة الألمانية.

وبالرجوع إلى لغة الأرقام قد عمل ما يقرب من 1.5 مليون شخص يحملون جواز سفر أجنبي في فرنسا في عام 2009 وهو ما يمثل 5.8 في المائة من القوة العاملة، ويمكن القول إن الحصة الأصغر مقارنة بألمانيا ترجع إلى سهولة ممارسات التجنيس عبر التاريخ والمواطنة المدنية في فرنسا، مما سمح لعدد أكبر من المقيمين الأجانب وأطفالهم بأن يصبحوا فرنسيين من خلال "الحق الترابي"³، ولكن على مدى العشرين عاماً الماضية أصبحت سياسة التكامل الفرنسية أكثر تعقيداً، لأن فرنسا الآن بعيدة عن سياستها الأولية المتمثلة في كونها بلداً للهجرة⁴، وبدلاً من ذلك يبدو اليوم أن المهاجرين المغاربة أصبحوا تدريجياً عمال غير مرحب بهم في البلاد، وتستخدمهم الأحزاب السياسية المختلفة لتحقيق أهدافهم الانتخابية.

تعتبر فرنسا واحدة من أكثر الدول التي تتميز بالتنوع الثقافي في الاتحاد الأوروبي، على الرغم من أن الحكومة الفرنسية تحاول الإبقاء على البلاد كمجتمع أحادي الثقافة مع زيادة عدد الأشخاص ذوي الخلفيات العرقية والثقافية المختلفة، لا يمكن وصف الدولة كبلد أحادي الثقافة فالرئيس الفرنسي نيكولا ساركوزي أن التعددية الثقافية قد فشلت ولا تعتبر الدولة نفسها مجتمعاً متعدد الثقافات، ومع ذلك أصبحت فرنسا حالياً دولة تعددية ولكنها لا تزال متجانسة ثقافياً، إن سياسة استيعاب الدولة هي إحدى الجهود الرسمية التي تبذلها الحكومة للحفاظ على الثقافة الفرنسية الفردية، وكما يقول ديلندر Dillender فإن أحد الأسباب التي يواجهها المسلمون مثلاً هو التهميش الاجتماعي والاقتصادي الذي يؤثر على

¹ Andaraliev Murodjon, Ibid, P33

² Regine Paul, "Managing diverse policy contexts: The welfare state as repertoire of policy logics in German and French labour migration governance", op.cit, P159.

³ Idem.

⁴ Andaraliev Murodjon, "Maghreb Migration and Integration Issues: A Case of France", op.cit, P35.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

استعدادهم للاندماج بشكل جيد في الثقافة المضيفة، ويشير إلى أن سياسة الاستيعاب الفرنسية لا يمكن اعتبارها مثالا جيدا على "نجاح ساطع"، ومع ذلك هناك نجاحات واضحة في هذه السياسة على الرغم من العواقب غير المقصودة¹ ولا يزال استخدام سياسة الاستيعاب كنموذج تكامل عالمي للدولة كسياسة بديلة لفشل التعددية الثقافية.

فالتركيبة العرقية للمقيمين الأجانب المسجلين في فرنسا تواجه اختلافات كبيرة مقارنة بألمانيا، حيث تكشف عن نمط أقل أوروبا، فالمقيمون من أصل شمال أفريقيا هم أكبر مجموعة أقلية تعيش في فرنسا وكان عدد الجزائريين والمغاربة أكبر جالية في عام 2005، وشهدت فرنسا أيضا عددا متزايدا من السكان المقيمين في جنوب شرق آسيا وأفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، فالحكومة الفرنسية حاولت فرض هرمية عرقية وإعادة تنظيم التدفقات منذ إنهاء الاستعمار، وقد أدت أعمال الشغب التي قام بها المواطنون الفرنسيون من أصول مغاربية في باريس في عام 2005 إلى فتح نقاش حول الهوية الوطنية والعلاقات ما بعد الاستعمار وحقوق المواطنة وهو يستهدف معظم المهاجرين القادمين من مستعمراتها السابقة، فقد كانت هجرة اليد العاملة من موضوعات حملة نيكولا ساركوزي الرئاسية في عام 2007، بينما ترافقت الخطابات الشرسة على كبح الهجرة العائلية في عام 2012، وكوزير داخلية في عام 2006 بدأ ساركوزي بتحول عميق في سياسة الهجرة بفرنسا²، وكان الهدف التنظيمي للقانون الجديد هو تكييف التدفقات بالاحتياجات الاقتصادية للبلاد.

لقد تميزت البنى التحتية القانونية الفرنسية بين ما يسمى بالمخططات "المهنية" وطرق النقص التي تسمح بقبول العمال المهاجرين كما هو الحال في ألمانيا، حيث أصبح المهاجرون يواجهون من مختلف مستويات المهارات معايير وأنظمة حقوق مختلفة تماما، وبصفة عامة يحتاج الأجانب إلى تصريح عمل لدخول سوق العمل الفرنسية، ومنذ توقف التوظيف في السبعينات من القرن الماضي تم منح العمال المهاجرين عروض عمل محددة ومن خلال إجراء رلمت RLTM كما هو الحال في ألمانيا، وبصورة أكثر تحديدا يتعين على الشركات أن تقدم وظائف شاغرة في سوق العمل المحلي من خلال وكالة التوظيف الوطنية (Pôle Emploi) قبل أن تتمكن من توظيف أي عامل من موظفي الشبكات الوطنية³.

ويبرز التدقيق في التصاريح وإجراءات الاختيار للتركيز على المهارات العليا على مستوى الدراسات العليا، وهناك مجموعة من تصاريح الإقامة والعمل المختلفة متاحة للتوظيف السلس نسبيا للمهارات العالية وحماية القوى العاملة المحلية والتي أزيلت جزئيا منذ عام 1997 (Chèvenement Law)، فمنذ عام

¹ Andaraliev Murodjon, Ibid, P36

² Regine Paul, "Managing diverse policy contexts: The welfare state as repertoire of policy logs in German and French labour migration governance", op.cit, P160.

³ Ibid, P162

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

2006 بات يسمح للإقامة لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد من خلال رخصة "المهارات والمواهب" وتمنح خيارات للإقامة المهنية لفترات طويلة وقد تصل حتى للتسوية النهائية، ويهدف هذا التصريح بشكل واضح إلى اجتذاب عمال مؤهلين تأهيلا عاليا كما هو في الحالة الألمانية، فإن عدد العمال القادمين عبر هذا الطريق منخفض نوعا ما كما يواجه الخريجين الأجانب مع درجة الدراسات العليا الفرنسية شروط دخول ميسرة يمكنهم البحث عن وظيفة بغض النظر عن الوضع في سوق العمل المحلية لمدة ستة أشهر مع تأشيرة البحث عن وظيفة، ويمكن الحصول على (بطاقة موظف) للتقدم على عرض عمل يناسب تخصصهم الأكاديمي، كما توجد تصاريح خاصة للعلماء والمهنيين الشباب وتشمل المهارات المطلوبة فتح الطريق لهجرة خبرات متخصصة في البحوث والعلوم¹.

يمكن للمهاجرين من ذوي المهارات المناسبة الوصول إلى سوق العمل في مجالات التي تشهد "نقص" المهن دون المرور على نظام رملت، ومنذ إجراء تعديل قانوني على قبول الأجنبي في عام 2007، يمكن أيضا استخدام قائمة النقص للعاملين في شبكة النقل الاجتماعي كأداة للتنظيم الاستثنائي لعمال المناجم الذين يعملون في مداخل النقص المدرجة، بحيث هناك حوالي 1 500 إلى 2 600 عامل في السنة يستفيدون من هذا الحكم، ولكن هذا القبول يقع في مجال صنع القرار التقديري لإدارة المحافظات².

لقد إنتقلت فرنسا نحو الهجرة التي تسيطر عليها الحكومة منذ التحول التقييدي في سياسات الهجرة في عام 2002، وقد استهدفت القوانين والإصلاحات الجديدة (2003، 2006، 2007، 2011) منذ ذلك الحين سياسة الهجرة الانتقائية للغاية، والانفتاح على العمال المهرة فقط، وتقييد لم شمل الأسر، ومكافحة الهجرة غير الشرعية، ويوضح قانون عام 2003 رقم 1119-2033 بشأن "مراقبة الهجرة، وإقامة الأجانب في فرنسا، والجنسية" هذا التحول وتم للمرة الأولى مع الرئيس السابق نيكولاس ساركوزي التمييز بين الهجرة المتوقعة مثل لم شمل الأسر أو طالبي اللجوء والهجرة المختارة وفقا لاحتياجات الاقتصاد الفرنسي³، وقد اتبعت السياسة الجديدة في إدارة الهجرة والمهاجرين هدفين رئيسيين هما: (1) اختيار المهاجرين ذوي المهارات العالية، وتأثيرات سوق العمل المعاكسة على المواطنين ذوي المهارات المتدنية (2) الحد من الحصول على استحقاقات الرعاية الاجتماعية للأجانب، من أجل تحقيق أقصى قدر من المساهمات الصافية للأجانب، لهذا أصبح الحصول على وضع المقيم أكثر مشروطية والقيود المفروضة على دخول وإقامة الأجانب في فرنسا أكثر صرامة بعد "قانون الهجرة والتكامل" رقم 2006-

¹ Regine Paul, Ibid, P162

² Ibid, P164.

³ Annika Murov, "Immigration and Integration Policy in France: Relationship between policy research and political decision- making", op.cit, P50.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

911 في جويلية 2006 من خلال نظام انتقائي للهجرة يهدف إلى الهجرة التي تسيطر عليها الحكومة، وتم تنفيذ المزيد من الإجراءات مع ما يسمى بقانون هورتيكس رقم 51 (2007-1631) في عام 2007 الذي أدخل تدابير التكامل قبل المغادرة وشدد على شروط اللجوء السياسي (ميكس)، وأدخلت أيضا إصلاحات في القانون رقم 2011 - 672 بشأن "الهجرة والاندماج والجنسية" في جويلية 2011.¹

وعلى الرغم من أن فرنسا كانت منذ فترة طويلة مقصدا للمهاجرين، فإن سياسة تكاملها جديدة نسبيا ففي فترة ما بعد الحرب وحتى السبعينات، اقتصرت سياسة الهجرة على تنظيم دخول العمال المؤقتين، وبدأت المناقشات حول إدماج المهاجرين في التسعينات عندما حددت الحكومة النموذج الفرنسي للتكامل، وأنشأت مجلسا للتداول بشأن التكامل والقيم الجمهورية (Haut Conseil à l'Intégration)، غير أن العقد الماضي شهد أكثر التغييرات في سياسة التكامل، ومنذ عام 2000 صدرت خمسة قوانين وتعاميم وزارية لا حصر لها لتحويل الخدمات العامة والمنظمات المعنية بإدماج المهاجرين.

عمل المجلس الأعلى للتكامل من البداية على إنشاء الوسائل التي تسمح بدراسة الظاهرة وفق نهج كمي، وبناء على العمل الذي أعده المعهد الوطني للإحصاء والدراسات الاقتصادية وتم نشره في تقرير، عكف المجلس الأعلى للتكامل على وضع إطار عام للتفكير في موضوعات التكامل الأخرى (الجنسية، الأسرة، التقدم الاجتماعي، الحياة الاجتماعية) والتي يتم احتسابها وفقا لمجموعة من المعايير والمؤشرات، ففي نوفمبر 1991 قدم المجلس الأعلى للتكامل تقرير إحصائي يبين من خلاله الفرق بين السكان الفرنسيين والأجانب وذلك بالكشف على أهمية الآثار الهيكلية وصعوبة تفسير النتائج من حيث التكامل.² وعموما هناك ثلاثة اتجاهات حول إدارة المهاجرين والتكامل تعنى بإدماج الوافدين الجدد في سوق العمل³:

أولا تمديد مدة الإقامة المطلوبة للتجنيس، فضلا عن الظروف المتشددة المتعلقة بلم شمل الأسر وفي الآونة الأخيرة قبول اللاجئين.

ثانيا سعت الحكومة إلى زيادة الهجرة الماهرة مع نتائج متباينة وكذا مراقبة هجرة اليد العاملة، واستحداث تأشيرات عمل انتقائية "برنامج المهارات والمواهب"، كما وضعت تدابير لتسهيل التنقل المهني، وكان لهذه

¹ Annika Murov, Ibid, P51

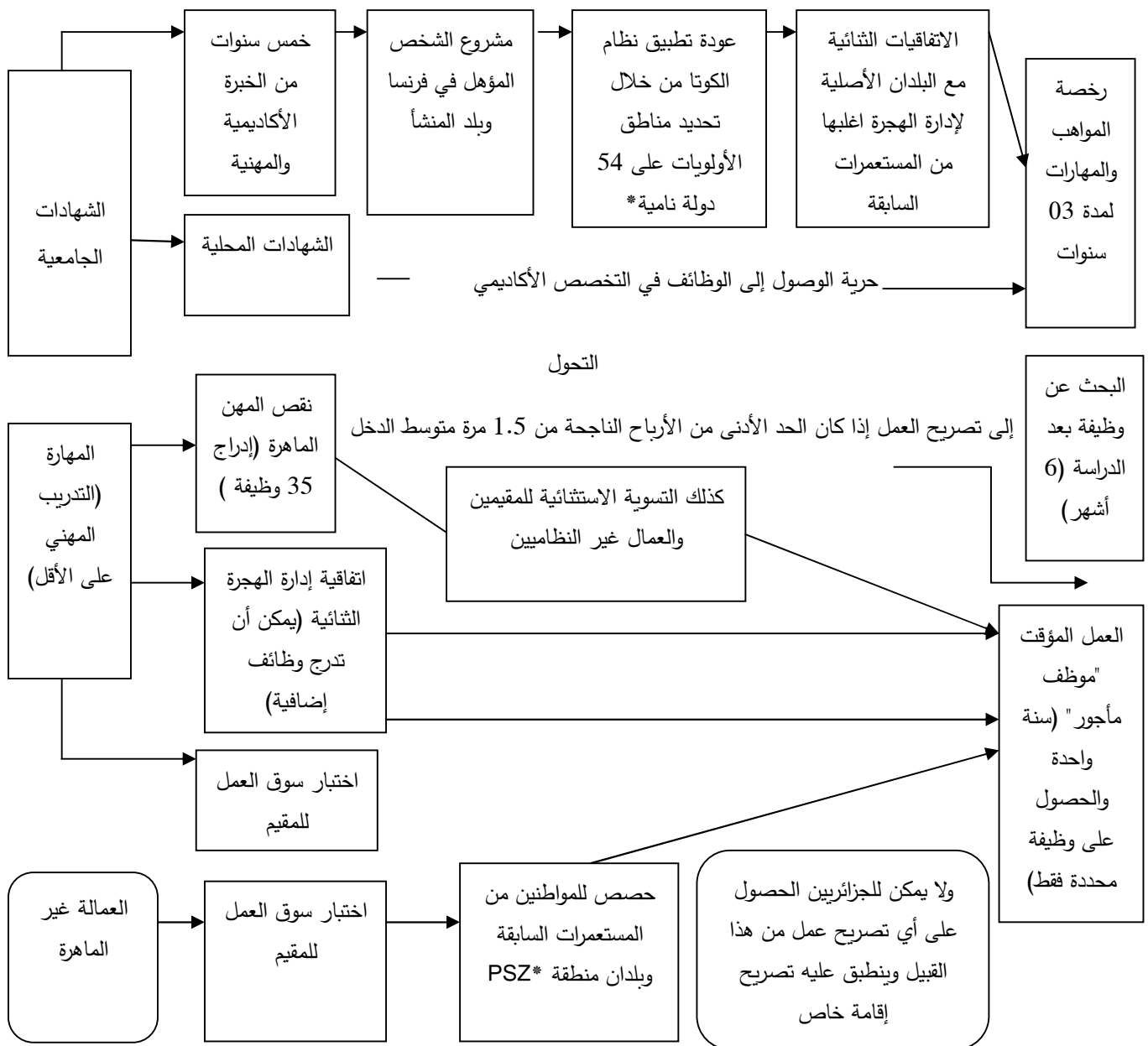
² Abdelmouméne Medjdoub, **Intégration associative et participation politique : parcours des magrébins en France**, Jordan : Dar Al Moataz pour l'édition et la distribution, 1^{ière} éd , 2016, PP61,62.

³ Mirna Safi, "Shifting Focus policies to Support the Labor Market integration of new immigrants in france", A series on the Labor Market integration of new arrivals in europe: assessing policy effectiveness, Migration Policy Institute and International Labour Organization, 2014, P05

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

السياسات أثر محدود إذ لم يصدر سوى نحو 200 تصريح، فإن خصائص سوق العمل الفرنسية قد تكون مسؤولة عن هذه الأرقام المنخفضة بشكل مفاجئ، ولا يزال توظيف العمال الأجانب مكلفا حيث يحتاج العمال الأجانب إلى تصريح عمل قبل أن يتمكنوا من العمل قانونيا بعد اختيارهم لمنصب وظيفي.

المخطط رقم 03 يوضح النظام الفرنسي لقبول العمال الأجانب خارج الاتحاد الأوروبي



Source: Regine Paul, "Managing diverse policy contexts: The welfare state as repertoire of policy logics in German and French labour migration governance", in book **Migrations and welfare states Policies, discourses and institutions**, Nordic Centre of Excellence Nordwel, Helsinki, 2013, P163.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

ثالثا شهدت السنوات الأخيرة الأخذ بسياسات التكامل المستهدفة على الصعيد الوطني للمرة الأولى والخطاب العام على نطاق واسع حول الفشل المفترض لتكامل المهاجرين، الذي تفاقم بسبب أعمال الشغب التي وقعت في عام 2005 كان مؤشرا وراء تحول في إستراتيجية التكامل في عام 2006 نحو استقبال المهاجرين الوافدين حديثا، وقد كانت سياسات الاندماج الفرنسية تاريخيا شاملة لعدة قطاعات مع التركيز على الشؤون الحضرية والاجتماعية والبرامج (مثل التدريب والمساعدة في الحصول على خدمات الإسكان والصحة) التي تستهدف الأحياء المحرومة حيث تكون البطالة والفقر مرتقعا وتمثل لجنة الاستثمار الإقليمي أول سياسة منسقة لتكامل الحكومة المركزية¹.

وأدى هذا التحول في سياسة التكامل أيضا إلى إحداث تغييرات في تنظيم التكامل ففي عام 2007 أنشئت وزارة الهجرة والهوية الوطنية على الرغم من نقل اختصاصها إلى وزارة الداخلية بعد فترة وجيزة، ويتولى قسم داخل الوزارة معالجة الجوانب الاجتماعية والاقتصادية للتكامل إلى جانب مراقبة الهجرة (إدارة شؤون الإدماج ووكالة تشرف عليها وزارة الداخلية (Direction de l'Accueil de) (L'Accompagnement de l'Étranger et de Nationalité) لتسهيل الوصول والتسوية، ومن عيوب هذا الهيكل المركزي فقدان مهارات ومعرفة العديد من الجهات الفاعلة الحكومية والمنظمات العامة التي كانت تقدم خدمات العمالة الاجتماعية والحضرية².

بلغت ميزانية الإدماج والتجنس نحو 65 مليون يورو في عام 2013، وتغطي هذه الميزانية أربعة إجراءات هي: استقبال المهاجرين والتدريب اللغوي (18 في المائة من الميزانية)، وإدماج المهاجرين القانونيين (56 في المائة)، والتجنس (2 في المائة)، و(23 في المائة) في إطار "إدماج المهاجرين القانونيين"، تخصص 3.2 مليون يورو للتحويلات الداخلية، والباقي مخصص للغة المحلية والتدريب المدني، والإسكان للمهاجر، والجوانب الثقافية، وبالإضافة إلى هذا التمويل من أجل الاندماج والتجنس، يأتي التمويل غير المباشر من إدارات وزارة الداخلية (مراقبة الهجرة أو اللجوء) أو الوزارات الأخرى (لا سيما وزارة الشؤون الاجتماعية)، وإجمالا فإن تمويل الإدماج للمهاجر لعام 2014 يبلغ نحو 86 مليون يورو، ويوفر الاتحاد الأوروبي أيضا تمويلا خاصا لإدماج المهاجرين - 65 مليون يورو للفترة 2007-2013³.

✓ الإصلاحات المتعلقة بتصاريح الإقامة للمهاجرين العمال في قانون 2006 وهي أربعة أنواع⁴:

¹ Mirna Safi, Ibid,P06

² Idem.

³ Ibid, P07

⁴Annika Murov,"Immigration and Integration Policy in France: Relationship between policy research and political decision- making", op.cit, P55

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

1. يسمح تصريح العمل المؤقت بتجنيد مواطن أجنبي لمدة تقل عن 12 شهرا، إذا لم تتمكن الشركة من العثور على مقدم طلب مؤهل للحصول على الوظيفة المتاحة من سوق العمل في فرنسا، وينطبق ذلك على الرعايا الأجانب من بلدان ثالثة، والمواطنين الكرواتيين والجزائريين.
 - ✓ العامل الموسمي - أي قانون العمل (6 أشهر أو سنة).
 - ✓ العامل المؤقت - أي قانون العمل المؤقت (أقل من 12 شهرا).
2. يستفيد العمال المؤقتون المهرة من:
 - ✓ بطاقة "المهارات والمواهب" أي البطاقات الاختيارية والمواهب (3 سنوات للمواطنين الأجانب الذين يعملون في مشاريع تساهم في التنمية الاقتصادية لفرنسا وبلدهم، أو تأثيرهم الفكري أو العلمي أو الثقافي أو الإنساني أو الرياضي أو غيره).
 - ✓ بطاقة "علمية" أي (سنة واحدة لحاملي درجة الماجستير على الأقل، إما للتدريس أو لإجراء البحوث).
 - ✓ بطاقة "الموظفين الذين يتولون مهامهم" أي بطاقة تنقل الموظفين (من أجل التنقل بين موظفي الشركات في نفس المجموعة المنشأة في بلدان أجنبية المعارة في فرنسا لتعيين مؤقت).
 - ✓ المهن الفنية والثقافية (تتعلق بفناني الأداء ومؤلفي محو الأمية والأعمال الفنية التي تبرم عقود تزيد على 3 أشهر مع الشركات العاملة في مجال العمل الفكري).
3. العمال ذوي المهارات العالية طويلة الأجل الذين يستفيدون من قانون عام 2011 وفقا لتوجيه الاتحاد الأوروبي EC/ 50/2009 بشأن شروط دخول وإقامة رعايا البلدان الثالثة لأغراض العمالة المؤهلة تأهيلا عاليا:
 - ✓ البطاقة الزرقاء الأوروبية - للمواطنين من ذوي المهارات العالية من خارج الاتحاد الأوروبي التي تتيح لهم التنقل بحرية داخل الاتحاد الأوروبي للعيش والعمل هناك، هذه البطاقة صالحة لمدة سنة إلى ثلاث سنوات وهي قابلة للتجديد، يحق لأصحاب حملة البطاقة الزرقاء الحصول على تصريح إقامة "الحياة الخاصة والعائلية"، من ناحية أخرى تتطلب متطلبات البطاقة الزرقاء دبلوم جامعي لمدة 3 سنوات أو 5 سنوات خبرة في المنطقة ذات الصلة.
4. يسمح أيضا بالإقامة وتصاريح العمل:
 - ✓ مساهمة اقتصادية استثنائية (المستثمرون الذين يوافقون على استثمار ما لا يقل عن 10 ملايين يورو في فرنسا ويوفرون ما لا يقل عن 50 وظيفة)
 - ✓ مع الاتفاقات الثنائية سواء في نطاق المهن المتعلقة بالنقص أو في مجال تبادل المهنيين الشباب¹.

¹ Annika Murov, Ibid, P55

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

وفي المقابل أثرت سياسة الدولة الفرنسية في مجال إدارة شؤون المهاجرين على مواقف المجتمع تجاه المهاجرين وبصرف النظر عن الشعب الفرنسي المحلي، فهناك حوالي 65 مليون شخص يعيشون في فرنسا، ويشكل الأجانب أكثر من 25٪. ويتصدر هذا العدد المهاجرون من المغرب العربي، وقد أثر الارتفاع السريع في أعداد المهاجرين المسلمين من بلدان المغرب العربي في السنوات الأخيرة على المواقف والقوالب النمطية في المجتمع الفرنسي، بحيث هناك رأي عام بأن العديد من المهاجرين من خلفيات إسلامية لا يتم استيعابهم بشكل جيد في الثقافة الفرنسية المهيمنة، مما يؤثر على العلاقة بين المجتمع المضيف والمهاجر، ومن بين العوامل فإن القوالب النمطية السلبية التي تدعي أن المهاجرين هم سبب المشاكل التي تعرفها فرنسا¹.

ومع ذلك فإن القوالب النمطية ليست صحيحة دائما فالمهاجرون هم الموارد الاقتصادية للبلد، بالإضافة إلى ذلك يلعب المهاجرون دورا أساسيا في التنوع الثقافي للمجتمع، فمن ناحية يمكن أن تؤثر القوالب النمطية السلبية على العلاقة الاجتماعية بين المهاجرين والمجتمع المضيف، ومن ناحية أخرى قد تؤدي إلى مواقف كره الأجانب والتمييز في المجتمع المضيف، لذلك في مثل هذه الحالات فإن دور الدولة والأجهزة الإدارية مهم جدا لبدء حملات إعلامية أفضل بين السكان المحليين تحدد من خلالها أهمية الهجرة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للدولة، فسياسة الدولة تجاه المهاجرين هي واحدة من المصادر المؤثرة على سلوك المجتمع المضيف للمهاجرين، ويمكن أن تؤثر البيانات والتعبيرات الصادرة عن مسؤولي الدولة والسياسيين على مواقف المجتمع تجاه المهاجرين، وتتطلب سياسة الاندماج الناجحة استراتيجيات تكامل ديناميكية فعالة وثنائية الاتجاه تشمل المجتمعات المضيفة والمهاجرين على حد سواء²، ولذلك تحتاج الحكومة الفرنسية إلى التركيز على إدماج المهاجرين المسلمين من خلال إشراكهم في علاقة إيجابية مع السكان المحليين من أجل بناء الاحترام المتبادل والتسامح، كما ينبغي على مسؤولي السلطات المحلية تزويد السكان المحليين بمزيد من المعلومات عن مساهمة المهاجرين في الاقتصاد والتنمية والتنوع الثقافي للبلد، وللقيام بذلك ينبغي للحكومة والإدارات أن تثبت الآثار الإيجابية للهجرة على المجتمع، ومن الواضح أن دور وسائل الإعلام والصحف مهم جدا في التأثير على مواقف المجتمع تجاه المهاجرين³.

تشمل خدمات التوظيف في فرنسا إدارة إعانات البطالة، وتقديم المشورة بشأن الحياة الوظيفية والمعلومات المتعلقة بالتدريب، والمساعدة في البحث عن عمل، يتم تشغيل خدمات التوظيف في فرنسا

¹Andaraliev Murodjon, "Maghreb Migration and Integration Issues: A Case of France", op.cit , P42.

² Ibid, P43.

³ Andaraliev Murodjon, Ibid, P43.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

على المستويين الوطني والمحلي، وتتألف الوكالات من وكالة حكومية للتوظيف (Pôle emploi) تدير المنافع إلى جانب مساعدة الباحثين عن عمل، وهيئة وطنية مشتركة مسؤولة عن الإدارة المالية لنظام إعانات البطالة، وهي الهيئة الوطنية العامة للتدريب المهني (AFPA)¹، ولأن النظام الفرنسي لرعاية البطالة يستند تقليدياً إلى مدفوعات التأمين، فإن إمكانية الحصول على الاستحقاقات تتطابق مع طول الفترة الزمنية السابقة للعمل (أو على وجه التحديد حجم اشتراكات ضرائب العمال)، ونتيجة لذلك يستفيد النظام من العمال الأكثر حظاً، أي أولئك الذين يتقاضون أجوراً جيدة والذين يعملون لفترة طويلة، وبالتالي فإن الوافدين الجدد هم في وضع غير مواتي، ومع ذلك فإن تغطية إعانات البطالة هي أيضاً سخية جداً في فرنسا وعلى الرغم من ترددهم التقليدي في استهداف جماعات وطنية أو إثنية معينة، فإن خدمات التوظيف تهتم على نحو متزايد بالاحتياجات المحددة للسكان المهاجرين².

قدم وزير الداخلية Bernard Cazeneuve إلى مجلس الوزراء في 23 جويلية 2014 مشروع قانون: الأول يتعلق بقانون الأجانب، والثاني يتعلق بحق اللجوء، فهذه الإصلاحات هي ناجمة عن نظام أصبح غير متكافئ وضرورة تحويل توجيهات اللجوء الأوروبية لعام 2013 إلى قانون محلي إلى ما يلي³:

- تبسيط الحق في الإقامة للأجانب في فرنسا عن طريق تعزيز اندماجهم.
- إجراء إصلاح متعمق للحق في اللجوء عن طريق تعزيز ضمانات الأشخاص الذين يحتاجون إلى الحماية الدولية وتخفيض متوسط الوقت اللازم لدراسة طلبات اللجوء إلى 9 أشهر.
- ضمان إدارة أفضل للمهاجرين في وضع غير نظامي.

وتقدم وثيقة السياسة العامة "السياسة الفرنسية للهجرة والتكامل" نظرة شاملة للأموال المخصصة لسياسة الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين، وتشمل هذه السياسة 19 برنامجاً موزعاً على 13 قسماً من الميزانية العامة للدولة، وتستند هذه الوثيقة إلى الخطوط الثلاثة الرئيسية لعمل السياسة الفرنسية للهجرة والتكامل، وهي تشكل عمل مختلف الوزارات التي تساهم من خلال إضطلاعها بمهامها في السياسة الفرنسية للهجرة والاندماج من خلال توحيدها حول ثلاث قضايا رئيسية هي⁴:

¹ Mirna Safi, "Shifting Focus policies to Support the Labor Market integration of new immigrants in France", op.cit, P08.

² Idem.

³ Ministère de l'Intérieur de France, Document de politique Transversale Projet de Loi de Finances Pour "Politique Française de L'Immigration et de L'Intégration", 2015, P08.

⁴ Ministère de l'Intérieur de France, Document de politique Transversale Projet de Loi de Finances, Ibid, P09

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

- ✓ تكيف الهجرة المنتظمة إلى الواقع الاقتصادي والاجتماعي لفرنسا وضمان الامتثال لقواعد الدخول والبقاء على الأراضي بدعم من شركائهم الأوروبيين.
- ✓ توفير ظروف مواتية للاندماج الناجح، وتتقسم هذه المحاور الثلاثة إلى ستة أهداف وفقا لمجموعة من المؤشرات المختارة من مشاريع الأداء السنوية للبرامج الشريكة.
- ✓ وتجمع وثيقة السياسات الشاملة لعدة قطاعات الوزارات المعنية معا حول أهداف مشتركة مع مراعاة منطقتها وقيودها المحددة بالتركيز على¹:
 1. توضيح السياسة بكل شفافية لكل من المواطنين والمتقدمين للهجرة.
 2. تبسيط الإجراءات الإدارية.
 3. التنسيق بين مختلف الجهات الفاعلة العامة والمهنية والجمعيات.
 4. كفاية السياسة الأوروبية.

وتعد سياسة الهجرة والتكامل في فرنسا نتيجة للإجراءات التي اتخذتها في جميع أنحاء البلد مع الجهات المعنية في القطاعين العام والخاص بما في ذلك الجمعيات، وتشكل هنا الإدارة التي تدير تدفقات الهجرة جزءا من تعزيز تنسيق العمل المشترك بين الوزارات، وبالمثل فإن تعزيز نفوذ فرنسا الدولي يتطلب سياسة نشطة وطوعية للترحيب بالطلاب والمواهب الأجنبية على أساس العمل المنسق من جانب مختلف الوزارات، إن وضع وتنفيذ سياسة التكامل يجب أن يجد دعما ملموسا للمجتمع المدني من خلال تشجيع المبادرات في الميدان، ويساهم المكتب الفرنسي للهجرة والتكامل بدوره في إنشاء دينامية جديدة للتكامل من أجل فهم عمل وقيم المجتمع²، وعلى الصعيد الإقليمي يتمثل التحدي في وضع سياسة قابلة للقراءة تتكيف مع واقع كل منطقة وتركز جهود مختلف الجهات الفاعلة المحلية عن طريق توحيدها حول الأهداف المشتركة، فالحوار والتشاور هما الشرطان الأساسيان³ ويندرج تنفيذ هذه السياسة تحت سلطة المحافظين الإقليميين الذين يعملون على إشراك شركائهم الوزاريين في:

- ❖ التعريف بالسياسة وتطورها على الصعيد الإقليمي، وفقا للسياسات الوطنية وفي إطار برامج التكامل الإقليمي للسكان المهاجرين مع تبادل وجهات النظر والتغذية المرتدة مما يثير القلق من أهمية واتساق الإجراءات المتخذة.
- ❖ تحديد أدوات العمل ورصد المؤشرات التشغيلية الخاصة بكل منطقة من أجل تقييم النتائج وتحسينها.
- ❖ تقييم الفعالية المعطاة لكل نفقات الدولة من حيث التكاليف والنتائج المحققة.

¹ Idem.

² Ibid, P10

³ Idem.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

وفي نفس الوقت، فإن إقامة تشاور منتظم بين الإدارة المركزية والمحافظين الإقليميين يكفل ملائمة واتساق الإجراءات المتخذة على الصعيد الوطني، وستشجع على ظهور آليات ومبادرات لدعم وتعزيز الإجراءات المتخذة على الصعيد الإقليمي¹، ونظرا للوضع الاقتصادي وآثاره من حيث العمالة، عملت الإدارة الفرنسية على تنظيم الهجرة المهنية، وفي الوقت نفسه فإن استقبال الطلاب الأجانب باعتباره عامل أساسي في التأثير على التعليم العالي وفرنسا في الخارج مع منحهم الفرصة لمتابعة النشاط المهني في فرنسا، ويكتسي محور السياسة العامة هنا هدفين:

➤ تكييف الهجرة العادية إلى السياق الاقتصادي والاجتماعي الحالي.

➤ ضمان الامتثال لتشريعات الدخول والبقاء في الإقليم.

ولتحقيق هذه الأهداف، يتم استخدام البرامج التالية: برنامج 303 المتعلق بالهجرة واللجوء، برنامج 307 المتعلق بالإدارة الإقليمية، برنامج 216 المتعلق بإدارة وتوجيه السياسات الداخلية، برنامج 151 المتعلق بالشؤون الخارجية والقنصلية الفرنسية، برنامج 152 المتعلق بالدرك الوطني، برنامج 176 المتعلق بالشرطة الوطنية، برنامج 111 المتعلق بتحسين نوعية العمل والعلاقات الصناعية، برنامج 155 المتعلق بتصميم وإدارة وتقييم سياسات العمالة والعمل، برنامج 150 المتعلق بالتعليم العالي والبحث الجامعي، برنامج 101 المتعلق بالوصول إلى القانون والعدالة، وبرنامج 183 المتعلق بالحماية الصحية².

ويميل المهاجرون في فرنسا إلى العمل في قطاعات محددة من سوق العمل: أساسا البناء، خدمات، المواصلات، والسكن... الخ، وفي الستينيات والسبعينات من القرن الماضي كان المهاجرون ممثلون تمثيلا عاليا في قطاع الصناعات التحويلية، غير أن عملية إعادة التصنيع قد غيرت بشكل جذري دور هذا القطاع، مما أدى إلى تقليص حجم القوى العاملة إلى جانب الحاجة إلى مزيد من العمال المؤهلين تأهيلا عاليا، واستبدال القوى العاملة المهاجرة بالمواطنين، والمهاجرون الآن ممثلون تمثيلا ضعيفا في هذا القطاع ولا يختلف توزيع المهاجرين الجدد عبر القطاعات اختلافا كبيرا عن المهاجرين الأطول أجلا، والاستثناء الرئيسي من ذلك هو قطاع "الأنشطة المهنية والعلمية والتقنية وخدمات الدعم" الذي يجتذب المزيد من المهاجرين الجدد، وهذا القطاع يشمل العمال الذين يعملون من خلال وكالات العمل المؤقتة³.

¹ Ministère de l'Intérieur de France, Document de politique Transversale Projet de Loi de Finances, Ibid, P10.

² Ibid, P11.

³ Slow Motion Simon and Elsa Steichen, "The Labor Market Integration of New Immigrants in France Patrick", A Series on The Labor Market Integration of New Arrivals in Europe:

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

وبناء على ذلك من الممكن أن يعكس ذلك ميلا نحو توظيف مهاجرين جدد بعقود مؤقتة، وعلى النقيض من ذلك يقل احتمال وصول الوافدين الجدد إلى قطاعات الإدارة العامة والتعليم والعمل الاجتماعي وهو قطاع يجتذب بعض الوظائف الأكثر أمانا وديمومة، وفي حين أن المهاجرين غالبا ما يكونون ممثلين تمثيلا ناقصا في القطاع العام، فإن هذا الاتجاه قد يتفاقم في فرنسا بسبب حرمان المواطنين الأجانب من أدوار معينة في القطاع العام، وشكلت الوظائف ذات المهارات المتدنية نحو 10 في المائة من القوى العاملة في الفترة 2009-2011، وكان معظمها في قطاعات الخدمات والإدارة العامة والتعليم والعمل الاجتماعي، وكانت أعلى حصة من الوظائف ذات المهارات المتدنية في قطاع الأنشطة العقارية، ولكن هذا القطاع يستخدم أقل من 1 في المائة من إجمالي القوى العاملة¹.

فالتدريب المهني الفرنسي جديد إلى حد ما وقد أنشئ في عام 1971 وتشارك العديد من الجهات الفاعلة بما في ذلك الحكومة (التي تساهم بنسبة 16 في المائة من الإنفاق على التدريب المهني)، والمناطق (14 في المائة)، والأهم من ذلك القطاع الاقتصادي الخاص مثل الشركات (40 في المائة)، ولذلك فإن أحد السمات الرئيسية للنظام هو مشاركته القوية من جانب القطاع الخاص، وتشارك الجمعيات المهنية هيكلية في ضمان الجودة، وتطوير المناهج، والتدريب في مكان العمل، ويساعد أصحاب العمل في تمويل كل من نظام التدريب المهني الأولي والمستمر، من خلال ضريبة التدريب والتمويل الإلزامي للتدريب أثناء العمل ونتيجة للجهات الفاعلة المختلفة، فإن التدريب المهني مجزأ إلى حد ما (40 في المائة) من التدريب المهني يوفره قطاع الشركات، و(35 في المائة) من جانب القطاع غير الربحي (الجمعيات والجهات الفاعلة في المجتمع المدني)، و(25 في المائة) من منظمات التدريب المهني العامة (أساسا AFPA، المعهد الوطني للفنون والحرف، مجموعة المؤسسات، والجامعات الفرنسية)، والحكومة أكثر نشاطا في تدريب الشباب، وتستهدف السلطات المحلية العاطلين عن العمل، وتتحكم الشركات إلى حد كبير في تدريب العمال².

ويستفيد المهاجرون من الحقوق الاقتصادية والاجتماعية المماثلة لتلك التي يتمتع بها الفرنسيون، ولذلك تعمل الإدارة الحكومية الفرنسية على مساعدتهم للوصول إلى ذلك وأيضا فهم توقعات المجتمع المضيف، ولهذا السبب تتحقق سياسة الإدماج على توقيع عقد الاستقبال والتكامل (CAI)، وبموجب هذا العقد يوافق الأجنبي على التسجيل في عملية يجب أن تشمل ما يؤدي إلى إتقان كاف للغة الفرنسية ومعرفتها واحترام قيم الجمهورية، وتقدم لهذا الغرض التدابير المصاحبة التي تتكيف مع أشد المهاجرين

Employment Trajectories, Migration Policy Institute and International Labour Organization. 2014, P18

¹Idem.

² Mirna Safi, "Shifting Focus policies to Support the Labor Market integration of new immigrants in france", op.cit, P09

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

ضعفاً، ويمكن ترجمة ذلك في نهاية هذه العملية بالنسبة للأجانب الذين يرغبون في ذلك ويستوفون الشروط باكتساب الجنسية الفرنسية، وسيؤدي مشروع القانون المتعلق بحق الأجانب إلى تغيير كبير في شروط استقبال الأجانب وإدماجهم في الإقليم الوطني¹، ويكتسي محور السياسة العامة هنا هدفين:

➤ تحسين ظروف استقبال المهاجرين القانونيين.

➤ توفير شروط النجاح في الاندماج.

ولتحقيق هذه الأهداف، تستخدم البرامج التالية: برنامج 104 المتعلق بالتكامل والحصول على الجنسية الفرنسية، برنامج 307 المتعلق بالإدارة الإقليمية، برنامج 216 المتعلق بإدارة وتوجيه السياسات الداخلية، برنامج 124 المتعلق بتنفيذ السياسات الصحية والاجتماعية ودعمها، والرياضة، والشباب، والحياة الترابوية، برنامج 147 المتعلق بسياسة المدينة، برنامج 224 المتعلق بنقل المعرفة وإضفاء الطابع الديمقراطي على الثقافة، برنامج 140 المتعلق بالتعليم الابتدائي في المدارس الابتدائية وبرنامج 141 المتعلق بالتعليم في المدارس الثانوية العامة².

ولذلك وبغض النظر عن الفرق بين البلدان، يمكن القول إن جميع المواقف صراحة أو ضمناً تتفق مع النهج العام للجنة الأوروبية الذي يقترح أن التكامل عملية ذات اتجاهين تقوم على الحقوق والواجبات المتبادلة للمقيمين قانوناً والمواطن الثالث، والمجتمع المضيف، والذي ينص على المشاركة الكاملة للمهاجر (إبلاغ اللجنة إلى المجلس والبرلمان الأوروبي واللجنة الاقتصادية والاجتماعية الأوروبية، ولجنة الأقاليم بشأن الهجرة والتكامل والعمل بروكسل 3/6/2003)، هذا يعني³:

➤ يجب أن يضمن المجتمع المضيف الحقوق الرسمية للمهاجرين بطريقة تمكنهم من المشاركة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والمدنية وما إلى ذلك.

➤ يجب أن يتبع المهاجرون القواعد والقيم الأساسية للمجتمع المضيف وأن يشاركوا بنشاط في عملية الدمج، دون أن يتخلوا عن هويتهم الخاصة.

✓ الجهات الفاعلة في إدارة شؤون المهاجرين من منظور سياسة التكامل والاندماج الفرنسية على المستويين المركزي والمحلي

¹Ministère de l'Intérieur de France, Document de politique Transversale "Projet de Loi de Finances Pour" Politique Française de L'Immigration et de L'Intégration", op.cit, P21

²Idem.

³ Miguel Ángel Gil Leal and others, "Proposal for Contributions to The Formulation of A System of Common Integration indicators", op.cit, P31

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

1 - الجهات الفاعلة الحكومية¹

➤ وزارة الهجرة والهوية الوطنية (2007-2010) وزارة الداخلية الفرنسية هي الجهة الحكومية الرئيسية المسؤولة عن سياسة الهجرة والتكامل، وداخل وزارة الداخلية، فإن الإدارة العامة للهجرة في فرنسا منذ أوت 2013 والتي كانت تسمى سابقا (مديرية الاستقبال والتكامل والمواطنة) هي الإدارة التي تدير مباشرة جميع جوانب هذه السياسات، وعلى وجه التحديد تتولى إدارة شؤون الإدماج والهجرة الوطنية.

➤ المكتب الفرنسي للهجرة والتكامل (منذ عام 2009) وتشرف مباشرة على الاتصال الإداري الرئيسي للمهاجرين الوافدين حديثا، وتنفذ جميع جوانب برنامج السكن والتكامل مع كل مهاجر (أو أسرة مهاجرة)، كما يتحكم المكتب بالتدريب على اللغة منذ عام 2009.

➤ اللجنة المشتركة بين الوزارات المعنية بالتكامل (التي أنشئت في عام 1989) ويرأسها رئيس الوزراء، وتضم هذه اللجنة أكثر من 20 وزيرا، وهي مسؤولة عن تعريف ورسم سياسات التكامل الفرنسية الموجهة نحو المهاجرين من الجيل الأول والجيل الثاني "مع احترام القيم الجمهورية".

➤ اللجنة المشتركة بين الوزارات لمراقبة الهجرة (التي أنشئت في عام 2005) وتضم هذه اللجنة التي يرأسها رئيس الوزراء سبعة وزراء، وهي المسؤولة عن توجيه سياسات مراقبة الهجرة، وهي تنشر سنويا تقريرا برلمانيا عن "توجهات سياسات الهجرة الحكومية".

➤ المجلس الأعلى للتكامل (1989-2012) هي وكالة استشارية حكومية متخصصة في سياسات الهجرة والتكامل، وقد لعبت دورا رئيسيا في تحديد النموذج الجمهوري الفرنسي للاندماج في أوائل التسعينات، وأثرت مباشرة على العمل السياسي في هذا المجال على مدى العقود الماضية.

2. الجهات الفاعلة الحضرية²

➤ صندوق العمل الاجتماعي FAS, FESTIF, FASILD (1958-2006) وكانت هذه المنظمة العامة والتي كانت موجهة أصلا نحو المساعدة الاجتماعية المقدمة للعمال الجزائريين، توسع أنشطتها على نحو متواصل من أجل إدماج المهاجرين والإجراءات الواسعة النطاق في مجال مكافحة التمييز، واندمجت في الوكالة الوطنية للتماسك الاجتماعي وتكافؤ الفرص عام 2006.

¹ Mirna Safi, "Shifting Focus policies to Support the Labor Market integration of new immigrants in france", op.cit, P22

² Mirna Safi, Ibid, P22.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

➤ الوكالة الوطنية للتماسك الاجتماعي وتكافؤ الفرص (منذ 2006) هي وكالة حكومية تشرف عليها الخدمات العامة الحضرية المسؤولة عن تطبيق السياسات الحضرية، ومنع الجريمة، وإجراءات مكافحة التمييز. وتجري هذه الإجراءات في أحياء المحرومة المحددة رسمياً (تسمى "الأحياء ذات الأولوية").

3- الجهات الثقافية الفاعلة

➤ المدينة الوطنية لتاريخ الهجرة Cité Nationale de l'Histoire de l'Immigration (تم انشاؤها عام 2006) هي مؤسسة عامة إدارية وثقافية وعلمية تحت إشراف إدارات وزارية مختلفة، تشارك في سياسة إدماج المهاجرين، وتتمثل مهمتها في جمع وحماية تاريخ الهجرة في فرنسا وتسهيل الضوء على تكامل مسارات السكان المهاجرين، وهي تهدف إلى توفير الاعتراف الثقافي الرمزي للهجرة في المجتمع الفرنسي من خلال المعارض التاريخية، والأنشطة العلمية المختلفة، والحلقات الدراسية، وهي تعمل أيضاً مع الشركاء المحليين والجمعيات من أجل تعزيز الاعتراف العام بتراث المهاجرين.

4. الجهات الفاعلة المحلية¹

➤ برامج التكامل الإقليمي للسكان المهاجرين وقد تم تصور هذه البرامج الإقليمية في البداية في التسعينات، وأصبحت إلزامية منذ عام 2005، ويشرف عليها المحافظون الإقليميون وتشارك فيها مختلف الوزارات والمشاركين المحليين، وهم مسؤولون عن تحديد الخدمات المحلية، وتشجع أيضاً على رسم أهداف للسياسات المتعلقة بالخدمات الصحية، والتعليم، والعمالة، والتدريب المهني، والإسكان وما إلى ذلك، وقد تم تعزيز هذه الكيانات المحلية منذ عام 2010، وتم وضعها على مستوى الإدارات والبلديات، والسلطات الإقليمية، والخدمات العامة والمستويات اللامركزية، وتستفيد المناطق المختلفة التي تديرها من العديد من الإجراءات المحلية مثل التمويل اللامركزي العام (في إطار برنامج الميزانية 104)، والتمويل الأوروبي للتكامل (FEI)، وتتألف أنشطة إدماجهم أساساً من التدريب اللغوي وخدمات الإسكان.

5. بعض الفاعلين في الجمعيات²

¹ Ibid, P.23

² Mirna Safi, Ibid, P23.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارنة.

- رابطة الخدمات الاجتماعية للأسرة المهاجرة (أنشئت في عام 1951)، وقد قامت هذه الرابطة التي كانت تقوم في الأصل بتطوير إجراءات المساعدة الاجتماعية تجاه المهاجرين من شمال أفريقيا وأسرهم بدور هام في إيواء الأسر المهاجرة، وإذكاء الوعي بالبعد الثقافي للهجرة.
- جمعية تعليم وتدريب العمال المهاجرين وأسرهم (أنشئت في عام 1971) هي شبكة ارتباطية وطنية متخصصة في إجراءات مكافحة الأمية الموجهة نحو المهاجرين وأسرهم، كما أنها تضع إجراءات للتدريب وتعزيز المهارات ويعزز إجراءات التعليم والعمل.
- جمعية المعهد للمدينة IMS إمس هي شبكة ثابتة تم إنشاؤها في عام 1986 وتضم اليوم أكثر من 230 عضواً، ويعزز نظام الرصد الدولي الدور الاجتماعي للشركات والجهات الفاعلة الاقتصادية، أي شروط المساواة في الحصول على فرص العمل من خلال برامج تنبؤية استباقية، واضطلع مشروع الرصد المتكامل بمشروع ميثاق التنوع في عام 2004، ولعبت دوراً رئيسياً في إنشاء تصنيف للتنوع في عام 2007.
- مؤسسة مكافحة الإقصاء FACE هي شبكة قوية أنشئت في عام 1993 بدأت من قبل 15 شركة وتضم اليوم أكثر من 4000 شركة، وهي تضطلع بأنشطة عامة لتعزيز العمالة مع بعض البرامج المحددة.

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

خلاصة واستنتاجات

لقد ساهمت العوامل التاريخية والثقافية في تحديد هوية وملامح الإدارة العامة في ألمانيا وفرنسا والذي هو نابع من جدلية الدولة والأمة وأسبقيتهما عن الآخر، حيث تعتبر ألمانيا وفرنسا نموذجان فريدان يشكلان البراديعم الأنسب لهذه الجدلية، الأمر الذي انعكس على طبيعة وسلوك البيروقراطيين الإداريين بكلا البلدين نتيجة تفاعلات الإدارة العامة بمختلف هياكلها وأبنيتها بالبيئة المحيطة بها والممارسات الناجمة عن ذلك التفاعل، مما أثر بدوره على البنى الفرعية للإدارة والتي تعتبر إدارة شؤون المهاجرين جزءا من هذه الفروع.

تختلف حركات الهجرة وتدفعاتها اختلافا كبيرا بين ألمانيا وفرنسا فهذه الأخيرة اعتمدت على المهاجرين من مستعمراتها السابقة خاصة شمال إفريقيا وجنوب الصحراء، في حين ألمانيا فاعتمدت على المهاجرين "الأجنبي" من خلال الاتفاقيات الثنائية مع تركيا وبولندا والبرتغال والايطاليين وغيرها، فقد عرفت الدولتين حركات مكثفة للمهاجرين بعد الحرب العالمية الثانية، حيث فتحت كل من ألمانيا وفرنسا أبوابها للمهاجرين من أجل إعادة بناء ما خلفته الحرب من جهة، ونتيجة التطور الصناعي الحاصل في ذلك الوقت من جهة أخرى تحت مسمى "العمال الضيوف" وذلك لمدة محددة يغادرون بمجرد انقضاء المدة أو العقد ولكن ذلك خالف التوقعات، لتعرف مرحلة جديدة تمثلت في توقيف تجنيد المهاجرين في عام 1974 جراء أزمة النفط 1973 لتستبدل بسياسة أخرى وهي إعادة لم شمل الأسر.

فمنذ نهاية التسعينات وبداية الألفية بدأت إدارة شؤون المهاجرين في كل من ألمانيا وفرنسا تأخذ مسار آخر في التسيير مقارنة بالفترة الممتدة بين الخمسينيات وتسعينيات القرن الماضي، نظرا لتأثيرات البيئة الإدارية ومتغيرات البنية الداخلية، فمن الناحية السياسية إنعكس ذلك على طبيعة البرامج والسياسات المتبعة في كلا البلدين بشأن الهجرة والمهاجرين والتي تميزت بين إستيعاب المهاجرين تارة وتقييدهم تارة أخرى، إضافة إلى دور التفاعلات الداخلية والتغيرات السياسية التي طرأت على إدارة الهجرة وشؤون المهاجرين، أما على مستوى البيئة الثقافية فقد ساهمت الخلفيات الثقافية في التأثير على السلوك الإداري للدولتين في تنظيم وتسيير شؤون المهاجرين وإستيعابهم سواء داخل الأمة الألمانية التي تميزت بثقافة الفردانية للفرد الألماني في صورة "العرق الأري"، وفي نفس الوقت رفض غير الألماني داخل المجتمع بإعتباره يمس بالهوية الألمانية، ويتضح ذلك بوضوح من خلال مؤشري الجنسية والهوية الوطنية كما سبق الإشارة إليه، وهذا عكس الثقافة القائمة في الدولة الفرنسية التي طبعت الإدارة العامة فيها والمستمدة من الثورة الفرنسية لسنة 1789 والتي ساهمت في إستيعاب المهاجرين بإختلاف ثقافتهم وإنصهارها في بوتقة ثقافية واحدة تستند إلى مبادئ الأخوة والمساواة والحرية تحت نموذج متعدد الثقافات، أما البيئة الاقتصادية والاجتماعية فساهمت بدورها في تحديد وتوجيه نمط التسيير الإداري لشؤون المهاجرين خصوصا في

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

إطار إدماج المهاجرين وتكاملهم مع الحياة الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع المضيف من خلال إدماجهم في سوق العمل وتدريبهم في ظل تزايد النمو والإنتاج الاقتصادي وتراجع نسبة المواليد مقابل ارتفاع نسبة الشيخوخة، الأمر الذي سينعكس على نظم المعاشات التقاعدية والرعاية الاجتماعية - الأمر الذي يحتاج إلى المهاجرين لتغطية ذلك العجز - وعليه لضمان التكامل والإندماج الجيد للمهاجرين اقتصاديا واجتماعيا يتطلب الأمر تبني آليات وإستراتيجيات تدعم الاندماج الناجح من خلال دورات التكوين والتدريب التي تركز على تعليم لغة وثقافة وحضارة ومبادئ التي تقوم عليها الدولتين لتحقيق التفاعل المتكامل بين المهاجر والمجتمع الأصلي.

الفصل الرابع :

أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون

المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

تمهيد:

من المعلوم أن الإدارة العامة تعمل في إطار بيئة تؤثر فيها وتتأثر بها سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، وعليه سنحاول من خلال هذا الفصل إثارة إشكالية العلاقة بين الإدارة العامة في كل من ألمانيا وفرنسا مع بيئتها الدولية، وذلك من خلال مجموعة من المتغيرات والتي يمكن لها أن تحدد مسار الإدارة العامة في البلدين، وعليه سنركز على دراسة هذه العلاقة التفاعلية في إطار إدارة شؤون المهاجرين باعتبارها متغير مستقل في ظل المتغيرات الدولية المستجدة على الساحة العالمية باعتبارها متغير تابع.

لقد ساهمت العوامل الدولية من تغيير أسلوب إدارة شؤون المهاجرين في جوانب محددة بكل من ألمانيا وفرنسا، فقد أثرت المنافسة الدولية في المجال الاقتصادي وتطور تكنولوجيات الاتصال والمعلومات، وارتفاع نسبة الشيخوخة في المجتمعين خاصة وأن الاقتصاد الدولي أصبح قائماً على المعرفة، الأمر الذي دفع الإدارة إلى ضرورة التكيف مع المتطلبات الحاصلة على المستوى الدولي للقدرة على التنافس، وذلك بجلب واستقطاب المهاجرين ذوي المهارات العالية، وفي ذات الإطار حتمت مسألة خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي على الدول الأعضاء إلى البحث عن البدائل المناسبة للعلاقة المستقبلية بين الطرفين في مجال إدارة شؤون المهاجرين، وأرغمت أزمة المهاجرين السوريين الإدارتين الألمانية والفرنسية إلى اتخاذ إجراءات إدارية استثنائية تستجيب للمرحلة.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

المبحث الأول: تأثير العولمة الاقتصادية على إدارة شؤون المهاجرين في كل من ألمانيا وفرنسا.

لقد أدت إفرزات العولمة بكل أبعادها خاصة الاقتصادية إلى زيادة التنافس الدولي على استقطاب المهاجرين ذوي الكفاءات العليا في ظل تطور تكنولوجيات الاتصال والمعلومات، الأمر الذي دفع بالعديد من الدول إلى إعادة النظر في سياساتها المتعلقة بالهجرة لتتمكن من المنافسة في السوق الاقتصادية العالمية، مع العلم أن هذه السياسة أو التوجه ليس وليد الحاضر، إلا أن التغيرات الحاصلة على مستوى البنية الاقتصادية العالمية دفعت الدول ومنها ألمانيا وفرنسا إلى إعادة التركيز على هذه الفئة من المهاجرين نظراً لتراجع عدد الخبراء من جهة، وتراجع عدد السكان بسبب ضعف نسبة الخصوبة وارتفاع نسبة الشيخوخة من جهة أخرى.

المطلب الأول: التوجهات العامة نحو استقطاب المهاجرين ذوي المهارات العالية.

فالعولمة الاقتصادية لم تقلل كثيراً من الحكم الذاتي للدولة بما في ذلك الهجرة، كما عززت كفاءتها وأدواتها القانونية، وقد تم الإقرار في البداية أنه على الرغم من المكاسب الجيدة الموثقة في مجال الرعاية الاجتماعية، إلا أن الدول أبدت كرهاً لسياسات الهجرة المفتوحة، وأصررت على امتيازاتها الوطنية للسيطرة على الهجرة وتقييدها، يشير هذا الاتجاه المؤقت إلى العملية المتناقضة التي حددها ساسن Sassen وهي "إنشاء مناطق اقتصادية خالية من الحدود مقابل تزايد مراقبة الحدود ضد المهاجرين غير النظاميين"¹، فسياسة الهجرة اليوم أوسع من مصطلح "الهجرة"، وبعبارة أخرى فإنها تنقسم إلى تدابير قائمة على السوق بما في ذلك اتفاقيات التجارة الحرة التي تجذب العمال ذوي المهارات العالية، وأدوات مراقبة الدولة مثل أمن الحدود وسياسة التأشيرات التي تستخدم لضبط المهاجرين ذوي المهارات المنخفضة من الهجرة، هذه الازدواجية بين منطقتين قائمة على السوق من الاتفاقيات التجارية وأنظمة الهجرة يتيح الفرصة لفحص عميق للعلاقة بين هجرة اليد العاملة والنظام الذي محوره الدولة².

إن الهدف من وراء إثراء هذه الإشكالية هو إثراء المناقشات العلمية والعامّة الجارية حول كيفية فهم وتنظيم ديناميات العولمة التي تشكل عمليات هجرة ذوي الكفاءات العليا من خلال التركيز على الازدواجية بين الدولة والسوق، ولهذه الغاية يكشف هذا المبحث عن التشعب الناشئ في إطار سياسة

¹ Marion Panizzon and Gottfried Zürcher and Elisa Fornalé, "Introduction: Conceptualizing a Pluralist Framework for Labour Migration", in book **International Labour Migration Law and Policy Perspectives**, New York:Palgrave Macmillan, (ed 01) , 2015, P01.

² Ibid,P02.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين ككل، فالى جانب قانون الهجرة التقليدي لكل من ألمانيا وفرنسا، تحاول البلدان توسيع نطاق الإجراءات والتدابير من أجل تجاوز العقبات التنظيمية والتقديرية التي أنشأتها سلطات الهجرة.

تشير دراسات الحالة عموماً إلى أن إدارة الهجرة وشؤون المهاجرين يمكن تقسيمها إلى أنواع مميزة ترتبط بأنماط السياسة المتنبأ بها، ولكن هذه الأنماط لا تكون دائماً متسقة عبر الدول التي لديها تجارب مختلفة للهجرة، علاوة على ذلك يخضع تأطير السياسات للتغيير بسبب الأحداث الخارجية والتلاعب السياسي، الأمر الذي يجعل من التفاعل بين النماذج الوطنية وأنواع السياسات محورا مركزيا لأبحاث الهجرة المقارنة¹.

عادة ما تستمر بحوث سياسة الهجرة المقارنة وإدارتها على طول مسارين²:

1. يبحث الأول عن مناهج متميزة على المستوى الوطني لإدارة تدفقات الهجرة وآثارها السياسية، وتستند الأبحاث في هذا السياق إلى ادعاءات معقولة:

✓ أن الدول لها أساليب عامة وأساليب خاصة في صنع السياسة العامة المتعلقة بإدارة شؤون المهاجرين.

✓ أن العوامل المحددة (الظرفية والتاريخية)، تشكل تجربة الهجرة للدول وتفاعلاتها المعاصرة من هذا المنظور تقوم الدول بتطوير نماذج وطنية تتضمن مناهج عامة مميزة للأنواع المختلفة من الهجرة.

2. تبحث الإستراتيجية الثانية عن أدلة على أن سياسات إدارة شؤون المهاجرين في جميع البلدان تتقارب مع تصارع حكوماتها للمشاكل الشائعة حول الهجرة، فمن الناحية العملية تشتمل معظم الدراسات على مزيج من هذين النهجين.

إن الحديث عن الأنواع المختلفة من الهجرة، والسياسات التي طورتها الإدارة تميل إلى إنتاج أنماط مميزة من السياسة والأساليب الإدارية، بغض النظر عن البلد المعني من وجهة النظر هذه يتفوق نمط سياسة الهجرة على النماذج الوطنية لصنع السياسات على الرغم من أن العديد من الدراسات تعترف بأن مختلف أنواع المهاجرين (العمال الضيوف وأفراد الأسرة وطالبي اللجوء والمهاجرين غير الشرعيين... الخ)، يخلقون مشاكل وفرصاً وينظر إليهم في بوتقة متقاربة من طرف كل من المواطنين وصانعي السياسات، ففي حقيقة الأمر لا يوجد الكثير من العلاجات النظرية لهذه الأمور التي تفصل التمييز الأكثر شيوعاً،

¹ Gary Freeman, "National models, policy types, and the politics of immigration in liberal democracies", *Journal West European Politics*, Vol 29, Issue 2, 2006, P227.

² Idem.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

فقد ميز توماس هامار Tomas Hammar بين سياسة الهجرة - إدارة التدفقات العابرة للحدود - من سياسة المهاجرين - إدارة القادمين الجدد بمجرد دخولهم المجتمع المضيف¹، ولكن التمييز الأساسي هنا هو بين مراحل السياسة وليس بين أنماط الهجرة والسياسات، تتمثل فرضيتنا المركزية في أننا نحتاج إلى تكملة المنظور الذي يركز على النماذج الوطنية لسياسات الهجرة مع ما يؤكد على التباين في أنواع سياسات الهجرة².

في ظل تسارع المتغيرات الدولية وتوسع الأسواق العالمية، أصبحت المنافسة على المواهب العالمية واحدة من أولويات السياسة الرئيسية والإدارة على حد سواء في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية OCED، حيث تسعى إلى الاستجابة للتحديات التي يطرحها نقص العمالة، والشيوخوخة السكانية، وخفض رأسمال البشري، وسرعة الابتكار والقدرة التنافسية والنمو الاقتصادي، تشير المواهب العالمية إلى المهاجرين ذوي المهارات العالية، الذين هم على درجة عالية من التعليم والعمل في قطاعات تتراوح بين تكنولوجيا المعلومات والاتصالات، والهندسة والتكنولوجيا، فقد أدى تزايد العولمة وظهور التقنيات الجديدة من إلحاح الحكومات على التصرف إذا لم تكن ترغب في التراجع رغم العديد من العوائق التي تمنع حركة الموظفين ذوي المهارات العالية من التنقل.

على الرغم من التقارب في أهداف السياسة الخاصة بتوظيف المهاجرين ذوي المهارات العالية، والعمل على تحرير سياسات الهجرة في العديد من البلدان وانفتاح إدارتها، إلا أن بعضها الآخر كان أكثر نجاحاً في جذب المهاجرين ذوي المهارات العالية³، إن إدارة المهاجرين ذوي المهارات العالية تختلف من بلد لآخر.

فعلى سبيل المثال كانت ألمانيا والمملكة المتحدة تعاني من البطالة الهيكلية العالية، ولكن كلاهما واجه نقصاً في العمالة في بعض القطاعات إلى نطاقات مماثلة ومع ذلك فقد تباينت ردودهم على سياسة هجرة ذوي المهارات العالية، فقد نفذت المملكة المتحدة سياسة High-Skilled Immigration مفتوحة لنقص العمالة⁴، في المقابل كانت ألمانيا أكثر حذراً في تحرير سياستها التي ظلت مقيدة للغاية لسنوات عديدة، وبالمثل كان للسويد سياسة تقييدية تجاه المهاجرين ذوي المهارات العالية لفترة طويلة من أجل حماية العمال ذوي المهارات العالية من المنافسة في سوق العمل، لكن السياسات يمكن أن تتغير بمرور

¹ Geddes Andrew, **The Politics of Migration and Immigration in Europe**, London: Sage, (ed 01), 2003, P22.

² Gary Freeman, op.cit, P228.

³ Lucie Cerna, **Immigration Policies and the Global Competition for Talent**, London: Macmillan Publishers Ltd, 2016, P03.

⁴ Idem.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

الوقت، في حين أن المملكة المتحدة قيدت سياسة High-Skilled Immigration في السنوات الأخيرة فأصبحت ألمانيا والسويد أكثر انفتاحًا، في حين لم تنجح حتى الآن الجهود المتكررة في الولايات المتحدة لإصلاح سياستها للتحويل إلى الهجرة الماهرة، وهنا يمكننا طرح التساؤل التالي ما أسباب هذه الاختلافات عبر البلدان وعبر الزمن؟ هذا سؤال حاسم يواجه المجتمع الحديث من حيث كيفية نموه وتتميمه اقتصاديًا واجتماعيًا وسياسيًا¹، إن الاختلافات عبر الوطنية في السياسات وفي إدارة شؤون المهاجرين ملحوظة، لكن التفسيرات لهذه النتيجة مفقودة إلى حد كبير في الأدبيات.

فمنذ عام 1945 ارتبطت هجرة العمالة بشكل أساسي بالعمالة المنخفضة أو غير الماهرة، هذا الوضع يتغير حيث يتم توظيف المزيد من المهاجرين لمهاراتهم العالية، يمكن القول إن زيادة الطلب النسبي على العمال ذوي المهارات العالية في دول منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية والتي تعتبر ألمانيا وفرنسا عضوا فيها، يرجع إلى ثلاثة عوامل هي ثورة الكمبيوتر، عولمة الاقتصاد العالمي والهجرة واسعة النطاق للعمال ذوي المهارات المنخفضة خاصة الولايات المتحدة الأمريكية وأوروبا الغربية².

لقد أدت العولمة والابتكار التكنولوجي إلى مطالب العمل المتغيرة بسرعة في الاقتصاد العالمي، وقد ظهر نقص في اليد العاملة في قطاعات معينة في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي، سواء في نهايات سوق العمل العالية أو المنخفضة الماهرة، وقد شجع اقتصاد المعرفة تعليم وتدريب العمال، وتحول التركيز من الزراعة والصناعة إلى الخدمات، وأدى التغيير التكنولوجي إلى زيادة إنتاجية المهارات العالية بالنسبة إلى العمالة غير الماهرة وبالتالي ازداد الطلب على العمال ذوي المهارات العالية³.

يمكننا وصف الإجراءات القطرية باستخدام نموذجين لتوظيف المهاجرين ذوي المهارات العالية⁴:

1. نموذج رأس المال البشري: في إطار نموذج رأس المال البشري تشير نظرية النمو الذاتي إلى أن زيادة رأس المال البشري يؤدي إلى نمو ديناميكي وتأثيرات كجزء من هذا النموذج، حيث ركزت كندا وأستراليا سياستهما الخاصة بالهجرة على ذوي المهارات العالية منذ أواخر الستينيات وأواخر الثمانينيات على التوالي، من خلال إنشاء نظام نقاط لجذب المهاجرين ذوي المهارات العالية، وقد

¹ Lucie Cerna, Ibid, P04

² Barry Chiswick and Timothy Hatton, "International Migration and the Integration of Labor Markets", Volume Globalization in Historical Perspective, University of Chicago Press, 2003, P73.

³ David Autor and Frank Levy and Richard Murnane, "The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration," The Quarterly Journal of Economics, vol. 118, issue 4, Oxford University Press, 2003, P1281.

⁴ Lucie Cerna, op.cit, P09

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

استخدمت هذه "البلدان المستوطنة" الهجرة لزيادة مخزونها من رأس المال البشري، وبالتالي اعتبرت هذا النوع من الهجرة دائمة، في السنوات الأخيرة قاموا أيضاً بتنفيذ سياسات هجرة عمالة مؤقتة لنقص العمالة على المدى القصير.

2. نموذج نقص العمالة: هذا النموذج تم تنفيذه في الغالب في الولايات المتحدة الأمريكية واليابان والدول الأوروبية، وقد نمى التركيز على الهجرة ذات المهارة العالية في الأوقات التي اشتدت فيها حالات نقص العمالة، بسبب التغيرات السريعة في الطلب العالمي على العمالة في الصناعات ذات المهارات العالية، بدأت الولايات المتحدة في التأكيد على مؤشر High-Skilled Immigration مع قانون الهجرة لعام 1990، وبالمثل حولت اليابان أيضاً تركيزها إلى HSI في العام نفسه، معظم الدول الأوروبية كانت متأخرة في منافسة الحصول على HSI، فلم يتم تغيير تشريعاتها حتى أواخر التسعينات لتوظيف مهاجرين ذوي مهارة عالية من أجل الاستجابة للنقص المفترض في العمالة في قطاعات معينة، وقد كانت هذه البلدان مهتمة بتوظيف المهاجرين ذوي المهارات العالية على أساس مؤقت لمنحهم الوقت لتدريب وتعليم عمالهم¹.

لقد أصبحت الهجرة ذات المهارة العالية قضية سياسية معقدة، خصوصاً في ظل وجود مجموعة واسعة من الأدبيات التي تدمج سياسات الهجرة في الأدبيات الأوسع للاقتصاد السياسي والسياسة العامة، لذا فإن رؤى العلوم السياسية والإدارية مهمة في فهم هذا المجال من السياسة، وعليه فالأدبيات الحالية التي تبرز عموماً دور العوامل الاقتصادية الهيكلية والحزبية لا تكفي لشرح اختلافات سياسة HSI بشكل قاطع إلى جانب تحدي فكرة التقارب المتزايد بين سياسات البلدان المختلفة².

فهناك من يرى أن البلدان تتقارب بسبب أفضل الممارسات السياسية والإدارية في تسيير وتنظيم المهاجرين ذوي المهارات العالية على أسس الكفاءة، في حين يرى آخرون إلى انتشار الثقافة العالمية واعتماد معايير مماثلة، وبالتالي فإن العولمة والابتكار التكنولوجي يغيران من الممارسات حول العالم ويقودان إلى نموذج مشترك هو النموذج الأنجلو ساكسوني³، ففي أدبيات الهجرة تدعم فرضية التقارب وجهة النظر القائلة بوجود تشابه متزايد بين البلدان الصناعية المستوردة للمهاجرين من حيث السياسات وردود الفعل العامة على الهجرة، وعليه اضطرت الحكومات في بلدان منظمة التعاون والتنمية في الميدان

¹ Lucie Cerna, Ibid, P10

² Gary Freeman, "Winners and losers: Politics and the costs and benefits of migration" in book **West European immigration and immigrant policy in the New Century**, Westport, Praeger, vol 01, 2002, P82.

³ Lucie Cerna, op.cit,P27

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

الاقتصادي إلى تحرير أسواق العمل والأسواق الرأسمالية من أجل التنافس في السوق الجديدة¹، ووفقاً لهذه الحجة فإن سياسات الهجرة في البلدان تتقارب بسبب الضغوط المحلية المماثلة الناجمة عن نقص العمالة الماهرة، ومع ذلك أصبح أنصار فرضية التقارب أكثر حذراً بشأن تصنيف أوجه التشابه على أنها "أمثلة على التقارب الحقيقي للسياسة"².

وهنا يقترح **فريمان Freeman** توزيع نوع سياسة الهجرة وإدارتها على أساس إطار الذي وضعه **ويلسون Wilson** للفوائد والتكاليف المركزة أو المنتشرة للجهات الفاعلة، ووفقاً لتفسير **فريمان Freeman** فإن سياسات الهجرة المؤقتة للعمل تندرج تحت تأثيرات عمل غير مهاجرة تحكمها سياسات جماعات المصالح، في حين تم استقطاب المهاجرين ذوي المهارات العالية بنجاح كسياسة خالية من التكلفة، والتي تنتج فوائد كبيرة إذا كانت منتشرة في المجتمع في ظل الاقتصاد العالمي القائم على التكنولوجيا والإبداع، فإن توظيف المهاجرين ذوي المهارات العالية يعود بالفائدة على الدولة المستقبلية في حين أن التكاليف إن وجدت فهي منتشرة³.

ويؤكد **فريمان** كذلك على أن سياسات استقطاب المهاجرين ذوي المهارات العالية تتقارب في الدول الصناعية المتقدمة لأن "العديد من الدول الأوروبية عمدت إلى تعديل قوانينها للسماح بدخول العمالة الأجنبية الماهرة بشكل أسهل...، وقد أظهرت مجتمعات المستوطنين اهتماماً متزايداً بالاستفادة من مجموعات العمالة الماهرة المؤقتة في السنوات الأخيرة"⁴، هذا التحليل يجعلنا نطرح التساؤل التالي: هل التقارب في سياسات استقطاب المهاجرين ذوي المهارات العالية يعني كذلك تقارب في تنظيم وإدارة شؤون هذه الفئة من المهاجرين؟ هو ما سوف نحاول تحليله من خلال إسقاط هذه العملية على كل من حالتي ألمانيا وفرنسا.

وعلى النقيض مما سبق، فإن المجموعة الثانية ترى أن استمرار التباعد بين سياسات الهجرة ذات المهارة العالية الخاصة بالبلدان وهي تعتمد في حجتها على الأدبيات التي تشير إلى أن سياسات الهجرة العمالية تختلف بسبب العوامل المؤسسية، في حين قد تعرض الحكومات أهداف سياسة مشابهة للسياسات المتحررة، إلا أن سياساتها وشروطها المعتمدة لا تتوافق دائماً مع هذه الأهداف في الواقع، فسياسات

¹ Hollifield James, "The politics of international migration: How can we bring the state back in?" In book **Migration theory: Talking across disciplines**, London: Routledge, ed(02), 2007, P188 .

² Pia Orrenius, Philip Martin and James Hollifield, "Controlling immigration: A global perspective", Governance an International Journal of Policy, Administration and Institutions, Vol30, Issue1, 2017, P163.

³ Gary Freeman, op.cit, P238.

⁴ Ibid, PP237.238.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

البلدان لا تزال تختلف في عمق وسرعة الانفتاح، فمثلا لم تكن الولايات المتحدة الأمريكية البلد الوحيد الذي يتزايد فيه ضغط ومدخلات كل من رأسمال ومجموعات العمل (ذات المهارات العالية)¹، وفي بلدان أخرى سعت جماعات عالية المهارة إلى الضغط على الحكومة أو كانت جزءًا من عملية صنع السياسات دافعة إلى سياسات أكثر تقييدًا، ولذلك فإن مخرجات السياسة كانت نتيجة ائتلافات مختلفة بين رأسمال والعمالة ذات المهارات المنخفضة، والعمالة ذات المهارات العالية².

وبناء على ما تقدم يدعي واتس Watts أنه "على الرغم من النظرة الأولى التي تدعم نتائج سياسة الهجرة وإدارتها على أساس فرضية التقارب، ومن خلال الكشف والفحص الدقيق للتدابير المحددة مثل التقنين وحصص التفضيلات المتميزة، ونتائج السياسات التي تنتج عن الظروف السياسية والاقتصادية والمؤسسية المحلية، وعلى نفس المنوال يركز مؤلفون آخرون على حدود تقارب سياسة الهجرة في أوروبا بسبب العوامل المحلية على سبيل المثال تاريخ الهجرة الوطنية، احتياجات سوق العمل المختلفة وحالات التنمية الاقتصادية أو درجات متفاوتة من المركزية الإدارية للضوابط على الهجرة، فإن تقارب سياسات الهجرة ذات المهارات العالية لا تحدث نتيجة لمؤسسات وائتلافات سياسية اقتصادية محلية مختلفة³.

يجادل كل من هول وسوسكيس Hall and Soskice بأن الاختلافات على المستوى الوطني تحدث في الهياكل المؤسسية مثل أنظمة تنظيم سوق العمل والتعليم والتدريب في اقتصاديات السوق، فالخدمات الأساسية تعمل على تنسيق أنشطتها بشكل رئيسي من خلال التسلسل الهرمي وترتيبات السوق التنافسية، التي تحددها إلى حد كبير قوى العرض والطلب، في حين تعتمد الخدمة الذاتية بشكل أكبر على الآليات غير السوقية لإدارة أنشطتها مع الجهات الفاعلة الأخرى وبناء الكفاءات الأساسية في اقتصاديات السوق المنسقة، بحيث يتم إنشاء التوازن من خلال التفاعلات الإستراتيجية بين الفاعلين⁴.

تعتبر أنظمة الحصص السنوية سمة مميزة لبلدان الهجرة التقليدية مثل (كندا والولايات المتحدة الأمريكية)، فهي تمنح تأشيرات إقامة دائمة للأجانب الراغبين في الهجرة، ويفترض أنهم يستقرون ويجعلون الهجرة سمة روتينية ودائمة لحياة الأمة، فهي تنطوي على سهولة نسبية في الحصول على المواطنة عن طريق التجنيس من أجل الجيل الأول ومواطنة المولود لأطفال الجيل الثاني، وباستثناء الولايات المتحدة الملحوظ فإنها تنطوي أيضًا على برامج مستوطنات واسعة النطاق لاستقطاب المهاجرين، ولأنه من السهل

¹ Lucie Cerna, op.cit, P29

² Idem.

³ Ibid, P30

⁴ David Soskice, Peter Hall, **Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage**, Oxford University Press, 2001, P08

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

نسبياً الحصول على المواطنة، فإن المهاجرون وأحفادهم يشكلون في نهاية الأمر كتلة انتخابية كبيرة عادة ما تكون داعمة لاستمرار الهجرة¹، إن منح تأشيرات الإقامة الدائمة هو نابع من سياسة توزيع المنافع القابلة للقسم إلى حد كبير - على أفراد محددين - من الناحية العملية تضع الدول حدوداً "كوتا" سنوية مقسمة بين فئات محددة من المهاجرين، فمثلاً ينص قانون الهجرة الحالي في الولايات المتحدة على سقف سنوي مقداره 675.000 شخص للإقامة الدائمة (مع ترك الأزواج والأبناء القصر من المواطنين الأمريكيين الذين يحصلون على تأشيرات خارج الكوتا)².

بالنسبة للدول الأوروبية فهي تفتقر إلى أنظمة الحصص السنوية للإقامة الدائمة ومع ذلك ووفقاً ل Geddes، فإن نظام الحركة الحرة داخل الاتحاد الأوروبي لا يختلف تماماً عن نظام الحصص، فحرية التنقل والتسوية تنطبق فقط على مواطني الدول الأعضاء، وليس على مواطني الدول الثالثة المقيمين في الاتحاد الأوروبي أو أجزاء أخرى من العالم، لذلك فإن الاختيار على أساس نقطة الأصل سيكون مفهوماً، فالهجرة داخل أوروبا لم تصل إلى المستويات التي توقعها منظرو الاندماج باستثناء حقوق هجرة الأعضاء الجدد فهي غير مثيرة للجدل نسبياً رغم أن مواطني الاتحاد الأوروبي قلقون من الهجرة من داخل الاتحاد الأوروبي أكثر من الخارج³.

وفي ذات الإطار فقد شمل برنامج التأشيرة الرئيسي للتسوية الدائمة في الدول الأوروبية أفراد عائلات الأشخاص الحائزين على الجنسية، بعد توقف توظيف العمال في منتصف السبعينيات، أصبحت إعادة لمّ شمل العائلات هي السبيل المهيمن على الدخول لعقدين من الزمن، يصف Joppke هذه المرحلة بأنها السيطرة على الوضع مقابل الحقوق، ويجادل بأن المحاكم الوطنية والأوروبية فرضت حقوق المهاجرين ضد الحكومات المترددة، ويبدو أن الهجرة العائلية الأوروبية أكثر راحة في الفئة التنظيمية فمع مرور الوقت ونمو أعداد المهاجرين أصبحوا أكثر نشاطاً من الناحية السياسية، يمكن للهجرة الأسرية استيعاب هذا النمط من السياسات الذي اتبعته البلدان التقليدية للهجرة في أوروبا من أجل تسوية وضعية المهاجرين⁴.

¹ Gary Freeman, op.cit, P231.

² Idem.

³ Geddes Andrew, **Immigration and European integration: Towards fortress Europe**, Manchester University Press, (ed02), 2008, PP129-131.

⁴ Gary Freeman, op.cit, P235

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

المطلب الثاني: السياسة الألمانية والفرنسية نحو استقطاب المهاجرين على أساس الكفاءة والجدارة.

على الرغم من مساراتها التاريخية المتباينة، شرعت كل من ألمانيا وفرنسا في محاولات مماثلة "لتحديث" سياسات الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين في السنوات الأخيرة من خلال إعادة تعريف للتوازن بين اهتمامات الهوية والتقييمات الأدواتية المتعلقة بالقدرة التنافسية للاقتصاد، في حين أن كلا البلدين لديهما تراث مختلف لإدارة الهجرة في النصف الثاني من القرن العشرين، إلا أن اعتبارات مماثلة دفعتهما إلى تطبيق نظام لتعيين القادمين الجدد على أساس مهاراتهم.

تختلف ألمانيا عن فرنسا في تنظيم سوق العمل، بحيث تشارك النقابات وأرباب العمل في صنع السياسات على الرغم من أن الجهات الفاعلة مختلفة، ففي ألمانيا تتمثل النقابات بشكل رئيسي في النقابات ذات المهارات المتدنية (النقص الأدنى)، وبالتالي فإنها تتبنى تفضيلات أقل تقييدا تجاه المهاجرين ذات المهارات العالية، أما في فرنسا غالباً ما ينظر إلى الدولة على أنها مروج لتجنيد ذوي المهارات العالية، حيث أن الجهات الفاعلة في سوق العمل وخاصة النقابات ورابطات أصحاب العمل كانت ضعيفة وغير نشطة إلى حد ما¹.

يبدأ الفحص من النقاط التي اشتد فيها النقص في العمالة في كلا البلدين في ألمانيا 1990 وفي فرنسا عام 1998، في عام 2012 كان حوالي 13.1% من إجمالي القوى العاملة الألمانية مولوداً في الخارج، بينما كان 11.6% لفرنسا، وبالنظر إلى حصة المتعلمين تعليماً عالياً بين السكان المولودين في الخارج في عام 2013، كان لدى ألمانيا حوالي 21.2 في المائة²، وأما بالنسبة لفرنسا فكانت حصة المتعلمين تعليماً عالياً بين السكان المولودين في الخارج حوالي 27.6%³.

شهد كلا البلدين هجرة العمالة في الخمسينات والستينات من القرن الماضي من خلال العمال الأجانب بشكل رئيسي من أجل تحفيز صناعاتهم بعد الحرب العالمية الثانية، قامت الحكومة والإدارة الألمانية بالتفاوض على اتفاقيات ثنائية مع العديد من الدول مثل إيطاليا وتركيا واليونان والبرتغال، وهو نفس الشيء بالنسبة لفرنسا والتي كانت تعتمد على المهاجرين من مستعمراتها السابقة خاصة الجزائر والمغرب... الخ، فكلا البلدين كانت لديهم سياسات هجرة عمالية ليبرالية حتى أوائل السبعينيات عندما أدى الانكماش الاقتصادي العالمي إلى زيادة عدد العمال المحليين العاطلين عن العمل، وتحول التركيز إلى إعادة جمع شمل الأسرة وإدماج المهاجرين على الأقل حتى عودة ظهور النقص في العمالة، ولكن هذه المرة بمهارات عالية على أساس الكفاءة والجدارة وهو الأسلوب أو التوجه الذي اعتمده كل من

¹ David Soskice, Peter Hall, op.cit, P308.

² Lucie Cerna, op.cit, P103

³ Ibid, P203

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

الإدارتين الألمانية والفرنسية، أولاً من أجل تنظيم الهجرة وشؤون المهاجرين والضبط والتحكم في تدفقات الهجرة من جهة، وثاني الاستفادة من الخبرات والمؤهلات التي يتمتع بها هؤلاء المهاجرين في دعم سوق العمل خاصة في ظل التنافس الاقتصادي العالمي من جهة أخرى (انظر الفصل الثالث المبحث الثالث).

لطالما كانت هناك مقاومة عنيدة من طرف الحكومة الألمانية لرفض الاستجابة لإدخال أي إصلاحات واسعة النطاق على مستوى السياسة، وأصررت بدلاً من ذلك على تلبية نقص العمالة بالاعتماد على العمال الألمان ورفع سن التقاعد، عندما اقترح مفوض الاتحاد الأوروبي فراتيني Frattini إدخال تأشيرة الاتحاد الأوروبي للمهاجرين المهرة، كان رد فعل كل من المحافظين والديموقراطيين الاجتماعيين الذين كانوا شركاء في حكومة ائتلافية سلبياً¹، وفي داخل الاتحاد الأوروبي كانت ألمانيا من المعارضين الرئيسيين لمبادرة "البطاقة الزرقاء" الجديدة مفضلين خطة بديلة بحيث تظل السيطرة الوطنية على قبول المهاجرين ذوي المهارات العالية في مكانها الصحيح، وفي الوقت ذاته من المعترف به على نطاق واسع أنه بسبب الاتجاهات الديمغرافية سوف يتطلب سوق العمل الألماني هجرة إضافية، كما أنه من المقبول على نطاق واسع أن المنافسة العالمية على العمالة عالية المهارة ستصبح ذات أهمية متزايدة².

إن أحد خطوط الجدل المحتملة يفسر مقاومة هجرة اليد العاملة الجديدة حتى من ذوي المهارة العالية كانت كنتيجة للفهم التقليدي للقومية الألمانية التي لطالما حركت موقفاً مبدئياً مناهض للهجرة والمهاجرين، ووفقاً لهذه الحجة فإن إصلاح قانون المواطنة لعام 2000 لم يتميز سوى بتحويل مؤقت بعيداً عن ماهية تقاليد ألمانيا القديمة المتمثلة في سياسة الاستبعاد، ففي حين تم الاعتراف بوضع ألمانيا "كدولة هجرة" إلا أنها تظل مغلقة بشكل فعال أمام الهجرة خارج الاتحاد الأوروبي، وعلى العكس من ذلك تعترف الحجة المتغيرة في الفصل الثالث وكذا الفصل الرابع بأهمية التحول في السياسة المتعلقة بقانون الجنسية لعام 2000 وقانون الهجرة لعام 2005 على الرغم من الانفتاح من خلال قانون عام 2005 المحدود إلى تدفقات الهجرة الجديدة³، فإن المناقشة التي رافقت مرورها قد مهدت الطريق أمام ما تبقى من نقاش مستمر حول توسيع نطاق المهاجرين ذوي المهارات العالية في ألمانيا.

نجد في ألمانيا ترتيبات ثلاثية للسياسة والإدارة، بحيث يعمل أصحاب العمل والنقابات مع الحكومة لتطوير سياسات الهجرة للعمل وإدارتها، فمن جهة توجد لدى النقابات الألمانية في الغالب أعضاء قليلو المهارات على الرغم من زيادة نقابة العمال ذوي المهارات العالية، يمكن لاتحادات النقابات

¹ Karen Schönwälder, "Germany: Reluctant Steps Towards a System of Selective Immigration", in book **Wanted and Welcome? Policies for Highly Skilled Immigrants in Comparative Perspective**, Springer: Springer Science, 2013, P273.

² Ibid, P273.

³ Ibid, P274

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

ذات المهارة المنخفضة أن تشرح لأعضائها أن HSI لا تشكل تهديداً لهم لأن زيادة HSI تؤدي إلى خلق فرص العمل، الأمر الذي سيفيد الاقتصاد الكلي، وقد حدثت تغييرات في السياسات حيث أن العمال ورأسمال البشري ذوي المهارات المنخفضة شاركوا في ائتلافات، إضافة إلى ذلك قدمت العوامل الخارجية حافزاً مهماً لتفضيلات الفاعلين، لكن التحالفات بين الجهات الفاعلة كانت أهم العوامل لتغيير السياسة¹.

بدأ التوجه نحو HSI في فرنسا بنقص اليد العاملة في قطاع تكنولوجيا المعلومات خاصة عام 1998، مما سهل توظيف عمال تكنولوجيا المعلومات الأجانب وتبع ذلك تعميمات أخرى، ولكن مع قوانين 2007/2006 حدث تغيير رئيسي في السياسة، حيث تم إنشاء تأشيرة للمهارات والمواهب، وشدد الرئيس السابق نيكولا ساركوزي على أن فرنسا ستوظف مهاجرين مختارين على الرغم من أن فرنسا قد فتحت مؤخراً سوق العمل لديها لمهاجرين ذوي مهارات عالية، إلا أنها لم تحدث بنفس القدر الذي حدث في بلدان أخرى².

على النقيض من ألمانيا شاركت الجهات الفاعلة في سوق العمل في فرنسا بدرجة أقل في إدارة سياسة المهاجرين ذات المهارات العالية، حيث أن دور النقابة منخفض للغاية أقل من 10% (رغم أن جميع العمال مشمولين باتفاقيات جماعية) ونقابات لامركزية مقارنة بأصحاب العمل، والاندماج في صنع السياسات أعلى بالنسبة لأصحاب العمل من النقابات³، لا يوجد اتحاد كونفدرالي معين يشارك في صنع السياسات فهذه الخصائص تسمح لأصحاب العمل أن يكونوا أكثر قوة من النقابات، على الرغم من بعض الضغوط التي يمارسها أصحاب العمل خصوصاً خلال ازدهار تكنولوجيا المعلومات من أجل الانفتاح أكثر على الهجرة ذات المهارات العالية، كما لم يبد أصحاب العمل بوضوح الحاجة إلى الانفتاح على المهاجرين ذوي المهارات العالية⁴.

لم تمارس جماعات المصالح سوى القليل من التأثير على الدولة في فرنسا، على الرغم من أن النقابات وأرباب العمل ممثلة في هياكل ثلاثية مثل المجلس الاقتصادي والاجتماعي The Economic Council and Social ويتم استشارتها في المقترحات السياسية، وبدلاً من ذلك توسعت هجرة العمالة في فرنسا في كثير من الأحيان من خلال النظام الإداري ومبادرات أرباب العمل⁵، وعلى النقيض من ذلك

¹ Lucie Cerna, op.cit, P104

² McLaughlan Gail and Jhon Salt, "Migration policies towards highly skilled foreign workers", report to the home office, London: Migration Research Unit, 2002, P83.

³ Lucie Cerna, op.cit, P204

⁴ Emiliano Grossman, Sabine Saurugger, "Challenging French Interest Groups: The State, Europe and the International Political System", *French Politics*, Vol 2, Issue 2, 2004, P206.

⁵ Schain Martin, *The politics of immigration in France, Britain and the United States*, London: Palgrave Macmillan, (ed2), 2008, P29.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

فإن العديد من المبادرات كانت عبارة عن تعميمات نفذتها الحكومة والوزارات المعنية، والتي لم تحدث تغييرات كثيرة في السياسة ولا في إدارة وتنظيم شؤون المهاجرين في هذا المجال، وقد فضل أرباب العمل الفرنسيون العمال المدربين في فرنسا واستقادوا من الحركة الكاملة داخل الاتحاد الأوروبي لذلك كان هناك تحالف ضعيف بين الدولة وأرباب العمل مع وجود صلة مهمة بين أصحاب العمل والجامعات والشركات الكبرى¹، وهكذا فإن الانتقال الأخير إلى المهاجرين ذات المهارات العالية أكثر رمزية من الجوهر.

وبالرجوع إلى ألمانيا فإن إنشاء لجان الخبراء وأصحاب المصلحة الذين يعملون على تقديم مقترحات الإصلاح في مجالات السياسة العامة المتنازع عليها هو نهج شائع جداً في ألمانيا، وبناءً على ذلك تم التفاوض حول الكثير من نقاط التنفيذ الأكثر واقعية لسياسة الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين، وتصميمه بواسطة ترتيبات الشركات بعيداً عن الجمهور، ومع ذلك فإن إصدار تشريع جديد حول (HSI) في ألمانيا كان عقيدة مختلفة تستغرق وقتاً طويلاً من خلال العديد من المفاوضات، لقد كان للعديد من الجهات الفاعلة في منظمات العمل جزءاً من عملية صنع السياسة ودفعت من أجل تفضيلاتهم²، في حين أن (رابطات رجال الأعمال وأصحاب العمل) قد دعمت التوجه نحو الانفتاح أكثر تجاه إدارة المهاجرين ذوي المهارة العالية، فقد أظهرت النقابات مواقف أكثر تقييداً وعلى وجه الخصوص فإن النقابات الفردية التي تمثل العمال ذوي المهارات العالية تعارض إلى حد ما تجنيد العمال المهاجرين، في حين أن اتحادات النقابات الألمانية الذين كانوا ممثلين لمستويات مختلفة من المهارة أظهروا مواقف أكثر ترحيباً لكنهم دفعوا من أجل وضع شروط الحماية للتشريع³.

فجميع التغييرات التشريعية الرئيسية أدت إلى حل وسط على سبيل المثال البطاقة الخضراء لتكنولوجيا المعلومات سمحت فقط لهجرة 10 آلاف من العمال المهاجرين، والتي يمكن أن تمتد إلى 20 ألف عند إعادة التقييم على الرغم من أن المستشار الألماني السابق شرودر Schroeder دعا إلى 30 ألف تصريح في البداية والذي كان يقتصر على 5 سنوات، تم تمرير قانون الهجرة لعام 2004 وتحرير الهجرة ذات المهارات العالية في كل من البوندستاغ والبوندسرات بعد 3 سنوات من المفاوضات ومحاولتين فاشلتين، تم تأمين دعم النقابات بوعود أرباب العمل باستثمار الأموال في تدريب العاملين المحليين وتعليم الطلاب في مجال التكنولوجيا عالية التقنية، ولذلك أدى إشراك عدد من الجهات الفاعلة في سوق العمل في صنع سياسة الهجرة إلى تمرير تشريعات طويلة وتقديم مقترحات توفيقية، تم تقييم قانون الهجرة لعام

¹ Chaloff Jonathan and Georges Lemaître, "Managing highly-skilled labour migration: A comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries", OECD Social, Employment and Migration Working Paper 79, France, 2009, P29.

² Lucie Cerna, op.cit, P106

³ Idem.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

2004 في 2006/2005 كما سبق ذكره في الفصل الثالث، وقدمت بعض الاقتراحات للتغييرات من قبل الأحزاب السياسية ومنظمات سوق العمل، وحدث تحرر آخر للمهاجرين ذوي المهارات العالية من خلال قانون مراقبة العمالة لعام 2009 وقانون الإقامة لعام 2012¹.

إن توجه ألمانيا نحو استقطاب المهاجرين ذوي المهارات العالية كانت بسبب أن الجامعات لم تكن تنتج ما يكفي من الخريجين بشهادات تكنولوجيا المعلومات، الأمر الذي مهد الطريق للحاجة إلى العمل واقترحت وسيلة لتوظيف خبراء تكنولوجيا المعلومات ذوي المهارات العالية على أساس مؤقت، في حين أن الجهود الرامية إلى تحسين الوضع الداخلي في هذا القطاع كانت في طريقها إلى الأجلين المتوسط والبعيد.

كانت البطاقة الخضراء نتيجة إيجابية تمخضت عن مبادرة D21* بهدف تسريع التغيير إلى مجتمع المعلومات مع الحكومة الفيدرالية، ووجت هذه المبادرة بقدرة كبيرة على فكرة سهولة الحصول على خبراء تكنولوجيا المعلومات الأجانب، وأشاد الفاعلون الاقتصاديون بالإجراءات السريعة وغير الرسمية، وأشارت المبادرة إلى أنه من الأهمية بمكان لنجاح المهاجرين الذين لديهم معرفة كافية باللغة الألمانية، وأن تصبح إجراءات التوظيف أكثر بساطة².

بعد الشروع في برنامج البطاقة الخضراء للمتخصصين في التكنولوجيا، طلبت جهات صناعية ألمانية أخرى أن تدرج في برنامج مماثل مثل أرباب العمل في صناعات التكنولوجيا الحيوية والرعاية الصحية، والجمعية الصناعية الألمانية وأرباب العمل في بادن فورتمبيرغ Baden-Württemberg، وجمعية الفنادق الألمانية واتحاد أرباب العمل الألمان³، على الرغم من أن استطلاع عام 2000 أفاد بأن 66% من الألمان يعتقدون أن الهجرة "تجاوزت حدود ما يمكن تحمله"، فقد عين وزير الداخلية أوتو شيلي Otto Schily لجنة الهجرة المكونة من 21 عضوًا في جوان 2000 لتقديم توصيات حول السياسة، وشمل ذلك ممثلين أرباب العمل وممثلين عن النقابات⁴، فقد كانت اللجنة بمثابة جماعة ضغط من أجل سياسة أكثر ليبرالية بشأن HSI .

¹ Lucie Cerna, Ibid, PP106.107

* وهو اتحاد يضم أكثر من 300 شركة مرتبطة بالسياسة والإدارة.

² Ibid, P111

³ Eytan Meyers, **International immigration policy: A theoretical and comparative analysis**, op.cit, P151.

⁴ Martin Phillip, "Germany: Managing migration in the twenty-first century", in book **Controlling immigration: A global perspective**, Stanford: Stanford University Press, (ed2), 2004, P247.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

اعتمدت الإدارة الألمانية إستراتيجية في عام 2011 تسمى "مفهوم العمالة الماهرة"، التي تسعى إلى تأمين الإمداد بالعمال المهرة من خلال تفعيل القوى العاملة المحلية وتحسين تكامل المهاجرين في سوق العمل، فضلاً عن إنشاء قائمة بالمجالات التي تشهد نقص باليد العاملة الماهرة، وقد حظي بدعم واسع من الشركاء الاجتماعيين، ونشرت الوزارة الاتحادية للعمل والشؤون الاجتماعية (2013) تقريراً مرحلياً، إن أحد المسارات في مفهوم الحكومة "المهرة للعمل" يتعلق بتكامل وهجرة الأفراد المؤهلين، ويعتبر قانون الاعتراف بالمؤهلات لعام 2012 خطوة ايجابية نحو تحسين إدماج المهاجرين، وكذلك إلغاء اختبار سوق العمل لبعض الأعمال التي تشهد نقصاً¹.

وقد قدرت وكالة التوظيف الاتحادية أنه بحلول عام 2030 سيكون 25 % من الوظائف الشاغرة التي تعاني نقص في الكفاءات الماهرة في ظل تزايد نسبة الشيخوخة، وتشير توقعات سوق العمل الأخرى إلى أنه بحلول عام 2030 من المتوقع أن يكون نفس المشكل في مهن التعليم والرعاية الاجتماعية والرعاية الصحية بين المديرين والمديرين التنفيذيين والمهن الفنية، واعتُبر عدد المهاجرين ذوي المهارات العالية في ألمانيا غير كافٍ²، ولذلك كان من الضروري إجراء تحرير أكبر لسياسة الهجرة العمالية.

فالحكومة الألمانية (ممثلة في وزارة العمل والشؤون الاجتماعية، بمشاركة من المستشارية) جنبا إلى جنب مع النقابات (رابطات أرباب العمل) نشرت بياناً مشتركاً حول تأمين العمال المهرة من أجل إيجاد حلول للوضع الراهن من نقص العمالة مع إعطاء الأولوية لتطوير وتدريب الطاقات المحلية على المدى الطويل، ولكن بسبب التحديات الديمغرافية فإن فكرة المهاجرين ذوي المهارات العالية يمكن أن يساعد الشركات على إيجاد العمال المهرة بالكمية المطلوبة بالمؤهلات اللازمة مع الإبقاء على نفس الشروط ومستوى الراتب كعاملين محليين، وفي هذا الإطار واصل الشركاء الاجتماعيون الضغط من أجل تحرير السياسات وتبني ثقافة الترحيب للعمال الأجانب ذوي المهارات العالية على جميع المستويات، وتجاوز العوائق البيروقراطية لتوظيف العمال المهرة من خلال تقديم "بطاقة المواهب" التي من شأنها أن تزيد من رؤية ألمانيا في الخارج وتقلل من تعقيدات الأحكام القانونية³.

على غرار ألمانيا لم تكن فرنسا تتمتع بتجارب مع هجرة العمالة في الخمسينات والستينات، ومع ذلك فإن تنفيذ سياسات أكثر تقييداً تجاه العمال والمهنيين المهاجرين في ثلاثينيات القرن العشرين هو أقل، بعد أن دفع أصحاب العمل من أجل تحرير الهجرة العمالية في عشرينيات القرن العشرين، تغير الوضع بشكل جذري مع الأزمة الاقتصادية في ثلاثينيات القرن العشرين عند إنشاء الجمعيات المهنية، اتخذت

¹ Lucie Cerna, op.cit, P122

² Ibid, P122.

³ Ibid, P122.123

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

المهن الحرة الليبرالية تدابير حمائية محددة، ولكن بدلاً من ذلك ضغطت الشركات على الدولة لتخفيف أعمالها وتحرير الهجرة، بعد ذلك نظمت الدولة الفرنسية موجة من الهجرة للعمل من أجل الاستجابة للنمو الاقتصادي ونقص العمالة 1945-1975¹، لم يمنح المرسوم الصادر في عام 1945 أي تفضيل للباحثين عن عمل المحليين على الأجانب، لكن فرنسا أوقفت هجرة العمالة في عام 1974 بعد أزمة النفط لعام 1973، ومنذ ذلك الحين حاولت ردع الهجرة من عام 1976، وقد أسست جمعية إعادة توطين الأسرة وشجعت الهجرة العائدة بالإضافة إلى ذلك لم يكن أصحاب العمل الفرنسيين بحاجة إلى عمالة مهاجرة بسبب إعادة الهيكلة والركود الاقتصادي، فضلاً عن مشاعر الرأي العام التي تتم عن كره الأجانب، ومع ذلك كانت بعض التغييرات في الأفق مع أواخر 1990².

منذ حظر التوظيف في عام 1974 كانت هجرة العمالة محدودة حتى عام 1998، فقد أدى نقص العمالة في قطاع تكنولوجيا المعلومات إلى تفضيل المنظمات المتخصصة في تكنولوجيا المعلومات للضغط على وزارات العمل والداخلية في المطالبة بسياسة أكثر انفتاحاً على المهاجرين ذوي المهارات العالية، وفي هذا الإطار قدمت الحكومة الاشتراكية مرسومًا في عام 1998 ييسر على توظيف عمال تكنولوجيا المعلومات الأجانب، وشهدت بداية تحرير نحو استقطاب المهاجرين ذوي المهارة العالية في فرنسا بين عامي 1998 و2004، تم تعليق اختبار سوق العمل في قطاع تكنولوجيا المعلومات بحيث كان إجراء الهجرة مبسطاً³.

نجح أصحاب العمل في الضغط على الحكومة من أجل المزيد من التحرير بعد بضع سنوات، وفي مارس 2004 صدر مرسوم آخر يقلص الإجراءات الخاصة بالمهاجرين ذوي المهارات العالية، واقترح إمكانية المهاجرين للعمل عند وصولهم إلى فرنسا مع الحصول على تصاريح عمل بالنسبة للزوجين⁴.

ولكن لم يحدث ذلك حتى صدور قوانين ساركوزي لعام 2006/2007 أين حدث تغيير رئيسي في السياسة، بحيث كان هدف الدولة هو إعادة التوازن بين العمالة والهجرة الأسرية وعلى أساس ذلك أنشأ ائتلاف مع أرباب العمل الذين أرادوا جلب المزيد من المهاجرين ذوي المهارات العالية، ونتيجة لذلك تم إنشاء تأشيرة المهارات والموهبة (قوائم انتقائية للمواهب)، وكان هدفها زيادة عدد المهاجرين العماليين

¹ Catherine Wihtol de Wenden, **La Globalisation humaine**, Paris: Presses Universitaires de France, 2009, P69.

² Kretschmar Cyril, "France" In **Immigration as a labour market strategy— European and North American perspectives**, Brussels: Migration Policy Group, 2005, P47.

³ Lucie Cerna, op.cit, P203

⁴ Christophe Bertossi, "France:the State strives to shape chosen immigration", Working Papers, centre study of political international, 2008, P04

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

وإغفال اختبار سوق العمل لتصاريح العمل الجديدة ودعمت الدولة في هذا الإطار أرباب العمل في دفعهم من أجل سياسة HSI أكثر انفتاحاً¹.

كان قانون Chevènement لعام 1998 قد وضع بالفعل وضعاً خاصاً للمهاجرين ذوي المهارات العالية، هذا القانون والتعميم التالية حول خبراء تكنولوجيا المعلومات قد تأثرت بشكل كبير من قبل، ففي تقرير كتبه باتريك ويل Patrick Weil تحت عنوان L'immigration et la nationalité والذي اختاره رئيس الوزراء الاشتراكي ليونيل جوسبان Lionel Jospin لهذه المهمة جادل التقرير بأن "قانون باسكوا Pasqua لعام 1993 يمنع المهاجرين ذوي المهارات العالية من الاستقرار في فرنسا، وبالتالي حرمت البلد من مصدر لرأس المال البشري وقيضت مصالحها الوطنية في المنافسة العالمية².

قدمت الحكومة الاشتراكية التعميم 98/429 DM2-3 / DPM في 16 جويلية 1998 لتسهيل توظيف العمال الأجانب ذوي المهارات العليا والتي شكلت بداية لتحرير HSI في فرنسا، كما استجابت وزارتا العمل والداخلية لمطالبات المنظمات المهنية بضرورة توظيف المهاجرين ذوي المهارات العليا، بحيث جعلت الإجراءات الجديدة كعملية تصاريح العمل أسرع وأسهل، كما يمكن لهؤلاء المهاجرين الحضور إلى فرنسا بموجب تصاريح عمل دائمة أو مؤقتة³، فقد كان أرباب العمل الفرنسيون مهتمين بالموهب الأجنبية في القطاعات الأخرى مثل التسيير والإدارة والبحوث والتطوير، وقد تم تحديد النقص في العمل من خلال الاستفسارات والاجتماعات بين الدولة وأصحاب العمل على المستويين الإقليمي والوطني، فالنظام استجاب ببطء لتلبية للاحتياجات المتغيرة⁴، وفي جانفي عام 2004 قام كل من ساركوزي Sarkozy وزير الداخلية آنذاك وفرنسوا فيون François Fillon وزير العمل آنذاك بإلغاء التعميمين الصادرين سنة 1998.

في 24 جويلية 2006 دخل قانون الهجرة الجديد والتكامل حيز التنفيذ، بحيث ضم سلسلة من الأحكام المتعلقة بشروط التوظيف لجذب المزيد من المهاجرين المهرة وتسهيل الهجرة المؤقتة، وكان

¹ Lucie Cerna, op.cit, P203

² Guiraudon virginie, "Immigration policy in France: US-France analysis", The Brookings Institution, Washington, 2002, P03.

³ McLaughlan Gail and Jhon Salt, op.cit, P84.

⁴ Georg Menz, **The Political Economy of Managed Migration: Nonstate Actors, Europeanization and the Politics of Designing Migration Policies**, Oxford: Oxford University Press, 2009, P156.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

الجانب الأكثر أهمية في القانون هو إدخال تصاريح المهارات والمواهب التي تهدف إلى زيادة عدد العمال المهاجرين، وإلغاء شرط اختبار سوق العمل¹.

يسمح هذا التصريح المؤقت لمدة 3 سنوات للمهاجر بأداء نشاط تجاري في فرنسا وتم تصميم قانون للمواطنين الأجانب الذين لديهم القدرة على تقديم مساهمة دائمة في التنمية الاقتصادية، فالتصريح قابل للتجديد باستثناء المواطنين من "منطقة التضامن ذات الأولوية"، مما يعني أن البلدان النامية معرضة بشكل خاص لمخاطر استنزاف العقول، وتحصل عائلة حامل البطاقة على حق كامل للحصول على تصريح إقامة مؤقت للحياة الأسرية والخاصة " la carte de séjour temporaire vie privé et familial"، مما يمكنهم من القدوم إلى فرنسا للبحث عن عمل دون الحاجة إلى تقديم طلب للحصول على تصريح عمل².

أنشئت وزارة جديدة (وزارة الهجرة والاندماج والهوية الوطنية وتنمية التضامن) لتصميم السياسات والتي نفذتها هيئة عامة وهي المكتب الفرنسي لإدارة الهجرة، كما كان على الحكومة تقديم تقرير سنوي إلى البرلمان حول اتجاه السياسة وإدارة شؤون المهاجرين مثل "الأهداف الكمية السنوية" المتعلقة بتصاريح الإقامة والتأشيرات³، مع الأخذ في الاعتبار الوضع الديموغرافي، وآفاق النمو في فرنسا فيما يتعلق باحتياجات سوق العمل فيها وقدراته على الاستقبال في مسائل السكن والتعليم والمرافق.

لقد أدخل قانون عام 2006 توجهها جديداً أرادت فرنسا من خلاله زيادة عدد المهاجرين ذوي المهارات العالية "الهجرة الشاذة" والحد من الهجرة العائلية، سعى الرئيس السابق نيكولا ساركوزي لجذب الكفاءات النادرة، والأشخاص ذوي المهارات العالية، والمتخصصين والخبراء، لكن الحزب الاشتراكي عارضه بقوة بسبب القيود الجديدة المفروضة على إعادة توحيد الأسرة⁴، كان الهدف الآخر للسياسة الجديدة هو تنويع الهجرة، وبالتالي الانتقال من مستعمرات سابقة إلى دول في آسيا وأمريكا اللاتينية وأجزاء أخرى من إفريقيا، تشير تنبؤات ديموغرافية واقتصادية مختلفة إلى الحاجة إلى العمالة الأجنبية بحلول عام 2020 من 50000 إلى 250.000 في السنة⁵.

وأظهرت الدراسات أن فرنسا بحاجة إلى مهاجرين ذوي مهارة عالية لأن نظامها التعليمي كان غير فعال لسنوات عديدة، وذكر المجلس الاقتصادي والاجتماعي أن فرنسا لم تنتج ما يكفي من الخريجين أقل

¹ Georg Menz, Ibid.

² Lucie Cerna, op.cit, P207

³ Georg Menz, op.cit, P148.

⁴ Schain Martin, op.cit, P106

⁵ Kretschmar Cyril, op.cit, P16

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

من 150.000 شخص فرنسي في السنة حصلوا على درجة الليسانس أو درجة أعلى¹، لذلك أوصى المجلس الاقتصادي والاجتماعي بفتح هجرة اليد العاملة للاحتياجات المستقبلية للاقتصاد، وبالتالي إعادة بدء النقاش حول الحاجة إلى الهجرة، دعت غرفة التجارة والصناعة في باريس إلى تحرير الهجرة العمالية مدعية في تقرير عام 2000 أن العمالة الأجنبية يمكن أن تشارك في النمو الاقتصادي للبلد وبالتالي القدرة على المنافسة الخارجية، وأن حل مشكلة نقص العمالة يكون عن طريق تسهيل إجراءات العمال المهاجرين، وفي ذات الإطار تم استشارة جمعية أرباب العمل MEDEF بشكل غير رسمي ولعبت دوراً غير مؤثر في تفكير الدولة في سياسات الهجرة الواضحة للعمل خاصة في القطاعات ذات المهارات العالية، كانت الشركات المتعددة الجنسيات الكبيرة داخل MEDEF هي الأكثر نشاطاً بسبب قلقها من نقص اليد العاملة مستقبلاً².

أشارت ANPE التي تمثل العمال في فرنسا بأنه ينبغي زيادة الجهود أولاً لتدريب / إعادة تدريب القوى العاملة المحلية، وثانياً توظيف العمال المهاجرين، ولم تكن النقابات (ذات المهارة العالية) على وجه الخصوص تشارك رسمياً في صنع السياسات وإدارة شؤون المهاجرين، وكانت النقابات ذات المهارات المتدنية أكثر اهتماماً بالتمييز واندماج العمال المهاجرين الحاليين بشكل عام، فقد عانت النقابات من انخفاض أعداد العضوية، والانقسامات الأيديولوجية والتجزؤ في النظام، لم تعتبر الدولة موقفها مهماً ولم تتشاور معها رسمياً على أساس منتظم³.

في 2007 صدر قانون منقح على إدارة الهجرة والتكامل يحل محل قانون الهجرة والاندماج في 24 جويلية 2006، وسعى القانون من خلال عدد من التدابير والإجراءات إلى تشجيع هجرة اليد العاملة لإصدار تصاريح خاصة بـ"الموظف في مهمة" و"الإقامة والمهارات"، ولم يُطلب من حاملي التصاريح التوقيع على عقد الاستقبال والتكامل، كما حددت الدولة الفرنسية قائمتين منفصلتين للعجز المسجل في اليد العاملة لذوي المهارات العالية⁴:

- ✓ الأول يتعلق بمواطني عشر دول أعضاء في الاتحاد الأوروبي خاضعين لإجراءات انتقائية ويتكون من 150 مهنة، بما في ذلك مهن ذات مستوى منخفض.
- ✓ وتناولت القائمة الثانية الدول الثالثة وتضمنت 30 مهنة ماهرة.

¹ Kretschmar Cyril, Ibid, P10

² Georg Menz, op.cit, P149.

³ Lucie Cerna, op.cit, P208

⁴ Ibid, P209.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

أنشئت اللجنة الوطنية للمهارات والمواهب والتأهيل بموجب مرسوم في 22 مارس 2007، وعُيّن بيير بيلون Pierre Bellon رئيساً للجنة، والتي تتألف من 15 عضواً (رئيس ونائب وعضو مجلس الشيوخ وعضو في المجلس الاقتصادي والاجتماعي ورئيس الوكالة الفرنسية للاستثمار الدولي وممثل واحد أو اثنين من كل قسم (الداخلية والخارجية والعمل والاقتصاد والتعليم والثقافة،الرياضة) وكانت اللجنة مسؤولة عن وضع معايير المهارات وتصاريح المواهب، وكان من أهدافها¹:

1. جعل الأراضي الفرنسية أكثر جاذبية للمرشحين الأجانب بسبب التنافسية الشديدة للمواهب بين الدول الصناعية.
2. تبسيط الإجراءات لأن الإجراءات الإدارية كانت بطيئة للغاية وبطيئة بالنسبة للشركات لاستقطاب الأجانب العمال، وقد نوقش على نطاق واسع مع وزير الهجرة آنذاك ما إذا كانت اللجنة ستلعب دوراً أكبر في دراسة جميع تصاريح العمل.

وقد حدد التعميم الصادر في 1 فبراير 2008 المعايير التي ينبغي الوفاء بها لإصدار تأشيرات المهارات والمواهب، والإرشادات التي وضعتها اللجنة الوطنية للمهارات والمواهب، فيما يتعلق بمتطلبات المرتبات والدرجات وعلى الرغم من عدم الإشارة إلى أي معيار محدد للراتب، فقد أشار التعميم إلى أنه ينبغي منح الأفضلية لمقدمي الطلبات على راتب يعادل أجر كبار المديرين التنفيذيين في نفس المنطقة الجغرافية².

فقد تم تصور حوالي 2000 تصريح سنوياً، ولكن اختلاف عدد التصاريح للمهاجرين ذوي المهارات العالية على أساس الكفاءة والجدارة اختلف بشكل كبير، حيث بلغ متوسطها حوالي 300 تصريح سنوياً فلم تكن اللجنة والحكومة تشعران بالقلق إزاء انخفاض أعداد التأشيرات بسبب تأثير الأزمة الاقتصادية، وعدم وجود نقص في العمالة، فقد أجرى مجلس الشيوخ الفرنسي مراجعة للسياسة سنة 2008، وخلص إلى أنه من المحتمل أن تكون الأرقام منخفضة بسبب:

1. عدم الإعلان من قبل المحافظات على نطاق واسع.
2. التنوع الكبير للتصاريح القائمة.
3. الشروط التقييدية للتصريح.
4. التأخير الإداري

¹Lucie Cerna, Ibid, P209.

² Amiel Marie Hélène et al, Rapport annuel 2014 sur les politiques d'asile et d'immigration, Paris: Ministère de l'intérieur, 2015.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

وخلص تقييم آخر إلى أن تأشيرة المهارات والمواهب لم تحقق هدفها بسبب المعايير الصارمة التي أدخلت وأعاقت العملية على الرغم من أن فرنسا ظلت جاذبة لمواطني الدول الثالثة ذوي التأهيل العالي، فإن موقعها في المنافسة الدولية كان مهدداً¹.

فضلت وزارة الهجرة الفرنسية البطاقة الزرقاء للاتحاد الأوروبي، وأعربت عن أملها في جلب المزيد من المهاجرين ذوي المهارات العالية إلى فرنسا، حتى أن بعض صانعي السياسة اعتبروا البطاقة الزرقاء أفضل من مهاراتهم الخاصة وتأشيراتهم في المواهب، ومع ذلك فإن عدد البطاقات الزرقاء الممنوحة كان مخيباً للآمال²، وانتقدت تقييمات أخرى عام 2013 تنوع تصاريح العمل والإقامة بشروط مختلفة، وبالتالي فقد روجوا لإصدار تصريح إقامة متعدد السنوات، وكذلك تحسين شروط الاستقبال والتجهيز لمواطني البلدان الثالثة في المحافظات، وأوصى فريق التدقيق بتنفيذ تصريح إقامة منفرد صالح لمدة 3 سنوات وقابل للتجديد مرة واحدة، والذي سيحل محل العديد من تصاريح الإقامة التي تهدف إلى جذب المهاجرين ذوي الكفاءة العالية، على الرغم من الجهود التي بذلت ظل عدد المهاجرين ذوي المهارات العالية يشكل نسبة صغيرة من إجمالي عدد المهاجرين³.

واستناداً إلى التوصيات الواردة في العديد من التقارير أجري نقاش برلماني حول هجرة اليد العاملة الماهرة في عام 2013، وتم التشاور مع العديد من أصحاب المصلحة حول صياغة التقارير المفوضة مثل المنظمات المهنية والجامعات والهيئات الطلابية، وقد عُقد النقاش في مجلس الشيوخ والجمعية الوطنية في سنة 2013، وشدد وزير الداخلية برنار كازينوف Bernard Cazeneuve على الحاجة إلى تبسيط إجراءات الهجرة للعمل على الرغم من أنه يجب حماية سوق العمل، فقد كانت هناك حاجة للتعامل مع المتطلبات المحددة للعمل في المناطق⁴.

وبناء على المناقشات السابقة وقع وزير الداخلية مرسوماً في أوت 2014 لتسهيل توظيف المهاجرين ذوي المهارات العالية في فرنسا وتخفيف العبء الإداري على الطلاب الدوليين ذوي درجة الماجستير للانتقال إلى سوق العمل، وهذا من شأنه أن يعزز موقف فرنسا على المستوى العالمي، وسيخلق المرسوم تصريح إقامة جديد صالح لمدة 4 سنوات ليحل محل تسع تصاريح قائمة (مثل بطاقة الاتحاد الأوروبي الزرقاء، وتأشيرات المهارات والمواهب، والتصريح داخل الشركة)، كما أنه سييسر حياة حامل التصاريح وحياة أسرته، ومن المتوقع أن يصل ما بين 5000 و 10000 من المواهب الأجنبية

¹ Lucie Cerna, op.cit, P210

² Ibid, P211.

³ Idem.

⁴ Ibid, P212.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

إلى فرنسا بموجب جواز المواهب، وكان يتعين على البرلمان دراسة نص المرسوم من أجل إدراجه في قانون الهجرة¹، من الواضح من الأوصاف أعلاه أن الدولة كانت قوية في الدفع باتجاه المزيد من تحرير سياسة المهاجرين ذوي المهارات العالية على أساس الكفاءة والجدارة.

المبحث الثاني: تأثير خروج بريطانيا على إدارة شؤون المهاجرين في إطار الاتحاد الأوروبي.

أدى التصويت على خروج بريطانيا (Brexit) وهي اختصار لكلمة British exit من الاتحاد الأوروبي في 23 جوان 2016 إلى تأثير عميق ليس فقط على بريطانيا نفسها، ولكن أيضا على الدول السبع والعشرين في الاتحاد الأوروبي بحيث بلغت نسبة التصويت على خروج بريطانيا 52%².

يعود تاريخ الدعوة بالاستفتاء على العضوية إلى التصديق على معاهدة ماستريخت عندما أصبح انشقاق حزب المحافظين حول قضية أوروبا مترسقا في خضم مخاوف من أن تؤدي العملة الموحدة إلى تطوير الاتحاد الأوروبي، طالما كانت النظرة إلى أوروبا على أنها "تهديد" للمملكة المتحدة وهي الأخرى المهمة التي بنيت ضدها الهوية البريطانية، كما ساهمت أزمة اليورو واللجوء في تسييس التكامل الأوروبي والتعبئة المتزايدة للحركات الأوروبية التي تتخطى الحدود الوطنية والتي تزايدت في أعقاب الاستفتاء والتخوف بشأن ما يسمى بالعدوى إلى بلدان أخرى³.

فالتصويت لصالح "خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي" وضع حداً لمدة 24 عاماً من عضوية المملكة المتحدة في الاتحاد الأوروبي كواحدة من الدول المؤسسة لها، أعلن رئيس الوزراء البريطاني آنذاك ديفيد كامرون David Cameron لأول مرة عن إجراء الاستفتاء في جانفي 2013، بشرط أن يفوز حزب المحافظين في الانتخابات العامة في عام 2015⁴، يعتبر موضوع الهجرة من المواضيع البارزة في الخطاب العام للمملكة المتحدة الحديثة وخاصة خطاب "خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي" منذ عام 2013، حيث تعدى على قضايا السيادة الوطنية والديمقراطية والازدهار الاقتصادي، ويتبين من أن خطاب بريطانيا حول الهجرة هو إلى حد كبير خطاب عدم اليقين والقلق المتزايد، وكذلك كره الأجانب والكراهية التي تنطوي على تمييز ذاتي قوي⁵، سنحاول من خلال هذا المبحث تحليل بعض الخطابات

¹ Lucie Cerna, Ibid, P212

² Patrick Bijsmans and Charlotte Galpin and Benjamin Leruth, "Brexit' in transnational perspective: an analysis of newspapers in France, Germany and the Netherlands", Comparative European Politics, UK: Palgrave Macmillan, vol 15, issu 05, 2017, P01.

³ Ibid, P02

⁴ Piotr Cap, The Language of Fear Communicating Threat in Public Discourse, UK: Palgrave Macmillan, 2017, P68

⁵ Ibid, P67.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

السياسية والإعلامية للدولة، بما في ذلك خطابات ديفيد كاميرون David Cameron ونيجل فاراج Farage Nigel.

لا يتم التعامل مع مواضيع الهجرة ومناهضة المهاجرين في خطاب المملكة المتحدة لعام 2013 بمعزل عن الموضوع العام لسيادة بريطانيا وديمقراطيتها، يهيمن على هذا الموضوع أولئك الذين يعلنون عدم رضاهم عما يعتبرونه نتائج سلبية لعضوية الاتحاد الأوروبي لحريات المملكة المتحدة السياسية والاجتماعية والاقتصادية، يتناول ديفيد كاميرون David Cameron قضايا السيادة والديمقراطية بالتفصيل خلال خطابه في بلومبرج Bloomberg، حيث يقيم علاقة واضحة بين الهوية والسياسة الخارجية¹، وذلك من خلال تصريحه " أعرف أن المملكة المتحدة ينظر إليها أحياناً على أنها عضو جدلي في التفكير في عائلة الدول الأوروبية، وصحيح أن جغرافيتنا شكّلت علم نفسنا، لدينا طابع أمة جزرية - مستقلة، صريحة، عاطفية في الدفاع عن سيادتنا، لا يمكننا تغيير هذه الحسية البريطانية أكثر ... وبسبب هذه الحساسية، نأتي إلى الاتحاد الأوروبي بإطار فكري أكثر عملي من العاطفي، بالنسبة لنا يعتبر الاتحاد الأوروبي وسيلة لتحقيق غاية - الرخاء والاستقرار ومرسى الحرية والديمقراطية داخل أوروبا وخارجها - وليس هدفاً بحد ذاته"²، ويواصل حديثه أن "هناك فجوة بين الاتحاد الأوروبي ومواطنيه والتي نمت بشكل كبير في السنوات الأخيرة، والذي يمثل عدم وجود مساءلة وموافقة ديمقراطية يشعر بها بشكل خاص في بريطانيا"، ويؤكد بالمثل أن "هناك إحباط متزايد من أن ينظر إلى الاتحاد الأوروبي على أنه شيء يتم فعله للناس بدلاً من التصرف نيابة عنهم"، وأن "الموافقة الديمقراطية للاتحاد الأوروبي في بريطانيا أصبحت ضعيفة الآن"، وهذا يؤدي به إلى "الاستنتاج بأننا بحاجة إلى أن يكون هناك دور أكبر وأكثر أهمية للبرلمانات الوطنية، لا توجد في رأيي عروض تجريبية أوروبية واحدة، إن البرلمانات الوطنية ستبقى المصدر الحقيقي للشرعية الديمقراطية الحقيقية والمساءلة في الاتحاد الأوروبي"³، تُظهر هذه المقطعات أن كاميرون يدافع عن الاستثنائية البريطانية وينفذ تمييزاً سياسياً بالرجوع إلى بلد "مستقل" و"صريح" ويرفض فكرة "التعددية الأوروبية الموحدة" (الذات الأوروبية) ويعطي الأولوية للبرلمانات الوطنية، وبالتالي يمنح الأولوية للذات "الوطنية" ويرفض الإحساس المشترك بالهوية الأوروبية.

وبقيامه بذلك، فإنه يؤكد على ما يبدو ملاحظة **ماركوسين** وزملاؤه Marcussen et al بأن "المفاهيم الأنجلوسكسونية الكلاسيكية للنظام السياسي تؤكد على الديمقراطية البرلمانية والسيادة الخارجية"

¹ Piotr Cap, Ibid, P69

² "David Cameron's speech on the EU", The New Statesman, 23 January 2013, Available at site web 19/07/2018 time 21:20 p.m, <https://www.newstatesman.com/politics/2013/01/david-camerons-speech-eu-full-text>.

³ Idem.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

وأنه "لا يوجد مجال كبير لـ" أوروبا "أو "الأوروبيون" في الفضاء السياسي البريطاني"، وهذا يعني ضمناً أن أي عمل يؤدي لمصلحة "أوروبا" من المحتمل أن يكون ضد بريطانيا ويمكن اعتباره تهديداً¹.

باختصار ترتبط بريطانيا العظمى بالمثل الديمقراطية من خلال وصفها بأنها "أقدم المجتمعات الديمقراطية وأكثرها عراقية"، وفي المقابل يتم تأطير أوروبا القارية كتهديد "للتاريخ الدستوري الوطني [البريطاني]" ومبادئ الحرية والديمقراطية، يوفر هذا الترتيب المفاهيمي أساساً إيديولوجياً قوياً لجميع قضايا السياسة بما في ذلك مسألة الهجرة، ومن المثير للاهتمام أن **نايجل فراج Nigel Farage** يستخدم بشكل ملحوظ صوراً مماثلة وحججاً تستند إلى الهوية لرئيس الوزراء كاميرون والمحافظين في بناء قضيته الصعبة تجاه اليورو مثل دفيد كاميرون، يدعي Farage أن المملكة المتحدة مختلفة بسبب جغرافيتها بحيث يصرح "الحقيقة أننا لا ننتمي إلى الاتحاد الأوروبي... بريطانيا مختلفة... إن موقعنا الجغرافي يميزنا... تاريخنا يفصل بيننا... إن مؤسساتنا التي أنتجها هذا التاريخ قد جعلتنا نفرق... نحن نفكر بشكل مختلف، نحن نتصرف بطريقة مختلفة... تعود جذور القانون العام إلى سبعة أو ثمانية أو تسعمائة عام، حقوق مدنية..."².

ويؤكد Farage أيضاً على أننا "نعلم أنه من خلال ترك الاتحاد فقط يمكننا استعادة السيطرة على حدودنا وبرلماننا وديمقراطيتنا وقدرتنا على التجارة بحرية مع الاقتصاديات الأسرع نمواً في العالم"، وبسبب افتقاره إلى السيطرة على الحدود [البريطانية]، فإنه يضع رابطاً لموضوع الهجرة، مما يضعه في إطار قضية ملحة للغاية لـ **دايفيد كاميرون David Cameron** يوظف الهوية والتميز الثقافي لخدمة قضيته السياسية ولزيادة القوة الانتخابية للمملكة المتحدة وتحقيق خروج بريطاني من الاتحاد الأوروبي، كما أشار **نيومان Neumann** إلى أن "الاختلافات الثقافية أصبحت ذات صلة من قبل الفاعلين السياسيين لخدمة بعض القضايا السياسية"³، وفي ذات الإطار يصف **نايجل فراج Nigel Farage** في خطاب حزبه أن الهجرة هي "أكبر مشكلة تواجه المملكة المتحدة"⁴، وفي الجدل البرلماني يشير **أندرو بيرسي Andrew Percy** إلى

¹ Todd John, "The British Self and Continental Other A Discourse Analysis of the United Kingdom's Relationship with Europe", ARENA Report No 1/15, Centre for European Studies University of Oslo, 2015, PP83,84.

² Ibid, P85

³ Ibid, PP85.86.

⁴ "Nigel Farage's speech at the UKIP conference", The Spectator, 20 september 2013, Available site web: 20/07/2018 at 11:28 a.m <http://blogs.spectator.co.uk/coffeehouse/2013/09/nigelfaragesspeech-fulltext-and-audio/>.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

تأثير "التدفق غير المتحكم به للهجرة الأوروبية"، بينما ترى Priti Patel "أن قوانين الهجرة قد فرضت على بريطانيا ولم يكن لدينا قول"¹.

كانت مسألة كيفية تأثير Brexit على الهجرة إلى المملكة المتحدة نقطة خلاف رئيسية بين أولئك الذين قادوا الحملة لمغادرة الاتحاد الأوروبي، ووعدوا بمستويات أقل من الهجرة وإدخال "نظام قائم على النقاط" مثل ما هو معمول به في استراليا لتنظيم تدفقات المهاجرين من دول الاتحاد الأوروبي مع الحفاظ في نفس الوقت على الوصول إلى السوق الموحدة للاتحاد الأوروبي، وكذلك في الوقت نفسه لم يكن وضع مواطني الاتحاد الأوروبي الذين يعيشون بالفعل في المملكة المتحدة موضوعاً رئيسياً في النقاش، بحيث اقترح قادة حملة مغادرة الاتحاد الأوروبي أن مواطني الاتحاد الأوروبي المقيمين بالفعل في المملكة المتحدة سيتم منحهم نوعاً من تصريح الإقامة وسيحتفظون بمعظم حقوقهم الحالية².

وبالمثل كان هناك القليل من القلق بشأن الوضع القانوني لمواطني المملكة المتحدة في دول الاتحاد الأوروبي الأخرى والحجة القائلة بأن "الاتحاد الأوروبي سيكون ملزماً بمنح حقوق التسوية الدائمة للبريطانيين الذين يعيشون في أيرلندا وأوروبا القارية*"، تشير مداوات ما بعد الاستفتاء إلى أن هذه القضايا أكثر تعقيداً بكثير مما تشير إليه الوعود والتأكيدات التي تم تقديمها خلال حملة الاستفتاء، فهناك شك كبير حول ما تعنيه في الواقع سياسة الهجرة المستقبلية للمملكة المتحدة وتأثيراتها على دول الاتحاد الأوروبي، خاصة فيما يتعلق بمدى وفرة مواطني هذه الدول، وعليه فإن خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي قد يعني فرض ضوابط أكثر صرامة على هجرة مواطني الاتحاد الأوروبي³، ولكن حرية الحركة قد تظل غير متأثرة إلى حد كبير إذا اتبعت المملكة المتحدة نموذجاً مثل نموذج النرويج الذي ليس عضواً في الاتحاد الأوروبي، ولكن لديه إمكانية الوصول إلى السوق الموحدة للاتحاد الأوروبي كجزء من المنطقة الاقتصادية الأوروبية EEA، كما أوضحت مناقشة ما بعد الاستفتاء أن مواطني "المهاجرين" الاتحاد الأوروبي الذين يعيشون حالياً في المملكة المتحدة ومواطني المملكة المتحدة الذين يعيشون في دول

¹ Piotr Cap, op.cit, P73.

² Carlos Vargas-Silva, "EU Migration to and from the UK After Brexit", *Intereconomics*, Vol 51, Issue 5, 2016, P251.

* أوروبا القارية مصطلح يعني قارة أوروبا بمعزل عن الجزر الأوروبية المجاورة في الاستخدام الإنكليزي البريطاني للمصطلح فإنه يدل على أوروبا عدا بريطانيا و جزيرة مان و جزر القنال وإيرلندا و أيسلندا، أما التعريف العام للمصطلح أن "أوروبا القارية" هي الكتلة البرية مستثنية المملكة المتحدة و أيرلندا و أيسلندا. كما تستثنى دولتان أخريان هما مالطا و جمهورية قبرص. رغم ذلك تختلف دلالات التسمية وفقاً للمنطقة الأوروبية التي تستخدمها فبعض التعاريف تتوسع بها أوروبا القارية لتضم حدودها الجغرافية، و بالتالي أمماً في المناطق المرتفعة في جبال الأورال و القوقاز.

³ Idem.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

الاتحاد الأوروبي الأخرى ليس لديهم الحق التلقائي في التسوية الدائمة، وأن وضعهم القانوني سيعتمد على نتائج المفاوضات بين المملكة المتحدة وبقية الاتحاد الأوروبي¹.

المطلب الأول: تأثير استخدام المادة 50 من معاهدة الاتحاد الأوروبي على المهاجرين.

لقد عملت بريطانيا على استغلال الفرصة التي أوجدتها معاهدة لشبونة للخروج من الاتحاد الأوروبي، علماً أن قبل التغييرات التي أجرتها معاهدة لشبونة لم يكن من الممكن أن تغادر دولة ما من الاتحاد الأوروبي، في 29 مارس 2017 أرسلت تيريزا ماي Theresa May رسالة إلى رئيس المجلس الأوروبي دونالد دوسك Donald Dusk توضح رغبة بلدها في استخدام المادة 50 من معاهدة الاتحاد الأوروبي للخروج من الاتحاد الأوروبي².

ربما السؤال الأكثر أهمية في ظل التطورات الجديدة التي تعرفها دول الاتحاد الأوروبي يكون حول قواعد وسياسات الهجرة بعد خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، هو إلى أي مدى ستستمر السياسات التي تتعامل مع مواطني الاتحاد الأوروبي الذين يسعون للعيش والعمل في المملكة المتحدة والمهاجرين البريطانيين الذين يعيشون في الاتحاد الأوروبي في تشكيل العلاقة مع الاتحاد الأوروبي أو الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي الفردية؟

وعليه ستحتاج المملكة المتحدة إلى التعاون مع الاتحاد الأوروبي للتفاوض على شروط العلاقة بينهما (المملكة المتحدة والاتحاد الأوروبي)، ولا شك في أن حرية حركة العمال ستكون على طاولة المناقشات، فمن الممكن أن توافق المملكة المتحدة على الاستمرار في السماح بحرية الحركة في مقابل الوصول إلى السوق الموحدة من خلال الانضمام إلى المنطقة الاقتصادية الأوروبية EEA، في حالة عدم اشتغال العلاقة المستقبلية بين الاتحاد الأوروبي والمملكة المتحدة على حرية الحركة قد تكون اتفاقات الهجرة الثنائية مع دول الاتحاد الأوروبي المحددة بديلاً آخر³.

تلتزم المادة 50 للاتحاد الأوروبي بمحاولة التفاوض على "اتفاق انسحاب" مع أي دولة ومنها بريطانيا، بحيث تشمل المادة 50 على "النقاط" المذكورة أدناه⁴:

¹ Carlos Vargas-Silva, Ibid, P252.

² Lehte Roots, "Impact of the Article 50 of TEU on Migration of the EU Workers in Case of Brexit", in book Brexit History, Reasoning and Perspectives, Springer International Publishing, 2018, P249.

³ Ibid, P250.

⁴ Article 50 on Treaty European Union, Official Journal of the European Union, C 326/1, 26/10/2012.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

1. يجوز لأي دولة عضو أن تقرر الانسحاب من الاتحاد وفقاً للمتطلبات الدستورية الخاصة به.
2. على الدولة العضو التي تقرر الانسحاب إخطار المجلس الأوروبي عن نيّتها في ضوء المبادئ التوجيهية التي قدمها المجلس الأوروبي، ويتعين على الاتحاد التفاوض وإبرام اتفاق مع تلك الدولة مع تحديد ترتيبات لسحبه، والأخذ بعين الاعتبار إطار علاقته المستقبلية مع الاتحاد، يتم التفاوض على هذا الاتفاق وفقاً للمادة 218 الفقرة 3 من معاهدة تشغيل الاتحاد الأوروبي، ويختتم المجلس نيابة عن الاتحاد، ويعمل بأغلبية مؤقتة بعد الحصول على موافقة البرلمان الأوروبي.
3. تتوقف المعاهدات عن التقدم إلى الدولة المعنية من تاريخ بدء سريان اتفاق الانسحاب أو في حالة إخفاق ذلك بعد عامين من الإخطار المشار إليه في الفقرة 2، ما لم يتمكن المجلس الأوروبي بالاتفاق مع الدولة العضو المعنية بالإجماع بقرار تمديد هذه الفترة.
4. لأغراض الفقرتين 2 و3 لا يشارك عضو المجلس الأوروبي أو المجلس الذي يمثل الدولة العضو المنسوبة في مناقشات المجلس الأوروبي أو في القرارات المتعلقة به، يتم تحديد الأغلبية النهائية وفقاً للمادة 238 (3) (ب) من معاهدة تشغيل الاتحاد الأوروبي.
5. إذا طلبت الدولة التي سحبت من الاتحاد الانضمام مرة أخرى، يخضع طلبها للإجراءات وفقاً للمادة 49.

انطلاقاً مما تقدم تبدأ عملية الانسحاب الرسمية بإشعار من الدولة العضو التي ترغب في الانسحاب إلى المجلس الأوروبي بإعلان عزمها على القيام بذلك، إن توقيت هذا الإخطار يقع بالكامل في يد الدولة العضو المعنية، ويمكن إجراء مناقشات غير رسمية بينه وبين الدول الأعضاء الأخرى و/ أو مؤسسات الاتحاد الأوروبي قبل هذا الإشعار، ثم يقدم المجلس الأوروبي (دون مشاركة الدولة العضو المعنية) المبادئ التوجيهية للمفاوضات بين الاتحاد الأوروبي والدولة المعنية، بهدف التوصل إلى اتفاق يحدد ترتيبات محددة للانسحاب، كما يجب أن يشمل العلاقة المستقبلية للدولة العضو المنتهية مع الاتحاد¹، يمتلك الاتحاد والدولة العضو التي ترغب في الانسحاب فترة عامين للاتفاق على شروط هذه الاتفاقية ما لم يتم الاتفاق على خلاف ذلك ويعتمد شكل أي اتفاق انسحاب على المفاوضات، وبالتالي لا يوجد ضمان بأن المملكة المتحدة أو الاتحاد الأوروبي سيصادقان على الشروط المقبولة، فالسيناريو المحتمل هو أن معاهدات الاتحاد الأوروبي سوف تتوقف عن التقدم إلى المملكة المتحدة عند بدء سريان اتفاقية

¹ Lehte Roots, op.cit, P251.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

الانسحاب، أو إذا لم يتم التوصل إلى اتفاق جديد بعد عامين ما لم يكن هناك اتفاق بالإجماع على تمديد فترة التفاوض¹.

وفي نفس السياق أشارت تيريزا ماي Teresa May في رسالتها إلى دونالد دوسك Donald Dusk أنه سيكون هناك قانون جديد "سيحول قانون الاتحاد الأوروبي إلى قانون المملكة المتحدة"، ولكن مع الشروط الإضافية "حيثما يكون عمليًا ومناسبًا"².

من حيث المبدأ خلال فترة التفاوض لمدة عامين، ستظل قوانين الاتحاد الأوروبي سارية على المملكة المتحدة لأنها لا تزال أحد أعضاء في الاتحاد الأوروبي وتحتاج إلى إتباع قواعد الاتحاد، بحيث تواصل المملكة المتحدة المشاركة في الاتحاد الأوروبي كما كان من قبل، لكنها لن تشارك في المناقشات أو القرارات الداخلية للاتحاد الأوروبي بشأن انسحابها هذا من جانب بريطانيا، من جانب الاتحاد الأوروبي يتم التفاوض على الاتفاقية من قبل المفوضية الأوروبية وفقًا لمجموعة من وزراء الاتحاد الأوروبي وتختتمها حكومات الاتحاد الأوروبي "بالعمل بأغلبية محدودة، بعد الحصول على موافقة البرلمان الأوروبي"³.

في الوقت الحالي ليس من الواضح ما هو موقف البرلمان الأوروبي الذي يتمثل دوره أيضًا في رعاية مواطني الاتحاد الأوروبي والمهاجرين خصوصًا فئة العمال سواء من مواطني الاتحاد أو خارج الاتحاد، في حال تضمنت الاتفاقية مجالات سياسة مختلفة، وسوف يصنف الاتفاق على أنه "اتفاق مختلط"، ويتطلب هذا تصديقًا إضافيًا من قبل كل برلمان وطني من الاتحاد الأوروبي، ويجب على المرء أن يضع في اعتباره أنه لن يتم تغيير قوانين المملكة المتحدة فحسب، بل يجب أيضًا تغيير معاهدات الاتحاد الأوروبي وتعديلها وهذا يعني أن الصفقة النهائية في نهاية المفاوضات يجب أن يتم التصديق عليها من قبل قادة الاتحاد الأوروبي من خلال تصويت الأغلبية، وأغلبية البرلمان الأوروبي والبرلمانات الوطنية الـ 27 الأخرى للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي⁴.

لقد أوضح قادة الاتحاد الأوروبي أن حرية مواطني الاتحاد الأوروبي في الهجرة إلى بريطانيا غير قابلة للتفاوض في الاجتماع غير الرسمي الذي عُقد في 29 جوان 2016 في "براتيسلافا" بسلوفاكيا، وقد وعد قادة 27 دولة في الاتحاد الأوروبي بمناقشة حقوق مواطني الاتحاد الأوروبي في حالة خروج

¹ Lehte Roots, Ibid, P251.

² "Teresa May's letter to Donald Dusk" on March 29, 2017, Available at sit web 20/07/2018 time 21:12 p.m web http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/29_03_17_article50.pdf.

³ Lehte Roots, op.cit, P252.

⁴ Ibid, PP252.253

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، ولكن خريطة الطريق والإعلان الصادر في 16 سبتمبر 2016 لم يوضح رؤية أي مناقشة أو رأي حول Brexit أو الخطوات الأخرى¹

يمكن الاستنتاج أن خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي سيكون له تأثير كبير على حرية حركة العمال المهاجرين، الأمر الذي يؤثر على العمالة في الاتحاد الأوروبي، والضرائب، والضمان الاجتماعي، والمعاشات التقاعدية هذا من جهة، ومن جهة أخرى بعد خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي قد يحتاج مواطنو الاتحاد الأوروبي الذين يرغبون في العمل أو الإقامة في المملكة المتحدة إلى عمل أو تصريح إقامة².

ينبغي التمييز بين عامل الاتحاد الأوروبي الذي يقيم في المملكة المتحدة لفترة تزيد عن 5 سنوات وأولئك المقيمين منذ أقل من 5 سنوات، لأن الشخص المقيم بالفعل في المملكة المتحدة لفترة تزيد عن 5 سنوات يمكنه تقديم طلب للحصول على تصريح إقامة دائمة في المملكة المتحدة، من ناحية أخرى الذي ستكون إقامته الحالية أقل من 5 سنوات يواجه شرط أن أصحاب العمل البريطانيين بحاجة إلى تقديم تصريح عمل منفصل، يأتي هذا المبدأ أيضًا من القانون الثانوي للاتحاد الأوروبي الذي ينظم بقاء مواطني الاتحاد الأوروبي في دولة أخرى عضو، وهو يطرح إشكال كيف سيتم تنظيم هذا في المستقبل³، وعليه يجب أيضا أن تكون جزءا من مفاوضات Brexit والذي سيكون له أيضا تأثير على الحياة البريطانية في دول الاتحاد الأوروبي الأخرى.

يعيش ما يقرب من 1.2 مليون مواطن بريطاني في أماكن أخرى في الاتحاد الأوروبي، يبلغ عدد سكان المملكة المتحدة 63.7 مليون نسمة منهم 5.3 مليون (8%) غير بريطانيين، وأكثر بقليل من نصف هؤلاء 2.9 مليون (5%) هم من أوروبا من بين هؤلاء 2.9 مليون من مواطني الاتحاد الأوروبي الذين يعيشون في المملكة المتحدة ويعمل فيها حوالي 2.15 مليون شخص، ولذلك فنحن نتحدث هنا عن حقوق العمال المهاجرين بشكل رئيسي⁴، أما الهجرة على نطاق واسع فلها عواقب على الأجور بالنسبة للمهن ذات الأجور المنخفضة، فقد ارتبط ارتفاع في نسبة العمال المهاجرين المولودين في المملكة

¹ Lehte Roots, Ibid, P255.

² Ibid, P257.

³ Idem.

⁴ "Reality Check: How many EU nationals live in the UK?", BBC 06/07/2016, Available at site web, 22/07/2018 time 13:14 a.m, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-uk-leaves-the-eu-36745584>

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

المتحدة بـ 10 % مع انخفاض بنسبة 2% تقريباً في الأجور¹، عندما تكون الهجرة مرتفعة جداً ووتيرة التغيير سريعة جداً من المستحيل تماماً بناء مجتمع متماسك، نظراً لأنه من الصعب على الخدمات الاجتماعية مثل المدارس والمستشفيات والإسكان والنقل مواكبة الوضع لذلك صوتت المملكة المتحدة للمغادرة² وخلف هذا واحدة من أكثر الأسباب وضوحاً ضد الحركة الحرة للمهاجرين داخل الاتحاد الأوروبي وهو تصويت لإعادة السيطرة على سياسة الهجرة.

ووفقاً للقواعد الوطنية المعمول بها بشأن الهجرة يؤثر خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي على المهاجرين من حيث:³

1. ضريبة الأجور والضمان الاجتماعي كما في حالة خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، لن تطبق لوائح الاتحاد الأوروبي للضمان الاجتماعي تلقائياً على البريطانيين وعلى الأشخاص الذين يعيشون في بريطانيا، ونتيجة لذلك قد يتعين تحديد تشريع الضمان الاجتماعي المعمول به عن طريق استخدام المعاهدات الثنائية أو باستخدام قوانين الضمان الاجتماعي الوطنية.
2. ستكون الآثار القانونية الأولية لخروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي ضئيلة نسبياً بالنسبة لضريبة الدخل الشخصي بسبب حقيقة أن الحق في فرض الضرائب يخضع للمعاهدات الضريبية الثنائية.
3. سيتعين على المملكة المتحدة تغيير تشريعات التوظيف، قد يخضع العمال إلى قواعد عمل جديدة، وقد يكون لخروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي تأثيراً مستقبلياً على نظام المكافآت.
4. قد تصبح المعاشات التقاعدية عبر الحدود قضية كبيرة، حالياً يسمح قانون الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بالمعاش التقاعدي والذي يرتبط بجميع سنوات العمل وحقوق المعاشات التقاعدية على سبيل المثال إذا كان مقدم المعاش من مواطني دولة عضو في الاتحاد الأوروبي، فيجب على مقدم الطلب التقدم بطلب للحصول على معاش الدولة في بلد الاتحاد الأوروبي الذي عمل فيه مقدم الطلب ثم يقوم مكتب المعاشات من جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بتبادل معلوماته، ولكن من غير المؤكد ما إذا كانت هذه الخيارات ستبقى بعد Brexit، لا يؤثر خروج

¹ Boris Johnson, "Does a 10% rise in immigration lead to a 2% reduction in wages?", 09/06/2016, look site web, 22/07/2018 time 13:28 a.m, <https://fullfact.org/immigration/does-immigration-reduce-wages/>

² Will Somerville, "Brexit: The Role of Migration in the Upcoming EU Referendum", migration policy institute, 2016.

³ Julia Furley, "Brexit: What will be the effect on Dentistry?", 11/07/2016, Available at site web, 22/07/2018 time 15:08 p.m, <https://www.linkedin.com/pulse/brexit-what-effect-dentistry-julia-furley>.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

بريطانيا Brexit على العمال والمتقاعدين فحسب، بل يؤثر أيضًا على النظام في التعليم العالي والطلاب الذين يستخدمون حقوقهم في حرية الحركة¹.

فالعديد من المهاجرين الأوروبيين الذين يعيشون في المملكة المتحدة كانوا يقدرّون بحلول أوائل عام 2015 بـ 39 % من مواطني بلدان المنطقة الاقتصادية الأوروبية في المملكة المتحدة لمدة 10 سنوات أو أكثر، و 32 % آخرين كانوا يعيشون في المملكة المتحدة لمدة 5-9 سنوات، فمعظم مواطني الاتحاد الأوروبي موجودون في المملكة المتحدة لفترة كافية ويتأهلون للحصول على الإقامة الدائمة، يمكن لمواطني الاتحاد الأوروبي وفقًا للتوجيه EC / 38/2004 الحصول على إقامة دائمة بعد 5 سنوات من الإقامة المستمرة، ويمكن لمواطني المنطقة الاقتصادية الأوروبية التقدم بطلب للحصول على بطاقة الإقامة الدائمة، على الرغم من عدم مطالبتهم بذلك يمكنهم أيضًا التقدم بطلب للحصول على الجنسية البريطانية بعد 6 سنوات من الإقامة، من الناحية العملية فإن أعداد منح الإقامة الدائمة أو المواطنة منخفضة كنسبة من السكان الوطنيين في المنطقة الاقتصادية الأوروبية².

وعليه فمن الواضح أن التصويت لمغادرة الاتحاد الأوروبي من شأنه أن يثير تساؤلات جوهرية حول تصميم سياسات الهجرة في المملكة المتحدة وخيارات لكيفية إدارة نظام الهجرة بعد Brexit من الحفاظ على حرية الحركة لتطبيق قواعد الهجرة الحالية خارج الاتحاد الأوروبي لمواطني الاتحاد الأوروبي، ومدى تأثير ذلك على دول الاتحاد الأوروبي من جهة وكذا المهاجرين من جهة أخرى.

المطلب الثاني: السيناريوهات والخيارات المحتملة بشأن سياسة الهجرة المستقبلية بعد Brexit

فمن النتائج المحتملة لسياسة الهجرة المستقبلية في المملكة المتحدة بعد Brexit قبل الاستفتاء، فإنه يبدو أن التصويت على خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي سيعني أن بريطانيا تواجه خيارًا واضحًا لسياسة الهجرة، فإذا ما أرادت الاحتفاظ بالوصول إلى السوق الموحدة - إما من خلال الحفاظ على عضوية المنطقة الاقتصادية الأوروبية (مثل النرويج) أو عبر سلسلة من الاتفاقيات الثنائية (مثل سويسرا) - فستحتاج إلى قبول حرية الحركة مثل ما هو عليه الحال الآن، في نفس الوقت وكما ذكر أعلاه من الصعب رؤية نتيجة الاستفتاء على أنها أي شيء آخر غير رفض الحركة الحرة في شكلها الحالي، قد يبدو أن درجة معينة من التحكم في هجرة الاتحاد الأوروبي لأغراض العمل هي ضرورة سياسية، ومع

¹ Julia Furley, Ibid.

² "What would UK immigration policy look like after Brexit? (Pre-referendum)", The Migration Observatory informs debates on international migration and public policy, 09/06/2016, Available at site web 22/07/2018 time 16:36, <http://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/commentaries/uk-immigration-policy-look-like-brexit/>.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

ذلك هذا لا يزال يترك قدرا كبيرا من المرونة، وعلى وجه الخصوص من المفيد النظر في تصميم نظام جديد محتمل على جانبيين منفصلين: درجة "التفضيل الأوروبي" و"تقييد النظام"¹.

1. الخيار الأول: التفضيل الأوروبي.

الخيار الأول هو ما إذا كان أي نظام جديد ينبغي أن يمنح معاملة تفضيلية إلى مواطني الاتحاد الأوروبي (ويفترض أنهم من سكان المنطقة الاقتصادية الأوروبية)، بالمقارنة مع أولئك القادمين من خارج الاتحاد الأوروبي على نحو التالي²:

➤ إن النظام "غير التمييزي" كما وعدت به إجازة التصويت أثناء حملة الاستفتاء، سيطبق ببساطة نفس النظام على مواطني الاتحاد الأوروبي والمواطنين غير الأوروبيين، في الوقت الحاضر يعني هذا نظامًا مقيّدًا نسبيًا للعمال المهرة مع بعض الحصص.

➤ على النقيض من ذلك فإن نظام "الحركة الحرة الموضوعة" سيحافظ على قدر كبير من درجة التنقل الحالية للعمالة بين المملكة المتحدة والاتحاد الأوروبي، وربما مع بعض المتطلبات السنوية أو الشهرية (الحصول على عرض عمل قبل الانتقال، القيود المفروضة على مزايا المنافع والحصول على الخدمات العامة)³.

2. الخيار الثاني: سياسة تحررية أو تقييدية.

الخيار الثاني الذي تواجهه الحكومة هو ما إذا كانت السياسة يجب أن تكون ليبرالية أو مقيدة نسبيًا، فالملاحظ أنه من الممكن من الناحية النظرية إلغاء حرية الحركة تمامًا - أي الانتقال إلى نظام يعامل مواطني الاتحاد الأوروبي وغير الأوروبيين بنفس الطريقة - في حين يجعل النظام بشكل عام أو أكثر ليبرالية من النظام الحالي، وبالمثل فإن تطبيق النظام الحالي للمواطنين من خارج الاتحاد الأوروبي على الاتحاد الأوروبي سيؤدي إلى نظام أكثر تقييدًا بكثير مما هو عليه في الوقت الحالي، ومن البدائل الأكثر ليبرالية "المواءمة الهبوطية"، أي أن النظام الجديد للهجرة ذات الصلة بالعمل سيكون أقل تقييدًا من ذلك الذي ينطبق حاليًا على مواطنين من خارج الاتحاد الأوروبي (رغم أنه من الواضح سيكون أكثر تقييدًا لمواطني الاتحاد الأوروبي الذين تنطبق عليهم حرية الحركة حاليًا)⁴، وهذا يعني أن الهجرة استمرت في الارتفاع بمستويات عالية نسبيًا، ومع ذلك يمكن دعم إعادة التوازن من الوظائف غير الماهرة إلى الهجرة

¹ Jonathan Portes, "Immigration and the UK-EU Relationship", in book **The Economics of UK-EU Relations From the Treaty of Rome to the Vote for Brexit**, uk: Palgrave Macmillan, 2017, P193.

² Ibid, P194.

³ Idem.

⁴ Idem.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

الماهرة، وكذلك من الاتحاد الأوروبي إلى الهجرة من خارج الاتحاد الأوروبي، تهدف السياسة التقييدية إلى تقليل الهجرة، وفي الوقت الحالي يبدو أن هذا هو الخيار المفضل للحكومة، فقد استبعدت رئيسة الوزراء تيريزا ماي أي تحرير للقواعد المطبقة على المواطنين من خارج الاتحاد الأوروبي بل اقترح المزيد من القيود على الطلاب الأجانب على سبيل المثال¹.

إن العواقب الاقتصادية لإنهاء أو تقييد حرية الحركة مع الحفاظ على قواعد أخرى أو تشديدها في الوقت نفسه ستكون أمراً بالغ الأهمية، وتوقع مسؤول الميزانية في نوفمبر 2016 حدوث تدهور كبير في مركز الحكومة نتيجة خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، بسبب التخفيضات المفترضة في تدفقات الهجرة، وبالنظر إلى التأثيرات الاقتصادية الكلية الأوسع نطاقاً يقدر كل من Jonathan Portes and Giuseppe Forte أن التخفيضات الناجمة عن Brexit بسبب الهجرة سيخفض الناتج المحلي الإجمالي بنسبة 0.6% إلى 1.2% خلال نفس الفترة².

يؤدي الانخفاض في صافي الهجرة إلى انخفاض إجمالي عدد السكان بنسبة 0.15% ونصيب المهاجرين من السكان في سن العمل بنسبة 0.20% (الغالبية العظمى من المهاجرين من الاتحاد الأوروبي إلى المملكة المتحدة هم من البالغين)، وهذا من شأنه أن يقلل نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنحو 0.1%، والناتج المحلي الإجمالي بنحو 0.3%³.

يمكننا تقدير التأثير المحتمل للانخفاضات في هجرة الاتحاد الأوروبي على نمو الناتج المحلي الإجمالي ونصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي إلى غاية 2020، وهي نفس الفترة الزمنية المستخدمة في تحليل وزارة الخزانة مقارنةً بفترة عكسية حيث تظل هجرة الاتحاد الأوروبي ثابتة، حيث لوحظ أنه على الرغم من أن التأثير الرئيسي هنا يأتي من خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي وخاصة على المدى المتوسط إلى المدى الطويل، فإن التوقعات قصيرة الأجل تعكس أيضاً التطورات الاقتصادية في المملكة المتحدة ودول الاتحاد الأوروبي الأخرى، لذلك لا يُعزى بشكل حصري إلى خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي.

وعليه تم توقع نتيجتين الأولى سيكون التأثير هو تخفيض الناتج المحلي الإجمالي بنسبة تتراوح بين حوالي 0.63% إلى 1.19%، في حين سيتم تخفيض نصيب الفرد من الناتج المحلي الإجمالي بنسبة

¹ Jonathan Portes, Ibid, P195

² Jonathan Portes and Giuseppe Forte, "The Economic Impact of Brexit-induced Reductions in Migration", National Institute of Economic and Social Research, December, 7th 2016, P07

³ Ibid, P12

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

تتراوح بين حوالي 0.22 % و 0.78 %، أما النتيجة الثانية فإن نسبة نصيب الفرد من إجمالي الناتج المحلي قد تصل إلى 1.16%¹.

أما على المستوى القطاعي فإن عواقب القيود المفروضة على بعض الصناعات التي تعتمد على الهجرة من داخل الاتحاد الأوروبي إلى وظائف منخفضة المهارات ستكون كبيرة للغاية على الأقل من الناحية النظرية، في حين أن القيود من شأنها أن تقلل النمو على المدى القصير، فقد يؤدي ذلك إلى استغلال الوقت الإضافي في تحفيز الاستثمار أو التدريب الذي يعزز الإنتاجية، ومع ذلك هناك القليل أو لا يوجد دليل على أن الاستخدام المهني أو القطاعي للعمالة المهاجرة الذي يرتبط بمستويات أقل من التدريب، وقد ركزت أبحاث أخرى على الهجرة من خارج الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بالمهارات ذات المستوى الأعلى، ولكن لها نتائج مشابهة في القطاعات ذات الأجور المنخفضة، يبدو أن صعوبة استقطاب الشباب والاحتفاظ بهم يشكلان ديناميكية للتدريب وليس توافر المهاجرين².

إضافة لهذين الخيارين هناك نماذج أوروبية أخرى يمكن أن تستفيد أو تلجأ إليها بريطانيا بعد خروجها من الاتحاد الأوروبي، من أجل التوفيق بين رؤى الاتحاد الأوروبي والرؤية البريطانية حول المهاجرين كحل وسط بين الطرفين هناك مجموعة من السيناريوهات المحتملة توضح العلاقة المستقبلية بينهما:

1. السيناريو الأول: الخروج البريطاني الناعم من الاتحاد الأوروبي وانعكاساته على المهاجرين.

هناك نموذجين متصلين بالاحتمالات الحالية للاتحاد الأوروبي من أجل خروج بريطانيا الناعم بالنسبة للمهاجرين الأوروبيين، حيث يحتفظون بأشكال العضوية والارتباط بالاتحاد الأوروبي ومؤسساته الاقتصادية، وبالتالي يسمح بدرجات أكبر من حرية الحركة.

أ. النموذج 01: المنطقة الاقتصادية الأوروبية النرويج وأيسلندا ولخنشتاين

لدى بريطانيا خيار حماية الوصول إلى السوق الموحدة من خلال عضوية المنطقة الاقتصادية الأوروبية (EEA) التي تحتوي على الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، والدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي للتجارة الحرة تحت اسم الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة (EFTA)، مثل النرويج وأيسلندا ولخنشتاين يقدم أعضاء المنطقة الاقتصادية الأوروبية غير المنتمين إلى الاتحاد الأوروبي مساهمات

¹ Jonathan Portes and Giuseppe Forte, Ibid, PP12, 13

² Heather Rolfe and Nathan Hudson-sharp, "The impact of free movement on the labour market: case studies of hospitality, food processing and construction", Report from Migration Advisory Committee, 27 Apr 2016, PP06-09.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

مالية، ويتأثرون بقانون الاتحاد الأوروبي بسبب الأنظمة التي أيدتها محكمة التجارة الحرة الأوروبية¹، والأهم من ذلك في إشارة إلى الهجرة مطلوب من أعضاء دول المنطقة الاقتصادية الأوروبية غير التابعة للاتحاد الأوروبي قبول المبادئ الأربعة لحرية الحركة والتنقل، سيتيح هذا القانون المزيد من حقوق الإقامة في الاتحاد الأوروبي لمواطني الاتحاد الأوروبي الذين يمكنهم مواصلة العيش والدراسة والعمل في المملكة المتحدة²، وتلتزم مسبقاً من حيث المبدأ باعتماد جميع قوانين السوق الموحدة المستقبلية، وفي الواقع تخضع (بشكل غير مباشر) إلى فقه محكمة العدل الأوروبية (ECJ)³، إن الالتزام المسبق باعتماد قانون السوق الموحدة المستقبلي يجعل اتفاقية المنطقة الاقتصادية الأوروبية ديناميكية وليست ثابتة، حيث تساهم الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي في المنطقة الاقتصادية الأوروبية أيضاً في دعم الاتحاد الأوروبي للدول والمناطق الأقل نمواً في الاتحاد الأوروبي.

علاوة على ذلك فإن هذا النموذج لن يترك بريطانيا قادرة على التأثير في الإصلاحات المستقبلية فيما يتعلق بالحد من الهجرة، تمكنت ليختشتاين من إجراء مفاوضات مسبقة مع الاتحاد الأوروبي لمنح الحق في فرض قيود كمية على المهاجرين الأوروبيين، ومع ذلك إذا أخذنا في الاعتبار أن ليختشتاين أصغر بكثير من المملكة المتحدة وتتلقى أعداداً أقل بكثير من المهاجرين الأوروبيين، فيبدو من غير المحتمل أن يمنح الاتحاد الأوروبي بريطانيا نفس الحقوق⁴، قد يكون خيار المنطقة الاقتصادية الأوروبية الأكثر تفاقلاً ومرضياً بالنسبة لمواطني الاتحاد الأوروبي الذين يعيشون في المملكة المتحدة، حيث لن تتأثر حقوقهم في الاتحاد الأوروبي سلباً⁵، ومع ذلك فإن الاحتمالية الحالية تبدو غير واضحة بما أن التطورات الأخيرة تشير إلى أن بريطانيا لن تسعى للوصول إلى السوق الموحدة، كما ذكرت رئيسة الوزراء Theresa May في خطاب خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي.

¹ Ioanna Ntampoudi, "Post-Brexit Models and Migration Policies: Possible Citizenship and Welfare Implications for EU Nationals in the UK", in book **After Brexit Consequences for the European Union**, UK: Palgrave Macmillan, 2017, P257.

² Menon Anand and Brigid Fowler, "Hard or Soft? fte Politics of Brexit", National Institute Economics Review, vol 238, issue 01, 2016, P07

³ Ibid, P08

⁴ Ioanna Ntampoudi, op.cit, P258.

⁵ Speech Prime Minister Theresa May, "The government's negotiating objectives for exiting the EU", Published 17 January 2017, Available at site web 25/07/2018 time 15:46 p.m <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

ب. النموذج 02: رابطة التجارة الحرة الأوروبية سويسرا

في عام 1992 رفض استفتاء سويسري الانضمام إلى المنطقة الاقتصادية الأوروبية، ومنذ ذلك الحين كانت سويسرا تتاجر مع الاتحاد الأوروبي من خلال سلسلة من الاتفاقيات الثنائية الخاصة بالقطاعات المحددة، وبالتالي يمكن أن تكون مسألة حرية تنقل الأشخاص موضوع مفاوضات واتفاقيات محددة¹ على الرغم من أن سويسرا ليست عضوًا في المنطقة الاقتصادية الأوروبية، إلا أنها عضو في رابطة التجارة الحرة الأوروبية (ولديها اتفاقية منفصلة مع الاتحاد الأوروبي بشأن حرية حركة الأشخاص بصفتها إحدى الدول الأعضاء في الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة²، تقدم سويسرا بعض المساهمات المالية إلى الاتحاد الأوروبي والتكاليف التشغيلية لبرامج الاتحاد الأوروبي، إضافة إلى المساهمة في النفقات الإدارية للمفوضية الأوروبية والتي تتناسب مع الناتج المحلي الإجمالي للعضو، وهي أصغر من الدول الأعضاء في المنطقة الاقتصادية الأوروبية في حين يتعين عليها أن تتبع جزئيًا بعض لوائح الاتحاد الأوروبي للأغراض التجارية³، وفيما يتعلق بهجرة الاتحاد الأوروبي فقد قبلت سويسرا في عام 1999 حرية التنقل الحر على الأشخاص، ولكن في حالة صعوبات اقتصادية واجتماعية خطيرة يمكن للبلاد اتخاذ تدابير لتنظيم تدفق المهاجرين.

وفي هذا الصدد انتقد ديفيد كاميرون في مفاوضاته مع الاتحاد الأوروبي قبل الاستفتاء البريطاني، أن إتباع هذه الإجراءات ستكون غير فعالة في تلبية المطالب العامة فيما يتعلق بالحد من المهاجرين، وبالتالي فإن اتفاقية كهذه من المحتمل ألا تكون ذات صلة بالمفاوضات بعد الاستفتاء، تشير التطورات الأخيرة في سويسرا إلى أن بعض التنازلات يمكن أن تقدمها بريطانيا في المستقبل، في عام 2014 أسفر استفتاء سويسري عن رفض الهجرة الجماعية من داخل الاتحاد الأوروبي وخارجه، لكن المفاوضات مع الاتحاد الأوروبي حول فرض حدود كمية على الهجرة من خلال بند ضمانات جاء بالمماثلة ولم يتم تنفيذ السياسات أبدًا⁴، في مرحلة لاحقة أصدرت الحكومة السويسرية قانونًا يفضل توظيف السكان المحليين في وظائف جديدة وتم توسيع نطاقه ليشمل المقيمين في الاتحاد الأوروبي، في حين كان القصد من هذا القانون هو التوصل إلى حل وسط مع الاتحاد الأوروبي وحل التوترات في العلاقات السويسرية

¹ Doherty Michael, "through the Looking Glass: Brexit, Free Movement and the Future", *King's Law Journal*, vol 27, issue 03, 2016, P384.

² Moagar Simona-Poladian and others, "Brexit: The Economic and Political Impact of a Possible Withdrawal of Great Britain from the European Union", *Global Economic Observer*, vol 03, issue 02, 2015, P37.

³ Ibid, P38.

⁴ Emerson Michael, "Which Model for Brexit?", CEPS Special Report, Centre for European Policy Studies, No147, 2016, PP02.03.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

الأوروبية¹، وهذا يشير ضمناً إلى أن بريطانيا يمكن أن تختار تسهيل إجراءات إقامة المهاجرين الأوروبيين في المملكة المتحدة، ومع ذلك فإن هذا سيضر بالضرورة بالمهاجرين الأوروبيين الذين وصلوا في وقت لاحق إلى المملكة المتحدة، وعلى هذا النحو فإن المثال السويسري يمكن أن يكون فقط خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي²، ولكن يبدو في النهاية أنه من المشكوك فيه هو مدى قبول هذا النموذج وهو شك يقلل من إمكانية قبول هذا الخيار.

2. السيناريو الثاني: الخروج البريطاني الصعب من الاتحاد الأوروبي وانعكاساته على المهاجرين.

وبمجرد أن نبتعد عن أي شكل من أشكال العضوية، أي المنطقة الاقتصادية الأوروبية أو الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة، فإن بريطانيا في وضع يسمح لها بإعادة تحديد سياسة الهجرة الخاصة بها وللتحكم أكبر في المهاجرين من الاتحاد الأوروبي³، إن ترك الاتحاد الأوروبي والتخلي عن مبدأ حرية الحركة سيؤدي حتماً إلى تغييرات كبيرة في نظام الهجرة البريطاني.

لقد كان السؤال لماذا يأتي المهاجرون إلى المملكة المتحدة أحد الأسئلة الأساسية الكامنة وراء النقاش حول حرية التنقل والهجرة في سياق المملكة المتحدة هو سبب وصول المهاجرين إلى البلاد وما الذي يمكن فعله لإدارة تدفقات المهاجرين أو التحكم فيها أو الحد منها بشكل أفضل، غالباً ما يسمع المرء أن المهاجرين ينجذبون إلى نظام الرعاية الاجتماعية السخي في المملكة المتحدة وأن كبح هذا "التأثير المغناطيسي" لمنافع الرعاية الاجتماعية هو مفتاح أي جهد لتنظيم الهجرة بفعالية، ففي رسالته إلى دونالد تاسك **Donald Tusk** في 10 نوفمبر 2015 أوضح ديفيد كاميرون **David Cameron** أن حكومته تريد تقليل عدد المهاجرين القادمين إلى المملكة المتحدة وذكر أنه "يمكننا تقليل تدفق الأشخاص القادمين من داخل الاتحاد الأوروبي عن طريق الحد من السحب الذي يمكن لنظام الرفاهية لدينا أن يمارسه في جميع أنحاء أوروبا"⁴.

أ. النموذج 01: الاتحاد الجمركي تركيا وأندورا وسان مارينو

يمكن أن تختتم المفاوضات النهائية باتفاق على عضوية الاتحاد الجمركي على غرار تركيا وأندورا وسان مارينو⁵، ومع ذلك في هذه الحالة لن تكون بريطانيا قادرة على التفاوض على اتفاقيات التجارة الحرة

¹ Emerson Michael, Ibid, P03

² Ioanna Ntampoudi, op.cit, P259.

³ Eiko Thielemann and Daniel Schade, "Buying into Myths: Free Movement of People and Immigration", *The Political Quarterly*, vol 87, issue 02, 2016, P146.

⁴ Ibid, P143.

⁵ Moagar Simona-Poladian and others, op.cit, P40.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

الخاصة بها مع الدول الأخرى في الاتحاد الأوروبي، في حين أن الأخيرة تجري مفاوضات مستمرة مع شركاء تجاريين مهمين مثل الولايات المتحدة واليابان والهند¹، هذا الخيار أقل جاذبية بالنسبة لبريطانيا خاصة وأن إحدى أولويات الحكومة البريطانية هي تأمينها اتفاقيات التجارة الحرة مع دول ثالثة مثل الولايات المتحدة الأمريكية وكندا²، ولكن في حالة وجود هذا الخيار لن تكون هناك حاجة إلى المساهمة في ميزانية الاتحاد الأوروبي، ويمكن استمرار التجارة مع الاتحاد الأوروبي بدون تعريف جمركية، والأهم من ذلك أن بريطانيا لن تحتاج إلى قبول الهجرة المولدة من الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي³.

ب. النموذج 02: منطقة التجارة الحرة العميقة والشاملة أوكرانيا وجورجيا ومولدوفيا

هذا النموذج غالباً ما تم تجاهله في الأدبيات الأكاديمية وهو مناطق التجارة الحرة العميقة والشاملة DCFTA على أساس اتفاقيات الشراكة بين الاتحاد الأوروبي والدول المجاورة مثل أوكرانيا وجورجيا ومولدوفيا، وتشمل الاتفاقيات درجة عالية من الوصول إلى السوق الموحدة لجميع الحركات باستثناء الأفراد⁴، ويقدر ما تقدر بريطانيا الوصول إلى السوق الموحدة والحد من الهجرة فوق كل الاعتبارات الأخرى، فإن هذا النموذج سيكون مرضياً للغاية بالنسبة للجانب البريطاني، ومع ذلك فإن التخلي عن مبدأ حرية الحركة للأشخاص سيكون غير مرغوب فيه بالنسبة للاتحاد الأوروبي وضار لرعايا الاتحاد الأوروبي في بريطانيا، وبالنظر إلى أن رئيسة الوزراء قد ذكرت أن هدف بريطانيا هو تحقيق "اتفاقية تجارة حرة شاملة وجريئة وطموحة وجديدة" مع الاتحاد الأوروبي، فمن المحتمل أن تقوم بريطانيا بإتباع مثل هذا النموذج، وبالتالي يمكن لمواطني الاتحاد الأوروبي أن يكونوا محرومين بشدة بمثل هذا الاتفاق⁵.

الاتفاق⁵.

على الرغم من أن العديد من المسؤولين في الاتحاد الأوروبي يؤكدون على عدم قابلية الحريات الأربع للجزئية⁶، فإن اتفاقيات الشراكة هذه تقلل بوضوح من هذه المزايا، ربما يتساءل المرء عن انتقائية الاتحاد الأوروبي هنا مشيراً إلى عدم الاستعداد لتلقي تدفقات كبيرة مفترضة من المهاجرين من بلدان أوروبا

¹ Emerson Michael, op.cit, P05.

² Andrew Goodwin, "Brexit — velvet divorce or messy breakup?", *Oxford Economics*, vol 40, issue 04, 2016, P09.

³ Moagar Simona-Poladian and others, op.cit, P40.

⁴ Emerson Michael, op.cit, P07.

⁵ Ioanna Ntampoudi, op.cit, PP 260.261

⁶ Roos Christof, "The Brexit and EU Freedom of Movement: Legal Uncertainty on Both Sides of the 'Border'", *Policy Brief*, Issue 2016/7, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel, 2016.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

الشرقية¹، وعلى نطاق أوسع فإن الإشارة المحدودة لهذا النموذج كخيار محتمل لبريطانيا تبدو غير عادية في ضوء مزاياها الظاهرة للأهداف البريطانية، يمكن للمرء أن يفترض أن هذا الإغفال قد يرجع إلى عدم رغبة بريطانيا في أن ترتبط بشكل رمزي بالنماذج التي تم تصميمها للدول التي ينظر إليها بطريقة نمطية على أنها متخلفة من حيث النمو أو مزقتها الحرب، أو ببساطة أن حقيقة هذه الاتفاقيات جديدة تمامًا وغير مختبرة ومع ذلك لم يتم توقيعها إلا في عام 2016، إلا أنه يمكن أن تكون اتفاقية التجارة الحرة واحدة من أوراق التفاوض لبريطانيا للضغط على الاتحاد الأوروبي لمنح منافع تجارية شاملة، دون وجود أرضية أخلاقية لا تقبل المساومة للمطالبة بحرية حركة المهاجرين².

ت. النموذج 03: منظمة التجارة العالمية: "بريطانيا العالمية"

في أقصى حدود خيارات خروج بريطانيا التي قد تكون نتيجة عدم الوصول إلى اتفاق خلال المفاوضات، يمكن لبريطانيا أن تعتمد فقط على عضويتها الحالية في منظمة التجارة العالمية³، هذا الخيار سيتحركها دون الدخول إلى السوق الموحدة وفرض رسوم جمركية على البضائع المتداولة مع الاتحاد الأوروبي⁴ على الرغم من أن بريطانيا لن تحتاج إلى إتباع قانون الاتحاد الأوروبي، إلا أن منتجاتها المتداولة مع الاتحاد الأوروبي ستظل بحاجة إلى الوفاء بمعايير الاتحاد الأوروبي، في حين أن الشركات البريطانية ستحتاج إلى التجارة بنفس الحواجز غير التعريفية التي تنفق معها جميع الدول الثالثة التي ليس لها اتفاق تفضيلي مع تجارة الاتحاد الأوروبي ضمن هذا النظام⁵، وعليه فلن تكون بريطانيا ملزمة بالامتثال لحرية تنقل المهاجرين، ويمكنها المضي في فرض الحواجز على هجرة الاتحاد الأوروبي.

يبدو من المشكوك فيه أن مفاوضات خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي قد تؤدي إلى عدم التوصل إلى اتفاق، فقد أعلنت رئيسة الوزراء تريزا ماي Theresa May أن "لا صفقة لبريطانيا أفضل من صفقة سيئة بالنسبة لبريطانيا"، ومع ذلك لا يمكن أن تعني أية اتفاقيات واضحة حول القضايا الأساسية للتفاوض "صفقة سيئة" لمواطني الاتحاد الأوروبي في المملكة المتحدة⁶، بما أن "بريطانيا العالمية" تبدو وكأنها أصبحت الشعار الوطني الجديد للعرف الدولي المستقبلي لبريطانيا، فقد تؤدي المفاوضات غير الناجحة إلى تخلي بريطانيا عن الاتحاد الأوروبي للعالم.

¹ Emerson Michael, op.cit, P08.

² Ioanna Ntampoudi, op.cit, P261

³ Andrew Goodwin, op.cit, P11.

⁴ Menon Anand and Brigid Fowler, op.cit, P07.

⁵ Andrew Goodwin, op.cit, P15.

⁶ Speech Prime Minister Theresa May, op.cit.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

لم تكن علاقة بريطانيا بالاتحاد الأوروبي سهلة أبداً، ولكن كما يقترح Brexit تصبح هذه العلاقة أكثر توترًا خلال السنوات القليلة الماضية، فالاتحاد الأوروبي مر بأكثر الفترات صعوبة، ففي حين أن مطالبات السيادة الوطنية، والمعارضة الأوروبية والأصوات المناهضة للهجرة قد أثرت في أوروبا كرد فعل على الأزمات الاقتصادية والأمنية كان الاستفتاء البريطاني هو الحاسم، إذا كانت هجرة الأوروبيين هي إحدى القضايا الرئيسية في هذا النقاش السياسي، فإن الحكومة البريطانية مسؤولة ومطالبة عن إجراء تخفيض في أعداد المهاجرين الأوروبيين القادمين إلى المملكة المتحدة، وفي الواقع أدى هذا إلى خلق قدر كبير من عدم اليقين والتكهنات حول مستقبل سياسة الهجرة البريطانية ومصير مواطني الاتحاد الأوروبي في المملكة المتحدة.

بالرغم من عدم اليقين فيما يتعلق بخروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، إلا أننا يجب أن نفهم عدم اليقين كنتيجة معينة في حد ذاته، لأن هذا هو الشرط الذي يحدد تواجد العديد من المهاجرين الأوروبيين في المملكة المتحدة في الوقت الحالي، علاوة على ذلك ونظراً للطابع غير المسبوق لمفاوضات خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، قد يتم تعليق هذه اللحظة لتستمر لعدة سنوات مما يولد مشاكل مختلفة للمهاجرين، وقد أدى قرار خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي إلى ظهور نقاط غامضة لا يزال يتعين التفاوض بشأنها، وعليه فإن اليقين الوحيد هنا هو عدم اليقين حيث يبدو أن كل شيء يعتمد على مدى توافر الإرادة السياسية لكل من المفاوضين البريطانيين والأوروبيين.

إن خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي يمثل ضربة لبعض المؤسسات السياسية للاتحاد الأوروبي ومبادئها مثل تلك الخاصة بحرية الحركة ومواطنة الاتحاد الأوروبي، على الرغم من أن حقوق مواطني الاتحاد الأوروبي قد توسعت على مر السنين، إلا أن Brexit وضعت هذه الحقوق موضع شك بالنسبة لمواطني الاتحاد الأوروبي الذين يعيشون في المملكة المتحدة، في حين اكتسب المفهوم القانوني لـ "الحقوق المكتسبة" زخماً كبيراً في مناقشة Brexit، ما يعني ضمناً أن الحقوق الممنوحة سابقاً لا يمكن سحبها في سياق حقوق الإقامة المهددة فإن الطريق الرسمي الوحيد لتأمين حق الإقامة في المملكة المتحدة المتاح لمواطني الاتحاد الأوروبي هو طلب الإقامة الدائمة.

نظراً لأن مستقبل مواطني الاتحاد الأوروبي يعتمد على نتائج مفاوضات خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، فإن العديد من نماذج مشاركة الدول غير الأوروبية مع الاتحاد الأوروبي يمكن أن تساعدنا في فهم نماذج ما بعد Brexit وآثارها على حرية حركة المهاجرين، يمكن تصنيف نماذج بما يتماشى مع الاختلاف بين Brexit الناعمة والصعبة، ضمن فئة Brexit الأولى يتم فحص دراسات الحالة الخاصة بالعضوية في EEA المنطقة الاقتصادية الأوروبية أو الرابطة الأوروبية للتجارة الحرة EFTA، ومن الملاحظ أن هذه الخيارات تقدم مجالاً كبيراً للحفاظ على حرية حركة المهاجرين، لذلك من شأنه ضمان

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

حقوق مهاجري الاتحاد الأوروبي لمواصلة الإقامة في بريطانيا، ومع ذلك يتم فحص خيارات Brexit الصعبة أيضًا بالنظر إلى سيناريوهات الاتحاد الجمركي ومنظمة التجارة العالمية، وتم التوصل إلى أن الأخيرين ربما يشكلان أكثر النماذج جاذبية لبريطانيا في محاولاتها لبناء هوية دولية جديدة لنفسها باعتبارها "بريطانيا عالمية" تتاجر مع العالم، ومع ذلك بما أن هذه الخيارات لا تسمح بنطاق واسع للحركة الحرة، فمن المتوقع أنها ستقل بشدة من قدرة مواطني الاتحاد الأوروبي على البقاء في المملكة المتحدة، وقد يؤدي ذلك إلى تعادل المهاجرين الأوروبيين مع المهاجرين غير المنتمين إلى الاتحاد الأوروبي، الأمر الذي من شأنه في الواقع أن يخضع الأول لنفس سياسات الهجرة المتزايدة التقييد التي تنطبق على هذا الأخير.

يبدو أن الإجابة على مخاوف كل من المملكة المتحدة والاتحاد الأوروبي بشأن تنقل المهاجرين عبر الحدود تكمن في مزيج من دعم الدولة لأولئك الذين يخسرون، والتدخل التنظيمي لمنع استغلال أولئك الذين يتحركون، قد يعني الاعتراف بهذا حتى الآن على حد تعبير تشرشل Churchill "أن هذه ليست النهاية، أو حتى ليست بداية النهاية، ولكنها ربما تكون مجرد "نهاية البداية"¹.

المبحث الثالث: دور ألمانيا وفرنسا في إدارة أزمة المهاجرين السوريين.

أدت الحرب الأهلية السورية إلى دمار في المنطقة، ما نجم عنها مئات الآلاف من القتلى والملايين إما نازحين داخلياً أو فروا بحثاً عن اللجوء في مكان آخر، كانت الدول الأوروبية وبالتحديد أعضاء في الاتحاد الأوروبي وجهات مختارة للعديد من المهاجرين، في حين يمثل المهاجرون السوريون الأغلبية الساحقة، كما يتدفق اللاجئين أيضاً على الاتحاد الأوروبي من مناطق النزاع الأخرى في إفريقيا والشرق الأوسط، ما أنتج عبئاً هائلاً وتوتراً شديداً في سياسات الاتحاد الأوروبي للهجرة، والضوابط على الحدود، والحقوق الإنسانية، وتنفيذ قوانين اللاجئين بسبب العدد الهائل للمهاجرين القادمين من مناطق النزاع، إن التحديات التي وضعتها أزمة المهاجرين واللاجئين قد اختبرت القيم والمبادئ الأوروبية في جوهرها، مما جعل العديد من الأوروبيين يشعرون بأن أسلوب حياتهم يتعرض للتهديد.

فقد جاءت أزمة المهاجرين واللاجئين السوريين في وقت كانت فيه العلاقات متوترة بالفعل في الاتحاد الأوروبي على أعقاب الأزمة الاقتصادية اليورو في عام 2009 وما تلاها من آثار "الربيع العربي" في عام 2011، مما تسبب في مزيد من الانقسام بين الدول الأعضاء، كما أدى إحباط الدول الأعضاء في حوكمة الاتحاد الأوروبي إلى الرغبة في استعادة السيادة في ظل تنامي ظاهرة العولمة، مما

¹ Doherty Michael, op.cit, P386.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

خلق نظامًا متشابهًا للاقتصاديات المشتركة، والحدود المفتوحة، وحرية تنقل الأفراد، وتزايد التعددية الثقافية¹.

وقد تزايدت النزعة القومية مع اكتساب الأحزاب الشعبوية اليمينية الأرضية في العديد من الدورات الانتخابية، ومبدأ الاتحاد الأوروبي ذاته المتمثل في جمع اتحاد "أقرب إلى أي وقت مضى" بين الدول الأعضاء معرض للخطر، في الوقت الذي نبدأ فيه برؤية تضارب ممزق مع اعتراضات متكررة من الدول الأعضاء التي لا ترغب في الامتثال لسياسات الاتحاد الأوروبي، وخاصة فيما يتعلق بمشكلة اللاجئين "الهجرة اللارادية"، يمكن ملاحظة الرفض الأبرز للاتحاد الأوروبي في حالة خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي، لقد لفتت أزمة المهاجرين واللاجئين إلى أوروبا الانتباه إلى مشكلة متزايدة تجعل جوهر الاتحاد الأوروبي في ورطة، ويجب على أوروبا أن تتصافر كدولة واحدة للتضامن والتعامل مع إدارة الهجرة، والضوابط الحدودية، والقضايا الإنسانية، والمواقف السيئة للمواطنين تجاه المهاجرين، إذا لم تستطع أوروبا التغلب على هذه التحديات وإذا ما مارست القومية قوتها الكاملة، فهناك تكهنات عن كسر الاتحاد مع إعادة بناء الحدود².

لقد أدى تزايد المهاجرين تدريجياً مع الوضع غير المستقر في سوريا والدول المجاورة إلى استخدام لغة كراهية الأجانب، فكان الملايين من مواطني شمال إفريقيا والشرق أوسطيين يشقوا طريقهم إلى أوروبا، لتعرف هذه الأخيرة زيادة هائلة في عدد المهاجرين بداية جانفي 2015³، لقد أوجدت أزمة اللاجئين والمهاجرين موقفين في مختلف الدول الأوروبية بين مؤيد ورافض، فبينما قبل البعض التحدي رفض آخرون العديد من التسويات والخطط الممكنة للمساعدة في إعادة توزيع المهاجرين، قد يكون سبب ردود الفعل العنيفة هذه هو افتقار الاتحاد الأوروبي لسياسة محددة للتعامل مع ما قد يعتبره "الهجرة غير النظامية"⁴، هناك دولتان تعاملتا مع أزمة اللاجئين والمهاجرين السوريين مع تباين حاد بينهما هما ألمانيا وفرنسا، من خلال تحليلنا لهذا العنصر سنجد أن هناك تمييزاً كبيراً في أسلوب تكامل المهاجرين السوريين مع تحمل ألمانيا عبئاً أكبر للأزمة، وبالإضافة إلى ذلك ثبت أن النكسة وردود فعل المواطنين من كلا البلدين تشكل عقبات في مهمة إدارة أزمة المهاجرين مما سمح بارتفاع قيم كره الأجانب.

¹ Marinella Taoushani, "Effects of the Syrian Refugee Crisis on the EU: Nationalism on the Rise", (Master's Thesis of Arts in Global Studies, The Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences, Graduate Program in Global Studies, Brandeis University, 2017), P01.

² Ibid, P02.

³ "Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts", 4 March 2016, BBC News, Available at site web 29/07/2018 time 18:12 p.m <https://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>

⁴ Veda Elizabeth Beltran, "Xenophobia, Populism, and the Rise of the Far-Right in France and Germany", (Claremont McKenna College Senior Thesis, 2016), P10.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

دفعت الأزمات الخارجية مجتمعة مع الضعف النسبي لمؤسسات الاتحاد الأوروبي ألمانيا إلى احتضان دور قيادي في أوروبا وخارجها في الآونة الأخيرة، حيث اتخذت ألمانيا دور القيادة في إدارة أزمة المهاجرين واللاجئين في أوروبا، فألمانيا اتبعت نمطاً مألوفاً في أخذ زمام المبادرة على سبيل المثال بدأت أنجيلا ميركل Angela Merkel باستقبال أكبر عدد من اللاجئين والمهاجرين السوريين داخل حدود ألمانيا، بعد ذلك نجحت ألمانيا في إقناع أكبر شركائها لتقاسم العبء سعياً وراء التضامن الأوروبي في مشروع إعادة التوطين من جهة، ومن جهة أخرى قادت ألمانيا الجهود لتوسيع مجال اختصاص الاتحاد الأوروبي في الهجرة، مما أضاف إلى أولوية الاتحاد الأوروبي في تأمين الحدود الخارجية مهمة إعادة توطين طالبي اللجوء والمهاجرين بتشجيع من ألمانيا¹.

فقد دعت ألمانيا وفرنسا الاتحاد الأوروبي إلى إجبار الدول الأعضاء على وضع حصص إجبارية للاجئين والمهاجرين، وقالت المستشارة الألمانية أنجيلا ميركل Angela Merkel إن الموقف الفرنسي الألماني يمثل "تقاسم الواجب ... مبدأ التضامن"، في حين قال الرئيس الفرنسي السابق فرانسوا هولاند François Hollande بأنه يجب أن تكون هناك "آلية دائمة وإلزامية" لقبول اللاجئين والمهاجرين².

المطلب الأول: السياسة الألمانية في إدارة أزمة المهاجرين السوريين

لقد كان وراء انتهاج ألمانيا في إدارتها لأزمة المهاجرين السوريين دافع اقتصادي بالدرجة الأولى، بالنسبة لألمانيا ودون الغوص في الاعتبارات الإنسانية المتمثلة أساساً في ضغوطات المجتمع المدني المحلي والعالمي، فإن أبرز دافع لها من أجل استقبال وقبول عدد كبير من اللاجئين والمهاجرين السوريين يتمثل في الدافع الاقتصادي.

¹ Beverly Crawford, "Moral Leadership or Moral Hazard? Germany's Response to the Refugee crisis and its Impact on European Solidarity", in conference Fortress Europe or E Pluribus Unum? : Multilevel Governance and the Governance of Migration and Asylum in the EU, Date Sep 22- 24, 2016, University of Illinois at Chicago, Sponsored by the European Union Studies Association, the European Union Center, P01.

² Kim Willsher and Stephanie Kirchgaessner, "Germany and France demand binding refugee quotas for EU members", The Guardian, 3 Sep 2015, Available at site web 30/07/2018 time 14:57 p.m <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/03/germany-france-eu-refugee-quotas-migration-crisis>.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

فقد قدر فرانك يورغن وايز Franak Jurgen Wese رئيس المكتب الفدرالي الألماني للهجرة واللاجئين عدد الذين دخلوا عام 2015 هو 50 ألف لاجئ أي ما يمثل نصف إجمالي عدد اللاجئين الذين دخلوا الاتحاد الأوروبي في نفس السنة وأغلب هؤلاء اللاجئين القادمين من سوريا عبر تركيا¹.

لذلك كانت السلطات الألمانية مجبرة على زيادة نفقاتها العامة لتغطية متطلبات هؤلاء اللاجئين والمهاجرين، فخصت 8.3 مليار يورو عام 2015، وتخصيص حوالي 14.3 مليار يورو عام 2016، ما يشكل نفقات إضافية على الحكومة الألمانية، لكن الدافع الاقتصادي يبين لنا أن الفوائد التي ستعود على ألمانيا عبر المدى المتوسط والبعيد ستكون أكبر من التكاليف التي خصت لذلك، بل حتى على المستوى القصير كذلك فمن المتوقع أن ترفع النفقات عن الطلب المحلي بشكل تدفع بالنتائج المحلي الخام لسنة 2016 بنسبة تراوحت بين 0.3% إلى 0.5%².

أما على المستويين المتوسط والبعيد فإن من أبرز التحديات التي تواجه الاقتصاد الألماني هو العامل الديمغرافي الذي ينخفض بسبب انخفاض معدل الخصوبة من جهة، وتزايد شيخوخة السكان من جهة أخرى، الأمر الذي ينعكس سلباً على الاقتصاد الألماني باعتباره من أكبر الاقتصاديات في العالم.

الجدول رقم 11 يوضح توقعات الاتحاد الأوروبي للواقع الديمغرافي لألمانيا لعام 2060.

2060	2050	2040	2030	2020	2013	
70.8	74.5	77.7	79.7	80.6	81.3	عدد السكان بالمليون نسمة
54.6	55.5	56.2	59.0	64.0	66.1	القوى العاملة (15-) 64 سنة
32.3	31.8	31.2	28.1	23.2	21.0	عدد كبار السن أكثر من 65 سنة
1.63	1.60	1.56	1.51	1.45	1.40	معدل الخصوبة طفل لكل امرأة

المصدر: هشام داود الغنجة، أمال غالي، "أزمة اللاجئين في أوروبا: بين المصالح الاقتصادية للحكومات والأبعاد الإنسانية اللازمة"، مداخلة مقدمة للمؤتمر العلمي الدولي الأول حول "اللاجئون السوريون بين الواقع والمأمول"، بجامعة اديامان بتركيا، يومي 14/13 ماي 2016، ص1178.

¹ هشام داود الغنجة و أمال غالي، "أزمة اللاجئين في أوروبا: بين المصالح الاقتصادية للحكومات والأبعاد الإنسانية اللازمة"، مداخلة مقدمة للمؤتمر العلمي الدولي الأول حول "اللاجئون السوريون بين الواقع والمأمول"، بجامعة اديامان بتركيا، يومي 14/13 ماي 2016، ص1178.

² نفس المرجع، نفس المكان.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

يوضح الجدول أنه رغم الارتفاع الطفيف المرتقب في معدل الخصوبة (ارتفاع بـ0.2 طفل للمرأة الواحدة بين سنتي 2013 و2060)، ورغم الجهود التي تبذلها الحكومة الألمانية على غرار الدول الأوروبية الأخرى لتوقيف النمو الديمغرافي السلبي داخل ألمانيا وأغلب دول الاتحاد الأوروبي، ولكن هناك بعض الدراسات تثبت العكس، كما أنه من المتوقع أن ينخفض عدد السكان في ألمانيا بين سنتي 2013 و2060 بنسبة تقدر بـ -10.5% أي بحوالي 11 مليون نسمة وهو انخفاض كبير يضع ألمانيا في المرتبة الثالثة أوروبا من حيث عدد السكان عام 2060 بعد المملكة المتحدة وفرنسا، أما بالنسبة للقوى العاملة ستعرف انخفاضا معتبرا بين سنتي 2013 و2060 بـ -11.5% أي حوالي 12 مليون نسمة مقابل ارتفاع في نسبة كبار السن آفاق 2060 بـ 11.3% أي حوالي 11 مليون نسمة¹.

وعليه نلاحظ أن التحدي الديمغرافي هو تحدي استراتيجي لألمانيا، لذلك فإن من الحلول المقترحة للحفاظ على ديناميكية الاقتصاد الألماني هو إدماج أكبر عدد من المهاجرين واللاجئين في سوق العمل وهو الدافع الأساسي الذي تنتهجه ألمانيا، مما يخلق نوعا من المصلحة بين طرفي المعادلة وعلاقة رابح/رابح بين اللاجئين والمهاجرين السوريين والدولة الألمانية.

أعلنت ألمانيا الاتحادية ممثلة في وزارة خارجيتها وبالتعاون مع المفوضية الأممية عن برنامج القبول الإنساني Humanitarian admission programme إلى توفير الحماية والقبول بـ 5 آلاف لاجئ ومهاجر سوري وحسب وزارة الداخلية الألمانية، فقد حددت المقبولين كالأتي²:

1. المهاجرين واللاجئين السوريين أصحاب الاحتياجات الإنسانية القاهرة.
2. المهاجرين واللاجئين السوريين ممن لهم علاقات التواصل مع ألمانيا.
3. المهاجرين واللاجئين السوريين أصحاب الكفاءات والقدرات.

هذا الإجراء أدى إلى تدفق عدد هائل من اللاجئين والمهاجرين السوريين إلى ألمانيا بالرغم من الاختلاف الثقافي بين المجتمعين اختلاف يحتاج إلى جملة من الإجراءات السياسية حتى تتمكن من احتواء هؤلاء وفق معادلة "مارس حقوقك والتزم بواجباتك"

✓ محددات القبول الألماني للاجئين والمهاجرين السوريين

يرتبط قبول ألمانيا مجتمعا ودولة باللاجئين والمهاجرين السوريين بمجموعة من المحددات، وإن اختلفت درجتها ومجالها نذكر منها:

¹ هشام داود الغنجة و أمال غالي، نفس المرجع، ص 1179.

² فارس لونيبي، "اللجوء السوري بألمانيا: بين الاندماج والانسلاخ... معادلة الفرص والتحديات"، مداخلة مقدمة للمؤتمر العلمي الدولي الأول حول اللاجئين السوريين بين الواقع والمأمول يومي 14/13 ماي 2016، جامعة اديامان بتركيا، ص 658.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

1. العلاقة بين الدولة والمجتمع في بيئتين مختلفتين تماما: في الوقت التي جاءت فيه هذه الفئة من اللاجئين من بنية تختلف تماما عن البيئة الألمانية، وبيئة تتميز بضعف الدولة نظرا لغياب مبادئ الديمقراطية وحقوق الإنسان والحكم الراشد، وانعدام آليات التنمية الفعلية المبنية على أسس تطوير وتنظيم الإنتاج والتحكم، كل ذلك جعلها عاجزة على الاضطلاع بمسؤولياتها تجاه المواطنين والتكفل باحتياجات الأفراد والمجتمع، الأمر الذي يؤدي بهم إلى إشباع احتياجاتهم بطرق أخرى كالعنف والجريمة... الخ، وعليه فهذه البيئة ستتعارض مع خصوصيات البيئة المجتمعية والثقافية للألمان، خاصة وأن هذه الأخيرة تعتبر من الدول الأكثر عراقة ديمقراطيا¹.
2. استمرارية القيم الإنسانية: يعتبر النظام البرلماني الألماني من النماذج الناجحة في العالم بغض النظر عن درجة ديمقراطيته، وإنما لطبيعته ومميزاته التي تجعله قادرا على احتواء جميع الأطياف المجتمعية والصفة التمثيلية التي يمنحها سواء على المستوى الاتحادي أو على مستوى المقاطعات، فقد عهدت ألمانيا بالمساعدات الإنسانية في كل مرة وقبول باللاجئين والمهاجرين السوريين، ما هو إلا استمرارية للطابع الإنساني الذي أصبح يميز السلطة والمجتمع الألماني إلى درجة أنه أصبح يمثل أحد مكونات ثقافتهم، وفي هذا الصدد يرى بلخضر طيفور (أستاذ العلوم السياسية بجامعة تيارت، الجزائر) إن "ألمانيا لا تعالج المسائل والمشاكل العربية بنفس الطريقة التي تعالج بها فرنسا الأزمات في المنطقة العربية... ألمانيا تنتهج مقاربة إنسانية كالمقاربة الكندية التي هي نابعة أصلا نتيجة تطور المفاهيم والممارسات السياسية والمجتمعية وهي ضرورة القبول بالآخر، وكننتيجة أيضا لسياقات العولمة، لكن هذا لا يمنع وجود بعض الحسابات السياسية والاقتصادية"².

تم تسجيل في عام 2014، 630 ألف طلب لجوء في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وهو رقم تم تسجيله في حرب البوسنة عام 1992، وقد سجلت ألمانيا بحلول نوفمبر 2015 حوالي 964,574 طلب لجوء، في حين قدرت المفوضية الأوروبية وصول ثلاثة ملايين طالب لجوء (بما في ذلك أرقام 2015) إلى أوروبا عام 2017، فقد أعلنت المستشارة أنجيلا ميركل من جانب واحد أن ألمانيا ستأخذ ما يقرب من مليون لاجئ ومهاجر سوري وتمهد الطريق لاندماجهم في سوق العمل³، وقالت أنجيلا ميركل أمام البرلمان الألماني "هؤلاء الذين يأتون إلينا كطالب لجوء أو مهجري حرب يحتاجون لمساعدتنا حتى يتمكنوا من الاندماج بسرعة" مضيفة أنه "سيكون من الضروري مساعدتهم في تعلم اللغة الألمانية بسرعة وإيجاد وظيفة"، كما اتخذت إجراءات توقيف فرض اتفاقية دبلن حيث ينص الاتفاق بين جميع أعضاء

¹ فارس لونيبي، نفس المرجع، ص 659.

² نفس المرجع، نفس المكان.

³ Beverly Crawford, op.cit, P05

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

الاتحاد الأوروبي على أنه يتعين على اللاجئين التسجيل في أول بلد في الاتحاد الأوروبي دخلوا فيه¹، وعليه فإن تعليق ميركل لتلك الاتفاقية يعني أن بإمكان اللاجئين والمهاجرين السوريين القدوم مباشرة إلى ألمانيا والتسجيل هناك، وبذلك أزيلت العقبة أمامهم للدخول إلى الاتحاد الأوروبي.

كذلك من بين الإجراءات التي تم اتخاذها من طرف الإدارة الألمانية توسيع تفسير الدستور الألماني، جادلت أنجيلا ميركل Angela Merkel بأن عبء الماضي النازي يلزم ألمانيا باتخاذ هذه القرارات، تضمنت المادة 16 من الدستور الألماني بوضوح الحق المطلق للجوء في ألمانيا لأولئك الذين يفرون من الاضطهاد، تم تعديل المادة في عام 1992 بسبب تدفق مليون طالب لجوء في تداعيات حروب البلقان، وينص التعديل على أن ألمانيا لن تقبل المتقدمين من الدول التي تعتبر "آمنة" -والتي تعتبر الجزائر واحدة منها- وطلبت من طالبي اللجوء والمهاجرين إثبات أنهم تعرضوا للاضطهاد، غير أن ميركل وسعت تعريف "الاضطهاد" لإعطاء حق اللجوء والهجرة لأي سوري يهرب من الحرب دون أن يظهر دليلاً على اضطهاد سياسي أو ديني أو عرقي².

إن فتح المستشارية الألمانية الباب أمام اللاجئين والمهاجرين السوريين على وجه الخصوص، في ظل نقص العمالة في ألمانيا والحاجة الماسة إلى أن يساهم المهاجرون في زيادة نسبة المعاشات التقاعدية والرعاية الصحية في ظل شيخوخة السكان وانخفاض معدل المواليد، حيث تعاني ألمانيا من خسارة سكانية صافية قدرها 200 ألف شخص في السنة، كما يوجد في ألمانيا حوالي 612 ألف وظيفة شاغرة مع 43 ألف وظيفة مفتوحة في مجال تكنولوجيا المعلومات وحدها، وقد تحاورت المستشارية أنجيلا ميركل مع قادة الصناعة لمناقشة إصلاح لوائح العمل لإدخال اللاجئين والمهاجرين السوريين بسرعة إلى سوق العمل، سرعان ما وضعت شركة سيمنز Siemens برنامج تدريب داخلي لهذه الفئة وتبعتها عدة شركات أخرى، وفي ذات الإطار صرح المدير التنفيذي لشركة دايملر Daimler في معرض الصناعة الألمانية إن "معظم اللاجئين والمهاجرين صغار، ومتعلمين، ومتحمسين للغاية وهو ما نبحت عنه"³، وقد رأت أنجيلا ميركل Angela Merkel أن جميع الدول الأعضاء تتحمل مسؤولية المشاركة في استقبال اللاجئين وإدارة أزمة المهاجرين بفعالية، وذلك من خلال تضافر جهود الاتحاد الأوروبي "لا تنتهي مسؤولية الاتحاد الأوروبي عند الإنقاذ البحري، وفي إشارة إلى استقبال اللاجئين يجب أن يكون التضامن بين الدول الأعضاء بديهياً، لا يمكن أن يكون ثلاثة أرباع جميع طالبي اللجوء والمهاجرين من خمسة دول أعضاء

¹Beverly Crawford, Ibid, P07.

² Ibid, P08.

³ Ibid, P09

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

في الاتحاد الأوروبي، تقع على عاتق جميع الدول الأعضاء مسؤولية المشاركة في قبول اللاجئين على مستوى مناسب، يجب أن يسير التضامن والمسؤولية جنباً إلى جنب¹.

وأشارت كذلك إلى أن جميع الدول الأعضاء بحاجة إلى تنفيذ نظام أوروبي مشترك للتعامل مع طالبي اللجوء، علاوة على ذلك سيكون التعاون مع دول المنشأ ودول العبور ضرورياً، ورأت ميركل أن هناك حاجة إلى إجراء على مستوى الاتحاد الأوروبي من أجل مواجهة تحدي أزمة المهاجرين السوريين، واعتبرت أن الحكومة والبلديات قادرة على اتخاذ التدابير الصحيحة واللازمة من خلال اتخاذ حزمة من الإجراءات وتنفيذها بسرعة عن طريق البرلمان².

وعليه دعت المستشارة أنجيلا ميركل إلى تقاسم العبء عن طريق نظام الحصص من خلال توسيع كفاءة الاتحاد الأوروبي في سياسة الهجرة، بحيث هدفها مشاركة عبء اللاجئين المتزايد وإعادة توطينهم من خلال نشر اللاجئين بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي مع إبقاء الحدود مفتوحة، مشيرة إلى أنه "بدون توجيه واضح، من المحتمل أن تقشل أوروبا في إيجاد طريق من خلال هذه الأزمة التاريخية".

كان نظام الحصص الإلزامي للجميع ضرورياً لأنه لن يكون من الممكن ببساطة وضع حد، ثم تركه لأثنين أو ثلاثة أو أربعة أعضاء ليأخذوا جميع اللاجئين والمهاجرين السوريين، وفي الوقت الذي تدرك فيه أن أي خطة لإعادة التوطين لن تحل أزمة اللاجئين في أوروبا، كانت الخطوة التالية لـ ميركل هي استخدام الإقناع والحوافز أو "الدفعات الجانبية" من أجل إقناع شركاء الاتحاد الأوروبي بمشاركة عبء اللاجئين المتزايد عن طريق إعادة توطين اللاجئين على أراضيهم³.

لم يكن تحدي إدارة الهجرة وشؤون المهاجرين مسألة سهلة بالنسبة لألمانيا بسبب العبء التاريخي، لذلك شددت أنجيلا ميركل Angela Merkel باستمرار على الوسائل والإجراءات الإيجابية التي تم اتخاذها محلياً، وجعلت من المهاجرين سؤالاً وطنياً بهدف جمع الدعم من جميع الجماعات المجتمعية، وفقاً لمنطق نظرية الألعاب فإن هذا يمكن أن يمنح ميركل مساحة دولية أكبر للمناورة على سبيل المثال

¹ Anne Nykänen, "Merkel, Germany and Europe's Migrant Crisis – Analyzing Domestic-International Synergies in Chancellor Merkel's Policy Framing Process", CEEISA-ISA Conference 22-25 June 2016, University of Tampere, Finland, P06.

² Angela Merkel's speech before the German parliament, "Refugees - federal government to double financial assistance", 18 June 2015, Available at site web 31/07/2018 time 14:02 p.m https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/06_en/2015-06-18-spitzentreffen-im-kanzleramt_en.html?nn=709674.

³ Annett Meiritz, "How Germany became Europe's moral leader on the refugee crisis", 11 September 2015, Available at site web 31/07/2018 time 14:31 p.m <https://www.vox.com/2015/9/11/9307209/q-a-germanys-leadership-role-in-the-european-migrant-crisis>

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

في جداول المفاوضات في الاتحاد الأوروبي¹، لقد كانت إحدى أهم المهام الوطنية للمستشارة الألمانية هي كيفية دمج المهاجرين، وبالتالي شمل الإطار الوطني تدابير تكامل في وقت مبكر، إن أحد الأسباب التي جعلت أنجيلا ميركل تولي الكثير من الاهتمام للاندماج يرجع إلى التجارب الألمانية في الستينيات عندما رحبت ألمانيا بالعمال الأجانب "العمال الضيوف" واعترفت بأن الدمج لم ينجح في ذلك الوقت.

إن كاريزما المستشار الألمانية أنجيلا ميركل في إدارة شؤون المهاجرين وأزمة المهاجرين السوريين بهذه الطريقة إنما يصب في مصلحة ألمانيا ومستقبلها حسب وجهة نظرها، وذلك من خلال تشديدها على استخلاص الدروس من الماضي، وأنه ينبغي الآن إيلاء الأولوية القصوى للتكامل، وتأكيداً كذلك أنه إذا نجحت ألمانيا في مهمة التكامل فإنها ستجلب المزيد من الفرص، ومن ثم إذا كان المهاجرون سيندمجون بشكل صحيح، ويتعلمون اللغة ولديهم وجهات نظر أطول أجلاً للإقامة سيكون لها فوائد كبيرة للاقتصاد من جهة، ويمكن لألمانيا من جهة أخرى كبلد ينخفض من الناحية الديموغرافية أن تستفيد على المدى الطويل من الترحيب بالمهاجرين.

وفي هذا الإطار فإن حجم وتعقيد تدفق اللاجئين الحالي يجعل من الصعب استخلاص استنتاجات اقتصادية تنطبق على جميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي الذين لديهم نهج وقدرات مختلفة للاستجابة، كما تشير معظم الدراسات إلى أن تدفق اللاجئين والهجرة لا يشكل عبئاً على المال العام ولا على سوق العمل، ووفقاً ببير موسكوفيتشي Pierre Moscovici (مفوض الشؤون الاقتصادية والمالية) فإن التأثير الاقتصادي "الضعيف والإيجابي" للاجئين يمكن أن يساعد في تعويض العداء المتزايد تجاههم².

واجه الدور النشط Angela Merkel في إدارة الأزمة معارضة قوية من خارج دول الاتحاد الأوروبي، ومن الداخل مثل الشخصيات السياسية الرئيسية في الحزب الديمقراطي المسيحي ووحدة الحزب الديمقراطي الاجتماعي والحزب الاشتراكي الديمقراطي، إضافة إلى معارضة نائب المستشار سيجمار غابرييل Sigmar Gabriel والرئيس الاتحادي يواكيم جوك Joachim Gauck، فقد عارض الرئيس الفدرالي سياسة المهاجرين التي انتهجتها المستشار بقوله "إن قلوبنا واسعة ولكن إمكاناتنا محدودة" وحذر من تقسيم البلاد بسبب مسألة المهاجرين، وقد ردت ميركل على المعارضة بالقول "إن مهمة المستشار

¹ Annett Meiritz, Ibid, P07.

² Camel karakas,"economic challenges prospects of the refugee influx, european parliament, european parlamentary research service, 2015, P07.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

والحكومة كانت لتنظيم تدفقات الهجرة من أجل تقليل عدد اللاجئين القادمين¹، إذا كانت المعارضة الداخلية في ازدياد فقد تلقت سياسة المهاجرين التي اتبعتها أنجيلا ميركل انتقادات من عواصم أوروبية أخرى، في بداية الأزمة لم تبلغ المستشارة شركاءها في الاتحاد الأوروبي بما في ذلك فرنسا حول سياسة الباب المفتوح الألمانية تجاه اللاجئين والمهاجرين²، بدأت المعارضة على المستوى الوطني وعلى مستوى الاتحاد الأوروبي تصبح عاملاً مقيداً لسياسة ميركل تجاه المهاجرين، وفي هذا الإطار أدخلت ألمانيا ضوابط مؤقتة على الحدود وعلقت اتفاق شنغن فيما يتعلق بالحدود المفتوحة، ووفقاً لوزير الداخلية الألماني توماس دي مايزيير Thomas de Maizière كان الهدف من الضوابط هو الحد من تدفقات الهجرة والعودة إلى إجراءات منظمة، فقد أدى هذا الإجراء نوعاً ما إلى الحد من تدفق اللاجئين والمهاجرين إلى ألمانيا³.

فمنذ عام 2011 إلى 2017 مرت السياسة الألمانية في إدارتها لأزمة المهاجرين واللاجئين السوريين بمرحلتين:

✓ المرحلة الأولى مرحلة الترحيب باللاجئين والمهاجرين السوريين:

اتسمت هذه المرحلة بالتوافق العام بين الرأي العام الألماني وبين سياسة اللاجئين والمهاجرين السوريين المتبعة من قبل أنجيلا ميركل، ويتضح ذلك من خلال الترحيب بهم واستقبالهم، والعمل على تحويل الملاعب والمراكز المهجورة إلى أماكن تركز اللاجئين والمهاجرين السوريين بألمانيا، وتتمثل استجابة الدولة في اقتطاع حوالي مليار يورو من الميزانية العامة للدولة لإنشاء مراكز سكنية للسوريين مزودة بالاحتياجات والمستحقات الضرورية، علاوة على توفير ستة مليارات يورو من ميزانية عام 2016 إلى جانب ثلاثة مليارات تم اقتطاعها في وقت لاحق، ويتم توزيعها على الولايات الستة عشر الألمانية

¹ "Statement by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament", Oct 07, 2015, Available at site web 31/07/2018 time 15:54 p.m https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Reden/2015/2015-10-07-merkel-ep_en.html?nn=709674

² Judy Dempsey, "The Refugee Crisis Should Spur Europe into Action in the Middle East", Available at site web 31/07/2018 time 14:31 p.m <https://www.newsweek.com/refugee-crisis-should-spur-europe-action-middle-east-372640>

³ "Migrant crisis: Germany starts temporary border controls", 14 september 2015, Available at site web 31/07/2018 time 16:41 p.m <https://www.bbc.com/news/world-europe-34239674>

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

كمساعدة تحفيزية لهم لمباشرة المراكز السكنية للسوريين، والعمل كذلك على إدماج الشباب السوري في العمل ليصبحوا أعضاء فاعلين في المجتمع الألماني¹.

✓ المرحلة الثانية سياسة الحد من تدفق اللاجئين والمهاجرين السوريين إلى ألمانيا:

تميل السياسة الترحيبية لـ ميركل في هذه الفترة إلى سياسة أكثر حذراً تجاه التواجد السوري المتزايد على الأراضي الألمانية، مما دفع بالمستشارة إلى القيام بعدة آليات للحد من التدفق السوري مطالبة المجتمع الأوروبي بتقاسم المسؤولية معها، نتيجة لتزايد أعداد السوريين في ألمانيا وتحملها للعبء وحدها، وطالبت دول الاتحاد الأوروبي بتغيير سياستهم تجاه أزمة المهاجرين السوريين ومشاركتها في تحمل مسؤولية استقبالهم وبخصص عادلة، وذلك من خلال توزيعهم بنسب ومجموعات عادلة بين دول الاتحاد الأوروبي²، من أجل تعزيز الالتزام الألماني لأوروبا، ألفت أنجيلا ميركل خطاباً مع الرئيس فرنسوا هولاند أمام البرلمان الأوروبي والذي كان نصه كالاتي "إن الاتحاد الأوروبي كله ضروري في معالجة هذه المهام، يجب ألا نعود إلى عمل الحكومات الوطنية بشكل منفرد في أزمة اللاجئين والمهاجرين السوريين، بل على العكس من ذلك نحن بحاجة الآن إلى المزيد من أوروبا المتضامنة، نحتاج أكثر من أي وقت مضى إلى الشجاعة والتماسك [...]"، ألمانيا وفرنسا على استعداد لذلك³، كما أكدت أن قبول مسألة اللاجئين تتعلق بجميع الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، وأنه يجب التعامل معها من خلال نهج لعموم أوروبا... وأن احترام الآخرين ودعمهم من ناحية، والسعي إلى تحقيق مصالحهم الخاصة من ناحية أخرى ليسا متناقضين، بل على العكس تماماً هو الصحيح ومن الأمثلة على ذلك تعاوننا مع بلدان المنشأ الأفريقية في مجال اللاجئين والهجرة يساعد هذا التعاون أوروبا، لأنه ينشئ حركات أكثر تنظيماً ومراقبة وتقليصاً للاجئين والمهاجرين إلى أوروبا، وفي الوقت نفسه يساعد الناس في بلدانهم الأصلية على تحسين ظروف معيشتهم، ويمكننا أيضاً منعهم من الشروع في رحلة محفوفة بالمخاطر إلى أوروبا⁴.

إن المتتبع للسياسة الألمانية يرى أن هناك تقليداً قوياً لسياسة الاستمرارية المستندة إلى التجارب والقيم التاريخية، فصنع السياسة الألمانية المضطربة هو مزيج من الاستمرارية والتغيير، الأمر الذي من شأنه أن ينعكس على عمل الإدارة الألمانية.

¹ احمد فتح الله عبد القادر أحمد، "الانعكاسات السياسية لهجرة السوريين لأوروبا"، دراسة بحثية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والاقتصادية والسياسية، انظر إلى الرابط الإلكتروني التالي: يوم 01/ 08/ 2018 على الساعة 18:14

<https://democraticac.de/?p=55280>

² نفس المرجع.

³ نفس المرجع.

⁴ "Statement by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament", op.cit.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

إن اتخاذ التدابير والإجراءات والحلول السريعة لن يحل مسألة المهاجرين على المدى الطويل، وبالتالي فالسياسات المستدامة طويلة الأجل ستكون ضرورية حتى تتمكن من إدارة مسألة المهاجرين في المستقبل، ومع ذلك فإن هذه السياسات لن توقف تدفق الهجرة بالكامل، الأمر الذي جعل المستشار الألمانية ميركل "محاصرة" بين الضغوطات على المستويين المحلي والدولي.

كما بدأ الإطار الدولي طويل المدى حول مسألة الهجرة في الظهور، حيث بدأت ميركل تناقش بشكل متزايد المنظور الدولي لمسألة الهجرة، وأشارت إلى أن الأوروبيين مرتبطون ارتباطاً وثيقاً بالأحداث العالمية وشددت على أن أهم سبب لتدفق الهجرة إلى أوروبا هو الحرب في سوريا، وأشارت ميركل إلى أن العزلة لن تكون بديلاً ذكياً سواء بالنسبة لألمانيا أو الاتحاد الأوروبي¹ وهذا في إطار ما صرحت به "العزلة في القرن الحادي والعشرين نظراً لشبكة الإنترنت هي أيضاً وهم، لن يكون بديلاً معقولاً لأي من ألمانيا أو الاتحاد الأوروبي ككل، ومن ثم فإن العمل المشترك فقط على جميع المستويات هو السبيل لتلبية متطلبات عصرنا المعولم، والتي سنتمكن من خلاله من التغلب على هذا الاختبار التاريخي"، فقد أبرزت أهمية العمل المشترك على كل المستويات في وقت واحد من المستوى الوطني إلى الاتحاد الأوروبي والمستويات العالمية من أجل إدارة هذا الاختبار التاريخي، بما في ذلك الوصول إلى حوار سياسي من أجل استقرار الوضع في سوريا مع الجهات الفاعلة الدولية والإقليمية.

وفي ظل تزايد الانتقادات الداخلية للمستشارة بسبب موقفها وسياستها في إدارة أزمة المهاجرين السوريين، التقت ميركل في نوفمبر 2015 مع أحد أبرز منتقديها هو زعيم الاتحاد المسيحي الاجتماعي هورست سيهوفر Horst Seehofer، من أجل تخفيف حدة الانتقادات داخل الحزب وتمكنوا من إعداد خطة عمل يتم بموجبها إعادة صياغة مسألة المهاجرين بشكل تدريجي، كانت الأهداف المركزية في المقام الأول هي إدارة تدفق المهاجرين لمكافحة أسباب الهجرة وخفض عدد اللاجئين، وثانياً لضمان التكامل²، كما تم التوصل كذلك إلى حل وسط بين حزب الائتلاف الحاكم وحزب الاتحاد الديمقراطي المسيحي والحزب الديمقراطي الاجتماعي، بحيث أعلنت ألمانيا أنها ستطبق مرة أخرى قواعد دبلن فيما يتعلق باللجوء للاجئين السوريين، كان هذا بمثابة التراجع مقارنة بالقرار الألماني الذي تم اتخاذه بشأن تعليق قواعد دبلن الخاصة بالسوريين، ووفقاً لنظرية الألعاب فإن التقسيمات المحلية قد تؤدي إلى تعزيز موقع المساومة في البلاد على مستوى الاتحاد الأوروبي، علاوة على ذلك قد يؤدي الموقف الألماني المتصلب

¹ "Statement by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament", Ibid.

² Anne Nykänen, op.cit, P13.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

بالتدرج إلى زيادة تكاليف الدول الأعضاء الأخرى بعدم التوصل إلى اتفاق مع ألمانيا في تحول ضغط تدفقات المهاجرين نحو الدول الأعضاء الأخرى¹.

لقد أدت المعارضة الداخلية لأنجيلا ميركل وتزايد الجماعات المتطرفة العنصرية المتمثلة في الأحزاب اليمينية المتطرفة وحزب البديل لألمانيا الشعبوي والحزب القومي الألماني اليميني المتطرف، علاوة على حركة بجيذا Pregda التي تُعتبر اختصاراً "وطنيون أوروبيون ضد أسلمة الغرب" وهي حركة سياسة ألمانية من جهة، وتراجع شعبيتها أمام الرأي العام الألماني من جهة أخرى إلى إضعاف موقفها ورؤيتها المستقبلية لألمانيا، أمام هذه المستجدات وجدت الحكومة الألمانية أن من مصلحتها التراجع عن دعم قضية اللاجئين والمهاجرين السوريين من خلال سياسة الباب المفتوح أمام السوريين، وظهر ذلك في تصريحاتها عقب حادثة كولونيا التي قالت فيها "لا بد أن يعودوا إلى بلدانهم الأصلية، فبمجرد استعادة السلام وانتهاء الصراعات المسلحة نحن بحاجة إلى أن نقول للناس أن وجودهم في ألمانيا وضع مؤقت ومتوقع، وأنه بمجرد تحقيق السلام في سوريا مرة أخرى وبمجرد هزيمة تنظيم داعش في العراق فإنكم ستعودون إلى بلادكم"².

➤ الحاجة إلى إدارة فعالة ومرنة لمعالجة أزمة المهاجرين في ألمانيا.

لم تكن السلطات الألمانية على مختلف المستويات مستعدة للعدد الكبير من اللاجئين والمهاجرين الذين وصلوا إليها في عام 2015، مما أدى إلى تأخيرات كبيرة في معالجة عملية اللجوء، بحيث تفنقر البلاد إلى قاعدة بيانات مشتركة لطالبي اللجوء المسجلين والتي يمكن الوصول إليها من قبل السلطات المختصة، ونتيجة لذلك تم تسجيل بعض الأشخاص عدة مرات، في حين أن آخرين قد انتقلوا إلى بلد آخر أو حتى عادوا إلى بلدانهم الأصليين دون وثائق³، وبالتالي لا يوجد لدى الحكومة قائمة كاملة بملتمسي اللجوء في البلاد، الأمر الذي يمثل مشكلة من منظور أمني، ومسألة إدارية أخرى هي أن اللاجئين غالباً ما يضطرون إلى الانتظار أسابيع أو حتى أشهر بعد تسجيلهم قبل أن يتمكنوا من تقديم طلب اللجوء، استمر العمل بهذا الأسلوب إلى غاية أواخر فيفري 2016 حيث كان عدد الطلبات المعلقة حوالي 393

¹ Anne Nykänen, Ibid, P13.

² احمد فتح الله عبد القادر أحمد، مرجع سبق ذكره.

³ Matthias Mayer, "Germany's Response to the Refugee Situation: Remarkable Leadership or Fait Accompli?", Report in Newpolitik provides in-depth analysis of German foreign and domestic policy issues for policymakers beyond Berlin, 2016, P08.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

ألف حالة، أي أكثر من ضعف الرقم المسجل في العام السابق، وما وراء تحديات تسجيل طالبي اللجوء والمهاجرين تعمل العديد من البلديات لتوفير السكن الملائم لهم¹.

تحتاج ألمانيا إلى زيادة قدرتها على معالجة طلبات اللجوء بكفاءة وتوفير السكن الملائم، وتحسين إدماج أولئك الذين يتمتعون بوضع الحماية في المجتمع، ومواصلة متابعة هويات طالبي اللجوء في البلاد من المهم أن تُظهر السلطات الألمانية قدرتها على التصرف، وسيطلب ذلك جهداً مضاعفاً الآن لأن فرص تحسين القدرات في السنوات الأخيرة قد ضاعت، ومن المهم بنفس القدر الحفاظ على مرونة نظام اللجوء حتى يمكنه التعامل مع التغيرات في الطلب، يمكن أن ينخفض عدد اللاجئين مرة أخرى مما يعني أن الموارد ستحتاج إلى إعادة توزيعها.

وعلى نطاق أوسع يجب أن تستند سياسة الهجرة إلى إستراتيجية تطلعية ومتسقة، لا يمكن أن تتكون من إدارة الأزمات على المدى القصير، بل يجب مراقبة تدفقات المهاجرين، ويجب التنبؤ بحدوث ارتفاع في ذلك في أقرب وقت ممكن، وأخيراً ينبغي عزل سياسة اللجوء الفعالة والعادلة من المناقشات الشعبية، ولكن في نفس الوقت لا تترك للنخب فرصة لتحديدها من تلقاء نفسها وهي مهمة حساسة، وتحقيق التوازن الصحيح بين مجتمع مدني قوي وشفافية لصنع السياسات المنطقية².

أما فيما يتعلق بتكامل القوى العاملة فإن دمج اللاجئين والمهاجرين في سوق العمل هو مهمة مركزية، بحيث يتمكن هؤلاء من السيطرة على حياتهم الخاصة والمساهمة في الاقتصاد والمجتمع وهنا تحتاج ألمانيا إلى عملية شاملة لتحقيق ذلك وهي عملية تكمل عملية منح اللجوء المعززة من خلال التدريب اللغوي، والتوجيه المهني، والإلتحاق بالتلمذة الصناعية، والتعليم الإضافي³، يجب أن تكمل برامج المشورة والتوجيه هذه المبادرات، ولجعل هذه العملية متاحة للاجئين والمهاجرين في كل مكان على ألمانيا القيام باستثمارات كبيرة وضرورية، فالمعهد الألماني للبحوث الاقتصادية (DIW) يتوقع أن التأثيرات الاقتصادية الكلية للهجرة الحالية للاجئين سوف تسفر بإيجابية بعد مضي ثلاث سنوات على أقصى تقدير وعشر سنوات في أسوأ الأحوال⁴، عليه فالاستثمارات التي تزيد وتسرع تكامل سوق العمل ستكون مفيدة اقتصادياً.

¹ Matthias Mayer, Ibid, P08.

² Ibid, P09.

³ Idem.

⁴ Ibid, P10.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

هناك مفارقة أخرى في إدارة أزمة المهاجرين، ففي عام 2015 تلقت الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي ما يقرب 1.3 مليون طلب لجوء تم توزيعها بشكل عادل وهذا رقم يمكن التحكم فيه، ومع ذلك تلقت ألمانيا والمجر والسويد وحدها 62 في المائة من الطلبات وكانت حصتها من تدفق طالبي اللجوء الفعلي أعلى من ذلك بالنسبة لكتلة تضم 27 دولة، فإن 1.3 مليون طلب لجوء لا ترقى إلى حد الأزمة، ومع ذلك وبما أن عدداً قليلاً فقط من البلدان قد استوعب طالبي اللجوء والمهاجرين السوريين، فإن الوضع يصعب إدارته بطريقة تتسم بالفعالية والإنصاف بالنسبة للاجئين والبلدان المضيفة، ومن الصعب كذلك تخيل حل مستدام لأزمة اللاجئين والمهاجرين الحالية التي لا تتطوي على انضمام الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي لتقاسم العبء، وكانت النتيجة الواضحة لفشلهم في القيام بذلك هو أن ألمانيا اضطرت إلى معالجة نسبة كبيرة من الطلبات، وشعرت دول أخرى في أوروبا بأن سياسة الباب المفتوح الألمانية قد دفعت بالمزيد من اللاجئين للهجرة - معظمها عن طريق دول البلقان - وهو ما أدى بدوره إلى الضغط على دول العبور (مثل النمسا والمجر وسلوفينيا وكرواتيا)¹.

➤ أهم الإصلاحات التي انتهجتها ألمانيا لإدارة أزمة المهاجرين واللاجئين السوريين.

سيقدم هذا العنصر لمحة موجزة عن بعض سياسات ألمانيا فيما يتعلق بأزمة اللاجئين الحالية، وتقديم ووصف سياسات اللاجئين والقياسات التي اتخذتها الحكومة الألمانية على المستوى الوطني، وهكذا سيتم تحديد نهج السياسة العامة للإدارة الألمانية كرد فعل للأزمة الحالية.

الإصلاحات على المستوى الوطني

✓ إجراءات اللجوء الجديدة New Asylum Procedures²: نظراً للعدد الكبير من طلبات اللجوء، قررت الحكومة الألمانية في منتصف عام 2015 رفع المقاييس التي من شأنها تسريع عملية تقديم الطلبات وكان القصد من هذا الإجراء تقليص مدة الطلب والقدرة على رفض طالبي اللجوء بسرعة من ما يسمى ببلدان "الأمنة"، مثل بلدان غرب البلقان "ألبانيا والبوسنة والهرسك وكوسوفو ومقدونيا والجبل الأسود وصربيا، وكذلك غانا والسنغال، وعلاوة على ذلك بالنسبة للاجئين من سوريا، وإريتريا، والعراق على سبيل المثال من المرجح أن تكون إجراءات قبول طلباتهم يتم تقليصها وتسريعها من أجل زيادة تحسين إجراءات تقديم الطلبات التي تعالجها الوكالة الاتحادية

¹ Matthias Mayer, Ibid, P10

² Claudia Theresia Schmid, "Germany's "Open-Door" Policy in Light of the Recent Refugee Crisis An Interpretive Thematic Content Analysis of Possible Reasons and Underlying Motivations", (Master's thesis, Department of Management and Engineering, International and European Relations Autumn, Linköping University, 2016), P36.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

للهجرة واللاجئين BAMF وقررت الحكومة الألمانية تعزيز قوة العمل التابعة لـ BAMF بـ 4000 عضو جديد إضافي من الموظفين.

✓ التكامل والتنمية المالية والاجتماعية والسياسية - Integration, Financial and Socio-political Development : وزاد تمويل اللاجئين وطالبي اللجوء بمليار يورو لعام 2015، بينما تم توفير ستة مليارات يورو لعام 2016 مع هذه التدابير المالية تم زيادة ميزانيات مراكز التوظيف والبرامج التعليمية، وعليه من الممكن أن تساهم هذه الإجراءات من دخول اللاجئين إلى سوق العمل الألماني، وبالتالي تعزيز استقلالهم عن نظام الرعاية الألماني¹، وقررت الحكومة أيضًا تخفيض الفوائد في الحالات التي رفض فيها طالبو اللجوء التعاون أو المشاركة في إجراءات الدمج، وتحسين التعاون بين وكالة التوظيف الفيدرالية والمكتب الاتحادي للهجرة واللاجئين BAMF، وزيادة ميزانية وزارة الخارجية بمقدار 400 مليون يورو في السنة، علاوة على ذلك قدمت الحكومة أموالًا إضافية في قطاعات مختلفة قد تتأثر بالأزمة على سبيل المثال: الإسكان والرعاية الصحية من أجل استيعاب وموازنة العدد الكبير من اللاجئين الذين وصلوا إلى البلاد².

✓ إعادة ملتمسي اللجوء إلى أوطانهم Repatriation of Asylum Seekers : بدأت الحكومة الألمانية متابعة ترحيل ملتمسي اللجوء من البلقان الذين تم رفض طلبهم، وعلاوة على ذلك هناك حوافز لدعم وزيادة العودة الطوعية لملتمسي اللجوء على سبيل المثال: المدفوعات النقدية³.

✓ الحماية الفرعية والحق في جمع شمل الأسرة Subsidiary Protection and Right to Family Reunification⁴ : وافقت الحكومة الألمانية في نهاية عام 2015 على تعليق الحق في جمع شمل الأسرة لأولئك الباحثين عن الحماية الذين منحوا حماية فرعية فقط في الوقت الحالي، ومن المفترض لاحقاً تطبيق هذا التنظيم الجديد بالإضافة إلى وضع الحماية الفرعية على اللاجئين السوريين، ومع ذلك لم يتم تنفيذ ذلك على الإطلاق.

¹ Claudia Theresia Schmid, Ibid, P36.

² Ibid, P37

³ Anthony Faiola, "Germany learns how to send back migrants: Pay them The story must be told", March 19, 2016, The Washington Post, Available at site web 03/08/2018 time 14:44 p.m https://www.washingtonpost.com/world/europe/germany-learns-how-to-send-back-migrants--pay-them/2016/03/19/0685dc96-e552-11e5-a9ce-681055c7a05f_story.html

⁴ Claudia Theresia Schmid, op.cit, P37.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

✓ التعديل الأول على قانون اللجوء الألماني Asylum Package I : في نهاية سبتمبر 2015 قررت ألمانيا إدخال العديد من التغييرات على قانون اللجوء آنذاك الذي دخل حيز التنفيذ في أكتوبر من العام نفسه، وكجزء من هذه التغييرات ما يلي¹:

1. وضعت بعض البلدان في غرب البلقان "ألبانيا وكوسوفو والجبل الأسود" على قائمة البلدان الأصلية الآمنة، وظل طالبو اللجوء من هذه البلدان في مناطق الاستقبال الأولية، وعلاوة على ذلك يمكن بشكل عام رفض طلب اللجوء من هذه الجنسيات بأنه "لا أساس له من الصحة"، مما يجعل إجراءات التقديم بأكملها أسرع ويُسمح الآن لطالبي اللجوء بالبقاء في مناطق الاستقبال الأولية حتى ستة أشهر بدلاً من ثلاثة أشهر.

2. لمنع طالبي اللجوء من الاختباء تقرر عدم ترحيل طالبي اللجوء المرفوضين مقدماً، ووافقت الحكومة الألمانية أيضاً على دفع رسوم شهرية إلى كل ولاية من الولايات الاتحادية لكل لاجئ بشرط توزيع هذه الأموال على مجتمعاتهم.

3. أدخلت الحكومة شروطاً في النظام الصحي للسماح للدول باعتماد ما يسمى بالبطاقة الصحية للاجئين على أساس طوعي.

4. وأخيراً تم إجراء تغييرات من أجل تسهيل التكامل يتم منح المتقدمين للجوء الذين لديهم فرص جيدة للحصول على تصريح إقامة من خلال دمجهم في دورات اللغة الألمانية، بالإضافة إلى المساعدة لدخول سوق العمل والوصول إلى أماكن العمل والتدريب الداخلي.

✓ التعديل الثاني على قانون اللجوء الألماني Asylum Package II : في بداية فبراير 2016 قررت الحكومة إجراء مزيد من التغييرات على قانون اللجوء الذي دخل حيز التنفيذ في مارس من العام نفسه، وكان أحد الأهداف الرئيسية لحزمة الإجراءات الثانية هو إنشاء العديد من مراكز الاستقبال التي سيتم بناؤها في جميع أنحاء البلاد مع وجود اثنتين منها على الأقل في بافاريا، فيما يتعلق بالحق المحدود بالفعل في إعادة التوحيد، قررت الحكومة تعليق هذا الحق للسنتين القادمتين لمن هم تحت الحماية الفرعية².

المطلب الثاني: السياسة الفرنسية في إدارة أزمة المهاجرين السوريين

لدى فرنسا تقليد قديم في منح اللجوء للاجئين الأجانب، ولحق اللجوء قيمة دستورية بموجب القانون الفرنسي، فقانون اللجوء الفرنسي يستند إلى حد كبير على القانون الدولي والأوروبي، ولكنه مقنن إلى حد

¹ Anthony Faiola, Ibid, PP37.38

² Victoria Rietig and Andreas Müller, "The New Reality: Germany Adapts to Its Role as a Major Migrant Magnet", Migration Policy Institute, 2016.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

كبير في مدونة القانون والدفاع عن حقوق الإنسان (قانون الدخول والإقامة للأجانب، وحق اللجوء) وهناك نوعان من حماية اللجوء في فرنسا هما حماية اللاجئين والحماية الفرعية.

يحق للاجئين والمستفيدين من الحماية الفرعية العيش والعمل في فرنسا وإحضار أزواجهم وأطفالهم، ويمكن منح أولئك الذين منحوا مركز اللاجئ التجنس كمواطنين فرنسيين على الفور، كما يحق لهم الحصول على وثائق سفر من الحكومة الفرنسية، يطلب من اللاجئين والمستفيدين من الحماية الفرعية حضور بعض برامج التدريب المدني وإذا لزم الأمر تعلم اللغة، إضافة إلى ذلك يتمتع اللاجئون والمستفيدون من الحماية الفرعية بحقوق مماثلة في المزايا الاجتماعية التي يحصل عليها المواطنون الفرنسيون، ولكنهم لا يحصلون عليها إلا على بعض برامج المعونة الخاصة خلال الفترة التي يتم فيها معالجة طلب اللجوء¹.

بالنظر إلى سياسات إدارة أزمة المهاجرين واللاجئين السوريين لم تنطلق ألمانيا وفرنسا بنفس النهج، فقد فضلت ألمانيا موقف إنساني إلى حد ما معتقدة أن اللاجئين القادمين من الشرق الأوسط خاصة سوريا ومناطق أخرى من العالم يجب اعتبارهم ضحايا وليسوا تهديد ومن ثم منحهم الحق في طلب اللجوء في ألمانيا، ومع ذلك فقد ثبت أن فرنسا أقل انفتاحاً بسبب وضعها الاقتصادي والاجتماعي والسياسي، بل اعتبرت السلطات الفرنسية أنه من غير الحكمة الترحيب بتدفقات اللاجئين "بأذرع مفتوحة" معتقدين أن جزءاً من هذا التدفق سيشمل العديد من المهاجرين لأسباب اقتصادية وعدد قليل من الإرهابيين المحتملين².

فقد تعارض الخطاب الرسمي بين ما أكده الرئيس الاشتراكي فرانسوا هولاند François Hollande ورئيس حكومته مانويل فالس Manuel Valles وفريقه الحكومي الذين فتحوا الأبواب في وجه المهاجرين وبين بقية رؤساء البلديات والمقاطعات الذين رفض بعضهم استقبالهم خاصة المسلمين منهم، إضافة إلى التصريحات الخطيرة والعنصرية التي وردت على لسان نواب ومسؤولين فرنسيين غالبيتهم محسوب على يمين الوسط والمتطرف، فعلى الرغم من الخطاب الرسمي لتشجيع استقبال اللاجئين والترحيب بهم على الأراضي الفرنسية، إلا أن الكثير من رؤساء البلديات رفضوا ذلك واشتروا استقبال غير المسلمين فقط متذرعين بثلاثة أسباب يضمنها لهم القانون الفرنسي³:

¹ Nicolas Boring, "France", in book Refugee Law and Policy In Selected Countries, The Law Library of Congress : Global Legal Research Center, March 2016, P118.

² Yves Bertoncini and other, "Terrorist Threats and Refugee Crisis: France and Germany Must Work Together to Rise to The Challenge", think thanks tandem institute, 2016, P03.

³ لنا خالد، "فرنسا منقسمة بازواج خطاب أهلا لا مرحبا"، جريدة البيان، العدد 12892، 2015، ص26.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

1. يحق لرئيس البلدية رفض استقبال اللاجئين المسلمين لأسباب عنصرية بحتة، حيث يمكن لهم أن يقولوا لا نريد لاجئين ومهاجرين مسلمين لأنهم يمثلون خطراً بالنسبة لنا إذ يمكن أن يتحولوا لمتطرفين وإرهابيين في المستقبل.
2. ثانياً يمكنهم الرفض كذلك لأسباب اقتصادية بسبب ميزانيتهم المتدنية التي لا تسمح لهم بمساعدة اللاجئين والمهاجرين مع نقص مساعدات الدولة.
3. وثالثاً عدم وجود أماكن إيواء ومساكن شاغرة خاصة مع مشكلة المساكن الاجتماعية ذات الإيجار الرخيص التي تعاني منها فرنسا.

ووفقاً لصحيفة "NOUVEL OBSERVATOIR" الفرنسية التي كشفت عن استبيان قام به معهد ELABE فإن 53% من الفرنسيين يقبلون بنزوح اللاجئين والمهاجرين إلى فرنسا - لاسيما من سوريا-، بينما علق 47% بالرفض لأسباب دينية، وأمنية واقتصادية وغيرها، ومن الجدير بالذكر أن ما قام به بعض رؤساء البلدية الفرنسيين يعد مخالفة صريحة لنص معاهدة جنيف للاجئين والتي تنص على منع التمييز العنصري أو الديني أو العرقي ضد اللاجئين¹.

وقد جاءت تصريحات رئيس الوزراء الفرنسي مانويل فالس في ذات الإطار، حيث أكد على "الطابع العالمي لحق اللجوء" والذي يمنع اختيار اللاجئين على أساس انتمائهم الديني، مؤكداً كذلك أن "استضافة اللاجئين يجب أن تتم بالطبع وفقاً لقواعد وبتنظيم جيد، لكن لا يمكن انتقاء اللاجئين على أساس انتمائهم الديني"، وكان الرئيس الفرنسي فرنسوا هولاند قد صرح كذلك "استعداد فرنسا لاستقبالها 24 ألف لاجئ خلال سنتين للمساعدة في مواجهة أزمة تدفق اللاجئين والمهاجرين على أوروبا"².

إن انتهاج فرنسا لمثل هذا الأسلوب في إدارة أزمة المهاجرين خاصة اللاجئين السوريين، إنما كان يحركه دافع إنساني، ففرنسا تعتبر من بين الدول المطلة على البحر الأبيض المتوسط وهذه الدول تعتبر من أكبر المستقبلين للاجئين إضافة إلى دول البلقان، غير أن هذه الدول غير قادرة على استقبال الكم الهائل والمتزايد، وعليه وضعت دول الاتحاد الأوروبي منهاجاً لإعادة توزيع اللاجئين "توزيع إلزامي للحصص" رغم رفض البعض، ولذلك فهذا التوزيع تم بناء على مجموعة من المعايير: عدد السكان، الناتج المحلي، عدد طالبي اللجوء، نسبة البطالة.

ففي سبتمبر 2015 تقرر إعادة توزيع 160 ألف لاجئ حيث تستقبل فرنسا 24031 لاجئ مقارنة بألمانيا 31443 لاجئ، غير أن فرنسا لم تستقبل حسب إحصائيات جانفي 2016 إلا 19 لاجئ من

¹ "وضع اللاجئين في فرنسا بين الإنسانية والعنصرية"، مرصد الأزهر 2015/09/09، انظر للرابط الالكتروني التالي يوم 2018/08/05 على الساعة 19:12 مساءً <http://www.azhar.eg>

² نفس المرجع.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

أصل 272 من الذين تم تحويلهم¹، رغم أن الموقف الفرنسي لم يكن بنفس القدر من الترحيب بنظيره الألماني حيث تدعو فرنسا كما سبق الذكر إلى ضرورة التمييز والتفريق بين المهاجرين الاقتصاديين والفارين من الحروب الأهلية مثل سوريا، وهناك مفارقة أخرى تتم عن جانب من التمييز العنصري هو استقبال وقبول المهاجرين السوريين المسيحيين على حساب المسلمين. وفي هذا الإطار قدمت وزارة الخارجية الفرنسية مجموعة من الأرقام تبين الجهود المبذولة في هذا المجال²:

1. استقبال فرنسا 10 آلاف سوري منذ انفجار الأزمة سنة 2011 وبرد ايجابي يقدر 96% من مجمل الطلبات المقدمة، بينهم 500 لاجئ سوري لأسباب إنسانية من طرف الوكالة الفرنسية لطالبي اللجوء وعديمي الجنسية OFPRA، و4500 شخص بصفة لاجئ، و5000 سوري حاصل على إقامة طويلة المدى أو بغرض لم شمل أسري أو غيره.
2. شهدت السياسة الفرنسية تجاه اللاجئين تعديلا ملحوظا أخرجها من المقاربة الأمنية البحتة، وربما يعزى ذلك لأسباب منها³:

- تغيير سياسة الدول المانحة التي لم تعد مهتمة بتقديم مساعدات عينية، بقدر سعيها إلى تبني مشاريع إستراتيجية تفيد ويستفيد منها المهاجر والمجتمع المضيف.
- الحرص على عدم ظهور فرنسا أقل التزاما من باقي الدول الأوروبية، وخاصة جارتها الألمانية باعتبارها أكبر مستقبل للاجئين السوريين.
- محاولة تمسك بصورة فرنسا العالمية كراعية لحقوق الإنسان والمبادئ الإنسانية الكونية، غير أن الدور الفرنسي يبقى غير متناسب وحجمها الدولي كونها طرف من أطراف النزاع السوري مهتمة بما هو سياسي وأمني على حساب الجانب الإنساني المحض.

وفي هذا الإطار عملت السلطات الفرنسية لتحسين قدراتها على إدارة شؤون المهاجرين على إعداد المشروع التوجيهي والنص البرمجي لاستقبال المهاجرين لأسباب إنسانية وسياسة التكامل الوطني حول ثلاثة محاور تتوافق مع عناوينها الثلاثة وهي:

¹ هشام داود الغنجة و أمال غالي، مرجع سابق ، ص1180.

² " La France, pays d'accueil pour les réfugiés syriens", janvier 2015, P01, sur site web le 04/08/2018 à 17 :01h, https://jp.ambafrance.org/IMG/pdf/refugies_syrie_version_accessible_20160107.pdf?19704/625d56847549fbf6a027f9a5b1fc930ede41ccd3

³ هشام داود الغنجة و أمال غالي، مرجع سابق، ص1180.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

- التضامن والاستجابة الفعالة لحالة الطوارئ المتعلقة بالمهاجرين: وينطوي هذا الرد على التوزيع المنظم للمهاجرين في جميع أنحاء البلد كما هو الحال في ألمانيا وإيطاليا، فإن الجهد سيكون متناسب مع وسائل كل إقليم، وينشئ مشروع القانون أيضًا صندوقًا للمأوى في حالات الطوارئ من شأنه تحسين استجابة تدفقات الهجرة¹.
- بناء سياسة تكامل حقيقية على المدى الطويل: إذا كان هناك العديد من الصعوبات في تحديد سياسة شاملة لاستقبال اللاجئين وإدماجهم، فذلك لأن سياسة استقبال المهاجرين وإدماجهم بشكل عام فهي تحتاج بشكل خاص إلى تحديد هويتها، وللمرة الأولى أيضا يقترح القانون برنامجا مدته خمس سنوات للوسائل اللازمة للترحيب بالمهاجرين لأسباب إنسانية وبذل جهد رئيسي للتكامل الوطني².
- إنشاء منظمة مؤسسية قادرة على مراعاة جميع قضايا التكامل: وذلك من خلال وجود سياسة للتكامل بين الإدارات، لأنه لا يمكن أن يقتصر على إدارة الهجرة من حيث النظام العام والشراكة التي تنطوي على الدولة والسلطات المحلية والجمعيات ومبادرات المواطن وذلك من خلال المبادئ المنصوص عليها في التشريعات وخلق وفد وزاري للتكامل مع الإشارة إلى طبيعة الوزارة للإشراف على المكتب الفرنسي للهجرة والاندماج وخلق مجلس التكامل الوطني³.
- المبادئ الأساسية للإستراتيجية الأوروبية المدعمة لإدارة أزمة المهاجرين.

وتتطلق الإستراتيجية الأوروبية أو جهود الوصول إليها من مجموعة من المبادئ الرئيسية تتمثل في المشاركة في تحمل الأعباء، وحماية حقوق الإنسان أو الدفاع عن القيم الأوروبية، وحماية هوية أوروبا المسيحية.

✓ مبدأ التشاركية: تنطلق خطة الاتحاد الأوروبي من مبدأ المشاركة بين كافة الدول الأعضاء في تحمل أعباء إدارة الأزمة وعدم تكفل دولة واحدة بها، وترفع لواء هذا المبدأ بشكل دائم الدول التي تتحمل العبء الكبير لاستقبال اللاجئين خاصة ألمانيا والسويد⁴، ورغم جهود التنسيق بين كافة الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي، بدت بعض السياسات فردية سواء من جانب ألمانيا التي

¹ "Proposition dans la perspective d'une Loi d'orientation et de programmation pour l'accueil des migrants humanitaires et pour une politique nationale d'intégration", sit web le 07/08/2018 à 14:00, http://www.france-terreasile.org/images/pdf/Loi_accueil_et_inteigraton_migrants_humanitaires_6_juillet.pdf

² Ibid.

³ Idem.

⁴ هاني سليمان، "السياسات الأوروبية تجاه اللاجئين: ثلاثية الأمن، الهوية، والقيم الإنسانية"، المركز العربي للبحوث والدراسات،

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

أعلنت ترحيبها باللاجئين والمهاجرين السوريين أو حتى من جانب الدول التي عمدت إلى بناء الجدران والأسوار الحديدية حول حدودها مع الدول الأخرى لمنع تدفق اللاجئين والمهاجرين، لدرجة دفعت بعض المسؤولين الأوروبيين للقول بأن الدول كان بإمكانها جمع مئات الجنود الذين نشرتهم على حدودها مع الدول الأعضاء الأخرى، للمشاركة في عمليات مشتركة على الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي ومنع تسلل المهاجرين وعدم انتظار حلول المشكلة للتعامل معها¹.

✓ **الدفاع عن القيم الأوروبية:** تزعم دول الاتحاد الأوروبي أنها قلعة للدفاع عن الديمقراطية وحقوق الإنسان، لكن هذه الادعاءات -بغض النظر عن صدقها من عدمه- تعرضت لاختبار شديد واتهامات بالكذب والتضليل بعد تكرار حوادث غرق اللاجئين والمهاجرين في أعماق البحر المتوسط، بل وداخل الأراضي الأوروبية بالشاحنات ومحطات القطارات، كما تصاعدت الدعوات لفتح الأبواب أمام اللاجئين السوريين، وقد أحدثت هذه الحملات ردود فعل إيجابية اتجاه اللاجئين على المستويات الرسمية، خاصة في بعض الدول كألمانيا وفرنسا²، إن اتساع نطاق الأزمة قد دفع دول القارة حتى تلك التي أعلنت ترحيبها باللاجئين السوريين إلى اتخاذ إجراءات للحد من تدفقات اللجوء إليها، الأمر الذي يضع القيم الأوروبية المزعومة على المحك³.

✓ **الدفاع عن الهوية الأوروبية:** إن أزمة العديد من القوى الأوروبية مع اللاجئين لا تكمن في أعدادهم، ولكنها تكمن في عوامل تاريخية وثقافية ودينية، فغالبيتهم ينتمون للدين الإسلامي وقادمون من سوريا وأفغانستان والعراق، لذا ترى العديد من تلك القوى أن موجات اللجوء والهجرة إلى القارة الأوروبية تهدد هويتها المسيحية⁴، الأمر الذي يتطلب موقفًا حازمًا للحد من تلك الموجات، لذا كان طبيعيًا أن تصدر غالبية الاعتراضات من دول أوروبا الشرقية بسبب الميراث التاريخي الذي جمعها بدولة الإسلام خلال قرون مضت في حروب وصراعات بينية لم تتوقف حتى وقت قريب مضى، وهو ما صرح به وزير الداخلية السلوفاكي **إيفان متيك** في وقت سابق إن "بلاده لن تقبل المهاجرين المسلمين إنهم لن يشعروا بالاستقرار وأنهم في وطنهم"، وترتبط المخاوف الأوروبية بشكل رئيسي بهاجس تحول المسلمين إلى أغلبية في المجتمعات

¹ أحمد شوقي، "أزمة اللاجئين السوريين إلى أوروبا قراءة من مدخل الاقتصاد السياسي الدولي"، منتدى العلاقات العربية والدولية، 2016، ص22.

² نفس المرجع، ص23.

³ هاني سليمان، مرجع سابق.

⁴ أحمد شوقي، مرجع سابق، ص23.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

الأوروبية لتزايد أعداد المهاجرين واللاجئين وارتفاع معدل المواليد بينهم مقارنة بأصحاب الديانات الأخرى¹.

¹ هاني سليمان، مرجع سابق.

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

خلاصة واستنتاجات

كان للمتغيرات الدولية أثر بارز على أسلوب عمل الإدارة العامة في تنظيم وتدبير شؤون المهاجرين بألمانيا وفرنسا، رغم أن الدوافع كانت نفسها تقريبا في تبني الإدارتين فتح المجال أمام المهاجرين ذوي المهارات العالية من أجل تدعيم الاقتصاد الوطني للبلدين في ظل تزايد نسبة تراجع السكان وارتفاع معدل الشيخوخة، الأمر الذي من شأنه أن يتناقض مع التطور الحاصل وإفرازات العولمة، ما دفع بكل من ألمانيا وفرنسا إلى تكييف أنظمتها الإدارية ولوائحها التنظيمية، وذلك وفق آليات ومؤشرات تستجيب لمتطلبات البيئة الدولية.

إن خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي قد أثر على العلاقة بين الطرفين خاصة فيما يتعلق بمسألة إدارة شؤون المهاجرين ما طرح عدة إشكاليات تبدو أنها لم تتضح معالمها حتى الآن، ما دفع بالإدارتين البريطانية والإدارة في الدول الأعضاء إلى التفاوض، وإيجاد الحلول والبدائل المناسبة لتنظيم شؤون المهاجرين مستقبلا في حالة خروج بريطانيا في عام 2019 من الاتحاد الأوروبي، وكيفية التعامل مع المهاجرين بين الطرفين هل سيتم إدارة شؤون المهاجرين بنفس الأسلوب الذي كان يجمعهم في إطار الاتحاد الأوروبي أم سيتم تعامل بريطانيا مع المهاجرين الدول الأعضاء بطريقة أخرى تحكمها نفس الإجراءات التي تحكم مواطني الدول الثالثة، وهو ما حاولنا الإجابة عليه في شكل سيناريوهات محتملة للعلاقة المستقبلية للطرفين.

لقد وضعت أزمة المهاجرين واللاجئين الإدارتين الألمانية والفرنسية أمام إختبار حقيقي، فأختلف أسلوب إدارتها بين البلدين، فألمانيا انتهجت سياسة الباب المفتوح أمام المهاجرين السوريين والتي كان يقف وراءها دافع براغماتي اقتصادي أكثر ما هو إنساني، رغم أنه كان يوحي في البداية على أنه إنساني، فالهدف من إنتهاج هذا الأسلوب هو تدعيم الاقتصاد الألماني الذي يواجه عجزا في اليد العاملة وضعف النمو الديمغرافي، وقد تبع هذه السياسة مجموعة من الإصلاحات والتدابير الإدارية لتكثيف المهاجرين مع البيئة المجتمعية رغم الانتقادات التي وجهت للمستشارة الألمانية أنجيلا ميركل، وبخلاف ألمانيا فقد انتهجت فرنسا مقاربة إنسانية في إدارة أزمة المهاجرين السوريين، وذلك نتيجة الضغوط التي تعرضت إليها الإدارة الفرنسية فأسلوب تعامل هذه الأخيرة كان مقيدا نوعا ما مقارنة بألمانيا، ولم يتم اتخاذ أي إجراءات أو تدابير إدارية بل بالعكس فقد انتهج بعض قادة ورؤساء البلديات إجراءات عنصرية ضد المهاجرين متحججين بذلك بالصلاحيات المخولة إليهم قانونيا وتميزهم بين المهاجرين السوريين واستقبال المسيحيين دون المسلمين، وهذا إنما يوحي على أن المسلمين المهاجرين يشكلون تهديد للهوية الأوروبية المسيحية.

خاتمة

خاتمة

لقد حاولت هذه الدراسة معالجة وتحليل دور كل من البيروقراطيتين الألمانية والفرنسية في إدارة شؤون المهاجرين في إطار متغيرات البيئة الدولية من خلال دراسة وإبراز العلاقة بين الإدارة والبيئة المحيطة بها السياسية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية، وعليه فإن الخاتمة ستكون عبارة عن أهم الاستنتاجات التي تم التوصل إليها وإجابة عن إشكالية وفرضيات هذا البحث المتواضع.

➤ فمن خلال الفصل النظري والمفاهيمي حاولنا إبراز المتغير المستقل وهو طبيعة إدارة شؤون المهاجرين وليس نوع الهجرة على الرغم من أنه من الناحية العملية من الصعب فصل الاثنين حيث أنه يتم تطوير السياسات لإدارة تدفقات وشؤون المهاجرين، ولكنها أيضًا تنشئ الفئات المتاحة للأشخاص الذين يرغبون في الانتقال، ويركز كل من المهاجرين والجهات الفاعلة الوطنية المعنية بالهجرة انتباههم على إدارة هذه الفئات التي أنشأتها الدولة، وبهذا المعنى على الرغم من أن أنواع الهجرة المتنوعة قد ترتبط بالاستجابات السياسية المتقاربة، فإن السياسات المنظمة للمهاجرين تركز على مختلف فئات سياسة الهجرة هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى لا يمكن إنكار أو إهمال دور الهجرة في بناء بعض المجتمعات والدول ودور المهاجرين في إنماء هذه المجتمعات وتطورها عبر مختلف المحطات التاريخية، أما عن النظريات التي عالجت قضايا الهجرة والمهاجرين فقد تعددت بتعدد المداخل السياسية والتاريخية والجغرافية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي بنيت عليها هذه النظريات في دراسة الهجرة وعليه لا يمكن بناء نظرية عامة حول الهجرة والمهاجرين الأمر الذي يدفع نحو تبني مقاربة متعددة التخصصات.

وفي إطار دراسة إدارة شؤون المهاجرين والهجرة في ألمانيا وفرنسا استدعت منا الدراسة ضرورة دراستها في سياق الاتحاد الأوروبي كون أنهما دولتان عضوان في هذا الفضاء الأوروبي وما يتخذ هذا الأخير من تدابير واستراتيجيات لإدارة شؤون المهاجرين له انعكاسات على السياسات الداخلية لهما.

➤ وعليه توصلنا من خلال الفصل الثاني إلى أن الدول الأوروبية تصوغ سياسة الهجرة بشكل متزايد تحت مظلة الاتحاد الأوروبي المتسعة، مما يثير التساؤل حول ما إذا كان إطار العمل الخاص بنا المبني على السياسة الداخلية مناسبًا لتحليل تطور السياسات المشتركة في الاتحاد الأوروبي، ويخلص المتخصصون عموماً إلى أنه فيما يتعلق بالهجرة لا تزال الاعتبارات السياسية الوطنية تتجاوز الدوافع فوق الوطنية، في الواقع قد تكون مقاومة تسليم سياسة الهجرة إلى بروكسل عقبة رئيسية أمام المزيد من التكامل، إلا أن ذلك لا يمنع من أن الاتحاد الأوروبي تمكن من وضع وإدخال بعض الاستراتيجيات على الدول الأعضاء بشأن إدارة شؤون المهاجرين من خلال إقحام على سبيل المثال البطاقة الزرقاء، وتوحيد أنظمة الرقابة الالكترونية على جوازات السفر والتوجيهات المتعلقة بالإقامة والتكامل والاندماج هذا من ناحية، ولكن من ناحية أخرى فقد طغت

خاتمة

المقاربة الأمنية في إدارة شؤون المهاجرين في إطار فضاء شنغن وإهمال الجانب الإنساني، وعليه يمكن اختبار صحة الفرضية الأولى في جزأين حيث جاء الجزء الأول من الفرضية مفادها يمكن أن يساهم الاتحاد الأوروبي من خلال هياكله وأبنيته على رسم معالم لإدارة شؤون المهاجرين على المستوى الأوروبي أولاً بالإثبات أما الجزء الثاني على مستوى ألمانيا وفرنسا ثانياً بالنفسي كون أن الاعتبارات السياسية ومصالح كل دولة لا تزال تغطي على المصالح المشتركة في مجال الهجرة والمهاجرين، حيث لم يتم الوصول إلى سياسة مشتركة تجمع جميع الدول الأعضاء ولعل دليل ذلك هو خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي.

تعتبر الإدارة المرآة العاكسة لعمل الدولة فهي تعبر عن إطار لتضافر جهود البيروقراطيين في إطار تعاوني وتنسيقي بينهم، مما يساهم في تحديد مستوى أداء عمل الهياكل والمستويات الإدارية وممارساتها ومدى انعكاس ذلك على تنظيم شؤون المهاجرين، ولكن في نفس الوقت لا بد من الأخذ بعين الاعتبار تفاعلات السياق البيئي/ الإيكولوجي التي نشأت في ظل الإدارة الألمانية والفرنسية، والإطار الذي تعمل فيه سواء ما تعلق بالبيئة السياسية والثقافية من جهة، والبيئة الاقتصادية والاجتماعية من جهة أخرى والذي من شأنه أن يحدد لنا المرتكزات والأسس التي تقوم عليها الإدارة العامة بالبلدين.

ومن خلال تطرقنا لمباحث الفصل الثالث إدارة شؤون المهاجرين بألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن، عموماً يمكن القول أن التغيير الذي حدث على مستوى البيئة السياسية في ألمانيا وفرنسا أثر بشكل مباشر على إدارة شؤون المهاجرين خاصة بعد الفترتين، الأولى بعد الحرب العالمية الثانية 1945، والثانية بعد التغيرات التي شهدتها العالم بعد 1990 فكل من الإدارتين الألمانية والفرنسية قد انتهجتا نفس الاتجاه (1945-1974) وهو الانفتاح على الهجرة والمهاجرين وهذا راجع إلى:

1. استقطاب اليد العاملة المهاجرة من أجل إعادة إعمار ما تم تدميره في الحرب العالمية الثانية.
2. تلبية احتياجات السوق الاقتصادية نظراً لوتيرة التصنيع التي عرفتها أوروبا في ذلك الوقت، وبالتالي فالهجرة هنا وحتى المهاجرين كانوا اقتصاديين وبصفة مؤقتة.
3. تعويض العجز والنقص الديمغرافي للدولتين بسبب تراجع نسبة المواليد.

ولكن هذا الانفتاح لا يعني أن السياسة الوطنية الألمانية في مجال الهجرة تميزت بالمرونة والثبات، فقد كانت تفتقر إلى الاتساق وتخفق في تحقيق أساس منطقي طويل الأجل أو إطار قانوني لیتناسب مع احتياجات البلد من الهجرة أو للحفاظ على التماسك الاجتماعي قبل الإصلاحات والتعديلات التي تم إدخالها والإقرار بها بداية من سنة 2000 مع مجيء الحكومة المنتخبة في 1998، فنظام الهجرة الألماني كان عبارة عن مزيج بين عناصر نظام الهجرة

خاتمة

والسيطرة في نفس الوقت خاصة في الفترة من 1974 إلى 1998 مما أثر على تجربتها في إدارة شؤون المهاجرين والهجرة مقارنة بدول أخرى، فهيكلا كان أكثر تجزئة رغم أن تدفقات الهجرة تحدث على أساس قانوني، إلا أنها كانت تقف إلى إطار قانوني ومفاهيمي شامل يسمح بالعمل السياسي المخطط والمنسق، وفي نفس الوقت فإن إدارة شؤون المهاجرين بألمانيا كانت تحدث على أساس معاملة تفضيلية بين المهاجرين العرقيين والاثنيين والمهاجرين غير الألمان، وهذا راجع إلى أحكام المادة 116 من القانون الألماني الأساسي الذي يعرف الجنسية الألمانية على أنها تشمل كل من هو من أصل ألماني ويحمل ثقافة ألمانية، فألمانيا اعتمدت على المهاجرين في إطار المعاهدات الثنائية بين الإدارة الألمانية وعدد من الدول، ولكن منذ 1998 عرفت السياسة الألمانية بشأن الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين نقلة نوعية من خلال الإجراءات والتدابير والإصلاحات التي دخلت حيز التنفيذ بداية من سنة 2000 بتعديل قانون الجنسية فلم تعد تمنح على أساس رابطة الدم فقط، وكذا إصلاح قانون الهجرة والمواطنة في 2005، وبالتالي تغيير الصورة النمطية لألمانيا من دولة مناهضة للهجرة إلى بلد هجرة.

أما فرنسا فقد ساهم النموذج الجمهوري في إدماج المهاجرين الجدد وتحويلهم إلى مواطنين فرنسيين من خلال استيعابهم وجعلهم يتمتعون بنفس الحقوق التي يتمتع بها المواطن الفرنسي، بغض النظر عن الاختلافات الثقافية والاثنية، وذلك في إطار تقييدهم بالثقافة والقيم المجتمعية والتكيف معها كجزء من التسوية، حيث أن فكرة إدماج المهاجرين في الدولة القومية الفرنسية مستمدة من عصر التنوير والثورة، ففرنسا نفذت هذا التقليد بالفصل الصارم بين الثقافة الفردية والدين والدولة العلمانية كأسس لثقافة مدنية مشتركة.

عملت فرنسا منذ 1974 على تشديد السياسات تجاه المهاجرين والتحول نحو الهجرة الصفرية التي تعني وقف جميع أشكال الهجرة في محاولة لإعادة سيطرة الإدارة المركزية الفرنسية على الهجرة، فإدارة شؤون المهاجرين في إطار السياسة الفرنسية كان لها هدفين منذ منتصف القرن 19م، والذي تمثل في:

1. تلبية احتياجات السوق الاقتصادية الفرنسية من خلال التركيز على نوعية المهاجرين.
2. تعويض العجز في النمو السكاني.

فالدور المركزي للدولة الفرنسية في إطار إدارة الهجرة وشؤون المهاجرين كان يركز على الهجرة الانتقائية وهو ليس جديدا بل يتفق مع مركزية معينة للدولة وإيديولوجيتها البراغماتية.

خاتمة

كما عمل صناع السياسة على مستوى الإدارة الفرنسية إلى إدخال عدة إصلاحات بشأن الهجرة بدءاً من سنة 2003 من خلال انتهاج خطة عمل جديدة لإدماج المهاجرين وهو ما تم تسميته "بعقد التكامل" الذي يوقعه المهاجرون ويوافقون بموجبه على تعلم اللغة والالتزام بقيم المجتمع الفرنسي، كما تم في سنة 2006 إعادة هيكلة الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين ضمن نمط يعتمد على اختيار المهاجرين كإطار لسياسة متماسكة، ولكن التعمق في دراسة جوانب هذه السياسة توضح لنا أن هذه الإصلاحات هدفها تقييد الهجرة أكثر من تسهيلها، ولعل دليل ذلك هو سياسية الرئيس السابق نيكولا ساركزي، وبالتالي يمكن القول أنه:

"داخل الدولة القومية سيتأثر هيكل الحكم في مجال الهجرة بنوع النظام السياسي، في حالة الدولة الموحدة ستقوم الحكومة المركزية بصياغة سياسات تحتاج إلى تنفيذها على المستويين الإقليمي والمحلي، على العكس من ذلك في الدولة الفيدرالية تقوم الحكومة المركزية في الغالب فقط بتوفير إطار السياسة العامة أو تشجيع لتبادل أفضل الممارسات على المستوى المحلي".

أما على مستوى البيئة الثقافية نجد أن كل من الإدارتين الألمانية والفرنسية تنتهجان نموذج الاستيعاب والذي يختلف من حيث تطبيقه، فكل منهما يحاول أن يفرض الثقافة الوطنية على حساب الثقافة العرقية الخاصة بالمهاجرين، ففي إطار الانفتاح على المهاجرين واحتواء الاختلافات بين المجموعات الثقافية نجد:

1. أن فرنسا تأخذ بالبعد الاثني- المدني حيث ينظر للمهاجرين على أنهم أعضاء في الأمة ويتمتعون بنفس الحقوق في محاولة لإذابة وانصهار المهاجرين داخل التركيبة المجتمعية الفرنسية.

2. أما ألمانيا فتأخذ بالبعد التعددي الذي يعتمد على مدى القدرة على استيعاب المجتمعات المستقبلية للهوية الثقافية الألمانية المتفردة، ودعم المجموعات الثقافية وإعطاءها حقوق خاصة.

أدى الاختلاف المتباين بين ألمانيا وفرنسا في بناء الدولة إلى تطوير مفاهيم مختلفة حول الوطن ما انعكس على سياسة المواطنة والجنسية وعليه:

1. فالذاتية الثقافية الألمانية ساهمت قبل سنة 2000 في إقصاء وتهميش المهاجرين، حيث أن الجنسية كانت قائمة على الرابطة الدموية أي النسب.

خاتمة

2. في حين أن الثقافة الفرنسية كانت تفهم في مصطلحات أقل بدائية وتأخذ طابع سياسي مدني، حيث أن الجنسية قائمة على أساس مكان الولادة وهذا مستمد من مبادئ الثورة الفرنسية لسنة 1789.

وعليه فالفهم الأولي للوطنية في ألمانيا لم يكن قائما على دولة إقليمية أو سياسية، وإنما من أصل وثقافة مشتركين يؤديان في الأخير إلى فهم المواطنة الاثنوية والثقافية وهو ما يبرر إقصاء وتهميش المهاجرين قبل سنة 2000، في حين ولدت الهوية الوطنية في فرنسا من رحم الثورة الفرنسية لسنة 1789 واستندت إلى فهم سياسي وعالمي واستيعاب للمهاجرين تحت أسس الدولة العلمانية، فالاختلاف بين النموذجين يرجع إلى التاريخ والتقاليد المختلفة.

فالقانون الفرنسي لسنة 1889 والألماني لسنة 1913 أسسا للمبادئ التي تحكم الجنسية، بالرغم من التعديلات التي تم إدخالها وهيمنة على ثقافة البلدين، ما انعكس على إدارة شؤون المهاجرين.

إن التفاهم بين الثقافات ووضع سياسات ملزمة قانونا هما عاملان مترابطان يعكسان استراتيجيات الاتصال والعلاقة بين المهاجرين والإدارات السياسية لكل من ألمانيا وفرنسا، فالمهاجرون يمثلون عنصرا أساسيا ومؤثرا على عمليات التنمية بالمجتمعين.

أما على مستوى البيئة الاقتصادية والاجتماعية فإن إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا قبل سنة 2000 كانت مسؤولة تنفيذ تدابير التكامل الاقتصادي والاجتماعي بالنسبة للمهاجرين على عاتق الحكومات المحلية، ومنظمات المجتمع المدني وأرباب العمل، لتتخذ الحكومة الألمانية جملة من الخطوات لتحسين حالة إدارة شؤون المهاجرين وعمليات التكامل من خلال إدخال إطار قانوني على المستوى الوطني، لتتسم هذه المرحلة أي بعد سنة 2000 بتطوير نماذج جديدة موجهة بالأساس إلى دمج غير المواطنين.

تعتبر ألمانيا من الدول الأخيرة في أوروبا الغربية التي قامت بصياغة سياسيات إدماج المهاجرين، وسبب ذلك راجع إلى الاعتقاد المعياري بأن ألمانيا ليست بلد هجرة وهو ما جعل تجربتها حديثة نسبيا في إدارة شؤون المهاجرين.

أمام الضغوطات الداخلية وحتى الخارجية لألمانيا تغيرت رؤية الإدارة الألمانية في إدارة شؤون المهاجرين نحو الانفتاح أكثر، بسبب تراجع النمو الديمغرافي وتزايد نسبة الشيخوخة، وتأثير ذلك على مستقبل ألمانيا اقتصاديا واجتماعيا فتم تبني حزمة من الإصلاحات والإجراءات التي مثلت أدوات سياسية بالنسبة لعمل الإدارة، وعليه أصبحت الهجرة وكيفية إدارتها موضوعا محوريا

خاتمة

لنقاش العام الوطني بداية من الألفية الجديدة كلها شجعت على اعتبار ألمانيا كدولة لاستمرار الهجرة وغيرت مناخ النقاش بالتركيز على الفوائد التي يمكن أن يقدمها المهاجرين للمجتمع الألماني، وبالتالي غيرت الثقافة الألمانية خاصة على مستوى القيادة الألمانية بضرورة تقبل الآخر.

إن التكامل الاقتصادي والاجتماعي من منظور الإدارة الألمانية يعني أنها عملية تكاملية ذات اتجاهين، فرغ ألمانيا شعار "بحاجة إلى مهاجرين" أدت إلى إعادة النظر ببعث إستراتيجية جديدة للتكامل والهجرة من خلال إشراك جميع الأطراف المعنية بذلك، لضمان نجاح إستراتيجية الاندماج والتركيز على نقاط وجوانب التعليم، والتدريب، والاندماج بين الثقافات، والتماسك الحضري والمشاركة ومكافحة التمييز العنصري.

في مقابل ذلك نجد أن فرنسا لا تزال متمسكة بنظام اجتماعي مرتبط بتقاليد فرنسا بشأن دولة قوية حيث يعتبر نظامها نظاما مركزيا، وأن جوهر سياسة الاندماج الفرنسية قائمة على نموذج التكامل من خلال الاستيعاب، فهذا النموذج هو أسهل للمهاجرين الأوروبيين منه لغير الأوروبيين، نظرا لكون أن هذه الفئة تختلف من حيث الديانة والثقافة والجغرافيا وهو ما يصعب أمر الاندماج السريع.

تعد سياسة التكامل الفرنسية أكثر تعقيدا وهي بعيدة عن سياستها الأولية المتمثلة في بلد للهجرة، رغم أنها كانت تتميز بمرونة التجنيس عبر التاريخ، ففرنسا تحاول أن تكون بلد أحادي الثقافة رغم التنوع الثقافي الذي يتميز به المجتمع الفرنسي.

إن إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة التكامل الفرنسية تعد حديثة نسبيا، فقد اقتصرت فترة ما بعد الحرب العالمية الثانية حتى التسعينيات على إدارة المهاجرين المؤقتين لتبدأ النقاشات بعد سنة 1990 حول إدماج وتكامل المهاجرين لتتوالى التغيرات بشأن ذلك منذ بداية سنة 2003، فالنموذج الفرنسي للتكامل الاقتصادي والاجتماعي كان يهدف إلى:

1. تكييف الهجرة العادية للوضع الاقتصادي والاجتماعي الفرنسي وهذا يحيلنا إلى السياسة الانتقائية للمهاجرين التي تركز على النوع.
2. توفير شروط وخلق بيئة لنجاح الاندماج.
3. تحسين شروط استقبال المهاجرين.

وفي هذا الإطار سعت الإدارة الفرنسية إلى إدارة شؤون المهاجرين اقتصاديا واجتماعيا من خلال التعاون بين المستويين المركزي والمحلي لضمان نجاح إستراتيجية التكامل.

خاتمة

وعليه يمكن إثبات صحة الفرضية الثانية والتي مفادها أنه توجد علاقة ارتباطية بين بيئة الإدارة العامة (السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية) الألمانية والفرنسية وبين فعالية تسيير شؤون المهاجرين، حيث تم ملاحظة تأثير السياقات السياسية والثقافية والاقتصادية والاجتماعية على نمط وفعالية الإدارتين الألمانية والفرنسية على تنظيم شؤون المهاجرين.

➤ وفي الفصل الأخير من الدراسة أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين بألمانيا وفرنسا فتوصلنا إلى أنه في ظل تزايد إفرزات العولمة الاقتصادية والتنافس الدولي، وتبني الاقتصاد القائم على المعرفة، أصبحت المنافسة على ذوي المهارات العالمية واحدة من أولويات السياسة والإدارة، مما أدى بالإدارتين الألمانية والفرنسية إلى تغيير من التوجهات العامة نحو استقطاب المهاجرين ذوي المهارات العالية في ظل وجود مؤشرات وإحصائيات تحذر من تراجع في عدد السكان بالبلدين بحلول 2030 و2060، إضافة إلى تبني مجموعة من الاستراتيجيات، فعلى الرغم من اختلاف مسارهما التاريخي المتباين لكل من ألمانيا وفرنسا في محاولة لتحديث أنظمة إدارة شؤون المهاجرين في السنوات الأخيرة من خلال إعادة تعريف التوازن بين اهتمامات الهوية والثقافة وبين التقييمات الأدواتية المتعلقة بالقدرة التنافسية للاقتصاد، وعلى رغم التراث المختلف للإدارة لكل منهما، إلا أن ليهما اعتبارات مماثلة دفعتهما لتطبيق نظام استقطاب مهاجرين على أساس مهاراتهم التسويقية كاستجابة لتغيرات البيئة الاقتصادية الدولية.

لقد كانت مسألة كيفية خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي وانعكاس ذلك على الهجرة والمهاجرين نقطة خلاف رئيسية حول العلاقة المستقبلية بين الطرفين في مجال إدارة الهجرة والمهاجرين من جهة، وكذا القوانين والإجراءات التي ستحكم هذه العلاقة إذا ما تم خروج بريطانيا فعلا من الاتحاد الأوروبي، مما أثر على طبيعة عمل الإدارة في الدول الأوروبية بصفة عامة من خلال التأثيرات التي تنتج عن هذه الخطوة، الأمر الذي سيجعل طرفي المعادلة أمام مجموعة من الخيارات والسيناريوهات التي تضمن حقوق وامتيازات كل منهما.

إن خروج بريطانيا من الاتحاد الأوروبي يمثل ضربة لبعض مؤسسات الاتحاد الأوروبي ومبادئها مثل تلك المتعلقة بحرية الحركة والمواطنة الأوروبية، حيث وضع شعار Brexit هذه الحقوق موضع شك بالنسبة لمواطني الاتحاد الأوروبي في المملكة المتحدة.

لقد وضعت أزمة المهاجرين السوريين كل من الإدارتين الألمانية والفرنسية أمام امتحان صعب جدا في ظل الأعداد الهائلة للمهاجرين المتوافدين نحو البلدين، الأمر الذي دفع كل من الإدارتين إلى إيجاد نمط لتسيير الأزمة من خلال إيجاد الإجراءات والحلول المناسبة، فإختلف بذلك نمط عمل الإدارة الألمانية عن نظيرتها الفرنسية، بحيث انتهجت المستشار الألمانية أنجيلا ميركل سياسة الباب المفتوح أمام المهاجرين السوريين، واتخاذ إجراءات تسهيلية، ولعل الهدف من

خاتمة

هذه السياسة ورائه دافع اقتصادي براغماتي بغية تلبية احتياجات السوق الاقتصادية من جهة، ولضمان استدامة للمهاجرين من جهة أخرى في ظل تراجع نسبة السكان، عكس الإدارة الفرنسية التي اختلف نمطها في تسيير الأزمة والذي كان يقوم على أساس إنساني، كما كان هناك نوع من التردد في احتواء هذه الأزمة.

وعليه يمكن إثبات صحة الفرضية كلما زاد تأثير المتغيرات الدولية على الإدارتين الألمانية والفرنسية كلما أدى ذلك إلى تغيير في ممارسات وعمل الإدارتين تجاه المهاجرين.

فألمانيا وفرنسا نظمت شؤون المهاجرين بحسب نمطين مختلفين بينهما عكسا للاختلاف ولا زالا يعكسان إلى اليوم في جانب منهما الوعي التاريخي والسياسي والثقافي والأخلاقي لأعراق شتى في كلتا الدولتين، إلتأمت معا عبر مسار التاريخ الحديث من خلال فكرة الأمة المختلفة أساس الوثيقة الدستورية في الدولتين التي تفسر الضوابط الخاصة التي سنتها الحكومتان الألمانية والفرنسية لإرساء تنظيم قانوني للوضع الاجتماعي للمهاجرين في البلدين

فالنموذجان الألماني والفرنسي يحدران من المبدأ العام الذي يعرف الهوية الوطنية الألمانية والفرنسية كالتالي "نحن ألمان أو فرنسيين" على ضوء التاريخ المشترك الذي نستند إليه، فالمواطنة تصبح أكثر سهولة بالنسبة للمهاجرين في فرنسا (حيث يتم تعريفها من الناحية السياسية) فهو لا يشمل أهليي فرنسا فقط، بل يتسع ليشمل الذين لم يكن مولدهم بفرنسا وإنما يقومون ويلتزمون بالمبادئ الأساسية التي تنظم المجتمع والتي جاءت مع الثورة الفرنسية لسنة 1789 تحت مفهوم الحق الترابي jus soli أكثر مما هي عليه في ألمانيا (حيث يتم تعريف العضوية من حيث المصطلحات الإثنية الثقافية)، فالدولة الألمانية تتجلى في الهوية العرقية للشعب في حلف تضامن ثقافي عبر إنتمائهم لتاريخ مشترك صاغته اللغة والعادات والدين والثقافة، فالذي لا ينحدر أو لديه صلة بالنسب لا يعتبر ألمانيا، وإنما أجنبيا حتى لو أقام مدة طويلة بألمانيا وهذه النظرة قائمة على مفهوم حق الدم jus sanguinis

وأخيرا يمكن القول أن هناك مجموعة من المؤشرات التي من شأنها أن تؤثر على سياسات الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين في دول الاتحاد الأوروبي بصفة عامة وألمانيا وفرنسا بصفة خاصة وهي:

1. المؤشرات السياسية:

- التأثير الجيوسياسي للجهات الفاعلة الداخلية والخارجية.
- العجز الديمقراطي على مستوى أجهزة وهيكل الاتحاد الأوروبي.
- التغييرات القانونية على مستوى التشريعات واللوائح والقوانين الخاصة بمسألة الهجرة وإدارتها.

خاتمة

2. المؤشرات الأمنية:

- طبيعة سياسات الدفاع والأمن الخاصة بالاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء منفردة.
- احتمال تزايد حركات التطرف والعنصرية وكرهية الأجانب خاصة المسلمين.
- احتمال تزايد النزاعات والصراعات عبر مناطق مختلفة.

3. المؤشرات الاقتصادية:

- ارتفاع أو انخفاض الناتج المحلي الإجمالي.
- ضعف المهارات والقوى العاملة للشباب.
- معدل البطالة.

4. المؤشرات الاجتماعية والثقافية:

- التماسك الاجتماعي.
- سياسات الاندماج والتكامل.
- حاجز اللغة.

بناء على ما تقدم في فصول الدراسة وما تم استخلاصه يمكن وضع أربع سيناريوهات فيما يتعلق بسياسات الهجرة وإدارة شؤون المهاجرين على مستوى الاتحاد الأوروبي:

- ✓ السيناريو الأول: تفكك سياسات الهجرة والاستقرار العام للاتحاد الأوروبي.
- ✓ السيناريو الثاني: تكامل سياسات الهجرة والاستقرار العام للاتحاد الأوروبي.
- ✓ السيناريو الثالث: تكامل سياسات الهجرة وعدم الاستقرار الشامل للاتحاد الأوروبي.
- ✓ السيناريو الرابع: تفكك سياسات الهجرة وعدم الاستقرار الشامل للاتحاد الأوروبي.

قائمة المراجع

قائمة المراجع

المراجع باللغة العربية.

✓ القواميس والمعاجم

1. أبو الفضل جمال الدين محمد بن مكرم (ابن منظور)، لسان العرب، بيروت: دار صادر، ج 13، 2003.
2. الكيالي عبد الوهاب ، موسوعة السياسة، ج7 ، بيروت: المؤسسة العربية للدراسات والنشر، ط1 ، 1994.
3. المنظمة العالمية للهجرة، قائمة بمصطلحات "معجم" الهجرة، قانون الهجرة الدولي (مترجم)، جنيف، 2004
4. بدوي احمد زكي، معجم مصطلحات العلوم الاجتماعية، بيروت: مكتبة لبنان، ط2 ، 1993.

✓ الكتب

5. أبو عيانة فتحي محمد، دراسات في الجغرافيا البشرية، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، ط2، 1989.
6. احمد علي إسماعيل، أسس علم السكان وتطبيقاته الجغرافية، القاهرة: دار الثقافة والنشر والتوزيع، ط8، 1997.
7. ايمانويلا باوليتي، "البعد الخارجي لسياسة الهجرة الأوربية: حالتا ليبيا وتونس في ضوء الأحداث الأخيرة" في الكتاب السنوي للبحر الأبيض المتوسط 2011، عمان: دار فضاءات للنشر والتوزيع، 2014.
8. الإمام سيد الأهل حسن حسن، مكافحة الهجرة غير الشرعية على ضوء المسؤولية الدولية وأحكام القانون الدولي للبحار، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ط1، 2016.
9. الأصغر احمد عبد العزيز، الهجرة غير المشروعة الانتشار والأساليب المتبعة، الرياض: جامعة نايف للعلوم الأمنية، ط1، 2010.
10. البقاعي برهان الدين إبراهيم، الإعلام يسن الهجرة إلى الشام، لبنان: دار ابن حزم للطباعة والنشر والتوزيع، ط1، 1997.
11. الحسن عثمان محمد نور، ياسر عوض الكريم المبارك، الهجرة غير المشروعة، الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، 2008.

قائمة المراجع

12. اليمودي نور محمد أبو بكر باقادر، الهجرة الريفية الحضرية: دراسة في تكييف المهاجرين إلى مدينة جدة، بيروت: دار المنتخب العربي للدراسات والنشر والتوزيع، ط1، 1994.
13. المخادمي عبد القادر الرزيق، الهجرة السرية واللجوء السياسي، الجزائر: ديوان المطبوعات الجامعية، 2013.
14. المخادمي عبد القادر رزيق، هجرة الكفاءات العربية: دوافعها واتجاهاتها، الجزائر: دار هومه للطباعة، 2002.
15. الصقور صالح خليل، الهجرة الداخلية الضخ الريفية والتضخم الحضري أشكالها ودوافعها وأثارها على البلدان النامية الأردن حالة تطبيقية، عمان: دار زهران للنشر والتوزيع، 2013.
16. الشهاوي طارق عبد الحميد، الهجرة غير الشرعية: رؤية مستقبلية، الإسكندرية: دار الفكر الجامعي، ط1، 2009.
17. الشيشني عزت حمد، المعاهدات والصكوك والمواثيق الدولية في مكافحة الهجرة غير الشرعية، الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ط1، 2010.
18. الغريب محمد، عبد الكريم المبارك، سوسيوولوجيا السكان، القاهرة: المكتب الجامعي الحديث، 1986.
19. أمير فرج يوسف، الهجرة غير الشرعية طبقا للواقع والقانون والمواثيق والبروتوكولات الدولية، القاهرة: دار الكتاب الحديث، ط1، 2011.
20. انزو باتشي، الإسلام في أوروبا: أنماط الاندماج، تر: عز الدين عناية، ابوظبي: هيئة ابوظبي للثقافة والتراث كلمة، ط1، 2010.
21. بارك نعيمة، بن داودية وهيبية، "الأمن الإنساني كألية لمكافحة الهجرة غير الشرعية" في كتاب الهجرة غير الشرعية في منطقة البحر الأبيض المتوسط المخاطر وإستراتيجية المواجهة، الجزائر: ابن النديم للنشر والتوزيع، ط1، 2014.
22. بلخيرة محمد، "الهجرة المغاربية إلى أوروبا... معطيات ومغالطات" من كتاب في كتاب الهجرة غير الشرعية في منطقة البحر الأبيض المتوسط المخاطر وإستراتيجية المواجهة، الجزائر: ابن النديم للنشر والتوزيع، ط1، 2014.

قائمة المراجع

23. بشارة خضر، أوروبا من أجل المتوسط من مؤتمر برشلونة إلى قمة باريس 1995-2008، تر: سليمان الرياشي، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، 2010.
24. جبلي علي عبد الرزاق، علم اجتماع السكان، الأردن: دار المسيرة للنشر والتوزيع والطباعة، ط1، 2011.
25. دليو فضيل، "المهاجرون في اسبانيا اعتبارات نظرية ونماذج دراسية" في كتاب سوسيولوجية الهجرة الجزائرية في تاريخ الماضي والحاضر، قسنطينة: مكتبة الكسندر، 2009.
26. دليو فضيل، علي غربي، الهاشمي مقراني، الهجرة والعنصرية في الصحافة الأوربية، قسنطينة: مؤسسة الزهراء للفنون المطبعية، 2003.
27. دلفين بيران، "الثورات العربية والهجرة، وراء جدار البحر الأبيض المتوسط، وحدة أوربا" من الكتاب السنوي للبحر الأبيض المتوسط 2011، عمان: دار فضاءات للنشر والتوزيع، 2014.
28. وهبان احمد، التخلف السياسي وغايات التنمية السياسية: رؤية جديدة للواقع السياسي في العالم الثالث، الإسكندرية: كلية التجارة.
29. زوزو عبد الحميد، الدور السياسي للهجرة إلى فرنسا بين الحربين 1914-1939 نجم شمال إفريقيا وحزب الشعب، بن عكنون: ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2007.
30. حمد مجدي، محمد عبد الله، الاغتراب والهجرة غير الشرعية دراسة سيكومترية مقارنة، الإسكندرية: دار المعرفة الجامعية، 2013.
31. طويل نسيم، المثلاثية الإستراتيجية في منطقة شمال شرق آسيا دراسة لمرحلة ما بعد الحرب الباردة، ألمانيا: المركز الديمقراطي العربي للنشر، ط1، 2017.
32. كاستلز ستيفن، مارم ميللر، عصر الهجرة، تر: منى الدروبي، القاهرة: المركز القومي للترجمة، ط1، 2013.
33. كاتب احمد، "الإستراتيجية الأوربية لمواجهة ظاهرة الهجرة وانعكساتها على الدول المغاربية دراسة في سياسة الجوار الأوربي"، في كتاب الهجرة غير الشرعية في منطقة البحر الأبيض المتوسط والمخاطر وإستراتيجية المواجهة، الجزائر: ابن النديم للنشر والتوزيع، ط1، 2014.

قائمة المراجع

34. كورتي باولا، تاريخ الهجرات الدولية، تر: عنان علي، أبوظبي: هيئة أبوظبي للثقافة والتراث، ط1، 2011.
35. مونسي الكسندر، الحروب والهجرات: الشبكات والاستراتيجيات الاقتصادية لشعب الهزاره في أفغانستان، باريس: دار العلوم للإنسان، 2004.
36. منصورى رؤوف، الهجرة السرية من منظور الأمن الإنساني، الإسكندرية: مكتبة الوفاء القانونية، ط1، 2016.
37. سعد الدين إبراهيم، محمود عبد الفضيل، انتقال العمالة العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، 1983.
38. عبد اللطيف محمود، الهجرة وتهديد الأمن القومي العربي، القاهرة: مركز الحضارة العربية للإعلام والنشر والدراسات، ط1، 2003.
39. عبد الغني غانم عبد الله، المهاجرون: دراسة سيو انثروبولوجية، الإسكندرية: المكتب الجامعي، ط2، 2002.
40. عياد محمد سمير، "سياسة الاتحاد الأوربي لمواجهة ظاهرة الهجرة"، في كتاب الهجرة غير الشرعية في منطقة البحر الأبيض المتوسط المخاطر وإستراتيجية المواجهة، الجزائر: ابن النديم للنشر والتوزيع، ط1، 2014.
41. عيد محمد فتحي، التجارب الدولية في مكافحة الهجرة غير الشرعية، الرياض: جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ط1، 2010.
42. قميني رؤوف، آليات مكافحة الهجرة غير الشرعية دراسة تحليلية في ضوء القانون الجنائي الدولي، الجزائر: دار هومه للطباعة والنشر والتوزيع، 2016.
43. ربيع محمد هجرة الكفاءات العلمية، الكويت: مطبوعات جامعة الكويت، ط1، 1973.
44. شفيق محمد، السكان والتنمية: القضايا والمشكلات، الإسكندرية: المكتب الجامعي الحديث، ط1، 1998.
45. شرابي عبد العزيز، "برامج التصحيح الهيكلي وإشكالية التشغيل في البلدان المغاربية"، في كتاب الإصلاحات الاقتصادية وسياسات الخصوصية في البلدان العربية، بيروت: مركز دراسات الوحدة العربية، ط1، 1999.

قائمة المراجع

✓ المقالات

46. إبراهيم محمد، " تنامي العداء للمهاجرين في برلمانات أوروبا"، مجلة أفاق المستقبل، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الإستراتيجية، العدد 9، 2011.
47. إسحاق محمد، "الهجرة من الموت أزمة الشرق الأوسط المتفاقمة ترفع وتيرة الهجرة لأوروبا وتؤرق الدول الأوروبية"، مجلة الدبلوماسية، العدد 81، 2015.
48. الربيعي أثمار كاظم، "الفيدرالية الألمانية والمشروع الفدرالي المقترح في العراق دراسة مقارنة"، مجلة دراسات دولية، العدد 40، 2009.
49. الشهاب عبد اللطيف زكي، "ظاهرة الهجرة الدولية دراسة تحليلية لحركة الهجرة الإفريقية إلى دول الاتحاد الأوربي"، المجلة العراقية للعلوم الاقتصادية، السنة 6، العدد 16، 2008.
50. التيمي محمد رضا، "الهجرة غير القانونية من خلال التشريعات الوطنية والمواثيق الدولية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، العدد 04، 2011.
51. بوزيان راضية، "مقاربة سوسولوجية لأسباب الهجرة غير الشرعية في بلدان المغرب العربي"، مجلة الفكر الشرطي، مركز بحوث الشرطة : قيادة شرطة الشارقة، المجلد 21، العدد 82، 2012.
52. بوطييب الحسين، بن طالب عزيز، "سياسة الهجرة في المغرب والبلدان الأوروبية"، مجلة جمعية شمال المغرب، العدد 11/09، ديسمبر 2012.
53. بن بوعزيز آسية، "سياسة الاتحاد الأوربي في مواجهة الهجرة غير الشرعية"، مجلة دراسات وأبحاث، العدد 18، 2015.
54. دومنيك توربان، "النظام الدستوري لخدمة الاستقرار والديمقراطية التجربة الفرنسية أنموذجا"، تر: علي عيسى اليعقوبي، مجلة العلوم القانونية، جامعة بغداد، المجلد 27، 2012.
55. دحه سليم، "الهجرة الدولية: المفهوم ومنظورات التفسير"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، العدد 06، 2013.
56. طعيبة احمد، حجاج مليكة، "الهجرة غير الشرعية بين استراتيجيات المواجهة واليات الحماية"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، ورقة، العدد 15، 2016.

قائمة المراجع

57. معمر محمد، "واقع الهجرة غير الشرعية"، مجلة المجتمع والإنسان، جامعة تلمسان، العدد7، 2013.
58. سحر مصطفى حافظ، "الهجرة غير الشرعية المفهوم والحجم والمواجهة التشريعية"، مجلة هرمس، المجلد2، العدد2، 2013.
59. فريحة محمد كريم، "عوامل الهجرة غير الشرعية بمنطقة العبور الشرقية حي سيدي سالم عنابة"، عدد خاص بالهجرة غير الشرعية صادر عن مخبر القانون والمجتمع والسلطة، جامعة وهران، 2014.
60. صايش عبد المالك، "مكافحة تهريب المهاجرين كآلية للحد من الهجرة السرية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، العدد 02، المجلد 06، جامعة بجاية، الجزائر، 2011.
61. رولان مرعب، "تداعيات الهجرة غير الشرعية على أوروبا وأبعادها"، مجلة الدفاع الوطني، لبنان، العدد98، 2016.
62. خشيم مصطفى عبد الله أبو القاسم، "الهجرة في إطار العلاقات الدولية"، مجلة دراسات، العدد 28، السنة 8، 2007.

✓ الوثائق الرسمية

- القوانين والاتفاقيات

63. اتفاقية جنيف لسنة 1951 الخاصة بوضع اللاجئين.
- التقارير الصادرة عن المراكز البحثية
64. احمد شوقي، "أزمة اللاجئين السوريين إلى أوروبا قراءة من مدخل الاقتصاد السياسي الدولي"، منتدى العلاقات العربية والدولية، 2016.
65. جون لوي فيل، الهجرة النسائية بين دول المتوسط والاتحاد الأوربي، يورميد للهجرة2، 2011/2008.
66. هاني سليمان، "السياسات الأوروبية تجاه اللاجئين: ثلاثية الأمن، الهوية، والقيم الإنسانية"، المركز العربي للبحوث والدراسات، 2016.

✓ الجرائد

قائمة المراجع

67. خالد لينا، "فرنسا منقسمة بازواج خطاب أهلا لا مرحبا"، جريدة البيان، العدد 12892، 2015.
- ✓ الدراسات غير المنشورة
- أ. الرسائل والأطروحات
- أطروحات الدكتوراه
68. صايش عبد المالك، "مكافحة تهريب المهاجرين السريين"، (أطروحة دكتوراه في العلوم، تخصص قانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014).
69. خليفي عبد النور، "الشراكة الأوروبية المتوسطية من إعلان برشلونة إلى الاتحاد من أجل المتوسط الحصيلة والأفاق"، (أطروحة دكتوراه في العلوم السياسية، فرع التنظيم السياسي والإداري، جامعة الجزائر 3، 2011).
- رسائل الماجستير
70. العاقل رقية، "إشكالية الهجرة والأمن في غرب المتوسط"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص علاقات دولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2008).
71. الفراونة عاهد، سهيل ماضي، "بحث حول النظام السياسي الألماني"، (كلية الاقتصاد والعلوم الإدارية، قسم العلوم السياسية، جامعة الأزهر غزة، 2012).
72. بوسعدية وهيب، "انعكاسات الهجرة على العلاقات المغربية-الأوروبية"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص العلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2002).
73. بن زبوش غالية، "الهجرة والتعاون الأوروبي المتوسطي منذ السبعينات"، (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، 2005).
74. بتقة خديجة، "السياسة الأمنية الأوروبية في مواجهة الهجرة غير الشرعية"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص علاقات دولية وإستراتيجية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة بسكرة، 2014).
75. دحة سليم، "السياسات الأوروبية المغربية لتنظيم الهجرة الدائرية"، (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص الدراسات المغربية، كلية العلوم السياسية والإعلام، قسم العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة الجزائر 3، 2011).

قائمة المراجع

76. زهور مناد، "مسألة الهجرة في العلاقات الاورومغاربية: رهانات وأفاق"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، تخصص علاقات دولية، جامعة الجزائر، 2004).
77. لدمية فريحة، "إستراتيجية الاتحاد الأوربي لمواجهة التهديدات الأمنية الجديدة الهجرة غير الشرعية أنموذجا"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2010).
78. لخميسي شيببي، "الأمن الدولي والعلاقة بين حلف الشمال الأطلسي والدول العربية فترة ما بعد الحرب الباردة 1991-2008"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية والعلاقات الدولية، قسم الدراسات السياسية، جامعة الدول العربية، القاهرة، 2009).
79. مغنات صبرينة، "محددات انبعاث الهجرة الدولية دراسة قياسية لحالة الجزائر"، (مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية والتسيير، قسم العلوم الاقتصادية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، 2012).
80. ساعد رشيد، "واقع الهجرة غير الشرعية في الجزائر من منظور الامن الانساني"، (مذكرة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص دراسات مغاربية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة، 2011-2012).
81. سويدي نجيب، "إدارة سياسة الهجرة وعلاقتها بصناعة القرار المحلي دراسة مقارنة بين الولايات المتحدة الأمريكية وكندا وفرنسا"، (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة الجماعات المحلية والإقليمية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2011-2012).
82. سليمان سميرة، "دور البيروقراطيات الدولية في أمنة قضيتي تغير المناخ والهجرة غير الشرعية" (رسالة ماجستير في العلوم السياسية، تخصص إدارة دولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، قسم العلوم السياسية، جامعة باتنة، 2011/2012).

ب. الملتقيات والندوات والأوراق البحثية

83. البرعي احمد حسن، "اللجوء والهجرة: المشكلات والحلول"، ورقة مقدمة في إطار الحلقة العلمية تحت عنوان الاتفاقية الدولية لحماية جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم المنعقدة بين 2-4/07/2007 بتونس تحت إشراف جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية.
84. الطويل يوسف العاصي، "النظام السياسي الفرنسي من الثورة إلى الجمهورية الخامسة 1789-2007"، ورقة بحثية، قسم العلوم السياسية، جامعة الأزهر بغزة.

قائمة المراجع

85. الطلحي عادل ابوبكر ، " الشباب وظاهرة الهجرة غير الشرعية إلى أوروبا" ورقة مقدمة لمؤتمر الشباب والهجرة، جامعة الدول العربية، (د.ت).
86. الكردي خالد إبراهيم حسن، "قراءة في سيكولوجية الهجرة غير الشرعية"، ورقة مقدمة في الندوة العلمية الهجرة غير الشرعية: الأبعاد الأمنية والإنسانية المنعقدة بمدينة سيات بالمغرب بإشراف جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، خلال الفترة 4-2015/02/6.
87. الغنجة هشام داود، أمال غالي، "أزمة اللاجئين في أوروبا: بين المصالح الاقتصادية للحكومات والأبعاد الإنسانية للآزمة"، مداخلة مقدمة للمؤتمر العلمي الدولي الأول حول "اللاجئون السوريون بين الواقع والمأمول"، بجامعة اديمان بتركيا، يومي 13/14 ماي 2016.
88. جودة محمود خليفة ، ورقة بحثية حول النظام السياسي الألماني: دراسة حول البوندستاغ، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والسياسية والاقتصادية بألمانيا.
89. لونيبي فارس، "اللجوء السوري بألمانيا: بين الاندماج والانسلاخ...معادلة الفرص والتحديات"، مداخلة مقدمة للمؤتمر العلمي الدولي الأول حول اللاجئين السوريون بين الواقع والمأمول يومي 13/14 ماي 2016، جامعة اديمان بتركيا.
- ✓ المواقع الإلكترونية
90. سلسلة الدراسات التي نشرتها جامعة Warwick بالمملكة المتحدة حول الهجرة الدولية منها دراسة robin cohein حول نظريات الهجرة الدولية على الرابط الإلكتروني يوم 07/08/2016 على الساعة 19:00 www.family_iran.org/pages/11731_migration.htm.mk.
91. الإطار الإتفاقي للقانون الدولي للهجرة على المستوى العالمي على الرابط الإلكتروني اضطلع عليه يوم 06/11/2016 على الساعة 09:00 سا www.blog.saeed.com/2011/01/framwork-convention.internationallaw.Migration-global-level.
92. "وضع اللاجئين في فرنسا بين الإنسانية والعنصرية"، مرصد الأزهر 09/09/2015، انظر للرابط الإلكتروني التالي يوم 05/08/2018 على الساعة 19:12 مساء <http://www.azhar eg>
93. الهجرة غير الشرعية في التشريعات الأوروبية انظر إلى الرابط الإلكتروني : يوم 21/12/2016 على الساعة 09:25 سا

قائمة المراجع

<http://gherieb.hakim.wordpress.com>.

94. معاهدة شنغن، انظر على الرابط الالكتروني يوم 2017/02/19 على الساعة 09:05
www.aljazeera.net.

95. احمد فتح الله عبد القادر أحمد، "الانعكاسات السياسية لهجرة السوريين لأوروبا"، دراسة
بحثية، المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والاقتصادية والسياسية، انظر إلى الرابط
الالكتروني التالي: يوم 2018/ 08/ 01 على الساعة 18:14
<https://democraticac.de/?p=55280>

96. العقيد محمد، "إفريقيا والكفاءات المهاجرة"، قراءات افريقية، 2016/05/19 انظر الرابط الالكتروني
يوم 2017/03/03 على الساعة 19:00
www.qiraat.african.com

97. نوفل احمد سعيد ، "النظام السياسي الفرنسي والوجود العربي في فرنسا"، على الرابط
الالكتروني يوم 2017/12/25 على الساعة 11:00
www.fekerjaded.com/files/document/file1443641910.pdf

98. عمر يحي احمد" الهجرة غير الشرعية في القانون الدولي"، الرابط الالكتروني التالي يوم
2017/02/16 على الساعة 09:30
www.drasiatlhgera.blogspot.com

المراجع باللغة الأجنبية

✓ باللغة الفرنسية

A. Livres

99. Berger Nathalie , Franklin Dehousse, Christian Mestre, **La politique européenne d'asile et d'immigration, enjeux et perspectives**, Bruxelles : bruylant, 2000.
100. Catherine Wihtol de Wenden, **La Globalisation humaine**, Paris: Presses Universitaires de France, 2009.
101. Engelhard Phillip, **L'homme mondial les sociétés humaines peuvent-elles survivent ?**, Belgique, éditions arlèa, 1996.
102. George Pierre, **le migrations internationales**, paris : presses universitaires de France, 1976.
103. Khader Bichara, **L'Europe et la méditerranée géopolitique de la proximité**, paris, l'harmattan, 1995.

قائمة المراجع

104. Medjdoub Abdelmoumène, **Intégration associative et participation politique : parcours des magrébins en France**, Jordan : Dar Al Moataz pour l'édition et la distribution, 1^{ière} éd , 2016.
105. Phillippe de Bruycker, **Fondateur du réseau académique odysseus d' études juridiques sur l'immigration et l'asile en Europe, L'émergence d'une politique européenne d'immigration**, Bruxelles : Bruylant, 2003.
106. Slimane lotfi, **L'immigration clandestine de main d'œuvre dans la région, Bruxelloise**, Bruylant : Bruxelles, 1995.
107. Tapinos Georges, **l'économie des migrations internationales**, Paris, fondation national des science politique, Armand colline, 1974.
108. Vendelin Hreblay, **les accords de Schengen :origine, fonctionnement, avenir**, Bruxelles: Bruylant, 1998.

B. Articles

109. Dumont Gérando François, " Les nouvelles logique migration aux xxi siècle", Actuelles de l'Ifri, paris, 2015.
110. Joaquín Arango, "Explique les migrations: un regard critique", Revue International des sciences sociales, N°165, 2000.
111. Kabbanji Lama, "Vers une reconfiguration de l'agenda politique migratoire en Afrique de l'Ouest", Études internationales, Volume 42, N°1, 2011
112. Piché Victor, "Les théories migratoires contemporaines au prisme des textes fondateurs", Population, vol 68, issue 01, 2013.
113. Rotelfed Adam, "L'Union a-t-elle besoin de PESD ?", politique étrangère , N°2, 2004.

C. Documents officiels

- Lois et conventions

114. IOM, Organisation International pour les migration, droit international de la migration, migration et protection des droits de l'homme, 17 route des Morillons 1211 Genève19 Suisse, , N°03, 2005
115. Règlement (CE) n° 863/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant un mécanisme de création d'équipes d'intervention rapide aux frontières et modifiant le règlement (CE) n° 2007/2004 du Conseil pour ce qui a trait à ce mécanisme et définissant les

قائمة المراجع

tâches et compétences des agents invités, Journal officiel de l'Union européenne 199/30 du 31/7/2007.

116. Traites de Rome 25 mars 1957.

- **Rapports.**

117. Amiel Marie Hélène et al, Rapport annuel 2014 sur les politiques d'asile et d'immigration, Paris: Ministère de l'intérieur, 2015.

118. Gevrey Michael, "les défis de l'immigration fauteur", Rapport du Conseil Economique et Social, Paris, 2003.

119. Ministère de l'Intérieur de France, Document de politique Transversale Projet de Loi de Finances Pour" Politique Française de L'Immigration et de L'Intégration", 2015.

120. Sara de la Rica, Albrecht Glitz and Francesc Ortega, "Immigration in Europe: Trends, Policies and Empirical Evidence", Discussion Paper No 7778, Institute for the Study of Labor, November 2013.

D. Etudes non publiées

- **Thèse de doctorat**

121. Elisabeth Gerber-Morata, "Les dispositifs de formation et d'évaluation des compétences linguistiques des migrants adultes dans l'espace francophone européen. Approches croisées", (Thèse présentée en vue de l'obtention du doctorat en Sciences du langage, Ecole doctorale 356 Cognition, Langage, Education, Université Aix-Marseille, 2014).

122. Matthieu Boussichas, "Politiques Migratoires et Développement: Optimiser les Effets de L'immigration", (Thèse présentée et soutenue publiquement pour l'obtention du Doctorat en Sciences Economiques, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, Université d'Auvergne, Clermont-Ferrand I, 2009).

123. Vincent Fromentin, "Les conséquences économiques de l'immigration sur le marché du travail des pays d'accueil Le recours aux tests de cointégration et aux élasticités de complémentarité", (Thèse pour l'obtention du grade de Doctorat en Sciences Economiques, Faculté de Droit, Sciences Economiques et Gestion, Université Nancy2, 2010).

- **Thèse de magister**

124. Atanasiu Nicoleta, "La politique sarkozienne d'immigration: Harmonie ou contradiction avec la politique européenne?", (Master thesis, Institutt for litteratur, områdestudier og europeiske språk Det humanistiske fakultet Universitetet i Oslo, 2010).

قائمة المراجع

125. Ben Hadid Samir, "Le statut des étrangers dans le droit de l'Union européenne", (Thèse soutenue, Sciences de l'Homme et Société, Droit, Institut du Droit de la Paix et du Développement - IDPD Nice, 2014).
126. Mylène Coderre-Proulx, "Incidence des Politiques Migratoires de L'Union Européenne sur la Gestion Migratoire en Afrique de L'Ouest le Cas de la Politique Étrangère Espagnole au Sénégal", (Mémoire Présenté Comme Exigence Partielle de la Maérise en Science Politique, Université du Québec à Montréal, 2013).

E. Les sites web

127. "La France, pays d'accueil pour les réfugiés syriens", janvier 2015, P01, sur site web le 04/08/2018 à 17 :01h, https://jp.ambafrance.org/IMG/pdf/refugies_syrie_version_accessible_20160107.pdf?19704/625d56847549fbf6a027f9a5b1fc930ede41ccd3
128. "Visa information system visa" sur le site web le 25/02/2017 à 19:05 <http://ec.europa.eu>.
129. Histoire de la politique européenne d'immigration et d'asile, 2015, sur site web : le 18/12/2016 à 12 :42h <https://www.toutleurope.eu/actualite/histoire-de-la-politique-europeenne-d-immigration-et-d-asile.html>
130. Programme de La Haye – Programme JAI 2005- 2010, sur site web on 01/03/2018 at 14:47 <https://www.euractiv.fr>.
131. "Proposition dans la perspective d'une Loi d'orientation et de programmation pour l'accueil des migrants humanitaires et pour une politique nationale d'intégration", site web le 07/08/2018 à 14:00, http://www.france-terreasile.org/images/pdf/Loi_accueil_et_inteigraton_migrants_humanitaires_6_juillet.pdf

✓ باللغة الانكليزية

A. Dictionaries

132. David Sills, **International Encyclopaedia of the Social Sciences**, Macmillan and Free Press, Vol.10, 1968.
133. **Encyclopaedia Americana**, America Corporation, New York, Vol.19, 1969.
134. John Ross, **Internatioonal Encyclopaedia of Population**, The Free Press, New York, Vol.2, 1982.

قائمة المراجع

B. Books

135. Agnieszka Weinar and Jan Schneider, "Turkish and Russian Pathways to Integration in Germany", in book **Migrant Integration between Homeland and Host Society How countries of origin impact migrant integration outcomes: and analysis**, International Organization for Migration, volume 2, 2017.
136. Al-Ali Nadje and Koser Khalid, **New Approaches to Migration: Transnationalism and Transformations of Home**, Routledge: London, 2002
137. Andrew Geddes ,Marthe Achtnich, "Research-Policy Dialogues in the European Union",in book **Integrating Immigrants in Europe Research-Policy Dialogues**, Springer Cham Heidelberg New York Dordrecht London, 2015.
138. Ayselin Gözde Yıldız,**The European Union Immigration Policy Managing Migration in Turkey and Morocco**, London:Palgrave Macmillan, 2016.
139. Bezes Philippe and Jeannot Gilles, "The Development and Current Features of the French Civil Service System" in Van der Meer Frits (ed), **Civil Service Systems in Western Europe**, Cheltenham, Edward Elgar, 2011.
140. Bryan Mabee, **The Globalization of Security State Power, Security Provision and Legitimacy**, Palgrave Macmillan:united king,ed1, 2009
141. Chantal Lacroix, **Immigrants, Literature and National Integration**, Palgrave Macmillan: united king, ed 1, 2010.
142. Christof Roos, **The EU and Immigration Policies Cracks in the Walls of Fortress Europe?**, UK:Palgrave Macmillan, ed 1, 2013.
143. Craig Parsons and Timothy Smeeding, "What's unique about immigration in Europe?", In book **Immigration and the Transformation of Europe**, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
144. David Soskice and Peter Hall, **Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage**, Oxford University Press, 2001.
145. Diane Sainsbury, **Welfare States and Immigrant Rights The Politics of Inclusion and Exclusion**, United Kingdom:Great Clarendon Street Oxford OX2 6DP, (1ed), 2012.

قائمة المراجع

146. Edwards and Peter Hupe, "France: A Strong State, Towards a Stronger Local Democracy" **In book Citizen and city. Developments in fifteen local democracies in Europe**, Delft: Eburon, 2000.
147. Gareth Lewis, **Human Migration: A Geographical perspective, Croom Helm series in geography and environment**, London and Canberra, 1982.
148. Gary Freeman, "Winners and losers: Politics and the costs and benefits of migration", in book **West European immigration and immigrant policy in the New Century**, Westport, Praeger, vol 01, 2002.
149. Geddes Andrew, **Immigration and European Integration: Towards Fortress Europe?**, Manchester University Press, (ed 2), 2008.
150. Geddes Andrew, **Immigration and European integration: Towards fortress Europe**, Manchester University Press, (ed 02), 2008.
151. Geddes Andrew, **The Politics of Migration and Immigration in Europe**, London: Sage, (ed 01), 2003.
152. Geiger Martin and Antoine Pécoud, "The Politics of International Migration Management", in book **Migration, Minorities and Citizenship**, Palgrave Macmillan: New York, (ed1), 2010.
153. Georg Menz, **The Political Economy of Managed Migration: Nonstate Actors, Europeanization and the Politics of Designing Migration Policies**, Oxford: Oxford University Press, 2009.
154. Hermann Kurthen, "Germany's Coming Out: Citizenship and Immigration Reform since Unification", in book **Transformations of the New Germany**, New York, (ed1), 2006.
155. Hollifield James, "The politics of international migration: How can we bring the state back in?" In book **Migration theory: Talking across disciplines**, London: Routledge, (ed 2), 2007.
156. Ioanna Ntampoudi, "Post-Brexit Models and Migration Policies: Possible Citizenship and Welfare Implications for EU Nationals in the UK", in book **Afte Brexit Consequences for the European Union**, UK: Palgrave Macmillan, 2017.
157. Irena Kogan, **Working Through Barriers Host Country Institutions and Immigrant Labour Market Performance in Europe**, Published by Springer, P.O. Box 17, 3300 AA Dordrecht, The Netherlands, 2007.

قائمة المراجع

158. Irene Bloemraad, "Citizenship and Pluralism: Multiculturalism in a World of Global Migration", in book **Citizenship and Immigrant Incorporation Comparative Perspectives on North America and Western Europe**, Palgrave Macmillan: United State, (ed1), 2007.
159. Jan Schneider and Peter Scholten, "Consultative Commissions and the Rethinking of Integration Policies in the Netherlands and Germany: The Blok Commission and the Süßmuth Commission Compared", in book **Integrating Immigrants in Europe Research-Policy Dialogues**, Springer: Cham Heidelberg New York, Dordrecht London, 2015.
160. Jonathan Portes, "Immigration and the UK–EU Relationship", in book **The Economics of UK–EU Relations From the Treaty of Rome to the Vote for Brexit**, uk: Palgrave Macmillan, 2017.
161. Joppke Christian, **Immigration and the Nation-State: The United States, Germany and Great Britain**, Oxford: Oxford University Press, 1999.
162. Jutta Kramer, "local government and city states In germany" on book **the place and role of local government in federal systems**, Johannesburg: south africa, 2005.
163. Karen Schönwälder, "Germany: Reluctant Steps Towards a System of Selective Immigration", in book **Wanted and Welcome? Policies for Highly Skilled Immigrants in Comparative Perspective**, Springer: Springer Science, 2013.
164. Kicinger Anna, "Migration Policy from the European Perspective: A Primer for Forecasters", in book **International Migration and the Future of Populations and Labour Force Resources in Europe**, Springer Dordrecht Heidelberg: New York, 2013.
165. Kretzschmar Cyril, "France" In **Immigration as a labour market strategy— European and North American perspectives**, Brussels: Migration Policy Group, 2005.
166. Kunz Jan and Leinonen Mari, "Europe without borders: rhetoric, reality or Utopia?" in book **Migration without borders Essays on the Free Movement of People**, Published:the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization and by Berghahn Books, 2007.
167. Kupiszewski Marek, Jakub Bijak, and Anna Kicinger, "The Use of International Migration Theories in Migration Forecasting—A Practical Approach", in book **International Migration and the Future of Populations and Labour Force Resources in Europe**, Springer Dordrecht Heidelberg: New York, 2013.

قائمة المراجع

168. Lehte Roots, "Impact of the Article 50 of TEU on Migration of the EU Workers in Case of Brexit", in book **Brexit History, Reasoning and Perspectives**, Springer International Publishing, 2018.
169. Lira Sagynbekova, **The Impact of International Migration: Process and Contemporary Trends in Kyrgyzstan**, Springer International Publishing Switzerland, 2016.
170. Lucie Cerna, **Immigration Policies and the Global Competition for Talent**, London: Macmillan Publishers Ltd, 2016.
171. Marco Martiniello, "The New Migratory Europe: Towards a Proactive Immi-gration Policy?", In book **Immigration and the Transformation of Europe**, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
172. Marion Panizzon and Gottfried Zürcher and Elisa Fornalé, "Introduction: Conceptualizing a Pluralist Framework for Labour Migration", in book **International Labour Migration Law and Policy Perspectives**, New York: Palgrave Macmillan, (ed 1) , 2015.
173. Martin Phillip, "Germany: Managing migration in the twenty-first century", in book **Controlling immigration: A global perspective**, Stanford: Stanford University Press, (ed 2), 2004.
174. Meilaender Peter , **Toward a Theory of Immigration**, UK: Palgrave Macmillan, (ed 1), 2001.
175. Meyers Eytan, **International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis**, Palgrave Macmillan: New york, ed 1, 2004.
176. Nils Holtug, Kasper Lippert-Rasmussen and Sune Lægaard, **Nationalism and Multiculturalism in a World of Immigration**, Palgrave Macmillan: England, (ed1), 2009
177. Papagianni Georgia, **Institutional and Policy Dynamics of EU Migration Law**, Martinus Boston: Nijhoff Publishers Leiden, Volume 10, 2006.
178. Paul Demeny, "Europe's Immigration Challenge in Demographic Perspective", In book **Immigration and the Transformation of Europe**, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
179. Philippe De Bruycker, "The European Union: from freedom of movement in the internal market to the abolition of internal borders in the area of freedom, security and justice", in **Migration, free movement and regional integration**, Belgium: Published by Unesco and Unu-Cris, 2017.

قائمة المراجع

180. Piotr Cap, **The Language of Fear Communicating Threat in Public Discourse**, UK: Palgrave Macmillan, 2017.
181. Pontus Odmalm, **Migration Policies and Political Participation Inclusion or Intrusion in Western Europe?**, London :90 Tottenham Court Road, 2005.
182. Rainer Bauböck,"Models of Citizenship and Rules of Naturalisation", in book **Challenging Racism in Britain and Germany**, Palgrave Macmillan: new york, (ed 1), 2003.
183. Rea Andrea, John Wrench and Nouria Ouali, "Introduction: Discrimination and Diversity" in book **Migrants, Ethnic Minorities and the Labour Market Integration and Exclusion in Europe**, Palgrave Macmillan: london,(ed 1), 1999.
184. Regine Paul, "Managing diverse policy contexts:The welfare state as repertoire of policy logics in German and French labour migration governance", in **book Migrations and welfare states Policies, discourses and institutions**,Nordic Centre of Excellence Nordwel, Helsinki, 2013.
185. Ricard Zapata-Barrero and Fiona Barker,"Multilevel Governance of Immigration in Multinational States: 'Who Governs?' Reconsidered",in **book The Politics of Immigration in Multi-Level States Governance and Political Parties**, Palgrave Macmillan:England, (ed 1), 2014.
186. Rita sussmuth, "Challenge integration:Living together in a Europe of diversity" in **book Managing Integration The European Union s responsibilities towards immigrants**, 2016.
187. Saskia Sassen,"The Repositioning of Citizenship and Alienage: Emergent Subjects and Spaces for Politics", in **book Migration, Citizenship, Ethnos**, Palgrave Macmillan: new york,(ed 1), 2006.
188. Schain Martin, **The politics of immigration in France, Britain and the United States**, London: Palgrave Macmillan, (ed 2), 2008.
189. Thielemann Dr Eiko,"The Effectiveness of Governments' Attempts to Control Unwanted Migration", In: Parsons C. and Smeeding T.**Immigration and the Transformation of Europe**, Cambridge: Cambridge University Press, 2006.
190. Thierry Balzacq and Sergio Carrera, **Migration, Borders and Asylum Trends and Vulnerabilities in EU Policy**, Brussels: Centre for European Policy Studies, 2005.

C. Articles.

قائمة المراجع

191. Agnieszka Zogata-Kusz,"Theoretical Perspectives on Immigration Policy and Politics", Journal of Contemporary European Studies, vol07, N°01, 2012.
192. Andrew Goodwin,"Brexit — velvet divorce or messy breakup?", Oxford Economics, vol 40, issue 04, 2016.
193. Anika Havering,"Managing Integration: German and British Policy Responses to the “Threat from Within” Post-2001", Journal International Migration and Integration,Vol 14, Issue 02, 2013.
194. Barry Chiswick and Timothy Hatton,"International Migration and the Integration of Labor Markets", Volume Globalization in Historical Perspective,University of Chicago Press, 2003.
195. Bhagwati Jagdish,"Incentives and Disincentives: International Migration", Review of World Economics, vol 120, issue 4,1984.
196. Carlos Vargas-Silva,"EU Migration to and from the UK After Brexit", Intereconomics, Vol 51, Issue 5, 2016.
197. Catherine Wihtol De Wenden,"Multiculturalism in France", International Journal on Multicultural Societies (IJMS), Vol.5, No.1, 2003.
198. Choo Chin Low,"Defending National Identity and National Interests:The Limits of Citizenship Transnationalism in Germany and China", Journal of International Migration and Integration, Volume 16, Issue 3, 2015.
199. Christine Adam and Alexandre Devillard,"Comparative Study of the Laws in the 27 EU Member States for Legal Immigration Including an Assessment of the Conditions and Formalities Imposed by Each Member State For Newcomers", International Migration Law, International Organization for Migration, N°16, 2009.
200. David Autor and Frank Levy and Richard Murnane,"The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration," The Quarterly Journal of Economics, vol. 118, issue 4, Oxford University Press,2003.
201. Doherty Michael,"ftrough the Looking Glass: Brexit, Free Movement and the Future", King’s Law Journal, vol 27, issue 03, 2016.
202. Eiko Thielemann and Daniel Schade,"Buying into Myths: Free Movement of People and Immigration", The Political Quarterly, vol 87, issue 02, 2016.

قائمة المراجع

203. Elaine R. Thomas, "Immigration and Changing Definitions of National Citizenship in France, Germany, and Britain", French Politics, vol4, 2006.
204. Emiliano Grossman, Sabine Saurugger, "Challenging French Interest Groups: The State, Europe and the International Political System", French Politics, Vol 2, Issue 2, 2004.
205. Ethier Wilfred, "Illegal immigration: The host-country problem", The American economic review, Vol.76, No1, 1986.
206. Eugene Tartakovsky, "Cultural Identities of Adolescent Immigrants: A Three-Year Longitudinal Study Including the Pre-Migration Period", Journal of Youth and Adolescence, Volume 38, Issue 5, 2009
207. Fawcett James, "Networks, linkages and migration systems", International migration Review, vol 23, N°3, 1989.
208. Ferruccio Pastore, "Europe, Migration and Development: Critical remarks on an emerging policy field", Development, Volume 50, Issue 4, 2007.
209. Gary Freeman, "National models, policy types, and the politics of immigration in liberal democracies", Journal West European Politics, Vol 29, Issue 2, 2006.
210. Glick Schiller Nina, Basch Linda, Blanc-Szanton Cristian, "From immigrant to transmigrant: theorizing transnational migration", Anthropological Quarterly, Vol. 68, N°01, 1995.
211. Hein de Haas, "Migration and Development: A Theoretical Perspective", International Migration Review, vol 44, issue 01, 2010.
212. Hein de Haas, "The Internal Dynamics of Migration Processes: A Theoretical Inquiry", Journal of Ethnic and Migration Studies, Vol 36, Issue 10, 2010.
213. Helle Stenum, "Migration management at the margins Transnationalized and localized government of marginalized migrants in Denmark", Aalborg Universitet, Denmark, 2011.
214. John Rex and Gurharpal Singh, "Multiculturalism and Political Integration in Modern Nation-States: Thematic Introduction", International Journal on Multicultural Societies (IJMS), Vol. 5, No.1, 2003.
215. Koff Harlan, "Security Markets and Power: The Relationship Between EU Enlargement and Immigration", Journal of European Integration, Vol. 27, Issue 4, 2005.

قائمة المراجع

216. Krepelka Jan," A Pure Libertarian theory of immigration", journal of libertarian studies, vol 22, 2010.
217. Kritz Mary," international migration system a global approach", oxford clarendon press, England, 1992.
218. Lavenex Sandra,"Shifting Up and Out: The Foreign Policy of European Immigration Control", West European Politics, Volum 29, No. 2, 2006.
219. Marc Morje Howard,"The Causes and Consequences of Germany's New Citizenship Law", German Politics, Vol.17, No.1, 2008
220. Maurizio Mistri,Gabriele Orcalli,"The European Union's immigration policy: a stalled form of the strategy of conflict?", international Economics and Economic Policy, Volume 12, Issue 2, 2015.
221. Menon Anand and Brigid Fowler, "Hard or Soft? fte Politics of Brexit", National Institute Economics Review, vol 238, issue 01, 2016.
222. Meyers Eyten," Theory of International immigration policy a comparative amolysis" , International immigration polic, vol34, N°04, 2000.
223. Moagar Simona-Poladian and others,"Brexit: The Economic and Political Impact of a Possible Withdrawal of Great Britain from the European Union", Global Economic Observer, vol 03, issue 02, 2015.
224. Mobogunje Akin,"system approach to the theory of rural urban migration", geographical analysis, Ibadan university, Nigeria, vol02, Issue 1, 1970.
225. Nadzeya Laurensyeva and Alessandra Venturini,"The Social Integration of Immigrants and the Role of Policy – A Literature Review", Intereconomics, Volume 52, Issue 5, 2017.
226. Patrick Bijsmans and Charlotte Galpin and Benjamin Leruth,"'Brexit' in transnational perspective: an analysis of newspapers in France, Germany and the Netherlands", Comparative European Politics, UK: Palgrave Macmillan, vol 15, issu 05, 2017.
227. Peggy Levitt,"Transnational migration: taking stock and future directions", Global Networks a Journal Transnational affiars,Vol 01, Issue 03, 2001.
228. Pia Orrenius, Philip Martin and James Hollifield, "Controlling immigration: A global perspective", Governance an International Journal of Policy Administration and Institutions, Vol 30, Issue1, 2017.

قائمة المراجع

229. Rita Duca, "The dark side of European immigration policy", Journal of Money Laundering Control, Vol.14, No 2, 2011.
230. Roos Christof, "The Brexit and EU Freedom of Movement: Legal Uncertainty on Both Sides of the 'Border'", Policy Brief, Issue 2016/7, Institute for European Studies, Vrije Universiteit Brussel, 2016.
231. Sara de Jong, "Converging Logics? Managing Migration and Managing Diversity", Journal of Ethnic and Migration Studies, vol 42, issue 3, 2016.
232. Sassen sasika, "Towards a conceptualization of immigrants labor", Social Problems, vol. 29, N°1, 1981.
233. Schuerkens Ulrike, "Transnational Migrations and Social Transformations: A Theoretical Perspective", Current Sociology, Vol 53, Issue 4, 2005.
234. Steve Peers, "Key Legislative Developments on Migration in the European Union: SIS II", European Journal of Migration and Law, Volume 10, Issue 1, 2008.
235. William Rogers Brubaker, "Immigration, Citizenship and The Nation-State in France and Germany: A Comparative Historical Analysis", International Sociology, Vol. 5 N° 4, 1990.
236. Williams Allan, Bala Vladimir, "Mobilité Internationale en Europe centrale: touristes commerçants et migrants", revue européenne des migrations internationales, Remi, vol.18 N°1, 2002.
237. Yann Algan, Christian Dustmann, Albrecht Glitz and Alan Manning, "The Economic Situation of First and Second-Generation Immigration in France, Germany and The United Kingdom", The Economic Journal, Volume 120, issue 542, 2010.

D. Official documents

- Laws and conventions

238. Article 50 on Treaty European Union, Official Journal of the European Union, C 326/1, 26/10/2012.
239. Commission of EC, "communication on immigration, integration, and employment", Communication from the commission to the council and the European parliament, Brussels, 2003.
240. Council and Commission, "Action Plan of 3 December 1998 on how best to implement the provisions of the Treaty of Amsterdam on the

قائمة المراجع

- creation of an area of freedom, security and justice", Official Journal of the European Communities. C 19/01. 23.1.1999.
241. Council Directive,"on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, 2001/55/EC, Official Journal of the European Communities, 2001.
242. Council of the european union, European Pact on Immigration and Asylum, Brussels, 24th september, 2008.
243. Council of the european union,"european pact on immigration and asylum,N°13189/08 ASIM 68, 2008.
244. Council of the European Union,"Presidency Conclusions.", 7224/1/07 REV 1,14 December 2007.
245. EC,"open method of coordination for the community immigration policy", Communication from the commission to the council and the European parliament, 2001.
246. European communities,"Conditions of entry and residence of third country nationals for the purpose of paid employment and self employed economic activities", official Journal of The European communities, COM386 final, 2001.
247. European Council," The Stockholm Programme - an Open and Secure Europe Serving and Protecting Citizens", Official Journal of the European Union, 2010/C 115/01.
- **Reports.**
248. Anna Di Bartolomeo, Sona Kalantaryan and Justyna Salamońska, Migrant Integration between Homeland and Host Society How countries of origin impact migrant integration outcomes: and analysis, International Organization for Migration, volume 2, 2017.
249. Camel karakas,"economic challenges prospects of the refugee influx, european parliament, european parlemantary research service, 2015.
250. Carola Burkert and Anette Haas,"Investing in The Future Labor Market Integration Policies for New Immigrants In Germany", Migration Policy Institute and International Labour Organization, 2014.

قائمة المراجع

251. Chaloff Jonathan and Georges Lemaître, "Managing highly-skilled labour migration: A comparative analysis of migration policies and challenges in OECD countries", OECD Social ,Employment and Migration Working Paper 79,France, 2009.
252. Chernikova Ekaterina, "Comparative analysis system of local governments in Britain and in France", Moscow, 2010, State University – Higher School of Economics.
253. Christophe Bertossi, "France: the State strives to shape chosen immigration", Working Papers, centre study of political international, 2008.
254. Christophe Bertossi, France: the State strives to shape “chosen” immigration, Working Papers, Ricerca condotta nell’ambito del progetto: Politiche Migratorie Modelli Di Societa, 2008.
255. Commission of The European Communities,"Strengthening The Global Approach to Migration: Increasing Coordination, Coherence and Synergies", 2008.
256. Division for Public Administration and Development Management (DPADM) & Department of Economic and Social Affairs (DESA), Federal republic of germany profile, February 2006.
257. Emerson Michael,"Which Model for Brexit?", CEPS Special Report, Centre for European Policy Studies, No147, 2016.
258. Emma Carmel,"With what implications? An assessment of EU migration governance between Union regulation and national diversity", Research Paper Series, The Centre for the Analysis of Social Policy, 2013.
259. Euan MacDonald and Ryszard Cholewinski,"The Migrant Workers Convention in Europe Obstacles to the Ratification of the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families: EU/EEA Perspectives", United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, 2007.
260. European Commission,Thematic Programme "Cooperation with Third Countries in the areas of Migration and Asylum" 2011-2013 Multi-Annual Strategy Paper, annex, 2007.
261. European Committee on Migration,"Towards a Migration Management Strategy", Council of europe, 2002.

قائمة المراجع

262. European Migration Network (EMN),report The Organisation of Asylum and Migration Policies in the EU member states, 2010.
263. European Migration Network(EMN), Report The Organisation of Asylum and Migration Policies Fact Sheet: France.
264. Eurostat, Europe in Figures, Eurostat Yearbook, Luxemburg, 2011.
265. Evelyn Ersanilli and Ruud Koopmans, "Ethnic Retention and Host Culture Adoption among Turkish Immigrants in Germany, France and the Netherlands: A Controlled Comparison", Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Social Sciene Research Center Berlin, 2009.
266. Evelyn Ersanilli and Ruud Koopmans," Ethnic Retention and Host Culture Adoption among Turkish Immigrants in Germany, France and the Netherlands: A Controlled Comparison", Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB), Social Sciene Research Center Berlin, 2009.
267. Federal Office for Migration and Refugees Migration & Integration Research Department, "The Impact of Immigration on Germany's Society", The German Contribution to the Pilot Research Study "The Impact of Immigration on Europe's Societies "within the framework of the European Migration Network, Nürnberg Germany, 2005.
268. Gemma Aubarell, Xavier Aragall, "Immigration and the Euro - Mediterranean Area: Keys to Policy and Trends", EuroMeSCo papers by the European Commission, 2005.
269. Götz Nordbruch, "Germany: Migration, Islam and National Identity", This paper is a pre-publication from the upcoming volume Nation State and Ethnic Diversity, 2012.
270. Guiraudon virginie,"Immigration policy in France: US-France analysis", The Brookings Institution, Washington, 2002.
271. Heather Rolfe and Nathan Hudson-sharp,"The impact of free movement on the labour market: case studies of hospitality, food processing and construction", Report from Migration Advisory Committee, 27 Apr 2016 .
272. Hein de Haas,"Migration Theory Quo Vadis?", Working Papers 100 published by the International Migration Institute, University of Oxford, 2014.
273. Hein de Haas,"The determinants of international migration Conceptualising policy, origin and destination effects", Working Papers

قائمة المراجع

- 32 published by the International Migration Institute, University of Oxford, 2011.
274. Hellmut Wollmann, reorganizing local government: between territorial consolidation and two-tier intermunicipality, HKJU-CCPA, god, 11, 2011.
275. Hellmut Wollmann, "Comparing Local Government Reforms in England, Sweden, France and Germany: Between continuity and change, divergence and convergence", Universität zu Berlin, Institute of Social Science, 2008.
276. International Organization for Migration, "Capacity Building in Migration Management Programme: Armenia Assessment," Review of Migration Management in The Republic of Armenia, 2008.
277. Jan Schneide, "The Organisation of Asylum and Migration Policies in Germany", Study of the German National Contact Point for the European Migration Network (EMN), Federal Office for Migration and Refugees 2012.
278. Jessica Bither and Astrid Ziebarth, "In it for the long run: Integration lessons from a changing Germany", Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH and German Marshall Fund of the United States, 2016.
279. Joanna Apap and Sergio Carrera, "Towards a Proactive Immigration Policy for the eu?", Report, Centre for European Policy Studies, Working Document N°.198, 2003.
280. Joanna Parkin, "The difficult road to the schengen information system II :the legacy of laboratories and the cost for fundamental rights and rule of law", CEB paper in liberty and security in europe, 2011.
281. Johanna Eheim, Integration of asylum seekers with traumatic experience in Germany, International Migration and Ethnic Relations Bachelor, Faculty of Culture and Society, Malmo University, 2016.
282. Jonathan Portes and Giuseppe Forte, "The Economic Impact of Brexit-induced Reductions in Migration", National Institute of Economic and Social Research, December, 7th 2016.
283. Kara Murphy, "France's New Law: Control Immigration Flows, Court the Highly Skilled", Migration Policy Institute, 2006.
284. Kimberly Hamilton, Patrick Simon, Clara Veniard, "The Challenge of French Diversity", migration policy institute, 2004.

قائمة المراجع

285. Maria Teresa Bia , "Towards an EU Immigration Policy: Between Emerging Supranational Principles and National Concerns", European Diversity and Autonomy Papers EDAP, eurac research, 2004.
286. Mathias Czaika and Hein de Haas, "The effectiveness of immigration policies: A conceptual review of empirical evidence", Working Paper 33 published by the International Migration Institute, University of Oxford, 201.
287. Matthias Mayer, "Germany's Response to the Refugee Situation: Remarkable Leadership or Fait Accompli?", Report in Newpolitik provides in-depth analysis of German foreign and domestic policy issues for policymakers beyond Berlin, 2016, P08.
288. McLaughlan Gail and Jhon Salt, "Migration policies towards highly skilled foreign workers", Report to the home office, London: Migration Research Unit, 2002.
289. Miguel Ángel Gil Leal and others, "Proposal for Contributions to The Formulation of A System of Common Integration indicators", Report The I3 Project, 2005/2006.
290. Mirna Safi, "Shifting Focus policies to Support the Labor Market integration of new immigrants in france", A series on the Labor Market integration of new arrivals in europe: assessing policy effectiveness, Migration Policy Institute and International Labour Organization, 2014.
291. Nicolas Boring, "France", in book Refugee Law and Policy In Selected Countries, The Law Library of Congress : Global Legal Research Center, March 2016, P118.
292. Petra Bendel, "Coordinating Immigrant in Germany Mainstreaming at The Federal and Local Levels", Migration Policy Institute Europe, 2014.
293. Roderick Parkes, "European Union and the Geopolitics of Migration", Ul paper, N°01, Published by the Swedish Institute of International Affairs.
294. Şaban Kardaş, "German Immigration Policies in Historical Perspective", The Foreign Policy Institute turkey, Vol 26, 2001.
295. Şaban Kardaş, "German Immigration Policies in Historical Perspective", The Foreign Policy Institute turkey, Vol 26, 2001.
296. Sergio Carrera Centre for European Policy Studies, Raluca Radescu Centre for European Policy Studies and Natasja Reslow Maastricht

قائمة المراجع

- University,"EU External Migration Policies A Preliminary Mapping of the Instruments, the Actors and their Priorities",Report prepared for the FP7 project 'Transnational Migration in Transition: Transformative Characteristics of Temporary Mobility of People' (EURA-NET).
297. Slow Motion Simon and Elsa Steichen,"The Labor Market Integration of New Immigrants in France Patrick", A Series on The Labor Market Integration of New Arrivals in Europe: Employment Trajectories, Migration Policy Institute and International Labour Organization, 2014.
298. Smith Amasa,"Convergence and Divergence: French and German Immigration Policy Since WWII", Allegheny College DSpace Repository, Projects by Department or Interdivisional Program, Intrenational Studies 610 Senior Project, 2017.
299. Steffen Angenendt,"La politique migratoire de l'Allemagne en perspective", Friedrich ebert stiftung october 2008, bureau de paris 41.
300. Süßmuth, Rita,"The Future of Migration and Integration Policy in Germany", Washington, DC: Migration Policy Institute, 2009.
301. Todd John,"The British Self and Continental Other A Discourse Analysis of the United Kingdom's Relationship with Europe", ARENA Report No 1/15, Centre for European Studies University of Oslo, 2015.
302. Victoria Rietig and Andreas Müller,"The New Reality: Germany Adapts to Its Role as a Major Migrant Magnet", Migration Policy Institute, 2016.
303. Wanda Spahl and Sabine Weiss,"Immigration and the Social Welfare State in Austria, Germany, and Switzerland: A comparative meta-study", Working Papers,Vienna Institute of Demography Austrian Academy of Sciences, 2017/2018.
304. Will Somerville,"Brexit:The Role of Migration in the Upcoming EU Referendum", migration policy institute, 2016.
305. Yves Bertoncini and other,"Terrorist Threats and Refugee Crisis: France and Germany Must Work Together to Rise to The Challenge", think thanks tandem institute, 2016.
306. Zuzanna Hübschmann,"Migrant Integration Programs: The Case of Germany", The Global Migration Research Paper Series is published by the Global Migration Centre (GMC), N°11, 2015.

قائمة المراجع

E. Unpublished studies

- Thesis

P.H.D

307. Gönül Tol, the Rise of Islamism Among Turkish Immigrants in Germany and the Netherlands, (A dissertation submitted in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in Political Science, Florida International University Miami, Florida, 2008).
308. Lyubov Zhyznomirska, "The European Union's Migration Cooperation with Its Eastern Neighbours: The Art of EU Governance beyond its Borders", (A thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies and Research in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, Department of Political Science, University of Alberta, 2013).
309. Sondergaard Johanne, "Opinionated Family Migration Policies? Public opinion and resistance to EU harmonization of family reunification policies in Europe", (Academic Thesis to obtain the degree of Doctor, the Faculty of Law, University Amsterdam, 2016).
310. Zhyznomirska Lyubov, "The European Union's Migration Cooperation with Its Eastern Neighbours: The Art of EU Governance beyond its Borders", (A thesis submitted to the Faculty of Graduate Studies and Research in partial fulfillment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy, Department of Political Science, University of Alberta, 2013).

- M.A

311. Akiyo Kuramochi, "Does Immigration Policy Matter? A Comparative Study of Immigration Policies of Germany and Japan", (a Thesis Submitted to the Graduate Division of the University of Hawai`i in Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Master of Arts in Political Science 2003).
312. Andaraliev Murodjon, "Maghreb Migration and Integration Issues: A Case of France", (In partial fulfilment of the requirements for the degree of Master of Arts, Department of International Relations and European Studies, Central European University, 2012).
313. Andreas Ette, "Germany's Immigration Policy 2000-2002 Understanding Policu Change with Political Process Approach", (Master

قائمة المراجع

- of science in society and space at the faculty social science, university of Bristol, 2002).
314. Annika Murov,"Immigration and Integration Policy in France: Relationship between policy research and political decision- making", (Master's thesis, University of Tartu Faculty of Social Science and Education, Political Science, 2014).
315. Asirul Haque,"Do Different Models of Integration Affect Actual Integration? The Cases of France and Great Britain Revisited", (Dissertation in partial fulfillment of the Master's degree of European political sociology, Högskolan Dalarna University, 2005-2006).
316. Aygun Mirzayeva and Ramin Shafagatov, "Immigration Policy as a Challenging Issue in the EU Policy-Making Process: A Study of Immigrant Integration Policy", (Master Thesis, MSc in International & European Relations, Department of Management & Economics, Linkopings Universitet, 2005).
317. Barbara Sophia Stein,"Visions of Integration How immigrants make sense of a new landscape", (Master's thesis in Peace and Conflict Transformation, Faculty of Humanities, Social Sciences and Education, Centre for Peace Studies, University of Norway, 2017).
318. Claudia Theresia Schmid,"Germany's "Open-Door" Policy in Light of the Recent Refugee Crisis An Interpretive Thematic Content Analysis of Possible Reasons and Underlying Motivations", (Master's thesis, Department of Management and Engineering, International and European Relations Autumn, Linköping University, 2016).
319. Diia Gvazava,"The European Union as an actor in international relations. A case-study of the legislation development on the common immigration and asylum policy", (Master Programme in Peace, Mediation and Conflict Research Specialization in Peace and Conflict Research, School of Social Sciences and Humanities Tampere Peace Research Institute (TAPRI), University of Tampere, 2014).
320. Heather Main," France and The Netherlands: Immigration, Assimilation and Conflict", (A Thesis Presented to the Faculty of University of Washington In Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree of Bachelor in Comparative History of Ideas May 2006).
321. Laila Bernice Schneider Gossens,"The Impact of Immigration Policies & Integration Programs on Multicultural Identity in Germany",

قائمة المراجع

- (Partial Fulfillment of the Requirements for the Degree in Master of Arts in International Studies, University of San Francisco, 2011).
322. Marinella Taoushiani, "Effects of the Syrian Refugee Crisis on the EU: Nationalism on the Rise", (Master's Thesis of Arts in Global Studies, The Faculty of the Graduate School of Arts and Sciences, Graduate Program in Global Studies, Brandeis University, 2017).
323. Nikolay Georgiev, "Positive and negative effects of mass non-European immigration into selected EU member-states", (Master's Thesis, Faculty of Social Studies Department of International Relations and European Studies, Masaryk University, Brno, 2011).
324. Savage Ryan, "Comparison of the Immigrant Integration Policies of Sweden and Finland in Light of the EU Framework on Immigrant Integration", (Master's Thesis Department of Political Science and International Relations, International School of Social Science, University of Tampere, 2010)
325. Seilonen Josi, "Fortress Europe – a brief history of the European migration and asylum policy: A historical institutionalist analysis of the migration and asylum policy and the impacts of the current migration crisis", (Master's thesis of Administration and Organizations, Faculty of Social Sciences, The Department of Political and Economic Studies, university of helsinki, 2016).
326. Shengelia Tamar, "EU Migration Policy", (The Master Thesis has been written for receiving the academic degree of MA in European Studies, Tbilisi State University, Institute for European Studie, 2010).
327. Shey Emmanuel, "Europeanization of immigration policy as a challenge in the European Union policy Making process: The case of immigrant integration", (Master's Thesis Department of Political Science and International Relations, International School of Social Science, University of Tampere, 2009).
328. Toros Korkmaz, "Comparison of Swedish and German Immigrant Integration Policies within the light of the European Union Framework", (Master Thesis MSc in International & European Relations, Department of Management & Economics, Linkopings Universtet, 2005).
329. Veda Elizabeth Beltran, "Xenophobia, Populism, and the Rise of the Far-Right in France and Germany", (Claremont McKenna College Senior Thesis, 2016)

- Conferences

قائمة المراجع

330. Anne Nykänen, "Merkel, Germany and Europe's Migrant Crisis – Analyzing Domestic-International Synergies in Chancellor Merkel's Policy Framing Process", CEEISA-ISA Conference 22-25 June 2016, University of Tampere, Finland.
331. Annick Devynck, "Citizenship and naturalisation in France and Germany", Conference Workshop Citizenship in a Historical Perspective, Copenhagen: Denmark - 14-19 April 2000.
332. Beverly Crawford, "Moral Leadership or Moral Hazard? Germany's Response to the Refugee crisis and its Impact on European Solidarity", in conference Fortress Europe or E Pluribus Unum? : Multilevel Governance and the Governance of Migration and Asylum in the EU, Date Sep 22- 24, 2016, University of Illinois at Chicago, Sponsored by the European Union Studies Association, the European Union Center.
333. First Draft, " Civil Service in Germany: Characteristics of Public Employment and Modernization of Public Personnel Management ", Paper presented at the meeting Modernization of State and Administration in Europe: A France-Germany Comparison, 14-15 May 2004, Bordeaux, Goethe-Institut.
334. Geoffrey Shepherd, "Civil Service Reform in Developing Countries: Why Is It Going Badly?" Paper presented to the Eleventh International Conference, Anti-Corruption Conference 25-28 May 2003, Seoul: Republic of Korea.
335. James F. Hollifield, Immigration, Integration, and the Republican Model in France, Paper prepared for presentation at the annual meeting of the American Political Science Association, Washington, DC, 2-5 September, 2010.
336. Kurekova Lucia, "Theories of migration: Conceptual review and empirical testing in the context of the EU EastWest flows", Paper prepared for Interdisciplinary conference on Migration. Economic Change, Social Challenge, April 6-9, 2011, University College London.
337. Massey Douglas, "Patterns and Processes of International Migration The 21st century", Paper prepared for Conference on African Migration in Comparative Perspective, Johannesburg, South Africa, 4-7 June, 2003.

F. Site web

قائمة المراجع

338. "David Cameron's speech on the EU", The New Statesman, 23 January 2013, Available at site web 19/07/2018 time 21:20 p.m, <https://www.newstatesman.com/politics/2013/01/david-camerons-speech-eu-full-text>.
339. "Migrant crisis: Germany starts temporary border controls", 14 september 2015, Available at site web 31/07/2018 time 16:41 p.m <https://www.bbc.com/news/world-europe-34239674>
340. "Migrant crisis: Migration to Europe explained in seven charts", 4 March 2016, BBC News, Available at site web 29/07/2018 time 18:12 p.m <https://www.bbc.com/news/world-europe-34131911>
341. "Nigel Farage's speech at the UKIP conference", The Spectator, 20 september 2013, Available at site web 20/07/2018 time 11:28 a.m <http://blogs.spectator.co.uk/coffeehouse/2013/09/nigelfaragesspeech-fulltext-and-audio/>.
342. "Reality Check: How many EU nationals live in the UK?", BBC 06/07/2016, Available at site web, 22/07/2018 time 13:14 a.m, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-uk-leaves-the-eu-36745584>
343. "Statement by Federal Chancellor Angela Merkel to the European Parliament", Oct 07, 2015, Available at site web 31/07/2018 time 15:54 p.m https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Reden/2015/2015-10-07-merkel-ep_en.html?nn=709674
344. "Teresa May's letter to Donald Dusk" on March 29, 2017, Available site web 20/07/2018 time 21:12 p.m http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/29_03_17_article50.pdf.
345. "What would UK immigration policy look like after Brexit? (Pre-referendum)", The Migration Observatory informs debates on international migration and public policy, 09/06/2016, Available at site web 22/07/2018 time 16:36, <http://migrationobservatory.ox.ac.uk/resources/commentaries/uk-immigration-policy-look-like-brexite/>
346. A short guide to the french political system, Available at site web 28/12/2017, time 12:43 a.m, www.rogerdarlington.me.uk
347. Angela Merkel's speech before the German parliament,"Refugees - federal government to double financial assistance", 18 june 2015, Available at site web 31/07/2018 time 14:02 p.m

قائمة المراجع

- https://www.bundesregierung.de/Content/EN/Artikel/2015/06_en/2015-06-18-spitzentreffen-im-kanzleramt_en.html?nn=709674.
348. Annett Meiritz, "How Germany became Europe's moral leader on the refugee crisis", 11 september 2015, Available at site web 31/07/2018 time 14:31 p.m <https://www.vox.com/2015/9/11/9307209/q-a-germanys-leadership-role-in-the-european-migrant-crisis>
349. Anthony Faiola, "Germany learns how to send back migrants: Pay them The story must be told", March 19, 2016, The Washington Post, Available at site web 03/08/2018 time 14:44 p.m https://www.washingtonpost.com/world/europe/germany-learns-how-to-send-back-migrants--paythem/2016/03/19/0685dc96-e552-11e5-a9ce681055c7a05f_story.html
350. Boris Johnson, "Does a 10% rise in immigration lead to a 2% reduction in wages?", 09/06/2016, Available at site web, 22/07/2018 time 13:28 a.m, <https://fullfact.org/immigration/does-immigration-reduce-wages/>
351. Christelle M. Jovenir, "A Comparative Analysis of the Government and Political System of the Federal Republic of Germany and the Republic of the Philippines", Available at site web 23/12/2017 time 17:48 p.m <http://www.academia.edu>.
352. Elisabeth Spiegel, "Frontex –Legitimate Agent for Border Security or Ruthless Deportation Agency? An Analysis of the Activities of the European Union’s Border Agency with a Special Focus on Legitimacy and Controllability of its Operations", Available at sit web 17/02/2018 time 18:55 p.m , P10 http://essay.utwente.nl/60253/1/BSc_E_Spiegel.pdf
353. European commission, "Global Approach to Migration and Mobility", Migration and Home Affairs, Available at site web time 10:16 a.m <https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration>.
354. Judy Dempsey, "The Refugee Crisis Should Spur Europe into Action in the Middle East", Available at site web 31/07/2018 time 14:31 p.m <https://www.newsweek.com/refugee-crisis-should-spur-europe-action-middle-east-372640>

قائمة المراجع

355. Julia Furley,"Brexit: What will be the effect on Dentistry?", 11/07/2016, Available at site web, 22/07/2018 time 15:08 p.m, <https://www.linkedin.com/pulse/brexit-what-effect-dentistry-julia-furley>.
356. Kim Willsher and Stephanie Kirchgaessner,"Germany and France demand binding refugee quotas for EU members", The Guardian, 3 Sep 2015, Available at site web 30/07/2018 time 14:57 p.m <https://www.theguardian.com/world/2015/sep/03/germany-france-eu-refugee-quotas-migration-crisis>.
357. Speech Prime Minister Theresa May,"The government's negotiating objectives for exiting the EU", Published 17 January 2017, Available at site web 25/07/2018 time 15:46 p.m <https://www.gov.uk/government/speeches/the-governments-negotiating-objectives-for-exiting-the-eu-pm-speech>.
358. Stefanie Neumeier, "Integrating Turkish Immigrants into the German Labor Force", P05, Available sit web 05/02/2018, at 12:00 a.m, http://cas.ou.edu/Websites/oucas/images/Econ/Student_Econ_Journal/Stefanie_Neumeier_JOE.pdf
359. Union european migration portal, Avalable site web le 04/01/2018 at. 12 :20 a.m <http://ec.europa.eu>.

الفهرس

فهرس المحتويات

الشكر

الإهداء

المقدمة.....ص أ- ط

الفصل الأول: الإطار النظري والمفاهيمي لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة.

تمهيد.....ص 01

المبحث الأول: الأطر المفاهيمية لإدارة شؤون المهاجرين والهجرة.....ص 02

المطلب الأول: مفهوم إدارة شؤون المهاجرين.....ص 02

المطلب الثاني: مفهوم الهجرة.....ص 10

المطلب الثالث: أنماط الهجرة والعوامل المسببة لها.....ص 18

المبحث الثاني: المقاربة التاريخية لظاهرة الهجرة.....ص 29

المطلب الأول: الهجرة قبل القرن 16 م و 1920.....ص 29

المطلب الثاني: الهجرة قبل 1985 إلى غاية اليوم.....ص 34

المبحث الثالث: المقاربات والنظريات المفسرة لظاهرة الهجرة.....ص 39

المطلب الأول: النظرية الاقتصادية النيوكلاسيكية ونظرية الجذب والطررد في تفسير ظاهرة

الهجرة.....ص 39

المطلب الثاني: النظرية الجغرافية ونظرية النظم في تفسير ظاهرة الهجرة.....ص 45

المطلب الثالث: اقتراب الثقافة والهوية الوطنية: دور السياق التاريخي والثقافي.....ص 56

المبحث الرابع : مكانة المهاجر في مختلف التشريعات والقوانين.....ص 63

المطلب الأول: الاتفاقيات الدولية.....	ص63
المطلب الثاني: الاتفاقيات على مستوى الاتحاد الأوروبي	ص71
المطلب الثالث: اتفاقيات إدارة تدفقات الهجرة والاتفاقيات العربية.....	ص75
خلاصة واستنتاجات.....	ص78

الفصل الثاني: إدارة شؤون المهاجرين في إطار سياسة الاتحاد الأوروبي.

تمهيد.....	ص80
المبحث الأول: إدارة شؤون المهاجرين في إطار ميثاق الهجرة واللجوء الأوروبي وفضاء شنغن.....	ص81
المطلب الأول: ميثاق الهجرة واللجوء الأوروبي	ص81
المطلب الثاني: اتفاقية شنغن.....	ص86
المبحث الثاني : الأجهزة الأمنية الأوروبية كآلية لإدارة وتنظيم شؤون المهاجري.....	ص95
المطلب الثاني: البعد الخارجي للهجرة الأوروبية.....	ص98
المطلب الثاني: الأجهزة الأمنية الأوروبية ودورها في تنظيم وإدارة الهجرة (الهجرة غير الشرعية).....	ص103
المبحث الثالث: إستراتيجيات الإتحاد الأوروبي في إدارة شؤون المهاجرين والهجرة.....	ص110
المطلب الأول: الإطار العام لإستراتيجية الاتحاد الأوروبي في إدارة شؤون المهاجرين والهجرة.....	ص110
المطلب الثاني: دور مؤسسات الاتحاد الأوروبي في إدارة شؤون المهاجرين وتنظيم تدفقات الهجرة.....	ص119
المطلب الثالث: إستراتيجية التنسيق المفتوح كأداة لإدارة شؤون الهجرة والمهاجرين.....	ص132
خلاصة واستنتاجات.....	ص173

الفصل الثالث: إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا من منظور بيئي مقارن.

- تمهيد.....ص175
- المبحث الأول: تأثير البيئة السياسية على إدارة شؤون المهاجرين.....ص176
- المطلب الأول: الملامح السياسية للنظامين الألماني والفرنسي.....ص176
- المطلب الثاني: الملامح الإدارية للنظام البيروقراطي الألماني والفرنسي.....ص188
- المطلب الثالث: انعكاسات الأبعاد السياسية والإدارية للنظامين الألماني والفرنسي على إدارة شؤون المهاجرين.....ص200
- المبحث الثاني: أثر البيئة الثقافية على إدارة شؤون المهاجرين بكل من ألمانيا وفرنسا.....ص222
- المطلب الأول: العلاقة بين الهجرة والثقافة.....ص222
- المطلب الثاني: تأثير مؤشر الجنسية والهوية الوطنية على إدارة الهجرة.....ص227
- المطلب الثالث: قوانين المواطنة في ألمانيا وفرنسا.....ص240
- المبحث الثالث: البيئة الاقتصادية والاجتماعية وانعكاسها على إدارة شؤون المهاجرين في كل من ألمانيا وفرنسا.....ص254
- المطلب الأول: الإطار العام للاندماج والتكامل في إدارة شؤون المهاجرين.....ص254
- المطلب الثاني: الاستراتيجيات الاقتصادية والاجتماعية في دمج المهاجرين في ألمانيا وفرنسا....ص260
- خلاصة واستنتاجات.....ص292

الفصل الرابع: أثر المتغيرات الدولية على إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا وفرنسا.

- تمهيد.....ص294
- المبحث الأول: تأثير العولمة الاقتصادية على إدارة شؤون المهاجرين في كل من ألمانيا وفرنسا.....ص295
- المطلب الأول: التوجهات العامة نحو استقطاب المهاجرين ذوي المهارات العالية.....ص295

المطلب الثاني: السياسة الألمانية والفرنسية نحو استقطاب المهاجرين على أساس الكفاءة والجدارة.....	ص303
المبحث الثاني: تأثير خروج بريطانيا على إدارة شؤون المهاجرين في إطار الاتحاد الأوروبي.....	ص315
المطلب الأول: تأثير استخدام المادة 50 من معاهدة الاتحاد الأوروبي على المهاجرين.....	ص319
المطلب الثاني: السيناريوهات والخيارات المحتملة بشأن سياسة الهجرة المستقبلية بعد Brexit.....	ص324
المبحث الثالث: دور ألمانيا وفرنسا في إدارة أزمة المهاجرين السوريين.....	ص334
المطلب الأول: السياسة الألمانية في إدارة أزمة المهاجرين السوريين.....	ص336
المطلب الثاني: السياسة الفرنسية في إدارة أزمة المهاجرين السوريين.....	ص350
خلاصة واستنتاجات.....	ص357
خاتمة.....	ص358
قائمة المراجع.....	ص367
الفهرس.....	ص402
فهرس الجداول والأشكال.....	ص406
ملخص الدراسة.	

فهرس الجداول والأشكال

الصفحة	الجدول والأشكال
07	الشكل رقم 01 يوضح كيفية إدارة شؤون المهاجرين
16	الجدول رقم 01 يوضح المفاهيم المرتبطة بمصطلح الهجرة
21	الشكل رقم 02 يوضح أنواع وأنماط الهجرة
46	الجدول رقم 02 يوضح الإطار الزمني للتحليل السببي لديناميكية الهجرة
69	الجدول رقم 03 يوضح الدول الأوروبية التي صادقت على الاتفاقية رقم 97 و143
94	المخطط رقم 01 يوضح تطور نظام المعلومات شنغن SIS
97	الجدول رقم 04 يوضح مستويات الأمن
124	الشكل رقم 03 يوضح دور الجهات الفاعلة بالمجلس الأوروبي في إدارة الهجرة وشؤون المهاجرين في داخل الاتحاد الأوروبي
163	الجدول رقم 05 يوضح مقترحات الأحكام الوطنية المتعلقة بالهجرة
228	الجدول رقم 06 يوضح سيناريوهات إدارة شؤون المهاجرين في إطار مؤشر المواطنة والقبول والاستقبال
231	الجدول رقم 07 يوضح سياقات تطور حقوق المواطنين
238	الجدول رقم 08 يوضح الفرق بين النموذجين الفرنسي والألماني في إدماج المهاجر على أساس ثقافي
244	الجدول رقم 09 يبين حصة سكان الأجانب بفرنسا حسب جنسيات بلد المنشأ
263	المخطط رقم 02 يوضح النظام الألماني لقبول العمال الأجانب خارج الاتحاد الأوروبي
269	الجدول رقم 10 يوضح إدارة شؤون المهاجرين في ألمانيا من خلال سياسة التكامل وإدماج المهاجرين
280	المخطط رقم 03 يوضح النظام الفرنسي لقبول العمال الأجانب خارج الاتحاد الأوروبي
337	الجدول رقم 11 يوضح توقعات الاتحاد الأوروبي للواقع الديمغرافي لألمانيا لعام 2060

ملخص الدراسة

يعد موضوع إدارة شؤون المهاجرين من المواضيع الحديثة نسبيا في مجال الإدارة العامة، حيث بدأ الاهتمام بهذا الجانب من العملية الإدارية في تنظيم شؤون الهجرة والمهاجرين يلقي رواجاً، خصوصا في ظل التغيرات والمستجدات التي طرأت على الساحة الدولية، الأمر الذي استدعى تطوير استراتيجيات وبناءات مقاربات تستجيب وتتكيف مع هذه التطورات على مستوى البيئة الداخلية والخارجية في إطار تدبير شؤون المهاجرين.

وتختلف إدارة شؤون المهاجرين بكل من ألمانيا وفرنسا باختلاف بيئة الإدارة العامة بهما، فتنظيم شؤون المهاجرين بألمانيا وفرنسا لطالما خضع إلى سياقات البيئة الإدارية على جميع المستويات السياسية والاجتماعية والثقافية والاقتصادية وحتى التاريخية منها، مما يفسر الاختلاف الجوهرى بين البلدين في إدارة الهجرة والمهاجرين والأساليب المعتمدة في ذلك نظرا لاختلاف الممارسات والهياكل الإدارية المكلفة بذلك من جهة، واختلاف البيئة التي وجدت فيها الإدارة العامة من جهة أخرى.

الكلمات المفتاحية: فرنسا، ألمانيا، الإدارة، شؤون المهاجرين، بيئة الإدارة العامة.

Abstract:

The issue of the managing migrants is a relatively recent topic in the area of public administration, Where attention has been given to this aspect of the administrative process in the regulation of migration and migrants, especially in the light of the changes and developments that have taken in the international arena, which has called for the development strategies and approaches that respond and adapt to these developments at the internal and external environmental level within the framework of the management of migrants.

The administration of migrants in both Germany and France differs according to the administration public environment and the regulation of immigrants in Germany and France has long been subject to the context of administrative environment at all political, social, cultural, economic and even historical levels. Which explains the fundamental difference between the two countries in the management of immigration and migrants and methods adopted in that regard given the different administrative practices and structures in place and the different environment in which the administration was found.

Keywords: France, Germany, administration, immigration affairs, public administration environment.