واقع الهجرة غير الشرعية وعلاجاتها القانونية

د. خليل حسين(*)

ظلت الهجرة بمختلف أوجهها وأنواعها محط تساؤلات وخلفيات متعددة،فشكلت قضية مركزية في بعض الدول،فيما تنادى البعض للبحث عن حلول لآثارها وتداعياتها. فما هي خلفياتها؟ وما هي آثارها؟ وكيف حاولت الدول المتضررة حلها؟

أولا: ظاهرة الهجرة ومدلولاتها

الهجرة في أبسط معانيها تعني حركة الانتقال فرديا كان أم جماعيا من موقع إلى آخر بحثا عن وضع أفضل اجتماعيا كان أم اقتصاديا أم سياسيا.أما لجهة أنواع وأهداف وأشكال هذه الهجرة فكانت تسير وفق منطق التقلبات السياسية والمصالح الاقتصادية لهذه الجهة أو تلك.فإذا كانت الهجرة في السابق قد تمّت بصورة انسيابية تبعا لأغراض محددة سلفا، فإن اعتماد مبدأ ترسيم الحدود بين الدول وتنازع المصالح السياسية والاقتصادية زاد من حدة التعاطي مع مسألة الهجرة، مع فارق مهم هو أن توالي موجات الهجرة في هذه الرقعة من العالم في العقود الأخيرة كانت تتم بصورة عمودية من الجنوب نحو الشمال.

وتُعد الهجرة السرية أو غير القانونية أو غير الشرعية أو غير النظامية، ظاهرة عالمية موجودة في الدول المتقدمة كالولايات المتحدة والاتحاد الأوروبي أو في الدول النامية في آسيا، كدول الخليج ودول المشرق العربي، وفي أميركا اللاتينية حيث أصبحت بعض الدول كالأرجنتين وفنزويلا والمكسيك تشكل قبلة لمهاجرين قادمين من دول مجاورة، وفي أفريقيا حيث الحدود الموروثة عن الاستعمار لا تشكل بتاتا بالنسبة للقبائل المجاورة حواجز عازلة،بخاصة في بعض الدول مثل ساحل العاج وأفريقيا الجنوبية ونيجيريا.

ويصعب تحديد حجم الهجرة غير الشرعية

(*) أستاذ القانون الدولي في كلية الحقوق بالجامعة اللبنانية.

نظرا لطبيعة هذه الظاهرة، ولكون وضع المهاجر السري يشمل أصنافا متباينة من المهاجرين فمنهم:

- الأشخاص الذين يدخلون دول الاستقبال بطريقة قانونية ويمكثون هناك بعد انقضاء مدة الإقامة القانونية.

- الأشخاص الذين يدخلون بطريقة غير قانونية إلى دول الاستقبال ولا يسوون وضعهم القانوني.

- الأشخاص الذين يعملون بطرق غير قانونية خلال إقامة مسموح بها.

- الأشخاص الذين يشغلون منصبا دون المنصوص عليه في عقد العمل.

إن تقديرات اعداد المهاجرين تظل متضاربة وفقا للجهة التي تقدمها، فمنظمة العمل الدولية تقدر حجم الهجرة السرية ما بين ١٠ - ١٥٪ من عدد المهاجرين في العالم البالغ حسب التقديرات الأخيرة للأمم المتحدة حوالى ١٨٠ مليون شخص. وحسب منظمة الهجرة الدولية فإن حجم الهجرة غير القانونية في دول الاتحاد الأوروبي يصل نحو ١,٥ مليون شخص. وفي أوروبا على سبيل المثال فإن الشرطة الأوروبية (EUROPOL) تقدر أعداد المهاجرين غير الشرعيين في دول الاتحاد الأوروبي بحوالى نصف مليون مهاجر. واللافت أن هذا النوع من الهجرة ليس حديث العهد، فقد كان متواجدا في أوروبا في الستينيات من القرن الماضي وكان أصل هؤلاء المهاجرين من أسبانيا والبرتغال والمغرب العربي.

ففي الفترة من الثلاثينيات حتى الستينيات من القرن الماضي كانت أوروبا بحاجة إلى الأيدي العاملة، فلم تصدر قوانين تُجرِّم عملية الهجرة غير الشرعية إلى أراضيها. لكن مع أوائل السبعينيات شعرت دول الاتحاد الأوروبي نسبيا بالاكتفاء من الأيدي العاملة فتبنّت إجراءات قانونية تهدف إلى الحد من الهجرة غير الشرعية(١).

وكان لهذه الإجراءات القانونية آثار عكسية حيث استفحلت ظاهرة الهجرة غير الشرعية، وأصبحت تلك الدول قبلة لمرشحي الهجرة غير الشرعية من مختلف بقاع العالم مثل دول أميركا الوسطى والجنوبية ودول آسيا (الصين، باكستان..إلخ) ودول أفريقيا حيث قدر عدد الدول المصدرة للمهاجرين غير الشرعيين بحوالى ٤٠ دولة. وهكذا يتضح أنه - في ظل تشديد قوانين الهجرة إلى دول الاتحاد الأوروبي - موضوع استفحلت ظاهرة الهجرة غير الشرعية وظهرت طرق وأساليب جديدة كان من أبرزها ما شهدها العالم من مشاهد غرق مؤثرة فيما بات يعرف برحلات قوارب الموت.

ثانيا: تاريخ الهجرة غير الشرعية

على الرغم من أنَّ الهجرة تمثل واحدا من أكثر المفاهيم تداولا في الفترة الأخيرة، فغالبا ما يتم توظيفها بشكل ملتبس، بسبب تباين الخلفيات التي يتم التعامل مع هذا المفهوم. ويمكن القول إن القرن الماضي هو قرن الهجرات بامتياز، ويمكن خلال هذه الفترة التمييز بين محطتين في عمليات الهجرة حدثتا خلال النصف الأول من القرن الماضي، حيث كانت الهجرات تتم من الشمال نحو الجنوب، وذلك بدءا من الرحلات الاستكشافية التي قام بها الرحالة الأوروبيون نحو العوالم الجديدة، وجاءت بعدها الهجرات

(١) وقد ازدادت هذه الإجراءات مع بداية تطبيق اتفاقية «شنغن» التي دخلت حيز التطبيق بدءا من حزيران ١٩٨٥، والتي تسمح لحامل تأشيرة أي دولة من دول الاتحاد الموقعة على هذه الاتفاقية بالمرور في أراضي بقية الدول. ثم عادت وازدادت إجراءات الحد من ظاهرة الهجرة غير الشرعية مرة أخرى بعد عام ١٩٩٠، وهو العام الذي شهد توسيع الاتحاد الأوروبي.

السياسية والعسكرية التي قامت بها الدول الأوروبية إلى جنوب المتوسط وأعماق أفريقيا محكومة بالبحث عن موارد إنتاجية جديدة في إطار سباق الدول الاستعمارية وغزو آفاق جغرافية جديدة لتحقيق مجتمع الوفرة، والظفر بالسباق نحو التفوق الاقتصادي.والنصف الثاني من القرن الماضي،وتحديدا بعد الحربين العالميتين الأولى (١٩١٤ ـ ١٩١٨) والثانية (١٩٣٩ ـ ١٩٤٥)، اللتين أفرزتا وضعا جديدا وجدت في خلاله كل من فرنسا وإنكلترا وألمانيا وإيطاليا نفسها وقد خرجت من الحرب فاقدة لقوتها البشرية وفي حاجة ماسة إلى مزيد من العمالة الأجنبية لتحقيق النمو المتوقع. ومن ثم شرعت في جلب اليد العاملة من كل من المغرب والجزائر وتونس ودول جنوب الصحراء.والواضح أن كل عمليات الهجرة الجماعية التي تمّت من الجنوب نحو الشمال خلال العقود الثلاثة الأخيرة من القرن الماضي كانت تحددها حاجة المجتمعات الشمالية، وكانت تتم حسب شروط أوروبية صارمة.

أما بخصوص الهجرة في الحوض المتوسط، فقد شكلت العقود الثلاثة الأخيرة من القرن الماضي مرحلة حاسمة في رسم معالم جديدة للهجرة، تميزت بتسجيل تدفق واسع لأنواع الهجرة من الجنوب، وهو ما يمكن تقسيمه إلى ثلاث محطات زمنية مترابطة ومتداخلة وهي:

ـ المرحلة الأولى قبل ١٩٨٥، فخلال هده المرحلة كانت الدول الأوروبية لا تزال بحاجة ماسة إلى مزيد من العمالة القادمة من الجنوب، كما أن الدول الأوروبية نفسها كانت متحكمة في حركة تدفق المهاجرين من الجنوب عبر قنوات التجمع العائلي. وأهم ما ميز هذه المرحلة أن المهاجر الجنوبي تمكن من فهم قواعد اللعبة في دول الشمال وصار يطالب بحق دخول أبنائه المدارس الحكومية وبداية بلورة الخطابات الحقوقية للمهاجر.كل هذه العناصر بدت بالنسبة للمهاجرين «القادمين» في دول الجنوب محفزة لهم للالتحاق بنظرائهم، ويبدو أن الكثير منهم استفاد من غفلة الأنظمة الأمنية الأوروبية في هذه المرحلة بالذات.

ـ المرحلة الثانية (١٩٨٥ ـ ١٩٩٥) والتي تميّزت ببداية ظهور التناقضات المرتبطة بالمهاجرين الشرعيين ومزاحمتهم أبناء البلد الأصليين، وقد تزامن هذا الفعل مع إغلاق مناجم الفحم في كل من فرنسا وبلجيكا التي كانت تستوعب آنذاك اكبر عدد من المهاجرين الشرعيين. وفي مقابل هذا الوضع الاحترازي تزايدت رغبة أبناء الجنوب في الهجرة تجاه دول الشمال ما أدى إلى إغلاق الحدود.ففي ١٩ حزيران ١٩٩٥ 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 إلى هذا الفضاء اتخذت قضية الهجرة أبعادا غير متوقعة، لاسيما بعد لجوء السلطات الأسبانية إلى فرض مزيد من الإجراءات الاحترازية أمام أي عملية هجرة جديدة، وذلك في محاولة لمنح مواطنيها مزيدا من الاندماج في الاتحاد الأوروبي[٢].

(٢) في هذه المرحلة تبرز مفارقة كبيرة تتمثل في الاتفاقيات الدولية الصادرة في العام ١٩٩٠ المخصصة لـ «حماية حقوق العمال المهاجرين وأهاليهم» والتي صادقت عليها تسع دول من الجنوب في العام ١٩٩٨. ووجه المفارقة هنا هي أن هذه الاتفاقية لم تحظ بقبول أي دولة أوروبية. وهو الأمر الذي يفسر الرغبة الأوروبية في التعامل مع هذا المعطى الجديد من منظور جديد، ولو تم الأمر على حساب الحقوق التي تضمنها المواثيق الدولية الداعية إلى الحق في التنقل والبحث عن غد أفضل.

المرحلة الثالثة ما بعد العام ١٩٩٥ التي أخذت طابعا أمنيا صارما لجأت من خلاله الدول الأوروبية إلى نهج سياسة أمنية مشددةعبر تنفيذ مقررات «القانون الجديد للهجرة»، والذي يستند إلى تبني إجراءات صارمة بخصوص مسألة التجمع العائلي، وإبرام اتفاقيات مع دول الجنوب حول ترحيل المهاجرين غير الشرعيين.

وكرد فعل تجاه هذه السياسة بدأ ما يعرف الآن بالهجرة غير الشرعية او السرية، والتي تحيل على عملية الالتحاق بالديار الأوروبية بدون وجه قانوني. ورغم أن قضية الهجرة غير الشرعية أضحت اليوم قضية تهم كافة الدول المطلة على حوض المتوسط، فإن المغرب وأسبانيا يمثلان البلدين المعنيين أكثر بهذه الهجرة، لا سيما أن المغاربة يشكلون النسبة الأكثر في المهاجرين غير الشرعيين.

ثالثا: أسباب الهجرة الى اوروبا

يمكن إيجاز الأسباب الرئيسة للهجرة في:

١. العوامل الاقتصادية

ـ التباين في المستوى الاقتصادي الذي يتجلى بصورة واضحة بين الدول الطاردة والدول المستقبلة. ويعتبر انعكاسا واضحا لعدم استقرار عوامل التنمية في هذه البلاد التي لازالت تعتمد أساسا في إقتصاداتها على الفلاحة والتعدين وهما قطاعان لا يضمنان استقرارا في التنمية، نظرا لارتباط الأول بالأمطار والثاني بأحوال السوق الدولية، وهو ما له انعكاسات سلبية على مستوى سوق العمل.

ـ **سوق العمل**: خلافا لما نجده في دول الاستقبال، فإن النمو الديمغرافي، لازال مرتفعا نسبيا رغم الوضعية المتقدمة لما يسمى بالانتقال الديمغرافي في الدول الموفدة، الأمر الذي ينعكس على حجم السكان القادرين على العمل وبالتالي على سوق العمل(٣).

ومن انعكاسات ظاهرة البطالة زيادة حجم الفقر، وقد بلغت نسبة السكان الذين يعيشون تحت خط الفقر في المغرب مثلا ما يقرب من ١٤٪، وهذه النسبة كانت ستزداد كثيرا لولا التحويلات والاستثمارات التي يقوم بها المغاربة المقيمون في الخارج. ويشكل التباين في الأجور كذلك عاملا للتحفيز على الهجرة حيث الحد الأدنى للأجور يفوق بـ٣ إلى ٥ مرات المستوى الموجود في دول المغرب العربي، على أن هذا الحد لا يحترم أحيانا من طرف أرباب العمل.ولكن إذا كانت الظروف الاقتصادية تشكل عوامل أساسية في التحفيز على الهجرة، إلا أن ذلك لا يفسر كيف أن البعض يمر إلى مرحلة التطبيق دون البعض الآخر، ما يعني أن قرار الهجرة تسببه عوامل أخرى هي أساسا اجتماعية و نفسية.

٢. العوامل المحفزة: وتتجلى أساسا في ثلاث عوامل:

أولاً: في صورة النجاح الاجتماعي الذي يظهره المهاجر عند عودته إلى بلده لقضاء العطلة، حيث يتفانى في إبراز مظاهر الغنى: سيارة، هدايا، استثمار في العقار الخ.... وكلها مظاهر تغذيها وسائل الإعلام المرئية. وثانياً:

(٣) وهكذا فإن البطالة تمس عددا كبيرا من السكان وخاصة منهم الشباب والحاصلين على مؤهلات جامعية. و تقدر نسبة البطالة في المغرب على سبيل المثال بحوالى ١٢٪ وتبلغ ٢١٪ في المجال الحضري، وفي الجزائر تصل هذه النسبة إلى ٢٣,٧٪ حسب المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي و١٥٪ في تونس. هذا الضغط على سوق العمل يغذي «النزوح إلى الهجرة» خاصة في شكلها غير القانوني و٢٠ ٪ في لبنان. ومن أجل الحد من هذه الظاهرة، فإن ذلك يقتضي تنمية فاعلة ومستدامة قادرة على خلق حوالى مليون فرصة عمل سنويا بالنسبة لدول المغرب العربي الثلاث: المغرب (٤٠٠ ألف فرصة عمل)، الجزائر (٥٠٠ ألف فرصة عمل) وتونس ١٠٠ ألف فرصة عمل).

في أثر الإعلام المرئي التي جعلت السكان حتى الفقراء منهم يستطيعون اقتناء الهوائيات التي تمكنهم من العيش عبر مئات القنوات في عالم سحري يزرع فيهم الرغبة في الهجرة. وثالثاً: القرب الجغرافي، فأوروبا لا تبعد عن الشاطئ المغربي مثلا إلا ١٤ كلم، والشاطئ الإسباني يمكن رؤيته صحوا من الشاطئ المغربي الممتد من طنجة إلى سبتة السليبة.

٣. عوامل النداء

إن حلم الهجرة هو نتاج الممنوع، وهو رد فعل لإغلاق الأبواب أمام الهجرة الشرعية والسياسة التي تبنتها أوروبا في هذا المجال، والتي كانت لها آثار عكسية حيث زادت من وتيرة الهجرة السرية وجعلت كلفتها باهظة بالنسبة لمرشح للهجرة.وهكذا أصبحت الهجرة مشروعا مكلفا واستثمارا يقتضي تعبئة مصادر للتمويل من أجل تحقيقه من ديون ومن بيع للأرض والممتلكات... إلخ. هذا ما يفسر كيفية إقبال المهاجر غير الشرعي على أي عمل مهما كان مذلا وصعبا لأنه في كل الحالات لا يقبل أن يرجع خاوي الوفاض[٤].

ويظل الجزاء القانوني حتى الآن، ورغم القوانين الصادرة للحد من الهجرة غير الشرعية، دون حد رادع لأصحاب العمل عن استغلال هذه اليد العاملة الغير شرعية.

وقد أدت جدلية الرفض القانوني والطلب الاقتصادي إلى إنعاش ما يمكن تسميته بـ«تجارة الأوهام». وقد تكونت شبكات منظمة في مختلف مناطق مرور المهاجرين السريين لتقدم خدماتها إلى هؤلاء. ويؤدي المرشح للهجرة السرية ما بين ٦٠٠ إلى ٥٥٠٠ دولار في مضيق جبل طارق. وتفوق هذه الكلفة بكثير هذه القيمة بالنسبة للشبكات العاملة بين آسيا وأوروبا أو الولايات المتحدة، ويقدر رقم معاملات هذه الشبكات على المستوى الدولي بحوالى ٧ مليارات دولار في السنة.

كل هذه العوامل تغذي الرغبة في الهجرة، وهذا النزوح هو أقوى عند الشباب كما تدل على ذلك مختلف الإحصاءات التي أجريت في هذا الشأن في دول المغرب العربي والتي تبرز بعضها أن الرغبة في الهجرة في المغرب موجودة عند ١٩٪ من السكان النشيطين وهي أعلى عند الطلبة حيث تبلغ ٥٤٪.

والخلاصة ان محددات الهجرة كثيرة ومتباينة وإن الإجراءات القانونية لدول الاستقبال لا يمكن أن تكون فاعلة إلا إذا واكبتها إجراءات مصاحبة للتأثير على هذه العوامل في إطار مقاربة شاملة. ويلخص العالم الديمغرافي الفرنسي الكبير ألفريد صوفي Alfred Sauvy إشكالية الهجرة بقوله «إما أن ترحل الثروات حيث يوجد البشر وإما أن يرحل البشر حيث توجد الثروات».

رابعا: قراءة في آليات لإدارة مسألة الهجرة الاقتصادية

أصدر المجلس الأوروبى في ٢٠٠٥/١/١١ ورقة عمل حول الهجرة بعنوان «الورقة الخضراء نحو بحث آليات للتعامل مع مسألة

(٤) وتجدر الإشارة هنا إلى وجود طلب نوعي على العمل في دول الاستقبال، هذا الطلب يستجيب وفقا لمعايير كلفة تشغيل العامل ومرونته في قبول أعمال صعبة حسب احتياجات سوق العمل، وغالبا ما تكون هذه الأعمال مؤقتة ومنبوذة اجتماعيا. هذا الطلب يصدر أساسا عن قطاعات كالفلاحة والبناء والخدمات.ويوفر المهاجرون كذلك ما يحتاجه القطاع غير المهيكل من يد عاملة حيث يمثل هذا القطاع ما بين ٢٠ و ٢٥٪ من الناتج المحلي الإجمالي في دول القوس اللاتيني.وتحصل هذه القطاعات على امتيازات مالية واجتماعية بتوظيف هذه اليد العاملة التي تتميز بكونها طيعة وغير مكلفة.

الهجرة الاقتصادية»[٥]، وترى الورقة أن الاعتراف بالمهاجرين لأسباب اقتصادية هو الدعامة الرئيسية لأي سياسة تتعلق بالهجرة، وبالتالي فإنه من الضروري التعامل مع تلك القضية على المستوى الأوروبي في سياق تطوير سياسة متناسقة ومتناغمة بين الدول الأعضاء، على أن تعتمد هذه السياسة على الشفافية وانعدام البيروقراطية ومراعاة مصالح كل الأطراف ذات الصلة: المهاجرين والدول المرسلة والدول المستقبلة للمهاجرين .

وفى هذا الإطار، تضمّنت الورقة عدداً من النقاط التي ارتأى المجلس أنها أساسية فى وضع سياسة تتعلق بالهجرة، أهم هذه النقاط: تطوير سياسات الاتحاد الاوروبى فيما يتعلق بالعمالة المهاجرة، ودرجات الاتساق والتناغم الواجب الوصول إليها بين دول الاتحاد الأوروبي فيما يتعلق بالقضية، وتحديد إجراءات الاعتراف بالعمالة المأجورة، وتحديد أولويات سوق العمل المحلي، وتحديد إجراءات وقواعد التوظيف الفردي وإجراءات تصاريح الإقامة والعمل وتحديد امكانات تغيير القطاع أو الوظيفة وكذلك حقوق العمالة المهاجرة.

كما تضمّنت الورقة فقرة بعنوان «إجراءات إضافية» أو «خطوات مصاحبة» تتعلق بمسائل الاندماج والعودة والتعاون مع دول الممر. وتشير هذه النقطة إلى أن السياسة الأوروبية الناجحة في مجال الهجرة الاقتصادية تتطلب أن يتم التحكم في جماعات المهاجرين بالتعاون مع دول المنشأ ودول الممر، مع الوضع في الحسبان واقع تلك الدول ومتطلباتها. فينبغى أن تصاحب السياسات التي سوف يتم الإتفاق عليها بسياسات قوية لدمج المهاجرين المعترف بهم في مجتمعات الدول المضيفة. وبالتبعية فإن التعاون مع دول الممر لتسهيل الهجرة الشرعية وكذلك إجراءات الدمج الاقتصادي والاجتماعي للمهاجرين المحتملين يجب أن تتضمن عدداً من القضايا مثل قضية تجفيف العقولbrain» «drain والتي تعني أن دول المنشأ تستثمر في تنمية مهارات أناس يتركون في آخر الأمر مجتمعاتهم واقتصادات دولهم إلى الخارج، وكذلك الصعوبات التي تواجه المهاجرين في الإبقاء على علاقات اجتماعية وثقافية وثيقة بدول المنشأ التي هاجروا منها. كما تطرقت إلى كيفية تسهيل عودة العمالة المؤقتة في نهاية فترات تعاقدهم وكيفية إعادة دمج هؤلاء في مجتمعاتهم الأصلية.

غير أن الورقة الخضراء التي تضمّنت الخطوط العامة لسياسات الاتحاد الأوروبي تجاه الهجرة، لم تتحدث في واقع الأمر سوى عن العمالة الشرعية المهاجرة والتي يحتاج إليها السوق الأوروبي لأسباب كثيرة، بعضها اقتصادي وبعضها الأخر يتعلق بالطبيعة الديموغرافية لدول الاتحاد وتركيبة السكان ونسبتهم. ففي حين تولي الورقة اهتماما كبيراً باحتياجات وأولويات سوق العمل الأوروبي فإنها لا تشير إلى أسباب ودوافع الهجرة الشرعية أو غير الشرعية من الدول النامية إلى أوروبا. هذا كما تعاني الورقة من قصور في مجالات التعاون المطروحة بين الإتحاد وبين دول المنشأ والعبور والتي تقتصر في معظمها على التعاون

(٥) وتهدف إلى مطالبة كافة الأطراف ذات الصلة بالتعليق وإبداء الرأي: المجلس الأوروبي والبرلمان الأوروبي واللجنة ألاوروبية الاقتصادية الاجتماعية ولجنة الأقاليم والسلطات الوطنية والإقليمية والمحلية. وكذلك الشركاء الاجتماعيين بما فيهم جمعيات التوظيف والاتحادات والنقابات العمالية. وكذلك المنظمات غير الحكومية والدول المرشحة للعضوية ودول الممر والمنظمات الأكاديمية ومنظمات المجتمع المدني الأخرى وكذلك الأفراد. كل تلك الأطراف مدعوة للإشتباك فى بحث وضع آليات لإدارة مسألة الهجرة على أساس من التعاون بين كل الأطراف.

الأمني، فضلاً عن عدم إيلاء الدور الذي يمكن أن يلعبه التعاون مع منظمات المجتمع المدني الاهتمام الكافي. إن القراءة الدقيقة لمضمون هذه الوريقة يقودنا إلى إبداء عدد من الملاحظات أبرزها:

١. العلاقة بين الهجرة غير الشرعية والتنمية

لكي يتم وضع إستراتيجية فاعلة في مواجهة فلول المهاجرين غير الشرعيين إلى دول الإتحاد الأوروبي، ينبغي فهم الأسباب التي تؤدي إلى بروز وتزايد هذه المشكلة. إن السبب الرئيسي للهجرة من الدول النامية وبخاصة من دول المتوسط إلى أوروبا سواء بشكل شرعي أو غير شرعي يكمن في الظروف الاقتصادية في تلك الدول.

فعلى سبيل المثال، يعتبر تحويل المهاجرين لأموالهم أمراً ذا أهمية اقتصادية كبيرة بالنسبة للدول المضيفة و دول المنشأ على حد سواء، فإقتصادات فرنسا وإيطاليا وأسبانيا تعد من بين أول ١٢ دولة في العالم من حيث تحويل أموال الهجرة إلى بلدان المنشأ لما قيمته ٣,٩، ٢,٦، ٢,٢ بليون دولار على التوالي. وفى دول المغرب العربي فإن إقتصاد دولة المغرب سيحتل المرتبة الرابعة في العالم من حيث تحويل أموال المهاجرين بما يعادل ٣,٣ بليون دولار في العام ٢٠١٢. وفى العام نفسه ستصل مساعدات التنمية للمغرب إلى ٥١٧ بليون دولار بمعدل ١٨ دولاراً للفرد(٦).

وعلى الجانب الآخر، فإن الاقتصاد المصري منذ سبعينيات القرن الماضي يعتمد بشكل كبير من بين عدد محدود من مصادر الدخل على العمالة المهاجرة إلى دول الخليج. غير أن عدم الاستقرار السياسي والاقتصادي في المنطقة قلل إلى الحد الأدنى من فرص هجرة الأيدي العاملة المصرية إلى دول الخليج. تزامن ذلك مع تغيرات كبيرة شهدتها السياسات الاقتصادية في مصر إلى تحرير القطاعات الاقتصادية واتباع سياسات السوق، والتي كان لها تأثير سلبي على قطاع واسع من السكان وعلى الأخص في الريف . وتشير الدراسات فى مجال تحويل الأموال أن قرار الهجرة يرتبط بشكل وطيد بالحاجة إلى تحسين ظروف المعيشة بالنسبة للمهاجر وأسرته. غير أن التأثيرات الاقتصادية لتحويل الأموال يذهب إلى ما هو أبعد من نطاق الأسرة ليشمل القطاعات الاقتصادية المختلفة في البلدان المستقبلة والمرسلة للمهاجرين(٧). وفيما يلي بعض الملاحظات منها:

- إن الإستراتيجية التي تقدم بها الإتحاد الأوروبي، والتي تعتمد على تشجيع الهجرة الشرعية بناء على دراسة دقيقة لاحتياجات سوق العمل الأوروبي. رغم كونها تتناسب مع السياق الاقتصادي والاجتماعي في دول أوروبا إلا أنه لا يمكن اعتبارها بمفردها كحل عملي لمشكلات الهجرة إلى أوروبا، مع الوضع في الاعتبار الأعداد الكبيرة من المهاجرين المحتملين الذين لا يملكون أية بدائل ملموسة لكسب العيش في بلدانهم، وليس أمامهم سوى البحث عن طريق آخر خارج البلاد.

- إن غالبية المشروعات المطروحة من قبل الإتحاد الأوروبى لمكافحة الهجرة غير الشرعية

(٦) -Dialogue Newsletter/ N.1 ISSUE, EDITION SEPTEMBER 2004/ AN ECONOMIC DIMENSION TO IMIGRATIONS IN THE 5+5.

(٧) Dialogue Newsletter/ N.1 ISSUE, EDITION SEPTEMBER 2004/ AN ECONOMIC DIMENSION TO MIGRATIONS IN THE 5+5.

تركز على الجانب الأمني. فمثلاً مشروع إنشاء معسكرات لاحتجاز طالبي اللجوء والمهاجرين غير الشرعيين على شواطئ خمس دول شمال إفريقية، وغير ذلك من برامج الدعم المالي والتقني لحكومات دول جنوب المتوسط التي تتركز على حراسة الحدود البحرية والبرية، وكذلك للحد من العبور بشكل غير شرعي؛ مثل تلك المشروعات على الرغم من أهميتها إلا أنها لا يمكن أن تكون الوجه الوحيد للتعاون بين دول الاتحاد الاوروبي وبين حكومات جنوب المتوسط، فضلاً عن أن تلك البرامج قد تقود إلى انتهاكات لحقوق الإنسان مثل تلك التي وردت مؤخراً في تقرير لمنظمة العفو الدولية بشأن انتهاك حقوق طالبي غير اللجوء.

ـ إن الأمل في القضاء على ظاهرة الهجرة غير الشرعية والاتجار بالعمالة سيكون ضعيفا إذا لم يتم القضاء على كل الظروف الرئيسة التي تتسبب في الهجرة. فإتخاذ خطوات للحد من البطالة والحد من القصور في التنمية، بما يقلل الفجوة التنموية بين الدول المتقدمة والدول النامية هي السبيل الوحيد لمواجهة المشكلة. ومن ثم فإنه يتعين على الإتحاد الأوروبي أن يتخذ استراتيجيات للتنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول النامية عبر الدعم المالي والتقني لأجل توفير فرص عمل ودخول مناسبة في الدول التي تتسم بمعدلات بطالة مرتفعة، والتي تتضمن نسبة كبيرة من العمالة المهاجرة المحتملة، كما ينبغي أن تكون هناك مشروعات لتنمية المهارات والإمكانات المحلية القائمة .

ـ إن الاستجابة للمتطلبات التنموية في إطار من التعاون بين دول الإتحاد الأوروبي وحكومات جنوب المتوسط لن يعمل فقط على تحسين الظروف الاقتصادية والاجتماعية في الإقليم، بل سوف ينمي من الفهم المتبادل بين الطرفين عن طريق خلق علاقات من الشراكة على المستوى الإقليمي.

٢. سوق العمالة في أوروبا والعمال غير المنظمة:

على الرغم من أن الآثار السلبية للهجرة غير الشرعية على دول الإتحاد الأوروبي باتت تستحوذ على اهتمام كبير بين الدول الأعضاء في الإتحاد، إلا أن القليل من هذا الاهتمام يوجه للمكاسب الاقتصادية التي تتحصل عليها إقتصادات تلك الدول نتيجة تشغيل أعداد كبيرة من العمالة غير المنظمة في سوق العمل الأوروبي. وكذلك فإن الظروف التى يعيشها هؤلاء العمال بما في ذلك حقوقهم الاقتصادية والاجتماعية والقانونية لا يتم مناقشتها بشكل واف.

ـ إن هناك أسبابا ضاغطة في دول المنشأ التي أتى منها هؤلاء العمال، تدفعهم للمخاطرة بالهجرة بشكل غير شرعي إلى دول أوروبا. إلا أنه لا يجب التغاضي عن وجود عوامل معينة فى الدول التي يهاجرون إليها تساعد على نمو الظاهرة. فغياب القوانين والأنظمة التى ليست فقط تمنع المزيد من العمال من الدخول بشكل غير شرعى، بل وتحجم فرص أرباب الأعمال في استغلال العمال غير الشرعيين، يعد سبباً رئيسياً من أسباب تزايد أعداد العمالة غير المنظمة فى السوق الأوروبي. فهناك قطاعات اقتصادية في الدول الصناعية وخصوصاً تلك القطاعات غير الرسمية وغير المنظمة في الولايات المتحدة وأوروبا تعتمد على العمالة غير المنظمة التي تعمل بدون أية حقوق تذكر.

وتشير الدراسات إلى أن الاقتصاد غير المنظم يمثل ٥٪ أو أقل من الناتج المحلي في معظم دول الإتحاد الأوروبى الخمسة عشر (قبل التوسيع)، ويمثل ما يربو على ١٧٪ من الدخل القومى فى عدد من دول شمال أوروبا الأعضاء فى الإتحاد.

ويعتقد العديد من المراقبين للهجرة الدولية، أن أعداد المهاجرين غير الشرعيين في دول

منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية (OECD) يصل إلى العشرين مليون عامل. معظم هؤلاء العمال دخلوا إلى تلك الدول فى العشر سنوات الأخيرة. وفى حين تستوعب الولايات المتحدة نصف هذا العدد من العمالة، فإن دول الإتحاد الأوروبي الخمسة عشر ـ قبل التوسع فى ٢٠٠٤ ـ ربما يستوعب أكثر من نصف العدد المتبقي. وتتزعم المانيا المجموعة بينما تحتل المملكة المتحدة ودول الشمال الأوروبي مراتب متقدمة في هذا المضمار. هذا في الوقت الذي تضم فيه باقي دول العالم عدداً مشابهاً من العمال المهاجرين غير الشرعيين.

أما لجهة العمال غير الموثقين أو الذين لا يعملون فى إطار منظم عادة ما يعملون فى ظروف عمل أكثر سوءاً من غيرهم من العمال. وهناك عدد كبير من أصحاب الأعمال يفضلون تشغيل هذا النوع من العمال بهدف التربح من المنافسة غير العادلة. وفى أسوأ الظروف فإن العمال المهاجرين غير الشرعيين يعملون بشكل أشبه بالعمل العبودي، وهم نادراً ما يلجأون للقضاء خشية التعرض للطرد أو الإبعاد، وفي العديد من الدول لا يملكون حق الطعن على القرارت الإدارية التي تؤثر عليهم .

إن الورقة الخضراء التي تقدم بها المجلس الأوروبي تركز فقط على الدراسة الدقيقة لإحتياجات سوق العمل الأوروبي، وتشدد على منح الأولوية فى العمل للعمال المحليين كخطوة سابقة على البحث عن عمال من دول خارج الإتحاد. غير أن الورقة لا تقدم أي إستراتيجية واضحة للتعامل مع العمال غير المنظمين الذين يعملون بالفعل في أوروبا بدون أن يتم توثيقهم، خصوصاً هؤلاء الذين يعملون في السوق السوداء وفي الأنشطة غير المنظمة.

إن المهاجرين غير الشرعيين الذين يعملون في سوق العمل غير الرسمي، لا ينبغي أن يتم التعامل معهم بنفس الأسس التي يتم التعامل بها من القادمين الجدد أو المهاجرين غير الشرعيين المحتملين من منطلق أن هؤلاء العمال لهم إسهاماتهم الحقيقية فى الاقتصاد الوطني للدول التى يعملون بها. وعلى الجانب الآخر لا ينبغى تحميل هؤلاء العمال المسئولية كاملة عن وضعهم بينما يتم إغفال الدور الذي يلعبه كل من أرباب الأعمال وكذلك غياب القوانين والأنظمة الحكومية .

ثمَّة أسباب اقتصادية وديموغرافية مهَّدت الطريق للمهاجرين غير الشرعيين للتزايد في سوق العمل الأوروبي لسنوات طويلة، ولكن تزايد أعداد هؤلاء صار يمثل مشكلة كبيرة لدول الإتحاد الأوروبي تستلزم التحرك والمواجهة. غير أن الخطوات التي تتخذ لمكافحة الهجرة غير الشرعية ينبغي أن تسير جنباً إلى جنب مع إستراتيجيات لحماية حقوق الآلاف إن لم يكن الملايين من العمال غير المنظمين في أوروبا الذين يعتمدون على الأعمال التي يعملون بها كمصدر للعيش دون أن يتمتعوا بأية حقوق اقتصادية أو اجتماعية أو قانونية. تلك الإستراتيجيات ينبغي أن تكون شاملة وتعتمد على الدراسة الدقيقة للعمال غير الشرعيين في سوق العمل بكل دول الإتحاد الأوروبي بما في ذلك سوق العمل غير الرسمي. كما ينبغي تحليل ظروف هؤلاء العمال وتوثيقهم بحيث يتمتعون بالحقوق والواجبات التي يخضع لها العمال المنظمين. كما ينبغي أن يكون واضحاً أن الإستراتيجيات المقترحة فى هذا الشأن تختلف اختلافا كلياً عن السياسات التى تتبعها عدد من الدول الأوروبية بشكل دوري لمنح جماعات معينة من العمال تصاريح إقامة وعمل طبقاً لشروط معينة. إن الإستراتيجيات المقترحة بشأن العمال غير المنظمين المتواجدين بالفعل فى أوروبا يجب أن تضم هؤلاء العمال إلى القطاع الرسمي، بحيث يخضعون لنظم الحماية المطبقة على العمال المنظمين وتتيح لهم

الحصول على أجور عادلة، وأن يتم وضع الاعتبار اللازم لمهاراتهم وكفاءاتهم فضلاً عن توفير الفرصة أمامهم للتدريب والتعليم. وفي الوقت نفسه تتيح لهم ولأرباب أعمالهم أن يدفعوا الضرائب .

وينبغي لتلك الإستراتيجيات أن تسير جنباً إلى جنب مع وضع خطط لمكافحة نشر المعلومات المضللة بشأن الهجرة، والحد من الهجرة غير الشرعية والإتجار بالبشر وفرض عقوبات رادعة على الأفراد والجماعات التي تديرها أو تسهل عمليات تهريب البشر بشكل غير شرعي عن طريق استخدام العنف أو التهديد أو الضغط، على أن تمتد هذه العقوبات لتشمل أرباب الأعمال الذين يستخدمون عمالاً غير شرعيين.

٣. التعاون بين الإتحاد الأوروبي والدول المصدرة للمهاجرين ودول العبور:

يعد التعاون بين دول الإتحاد الأوروبي ودول جنوب المتوسط خطوة أساسية نحو وضع آليات ناجعة لمواجهة الهجرة غير الشرعية. غير ان ثمَّة ملاحظتين تتعلقان بآليات التعاون الواردة بالورقة الخضراء:

أ. التعاون بين الحكومات:

إن آليات التعاون الواردة في الورقة الخضراء تتمثل في الدعم الفني والمالي من الإتحاد الأوروبي للدول المصدرة للمهاجرين ودول العبور فى المجال الأمني مثل دعم مشروعات الرقابة على الحدود البرية والبحرية ومكافحة المهربين .

وعلى الرغم من أهمية التعاون في المجال الأمني فإنه يجب أن يدعم التعاون الأمني بخطوات جادة نحو احترام حقوق الإنسان. إذ ينبغي على الطرفين إيلاء الاعتبار الكافي لحقوق طالبي اللجوء والمهاجرين، خصوصاً في تلك الدول التي لم توقع على اتفاقية ١٩٥١ بشأن اللاجئين أو تلك الدول التي لها سمعة في انتهاك حقوق الإنسان. كما ينبغي الوضع في الاعتبار أن المهاجرين غير الشرعيين هم ضحايا لأوضاع اقتصادية واجتماعية في بلدانهم، ولا ينبغي التعامل معهم كمجرمين بحيث يتعين وجود رقابة صارمة على ممارسات الدول المشاركة في أي برامج للتعاون الأمني بشأن الهجرة غير الشرعية .

على الجانب الآخر، فإن الورقة الخضراء تشير إلى التعاون في مجال دمج المهاجرين في المجتمعات التي يغادرون إليها، ويتمثل ذلك في إنشاء مراكز تدريب في دول المنشأ للتدريب على المهارات المناسبة لاحتياجات سوق العمل الأوروبي، وكذلك مراكز للتدريب الثقافي واللغات. وكذلك عمل قاعدة معلومات لتبيان المهارات والوظائف والقطاعات للعمالة المهاجرة المحتملة. وهذا المجال من مجالات التعاون له أهمية بالغة في تجنيب العمال المهاجرين مشكلات الاندماج في المجتمع الجديد الذي يغادر إليه .

غير أنه من الملاحظ أن الورقة الخضراء لم تولي اهتماما كبيراً للتعاون فى مجال التنمية على الرغم من أن التعاون في هذا المجال يعد عنصراً رئيسياً في مواجهة مشكلات الهجرة غير الشرعية.

ب. التعاون مع المجتمع المدني:

بينما ركَّزت الورقة الخضراء على التعاون مع الحكومات في دول المنشأ ودول العبور، فإنها لم تظهر الاهتمام الكافي للدور الذي يمكن أن يلعبه المجتمع المدني خاصة فيما يتعلق بمشروعات التنمية وبناء القدرات. ففي نداء حديث للمفوضية الأوروبية لمشروعات موجهة للمجتمع المدني في دول شمال إفريقيا، ركزت الأنشطة المقترحة في النداء بشكل أساسي على

مشروعات لرفع الوعي وبناء القدرات في المجال الأمني. إن المجتمع المدني في الإقليم خاصة المنظمات غير الحكومية العاملة في التنمية وحقوق الإنسان تتمتع بالخبرة والفهم للاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع. وعبر علاقات منظمات المجتمع المدني بالمجتمع المحلي، فإن تلك المنظمات قادرة على تنفيذ مشروعات يمكنها أن تساعد على توفير بدائل اقتصادية للهجرة غير الشرعية. إن المجتمع المدني ينبغي أن يكون شريكاً أساساً في الإستراتيجيات المتعلقة بالتنمية وبتحسين الظروف الإقتصادية والاجتماعية للسكان.

٤. حقوق العمال المهاجرين في أوروبا:

بما أن العمال المهاجرين في دول الإتحاد الأوروبي يساهمون بشكل فاعل في اقتصاديات الدول التي يعملون بها، فضلاً عن أن عليهم نفس الواجبات المفروضة على العمال المحليين فيما يتعلق بالضرائب، فإنه ينبغي التعامل معهم على أساس من المساواة بينهم وبين العمالة الوطنية. بمعنى أنه ينبغي على العمال المهاجرين التمتع بكافة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والسياسية والمدنية الواردة بالعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وكذا العهد الدولي للحقوق السياسية والمدنية وغيرها من المواثيق الدولية مع التركيز على عدد من الحقوق الواردة في:

أ. العهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية (١٩٦٦):

- المادة ٢: بند ٢،١
- المادة ٦: بند ٢ المتعلق بالدعم الفني والتقني، والمادة ٧، ٨،٩ المتعلقة بظروف عمل عادلة والحق في العمل النقابي والإضرابات والضمان الاجتماعي والتأمينات .
- المادة ١٠: بند ٢ المتعلق بحماية الأمهات العاملات
- المادة ١١: بند ١ المتعلق بحق كل فرد فى مستوى معيشي مناسب له ولأفراد أسرته .
- المادة ١٢: بند ٢ (ب،جـ،د) المتعلق بالرعاية الصحية
- المادة ١٣: بند ٤،٣،٢،١ المتعلق بالحق في التعليم والبند ١٤ المتعلق بالحق في التعليم الابتدائي المجاني للجميع .
- المادة ١٥: بند ٣،٢،١ المتعلق بالحقوق الثقافية للجميع .

ب. العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية:

المادة ٢: بند ٣،٢،١ والمادة ٣ والمادة من ٥ ـ ٢٢ والمادة ٢٦ و٢٧ .

إن تحسين التشريعات الخاصة بحقوق العمال بحيث تكون أكثر إتساقاً مع المواثيق الدولية لحقوق الإنسان، ينبغى أن تكون عنصراً رئيسياً فى المناقشات حول مسألة الهجرة كما ينبغي تضمينها فى الإستراتيجيات الموضوعة من أجل إدارة مسألة الهجرة.