

تجربة الاتحاد الأوروبي - إزالة الحدود لتنمية مناطق الحدود

أ. بوعجيلة نبيل أستاذ مساعد
جامعة سوق اهراس

د. بروك حليلة أستاذ محاضر
جامعة سوق اهراس

Résumé	ملخص
<p>L'idée de l'Union européenne est ancienne certes mais ce n'est qu'au début des années 50 lors de la deuxième guerre mondiale que les pays européens ont vite compris qu'ils ne pouvaient faire face à leurs problèmes économiques et sociaux qu'en s'unissant et que l'union politique ne sera réalisé qu'après la réalisation de l'union économique.</p> <p>Etales après étape, l'union s'est concrétisée par la naissance de communautés européennes puis par la disparition des frontières entre les pays membres lors des accords Schengen en 1993 et l'apparition de l'union et ses institutions politiques. Malgré que l'union sans frontières affronte plusieurs défis concernant l'immigration clandestine, le terrorisme et le flux des demandeurs d'asile, elle est aujourd'hui plus que jamais convaincue de son choix d'union, et essaye de répondre à ces défis.</p> <p>L'Union Européenne est un modèle surtout pour les pays magrébins vu les éléments d'union qui existent déjà entre eux.</p>	<p>انتهدت دول أوروبا في سياستها الحدودية إلى إستراتيجيتين أساسيتين: الحرص على تحقيق الوحدة الأوروبية، ومحاولة إقرار سياسة موحدة بخصوص حدود الاتحاد، ولم يكن محور الحدود بين الدول الأوروبية قرارا ارتجاليا أو وليد الصدفة بل كان تكلمة ونتيجة للوحدة الأوروبية التي أنتجت للعالم ما يعرف بالاتحاد الأوروبي، فقد قطعت أشواط ومراحل متتابعة، وبخطى راسخة استطاعت تحقيق الوحدة في كل الجوانب الاقتصادية كانت أو سياسية، وذلك بالرغم من اختلاف شعورها عرقيا ودينيا وحتى ثقافيا، بل لقد عرفت أوروبا حروبا طاحنة بين دولها خلفت ملايين الضحايا وأدت إلى تحطيم العديد من الدول اقتصاديا، كما خلفت العداوات بينها لاسيما عقب الحرب العالمية الثانية، لكن ذلك لم يثنها عن السعي لتحقيق حلم الوحدة، فكان التكامل الاقتصادي أولى خطواتها في سبيل ذلك، لينتج عن ذلك التكامل السياسي نشأة العديد من الهياكل النقدية والمالية والمؤسسية، والتي اعتمدت على الوحدة القانونية فيما يعرف بالقانون الأوروبي. وبعد تحقيق الوحدة الأوروبية وبعد أن رسخ الاتحاد الأوروبي وجوده وكيانه السياسي والاقتصادي أصبحت أوروبا تستقطب أعدادا هائلة من المهاجرين لاسيما من دول إفريقيا وأوروبا الشرقية، فبعد أن كانت تنتهج الدول سياسات مختلفة حول معاملة الأجانب والمهجرة وما خلفه محور الحدود بين الدول الأوروبية من آثار سلبية خاصة في المجال الأمني والاجتماعي، فوجد الاتحاد الأوروبي نفسه في حاجة إلى تنسيق سياسات الدول العضوة فيه لمواجهة هذه الأزمات.</p> <p>يبحث موضوع المداخلة في إشكالية جد هامة، وهي مدى نجاح التجربة الأوروبية في التعامل مع الحدود من خلال دراسة عوامل نجاح هذه التجربة وإمكانية الاستفادة منها، خاصة على المستوى المغربي بالنظر إلى عوامل الوحدة والتقارب بين شعوبه، بالإضافة إلى الجغرافيا، التاريخ والانتماء العرقي والديني، والتحديات والمخاطر المشتركة.</p>

تعد الوحدة الأوروبية نموذجاً للاندماج الاقتصادي والسياسي والاجتماعي والأمني، حيث تعتبر السياسة المنتهجة في تنمية المناطق الحدودية ضمن الخطوات المنهجية المتتالية في إنشاء الاتحاد الأوروبي وبلوغه الوجه الذي هو عليه اليوم، فالوحدة الأوروبية التي ابتدأت بستة دول في مجال الحديد أصبحت اتحاداً دولياً يضم 28 دولة دون أية حدود جغرافية بينها، وهي التجربة التي يمكن الاستفادة منها لاسيما على المستوى المغربي الذي ظل منذ نشأته يراوح مكانه رغم طموحات شعوبه وآمال سياساته.

إن دراسة التجربة الأوروبية في مجال الاندماج والوحدة تقتضي استعراض أهم المراحل التي مر بها الاتحاد الأوروبي لأجل تحقيق الوحدة الكاملة إلى غاية الوصول إلى المواطنة الأوروبية وما عرفته من نتائج وآثار على كافة المستويات لاسيما ما تعلق بالمناطق الحدودية التي اقتنعت الدول الأوروبية بأنه لإنجاحها وتنميتها لا بد من إزالة الحدود الجغرافية وفتح الفضاء الأوروبي لكافة المواطنين الأوروبيين وهو ما سنتناوله في هذه الورقة البحثية و لك بتقسيم المداحلة إلى مبحثين: المبحث الأول يتناول تحقيق الوحدة الأوروبية الكاملة والمبحث الثاني خصص لإقرار سياسة موحدة تجاه الأجناب.

المبحث الأول: تحقيق الوحدة الأوروبية: محو الحدود

لم يكن محو الحدود بين الدول الأوروبية بمقتضى اتفاقيات "شغن" إلا نتيجة لتحقيق الوحدة الاقتصادية بعد أن مرت بمراحل عديدة، وقد ساهم في تحقيقها العديد من العوامل.

المطلب الأول: المعطيات المساهمة في تحقيق الوحدة الأوروبية

ساهمت العديد من العوامل التاريخية، الثقافية، الجغرافية، والدينيةⁱ في تحقيق الوحدة الأوروبية، لكن سيتم التركيز على المعطيات الجغرافية والتاريخية، ثم تتبع مراحل التوحيد الذي بدأ بالوحدة الاقتصادية إلى غاية بروز الاتحاد الأوروبي ككيان مستقل.

الفرع الأول: المعطيات الجغرافية المساهمة في تحقيق الوحدة الأوروبية

تعود أهمية المعطيات الجغرافية في دراسة الاتحاد الأوروبي لإبراز موقعه الاستراتيجي داخل القارة الأوروبية ولكونه يتوسط العالم ويتربع على مساحة معتبرةⁱⁱ، كما أن خصائصه الجغرافية بما تشمله من موارد طبيعية متنوعة تجعل منه كتلة حيوية واستراتيجية بالغة الأهمية سواء على المستوى الإقليمي أو الدولي، وتمثل درجة تأثير الخصائص الجغرافية والطبيعية في مدى توظيف واستغلال الأوضاع الجغرافية من موقع ومناخ وتضاريس لتحقيق الأهداف السياسية، أو ما يطلق عليه بالجيوسياسية *Géopolitique*، وكذا الأهداف العسكرية والجيوسياسية *Géostratégie*، كما أن التقارب الجغرافي يعتبر من أهم الشروط الأساسية لإنجاح التكامل الاقتصادي بين الدول التي تصبوا إلى تشكيل كتل اقتصادية قوية من خلال تسهيل عملية انتقال السلع والخدمات والأشخاص (العمالة) وكذا تخفيض نفقات النقل، وتسهيل تبادل عناصر الإنتاجⁱⁱⁱ.

دول الاتحاد الأوروبي جميعاً تنتمي لنفس القارة بمعطياتها الجغرافية والمناخية المتشابهة والمتكاملة طبيعياً، فمساحة أوروبا الموحدة تمثل ما يقارب 3.4 من مساحة بقية القارات الأخرى^{iv}، ومعظم تضاريس الاتحاد الأوروبي تعتبر سهولاً خصبة التربة بها وفرة كبيرة من المياه مما يجعلها صالحة للزراعة، وتربع على نصف مساحة أوروبا تقريباً بما يقدر بـ 2 مليون كيلو متر مربع (75 بالمائة منها في هولندا و60 بالمائة منها في فرنسا و56 بالمائة في بلجيكا)، ومنتشرة على ثلاثة أقاليم جغرافية كبرى متمثلة في أوروبا الأطلسية^v وأوروبا المتوسطية^{vi} وأوروبا الداخلية^{vii}، ولإتحاد واجهة بحرية مهمة بامتداد سواحله على شمال غرب، وغرب أوروبا، وجنوبها مما يمكنه من الاتصال والانفتاح على العالم الخارجي، وتنشيط الحركة التجارية من خلال إنشاء العديد من الموانئ والمرافئ الكبرى.

الفرع الثاني: المعطيات التاريخية

واكب رواد الفكر الأوروبي الموحد في القرن التاسع عشر كل من "سان سيمون Saint-Simon" و "برودون Proudhon"، الذي اقترح في أحد مؤلفاته سنة 1863 أن وحدة أوروبا يجب أن تكون قاعدية وتبدأ باتحادات لا مركزية - البلديات - المقاطعات - الخ... حتى تصل إلى أوروبا، أي اتحاد الاتحادات، وقد كان المناخ السائد غداة الحرب العالمية الثانية والوضع الدولي القائم حينها مشجعاً على التكتل، فأوروبا لم تكن محطة ومنهارة فقط جراء نزاعها التاريخية الأليمة بل خرجت منقسمة إلى جزأين جراء الحرب الباردة وما أفرزته اتفاقيات بالطا سنة 1945، هذا الصراع جعل من مهمة وضع مؤسسات مشتركة على المستوى الأوروبي صعبة جداً، إلا أنه كان دافعاً محفزاً لكل قطب من الثنائية إلى

السعي للتوحد ضد كل تهديد مستقبلي، وهو ما دفع بالقطب الغربي إلى التكتل المنظم ضد المعسكر الشرقي بإنشاء الحلف الأطلسي والتحالف الأوروبي الغربي الذي كان يهدف إلى تحقيق التنمية الاقتصادية للدول الأوروبية من خلال التعاون الاقتصادي بين الدول الأعضاء، وتنشيط التبادل التجاري، وجعل الاقتصاد الأوروبي قويا وسليما، بالإضافة إلى التعاون الأمني والدفاع المشترك.. كما عرفت تلك المرحلة نزعات اتحادية (فدرالية) توجت بإنشاء منظمات سياسية وعسكرية بين الدول، يحتفظ كل عضو فيها بسيادته، وله كامل الصلاحية في اتخاذ القرارات، ويقتصر دور الأجهزة المسيرة لهذه المنظمات على الجانب الاستشاري فقط، وتقدم التوصيات والمقترحات، ولا تتخذ القرارات إلا بالإجماع، ولا يتم تنفيذها إلا بعد موافقة السلطات الوطنية المختصة.

غير أن هذه المنظمات لم تحقق ما كانت ترغب فيه التيارات الاتحادية الأوروبية التي كانت تسعى إلى توحيد الدول الأوروبية بإنشاء منظمات ذات طابع إتحادي تتمتع بسلطة اتخاذ القرارات بالأغلبية دون الرجوع إلى إرادة الدول الأعضاء أي منظمات تسود فوق الدول ^{viii}Supra national، وبما أن خلق منظمات سياسية وعسكرية على هذا النحو بات من الصعب تحقيقه في تلك الفترة نظرا لحساسية المجالين ^{ix}، والمناخ الذي كان سائدا. رأى أنصار الوحدة الأوروبية أنه يجب الاعتماد على الشراكة الاقتصادية كخطوة أولى لتحقيق الوحدة الأوروبية الكاملة، وبذلك ظهرت المجموعات الأوروبية، والتي تختلف في طبيعتها عن المنظمات السالفة الذكر.

المطلب الثاني: محطات الوحدة الأوروبية

ظهرت فكرة الشراكة الاقتصادية الأوروبية عقب الحرب العالمية الثانية، حين تم التوقيع على إنشاء المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي في 16 أبريل عام 1948، فصد إعادة إعمار أوروبا وتسيير المساعدات الأمريكية وفق مخطط مارشال.

الفرع الأول: بؤادر الوحدة الاقتصادية

كان الوضع الاقتصادي الأوروبي بعد الحرب العالمية الثانية لا يقل خطورة عن الوضع الأمني، وتميز بالبطالة والانهيار الكلي، مما دفع بالولايات المتحدة إلى التدخل والمساعدة من خلال مشروع مارشال الذي تطلب تنفيذه تنظيم أوروبا وتوحيدها في شكل منظمات على غرار المنظمة الأوروبية للتعاون الاقتصادي (OECE)، التي مهدت فيما بعد للوحدة الاقتصادية.

من الناحية السياسية، الوضع كان مشجعا على تشكيل وبناء أوروبا، فأغلب الأحزاب الكبرى التي كانت في سدة الحكم سواء الديمقراطية المسيحية أو الاجتماعية الديمقراطية كانت لديها رغبة كبيرة في التوحيد، كما أن العديد من التشكيلات والحركات السياسية ذات التوجه الفدرالي أبدت مساندتها ودعمها لهذا التوجه، والذي برز بشكل علني في مؤتمر لاهاي عام 1948 الذي يعتبر أساس وأصل التنظيم الذي كان يحمل في بداياته آمالا كبيرة في التوحد والبناء الأوروبي وهو ما تم تجسيده بموجب معاهدة لندن في 05 ماي 1949 بإنشاء مجلس أوروبا، واتضحت بسرعة نوايا الدول الأوروبية وسعيها للتوحيد حيث جاء إعلان "روبير شومان" Robert Schuman " الشهير سنة 1950 ليفتح طريق الاندماج المشترك، وأدرك حينها ساسة أوروبا أنهم إذا أرادوا الوحدة الحقيقية فما عليهم إلا البدء بالوحدة الاقتصادية، تم البدء بإنجاز الوحدة الاقتصادية، فقاموا بتوحيد قطاع الفحم والصلب عام 1951، وقد حفزه النجاح الباهر الذي حققته المجموعة الأوروبية للفحم والصلب إلى توسيع مجالات الوحدة وإنشاء المجموعة الاقتصادية الأوروبية، والمجموعة الأوروبية للطاقة الذرية عام 1957.

الفرع الثاني: نجاح المجموعات الأوروبية

أولا: المجموعة الأوروبية للفحم و الصلب

تهدف المجموعة الأوروبية للفحم والصلب إلى إنهاء الصراع الألماني الفرنسي ^x وإنشاء سوق أوروبية مشتركة لمنتجات الفحم والصلب ^{xi}، تضم كل المستهلكين في الدول العضوة، لتحقيق بذلك تطور اقتصاديا، وزيادة في العمالة وتحسينا لمستوى المعيشة، وتطويرا لسياسة الشراكة بين الدول الأعضاء في صناعة الفحم والصلب. أكدت هذه المجموعة على المحلية والتدرج في تكوين سوق أوروبية مشتركة للحديد والصلب حتى لا يتعرض اقتصادها لأخطار الاضطرابات، عبر مراحل، على أن تخضع إلى مرحلة تحضيرية تتلوها فترة انتقالية تكون فيها الدول الأعضاء مهيأة للتأقلم مع الشروط الجديدة ^{xii} وتمكين الدول الأعضاء من التكيف وضبط صناعاتها ومنتجاتها المحلية في هذا القطاع (الفحم، الصلب)، وفقا للشروط والأسس الاقتصادية المتعارف عليها في مجال التوحد، والتمثلة فيما يلي:

- إلغاء الرسوم على الصادرات والواردات والرسوم التي لها نفس الأثر فيما يخص سلعتي الحديد والفحم بين دول المجموعة،

- عدم التمييز وإزالة الفوارق بين المنتجين والمستهلكين والمتفاعلين فيما يتعلق بالأسعار، و شروط التسليم، و كلفة النقل،

- ضمان حرية التبادل و تسهيل عملية نقل المنتجات من الفحم و الصلب بين الدول الأعضاء،

- منع المساعدات و الدعم الذي تمنحه الدول حفاظا على مبدأ تكافؤ الفرص،

- التزام الدول الأعضاء بأن تكون تعريفاتها الجمركية في حدود الحدين الأدنى و الأعلى الذين تقرهما المجموعة^{xiii}.

ما يلاحظ من خلال هذه الأهداف، أنه يمكن القول بأن هذه المجموعة المتخصصة تقوم على نظام ليبرالي جديد^{xiv}، تعتمد فيه السوق المشتركة على مبدأ المنافسة الحرة مع الإقرار لسلطة اقتصادية بالإشراف على تزيده بانتظام باحتياجاته من هاتين السلعتين (الحديد و الفحم)، و ضمان رقابة و تحديد السعر الأدنى للأسعار المتداولة، كما وضعت معاهدة إنشاء المجموعة الأوروبية جدولا زمنيا يتم من خلاله فتح السوق الأوروبية المشتركة، بحيث يبدأ نشاط السوق المشتركة في مجال الفحم و مناجم الحديد ابتداء من العاشر فيفري عام 1953، و في مجال الصلب ابتداء من الفاتح ماي عام 1953.

ثانيا: المجموعة الاقتصادية الأوروبية Communauté Economique Européenne

على الرغم من النجاح المحدود الذي قامت بتحقيقه المجموعة الأوروبية للفحم و الصلب في أهدافها و مجاها الضيق، فإن تلك التجربة جعلت من الدول الأوروبية تسعى إلى تحقيق الوحدة الأوروبية في جميع المجالات الاقتصادية، و من ثمة تقدمت كل من دول البنولوكس (هولندا و بلجيكا و لكسمبورغ) باقتراح إلى الدول الشركاء في المجموعة الأوروبية للفحم و الصلب قصد تعميم تجربة هذه المجموعة على جميع أوجه النشاط الاقتصادي في أوروبا، و ذلك بإنشاء سوق أوروبية مشتركة بين الدول الأعضاء أو سوق للتجارة الحرة داخل الدول الأعضاء في هذه المجموعة الجديدة، و تهدف المجموعة الاقتصادية الأوروبية إلى تحقيق الأهداف العامة التالية:

- إنشاء سوق أوروبية مشتركة، وإزالة الحواجز الجمركية بين الدول الأعضاء و توحيد التعريفات الجمركية التي وضعتها دول المجموعة في تعاملها مع باقي دول العلم،

- تسهيل حرية تنقل الأفراد و إزالة الحواجز القائمة في وجه انتقال رؤوس الأموال و البضائع و القوى العاملة بين الدول الأعضاء،

- إلغاء القيود الكمية على الصادرات و الواردات بين الدول الأعضاء، وإلغاء القيود المفروضة على الشركات في أقاليم الدول الأعضاء.

- توحيد السياسة التجارية بإقامة نظام مشترك يضمن المنافسة الحرة، و وضع سياسة موحدة في مجال الزراعة و النقل،

- تنسيق السياسات الاقتصادية للدول الأعضاء للوقاية من عدم التوازن في موازين مدفوعاتهم،

- تنسيق السياسات الاجتماعية بإنشاء صندوق اجتماعي أوروبي لتدريب العمال و رفع مستواهم المعيشي،

- إنشاء بنك أوروبي للاستثمار مهمته تدعيم عملية النمو الاقتصادي،

- السماح بانتساب دول و أقاليم ما وراء البحار إلى المجموعة الاقتصادية الأوروبية بقصد زيادة التبادل و التنمية الاقتصادية.

كما أرسى معاهدة روما أربعة حريات أساسية مشتركة هي: حرية نقل البضائع و تنقل الأشخاص، حرية تنقل الخدمات إضافة إلى وضع قواعد مشتركة في تنظيم النقل و المسائل المالية و الاجتماعية بقدر ما تتطلبه الوحدة الاقتصادية، وكذا تعريف جمركية موحدة، و سياسة تجارية مشتركة في مواجهة الدول الأخرى، ولتحقيق كل هذه الأهداف نصت المادة الثامنة من معاهدة روما على تحديد فترة انتقالية باثني عشر عاما، أي إلى غاية نهاية عام 1970، لتسمح بالإزالة التدريجية للعقبات و القيود في مواجهة السوق الأوروبية المشتركة، و قسمت هذه المرحلة الانتقالية إلى ثلاثة فترات متساوية يتم في كل مرحلة منها تحقيق أهداف مسطرة، ولا يمكن الانتقال إلى المرحلة الموالية إلا بعد تحقيق المرحلة الأولى و تقييمها، وقد تمكنت المجموعة الاقتصادية الأوروبية من إزالة الحواجز الجمركية بوتيرة أسرع من تلك المحددة بمعاهدة روما، إذ بلغت نسبة تخفيض الرسوم الجمركية إلى 50% في أول جانفي 1963، أي قبل سنتين من التاريخ الذي كان مقررا. كما تم إلغاء الرسوم نهائيا قبل الموعد المحدد بثلاثة سنوات، في سنة 1967 بدلا من سنة 1970^{xv}. و بذلك تحققت السوق الأوروبية المشتركة.

تضاف للمجموعتين السابقتين المجموعة الأوروبية للطاقة الذرية.

عملية توحيد أجهزة المجموعات الثلاثة بدأت مع دخول معاهدة روما المنشئة للمجموعة الاقتصادية الأوروبية، والمجموعة الأوروبية للطاقة الذرية حيز التنفيذ، و قد نصت هذه الاتفاقية في أحكامها على أن يكون للمجموعات الثلاثة هيئة برلمانية مشتركة ومحكمة عدل أوروبية مشتركة^{xvi}، في حين ضلت الأجهزة التنفيذية للمجموعات الثلاثة منفصلة ومستقلة عن بعضها البعض.

الفرع الثالث: بروز كيان الاتحاد الأوروبي

أبرمت معاهدة المجموعة الأوروبية عام 1965 قصد توحيد ودمج مؤسسات وأجهزة المجموعات الثلاث، وتلا ذلك اعتماد القانون الأوروبي الموحد في عام 1986، وفي عام 1992 تم إقرار معاهدة ماستريخت والتي بموجبها تم إنشاء كيان جديد على المستوى الإقليمي هو الاتحاد الأوروبي الذي يتألف من أجهزة رئيسية تتولى تسيير شؤونه ورد نصها في المعاهدة م، وهي البرلمان، واللجنة، والمجلس، ومحكمة العدل الأوروبية، ومجلس المحاسبة، بالإضافة إلى أجهزة أخرى كاللجنة الاقتصادية والاجتماعية، ولجنة المناطق.

أولاً: معاهدة ماستريخت

يقوم النظام القانوني لمعاهدة ماستريخت على ثلاثة ركائز أساسية^{xvii} الركيزة الأولى: ركيزة المجموعات، وتتكون هذه الركيزة من المجموعات الأوروبية الثلاث المنشأة بموجب معاهدة باريس و روما، والمعدلة بالقانون الأوروبي الموحد ومعاهدة ماستريخت^{xviii}، وقد تضمنت أحكام هذه الركيزة تغيير تسمية المجموعة الاقتصادية الأوروبية إلى المجموعة الأوروبية، وهو ما أعطى لها دلالة قوية فلم تعد أهدافها قاصرة على الأهداف الاقتصادية فحسب، بل تعدت لتصبح أوسع وأشمل، فبالإضافة إلى الاختصاصات التقليدية للمجموعة الأوروبية (سياسة زراعية مشتركة، اتحاد جمركي، سوق داخلية... الخ)، توسع نطاق اختصاص المجموعة إلى مجالات أخرى غير اقتصادية، مثل حماية البيئة والحماية الاجتماعية والتضامن الاقتصادي والاجتماعي والبحث العلمي والتنمية والتكنولوجيا والصحة والتعليم والسياحة والطاقة والأمن... الخ، مما ترتب عنه نتائج جديدة على مستوى الاختصاصات^{xix}.

كما تضمنت الركيزة الأولى إنشاء مواطنة للاتحاد الأوروبي^{xx}، ونصت على أربعة أصناف من الحقوق^{xxi}:

- الحق في حرية التنقل والإقامة داخل الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.
- الحق في الانتخاب والاقتراع في الانتخابات البلدية، والأوروبية في بلد الإقامة.
- الحق في الحماية الدبلوماسية من قبل السلطات الدبلوماسية أو القنصلية لأي دولة عضو في الاتحاد الأوروبي.
- الحق في النظم أمام البرلمان الأوروبي وتقديم الشكاوى والاحتجاجات للوسيط الأوروبي Le Médiateur Européen.

ثانياً: معاهدة أمستردام^{xxii} 1997 Traité Amsterdam

أثناء التوقيع على معاهدة ماستريخت، اتفقت الدول الأعضاء على مبدأ تطوير السياسة الاجتماعية الأوروبية، حيث وقعوا في ما بينهم اتفاق اجتماعي^{xxiii} يتضمن تنسيق السياسات الوطنية للدول الأعضاء في مجال التوظيف، وإدماج السياسة الاجتماعية وظروف العمل في المعاهدات وأقرت المعاهدة جملة من المسائل:

- التأكيد على حرية التنقل والهجرة: فمسائل التأشيرات واللجوء والهجرة أصبحت ضمن شق سياسة المجموعة، كما ألحقت اتفاقيات شنغن Convention de Schengen إلى هذه المعاهدة.
- التعاون القضائي والبوليسي: عززت معاهدة أمستردام الأحكام المتعلقة بسياسة التعاون القضائي والبوليسي لمواجهة الجريمة المنظمة، و تهريب المخدرات، والهجرة غير المشروعة، والتي أبقى عليها ضمن الركيزة الثالثة في إطار التعاون ما بين الحكومات.
- تدعيم السياسة الخارجية والأمن المشترك: دعمت المعاهدة الأحكام المتعلقة بالسياسة الخارجية والأمن المشترك وذلك بوضع استراتيجيات مشتركة لتحقيق أهداف الاتحاد الأوروبي في هذا المجال^{xxiv}،

ثالثاً: معاهدة لشبونة

وقع قادة الاتحاد الأوروبي في 13 ديسمبر 2007 معاهدة لشبونة المتضمنة تعديل المعاهدات المنشئة للاتحاد الأوروبي، وكان ذلك إيذاناً بمواصلة مسيرة الوحدة التي تعثرت إثر رفض مشروع الدستور الأوروبي، و لمسايرة توسع الاتحاد الذي أصبح يضم 27 عضواً، نصت معاهدة لشبونة على العديد من المستجدات، قصد جعل الاتحاد أكثر فاعلية و ذلك بإيجاد حلول للعقبات التي تواجه عمل مؤسساته، و مجاهدة كل المعوقات التي تعرقل سيرها.

المطلب الثاني: تكريس المواطنة الأوروبية

انتقدت المجموعة الاقتصادية الأوروبية كونها وحدة قانونية وتقنية يبدو أنها لا تهتم بالمواطنين الأوروبيين، وطال هذا النقد بالخصوص "اللجنة" التي أتمت بأنها "تكنوقراطية"، فكان لزاماً تقريب الاتحاد من المواطنين، وحتى تكتسب المجموعة الأوروبية البعد السياسي الذي كان ينقصها، عكفت معاهدة ماستريخت المبرمة في 1992 وعبر مجموعة من المواد إلى تأسيس مواطنة للاتحاد^{xxv}، مما يعكس الرغبة في مواصلة بناء الاتحاد الأوروبي على قواعد جديدة سياسية أكثر منها اقتصادية وذلك باشتراك المواطنين في بناء الاتحاد.

الفرع الأول: مصدر مفهوم المواطنة

إن معالجة مفهوم المواطنة الأوروبية يبقى رهن التوجهات السياسية داخل الاتحاد الأوروبي، مما جعل قاداته يولون له اهتماماً بليغاً من خلال النص عليه في المعاهدات المنظمة للاتحاد باختلافها، فمنذ الثمانينات كانت هناك ضرورة للبحث من جديد عن إدماج مواطني المجموعة، خلال هذه الفترة أصدرت محكمة العدل الأوروبية عدة قرارات^{xxvi}، وانت عموماً بمثابة انطلاقة للمواطنة الأوروبية.

الفرع الثاني: تكريس المواطنة في معاهدة لشبونة

كرست معاهدة لشبونة المواطنة في الاتحاد بتذكيرها: "مواطن الاتحاد هو كل شخص يحمل جنسية إحدى الدول الأعضاء" وأن "المواطنة في الاتحاد تضاف للمواطنة في الدول الأعضاء (الوطنية) ولا تحل محلها"^{xxvii}، و أضافت إلى الحقوق التي يتمتع بها مواطنو الاتحاد التزامات دون أن تحدد مضمونها، وهذه الحقوق تمارس ضمن الشروط التي تحددها الاتفاقيات والقانون المرتبط بها وأهمها:

- الحق في التنقل والإقامة بحرية في تراب الدول الأعضاء.
- الحق في الانتخاب والترشح لانتخابات البرلمان الأوروبي والانتخابات في المجالس المحلية للدول الأعضاء التي يقيمون فيها بذات الشروط المنصوص عليها بالنسبة لمواطني تلك الدولة.
- الحق في الحماية من طرف السلطات الدبلوماسية والقنصلية من كل الدول الأعضاء في تراب دولة أخرى أو دولة عضوة ينتمون لها وهي ليست ممتثلة، وذلك بنفس الشروط المنصوص عليها لمواطني تلك الدول الأعضاء.
- الحق في توجيه عريضة للبرلمان الأوروبي واللجوء للوسيط الأوروبي ومخاطبة المؤسسات والهيئات الاستشارية للاتحاد في إحدى لغات الاتفاقية وتلقي الرد باللغة ذاتها.

- المساواة بين مواطني الاتحاد الأوروبي يجب أن تشكل أولوية مطلقة له^{xxviii}، فقد ذكرت معاهدة لشبونة أن سير الاتحاد مؤسس على الديمقراطية التمثيلية^{xxix}، وأكدت على تكريس حق جميع المواطنين في التمثيل مباشرة في البرلمان الأوروبي والمشاركة في الحياة الديمقراطية للاتحاد والتعبير عن إرادتهم عبر الأحزاب السياسية^{xxx}، أو عن طريق الهيئات^{xxxi}، لكن الجديد الذي جاءت به والذي تضمنه مشروع الدستور الأوروبي يتمثل في إمكانية متاحة للمليون على الأقل من مواطني الاتحاد ومواطني عدد معتبر من دول أعضاء دعوة اللجنة الأوروبية في حدود صلاحيتها أن يضعوا اقتراحات تتعلق بمسائل يعتبرون أنه من الضروري إقرار تصرف قانوني^{xxxii}.

الفرع الثالث: الاعتراف بالمواطنة الأوروبية

ترتب عن الاعتراف بالمواطنة الأوروبية نتائج مباشرة وأخرى غير مباشرة، أهمها الاتساع التدريجي للحريات التي تضمنتها معاهدات الاتحاد الأوروبي المتعاقبة، كالاعتراف بالحريات الاقتصادية، والتأكيد على الحقوق المرتبطة بالمواطنة الأوروبية: في حرية التنقل والحق في الإقامة والعمل والتعليم، والحماية الدبلوماسية، وأيضاً الآثار والنتائج غير المباشرة المترتبة عن اكتساب المواطنة في ظل تطور الوعي العام السياسي الأوروبي وظهور جماعات الضغط، مع الدور الذي لعبته الأحزاب السياسية الأوروبية باختلاف توجهاتها، وكذا أهم الآفاق المرتبطة بالمواطنة الأوروبية،

أولاً: اتساع الحريات التي تضمنتها المعاهدات

1- الاعتراف بالحرية الاقتصادية: المعاهدات الأولى للاتحاد تستند على أساس لبرالي بالدرجة الأولى وهذا يجتم ب الإنهاء الكلي للحدود، وهذه المعاهدات فرضت على الدول الأعضاء إزالة كل العراقيل أمام حرية التنقل^{xxxiii}. كانت المعاهدات الأولى تكتفي بتنظيم الأنشطة الاقتصادية البحتة وتكتفي بالاعتراف لحرية التنقل فقط للعمال وهذا يعني استبعاد باقي الأشخاص، وهذا التحديد كان يحتمل رغم ذلك إمكانية توسيع المسألة^{xxxiv}.

أ- تدابير الإجراءات الأولية: نصت معاهدة روما على حق العمال في الإقامة في الدولة العضو التي مارسوا فيها عملهم حتى بعد أن تركوه^{xxxv}، وتم اتخاذ عدة إجراءات وتعديلات^{xxxvi}.

ب- ما جاءت به اتفاقيات شنغن: **Les Accords de Schengen**: هناك نصوص خاصة كاتفاقيات شنغن التي كملت المعاهدات ووسعت من آثارها، وساهمت في تسهيل العبور بين الحدود الداخلية للمجموعة الأوروبية وانتهت باختفاء كل أشكال الرقابة داخل "فضاء شنغن" على الأقل بالنسبة للخوارج، كما وسعت معاهدة ماستريخت من حق التنقل والإقامة بحرية في تراب الدول الأعضاء لكل مواطن في الاتحاد^{xxxvii}.

2- تبني إجراءات ملائمة: توسيع الحريات التي تضمنتها المعاهدات استدعى في غالبية الأحوال تبني إجراءات من طرف مؤسسات الاتحاد تهدف إلى ملائمة الحقوق الوطنية لتسهيل ممارستها وذلك من خلال: توحيد وملاءمة وحدات القياس^{xxxviii}، وملاءمة التوقيت الصيفي^{xxxix}، توحيد التواريخ وتوقيت بداية ونهاية فترة الصيف لتسهيل المواسلات، وإنشاء جواز سفر أوروبي: بدأ العمل به من 1985/01/01 ويظل دلالة اعتراف ووثيقة للهوية المشتركة^{xl}، ثم تبني رخصة سياقة حسب نموذج موحد^{xli}.

ثانياً: التأكيد على الحقوق المرتبطة بالمواطنة الأوروبية

المواطنة في الاتحاد لا تقتصر على منح حقوق لمواطني الدول الأعضاء بل تدعم أيضاً حماية مصالحهم.

— حرية التنقل والحق في الإقامة^{xlii}: حرية تنقل الأشخاص تشكل إحدى الحريات الأساسية التي يضمنها القانون الأوروبي، وتستتبع الحق في الإقامة لمواطني الدول الأعضاء^{xliii}، وكل متقاعد وكل طالب يحمل جنسية إحدى الدول الأعضاء^{xliv}. حرية التنقل ليست مطلقة خاصة بسبب الحشية من نزوح عدد كبير من مواطني بعض الدول إلى دول أخرى بالنظر إلى المزايا الاجتماعية التي تمنحها لمواطنيها. اعتبرت التوصية الصادرة في 2004/04/29 أن حرية التنقل تقيد فقط لأسباب متعلقة بالنظام العامة والسكينة والصحة العمومية وأيضاً لأسباب اقتصادية وذلك بالنسبة للحق في دخول أو إقامة مواطن في الاتحاد أو أحد أعضاء أسرته^{xlv} ومثل هذه القرارات يجب أن تسبب وتبلغ للمعني^{xlvi}.

— الحق في الحماية الدبلوماسية والقنصلية لكل مواطن في الاتحاد يتمتع بحق الحماية من طرف السلطات الدبلوماسية والقنصلية لكل دولة عضو في الاتحاد وذلك على قدم المساواة مع مواطنيها و في إقليم دولة أخرى ليست ممثلة في الاتحاد^{xlvii} وفصل ميثاق الحقوق الأساسية للاتحاد الأوروبي: «La charte des droits fondamentaux de UE» المؤرخ في 2000/12/07 في الحق في الحماية الدبلوماسية وحددها ممثلو الحكومات للدول الأعضاء في المجلس الأوروبي في 1955/12/19.

المبحث الثاني: إقرار سياسة موحدة تجاه الأجانب

لم تتضمن النصوص الأوروبية أية إشارة إلى وضعية الرعايا الذين لا ينتمون للمجموعة الأوروبية والذين حتى بإقامتهم في إقليم إحدى الدول الأعضاء لا يمكنهم المطالبة بالحقوق المرتبطة بالمواطنة الأوروبية، لأنهم لا يتمتعون بها، طالما كانت مرتبطة بشكل أساسي بالتمتع بجنسية إحدى الدول العضوة في الاتحاد الأوروبي^{xlviii}، رغم ذلك فالأجانب وبشروط معينة يمكنهم الإقامة بحرية في فضاء المجموعة الأوروبية، والتمتع ببعض الحقوق مثل مواطني الاتحاد، وعليه أضحى من الضروري تحديد السياسة المشتركة للهجرة بالنسبة لمن يرغبون في الإقامة في إحدى الدول العضوة في الاتحاد.

المطلب الأول: حقوق الأجانب

أولاً: حق الدخول والإقامة: رغم عدم تحديد نصوص القانون الأوربي إلا أن الأجناب المقيمين على تراب إحدى الدول العضوة في الاتحاد يتقاسمون مع مواطني الاتحاد جملة من الحقوق، وكنت معاهدة روما 1 بالنص على حرية التنقل داخل المجموعة الأوربية دون استثناء الأجناب^{xlix}، واستناداً إلى مبدأ "الاحتياطية Subsidiarité"، تحتفظ الدول الأعضاء في الاتحاد بحقتها في وضع الشروط اللازم توفرها للحصول على جنسيتها¹.

يسمح للأجناب بالعمل بشكل منتظم وفق شروط معينة، مما يمكنهم من الحق في الإقامة والتنقل، مثلهم مثل مواطني الاتحاد الأوربي، لكن هذه التدابير ليست مطلقة، بل تم تقييدها في عدة حالات فلا تطبق مباشرة والأمر يتعلق بعدة اتفاقيات تربط الاتحاد بعدة دول^{li} وأصبح منح الأجناب الموجودين على تراب المجموعة الأوربية حقوقاً كالتالي يتمتع بها مواطنو الاتحاد الأوربي طالما كانوا في الوضعية ذاتها أمراً حتمياً، ويتعلق الأمر بالحقوق المدنية والاجتماعية، وبالتالي فالقانون الأوربي لا يعترض على هذا الأمر.

ثانياً: الحقوق المدنية أهمها الحق في تقديم عريضة الذي يسمح بلفت انتباه البرلمان الأوربي حول موضوع له علاقة بمجال نشاط المجموعة الأوربية، يمكن أن يقدمه أي مواطن للاتحاد، أو أي شخص طبيعي أو معنوي، بشكل شخصي أو جماعي^{lii}. كان هذا الحق يقتصر على مواطني المجموعة الأوربية منذ 1953، إلى أن ظهرت معاهدة ماستريخت 1992 وسعت من دائرته ليشمل الرعايا الأجناب^{liii}. اتضح أن أغلب المواضيع التي تتضمنها العرائض المقدمة^{liv}، لا تخص فقط الوطنيين، وأغلبها يدور حول الحرية الدينية، حرية التنقل، قضايا اجتماعية، الاستغلال الجنسي للأطفال في العالم، دور المنظمات الإجرامية في تسهيل الهجرة غير الشرعية من مضيق جبل طارق.

ثالثاً: إبلاغ الوسيط الأوربي تجيز معاهدة ماستريخت لكل مواطن أوربي أو أجنبي سواء كان شخصاً طبيعياً أو معنوي يوجد مقره أو مقيم في إحدى الدول الأعضاء في الاتحاد، أن يحرك "الوسيط"، وهو نظام يهدف إلى إمكانية معاينة سوء الإدارة في عمل مؤسسات وأجهزة المجموعة، ومحاولة حلها.

رابعاً: الحقوق الاجتماعية تمتد مجال تمتع الأجناب العاملين في الاتحاد ببعض الحقوق الاجتماعية في الفضاء الأوربي بالإضافة إلى أعضاء أسرهم الذين أتوا للإقامة معه في إطار لم الشمل العائلي *Le regroupement familial* بالاستفادة من المساواة في المعاملة فيما يتعلق بالمزاي الاجتماعية أو التربوية^{lv} وكذلك الطلبة الأجناب، ومحكمة العدل الأوربية أكدت على أن الاعتراف بالحق في العمل مرتبط بالحق في الإقامة وأصول العامل، وأصول زوجته، والذين هم تحت كفالته^{lvi}.

منحت النصوص الأوربية، ولا اعتبارات اقتصادية، واجتماعية وحتى إنسانية، حقوقاً متميزة للعامل الأجنبي، وأيضاً أعضاء أسرهم، متعلقة على وجه الخصوص، بالحق في الإقامة والتنقل داخل دول المجموعة ككل، لكن هذا الأمر يطرح من زاوية أخرى مشكلة لا تقل أهمية، وهي تنظيم الهجرة.

المطلب الثاني: إطلاق سياسة مشتركة للهجرة

لم تكن لوقت طويل لدول الاتحاد الأوربي سياسة حقيقية مشتركة فيما يتعلق بالهجرة، فكانت كل دولة تواجه المسألة بمجولها الخاصة، ورغم ذلك كانت هناك في كل من معاهدي أمستردام ونيس محاولة لرسم خطوط مشتركة في هذا الإطار. من المفترض أن المهاجر هو كل رعية أجنبي يرغب في الإقامة في إقليم دولة أخرى، سواء للعمل أو للالتحاق بأسرته، أو هرباً من الدولة التي ينتمي إليها لأسباب تتعلق بأمنه أو أمن أسرته، والاتحاد الأوربي لطالما كان والدول العضوة فيه، خاصة بعد الطفرة النوعية التي عرفتها تشكل استقطاباً لكل شخص ينطبق عليه وصف المهاجر، ولم تكن في البداية للاتحاد سياسة مشتركة لمواجهة مشكلة الهجرة والتي أصبحت حالياً معضلة حقيقية لأوروبا، خاصة بعد موجة اللجوء التي عرفتها أوروبا في السنوات الأخيرة، وارتفاع عدد المهاجرين إلى الاتحاد وهي ظاهرة عرفتها في منتصف تسعينات القرن الماضي، مما حتم حينها ضرورة وضع سياسة مشتركة لمواجهةها والتعامل معها.

الفرع الأول: ضرورة وضع سياسة مشتركة للهجرة

لقد تفاجأت دول الاتحاد الأوربي من التحولات التي عرفتها الهجرة، بحيث أصبحت تشكل ظاهرة اكتظاظ في أوروبا التي احتفت منها الحدود، مما جعل الدول تختار في البداية حول كيفية التعامل معها.

أولاً: تحولات الهجرة: لقد عرفت الهجرة إلى الاتحاد الأوربي تحولات كمية وكيفية، فقد سجل الارتفاع المحسوس في أعداد المهاجرين^{lvii}، وتحت ضغط كل من ألمانيا والنمسا اللتان لديهما حدود مع الدول المنضمة حديثاً إلى الاتحاد الأوربي وهي 5 دول تضمنت معاهدة الانضمام

فترات انتقالية لحرية العمل بالنسبة لرعايا هذه الدول (دول أوروبا الشرقية) وعلى هذه الدول أن تؤمن حدودها الخارجية (التي تربطها بدول غير عضوة في الاتحاد) للولوج إلى الجغرافيا الاتحادية أو ما يعرف بفضاء شنغن *L'espace Schengen*.

في الواقع أنه من الاستحالة بمكان تحديد عدد المهاجرين بدقة بسبب استحالة معرفة أعداد المهاجرين غير الشرعيين، والكثير من المهاجرين حصلوا على جنسية الدولة التي استقبلتهم، الأرقام أثار جدلا كبيرا، فقد أكد ديوان الإحصاء للمجموعات الأوروبية في تقريره الصادر عام 2007 أن الهجرة يمكنها أن تعوض النقص الحاد في المواليد الذي تعرفه كل الدول الأوروبية منذ أمد طويل، مما يمكن أن يساهم في حل مشكلة اليد العاملة التي قد تواجهها عدة دول سنة 2050^{lviii}، وهذا يعكس رد الفعل الأوربي عند تدفق مئات الآلاف من اللاجئين عبر الحدود التركية منذ 2010.

ثانيا: تطور الهجرة: منذ نهاية الثمانيات، معظم المهاجرين إلى الاتحاد الأوروبي ينتمون إما لدول إفريقيا السوداء، أو المغرب العربي أو دول جنوب أوروبا (إسبانيا و البرتغال قبل انضمامهما للاتحاد الأوربي)، ولكن بعد انهيار الاتحاد السوفييتي وتفكك العديد من الدول، ظهر اتجاه جديد وتدفق كبير للأشخاص القادمين من دول الشرق حيث قدروا بحوالي 10 ملايين شخص، منهم 6 ملايين ينتمون للاتحاد السوفييتي سابقا، بالإضافة إلى ثلاث ملايين من الألمان "Aussiedler"، وهم ينتمون لأوروبا الوسطى و الشرقية، و الذين تعتبرهم ألمانيا رعايا بسبب الانتماء العرقي وتمنحهم جنسيتها بمجرد دخولهم إلى إقليمها^{lix}. حتى طبيعة الهجرة تغيرت، فأصبح عدد طالبي اللجوء والذين لديهم أيضا أسباب اقتصادية أكثر من غيره، والهجرة المؤقتة التي كانت تسمح للمهاجر بجمع أموال لإنفاقها في بلده وعادة كانت لا تدوم إلا لبضعة أشهر، استبدلت بالهجرة الدائمة أي النهائية، والتي في غالب الأحيان يصاحبها التحاق باقي أفراد أسرة المهاجر به، في إطار "م الشمل العائلي"، وأطفال هؤلاء عادة ما يحصلون على جنسية الدولة المستقبلة ولا يعتبرون مهاجرين. الفئة المهاجرة تلقى عادة صعوبة في الحصول على عمل، وعندما تحصل عليه يكون في الغالب مهنا بسيطة، أو دخلها بسيط إما بسبب افتقارهم للتأهيل اللازم، أو لصعوبة الحصول على عمل يناسب تأهيلهم، وتواجد الأجانب على إقليم المجموعة الأوروبية، خاصة في الأوساط المحرومة التي أثرت عليها الأزمة تطلب رد فعل حاد، وأحيانا عنيف مما دعى الدول الأعضاء لاتخاذ تدابير دون تشاور بينها لمواجهة هذه المعضلة.

الفرع الثاني: عدم كفاية الحلول الوطنية (التي تتخذها كل دولة على مستواها)

أولا: نتائج محو الحدود:

لقد كان لمحو الحدود بين دول الاتحاد الأوربي لخلق أوروبا بلا حدود "Europe sans frontière" أثرا سلبيا على مراقبة تدفق المهاجرين، خاصة بعد المصادقة على العهد الموحد واتفاقيات "شنغن" ودخولها حيز التطبيق، وقد انشأ العهد الموحد "L'Acte Unique" الصادر بتاريخ 17 و 28 فيفري 1986 وبدء من 1993/01/01 فضاء بلا حدود داخلية، يسود فيه حرية انتقال الأشخاص، والبضائع والخدمات ورؤوس الأموال حسب الأشكال المنصوص عليه في هذه المعاهدة^{lx}، وهذا الأمر جعل من الرقابة على الهجرة من طرف الدول الأعضاء أكثر صعوبة، وقبل دخوله العهد حيز النفاذ تم إنشاء مجموعة "هجرة" مكلفة بالتفكير حول نتائج وتداعيات فتح الحدود، و كان ذلك بمبادرة من وزراء 12 دولة عضوة مكلفين بالهجرة^{lxi}. كان من الضروري أيضا، أن يكون هناك تجانس في القواعد القانونية الوطنية الخاصة بدخول الأجانب إلى الاتحاد مع النصوص الأوروبية، خاصة بعد أن ألغت اتفاقية "شنغن" كل أشكال مراقبة الحدود الداخلية منذ 1995/03/26.

ثانيا: اختلاف السياسات الوطنية: غياب التنسيق وبالتالي انعدام الفعالية بين السياسات التي كانت تتخذها كل دولة على حده، والتي كانت تهدف لتطويق أزمة الهجرة، دعت بعض الدول الأعضاء في الاتحاد إلى تقديم اقتراحات مشتركة، تم اعتماد العديد منها لاحقا على المستوى الجماعي.

أ-فرنسا: قامت باتخاذ تدابير لتشجيع المهاجرين على العودة إلى بلادهم بمساعدتهم ماديا، وقد أكدت منظمة التنمية والتعاون الأوربي OCDE أن هذه الإجراءات لم تنجح، إذ لم يتعدى عدد من شملهم الإجراء مئة شخص، وكانت فرنسا قد أصدرت تعليمة متعلقة بإعادة فحص وضعية بعض الفئات المغتربة (الأجانب)، الذين لم يسووا وضعيتهم بشكل قانوني^{lxii}، إلا أنها لم تنجح بدورها، مما دعى السلطات الفرنسية إلى انتهاج سياسة أكثر صرامة مع المهاجرين، تعتمد على الترحيل القسري للأجانب الذين لا يقيمون بشكل قانوني على أراضيها^{lxiii}.

ب-النمسا: اتخذت السلطات النمساوية قرارات أكثر راديكالية عبر التخفيض من حصة المهاجرين المسموح لهم بالإقامة على أراضيها، والتقليص من حالات لم الشمل العائلي، وسحب رخص الإقامة بالنسبة للأجانب الذين لا يعملون.

ج-ألمانيا : هي الدولة التي يوجد فيها أكبر عدد من الأجانب: (حوالي 7 ملايين) و 8% من العمال هم من الأجانب، كما تعد ألمانيا أكثر دولة استقبالا للاجئين، وهي بدورها تبنت منذ مارس 2002 قانونا لصالح "الهجرة الكيفية" "L'immigration de qualité" التي تهدف لاعتماد هجرة تستجيب لاحتياجات سوق العمل من اليد العاملة المطلوبة في المناطق، وبدأ تطبيق هذا القانون منذ 2005/01/01 لتسهيل إقامة المهاجرين الأكثر تكويناً، أي من الطبقة المثقفة، والمؤهلة كالعلماء والتقنيين المتخصصين، وأصحاب الاختصاصات، والذين يحصلون بموجب القانون السابق على رخصة إقامة غير محدودة المدة، بمجرد أن يعرض عليهم عمل فعلي، وهذا القانون بدوره حاول التقليل من حالات اللجوء أو (المنفى) "L'asile"^{lxiv}، وقد تم تصيب ديوان للهجرة واللاجئين في ألمانيا لتسيير هذا النظام و لتسهيل عملية إدماج الأجانب.

د-إسبانيا: منذ 2001/08/01 صعبت من تسوية وضعية المهاجرين غير الشرعيين، ورغم ذلك و لمواجهة النسبة المنخفضة للمواليد فيها سوت وضعية 700 ألف أجنبي بين شهري فيفري وماي 2005 والذين برروا وجودهم بعقود عمل لمدد محددة، وبالتزامن عمدت السلطات الإسبانية على تشديد الرقابة على حدودها وتصدت لأعداد كبيرة من المهاجرين غير الشرعيين الذين حاولوا الدخول إلى ترابها.

ه-إيطاليا: التي كانت أكثر الدول الأوروبية انفتاحاً على المهاجرين واللاجئين، اضطرت إلى تشديد سياستها تجاههم، ورغم ذلك فقد أنجزت العديد من التسويات لوضعية المهاجرين غير الشرعيين، نذكر منها على سبيل المثال: في عام 2003 تم تسوية وضعية 635 ألف مهاجر، وقد أصدر عدة قوانين منها قانون "Turco-Napolitano" في 1998 و "Bossifini" في 2003 تسمح لرئيس المجلس كل سنة تحديد العدد الأقصى للعمال الأجانب المسموح لهم العمل على ترابها، وهذه الإجراءات مكنت السلطات الإيطالية في 2005 من منع أكثر من 150 ألف وافد غير شرعي، وتم توقيف أكثر من 500 شخص من بينهم.

و-المملكة المتحدة: قبل خروجها من الاتحاد الأوروبي كانت المملكة المتحدة هي الدولة التي تسجل فيها أقل نسبة بطالة في كل دول الاتحاد (أقل من 5%)، وكانت تسمح باستقبال 150 ألف مهاجر سنوياً، بل وافقت على استقبال 170 ألف عامل من رعايا العشر دول التي انضمت حديثاً إلى الاتحاد الأوروبي والذين استقروا في المملكة منذ 2004. في المقابل حاولت السلطات البريطانية الحد من طلبات المنفى أو اللجوء.

أثناء انعقاد المجلس الأوروبي في "تامبير Tampere" في 15 و 16 أكتوبر 1999 و باقتراح من فرنسا، قامت كل من ألمانيا وفرنسا والمملكة المتحدة بتقديم مشروع مشترك ساندته كل من إسبانيا و إيطاليا و وافق عليه مجموع الشركاء الأوروبيون. يرفض هذا المشروع وقف الهجرة نهائياً، لكنه يقر بضرورة مكافحة الهجرة غير الشرعية، وتقديم دعم مالي واجتماعي للمهاجرين الذين يقبلون العودة إلى بلدانهم طوعاً، مع إقامة الحوار مع الدول المعنية بالهجرة.

الفرع الثالث: التعديلات التي جاءت بها معاهدة أمستردام

المبادرات المشتركة التي اتخذتها دول الاتحاد الأوروبي في ميدان الهجرة لم تسم بوضع سياسة مشتركة للهجرة، لكن بالنظر إلى ما جاءت به معاهدة روما وأمستردام حول حرية تنقل الأشخاص كانت بادرة لذلك.

أولاً: عدم فعالية المبادرات المشتركة: قبل أن يجعل المجلس الأوروبي ب "هنوفر" في 27 و 28 جوان 1988 مسألة الهجرة كهدف ذو أولوية، قرر وزراء ال 12 في لندن منذ 1986/10/20 إنشاء مجموعة خاصة بالهجرة، مكونة من المتعاونين الأقرب وأعضاء من اللجنة الأوروبية تتمثل صلاحيتها في المجالات التي تغطيها اتفاقيات "شنغن"، وكانت نواة لاتفاقية "دبلن" في 1990/06/15، والتي وافقت عليها كل الدول العضوة في الاتحاد باستثناء الدانمرك، اقترحت الاتفاقية توحيد الإجراءات الخاصة باللجوء داخل الاتحاد، وبموجبها فإن الرفض الذي يتلقاه طالب اللجوء من إحدى دول الاتحاد يسري على جميع الدول العضوة الأخرى الموقعة على الاتفاقية، أما المجلس الأوروبي المنعقد في "هنوفر" والذي كان أساساً بصدد مناقشة قضايا اقتصادية ومالية فقد أكد ولأول مرة على ضرورة تشجيع الدول العضوة في الاتحاد على التفكير المشترك بينها فيما يتعلق بمسألة الهجرة، والمشاكل التي تطرحها، وحق اللجوء خاصة بعد إلغاء الرقابة عليها داخل الاتحاد بعد دخول اتفاقيات "شنغن" حيز النفاذ، كما قرر المجلس الأوروبي المنعقد في "رودس" في 2 و 3 ديسمبر 1988، إنشاء مجموعة مكلفة بالتنسيق بين الهيئات المتخصصة في حرية التنقل، وإعلام مجلس الوزراء بصفة منتظمة بالصعوبات التي قد تنجم عنها وكيفية مواجهتها.

وافق المجلس الأوروبي المنعقد في ماستريخت في 9 و 10 ديسمبر 1991 والذي كان من مهامه المصادقة على الخطوط العريضة للاتحاد الأوروبي على برنامج العمل الذي وضعتة الدول فيما يتعلق بالسياسة المشتركة للهجرة طبقاً للتوجيهات التي حددها مؤتمر "هانوفر"، ولا يتعلق الأمر فقط بمعرفة آثار محو الحدود و مواجهتها، إنما اتجهت الإرادة فعلاً لوضع استراتيجية شاملة و سياسة حقيقية للهجرة، لكن اجتماع المجلس الأوروبي في

"Tampere" عام 1999 الذي كرس لخلق فضاء للحرية والأمن والعدالة في الاتحاد الأوروبي، عرف ولأول مرة الخطوط العريضة لسياسة أوروبية مشتركة في مجال اللجوء والهجرة، رغم اختلافهما إلا أنهما مسألتان مرتبطتان، و تمثلت معالم هذه السياسة في:

- تنمية الشراكة مع الدول مصدر الهجرة لمساعدتها لمكافحة الفقر وانتهاكات حقوق الإنسان، لاسيما حقوق الأقليات والنساء و الأطفال.
- العمل على وضع نظام لجوء أوروبي مشترك، يستند إلى اتفاقية جنيف الخاصة باللاجئين^{lxv}.
- ضمان المساواة في المعاملة بين رعايا الدول غير العضوة في الاتحاد المقيمين في أراضي الدول العضوة فيه.
- التعامل بشكل أكثر فعالية مع تدفق المهاجرين بقمع المسؤولين عن الهجرة غير الشرعية من المهريين وغيرهم، وبتعزيز التعاون بين مصالح الرقابة في حدود الدول العضوة.

ثانيا: مبادرات الهيئات المشتركة (هيئات الاتحاد): نظم كل من البرلمان الأوروبي واللجنة الاقتصادية والاجتماعية ندوة حول العمال المهاجرين من الدول الأخرى في لكسمبورغ في 3 و 4 جوان 1991، لمحاولة إيجاد الحلول لمواجهة تداعيات محو الحدود التي فرضها العهد الموحد ابتداء من 1993.

كان من الضروري أولاً محاربة الهجرة غير الشرعية كونها تخلق فرصا للعمل غير الشرعي وانخفاض الأجور وتشجع على التمييز العنصري، فاتجهت الإرادة إلى التعاون مع الدول التي ينتمي إليها المهاجرون ومساعدتهم ماديا، لتشجيعهم على العودة إلى بلدانهم، وفي آن واحد العمل على إدماج من سيقمون في أوروبا بأن يضمن لهم المستوى الأدنى من الحماية الاجتماعية، واحتفاظهم بهوياتهم.

حاولت اللجنة في نشرة عامة صدرت عنها في أكتوبر 1991 لأول مرة أن ترسم حدودا وأطرا للسياسة الأوروبية الخاصة بالهجرة، رافضة الاقتصار على مسألة محو الحدود الداخلية للاتحاد، ورأت أن حق اللجوء لا يجب أن ينظر إليه كوسيلة لإلغاء الهجرة، وأن دخول أعداد كبيرة من الأجانب بداعي لم الشمل العائلي أو طلب اللجوء السياسي يبران الرقابة على الهجرة، خاصة غير الشرعية منها، وهذا سيشكل الفرصة الوحيدة لدمج المهاجرين الشرعيين، كما رأت اللجنة أن هذه المشكلة لن تجد حلا إلا على المستوى الدولي، مع التعاون والتجاوب الوثيق للدول المعنية التي ينتمي لها المهاجرون، ويجب أن تقدم لها المساعدة اللازمة لتنميتها. اعتبرت اللجنة أنه يجب أخذ مسألة الهجرة بعين الاعتبار في السياسة الخارجية المشتركة للاتحاد، رغم اهتمامها بضرورة تبني سياسة مشتركة للهجرة على الصعيد الخارجي، إلا أنها اكتفت بوضع مبادئ عامة دون اقتراح أية حلول عملية^{lxvi}.

ثالثا: توحيد الإجراءات الخاصة بالهجرة على المستوى الأوروبي

من الضروري أن تتساءل حول أساس ونتائج انتقال السياسة الخاصة بالهجرة إلى المجموعة.

1- أساس التوحيد: يجب نقل اختصاص مواجهة الهجرة من المستوى الوطني لكل دولة إلى المواجهة المشتركة، لإيجاد سياسة أوروبية موحدة في هذا المجال تجد أساسها ومبرراتها في أمرين: استحالة وضع سياسة أوروبية حقيقية للهجرة، وضرورة اعتبار الهجرة بمثابة سياسة لوحدها.

أ- استحالة وضع سياسة أوروبية حقيقية للهجرة: تضمنت معاهدة ماستريخت نصوصا خاصة بالإجراءات في مجال التعاون القضائي والشؤون الداخلية، حيث أبقته المعاهدة من اختصاص كل دولة على حدة وهذا ما لم يسمح بتطوير سياسة أوروبية حقيقية حول الهجرة^{lxvii}، لذلك، تم تعديلها بموجب معاهدة أمستردام، وأصبحت هذه المسألة من اختصاص المجموعة. تستند هذه التدابير على التعاون بين حكومات الدول الأعضاء، والذي يجب أن يترجم بالإعلام والتشاور المتبادل بينها داخل المجلس، بالإضافة إلى التعاون بين مختلف لمصالح والإدارات المختصة فيها^{lxviii}، وأصبحت سياسة اللجوء والقواعد الخاصة بعبور الحدود الخارجية للدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تشكل جزء من المصلحة المشتركة^{lxix}، وعليها (أي الدول العضوة) أن تنسق عملها، مع إمكانية تقوية التعاون بالنسبة للدول التي ترغب في ذلك مع غيرها^{lxx}، باعتباره الإطار الذي يتم فيه عمل الدول الأعضاء، والذي يترجم في شكل مواقف مشتركة، يصوت المجلس الأوروبي حول هذه المسائل بالأغلبية^{lxxi}، على الصعيد العملي كانت قرارات المجلس أو حتى اللجنة المتخذة بهذا الشأن قليلة، ولم تمس إلا بعض جوانب سياسة الهجرة^{lxxii}، وكان المجلس يصدر اقتراحات لمكافحة الهجرة غير الشرعية^{lxxiii}، وقد أصدر المجلس عدة قرارات تطبيقا للمادة (K3-2UE) تمثل مواقف مشتركة، كالقرار الصادر في 1996/03/04 حول التطبيق المتماثل لمفهوم "اللاجئ"^{lxxiv}، وقد صادق المجلس على حوالي 15 عملا مشتركا، من بينها تدابير تخص تسهيل انتقال التلاميذ رعايا دول أجنبية^{lxxv}.

كما وضع المجلس اتفاقيات عديدة من بينها اتفاقية 1995/03/10 التي أسست لإجراء مبسط للاتحاد بين الدول العضوة فيه، ورغم التدابير السابقة إلا أنه لازال من المبكر حينها الحديث عن سياسة مشتركة حول الهجرة، وقد انتقد البرلمان الأوروبي الإجراءات التي نصت عليها معاهدة ماستريخت بالنظر إلى أن واضعوها فضلوا اختيار التعاون بين الحكومات على توحيد الاتجاه على مستوى المجموعة، اعتبروا أن ذلك هو السبب الرئيسي في فشله ومنعه من ممارسة الرقابة على عدة مجالات مرتبطة بشكل أساسي بحرية التنقل^{lxxvi}.

ب- ضرورة اعتبار الهجرة سياسة في حد ذاتها: بموجب معاهدة أمستردام الصادرة في 1997/10/02، وبمجرد دخولها حيز النفاذ في 2004/05/01 تم نقل معظم السياسات المرتبطة بإلغاء الحدود الداخلية للاتحاد بما فيها الهجرة إلى المجموعة^{lxxvii}.

إلى غاية بداية سنة 2005 بقيت معظم الإجراءات المتعلقة بالهجرة أو الرقابة على الحدود أو اللجوء رهنا بقرارات من المجلس تصدر بالإجماع باستثناء السياسة الخاصة بالتأشيرات التي تصدر بالأغلبية النسبية، كما سمحت معاهدة أمستردام للمجلس أن يقرر بالإجماع بعد استشارة البرلمان الأوروبي بإحضار كل أو جزء من هذه المجالات للقرارات المشتركة "La procédure de codécision".

بمقتضى معاهدة أمستردام، أصبحت مسائل التأشيرات اللجوء والهجرة وسياسات أخرى مرتبطة بحرية تنقل الأشخاص تتم على المستوى المشترك، وبقيت فقط المسائل المرتبطة بالتعاون الأمني (الشرطي) والقضائي في المادة الجزائية داخلية في مجال التشاور والتقرير بين الحكومات^{lxxviii}، وبذلك تكون المعاهدة اعتبرت أن الهجرة هي سياسة في حد ذاتها، ورغم ذلك فإن التدابير السابقة لم تحدها المعاهدة بدقة مقارنة بتلك التي احتواها "الإطار العام لأجل مشروع تعديل المعاهدات" الذي قدمه ممثلي الدولة الأعضاء للمجلس الأوروبي المنعقد في "دبلن" والذي اقترح إضافة فصل ثان معنون "حرية تنقل الأشخاص واللجوء والهجرة"، وقد التزم المجلس بتبني مجموعة من القواعد المشتركة المتعلقة بسياسة الهجرة سواء شروط الدخول و الإقامة لرعايا الدول الأجنبية أو الهجرة غير الشرعية وذلك بدء من 2004/05/01^{lxxix}.

2- نتائج التوحيد: لدراسة حصيلته توحيد السياسات الخاصة بالهجرة واللجوء، فقد تبين أن مجموعة الـ 15 دولة عند انعقاد المجلس الأوروبي في "Tampere" اعتبرت حرية التنقل في الاتحاد لا يجب أن تقتصر على مواطني الاتحاد، بل يجب تشجيع إدماج الرعايا الأجانب المقيمين في أوروبا في المجتمعات الأوروبية، وتمنت هذه الدول وضع سياسات مشتركة في مجال الهجرة واللجوء، مؤسسة على احترام اتفاقية جنيف، وهو ما أكدته اللجنة في نشره لها: "نحو إجراءات لجوء مشتركة وموحدة وسارية في كل الاتحاد لصالح الأشخاص الذين يطلبون اللجوء"^{lxxx}. بدورها المجموعة الخاصة باللجوء والهجرة كلفها المجلس منذ 1999 بوضع "مخطط عمل" للحد من الهجرة الآتية من 5 دول بالتحديد وهي (أفغانستان، ألبانيا، العراق، الصومال وسريلانكا)، والأهداف السابقة تم تأكيدها من طرف اللجنة الأوروبية في عدة وثائق أهمها:

- نشره خاصة بالسياسة المشتركة في مجال الهجرة^{lxxxii} سنة 2000: اعتبرت فيها اللجنة أن فتح قنوات الهجرة الشرعية باتجاه الاتحاد جد مفيدة، سواء على المستوى الاقتصادي أو الديمغرافي.

- تقرير معنون ب"بين حفظ الأمن الداخلي واحترام الالتزامات والوسائل الدولية في مجال الحماية"^{lxxxii}، هذه الوثيقة التي صدرت عام 2001 بعد أحداث 11 ديسمبر 2001 تدخل في إطار "مخطط العمل المتعلق بمكافحة الإرهاب" والذي حدده المجلس، وقد حاول الربط بين حفظ المن الداخلي، وسياسات اللجوء والهجرة.

- الكتاب الأخضر المتعلق بالسياسة المشتركة في مجال عودة الأشخاص المقيمين بشكل غير، شرعي الصادر في 2002^{lxxxiii}، ورغم كل ما تقدم، وفي غياب إجراءات كافية كما يرى البعض، لا مجال للحديث عن محاولة التقدم في طريق التوحيد^{lxxxiv}.

رابعا: الآفاق التي جاءت بها المعاهدة: حاولت معاهدة نيس تحديد بعض نصوص معاهدة أمستردام فيما يتعلق بالتشريع الأوروبي المشترك الخاص بحقوق الأجانب. تضمنت معاهدة نيس تأكيدا على عدة مسائل خاصة بحقوق الأجانب، تتمثل أساسا في الحق في اللجوء والهجرة، بالإضافة إلى مراقبة الحدود الخارجية، كل ما يتعلق بحق اللجوء يعتمد على التقرير الجماعي والتصويت بالأغلبية النسبية، فإن معاهدة نيس المؤرخة في 2001/02/26 في حالة ما إذا أصدر المجلس مسبقا نصا قانونيا مشتركا ينظم هذه المجالات^{lxxxv}.

التزمت الدول الأعضاء في الاتحاد في الإعلان رقم 05 الملحق بمعاهدة نيس، وابتداء من 2004/05/01 بتطبيق إجراء التقرير المشترك بخصوص الإجراءات المتعلقة بالهجرة غير الشرعية، ومراقبة الحدود الخارجية، واقترحت هولندا التي كانت ترأس الاتحاد الأوروبي في النصف الثاني من سنة 2004، وبتشجيع من فرنسا ودول أخرى عضوة باستعمال هذه المادة لتوسيع آلية التقرير المشترك، لتشمل كل الإجراءات الخاصة باللجوء

والمهجرة ومراقبة الحدود الخارجية، وقد قرر المجلس الأوروبي في بروكسل في (4 و5 نوفمبر) 2004 أخيراً باللجوء إلى تلك الفقرة لإخضاع المسائل الخاصة بالرقابة على الحدود الداخلية والخارجية والمهجرة غير الشرعية فقط للإجراء السابق (التقرير المشترك والتصويت بأغلبية المجلس)، و تبقى المهجرة الشرعية تخضع لأغلبية المجلس. تم تثبيت الاتفاق السابق بقرار المجلس 2004^{lxxxvi} الذي كان يهدف إلى جعل الإجراء الذي حددته المادة 251 من المعاهدة التي أسست للمجموعة الأوروبية، قابلة للتطبيق في مجالات شملها الجزء الثالث من الاتفاقية.

1- النصوص الخاصة بحق الأجانب: منذ دخول معاهدة أمستردام حيز النفاذ تبنت المجموعة الأوروبية أربع توصيات وتعليمتين في مجال اللجوء، وست توصيات، وتعلية واحدة في مجال المهجرة، وثلاث توصيات في مجال عبور الحدود والتأشيرات.

أ- في مجال اللجوء: بعد إنشاء صندوق أوري للاجئين^{lxxxvii}، لمدة 5 سنوات (من 2000 إلى 2004) ثم تم تمديده من 2005 إلى 2010^{lxxxviii} يغطي الأعمال الخاصة بالإدماج والخاصة بالاستقبال والعودة الإرادية. منذ جانفي 2003 دخل المرسوم 275/2000/CE الصادر عن المجلس المؤرخ في 2000/12/11 المتعلق بمقارنة بصمات الإصبع، لأجل التطبيق الفعال لاتفاقية "دبلن"، حاولت دول الاتحاد بصور التوصية 40/2001/CE الصادرة عن المجلس المتعلقة بتبادل القرارات الخاصة بإبعاد الأجانب، ووضع سياسة أوروبية مشتركة في مجال اللجوء والمهجرة، مع احترام الالتزامات التي تفرضها اتفاقيات "شنغن"، وقد تم استكمال هذا النهج بإصدار توصية أخرى تكمل سابقتها بتاريخ 2001/07/20، المتعلقة بالحد الأدنى من المعايير الخاصة بمنح الحماية المؤقتة في حالة نقل عدد كبير من الأشخاص، والمتعلقة أيضاً بالإجراءات الرامية إلى إقامة التوازن المتفق عليه في جهود الدول الأعضاء لاستقبال هؤلاء الأشخاص، وتحمل تبعات هذا الاستقبال^{lxxxix}. أما التوصية 9/2003/CE الصادرة عن المجلس^{xc}، فقد كانت متعلقة بالحد الأدنى من المعايير لاستقبال طالبي اللجوء الوافدين حديثاً على إقليم الدول العضوة في الاتحاد، ثم تمت تكملتها بالتوصية^{xcii} 85/2005/CE المتعلقة بالحد الأدنى من المعايير الخاصة بإجراءات منح أو سحب صفة اللاجئ في الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي^{xcii}.

التوصية 83/2004/CE تعلقت بالشروط الواجب توافرها في اللاجئين القادمين من دول أخرى وعديمي الجنسية للحصول على صفة اللاجئ، أو الأشخاص الذين لديهم أسباب أخرى لطلب الحماية الدولية^{xciii}. ولتوضيح الإجراءات أصدر المجلس الأوروبي لائحة^{xciv} وضعت معايير وآليات تحديد الدولة العضوة المسؤولة عن فحص طلبات اللجوء المقدمة في دولة عضوة أخرى من طرف رعايا الدول الأجنبية (غير العضوة)، وكان الهدف من إصدار هذه اللائحة كما سلف الذكر، هو توضيح وتسهيل القواعد الخاصة بهذا المجال، ولتوضيح أكثر تمت هذه اللائحة بلائحة أخرى^{xcv} تنفيذية دخلت حيز النفاذ منذ 2003/09/06 تبين كليات تطبيق اللائحة الأولى، إلا أن اللجنة الأوروبية هي مصدر هذه اللائحة التنفيذية.

ب- في مجال التأشيرات: تضمنت اتفاقيات "شنغن" وجوب الحصول على تأشيرة مشتركة للإقامة القصيرة المدة، وسمح ذلك بإقامة "نظام معلومات شنغن Système d'information Schengen" (SIS)، والذي يسمح بتبادل المعلومات حول الوافدين إلى الاتحاد بين الدول الأعضاء، وحددت لوائح أصدرها المجلس^{xcvi} قائمة الدول التي تفرض على رعاياها تأشيرات دخول إلى الاتحاد وتم إلزام الدول الأعضاء بالتأشير على وثائق السفر لرعايا الدول الأجانب. بمجرد عبورهم الحدود الخارجية للدول الأعضاء، وقد تم التحضير حينها إلى اعتماد جوازات السفر و التأشيرات البيومترية لمواطني الدول الأعضاء، على أن تطبق كأقصى تقدير في 2008.

ج- في مجال المهجرة الشرعية: كانت التوصية المتعلقة بلم الشمل العائلي محل مفاوضات صعبة دامت لأكثر من ثلاث سنوات قبل المصادقة عليها في 2003/09/22^{xcvii}، وكان الهدف منها وضع الشروط التي يجب أن يطبق فيها حق لم الشمل العائلي بالنسبة لرعايا الدول الأجانب المقيمين بصفة مشروعة في إقليم إحدى الدول العضوة في الاتحاد، وأكدت التوصية أهمية تطوير سياسة الإدماج، وتطمح في منحهم حقوقاً والتزامات شبيهة بتلك الممنوحة للمواطن الأوروبي، وقد طعن البرلمان الأوروبي في هذه التوصية أمام محكمة العدل الأوروبية^{xcviii}. بدورها التوصية 109/2003 الصادرة عن المجلس في 2003/11/25 الخاصة بوضعية رعايا الدول الأجانب المقيمين لفترة طويلة، تسمح بمنح الرعايا الأجانب وضعية قانونية لمدة 5 سنوات غير منقطعة على إقليم الدول العضوة في الاتحاد الأوروبي، وهذا النص حاول التقريب بين القانون والممارسة التي تنتهجها الدول العضوة داخلها، والخاصة بمنح هذه الصفة، كما تحدد التوصية شروط الإقامة في دولة عضوة أخرى غير تلك التي منحت للأجنبي "المركز القانوني: Statut".

أصدر المجلس التوصية 114/2004/CE المتعلقة بشروط قبول الرعايا الأجانب من أجل الدراسة أو تبادل الطلبة و التكوين الجاني أو التطوعي، بهدف تحديد شروط إقامة رعايا الدول الأجانب على إقليم الدول الأعضاء لمدة أكثر من ثلاثة أشهر لأجل الدراسة و تبادل الطلبة

والتكوين الجاني أو التطوعي، وكذا القواعد الخاصة بإجراءات القبول للأغراض السابقة، بالنسبة لرعايا الدول الأجنبي، كما أصدر المجلس في إطار "العدالة والشؤون الخارجية" توصية في 2004/11/19 متعلقة بالإجراءات الخاصة لقبول الرعايا الأجانب لأغراض البحث العلمي.

د-في مجال مكافحة الهجرة غير شرعية: مكافحة الهجرة غير الشرعية كانت محل نقاش وأولوية الأولويات في المجلس الأوروبي المنعقد في "Tampere"، ولم يغيب لاحقا عن المجلس المنعقد في كل من "Séville" في 21 و 22 جوان 2002 و "Thessalonique" في 19 و 20 جوان 2003 والذين رغبا في وضع إدارة مشتركة للحدود الخارجية للاتحاد، وسمحت هذه اللقاءات بوضع العديد من النصوص أهمها:

- التوصية CE/2001/51 الصادرة في 2001/06/28 المتعلقة بتوحيد العقوبات المسلطة على الناقلين المقصرين في الرقابة على وثائق السفر^{xcix}.

- التوصية CE/2002/90 المؤرخة في 2002/11/28 المتعلقة بالمساعدة في الدخول أو الترانزيت والإقامة غير الشرعية^c.

- المرسوم CE/2004/377 المؤرخ في 2004/02/19 المتعلق بإنشاء شبكة رسمية للربط "الهجرة"^{ci}، مكلفة من طرف سلطات الهجرة بوضع وإقامة اتصالات في الخارج مع الدول الأجنبية، ودولة الاستقبال للمساهمة في مكافحة الهجرة غير الشرعية.

- التوصية CE/2004/81 المؤرخة في 2004/04/29 المتعلقة ببطاقة الإقامة، المسلمة لرعايا الدول الأجنبي ضحايا الاتجار بالبشر، أو الذين حصلوا على مساعدة للهجرة غير الشرعية والمتعاونين مع السلطات المختصة^{cii}، وتهدف لتعزيز مكافحة الاتجار بالبشر، وذلك بالسماح بالحصول على إقامة للضحايا الذين يقبلون التعاون مع السلطات المختصة (الشرطة والقضاء) بغرض تفكيك الشبكات الإجرامية.

لتعزيز مكافحة الهجرة غير الشرعية، تم إنشاء فرق للتدخل السريع في الحدود^{ciii}، وقد كان الغرض من هذا الإجراء وضع إدارة متكاملة في الحدود من شأنها أن تضمن مستوى كبيرا وموحدا من الرقابة على الأشخاص والحدود الخارجية. فرق التدخل السريع المعروف بـ "RABIT :Rapid Border international Teams". مهمتها مساعدة شرطة الحدود الوطنية للدول الأعضاء بشكل مباشر وفعال ويمكن أن ترسل إلى إحدى الدول العضوة خاصة إذا كانت تشهد قدوم أعداد كبيرة من رعايا الدول الأجنبي الذين يحاولون الدخول بصفة غير مشروعة إلى الاتحاد الأوروبي. ويمكن لهذه الفرق أن تعتمد أيضا على الوكالة الأوروبية لإدارة التعاون العملي في الحدود الخارجية للدول العضوة في الاتحاد الأوروبي المعروفة بـ فرونتكس

FRONTEX : Agence Européenne pour la gestion de la coopération opérationnelle aux frontières extérieures des Etats membres de l'Union Européenne.

تم إنشاء الوكالة تماشيا مع توجيهات المجلسين المنعقدين في 1999 و 2003 السابق الإشارة إليهما، أصدر المجلس مرسوما في 2004^{civ}، وقد اعتبرت هيئة مشتركة Organisme communautaire تهدف إلى تحسين الإدارة المتكاملة للحدود الخارجية للدول الأعضاء في الاتحاد^{cv}.

يوجد مقر الوكالة في وارسو، وقد بدأت مهامها منذ 2005/10/03 وهي تسعى لتسهيل تطبيق الإجراءات المشتركة المتعلقة بإدارة الحدود الخارجية وتأمين التنسيق في الإجراءات التنفيذية ذات العلاقة والتي تتخذها كل دولة عضو. وتمتع الوكالة FRONTEX بالشخصية القانونية إلى أقصى الحدود في كل الدول العضوة في الاتحاد، ويمكنها اكتساب الحقوق المالية، ولها أهلية التقاضي، وتضم حوالي 105 موظفا وميزانية تقدر بحوالي 42 مليون يورو بموجبها الاتحاد الأوروبي، كما تتلقى اشتراكات الدول الشريكة في إطار اتفاقيات "شنغن"، وأتعبا نظير الخدمات، كما تتلقى أيضا هبات.

تمثل مهمة الوكالة أساسا في تنسيق التعاون الوظيفي أو العملي بين الدول الأعضاء في مجال إدارة الحدود الخارجية، ومساعدتها في تكوين شرطة الحدود الوطنية، كما تجري الوكالة عدة مهام مثل:

- القيام بتحليلات للمخاطر و متابعة البحث في المجالات الخاصة بالرقابة على الحدود الخارجية

- تقديم مساعدة تقنية وعملياتية للدول الأعضاء تكون مشددة على الحدود الخارجية و تقديم الدعم الضروري لتنظيم عمليات إرجاع الأشخاص.

تتصرف الوكالة بالتنسيق الضيق مع الشركاء الآخرين في المجموعة الاتحاد المكلفين بالأمن على الحدود الخارجية مثل: Europol, CEPOL, OLAF^{CVI} والتعاون الجمركي والصحي وكل ذلك لتطوير التجانس في شرط أن تكون تصرفاتها مكاملة لعمل الوكالة التي من حقها الحصول على معلومات من الدول الأعضاء بهذا الصدد^{CVII}. تلزم الوكالة بأن تقدم لأية دولة عضوة في الاتحاد أثناء تعرضها لأي ضغط طارئ واستثنائي من 500 إلى 600 حارس حدود، وذلك لمدة محددة، وهؤلاء ينتمون لكل الدول الأعضاء باستثناء الدول التي لا تستطيع تقديم أعوان من عندها بسبب عدم كفايتهم لديها، ويتم اختيار حراس الحدود بناء على كفاءتهم في هذا المجال.

بالرغم من كل ما تم بيانه من الجهود التي اتخذها الاتحاد الأوروبي ودولة في مجال الهجرة واللجوء، إلا أنها تظل غير كافية، مع العلم أن العديد من الدول رفضت المشاركة مثل المملكة المتحدة وإيرلندا والدانمرك.

بمبادرة من رؤساء الدول في مؤتمر لاهاي الذي جمعهم في 2004/11/05، تم وضع برنامج لعدة سنوات بهدف إقامة فضاء للحرية والأمن والعدالة، عرف "برنامج لاهاي" حدد التوجهات الجديدة للسياسة الأوروبية في مجال اللجوء والهجرة ومراقبة الحدود. وتضمن إقامة نظام أوروبي للجوء في 2010 على أقصى تقدير، يتضمن وضعية موحدة للجوء والحماية الناجمة عنها، ونظاما مشتركا للحماية المؤقتة، وإنشاء مركزين مشتركين لمنح التأشيرات، والوصول بشكل تدريجي إلى وضع نظام متكامل لإدارة الحدود الخارجية^{CVIII}، وهذا يستدعي إنشاء "قوة رد فعل سريعة" "Force de réaction rapide" تتكون من خبراء وطنيين يمكنها (أي هذه القوة) أن تقدم للدول الأعضاء مساعدة تقنية ودعم عملياتي في حالات الأزمات في الحدود الخارجية بالتنسيق مع وكالة FRONTEX.

اعتبر مشروع الدستور الاتحادي أن التدابير الخاصة بالهجرة الشرعية حيث تبقى رهن القرارات المشتركة وعرضها للتصويت عليها بالأغلبية النسبية. وبدورها اللجنة الأوروبية وضعت كتابا أحضر: COM (2004) 811 final مؤرخ في 2005/01/11 تحت عنوان: "حول مقارنة مشتركة لإدارة الهجرات الاقتصادية"

"Vers une approche communautaire de la gestion des migrations économiques" أكدت فيه على ضرورة تبني مقارنة نفعية لسياسة الهجرة، لتعوض الانحدار الديمغرافي، وظاهرة الشيخوخة التي تعرفها أوروبا، واقترحت اللجنة قبل 2009 4 توصيات متعلقة بشروط الدخول والإقامة للعمال ذوي الكفاءات العالية، والعمال الموسميّين، والأشخاص الذين يجري نقلهم داخل مؤسستهم، المتربطين.

3- مساهمة معاهدة لشبونة في رسم سياسة الهجرة

تحكم سياسات الاتحاد الأوروبي في مجال مراقبة الحدود واللجوء والهجرة مبدأ التضامن وتقاسم المسؤوليات بشكل متساو بين الدول العضوة في الاتحاد، بما في ذلك المسائل المالية^{CIX}، هذه السياسات ترتبط أولا بمراقبة الأشخاص الذين يعبرون الحدود الخارجية للاتحاد بشكل فعال وصارم، والذين يجب أن يخصص لهم بشكل تدريجي نظام متكامل للإدارة، وقد استبدلت معاهدة لشبونة مصطلح "التقرير المشترك" Codécision بمصطلح جديد وهو الإجراء التشريعي العادي Procédure législative ordinaire. حيث أصبح كل من المجلس والبرلمان الأوروبيين من اختصاصهم عبر هذه الآلية التشريعية تبني إجراءات خاصة بالسياسة المشتركة للتأشيرات، والرقابة المفروضة على الأشخاص الذين يعبرون الحدود الأوروبية.

المجلس الأوروبي بإمكانه بعد استشارة البرلمان أن يصدر بالإجماع قرارات ومراسيم خاصة بالتدابير المتعلقة بجوازات السفر، بطاقات الهوية، بطاقات الإقامة وكل وثيقة أخرى مشابهة^{CX}. وعلى الاتحاد أن ينتهج سياسة موحدة حول اللجوء، والمساعدة الاحتياطية والحماية المؤقتة التي تهدف لمنح الرعايا الأجانب حماية دولية، وأن تضمن لهم عدم طردهم من إقليمه، وهذه المسألة يجب أن تتطابق مع اتفاقية جنيف المؤرخة في 1951/07/28، والبروتوكول الملحق بها المؤرخ في 1967/01/31 المتعلق بوضعية اللاجئين، بناء على ما تقدم فإن كل من البرلمان الأوروبي و المجلس الأوروبي يمكنهما اتخاذ كافة التدابير التي من شأنها أن تؤسس لوضعيات و مراكز قانونية (Statuts) ونظم وإجراءات مشتركة في كامل دول الاتحاد الأوروبي، ناهيك عن إرساء شراكة مع كافة الدول لإدارة تدفق الأشخاص طالبي اللجوء أو الحماية بصورة فعالة.

إذا وجدت إحدى الدول العضوة في الاتحاد نفسها في وضعية ضرورة بسبب تدفق مفاجئ لرعايا دول أجنبية، فإن المجلس و اقترح منالجنة الأوروبية، وبعد أخذ رأي البرلمان الأوروبي بإمكانه تبني إجراءات مؤقتة لصالح هذه الدولة العضوة المعنية بالأمر^{CXII}. يجب على الاتحاد الأوروبي أيضا في هذا المجال المتعلق بالهجرة أن يطور سياسة مشتركة تهدف لضمان إدارة فعالة لتدفق اللاجئين، المساواة في المعاملة بين رعايا الدول الأجنبية

(غير العضوة) المقيمين بصفة منتظمة في إقليم الاتحاد، وبالموازاة مع ذلك، على الاتحاد وضع آليات أكثر نجاعة وفعالية لمكافحة الهجرة غير الشرعية والاتجار بالبشر.

لقد أصبح الاتحاد الأوروبي مختصا بإصدار الإجراءات المتعلقة بشروط الدخول والإقامة في إقليمه وكذا شروط منح التأشيرات، وبطاقات الإقامة طويلة المدة، بما فيها تلك التي تمنح في إطار لم الشمل العائلي، وكذلك في تحديد حقوق رعايا الدول الأجنبي المقيمين بشكل قانوني في الدول الأعضاء، بالإضافة إلى الهجرة غير الشرعية والإقامة غير الشرعية، فضلا عن مكافحة الاتجار بالبشر، لاسيما النساء والأطفال^{cxiii}، مع تشجيع الدول الأعضاء وتحفيزها لإدماج المهاجرين^{cxiv}. من جهة أخرى يمكن أيضا للاتحاد الأوروبي أن يبرم مع الدول غير العضوة في الاتحاد اتفاقيات تهدف لضمان عودة رعاياهم من المهاجرين الذين لا تتوفر فيهم شروط الدخول أو التواجد أو الإقامة في إقليم أية دولة عضوة^{cxv}.

ⁱJean Louis Clergerie – Annie Gruber, Patrick Rambaud, *L'Union Européenne*, Dalloz, Paris 2008, P. 2 et suite.

ⁱⁱ تقدر مساحة الاتحاد الأوروبي حاليا ب 4272000 كلم² وهي مجموع مساحات 28 دولة عضوة.

ⁱⁱⁱ مقروس كمال، دور المشروعات المشتركة في تحقيق التكامل الاقتصادي، "دراسة مقارنة بين التجربة الأوروبية و التجربة المغاربية" مذكرة ماجستير في العلوم الاقتصادية، جامعة فرحات عباس، سطيف. 2013 ص 11.

^{iv} أكبر دولة من حيث المساحة هي فرنسا و تقدر ب 633000 كلم²، ثم تليها إسبانيا 506000 كلم² ثم ألمانيا 357000 كلم²، فنلندا 338000 كلم²، بولونيا 313000 كلم²، إيطاليا 302000 كلم²، المملكة المتحدة 249000 كلم²، بينما أغلب باق الدول الأخرى مساحتهم تقل عن 150000 كلم²، حيث نجد اليونان بمساحة قدرها 132000 و 100000 كلم² لكل من البرتغال والنمسا، و 55000 كلم² لكل من الدنمرك وهولندا وليتوانيا و استونيا و لاتفيا.

^v أوروبا الأطلسية: تشمل المنطقة الغربية و المطلة على المحيط و تشمل أيضا بحر الشمال و بريطانيا و تمتاز بدفنها و تنوعها النباتي و الزراعي، كما تعرف العديد من العواصف و الطيات و الضباب الكثيف.

^{vi} أوروبا المتوسطية هي منطقة شمال الحوض الغربي للمتوسط مناخها حارا و جاف صيفا، دافئ و ممطر شتاء.

^{vii} أوروبا الداخلية (الوسطى) منطقة تجمع بين السهول و الجبال تتصف بالبرودة و هي منبع الأنهار.

^{viii} د/ محمد المجذوب، التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص. 480.

^{ix} نذكر على سبيل المثال فشل المجموعة الأوروبية للدفاع.

^x د/ عبد الكريم علوان خضير، الوسيط في القانون الدولي العام، مرجع سابق، ص. 195 و ما بعدها؛ و أيضا:

Jean Louis Clergerie – Annie Gruber, Patrick Rambaud, *Op. cit.*, P. 4.

^{xi} راجع المادة الأولى من الاتفاقية.

^{xii} أعطيت مرحلة انتقالية لمدة خمسة سنوات بالنسبة للفحم البلجيكي و الصلب الإيطالي حتى تتمكن كل واحدة منهما بتكييف منتوجها مع شروط المنافسة الجديدة.

^{xiii} Verhoeven, Joe, *Droit de la communauté Européenne*, Larcier, Bruxelles 2001, P. 11 et suite.

^{xiv} Jean-luc Sauron, *Op. cit.*, P. 42.

^{xv} د/ مفيد محمود شهاب، المنظمات الدولية، مرجع سابق، ص. 501.

^{xvi} تم بموجب معاهدة روما تعديل بعض أحكام اتفاقية باريس (المادة 21 و 32) لجعلها متطابقة مع نصوصها فيما يخص تنظيم الجمعية البرلمانية و محكمة العدل، و للمزيد من

التفصيل أنظر Jacques Pertek, *Op. cit.*, P.P. 17-18.

^{xvii} د/ محمد المجذوب، التنظيم الدولي، مرجع سابق، ص. 485؛ و أيضا: Jean-Luc Sauron, *Op. cit.*, P. 95.

Jean Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *Op. cit.*, P. 55.

Joël Rideau, *Droit institutionnel de l'Union et des communautés Européennes*, LGDJ, Paris, 2006, PP. 60-77.

^{xviii} نص على ذلك في أحكام العنوان الثاني، و الثالث و الرابع من معاهدة ماستريخت.

^{xix} Harald Renoult, *Op. cit.*, P. 111.

Degryse Christophe, *Op. cit.*, P. 965.

Jean Paul Jaqué, *Op. cit.*, P. 128 et suite.

^{xx} Margue. T-L, *L'Europe des citoyens : des droits économiques à la citoyenneté européenne*, RMUE, 1995, N°3, P. 97.

^{xxi} Jacques Pertek, *Op. cit.*, P. 71.

Jean Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, *Op. cit.*, P. 57.

Harald Renoult, *Op. cit.*, P. 153.

^{xxii} Jacqueline Dutheil de la Rochère, *Op. cit.*, P.P. 20-21.

Degryse Christophe, *Op. cit.*, P. 958 et suite.

S.Baziadoly, D.Dalmas, *Le traité d'Amsterdam*, Regard sur l'actualité, La documentation Française, 1998, N°241, P. 43.

Blumann.C, *Le Traité d'Amsterdam, Aspects Institutionnels*, RTDE, 1997, P. 721.

^{xxiii} يجدر بالذكر أن بريطانيا رفضت المشاركة في هذا الاتفاق.

^{xxiv} راجع المادة J4 و J10 من معاهدة ماستريخت، و التي تقضي بمراجعة و تعديل السياسة الخارجية و الأمن المشترك.

^{xxv} Article 17 à 22 CE.

^{xxvi} CJCE 17 Décembre 1980, Commission C/Belgique. Aff. 149/79, Rec., P. 3881, P. 571.

^{xxvii} Art 17§1 et Art 8 UE.

^{xxviii} Art 8 UE.

^{xxix} Art 8A § 1.UE.

^{xxx} Art 8A§ 2,3 et 4.UE.

^{xxxi} Art 8BUE.

^{xxxii} Art 8B§ 4.UE.

^{xxxiii} Art. 3c, CE.

^{xxxiv} Jean Louic Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, L'Union Européenne, op, cit, P. 584.

^{xxxv} Art. 39-3d. CE ex 48-3d.

^{xxxvi} - تعديل المجلس الأوروبي حول إدراج تكنولوجيا المعلوماتية للإجراءات الإدارية في التبادلات بين الدول الأعضاء وتم ذلك في 15/05/1984 وتعديل مجلس ممثلي

الحكومات للدول الأعضاء المجتمع بالمجلس والمتعلق بحرية تنقل الأشخاص داخل المجموعة الأوروبية وقد استبق إجراءات وتدابير تهدف إلى تسهيل وتسريح تنقل الأشخاص داخل

المجموعة. محكمة العدل الأوروبية بدورها حاولت منح هذه الحريات لفئات أخرى. JOCE C 137 du 24/05/1984, P. 01.

^{xxxvii} Art 18 du traité de Maastricht.

^{xxxviii} JOCEL. 039 du 15/02/1980, P. 40.

^{xxxix} JOCEL 205 du 7 Aout 1980, P. 17.

^{xl} Règlement 2252/2004/CE du conseil du 13/12/2004 établissant des normes pour les éléments de sécurité et les éléments biométriques dans les passeports et les documents de voyage délivrés par les états membres

(JOCEL385 du 29 déc. 2004, P.1 à 6.

^{xli} JOCE L237 du 24 Aout 1991, p.1.

^{xlii} Art 18 CE.

^{xliiii} Art. 39 § 3.

^{xliv} Art 01 de la directive 93/66/CEE.

^{xlv} المادة 27 من التوصية الصادرة في 2004/04/29.

^{xlvi} المادة 30 من التوصية الصادرة في 2004/04/29.

^{xlvii} Art 20 CE.

^{xlviii} Art 17 CE.

^{xlix} Art 39-1 et 42, al.1er CE.

¹ وهو ما أكد عليه الإعلان رقم 02 الملحق بمعاهدة ماستريخت والمتعلق بالجنسية في الدول الأعضاء، وعهدت المجموعة الأوروبية منذ زمن إبرام اتفاقات شراكة سواء مع الدول أو حتى مع المنظمات الدولية، ومثل هذه المعاهدات تسمو على القانون الداخلي للدول الأعضاء وهو ما قضت به محكمة العدل الأوروبية

CJCE 12 Déc, 197 International fruit company, aff Jtes 21 à 24/72 Rec., p. 1219.

² الاتفاقية التي تربط المجموعة الأوروبية بمالطا المبرمة في 1961/07/09، الاتفاقية التي تربط المجموعة الأوروبية باليونان المبرمة في 1970/12/05، الاتفاقية التي تربط المجموعة الأوروبية بقرص المبرمة في 1972/12/19، الاتفاقية التي تربط المجموعة الأوروبية بتركيا المبرمة في 1963/09/12، راجع في هذا الخصوص:

H.N.Tagaras, L'effet directe des accords internationaux de la communauté, cahier droit européen., 1984, p.15.

ⁱⁱⁱ Art.194 CE et 174 à 176 du règlement intérieur du parlement.

ⁱⁱⁱⁱ Art 138D ,devenu194UE.

^{lv} Jean- Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, op, cit,p.611 فقط من العرائض قدمت من طرف رعايا أجنبي

^{lv} CJCE 30 sep.1975, Cristini c./SNCF, af.32/75, Rec., p.1098.

^{lvi} CJCE, 7 Juill.1992, The Queen c/immigration Appeal et Surinder Singh, aff.C.370/9 Rec., I, 42/65.

^{lvii} قدم معهد Eurosats للإحصاء الديمغرافي أعدادا للمهاجرين في الاتحاد عام 1996:

- 19 مليونو 372 ألف من سكان الاتحاد الأوروبي لا يحملون جنسية الدولة التي يقيمون فيها، وهم يشكلون نسبة 5% من مجموع سكان الاتحاد (في حين كانت هذه النسبة في 1989 3.6% فقط.

- ثلثا العدد السابق هم رعايا دول خارج الاتحاد، وكان الأتراك يشكلون نسبة 14.6%، ورعايا يوغسلافيا سابقا 7.9%، والمغاربة 6.2%.

- من 1994 إلى غاية 2005 قفز عدد المهاجرين في الاتحاد الأوروبي من 590 ألف شخص إلى 10 مليونو 850 ألف، وهذا الإحصاء الرسمي الذي قدمه ديوان الإحصاء للمجموعة الأوروبية Eurosats يقدم أرقاما تعد بعيدة عن الواقع بالنظر إلى الهجرة غير الشرعية ^{lviii}.

- سجل عام 2000 هجرة 816 ألف شخص إلى المجموعة الأوروبية، مقابل 720 ألف سنة 1999، وقد سجل معدل هجرة مقدر بمليون شخص في السنة في بداية التسعينات أين وصل نسبة المهاجرين 15.4% مقابل 7.2% في 1980 وه* في الحقيقة أرقام مذهلة إذ تضاعفت النسبة بل أكثر خلال أقل من

10 سنوات.

في عام 2002 قدرت نسبة المهاجرين الشرعيين بـ 205 مليون أجنبي وهو أكثر من العدد الذي استقبلته أمريكا و كندا معا، هذا بالإضافة إلى ما لا يقل عن 500 ألف مهاجر غير شرعي يدخلون إقليم الاتحاد سنويا. تعتبر ألمانيا أكثر دول الاتحاد التي استقبلت اللاجئين حيث قدر عددهم عام 1998 بـ 605500 أجنبي، تليها المملكة المتحدة 236900 وفرنسا 138100، بينما سجل الدنمرك الذي لم يتعد عدد سكانه حينها 5.5 مليون نسمة أقل نسبة للمهاجرين (32 ألف مهاجر فقط)، وباقي الدول يمثل الأجانب أقل من 10% من عدد السكان (هذا في أغلبها). وقد سجلت كل من اسبانيا و إيطاليا أكبر نسبة للمهاجرين عم 2004 من بين دول الاتحاد. اسبانيا 610100 مهاجر، إيطاليا 558300 مهاجر^{lvii} وقيل 01 ماي 2004 كان تعداد الأجانب في الاتحاد الأوروبي يقدر بـ 25 مليون شخص من أصل 379 مليون من السكان، ومع انضمام 12 دولة جديدة للاتحاد و تقريبا 115 مليون شخص يخشى أن تتفاقم مشكلة الهجرة، و يقدر الخبراء أن نسبة الهجرة على المدى الطويل قد تصل إلى 01% من إجمالي عدد سكان الاتحاد أي حوالي 5 مليون شخص.

^{lviii} فرنسا وحدها منحت الجنسية الفرنسية لأزيد من مليوني أجنبي.

^{lix} Jean Louic Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, , op, cit, Pp.617.

^{lx} Art 8A modifié.

^{lxi} كان ذلك قبل 1987/07/01 و هو دخول العهد الموحد حيز النفاذ.

^{lxii} La circulation du 24 Juin 1997, JORF, 26 Juin 1997, p.9819.

^{lxiii} حيث بلغ عددهم: - 15500 سنة 2004، - 20000 سنة 2005، - 25000 سنة 2006.

^{lxiv} Jean Louic Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, , op, cit, p.619.

^{lxv} صدرت هذه الاتفاقية في 1951/07/28.

^{lxvi} Jean Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, , op, cit, p.622.

^{lxvii} Voir titre VI (art-K 1 à K9UE devenus 29 à 37).

^{lxviii} Art. K3-1.

^{lxix} Art. K1.

^{lxx} Art. K7.

^{lxxi} Art. K4-3, K8-2, K9.

^{lxxii} Règlement du conseil n° 165/95/CE du 29 mai 1995, TOCE L 164/1 du 1er Juill. 1995.

^{lxxiii} Recommandation 96/C5/01 et 96/C5/02 du 22 déc. 1995, TOCE C5/3/ du 10 janv 1996.

^{lxxiv} JOCEL. 63/2 du 12 mars 1996.

^{lxxv} JOCEL. 327/1 du 19 déc 1994.

^{lxxvi} Jean Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, op, cit, p.628.

^{lxxvii} Art. 67§2 CE.

^{lxxviii} Art 29 à 42 UE.

^{lxxix} Art 63-3 CE.

^{lxxx} CF Communication de la commission du 22 nov 2000.

^{lxxxi} Communication COM (2001) 757 final du 22 nov 2000.

^{lxxxii} Communication COM (2001) 672 final du 15 nov 2001.

^{lxxxiii} Rapport entre la sauvegarde de la sécurité intérieure et le respect des obligations et des instruments internationaux en matière de protection, 5 déc 2001.

^{lxxxiv} Jean Louic Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, , op, cit, p.624.

^{lxxxv} Art. 67§5, a CE.

^{lxxxvi} Décision 2004/927/CE du conseil du 22 déc 2004, JOUE n° L 396 du 31 déc 2004, P.45.

^{lxxxvii} Décision 2000/596/CE du conseil, du 28 septembre 2000, JOCEI 252 du 6 octobre 2000.

^{lxxxviii} Décision 596/2000/CE du 2 déc 2004, TOUE /.381 du 28 déc, 2004.

^{lxxxix} JOCEL. 212 du 7 aout 2001.

^{xc} La directive 9/2003/CE du conseil du 27 janvier 2003.

^{xci} La directive 85/2005/CE du conseil du 1er décembre 2005.

^{xcii} JOCEL. 326 du 13 décembre 2005., p.13.

^{xciii} La directive 83/2004/CE du conseil du 29/04/2004, JOCEL. 304 du 30 sep. 2004, p.12.

^{xciv} Le règlement n° 343/2003/CE du conseil du 18 février 2003, JOCEL.050 du 25 fév.2003, p.1.

^{xcv} Le règlement 1560/2003 de la commission du 2 septembre 2003, JOCEL 222 du 5 sep.2003, p.3.

^{xcvi} Les règlements : 539/2001/CE du conseil du 15/03/2001 et 2414/2001/CE du conseil du 7/12/2001, JOCEL.81 du 21/03/2001 et 327 du 12/12/2001.

^{xcvii} La directive 86/2003 du conseil du 22 septembre 2003, JOCEL.251 du 3 oct, 2003.

^{xcviii} Jean Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud,, op, cit, p.627.

^{xcix} JOCEL. 187 du 10 Juill.2001,

^c JOCEL. 328 du 05 déc.2002, p.17.

^{ci} JOCEL. 64 du 2 mars.2004, p.1 .

^{cii} JOCEL. 261 du 6 Août .2004, p.19 .

^{ciii}Le règlement 863/2007 CE du parlement européen et du conseil du 11 Juillet, 2007, TOCEL.199 du 31 Juillet 2007, p.30.

^{civ}Le règlement 2007/2004/CE du conseil du 26 octobre 2004 ; TOCEL. 349 du 25 nov, 2004, p.1.

^{cv}Marianne Donoy,Droit de L'Union Européenne, éd de L'Université de Bruxelles, Belgique,2010,P.434.

^{cvi}Europol :الديوان الأوروبي للشرطة:

المعهد الأوروبي للشرطةCEPOL:

الديوان الأوروبي لمحاربة الغشOLAF:

^{cvii}Jean Louis Clergerie, Annie Gruber, Patrick Rambaud, op, cit, p.630.

^{cviii}تم تبني هذا المبدأ في مشروع الدستور الأوروبي.

^{cix}Art 63 ter du traité sur le fonctionnement de l'Union (TFUE).

^{cx}Art 62 du TFUE.

^{cxix}

^{cxii}Art 78 du TFUE.

^{cxiii}المادة 79 فقرة 2 البند الأخير من معاهدة لشبونة لعام 2007.

^{cxiv}المادة 79 فقرة 4 من معاهدة لشبونة لعام 2007.

^{cxv}المادة 79 فقرة 3 من معاهدة لشبونة لعام 2007.