

نشرة نصف شهرية:

الاستعانة بمصادر خارجية لمراقبة الحدود

رصد سياسة الاستعانة بمصادر خارجية للاتحاد الأوروبي

النشرة 02

3 يوليو 2024

"كما هو الحال مع جميع الجدران، كانت خافية، مزدوجة الطبقة. ما كان بداخلها وما كان خارجها يعتمد على الجانب الذي أنت فيه."

أورسولا ك. لو غوين، الفقراء"

"مثل كل الجدران، كان هذا الجدار غامضاً، وله وجهان. ما بداخله وما خارجه كان يعتمد على الجانب الذي تقف فيه."

أورسولا ك. لو جوين، المحرومون

## المحتويات

### حول هذه النشرة

1. افتتاحية
2. التطورات المواضيعية والإقليمية
3. إدارة الحدود
4. الترحيل وإعادة القبول
5. شركات الهجرة
6. الميزانيات والتمويل
7. تحليل: حفرة لا نهاية لها: مليارات يورو إضافية لضوابط الحدود الخارجية
8. تحليل: عقوبات التأشيرة لزيادة عمليات الترحيل

## عن هذه النشرة

هذا المشروع الذي نفذته ( *Statewatch and migration-control.info* ) مراقبة الدولة ومعلومات التحكم في الهجرة وبتمويل من *Brot für die Welt, Misereor, medico international and Pro Asyl* خبز للعالم، وميديكو انترناشيونال وبرو أسيل. يهدف إلى جعل سياسات الاتحاد الأوروبي الخارجية وخطته وممارساته علنية. وفي هذا الصدد، يسعى إلى تسليط الضوء على تأثيرها على حقوق الأشخاص أثناء التنقل، فضلاً عن المعايير الديمقراطية والشفافية والمساءلة. ويعالج هذه المشروع نقص المعلومات العامة من خلال نشر وثائق الاتحاد الأوروبي ذات الصلة، وفي هذه المرحلة بشكل أساسي تلك التي أنتجها أو ناقشها مجلس الاتحاد الأوروبي. كما يعالج تدفق المعلومات الناتج عن مجموعة متنوعة من مؤسسات الاتحاد الأوروبي ومجموعات العمل والحكومات الوطنية المشاركة في أجندة التخرج من خلال تلخيص التطورات الموضوعية والإقليمية، وتحليل القضايا الرئيسية بعمق.

## افتتاحية

في الأول من فبراير/شباط من هذا العام، تلقى سعادة السيد ويليم فان دي فورد، "السفير فوق العادة والمفوض" والممثل الدائم لبلجيكا لدى الاتحاد الأوروبي، خطاب من خوان فرناندو لوبيز أغيلار، الذي كان في ذلك الوقت رئيس لجنة الحريات المدنية في البرلمان الأوروبي (LIBE).

كان أكيولار يبحث عن معلومات حول ما يسمى بآلية التنسيق العملياتي للبعد الخارجي للهجرة، والمعروفة أيضاً باسم MOCADDEM، نظراً لأحرفها الأولى بالفرنسية (آلية التنسيق التشغيلية للبعد الخارجي للهجرة).  
(*mécanisme de coordination opérationnelle pour la dimension extérieure des migrations*)

تم إنشاء MOCADDEM، وهو جزء من مجلس الاتحاد الأوروبي، في يناير 2022 "لإعداد واقتراح الإجراءات التشغيلية" في أو مع الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي يريد الاتحاد الأوروبي إدراجها في أجندته الخاصة بمراقبة الهجرة. أساسها القانوني لا يكمن في قانون الهجرة واللجوء في الاتحاد الأوروبي، ولكن في صلاحيات الطوارئ المتعلقة بـ "هجوم إرهابي أو كارثة طبيعية أو ناجمة عن الإنسان".

وبعيداً عن ذلك، لا يُعرف سوى القليل عن آلية عملها. وقد أشار خطاب أغيلار إلى فان دير فورد إلى ما يلي:

"باعتبارها اللجنة المسؤولة عن اللجوء والهجرة في البرلمان الأوروبي، ينبغي للجنة LIBE أن تتلقى الوثائق والمعلومات ذات الصلة فيما يتعلق بمركز MOCADDEM، نظراً لكفاءة لجنة LIBE في هذا المجال ومبدأ التعاون الصادق بين المؤسسات."

وعلى النقيض من السلطات الإسبانية، التي كتب إليها أغيلار في يوليو/تموز من العام الماضي، فإن السلطات البلجيكية لم تفعل ذلك على الأقل ردت - فقط برفض طلب أغيلار بشكل قاطع.

"نظراً للطبيعة التشغيلية والتنفيذية المحددة لعمل MOCADDEM، يؤسفني أن أبلغكم أن المجلس غير قادر على الموافقة على طلبك"، كتب فان دي فورد. ومع ذلك، لم يكن هذا كل شيء - فقد استغرق وقتاً أيضاً للقول بأن البرلمان ليس لديه اختصاص بشأن أي من المسائل التي يتعامل معها MOCADDEM.

وأعلن السفير فوق العادة والمفوض أن "MOCADDEM لا تعتمد أي "تدابير" بالمعنى الذي تشير إليه مسؤوليات لجننتكم كما هو موضح في الملحق السادس من النظام الداخلي للبرلمان".

إن هذا الرأي قابل للنقاش. إذ تنص قواعد الإجراءات على أن لجنة الحريات والحقوق المدنية مسؤولة عن

"التدابير المتعلقة بدخول الأشخاص وتنقلهم، واللجوء والهجرة"، وعن "التدابير المتعلقة بالإدارة المتكاملة للحدود المشتركة"، فضلاً عن التدابير المتعلقة بجميع "الهيئات والوكالات" التابعة للاتحاد الأوروبي العاملة كجزء من "منطقة الحرية والأمن والعدالة" في الاتحاد الأوروبي. ومن بينها وكالة الحدود الأوروبية فرونتكس.

السؤال هنا، إذن، هو: ما الذي يشكل "مقياساً"؟ كجزء من هذه النشرة، نحن ننشر تقريباً عشرين وثيقة تم إنتاجها أو نوقشت لاجتماعات موكادم "MOCADDEM" خلال الثمانية أشهر الماضية، وهي تُظهر أن المسؤولين كانوا مشغولين للغاية.

وقد يميل المرء إلى القول إن "التدابير" التي تتخذها وكالات ومؤسسات الاتحاد الأوروبي في محاولة للسيطرة على حركة الأشخاص تتم بعيداً عن أراضى الاتحاد الأوروبي ومراقبتها وتنظيمها. والواقع أن وزارة الهجرة والمهجرين هي الهيئة المكلفة بإعداد العديد من هذه الإجراءات: إذ يمنحها نطاقها القانوني سلطة اقتراح "الإجراءات التنفيذية" على لجنة الممثلين الدائمين (Coreper)، الهيئة التي يرأسها فان دي فورد حالياً، "في أي مجال ذي صلة بالعلاقات بين الاتحاد الأوروبي والدولة الثالثة المعنية في مجال الهجرة".

هل "الإجراء العملي" يعد "إجراء"؟ هل "الإجراء" المدرج في وثيقة MOCADDEM - على سبيل المثال، مشروع بقيمة 40 مليون يورو لدعم "إدارة الحدود" التونسية - يعد "إجراء"؟ هل يتمتع البرلمان الأوروبي بالحق القانوني في التدقيق في دعم الاتحاد الأوروبي للهجرة ومراقبة الحدود في الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي؟ هل تحاول حكومات الاتحاد الأوروبي تجنب أي شكل من أشكال الرقابة الديمقراطية في محاولاتها لتعزيز الروابط السياسية والدعم المالي للحكومات في "الجوار الجنوبي" للاتحاد الأوروبي وخارجه، باسم وقف تحركات المهاجرين واللاجئين؟

ربما يكون من الأفضل ترك الأسئلة الثلاثة الأولى للمحامين. أما الإجابة على السؤال الأخير فهي بلا شك نعم. وكما تظهر الوثائق التي ننشرها، فإن "الإجراءات العملية" التي تنسقها منظمة MOCADDEM واسعة النطاق

ومكلفة: فهي تشمل دولاً تقع على شواطئ المحيط الأطلسي والمحيط الهندي والعديد من الدول الأخرى بينهما، وتبلغ التكلفة الإجمالية مئات الملايين من اليورو على الأقل. وكما يوضح أحد المحللين في هذه النشرة، فإن قدراتنا من هذه النفقات يُصنّف رسمياً باعتباره مساعدات إنمائية.

يتطلب الأمر إطاراً ذهنياً خاصاً للغاية للتفكير في أن شراء معدات المراقبة لشرطة الحدود التابعة لحكومة استبدادية يعمل على تعزيز واستهداف التنمية الاقتصادية والرفاهية في البلدان النامية على وجه التحديد ولكن هذه هي النقطة التي وصلنا إليها. فالحكومات الأوروبية قادرة على إنفاق مبالغ ضخمة من المال العام لدعم الأجهزة القمعية وقوى الدول الأجنبية، التي تواصل ارتكاب انتهاكات صارخة لحقوق الإنسان، ومع ذلك يحرم الممثلون المنتخبون من حق التدقيق في هذه الأفعال. بطبيعة الحال، بسبب مشاكل مثل هذه، تم إنشاء هذه النشرة. نأمل أن تجدها مفيدة في عملي لتحدي الاستغلال المستمر لضوابط الحدود والهجرة - أجندة قديمة وفاشلة تخدم مصالح النخب السياسية والمنتفعين، في حين تعمل على تعزيز النظام السياسي العنيف والإقصائي. ولم يكن هناك وقت أكثر إلحاحاً من الآن للعمل ضدها.

**كريس جونز، مراقبة الدولة**

## التطورات الموضوعية والإقليمية

تتعلق الملخصات الواردة أدناه بالوثائق التي أنتجتها أو ناقشتها خمس فرق عمل تابعة لمجلس الاتحاد الأوروبي:

- مجموعة عمل الجوانب الخارجية للهجرة (EMWP)
  - واللجنة الاستراتيجية للحدود والهجرة و اللجوء (SCIFA)
  - ومجموعة عمل التأشيرات
  - فريق العمل المعني بالحدود
  - مجموعة العمل المعنية بالتكامل والهجرة والطرء (IMEX)
  - ويحتوي أيضاً على الوثائق التي أنتجتها أو ناقشتها الآلية التشغيلية للبعد الخارجي للهجرة (MOCADDEM).
- جميع الوثائق الملخصة هنا، وأكثر من ذلك، موجودة في أرشيف المستندات والذي يحتوي أيضاً على أقسام حول المجلس الأوروبي ومجلس العدل والشؤون الداخلية.

## محتويات

- إدارة الحدود
- الترحيل وإعادة القبول شركات
- شركات الهجرة
- الميزانيات والتمويل

## إدارة الحدود

مراقبة الحقوق الأساسية على الحدود الخارجية للاتحاد الأوروبي تمت مناقشته في اجتماع فريق العمل المعني بالحدود في 6 يونيو " كجزء من تنفيذ لائحة الفحص. وهذا يتطلب إنشاء آليات وطنية مستقلة، لغرضين. أولاً، مراقبة الامتثال لقانون الاتحاد والقانون الدولي وثانياً، ضمان التعامل بفعالية مع الادعاءات المؤكدة بعدم الامتثال للحقوق الأساسية، وبدء الدول الأعضاء في تحقيقات في مثل هذه الادعاءات ومراقبة تقدمها.

إن الآليات الوطنية المستقلة والممولة بشكل كاف والتي تتمتع بإمكانية الوصول غير المحدود إلى المواقع والوثائق (على الرغم من الفحص الأمني المناسب) يمكن استخدامها. وينبغي لهذه الهيئات "إجراء عمليات تفتيش عشوائية وغير معلنة في الموقع و... إصدار توصيات سنوية". ويتعين على وكالة الحقوق الأساسية التابعة للاتحاد الأوروبي أن تضع إرشادات عامة للدول الأعضاء لإنشائها وتشغيلها، وهي متاحة لتقديم المشورة بشأن المنهجية والتدريب. ولدى الدول الأعضاء مهلة عامين للامتثال.

ورقة عن حملات إعلامية في الدول الأعضاء استعداداً لبدء تشغيل نظام الدخول والخروج (EES)، المتوقع في خريف عام 2024، تمت مناقشته في نفس اللقاء " إن مثل هذه الحملات تهدف إلى إبلاغ الجمهور

ومواطني الدول الثالثة بأهداف نظام الخدمات الأوروبية الموحدة، والبيانات التي سيخزنها، والسلطات التي سيكون لها حق الوصول إليها وحقوق الأشخاص المعنيين. وينبغي أن تستهدف الحملات مواطني الدول الثالثة الراغبين في زيارة أراضي الاتحاد الأوروبي، وينبغي للدول الأعضاء أن تكشف المعلومات على أوسع نطاق ممكن. "ومن الممكن، وخاصة في مراكز النقل والقنصليات ومكاتب شركات النقل،" مصحوبة بحملة على وسائل التواصل الاجتماعي. وفي نفس الاجتماع، قدمت المفوضية الأوروبية عرضاً تفصيلياً حول قانون الذكاء الاصطناعي وإدارة الحدود.

شهد اجتماع فريق العمل حول جوانب الهجرة الخارجية في 17 مايو عروضاً من مفوضية اللاجئين والمنظمة الدولية للهجرة، وقد تم توفير معلومات من قبل المفوضية والخدمة الخارجية الأوروبية حول "الوضع الهجري على الطريق الشرقي للبحر المتوسط". تناولت قضايا أخرى في هذا الاجتماع ذات صلة بإدارة الحدود معلومات من الرئاسة حول "الشبكات المحلية والإقليمية لشبكة ضباط الارتباط بالهجرة الأوروبية" والتحديثات على أطر التعاون مع ليبيا ومقدونيا الشمالية وباكستان، وفي سياق عملية الخرطوم (انظر إلى الشراكات أدناه).

تغطي الوثائق المدرجة على جدول أعمال اجتماعات MOCADDEM منذ الشهر الماضي بشكل واسع إدارة الحدود، والعمل الشرطي ضد تهريب المهاجرين، وعمليات البحث والإنقاذ في دول تتراوح من البوسنة والهرسك إلى ليبيا، السنغال وتركيا، بين العديد من الدول الأخرى.

تونس هي واحدة من البلدان التي تشهد نشاطاً واسعاً من الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء، خاصة بعد التوقيع على الاتفاقية في يوليو الماضي. تمت مناقشة العلاقات والمشاريع في البلاد في معظم اجتماعات MOCADDEM منذ سبتمبر الماضي. فيما يتعلق بإدارة الحدود والمواضيع ذات الصلة، تظهر وثيقة من اجتماع 16 فبراير التفاصيل حول الدعم المالي الواسع النطاق الذي يُقدمه الاتحاد الأوروبي: يُنفق أكثر من 100 مليون يورو على مشاريع البحث والإنقاذ، ومراقبة الحدود، والتعاون الدولي في مجال شرطة الهجرة. يقوم المركز الدولي لتنمية السياسات المتعلقة بالهجرة بتنفيذ العديد من المشاريع المدرجة من المشاريع المذكورة.

تقدم الاتحاد الأوروبي ما لا يقل عن 200 مليون يورو لمشاريع في المغرب فيما يتعلق بـ "إدارة الحدود بما يتوافق مع معايير حقوق الإنسان الدولية والحوكمة المؤسسية للهجرة واللجوء واندماج المهاجرين واللاجئين"، وفقاً لوثيقة الاجتماع المنعقد في 16 فبراير. في موريتانيا، يتم صرف أكثر من 50 مليون يورو من قبل الاتحاد الأوروبي على مشاريع مراقبة الحدود وإنفاذ القانون. وقد تم إلقاء الضوء مؤخراً على مشروع إنفاذ القانون 3 Garsi، حيث تم استخدام مركبات الشرطة التي تم دفع ثمنها من قبل الاتحاد الأوروبي لقمع الاحتجاجات الشعبية في السنغال. تشير الوثيقة المتعلقة بموريتانيا إلى أن 3 Garsi تلقت 10.5 مليون يورو من ميزانية NDICI.

تم مناقشة منطقة البلقان الغربية في اجتماع MOCADDEM في 19 أبريل، حيث تشير وثيقة صدرت إلى Statewatch إلى أن نشر Frontex في المنطقة يعتبر أمراً ذا أولوية عالية، مع اتفاقيات الوضع المتجددة والمحدثة التي تهدف إلى توسيع نطاق عمليات الانتشار. بموجب الأساس القانوني لـ Frontex لعام 2019، يمكن نشر الوكالة عند الحدود بين دولتين غير أعضاء في الاتحاد الأوروبي، بدلاً من النشر فقط عند الحدود بين دولة غير عضو في الاتحاد الأوروبي ودولة في الاتحاد. هناك عمل شامل قائم بالفعل في المنطقة

باستخدام أموال آلية المساعدة للانضمام المسبق (IPA III)، بما في ذلك التدريب من قبل Frontex على المراقبة والفحص والتحقيق والحقوق الأساسية.

التعاون الشرطي في مكافحة تهريب المهاجرين والاتجار بهم في البلقان الغربية مشمول أيضًا في الوثيقة، التي تشير إلى أن جميع دول البلقان الغربية لديها الآن مسؤول اتصال واحد على الأقل يعمل في يوروبول. كان من المقرر اعتماد برنامج مكافحة التهريب بتمويل من ميزانية البلدان المرشحة للانضمام للاتحاد الأوروبي بقيمة 36 مليون يورو في يونيو 2023، وتشير الورقة أيضًا إلى أنه ستجرى بعثات التوافق والتكامل مع جميع الشركاء في البلقان الغربية لتقييم الاحتياجات عند نقاط العبور الحدودية.

في العام الماضي، في هذه الأثناء، وزعت وثيقة خلال اجتماع MOCADDEM في نوفمبر ركزت على طريق شرق البحر المتوسط، مع تركيز كبير – كما هو متوقع - على تركيا. و "اشار ملف العمل" أن الاتحاد الأوروبي سيوفر 220 مليون يورو لدعم المراقبة والرقابة على الحدود التركية مع إيران، وأشار إلى أهمية إنشاء "مركز التعاون الدولي للهجرة" في اسطنبول. ووفقًا لمستند نشر عبر الإنترنت من قبل المركز الدولي لتنمية سياسات الهجرة، سيكون "الدور الأساسي" لهذا المركز هو "تعزيز التعاون التشغيلي في مجال إدارة الحدود، مع تركيز إقليمي على طول طريق الهجرة في شرقي المتوسط، خاصة في تركيا والبلقان الغربية وآسيا الوسطى و دول شرق البحر المتوسط."

ناقش اجتماع مجموعة العمل المتعلقة بالتأثيرات الذي عقد في 24 أبريل مستقبل سياسة التأشيرات وبعدها الداخلي، والذي اعتمد على الحاجة إلى منع مواطني الدول الثالثة من "استغلال قنوات الدخول القانونية" لتقديم طلبات اللجوء. يُنظر إلى معالجة "إساءة استخدام سياسة التأشيرات" على أنها حاسمة لاستدامة "أنظمة اللجوء" في الدول الأعضاء. "تجري مناقشة تجديد آلية تعليق التأشيرة في الحوارات الثلاثية ويُعتبر مهمًا لمواجهة المشكلات مع الدول التي لا تتطلب تأشيرة، على الرغم من أنه يجب أن يُفعل ك"ملاذ أخير". في الوقت نفسه، بالنسبة لنظام معلومات التأشيرات (VIS)، أثبتت مشكلة "غياب الإحصائيات بشأن عدد الأشخاص الذين يسيئون استخدام التأشيرة للدخول إلى منطقة شنغن ثم يتقدمون بطلب لجوء"، والتي قد تتطلب تحسينات في فحوصات VIS من قبل السلطات الوطنية في سياق طلبات اللجوء.

وفيما يتعلق بـ "الحلول المبتكرة" فيما يتصل بالاحتيايل في التأشيرة والإطار القانوني للاتحاد الأوروبي، فإن أكثر من 20 دولة عضو في الاتحاد الأوروبي ومنطقة شنغن تعامل الاحتيايل في التأشيرة باعتباره جريمة جنائية. ولا ينص الإطار القانوني للاتحاد الأوروبي على مقاضاة الاحتيايل في التأشيرة، وبالتالي فإن العقوبة على هذه الجريمة وعلى تجاوز مدة التأشيرة تقتصر على التدابير الإدارية (بما في ذلك حظر الدخول). ترغب الوفود في اتخاذ تدابير إضافية استناداً إلى الإجراءات العقابية المطبقة لآلية المادة 25 من قانون الفيزا. أكدت الرئاسة البلجيكية على أنه "لا يجب إغفال أي خيار، بما في ذلك تعزيز الإطار القانوني"، بينما قدم الوفد الألماني دليلاً على تزوير التأشيرات. كان هناك تركيز على «البعد الخارجي» لسياسة التأشيرات في اجتماع غير رسمي لـ SCIFA في مايو، وفقاً للوثيقة نفسها، والتي لم نحصل بعد على وثيقة ذات صلة بها.

## الترحيل وإعادة القبول

لقد تعاملت فرق العمل المختلفة في الأشهر الأخيرة مع الترحيل وإعادة القبول والموضوعات ذات الصلة،

وخاصة IMEX (الطرد). وتشمل الموضوعات خطة لجعل نظام الإرجاع أكثر كفاءة، لاستغلال إمكانات ضباط الاتصال يتم نشرها في الخارج من قبل الدول الأعضاء وهيئات الاتحاد الأوروبي، والعمل على إعادة صياغة لوائح نظام معلومات شنغن وتنبهات العودة.

في اجتماع IMEX في 23 أبريل 2024، سبقت العروض المقدمة من الرئاسة والمفوضية تبادل وجهات النظر حول "جعل نظام العودة في الاتحاد الأوروبي أكثر فعالية: استمرار التفكير في مستقبل سياسة العودة للاتحاد الأوروبي". كما كان هناك بعض المتابعة لمؤتمر Fedasil (بلجيكا) الذي عقد في الفترة من 19 إلى 20 مارس 2024 بشأن العودة الطوعية وإعادة الإدماج. وركزت المناقشة بشأن المادة 25 (أ) من قانون التأشيرات على تنفيذها، والتعاون مع البلدان غير المستهدفة، وفعالية الآلية. وقدمت اللجنة أيضا وثيقة للموظفين لتقييم إصلاح قانون التأشيرات. وقدمت أيضا تعليقات على العرض الذي قدمته إلى فريق شنغن العامل بشأن «أفضل الممارسات في مجال عمليات العودة».

نوقشت العديد من المواضيع في اجتماع 7 يونيو، بما في ذلك ورقة مناقشة الرئاسة حول تحسين إحصاءات العودة. تتضمن الورقة تقييماً نقدياً للمعايير الحالية وأفكاراً لتحسين وتوسيع إطار جمع البيانات الحالي بشكل كبير. تتضمن المعايير فعالية عمليات العودة؛ الربط بقرارات اللجوء السلبية؛ حقوق الإنسان أثناء عمليات العودة؛ الاستدامة (لتجنب إعادة التهاجر)؛ وتكاليف العودة (الموارد البشرية والمالية)، وغير ذلك الكثير.

تعد مشاركة Frontex المتزايدة منذ أن بدأت في جمع بيانات الإرجاع في عام 2011 من خلال شبكة Frontex لتحليل المخاطر (FRAN) وتطبيق إدارة الهجرة غير النظامية (IRMA) جزءاً من إطار جمع بيانات الإرجاع، والذي يتضمن أيضاً جمع بيانات الإرجاع من Eurostat منذ عام 2008. ووجهت الاستراتيجية التشغيلية لمنسق العودة في الاتحاد الأوروبي من أجل عودة أكثر فعالية [وثيقة]، والسياسة الاستراتيجية متعددة السنوات للمفوضية والمجلس لإدارة الحدود الأوروبية المتكاملة (بيان مارس 2023، وثيقة)، ووثائق أخرى، دعوات لجمع بيانات أفضل.

بناءً على ذلك أُتخذت إجراءات عملية، بما في ذلك تعليق وكالة اللجوء التابعة للاتحاد الأوروبي لجمع البيانات والاعتماد على بيانات Frontex منذ عام 2023، وفرقة عمل تابعة للمكتب الإحصائي للجماعات الأوروبية معنية بإحصاءات العودة تتألف من Frontex و DG HOME والدول الأعضاء؛ وخارطة طريق Frontex لعام 2023 لتعزيز تحليل عمليات العودة والوضع الراهن للعودة؛ و «الممارسة السنوية بموجب المادة 25 (أ) من قانون التأشيرات» لجمع البيانات النوعية والكمية عن التعاون في مجال إعادة القبول مع البلدان الثالثة الرئيسية (TCN) على مستوى الاتحاد الأوروبي؛ والعديد من المبادرات الأخرى. ستساعد إحصاءات الترحيل أيضاً قواعد البيانات التي يمكن التشغيل على نظام الاتحاد الأوروبي المتوافق، مع وجود مستودع مركزي للإبلاغ والإحصاءات لـ "توفير جمع البيانات الإحصائية عبر النظام من EES و VIS و ETIAS و SIS". سيحتوي التقرير الأوروبي السنوي للجوء والهجرة القادم أيضاً على بيانات العودة.

يتضمن إطار جمع بيانات الإرجاع حصر بيانات Eurostat منذ عام 2008 ومشاركة Frontex المتزايدة منذ أن بدأت في تجميع البيانات حول العائدين في عام 2011، من خلال شبكة Frontex لتحليل المخاطر (FRAN) وتطبيق إدارة الهجرة غير النظامية (IRMA). تمت صياغة الدعوات لتحسين جمع البيانات في الاستراتيجية التشغيلية لمنسق العودة في الاتحاد الأوروبي من أجل عودة أكثر فعالية [وثيقة]، في السياسة

الاستراتيجية متعددة السنوات للإدارة الأوروبية المتكاملة للحدود (بيان مارس 2023، وثيقة) وأيضا من المفوضية والمجلس. هذا أدى إلى اتخاذ إجراءات ملموسة، تشمل تعليق وكالة الاتحاد الأوروبي للجوء جمع بيانات والاعتماد على بيانات فرونتكس منذ عام 2023؛ فرقة عمل يوروستات حول إحصاءات العودة التي تجمع بين الدول الأعضاء وفرونتكس والمديرية العامة للشؤون الداخلية؛ خارطة طريق فرونتكس لعام 2023 لتعزيز تحليل العودة وصورة الوضع المتعلق بالعودة؛ "الممارسة السنوية بموجب المادة 25 من قانون التأشيرات" من أجل جمع بيانات نوعي وكمي شامل حول التعاون في إعادة القبول مع الدول الثالثة الرئيسية (TCN) على مستوى الاتحاد الأوروبي؛ ومجموعة متنوعة من الأنشطة الأخرى. سيتم أيضا دعم الإحصاءات المتعلقة بالترحيل من خلال قواعد بيانات الاتحاد الأوروبي القابلة للتشغيل البيئي، مع مخزون مركزي للإبلاغ والإحصاء «لتوفير جمع البيانات الإحصائية عبر الأنظمة من EES و VIS و ETIAS و SIS». كما سيحتوي التقرير السنوي الأوروبي المقبل عن اللجوء والهجرة على بيانات العودة.

التحديات المستمرة تشمل صحة معدلات العودة لتقييم الفعالية (وهو أسلوب "أظهر قصوره")، مما يعني أن "المزيد من المعلومات مطلوب". تشمل النواقص المحددة بيانات من تنبيهات العودة في نظام المعلومات شينغن (SIS) تظهر أن:

"...نسبة كبيرة من القرارات الصادرة بشأن العودة غير قابلة للتنفيذ؛ قد تؤثر الممارسات الإدارية والقضائية الوطنية المختلفة على عدد القرارات المصدرة، مما يقلل من قابلية المقارنة؛ ويتم تسجيل العودة الطوعية فقط بشكل موثوق" "تسجل نسبة كبيرة من قرارات العودة الصادرة لا يمكن تنفيذها؛ قد تؤثر الممارسات الإدارية والقضائية الوطنية المختلفة على عدد قرارات العودة الصادرة، مما يقلل من قابلية المقارنة؛ تُحتسب فقط العودات الطوعية المسجلة بدقة، مما يعني في الواقع أن عدد العودات الفعالة قد يكون أعلى..."

أبرزت أهمية الإحصاءات وجمع البيانات لآلية ترحيل الاتحاد الأوروبي، ومبادراته في مجال مراقبة الهجرة بشكل أوسع، في تقرير نشرته Statewatch العام الماضي، الذي لفت إلى:

"إذن، فإن الإحصاءات تتعلق بجمع البيانات من قبل السلطات العامة من أجل فهم حالة معينة بشكل أفضل، واستجابة لذلك، لصياغة أو للتأثير على السياسات لممارسة السيطرة بشكل أفضل. وتعتمد طبيعة العمل الإحصائي أيضا على الإنتاج المستمر لفئات ومكونات بشرية غالبا ما يتم ترتيبهم ترتيبا هرميا، مما يؤدي إلى إمكانية ممارسات وآثار تمييزية متعددة".

وقدمت الرئاسة ورقة عن «زيادة فعالية نظام عمليات العودة» إلى اجتماع البعثة في 7 حزيران/يونيه. يتمثل أحد البنود الرئيسية في هذا الاقتراح الخاص بإعادة صياغة توجيه العودة، حيث توصل المجلس إلى موقف تفاوضي بشأنه، ولكن البرلمان الأوروبي لم يفعل ذلك. تناقش الورقة احتياجات الدول الأعضاء في هذا المجال، جنبًا إلى جنب مع مستقبل الاقتراح، على الرغم من قبول الآراء المتناقضة: «رأى البعض أن العمل على [تعديل وتحديث] التوجيه المعاد صياغته يجب أن يكون بالتوازي مع التفكير العميق في مراجعة الإطار القانوني.» واقترحت مسارات موازية:

"نعمل على إعادة صياغة توجيه العودة لإدخال التغييرات الأكثر إلحاحًا، بما في ذلك التكييف مع التشريعات الصادرة عن المحكمة الأوروبية للعدل الأخيرة، مع النظر العميق في قرار العودة الأوروبي المستقبلي. في

الوقت نفسه، يجب أن يستمر التعاون العملي وزيادة استخدام الاعتراف المتبادل."

ومع ذلك، فإن بعض الوفود تفضل أن يظل الاعتراف المتبادل بقرارات العودة الوطنية اختياريًا، ووصفت الرئاسة العمل صوب اتخاذ قرار عودة أوروبي بأنه «هدف طويل الأجل». سبق أن أبلغت Statewatch عن اقتراح مثل هذا الإطار القانوني.

وفقًا لورقة الرئاسة، لم تشعر معظم الدول الأعضاء أنه من الضروري «مزيد من التشريع بشأن بدائل الاحتجاز وظروف الاحتجاز»، مشككة في فكرة إنشاء «الحد الأدنى من قدرات الاحتجاز» على مستوى الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء. وتتضمن الوثيقة أيضًا معلومات عن إبعاد الأفراد الذين يشكلون تهديدًا أمنيًا، "الاجتهاد القضائي لمحكمة العدل الأوروبية فيما يتعلق بتوجيه العودة، تحسين تحديد الهوية، واستخدام جوازات المرور الأوروبية، وتعريف مفهوم العودة الطوعية، وحالة رعايا البلدان الثالثة المقيمين بصورة غير قانونية الذين لا يمكن إعادتهم، وإمكانية وصول الدول المنتسبة إلى شنغن إلى نظام إدارة حالات إعادة القبول (RCMS)". وتشير الورقة إلى أن تنفيذ الميثاق ينبغي أن يؤدي إلى توثيق الصلات بين إجراءات اللجوء وإجراءات العودة.

وتشير الوثيقة أيضًا إلى أن «تعاون البلدان الثالثة بشأن إعادة القبول ظل ضروريًا لسياسة عودة فعالة للاتحاد الأوروبي». تشمل النفوذ: الاستخدام الاستراتيجي لإجراءات المادة 25 أ من قانون التأشيرات، أو استخدام مخطط التفضيلات المعمم للاتحاد الأوروبي (GSP) مع EP لإنشاء «نفوذ تجاري». ودعت بعض الوفود إلى إيجاد حلول مبتكرة وأفكار «خارج الإطار» لضمان عودة فعالة، ورأى البعض أن فرونتكس ينبغي أن تكون قادرة على المساعدة في عمليات العودة بين البلدان الثالثة.

وفي إطار التحضير لاجتماع نظام المعلومات الإدارية المتكامل IMEX المعقود في 7 حزيران/يونيه، قدمت الرئاسة ورقة تلخص «المناقشة بشأن ضباط الاتصال كشركاء لبناء نظام أوروبي مشترك أقوى للعودة»، باعتبارها «أداة هامة يمكن تعظيم إمكاناتها فيما يتعلق بالعودة». وكان لاجتماع الطرد الذي عقده IMEX ثلاثة أبعاد: الاستراتيجية والتشغيلية والجاذبية.

العنوان الأول يؤكد على الحاجة إلى وفود الاتحاد الأوروبي في البلدان الثالثة لتقديم الدعم السياسي لضباط الاتصال بالاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء. وتشمل الاحتياجات الحالية رؤية واضحة وإعطاء الدول الأعضاء الأولوية للانتشار (بالإشارة إلى العراق وتشير الدراسة إلى الحاجة إلى المرونة واتباع نهج مزدوج: "الانتشار الطويل الأجل في البلدان الثالثة ذات الأولوية الهيكلية، والانتشار القصير الأجل في المواقف الدورية المتعلقة بتدفقات الهجرة". وقد تم تحديد ممارسات مختلفة بين الدول الأعضاء فيما يتعلق باستخدامها لضباط الاتصال من أجل "إعادة الإدماج، والعودة السريعة لأولئك الذين يشكلون تهديدًا أمنيًا ومكافحة تهريب المهاجرين".

وتركز الأبعاد الأخرى على التنسيق من أجل تحقيق الفعالية وتحسين الظروف لأنواع مختلفة من ضباط الاتصال الأوروبيين لتشجيع انتشارهم. وتتضمن المقترحات التطلعية إنشاء مجموعة من ضباط الاتصال العائدين في فرونتكس Frontex، وتوفير التمويل لدعم عمليات النشر في المستقبل. الإطار المالي المتعدد السنوات (أي ميزانية الاتحاد الأوروبي).

فيما يتعلق بموضوع "المساعدة بعد العودة، والمساعدة في إعادة الإدماج، وإعادة الإدماج المستدام: التنسيق بين الفاعلين ومشاركة الدول الشريكة"، والذي تم الاتفاق على استراتيجية بشأنه بموجب الاتفاق في أبريل 2021، عُقدت اجتماعات في IMEX (الترحيل) ("المساعدة في العودة وإعادة الإدماج") في 23 أبريل وفي EMWP ("إعادة الإدماج المستدام") في 17 مايو. الهدف هو "المضي قدمًا في نهج منظم ومستدام فيما يتعلق بالأنشطة التي تركز على استدامة دعم إعادة الإدماج وملكية الدول الشريكة"، بما في ذلك "الالتزام بتعزيز مساهمة إجراءات التنمية للاتحاد الأوروبي في إعادة الإدماج المستدام".

وتشمل التحديات المستمرة التفسيرات المختلفة وفهم المراحل التي تنطوي عليها الاستراتيجية، بما في ذلك «المساعدة اللاحقة للعودة» و «المساعدة على إعادة الإدماج» و «إعادة الإدماج المستدام». وتشمل المواضيع التي تم تناولها تقسيم الأدوار والمسؤوليات والعمل فيما بين أصحاب المصلحة وتقديم الدعم للمبعدين من الجهات الفاعلة الإنمائية التي يمولها NDICI- (التحول من التركيز السابق فيما بين بلدان الجنوب).

تم توزيع ورقة حول إعادة صياغة نظام شنجن للمعلومات (SIS) والتنبيهات للعودة لاجتماع مجموعة العمل المعنية بالحدود في 6 يونيو. يتعلق الأمر بالدخول الفوري لـ "تنبيهات جديدة بشأن رعايا الدول الثالثة الخاضعين لقرار العودة." من خلال ذلك، تعني "الضربات" الإيجابية عند الحدود الخارجية أن الدولة العضو ستبلغ الدولة التي أصدرت التنبيه وتنقل المعلومات؛ ستقوم الدولة العضو التي أصدرت التنبيه بحذف التنبيه، وإذا لزم الأمر، ستصدر "فوراً" تنبيهاً يحظر الدخول والإقامة. ومع ذلك، يشير البحث إلى أن هناك بعض المشكلات في هذا النظام، ويدخل في تفاصيلها بشكل أكبر.

كانت عمليات الترحيل من وإلى الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي موضوعاً منتظماً في الوثائق التي تمت مناقشتها في اجتماعات MOCADDEM، حيث ركز الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه بشكل كبير ليس فقط على دفع الدول لقبول عمليات الترحيل من الاتحاد الأوروبي، ولكن توفير الأموال والمساعدة بحيث يمكن للدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تعزيز آلية الترحيل الخاصة بها.

وتشير وثيقة صدرت لاجتماع وزارة الزراعة والتنمية الاجتماعية في 19 نيسان/أبريل إلى أن مشروعاً قيمته 54€ مليون دولار في إطار صك المساعدة السابقة للانضمام يشمل 13€ مليون دولار لمشاريع العودة في البوسنة والهرسك والجبل الأسود وصربيا. وتشير الوثيقة نفسها إلى «مشروع تجريبي» 500,000€ بشأن إعادة القسرية في البوسنة والهرسك «تم توسيعه ليشمل صربيا بميزانية مماثلة». وقد يكون سبب هذا التمديد هو أنه، كما جاء في الوثيقة نفسها، كانت هناك «نتائج مقلدة بشأن عمليات إعادة القسرية، باستثناء البوسنة والهرسك». تشير الوثيقة إلى أنه يجب على المفوضية وفرونتكس والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي استخدام «منصة التنسيق المشتركة»، التي تستضيفها النمسا، «من بين أمور أخرى، لتعزيز تبادل أفضل الممارسات وتعزيز التعاون بشأن العودة على المستوى التشغيلي» مع دول المنطقة.

تشير وثيقة منفصلة عن البوسنة والهرسك، تم إصدارها لاجتماع MOCADDEM في 25 أكتوبر 2023، إلى أنه يجب على Frontex دعم الدولة من خلال «بناء القدرات» بشأن الترحيل، كما يجب على النمسا القيام بعمليات وإجراءات العودة، ويجب على بولندا وألمانيا والدنمارك تقديم دعم عام.

تظهر عمليات الترحيل من وإلى موريتانيا في وثيقة تم إنتاجها لاجتماع MOCADDEM في 25 مارس، على الرغم من أن النسخة التي تم إصدارها إلى Statewatch تقدم القليل من التفاصيل. أحد العناوين في الوثيقة هو: «عودة الموريتانيين من الاتحاد الأوروبي إلى موريتانيا، وتعزيز التعاون بما يتماشى مع اتفاقية ساموا»، مع إطار زمني للنصف الأخير من عام 2024، ولكن لم يتم تسجيل أي إجراءات محددة للوكالات أو المؤسسات المختلفة. في مكان آخر، يشجع قسم حول «الرسائل الرئيسية» مسؤولي الاتحاد الأوروبي على دفع نظرائهم الموريتانيين لمزيد من التعاون بشأن العودة وإعادة القبول، الإصرار على تحسين التعاون في إصدار وثائق الهوية للموريتانيين المقرر ترحيلهم من الاتحاد الأوروبي، واقتراح توسيع نطاق «الممارسات الجيدة» القائمة مع بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لتشمل جميع الدول الأخرى: «ولا سيما تلك التي لديها تعاون ثنائي راسخ».

يعمل «فريق أوروبا» أيضًا على تكثيف قدرات الترحيل للسلطات المغربية، بوثيقة من اجتماع MOCADDEM في 16 فبراير تنص على ما يلي:

"لقد دعم الاتحاد الأوروبي العودة من المغرب إلى بلدان المنشأ ذات الصلة، أولاً من خلال المبادرة المشتركة بين الاتحاد الأوروبي والمنظمة الدولية للهجرة ثم من خلال برنامج العودة وإعادة الإدماج للمهاجرين (MRRP شمال أفريقيا) في عام 2023، استفاد أكثر من 1000 شخص من العودة الطوعية المدعومة من المغرب إلى بلدهم الأصلي في إطار MPRRP".

ومع ذلك، تخضع أقسام واسعة من الجزء الخاص بالعودة وإعادة القبول للرقابة.

ناقشت وثائق أخرى على جدول أعمال اجتماعات MOCADDEM عمليات الترحيل من تركيا وقبرص واليونان وبلغاريا وإليها.

## شركات الهجرة

ناقش اجتماع EMWP في 17 مايو/أيار تقريرًا للوفد الهنغاري بشأن عملية بودابست، يوضح بالتفصيل مشروع الإعلان الوزاري والدعوة للعمل 2025-2030 من هذا المنبر الذي يبلغ عمره 30 عامًا «للحوار لتعزيز التعاون التشغيلي بشأن الهجرة والتنقل» الذي يشمل جيران شرق الاتحاد الأوروبي وغرب البلقان وآسيا الوسطى. ومن المقرر اعتماد الوثائق في اجتماع وزاري في نوفمبر/تشرين الثاني في بودابست. وتتولى الحكومة المجرية رئاسة مجلس الاتحاد الأوروبي للنصف الثاني من عام 2024.

المركز الدولي لتطوير سياسة الهجرة (ICMPD) يستضيف الأمانة العامة لإجراءات بودابست. تشمل الملاحظات الأولية ما يلي:

"... الحاجة إلى استمرار الدعم لتعزيز قدرات بلدان المنشأ والعبور والمقصد، مع ضمان مواءمة تدخلاتنا مع استراتيجيات التنمية الوطنية، بما في ذلك زيادة الاهتمام بالنساء والشباب والمغتربين كأدوات للتغيير"

"تتضمن دعوة العمل 2025-2030 خمسة مجالات ذات أولوية للتدخل:

- منع ومكافحة الهجرة غير النظامية وتهريب المهاجرين والاتجار بالبشر وتعزيز التعاون في مجال إدارة

الحدود؛

- تعزيز السياسات والمسارات القائمة للهجرة القانونية والتنقل؛ تعزيز التعاون من أجل العودة الآمنة والفعالة وإعادة الإدماج المستدام؛

- تعزيز التأثير الإيجابي للهجرة على التنمية، فضلا عن معالجة؛

- الأسباب الجذرية للهجرة غير النظامية والنزوح القسري؛

- ضمان الحماية الدولية واحترام حقوق اللاجئين والأشخاص المحتاجين إلى الحماية الدولية، بما يتماشى مع الالتزامات الدولية.

واستمع اجتماع EMWP المنعقد في 17 مايو أيضًا إلى تقرير من المفوضية حول الاجتماعات مع باكستان في إطار "مائدة مستديرة لشراكة المواهب"؛ تقرير المفوضية وألمانيا حول اجتماع كبار المسؤولين في عملية الخرطوم في القاهرة يومي 17 و18 أبريل 2024؛ وانضمام مقدونيا الشمالية إلى شبكة الهجرة الأوروبية (EMN) بصفة مراقب؛ وعن اجتماع مع ليبيا في إطار بعثة فنية في 16 مايو/أيار.

في اجتماع MOCADDEM الذي انعقد في 19 أبريل، تم تقديم تحديثات حول تنفيذ الشراكات مع تونس وموريتانيا، إلى جانب معلومات حول الوضع الراهن فيما يتعلق بـ "الشراكة الإستراتيجية والشاملة مع مصر". تناول تحليل في الطبعة السابقة من هذه النشرة اتفاق الهجرة بين الاتحاد الأوروبي وموريتانيا. ويقدم "ملف العمل" الخاص بموريتانيا بعض الرؤى الإضافية حول التعاون بشأن الهجرة، حيث ينظر الاتحاد الأوروبي إلى رئاسة موريتانيا للاتحاد الأفريقي باعتبارها "فرصة للبناء على شراكة الاتحاد الأوروبي القوية مع موريتانيا لتعزيز الشراكة بين الاتحاد الأوروبي والاتحاد الأفريقي، وخاصة في ضوء [الاجتماع] الوزاري المقبل بين الاتحاد الأوروبي والاتحاد الأفريقي". والجدير بالذكر أن فرونتكس افتتحت خلية تحليل المخاطر AFIC (مجتمع استخبارات فرونتكس الأفريقي) في موريتانيا في سبتمبر 2022، لتبادل المعرفة والمعلومات بشكل منظم في مجال أمن الحدود (تدفقات الهجرة والجريمة عبر الحدود)، وتمديد ولاية ضابط الاتصال في فرونتكس المتمركز في السنغال في عام 2023 لتغطية موريتانيا وغامبيا

## الميزانيات والتمويل

إن الوثائق التي أعدتها وناقشتها MOCADDEM توضح بشكل جيد حجم الإنفاق الذي ينفقه الاتحاد الأوروبي على التوسع الخارجي. ويورد ملف الإجراءات المنقح بشأن موريتانيا اعتبارا من 18 نيسان / أبريل تفاصيل النفقات على عدة مشاريع ، ليصل مجموعها إلى ما لا يقل عن 75 مليون يورو. ويستفيد المغرب من 200 مليون يورو تقريبا ، وتونس 100 مليون يورو على الأقل. ويتناول تحليل في هذا الإصدار من النشرة بمزيد من التفصيل الزيادات الإجمالية في ميزانية الاتحاد الأوروبي للتوسع الخارجي.

## تحليل: بئر بلا قاع: مليارات إضافية من اليوروهات للسيطرة على الحدود الخارجية

### ليونى جيجن وزينا فايسنر لمعلومات التحكم فى الهجرة

على ضوء مراجعة منتصف المدة التى اختتمت مؤخرًا لميزانية الاتحاد الأوروبي، كان تمويل عملية مراقبة الهجرة الخارجية على رأس جداول الأعمال السياسية للدول الأعضاء ومؤسسات الاتحاد الأوروبي. وعلى حد تعبير المفوضية الأوروبية والدائرة الأوروبية للعمل الخارجى، فإن التمويل "يضمن استمرار تحقيق النتائج للإجراءات المتخذة...". وهناك زيادة كبيرة فى ميزانية الاتحاد الأوروبي على الورق، فى نفس الوقت الذى يُفترض فيه حدوث تحول محتمل نحو "نموذج وقائي" جديد لمراقبة الهجرة الخارجية.

### التمويل الخارجى بموجب ميزانية الاتحاد الأوروبي 2021-2027

فى إطار الميزانية الحالية، يتم تمويل مبادرات الاتحاد الأوروبي الخاصة بالحدود الخارجية من خلال ثلاث مديريات عامة تابعة للمفوضية: المديرية العامة للجوار ومفاوضات التوسع (DG NEAR)، والمديرية العامة للشركات الدولية والمديرية العامة للشؤون الداخلية والهجرة (DG HOME). وتشرف هذه الإدارات العامة على مجموعة متنوعة من الصناديق المختلفة التى توفر، كليًا أو جزئيًا، ما يسمى فى مصطلحات الاتحاد الأوروبي "التمويل الخارجى" - أى تمويل المشروعات خارج أراضي الاتحاد الأوروبي.

تتولى المديرية العامة للمساعدة قبل الانضمام (IPA III) مسؤولية آلية المساعدة قبل الانضمام (IPA III) وكذلك أموال أداة الجوار والتنمية والتعاون الدولي (NDICI) المخصصة "للجوار" للاتحاد الأوروبي. تدير المديرية العامة للمساعدة الإنمائية والتعاون الدولي أموال صندوق أداة الجوار والتنمية والتعاون الدولي (NDICI) المخصصة للبلدان الواقعة خارج نطاق الجوار المباشر للاتحاد الأوروبي. ويوجه هذا الصندوق، الذى يُشار إليه أيضًا باسم "أوروبا العالمية"، الحصة الأكبر من التمويل الخارجى.

المديرية العامة للشؤون الداخلية والهجرة (DG HOME) هى المسؤولة عن صندوق اللجوء والهجرة والاندماج (AMIF)، وآلية إدارة الحدود والتأشيرات (BMVI)، وصندوق الأمن الداخلى (ISF). وفيما يتعلق بالاندماج الخارجى، يركز صندوق الهجرة والهجرة والاندماج (AMIF) على "دعم الإجراءات غير الموجهة نحو التنمية التى تخدم مصلحة سياسات الاتحاد الداخلية". أما صندوق الأمن الداخلى فيركز على تعزيز التعاون مع دول ثالثة "فى المجالات ذات الصلة بالأمن الداخلى للاتحاد"، بما فى ذلك "مكافحة شبكات التهريب الإجرامية العابرة للحدود". وأخيرًا، تحتفظ بعض الوكالات، مثل وكالة فرونتكس (Frontex) والوكالة الأوروبية للجوء (EUAA) ومكتب الشرطة الأوروبية (Europol)، بميزانياتها الخاصة التى يمكن استخدامها فى المشاريع المتعلقة بالهجرة والحدود وراء حدود الاتحاد الأوروبي.

### NDICI: إضفاء الطابع المؤسسى على "تنمية الاحتواء"

تُعد الوكالة الوطنية لمكافحة الهجرة غير الشرعية NDICI أساسية للبعد الخارجى لمراقبة الهجرة فى الاتحاد الأوروبي. وتبلغ ميزانيتها 79.5 مليار يورو، وهى تحل محل عشر صكوك تمويل خارجى مختلفة وتدمجها فى صك واحد. إنها الآلية الإنمائية الرئيسية للاتحاد الأوروبي، وكما هو منصوص عليه فى التشريع التأسيسى، يجب أن تمثل 93% من أموال المبادرة الوطنية للتنمية المتكاملة والشاملة للجميع لمعايير المساعدة

الإنمائية الرسمية (ODA)، مثل ملكية البلد المتلقي. ومن المفترض أن تعزز المساعدة الإنمائية الرسمية التنمية الاقتصادية والرفاهية في البلدان النامية وتستهدفها على وجه التحديد.

وفي الوقت نفسه، تحدد لائحة المبادرة الوطنية للتنمية المتكاملة (NDICI) للبلدان النامية هدفًا يتمثل في تخصيص 10% من إجمالي الصندوق "مخصصًا بشكل خاص للإجراءات الداعمة لإدارة وحوكمة الهجرة والنزوح القسري". وكما يُظهر تقرير المفوضية عن استخدام أدوات التمويل الخارجي لعام 2022، فإن 13.6% من إجمالي ما تم الالتزام به في عام 2022 كان مخصصًا للهجرة. وهذا لا يؤكد فقط على الانتقادات التي غالبًا ما تُثار حول تحويل المساعدات الإنمائية لأغراض السيطرة على الهجرة، بل يمثل أيضًا خطرًا على نزاهة المساعدة الإنمائية الرسمية ODA. إن تقييمات التمويل بموجب مبادرة التنمية الوطنية لمكافحة الهجرة غير الشرعية من قبل مركز الدراسات الاستراتيجية والدولية (CeSPI) وأوكسفام قد عززت هذه المخاوف بشكل أكبر.

بعض المشاريع الممولة بموجب مبادرة NDICI هي استمرار مباشر للمشاريع الممولة من قبل الصندوق الاستثماري الأوروبي لأفريقيا (EUTF)، وهي مبادرة بقيمة 5 مليارات يورو تم إطلاقه في عام 2015 التي عززت ما أُطلق عليه نهج "الاحتواء" في التنمية ومن خلال هذا، فإن تدخلات التنمية في قضايا مثل خلق فرص العمل أو التكيف مع تغير المناخ تركز على فكرة مفادها أن معالجة هذه "الأسباب الجذرية" من شأنها أن تقلل من طموحات أغلبية مواطني العالم في الانتقال إلى أوروبا.

تُظهر مسودة ملف العمل الذي أصدره مجلس الآلية التنفيذية للبعد الخارجي للهجرة التابعة للاتحاد الأوروبي (MOCADDEM) في يناير 2023 أن المبادرة الوطنية للتنمية المتكاملة والشاملة للجميع في أوروبا يُنظر إليها على أنها استمرار مباشر لصندوق الاتحاد الأوروبي للتكامل الاقتصادي والاجتماعي (EUTF). وبالتالي، ونتيجة لذلك، هناك تبعية واضحة للمسار وتطبيع واضح للإجراءات المتعلقة بالهجرة ضمن الأهداف الإنمائية الأوسع نطاقًا.

ويتجلى هذا الاستغلال الفعال للتنمية من خلال "النهج التحفيزي المرن" المدمج في مبادرة الشراكة الجديدة من أجل تنمية أفريقيا NDICI. تهدف آلية المشروطة "الإيجابية" هذه إلى مكافأة الدول على استعدادها للانخراط في، على سبيل المثال، مكافحة التهريب والاتجار بالبشر أو إبداء التعاون في الترحيل وإعادة القبول. ومع ذلك، فقد تم انتقاد جعل الحصول على المساعدات الإنمائية مشروطًا بأهداف مراقبة الهجرة، لأسباب ليس أقلها أنه يتعارض مع مبادئ التنمية الخاصة بالاتحاد الأوروبي ويؤدي إلى عدم فعالية المساعدة عندما لا يذهب التمويل إلى حيث تشتد الحاجة إليه

بالنسبة إلى "الجوار الجنوبي" <sup>1</sup> للاتحاد الأوروبي، هناك "برنامج الهجرة متعددة البلدان للجوار الجنوبي" (MCMP) الذي من المفترض أن "يوفر مصدر تمويل مرن"، مما يسمح باتخاذ تدابير خاصة و"إجراءات خاصة بكل بلد على حدة ... يقدم لبلدان مختارة حافزًا لتجاوز ما يقدمه برنامج الهجرة متعدد السنوات [البرنامج الإرشادي متعدد السنوات] لبلدانهم، بما يتماشى مع نهج مرن ومحدد". في أفريقيا جنوب الصحراء الكبرى، يتم تفعيل هذا النهج من خلال إجراء "الآلية المرنة للهجرة والنزوح القسري". ومع ذلك، هناك نقص في الشفافية فيما يتعلق بما يتم تمويله في إطار هذه الآلية، التي حشدت حتى الآن 200 مليون يورو، وكيف يتم اختيار البلدان لتلقي تمويل إضافي .

1 تشمل الجزائر، ومصر، ومصر، وإسرائيل، والأردن، والأردن، ولبنان، وليبيا، والمغرب، وفلسطين، وسوريا، وتونس.

## الدول الأعضاء في مركز القيادة

وفي الوقت الذي يأسف فيه المجتمع المدني والبرلمان الأوروبي لعدم وجود رقابة وشفافية على مشاريع المبادرة الوطنية للهجرة والتنمية في أوروبا، فقد عززت الدول الأعضاء دورها من خلال "مجموعة تنسيق المبادرة الوطنية للهجرة والتنمية في أوروبا NDICI" التي أنشئت خصيصًا للدول الأعضاء للإشراف على برامج الهجرة في إطار هذه المبادرة.

كما تشارك الدول الأعضاء بشكل كبير في مبادرات فريق أوروبا (TEIs). وهي مبادرات تشارك فيها مؤسسات ووكالات الاتحاد الأوروبي والمؤسسات والوكالات الوطنية "التي تجتمع حولها أدوات وطرائق التمويل الأوروبية لإحداث تأثير تحويلي" في مجال محدد ذي أولوية - أحدها الهجرة غير النظامية. من المفترض أن تدعم مشاريع المبادرة الوطنية لمكافحة الهجرة غير الشرعية هذه المبادرات، ولكن يتم استخدام طرق تمويل أخرى وشركاء آخرين أيضًا.

على سبيل المثال، تجمع مبادرة التكنولوجيا والابتكار في وسط البحر الأبيض المتوسط بين المفوضية الأوروبية والدائرة الأوروبية للعمل الخارجي (EEAS)، إلى جانب 11 دولة عضو في الاتحاد الأوروبي ودول شنغن<sup>2</sup>، والتي حشدت معاً 1.13 مليار يورو من التمويل الوطني وتمويل الاتحاد الأوروبي. تتولى المفوضية الأوروبية ودائرة العمل الخارجي الأوروبي مع تسع دول أعضاء في الاتحاد الأوروبي وخدمة العمل الخارجي الأوروبي (EEAS) مبادرة فريق أوروبا على طريق المحيط الأطلسي/غرب البحر الأبيض المتوسط<sup>3</sup>، والتي حشدت حتى الآن 908 مليون يورو. حتى لو كان "فريق أوروبا" هو في الأساس عملية ترويجية للعلامات التجارية، فإنه يوفر طريقة أخرى لإنشاء تحالفات من أجل زيادة السيطرة على الهجرة إلى الخارج.

## المراجعة النصفية: المزيد من التمويل للسيطرة على الهجرة

تم الانتهاء من مراجعة منتصف المدة لميزانية الاتحاد الأوروبي الحالية، الإطار المالي متعدد السنوات 2021-27 (MFF)، في ربيع هذا العام. وقد أطلقتها المفوضية في يونيو 2023، حيث دعت المؤسسة إلى زيادة ميزانية الاتحاد الأوروبي بسبب الوضع الاقتصادي والحرب في أوكرانيا، والتي "دفعت موارد ميزانية الاتحاد الأوروبي إلى حد الاستنفاد."

تم الاتفاق على العديد من التغييرات الهامة. في وقت سابق من هذا العام، أعطى المجلس الموافقة النهائية على تمويل إضافي إجمالي قدره 64.6 مليار يورو، والذي وافق عليه البرلمان. ومن بين هذا المبلغ، هناك 7.6 مليار يورو مخصصة للصندوق الاستثماري للاتحاد الأوروبي من أجل أفريقيا الذي يهدف، من بين أمور أخرى، إلى "مواصلة الأعمال التي سبق أن تم تنفيذها من خلال الصندوق الاستثماري للاتحاد الأوروبي من أجل أفريقيا".

---

2 إسبانيا وألمانيا وإيطاليا وبلجيكا وبلجيكا والجمهورية التشيكية والدنمارك والدنمارك وسويسرا وفرنسا ومالطا والنمسا وهولندا  
3 بلجيكا، وجمهورية التشيك، وجمهورية التشيك، والدنمارك، وفرنسا، وألمانيا، وإيطاليا، وفرنسا، وهولندا، وإسبانيا، وسويسرا

زيادة في تمويل NDICI	
1.6 مليار يورو	اللاجئون السوريون (سوريا، الأردن، لبنان)
2.0 مليار يورو	اللاجئون السوريون (تركيا)
2.0 مليار يورو	الحي الجنوبي
2.0 مليار يورو	غرب البلقان
7.7 مليار يورو	المجموع

سيخصص مبلغ 2 مليار يورو إضافي لصندوق النقد العربي وصندوق النقد الدولي (AMIF) وصندوق النقد الدولي (BMVI)، بالإضافة إلى ميزانية وكالة الاتحاد الأوروبي للجوء (EUAA). وذلك لمواجهة "التحديات والاحتياجات العاجلة المتعلقة بالهجرة وإدارة الحدود" وتنفيذ ميثاق الهجرة واللجوء، بما في ذلك إجراءات الحدود التي تتعرض لانتقادات شديدة.

زيادات في تمويل الهجرة ومراقبة الحدود في الاتحاد الأوروبي	
0.8 مليار يورو	صندوق اللجوء والهجرة والتكامل
1.0 مليار يورو	إدارة الحدود والتأشيرات (BMVI)
0.2 مليار يورو	وكالة اللجوء التابعة للاتحاد الأوروبي (EUAA)
2 مليار يورو	المجموع

أخيراً، تمت زيادة الحد الأقصى لمبلغ احتياطي التضامن والمساعدات الطارئة بمقدار 1.5 مليار يورو. هذا الصندوق مخصص للكوارث الطبيعية على الأراضي الأوروبية والكوارث الطبيعية والأزمات الإنسانية في الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي.

وتقدم ورقة رئاسة المجلس الإسباني، التي تتم مناقشتها في القسم التالي، بعض المؤشرات حول كيفية استخدام التمويل الإضافي.

### ورقة الرئاسة الإسبانية: مقترحات لتحسين "فعالية" التمويل الخارجي

توضح وثيقة صدرت في نوفمبر/تشرين الثاني 2023 أولويات الرئاسة الإسبانية للمجلس (في الفترة من يوليو/تموز إلى ديسمبر/كانون الأول 2023) وتمنح بعض الأفكار حول كيفية استخدام التمويل المتزايد. وهي تستند إلى ورقة الرئاسة السابقة التي دعت إلى ضرورة "تحقيق تمويل أكبر وأفضل للبعد الخارجي للهجرة". تحتوي الورقة على عدة اقتراحات لجعل التنسيق الداخلي للاتحاد الأوروبي أكثر كفاءة. تحتوي الورقة على عدة اقتراحات لجعل التنسيق الداخلي للاتحاد الأوروبي أكثر كفاءة. فهي تقترح تعزيز فرق عمل المجلس الحالية أو إنشاء آلية جديدة مخصصة تابعة للمجلس لمراقبة استخدام الأموال عن كثب. كما تدعو الورقة

إلى نشر المعلومات حول التمويل الخارجي بشكل أكثر انتظامًا ومنهجية، بما في ذلك تحسين قواعد البيانات على الإنترنت مثل نظام الشفافية المالية (FTS) ومستكشف المعونة الأوروبي.

تقترح الورقة البحثية أن "علامة الهجرة" التي يستخدمها مسؤولو الاتحاد الأوروبي لتتبع استخدام أموال مبادرة التنمية الوطنية في دول شمال أفريقيا لأغراض الهجرة يمكن أن تمتد إلى صناديق أخرى. كما تشدد بقوة على الحاجة إلى المزيد من "آليات التمويل التنفيذية وقصيرة الأجل" لمنع الهجرة غير الشرعية، وتسلب الضوء على أن الهدف الإنمائي للمبادرة الوطنية لمكافحة الهجرة غير الشرعية NDICI يحد من الاحتياجات التشغيلية الأكثر تطلبًا لـ "نموذج وقائي".

ينحرف "النموذج الوقائي" الذي اقترحتة الرئاسة الإسبانية (وهو مصطلح تمت صياغته في سبتمبر/أيلول 2023) عن الفهم الأكثر شيوعًا، ولكن المثير للجدل أيضًا، للنهج الوقائي الذي يركز على "الأسباب الجذرية". بدلاً من ذلك، فهو يهتم في المقام الأول بالجهود التشغيلية لإدارة الحدود والهجرة في الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي: على سبيل المثال، شراء المركبات والسفن ومعدات المراقبة؛ أو تلبية احتياجات النازحين قسراً الذين تستضيفهم الدول الشريكة. ولدعم هذا النهج، تقول الورقة إنه ينبغي على الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي "النظر في إمكانيات تعزيز أدوات التمويل الأخرى في مجموعة أدواتنا ذات البعد الخارجي".

## أزمة من؟

ووفقًا للرئاسة الإسبانية، فإن "النهج الوقائي" ضروري لأن الإجراءات طويلة الأجل التي تركز على الأسباب الجذرية تفشل في "معالجة أزمات الهجرة التي اندلعت بالفعل" و"لمنع الأزمات الوشيكة التي تتراكم". يحجب هذا التأطير العوامل الهيكلية التي تعجل بظهور "الأزمات" ويوضح فعالية تصنيف الأزمات.

أولاً، إن تصنيف شيء ما على أنه "أزمة هجرة" يحوّل التركيز من الأزمات الإنسانية الناجمة عن غياب المسارات الآمنة والقانونية إلى أزمة متصورة لسيادة الدولة. وبذلك، فإنه يسكت عن حقيقة أن المهاجرين يواجهون أزمات في رحلاتهم، والتي هي في حد ذاتها نتيجة للحكومة المقيدة للهجرة وغياب المسارات القانونية.

ثانياً، استخدمت وكالات الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي تأطير الأزمات والطوارئ للخروج عن المعايير والضمانات القانونية. ومن المرجح أن يؤدي التركيز على التعاون التشغيلي مع الدول الثالثة إلى تعزيز هذا الاتجاه.

ثالثاً، من المرجح أن تؤدي قدرات مراقبة الحدود والهجرة التي يمولها الاتحاد الأوروبي في البلدان غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي إلى تفاقم الأزمات ذاتها التي تهدف إلى حلها - مما يجعل المسارات المتاحة أكثر خطورة دون الحد من الهجرة بشكل كبير. ويثير هذا الاحتمال القلق بشكل خاص بالنظر إلى استخدام مبدأ "المزيد من أجل المزيد"، الذي بشرت به الرئاسة الإسبانية باعتباره يضمن "مشاركة حقيقية من الدول الشريكة". ويعني هذا في نهاية المطاف، أن يتم منح المزيد من الموارد المالية والمادية وغيرها من الموارد للبلدان الأكثر استعدادًا للتعاون في أجندة الاتحاد الأوروبي لاحتواء الهجرة.

وضع "بناء القدرات" في المنظور الصحيح

إن التركيز من جانب الرئاسة الإسبانية على الدعم العملياتي ومبدأ "المزيد مقابل المزيد" ليس بالأمر الجديد. منذ عقدين من الزمن أنشأ الاتحاد الأوروبي أول أداة مالية مخصصة ل توفير الدعم المالي و المادي للدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي فيما يتصل بعمليات الهجرة وإدارة الحدود. وفي الوقت نفسه، تم طرح مبدأ "المزيد مقابل المزيد" لأول مرة قدم في عام 2011 بموجب النهج العالمي للاتحاد الأوروبي للهجرة والتنقل (GAMM).

ومنذ ذلك الحين، نظر الباحثون في الكيفية التي ساعد بها ما يسمى ببناء القدرات في تأطير مبادرات مراقبة الهجرة على أنها تكنوقراطية ومحايدة وغير سياسية. وقد أظهرت أبحاث أخرى أنها تعيد إنتاج فئات من حوكمة الهجرة ذات المركزية الأوروبية التي لا تتطابق بدقة، على سبيل المثال، مع مفاهيم التنقل الأقل تمحوراً حول الدولة في بلدان مثل النيجر. علاوة على ذلك، حذرت الأبحاث من إمكانية تأثيرها السلبي على حرية التنقل داخل الجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا (ECOWAS). أخيراً، أشار الباحثون إلى طبيعة بناء القدرات التي غالباً ما تخدم مصالحها الذاتية في حد ذاتها، وغالباً ما يستفيد منها ويقودها المجمع الصناعي الحدودي الأوروبي (والعالمي).

تشكل الاعتبارات المتعلقة بضبط الهجرة والتي تتطلب تعزيز الأجهزة الأمنية للدول الشريكة عنصراً أساسياً في مبادرات بناء القدرات. وقد أثار الصحفيون وجماعات حقوق الإنسان مخاوف قوية وتعلق هذه المخاوف بانتهاكات حقوق الإنسان ونقص التدقيق.

وقد أدى تمويل الاتحاد الأوروبي لما يسمى بإدارة الهجرة إلى ترحيل اللاجئين والعمال المهاجرين إلى صحاري المغرب وتونس وموريتانيا. وأخيراً، حذرت المنظمات الحقوقية مراراً وتكراراً من التداعيات السلبية على حقوق الإنسان لبعض المشاريع الممولة في إطار مبادرة الشراكة الجديدة من أجل التنمية NDICI في تونس وليبيا، وخاصة تلك التي تهدف إلى بناء قدرات خفر السواحل التونسية والليبية. وعلاوة على ذلك، تم الإبلاغ عن حالات غرق متكررة على يد البحرية السنغالية، التي تتلقى الدعم من الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه، ولا سيما إسبانيا، منذ ما يقرب من عقدين من الزمن.

تتعلق المخاوف أيضاً بمسألة من يتم تمويله - على سبيل المثال - قبل اندلاع الحرب الأهلية الحالية في السودان، أفادت تقارير أن أموال الاتحاد الأوروبي المخصصة للهجرة دعمت قوات الدعم السريع بشكل غير مباشر. سؤال متكرر آخر أثاره الصحفيون يتعلق بمسألة ما الذي يحدث (أيضاً) مع المواد المتبرع بها. في السنغال، استُخدمت المركبات التي تبرع بها الاتحاد الأوروبي من خلال صندوق الاتحاد الأوروبي للهجرة ( EUTF ) في قمع الاحتجاجات الديمقراطية بعنف في عام 2023.

وأخيراً، هناك الأضرار الجانبية التي يقبلها صانعو السياسات في الاتحاد الأوروبي. وقد أثرت هذه المخاوف بقوة فيما يتعلق بأجندة الاتحاد الأوروبي لمكافحة التهريب في النيجر قبل الانقلاب، ولكن أيضاً في الآونة الأخيرة في سياق الاتفاق بين الاتحاد الأوروبي وموريتانيا والدعم المرتبط به لبناء القدرات. وهنا، أثار المراقبون مخاوف قوية بشأن الكيفية التي تؤدي بها هذه التدابير إلى تفاقم المخاطر الحادة التي يتعرض لها المجتمع الأفريقي الموريتاني، مما يؤدي (بشكل أكبر) إلى تأجيج التوترات العرقية والاستقطاب الاجتماعي في البلاد.

وبالإضافة إلى هذه المخاوف، فإن التحالفات الجيوسياسية المتغيرة في القارة الأفريقية تضع أيضاً جدوى

أجندة الاتحاد الأوروبي للتوسع الخارجي في المستقبل موضع تساؤل. ومن المرجح أن تؤثر عمليات إعادة التشكيل السياسي الجارية على قدرة الاتحاد الأوروبي على أن يكون "واضحًا لجدول الأعمال". ويتجلى ذلك بشكل صارخ في الانقلاب العسكري الذي وقع في النيجر عام 2023، والذي لم يؤد فقط إلى تعليق التعاون الأمني والدعم المالي للبلاد من قبل الاتحاد الأوروبي، بل أيضًا إلى إلغاء الحكومة النيجرية لقانون عام 2015 الذي انتقدته الحكومة النيجيرية كثيرًا لمكافحة تهريب المهاجرين. وقد ذكرت الحكومة العسكرية في بيان إعلان الإلغاء أن القانون "لم يأخذ بعين الاعتبار مصالح النيجر ومواطنيها".

وبعبارة أخرى، فإن السياق الجيوسياسي المتغير مكن الدول الأفريقية من تحدي الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي كجهات فاعلة مهيمنة. ولذلك، يبرز سؤال إضافي: ما إذا كان الاتحاد الأوروبي يواجه خطر تقويض علاقاته مع الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي عندما يدفعها إلى تبني سياسات هجرة تساهم في الإقصاء العنصري العالمي لمواطنيها، وتؤثر سلبيًا على الاقتصادات المحلية وتؤدي إلى انعدام الأمن البشري.

وإلى جانب الشواغل الأوسع التي أثرت أعلاه، فإن السياسات التي تديم العلاقات غير المتكافئة وغير المتوازنة القائمة منذ فترة طويلة في مجال الهجرة وغيرها، لا يمكن الدفاع عنها على المدى الطويل. إن العمل من أجل إقامة علاقات ذات منفعة متبادلة حقيقية ليس فقط مستصوبًا بل ضروريًا أيضًا. بل إن التركيز على تعزيز التعاون التشغيلي في مجال الهجرة الخارجية وإدارة الحدود في الاتحاد الأوروبي، الذي ينعكس في كل من الزيادة المقترحة في ميزانية الصندوق المتعدد الأطراف وورقة الرئاسة الإسبانية، يندرج في إطار المنطق الأوسع والأطول أجلاً لمجموعة أدوات الاتحاد الأوروبي التي تواجه تحديات متزايدة في مجال الأمن التحكم في الهجرة.

## سبل التقدم إلى الأمام

يتم توفير مليارات اليورو الإضافية لمبادرات الاتحاد الأوروبي للهجرة ومراقبة الحدود الخارجية من خلال المراجعة النصفية لميزانية الاتحاد الأوروبي. تقدم ورقة الرئاسة الإسبانية لمحة عن كواليس المفاوضات وتقدم فكرة عما يعنيه التحرك نحو "النهج الوقائي"، الذي يتمحور حول بناء القدرات التشغيلية، من الناحية العملية.

وفي حين أن مخاطر مثل هذا النهج ليست مجهولة، فإن مفتاح التصدي له هو بناء فهم أفضل لما يحدث على أرض الواقع. ولتحقيق ذلك، يحتاج المجتمع المدني الأوروبي إلى تطوير وتعزيز التحالفات مع الشركاء في البلدان المتأثرة بسياسات الاتحاد الأوروبي، لتمكين التحديات المشتركة ومواجهة أجندة التصدير. كما يمكن للمجتمع المدني أن يستفيد من قلق بعض الدول الأعضاء - أو على الأقل الوفد الإسباني - بشأن غموض إنفاق الاتحاد الأوروبي على التصدير الخارجي. وقد يتيح ذلك ممارسة الضغط من أجل مزيد من الشفافية في تمويل الاتحاد الأوروبي للهجرة الخارجية وترجمته إلى مشاريع على أرض الواقع.

## تحليل : عقوبات التأشيرات لزيادة عمليات الترحيل ياشا ماكنيكو، مراقبة الدولة

لقد أتاحت التغييرات التي أدخلت على قواعد الاتحاد الأوروبي بشأن إصدار التأشيرات التي دخلت حيز التنفيذ في عام 2020 إمكانية فرض عقوبات على الدول التي لا تتعاون في عمليات الترحيل. على سبيل المثال، يمكن للدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي التي تفشل باستمرار في تقديم وثائق الهوية لمواطنيها الذين يواجهون الترحيل من الاتحاد الأوروبي أن يتم زيادة رسوم التأشيرة، أو إبطاء فحص الطلبات. يبدو أن هذه الأداة تحظى بشعبية لدى مؤسسات الاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء، وهناك تغييرات في الطريق "لتحسين" عملها. يبحث هذا التحليل في الآلية نفسها، والتدابير المقترحة أو المعتمدة في إطار الآلية، والمقترحات الأخيرة لتطوير النظام وإصلاحه، وينظر في الطريقة التي تُستخدم بها فكرة "التضامن" (بين الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي وهيئات الاتحاد الأوروبي) كسلاح ضد دول ثالثة

### التأشيرات: الامتيازات والفصل العنصري

في مايو 2024 نشرت اللجنة أرقاماً مما يشير إلى أن 10.3 مليون طلب تأشيرة قصيرة الإقامة في جميع أنحاء العالم قد تم استلامها من قبل الاتحاد الأوروبي والدول المرتبطة بشنغن، بزيادة قدرها 37٪ مقارنة بـ 5.9 مليون طلب في عام 2022، ولكن أقل بكثير من الرقم لعام 2019 (17 مليون). وينطبق نمط مماثل على عدد التأشيرات الصادرة (8.5 مليون في عام 2023؛ و 5.9 مليون في عام 2022؛ و 15 مليون في عام 2019)، حيث انخفض معدل رفض التأشيرات قليلاً (من 17.9٪ في عام 2022 إلى 16٪ في عام 2023). سمحت أكثر من نصف التأشيرات الصادرة في عام 2023 (54.2٪) بالدخول المتعدد، مقارنة بـ 58.1٪ في عام 2022، مما يمثل انخفاضاً طفيفاً. بالإضافة إلى ذلك، تم إصدار 85200 تأشيرة موحدة عند نقاط الحدود الخارجية في عام 2023. وتعمل آلية التأشيرة أيضاً في سياق تم تحديده انتقد من أجل إرساء حالة من "امتياز جواز السفر" و"فصل التأشيرات"، وخاصة فيما يتصل بقدرة الأفارقة على الوصول إلى أوروبا وأميركا. وثقت دراسة أجريت عام 2020 تجارب التونسيين الذين يعانون من ارتفاع التكاليف والسياسات الأكثر تقييداً، وغالباً ما ترد شكاوى من مجموعات المجتمع المدني في الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بشأن الطبيعة المكلفة والمرهقة والتمييزية لإجراءات تأشيرات الاتحاد الأوروبي. على سبيل المثال، في أواخر عام 2022، انقذت معدلات الرفض المرتفعة بالنسبة لمواطني شمال أفريقيا، وفي نوفمبر 2023، ظهرت شكاوى من السنغال بشأن التمييز بين الشمال والجنوب والتكاليف وممارسات الترحيل المرتبطة بتأمين المقابلات والوصول إلى الإجراءات. من المرجح أن تزيد آلية عقوبات التأشيرات الموضحة في هذا المقال من حدة هذه المشاكل، ومع ذلك لا يبدو أن هذا الأمر قد تم النظر فيه في خضم الجهود المبذولة لجعل التعاون بين دول الاتحاد الأوروبي والدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي بشأن الترحيل وإعادة القبول أكثر "فعالية".

### المادة 25 أ: العقوبات المفروضة على تأشيرات الإبعاد

شهدت الجهود التي يبذلها الاتحاد الأوروبي منذ فترة طويلة لزيادة عمليات الترحيل ("العودة"، في المصطلحات الرسمية)، جهوداً تستهدف جميع أجزاء إجراءات الترحيل. وتتعلق إمكانية فرض عقوبات على التأشيرات التي أدخلتها المادة 25 أ من قانون التأشيرات بإجراءات إعادة القبول: الضمانات السياسية

والبيروقراطية المطلوبة من الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي لتمكين عودة مواطنيها المبعدين من أراضي الاتحاد الأوروبي وقبولهم في بلادهم، مثل الموافقة على قبول الترحيل في المقام الأول، أو توفير وثائق هوية للأفراد، أو تصاريح الهبوط لرحلات الترحيل.

وتنص المادة 25 أ (1) من قانون التأشيرات المنقح على أن عدم تعاون أي دولة من خارج الاتحاد الأوروبي بشكل كافٍ مع إجراءات إعادة القبول قد يستتبع تعليق التدابير المواتية لمواطني الدولة المعنية الذين يتقدمون بطلب للحصول على تأشيرات شنغن. على سبيل المثال، يمكن للاتحاد الأوروبي أن يختار تعليق:

- إجراءات سريعة للمتقدمين "المعروفين لدى القنصلية أو السلطات المركزية بنزاهتهم وموثوقيتهم، وخاصة فيما يتعلق باستخدام القانوني للتأشيرات السابقة" (المادة 14.6)؛
- الإعفاء من رسوم التأشيرة لحاملي جوازات السفر الدبلوماسية أو الخدمية (المادة 16 (ب5))؛
- المدة المحددة بـ 15 يوماً لاتخاذ القرارات بشأن الطلبات (المادة 23 (1))؛
- إصدار تأشيرات دخول متعددة (المادة 24(2)) وتأشيرات دخول متعددة لمدة خمس سنوات (المادة 24(ج)) لجميع المواطنين.

وإذا فشل اعتماد مثل هذه التدابير في تحسين التعاون، فقد يتم فرض رسوم تأشيرة أعلى (120 يورو أو 160 يورو) لمواطني الدولة الثالثة المعنية (باستثناء الأطفال دون سن 12 عاماً).

تحدد الإجراءات المنصوص عليها في المادة 25 أ إطاراً للمراقبة المستمرة للتعاون بشأن إعادة القبول والعودة، مع إلزام المفوضية بإعداد تقرير سنوي للنظر فيه من قبل المجلس. وتشمل المعايير التي يجب مراعاتها قرارات العودة الصادرة، والعودة القسرية، وطلبات إعادة القبول المقبولة (من قبل الدولة العضو)، والمساعدة في تحديد الهوية، وقبول وثيقة سفر الاتحاد الأوروبي أو تصريح المرور للعودة، وقبول الأشخاص الذين سيتم إعادتهم إلى وطنهم، ورحلات العودة والعمليات. كما يتم الاهتمام بعدد مواطني الدول الثالثة المقيمين بشكل غير قانوني في أراضي الاتحاد الأوروبي والذين عبروا عبر دولة ثالثة، وما إذا كانت تقبل عودة الأشخاص الذين سافروا عبر أراضيها.

وقد أدت الطبيعة المكثفة لهذا الرصد إلى شكاوى من الدول الأعضاء (انظر قسم "فعالية نفوذ التأشيرة"، أدناه) بشأن العبء الإداري فيما يتصل بالدول الثالثة التي لديها عدد قليل من طلبات التأشيرة و/أو عدد قليل من الأشخاص الخاضعين لأوامر الطرد بسبب الدخول والإقامة غير القانونيين. ويجب أن نلاحظ أنه في قانون التأشيرة نفسه، وفي وثائق السياسة والمناقشة اللاحقة، تظهر الدول الثالثة وسلطاتها فقط كجهات فاعلة يجب إخضاعها لضغوط منسقة لضمان التعاون.

## المقترحات حتى الآن

منذ فبراير/شباط 2020، عندما أدخل إصلاح قانون التأشيرة إمكانية تطبيق تدابير التأشيرة التقييدية على دول ثالثة في حالة عدم التعاون الكافي بشأن إعادة القبول، قدمت المفوضية مقترحات بشأن العراق وبنغلاديش والسنغال وغامبيا وإثيوبيا. وثيقة (17111/23) وزعتها رئاسة المجلس الإسباني في يناير/كانون

الثاني من هذا العام، في اجتماع فريق عمل المجلس المعني بالتكامل والهجرة والطرء (IMEX)، حيث لخصت تاريخ كل اقتراح.

في ورقة الرئاسة، تم الاستشهاد بالعراق مراراً وتكراراً كمثال لأفضل الممارسات. تم تجنب اعتماد الاقتراح الأول لتدابير التأشيرات التقييدية في يوليو 2021 بعد مشاركة بناءة من العراق للمساعدة في حل أزمة الحدود مع بيلاروسيا، على الرغم من أوجه القصور فيه واستمر التعاون، كما أفادت الدول الأعضاء. واقترحت تدابير أخرى في عام 2022، وواعد العراق بالتعاون في مارس/ آذار 2023. وفي مايو/ أيار 2023، أعلن العراق أنه رفع وقفاً مؤقتاً على قبول إعادة القسرية، مصحوباً بتواصل مع دول الاتحاد الأوروبي وإشارة إلى استعداداته لتوقيع اتفاقيات إعادة القبول الثنائية. وبالتالي، تم تأجيل الموعد النهائي للاتحاد الأوروبي إلى اجتماع مجلس العدل والشؤون الداخلية في أكتوبر/ تشرين الأول، عندما أسفرت رغبة العراق في إبرام أداة غير ملزمة بين الاتحاد الأوروبي والعراق بشأن إعادة القبول والعودة عن فتح مناقشة، من المقرر عقدها في يناير/ كانون الثاني 2024.

تم اقتراح تدابير تقييدية للتأشيرات لبنغلاديش في يوليو 2021. وأدى تحسين مستويات التعاون إلى عدم اعتماد التدابير، لكن الدول الأعضاء أصرت على إبقاء الاقتراح على الطاولة حتى يُعتبر التحسن مع جميع الدول الأعضاء مستداماً، ولكن تم الإبلاغ عن أن جودة التعاون انخفضت "بشكل كبير" في عام 2022.

وفي حالة السنغال، تم اقتراح تدابير تقييدية في نوفمبر/ تشرين الثاني 2022 (ونوقشت في فريق عمل التأشيرات التابع للمجلس)، إلى جانب الاتصالات المكثفة وتحسين التعاون مع بعض الدول الأعضاء، على الرغم من أن الصورة كانت مختلطة وكانت نتيجة انتخابات فبراير/ شباط 2024 معلقة.

أخطرت ألمانيا المفوضية في فبراير 2021 بوجود "مشاكل عملية كبيرة ومستمرة" مع غامبيا، وتم اقتراح تدابير تقييدية للتأشيرة في يوليو 2021 وتم اعتمادها في أكتوبر. وخلص تقرير المفوضية إلى أن التدابير كانت غير فعالة على الرغم من التحسينات المحدودة، مما أدى إلى اقتراح وتبني رسوم تأشيرة متزايدة في نوفمبر وديسمبر 2022. أدى التعاون في تنظيم رحلات العودة والعمليات إلى إلغاء تدابير رسوم التأشيرة في ديسمبر 2023، ولكن تم الحفاظ على تدابير تقييد التأشيرة الأصلية بسبب عدم كفاية التعاون العام بشأن إعادة القبول (المساعدة في تحديد الهوية، وإصدار وثائق السفر في الوقت المناسب، وتكرار الرحلات الجوية). ومع ذلك، استؤنفت عمليات الترحيل إلى غامبيا، مع يحيى سونكو، المدافع عن حقوق المهاجرين الغامبيين في ألمانيا، قال مؤخراً:

*"إن عمليات الترحيل تؤدي إلى تفاقم الوضع الصعب بالفعل في غامبيا، حيث تكافح الحكومة لإدارة معدلات البطالة المرتفعة بين الشباب. إن عودة مئات المواطنين كل عام دون الحصول على الدعم الكافي لإعادة الإدماج لا تؤدي إلا إلى تفاقم الظروف الاجتماعية والاقتصادية للمبعدين وأسراهم."*

وفي حالة إثيوبيا، أدى تقييم المفوضية إلى اقتراح فرض عقوبات على التأشيرات في سبتمبر/ أيلول 2023 (تعليق الإعفاء من متطلبات وثيقة التأشيرة، ومهلة المعالجة التي تبلغ 15 يوماً، وإصدار تأشيرات الدخول المتعددة، وإعفاء رسوم التأشيرة للدبلوماسيين وحاملي جوازات السفر الخدمية). وفي الشهر التالي، أعلنت "مذكرة شفوية" من السلطات الإثيوبية استئناف تنفيذ ترتيب إعادة القبول لعام 2018، إلى جانب طلب

إعادة التفاوض عليه. وقد جرت مناقشة حول التدابير في فريق عمل التأشيرات التابع للاتحاد الأوروبي، واقترحت المفوضية عقد اجتماعات في أوائل عام 2024 لفريق العمل بين الاتحاد الأوروبي وإثيوبيا. ومن الجدير بالذكر أن الاعتراف بوجود نزاع مسلح في شمال إثيوبيا من نوفمبر/تشرين الثاني 2021 إلى فبراير/شباط 2022 لم يقطع هذه المساعي، ولم يضع في الحسبان الاعتبارات المتعلقة بما إذا كانت العودة إلى إثيوبيا قد تعرض الناس للخطر، حيث كانت معدلات العودة المبلغ عنها منخفضة (10% في عامي 2021 و2022).

## الدول الأعضاء تناقش "نهجاً جديداً"

في الوثيقة (24/5114) التي تم تميمها لاجتماع كانون الثاني/يناير لفرقة عمل التأشيرات، اقترحت الرئاسة الإسبانية "نهجاً جديداً" لإجراء 25 أ من شأنه أن يعيد تنظيم الطريقة التي تجري بها المناقشات الداخلية للاتحاد الأوروبي.

ويقترح النهج المقترح مناقشة إدخال تدابير التأشيرة العقابية في فريق العمل المعني بالتكامل والهجرة والطرده (IMEX) وآلية التنسيق التشغيلي للبعد الخارجي للهجرة (MOCADDEM)، مع إشراك فريق العمل المعني بالتأشيرات (VWP) فقط "في مرحلة لاحقة". وبالتالي، بعد قرار IMEX بأن عدم إحراز تقدم في التعاون بشأن إعادة القبول يبرر اعتماد تدابير التأشيرة، فإن فريق العمل المعني بالتأشيرات سيوافق على مثل هذه التدابير وتحليل الجوانب الأخرى المتعلقة بالتأشيرة.

تم ذكر أوجه القصور المزعومة في عمليات التدقيق السابقة التي قامت بها مجموعة عمل التأشيرات في وثيقة الرئاسة:

"...لقد فوتت فرقة العمل المعنية بالتأشيرات حتى الآن فرصة إجراء مزيد من الدراسة للآثار المترتبة على تدابير التأشيرات المدروسة، لا سيما عند اعتماد الجزاءات المتعلقة بالتأشيرات تجاه غامبيا. ويمكن أن تشمل تلك "الجوانب المتعلقة بالتأشيرات" التي يتعين مناقشتها ما يلي: عدد التأشيرات التي تقدمها الدول الأعضاء في البلد الثالث، والعبء الإداري الإضافي المتوقع والذي يتعين النظر فيه عند اتخاذ قرار بشأن بدء نفاذ التدابير، والمشاكل المحتملة التي يمكن أن تنشأ عن اعتماد التدابير، وما إلى ذلك".

ويبدو أن هذا يمثل جهداً من جانب الدول الأعضاء والمجلس للسيطرة على الآلية وتسريعها، كجزء من الجهود الرامية إلى إلزام المفوضية بالمواعيد النهائية لإصدار مقترحات تقييد التأشيرات بشكل منهجي وتسريع الدورة سعياً إلى زيادة الفعالية (انظر أدناه).

وقد عممت الرئاسة ورقة مناقشة أخرى (23/17110) بشأن "ممارسة المادة 25 أ من قانون التأشيرات" في 9 كانون الثاني/يناير، للتحضير لاجتماع فريق عمل البعثة الدولية للمعلوماتية في 16 كانون الثاني/يناير (وقد نشرت الورقة هنا أيضًا في موقع Statewatch). تؤكد الورقة من جديد على الغرض من "نفوذ التأشيرات" الذي توفره المادة 25 أ، باعتبارها "الأداة القانونية الوحيدة المتاحة لنا لجميع الدول الثالثة لتحسين التعاون في مجال إعادة القبول". ويُعتبر "البعد الخارجي" (أي العلاقات مع الدول غير الأعضاء في الاتحاد الأوروبي) أمرًا حاسمًا لزيادة عدد العائدين وضمان تعاون مرضٍ من جانب الدول الثالثة لإعادة قبول "رعايا الدول الثالثة المقيمين بصورة غير قانونية في جميع الدول الأعضاء"، بغض النظر عن عدد حالاتهم. تتطلب أولوية هذا

الهدف في هذا الفصل "نقاشًا استراتيجيًا" حول فعالية استخدام التأشير، كما تقول الوثيقة.

تم الإشارة أيضًا في الوثيقة إلى نقل المناقشات الأولية حول "حالة التفاعل مع الدول الثالثة المعنية والتطورات فيما يتعلق بالتعاون في إعادة القبول" بعيدًا عن "برنامج الإعفاء من التأشيرة" (VWP) إلى IMEX، مضيفة أن هذا يجب أن "يزيد من التناسق وفعالية الآلية." ضمان أن يكون لدى المفوضية مواعيد نهائية محددة لإصدار مقترحات بشأن تدابير التأشير التقييدية يُعتبر مثيراً محتملاً، وسيتم مناقشة متابعة المقترحات المطروحة على الطاولة ضمن(IMEX).

## استخدام "التضامن" كسلاح ضد الدول الثالثة والتبني المنهجي لتدابير التأشيرة

تتضمن وثيقة الرئاسة حول "فعالية آلية رفع التأشير" (23/17110) تقييماً مقلماً لـ "مصادقية الآلية واستراتيجيتها وتضامنها". وتتطلب المصادقية "البحث عن التوازن الصحيح والدقيق بين تحفيز التعاون من خلال إعطاء الوقت والمساحة الكافية للحوار واتخاذ تدابير تقييدية للتأشير عندما لا يلاحظ أي تقدم حقيقي". ويتعين على الدول الأعضاء أن تعمل بشكل مشترك، "بروح تضامن حقيقية، وهو ما قد يعني في بعض الأحيان تغليب المصلحة الأوروبية الأوسع على المصالح الوطنية". وبالتالي، حتى لو لوحظ إحراز تقدم مع بعض الدول الأعضاء، فلا ينبغي أن يعيق ذلك تدابير تقييد التأشير إلا إذا كان ذلك ينطبق على جميع الدول الأعضاء، بغض النظر عن عدد الحالات.

وقد أدت طلبات الدول الأعضاء لتخفيف الأعباء الإدارية عن طريق ربط المعلومات المطلوبة بحجم القضايا إلى قيام اللجنة بتكليف أساليب جمع البيانات. يهدف الجدول الزمني المعتمد في ديسمبر 2023 إلى تقليل الفجوات بين جمع البيانات والتقييم السنوي للمفوضية ومقترحات تدابير التأشيرة اللاحقة. ويُعتبر اعتماد تدابير التأشير أمراً ثانوياً لتعزيز التقدم في التعاون من جانب الدول الثالثة. وعلى حد تعبير الرئاسة، "تضمن قوة الآلية في الرسالة السياسية التي تنقلها المقترحات، وليس في التدابير نفسها،" مما يعزز مصادقية اللجنة في أنشطة التوعية.

ومع ذلك، "تعتقد الرئاسة أنه ينبغي على المفوضية أن تصدر المزيد من المقترحات فيما يتعلق بالبلدان الثالثة الأخرى ذات الصلة التي لم تشملها المقترحات المطروحة حالياً". كما أن اعتماد تدابير إيجابية مثل تخفيض رسوم التأشيرة من 80 إلى 60 يورو، أو الموعد النهائي لاتخاذ القرار من 15 إلى 10 أيام، أو زيادة مدة تأشير الدخول المتعدد في آلية المادة 25 أ، ولكن لم يتم اقتراح أي منها حتى الآن، لأن البلدان الثالثة المحددة لديها بالفعل أنظمة تأشيرة أكثر ملاءمة.

وفيما يتعلق باختيار المفوضية للبلدان الثالثة التي سيتم استهدافها، تشير الورقة إلى أن ضرورة النظر في علاقات الاتحاد الأوروبي الشاملة مع البلد الثالث المعني (وليس فقط التعاون في مجال إعادة القبول) لا ينبغي أن يعامل على أنه "عنصر مانع"، وذلك لمنع أن تصبح الآلية "غير فعالة تجاه بعض البلدان ذات الأولوية". ووفقاً لتقرير المفوضية، تحدد الدول الأعضاء الدول ذات الأولوية من بين الدول التي يعتبر تعاونها غير مرضي، والتي تنقسم إلى ثلاث فئات: تلك التي تواجه مقترحات بتدابير تقييد التأشير؛ وتلك التي لا تواجه مثل هذه المقترحات ولكن حددها المجلس كأولويات؛ وتلك التي لا تواجه مقترحات بفرض عقوبات على التأشير ولا تعتبر ذات أولوية. وترى ورقة الرئاسة أن التدقيق الدقيق لجميع الدول التي لا تتعاون بشكل كافٍ أمر ضروري، ولكن ينبغي أن تكون شدته حازمة حسب فئتها.

ويجادل قسم الاستراتيجية بأن مساهمة الدائرة الأوروبية للشؤون الخارجية في تقييم "السياق الوطني للبلدان الثالثة" أمر بالغ الأهمية لاتخاذ القرارات "بطريقة مستنيرة"، وأن مشاركة الدول الأعضاء عند إعداد المفاوضات لزيارات التوعية والزيارات إلى الدول الثالثة تتيح "اتخاذ القرارات الاستراتيجية". ويُعتبر إبلاغ سلطات الدول الثالثة بمواعيد نهائية واضحة من أفضل الممارسات، استنادًا إلى مثال العراق. ومن شأن عدم إحراز تقدم أن يؤدي إلى اتخاذ تدابير تقييدية فيما يتعلق بالتأشيرات، مما يسمح "للاتحاد الأوروبي بالضغط على الدولة الثالثة بطريقة شفافة ودقيقة". وينبغي ألا تبرر أساليب المماثلة ("التأخير في تعيين المحاورين أو عرقلة الاجتماعات") التأخير في تحسين التعاون الميداني. وينبغي أن تعتبر الخطوات الرسمية مثل التفاوض على اتفاقات أو ترتيبات إعادة القبول أو تمديدتها منفصلة عن "التقدم الملموس في التعاون في إعادة القبول على أرض الواقع"، دون التأثير على المواعيد النهائية لتقييم التعاون.

فيما يتعلق بمخزون المقترحات الخاصة بتدابير تقييد التأشيرات في إطار آلية المادة 25 أ، فإن إدارة المقترحات القائمة التي لم يتم اعتمادها لسنوات يمكن أن تؤدي إلى سحب المفاوضات للمقترح، ولكن، كما تؤكد ورقة الرئاسة على أن ذلك لا ينبغي أن يكون تلقائيًا. وعلاوة على ذلك، ينبغي أن يكون الوقت الذي يمر دون تحسن جوهري "عنصرًا حاسمًا" عند النظر في اعتماد قرار ما. يجب إعطاء الأولوية لعودة رعايا الدول الثالثة الذين يشكلون تهديدًا أمنيًا، مما يتطلب "تعاونًا سلسًا في تحديد الهوية وإصدار وثائق السفر وإعادة القبول"، وهو ما يمكن أن تساهم آلية المادة 25 أ في تحسينه.

إن الإمكانية التي تتيحها المادة 25 أ لأغلبية بسيطة من الدول الأعضاء لإجبار المفاوضات على تقديم مقترحات في غضون 12 شهرًا (مع مواصلة الجهود لتحسين التعاون) لم تُستخدم حتى الآن. ومع ذلك، يُنظر إليها على أنها "حل" لإظهار "التضامن" بين الدول الأعضاء و "إرسال إشارة قوية إلى دول ثالثة".

إن القسم الأخير من الوثيقة الذي يتناول موضوع "التضامن" مثير للدهشة، لأنه يوضح موضوع لعبة القوة المذكور أعلاه. والواقع أن العمل كفريق أوروبي بطريقة منسقة "يجعل الرسالة التي يتم نقلها جماعياً أكثر تأثيراً ويحمل نتائج ملموسة"، كما تقول الوثيقة. ومرة أخرى، يُستشهد بالعراق كمثال على النجاح في هذا الصدد. ولم يتم حتى الآن استخدام الإمكانية التي توفرها المادة 25 أ لأغلبية بسيطة من الدول الأعضاء لإجبار المفاوضات على تقديم مقترحات في غضون 12 شهرًا (مع مواصلة الجهود الرامية إلى تحسين التعاون). ومع ذلك، يُنظر إليها باعتبارها يُنظر إليها على أنها "حل" لإظهار "التضامن" بين الدول الأعضاء و "إرسال إشارة قوية إلى الدول الثالثة".

وعلاوة على ذلك، لا ينبغي أن يعتبر تحسين التعاون مع بعض الدول الأعضاء كافيًا لمنع اعتماد تدابير تقييدية في منح التأشيرات تجاه دولة ثالثة ما لم ينطبق على جميع الدول الأعضاء بغض النظر عن عدد الحالات. وينبغي أن يتخذ المجلس موقفًا موحدًا لإعطاء الأولوية لمصالح الاتحاد الأوروبي عندما لا يؤدي التواصل إلى "تقدم جوهري ومستدام" في اعتماد تدابير تقييدية:

"إن أهمية التضامن بين الدول الأعضاء في هذه المرحلة من الآلية هو عنصر أساسي لزيادة الضغط على الدولة الثالثة وكذلك لضمان مصداقية آلية المادة 25 أ."

## تقييم قانون التأشيرة: تسريع التعاون بشأن إعادة القبول

بينما كانت الدول الأعضاء تنظر في سبل تعزيز تنفيذ المادة 25 أ، كانت المفوضية تجري تقييمًا أوسع نطاقًا لقانون التأشيرات في الاتحاد الأوروبي. ويشمل التقييم فحصاً للتعاون في مجال العودة وإعادة القبول وإدارة الهجرة، مما يشير إلى ضرورة تسريع الإجراءات لزيادة الفعالية.

كانت المشكلة الرئيسية التي تم تحديدها في التقييم هي طول الدورات، والتي اعتُبرت أنها أعاقت تحقيق الأهداف الرئيسية الثلاثة لإصلاح قانون التأشيرات (أدناه). ومن المفترض أن تُجرى هذه الدورات سنوياً، إلا أن مدتها تجاوزت السنة في السابق، مما أدى إلى تداخلات وتقييمات خاطئة. ومع ذلك، تؤيد اللجنة الحاجة إلى المرونة في مراعاة جوانب مختلفة في المناقشة. وقد تم تحديد التأخير بين الموافقة على تقرير المفوضية وتقديم مقترحات المفوضية باعتباره العائق الرئيسي. ودعت سبع دول أعضاء والرئاسة الفرنسية والتشيكية للمجلس إلى دورة أقصر لمعالجة أوجه القصور هذه.

تشمل المناقشات المذكورة في التقييم السنوي لقانون التأشيرات إشراك أصحاب المصلحة المختلفين وبيانات يوروستات وفرونتكس المستخدمة في تقرير التقييم السنوي، والتي حددتها محكمة مراجعي الحسابات في الاتحاد الأوروبي على أنها تحتوي على "نقاط ضعف" في عام 2021. وقد أعربت فرونتكس عن أسفها لعدم وجود " نظام قوي ومتكامل لجمع البيانات الإلكترونية" في العديد من البلدان.

ولكن الوكالة تدعم هذه الجهود في تطوير أنظمة متكاملة لإدارة حالات العودة متصلة بمركز مركزي تديره الوكالة، بهدف تحسين البيانات المتعلقة بالإبعاد وإعادة القبول. وعلى الرغم من قيام الدول الأعضاء بوضع آليات للتخفيف من هذه العيوب وملء الاستبانة ذات الصلة على النحو الواجب، فإنها تشكو من العبء الإداري الذي ينطوي عليه ذلك.

يشكو التقييم العام بشأن الأهداف الثلاثة التي حفزت إصلاح قانون التأشيرات من أن:

- ولم تغطي رسوم التأشيرة بالكامل النفقات الإدارية التي تكبدتها الدول الأعضاء لإصدار التأشيرات؛
- أدى عدم وضوح الأساس القانوني إلى وجود تباينات، وإلى قيام معظم الدول الأعضاء بتطوير " ممارسات تقييمية عند إصدار تأشيرات الدخول المتعدد" (MEVs)؛
- واستمرار انعدام التعاون و" انخفاض مستويات إعادة قبول المهاجرين غير النظاميين وإعادتهم إلى بلدانهم الأصلية ".

ومن اللافت للنظر أن هيئة العمل الخارجي الأوروبي دعت إلى مزيد من المشاركة في توفير الخبرة بشأن الوضع في الدول الثالثة لتقرير التقييم السنوي للمادة 25 (ودعت ثلاث دول أعضاء إلى مزيد من المعلومات حول السياق السياسي)، لكن المفوضية عارضت ذلك لأن "إدراج هذا النوع من التحليل السياسي من شأنه أن ينتقص من التركيز الفني الحالي والطبيعة الواقعية للتقارير". وتستخدم بيانات يوروستات فيما يتصل بقرارات الطرد ومعدلات العودة الفعلية، في حين تُستخدم بيانات فرونتكس لطلبات إعادة القبول (من قبل الدول الأعضاء) و وثائق السفر الصادرة (من قبل دول ثالثة). ويبدو أن هذا يقيد نطاق متطلب المادة 25 (أ) الذي يلزم المفوضية بأخذ العلاقات العامة مع دولة ثالثة في الاعتبار عند اتخاذ القرار بشأن مقترحات

تدابير تقييد التأشيرات. ويبدو أيضا أنه يوضح الجهود الرامية إلى إخضاع المستوى الرسمي (مثل ضمان عدم انتهاك عمليات الترحيل لميثاق الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية) بالتعاون مع دول ثالثة للمستوى التشغيلي، مع التركيز بشكل مباشر على تحقيق أهداف سياسة الهجرة الاستراتيجية (مثل ارتفاع معدلات الإبعاد، بغض النظر عن الاعتبارات الأخرى).

## نهج التفكير الأحادي

تُظهر الوثائق التي تم فحصها افتقارًا متعمدًا للتدقيق النقدي للآلية (بخلاف ما يتعلق بتحقيق الأهداف التشغيلية) وتقييم التناسب على أساس حجم الحالات والظروف في بلدان ثالثة التي قد تعني أن بعض عمليات الترحيل قد تكون غير آمنة من وجهة نظر رسمية. ويبدو أن هناك توجهاً قوياً لتحسين "الفعالية" وتسريع العملية للضغط على سلطات الدول الثالثة، حتى لو كان ذلك قد يؤدي إلى تدهور جودة عملية صنع القرار والحد من المعلومات وأصحاب المصلحة المعنيين. وبعد مرور أربع سنوات فقط على بدء العمل بالآلية لأول مرة، ووسط اعترافات بأنها مرهقة، يبدو أن المجلس وبعض الدول الأعضاء حريصون بالفعل على ممارسة الضغط على التعاون مع الدول الثالثة المستهدفة والحد من هوامش تقدير المفوضية والمبادرة قبل فرض أو التهديد بفرض قيود على منح التأشيرات لمواطنيها، من أجل "تحقيق الفعالية".

إن فكرة استخدام "التضامن" كسلاح لكسر مقاومة دولة ثالثة للتدابير التي قد تعاقب مواطنيها - على سبيل المثال، عن طريق زيادة احتمال استهدافهم بعمليات الشرطة في الاتحاد الأوروبي لتمكين عمليات الترحيل، أو لتقليل التحويلات المالية من الخارج، أو لإثارة معارضة المجتمع المدني - ليست مستساغة. وعلاوة على ذلك، فإن النجاحات وأفضل الممارسات التي يتم تسليط الضوء عليها قد ترقى إلى نجاح الاتحاد الأوروبي ودوله الأعضاء (ك"فريق أوروبا") في تحقيق نتائج غير قانونية (في حالة عمليات العودة التي قد تعرض الأشخاص للخطر، على سبيل المثال في العراق وإثيوبيا).

وعلاوة على ذلك، فإن الخطر المتمثل في أن التعاون الجيد في مجال إعادة القبول والعودة قد يؤدي إلى إعلان دول ثالثة غير آمنة "آمنة" لتمكين الرفض السريع للجوء و/أو الحماية، المرتبط بالعودة السريعة على المستوى العملي، قد يحد من الوصول إلى حماية اللاجئين وطالبي الحماية الحقيقيين. وليس هناك ما يضمن عدم استهداف الأشخاص من قبل السلطات و/أو الجماعات المسلحة في البلدان المستهدفة مثل السنغال وغامبيا، في حين أن مثال بنغلاديش يطرح أيضاً مسألة اللاجئين المحتملين بسبب المناخ.