

فصلنامه سیاست خارجی  
سال بیست و نهم، شماره ۱، بهار ۱۳۹۴، صص ۱۵۱-۱۸۲

۶

## سه دهه تحول در سیاست مهاجرت و پناهندگی اتحادیه اروپا

جمشید پرویزی<sup>۱</sup> / بشیر پرویزی<sup>۲</sup>

۱. آقای جمشید پرویزی، مدیر گروه مطالعات کنسولی و مهاجرت دفتر مطالعات سیاسی و بین‌المللی،

parvizi@ipis.ir

۲. آقای بشیر پرویزی، عضو گروه اقتصاد و معاون پژوهشی جهاد دانشگاهی تربیت مدرس

تاریخ تصویب: ۱۳۹۴/۳/۳۰

تاریخ دریافت: ۱۳۹۴/۱۲/۲۰

## چکیده

اروپا پس از جنگ جهانی دوم برای بازسازی اقتصادی اقبال چشمگیری به مهاجران نشان داد و به یکی از مناطق مهاجرپذیر جهان تبدیل شد؛ لکن در سه دهه اخیر و پس از یورش مهاجران از آفریقا و آسیا و بالکان، روند سختگیرانه‌ای در پیش گرفته است که به مرور ابعاد انسانی اقتصادی آن کم‌رنگ‌تر و اهداف سیاسی - اقتصادی و امنیتی آن برجسته‌تر می‌شود. چرا و چگونه اروپا از یک سیاست لیبرالی به سوی یک نظام بسته مبتنی بر دیدگاه‌های اقتصادی - امنیتی حرکت کرده است؟ فرضیه این مقاله این است که افزایش بی‌رویه مهاجرت به اروپا که عمدتاً ناشی از رشد و توسعه اقتصادی این قاره و بحران ناامنی، بیکاری و عقب‌ماندگی در کشورهای درحال توسعه است، فراتر از نیازهای بازار اتحادیه بوده است. افزایش جمعیت مهاجران به ایجاد منظومه‌های چندفرهنگی و بروز چالش‌های هویتی در اروپا انجامید و هم‌زمان بروز بحران‌های اقتصادی، کاهش بودجه‌های عمومی و افزایش نارضایتی عمومی در اروپا، سیاست‌گزینش مهاجرت را در دستورکار قرار داد. اروپا همچنین با بهره‌گیری از رویداد ۱۱ سپتامبر توانست با جنایی‌سازی امنیتی‌سازی و پیوند مهاجرت با تروریسم، مهاجران را به‌عنوان تهدیدهای امنیتی-تروریستی قلمداد کرده و قوانین خود را به سوی محدودسازی بیشتر، منطبق بر جذب بهترین‌ها برای تأمین نیازهای بازار کار و دفع مهاجران ناخواسته و حرکت به سوی همگرایی و تقویت ایده دفاع از قلعه اروپایی در مقابل امواج مهاجرت ناخواسته و برون‌سپاری مسئولیت‌ها به دولت‌های ثالث سوق دهد.

### ▪ واژگان کلیدی:

مهاجرت، پناهندگی، اتحادیه اروپا، پذیرش مجدد

## مقدمه

سیاست مهاجرت و پناهندگی کنونی اتحادیه اروپا از چند نظر با سی سال گذشته متفاوت است. نخست اینکه کشورهای اروپایی امروزه سیاست مشترک مهاجرت و پناهندگی دارند که در آن صلاحیت قانون‌گذاری و ترسیم چارچوب‌های کلی، با اتحادیه اروپا است نه دولت‌های عضو، در حالی که در گذشته هر دولتی در مورد قانون ملی مهاجرت و پناهندگی خود صلاحیت منحصر به فرد داشت. دومین ویژگی سیاست فعلی، وسعت قوانین و مقررات و چارچوب‌های نهادی نسبت به گذشته است و ویژگی سوم، خروج از نگاه انسانی - اجتماعی و توجه به ابعاد وسیع‌تر پدیده مهاجرت و پناهندگی و پیوند آن با دیگر مقوله‌های چالش‌برانگیز مانند امنیت، تروریسم، ثبات سیاسی و اقتصادی است، چهارمین مشخصه سیاست فعلی، تأکید بر مسئولیت دولت‌های ثالث در مدیریت مهاجرت و تلاش برای برون‌سپاری مسئولیت‌ها از اتحادیه به کشورهای پیرامونی است و در نهایت مهم‌ترین وجه تمییز سیاست فعلی از سلف خود، بازدارندگی، تأکید بر منطق حذف مهاجرت ناخواسته، اعمال کنترل‌های سختگیرانه و در یک مفهوم، برداشت از مهاجرت به‌عنوان یک تهدید است. اکنون این پرسش‌ها مطرح است که علت اصلی تغییرات بنیادی و توسعه سیاست اروپایی مهاجرت و پناهندگی چیست؟ اروپا در واکنش به محرک‌های محیطی چه تغییراتی در سیاست خود داده و از چه ابزارهای جدیدی برای مدیریت مهاجرت استفاده کرده است؟ سیاست مهاجرت و پناهندگی اتحادیه اروپا در چه حوزه‌هایی دچار تغییر و تحول شده است؟ درک دلایل ریشه‌ای تحولات قانون‌گذاری مهاجرت در اروپا در حرکت به سوی یک سیاست محکم‌تر، محدودتر و سختگیرانه‌تر ارتباط مستقیمی با دیدگاه امنیت‌محور پسا ۱۱ سپتامبری، ظرفیت‌های اروپا برای پذیرش و ادغام مهاجران جدید، توجه به نیازهای بازار کار اتحادیه، گسترش امواج مهاجرت بی‌رویه، پیوند مهاجرت و پناهندگی و افزایش نارضایتی عمومی ناشی از حضور مهاجران در جوامع اروپایی دارد.

قاره اروپا تا پیش از جنگ جهانی دوم سرزمینی مهاجرپرست بود، لکن این روند پس از جنگ معکوس شد و نیاز به بازسازی اروپا مهاجران زیادی را جذب کشورهای این قاره کرد. هجوم امواج مهاجران و بحران اقتصادی دهه ۱۹۷۰ نخستین جرقه‌های لزوم اتخاذ سیاست کنترل مهاجرت در اروپا بود. در دهه‌های بعدی امواج مهاجرت با مسئله پناهندگی آمیخته شد و بحران‌های جهانی مانند فروپاشی بلوک شرق، بحران بالکان و تنش‌های خاورمیانه و آفریقا به هجوم جمعیت‌های وسیعی از مهاجران، عمدتاً به مقصد اروپا انجامید. در این دوره حفاظت از اروپا در مقابل امواج ناخواسته مهاجران به یک خواست عمومی در میان سیاست‌مداران این قاره تبدیل شد و روند تکوین قوانین اروپا بر همین راهبرد منطبق گردید و اعمال رویه‌های یکسان و واگذاری صلاحیت‌های ملی به اتحادیه، هسته مرکزی سیاست مهاجرت و پناهندگی اتحادیه اروپا شد. این سیاست که هدف اصلی آن مدیریت مهاجرت، تسهیل مهاجرت متخصصان، مبارزه با مهاجرت ناخواسته و تلاش برای بازگرداندن مهاجران رده‌شده بود، همواره بین حفظ ارزش‌های حقوق بشر بین‌المللی و دفاع از منافع اعضا در مقابل امواج ناخواسته مهاجرت، گرفتار بوده است. پس از ۱۱ سپتامبر و اتخاذ رویکردهای امنیتی، مهاجرت بیشتر به‌عنوان تهدیدی برای امنیت ملی کشورهای عضو تلقی شده و سازوکارهای اتحادیه نیز کماکان به‌سوی کنترل‌های بیشتر و وادارسازی دولت‌های مهاجرپرست و دولت‌های ترانزیت به همراهی با اتحادیه و پذیرش بخشی از بار مسئولیت مهاجرت بین‌المللی بوده است.

این مقاله با استفاده از روش تحلیل تسلسل تاریخی<sup>۱</sup> روند تکوینی سیاست امروزی مهاجرت و پناهندگی اتحادیه اروپا را در دوره‌های مختلف، استخراج و ارتباط آن را با متغیرهای تأثیرگذار استنباط می‌کند و تنها براساس اطلاعات کیفی از منابع معتبر اتحادیه اروپا و نهادهای مرتبط، به بررسی علل ریشه‌ای اتخاذ سیاست‌های محدودکننده و نظام عمل این قوانین می‌پردازد و در جستجوی آزمون این فرض است که سیاست مهاجرت و پناهندگی اتحادیه اروپا در طول سی سال اخیر و در واکنش به فشار فزاینده مهاجرتی به‌صورت یک‌سویه‌ای در خدمت اتحادیه و دولت‌های اروپایی بوده تا از قلعه اروپایی در

---

1. Chronologic

مقابل امواج مهاجرت ناخواسته حفاظت نماید، و هم‌زمان امکان بهره‌گیری بازار اتحادیه از بهترین و پرفایده‌ترین مهاجران را نیز مهیا کند. این سیاست همچنین در تلاش است که بار مسئولیت مدیریت مهاجرت را از دوش دولت‌های اروپایی برداشته و دولت‌های ثالث را نیز به پذیرفتن مسئولیت در این زمینه متعهد نماید.

مهاجرت به اروپا به‌ویژه در نیمه دوم قرن بیستم کشورهای اروپایی را با دو چالش عمده هویتی و امنیتی مواجه ساخته و اروپا جنایی‌سازی مهاجرت را به‌عنوان بخشی از راهکار مقابله‌ای در دستور کار قرار داد. بررسی روند تکوینی قوانین مهاجرت و پناهندگی اروپا بدون توجه به ابعاد این سه مؤلفه دیدگاه روشنی از اهداف سیاست مهاجرت و پناهندگی اروپایی به‌دست نمی‌دهد.

## ۱. مهاجرت و هویت اروپایی

اروپا در سده‌های گذشته از نخستین سرزمین‌های مهاجرفرست محسوب می‌شد. پس از کشف آمریکا، سیل مهاجران اروپایی در جستجوی ثروت، راهی آسیا، آمریکا و آفریقا شدند و با گسترش نظام مستعمرات، این روند شدت بیشتری یافت. این قاره پس از جنگ جهانی دوم به یکی از مناطق مهاجرپذیر جهان تبدیل شد و برای بازسازی اقتصادی به جذب نیروی کار خارجی به‌ویژه از کشورهای اروپای جنوبی، حوزه مدیترانه و آسیا پرداخت؛ به‌گونه‌ای که در حال حاضر حدود ۲۵ درصد از مهاجران جهان در اروپا زندگی می‌کنند.

از پایان جنگ جهانی دوم چهار موج تاریخی در سیر مهاجرت به اروپا دارای اهمیت است. موج نخست در سه دهه پس از پایان جنگ برای بازسازی اقتصادی کشورهای اروپایی در قالب پذیرش کارگران میهمان و مهاجرانی از مدیترانه و آسیا رخ داد. پس از بحران نفتی سال ۱۹۷۳، رکود اقتصادی و افزایش بیکاری، اتخاذ تدابیری در راستای کاهش، محدودسازی و توقف ورود مهاجران به کشورهای اروپایی، باعث چرخشی در مهاجرت به اروپا شد و دولت‌های اروپایی را به سوی سیاست محدودیت مهاجرت سوق داد. باین‌حال، اجرای سیاست‌های محدودیت‌آفرین و توقف رسمی روند مهاجرت در سال‌های ۱۹۷۳ تا ۱۹۷۴، نه تنها به کاهش ورود مهاجران به کشورهای اروپایی نینجامید، بلکه موج دوم مهاجرت در قالب پیوستن خانواده‌های مهاجران مقیم، روند فزاینده‌ای یافت (ناظمی، عاملی خراسکانی، ۱۳۸۶: ۴۲).

موج سوم، دامنه گسترده‌تری دارد و باعث افزایش سریع جمعیت مهاجران اروپا در فاصله سال‌های ۱۹۹۳-۱۹۸۶ شد. نخستین عامل در ایجاد موج سوم، شکوفایی اقتصادی دهه ۱۹۸۰ بود که تعداد کارگران غیرقانونی خارجی و نیز میزان مدارا با آنها را بالا برد (ناظمی، عاملی خراسکانی، ۱۳۸۶: ۴۲). دومین عامل در موج سوم، مربوط به خارجی‌هایی بود که منتظر صدور مجوز استخدام به‌عنوان کارگر مهمان در اروپا بودند. اینان با آگاهی از یک راه قانونی جدید، یعنی پناهجویی، تلاش برای ورود به اروپای غربی را بار دیگر آغاز کردند. بین سال‌های ۲۰۰۰-۱۹۸۳ حدود ۵/۷ میلیون خارجی درخواست پناهندگی به اروپا کردند.

موج چهارم مهاجرت به اروپا که منشاء کاملاً سیاسی داشته و باعث شده است که در سی سال گذشته، زنگ‌های هشدار برای کشورهای غربی به‌صدا درآید، سه رویداد مهم بین‌المللی بوده است. ۱- مهاجرت از شرق به‌دنبال فروپاشی اتحاد شوروی سابق و ظهور دولت‌های جدید؛ ۲- جنگ در یوگسلاوی سابق؛ ۳- مهاجرت از جنوب ناشی از جنگ‌های داخلی، ناامنی و بحران فراگیر در خاورمیانه و آفریقا. برخی از محققان مانند بروچمان بر این عقیده‌اند که این سه جریان، شاکله اصلی بخش عمده‌ای از تقاضاهای پناهندگی را تشکیل می‌دهند (مولایی، ۱۳۸۷). علاوه بر آوارگان سه رویداد یادشده، مهاجرت ناشی از گسترش جغرافیایی اتحادیه اروپایی به شرق این قاره نیز یکی از دلایل گسترش مهاجرت به اتحادیه بوده است.

مهاجرت به‌ویژه در دوره پساجنگ سرد به چالش مهم کشورهای اروپایی تبدیل شده و آثار سیاسی، فرهنگی، اقتصادی، اجتماعی و بین‌المللی گسترده‌ای در پی داشته است. در این دوره پدیده مهاجرت با سیاست هویت‌محور اروپایی پیوند یافته و کشورهای اروپایی را با چالش‌های مهمی در عرصه سیاست‌های داخلی و خارجی مواجه ساخت. نژادپرستی، احیای ناسیونالیسم پرخاشگرانه، قدرت‌نمایی احزاب راست‌گرا و گسترش بیگانه‌ستیزی فضای سنتی سیاست داخلی کشورهای مهم اروپایی را تحت‌الشعاع قرار داد و در عرصه سیاست خارجی، بحران مهاجرت بر رفتار سیاسی پیشین این کشورها در قبال جهان خارج اثر منفی نهاد. از سوی دیگر، هجوم مهاجران کشورهای مسلمان مدیترانه، خاورمیانه، آفریقا و آسیای غربی به برتری ترکیب مهاجران غیراروپایی منجر شده و نوعی منظومه اجتماعی چندفرهنگی و چندقومی در این قاره پدید آورد.

از اواسط دهه ۱۹۸۰ تداخل در مسئله مهاجرت و پناهندگی موجب سردرگمی در مورد تمایز بین مهاجرت و پناهندگی و باعث سیاسی شدن شدید پدیده مهاجرت شد و پناهندگی به عنوان یک راه حل جایگزین توسط مهاجران اقتصادی مورد استفاده قرار گرفت (Persson, 2011: 11). تغییر سرنوشت مهاجرت از یک پدیده اجتماعی به پدیده‌ای سیاسی و به‌ویژه هویتی و امنیتی شدن آن در سال‌های اخیر، موجب تغییر نحوه رویارویی کشورهای میزبان با مهاجران شد و به بروز خشونت‌های قومی و تنش‌ها و ناآرامی‌های اجتماعی و قدرتیابی جریان‌های ضد مهاجرتی انجامید و بروز خشونت‌های اجتماعی و سیاسی گسترده در کشورهای اروپایی، برخورد هویت‌ها را جایگزین شکاف‌های اجتماعی و اقتصادی پیشین کرد (مولایی، ۱۳۸۷).

## ۲. پیوند مهاجرت با سیاست و امنیت در اروپا

افزایش امواج مهاجرت در دهه ۱۹۷۰ باعث کاهش تقاضا در بازار کار شد و کشورهای اروپایی را بر آن داشت تا برنامه‌ای موسوم به «اسکان مجدد»<sup>۱</sup> را با هدف ایجاد محدودیت برای مهاجران اجرا کنند (Persson, 2011: 7). این برنامه وجه تمایز بین نیروی کار مهاجر و آوارگان را از بین برد و در نتیجه هر دو گروه با عنوان پناهجو یک سرنوشت یافتند (Haddad, 2008: 168). کشورهای عضو اتحادیه اروپا پس از یورش موج عظیمی از پناهندگان از آفریقا و آسیا و تغییر نیازهای بازار کار، نرخ بالای بیکاری، کاهش بودجه‌های عمومی، کاهش تمایلات خیریه در افکار عمومی و ثبات اجتماعی، همکاری‌های خود را در حوزه مهاجرت و پناهندگی شروع کرده و از دهه ۱۹۸۰ سیاست مهاجرتی مشترک اروپایی<sup>۲</sup> را بنیان نهادند (Haddad, 2008: 168). در این دوره، مهاجرت از جمله مسائلی بود که جایگزین مناقشات سنتی شد و دیگر برخلاف گذشته تنها ملاحظات بشردوستانه، مقتضیات بازار کار و الزامات همگرایی اجتماعی بر سیاست کشورهای مهاجرپذیر سایه نیفکند، بلکه مهاجرت به بخشی از دستورکار امنیت ملی کشورهای عضو اتحادیه تبدیل شد.

---

1. Resettlement  
2. Common European Asylum System (CEAS)

به موازات این فرایند، پیشرفت همگرایی منطقه‌ای، گسترش جغرافیایی اتحادیه، سرشت متغیر مهاجرت، ناتوانی دولت‌های ملی عضو در مدیریت این پدیده و روند چندملیتی و چندقومی شدن، اتحادیه اروپا و دولت‌های عضو را به لزوم مدیریت هماهنگ مهاجران اقتصادی، قانونی، غیرقانونی، پناهندگان، آوارگان و کارگران میهمان برانگیخت. افزون بر این، برچیده شدن مرزها براساس پیمان شنکن موجب شد تا مهاجرت به موضوع واحد سیاست اروپایی‌ها تبدیل شده و سیاست روایت مشترک به مثابه ابزاری برای هماهنگ‌سازی سیاست‌های ملی در زمینه ادغام اجتماعی مهاجران و مقابله با مهاجرت غیرقانونی و کنترل مرزهای خارجی، در کانون توجه سیاست‌گذاران اتحادیه اروپایی قرار گیرد (Fassmann, Lane, 2009). در سال ۱۹۹۹ و پس از تصویب پیمان آمستردام و اجرایی شدن پیمان شنکن توسط ۱۵ کشور، اتحادیه اروپا اقدام به ایجاد منطقه آزادی، عدالت و صلح نمود و شورای وزرای کشور و دادگستری<sup>۱</sup> دولت‌های عضو، مسئولیت تدوین و پیشبرد سیاست‌های مهاجرتی اتحادیه را عهده‌دار شد (Battjes, 2006: 212).

در دو دهه اخیر شیوه‌های کنترل مهاجرت برون‌مرزی دچار دگرگونی‌های شدیدی شده و مسئله کنترل مرزهای خارجی به‌طور بسیار وسیعی تحت تأثیر رویکرد امنیت‌محور به‌ویژه پس از ۱۱ سپتامبر قرار گرفته است. در سطح اتحادیه اروپا پس از وقایع ۱۱ سپتامبر رابطه بین امنیت و تعهدات بین‌الملل برای نخستین بار در متن سند کاری کمیسیون اروپا در دسامبر ۲۰۰۱ مطرح شد. اقدامات اتحادیه اروپا با عنوان مبارزه با ترور، بلافاصله پس از ۱۱ سپتامبر شروع شد و شورای اروپا در جلسه‌های متعددی موضوع امنیت داخلی و همکاری بین‌المللی در مبارزه با ترور را به بحث و بررسی گذاشت. مهاجرت و پناهندگی هم از حوزه‌هایی بود که شامل این رویکرد شد و قوانین ضدتروریستی در حوزه‌های کنترل مرزهای خارجی، پناهندگی، مهاجران و افراد مقیم، امنیت اسناد مسافرتی و اخراج مهاجران فاقد مدرک اقامت توسعه یافت (Mitsilegas, 2010: 50).

اتحادیه اروپا در دنیای امنیت‌محور پس از ۱۱ سپتامبر ویژگی‌های جدیدی را به کنترل مهاجرت افزوده است؛ از جمله این ویژگی‌ها تمرکز دوباره بر اقدامات فراسرزمینی و افزایش



حرکت از کنترل مهاجرت به سوی نظارت بر جریان مهاجرت با تأکید بر شناسایی هویت‌ها است (Mitsilegas, 2010: 44). در برنامه ۲۰۰۴ لاهه اتحادیه اروپا، ارتباط بین کنترل مهاجرت و امنیت به وضوح تصریح شد و از جمله مبارزه با مهاجرت غیرقانونی با ایجاد یک زنجیره اقدامات امنیتی که به طور مؤثر با فرایندهای درخواست روادید و ورود و خروج در مرزهای خارجی به هم پیوسته هستند، تقویت شد (Mitsilegas, 2010: 44).

پا به پای آمریکای پس از ۱۱ سپتامبر، رویکرد امنیت زنجیره‌ای در اروپا نیز هم‌زمان با حمله به پایتخت‌های اروپایی آغاز شد. پس از حملات تروریستی مادرید، شورای اروپا در اطلاعیه‌ای موسوم به اعلامیه مبارزه با تروریسم<sup>۱</sup> که در ۲۵ مارس ۲۰۰۴ منتشر شد، کنترل جریان حرکت جمعیت و اقدامات ضد تروریسم را به هم مرتبط کرد و اعلام کرد ارتقای روش‌های کنترل مرزی و امنیت اسناد و مدارک، نقش بسیار مهمی در مبارزه با تروریسم دارد (Mitsilegas, 2010: 44).

پس از یازده سپتامبر ۲۰۰۱ سیاست‌های مهاجرت اتحادیه اروپا نیز ذیل بند ۴ پیمان تأسیس جامعه اروپا<sup>۲</sup> قرار گرفت و به شدت سختگیرانه و تشدید شد. مهاجرت و پناهندگی به عنوان یکی از راه‌های ورود تروریست‌ها به قلمرو کشورهای غربی قلمداد و تبدیل به یک مشکل فزاینده امنیتی و تهدیدی برای ثبات جهانی شد. با جنایی شدن موضوع مهاجرت در اروپا غیرشهروندان، مهاجران غیرقانونی و فاقد مدرک نیز به عنوان خطر بالقوه و عناصر مظنون به تروریسم مورد توجه قرار گرفتند (Persson, 2011: 20).

### ۳. جنایی‌سازی مهاجرت<sup>۳</sup> نقطه عطفی در سیاست‌های محدودکننده مهاجرت

مهاجرانی که وارد کشورهای اروپایی می‌شوند، به دلیل نقض قوانین ملی در عبور غیرقانونی از مرزها به عنوان بزه‌کار و متجاوز به قوانین تلقی می‌گردند. مجرم تلقی کردن کسی که به دنبال حمایت بین‌المللی است، نگرانی‌های زیادی را برانگیخته است. زدن برچسب ستمکار و متجاوز به قانون، ناقض اصول اساسی حقوق بشر به ویژه ماده ۳۱ کنوانسیون ۱۹۵۱ پناهندگان و

1. Declaration on Combating Terrorism of 25 March 2004

2. Treaty on European Community

3. Criminalization of Migration

پروتکل قاچاق انسان ملل متحد است (Hammarberg, 2011). در برخی از کشورهای اروپایی کمک‌کنندگان به مهاجران برای رسیدن به اروپا نیز به‌عنوان مجرم مورد مجازات قرار می‌گیرند. اگرچه این اقدام، سیاستی در چارچوب مبارزه با قاچاق انسان است، اما دامنه آن حتی به مجازات کمک‌های بشردوستانه به مهاجران نیز رسیده است (Hammarberg, 2011).

در درون اتحادیه اروپا دو رویکرد در اخراج مهاجران به‌طور مشخص در هنگام جنگ اول و دوم خلیج فارس وجود دارد. در جنگ اول خلیج فارس اتحادیه هنوز صلاحیت رسیدگی به مسائل مهاجرت و پناهندگی را نداشت و بنابراین نهادها و ساختارهایی برای پاسخ‌گویی به این موضوع موجود نبود. با این حال در دوران پیش از پیمان ماستریخت، اندیشه حرکت آزاد مردم در درون مرزهای داخلی باعث بروز ترس ناشی از بهره‌برداری عناصر ناخواسته و خطرناک از حرکت آزاد مردم و تسهیل نقل‌وانتقالات آنها شده بود. جنگ علیه ترور که پس از وقایع ۱۱ سپتامبر شروع شد، باعث سر باز کردن احساس عدم امنیتی شد که در نیمه دهه ۱۹۸۰ با عنوان «مبارزه با حرکت آزاد جمعیت از ترس اینکه مهاجران، غرب را تصرف کنند» شروع شده بود.

پس از کنفرانس لاهه در مورد توسعه امنیت، آزادی و عدالت در اتحادیه اروپا، اتحادیه و دولت‌های عضو اعلام کردند که مسئله امنیت در اتحادیه پس از حملات تروریستی ۱۱ سپتامبر و حملات ۱۱ مارس ۲۰۰۴ مادرید، فوریت جدیدی یافته است. کشورهای عضو اتحادیه خواهان رویکرد مشترک مؤثرتری در برخورد با مشکلات مرزی مانند مهاجرت غیرقانونی، قاچاق انسان، تروریسم و جرایم سازمان‌یافته و پیشگیری از آنها شدند.

جنایی‌سازی مهاجرت در اروپا همچنین ارتباطی بسیار قوی با سیاست‌های تشدید کنترل مهاجرت دارد که معمولاً از طریق سیستم کیفری برای کنترل جریان‌های مهاجرت اجرایی می‌شوند. چارچوب حقوقی، یک اثر سمبلیک مهم دارد، زیرا به جامعه پیغام می‌فرستد که چه کسی را باید خوب تلقی کرد و چه کسی را بد، اگر قانون کسی را غیرقانونی معرفی کند، بدون شک این فرد به‌عنوان یک جنایتکار و ناقض صلح اجتماعی شناخته خواهد شد.

پس از حواث ۱۱ سپتامبر، دادگاه حقوق بشر اروپایی زیر فشار مداوم دولت‌های عضو قرار گرفته تا در راستای برنامه به‌اصطلاح جنگ علیه ترور، ضمن نادیده گرفتن ماده ۳

کنوانسیون حقوق بشر اروپایی، اقدام به اخراج پناهجویان خارجی کنند. در قضیه محمد رمزی، تبعه الجزایری که درخواست پناهندگی از هلند کرده بود، این فرد اعلام کرد چنانچه به او پناهندگی داده نشود، او در الجزایر مورد تعقیب و آزار قرار خواهد گرفت و اخراج از هلند را نقض ماده ۳ کنوانسیون حقوق بشر اروپایی دانسته بود. دولت انگلیس و تعدادی دیگر از اعضای اتحادیه اروپا در این قضیه مداخله کرده و خواهان تغییر قانون منع اخراج افرادی که با خطر شکنجه در میهن اصلی خود روبرو هستند، شدند (این قانون در سال ۱۹۹۶ و در قضیه موسوم به Chahal وضع شده است). این دولت‌ها خواهان آن بودند که به‌جای اجرای ماده ۳ کنوانسیون حقوق بشر اروپایی در مورد عدم اخراج پناهجویانی که احتمال شکنجه آنها در کشورشان هست، دولت‌های عضو اتحادیه اروپا از طریق رایزنی‌های دیپلماتیک تضمین‌های لازم برای عدم شکنجه این پناهجویان را از دولت‌های متبوعشان دریافت کنند (Sitaropoulos, 2007).

قطعنامه شماره ۱۳۷۳ شورای امنیت که در ۲۸ سپتامبر ۲۰۰۱ منتشر شد، از دولت‌های عضو ملل متحد می‌خواهد که با کنترل‌های مؤثر مرزی مانع تحرکات گروه‌های تروریستی شوند (Mitsilegas, 2010). این قطعنامه بلافاصله در اجلاس وزرای کشور و دادگستری اتحادیه اروپا که در سپتامبر ۲۰۰۱ برگزار شد، مورد تأکید قرار گرفته و مبنایی برای افزایش کنترل‌های مرزی شد که در راستای پیوند میان مهاجرت و تروریسم مورد تأکید قرار گرفته بود.

#### ۴. تحول در سیاست مهاجرت و پناهندگی اروپا

##### ۴-۱. پیدایش منطقه اروپایی آزادی، امنیت و عدالت

پیمان ۱۹۹۷ آمستردام قدرت کمیسیون اروپایی را در زمینه سیاست خارجی و امنیتی مشترک تقویت کرد و پست جدید نماینده عالی سیاست خارجی و امنیتی مشترک را ایجاد<sup>(۱)</sup> و تصمیماتی در مورد انتقال تدریجی اتحادیه اروپای غربی به اتحادیه اروپا اتخاذ کرد. براساس بند ۱ ماده ۶ پیمان تأسیس اتحادیه اروپا و پیمان آمستردام، اصول اتحادیه عبارتند از آزادی، دموکراسی، احترام به حقوق بشر، آزادی‌های اساسی و حکومت قانون

(کیهان لو، ۱۳۹۰). این پیمان ایده ابتدایی تأسیس منطقه اروپایی آزادی، امنیت و عدالت را پیشنهاد می‌دهد.<sup>(۲)</sup> که براساس آن باید موانع حرکت آزاد مردم در طول مرزها به حداقل برسد، امنیت داخلی اتحادیه افزایش یابد و حقوق بشر تمام شهروندان اروپایی محترم شمرده شود (4: Kruse, 2008). با انعقاد پیمان آمستردام، همکاری کشورهای اروپایی در امور کشور و دادگستری از لحاظ کیفی رشد و پویایی قابل‌ملاحظه‌ای یافت و اتحادیه اروپا درصدد ایجاد یک نظام امنیت داخلی متشکل از سه رکن اصلی برآمد که عبارتند از:

۱. ایجاد سرزمینی مشترک بدون مرزهای داخلی به‌همراه ایجاد سیاست مشترک در مرزهای بیرونی؛

۲. تقویت همکاری‌های بین‌المللی پلیس به‌ویژه در مناطق همجوار مرزی؛

۳. ادغام اطلاعات و داده‌های پلیس و نهادهای قانونی و اجرایی کشورهای عضو.

در پیمان آمستردام ۱۵ کشور عضو اتحادیه یک تصمیم اساسی درباره امور دادگستری و کشور و روابط خارجی اتحادیه اتخاذ کردند. با توجه به دغدغه‌های امنیتی در کشورهای مرکز و شرق اروپا ۱۵ کشور عضو اتحادیه اروپا تصمیم گرفتند که مقررات و قوانین شنگن را در دستاورد جامعه اروپایی<sup>۱</sup> وارد کنند<sup>(۳)</sup> تا در دستور قانونی برای الحاق کشورهای جدید به اتحادیه گنجانده شود (13: Kruse, 2008).

این اصطلاح اغلب در ارتباط با آماده‌سازی کشورهای داوطلب برای پیوستن به اتحادیه اروپا استفاده می‌شود. کشورهای داوطلب عضویت باید تمام آنچه را که *acquis* برای پیوستن به اتحادیه اروپا تعیین می‌کند، اتخاذ، پیاده‌سازی و اجرا کنند، از جمله اینکه قوانین ملی‌شان را مطابق با این دستورالعمل تغییر دهند<sup>(۴)</sup>. ماده ۸ پروتکل شنگن که ضمیمه پیمان آمستردام است تصریح می‌کند که مقررات شنگن و دیگر اقدامات و دستوراتی که به‌وسیله نهادهای اروپایی در این مورد تدوین شده است، باید به‌طور کامل به‌وسیله تمام دولت‌هایی که متقاضی عضویت در اتحادیه اروپایی هستند، پذیرفته شود (14: Kruse, 2008). لذا دولت‌های متقاضی عضویت تحت فشار سنگینی برای ارتقای کنترل‌های مرزی خود به استانداردهای قانونی بالا و به‌کارگیری استانداردهای سازمانی و تکنیکی مورد نظر در *Schengen acquis* قرار گرفتند.

مهم‌تر آنکه طراحی جدید مرزهای خارجی اتحادیه اروپا تأثیر عمیقی بر روابط میان اتحادیه اروپایی گسترش‌یافته و کشورهای اروپای غیرعضو اتحادیه گذاشت. ترس از این بود که انتقال سیاست‌های کنترل مرزی شدید، موجب تقویت موانع بین کشورهایی شود که مانند لهستان و اوکراین روابط سنتی بسیار نزدیکی با هم دارند. (Kruse, 2008: 15).

## ۲-۴. برنامه ابعاد خارجی سیاست داخلی

برنامه «ابعاد خارجی»<sup>۱</sup> از دولت‌های عضو می‌خواهد مهاجرت را با همکاری کشورهای ثالث کنترل کرده و به برطرف کردن عوامل مهاجرت در این کشورها کمک کنند (Coleman, 2009, 19). اجلاس سال ۲۰۰۰ شورای اروپا در سانتا ماریا توسعه سیاست مهاجرت و پناهندگی اتحادیه اروپا را با ابعاد خارجی تأیید کرد. در قطعنامه پایانی این اجلاس با عنوان «اهداف و اولویت‌های سیاست خارجی اتحادیه اروپا» بر گسترش روابط بیرونی اتحادیه در موضوعات داخلی و دادگستری (که مهاجرت در این حوزه قرار دارد) تأکید شده است (Coleman, 2009, 19). هدف چارچوب ابعاد خارجی، نظم‌بخشی به کشورهای ثالث در مدیریت مهاجرت و کنترل مرزها است (Osowska, 2010: 15). در واقع برای تضمین ایجاد منطقه آزادی، عدالت و امنیت، اتحادیه به ستون دوم خود که حوزه کشور و دادگستری است (دارای ماهیت داخلی و شامل مهاجرت نیز هست)، ابعاد خارجی و فرااتحادیه‌ای می‌بخشند. اتحادیه اروپا از اوایل دهه ۱۹۹۰ سیاست‌ها و سازوکارهای فنی مختلفی را در چارچوب ابعاد خارجی به سرعت طراحی و اجرا کرده که یکی از برجسته‌ترین تحولات، افزایش تمرکز بر سیاست‌های مشترک پناهندگی و مهاجرت از طریق ایجاد برنامه‌های پنج‌ساله است. تاکنون ۴ برنامه پنج‌ساله تامپره، لاهه، استکهلم و پسااستکهلم اجرایی شده است.

## ۱-۲-۴. برنامه تامپره (۱۹۹۹-۲۰۰۴)

اجلاس تامپره ۱۹۹۹<sup>۱</sup> نخستین برنامه تنظیم‌کننده نظام همکاری مشترک مهاجرت و پناهندگی با تأکید بر مفاد پیمان آمستردام است.<sup>(۵)</sup> اجلاس تامپره، امنیت را نه تنها مخصوص شهروندان اروپا، بلکه قابل سرایت به شهروندان ثالثی می‌داند که به‌طور قانونی در اروپا زندگی می‌کنند. براساس این پیمان، حرکت آزاد مردم، مهاجرت، پناهندگی، همکاری‌های پلیسی و دادگستری موضوعاتی هستند که ویژگی‌های جهانی دارند و نیازمند همکاری نزدیک بین کشورهای اتحادیه اروپا، کشورهای ثالث و سازمان‌های بین‌المللی به‌ویژه شورای اروپا، سازمان امنیت و همکاری اروپا و سازمان ملل متحد می‌باشند.<sup>(۶)</sup> در مورد موضوع اتخاذ سیاست مشترک پناهندگی، هدف اجلاس تامپره اتخاذ رویکردی یکسان در تمام کشورها به مسئله پذیرش درخواست‌های پناهندگی بود تا به این ترتیب هیچ تفاوتی بین کشورها از حیث سختی و یا آسانی پذیرش پناهندگان در کشورهای مختلف اتحادیه وجود نداشته باشد.

به این ترتیب اهداف پیمان آمستردام در ایجاد منطقه امنیت، آزادی و عدالت در هر سه عنوان خود به موضوع پناهندگان و به‌ویژه پناهندگان غیرقانونی اشاره و محدودیت‌هایی را بر آنها اعمال می‌کند. مثلاً در موضوع آزادی اگرچه اتحادیه حرکت آزاد مردم را تضمین می‌کند، ولی در مقابل، برای تردد پناهجویان و مهاجران غیرقانونی اعمال محدودیت می‌کند. در حوزه عدالت، مبارزه با جرایم سازمان‌یافته و فراملی از جمله قاچاق انسان و یا ورود غیرقانونی مهاجران به اتحادیه در دستور کار قرار می‌گیرد و در حوزه امنیت، استحکام مرزهای پیرامونی و جلوگیری از ورود عناصر ناخواسته و مبارزه با سیل مهاجرت مورد توجه قرار می‌گیرد.<sup>(۷)</sup>

## ۲-۲-۴. برنامه لاهه (۲۰۱۰-۲۰۰۵)

برنامه پنج‌ساله تامپره در سال ۲۰۰۴ به پایان رسید. شورای اروپا برای ادامه این فرایند در نوامبر ۲۰۰۴ برنامه پنج‌ساله لاهه را ارائه کرد. برنامه لاهه با تشریح همکاری با کشورهای مبدأ و ترانزیت و همچنین نتیجه‌گیری به‌موقع از موافقت‌نامه‌های پذیرش مجدد، به تقویت ابعاد خارجی سیاست مهاجرت و پناهندگی اتحادیه اروپا پرداخت (Coleman, 2009: 117).

برنامه لاهه برای همگرایی بیشتر دولت‌های عضو و همکاری آنان در حوزه شورای وزیران کشور و دادگستری و در نهایت اجرایی کردن سیاست مشترک مهاجرت و پناهندگی طراحی شده بود و اتحادیه به آرامی، اما در روندی باثبات و پیش‌رونده برای رسیدن به پارامترهای جهانی و اعتبارآفرینی برای مصوبه سال ۲۰۰۵ شورای اروپا دوباره رویکرد جهانی به مهاجران<sup>۱</sup> خود را توسعه داد (Osowska, 2010: 10). با استفاده از این رویکرد جهانی جدید به پدیده مهاجرت، اتحادیه اروپا به یک بازیگر بین‌المللی در تنظیم حرکت جمعیتی (مهاجرت بین‌المللی) و در نتیجه حذف آن تبدیل می‌شود.

کمیسیون اروپا در هنگام تنظیم برنامه پنج‌ساله لاهه، ده اولویت این برنامه را ایجاد منطقه امنیت، عدالت و آزادی، تقویت آزادی‌های اساسی و شهروندی، مبارزه با تروریسم، تعیین رویکرد متعادل به مهاجرت هم در برخورد با مهاجران قانونی و هم غیرقانونی (شامل مبارزه با مهاجران غیرقانونی و قاچاق انسان) و همچنین اتخاذ یک رویکرد مناسب برای مهاجران قانونی، توسعه مدیریت یکپارچه مرزهای پیرامونی اتحادیه اروپا با تأکید بر نقش آژانس مرزهای پیرامونی اتحادیه اروپا و ایجاد سیستم اطلاعاتی روآید، ایجاد سرویس مشترک کنسولی اروپا و افزایش ضریب امنیتی گذرنامه‌ها در مقابل جعل به‌وسیله اقدامات بیومتریک اعلام کرد.<sup>(۸)</sup>

در سایه ترس از هجوم امواج مهاجرت از قاره آفریقا، بنیان‌های جامع و مشارکتی اتحادیه اروپا توجه خود را به قاره آفریقا و گسترش همکاری برای بازگرداندن مهاجران غیرقانونی این حوزه و کمک‌های توسعه‌ای به این قاره معطوف نمود. کمیسیون اروپا تلاش زیادی کرد تا همکاری نزدیک‌تری را با شمال و جنوب صحرای آفریقا به‌عمل آورد و به‌منظور شروع اقدامی در راستای طرح جهانی مهاجرت، تعدادی از طرح‌های قابل توجه را در این مورد راه‌اندازی کرد.

### ۳-۲-۴. برنامه استکهلم (۲۰۱۴-۲۰۱۰)

شورای اروپا در راستای تحکیم ابعاد منطقه آزادی، عدالت و امنیت و در ادامه برنامه‌های تامپره و لاهه برنامه پنج‌ساله استکهلم با شعار «یک اروپای آزاد و امن برای خدمت به

شهروندان و محافظت از آنها<sup>۱</sup> را ارائه داد. این برنامه دربرگیرنده اولویت‌ها برای توسعه منطقه اروپایی آزادی، عدالت و امنیت برای دوره (۲۰۱۴-۲۰۱۰) است. اولویت اصلی این برنامه تأمین منافع و نیازهای شهروندان عنوان شده و اصلی‌ترین چالشی که برای آینده اروپا متصور است، احترام به آزادی‌های اساسی و همگرایی در عین تضمین امنیت در اروپاست.<sup>(۹)</sup>

اولویت‌های برنامه پنج‌ساله استکهلم به ترتیب ارتقای حقوق شهروندان در حوزه آزادی‌ها، ایجاد زندگی راحت برای شهروندان در حوزه عدالت، حفاظت و حمایت از شهروندان در حوزه امنیت و ایجاد جامعه‌ای همگراتر برای شهروندان در حوزه همبستگی اروپایی و توجه به دنیای جهانی‌شده به‌عنوان بعد خارجی منطقه آزادی، عدالت و امنیت است.<sup>(۱۰)</sup> برنامه استکهلم در بخش امنیت بر مبارزه با جرایم بین‌کشوری، مبارزه با قاچاق انسان، مبارزه با سوءاستفاده جنسی، استثمار جنسی و پرونوگرافی کودکان، جرایم سایبری و مجازی، جرایم اقتصادی، فساد و دزدی دریایی و مواد مخدر تمرکز دارد. این برنامه همچنین توصیه می‌کند که:

- اتحادیه اروپا برای افزایش کارایی کنترل شهروندان غیراروپایی باید مدیریت به‌هم‌پیوسته مرزها و سیاست‌های متحد روادید را به کار گیرد؛
- کنترل‌های مرزی قوی، لازمه مبارزه با مهاجرت غیرقانونی است؛
- فرانتکس باید توسعه یابد، زیرا توانایی مبارزه با چالش‌های آینده را دارد؛
- نسل دوم موافقت‌نامه شنغن و سیستم اطلاعات روادید برای کنترل مستحکم مرزی باید اجرایی شود.<sup>(۱۱)</sup>

در این برنامه، افزایش هماهنگی داخلی کشورهای عضو برای پیوستگی و انسجام بیشتر در مسائل داخلی و خارجی مؤثر بر آزادی، عدالت و امنیت مورد تأکید قرار گرفته و بر حضور بیشتر اتحادیه اروپا در مسائل خارجی مرتبط با اهداف و اولویت‌های مرتبط با عدالت، امنیت و آزادی و تعامل با دولت‌های ثالث تأکید شده است.<sup>(۱۲)</sup> اهداف این برنامه به‌طور کلی نشانگر دغدغه‌های جدید اتحادیه اروپا در موضوع ادغام مهاجران در جوامع اروپایی و عزیمت اتحادیه اروپا از توجه جدی به مقابله با هجوم امواج مهاجرت و پناهندگی ناخواسته، به توجه بیشتر به ابعاد داخلی حضور مهاجران در کشورهای اتحادیه می‌باشد.



#### ۴-۲-۴. برنامه عمل اتحادیه اروپا برای بازگرداندن مهاجران<sup>۱</sup>

این برنامه در سال ۲۰۰۲ با هدف بهبود و ارتقای اقدامات عملیاتی در بین کشورهای عضو درباره بازگرداندن و نیز تحکیم همکاری‌ها با کشورهای ثالث برای مبارزه با مهاجرت‌های غیرقانونی تصویب شد (کنسول‌نامه، ۱۳۸۸). اجلاس وزرای دادگستری و کشور اتحادیه اروپا در کپنهاگ ۲۰۰۲ بر همکاری دولت‌های عضو برای بازگشت اختیاری و اجباری مقیمان غیرقانونی و بازگشت اختیاری مقیمان قانونی تأکید دارد. این اجلاس یکی از موانع عمده موفقیت برنامه عمل را عدم تمایل کشورهای ثالث به پذیرش مجدد<sup>۲</sup> اتباع خود اعلام کرد؛ لذا برنامه عمل باید راهی بیابد که براساس آن همکاری کشورهای ثالث را نه تنها برای پس گرفتن اتباع خود که به طور غیرقانونی در کشورهای عضو اتحادیه به سر می‌برند، بلکه در مواردی که اثبات می‌شود تبعه دولت ثالث از خاک آنها عبور کرده را نیز جلب کنند (کنسول‌نامه، ۱۳۸۸).

موضوع دیگری که در برنامه عمل مورد توجه قرار گرفته است، بررسی بهترین روش‌ها برای کسب مدارک هویتی و مسافرتی مهاجران می‌باشد. عمده‌ترین مشکل در بازگرداندن یک مهاجر، اطمینان از هویت واقعی او می‌باشد. در این راستا اتحادیه صدور گذرنامه‌های جدید و بیومتریک را در دستور کار قرار داده و در تلاش است که سیستم بیومتریک را به امری جهان‌گستر تبدیل کند (Niessen, 2010).

اتحادیه اروپا همچنین در سال ۲۰۰۴ برنامه "AENEAS" را برای ارائه کمک‌های فنی و تکنیکی و کمک به کشورهای ثالث برای کنترل بهتر تمامی جنبه‌های جریان مهاجرت اتخاذ نمود. این برنامه مقرراتی دارد که در واقع صندوق مالی را به منظور کمک به کشورهای ثالث در پذیرش مجدد اتباع طراحی کرده و در فاصله سال‌های ۲۰۰۴-۲۰۰۶ تعداد ۱۱۸ پروژه در موضوع مهاجرت و پناهندگی را به ارزش ۱۲۰ میلیون یورو سرمایه‌گذاری کرده است (Coleman, 2009: 194). اتحادیه اروپا دولت‌های ثالث را از طریق این برنامه به مذاکره در مورد انعقاد قرارداد پذیرش مجدد تشویق می‌کند. با علم به اینکه وجوه ارسالی مهاجران، درآمد

---

1. The Return Directive  
2. Readmission

قابل توجهی را برای کشورهای ثالث تشکیل می‌دهد، کمیسیون از قوانین اتحادیه اروپا درباره موقعیت اتباع کشورهای ثالث و خانواده آنان استفاده کرده و به منظور تقویت مذاکرات جامعه اروپا با این کشورها، شرایط بهتری را برای آسان‌تر کردن فرستادن وجوه مهاجران به کشورهای متبوعشان ارائه کرد (Coleman, 2009: 195).

در راستای این برنامه عمل در پایان سال ۲۰۰۶ آژانس اروپایی برای مدیریت همکاری عملیاتی در مرزهای خارجی اتحادیه اروپا با عنوان فرانتکس<sup>۱</sup> که براساس مصوبه سال ۲۰۰۴ شورای اروپا شکل گرفته بود، عملیاتی شد. آژانس فرانتکس یک مؤسسه مستقل ویژه است که به منظور ایجاد هماهنگی در زمینه همکاری‌های عملیاتی بین اعضای اتحادیه برای امنیت و کنترل مرزها و کنترل جریان مهاجرت در مرزهای پیرامونی اتحادیه فعالیت می‌کند. مقر آژانس در شهر ورشو قرار دارد و هیئت مدیره آژانس متشکل از نمایندگان کشورهای عضو اتحادیه اروپا هستند. در حال حاضر این آژانس در سه منطقه عملیاتی مرزهای آبی در اقیانوس اطلس، منطقه مرکزی دریای مدیترانه و منطقه غربی دریای مدیترانه فعال است. فرانتکس همچنین اقدام به همکاری با کشورهای ثالث و ترانزیت در زمینه مبارزه با مهاجرت‌های غیرقانونی کرده است (کنسول‌نامه، ۱۳۸۸).

ابتکار دیگر اروپا، ایجاد شبکه منطقه‌ای با عنوان «افسران رابط مهاجرت» و تیم‌های مداخله سریع مرزی<sup>۲</sup> با عنوان اختصاری Rabit بود. گروه‌های مداخله سریع شامل کارشناسانی از کشورهای عضو می‌باشند که تحت نظارت فرانتکس به فعالیت خواهند پرداخت و آماده خواهند بود تا به دنبال درخواست یک کشور عضو اتحادیه اروپا که با بحران در مرزهای خود در مورد مهاجران مواجه است، کمک‌های فنی و عملیاتی سریع را ارائه دهند. گسترش قدرت و ظرفیت فرانتکس و همچنین واگذاری قدرت برخورد با مهاجران و مراکز بازداشت به بخش خصوصی اتحادیه اروپا را قادر ساخته تا مسئولیت خود را برای مشکلاتی که ممکن است در زمینه حقوق بشر رخ دهد، کم کند و به طرز ظریفی خود را از تیررس اتهامات حقوق بشری در برخورد با مهاجران برهاند (Osowska, 2010: 15).

---

1. Frontex  
2. Rapid Border Intervention Teams

## ۵. سیاست همسایگی اتحادیه اروپا<sup>۱</sup>

در مارس ۲۰۰۳ کمیسیون اروپا سیاست جدیدی را با عنوان «سیاست جدید همسایگی اتحادیه اروپا» اعلام کرد که در سال‌های بعد به سیاست همسایگی اتحادیه اروپا تغییر نام یافت و هدفش جلوگیری از ایجاد خطوط تقسیم جدید بین اتحادیه و کشورهای همجوار پس از گسترش سال ۲۰۰۴ اتحادیه اروپا بود (Osowska, 2010: 30). این برنامه ضمن تشویق کشورهای همجوار مرزهای خارجی اتحادیه به همکاری‌های سیاسی، امنیتی، اقتصادی، اجتماعی و فرهنگی با اتحادیه اروپا، سعی در توسعه ثبات در این کشورها دارد. ابزار اصلی سیاست همسایگی برنامه عملی است که به تناسب برای هر کشوری براساس شرایط آن متفاوت است. این برنامه عمل تاکنون برای رژیم صهیونیستی، فلسطین، اردن، مولداوی، مراکش، تونس و اوکراین اتخاذ شده و در نظر است به کشورهای ارمنستان، آذربایجان، مصر و گرجستان نیز گسترش یابد. بنیا فریزو والدمرز، کمیسر وقت روابط خارجی می‌گوید: هدف از سیاست همسایگی اتحادیه اروپا، ارائه منافع زیاد همانند کشورهای عضو به همسایگان جنوبی و شرقی اتحادیه است. برخی از این منافع عبارتند از: سهام در بازار داخلی اتحادیه، مشارکت در برنامه‌های اتحادیه، همکاری در شبکه‌های ترانزیت و انرژی.

برنامه عمل سیاست همسایگی اتحادیه اروپا از طریق رویکرد چندجانبه و منطقه‌ای دنبال، و به‌طور کلی در شش سرفصل تقسیم‌بندی می‌شود که شامل گفتگوهای سیاسی و اصلاحات - توسعه و اصلاحات اقتصادی و اجتماعی - مسائل تجاری، اصلاحات قوانین و بازار - حمل‌ونقل، انرژی، محیط‌زیست و اطلاعات اجتماعی - ارتباطات مردم مردم و همکاری قضایی و امور داخلی - است. هدف اتحادیه اروپا در ایجاد منطقه حائلی از کشورهای ثالث در اطراف اتحادیه اروپا که مسئولیت ترانزیت مهاجران را به‌عهده بگیرند، به‌وضوح در سیاست همسایگی اتحادیه اروپا مشهود است. برنامه عمل به‌طور برجسته‌ای شامل کنترل مرزها و مهاجرت و پذیرش مجدد مهاجران غیرمجاز با عنوان همکاری در امور داخلی و دادگستری می‌باشد. انگیزه نهایی که کشورهای ثالث را برای همکاری با اتحادیه اروپا در قالب سیاست همسایگی ترغیب می‌کند، چشم‌انداز بلندمدت شرکت در بازار داخلی و استفاده از امتیاز آزادی تردد در طول

---

1. European Neighborhood Policy (ENP)

مرزهای داخلی اتحادیه است. کشورهای همسایه که در ENP مشارکت می‌کنند، تحت شرایطی و پس از آنکه آنها به‌نوبه خود کنترل بر مرزهای خود برای مبارزه با ترانزیت مهاجران را افزایش داده و با پذیرش مجدد مهاجران غیرقانونی موافقت کامل کنند، اجازه دسترسی به بازارهای مختلف داخلی و اتحادیه اروپا را خواهند یافت (Osowska, 2010: 30).

نتیجه اینکه سیاست همسایگی یک ابزار سیاسی است که اشکال مختلفی از همکاری را ذیل یک عنوان محقق، و ساختار محکمی بین منافع و تعهدات برای دولت‌های ثالث ایجاد می‌کند و به‌جای یک بده‌بستان مستقیم، سیاست همسایگی مجمعی را ایجاد می‌کند که تعهدات مهاجرتی را با تأکید بر ارتباط آن با دیگر حوزه‌های سیاست، ترویج و اجرای آن را تحریک می‌بخشد (Commission, 2004).

## ۶. پیمان اروپایی مهاجرت و پناهندگی

شتاب فعالیت‌های اتحادیه اروپا در حوزه مهاجرت و پناهندگی در سال ۲۰۰۸ با مصوبه شورای اروپا با عنوان «پیمان اروپایی مهاجرت و پناهندگی»<sup>۱</sup> که به پیشنهاد رئیس فرانسوی انجام شد، افزایش زیادی یافت. هدف این پیمان افزایش نفوذ فراملی اتحادیه اروپا بر سیاست‌های خروجی دولت‌ها در مورد مهاجرت و پناهندگی در سطوح ملی بود. این پیمان از این نظر مهم است که راه را برای همکاری نزدیک‌تر بین اعضای اتحادیه و همچنین افزایش گفتگوها با دولت‌های ثالث برای مدیریت بهتر مهاجران و ارتقای هماهنگی‌ها در سطح اتحادیه اروپا هموار کرد.

در مقدمه این پیمان آمده است که با توجه به نیاز بازار اروپا به نیروی کار، مهاجرت نقش مؤثری در رشد اقتصادی اعضا دارد و لذا قطع جریان مهاجرت غیرممکن توصیف شده و تأکید می‌شود که رویکرد جهانی به مهاجرت باید دربرگیرنده همکاری نزدیک بین کشورهای مقصد، مبدأ و ترانزیت باشد.

در این پیمان آمده است که شکل‌گیری منطقه مشترک برای تردد اتباع اروپایی به چالشی برای دولت‌ها در مبارزه با مهاجرت غیرقانونی تبدیل شده است، زیرا مهاجران

---

1. European Pact on Immigration and Asylum

می‌توانند با ورود به یک کشور عضو به راحتی به دیگر کشورها دسترسی داشته باشند. این پیمان از کشورهای عضو می‌خواهد که در سیاست‌های ملی مهاجرتی خود منافع دیگر اعضا را نیز در نظر داشته باشند و اعضای اتحادیه را تشویق می‌کند که اتحادیه را به صورت مکانی مناسب برای جذب نیروهای متخصص خارجی درآورده و تسهیلات بیشتری برای پذیرش دانشجویان و استعدادهای خارجی ارائه دهند (موسی‌وند، ۱۳۸۸).

پیمان اروپایی مهاجرت و پناهندگی در مورد اولویت نخست خود، یعنی نظم و ترتیب دادن به مهاجرت تأکید می‌کند که مهاجرت باید نتیجه خواست دولت‌های مهاجرفرست و دولت‌های مهاجرپذیر باشد و هرگونه شرایط و تعداد مهاجرت نیز باید توسط دولت‌های مهاجرپذیر تعیین شود. آنچه در این پیمان بیشتر از هر موضوعی مشهود است، توجه به مهاجرت منظم نیروی کار برای بازار داخلی اتحادیه است. در بحث ادغام مهاجران در جامعه اروپایی نیز توجه جدی به جذب مغزها و استعدادهای کشورهای ثالث و تشویق و تسهیل جریان ورود آنها به اتحادیه شده است. درباره مهاجران غیرقانونی، پیمان مهاجرت و پناهندگی اروپا ضمن تأکید بر همکاری دولت‌های مهاجرفرست و مهاجرپذیر برای بازگرداندن مهاجران غیرقانونی، بر انعقاد قراردادهای پذیرش مجدد، هم در سطح اتحادیه و هم در سطوح ملی تأکید می‌کند.

با برقراری این پیمان، اجماعی در میان سیاستمداران اروپا ایجاد شد که از طرح مشترک کنترل مهاجرت که شامل سیستم کارت آبی برای کارگران ماهر، بهره‌برداری از پروازهای مشترک برای بازگرداندن مهاجران، افزایش کنترل مرزی و توجه بیشتر به نقش فرانتکس و ایجاد فرایند عملکردی مشترک پناهندگی بود، پیروی کرده و آن را تا سال ۲۰۱۰ اجرایی نمایند. پس از تصویب بخش‌نامه بازگشت در سال ۲۰۰۸، صندوق بازگشت جامعه اروپا نیز با اختصاص ۶۷۶ میلیون یورو برای سال‌های ۲۰۰۸-۲۰۱۳ ایجاد شد.

## ۷. مقررات دوبلین و ایجاد مفهوم دولت امن ثالث<sup>۱</sup>

امروزه پناهندگان به ندرت به طور مستقیم از مبدأ به کشورهای دلخواهشان وارد می‌شوند. آنها تا حد امکان مجبور می‌شوند از یک یا چند کشور ثالث عبور کرده و یا کم‌وبیش توقف نمایند. در میان موانع و محدودیت‌هایی که اروپا در دستور کار سیستم پناهنده‌پذیری خود ایجاد کرده است، می‌توان به سیاست بازگرداندن گروهی خاص از پناهندگان به کشور ثالث بدون توجه به میزان صحت و اهمیت درخواست پناهندگی آنان اشاره کرد.

مفهوم کشور امن ثالث نخستین بار در کنوانسیون شنکن مطرح و نهادینه شد. این کنوانسیون در بند ۲ ماده ۲۹ بازگرداندن پناهجو به کشور ثالث را تأیید می‌کند. کنوانسیون دوبلین که در سال ۱۹۹۷ اجرایی شد، ضوابطی مرتبط با دولت امن ثالث دارد؛ مثلاً دولت مسئول رسیدگی به درخواست پناهندگی از سوی اتحادیه اروپا تعیین می‌شود (کیهانلو، ۱۳۹۰: ۱۴۸). البته شورای اروپا در سال ۲۰۰۳ مقررات ۳/۲۰۰۳ را که شامل ضوابط و سازوکارهایی برای تعیین دولت‌های عضو مسئول رسیدگی به درخواست‌های پناهندگی اعضای دولت ثالث می‌باشد، وضع کرد که به مقررات دوبلین<sup>۲</sup> معروف شد. سیستم دوبلین، شامل دستورالعمل شورای اروپا، بانک اطلاعات انگشت‌نگاری اروپایی و مقررات معروف به "Euro Doc Regulation" می‌باشد. اهداف کلی مقررات دوبلین<sup>۲</sup> که در مقدمه آن آمده است عبارتند از:

۱. اطمینان از اینکه پناهجویان دسترسی مؤثری به فرایندهای رسیدگی به درخواست پناهندگی دارند؛

۲. جلوگیری از سوءاستفاده از سیستم پناهندگی در شکل ارائه چند درخواست متفاوت توسط یک شخص در چند کشور عضو؛

۳. تعیین هرچه سریع‌تر یک دولت به‌عنوان دولت مسئول رسیدگی به درخواست پناهجو. براساس مقررات دوبلین پناهندگان وارد شده به اتحادیه اروپا فقط در نخستین کشور ورودی می‌توانند درخواست پناهندگی خود را تقدیم کنند و چنانچه پناهجویی در کشوری

1. Safe Third State

2. Dublin 2 or Dublin Regulation

غیر از آن اقدام به ارائه درخواست پناهندگی کند، طبق مقررات دوبلین ۲، بار دیگر به همان کشور برگردانده می‌شود. طبق مقررات دوبلین چنانچه درخواست پناهندگی شخصی در یک کشور رد شود، دیگر حق ارائه درخواست در دیگر کشورهای عضو را نخواهد داشت.

اروپایی‌ها با استخراج فهرستی از کشورهایی که در برخی از عرصه‌های عمومی، امن هستند، اقدام به انعقاد موافقت‌نامه‌های پذیرش مجدد با این کشورها می‌کنند، تا زمانی که بازگرداندن پناهجویان رد شده به کشور مبدأ امکان‌پذیر نیست، از سازوکار اخراج به کشور ثالث که به‌عنوان یک کشور امن تلقی شده و راضی به پذیرش افراد رد شده است، استفاده کند<sup>(۱۲)</sup>. واژه کشور امن ثالث، بیشتر در کشورهای اروپا به کار برده می‌شود و جایگاهی مرکزی در طرح پیشنهادی ۱۸ ژوئن ۲۰۰۲ کمیسیون اروپا برای هماهنگی رویه‌های پناهندگی<sup>۱</sup> دارد (کیهانلو، ۱۳۹۰: ۱۴۸) که به دولت‌های عضو اجازه می‌دهد تا یک دولت را به‌عنوان امن در نظر بگیرند، به شرطی که آن دولت به‌طور مداوم استانداردهای بین‌المللی برای حمایت از پناهندگان را لحاظ کرده باشد.

برای برگرداندن متقاضیان پناهندگی به کشور ثالث، دلایل مختلفی اعلام شده است. دولت‌های مهاجرپذیر معتقدند پناهجو نمی‌تواند در جستجوی کشور ایده‌آل به تمام دنیا سفر کند، بلکه باید در نخستین مقصد امنی که پس از خروج از کشور خود به آن رسید، درخواست پناهندگی خود را ارائه دهد. مفهوم دولت امن ثالث در ظاهر به همین منظور و در اصل برای جلوگیری از حرکات غیرقانونی و گسترده مهاجرت در اواخر دهه ۱۹۸۰ و اوایل دهه ۱۹۹۰ بوده است. مفهوم دولت امن ثالث به دولت‌ها اجازه می‌دهد تا از رسیدگی به درخواست پناهجویانی که می‌توانستند و یا باید در کشور دیگری از پناهندگی برخوردار شوند و یا برخوردار بوده، ولی خودداری کرده‌اند، صرف‌نظر کرده و پناهجو را به آن دولت برگردانند (کیهانلو، ۱۳۹۰: ۱۴۹).

ایجاد مفهوم دولت امن ثالث یک سیاست محدودکننده در پذیرش پناهندگان است، زیرا پناهنده را به کشور قبلی که از نظر اتحادیه امن تلقی می‌شود، بازگشت می‌دهند. این برنامه دغدغه‌های عمده‌ای دارد از جمله اینکه بازگرداندن مهاجران به کشوری که عضو

---

1. Harmonized EU Asylum Procedures

کنوانسیون ۱۹۵۱ پناهندگان نباشد، ممکن است اذیت و آزاری را متوجه متقاضیان پناهندگی کند و یا اینکه اخراج یک متقاضی پناهندگی به دولت امن ثالث ممکن است به سلسله زنجیره‌وار اخراج از آن کشور و درنهایت بازگرداندن به کشور اصلی متقاضی که ممکن است در آنجا تأمین امنیتی نداشته باشد، بینجامد (Legomsky, 2003).

### ۸. «مشارکت تحرک»<sup>۱</sup> اتحادیه اروپا، استفاده از تجربه کشورهای عضو

دقیقاً مانند دولت‌های مختلف عضو اتحادیه اروپا، کمیسیون اروپا نیز دریافته است که دیگر زمان اعمال فشار بی‌رویه بر کشورهای ثالث برای وادار کردن آنها به همکاری مؤثر در پذیرش مجدد مهاجران به سر آمده است. بحث‌های جدید در اروپا حول محور ترکیب سیاست‌های مهاجرتی و سیاست‌های توسعه‌ای قرار دارد تا جریان مهاجرت را هم برای کشورهای صنعتی و هم برای کشورهای در حال توسعه مثبت کنند (The Global Approach to Migration one year on, 9). در سال ۲۰۰۷ اتحادیه اروپا طرح «مشارکت تحرک» را ارائه داد که به تعبیر اتحادیه برای گسترش رویکردهای مدیریت مهاجرت قانونی مردم اتحادیه اروپا و کشورهای ثالثی بود که مایل بودند تلاش‌های برجسته‌ای برای مبارزه با مهاجرت غیرقانونی به عمل آورند (Reslow, 2010: 3).

مشارکت تحرک، مفهوم بسیار مفید و نوآورانه‌ای برای ترویج همکاری در مدیریت مهاجرت بین اتحادیه اروپا، کشورهای عضو آن و کشورهای ثالث است. حمایت از مذاکرات و امضا و اجرای مشارکت تحرک به‌وضوح در برنامه‌های اتحادیه اروپا به‌ویژه برنامه استکهلم ۲۰۰۹ و برنامه عمل مربوط به آن تأیید شده است (Thematic Programme, 2011). پس از طی یک دوره آزمایشی که در تعداد محدودی از کشورها اجرا شد، ارزش افزوده این برنامه کنترل مهاجرت به‌طور کامل در جریان ارزیابی‌های میان‌دوره‌ای از برنامه‌های اجرایی اتحادیه به رسمیت شناخته شد و به سرعت مورد بهره‌برداری قرار گرفت.

بر این اساس، تمام ابزارهای مالی خارجی اتحادیه اروپا باید برای حمایت از طرح‌های ابتکاری که در چارچوب برنامه مشارکت تحرک انجام می‌گیرند، به کار گرفته شوند. منابع و



صندوقها به حمایت از ابتکارات و کمک به گردهم‌آوری دولت‌های مختلف و سازمان‌های بین‌المللی مرتبطی که با هدف حمایت از توسعه مشارکت تحرک اقدام می‌کنند، اختصاص خواهند یافت (Thematic Programme, 2011: 26). این فرایند شامل ظرفیت‌سازی و حمایت نهادی، جمع‌آوری اطلاعات و مدیریت دانش در کشورهایی است که اتحادیه اروپا مشارکت تحرک را امضا می‌کند.

مشارکت تحرک نقطه عطفی در رویکرد اتحادیه اروپا به مهاجرت و مذاکرات پذیرش مجدد بود و نشان‌دهنده آگاهی روبه‌رشدی در سمت کمیسیون اروپا است که برای سرعت بخشیدن به مذاکرات باید به دنبال یک توافق جدید با برخی از کشورهای ثالث به‌ویژه با دولت‌های همسایه کشورهای اتحادیه اروپا بود. این تنظیم دوباره را می‌توان یک واکنش به تغییر شرایط دانست (Cassarino, 2010: 32). همچنین می‌تواند نتیجه این آگاهی باشد که مشوق‌های پیشنهادشده به‌تنهایی نمی‌توانند کشورهای ثالث را وادار کنند که همکاری بیشتری در مسئله چالش‌برانگیز پذیرش دوباره مهاجران داشته باشند.

لذا توافق جدید اتحادیه اروپا با عنوان «مشارکت تحرک» را باید نتیجه عوامل خارجی و داخلی برشمرد که تفسیر خود را به رویکردی جهانی در مهاجرت دربر داشت و با عنوان «رویکرد جامع با هدف تسهیل فرصت‌های مهاجرت قانونی با آنهایی که مهاجرت غیرقانونی را کاهش می‌دهند»<sup>۱</sup> توصیف شد. مشارکت تحرک یک سازوکار کلیدی برای همکاری با برخی از کشورهای ثالث بود که در چارچوب رویکرد جهانی به مهاجرت، برگزیده شده بودند.

مشارکت تحرک بخش جدایی‌ناپذیری از رویکرد جهانی به مهاجرت را تشکیل می‌دهد. تأکید کمیسیون اروپا بر ارائه رویکرد گسترده، کوتاه‌مدت و استواری بود که منافع تمام کشورها در مهاجرت را لحاظ کند (Reslow, 2010: 3). مشارکت تحرک، رویکردی اختصاصی و شامل طیف گسترده‌ای از مسائل اعم از کمک‌های توسعه‌ای، تسهیلات ورود ویزای موقت، طرح‌های چرخشی مهاجرت، مبارزه با مهاجرت غیرقانونی و همچنین همکاری در زمینه پذیرش مجدد است (Commission, 2007: 19). این موارد هنگامی به کشورهای ثالث تعلق می‌گیرند که شرایط خاص مانند همکاری در زمینه مهاجرت غیرقانونی و

1. A Comprehensive Approach [Combining] Measures Aimed at Facilitating Legal Migration Opportunities with those Reducing Illegal Migration

همچنین ایجاد سازوکارهای مؤثر در زمینه پذیرش مجدد را ارائه کنند.

کمیسیون اروپا همچنین در دستورالعمل سال ۲۰۰۷ تعهدات دولت‌های ثالث در مشارکت تحرک را پذیرش فعال و مؤثر اتباع ملی و مشارکت در تشخیص هویت آنها، پذیرش فعال اتباع دولت ثالث که از طریق خاک کشور متعاقد وارد اتحادیه اروپا شده‌اند، تضعیف مهاجرت غیرقانونی از طریق ایجاد کمپین‌های هدفمند، توسعه کنترل‌های مرزی از طریق همکاری با کشورهای اتحادیه و آژانس فرانتکس، گسترش اقدامات حفاظتی برای جلوگیری از جعل و سوءاستفاده از گذرنامه، ایجاد سیستم‌های بیومتریک در گذرنامه، تعهد به همکاری و مبادله اطلاعات با سازمان‌های ذی‌ربط در اتحادیه اروپا به منظور گسترش امنیت جریان حرکت بین‌المللی مردم، اقدام مؤثر در مبارزه با قاچاق انسان و قاچاق مهاجر غیرقانونی، توسعه نیروی انسانی، توسعه اقتصادی و اجتماعی را برشمرده است (Commission, 2007: 4).

سیاست مشارکت تحرک در تحکیم یک توافق جدید دربرگیرنده موضوعاتی چون کمک‌های توسعه‌ای، تسهیل روادید ورود موقت، طرح مهاجرت مدور، مبارزه با مهاجرت غیرقانونی و همکاری در پذیرش مجدد است. کمیسیون اروپا مشارکت تحرک را به‌عنوان تغییر پارادایمی از یک رویکرد عمدتاً امنیت‌محور متمرکز بر کاهش فشار مهاجرت، به یک رویکرد شفاف‌تر و متعادل‌تر ارزیابی کرده است (Commission, 2008: 3).

از اواخر سال ۲۰۰۷ شورای اروپا از کمیسیون دعوت کرد تا طرح مشارکت تحرک را به‌صورت آزمایشی در برخی از کشورها به‌اجرا بگذارد. در سال ۲۰۰۸ کشورهای کیپ‌پورد (دماغه سبز) و مولداوی قرارداد همکاری با اتحادیه اروپا در مشارکت با تحرک را منعقد کردند و گرجستان نیز در سال ۲۰۰۹ چنین موافقت‌نامه‌ای را امضا کرد (Cassarino, 2010: 33).

نکته مهم در مورد مشارکت تحرک این است که همکاری در قراردادهای نه‌تنها به‌منظور تولید و گسترش همکاری در حوزه‌های مختلف مرتبط با مهاجرت است، بلکه در همان حال مشوق‌هایی را در مورد مهاجرت قانونی و تسهیل روادید در قالب همکاری و رایزنی و انجام مبادلات فرهنگی متعدد میان کشورهای متعاقد برای کشورهای ثالث دربر دارد. مشارکت تحرک، تلاش اتحادیه برای ایجاد درک مشترک و اعتماد متقابل به‌عنوان پیش‌نیاز ورود به مذاکرات است و درواقع بازتابی از تلاش اتحادیه اروپا برای قراردادن پذیرش مجدد در

چارچوبی گسترده‌تر از تعامل است. کمیسیون اروپا در سند سال ۲۰۰۷ به‌صراحت آورده است که مشارکت تحرک را با آن دسته از کشورهای ثالثی امضا می‌کند که خود را متعهد به مبارزه با مهاجرت غیرقانونی کنند و سازوکارهای مؤثری برای پذیرش مجدد داشته باشند (Commission, 2007: 19).

## ۹. اروپا پس از ۲۰۱۴

اروپا در ادامه برنامه‌های پنج‌ساله تامپره، لاهه و استکهلم برنامه جدیدی را بدون عنوان برای دوره پسا ۲۰۱۴ تدوین کرده است و هم‌زمان گسترش ابعاد ناامنی در خاورمیانه و آفریقا، به افزایش موج مهاجران غیرقانونی از مدیترانه به کشورهای جنوب اروپا (یونان-ایتالیا) انجامید. هجوم صدها هزار پناهجوی سوری از ترکیه به اروپا همراه با تلفات زیاد، آخرین حلقه از سناریوی مهاجرت به اروپا است. در سال ۲۰۱۵ مهاجرت بیشتر در جایگاه یک تنش بین دولت‌ها و صورت کوچک‌تری از همکاری و سیاست خارجی است (Parkes, 2015) و چنین می‌نماید که گسترش امواج جهانی شدن و تنش‌های ناشی از آن موجی از پناهندگان و مهاجران ناخواسته را روی دست اروپا گذاشته و مانع این امر شده که اروپا بتواند لباس خود را بر قامت مهاجرت بیوشاند. هجوم امواج پناهجویان به اروپا تأثیرات محدودکننده‌ای بر ۴ لایه هویتی اروپا گذاشته و اتحادیه را به‌نوعی در مقابل بازبینی ارزش‌های بنیادی خود قرار داده است. رژیم داخلی اتحادیه برای حرکت آزاد و بدون نیاز به پاسپورت و سیاست‌های مشترک مربوط به مرزهای بیرونی دچار ازم‌گسیختگی شده و بار دیگر مرزهای داخلی حصارکشی شدند. همکاری‌های مرتبط میان کشورهای اتحادیه در موضوع مهاجرت و پناهندگی دچار تشتت شده و کشورهای جنوبی، منطقه شمالی را به استفاده از کشورشان به‌عنوان منطقه حائل در مقابل امواج مهاجرت متهم می‌کنند (Parkes, 2015). اتحادیه اروپا که در رویکرد جهانی خود به مهاجرت، نقش قانون‌گذاری جهانی را ایفا می‌کرد، اینک نقشی انفعالی یافته است و مهاجران برای اتحادیه تعیین تکلیف می‌کنند. سوئیس و انگلیس به‌دنبال مبارزه با قوانین تسهیل حرکت آزاد جمعیت هستند و کشورهای شرقی اتحادیه با معضل کنترل مرزی مواجه می‌باشند.

برخی از پژوهشگران معتقدند، اینک اروپا به چند دلیل در معرض بحران مهاجرت قرار گرفته است. نخست اینکه ریشه مهاجرت فعلی به اروپا مؤلفه‌های دائمی هستند که به‌ندرت می‌توان گفت به‌زودی حل خواهد شد. بحران سیاسی در خاورمیانه و شکاف درآمدی بسیار زیاد بین اروپا و آفریقا به‌سرعت قابل‌ترمیم نیست. جهانی‌شدن باعث شناخت این چالش و همچنین ایجاد پل‌های ارتباطی برای مهاجران به کشورهای ثروتمند شده و لذا مهاجرت از جنوب صحرای آفریقا اکنون ۶ برابر گذشته است. دوم اینکه مشکل اروپا در جذب مهاجران خارجی تنها به علت تفاوت‌های فرهنگی و دینی نیست، بلکه به این دلیل است که اروپا، برخلاف آمریکا و استرالیا به‌عنوان سرزمینی مهاجرپذیر سابقه تاریخی نداشته و همیشه قاره‌ای مهاجرپرست بوده است. سوم اینکه اتحادیه اروپا در چند سال گذشته اشتباهات سیاسی انجام داده که موجب تشدید بی‌ثباتی در مرزهای خود شده است. سرنگونی قذافی و حکومت قبایل و هرج‌ومرج هابزی در لیبی باعث از دست رفتن کنترل بر شمال و جنوب این کشور شده و فقدان عملی مسئولیت بین‌المللی یک دولت در کنترل مرزهای ورودی و خروجی وجود دارد. موضع اروپا در مورد جنگ اوکراین و سرنگونی یانکویچ و درنهایت بن‌بست کنونی در یونان که تهدید به ایجاد هرج‌ومرج نه‌تنها در مرزهای اتحادیه، بلکه در درون اتحادیه است، ازجمله این موارد هستند. چهارم اینکه، گسترش جریان مهاجران به اروپا باعث افزایش نفوذ احزاب راست افراطی و خارجی‌ستیزی شده است. حتی در فقدان احزاب راست در پارلمان، خواست آنها از طریق راست‌های میانه‌رو و احزاب مرکزی همیشه در دستورکار است؛ شرایط در فرانسه، هلند، دانمارک و سوئد این‌گونه است (Milanovic, 2015).

### نتیجه‌گیری

سه دهه تحول در سیاست مهاجرت و پناهندگی اتحادیه اروپا نشان‌دهنده بهره‌گیری از عناصر سیاسی برای کنترل مهاجرت در سطوح ملی و فراملی است. رهبران سیاسی با تأکید بر دغدغه‌های ارضی، اقتصادی و امنیت اجتماعی قادر به دستیابی به اهداف مرتبط با مبارزه با مهاجرت ناخواسته بوده‌اند. باید خاطر نشان کرد که در یک دوره زمانی کوتاه‌مدت سیاست‌های کنترلی متعددی ازجمله استفاده از ابزارهای سیاسی و اقتصادی، افزایش کنترل‌های

فراسرزمینی، استفاده از آژانس‌های خصوصی، برون‌سپاری مسئولیت‌های چالش‌برانگیز به دولت‌های ثالث و آژانس‌های خصوصی، استفاده از مشوق‌های اقتصادی و تلاش برای انعقاد موافقت‌نامه‌های پذیرش مجدد، به صورت گسترده‌ای از سوی اروپا اعمال شده است.

اروپا به تدریج در مواجهه با موج عظیم مهاجران ناخواسته، سیاست‌های حمایت از پناهجویان را به نفع سیاست‌های حفاظت از حریم اتحادیه کنار گذاشته و گام‌به‌گام به سوی اعمال سخت‌گیری‌های هرچه بیشتر در پذیرش مهاجران پیش می‌رود و یکی از مشهودترین آثار این رویکرد، تلاش اتحادیه برای ایجاد حلقه امن پیرامونی و متعهدسازی همسایگان شرقی و جنوبی اتحادیه به مدیریت مؤثر مرزی بوده است.

برخورد هویت‌ها، پیدایش منظومه‌های چندفرهنگی مهاجران در اروپا و امنیتی شدن مهاجرت نیز بر جریان قانون‌گذاری مهاجرت در اروپا تأثیر گذاشته و کشورهای عضو اتحادیه تلاش کرده‌اند با تفویض اختیارات خود به اتحادیه اروپا ضمن اتخاذ روندی هماهنگ و هم‌صدا، از حربه این اتحادیه به‌عنوان یک اهرم فشار قوی علیه کشورهای مهاجرفرست استفاده کرده و با استفاده از مشوق‌های اقتصادی و ایجاد مزیت نسبی، آنها را وادار به پذیرش مسئولیت در مدیریت مهاجرت کنند.

درحالی‌که اروپا تحت لوای جهانی‌شدن در تلاش بود تا مهاجرت بین‌المللی را منطبق بر منافع خود مدیریت کند و برای حفظ رشد اقتصادی و تأمین نیروهای متخصص از سازوکار جذب مغزها و متخصصان بهره‌گیرد، اما وقوع بحران‌های سیاسی به‌ویژه در آفریقا و خاورمیانه باعث گسترش امواج مهاجرت ناخواسته و اجباری به اروپا شده و اتحادیه را به‌نحو منفعلانه‌ای در مقابل خواست انبوهی از مهاجران قرار داده است. پیش‌بینی می‌شود این مهاجرت‌ها تأثیرات شدیدی بر ارزش‌هایی مانند آزادی حرکت مردم، حذف مرزهای داخلی، سیاست مشترک مهاجرت و پناهندگی و حذف کنترل‌های داخلی داشته باشند که ایده اروپای واحد بر ستون آنها شکل گرفته است.

## یادداشت‌ها

1. [www.britannica.com](http://www.britannica.com).
2. <http://www.eurotreaties.com>.
۳. *communautaire* اصطلاحی فرانسوی و به معنی «دستاوردهای اتحادیه اروپا» است. این واژه به مجموعه‌ای از قوانین اتحادیه اروپا متشکل از اهداف شورای اروپایی، قوانین اساسی، سیاست‌ها و به‌ویژه قوانین اولیه و ثانویه و قوانین موردی که همه آنها بخشی از نظم حقوقی اتحادیه اروپا را تشکیل می‌دهند، اشاره دارد.<sup>۱</sup> این مجموعه شامل تمام معاهدات، مقررات و دستوراتی که توسط نهادهای اروپایی به تصویب می‌رسد، و همچنین قضاوت دادگاه اروپایی است.
4. <http://www.eurofound.europa.eu>.
5. <http://www.europarl.europa.eu>.
6. <http://ec.europa.eu>.
۷. همان.
8. <http://europa.eu>.
9. <http://ecce.europa.eu>.
۱۰. همان.
11. <http://ecce.europa.eu>.
۱۲. یک دغدغه این سازوکار این است که کشور ثالث امن نباشد و یا حقوق بشر و حقوق پناهندگان در آن به‌درستی اجرا نشود و یا فاقد سیستم‌های حمایتی مهاجرت و پناهندگی کارا باشد.

## منابع

### الف) فارسی

- برنامه عمل اتحادیه اروپا برای بازگرداندن اتباع کشورهای ثالث (خرداد ۱۳۸۸)، **کنسول‌نامه**، شماره ۱۳.
- کیهانلو، فاطمه (۱۳۹۰). **پناهندگی، نظریه‌ها و رویه‌ها**. تهران: انتشارات جنگل.
- مدیریت مرزهای اتحادیه اروپا (آذر ۱۳۸۸)، **کنسول‌نامه**، شماره ۱۹.
- موسی‌وند، عباس (مرداد ۱۳۸۸)، «سیاست‌ها و راهکارهای جدید اتحادیه اروپا در قبال مسئله مهاجرت»، **کنسول‌نامه**، شماره ۱۵.
- ناظمی، ابوالقاسم، عاملی خراسکانی، محمد، مارتین، فیلیپ و جوناس ویگرن (۱۳۸۶)، **مهاجرت بین‌المللی رویارویی با چالش‌ها**. تهران: مؤسسه مطالعات و پژوهش‌های بازرگانی.

(ب) انگلیسی

Battjes, Hemme (2006), **European Asylum Law and International Law**, Boston: Martinus Nijhoff Publishers Leiden.

Bernard, Ryan and Mitsilegas Valsamis (2010), **Extraterritorial Immigration Control in the 21<sup>st</sup> Century**, The Individual and the State Transformed IDC Publishers, Martinus Nijhoff Publishers.

Branko Milanovic (24 June 2015), available at:  
<http://www.socialeurope.eu/2015/06/five-reasons-why-migration-into-europe-is-a-problem-with-no-solution>.

Cassarono, Jean-Pierre, (2010), **Readmission Policy in the European Union**, European University Institute Migration Policy Center, by the European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs.

Coleman, Nils (2009), **European Readmission Policy Third Country Interests and Refugee Rights**, Leiden, Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

Commission of the European Communities, 12.5.2004.COM (2004), 373 final.

Dorota, Osowska (2010), **Readmission Agreements Beyond Legislation**, Carleton University.

European Commission Green Paper Migration & mobility: Challenges and Opportunities for EU education systems (2008), available at:  
[http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/free\\_movement\\_of\\_persons\\_asylum\\_immigration/jl0034\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/free_movement_of_persons_asylum_immigration/jl0034_en.htm).

F. Trauner, I. Kruse (2008), **EC Visa Facilitation and Readmission Agreements**, CASE Center for Social and Economic Research, Warsaw.

Fassmann, Heinz and David Lane (2009). "Migration and Mobility in Europe: an Introduction", in: **Migration and Mobility in Europe: Trends, Patterns and Control**, England: Edward Elgar Publishing Limited, available at: <http://abegitim.deu.edu.tr/uploads/Migration%20and.pdf>.

Haddad, Emma (2008), **The Refugee in International Society**, Cambridge: Cambridge University Press.

Legomsky, Stephen H. (2003), **Secondary Refugee Movements and the Return of Asylum Seekers to Third Countries: The Meaning of Effective Protection** United Nations High Commissioner for Refugees.

Natasja, Reslow (2010), **The New Politics of EU Migration Policy: Analysing the Decision-Making process of the Mobility Partnerships**, p.3, available at:  
<http://www.fdcw.unimaas.nl/staff/files/users/334/Paper%20Natasja%20Reslow.pdf>.

Niessen, Jan (2010), **Extraterritorial Immigration Control, Immigration and Asylum Law and Policy in Europe**, Migration Policy Group, Brussels, Leiden, Boston.

Parkes, Roderick (2015), **European Union and the Geopolitics of Migration**, Published by the Swedish Institute of International Affairs.

Persson, Malin (2011), **Asylum-not an EU Problem? Qualitative Analysis of the Readmission Agreements in the Asylum and Migration Policy of the European Union**, Malmö University, Department of Global Political.

Sitaropoulos, Nicholas (2007), **The Role and Limits of the European Court of Human Rights in Supervising State Security and Anti-terrorism Measures Affecting Aliens' Rights, Terrorism and Foreigner**, Martinus Nijhoff Publishers.

Thematic Programme (2011), "Cooperation with Third Countries in the areas of Migration and Asylum", 2011-2013 Multi-Annual Strategy, available at: [http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/strategy\\_2011-2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/migration-asylum/documents/strategy_2011-2013_en.pdf).

Thomas, Hammarberg (2011), **Commissioner for Human Rights**, Human Rights Challenges of Migration in Europe, available at: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1775377>.