



EuroMed Rights  
EuroMed Droits  
الأورو-متوسطية للحقوق

تعاون الاتحاد الاوربي و مصر في مجال الهجرة:  
على حساب حقوق الانسان

جوبلية 2019

اعداد:

محمد الكاشف و ماري مارتن

تحرير:

نيكول لامبرت، فليسيتي روش، توم كينيس

## ملخص تنفيذي:

تهدف هذه الدراسة إلى رسم خريطة للتعاون بين مصر و الاتحاد الأوروبي و الدول الأعضاء فيه في مجال الهجرة وإدارة الحدود وتأثيره على حقوق المهاجرين واللاجئين في مصر و ذلك من اجل تقديم توصيات عمل ملموسة للاتحاد الأوروبي والدول الأعضاء فيه .

## خلفية

في عامي 2014 / 2015 ، اندلعت "أزمة الهجرة" التي وُصفت بانطباعات سيئة ، و بالأحرى ما كانت إلا دلالة على أزمة سياسات اللجوء والاستقبال في الاتحاد الأوروبي، وأُستخدمت الأزمة لتصبح قوة دفع تولد عنها زخم للعمل الإضافي في تطبيق سياسة "التوسع الخارجي للاتحاد الأوروبي لإدارة الهجرة والحدود" في دول جنوب البحر المتوسط، والذي كانت تلعبه منذ أوائل الألفية الجديدة.

في نوفمبر 2016 ، اعتمدت السلطات المصرية "قانون مكافحة تهريب المهاجرين". ثم في أكتوبر 2017 ، في وقت ما كانت أنظار المراقبين تتجه باهتمام نحو متابعة تطورات صفقة الاتحاد الأوروبي وتركيا الصادرة في مارس 2016 ، أعلن الاتحاد الأوروبي (EU) بفخر أنه توصل إلى اتفاق مع مصر يؤدي - على وجه الخصوص - إلى تمويل برنامج يسمى "تعزيز الاستجابة لتحديات الهجرة في مصر" عن طريق صندوق الطوارئ الاستثماري الأوروبي الخاص بإفريقيا (EUTF). ألقى هذا الإعلان فجأة الضوء على التعاون بين الاتحاد الأوروبي ومصر فيما يتعلق بقضايا الهجرة والذي ظل لكثير من المراقبين غير معروف أو واضح إلى حد كبير. على الرغم من أن التعاون مع مصر - كدولة جوار في جنوب البحر الأبيض المتوسط - لم ينشأ من فراغ فقد سبق هذا "خطة العمل المشتركة للهجرة والتنقل 2014-2017" المتفق عليها بين الاتحاد الأوروبي والاتحاد الأفريقي، وكذلك "برنامج إدارة حدود القرن الإفريقي التابع للاتحاد الأوروبي" والمعروف باسم "إجراءات الخرطوم" في أبريل 2015، وكان حجم هذا التعاون مع القاهرة غير مسبوق مع قلة أهميته في نظر المراقبين من التعاون مع أنقرة.

في حين أن العديد من المراقبين بدأوا يتساءلون عما إذا كان هذا الاتفاق الأوروبي - المصري قد يكون معادلاً للصفقة الشهيرة بين الاتحاد الأوروبي وتركيا ، لكن بإلقاء نظرة فاحصة على أنماط التعاون نجد أن الديناميكيات في اللعبة مع مصر تختلف اختلافاً كبيراً ، لسببين في الغالب: (1) فعلى الرغم من أن القاهرة تستخدم ملف إدارة الهجرة كأحد ركائز تعاونها مع شركائها الأوروبيين - بما في ذلك التلويح بالرابية الحمراء من حين لآخر للتحذير من خطر وصول حركات هجرة غير خاضعة للرقابة إلى شواطئ الاتحاد الأوروبي - فإن مصر من الناحية الإحصائية لا تعد بلد هجرة رئيسي. (2) إضافة إلى ذلك ، لم تُظهر القاهرة أبداً أي حاجة لشركائها الأوروبيين للتعامل مع قضايا إدارة الحدود والهجرة غير النظامية. فلماذا اكتسبت الهجرة ، ولا سيما مكافحة الهجرة غير النظامية ، هذه الأهمية في مثل هذا الوقت الصغير على أجندة التعاون بين الاتحاد الأوروبي ومصر؟

## النتائج الرئيسية

بالاعتماد على نظرة عامة في التشريعات والممارسات المصرية المتعلقة بإدارة الهجرة ، وخاصة التطورات الأخيرة فيما يتعلق بقانون مكافحة تهريب المهاجرين رقم 82 لسنة 2016 ، يسعى هذا التقرير إلى توفير فهم جيد للمصالح التي قد تراها مصر من خلال التعاون مع بروكسل بشأن قضايا إدارة الهجرة.

## أما النتائج الرئيسية للدراسة هي:

- يبدو أن العلاقات بين الاتحاد الأوروبي ومصر قد تطورت بشكل حاد منذ أواخر عام 2016 مع توقيع صفقة بقيمة 60 مليون يورو ، مع تركيز قنوات التعاون بشكل كبير على مكافحة ما يسمى بـ "الهجرة غير النظامية". ومع ذلك ، يبدو أن بطء وتيرة الإصلاحات التشريعية - حيث لا يوجد قانون لجوء في مصر على الإطلاق ، ولا خطط لتسهيل التنقل للمصريين إلى الاتحاد الأوروبي- بالإضافة إلى تطارد تنفيذ المشاريع المتفق عليها ، يوحي بأن الحوار حول الهجرة والتنقل يستخدم في الغالب كقناة سياسية دبلوماسية وليس كقناة تعاون ذات نتائج ملموسة في الأفق.

- تستفيد السلطات المصرية إلى أقصى حد من التعاون مع الاتحاد الأوروبي وبعض دوله الأعضاء لتعزيز قدراتها المؤسسية ، والتصدي للتحديات الإنمائية التي تواجهها واكتساب الشرعية الدولية لنظام يزداد استبدادية كل يوم. تستخدم مصر أيضًا التعاون الأوروبي لتمويل ودعم سياسة مكافحة الإرهاب.
- تكثيف التعاون الثنائي من جانب بعض الدول الأعضاء في الاتحاد الأوروبي ليكون تعويض مكافئ لمتابعة تنفيذ برامج التعاون التي يقودها الاتحاد الأوروبي في مصر ، حتى في بعض الأحيان باستخدام موارد الاتحاد الأوروبي المالية ، كما هو موضح في حالة إيطاليا وألمانيا. ازدادت عمليات ترحيل المصريين في عامي 2017 و 2018 من كلا البلدين ، ومن الجدير بالذكر أيضًا أن رحلات العودة التابعة لـ "الوكالة الأوروبية للحدود وخفر السواحل- فرونتكس" بدأت العمل لأول مرة في عام 2017 من ألمانيا إلى مصر بعد فترة وجيزة من دخول اتفاقية التعاون الأمني بين مصر وألمانيا الموقعة في يوليو 2016 حيز التنفيذ في أبريل 2017.
- يؤثر التعاون بالسلب الشديد على حقوق الإنسان المهاجر واللاجئ في مصر، وكذلك احتمالية تأثيره على حقوق الإنسان المصري أيضًا: ازدياد عمليات ترحيل المصريين على مدار العامين الماضيين، مع حرمان عدد متزايد من الأشخاص من الحماية الدولية (على سبيل المثال: انخفاض معدل حصول المصريين على الحماية الدولية في ألمانيا) على الرغم من أن البلاد تواجه انجرافًا استبداديًا غير مسبوق مع وقوع انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان يرتكبها النظام وتم توثيقها وشجبتها في محافل دولية مختلفة؛ كما أدت تقوية قدرات إدارة الحدود المصرية إلى إضفاء الشرعية على وجهات نظر القاهرة بتجريم الخروج والسفر غير المصرح به، وما يصنف على أنه "هجرة غير نظامية"؛ على الرغم من أن منع الهجرة - في جوهره - ينتهك حق من حقوق الإنسان الأصلية في حق مغادرة أي بلد بما في ذلك بلده الأم (المادة 12 الملزمة من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية). أخيرًا وليس آخرًا ، يعزز التعاون الأمني من إمكانيات الجانب المصري، مثل التدريبات على إدارة الحدود وجمع المعلومات، حيث أن التمويل المتاح لـ "اللجنة الوطنية لمكافحة ومنع الهجرة غير الشرعية والاتجار في البشر NCCPIM-TIM" يشمل وزارة الداخلية وقياداتها الإقليمية في هذا المجال. هذا بالرغم من أن العديد من هذه المؤسسات المستفيدة في هذا التعاون هي جزء من الجهاز القمعي الموجود حاليًا والمنتقدة بشدة لسجلها في مجال حقوق الإنسان.

## التوصيات

في هذا السياق ، فإن عدم وجود آلية منهجية شاملة لرصد حقوق الإنسان لقنوات التعاون وتأثيرها هو أمر يدعو إلى القلق الشديد ، مما دفع "الأورومتوسطية للحقوق" إلى تقديم التوصيات التالية:

### أولاً/ توصيات إلى الاتحاد الأوروبي:

- ينبغي أن يستند أي رصد وتقييم للتعاون بين الاتحاد الأوروبي أو بعض دوله الأعضاء مع مصر في مجال الهجرة واللجوء - في جملة أمور - على استشارة منظمات المجتمع المدني المستقلة ذات الصلة ؛
- يجب تزويد الصندوق الاستثماري للطوارئ التابع للاتحاد الأوروبي لأفريقيا (EUTF) بألية رسمية لمراقبة حقوق الإنسان ، بما في ذلك ، على المدى القصير ، مراجعة نصف المدة لتقييم تأثير EUTF على حقوق المهاجرين واللاجئين. يجب إجراء نظرة عامة مشتركة بين لجنة الشؤون الخارجية (AFET) واللجنة الفرعية لحقوق الإنسان (DROI) وكذلك لجنة الحريات المدنية والعدل والشؤون الداخلية (LIBE) التابعة للبرلمان الأوروبي لتقييم تأثير حقوق الإنسان جراء التعاون مع مصر في مجال الهجرة والأمن ؛
- يجب إجراء استعراض عام شامل من قبل المفوضية الأوروبية ، وخاصة من خلال المديرية العامة للجوار NEAR ، والمديرية العامة للتعاون الدولي والتنمية DG DEVCO و DG HOME ، فيما يتعلق بالتعاون مع مصر بشأن الهجرة والأمن واللجوء ، لمعرفة مستقبل أداة التعاون تلك ، وتقييم امتثال كل من الاتحاد الأوروبي ومصر للقانون الدولي لحقوق الإنسان. يجب تقديم نتيجة هذا الاستعراض إلى البرلمان الأوروبي وكذلك إلى أمين المظالم الأوروبي، ويجب أن يرسى الأساس للتعليق الجزئي أو الكلي للمشاريع التي تؤثر سلبًا على حقوق الإنسان للمهاجرين واللاجئين والمواطنين المصريين ؛

- و بما يتماشى تمامًا مع التزامات الاتحاد الأوروبي الخارجية بموجب القانون الدولي لحقوق الإنسان وقانون الاتحاد الأوروبي ، ولا سيما خارج الحدود الإقليمية للمادة 3 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان ، فإن أي برنامج تعاون يُعتبر يؤثر سلبيًا على حقوق الإنسان للمهاجرين أو اللاجئين أو المصريين الرعايا ، يجب تعليقه أو إلغاؤه؛
- لا ينبغي إبرام اتفاق "قبول إعادة الأشخاص" مع مصر ، سواء على مستوى الاتحاد الأوروبي أو الدول الأعضاء ؛
- يجب تقديم تقرير بكافة تفاصيل تعاون "الوكالة الأوروبية للحدود وخفر السواحل- فرونتكس" مع السلطات المصرية ، وخاصة تبادل المعلومات الاستخباراتية إلى البرلمان الأوروبي؛ و في ظل غياب أي إشراف ملزم من البرلمان الأوروبي على تعاون فرونتكس الخارجي وتأثيره الأساسي على الحقوق ، يجب تعليق هذا التعاون خاصة في البلدان التي يتم فيها توثيق انتهاكات حقوق الإنسان ، بما في ذلك مصر ؛
- لا ينبغي إبرام اتفاق لتبادل البيانات بين "الوكالة الأوروبية للتعاون في مجال إنفاذ القانون-اليوروبول" ومصر لأنه قد يهدد سلامة طالبي اللجوء والمدافعين عن حقوق الإنسان والناشطين المسالمين الذين يتعرضون لخطر الاضطهاد والملاحقة القضائية والأمنية وانتهاكات خطيرة لحقوق الإنسان ؛

### ثانيًا/ توصيات إلى الدول أعضاء الاتحاد الأوروبي المتعاونة ثنائيًا مع مصر ، وخاصة إيطاليا وألمانيا:

- يجب تبني آليات "مراقبة ما بعد الترحيل" وتنفيذها بشكل عاجل لتقييم وضع الأشخاص الذين تم ترحيلهم إلى مصر خلال السنوات الماضية. كما ينبغي تقديم هذا التقييم إلى البرلمان الوطني، وإلى الآليات الوطنية لحقوق الإنسان ؛
- ينبغي على إيطاليا تعليق إنفاذ اتفاقية "قبول إعادة لسنة 2007" ، في ضوء آخر الاستنتاجات والتحذيرات الصادرة عن أمين المظالم الإيطالي بشأن حقوق المحتجزين في مصر ؛
- يجب على ألمانيا تعليق تطبيق الاتفاقية الأمنية لسنة 2018 مع مصر والتي تتضمن شروط إعادة التوطين ؛
- في غياب أي قانون وطني للجوء في مصر، وبالنظر إلى الانتهاكات العديدة التي يواجهها طالبو اللجوء واللاجئون في مصر ، ينبغي على الدول أعضاء الاتحاد الأوروبي زيادة حصص إعادة التوطين للاجئين المسجلين في المفوضية.