

## سیاستهای مهاجرتی و تأثیر آن بر روابط خارجی اتحادیه اروپا

منصور رحمانی<sup>1</sup>

استادیار دانشکده روابط بین الملل

میلااد ادیب سرشکی

دانش آموخته کارشناسی ارشد مطالعات اروپا، دانشکده روابط بین الملل

(تاریخ دریافت 92/9/4 - تاریخ تصویب 92/12/26)

### چکیده:

موضوع مهاجرت در اتحادیه اروپا در سالهای اخیر توجهات بسیاری را به خود معطوف داشته است به طوری که از یک مسأله درونی در کشورهای اتحادیه به یک مسأله خارجی مبدل گشته و در حال حاضر جزء الویت‌های سیاست خارجی اتحادیه نیز محسوب می‌گردد. برخی از مقامات اروپایی معتقدند که در بعضی از حوزه‌ها بهتر است مشارکتشان در قالب واحدی به نام اتحادیه اروپا صورت پذیرد چرا که همکاری مشترک در حوزه مبارزه با مهاجرت‌های غیر قانونی و پناهجویان می‌تواند مؤثرتر باشد. سیاست همسایگی و انعقاد موافقت‌نامه‌های پذیرش مجدد با دول ثالث از جمله این ابزار سیاسی بوده که اتحادیه برای حل معضل مهاجران غیر قانونی از ممالک مبدأ و جلوگیری از ورود آنان به درون اتحادیه به کار برده است که هم جنبه تشویقی و هم تنبیهی را در خود دارد. در حالی که برخی دیگر از مقامات اروپایی معتقدند که موضع قوانین مهاجرتی و پذیرش مهاجران هنوز در اختیار دولتهای ملی است و کشورهای عضو هنوز به سیاست مشترک مهاجرتی دست نیافته‌اند. این مقاله درصدد بررسی و ارزیابی دیدگاه‌های مذکور بوده و در جستجوی این است که در هزاره جدید چه تغییر و تحولی در سیاستهای مهاجرتی اتحادیه اروپا رخ داده است؟

واژگان کلیدی: سیاستهای مهاجرتی، روابط خارجی، سیاست همسایگی، رویکرد گزینشی به مهاجرت، مهاجران ماهر.

بر اساس آمار سازمان ملل متحد در سال 2005 بیش از 195 میلیون نفر مهاجر بین المللی وجود داشته است. در حقیقت یک نفر از هر 33 نفر بر روی کره زمین مهاجر است که اروپا پذیرای 34٪ این مهاجران بین المللی بوده که رتبه نخست را در میان سایر قاره‌ها در اختیار دارد و آمریکای شمالی با 23٪ در جایگاه دوم است.

در اوایل دهه 1990 با سقوط کمونیسم و همه سیل مهاجران غیر قانونی از اروپای شرقی به وجود آمد. در پیمان ماستریخت (1992) برای نخستین بار سیاست مهاجرتی به چارچوب اتحادیه اروپا پای نهاد و از آن تحت عنوان "موضوع منافع مشترک"<sup>2</sup> نام برده شد. از آن زمان تاکنون مهاجرت از سطح درون دولتی به سمت یک سیاست جامع اروپایی حرکت نموده است. در سطح اجرایی نیز اتحادیه به تدریج فعال تر شد و در پیمان آمستردام (1997) حداقل استانداردها تصریح گشت و بالاخره در اهداف بنیادینی که در پیمان لیسبون (2007) آمده بود جلوتر از موضوعاتی چون بازار واحد اروپا، سیاست مشترک امنیتی و خارجی و اتحادیه پولی و اقتصادی قرار گرفت. (Niemann, 2012: 209-210) سردمداران اروپایی به این نتیجه رسیده‌اند که همکاری مشترک در حوزه مهاجرت می‌تواند موثرتر باشد. معضل مهاجران غیر قانونی هم اکنون در صدر اولویتهای دستور کار سیاست خارجی اتحادیه قرار دارد و اتحادیه تلاش کرده از طریق برنامه‌ها و اقدامات عملی چون برنامه لاهه، رویکرد جهانی به مهاجرت و پیگیری سیاست همسایگی که همگی حاصل این نوع سیاست خارجی می‌باشند جلوی ورود سیل مهاجران غیر قانونی و پناهندگان را بگیرد. (Massey et al., 1993: 433)

سؤال اصلی که این مقاله در پی پاسخ به آن می‌باشد این است که در هزاره جدید چه تغییر و تحولی در سیاستهای مهاجرتی اتحادیه اروپا رخ داده است؟ فرضیه این مقاله بدین ترتیب مطرح می‌شود که در سنوات اخیر شاهد سخت‌تر شدن و محدودتر شدن سیاستهای مهاجرتی به اتحادیه بوده‌ایم و اعضا تمایل به سوی گزینشی عمل کردن در خصوص پذیرش مهاجران پیدا کرده‌اند. لذا به نظر می‌رسد وضع قوانین مهاجرتی و پذیرش مهاجران هنوز در اختیار دولتهای ملی است و کشورهای عضو هنوز به سیاست مشترک مهاجرتی دست نیافته‌اند.

### 1. روند تکوین سیاستهای مهاجرتی در اتحادیه اروپا

سیاستهای مهاجرتی عبارت است از قوانین، اقدامات و اعمالی است که توسط دولتهای ملی اجرا شده تا بر سه مقوله میزان، منشأ و ترکیب جریانهای مهاجرت تأثیر بگذارد. میزان اشاره به این دارد که هدف کاهش یا افزایش جریان مهاجرت یا نگه داشتن آن در یک سطح معین است. منظور از منشأ سیاستهایی است که هدفش تغییر ترکیب جریانهای مهاجرت بر اساس کشور یا منطقه‌ی مبدأ می‌باشد و منظور از ترکیب داخلی مهاجرین همان افزایش یا کاهش دسته‌ی خاصی از مهاجران بدون توجه به ملیتشان می‌باشد. از مثالهای آن می‌توان به سیاستهایی اشاره نمود که هدفش کاهش ورود پناهندگان یا خانواده‌های مهاجران و یا افزایش نیروی کار ماهر می‌باشد. اینچنین سیاستهایگزینشی<sup>3</sup> به طور کلی هدفش تأثیر بر مهارت، درآمد و ترکیب مهاجران به داخل می‌باشد.

یک بحث مهمی که در خلال سیاستهای مهاجرتی مطرح می‌شود اثربخشی<sup>4</sup> آن است. بر اساس تعریف فرهنگ لغت وبستر اثربخشی یعنی حصول به اثر خواسته شده، قطعی و تصمیم گرفته شده. اثرگذاری<sup>5</sup> یعنی قدرت حصول به نتیجه. در حوزه سیاستهای مهاجرتی اول بحث بر این است که از کجا بفهمیم تغییر در جریان و روند مهاجرت نتیجه مستقیم همین سیاستها بوده و دوم اینکه چه ابزاری برای سنجش اثرگذاری این سیاستها وجود دارد و روش آن چگونه است. به علاوه سیاستهای مهاجرتی یک بعد پیدا و یک بعد پنهان را در خود دارد. به منظور درک دقیقتر سیاستهای مهاجرتی باید اهداف کلی و جزئی

<sup>2</sup> Common Interest Matters

<sup>3</sup> Selective

<sup>4</sup> Effectiveness

<sup>5</sup> Effects

آنرا بررسی نماییم. اهداف جزئی و خاص مربوط به قوانین، اقدامات و تمهیداتی است که دسته خاصی از مهاجران را هدف-گیری می‌نماید، به طور مثال پذیرش کارگران با مهارت بالا و پایین، صدور اجازه کار، دیدار مجدد با خانواده، دانشجویان مهاجر، مهاجران از کشورهای "سازمان همکاریهای اقتصادی و توسعه"<sup>6</sup> در برابر مهاجران از ممالک دیگر. در این حوزه می‌توان از آمار بدست آمده میزان تأثیرگذاری اینگونه سیاستها را فهمید. البته باید فاکتور مقیاس زمانی را نیز برای آنکه سیاستها به نتیجه دلخواه برسند در نظر گرفت، برخی سیاستها می‌توانند نتیجه آنی بدهند و برخی نیز در دراز مدت اثر خواهند داشت. (Czaika and Haas, 2011: 5-6)

بر طبق تحقیقی که در خصوص مقررات مهاجرتی در چهارده کشور عضو سازمان همکاریهای اقتصادی و توسعه بین سالهای 1980 تا 2005 به منظور تعیین روند کلی سیاستهای مهاجرتی صورت پذیرفته نشان می‌دهد که کشورهای استرالیا، لوکزامبورگ، آلمان و کانادا به طور چشمگیری قوانینشان را در اوایل دهه‌ی 1990 آسانتر نموده‌اند (به جز قوانین پناهندگی)، در حالی که دانمارک و ژاپن سختگیرتر شده‌اند. این تحقیق در ادامه بر روی اثرگذاری سیاستهای مهاجرتی نیز کار کرده و نشان داده که محدودیت ورود تأثیر مشهود منفی بر جریان ورود مهاجرین در بیشتر موقعیتها داشته و اصلاحاتی که محدودیت را کاهش داده‌اند به طور متوسط جریان کلی ورود مهاجران را تا 10٪ افزایش داده است. در مجموع اینطور نتیجه گیری می‌شود که اثر بخش بودن سیاستهای مهاجرتی تابع سایر عوامل خارجی است که بر خروج مهاجران از کشورهای مبدأ تأثیر می‌گذارد. (Czaika and Haas, 2011: 10)

با نگاهی اجمالی به مجموعه قوانین کشورهای اتحادیه اروپا، سه نکته مشترک در تمام آنها دیده می‌شود:

- 1- چند برابر کردن مراحل آزمون پرونده مهاجرتی به منظور رد درخواستها پیش از بررسی نهایی
- 2- مانع تراشی و عدم دریافت فوری پرونده در مراکز پلیس به منظور محدود کردن تعداد درخواستها
- 3- افزایش تعداد رد درخواستها در روزهای اولیه اجرای قانون به منظور ایجاد مانع روانی برای متقاضیان پناهندگی (مختاری، 1388: 97).

سیاست مهاجرتی در معاهده ماستریخت تحت همکاری بین دولتی در ستون سوم<sup>7</sup> (جامعه‌ی اروپایی) قرار گرفت ولی هم در توازن نهادی و هم در نظام تصمیم‌گیری با جامعه‌ی اروپایی تفاوت داشت و در پیمان آمستردام اصلاح گشت. در این پیمان نهادهای فراملی نقش به‌سزایی در این حوزه ایفا نمودند. سیاست مهاجرتی به طور روز افزونی در حال خارجی سازی<sup>8</sup> است. به عبارت دیگر وسعت عملکرد اتحادیه به فراتر از مرزهای کشیده شده است و بعد خارجی سیاست مهاجرتی سریعتر از بعد داخلی آن در حال توسعه می‌باشد. این حوزه از مهاجرت که در ارتباط با توسعه و سیاست خارجی می‌باشد جدید است، در واقع امروزه مهاجرت نیز در کنار مسائلی چون امنیت، انرژی و تجارت به حوزه سیاست خارجی راه پیدا کرده است. (Niemann, 2012: 221)

در پیمان آمستردام که در ژوئن 1997 به امضا رسید در سه حوزه سیاست خارجی، امنیت داخلی و مهاجرت بیشتر مانور داده شده بود. در آن زمان کشورهایی چون آلمان طرفدار دخالت اتحادیه در هماهنگ‌سازی سیاستهای مهاجرتی بودند تا با امضای توافقنامه‌های دوجانبه با کشورهای اروپای شرقی و مرکزی مهاجران غیرقانونی را به کشورهای محل عبور<sup>9</sup> بازگردانند اما کشورهایی چون بریتانیا و ایرلند که کنترل بیشتری بر مرزهایشان داشتند مخالف قدرت‌گیری نهادهای فراملی در این قضیه بودند و فرانسه نیز در بین این دو طیف گیر کرده بود. در جلسات ابتدایی مهاجرت به همراه حوزه‌هایی که گفته شد در اولویت مذاکرات قرار گرفتند. در ماده 63 پیمان آمستردام به این امر اشاره شد و با اجرایی شدن آن در سال 1999 مرحله جدیدی در موضوعات پناهندگی و مهاجرت گشوده شد. نهادهای اتحادیه قدرت جدیدی در این حوزه پیدا کردند و برای نخستین بار به طور معنی‌داری می‌شد از سیاست پناهندگی اروپایی<sup>10</sup> و سیاست مهاجرتی اروپایی<sup>11</sup> سخن به میان آورد.

<sup>6</sup> Organization of Economic Cooperation and Development

<sup>7</sup> Third Pillar

<sup>8</sup> Externalize

<sup>9</sup> Transit

<sup>10</sup> European Asylum Policy

<sup>11</sup> European Migration Policy

(Moravcsik and Nycolaidis, 1999: 59-62)

ماده 79 پیمان لیسبون اتحادیه را ملزم به بسط سیاست مشترک مهاجرتی نموده است. در پیمانهای پیشین هیچ نوع تعهد مشابهی به سیاست مشترک مهاجرتی نشده بود. در ماده 79 اینطور آمده است: «هدف گیری در تمامی مراحل، مدیریت کارآمد جریان مهاجرت، رفتار عادلانه با اتباع ممالک ثالث که به طور قانونی ساکن دولتهای عضواند و افزایش تمهیدات برای مبارزه با مهاجرت غیر قانونی و قاچاق انسان». یک مسأله بحث انگیز دیگر این بوده که آیا اتحادیه اقدامات مربوط به ادغام مهاجران را نیز پوشش می دهد. دیدگاه غالب این بوده که به دلیل فقدان قوانینی که اتحادیه را ملزم به قانونگذاری در حوزه ادغام مهاجرین می نماید، اختیار در این حوزه در دستان دولتهای ملی بوده و می باشد و اتحادیه تنها به ارتقای پروسه ادغام با اعطای حمایتهای مالی به دولتها مبادرت می ورزد. (Hailbronner, 2010: 6) پس از پیمان لیسبون دامنه اختیاراتی که به پارلمان اروپا داده شد افزایش یافت و حوزههایی چون کشاورزی، انرژی و مهاجرت را نیز در بر گرفته است.

اخذ سیاست مشترک مهاجرتی پیش بایستههایی نیز دارد مانند تعریف واضح و شفاف قوانین ورود و اقامت در اتحادیه، فراهم کردن اطلاعات برای مهاجرین بالقوه و متقاضیان، بخصوص در مورد حقوقشان و تعهداتشان به عنوان ساکنین اتحادیه. از آغاز استراتژی لیسبون (2000) افزایش مهاجرت اقتصادی باید بر اساس ارزیابی از احتیاجات بازار کاری اتحادیه باشد و پیشرفت در تمامی سطوح و بخشها نیز باید در ارتباط با اقتصاد دانش بنیان و رشد اقتصادی صورت گیرد. همچنین باید اصل ترجیح اتحادیه یعنی حق کشورهای اتحادیه در تعیین میزان پذیرش و حقوق مهاجرین نیز حفظ شود. ادغام درست نیز کلید مهاجرت موفقیت آمیز است. ادغام پروسه ای دو طرفه است و باید ارتقا یابد. مشارکت مهاجرین افزایش و انسجام اجتماعی و رویکرد به گوناگونی در جوامع میزبان نیز رشد یابد. مشارکت با کشورهای ثالث بخش دیگری است. مهاجرت باید قسمت کاملی از سیاست خارجی اتحادیه باشد و همکاری در تمامی ابعاد مهاجرت باید با مشارکت با کشورهای غیر عضو صورت گیرد. بخش بعدی جنگ مؤثر با مهاجرت غیرقانونی است، با یک سیاست مشترک در مورد رویداد ورود، ورود بازدیدکنندگان به قلمروی اتحادیه تسهیل یافته و امنیت داخلی تقویت گردد. قدم بعدی نیز یکی شدن مدیریت مرزها است. بنابراین مدیریت مرزهای خارجی باید بهبود یابد و منابع مالی تأمین شود. در پایان نیز سیاستهای مؤثر و پایدار در بازگرداندن است که در این قالب موافقتنامه های پذیرش مجدد باید بهبود یابند.

"مشارکت یورو - مدیترانه" بعد از اعلامیه بارسلونا در 1995 بوجود آمد که 15 کشور آن زمان اتحادیه و 12 کشور حوزه مدیترانه را شامل و دامنه وسیعی از مسائل سیاسی، اجتماعی، اقتصادی، اجتماعی و امنیتی را دربر می گرفت. در آن زمان امیدهای زیادی به بهبود وضعیت کشورهای حوزه جنوبی مدیترانه در آینده وجود داشت، امری که البته محقق نشد. این برنامه در سال 2008 جای خودش را به "اتحاد برای مدیترانه"<sup>12</sup> داد. (Fernandez and Youngs, 2005: 13) در اجلاس سوئیس (2002) اسپانیا و انگلستان پیشنهاد دادند تا اعطای کمکهای توسعه ای مشروط به همکاری دولتهای دریافت کننده در بحث مهاجرت باشد که این پیشنهاد با مخالفت دولتهای سوئد، فرانسه و لوکزامبورگ مواجه شد. در سال 2004، برنامه لاهه توسط شورای اروپایی<sup>13</sup> تدوین شد که سیاست مهاجرتی را بین سالهای 2005 الی 2010 تنظیم می نمود. این برنامه بر نیاز به یک رویکرد گسترده برای تمامی مراحل مهاجرت تأکید می نمود. در این برنامه این طور آمده بود که «مهاجرت قانونی نقش مهمی را در ارتقای اقتصاد دانش بنیان در اروپا، پیشبرد توسعه اقتصادی و نهایتاً کمک به اجرای استراتژی لیسبون ایفا می نماید و همچنین می تواند نقش بسزایی را در مشارکت با کشورهای ثالث بازی کند.» به علاوه شورای اروپایی تأکید نمود که میزان پذیرش کارگران مهاجر در حوزه صلاحیت دول عضو قرار دارد.

"رویکرد جهانی به مهاجرت"<sup>14</sup> می تواند به عنوان بعد خارجی سیاست مهاجرتی اتحادیه اروپا تعریف شود و بر اساس مشارکت کامل با کشورهای ثالث شکل گرفته و به طور کامل در سیاست خارجی اتحادیه اروپا ادغام شده و تمامی مسائل مربوط به مهاجرت و پناهندگی را در بر می گیرد. این رویکرد که در سال 2005 پذیرفته شد آمل اتحادیه اروپا را در بنا نهادن چارچوبی برای مدیریت منسجم مهاجرت از طریق گفتگوی سیاسی و مشارکت عملی نزدیک با ممالک ثالث نشان می داد. یکی از

<sup>12</sup> Union for the Mediterranean

<sup>13</sup> European Council

<sup>14</sup> Global Approach on Migration

اقدامات این رویکرد ارتباط مهاجرت با توسعه است. اینکه سیاستهای مهاجرتی باید با راهبردهای توسعه اقتصادی و اجتماعی ترکیب شود تا شرایط کاری و وضعیت اقتصادی در کشورهای با درآمد متوسط و پایین بهتر شود. تمرکز بیشتر بر آفریقا و مدیترانه بود و از طرف دولت‌های جنوب اروپا حمایت می‌شد تا بتوانند منابع مالی و انسانی بیشتری را به عنوان مبارزان در جبهه مرزی علیه مهاجرت قاچاق دریافت نمایند.

یکی از ابتکارات تسریع انتقال وجوهات مهاجران و کاهش هزینه‌های مرتبط با آن می‌باشد، به علاوه اجازه بازگشت موقتی افراد متخصص به کشورهایشان نیز مطرح شده است. "برنامه مشارکت اتحادیه اروپا - آفریقا در مهاجرت، جابجایی و توسعه" که در سال 2007 شکل گرفت هم اکنون در این چارچوب عمل می‌نماید. تمرکز اولیه رویکرد جهانی بر آفریقا و بخصوص منطقه جنوب صحرا بود و بعد به تدریج شرق و جنوب شرق اروپا و تا حدودی خاورمیانه را نیز در بر گرفت که البته اولویتهای رویکرد جهانی در این مناطق در امتداد سیاست همسایگی اتحادیه اروپا بود که از جلوتر در حال اجرا بود. "امور دادگستری و داخله"<sup>15</sup> بخشی است در زیر مجموعه‌ی شورای اتحادیه اروپا<sup>16</sup> که به طور مستقیم با زندگی شهروندان در ارتباط است و یکی از حوزه‌هایی که پوشش می‌دهد مهاجرت و پناهندگی می‌باشد. تحت برنامه تامپر<sup>17</sup> توسط شورا یک سری رهنمود برای اجرای قوانین مشترک مهاجرتی پیشنهاد داد. در خصوص پناهندگی رهنمودها مربوط به شرایط پذیرش و شرایط اعطا و شایستگی برای پناهنده شدن بود، این حوزه نیز در راستای رویکرد جهانی مهاجرت اتحادیه حرکت می‌کند.

"پیمان اروپایی در امور مهاجرت و پناهندگی"<sup>18</sup> که در سال 2008 شکل گرفت یکی از بالاترین اولویتهای ریاست آن زمان فرانسه بر اتحادیه اروپا بود که سیاست رویکرد جهانی به مهاجرت را به اهداف مختلفی ترجمه نمود. یکی از این اهداف کمک به توسعه اجتماعی و اقتصادی کشورهای مبدأ است. این سند که توسط شورای اروپایی پذیرفته شد مشروط بودن کمکهای رسمی توسعه که مرتبط با مهاجرت است را توجیه می‌نماید.(caritas-europa.org, 2002: 2) در قالب این پیمان شورای اروپایی پنج تعهد اساسی را داده است:

- سازماندهی مهاجرت قانونی با در نظر گرفتن اولویتهای، نیازها و قابلیت‌های هر یک از دولت‌های عضو و تشویق به ادغام
- کنترل مهاجرت‌های غیر قانونی و بازگرداندن آنان به کشورهای مبدأ یا محل عبور
- کنترل مؤثرتر بر مرزها
- ساخت اروپایی پناهندگی<sup>19</sup>
- خلق مشارکت گسترده با کشورهای مبدأ یا محل عبور به منظور تشویق اشتراک بین مهاجرت و توسعه

اما توصیه‌هایی نیز برای تأثیرگذار بودن سیاست‌های مربوط به کمک‌های توسعه‌ای به مقامات اروپایی شده است مانند اینکه برای آنکه مهاجرت به یک انتخاب مبدل شود، کمک‌های توسعه‌ای باید عمدتاً بر نابودی ریشه‌های فقر و مهاجرت اجباری متمرکز باشد. سیاست‌های مهاجرتی و توسعه‌ای باید مبنای بشردوستانه داشته باشند. دید ابزارگونه کمک‌های توسعه‌ای در مهاجرت حذف شود و دولت‌ها نیز تعهداتشان به تخصیص این کمک‌ها را فراموش ننمایند.

در دسامبر سال 2009 شورای اروپایی برنامه چندگانه سالانه‌ای را در حوزه دادگستری، آزادی و امنیت برای سالهای 2010 تا 2014 تحت عنوان "اروپای ایمن و باز" تدوین نمود که به شهروندان خدمت رسانی نموده و از آنان محافظت می‌نماید و "برنامه استکهلم" نام دارد که بر منافع و احتیاجات شهروندان اتحادیه متمرکز است. یکی از کارهای این برنامه تأکید بر اصول منسجم و مسئولیت توسعه سیاست مشترک مهاجرتی در اروپا می‌باشد که هم نیاز کشورهای عضو برآورده شود و هم مهاجران، به طوری که احتیاجات بازار کاری کشورهای عضو لحاظ شود و فرار مغزها از کشورهای غیر عضو نیز به حداقل برسد. به علاوه کنترل مرزی قدرتمندتری برای مقابله با مهاجرت‌های غیر قانونی صورت گیرد. با نگاهی نزدیکتر به قوانین

<sup>15</sup>Justice and Home Affairs

<sup>16</sup>Council of The European Union

<sup>17</sup>Tampere program

<sup>18</sup>European Pact on Migration and Asylum

<sup>19</sup>AsylumEurope

مرتبط با مهاجرت، اولویت بعد خارجی سیاستهای مهاجرتی نیز پر رنگ تر می شود. (Wiesbrock, 2010: 144-145) پس از قیامهای مردمی در کشورهای عربی تمرکز بیشتر این برنامه بر مهاجرت‌های غیرقانونی و قاچاق انسان قرار گرفته است.

## 2. مهاجران غیر قانونی و پناهندگان

برآورد می شود که بین 1/9 تا 3/8 میلیون مهاجر غیر قانونی در سال 2008 در اتحادیه اروپا ساکن بوده اند. البته طی یک دهه گذشته ورود مهاجران غیر قانونی کاهش یافته به طوری که از رقم 476 هزار نفر در سال 1999 به 230 هزار نفر در سال 2007 و در 2010 به 100 هزار نفر رسیده است که یکی از علل آن کنترل و نظارت بیشتر بر مرزها بوده است. نیمی از این افراد از دریا و حدود نیمی دیگر نیز از خشکی وارد می شوند. هم در خشکی و هم در دریا، یونان مدخل اصلی ورود محسوب می گردد. (Morehouse and Blomfield, 2011: 1)

در ماده 14 اعلامیه جهانی حقوق بشر در سال 1948 به حق پناهندگی اشاره شده است. بر طبق کنوانسیون 1951 ژنو کشورهایی که با سازمان ملل متحد قرارداد پذیرش مهاجر منعقد می کنند، موظف هستند کسانی را که در این معاهده پناهنده تعریف شده اند، به عنوان مهاجر بپذیرند. پناهنده کسی است که به دلایل سیاسی، نژادی و مذهبی در کشورش امنیت جانی نداشته و بازگشتش به کشور خطر شکنجه و زندان را در پی داشته باشد. لذا کشورهای اروپایی در نپذیرفتن پناهجویان بر طبق قوانین بشردوستانه دچار مشکل می شوند چرا که از یک طرف پذیرش صدها هزار پناهجو علاوه بر مالی هنگفت معضلات اجتماعی در پی دارد و از طرف دیگر بر اساس تعریف فرد پناهنده اثبات اینکه آیا این افراد واقعاً پناهنده محسوب می شوند یا خیر نیز بسیار مشکل است. بین سالهای 2002 تا 2004 بیش از 945 هزار پناهجو وارد 15 کشور عضو اتحادیه در آن زمان شده بودند که بریتانیا، فرانسه، آلمان، اتریش و سوئد به ترتیب پذیرای بیشترین پناهجو بوده اند. در میان کشورهایی که بیشترین پناهجو از آنها آمده بود نیز به ترتیب روسیه، صربستان، ترکیه، عراق و چین رتبه های اول تا پنجم را داشته اند. جدای از مباحث حقوق بشری و سوء استفاده های رایج از پناهندگان در این کشورها و ضایع شدن حقوقشان، حضور آنان تأثیرات منفی ای بر جامعه و اقتصاد کشورهای اروپایی داشته و در واقع اینان نوعی تهدید تلقی می گردند و بحث پناهندگی وارد مناظرات سیاسی شده و در کانون مباحث مناظرات انتخاباتی قرار دارد. به علاوه هزینه های هنگفتی نیز بر روی دست دولتها گزارده، به عنوان مثال دولت ایتالیا در سال 2003 بیش از 164 میلیون یورو برای مبارزه با مهاجران غیر قانونی خرج کرده بود. (Statham and Grey, 2005: 7-10)

پس از وقوع قیامهای مردمی در کشورهای عربی و به خصوص شمال آفریقا در سال 2011، به یکباره تعداد پناهجویان فزونی یافت. در بهار و تابستان 2011 نزدیک به یک میلیون نفر از لیبی فرار کردند که بیشترشان خارجیان مقیم در آن بودند. مقصد اولیه بیشتر این افراد مصر و تونس بود که خود درگیر انقلاب داخلی شده بودند. اما بیشتر این پناهجویان در نهایت راه اروپا را از طریق دریای مدیترانه در پیش می گرفتند جایی که کشورهای ایتالیا، مالت و اسپانیا همواره درگیر با این نوع مهاجران بوده اند. در سفر خوزه مانوئل باروسو، رئیس کمیسیون اروپا در آوریل 2011 به تونس، وی پیشنهاد کمک 400 میلیون دلاری را برای گذار این کشور به دموکراسی داد تا در مقابل نیز تونس تمهیدات لازم را برای جلوگیری از مهاجرت‌های غیرقانونی انجام دهد. دولت ایتالیا نیز توافقنامه ای را با شورای انتقالی ملی لیبی در ژوئن 2011 به منظور جلوگیری از مهاجرت‌های غیرقانونی و بازگشت آنان به امضا رساند که در نتیجه آن 13 هزار نفر در شش ماهه اول آن سال بازگردانده شدند. در مارس 2011، کاترین اشتون؛ نماینده عالی اتحادیه اروپا در سیاست خارجی به همراه کمیسیون اروپا در اقدامی مشترک مشارکت اتحادیه اروپا با منطقه، تحت عنوان جدیدی به نام "مشارکت برای دموکراسی و شکوفایی مشترک با مدیترانه جنوبی" مطرح نمودند. رویکرد این مشارکت برای خلق رژیم انگیزه محور بود تا کشورهای شمال آفریقا تلاشهایی را برای حرکت به سوی دموکراسی، جامعه مدنی و حقوق بشر به همراه انتخابات آزاد و عادلانه به عنوان پیشینازی برای ورود به این مشارکت تأمین نمایند. یکی از اهداف بلند مدت این است که مدیترانه پایدار منجر به مهاجرت کمتری خواهد شد و کشورهایی که در مسیر دموکراتیک شدن پیش روند و اصلاحات را انجام دهند مشمول مشوقها خواهند شد. وقوع قیامهای مردمی موجب شد تا

<sup>20</sup>A Partnership for Democracy and Shared Prosperity with the Southern Mediterranean

اتحادیه اروپا فرصت ارزیابی و تصحیح سیاستهای راهبردی‌اش در حوزه‌ی مدیریتانه جنوبی را بدست آورد و به امر توسعه پایدار در آن منطقه توجه بیشتری را مبذول نماید. (1: Carrera et al, 2012)

### 3. موافقتنامه‌های پذیرش مجدد<sup>21</sup>

کشورهای اروپایی با مشکلات مختلفی در کنترل امواج ناخواسته مهاجرت، مسائل مربوط به اقامت و کار غیر قانونی مواجه هستند. کشورهای مهاجرپذیر نیز به لحاظ فقدان سیستم‌های نظارتی مؤثر بر مهاجرت بین‌المللی با مشقت روبرو هستند و مکانیزمهای کنترل شدید مرزی نیازمند هزینه‌های گزاف بوده و مبارزه با مهاجران غیرقانونی نیز جدال با منافع بخش اقتصادی‌ای است که از کارگران ارزان قیمت بهره می‌برند و معمولاً دولتها با چالش جدی در این حوزه روبرو هستند. مبارزه با مهاجران غیرقانونی در جامعه‌ی داخلی نیز نیازمند سیستم‌های کنترلی و مداخله در امور خصوصی است که در جوامع اروپایی پذیرفتنی نیست. به دنبال عدم کارایی مکانیزمهایی چون اخراج و بازگرداندن افراد خارجی، یکی از سیاستهای جدید کمیسیون اروپا در بعد ملی، فراملی و سطح اتحادیه، ایجاد موافقت‌نامه‌های پذیرش مجدد می‌باشد. این موافقت‌نامه‌ها که تحت شرایط خاص با متونی متفاوت با دولتهای ثالث (خارج از اتحادیه) به امضا می‌رسند با هدف متعهدسازی دیگر دولتها به بازگرداندن مهاجرانی و پناهندگانی می‌باشند که اتحادیه آنان را غیر قانونی و فاقد مجوز اقامت می‌شمرد. سیاست اخراج و بازگرداندن مهاجران غیرقانونی که در گذشته توسط کشورهای اروپایی انجام می‌گرفت اقدامی تنبیهی درمورد افرادی بود که به طور غیرقانونی وارد حریم اتحادیه می‌شدند و مسئولیتی متوجه دولتهای ثالث نمی‌نمود، لکن برطبق موافقت‌نامه‌های پذیرش مجدد، اتحادیه اقدام به تقسیم تعهدات و مسئولیتها در خصوص مهاجران غیر قانونی با دولتهای ملی مهاجران و دولتهای ثالث می‌نماید. پذیرش مجدد اهمیت فزاینده‌ای در سیاست مهاجرت و پناهندگی اتحادیه اروپا یافته و به ابزار اصلی کنترل مهاجرت ناخواسته تبدیل شده است.

پذیرش مجدد در مفهوم همگرایی اروپایی یک چارچوب قانونی و اداری است که توسط دولتهای اتحادیه برای روان سازی اخراج مهاجران غیر قانونی، پناهجویان رد شده، افراد بی سرزمین، بی تابعیت و مهاجران فاقد مدرک طراحی و استفاده می‌گردد. چارچوب حقوقی این موافقت‌نامه‌ها دولتهای ثالث را متعهد می‌سازد که اتباع خود و دیگر مهاجران غیر تبعه که از آن سرزمین بدون تشریفات لازم برای رسیدن به حریم اتحادیه اروپا عبور کرده‌اند را بپذیرند (4: Ibid). در قوانین داخلی اتحادیه اروپا موافقت‌نامه‌های پذیرش مجدد به طور فزاینده‌ای با دیگر چارچوبهایی که توسط جامعه اروپا طراحی گردیده به هم مرتبط هستند.

کاربرد واژه‌های *طرد و اخراج* در سیاست مهاجرت و پناهندگی اتحادیه اروپا نشانگر آن است که ظرفیت پذیرش تمامی متقاضیان مهاجرت و پناهندگی در اروپا وجود ندارد. بنابراین موافقت‌نامه‌های پذیرش مجدد به عنوان یکی از ابزارهای اصلی رویکرد اخراج، برای بازگرداندن شهروندان یک کشور و اتباع دولت ثالث که تقاضای آنها رد شده است مورد استفاده قرار می‌گیرند. (8: Malin, 2011) اتحادیه اروپا همچنین با ایجاد مفهوم کشور امن ثالث<sup>22</sup> (کشوری که هم واجد استانداردهای لازم مهاجرت و پناهندگی و حقوق بشری می‌باشد و هم آمادگی پذیرش اتباع ملی و ثالث را دارد) این موافقت‌نامه‌ها را بر آن بنا نهاده است تا زمانی که بازگرداندن پناهجویان رد شده به کشور مبدأ امکان پذیر نیست از مکانیزم اخراج به کشور ثالث که به عنوان یک کشور امن تلقی گردیده و رضایت به قبول افراد رد شده دارد استفاده نماید.

دهه 1990 را باید در حقیقت دوره احیاء قراردادهای پذیرش مجدد به حساب آورد زیرا تحولاتی که در این دوره اتفاق افتاد توجه به موافقت‌نامه‌های پذیرش مجدد را بسیار زیاد کرد. در این دوره، دولتهای عضو شرط روادید را برای اتباع تعدادی از کشورهای مرکزی اروپا برداشتند. چون تصور عمومی بر این بود که برداشتن روادید باعث افزایش ورود غیر مجاز خارجی‌ان می‌شود، هنگام لغو مقررات روادید برای دولتهای مرکزی اروپا، موافقت‌نامه‌های پذیرش مجدد به عنوان یک اقدام حفاظتی جبرانی منعقد شدند. (10: Ibid) همچنین فروپاشی کمونیزم به ظهور کشورهای مستقل تری انجامید که در جستجوی رابطه

<sup>21</sup> Readmission Agreements

<sup>22</sup> Safe Third Countries

عمیقی با کشورهای غرب اروپا بودند. این تحولات سیاسی - جغرافیایی در قاره اروپا به تحول در موافقت‌نامه‌های پذیرش مجدد انجامید که می‌توان آنها را نسل جدیدی پس از موافقت‌نامه‌های دهه‌های 1960-1950 نامید. موافقت‌نامه‌هایی که بین سالهای 1990 تا 2000 با کشورهای همسایه و کشورهای استراتژیک مهم امضا شد نشانگر این است که اتحادیه اروپا در دهه - 90 به دنبال یک رویکرد منطقه‌ای برای موافقت‌نامه‌های پذیرش مجدد بود. (Cassarino, 2010: 31) پس از فروپاشی کمونیسم، با هجوم جریان مهاجرت از کشورهای شرق اروپا، موافقت‌نامه‌های اولیه پذیرش مجدد توسط کشورهای اتحادیه اروپا دچار تغییرات بنیادی شد. دیگر مسأله فقط اتباع ملی نبود بلکه موضوع اتباع دول ثالث که از خاک این کشورها برای رسیدن به اتحادیه اروپا عبور کرده بودند نیز در قراردادهای پذیرش مجدد مورد اشاره قرار گرفت. موافقت‌نامه‌های پذیرش مجدد کارکرد جدیدی یافت و بار مسئولیت کنترل‌های ناقص مرزی به دوش کشورهای ثالث افتاد.

این توزیع مجدد مسئولیت برای کنترل مرزی از طریق ایجاد اصل کشور ثالث امن، بلادرنگ اجرایی شد که منظور از آن اخراج پناهجویان به کشور ثالثی است که در آن می‌توانند پناهندگی دریافت کنند و یا قبلاً برای ورود به اتحادیه از خاک آن کشور عبور کرده‌اند. یک هدف دیگر این موافقت‌نامه برای اخراج کارگران فاقد مجوز کار از اتحادیه اروپا و برگرداندن آنها به کشورهای مرکز و شرق اروپا بود. در این زمینه مهم است تأکید شود که تحمیل این موافقت‌نامه‌های پذیرش مجدد به کشورهای مرکز و شرق اروپا تأثیر قابل توجهی در ساختار سازمانی این دولتها نهاد. ساختارهای سیاسی و اقتصادی شکننده در کشورهای مرکز و شرق اروپا، تقاضای زیاد مهاجرت اتباع ملی و هجوم مهاجران ترانزیت از دیگر کشورها، تحمیل شرایط سنگین اتحادیه برای اعمال کنترل مرزهای مشترک با اتحادیه و با همسایگان شرقی چالش‌های زیادی را هم در بعد داخلی و هم در روابط این کشورها با همسایگان سنتی شان ایجاد کرد. به عبارت دیگر دولتهای مرکز و شرق اروپا در یک دوره کوتاه زمانی مجبور بودند کنوانسیونهای متعدد بین المللی را امضا کنند و چارچوب نهادی برای بررسی درخواستهای پناهندگی ایجاد کنند و با کمک اتحادیه اروپا مخصوصاً آلمان آماده سرمایه گذاری در کنترل مرزی و مراکز بازداشت شوند. (Ibid: 20)

#### 4. سیاست همسایگی اتحادیه اروپا<sup>23</sup>:

در مارس 2003، کمیسیون اروپا سیاست جدیدی را با عنوان "سیاست جدید همسایگی اتحادیه اروپا" اعلام کرد که بعدها به سیاست همسایگی اتحادیه اروپا تغییر نام یافت. هدف اساسی این سیاست بسط صلح، امنیت، توسعه اقتصادی و دموکراسی در کشورهای مجاور در جهت تثبیت و توسعه ثبات و امنیت در داخل اتحادیه اروپا بود. به علاوه هدف این سیاست جلوگیری از ایجاد خطوط تقسیم جدید بین اتحادیه و کشورهای همجوار بعد از گسترش سال 2004 اتحادیه بود. (Ibid: 130) این برنامه ضمن تشویق کشورهای همجوار با 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 عمل<sup>24</sup> است که به تناسب برای هر کشور و بسته به شرایط تنظیم می‌شود و در قالب برنامه‌های کوتاه و میان مدت 3 و 5 ساله می‌باشد. هم‌اکنون یازده کشور به طور کامل در این برنامه عمل شرکت می‌کنند که شامل فلسطین، اردن، لبنان، مولداوی، مراکش، تونس، مصر، گرجستان، آذربایجان، ارمنستان و اوکراین می‌باشند، الجزایر در حال انجام مذاکره و بلاروس، لیبی و سوریه از بیشتر ساختار این سیاست خارج اند.

هدف کلان اتحادیه اروپا در ایجاد منطقه حائلی از کشورهای ثالث در اطراف اتحادیه است که مسئولیت ترانزیت مهاجران را به عهده بگیرند که به وضوح در سیاست همسایگی اتحادیه اروپا مشهود است. برنامه عمل به طور برجسته‌ای شامل کنترل مرزها و مهاجرت و پذیرش مجدد مهاجران غیر مجاز تحت عنوان "همکاری در عدالت و امور داخلی" می‌باشد. انگیزه نهایی که کشورهای ثالث را برای همکاری با اتحادیه اروپا در قالب سیاست همسایگی ترغیب می‌نماید مسلماً چشم انداز بلند مدت شرکت در بازار داخلی و استفاده از امتیاز آزادی تردد در طول مرزهای داخلی اتحادیه می‌باشد. بنیا فریزرو والدمنز، کمیسر روابط خارجی اتحادیه می‌گوید: «هدف از سیاست همسایگی اتحادیه اروپا ارائه منافع زیاد همانند کشورهای عضو به همسایگان

<sup>23</sup> EU Neighborhood Policy

<sup>24</sup> Action Plan



جنوبی و شرقی اتحادیه است. این منافع از جمله شامل کسب سهام در بازار داخلی اتحادیه، مشارکت در برنامه‌های اتحادیه، همکاری در شبکه‌های ترانزیت و انرژی است.» کشورهای همسایه که در سیاست همسایگی مشارکت می‌کنند تحت شرایطی و پس از آنکه آنها به نوبه خود کنترل بر مرزهای خود برای مبارزه با ترانزیت مهاجران را افزایش داده و با پذیرش مجدد مهاجران غیر قانونی موافقت کامل نمایند اجازه دسترسی به بازارهای مختلف داخلی در اتحادیه اروپا را خواهند یافت. (Osowska, 2010, 15)

نتیجه اینکه سیاست همسایگی یک ابزار سیاسی است که اشکال مختلفی از همکاری را ذیل یک عنوان محقق می‌کند و ساختار محکمی بین منافع و تعهدات در پذیرش مجدد برای دول ثالث ایجاد می‌نماید و به جای یک بده بستان مستقیم، سیاست همسایگی مجمعی را ایجاد می‌کند که تعهدات پذیرش مجدد را با تأکید بر ارتباط آن با دیگر حوزه‌های سیاست ترویج و اجرای آن تحرک می‌بخشد. بعضی از ناظران ترکیب سیستم شنغن و سیاست همسایگی را شکلی از سیاست چماق و هویج دانسته که طی پروسه بزرگ شدن اتحادیه مورد استفاده قرار گرفته است. (Pinos, 2008: 6-9)

## 5. امنیتی شدن مهاجرت

با امضای قانون واحد اروپایی<sup>25</sup> در سال 1986 و محو شدن مرز درونی بین این کشورها جایجایی آزادانه افراد تسهیل شد و سپس این نگرانی پدید آمد که از این پس کنترل عبور و مرور افراد چگونه خواهد شد. (Huysman, 2000: 776) در همان دهه بحث تأثیر مهاجرت بر نظم عمومی و ثبات داخلی مطرح شد و *فرانسو/میتران*، رئیس جمهور وقت فرانسه از واژه *یاستانه* تحمل<sup>26</sup> صحبت نمود که در ارتباط با رشد تعداد مهاجرین در برخی محله‌های شهرها بود که هم اکنون نیز دوباره مطرح شده است. افزایش یکباره مهاجران غیر قانونی و پناهندگان در دهه 90 با وقوع جنگها و درگیریهای متعدد توأم بود مانند فروپاشی بلوک شرق، جنگ بالکان، جنگ اول و دوم خلیج فارس و بحرانهای متعدد در قاره‌ی آفریقا، که همگی موجب گشت تا مهاجرت به یک معضل سیاسی مبدل شود. (Immigration and National Security, 2001: 7)

در اروپا تصور خطر اسلام‌گرایی در دهه‌های گذشته و بخصوص از زمان سقوط دیوار برلین در سال 1989 و پایان جنگ سرد تقویت شد. این امر بخصوص از آن رو صورت گرفت که با فروپاشی شوروی، اروپاییان اسلام‌گرایی را جایگزین کمونیسم به عنوان دشمن مشترکشان نمودند. این دشمن مشترک از دید طرفداران همگرایی اروپا آن بود که بتواند همبستگی سیاسی و اجتماعی در اروپای جدید را تقویت کنند. (ارجمند، 1384: 66) شروع قرن 21 ام نیز با وقوع حوادث 11 سپتامبر 2001 همراه بود و فضای امنیتی را ایجاد نمود که آمریکا و جهان غرب را در خود فرو برد. وقوع انفجار در متروی مادرید در 11 مارس 2004 که به گروه القاعده نسبت داده شد و بمب گذاری 7 جولای سال بعد در مترو لندن که توسط پاکستانی تباران متولد در انگلیس صورت گرفت جو سنگینی را علیه مسلمانان در اروپا ایجاد کرد. بدین ترتیب مهاجرت بعد جدیدی پیدا کرد و آن تأثیرش بر امنیت ملی کشورها بود.

در قرن بیست و یکم تفسیر موسع از امنیت جای تفسیر مضیق را گرفته و دیگر مانند زمان جنگ سرد تنها تهدیدات نظامی یا اقتصادی برهم زنده امنیت ملی نمی‌باشند و ابعاد فرهنگی، اجتماعی و حتی زیست محیطی نیز به آن اضافه شده است. باری بوزان که مکتب کپنهاگ را شرح و بسط داده این حوزه‌ها را ابعاد پنجگانه‌ی امنیت ملی می‌داند (ماندل، 1379: 45). قوانین کنونی در حوزه مهاجرت تأکیدی است بر محدودیت جریان مهاجرت به اروپای غربی، به طور مثال کنوانسیون دوبلین امر رسیدگی به تقاضاهای پناهندگی را محدودتر نموده و موافقت‌نامه‌های پذیرش مجدد نیز به منظور بازگرداندن مهاجران غیر قانونی شکل گرفته است. یکی از ابتکارات طراحی سیستم اطلاعات شنغن<sup>27</sup> بوده است. این سیستم پایگاه داده اطلاعاتی است که در دسترس تمامی اعضا می‌باشد و لیست تمامی افرادی را که در قاچاق و دزدی بین مرزی نقش داشته‌اند را دارد. انگلستان و ایرلند نیز خواستار دستیابی به این سیستم شده‌اند. طراحی این سیستم نیز قدمی برای نزدیکتر شدن به تأمین امنیت داخلی در اتحادیه می‌باشد.

<sup>25</sup> Single European Act

<sup>26</sup> Threshold of Tolerance

<sup>27</sup> Schengen Information System

در سال 1993 برای نخستین بار دولت سوسیالیست وقت اسپانیا شروع به احداث حصار 8/2 کیلومتری در شهر سئوتا و در 1996 حصار 10/5 کیلومتری در شهر ملیا نمود. در سال 2005 دوباره حصار و حفاظهای آهنی به طول 6 متر احداث و گشتهای متمرکز دریایی در دو سوی دریای مدیترانه نیز شدت گرفت تا از امواج مهاجران آفریقایی کاسته شود. در واقع این دو شهر تنها مکانهایی می‌باشند که آفریقایی‌ها بدون ریسک گذر از دریای مدیترانه می‌توانند به خاک اروپا پای بگذارند. بدین ترتیب در سالهای اخیر استعاره‌های زیادی در خصوص توصیف مرزهای خارجی اتحادیه اروپا بوجود آمده است مانند "دیوار جدید شرم"<sup>28</sup>، "پرده‌ی طلایی"<sup>29</sup>، "دیوار اروپایی"<sup>30</sup> و از همه معروف‌تر "دژ اروپا"<sup>31</sup> که همگی مثالهای برجسته‌ای از این گونه استعاره‌ها می‌باشند. رامفورد دژ، اروپا را ترکیبی از تحرک داخلی و پوسته خارجی نفوذناپذیر تعریف کرده است. لوشیتزکی بر خورد اروپا را دوگانه می‌داند که از یک طرف تشویق به گسترش اتحادیه می‌کند و از طرف دیگر مرزهایش را بر روی دیگران می‌بندد. اما چیزی که از اندیشه دژ اروپا روشن است این می‌باشد که مهر تأییدی است بر امنیتی شدن مرزهای اروپا هم در گفتمان و هم در عمل. اما منظور از امنیتی شدن مرزها از دید نظامی نیست بلکه نگرانی‌های جدید امنیتی چون تروریسم، قاچاق مواد مخدر، قاچاق انسان و پناهجویان مطرح می‌باشند. (Pinos, 2008: 6-9) جرارد دیلانسی، متفکر صاحب نام پست مدرن معتقد است گفتمان اروپا تنها در مورد متحد شدن و جذب گرایی نیست بلکه در مورد طردگرایی و برساخت تمایز بر اساس هنجارهای طردگرایی است. پیمان شنگن و ایجاد رژیم های مرزی برای یکدستی اروپا و تمایز اتحادیه با دیگران ضروری‌اند. (Ibid: 23)

بعد دیگر امنیتی قضیه که در مورد مهاجران ساکن در کشورهای اروپایی از سوی برخی گروهها و احزاب مطرح می‌شود این نگرش است که مهاجرت عامل اصلی می‌باشد که سنن ملی و یکپارچگی جامعه را تضعیف می‌نماید. ظهور احزاب دست راستی افراطی و نفوفاشیست در اروپا در سالهای اخیر و توانایی جلب نظر مردم در انتخابات موجب نگرانی بسیاری از کارشناسان و مهاجران شده است. یک مثال واضح حزب ضد مهاجر جبهه ملی فرانسه است که در انتخابات مجمع ملی فرانسه در سال 2012 در دوره اول موفق به کسب بیش از 13٪ آراء شد. به علاوه در همان سال رهبر حزب، ماری لوپین حدود 18٪ آرای مأخوذه را در دوره اول انتخابات ریاست جمهوری به خود اختصاص داد و نفر سوم شد. آمار نشانگر آن است که در مقایسه با دو انتخابات قبلی هم در پارلمان و هم ریاست جمهوری رأی این حزب افزایش یافته است. حزب آزادی هلند نیز که چند سالی بیشتر از تأسیسش نمی‌گذرد مواضع مشابهی با جبهه‌ی ملی داشته و به سومین حزب بزرگ کشورش مبدل شده است. حزب یوبیک در مجارستان که حزبی ضد کولی و ضد سامی می‌باشد در سالهای اخیر در این کشور فعال شده است. این وضعیت حتی به کشورهای نوردیک نیز سرایت کرده و شعار در معرض تهدید بودن فرهنگ ملی اهرم اصلی جذب آراء عمومی توسط آنان شده است. احزابی چون حزب ترقی نروژ، فنلاندیهای حقیقی و حزب مردم دانمارک که منشأ تمامی مشکلات کشور را مهاجرین می‌دانند از جمله احزاب دست راستی در اروپا محسوب می‌شوند. یک نمونه از اینکه بحران مالی بر ظهور و گسترش احزاب دست راستی مؤثر بوده است را می‌توان به حزب صبحگاه طلایی در کشور ورشکسته‌ی یونان اشاره نمود که در سال 2012 برای نخستین بار نمایندگانش به پارلمان پای نهادند. این حزب علامتی شبیه به صلیب شکسته نازیها داشته و یونان را تنها از آن یونانی تباران می‌داند. به طوری که سال های اخیر حملات علیه خارجی‌ها نیز در این کشور شدت گرفته است. این در حالی است که یونان با 11 میلیون جمعیت پذیرای 1/5 میلیون مهاجر و پناهنده است. (Faiola: 2012, 43)

در مجموع راست افراطی عقیده دارد که گروههای مشخص در جامعه با فرهنگ مجزا که خود را با فرهنگ جامعه میزبان وفق نمی‌دهند بایستی از کشور اخراج شوند و علناً مهاجران خارجی را مسئول وجود بیکاری و عامل رشد جنایت در کشور خود می‌دانند. مهاجران به دلیل آنکه هویت فرهنگی خود را حفظ کرده و حاضر به پذیرش و جذب در فرهنگ کشور میزبان نشده اند لذا تهدیدی برای ارزشهای ملی تلقی شده و باید به کشور خود بازگردند (ایوبی و نوربخش، 1392: 89).

<sup>28</sup> New wall of shame

<sup>29</sup> Golden Curtain

<sup>30</sup> The European wall

<sup>31</sup> Fortress Europe

پس از جنگ جهانی دوم صحبت از راست افراطی در اروپا به نوعی عمل وقیحانه حساب می‌آمد، اما هم اکنون وضعیت معکوس شده و به نظر می‌رسد که حافظه تاریخی اروپاییان قدری ضعیف شده باشد. چنین به نظر می‌رسد که اکنون انواع گروهها و فرقه‌های تندرو و افراط‌گرا در اروپا، یکی با تحریک احساسات و ایجاد ترس در دل شهروندان اروپایی و دیگری با ترور و دستاویز قراردادن اعتقادات مذهبی، گرچه به ظاهر در تعارض با یکدیگر قرار دارند ولی در اساس با رویکرد خشونت آمیز خود، مکمل هر دو روی یک سکه‌اند. شواهد نشان می‌دهد که هدف اصلی گروههای افراطی، اعم از راست‌گرا، چپ‌گرا، نئو نازی یا بنیادگرایان مذهبی، بیش از هر چیز جلب توجه جوانان در کشورهای مختلف است. در سالهای اخیر با بروز بحران مالی و رشد بیکاری، این بهانه به دست راست‌گرایان افراطی داده شده تا برای تحریک و جلب جوانان به منظور پیشبرد اهداف سیاسی خود، علل نابسامانی‌های اقتصادی و اجتماعی را در هجوم و افزایش مهاجران بخصوص مسلمانان خلاصه کنند. از سوی دیگر نسلی تازه از مهاجران کشورهای آسیایی و آفریقایی نیز به دلیل برخوردهای تبعیض آمیز به حاشیه رانده شده و از این رو در خطر در دام افتادن در گروههای بنیادگرا قرار می‌گیرند (مختاری، 1388: 259-257).

## 5. سیاست مهاجرپذیری افراد با مهارت بالا

سرمایه انسانی منبع غایی قدرت برای قرن بیست و یکم است و تمامی ممالک توسعه یافته با افزایش تقاضا برای نیروی کار ماهر مواجه‌اند که توسط نیروی کار بومی و نظام آموزشی شان قابل محقق شدن نیست. اتحادیه برای نیل به این هدف سیاست هماهنگ مهاجرتی برای افراد متخصص را در لیسبون پیشنهاد داد. *فرانکو فراتینی*، کمیسیونر اروپا گفته بود که تنها 5٪ از مهاجران با مهارت می‌باشند (Sultankhodjajev, 2012: 6).

کارت آبی اتحادیه اروپا اجازه کار در کشورهای عضو اتحادیه اروپا را به افراد با مهارت بالا که شهروندان آن نمی‌باشند می‌دهد. مدت این اجازه کار دو ساله بوده و قابل تمدید است ولی کشورهای دانمارک، بریتانیا و ایرلند را شامل نمی‌شود. البته این به آن معنا نیست که این سه کشور چنین سیاستی را دنبال نمی‌نمایند بلکه آنان نیز هر یک مدل جداگانه‌ای را برای خود طراحی نموده‌اند. این کارت آبی رنگ بوده و دوازده ستاره طلایی به صورت دایره مانند روی آن قرار دارد. دلیل انتخاب این رنگ این بوده تا به پرچم اتحادیه اروپا شبیه باشد و از نظر برخی به نوعی شبیه کارت سبز آمریکا و در برابر آن مطرح شده است. پیشنهاد این طرح در کنفرانسی در استراسبورگ در اکتبر 2007 توسط خوزه مانوئل باروسو و *فرانکو فراتینی* داده شد. باروسو هدف این طرح را چنین اعلام کرد: «فقدان کار و مهارت، مشکل کارگران کشورهای ثالث برای جابجایی در کشورهای عضو به قصد کار، تضاد پروسه پذیرش در 27 کشور عضو و شکاف حقوقی بین شهروندان اتحادیه و مهاجرین قانونی». این طرح در می 2009 پذیرفته شد و تا ژوئن 2011 به کشورهای عضو وقت داده شد تا آنرا در قوانین داخلی خود بگنجانند. به علاوه عقیده بر این است که روند ادغام این دسته از مهاجران در جوامع اروپایی بسیار سریع‌تر و راحت‌تر انجام پذیرد.

(Europa.eu, 2012)

در بین مناطقی که افراد ماهر از آنجا می‌آیند آفریقا رتبه‌ی اول را دارد که الجزایری‌ها و مراکشی‌ها بیشتر از سایر ممالک‌اند، سپس آسیا قرار دارد که هند در آن پیشتاز است. اما در بین اتباع با تحصیلات پایین، ترکیه، الجزایر، مراکش و تونس بیشترین درصد را در 15 کشور مورد مطالعه در اتحادیه داشته‌اند. در سال 2000 در بین 15 کشوری که بیشترین تعداد افراد با تحصیلات عالی را در اتحادیه داشته‌اند 12 کشور آفریقایی بودند که اعتراض برخی از این دولتها را در خصوص فرار مغزها در پی داشته است. گفته می‌شود بین 32 تا 55 درصد از مردم تحصیل کرده آنگولا، برونیدی، کنیا، موزامبیک، سیرالئون، اوگاندا و تانزانیا در کشورهای عضو سازمان همکاری اقتصادی و توسعه زندگی می‌کنند. این آمار در کشورهای گویان، هائیتی، فیجی و جامائیکا بدتر بوده و 60 درصد از تحصیل کرده‌هایشان در کشورهای عضو این سازمان ساکن‌اند. چندی قبل نیز دولت مالی به این سیاست جدید اتحادیه که موجب تسریع فرار نخبگان از آن کشور شده اعتراض نمود. البته فرار مغزها تنها منحصر به

آفریقا نیست، تریاته (2008) در تحقیقات خود نشان داده که در دو دهه گذشته فرار مغزها از اروپا به ایالات متحده رو به افزایش بوده و اروپا نیز به نوعی با این مشکل دست به گریبان شده است (Docquier and Rapoport, 2009: 22-23). مشکل مهاجرت کاری در بین کشورهای اتحادیه اروپا نیز وجود دارد، رد اساسنامه اتحادیه اروپا از جانب فرانسه و هلند و همچنین رشد اقتصادی ضعیف اتحادیه، توانایی اتحادیه را برای پذیرش اعضای جدیدتر و فقیرتر پس از رومانی و بلغارستان به کشورهای مهم اقتصادی اتحادیه نظیر انگلستان، آلمان، ایتالیا و فرانسه با تردید مواجه نموده است. این کشورها به تازگی توانسته اند جریان عمده ورود از کشورهای عضو مانند لهستان و جمهوری چک (به خصوص در انگلستان و آلمان) کنترل کنند، هرچند که در اکثر موارد ورود به کشورهایی چون انگلستان و آلمان با استقبال قرار گرفته است زیرا این مهاجران در بازار کار قدیم به انجام کارهایی با دستمزد کم می پردازند یا در زمینه هایی مانند خدمات ساختمانی یا لوله کشی که در سطح ملی با کمبود افراد ماهر مواجه هستند مشغول به کار می شوند. با این حال کشورهای بزرگ اقتصادی از این می ترسند که ممکن است نتوانند بیش از این مهاجران اقتصادی را که پیش بینی می شد تعداد آنها از 2007 تا 2010 به صدها هزار نفر برسد کنترل و اداره نمایند. رومانی و بلغارستان نیز از این می ترسند که متضرر کاهش مغزهای نیروی کار ماهر و متخصص شوند (ابوالحسن شیرازی، 1392: 15).

بر اساس آمار یورواستات<sup>32</sup> در سال 2011، بیش از 2 میلیون اجازه اقامت برای اتباع کشورهای ثالث صادر شده بود که 30٪ آن به دلیل دیدار خانواده و 21٪ نیز به منظور تحصیلی صادر شده و بقیه به دلایل دیگری بوده است. در سال 2008 تعداد دانشجویان خارجی در اتحادیه اروپا بیش از 1/2 میلیون نفر بوده است. تحقیقات سازمان همکاری اقتصادی و توسعه نشان می دهد که بین سالهای 2000 تا 2010 تعداد دانشجویان بین المللی در اروپا به میزان 114٪ افزایش داشته که بسیار بیشتر از آمریکای شمالی (55٪) بوده است و این قاره مقصد 41٪ از دانشجویان بین المللی است که رتبه نخست را دارا است و بعد از آن آمریکای شمالی با 21٪ در جایگاه بعدی قرار دارد. (Migration Network Study, 2012: 10)

عوامل متعددی موجب جذب دانشجویان بین المللی به اروپا می شود؛ یکی از دلایل تدریس به زبانهای بین المللی به خصوص انگلیسی است. در حقیقت به جز دو کشور انگلیس و ایرلند که زبان رسمی شان انگلیسی است سایر ممالک اروپایی زبانهای بومی خود را دارند. تدریس به زبان انگلیسی در دانشگاههای این کشورها موجب جذب بیشتر دانشجویان خارجی می شود. در کشورهایی چون هلند، سوئد، نروژ و فنلاند بسیاری از رشته ها به زبان انگلیسی و در تعدادی دیگر از کشورها تحصیل در مقطع دکتری به این زبان می باشد. دومین عامل سطح کیفی دانشگاهها در اروپا است به طوری که در بین 200 دانشگاه برتر جهان حدود یک سوم در اروپا واقع شده اند (timeshighereducation.co.uk, 2012). سومین عامل نیز شهریه نسبتاً پایین و یا تحصیل رایگان در برخی از این کشورها است. البته در سالهای اخیر برخی کشورها که سابقاً شهریه دریافت نمی نمودند به جرگه شهریه بگیران از دانشجویان خارج از اتحادیه پیوسته اند مانند دانمارک و سوئد.

اما در اینجا بحثی که مهم می باشد این است که بسیاری از این دانشجویان پس از اتمام تحصیلاتشان تصمیم به ماندن و کار کردن می نمایند که این امر بر این جوامع تأثیر می گذارد که بیشتر از بعد اقتصادی مورد بررسی قرار گرفته است. برای مثال در هلند این بحث در پارلمان بود که تأکید زیاد بر ورود دانشجویان خارجی در برابر هزینه سرمایه گذاری بر دانشجویان هلندی قرار می گیرد. در آلمان و فنلاند مناظره در جریان این است که چگونه می توان دستیابی دانشجویان خارجی را به حوزه بازار کار پس از فارغ التحصیلی تسهیل نمود. در انگلستان و بلژیک این بحث وجود دارد که شهروندان خارجی درس خواندن را بهانه ای برای ورود به این کشورها قرار داده و هدفشان تحصیل صرف نیست. البته حضور دانشجویان خارجی به درآمدزایی این کشورها از طریق اخذ شهریه کمک نموده است. در انگلستان در سال تحصیلی 2009-2008 حدود 2/3 میلیارد پوند پول از طریق شهریه گرفته شده بود که در زمره بالاترین میزانهای پول دریافت شده در اتحادیه قرار داشته است. البته در همه کشورها وضعیت به این شکل نیست و درآمدهای حاصل از شهریه پایین یا حتی منفی است مانند ایتالیا، فرانسه، اسپانیا و فنلاند که سرانه هزینه انجام شده برای دانشجویان بیشتر از مبلغ ثبت نام می باشد. به عنوان مثال در فرانسه هزینه متوسطی که دولت برای دانشجوی می پردازد ده هزار یورو در سال است و فرقی بین دانشجویان داخلی و بین المللی در این زمینه وجود

<sup>32</sup>Eurostat

ندارد. (14: 2012 Migration Network Study) سیاستهای کلان آموزشی در اروپا بر این امر متمرکز است که این قاره همچنان به عنوان قطب علمی در جهان مطرح باشد و اعطای بورسیه‌های تحصیلی متعدد نیز در همین راستا است. کشورهای مختلف اتحادیه با راهبردهای میان مدت و دراز مدت به جذب دانشجویان بین‌المللی می‌پردازند تا هم بتوانند از طریق این متخصصین خلاء بازار کار خود را پر نموده و هم به پیشرفتهای علمی خود در عرصه‌های مختلف ادامه دهند تا از رقبای جهانی خود مانند ایالات متحده و کانادا عقب نمانند.

نظریه پرداز سرشناس آمریکایی، ژوزف نای در کتاب "آینده قدرت" اینطور می‌نویسد که مهاجرت هم قدرت سخت و هم قدرت نرم ایالات متحده را تقویت کرده است. آمریکا آهنربا است و بسیاری از مردم می‌توانند خود را آمریکایی تصویر کنند. همچنین ارتباط بین مهاجرین با خانواده و دوستانشان در سرزمین مادری، در انتقال اطلاعات مثبت و صحیح از ایالات متحده مؤثر است. حضور فرهنگهای متعدد راههای ارتباطی را با دیگر کشورها ایجاد می‌کند و کمک می‌نماید که در عصر جهانی شدن، نگرش آمریکایی گسترده‌تری ساخته شود. یک افزایش یک درصدی در تعداد مهاجرین دانش آموخته کالج، منجر به 6 درصد افزایش در سرانه‌ی امتیاز اختراع می‌شود. در سال 1998، مهندسين متولد چین و هند، بیش از یک چهارم شرکت‌های تجاری فناوری مدرن در دره سیلیکون را اداره می‌کردند که 17/8 میلیارد دلار از فروش را شامل می‌شد و در سال 2005 مهاجرین متولد خارج در راه اندازی یک چهارم تمامی شرکت‌ها در این کشور نقش داشته‌اند. وی پیش بینی نموده که در قرن 21 جمهوری خلق چین از ایالات متحده پیشی نخواهد گرفت. دلیل اصلی این است که آمریکا قادر است بهترین‌ها و زبده‌ترین‌های دیگر نقاط دنیا را جذب کند و بصورت هوشمند خلاقیت آنها را در هم آمیزد. چین برای گرفتن نیروی کار از داخل، جمعیت بزرگتری دارد ولی با دید فرهنگ چینی محورش باعث می‌شود کمتر از ایالات متحده خلاق باشد. ژاپن نیز وضعیت مشابهی دارد و برای حفظ اندازه جمعیت کنونی‌اش باید تا پنجاه سال بعد، هر سال 350 هزار تازه وارد را به کشور بپذیرد و این کار برای فرهنگی که از نظر تاریخی ضد مهاجر بوده، سخت می‌باشد (نای، 1390: 289-287).

شاخص برند ملی<sup>33</sup> برای اولین بار در سال 2005 توسط *سیمون آنهولت* دانمارکی ابداع شد و شاید بتوان گفت که اولین و مشهورترین شاخص برای سنجش میزان قدرت نرم کشورهای جهان محسوب می‌گردد. بدین منظور شش بُعد مردم، حکومت-داری، صادرات، توریسم، فرهنگ و سرمایه‌گذاری/مهاجرت چهار مرتبه در سال در تعدادی از کشورهای جهان اندازه‌گیری و در شش ضلعی‌ای مشهور به نام شش ضلعی آنهولت<sup>34</sup> نمایش داده و در نهایت کشورها را رتبه بندی می‌کنند. این شاخص تصویر ذهنی یک کشور را در میان مردم سایر کشورها از ابعاد مختلف نشان می‌دهد و برای هر بعد 3 تا 5 سؤال پرسیده می‌شود و مقیاس 1 تا 7 در نظر گرفته شده که 1 کمترین، 4 متوسط و 7 بیشترین و بهترین است (4: Nation Brands Index, 2008). بعد سرمایه‌گذاری/مهاجرت، پتانسیل یک کشور را به عنوان محلی برای زندگی، کار، درس خواندن و سرمایه‌گذاری اندازه‌گیری می‌کند. حدود 50 کشور هر سال در این نظرسنجی شرکت می‌نمایند که بیشتر ممالک غربی‌اند و 10 رتبه برتر به جز ژاپن همواره کشورهای غربی بوده‌اند و ایالات متحده در سه سال گذشته رتبه نخست را به خود اختصاص داده است. این شاخص خود مؤید نظر ژوزف نای می‌باشد چرا که یکی از ابعاد تشکیل دهنده قدرت نرم کشورها از نظر محققین مهاجرت می‌باشد (Ibid: 21)

### نتیجه گیری:

اتحادیه اروپا مقصد بسیاری از مهاجرتهای بین‌المللی است، حضور میلیونها مهاجر که هر سال نیز بر تعدادشان افزوده می‌شود اهمیت این موضوع را تا به آنجا پیش برده که بحث مهاجرت جزء اولویتهای کاری پیمان لیسبون (2007) قرار گرفت. در حال حاضر نیز سیاست پذیرش مهاجران در اروپا محدود شده و دیگر از سیاست باز سابق در پذیرش مهاجران و پناهنده‌گان خبری نیست. سیاستمداران اروپایی در قالب نهادی فرا ملی چون اتحادیه و با صرف صدها میلیون یورو در سال سعی کرده‌اند تا معضل مهاجران غیر قانونی و پناهنده‌گان را از کشورهای مبدأ که عمدتاً در شمال آفریقا قرار دارند حل و فصل نمایند. مشوق-

<sup>33</sup>Nation Branding Index

<sup>34</sup>Anholt Hexagon

های آنان نیز شامل تسهیل صادرات این کشورها به بازارهای اروپا و تخصیص کمکهای توسعه‌ای بوده و در عوض نیز این دولت‌ها باید کنترل شدیدتری را بر مرزهایشان اعمال کرده و در بازگرداندن اتباعشان همکاری نمایند.

وقوع چندین ناآرامی و وقایع تروریستی در کشورهای اروپایی توسط مهاجران در قرن جدید مهاجرت را وارد بعد جدید امنیتی نیز نموده است، همچنین رشد گروه‌های دست راستی بدلیل بروز بحران مالی که مهاجران را عامل بیکاری معرفی کرده و مسلمانان را عامل تضعیف هویت ملی‌شان می‌دانند بر سخت‌تر شدن مهاجرت به این اتحادیه تأثیرگذار بوده است. در حقیقت می‌توان گفت اروپایی‌ها به نوعی از سیاست‌های بشردوستانه و عمل به کنوانسیونهایی چون ژنو دور شده و به جای پناهندگان و مهاجران غیر قانونی در صدد جذب افراد ماهر و تحصیلکرده مورد نیازشان از سایر کشورها می‌باشند، سیاستی که از یک طرف به پیشرفت و ترقی اروپا در حوزه‌های مختلف علمی و فناوری کمک نموده و از طرف دیگر به فرار مغزها و روند تهی شدن کشورهای در حال توسعه از متخصصینشان شتاب بیشتری خواهد بخشید. به طور کلی مهاجرت ابعاد مختلفی داشته و اتخاذ سیاستها و قوانین مهاجرتی از یک سو تابع شرایط داخلی اقتصادی - اجتماعی کشورهای اتحادیه اروپا و از سوی دیگر تابع شرایط بین‌المللی چون درگیریها و منازعات داخلی و بین‌کشورها می‌باشد که مورد دوم موجب تشدید امر مهاجرت به این اتحادیه می‌شود.

## منابع

- ابوالحسن شیرازی، حبیب‌اله (1392)، "آینده گسترش اتحادیه اروپا و چالشهای آن"، پژوهشنامه روابط بین الملل، سال ششم، شماره 23.
- ایوبی حجت‌الله و سید نادر نوربخش (1392)، "گسترش جریان راست افراطی در اروپا"، پژوهشنامه روابط بین الملل، سال ششم، شماره 23.
- ماندل، رابرت (1379)، "چهره متغیر امنیت ملی"، ترجمه پژوهشکده مطالعات راهبردی، تهران.
- مختاری، محمد مهدی (1388)، "مهاجران مسلمان و چالشهای آینده اروپای متحد"، انتشارات اطلاعات، تهران.
- نای، ژوزف (1390)، "آینده قدرت"، ترجمه: دکتر مراد رضا صحرایی، انتشارات حروفیه، تهران.
- "Aid and Migration Policies" (2002), available at: <http://www.caritas-europa.org>
- Amirah Fernández, Haizam and Youngs, Richard, (2005), "The Euro-Mediterranean Partnership: Assessing the First Decade", available at: <http://www.realinstitutoelcano.org>
- Balfour, Rosa and Rotta, Alessandro, (2005), "Beyond Enlargement: The European Neighborhood Policy and its Tools", **The International Spectator**, No.1.
- 'Blue Card': Commission warns Member States over red tape facing highly qualified migrants Proceedings against Malta terminated (2012), available at: <http://ec.europa.eu/malta/news>
- Carrera, Sergio et al (2012), "EU Migration Policy in the wake of the Arab Spring What prospects for EU-Southern Mediterranean Relations?", **Technical Report**, No. 15.
- Cassarino, Jean-Pierre (2010), "Readmission Policy in the European Union", European University and Institute Migration Policy Center. Available at: <http://www.eui.eu/.../EU-CooperationChallengesExternalMigrationPolicy.pdf>
- CastanPinos, Jaume (2008), "Building Fortress Europe? Schengen and the Cases of Ceuta and Melilla", available at: <http://www.qub.ac.uk/research-centres>
- Czaika, Mathias and de Haas Hein (2011), "The effectiveness of immigration policies: A conceptual review of empirical evidence", available at: <http://www.imi.ox.ac.uk/.../wp-11-33-the-effectiveness-of-immigration-policie>
- Docquier, Frédéric and Hillel Rapoport (2009), "Documenting the brain drain of «la crème de la crème»", available at: <http://www.perso.uclouvain.be/frederic.docquier/>
- DS Massey and et al (1993), "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", **Population and Development Review**, Vol. 19, No.3.
- Faiola, Anthony (Oct 2012), "Anti-immigrant Golden Dawn rises in Greece", available at: <http://www.articles.washingtonpost.com>
- Hailbronner, Kay (2010), "Implications of the EU Lisbon Treaty on EU Immigration Law", available at: <http://migrationfiles.ucdavis.edu>.
- Huysman, Jef (Dec 2000), "The European Union and the Securitization of Migration", **Journal of Common Market Studies**, Vol. 38, No. 5.
- Immigration and National Security, Migration Policy Institute (2001), available at: <http://www.migrationpolicy.org>
- "Immigration of International Students to the EU, European Migration Network Study" (2012), available at: <http://www.migrationfiles.ucdavis.edu>.

- Malin, Persson (2011), “Asylum - not an EU problem? Qualitative analysis of the readmission agreements in the asylum and migration policy of the European Union”, available at: <http://www.mupe.mah.se>
- Morehouse, Christal and MichealBlomfield, “Irregular Migration in Europe”(2011),available at: <http://www.migrationpolicy.org/pubs/tcmirregularmigration.pdf>
- Niemann, Arne (2012), **The Dynamics of EU migration policy: from Maastricht to Lisbon**, Oxford: Oxford University Press.
- Osowska, Dorota (2010), “Readmission Agreements beyond Legislation”, available at: <http://cadmus.eui.eu>
- CastanPinos, Jaume (2008),“Building Fortress Europe? Schengen and the Cases of Ceuta and Melilla”,available at:<http://www.qub.ac.uk>.
- Statham, Paul and Emily Gray (2005), “The Politics of Immigration and Asylum Policy in Western Europe”, **European Political Communication Working Paper Series**.
- “The Anholt-GfK Roper Nation Brands IndexSM” (2008), available at:<http://www.simonanholt.com>.
- Wiesbrock, Anja (2010), **Immigration And Asylum Law and Policy in Europe- Legal Migration to the European Union**, Leiden: MartinusNijhoff Publishers.
- “World University Rankings 2012-2013”(10 Aug 2013),available at: <http://www.timeshighereducation.co.uk>.



**Immigration Politics  
and Its Impact on Foreign Relations of European Union**

**Mansoor Rahmani<sup>35</sup>**

**Assistant Professor at the school of International Relations**

**Milad AdibSereshki**

**M.A. Graduate of European Studies, School of International Relations**

**Abstract**

Immigration topic in Europe has gained much attention in recent years; it turned from an internal issue to an external issue and currently is one of the priorities in foreign policy of EU. European authorities have found out that it is better to cooperate on EU level because common partnership on illegal immigration and refugees can be more effective. Neighborhood Policy and Readmission Agreements with third countries are political instruments in order to solve the problem of illegal immigrants from origin and prevent them from entering the EU that is both encouraging and punitive. This paper is comparing and evaluating such views and is looking for immigration politics and its impact on foreign relations of European Union in the new era.

**Key Words:** Immigration Policies, Foreign Relations, Neighborhood Policy, Selective Approach towards Immigration, Skilled Immigrants.

---

<sup>35</sup>Email: [mrahmani@yahoo.com](mailto:mrahmani@yahoo.com)