جامعة المنصورة
كلية الحقوق
قسم القانون العام

الأساس القانوني لحق الدولة في إبعاد الأجانب

بحث مقدم كجزء من متطلبات الحصول على درجة الدكتوراه في الحقوق

إعداد الباحث

رعد خالد الحمادين

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور

وليد محمد الشناوي

أستاذ ورئيس قسم القانون العام ووكيل الكلية للدراسات العليا
كلية الحقوق – جامعة المنصورة

٢٠٢١م

مقدمة:

أولًا: أهمية البحث:

الإبعاد هو إجراء يؤدي إلى إخراج الأجنبي غير المرغوب فيه من الأراضي الإقليمية للدولة المضيفة استناداً إلى حقها السيادي في إبعاد من تشاء من إقليمها الدولي باستثناء مواطنيها الأصليين، وكذلك لحرية كل دولة في إبعاد من تشاء من أراضيها الإقليمية عند توفر أسباب تهدد أمنها واستقرّارها؛ وذلك للحفاظ على كيانها الدولي وبقائه متماسكًا.

وتستمد هذه الدّراسة أهميّتها من أهميّة الدور الذي يقوم به القضاء الإداري من الرقابة على القرارات الإدارية المتعلقة بإبعاد الأجانب, والعمل على ضمان حقوق الإنسان، بالإضافة إلى دراسة مدى وجود رقابة قضائية على القرارات الإدارية المتعلقة بإبعاد الأجانب, والتي لا تعود فقط إلى ازدياد التعسّف في استخدام السلطة من قبل الدولة تجاه الأجانب بما قد يمسّ كرامتهم الإنسانية, وإنما تعود أيضاً إلى اتساع نطاق السلطة الممنوحة للدولة في مباشرة جميع مظاهر السيادة، سواء كانت الداخلية أو الخارجية, والتي من شأنها أن تستهدف في المقام الأول تحقيق المصلحة العامة, ولأن من مقتضيات مشروعية تنفيذ قرار الإبعاد, أن يكون استعمال حق إصدار هذا القرار يتسم بعدم المغالاة, فإنه لا بدّ من تحقيق المتطلبات الإجرائية والموضوعية لاتخاذ هذا القرار، أضف إلى أن الأحكام القانونية التي تصدر في الأردن ومصر والمتعلقة بإبعاد الأجانب تتسم بالغموض وعدم الوضوح، الأمر الذي يؤدّي إلى ظهور الكثير من الإشكاليات؛ لأن قرار الإبعاد حق مقرر للدولة, ولها من السلطة التقديرية ما يحدد أسبابه ومبررات اللجوء إلى اتخاذه, ويكون للقضاء الإداري الحكم على مدى مشروعية هذا القرار، ومن ثم فإن رقابة القضاء الإداري على قرارات إبعاد الأجانب من الموضوعات التي تفرض نفسها على الساحة العلمية والفكرية في الشأن القانوني، من هنا جاءت هذه الدّراسة لتستهدف التعرّف على مفهوم الإبعاد وأنواعه، وإجراءاته، والطبيعة القانونية وآثاره، والأساس القانوني له، في دراسة مقارنه بين التشريع الأردني والتشريع المصري، ومدى رقابة القضاء الإداري على قرارات الإبعاد في الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري الأردني، والأحكام الصادرة عن القضاء الإداري المصري.

ثانيًا: مشكلة البحث:

يعدّ تنظيم دخول الأجانب وإقامتهم في إقليم الدولة، ومنع دخول الأجانب غير المرغوب في وجودهم على إقليمها جانبًا مهمًّا من المسؤوليات التي تباشرها الدولة, ويكون للدولة حق إصدار قرار الإبعاد بحق الأجانب الذين يمثلون خطراً على الأمن والنظام، أو الآداب العامة، أو الاقتصاد القومي، أو لغير ذلك من الأسباب التي تبرر استعمال هذا الحق دون مغالاة أو تحكم, كما يعدّ قرار إبعاد الأجانب من أخطر القرارات الإدارية التي قد يتعرّض لها الأجنبي داخل الحدود المحلية لدولة ما.

أيضًا فإنّ مسألة إبعاد الأجانب تُمثل الكثير من الإشكاليات في ضوء الظروف المختلفة المعاصرة، فقد أدّى تطور الحياة الاقتصادية والسياسية والاجتماعية وسهولة اتّصال المجتمعات المختلفة مع بعضها بعضاً إلى قيام علاقات اقتصادية بين الدول المتقدمة تكنولوجيًا واقتصاديًا، والدول النامية، فتسهم الدول الأولى المتطورة اقتصاديًا وتكنولوجيًا فى النهوض والتطور بالمستوى الاقتصادي والتكنولوجي للدول النامية، وهو إسهام لا تُمليه الدوافع الإنسانية فحسب، بل تتطلبه مقتضيات الحياة المشتركة بين الدول.

ثالثًا: منهج البحث:

تتخذ الدّراسة الأسلوب الاستقرائي والاستنباطي في البحث, حيث يتم الاعتماد بشكل أساس على المعلومات المستقاة من الدراسات والأبحاث والمصادر الأولية والثانوية القانونية والقضائية المتعلقة بموضوع البحث، وتتّبع الدّراسة المنهج الوصفي التحليلي الذي يعتمد على رصد عناصر الموضوع وتحليلها وإبرازها، وذلك في محاولة لبيان الأساس القانوني لحق الدولة في إبعاد الأجانب.

رابعًا: خطة البحث:

المطلب الأول: رأي الفقه ومختلف التشريعات في حق الدولة في الإبعاد

المطلب الثاني: تأسيس حق الدولة في الإبعاد على فكرة العقد

المطلب الثالث: تأسيس حق الدولة في الإبعاد على فكرة أعمال السيادة

المطلب الرابع: الإبعاد إجراء ضبطي يهدف إلى حماية أمن الدولة ونظامها العام

المطلب الأول

رأي الفقه ومختلف التشريعات في حق الدولة في إبعاد الأجانب

سنتناول في هذا المطلب رأي الفقه في حق الدولة في إبعاد الأجانب، وذلك في الفرع الأول، أما الفرع الثاني سنتناول فيه حق الدولة في إبعاد الأجانب في مختلف التشريعات، وذلك على النحو الآتي:

الفرع الأول: رأي الفقه في حق الدولة في إبعاد الأجانب

الفرع الثاني: حق الدولة في إبعاد الأجانب في بعض التشريعات

الفرع الأول
رأي الفقه في حق الدولة في إبعاد الأجانب

الرأي الأول: الإبعاد إلغاء لتصريح سابق لدخول إقليم الدولة والإقامة فيها:

يرى جانب من الفقه أن الأساس القانوني القرارات الإبعاد الصادرة بحق الأجانب تتمثل في كونه مجرد إلغاء لتصريح سبق أن منحته الدولة للأجنبي قبل دخوله إلى الأراضي الإقليمية للدولة، يتضمن الموافقة للأجنبي على دخول أراضيها الإقليمية والإقامة فيها, وهذا التصريح يصدر من السلطة الإدارية أو الحكومية في الدولة، وباعتبار قرارات الإبعاد من بين الإجراءات التي تتخذها نفس السلطة التنفيذية أو الإدارية التي منحت هذا التصريح وفقًا لتقديرها ولما تراه مناسبًا, وعليه، فإذا كان تصريح دخول الأراضي الإقليمية للدولة وترخيص الإقامة فيها يعدّا قراراً إداريًّا, فللإدارة صلاحية قانونية في سحب وإلغاء قراراتها الإدارية شريطة احترام القواعد القانونية التي تحكم سحب وإلغاء القرارات الإدارية[1]، وبالتالي فإن قيام السلطات الإدارية قرارها الإداري بسحب قرارها الذي مفاده السماح للأجنبي بالدخول إلى الأراضي الإقليمية للدولة والإقامة فيها يعدّ حق لها في حال مراعاتها للقواعد القانونية، وعدم إجحافها في ذلك.

وينبني على ذلك أنه لا يجوز منح الأجانب أي ضمانات، سواء كان ذلك بتحديد أسباب إصدار السلطة الإدارية لقرارات الإبعاد، أو بإعطاء الاختصاص بإبعادهم إلى جهة أخرى غير

---

(١) د. أحمد مسلم، القانون الدولي الخاص في الجنسية ومركز الأجانب وتنازع القوانين، الجزء الأول، مكتبة نهضة مصر، القاهرة، الطبعة الثانية، سنة ١٩٥٥م.، ص٥٣.

الجهة الإدارية، خاصة السلطة القضائية, كما لا يمكن اعتبار قرار الإبعاد عقوبة بأية حالة من الأحوال[١].

فإذا كان التكييف السابق يمنح السلطة الإدارية صلاحية منع بعض الأجانب من دخول الأراضي الإقليمية للدولة وإبعاد بعض الأجانب المقيمين فيها بحرية كاملة باعتبارها المسؤولة عن حفظ الأمن والنظام في الدولة، فإن هذا الرأي محل نقد كبير لما ينطوي عليه من تعدٍّ واضح على حقوق الأجانب وحرياتهم الطبيعية, ويهدر فكرة التضامن بين الدول القائمة على حرية الهجرة والانتقال والإقامة بين أبناء الدول المتمدنة[٢].

ويرى الباحث أن التصريح الذي تمنح السلطات الإدارية في الدولة للأجنبي يبدأ من وضع ختم الدخول أو التاشيرة على وثيقة السفر العائدة للأجنبي الذي يسمح له بعد ذلك بدخول الأراضي الإقليمية للدولة، وفي هذه الحالة على العكس من هذا الاتجاه يجب منح الأجنبي ضمانات أكثر تكفل له حياة طيبة على الأراضي الإقليمية للدولة المستضيفة، الأمر الذي يؤثر إيجابيًا على الوضع النفسي له ولأفراد أسرته، والذي يجعله يعمل بجدّ ونشاط وطمأنينة، الأمر الذي يوثق العلاقة بينه وبين مجتمع هذه الدولة، ويمنع قيامه من ارتكاب ما يخلّ باللأمن لهذه الدولة خوفًا على أعماله وأفراد أسرته الذين يقطنون معه في نفس الدولة.

كما يرى الباحث أنه بموجب هذه النظرية، فإن الدولة تتمتع بحرية مطلقة وسلطة تقديرية لا حدّ لها في إصدار قرار الإبعاد بحق الأجنبي المقيم على أراضيها الإقليمية؛ فالدولة تسمح لمن تشاء أن يدخل إلى أراضيها الإقليمية، سواء عن طريق البحر، أو الجوّ، أو البرّ، وأن يقيم على أراضيها من تشاء، وكذلك منع من تشاء من الدخول إلى أراضيها، أو إبعاد الأجنبي الذي تريد إبعاده دون ضوابط، وبالتالي فإن هذا الحق فيه تسلط وعدم إنصاف لأبسط حقوق الأجنبي.

الرأي الثاني: إعتبار الإقامة في إقليم الدولة حقًا مكتسبًا:

يرى جانب من الفقه أن يمنح الأجانب حرية مطلقة في اختيار الدولة التي يريدون السفر إليها والإقامة فيها ما طاب لهم المقام من وقت حسب إرادتهم وهوى نفوسهم؛ أي:

---

[١] د. العيد الغريب، النظام القانوني لإبعاد وطرد الأجانب، أطروحة دكتوراه ، ٢٠١٥ , ص٢٠.

[٢] د. مصطفى إبراهيم عبد الفتاح العدوي، سلطة الدولة في تنظيم إقامة الأجانب وإبعادهم والرقابة القضائية عليها، رسالة، مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس، سنة٢٠٠٣م., ص٨٠.

منحهم حق المأوى دون قيد, بل يجب عدم التفرقة بينهم وبين المواطنيين الذين يحملون جنسية الدولة المستضيفة من حيث التمتع بالحقوق المدنية؛ وعليه فإذا قررت الدولة السماح للأجانب لدخول أراضيها الإقليمية ومنحتهم الإذن بالإقامة على أراضيها الإقليمية, فيعدّ ذلك حقًا مكتسباً للأجانب يجب المحافظة عليه وصونه من أي تعدٍّ [1].

وينطلق هذا الرأي من منطلق حرية الأفراد في التنقل والترحال عبر النوافذ الحدودية للدول واختيار الدولة التي يريدون الإقامة فيها، خاصة بعد ازدياد حركة انتقال الأشخاص والأموال من الدول المكونة للمجتمع الدولي وإليها؛ إذ يستثمر بعض الأجانب مبالغًا كبيرة من الأموال في بعض الدول من إنشاء مشاريع اقتصادية متعددة، فمن حق هؤلاء الاطمئنان على استقرّار مراكزهم القانونية وعدم المساس بها في هذه الدولة, لهذا يتعين تقييد صلاحية الدولة وفق هذا الرأي وتجريدها من صلاحيتها في إصدار قرارات إبعاد الأجانب المقيمين على أراضيها الإقليمية أو على الأقل تقييد تلك الصلاحية بقيود عديدة ومعقدة يصعب استيفاؤها وتحقيقها؛ رغبة في الحفاظ على الحقوق المكتسبة للأجانب المقيمين على أراضي الدولة الإقليمية، وضرورة استقرّار مراكزهم القانونية فيها.

ويرى الباحث أن هذه النظرية تمنح الأجنبي حرية مطلقة في انتقاء الدولة التي يرغب في الذهاب إليها والعيش على أراضيها الإقليمية، وبالتالي إنشاء مصالح اقتصادية أو علاقات أسرية في هذه الدولة، الأمر الذي يُشعر الأجنبي المقيم على إقليم الدولة بالطمأنينة على أسرته وممتلكاته في هذه الدولة، الأمر الذي يمنعه من ارتكاب أي فعل قد يؤدي إلى تعكير صفوة الأمن والأمان في الدولة، ويرى أنه في حال ارتكاب الأجنبي لجرم معين يكون على درجة عالية من الخطورة، فإن ذلك الفعل يبرر صدور قرار الإبعاد بحق هذا الأجنبي حتى وإن كان له استثمارات اقتصادية أو علاقات أسرية؛ لأنه في هذه الحالة يكون شخصه هو من ارتكب الجرم والسبب الرئيس له، وهو يعلم علمًا يقينًا بعواقب فعله الذي استدعى صدور قرار إبعاده خارج الأراضي الإقليمية، وللتوفيق بين هذين الرأيين نجد هناك رأيًا آخر.

---

[1] د. نعيم عطية, النظام القانوني للمنع من السفر, طبعة ٢٠١٠م, ص١٧٥.

الرأي الثالث: الأساس المختلط[٢].

يتمثل الأساس السائد في وقتنا الحاضر هو الأساس الذي يوفق بين الأساسين والاتجاهين السابقين، حيث لا تغلق الدولة أبوابها في وجه الأجانب بصورة عامة ومطلقة، الأمر الذي يجعلها تعيش في عزلة كاملة عن المجتمع الدولي الذي نعيش فيه, ومن جهة أن يكون لها حق في الدفاع عن كيانها الدولي وحماية مصالحها الداخلية والخارجية، والتي تستلزم الاعتراف للدولة الحق في تقييد دخول الأجانب والإقامة على أراضيها الإقليمية، ومنع بعض الأجانب غير المرغوب فيهم من الدخول إلى إقليمها الدولي، إلا إذا اقتضت ضرورة سياسية، أو اجتماعية، أو اقتصادية، أو صحية غير ذلك, وبذلك يجوز للدولة منع دخول الأجانب إلى إقليمها الدولي إذا كان في دخولهم إليها خطر أو تهديد عليها من النواحي السياسية، أو الأمنية، أو الصحية، مثل لو كان الأجنبي قادماً من دولة متفشٍ فيها مرض معدٍ معين.

ويستخلص الباحث مما سبق أن هناك مصلحتين متعارضتين أو حقين متناقضين, فإذا كان حق الأجانب في الدخول إلى إقليم الدولة والإقامة فيها، وذلك كتعبير لحريتهم في التنقل بين أرجاء المجتمع الدولي، فإن هذا الحق ليس مطلقاً إذا يقابله حق الدولة المضيفة في تقرير قبوله على أراضيها الإقليمية أم لا، وهو حق يقتضي، أيضاً تخويل السلطات الإدارية لهذه الدولة إصدار قرارات تقضي بإبعاد الأجانب غير المرغوب في استمرار إقامتهم على الأراضي الإقليمية للدولة، إذا كان في وجودهم أي خطر أو تهديد على إقليم الدولة للمحافظة على أمنها وسلامتها في الداخل والخارج[١], ويستمد حق الدولة في إصدار قرارات الإبعاد بحق الأجانب غير المرغوب فيهم وجوده من أصول ملزمة في القانون الدولي العام, فهو حق ثابت لكل دولة دون حاجة إلى تقريره أو النصّ عليه في نصّ خاص، سواء في تشريعها الداخلي أو في المعاهدات الدولية.

ومن نافلة القول: إن الفقه التقليدي القديم كان يمنح الدولة صلاحية مطلقة في إصدار قرارات الإبعاد للأجانب غير المرغوب فيهم على أراضيها الإقليمية دون إبداء أي سبب من

---

[٢] د. جابر الراوي إبراهيم, القانون الدولي الخاص في احكام مركز الأجانب في القانون الأردني: دراسة مقارنة, الدار العربية للتوزيع والنشر، دون طبعة،١٩٨٦, ص٧١.

[١] د. خضر طارق فتح الله, الرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأن حرية , مجلة بحوث الشرطة, العدد رقم ٢٢, ص٣٣.

الأسباب المتعارف عليها، وذلك على اعتبار أن قرارات الإبعاد عمل من أعمال السيادة, لكن الفقه الحديث لم يعد ينظر إلى قرارات الإبعاد على أنه عمل من أعمال السيادة التي لا تخضع إلى رقابة القضاء الإداري، وإنما يعدّه إجراء من الإجراءات التي تلجأ إليها الدولة استنادًا إلى حقها في الحفاظ على كيانها وأمنها الداخلي والخارجي؛ خاصة في حالة أن كان في وجود الأجنبي على أراضيها الإقليمية ما يشكل خطرًا عليها أو على سلامتها وأمنها, وذلك من منطلق حقها في البقاء وصيانة مصالحها وكيانها.

وانطلاقًا من المعطيات السابقة حرص التشريعين: الأردني والمصري على تقرير حق الإدارة إصدار قرارات الإبعاد بحق الأجانب غير المرغوب فيهم بشكل صريح، حيث يتركز الأساس القانوني للدولتين: (الأردن ومصر) في أحقيتهما في إبعاد الأجانب عن أراضيهما الإقليمية، من قيام السلطات الإدارية في الدولة بإصدار قرار من المرجع الإداري المختص داخليًا يتضمن الطلب من الأجنبي مغادرة أراضيها الإقليمية خلال مدة معينة يحددها القرار، وإلّا تقوم من خلال المراجع الأمنية المختصة بإخراجه رغمًا عنه؛ بسبب قيامه بأعمال أو تصرفات من شأنها المساس بأمنهما الداخلي أو الخارجي، وسلامة أفرادهما ومؤسساتهما وكياناتهما المختلفة [١].

فأساس القانون أنّ حق الدولة في إصدار قرارات الإبعاد يتركز من صلاحيات وزير الداخلية بإصدار مثل هذه القرات بحق الأجنبي، وتنحصر في إنذار الأجنبي بمغادرة إقليم الدولة في غضون المدة التي يعينها، وبما أنّ الإبعاد الإداري يعدّ قرارًا تتخذه السلطة الإدارية في الدولة بسحب بطاقة الإقامة للأجنبي السارية المفعول، وتسلم له رخصة مؤقتة من خلالها يستطيع مغادرة أراضي الدولة الإقليمية خلال المدة المحددة له، وإلّا سوف يُتابع قضائيًا[٢][٢].

لذلك؛ نرى أن المشرّع الأردني حرص في قانون الإقامة وشؤون الأجانب رقم (٢٤) لسنة (١٩٧٣) وتعديلاته التي نصّت المادة (٣٧) منه صراحة على أنه "للوزير بتسبيب من المدير حق إبعاد الأجانب، وله أن يأمر بتوقيف من تقرر إبعاده مؤقتًا حتى تتم إجراءات الإبعاد، وأن لا يسمح للأجنبي العودة إلى أراضي المملكة إلا بإذن خاص من الوزير".

---

[١] د. مولود ديدان، مدونة شرطة الحدود، ص ٦٨، ٦٩.

[٢]L E rebus pigeonnirs Lossau ; droit international prive. Dalloz. 9 emr، sedition، 1970. p 343

وكذلك الأمر في التشريع المصري حيث حيث جاء في المادة (٢٥) من قانون الإقامة والأجانب المصري رقم(٨٨) لسنة (٢٠٠٥) أنه "لوزير الداخلية بقرار منه إبعاد الأجانب".

والجدير بالذكر بأن بعض الاتجاهات المثالية في فقه القانون الدولي بالاقتصاد توصي في عدم اتخاذ قرارات الإبعاد بحق المتزوجين، إذا كان أحدهم يحمل جنسية الدولة المضيفة؛ حتى لا يترتب عليه تفريق شمل الأسرة واضطرارها للرحيل الجماعي من الدولة، على أن مثل هذا الاتجاه يخالف ما تواضعت عليه التشريعات السائدة، وقد استقرّ القضاء الإداري في مصر على أنّه: لا عبرة لما تتذرَع به المدعية من أنّ علاقتها بزوجها لا تزال قائمة في نظر القانون، وأنّها تتبع زوجها في حق إقامته على الأراضي الإقليمية المصرية؛ إذ إنّ أسباب الإبعاد التي تقوم لأحد الزوجين لا تؤثر على حكم القانون في وجوب إبعاده للأجنبي غير المرغوب فيه، والإبعاد ليس عفويًا، بل هو إجراء إداري تتخذه الدولة بقصد الحفاظ على مصالحها وسلامتها، ولذلك عادة ما يكون من اختصاص السلطة الإدارية دون السلطة القضائية في الدولة [٣].

الفرع الثاني
حق الدولة في إبعاد الأجانب في بعض التشريعات

إذا كانت الدول قد وضعت الترتيبات القانونية والتنظيمية الكفيلة بضمان دخول الأجانب إلى أراضيها الإقليمية وإدراج تسهيلات تنقلهم وإقامتهم على أراضيها الإقليمية بعض الوقت، واعترفت الدولة للأجانب المقيمين فيها بممارسة بعض الحقوق العامة والخاصة أثناء فترة إقامتهم، فإنّها بالمقابل حمّلتهم بعض الالتزامات التي تتفق مع وصف إقامتهم باعتبارهم أعضاء فاعلين في هذه الدولة، وتسمح لهياكل الدولة بالقيام بواجبها المتمثل في مراقبة كل ما هو غير شرعي.

إلا أن ذلك لا يمنح الأجنبي حقّ الاستمرار الدائم على إقليم الدولة؛ لأنّ هذا الحق مقصور فقط على المواطنين الذين يحملون جنسية هذه الدولة؛ فالأجنبي لا بدّ من أن يخرج

---

[٣] د. أحمد عبد الحميد عشوش، أحكام الأجانب ومركز الأجانب، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٩٠م، ص ٤٧٢.

يوماً ما من دولة الإقامة أو الدولة المستضيفة له، وقد يكون خروجه اختيارياً، وقد يكون إجبارياً في حال صدور قرار إبعاد بحقه يقضي بذلك [٤].

وإذا نظرنا إلى التشريع الفرنسي، فسنجده يتبنّى تنظيماً مختلفاً لممارسة صلاحية الإبعاد، فقد تكفّلت المادة (٢٥) من المرسوم بقانون رقم (٢٦٥٨) لسنة (١٩٤٥)، باستثناء بعض فئات الأجانب من ميدان قرارات الإبعاد إلّا في حالة الضرورة القصوى؛ حفاظاً على سلامة الدولة، وقُرر هذا الاستثناء للأجانب الذين تربطهم بفرنسا روابط خاصة، سواء كانت روابط علمية، أو روابط مهنية، أو الإقامة بالبلاد لمدة طويلة، والتي تعكس نوعاً من الاندماج في المجتمع الفرنسي، وكان لهم دور في التطور الازدهار في فرنسا [٥].

أما بالنسبة إلى التشريعين: الأردني والمصري، فقد أوليَا عناية بالغة في موضوع الأجانب من حيث وضع ترتيبات قانونية وتنظيمية كفيلة لضمان لدخول وإقامة الأجانب وتنقلهم في الأراضي الإقليمية على وجه يضبط الأمن والاستقرّار فيهما، حيث نهج المشرّع المصري نهج المشرّع الفرنسي من خلال تقسيمة للأجانب المقيمين على الأراضي الإقليمية المصرية إلى ثلاث فئات حسب نوع الإقامة، وتخصيص الأجانب ذوي الإقامة الخاصة إجراءات محددة مسبقًا، ودرجة خطورة معينة تتوفر في هذه الفئة في حال الرغبة في إبعادهم خارج الأراضي الإقليمية المصرية.[٣]

أمّا بخصوص التشريع الأردني فقد عامل جميع الأجانب كفئة واحدة في الإجراءات أو الخطورة التي تخص الأجنبي المنوي إبعاده خارج الأراضي الإقليمية الأردنية، فقد قرّر فى

---

[٤] د . هشام صادق علي، الجنسية والمواطن ومركز الأجانب، منشأة المعارف بالإسكندرية، دون طبعة، ١٩٧٧، ص ٥٤.

[٥] د . يونس بني يونس، المركز القانوني للأجانب في المملكة الأردنية الهاشمية، عمّان، الأردن، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٣م، ص ١٧٨.

[٣] وذلك ما جاء في نصّ المادة (١٧) من قانون دخول وإقامة الأجانب المصري رقم(٨٩) لسنة (١٩٦٠) (يقسم الأجانب من حيث الإقامة الى ثلاث فئات: أجانب ذوي إقامة خاصة، وأجانب ذوي إقامة عادية، وأجانب ذوي أقامة مؤقتة)، كما جاء في نص المادة (٢٦) من نفس القانون أنه لا يجوز إبعاد الأجنبي من ذوي الإقامة الخاصة إلا إذا كان في وجوده ما يهدد أمن الدولة أو سلامتها في الداخل أو في الخارج، أو اقتصادها القومي، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة، أو السكين العام، أو كان عاله على الدولة، بعد عرض الأمر على اللجنة المنصوص عليها في المادة (٢٩) من نفس القانون.

المادة (٣٧) من قانون الإقامة الأردني منح وزير الداخلية صلاحية إبعاد الأجنبي عن البلاد عند توفر شروطها، ولا يفوتنا ذكره أنه في الواقع العملي في الأردن فإنه يتم التمييز بين الأجانب المبعدين حسب درجة خطورته، حيث إن الأجنبي الأكثر خطورة يتم إقصاؤه مباشرة دون المباشرة بعملية تصفية أموره الاجتماعية أو المالية في الأردن، أما الأجنبي الأقل خطورة فإنه يعطى مهلة قانونية للقيام بذلك، سواء عن طريق إخلاء سبيله وتكفيله إلى كفيل معتبر يحمل الجنسية الأردنية، ولا يحمل قيوداً جرمية، وفي حال الانتهاء من تصفية أموره في الأردن يتم إبعاده، أو القيام بذلك عن طريق شخص آخر يحدده الأجنبي المبعد، وغالبًا ما يكون أحد أفراد أسرته، أو أحد أصدقائه.

ويرى الباحث أنه كان على المشرّع الأردني أن يحذو حذو المشرّع الفرنسي والمصري بتقسيم الأجانب إلى فئات حسب معايير معينة، مثل: الدرجات العلمية أو المهنية للأجانب، أو الروابط الأسرية، أو إلى غير ذلك من الروابط التي تسهم في تكوين لدى الدولة نظرة فضل لهذا الأجنبي.

وتقتضى قواعد العدالة والإنصاف وجوب قيام قرار الإبعاد على سبب قانونيّ مشروع وجدي يبرر إصداره فى الواقع والقانون، إلّا أنّ صعوبة الأمر تظهر عند محاولة البحث عن معيار تتحدد بمقتضاه مشروعية قرارات الإبعاد الصادرة بحق الأجانب، فيُعدّ مشروعًا بصفة عامة كلما استهدف الإبعاد المحافظة على الأمن العام والنظام العام من كيان سياسي، أو الاقتصادي، أو الاجتماعي، أو الصحي للدولة.

ولكن فكرة المحافظة على كيان الدولة بأنواعه التي ورد ذكرها في الفقرة السابقة، أو المحافظة على أمنها وسلامتها يتصف بالمرونة وكونها فضفاضة تتسع وتضيق حسب رأي السلطات الإدارية في الدولة، كما لا يمكن تحديدها على سبيل الحصر؛ إذ لا توجد حدود واضحة لها تكفل حصرها وضبطها بدقة، لهذا تستخدم تشريعات غالبية الدول معايير مرنة وفضفاضة لمنح الجهة المختصة بإصدار قرارات الإبعاد صلاحية تقديرية واسعة لإبعاد الأجانب، مثل: عبارة الصالح العام، أو النظام العام، أو الأمن الوطني والقومي، وهى مرنة تفضى غالبًا إلى تخويل الدولة سلطة تقديرية واسعة تكاد تفلت من كلّ رقابة القضاء [٦].

---

[٦] د . خيري محمد, التعسّف في استعمال الحقوق الإدارية, رسالة دكتوراه غير منشورة, جامعة عين شمس, القاهرة، دون طبعة،دون سنة طبع ، ص ٣٣. يُنظر: د . هشام صادق، المرجع السابق، ص ٦٤.

كما أنّه يُضاف إلى ما سبق أنّ تحديد أسباب إبعاد الأجانب على سبيل الحصر مسبقًا وإلزام الدول بها عند إصدارها لقرار ات إبعاد الأجانب خارج أراضيها الإقليمية، يواجه صعوبات عملية كثيرة؛ فالدولة لها حق الوجود والبقاء والاستمرار في المجتمع الدولي، وهو حق مرن يتغير من حين إلى آخر ومن مكان لآخر، كما أن الإبعاد يتعلق بسلوك الأجنبي المقيم على أراضيها الإقليمية في مواجهة مصلحة الدولة، وهى عوامل متغيرة يصعب ضبطها وحصرها تحت معيار واحد، لهذا تحتاط الدولة وتربط بقاء الأجنبي على أراضيها الإقليمية بالصالح العام، أو النظام العام الذي تسعى إليه كل دولة في المجتمع الدولي[٧].

ويتضح للباحث أنّ المعايير والضوابط التي يُقال بها لكفالة وحسن ممارسة جهة الإدارة لصلاحياتها في إبعاد الأجانب عن أراضيها الإقليمية، هي في حقيقتها معايير عامة وفضفاضة ومرنة، تؤدي إلى إعطاء جهة الإدارة صلاحيات تقديرية واسعة، تمكنها بلا شك في أن تتعسّف وتنحرف في استعمال هذا الحق، ويُسمى ذلك سوء استعمال السلطة، أو الانحراف باستخدام السلطة كما سيمر معنا في المباحث القادمة.

وإذا نظرنا إلى الآثار المهمة والخطيرة التي تترتب على ممارسة الدولة لحقها في الإبعاد؛ فإن أول ما يتبادر للذهن هو التساؤل حول مدى مشروعية حق الدولة في اللجوء إلى هذا الإجراء, وما هو الأساس القانوني الذي يقوم عليه قرار إبعاد الأجانب. لهذا يتعين– لما ينطوى عليه قرار الإبعاد من آثار خطيرة على حياة الأجنبي المبعد– الأمر الذي يحتم على السلطات الإدارية في الدولة استيفاء مجموعة من المتطلبات الإجرائية والموضوعية فى إطار المبادئ القانونية للإبعاد، وكذلك تخضع هذه القرارات لقيود معينة معظمها في سياق قانون حقوق الإنسان والقانون الدولي؛ بغية ضمان سلامة الإجراءات فى ضوء ممارسة الدولة لسلطاتها باتخاذها لإصدار قرارات الإبعاد [٨].

وقد أكّدت المحكمة الإدارية، سواء في الأردن أو فى مصر على أنّ القيد على حق الإبعاد الإداري هو حسن استعماله وعدم المغالاة في استعماله، حيث يكون الإبعاد الإداري قائمًا على أسباب جدية وحقيقية يقتضيها الصالح العام، حيث أشارت هذه الأحكام إلى أنّ

---

[٧] د . اشرف وفا، المركز القانونى للأجانب، دار النهضة العربية، دون طبعة، القاهرة،١٩٩٧م ، ص ٢٣٠.

[٨] د. شمس الدين الوكيل، الموجز في الجنسية ومركز الأجانب، دار المعارف، مصر، الطبعة الثالثة، سنة ١٩٦٨م ، ص ٤٠٤.

المشرّع منح وزير الداخلية، سواء في الأردن أو مصر، سلطة تقديرية واسعة في إصدارها لقرارات إبعاد الأجانب، ولا يحدّ من هذه السلطة إلّا قيد عدم التعسّف في استعمالها، أو الانحراف بها، ومن ثمّ يجب أن يقوم قرار الإبعاد الصادر بحق الأجنبي على أسباب جدية تجعل من إقامته على الأراضي الإقليمية ما يهدد أمن وسلامة الدولة، أو الإخلال بالنظام العام أو الآداب العامة فيها، وفى كلّ الأحوال يخضع قرار الإبعاد لرقابة القضاء الإداري [٩].

ولا جدال أن مقتضيات تحقيق المشروعية لقرارات الإبعاد الصادرة عن السطات الإدارية في الدولة تستلزم صدورها بعد اتباعها لإجراءات قانونية محددة بهدف ضمان التروي، وعدم التسرّع في إصدار مثل هذه القرارات، ويكون مبتغاها الأسمى هو المحافظة على الصالح العام، كذلك يجب أن يراعى في هذه القرارات حقوق الأجانب، وذلك حتى يخرج القرار بثوبه القانوني السليم, وبذلك يجب على الإدارة أن تلتزم بالقواعد الإجرائية والموضوعية التي نصّ عليها القانون[١].

ولكن الأساس القانوني لقرار الإبعاد ليس محل اتفاق من جانب الفقه، لذلك قدم الفقه الكثير من الأسس التي يرى أنها صالحة لتبرير صلاحية الإدارة في إبعاد الأجانب عن الأراضي الإقليمية للدولة, حيث نجد أن الآراء اختلفت حول تحديد أساس قرار الإبعاد الصادر بحق الأجنبي، فمنهم من عدّ الإبعاد إلغاء لتصريح سابق لدخول الأجنبي إلى أراضي الدول الإقلييمة والإقامة فيها, في حين ذهب اتجاه آخر إلى ضرورة منح الأجانب الحرية المطلقة في اختيار الدولة التي يريدون دخول أراضيها الإقليمية دون أي قيد, إلى جانب ذلك هناك رأي بينهما, وهذا ما سنعالجه في ما يلي بنوع من التفصيل:

---

[٩] حكم المحكمة الإدارية العليا، الصادر بجلسة ١٩٨٧/٢/٢٠م، فى الطعن رقم (٢٥٤٧) لسنة(٣٠ ق).

[١] د. هشام صادق علي، مرجع سابق, ص٦٤.

المطلب الثاني

تأسيس حق الدولة في الإبعاد على فكرة العقد

لقد ذهب بعض الفقه إلى بناء فكرة أحقية الدولة في إصدار قرارات الإبعاد بحق الأجانب المقيمين على أراضيها الإقليمية تقوم على "فكرة العقد" باعتبار أن حق الأجنبي في دخول الأراضي الإقليمية لأي دولة يعني أن هناك عقداً يبرم بين الأجنبي والدولة المستضيفة، يقتضي هذا العقد تأمين حماية الأجنبي من جهة الدولة، وفي المقابل يقع عليه التزام بالانصياع واحترام قوانين ونظام الدولة المستضيفة، حيث يحق للدولة فسخ هذا العقد إذا ما صدر من الأجنبي أي تصرف يبطل أو يعيب هذا االلتزام.

ويمكننا لتوضيح ذلك الموقف مبدأيًا، يجب علينا التطرّق باختصار إلى تعريف العقد لغةً واصطلاحًا في فرع، ثم التعرّض حول هذا الأساس بالبيان والمناقشة في فرع آخر على النحو التالي:

الفرع الأول: تعريف العقد.

الفرع الثاني: فكرة العقد كأساس قانوني لحق الدولة في الإبعاد.

الفرع الأول
تعريف العقد

يعدّ العقد أهم التصرفات القانونية، ويحتل مركز الصدارة في الحياة العملية في المجتمع الدولي، ويقصد به بصفة عامة توافق إرادتين على إحداث أثر قانوني، إما بإنشاء التزام، أو نقله، أو تعديله، أو إنهاء ذلك االلتزام.

حيث أوردت نصّ المادة (١١٠١) من القانون المدني الفرنسي تعريفًا للعقد على أنه " اتفاق يلتزم بمقاضاة شخص أو أكثر نحو شخص أو أكثر بإعطاء شيء، أو القيام بعمل، أو الامتناع عنه".

ويمكننا بعد الوقوف على تعريف العقد السابق التعرّض أولًا لتعريفه للغةً واصطلاحًا، ثم بيان التعريف القانوني للعقد على النحو التالي:

أولًا: تعريف العقد لغةً:

للعقد معانٍ كثيرة منها: يمكن أن يطلق لفظ العقد في اللغة على الجمع بين أطراف الشيء وربطها، وضده الحل، ويطلق كذلك بمعنى إحكام الشيء وتقويته، ومن معنى الربط الحسي بين طرفين الحبل أخذت الكلمة للربط المعنوي للكلام أو بين الكلامين، ومن معنى الأحكام والتقوية الحسية للشيء أخذ اللفظ وأريد بها العهد؛ ولذا صار العقد بمعنى العهد الموثوق، والضمان، وكل ما ينشيء التزاماً، وعلى ذلك يكون عقداً في اللغة [١].

كما عرّف مجموعة من الكتّاب العرب العقد على أنه الربط والشدّ والتوثيق والأحكام والقوة، وقد جعلت دلالة هذه المادة على الربط الحسي أساساً لاستعمالها، واستعملت، أيضاً في الربط المعنوي بين كلاميين أو متعاهدين، كقولهم: عقد البيع، وعقد العهد، واستعملت في كل ما يعقده العاقد ويلزم نفسه ويربطها، ولذلك سمي اليمين عقداً[٢]. ومنه قوله تعالى: {وَلَكِنْ يُؤَاخِذُكُمْ بِمَا عَقَّدْتُمُ الْأَيْمَانَ}[٣].

كما يعرف العقد: بالضمان والعهد، وجمعه العقود، وهو أوكد العهود، عاقدته أو عقدت عليه فتأويله أنك ألزمته، وذلك باستيثاق، وتعاقد القوم، تعاهدوا، وقوله تعالى: {يَاأَيُّهَا الذينَ آمَنُوا أَوْفُوا بِالعقود}[١].

ثانيًا: التعريف القانوني للعقد:

مرّ معنا في بداية الفرع بأن العقد عُرف على أنه: "توافق إرادتين أو أكثر على إنشاء التزام، أو نقله، أو تعديله، أو إنهائه"[٢].

فمجرد الاتفاق بين إرادتين غير كافّ لإنشاء عقد، وإن كانت الإرادة الباطنة هي الركن الحقيقي في العقد وأساسه، غير أنها أمر نفسي خفي ذاتي لا يمكن أن ترقى إلى الوجود المادي، وتكون هذه الإرادة مقدمة للارتباط ولا تحققه، ولا بدّ من الإفصاح عنها حتى يعلم الطرف الآخر عن نية الطرف الأول، وهذه النزعة الذاتية الغالبة في القوانين العربية والأجنبية، واعتمدت على الإرادة الظاهرة لطرفي العقد لتعذر ظهور الإرادة الباطنة، فألغيت،

---

[١] الموقع الإلكتروني للاستشارات القانونية المجانية.

[٢] الفيروز آبادي، محمد بن يعقوب، القاموس المحيط، دار الفكر، بيروت، لبنان، سنة ١٩٩٥م، ص٢٧٢.

[٣] سورة المائدة، الآية، (٨٩).

[١] سورة المائدة، الآية، (١).

[٢] د. عبد الرازق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ط٣، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ١٩٩٨م، (١٥٠/١).

وأنيط الحكم بما هو مظنة لها، وهو الإيجاب والقبول، وقد رجح أكثر الشرّاح والفقهاء المعاصرين الإرادة الظاهرة على الباطنة، والنزعة الموضوعية في العقد على الذاتية، لما لها من نتائج في استقرّار التعامل[٣].

وعندما عرفت القوانين العربية والأجنبية العقد بأنه: "توافق إرادتين" أدخلت ضمنه العقد الباطل؛ لأنها لم تقيده بوجه مشروع، وقد يحصل اتفاق بين الإرادتين دون أن تتحقق الشرائط المطلوبة شرعًا لانعقاده، وأدخلت، أيضًا الوعد بالعقد مع أنه ليس بعقد، وهذا عيب في التعريف؛ لأنه غير مانع[٤].

ويرى الباحث بتطبيق ما ورد معنا في هذا الفرع، حيث نجد أنه من لحظة قدوم الأجنبي إلى أحد المنافذ الحدودية للدولة يعدّ هذا الإجراء قبولًا من الأجنبي بالرضوخ إلى قوانين هذه الدولة واحترام هيئاتها وعاداتها، وما إلى ذلك من مبادئ الدولة الثابتة، والتي تسعى بالاحتفاظ عليها من أي تعدٍّ، ومن جانب الدولة لدى السماح للأجنبي بالدخول إلى أراضيها الإقليمية، فإنه يتحق الإيجاب لديها من لحظة وضع ختم الدخول الخاص بها على وثيقة الأجنبي، وتتعهد من خلاله بحماية الأجنبي من أي خطر قد يلحق به وأفراد أسرته وممتلكاته، أما في ما يخصّ الأجانب غير المشروع دخولهم إلى الأراضي الإقليمية للدولة بسبب تحايلهم على أجهزة الدولة، أو عن طريق التهريب، أو ما إلى ذلك من الطرق غير المشروعة، فإن الدولة غير ملزمة بتأمين هذه الحماية له، ويكون عرضة للمسألة القانونية تمهيداً لإصدار قرار يقضي إلى إبعاده خارج الأراضي الإقليمية للدولة، وعلى ضوء ذلك سنبين في الفرع الثاني هذه الفكرة.

الفرع الثاني
فكرة العقد كأساس قانوني لحق الدولة في الإبعاد

ذهب بعض الفقه إلى أن أحقية الدولة في إصدار قرارات الإبعاد بحق الأجانب يجد أساسه في فكرة العقد, وذلك بأن هناك عقداً بين الأجنبي والدولة التي تستقبله وتستضيفه على أرضيها الإقليمية, وضمن هذا العقد للأجنبي الحماية لشخصه وماله وأفراد أسرته من قبل أجهزة الدولة، ويقرّر له الاستفادة من الحقوق التي يتمتّع بها المواطنون الذين يحملون جنسية

---

[٣] د. جميل الشرقاوي، النظرية العامة للالتزام، دار النهضة العربية، ١٩٩٥م، ص٥٢.

[٤] د. عبد الناصر موسي أبو البصل، دراسات في الفقه القانون المدني، النظرية العامة للعقد، ط١، عمّان، الأردن، دار النفائس، ١٩٩٩م، ص٣٨.

هذه الدولة كلها، أو بعضها, ويتعهد الأجنبي في المقابل بأن يكون جديراً بهذه الاستضافة وأهلًا لها, وذلك باحترام قوانين وأنظمة وعادات وتقاليد هذه الدولة، فإذا نكث الأجنبي هذا العهد, كما ولو كان له دور في التحريض السياسي أو الاجتماعي ضد هذه الدولة المستضيفة, أو إذا اشترك في مؤامرة أو عمل ضد أمنها الداخلي أو الخارجي، فإن هذا العقد ينفسخ من تلقاء نفسه, ويرى أنصار هذا الرأي أن العلاقة القانونية التي تربط الأجنبي بالدولة التي يقيم على أراضيها ألإقليمية علاقة تعاقدية طرفها الأجنبي من جهة والدولة من جهة أخرى؛ فإخلال الأجنبي بما التزم به بموجب هذه العلاقة العقدية يؤدي إلى فسخ العقد حكماً ويبرر بالتالي إبعاده خارج أراضي الدولة الإقليمية.

إلا أنه رغم وجود هذا التصور العقدي لقرار الإبعاد, ووجود التشريعات التي تأخذ به, إلا أنه يحمل كثيراً من التجاوزات, فمن الصعوبة بمكان أن نجد أنفسنا هنا حيال عقد بالمعنى الفني الدقيق، وإنما نحن أمام نظام يخضع له كل أجنبي توفرت فيه الشروط المنصوص عليها ويلتزم بأحكامه سواء ارتضى ذلك أم لا [1].

وعليه؛ يعدّ مركز الأجنبي مركزًا تنظيميًا أو لائحيًا وليس تعاقديًا؛ إذ يتمتّع جميع الأجانب المقيمين على إقليم الدولة بجميع الحقوق المقررة لهم, ويلتزمون بالالتزامات ذاتها فمركزهم في شقيه الحقوق والالتزامات مستمدة من القوانين والأنظمة القائمة في الدولة، وليس من عقد لا يمكن تصور قيامه بين الدولة والأجنبي المقيم على أرض الدولة والواقع.

ويرى الباحث أنه كان أولى على الفقهاء أنصار هذا الراي أن يؤسّسوا رأيهم حول أساس قرار الإبعاد الصادر بحق الأجنبي غير المرغوب في إقامته على أراضيها الإقليمية على أساس التصرف القانوني وليس على أساس العقد؛ كون التصرف القانوني يعرف على أنه ما يصدر من الشخص المميز بإرادته قولًا وفعلًا ويرتب عليه المشرّع نتائج، حيث إن الأجنبي الذي يصدر منه أي عمل أو تصرف على الأراضي الإقليمية للدولة المستضيفة ومن شأنه أن يهدد الأمن أو النظام العام فيها، فإن الدولة المستضيفة لها الأحقية في إصدار

---

[1] نجد هذا التصور العقدي في قانون دولة فنزويلا الصادر في ١٦ يوليو (١٩٥٢)، والذي ينصّ على أن إقليم فنزويلا مفتوح لكل الأجانب وتتعد لهم الدولة بأن يتمتعون بنفس الحقوق المدنية المقررة للفنزوييين، ولكن على هؤلاء الأجانب الالتزام بأن يكونوا على الحياد التام بالنسبة للقضايا العامة لفنزويلا: De garder une Stricte neutralite dans les affaires publiques du Venezuela.

قرار الإبعاد بحق الأجنبي الذي صدر من هذا التصرف، ولا يفوتنا هنا ذكره، بأن التصرف القانوني يشمل الالتزام والعقد، فهنا نرى أن لفظ التصرف أعم وأشمل من العقد؛ لأنه يتناول ما كان بإرادتين، وما كان بإرادة واحدة. وكذلك يتناول ما كان منشِئ لحق أو منهيًا له كالطلاق، ومسقط له كالإبراء، كما يتناول ما لم يكن فيه شيء من ذلك كما في الإخبار بدعوى، أو إقرار بحق سابق أو إنكار له، أو حلف على نفيه، فهو إخبار بثبوت حق وليس إنشاء للتزام او إسقاط له، وعلى ذلك فإنه أي عمل من أعمال الإنسان، ولا يوصف بأنه تصرف قانوني، إلّا حيث تكون الإرادة قد اتّجهت إلى إحداث أثر قانوني، ويتم هذا الأثر نتيجة مباشر لاتجاه الإرادة إليه، أما إذا لم تقصد الإرادة لإحداث أثر قانوني يربط صاحبه ويقيده أمام القانون، فلا نكون بصدد تصرف قانوني، بل عمل من أعمال المجاملات، كدعوى صديق إلى الغداء [١].

المطلب الثالث

تأسيس حق الدولة في الإبعاد على فكرة أعمال السيادة

ذهب بعض من الفقهاء على أساس اعتبار أن فكرة إصدار قرارات الإبعاد هو "انتهاك بشع لجانب من حقوق الإنسان التي يجب ألا تمسه, كما أنه من غير المقبول لدولة أن تقبل دخول الأجانب إلى أراضيها الإقليمية لإيقاعهم في الشرك، ولذلك كان هناك جانب كبير من الانتقادات التي توالت منذ أواخر القرن الماضي وأوائل القرن الحالي تندد بهذا الإجراء وتستنكره، بل وتنكر تمامًا أحقية الدولة حقها في إصدارها لقرارات الإبعاد بحق الأجانب المخالفين[١]".

---

[١] الموقع الإلكتروني للاستشارات القانونية المجانية.

[١] Pinheiro-Ferreira " Notes sur le droit des gens de Vattel الكتاب الثاني فقرة ١٠٠ من الفصل الثامن.

ولقد لاقت هذه الانتقادات من المجتمع الدولي إذناً صاغية، وكان لصداها الأثر الكبير الذي تمثل في عديد من مشروعات القوانين للكثير من الدول، حيث دعت إلى التخلي بصفة مطلقة عن فكرة ممارسة الدولة لحقها في إصدار قرارات الإبعاد بحق الأجانب[٢].

وظلت هذه الانتقادات في الواقع بلا تأثير يرى على أرض الواقع، ولم تخرج هذه المشروعات إلى حيّز الوجود القانوني, ولكن الآن بعد قرابة نصف قرن أو يزيد على هذه المناقشات لم تعد مشروعية حق الدولة في إصدار قرارات الإبعاد مثار جدل أونقاش؛ فزيادة الطابع الدولي والمتمثل في كثرة الانتقال بين الدول وتشعّب التعاملات بين الأفراد من مختلف الجنسيات مع بعضهم بعضاً، الأمر الذي يؤدي إلى ازدياد وجود الأجانب على أرض الدولة الإقليمية؛ ما يدفعها إلى ممارسة واجبها وليس حقها فقط في حماية مجتمعها ضد العناصر الأجنبية التي يمكنها بسلوكها المعيب أن تخل بأمن وسلامة هذا المجتمع، ويكون في وجودها على الأراضي الإقليمية للدولة تشويه للقيم الحضارية وللقواعد الأخلاقية في هذه الدولة.

ولعلاج هذه الأخطار ومواجهتها بشكل جذري يمكن للدولة تطبيق إجراء الإبعاد، والذي يمكن بوساطته التخلّص بصفة نهائية من الأجانب غير المرغوب فيهم على أراضيها الإقليمية؛ فالإبعاد إذن أمر تقتضيه اعتبارات خاصة بأمن وصحة المجتمع الوطني للدولة وسلامته[١].

إذن؛ وجود تنظيم فعال لمواجهة مثل هذا النوع من الأجانب غير المرغوب فيهم يشكل ضرورة حيوية في كل دولة من دول المجتمع الدولي لحماية النظام العام في المجتمع, وإذا لم تستطع الدولة إقامة مثل هذا التنظيم فسوف يصير إقليمها بؤرة، أو مرتعاً خصباً لا يقاوم من جانب ضعاف النفوس والمجرمين من شتّى أنحاء العالم.

ولم يقتصر الأمر على حماية القيم والدفاع عن النظام العام في الدولة فقط, وإنما هدف قرار الإبعاد، أيضاً إلى الحفاظ على الوحدة السياسية للدولة واستقلالها الوطني؛ فالدولة ذات

---

[٢] مشروع Naquet الذي تقدم به للبرلمان الفرنسي في ١٣ فبراير ١٨٨٢ .J.o.Ch.Des Dep. Doc Parl 1882 p.27f , وكذلك مشروع Hugues والذي تقدم بها للبرلمان الفرنسي في ١٤ يناير ١٩٠٤, J . o ch. Des Dep. Doc palr 904 1606 p.22 p.917.

[١] إن الإبعاد يمثل إجراء فعالًا يمكن اتخاذه في مواجهة المجرمين, فقد أبانت الإحصائيات عن زيادة الجريمة الدولية وازياد الجريمة ذات العنصر الأجنبي، خاصة في الدول المتقدمة، والتي ينعم فيها الشخص، حتى عند ارتكابه لجريمة ما، بحقوق وضمانات لا يتمتّع بها في كثير من الدول الأخرى أو في دولته الأصلية.

السيادة لن تقبل أن يكون الأجنبي المقيم على أرضها الإقليمية طرفًا في جاسوسية، أو داعيًا إليها، أو أن ينغمس في اضطرابات سياسية أو حزبية، أو أن يشعل نار الفتنة الطائفية في هذه الدولة، الأمر الذي يهدد أمن المجتمع وتؤدي بها إلى الانهيار والزوال.

وعلى ضوء ما ورد، يمكن التحدث عن هذا الأمر من خلال تقسيمه إلى فرعين: الفرع الأول نتحدث فيه عن الطبيعة السيادية للإبعاد الإداري، والفرع الثاني نتحدث فيه عن الإبعاد الإداري الذي يتعارض مع مفهوم أعمال السيادة وهدفها، على النحو التالي:

الفرع الأول: الطبيعة السيادية للإبعاد الإداري

الفرع الثاني: الإبعاد الإداري يتعارض مع مفهوم أعمال السيادة وهدفها

الفرع الأول
الطبيعية السيادية للإبعاد الإداري

يرى بعض الفقهاء أن حق الدولة في إصدار قرار الإبعاد مرادف لحقها في السيادة وحق الوجود وفي الاستقلال, ويجد أساسه في القانون الدولي نفسه؛ فهو حق أساسي لازم لأمن وسلامة الدولة الداخلي والخارجي، وتحقيق السكينة والاطمئنان لموطنيها داخل أراضيها الإقليمية, فهو حق مقرر ولو لم تنص عليه هذه التشريعات الداخلية للدولة، بل ولو لم يتضمنها نصّ في المعاهدات، كما مرّ معنا في المباحث السابقة [1].

وهذا ما أكّده القضاء الإداري المصري في السابق، فقد كان ينظر إلى قرارات الإبعاد بأنها أعمال من أعمال السيادة، والتي تخرج من اختصاص القضاء الإداري، حيث جاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري أنه "حيث استقرّت على تعريف التدابير الخاصة بالأمن الداخلي والخارجي للدولة، والتي تخرج عن ولاية القضاء عامة باعتبارها من أعمال السيادة، بأنها

---

[1] في عام (١٩١٠) قامت (شيلي) بإبعاد بعض رجال الدين المسيحي (الكاثوليك) من رعايا دولة (بيرو), فاعترضت هذه الأخيرة مدعية بأنه لا دستور دولة (شيلي) ولا تشريعاتها قد تناول بالتنظيم هذا الإجراء الخطير, إلا أن دولة (شيلي) قد ردت هذه المزاعم بمقولة: إنها تستقي حقها في الإبعاد من القانون الدولي نفسه, راجع في ذلك:Repertoire , La L'expulsion Ander Blondel paradelle etniboyat فقرة ٢٠ ص١١, ويلاحظ أن حق الإبعاد قد اعترفت به الكثير من المواثيق الدولية, فقد أشارت إلى ذلك المادة (٤) من الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب، حيث قررت أن " الأجنبي الذي سمح له بالدخول إلى اقليم دولة طرف في هذا الميثاق لا يمكنها أن تبعده إلا بمقتضي قرار يتفق مع القانون " .

الإجراءات العليا التي تتخذها الحكومة بما لها من سلطة عليا في سبيل الدفاع عن سلامة الدولة، والمحافظة على كيانها واستتباب الأمن وإعادته إلى نصابه"[٢]

إلّا أن بعض الفقهاء لاحظوا أن هناك بعض الدول لم تأخذ بنظام الإبعاد إلا بعد تردد طويل من ألاخذ به؛ فقد ظلت دولة بريطانيا لوقت طويل من الزمن ترفض إجراء الإبعاد وتفخر بأن أراضيها تعدّ ملاذًا لكل لاجئ, إلا أنه بعد التزايد المستمر لعدد الأجانب الموجودين على أراضيها البريطانية وتأثيرهم على المجتمع البريطاني، سواء كان التأثيرسلبيًا أو إيجابيًا، اضطرت إلى إصدار قانون في ١١ أغسطس (١٩٠٥) (ويطلق عليها اسم Alieus Act) يقرّر حق الحكومة في إصدار قرارا الإبعاد بحق الأجانب لإخراجهم خارج الأراضي الإقليمية لبريطانيا.

ويرى الباحث مما سبق أن حق الدولة في إصدار قرارات الإبعاد بحق الأجانب غير المرغوب فيهم على الأراضي الإقليمية للدولة لم يعد الآن محلًا لأدنى شك أو خلاف بين التشريعات من اتخاذه من قبل الدولة لحماية نفسها وشعبها من أخطار وتهديد الأجانب غير المرغوب فيهم على أراضيها الإقليمية؛ فالسلطة التنفيذية في الدولة هي الجهة المختصة باتخاذ مثل هذا القرار وتنفيذه، باستثناء بعض الحالات الاستثنائية التي يعدّ فيها الإبعاد عقوبة جزائية (تكميلية) وصدوره من السلطات القضائية؛ فالتشريعات العربية كافة تعترف للدولة بأحقية إصدار قرارات الإبعاد بحق بعض الأجانب المقيمين على أراضيها الإقليمية وغير المرغوب فيهم داخل الدولة، وقد رسّخت هذا الحق في صورة قواعد قانونية في التشريعات الخاصة في التعاملات مع الأجانب.

أولًا: مفهوم أعمال السيادة:

أعمال السيادة هي طائفة من الأعمال التي تباشرها سلطة الحكم في الدول من أجل الحفاظ على كيان الدولة من أرض وشعب وسلطة بمواجهة أخطار خارجية أو مواجهات داخلية عامة، كتنظيم سلطات الدولة وتحديد نظام الحكم، والعلاقة بين السلطات داخل الدولة الواحدة، كما يقصد بأعمال السيادة بأنها طائفة من أعمال السلطة التنفيذية في الدولة، والتي لا

---

[٢] قرار محكمة القضاء الإداري في 6 يونيو (1950)، قضية رقم (376) سنة (3)، قضائية، السنة الرابعة قاعدة رقم (260)، ص 865، مشار إليه عند أمل لطفي، مرجع سابق، ص47.

تخضع لرقابة القضاء إطلاقًا، فلا تكون محلًّا للإلغاء، أو التعويض، أو وقف التنفيذ، أو فحص للمشروعية[١].

لا شك أن الدولة تتمتّع بالسيادة على أراضيها الإقليمية وشعبها وتستأثر بها؛ أي: أن لها الكلمة والسلطة العليا داخل حدودها الإقليمية، بحيث لا يعلو عليها سلطة، وبالتالي فإن الدولة تسمو على الجميع وتفرض نفسها عليهم باعتبارها سلطة آمرة عليا في الدولة؛ لذلك فسيادة الدولة تعني أنها منبع كل السلطات داخل الدولة الواحدة، وتتميز السيادة بأنها صفة أصلية ولصيقة بالدولة، وهي المعيار الذي يميّز بين الدول والجماعات السياسة الأخرى[٢].

وللسيادة مظهران؛ إما أن يكون داخليًّا يتمثل في اعتبار الدولة صاحبة السلطات العليا والوحيدة على أراضيها الإقليمية، حيث تعلو كلمتها على جميع الأفراد والسلطات والجماعات والهيئات الموجودة على إقليم الدولة, وإما خارجية تعني استقلال الدولة تجاه غيرها من الدولة، ولا يوجد تأثيرأو تدخل خارجي على الدولة[٣].

ولقد كان لمفهوم السيادة الداخلية للدولة قديمًا حريتها في وضع القوانين والتشريعات الداخلية، والتي قد يكون من شأنها المساس بحرية الأشخاص في التنقل والإقامة داخل حدودها الإقليمية, إلا أن الفقه الحديث يتجه نحو تقييد سيادة الدولة أو على الأقل تحديدها رغم الاتفاق على ذلك، إلا أن هناك خلافًا بين الفقهاء حول السند القانوني في تقييد سلطات الدولة، حيث أسس بعضهم ذلك على فكرة نظرية القانون الطبيعي، وبعضهم الآخر أسّسها على نظرية الحقوق الفردية، وآخرون اعتمدوا نظرية التحديد الذاتي للسيادة, والبعض الرابع اتّجه نحو الأخذ بنظرية التضامن الاجتماعي[١].

واتّجه الفقه الحديث إلى إن إطلاق سيادة الدولة على كل قيد يشكل اعتداء على حريات وحقوق الأفراد المتواجدين على أراضيها الإقليمية؛ لذلك وجب إلزام الدولة بمراعاة أحكام الدستور التي يمكن من خلالها استنتاج خضوع الدولة (حكّامًا ومحكومين) لمبدأ المشروعية،

---

[١] د. محمد واصل: "أعمال السيادة والاختصاص القضائي"، مقالة منشورة في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد الأول، العدد الثاني، ٢٠٠٦، ص ١٣٦.

[٢] د.مصطفي أبو زيد فهمي, مبادئ الأنظمة السياسية, منشأة المعارف بالإسكندرية, طبعة ١٩٨٤, ص٧٢.

[٣] د. نعمان أحمد الخطيب, الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري, طبعة ١٩٩٩, ص٣٣ , ٣٤.

[١] د. محمد كاملة ليلة, النظم السياسة (الدولة والحكومة) دون سنة نشر, لمزيد من معرفة النظريات من ١٥٣-١٩٠.

بالإضافة على إلزام سلطات الدولة جميعها على اختلاف وظيفتها في عدم المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم المنصوص عليها دستوريًا وقانونيًا، وهذا معناه التوزان بين مصالح الأفراد ومصالح الدولة، حيث تملك الدولة وضع القيود القانونية والتشريعية لتنظيم استعمال هذه الحقوق والحريات بما يضمن تحقيق الصالح العام، والمحافظة على أمن الدولة واستقرّاراها[٢].

ويرى الباحث- من خلال ما سبق- أنه يمكن القول بأن قرار الإبعاد الإداري هو من صلاحيات الدولة التي تملكها وفق لسيادتها على أراضيها الإقليمية وتقديرها لبقاء الأجنبي على أراضيها الإقليمية أو تسفيره حمايةً لأمنها واستقرّارها، من خلال المحافظة على نظامها الداخلي والخارجي شريطة أنه يكون ذلك ضمن الإطار القانوني احترامًا لمبدأ المشروعية.

وأعمال السيادة بهذا المفهوم تمثل خروجًا صريحًا عن مبدأ المشروعية وتجاهلًا لأحكامه؛ لأن السلطة التنفيذية تستطيع استغلال موقفها من فكرة أعمال السيادة وتقوم بتصرفات تسبغ عليها هذه الصفة، وبالحقيقة تنوي الخروج عن القواعد القانونية التي يتضمنها مبدأ المشروعية لتحقيق أهداف تخرج عن إطار المشروعية، ولا يكون للقضاء بصدد هذه الأعمال حق التعقيب عليها أو التدخل فيها؛ إذ تخرج عن ولايته فلا تقبل الطعون المقدمة ضدها ولا طلبات التعويض عن الأضرار التي تنجم من تطبيقها، ولا يملك القضاء حيالها سلطة الإلغاء أو التعويض بتاتًا.

وفي هذا تكمن خطورة أعمال السيادة؛ إذ تعدّ سلاحًا في يد الحكومة يهدد حقوق الأفراد وحرياتهم، ولا يجد الأفراد وسيلة للدفاع يردّون بها هذا السلاح؛ لأن القضاء ممنوع من التعرّض لمناقشة هذه الأعمال الموصوفة بالسيادية[٣].

ونوضح هنا طبيعة الإبعاد الإداري من خلال القوانين وأحكام القضاء، والتي تشير ضمنيًا تارة، وصراحة تارة أخرى، إلى أن هذا الإجراء يعدّ من أعمال السيادة المحصّنة من الطعن فيها إلغاء، أو تعويضًا، وذلك على النحو التالي:

ثانيًا: الطبيعة السيادية للإبعاد الإداري بنصّ القانون والقضاء:

---

[٢] د. عبد الكريم علوان, النظم السياسية والقانون الدستوري, طبعة ١٩٩٩, ٥٤.

[٣] المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية في الدول العربية , أبوظبي, ١١ و١٢/ ٩ / ٢٠١٢, أعمال السيادة بين الإطلاق والتحديد ورقة عمل للمؤتمر, أعدّها السيد/ مسعودي حسين, ص٢.

إن لكل دولة قانونها الأساس، أو دستورها الخاص الذي توجده لبيان شكل الدولة ونظام حكمها، كما يبيّن تشكيل السلطات العامة في الدولة التشريعية والتنفيذية والقضائية وصلاحياتها. وكذلك يرسم الشكل العام للجهاز الحكومي، في حين يتناول التنظيم الإداري بالتفصيل والتحديد جانباً من هذا الجهاز, وهناك ارتباط وثيق بين أسلوب التنظيم الإداري في الدولة أو النظام السياسي فيها، حيث حدد الدستور الأردني والدستور المصري الهيكل العام للسلطات داخل كل دولة.

وبالرجوع إلى قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (٢٦) لسنة (١٩٥٢)، نجد أن المادة الثانية منه قد نصّت على اختصاصات المحاكم الأردنية النظامية بقولها: "تمارس المحاكم النظامية في المملكة الأردنية الهاشمية حق القضاء على جميع الأشخاص في جميع المواد المدنية والجزائية، باستثناء المواد التي قد يفوّض فيها حق القضاء إلى محاكم دينية أو محاكم خاصة بموجب أحكام أي قانون آخر"، وهذا يعني أن اختصاص المحاكم الأردنية اختصاص عام؛ فتختص المحاكم الأردنية في جميع الدعاوى المدنية والجزائية، ومنها دعاوى الجنسية عندما تثار بصفة أصلية أو تبعية[١].

وباستقرّاء النصوص القانونية المصرية وقرارات المحاكم، نجد أن القضاء الإداري المصري أخرج بعض القرارات المتعلقة بأعمال السيادة من هذا المجال، حاصة بعد إنشاء مجلس الدولة المصري عام(١٩٤٦)، نذكر منه على سبيل المثال:

١. قرارات إبعاد الأجانب.
٢. منازعات الجنسية.
٣. منع السفر.

كما أن المحكمة العليا التي صنفت ذلك من دائرة أعمال السيادة، قررت إخضاع الكثير من الأعمال الحكومية لرقابتها رغم ادعاء السلطة التنفيذية في الدولة لطبيعتها السيادية، وفي ذلك لا تنطلق من معيار معين، وهو ما يتسق والاتجاه المعاصر للقضاء المقارن السائد بتضييق مجال أعمال السيادة، ويظهر هذا الاتجاه، أيضاً بوضوح في قضاء المحكمة عندما قالت: "بأن أعمال السيادة تخضع لتقدير القضاء حسب كل حالة"، وترك تحديد طبيعة الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية للقضاء، يعني تطور مفهوم أعمال السيادة مع الضرورات التي يقدرها

---

[١] د. جابر الراوي إبراهيم, مرجع سابق, ص١٦٣,ص١٦٤.

القضاء؛ أي: أن طابع نظرية أعمال السيادة بالمرونة والتطور بشكل يمكن معه مواءمة مصلحة الدولة العليا وحقوق وحريات الأفراد وحرياتهم، حسب القيم الاجتماعية والسياسية والقانونية السائدة في المجتمع.

ثالثًا: الاتجاه نحو التخفيف من آثار أعمال السيادة:

بسبب الآثار القاسية التي نجمت أحيانًا من تطبيق مبدأ أعمال السيادة، دعا أصحاب هذا الاتجاه إلى التخفيف من حدة الآثار القانونية الناتجة عنها, بقصد حصانة هذه الأعمال من رقابة القضاء من حيث قانونيتها فقط ضد دعوى الإلغاء، وفحص المشروعية دون دعوى التعويض التي تتم على أساس فكرة المخاطر الاجتماعية أو تحمّل التبعة، ولا تنطوي على أي شجب أو لومها لتصرفات الحكومة؛ فهي مجرد إقرار بوجود ضرر تحتم قواعد العدالة والإنصاف التعويض عنه[١].

أما في الأردن ومصر، فإن نصوص قانوني الإقامة والأجانب لم تتضمن أي إشارة إلى الطعن أو عدم الطعن في قرارات الإبعاد الصادرة؛ ما يجوز معه اعتبار ذلك ضمنيًّا من مسائل السيادة التي لا يطعن فيها، ولكن اتجاهات القضاء اختلفت، حيث كان المتبع قديمًا عند بداية نشأة القضاء الإداري في الأردن ومصر، فقد كان الأمر في مصر سابقًا يصدر أحكامًا تؤكّد اعتبار قرارات الإبعاد من أعمال السيادة التي لا يجوز الطعن فيها إلغاء أو تعويضًا[٢], إلا أن هذا الأمر قد تغيّر.

كما كان مجلس الدولة الفرنسي يعدّ قرارات إبعاد الأجانب التي تصدرها الدولة قديمًا من أعمال السيادة التي تخرج عن رقابته القضائية، وذلك على أساس أن قرار إبعاد الأجنبي

---

[١] مقدم الورقة, الأستاذ المستشار عبد القادر جمعة رضوان, المحكمة العليا الليبية , أعمال السيادة الخارجة عن اختصاص القضاء الإداري بين الإطلاق والتقييد, ورقة عمل مقدمة لأعمال المؤتمر الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية (مجالس شورى الدولة – دواوين المظالم) في الدول العربية المنعقد بدولة الإمارات العربية المتحدة خلال يومي ٩،١٢،١١ – ٢٠١٢ م.

[٢] حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم(١٤٢) لسنة (١ق), بجلسة ١٩٤٨/١/٢٧, مجموعة أحكام السنة الأولي, ص٢٢٨.

من شأنه التأثير على علاقة الدولة الأجنبية التي يحمل جنسيتها الأجنبي المبعد مع الدولة الفرنسية التي أبعدته، وبالتالي يكون قرار الإبعاد الإداري قد اتخذ وصفًا سياسيًا[٣].

وفي القانون الأردني المادة (٣) من نظام تقييد الأجانب رقم (٤/١٩٣٩) "نص على أن إبعاد الأجانب بمقتضى أنظمة الدفاع من اختصاص رئيس الوزراء كما هو صريح[١]"

ويرى الباحث أنه أمام هذه الأمثلة وغيرها، فإن هذا الرأي يتضح معه أن قرارات الإبعاد الإداري الصادرة بحق الأجانب تعدّ قرارات ذات طبيعة سيادية محصنة من دعاوى الطعن فيها إلغاء أو تعويضاً.

الفرع الثاني

الإبعاد الإداري يتعارض مع مفهوم أعمال السيادة وهدفها

مرّ معنا في الفرع السابق بأن المتعارف عليه أن هناك أعمالًا تقوم بها السلطة التنفيذية ولكنها مستبعدة من رقابة القضاء الإداري إلغاء وتعويضاً وتعرف باسم (أعمال السيادة).

ومن الأسباب التي قيل فيها لتبرير أعمال السيادة أن هناك كثيراً من الأعمال ما تباشرها السلطة التنفيذية في الدولة، سواء في مجال العلاقات الدولية أو في مجال الشؤون الداخلية والخارجية لها يتسم بأهمية وطابع خاص، ومن ثم فإنه يكون من المصلحة بمكان ألا تعرض مثل هذه الأعمال على القضاء بما يستلزمه من علنية وتحقيقات خاصة، وذلك بسبب أنه من الممكن أن يكون للحكومة من الأسباب التي تقتضي بأن تبقى سرية ولا تعرض على الجمهور وذلك لمصلحة الدولة العليا .

ومع ذلك ورغم هذه الأسانيد أو تلك التبريرات، فإن فقه القانون العام ينظر إلى هذه النظرية نظرة عداء مستحكم, معتبراً إيّاها ثغرة خطيرة في صرح المشروعية ووصمة عار في جبين القانون العام, وبقية متهالكة من بقايا عهود الدولة القديمة غير القانونية[٢].

---

[٣] د. خضر طارق فتح الله, حرية التنقل والإقامة بين المشروعية والملاءمة الأمنية, دار النهضة العربية, ٢٠٠٦, ص١٤٢.

C.E Yoout 1963 Rec.p339.

[١] قرار محكمة العدل عليا ٥٦/٧٧, صفحة ٦٧٣ سنة ١٩٥٦.

[٢] د. محمد كامل عبيد, الرقابة على أعمال الإدارة, دراسة مقارنة في التظلم القانونية المعاصرة والنظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة, دون دار نشر، طبعة ١٩٩٩, ص٢٠٥.

وبناء على ما سبق، ذهب البعض إلى حدّ إنكار هذه النظرية والمطالبة بإلغائها تماماً من عالم القانون، ويرون أنها تتعارض مع النظم الديمقراطية الحديثة في المجتمع الدولي، والتي تأتي بخضوع كافة أعمال الإدارة أو السلطة التنفيذية دون أية تفرقة بينها، لرقابة الجهاز القضائي لما في ذلك من ضمان وصيانة لحقوق الأفراد وحرياتها من أي تعدٍّ قد يحصل من الدولة، في حين أن البعض الآخر ذهب إلى القول بأن على مجلس الدولة أن يتخلّى نهائيًا عن فكرة أعمال السيادة لصراحة النصوص التي تقرّرها، فإن على الدولة أن تتحمّل النتائج الضارة التي قد تترتب عليها وذلك بتعويض الأفراد المتضررين من هذه الإجراءات على أساس المخاطر أو تحمّل التبعة، كما يضيف أنصار هذا الرأي أن الحكومة لن يضرّها شيء في أن تتحمّل الجماعة تلك النتائج؛ لأن هذه هي النتيجة المنطقية لمبدأ مساواة الأفراد أمام الأعباء العامة[١].

وعلى أي حال وأيًا كانت وجهة نظر فقه القانون العام في هذا الخصوص، فإن نظرية أعمال السيادة باقية ومقررة بنصوص صريحة، وإن كان اتجاه القضاء في كل من فرنسا ومصر والأردن يميل نحو تحقيق التضيق في إعمالها, وكذلك في التخفيف من حدة أثرها[٢].

وحول مفهوم أعمال السيادة تنوّعت أحكام القضاء الدستوري والإداري، فنجد أن محكمة القضاء الإداري قضت قديماً بأن أعمال السيادة هي تلك الأعمال أو الإجراءات العليا التي تصدر من الحكومة باعتبارها سلطة إدارية تباشرها بمقتضي هذه السلطة العليا لتنظيم علاقتها بالسلطات العامة الأخرى داخلية كانت أو خارجية؛ إذ تتخذها اضطراراً للمحافظة على كيان الدولة الداخلي والخارجي، واستتباب الأمن في الداخل، أو للذود عن سيادتها في الخارج[٣].

كما أشارت المحكمة الإدارية إلى المعيار الذي يستخدم للتميز بين أعمال السيادة التي لا تخضع لرقابة القضاء، والأعمال التي تصدرها السلطة التنفيذية كجهة إدارة تخضع لرقابة القضاء الإداري بقولها: "المعيار السائد فقهاً وقضاء للتميز بين أعمال السيادة وأعمال الإدارة

---

[١] د. رمضان محمد بطيخ, مبدأ مشروعية وتنظيم القضاء الإداري في مصر, طبعة ٢٠٠٤, ص١٧.

[٢] د.محمد بطي ثاني, الرقابة على أعمال الإدارة, طبعة, شرطة دبي, ٢٠٠٨, ٧٤ص.

[٣] حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم (٦٢١١) لسنة (٨ ق), بجلسة ١٩٥٧/٦/١٤, مجموعة أحكام السنة الحادية عشرة, ص ٥٥٩.

هو معيار طبيعة العمل؛ فأعمال السيادة هي التي تصدر عن السلطة التنفيذية باعتبارها جهة حكومية، وهي قرارات سيادية لا تخضع لرقابة القضاء، أما ما يصدر منها باعتبارها جهة إدارية فهي قرارات تخضع لرقابة القضاء "[٤].

وهذا ما أيدته المحكمة الإدارية العليا باعتبارها أن كل ما يصدر عن السلطة التنفيذية بوصفها جهة تباشر أعمالها السياسية هي من قبيل أعمال السيادة, أما ما تقوم به باعتبارها جهازاً إدارياً فهو من قبيل الأعمال الإدارية التي يجوز الطعن فيها أمام القضاء الإداري [١].

أما المحكمة الدستورية العليا فقد أكّدت العبرة في تحديد الأعمال السيادية، وهي طبيعة العمل ذاته بصرف النظر عن الوصف الذي يضعه الشارع على تصرفات الحكومة وأعمالها، وأن العبرة في تحديد التكييف القانوني لأي عمل تجريه السلطة التنفيذية لمعرفة ما إذا كان من أعمال السيادة أو عملًا إدارياً هي بطبيعة العمل ذاته، فلا تتقيد المحكمة وهي بصدد أعمال رقابتها على دستورية التشريعات بالوصف الذي يضعه الشارع على تصرفات الحكومة وأعمالها متى كانت بطبيعتها تتنافي مع هذا الوصف، وتنطوي على إهدار حق من الحقوق التي كفلها الدستور[٢].

والحقيقة أن الأحكام المشار إليها سلفًا تشير إلى انتهاج القضاء الدستوري والإداري للمعيار الموضوعي للتفرقة بين أعمال السيادة والأعمال الإدارية، إلا أنه ثبت فشل هذا المعيار ودون الخوض في أسباب ذلك، نشير إلى أن الفقه[٣] انتهى إلى ضرورة ترك أعمال السيادة إلى القضاء ويجمعها الفقه في قائمة واحدة بعد استعراض الأحكام القضائية، مع العلم أن هذه القائمة لم تبقَ على حالها، بمعنى أن القضاء الإداري أخذ بأكثر من ذلك، وذلك بزيادة رقابته إلى أكبر قدر على هذه الأعمال.

ويؤكّد أصحاب الرأي السابق أن القاضي الإداري يسبغ على العمل صفة أعمال السيادة إذا رأى أنه من الأهمية والخطورة والحساسية للدولة، بحيث لا يعقل أن يعقب على موقف معين بسيط تتخذه فيه السلطة التنفيذية؛ لأن الإجراء قد يتخذ في ظروف وتحت

---

[٤] حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم(٦٦٧) لسنة (٤٥ ق), بجلسة ١٩٩٠/١١/٢٧.

[١] حكم الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم (١٩٣٩) لسنة (٣٠ ق), جلسة ١٩٨٧/١٢/١٢ مجموعة أحكام السنة (٣٣), ص٤٠٨

[٢] حكم الدستورية العليا الصادر في الطعن رقم ٢ لسنة ١ق دستورية بجلسة ١٩٧١/١١/٦.

[٣] د. رمزي طه الشاعر, قضاء التعويض , دار النهضة العربية, طبعة ٢٠٠٨, ص٢٨٤.

اعتبارات تعرفها السلطة التنفيذية وحدها وتخفى على القاضي، والثابت من أحكام القضاء كما أشار أصحاب الرأي السابق إلى قرارات إبعاد الأجانب عن الأراضي الإقليمية للدولة، سواء صدرت في زمن السلم أو الحرب لا تعدّ من أعمال السيادة[٤].

ولقد أشارت المحكمة الدستورية العليا إلى أن أساس نشأة أعمال السيادة في أصلها الفرنسي هي نشأة قضائية عكس نشأة أعمال السيادة في مصر والأردن، والتي بدأت تشريعية؛ إذ نص عليها المشرّع بنصوص صريحة, كما أشارت المحكمة في ذات الحكم إلى نظرية الأعمال السيادية التي تعد قيداً على ولاية القضاء الدستوري تجد مجال تطبيقها في مجال العلاقات والاتفاقات الدولية أكثر مما يقع في الشأن الداخلي؛ نظراً لارتباط ميدان العلاقات الدولية بالاعتبارات السياسية وسيادة الدولة ومصالحها العليا[١].

المطلب الرابع

الإبعاد إجراء ضبطي يهدف إلى حماية أمن الدولة ونظامها العام

إن قرار إبعاد الأجنبي ليس إلا قراراً إدارياً لا يتحصن من الطعن فيه أمام القضاء سواء إلغاء وتعويضاً, وإذا كان أعمال مبدأ سيادة الدولة على أراضيها الإقليمية يجيز لها إصدار قرار لإبعاد من تشاء من الأجانب الذين يشكلون تهديداً لأمنها الداخلي والخارجي وسلامتها فلا يصح أن نعدّ هذا الحق مطلقاً بلا قيد، وإنما يجب أن يكون من خلال النصوص الدستورية والقانونية التي تشكل النظام الشرعي لعمل السلطات داخل الدولة الواحدة، ومن ثم فإن قرار الإبعاد الإداري لا يصح أن نعدّه– من وجهة نظرنا– عملاً من أعمال السيادة، وذلك للأسباب الآتية:

أولاً: اتجاه أحكام القضاء الدستوري والإداري:

---

[٤] د. مصطفي محمود عفيفي, الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية, طبعة ١٩٩٠, ص٦٥, حيث أشار إلى أن الموضوعات التي تضيفها القائمة القضائية بشأن أعمال السيادة تحتوي على الأعمال المتعلقة بالسلطة التشريعية, الأعمال المتعلقة بعلاقة الحكومة بالهيئات والمنظمات الدولية, القرارات المتعلقة بالحرب والقرارات المتعلقة بإعلان حالة الطوارئ بهدف المحافظة على الأمن العام.

[١] حكم الدستورية العليا الصادر في الطعن رقم (١٠) لسنة(١٤ ق). دستورية بجلسة ١٩٩٣/٦/١٩.

قضت المحكمة الدستورية العليا بأن النص في القوانين على تحصين أي عمل أو قرار إداري ضد رقابة القضاء يعدّ نصًا غير دستوري؛ لأنه يهدر حق التقاضي أمام القاضي الطبيعي، وهو حق دستوري مصان[٢].

كما أكّدت المحكمة الإدارية العليا وبنصوص صريحة أن قضاءها مستقر على اعتبار قرارات الإبعاد الإداري بصفة عامة تعدّ من التدابير الخاصة بالأمن الداخلي والخارجي للدولة، وليست عملًا من أعمال السيادة التي تخرج من اختصاصاتها، وإنما هي أوامر إدارية عادية مما تختصّ المحكمة بالنظر في طلبات إلغائها أو التعويض عنها[١].

كذلك حكمت محكمة العدل العليا في الأردن حكمًا يتضمن ما يفيد أن طرد وإبعاد الأجنبي عن الأراضي الإقليمية للأردن لا يكون إلا بناءً على حكم من المحكمة المختصة، أو قرار يصدر من مدير الأمن العام أو من يفوّضه، وذلك وفقًا للشروط المقررة في هذا الشأن ولقد استقرّ قضاء هذه المحكمة على أن الأوامر والإجراءات التي يصدرها الادعاء العام في نطاق الاختصاص القضائي المخول له قانوناً تعدّ أوامر وقرارات قضائية؛ ما تخرج من اختصاص محكمة القضاء الإداري، أما الأوامر والقرارات التي تصدر منه خارج نطاق اختصاصه القضائي تعدّ من قبيل القرارات الإدارية التي تخضع لرقابة هذه محكمة القضاء الإدارية النهائية[٢].

كما أن مجلس الدولة الفرنسي أسبغ رقابته على القرارات الصادرة بإبعاد الأجانب من الأراضي الإقليمية الفرنسية، وعدّ أن عدم تقديم الإدارة لأوراق تؤيد صحة الوقائع التي أجازت إصدارها لقرار الإبعاد بحق الأجانب يؤكد عدم مشروعية هذا القرار، ومن ثم قضى المجلس بإلغاء قرار الإبعاد لأحد الأجانب لانتفاء السند القانوني للإبعاد الإداري فيه[٣].

---

[٢] حكم الدستورية العليا الصادر في الدعوى رقم (٢) لسنة (١)، دستورية ق . عليا. بجلسة ١٩٧١/١١/٦.

[١] حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في الطعن رقم(٨٢٨) لسنة (٤ق), بجلسة ١٩٥٢/٤/٨, مكتب فني ٦, الجزء ٣ .

[٢] حكم الدائرة الاستئنافية بمحكمة القضاء الإداري العماني الصادر في الاستئناف رقم (٩/٢٨٦ ق. س)، والمعلن تفصيلًا بجريدة الزمن العمانية بتاريخ ٢٠١٠/٣/٤.

[٣] د. طارق فتح الله خضر, حرية التنقل والإقامة بين المشروعية والملاءمة الأمنية, دار النهضة العربية, دون طبعة، ٢٠٠٦, ص١٤٣.

ولقد أشار الباحث في الفرع السابق إلى الكثير من الأحكام الصادرة من القضاء الإداري والإدارية العليا بمجلس الدولة المصري ومحكمة العدل العليا، بالإضافة إلى ما سطره في بداية الفرع الحالي، والتي تؤكد جميعهما أن القرار الصادر بالإبعاد الإداري هو قرار إداري يخضع لرقابة القضاء الإداري، وخير دليل على ذلك ما نشرته حديثًا إحدى الصحف المصرية من أن الدائرة الأولى بمحكمة القضاء الإداري قد أصدرت حكمًا أيدت فيه قرار وزير الداخلية بإبعاد أحد الأجانب عن الأراضي الإقليمية المصرية حفاظًا على الآداب العامة[٤].

ونلاحظ من خلال القرارات الصادر عن المحكمة الإدارية الأردنية, والعدل العليا الموقرة, أن مسألة إبعاد الأجنبي تعدّ من المسائل الإدارية المناطة بيد السلطة العامة في الدولة، والتي تخضع كذلك الأمر لرقابة القضاء الإداري للحدّ من مسألة التعسّف والإساءة في استخدام السلطة, وهذا الأمر يعدّ من الضمانات القانونية التي قررها المشرّع الأردني لضمان عدم انتهاك حقوق الأجانب المقيمين على الأراضي الإقليمية الأردنية.

وعلى ذلك عملت محكمة العدل العليا بشكل مستعجل وعلى ذمة القضية الموضوعية عملًا بأحكام المادة (٢٠) من قانون محكمة العدل العليا رقم (١٢) لسنة (١٩٩٢)، والذي يقضي بـــ " للمحكمة أن تصدر أي قرار تمهيدي تراه مناسبًا في الدعوى، سواء عند تقديمها أو بعد المباشرة في النظر فيها وذلك بناء على طلب معلل من صاحب المصلحة من الطرفين في الدعوى، بما في ذلك وقف تنفيذ القرار المطعون فيه مؤقّتًا، فيما إذا رأت أن نتائج تنفيذه قد يتعذر تداركها بالوقت الحالي، وللمحكمة أن تلزم طالب وقف التنفيذ بتقديم كفالة مالية وفقًا لما تقرره، من حيث مقدارها وشروطها لمصلحة الطرف الآخر ولغيره؛ تجنبًا لأي ضرر أو عطل ترى المحكمة أنه قد يلحق بالطرف الآخر، إذا ظهر أن طالب وقف التنفيذ لم يكن محقًا في دعواه، سواء بصورة كلية أو جزئية[١].

---

[٤] جريدة اليوم السابع, عدد ٢٠٠٥/٤/١٤, الموضوع, منع الشواذ من دخول البلاد بهدف حماية المصلحة العامة والقيم الدينية والاجتماعية، حيث قرر وزير الداخلية المصري إبعاد ليبي عن البلاد، لأنه حرر ضده المحضر رقم (٣٧٩٧٠) لسنة (٢٠٠٥) جنح الهرم بتهمة أنه " مثلي, وقد أثبتت التحريات صحة ذلك؛ لهذا قضت محكمة القضاء الإداري بصحة قرار وزير الداخلية بإبعاد المذكور بهدف منع انتشار الرذيلة بين فئات المجتمع، مضيفة إلى أن القرار جاء متفقًا وأحكام قانون إقامة الأجانب في مصر .

[١] د. ضياء محمد سلامة أبو فنس, عمل الأجانب في الأردن, دار المأمون للنشر والتوزيع, ٢٠١٢, ص٩٠.

وهذه الضمانة تعد كفيلة لحماية الأجنبي المقرر إبعاده خارج الأراضي الإقليمية للدولة، حيث لو نجح في طعنه فإنه لن يغادر إقليم الدولة لإلغائه القرار الإداري المتضمن إبعاده خارج إقليم الدولة.

وبالرجوع إلى مجمل أحكام قانون الإقامة وشؤون الأجانب، سواء الأردني أو المصري، نجد أن المسألة المتقدمة تعدّ من أكثر المسائل مساساً بحقوق الأجانب في أمر الإقامة[٢].

ثانياً: تحصين قرار الإبعاد الإداري يهدر حق التقاضي:

يقصد بحق التقاضي هو الحق في طلب العدالة والانتصاف أمام سلطة تملك إعطاء الحق والإنصاف لطالبة طبقاً للقانون[٣]. ويعرف البعض حق التقاضي بأنه هو (حق الإقرار في اللجوء إلى القضاء في ما يدعونه من حقوق)[١]، ويجمع الفقه على أن حق التقاضي يشكل الحارس الأمامي للدفاع عند وجود ممارسة لبقية الحقوق والحريات للأفراد[٢].

ويؤكّد الفقه[٣] أنه لا يمكن أن يعدّ نظام الحكم في دولة ما ديمقراطيّاً إلا بكفالة حق التقاضي الذي يطمئن الأفراد على حقوقهم وحرياتهم، ويزيل من نفوسهم الشعور بالظلم والاضطهاد، كما أن حق الأفراد في اللجوء إلى السلطة القضائية لاقتضاء حقوقهم المعتدى عليها لا يمكن أن يمارس بصورته الصحيحة دون وجود سلطة قضائية مستقلة، وإصدار

---

[٢] نشير إلى النظام رقم (١٩٨٨) (نظام تعيين مكان الإقامة) الصادر بمقتضي أحكام المادة (٤٠) من قانون الإقامة وشؤون الأجانب رقم(٢) سنة (١٩٧٣)، وكذلك إلى نظام التأشيرات رقم(٣) لسنة(١٩٧٣) الصادر بمقتضي المادة (٩) من ذات القانون, وهذان النظامان يتناولان أمر دخول الأجنبي في الأراضي الأردنية ومكوثه, ومعظم أحكام هذين النظامين هي أحكام إدارية تنظيمية .

[٣] د. إبراهيم إبراهيم شحاتة, وظيفة القاضي عند فحص دستورية القوانين, مقال منشور في مجلة مجلس الدولة السنوات ٨, ٩, ١٠, طبعة ١٩٦٠, ص ٤١٦, عبدالله رحمة الله, كفالة حق التقاضي, طبعة ٢٠٠٢, جامعة الحديدة باليمن, ص١٤.

[١] د. فؤاد العطار, القضاء الإداري , دار النهضة العربية, طبعة ١٩٦٦, ص١٨٥.

[٢] د. عبدالغني بسيوني, مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي, منشأة المعارف بالإسكندرية, ١٩٨٣, ص١٩٣.

[٣] د. فؤاد العطار, المرجع السابق, ص١٨٥.

قرارتها بصورة مستقلة عن تدخل السلطات الأخرى، كالسلطة التنفيذية أو السلطة التشريعية في شؤونها، وهذا يعني ضرورة وجود مبدأ الفصل بين السلطات في الدولة الواحدة.

كما أن محكمة القضاء الإداري قضت- بأنه من المُسلّم به كأصل عام وغير قابل للجدل- أن لكل إنسان الحق في المطالبة بحقه والدفاع عنه وحمايته عن طريق التقاضي، وهذا الحق مستمد من المبادئ الأولية للجماعة منذ وجدت، ولم يخلُ أي دستور من دساتير العالم من النصّ عليه وتأكيده، وكل إبعاد لهذا الحق على إطلاقه تقع باطلة وغير مشروعة ومنافية للمبادئ العليا لحقوق الإنسان، ومخالفة للأصول الدستورية وقواعدها العامة[٤].

كما أن المحكمة الدستورية العليا أشارت إلى أنه لا يجوز عن طريق التشريع إهدار ولاية السلطة القضائية كليًا أو جزئيًا، فإذا كان الدستور أسند للقانون تحديد الهيئات القضائية وبيان اختصاصها، فإن المقصود بذلك أن يتولّى المشرّع توزيع ولاية واختصاص القضاء كاملة، على تلك الهيئات على نحو يكفل تحقيق العدالة والإنصاف، ويمكّن الأفراد من ممارسة حق التقاضي دون المساس بالسلطة القضائية المستقلة في ذاتها، أو عزل نوع من المنازعات من ولايتها، فإن تجاوز القانون هذا القيد الدستوري وانتقض ولاية القضاء ولو جزئيًا كان فيه مخالفة صريحة للدستور[٥].

وأشارت ذات المحكمة إلى أن حق التقاضي مكفول للناس كافة، سواء المواطنين أو الأجانب المقيمين على إقليمها الدولي، وهذا مبدأ دستوري أصيل كفله الدستور للمصريين والأجانب على حدّ سواء, ولا يجوز للدولة بموجب الدستور أن تقتصر على غير مواطنيها الحق في اللجوء إلى قضائها للدفاع عن حقوقهم التي تكفلها قوانينها وأعرافها، أو قيامها بإغفال هذ الحق عند توفير تلك الحماية (إنكار) للعدالة تقوم به مسؤوليتها الدولية أمام العالم كافة، ويوقعها في حومة المخالفات الدستورية, ذلك أن تداخل مصالح الدول في ما بينها ونماء الاتصالات الدولية وحتمية التعاون بينها يلزمها أن تعمل كل منها في نطاق إقليمها الدولي، على أن توفر الوسائل الإجرائية والقواعد الموضوعية التي يتمكن الأجنبي من خلالها

---

[٤] حكم محكمة القضاء الإداري الصادر في الدعوى رقم (١٥٠٨) لسنة (٧ ق), بجلسة ١٩٥٦/١١/١١.

[٥] حكم الدستورية العليا الصادر في الدعوى رقم (٦) لسنة (١ق)، دستورية جلسة ١٩٧١/١١/٦, الدعوى رقم (١) لسنة (٨ ق), دستورية جلسة ١٩٧٨/٤/٤.

من ردّ العدوان على حقوقه الثابتة وفقًا لنظمها القائمة[1], ومن ثم فإن المحكمة قيدت سلطة المشرّع بعدم المساس بحق التقاضي بأي شكل من الأشكال، حيث قضت بأن الأصل في سلطة المشرّع في مجال تنظيم الحقوق أنها سلطة تقديرية طالما بقيت حركتها محدودة بنطاق الضوابط الدستورية, وجوهرها هو التفرقة بين تنظيم الحق وبين المساس به على نحو يهدره كليًا أو جزئيًا, كما أن الحق في التقاضي من الحقوق الدستورية التي يجوز للمشرّع أن يتدخل وفي دائرة سلطته التقديرية بتنظيمها على نحو يكفل بلوغ الغاية منه، وهو تحقيق العدالة وردّ الحقوق إلى أصحابها[2].

نخلص ممّا تقدم إلى أن قرار إبعاد الأجانب هو مجرد قرار إداري عادي لا يوجد ما يمنع من الطعن فيه أمام القضاء الإداري، ومن ثم فإن القوانين التي قضت على حق التقاضي بالنص على عدم جواز الطعن في مثل هذه القرارات، تغدو قوانين غير دستورية وللتوفيق بين حق الدولة في اتخاذ ما تراه ضروريًا للحفاظ على أمنها وسلامة شعبها وأراضيها، وفي ذات الوقت مراعاة للحقوق الدستورية والمواثيق الدولية وحقوق الإنسان الطبيعية، وكذلك يجب على الدول إن تفرّق بين فترتين زمنيتين: فترة الاضطرابات سواء الداخلية أو الدولية، وفيها يطلق يد الدولة في اتخاذ ما تراه ضروريًا للحفاظ على آمنها وسلامتها وإصدار قرارات تقضي بإبعاد الأجانب لكل من ترى ضرورة لإبعاده عن أراضيها الإقليمية دون أن يعطي حق الطعن في قرار إبعاده إلغاء أو تعويضًا, أما الفترة الثانية فهي العادية، ولا وجود لأي اضطرابات، وهنا يجب على الأقل تمكين الأجنبي المقيم على الأراضي الإقليمية للدولة من التظلّم واللجوء إلى القضاء للنظر في قرار إبعاده، وينظر به أمام جهة ذات تشكيل قضائي بحكم الدستور.

ولقد استقرّ الفقه الحديث على أن قرار الإبعاد يعدّ عملًا إداريًا عادي يخضع إلى رقابة القضاء كبقية القرارات الإدارية الأخرى, فلم يعد ينظر إليه كما كان يراه الفقه التقليدي بأنه عمل من أعمال السيادة لا يخضع إلى رقابة القضاء الإداري بصوره مطلقة، كما أنه لا يعدّ

---

[1] حكم الدستورية العليا الصادر في الدعوى رقم(٩٩) لسنة (٤ق)، دستورية جلسة ١٩٨٨/٦/٤, قاعدة رقم (١٨), الدعوى رقم (٣٨) لسنة (١١ق)، دستورية, جلسة ١٩٩٠/٧/٢٨, الدعوى رقم (٢٦) لسنة (٨ق), دستورية جلسة ١٩٩٢/٣/٧, أحمد جاد منصور, مرجع سابق, ص٣٣٦ ,٣٣٧.

[2] حكم الدستورية العليا الصادر في الدعوى رقم (١١) لسنة (٢٤ ق)، دستورية بجلسة ٢٠٠٤/٥/٩.

عقوبة جزائية تقضي بها المحاكم القضائية، وإنما هو إجراء أو عمل تصدره السلطة الإدارية في الدولة لتحقيق الصالح العام، والمحافظة على كيانها الداخلي والخارجي، حتى ولو كان صادراً بموجب حكم جنائي أو بأثر له, ولذا تخضع الإدارة في مباشرتها لصلاحيتها في إصدار قرارات الإبعاد بحق الأجانب غير المرغوب فيهم في إقليمها الدولي إلى رقابة القضاء الإداري للحيلولة دون تعسّفها وإساءة استعمالها لصلاحياتها في اتخاذها لقرارات الإبعاد وتنفيذها بحق الأجانب.

وفضلًا عن ذلك، فإن مقتضيات مبدأ المشروعية المعمول به حالياً في الدولة المعاصرة تستلزم أن تكون قرارات الإبعاد الصادرة بحق الأجانب مبنية على سبب واضح وصحيح في الواقع والقانون, كما أن تنفيذ هذه الطائفة من القرارات يتعين أن تتم بطريقة تؤخذ بعين الاعتبار كرامة وإنسانية الشخص المبعد, كما أن تنفيذ هذه القرارات بطريقة مهينة أو منافية للإنسانية تستوجب مساءلة الدولة ومطالبتها قانونياً بتعويض الأضرار المادية والمعنوية التي لحقت بالأجنبي المبعد.

ولا شك أن الإبعاد يرتب آثاراً جسيمة على الأجنبي المبعد، بعضها ذات طابع مادي والآخر ذات طابع معنوي, كما أنه يترك أثره الواضح على العلاقات بين الدول، خاصة أن هناك الكثير منها تعتمد على التحويلات المالية للمواطنين العاملين في الخارج، الأمر الذي يؤثر سلبيًا على اقتصاد هذه الدول، لهذا يتبادر إلى الذهن تساؤلات يتمحور حول مشروعية حق الدولة في اللجوء إلى إبعاد الأجانب، فقد ذهب جانب من الفقه إلى معارضة الإبعاد؛ إذ يرى أنصار هذا الرأي أن الإبعاد يمثل انتهاكًا بشعًا لجانب حق من حقوق الإنسان التي يجب أن لا تمس، كما هي مرسخة في الاتفاقيات الدولية التي تندد وتطالب بها، كما ورد معنا في المباحث السابقة.

كما أنه من غير المقبول لدولة ما أن تقبل دخول الأجانب إلى أراضيها، ثم توقعهم في الشرك والغبن، ثم تلجأ بعد ذلك إلى إبعادهم خارج أراضيها الإقليمية بصورة جزافية، أو بطريقة غير مشروعة، وتكبدهم الخسائر الملكية والبدنية.

ولذلك؛ يعد الإبعاد إجراءً إداريًا مقرراً لحماية وصون الأمن العام والمحافظة على مصلحة الدولة الداخلية والخارجية, وبذلك لا يجوز أن تتم ممارسته لتحقيق مصالح فردية، كالتخلص من منافسة تجارية أو اقتصادية للمواطنين، أو منع مطالبة قضائية بحقوق مكتسبة

للأجنبي في مواجهة أحد المواطنين, كما أن الإبعاد لا يعدّ بأية حالة عقوبة جزائية فلا يجوز معاملة المبعد معاملة المجرم, بل يجب احترام حقوق الدفاع كافة ومنحه الفرصة الكافية أيضاً للتقاضي واستيفاء حقوقه وتصفية الأمور الخاصة بإقامته، هو والمنتمين إليه من أفراد أسرته لهذا يحق لدولة الأجنبي المبعد الذي تم إبعاده بطريقة تعسفية أو بطريقة غير مشروعة استعمال حق الحماية الدبلوماسية لطلب التعويض عن الإبعاد غير المشروع, وقد تزداد الأمور سوءاً بين الدولتين، ما قد يؤدي إلى قطع العلاقات الدبلوماسية بينهما[١].

الخاتمة

أولًا: النتائج:

١- تبين لنا أن منح المشرّع الأردني والمصري صلاحيات واسعه لوزارتي الداخلية في مجال الترخيص للأجانب بالإقامة على الأراضي الإقليمية لكل منهما، ومنحهم إذن الإقامة سواء للأجانب ذوي الإقامة العادية، أو الخاصة، أو المؤقتة في جمهورية مصر أو جميع الأجانب،

---

[١] د. يونس بني يونس، المركز القانوني للأجانب في المملكة الأردنية الهاشمية، عمّان، الأردن، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٣م, ص ٣٠٨.

دون تحديد مثل تلك للفئات في الأردن، وكذلك منحهما صلاحيات تشمل إبعاد أي أجنبي غير مرغوب فيه على الأراضي الإقليمية لكل منهما.

٢- اتضح لنا أن قرار إبعاد الأجانب هو مجرد قرار إداري عادي لا يوجد ما يمنع من الطعن فيه أمام القضاء الإداري، ومن ثم فإن القوانين التي قضت على حق التقاضي بالنص على عدم جواز الطعن في مثل هذه القرارات، تغذو قوانين غير دستورية.

٣- كشفت هذه ألدراسة أن التشريعين: الأردني و المصري قد خلَوَا من النص صراحة على ضرورة تسبيب قرارات الإبعاد الصادرة بحق الأجانب المقيمين على الإقليمين كشرط شكلي، وهو ما يعدّ قصوراً تشريعيًا يمتد أثره إلى سلطة القاضي الإداري في الرقابة على مثل هذه القرارات، خاصة إذا ما تمت مقارنة ذلك بالوضع في القضاء الفرنسي.

٤. انتهينا إلى أنه تعدّ الأسباب السياسية من أخطر الأسباب التي توجب إصدار قرار الإبعاد بحق الأجانب، وذلك لخطورتها وتأثيرها على الأمن القومي للدولة.

٥. تم التوصل من خلال هذه الدراسة إلى أن قرارات الإبعاد التي تتخذها بحق الأجانب، قد تتخذها بعض الدول للحدّ من البطالة وفتح المجال أمام العمالة الوطنية.

ثانيًا: التوصيات

١- باستعراض نصّ المادة (٣٧) من قانون الإقامة والأجانب المصري رقم(٨٩)، لسنة (١٩٦٠)، نجد أن وزير الداخلية لا يصدر قرار الإبعاد لفئة الأجانب الذين يحملون إقامة خاصة منفردًا، الأمر الذي يوفر درجة أكبر من الرقابة على هذا القرار لتحقيق ضمانات حقيقية للأفراد وتجنب اتخاذ الاجراءات المتسرعة وغير المدروسة التي تؤدي إلى اتخاذ قرارات مجحفة وفيها مساس بحرية وحقوق الأجانب، أما المشرّع الأردني فإنه لم ينصّ على ذلك، ويرى الباحث أنه يتعين على المشرّع الأردني أن يحذو حذو المشرّع المصري بمنح الأجانب الذين يرتبطون بالمجتمع الأردني ارتباطًا وثيقًا إقامة خاصة، وإقرار ضمانات إجرائية لهم أسوة بالأجانب أصحاب الإقامة الخاصة في القانون المصري.

٢- يرى الباحث أنه بتطبيق قرارات الإبعاد على الروابط العقدية التي أنشأها الأجنبي خلال فترة إقامته على الأراضي الإقليمية للدولة، فيه إجحاف وضياع لحقوق الآخرين الذين ارتبطوا

مع الأجنبي المبعد بروابط أسرية أو تجارية؛ لما يترتب على ذلك من علاقات أسرية واجتماعية أو مبالغ مالية بذمة الأجنبي، فيجب وضع تشريع أو نظام يحدّ من هذه الحالة حتى لا تكون سلاحاً يستغله الأجنبي ضد الوطني صاحب الحق، وذلك بارتكابه جرم معين ليلزم الإدارة على إبعاده تهرباً من االلتزامات التي ترتبت عليه.

٣- يتعين على المشرّع الأردني أن ينصّ صراحة على إجراء التحقيق مع الأجنبي سواء لدى الأمن العام أو الحاكم الإداري؛ نظراً لخطورة قرار الإبعاد وآثاره الخطيرة على حياة الأجنبي.

٤. يهيب الباحث من المشرّع المصري أن يضيف أحد أفراد السفارة التي يحمل جنسيتها هذا الأجنبي إلى اللجنة الخاصة التي تشكل للنظر في قرارات الإبعاد للأجانب الذين يحملون إذن إقامة خاصة؛ لتوفير درجة أكبر من حماية للحقوق وحريات الأجنبي، ومنع أي شكّ باتخاذ القرار بصورة مجحفة في حق الأجنبي.

المصادر والمراجع

أولًا: الكتب القانونية:

١. أحمد عبد الحميد عشوش، أحكام الأجانب ومركز الأجانب، مؤسسة شباب الجامعة، الإسكندرية، ١٩٩٠م

٢. أحمد مسلم، القانون الدولي الخاص في الجنسية ومركز الأجانب وتنازع القوانين، الجزء الأول، مكتبة نهضة مصر، القاهرة، الطبعة الثانية، سنة ١٩٥٥م

٣. اشرف وفا، المركز القانونى للأجانب، دار النهضة العربية، دون طبعة، القاهرة،١٩٩٧م
٤. جابر الراوي إبراهيم, القانون الدولي الخاص في احكام مركز الأجانب في القانون الأردني: دراسة مقارنة, الدار العربية للتوزيع والنشر، دون طبعة،١٩٨٦
٥. جميل الشرقاوي، النظرية العامة للالتزام، دار النهضة العربية، ١٩٩٥م
٦. خضر طارق فتح الله, حرية التنقل والإقامة بين المشروعية والملاءمة الأمنية, دار النهضة العربية, ٢٠٠٦
٧. خيري محمد, التعسّف في استعمال الحقوق الإدارية, رسالة دكتوراه غير منشورة, جامعة عين شمس, القاهرة، دون طبعة،دون سنة طبع
٨. رمزي طه الشاعر, قضاء التعويض , دار النهضة العربية, طبعة ٢٠٠٨
٩. رمضان محمد بطيخ, مبدأ مشروعية وتنظيم القضاء الإداري في مصر, طبعة ٢٠٠٤
١٠. شمس الدين الوكيل، الموجز في الجنسية ومركز الأجانب، دار المعارف، مصر، الطبعة الثالثة، سنة ١٩٦٨م
١١. ضياء محمد سلامة أبو فنس, عمل الأجانب في الأردن, دار المأمون للنشر والتوزيع, ٢٠١٢
١٢. طارق فتح الله خضر, حرية التنقل والإقامة بين المشروعية والملاءمة الأمنية, دار النهضة العربية, دون طبعة، ٢٠٠٦
١٣. عبد الرازق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ط٣، بيروت، لبنان، منشورات الحلبي الحقوقية، ١٩٩٨م
١٤. عبد الكريم علوان, النظم السياسية والقانون الدستوري, طبعة ١٩٩٩
١٥. عبد الناصر موسي أبو البصل، دراسات في الفقه القانون المدني، النظرية العامة للعقد، ط١، عمّان، الأردن، دار النفائس، ١٩٩٩م
١٦. عبدالغني بسيوني, مبدأ المساواة أمام القضاء وكفالة حق التقاضي, منشأة المعارف بالإسكندرية, ١٩٨٣
١٧. فؤاد العطار, القضاء الإداري , دار النهضة العربية, طبعة ١٩٦٦
١٨. محمد بطي ثاني, الرقابة على أعمال الإدارة, طبعة, شرطة دبي, ٢٠٠٨

١٩. محمد كامل عبيد, الرقابة على أعمال الإدارة, دراسة مقارنة في التظلم القانونية المعاصرة والنظام القانوني لدولة الإمارات العربية المتحدة, دون دار نشر، طبعة ١٩٩٩
٢٠. مصطفي أبو زيد فهمي, مبادئ الأنظمة السياسية, منشأة المعارف بالإسكندرية, طبعة ١٩٨٤
٢١. مصطفي محمود عفيفي, الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية, طبعة ١٩٩٠
٢٢. نعمان أحمد الخطيب, الوسيط في النظم السياسية والقانون الدستوري, طبعة ١٩٩٩
٢٣. نعيم عطية, النظام القانوني للمنع من السفر, طبعة ٢٠١٠م
٢٤. هشام صادق علي، الجنسية والمواطن ومركز الأجانب، منشأة المعارف بالإسكندرية، دون طبعة، ١٩٧٧
٢٥. يونس بني يونس، المركز القانوني للأجانب في المملكة الأردنية الهاشمية، عمّان، الأردن، الطبعة الأولى، سنة ٢٠٠٣م

ثانيًا: الرسائل العلمية:

١. العيد الغريب، النظام القانوني لإبعاد وطرد الأجانب، أطروحة دكتوراه ، ٢٠١٥
٢. مصطفى إبراهيم عبد الفتاح العدوي، سلطة الدولة في تنظيم إقامة الأجانب وإبعادهم والرقابة القضائية عليها، رسالة، مقدمة لكلية الحقوق جامعة عين شمس، سنة٢٠٠٣م

ثالثًا: الأبحاث العلمية:

١. إبراهيم إبراهيم شحاتة, وظيفة القاضي عند فحص دستورية القوانين, مقال منشور في مجلة مجلس الدولة السنوات ٨, ٩, ١٠, طبعة ١٩٦٠, ص ٤١٦, عبدالله رحمة الله, كفالة حق التقاضي, طبعة ٢٠٠٢, جامعة الحديدة باليمن
٢. الأستاذ المستشار عبد القادر جمعة رضوان, المحكمة العليا الليبية , أعمال السيادة الخارجة عن اختصاص القضاء الإداري بين الإطلاق والتقييد, ورقة عمل مقدمة لأعمال المؤتمر

الثاني لرؤساء المحاكم الإدارية (مجالس شورى الدولة – دواوين المظالم) في الدول العربية المنعقد بدولة الإمارات العربية المتحدة خلال يومي ٩،١٢،١١ – ٢٠١٢م

٣. خضر طارق فتح الله, الرقابة القضائية على القرارات الصادرة بشأن حرية , مجلة بحوث الشرطة, العدد رقم ٢٢.

٤. محمد واصل: "أعمال السـيادة والاختصاص القضـائي"، مقالة منشورة في مجلة جامعة دمشق للعلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد الأول، العدد الثاني.

رابعًا: المراجع الأجنبية

1. L E rebus pigeonnirs Lossau ; droit international prive. Dalloz. 9 emr،

فهرس المحتويات

مقدمة ١

المطلب الأول: رأي الفقه ومختلف التشريعات في حق الدولة في إبعاد الأجانب ٤

الفرع الأول: رأي الفقه في حق الدولة في إبعاد الأجانب ٤
الفرع الثاني: حق الدولة في إبعاد الأجانب في بعض التشريعات ٩

المطلب الثاني: تأسيس حق الدولة في الإبعاد على فكرة العقد ١٤

الفرع الأول: تعريف العقد ١٤
الفرع الثاني: فكرة العقد كأساس قانوني لحق الدولة في الإبعاد ١٦

المطلب الثالث: تأسيس حق الدولة في الإبعاد على فكرة أعمال السيادة ١٨

الفرع الأول: الطبيعية السيادية للإبعاد الإداري ٢٠
الفرع الثاني الإبعاد الإداري يتعارض مع مفهوم أعمال السيادة وهدفها..... ٢٦
المطلب الرابع: الإبعاد إجراء ضبطي يهدف إلى حماية أمن الدولة ونظامها العام..... ٢٩
الخاتمة: ٣٦
المصادر والمراجع:..... ٣٨
فهرس المحتويات:..... ٤١