

## مبدأ عدم الإعادة القسرية بين النص والواقع: الجزائر نموذجا

الدكتور/ سليمان السعيد

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل

### مقدمة:

أدت التوترات الأمنية التي تشهدها العديد من الدول الإفريقية والعربية على حد سواء إلى تزايد ظاهرة اللجوء، بسبب إنتشار ظاهرة العنف والإضطهاد بمختلف صورته سواء كان سببه الإلتحاق السياسي أو العرقي أو الديني بل حتى الجنسي من جهة، وكذا تزايد التوتر الأمني بسبب توسع رقعة النزاعات المسلحة الداخلية التي مست العديد من الدول، وذلك نتيجة ما اصطلح عليه بالربيع العربي، أو نتيجة الحرب ضد المنظمات الإرهابية بتدعيم من الولايات المتحدة الأمريكية وحلفائها من جهة أخرى.

أدت هذه الظروف كلها إلى لجوء الأفراد إلى دول أخرى بحثا عن مناطق أمنة لضمان حياة في ظروف عادية بعيدا عن القسر والإضطهاد والتصفية الجماعية. وتعد الجزائر نظرا لموقعها الإستراتيجي من بين الدول التي إستقبلت العديد من اللاجئين المقبلين من دول مختلفة بسبب تعرض حياتهم إلى خطر لاسيما بسبب أعمال العنف سواء من مالي أو النيجر أو سوريا...الخ.

لقد حظي موضوع اللاجئين بإهتمام المجتمع الدولي، الذي بادر من خلال منظمة الأمم المتحدة الى وضع اطار قانوني يسمح بتحديد فئة اللاجئين، ومن ثمة وضع الآليات والميكانيزمات القانونية لضمان حمايتهم من طرف دول الأعضاء في الإتفاقية.

يعد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان النص الأول الذي كرس حق اللجوء وذلك من خلال نص المادة 14: " لكل فرد الحق في أن يلجأ إلى بلاد أخرى أو يحاول الإلتجاء إليها هربا من الإضطهاد...".<sup>1</sup> كما بادرت منظمة الأمم المتحدة إلى إستحداث هيئة خاصة تتكفل باللاجئين تتمثل أساسا في مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين<sup>2</sup>. ثم توجت جهود منظمة الأمم المتحدة في هذا الشأن، بإبرام إتفاقية دولية خاصة باللاجئين سنة 1951<sup>3</sup>، وكذا البروتوكل الاضافي الخاص بوضع اللاجئين لعام 1967<sup>4</sup>.

لم يعد موضوع حماية اللاجئين حكرا على منظمة الأمم المتحدة، بل ظهرت جهود عديدة على المستوى الإقليمي تهدف كلها الى البحث عن السبل الكفيلة بحماية اللاجئين، ومن بين الاتفاقيات المبرمة في هذا الشأن نذكر إتفاقية منظمة الوحدة الإفريقية للاجئين المبرمة سنة 1969 .

رتبت النصوص الدولية العالمية والإقليمية عدة التزامات على الدول بهدف ضمان حماية اللاجئين، ومن أبرز هذه الإلتزامات مبدأ عدم الإعادة القسرية للاجئ. فما مدى تجسيد هذا المبدأ من الناحية العملية بإعتباره ضمانة قانونية جوهرية لحماية اللاجئين؟

### المبحث الأول: مفهوم مبدأ عدم الإعادة القسرية للاجئين

إن البحث عن الضمانات القانونية لحماية اللاجئين من بعض الإجراءات القاسية التي قد تتخذها دولة الملجأ في حقه كالطرد بالقوة، يتطلب التوقف أولا عند مفهوم اللاجئ المشمول بهذه الحماية، ثم تحديد مفهوم عدم الإبعاد القسري، وأخيرا تحديد الإطار القانوني.

### المطلب الأول: مفهوم اللاجئ

لقد اختلفت الإعلانات في تحديد معنى اللاجئ، فهناك من يعرفه بأنه: " كل إنسان تتعرض حياته أو سلامته البدنية أو حريته للخطر، خرقا لمبادئ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وعندئذ يكون له الحق في طلب الملجأ..". وهناك من يعرفه بأنه: " كل شخص هجر موطنه الأصلي، أو أبعد عنه بوسائل التخويف، فلجأ إلى إقليم دولة أخرى، طلبا للحماية أو لحرمانه من العودة إلى وطنه الأصلي.."<sup>5</sup> أو هو الإضطراب إلى هجرة الوطن إما إختيارا بسبب تغير نظام الحكم بفعل ثورة أو إنقلاب، أو إضطرابا هربا من الإرهاب أو الإضطهاد لأسباب دينية أو سياسية أو عقائدية أو عنصرية وإختيار دولة أخرى للإقامة بصورة دائمة أو مؤقتة لحين زوال سبب اللجوء"<sup>6</sup>.

والمقصود باللاجئين محل دراستنا هو اللاجئ الاقليمي وليس السياسي، بمعنى اللذين يهربون من دار الحرب الى دار السلام، فهم ضحايا حروب ونزاعات مسلحة داخلية، يلجئون إلى دول الجوار بحثا عن المأوى والأمان، وهذا ما نصت عليه المادة 14 من الاعلان العالمي لحقوق الانسان.

## المطلب الأول: تعريف مبدأ عدم الإعادة القسرية

يقضي مبدأ عدم الإعادة القسرية الذي نصت عليه اتفاقية اللاجئين بحظر إعادة اللاجئين إلى البلدان التي فروا منها. بمعنى حظر ترحيل أي شخص إلى بلد يمكن أن يتعرض فيه لخطر انتهاكات جسيمة لحقوق الإنسان، كأن يتعرضوا لخطر التعذيب أو إساءة المعاملة... الخ.

غير أن الملاحظ من خلال الإتفاقية الدولية للاجئين أنها لم تكن شاملة سواء من حيث الفئات المشمولة بالحماية أو من حيث الأسباب التي قد تؤدي الى اللجوء.

## المطلب الثالث: الأساس القانوني لمبدأ عدم الإعادة القسرية

يعد إجراء الإبعاد القسري إجراء خطيرا مما أدى إلى ضرورة وضع نصوص قانونية تحدد ضوابط اللجوء إليه إذا اقتضت الضرورة القصوى، لاسيما عندما يكون النظام العام مهدد بخطر محقق. ومن بين هذه النصوص نذكر نص المادة 33 من الاتفاقية الدولية الخاصة باللاجئين التي جاء فيها: "لا يجوز لأي دولة أن تطرد لاجئا أو ترده بأية صورة من الصور إلى حدود الأقاليم التي تكون حياته أو حريته مهددتين فيها بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو إنتمائه إلى فئة إجتماعية معينة أو سبب آرائه السياسية.

## المبحث الثاني: حدود مبدأ عدم الاعادة القسرية للاجئين

رغم تكريس حق اللجوء في عدم طرده وإبعاده إلى بلده أو إلى بلد آخر، إذا كان من شأن ذلك أن يعرضه للخطر، فإن في المقابل هذا الحق يجب أن لا يعرض النظام العام داخل الدولة إلى خطر. ومن هذا المنطلق، سمح القانون الدولي للدول من التوصل من هذا الإلتزام إذا كان اللجوء يشكل حقيقة خطرا حقيقيا على النظام العام والأمن داخل الدولة، إذ يمكن لها أن تتخذ قرار الطرد بإعتباره كإجراء وقائي. غير أنه ومن أجل تفادي تعسف الدول في إستعمال هذه الوسيلة كحيلة لحرمان اللجوء من حقه في عدم الإبعاد القسري تم وضع جملة من الإليات القانونية الإجرائية التي تضمن للاجئ الحق في أن تسمع قضيته من قبل السلطات المؤهلة قانونا.

## المطلب الأول: النظام العام كقيد على مبدأ عدم الإعادة القسرية

تنص المادة 32 من الإتفاقية على أنه: "لا تطرد الدولة المتعاقدة لاجئا موجودا في إقليمها بصورة نظامية، إلا لأسباب تتعلق بالأمن الوطني أو النظام العام....".

يفهم من خلال هذه المادة أن النظام العام يعد حداً على تطبيق مبدأ عدم الإعادة القسرية، ومن ثم فإن المجتمع الدولي حاول أن يوفق بين إعتبارات حماية اللاجئين من جهة، وضمان عدم تعكير النظام العام والأمن الوطني داخل الدولة من جهة أخرى.

ونشير إلى أن تعدم تعريض النظام العام للخطر ليس قيدياً على حرية اللاجئين فقط، بل يشمل حتى المواطنين داخل الدولة، ولقد أكد الإعلان العالمي لحقوق الإنسان على ذلك إذ نصت المادة 29 على أنه: "يخضع الفرد في ممارسة حقوقه وحرياته لتلك القيود التي يقرها القانون فقط، لضمان الاعتراف بحقوق الغير وحرياته وإحترامها، ولتحقيق المقترضيات العادلة للنظام العام والمصلحة العامة والأخلاق في مجتمع ديموقراطي."

#### أولاً: مفهوم النظام العام

غير أن فكرة النظام العام كما يصفها بعض الفقهاء فكرة مطاطة ومرنة<sup>7</sup> تتغير بتغير ظروف الزمان والمكان، وتتأثر بالظروف السياسية والإقتصادية والإجتماعية والعقائدية السائدة في المجتمع. وفي هذا الإطار يقول مفوض الحكومة لدى مجلس الدولة الفرنسي Letourneur أن كل حل مبدئي في مجال الضبط الإداري يجب استبعاده، فهي مسألة إجراءات وتقدير لظروف الزمان والمكان، ففكرة النظام العام فكرة واسعة<sup>8</sup>.

يقصد بالنظام العام وفقاً للفقهاء التقليديين عدم وجود الفوضى والإضطراب، فهو ذلك النظام المادي الذي يستهدف تحقيق حالات واقعية ملموسة. ولقد أكد الفقيه HAURIUO Maurice على هذا المعنى بقوله أن: "النظام العام حالة فعلية معارضة للفوضى"<sup>9</sup>.

إن النظام العام وفقاً للنظرة التقليدية ينصرف إلى عناصر ومقومات ثابتة، تتمثل أساساً في الأمن، الصحة، والسكينة العمومية. فالنظام العام الذي تهدف الدولة إلى حمايته هو ذلك النظام المادي أو الطبيعي، وذلك من كل ما من شأنه أن يؤدي إلى تعكيره، وليس النظام الذي تعمل الدولة على إقامته، فهذا الأخير يخرج من نطاق أغراض الضبط الإداري. ولقد أكد على هذا المبدأ الأستاذ Jean Yves

CHEROT بقوله أن: " النظام العام هو النظام الطبيعي الذي يجب حمايته وصيانته وليس النظام الذي تعمل الدولة على إقامته"<sup>10</sup>.

أكد المشرع الجزائري على هذه العناصر بإعتبارها مقومات النظام العام، وذلك من خلال القانون رقم 07-12 حيث نصت المادة 114 منه على أن: " الوالي مسؤول عن المحافظة على النظام، الأمن، السلامة والسكينة العمومية"<sup>11</sup>. كما نص قانون البلدية على ذات العناصر حيث نصت المادة 88 من القانون رقم 10-11 على إلزام رئيس المجلس الشعبي البلدي بالسهر على المحافظة على النظام والسكينة والنظافة العمومية"<sup>12</sup>.

يتضح جليا من خلال هذا التعريف، أنه إعتد في تحديد معنى النظام العام على طبيعته، إذ أضفى على النظام العام الطابع المادي دون الجانب الخلفي أي الشعوري. إن النظام العام حسب هذا التصور يعني القدر الأدنى من النظام إذ لا يشمل تنظيم الحياة في المجتمع. فواجب الفرد هنا سلبي وهو الإمتناع عن إحداث أي اضطراب.

إلا أنه يؤخذ عليه غموض فكرة الفوضى من حيث مضمونها و نطاقها، إذ لم يبين ماهيتها ومتى يمكن أن نقول أن هناك فوضى حتى يتسنى للدولة من خلال سلطات الضبط الإداري التدخل من أجل القضاء عليها، فضلا عن إهماله للجانب المعنوي للنظام العام.

لقد توسع مفهوم النظام العام، بحيث لم يعد يقتصر على مجرد حماية ووقاية المجتمع من الاضطرابات المادية الخارجية لإقامة الأمن، السكينة والصحة العامة، بل تعدى هذه الحدود التقليدية إلى مجالات أخرى إستجابة لتطور المجتمع وإزدياد تدخل الدولة في مجال النشاطات الفردية.

ولقد أكد الفقيه BERNARD Paul على هذا التوجه، بقوله أن النظام العام التقليدي قاصرا نظرا لسلبياته التي تجعله يتوقف عند حد النتيجة المباشرة المتمثلة في عدم وجود الإضطراب المادي في المجتمع، بل هو نظام حي ديناميكي لأنه نتيجة وثمره لعمل بناء ومجهودات كبيرة مدعمة بوسائل كثيرة وموجهة لأهداف متعددة من أجل هدف إجتماعي عام وشامل. فهو تنظيم منسجم لكل العلاقات الإنسانية، الإجتماعية، الإقتصادية، السياسية، الفكرية والأخلاقية الكائنة في حياة مجموعة معينة"<sup>13</sup>.

من خلال المفهوم التقليدي والحديث للنظام العام، فإن الدولة من خلال سلطات الضبط الإداري يمكن لها أن تتخذ كل الإجراءات القانونية والمادية اللازمة لضمان حماية النظام العام بمفهومه الواسع

وذلك بصفة وقائية كاتخاذ قرار الإبعاد، وهذا ليس فقط حق لها بل واجب عليها بهدف حماية البلاد والعباد.

### ثانيا: الضمانات الإجرائية

يعد إجراء الإبعاد القسري إجراء خطير للغاية في مواجهة اللاجئين، مما فرض ضرورة وضع جملة من الضوابط الإجرائية لتفادي إمكانية حدوث أي تعسف يؤدي إلى تعريض حياة اللاجئين إلى خطر.

نصت المادة 32 من اتفاقية الخاصة باللاجئين على أنه: "... لا ينفذ طرد مثل هذا اللاجئين إلا تطبيقا لقرار متخذ وفقا للأصول الإجرائية التي ينص عليها القانون. ويجب أن يسمح للاجئ ما لم تتطلب خلاف ذلك أسباب قاهرة تتصل بالأمن الوطني، بأن يقدم بيانات لإثبات براءته، وبأن يمارس حق الإستئناف ويكون له وكيل لهذا الغرض أمام سلطة مختصة أو أمام شخص أو أكثر معينين خصيصا من قبل السلطة المختصة.

تمنح الدولة المتعاقدة مثل هذا اللاجئين مهلة معقولة لتلتمس خلالها قبوله بصورة قانونية في بلد آخر. وتحفظ الدولة المتعاقدة بحقها في أن تطبق، خلال هذه المهلة، ما تراه ضروريا من التدابير الداخلية".

وبالرجوع الى القانون رقم 08-11 المحدد لشروط دخول الأجانب إلى الجزائر وإقامتهم بها يحق للدولة المستقبلية للاجئين من اللجوء إلى إتخاذ قرار الإبعاد ضد الأشخاص (اللاجئين) الذين يرتكبون تصرفات مخالفة للقوانين على ترابها أو يشكلون خطرا على النظام العام. ولقد نص القانون رقم 08-11 على ذلك في مادته 30 التي جاء فيها: "... إن إبعاد الأجنبي خارج الإقليم الجزائري يمكن أن يتخذ بموجب قرار صادر عن وزير الداخلية في الحالات الآتية:

- إذا تبين للسلطات الإدارية أن وجوده في الجزائر يشكل تهديدا للنظام العام و/ أو لأمن الدولة...".<sup>14</sup>

يتضح جليا أن هذه العقوبات الادارية تسلط كأصل عام على الاجانب والذي يقصد به وفقا للمادة الثالثة من القانون رقم 08-11 كل فرد يحمل جنسية غير الجنسية الجزائرية أو الذي لا يحمل أية جنسية. غير أنه بالنسبة لفئة اللاجئين لأسباب إنسانية تتعلق بالحروب والنزاعات المسلحة فإن المواثيق الدولية وضعت مجموعة من الضوابط لحمايتهم في مواجهة بعض القرارات التي قد تتخذها دولة الملجأ،

فبالنسبة لقرارات الإبعاد مثلا إذ نجد أن المادة 32 من الإتفاقية المتعلقة بالوضع القانوني للاجئ المشار إليها أعلاه نصت على ثلاث ضمانات أساسية وهي:

° تقييد سلطة الدولة فيما يتعلق بإبعاد اللاجئ، وذلك بحظر الطرد كقاعدة عامة.

° الإجراءات الواجب إتباعها عند إصدار قرار الإبعاد، إذ يتوجب أن يتم سلوك الطرق المحددة قانونا، وأن يكون للاجئ الحق بإثبات براءته، والإعتراض والتمثيل القانوني.

° السماح للاجئ بمهلة معقولة عندما يصبح قرار الإبعاد نهائيا، كي يتمكن من البحث عن ملجأ جديد.

يتضح جليا أن سلطة دولة الملجأ في طرد أو إبعاد اللاجئين سواء كانوا نظاميين أو لا مقيد بمجموعة من الضوابط والشروط بحيث أن الدولة لا تلجأ الى الإبعاد إلا اذا كان هناك تهديد للنظام العام، وحصول هذا الاخير على موافقة للملجأ إلى بلد اخر. غير أنه في حالة زوال أسباب اللجوء كإنهاء حالة النزاع أو عملية الإضطهاد أو غيرها من الأسباب التي بني عليها طلب اللجوء فلا داعي ولا مبرر لتمسك هؤلاء بعدم العودة.

### المطلب الثاني: تجربة الجزائر في التعامل مع اللاجئين

تعد الجزائر من بين الدول التي إستقبلت العديد من اللاجئين من مختلف الدول لاسيما من مالي وسوريا. وبمجرد ما بدأت عملية الهجرة بادرت السلطات العمومية إلى إتخاذ كل التدابير اللازمة لضمان إستقبال هؤلاء اللاجئين من خلال إنشاء مراكز الإيوان عبر مختلف ولايات الوطن. ويعد مركز الإستقبال المتواجد بمنطقة "سيدي فرج" غربي العاصمة الجزائرية أكبر مركز على مستوى الوطن. وحسب تصريحات رئيسة الخلال الأحمر الجزائري السيدة سعيدة بن حبيلس فإن عدد اللاجئين السوريين في الجزائر بلغ حوالي إثنتي عشرة ألف (12000) لاجئ<sup>15</sup>.

كما بادرت السلطات الجزائرية بالتنسيق بين الهلال الأحمر الجزائري ووزارة التربية الوطنية وبعض القطاعات الأخرى إلى ضمان تدرس الأطفال السوريين في المدارس العمومية كغيرهم من المواطنين الجزائريين، وهذا يعد مكسبا كبيرا بالنسبة للاجئين وتجسيديا لالتزامات الدولة الجزائرية بتقديم كل المساعدة لكل اللاجئين المتواجدين في الإقليم الجزائري بغض النظر عن جنسيتهم أو إنتمائهم السياسي أو الديني، بشرط أن لا يشكلوا تهديدا للأمن الداخلي والنظام العام.

ونشير إلى أنه تم اتخاذ قرار العودة الإختيارية للعديد من اللاجئين السوريين بالتنسيق بين سفارة سوريا بالجزائر والسلطات العمومية الجزائرية والهلال الأحمر الجزائري وذلك من خلال توفير كل الوسائل الضرورية المادية والبشرية من أجل إجراء العملية في ظروف إنسانية كاملة، بما يتماشى مع العرف الدولي في هذا الشأن.

ورغم ذلك نجد أنه هناك العديد من الأطراف التي تسعى إلى زعزعة الإستقرار في الجزائر من خلال نشر إشاعات تقيد لجوء الدولة الجزائرية إلى الطرد والإبعاد القسري للسوريين وغيرهم من الأجانب المتواجدين في الجزائر. فهذه الإشاعات تهدف فقط إلى تشويه صورة الجزائر التي دائما تعبر عن مواقفها بصفة صريحة فيما يخص القضايا الدولية العادلة لاسيما حق الشعوب في تقرير مصيرها وعدم التدخل في الشؤون الداخلية للدول.

#### خاتمة:

يعد موضوع حق اللجوء من مواضيع الساعة وذلك بسبب إزدياد عدد اللاجئين في مختلف المناطق بسبب كثرة النزعات الداخلية المسلحة بإختلاف أسبابها سياسية، عرقية ودينية واقتصادية... الخ. بل هناك تواطء بعض الدول في توسيع دائرة الصراعات الداخلية بإسم محاربة الإرهاب، مما أدى إلى إستفحال ظاهرة اللجوء بطريقة عجزت بعض الدولة المضيفة لهم عن تقديم المساعدات اللازمة.

كما نشير الى قضية لا تقل أهمية، وتتمثل في استغلال بعض المنظمات الارهابية لوسيلة اللجوء كطريقة للتوغل داخل بعض الدول ومن ثم القيام بعمليات إرهابية مما جعل العديد من الدول تتعمل بحذر شديد مع اللاجئين خوفا من تواجد إرهابيين من ضمنهم، وهو ما يشكل خطرا حقيقيا على أمن الدولة وسلامتها.

---

<sup>1</sup> - الإعلان العالمي لحقوق الانسان الصادر بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة بتاريخ 10-12-1948.

<sup>2</sup>- الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة، قرار رقم 428 (د-5) المؤرخ في 14 ديسمبر 1950، بدأت مباشرة مهامها في 01 جانفي 1951.

<sup>3</sup>- اتفاقية الأمم المتحدة الخاصة بوضع اللاجئين لعام 1951.

<sup>4</sup>- البرتوكول الخاص بوضع اللاجئين لسنة 1966، دخل حيز النفاذ في 4 أكتوبر 1967.

<sup>5</sup>- صلاح الدين طلب فرج، " حقوق اللاجئين في الشريعة الاسلامية والقانون الدولي"، مجلة الدراسات الإسلامية، المجلد السابع عشر، العدد الأول، يناير 2009، ص 162.

<sup>6</sup>- علي يوسف الشكري، " التنظيم الدستوري لحق اللجوء السياسي، دراسة مقارنة في الدساتير العربية"، كلية الحقوق، جامعة الكوفة، العدد الثامن عشر، 2010.

<sup>7</sup> - VINCENT-LEGOUX Marie- Caroline, l'ordre public, étude de droit comparé interne, thèse pour le doctorat en droit, université de Bourgogne, faculté de droit et de science politique, 1996, p 02.

<sup>8</sup> - CE, arrêt société nouvelle d'imprimerie du 23-11-1951, conclusion de commissaire du gouvernement Letourneur, revue droit public, 1951, p1101.

<sup>9</sup> - HAURIOU Maurice, précis de droit administratif, Paris, Recueil Sirey, 12<sup>ème</sup> édition, 1933, p50.

<sup>10</sup> - CHEROT Jean Yves, « La notion d'ordre public dans la théorie de l'action administrative », In La police administrative existe-t-elle ?, sous la direction de LINOTTE Didier, Edition Economica, Paris, 1985, p 30.

<sup>11</sup>- راجع المادة 114 قانون رقم 07-12 مؤرخ في 21 فيفري 2012، يتعلق بالولاية، جريدة رسمية عدد 12 صادرة في 29 فيفري 2012.

<sup>12</sup>- قانون رقم 10-11 مؤرخ في 22 جوان 2011، يتعلق بالبلدية، جريدة رسمية عدد 37 صادرة في 3 جويلية 2011.

<sup>13</sup> - BERNARD Paul, Notion d'ordre public en droit administratif, L.G.D.J, Paris, 1962, p 12.

<sup>14</sup>- قانون 11-08 مؤرخ في 25-06-2008 يتعلق بشروط دخول الاجانب الى الجزائر وإقامتهم بها وتنقلهم، الجريدة الرسمية رقم 36 مؤرخة في 02-07-2008.

<sup>15</sup> - <http://www.all4syria.info/Archive/345302>