حق الهجرة
بين متطلبات التنظيم ومقتضيات الأمن

دراسة مقارنة

رسالة مقدمة لكلية الدراسات العليا بأكاديمية الشرطة
للحصول على درجة الدكتوراه فى علوم الشرطة

إعداد
الباحث / إيهاب أبو العلا أحمد

لجنة المناقشة والحكم

الأستاذ الدكتور / أنور أحمد رسلان	أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة	(مشرفاً ورئيساً)
الأستاذ الدكتور / محمد محمد بدران	أستاذ القانون العام بكلية الحقوق جامعة القاهرة	(عضواً)
العميد الدكتور / مصطفى إبراهيم العدوى	رئيس قسم القانون الدولى الخاص بكلية الشرطة	(عضواً)
اللواء الدكتور / محمد أبو زيد	مساعد وزير الداخلية لقطاعى التخطيط والمتابعة والرعاية الاجتماعية (الأسبق) عضو هيئة التدريس بقسم القانون العام بكلية الشرطة	(مشرفاً وعضواً)

٢٠١٦م

كتب عنها هوميروس فى الأوديسة[١]: إن مصر هى الأرض الطيبة المعطاءة التى تمنح بسخاء عشباً، كثير منه فيه شفاء وقليل منه يسبب الهلاك[٢]. مصر صاحبة أول حضارة فى تاريخ البشرية، وكانت حقولها الخضراء وبساتينها الغنَّاءة ونيلها الخالد وعلوم وفنون أبنائها من محفزات الشعوب الأخرى إلى زيارتها فرادى أو جماعات. فلم تغلق بابها فى وجه مستغيث أو مستجير أو طالب علم أو عاشق فن؛ لذا كانت دولة مستقبلة للقادمين إليها، بينما شغف أبناؤها بالاستقرار على أرضها فلم يعرفوا الهجرة خارجها إلا بعد أزمان طويلة.

دعا الإسلام منذ أكثر من أربعة عشر قرناً من الزمان إلى حرية الهجرة والانتقال من مكان يقيم فيه الشخص إلى مكان آخر طلباً للرزق، أو بالانتقال من المكان الذى يظلم فيه الشخص ولا يستطيع رفع الظلم عن نفسه[٣].

وهو ما أكده الإعلان العالمى لحقوق الإنسان الذى أقرته الأمم المتحدة فى المادة (١٣) فقرة (١) منه على أن "لكل فرد حرية التنقل واختيار محل إقامته داخل حدود كل دولة". كما جاءت الفقرة (٢) تؤكد ذلك "يحق لكل فرد أن يغادر أية بلاد بما فى ذلك بلده كما يحق له العودة إليه"[٤].

ولطالما ارتبط الإنسان فى عيشه بمؤثرين أساسيين هما الغذاء والأمن، ولا يزال كذلك، وينعكس ذلك من خلال الميزة التى أصبحت لصيقة به بفعل ذلك ألا

---

(١) الأوديسة باليونانية هى ملحمة شعرية وضعها هوميروس فى القرن الثامن قبل الميلاد، وهو شاعر ملحمى إغريقى أسطورى.

(٢) محمد فتحى عيد، التجارب الدولية فى مكافحة الهجرة غير المشروعة، الرياض، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، ط١، ٢٠١٠، ص ص ٥٤ – ٥٦.

(٣) محمد سليم محمد غذوى، الحريات العامة فى الإسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الغربية والماركسية، الإسكندرية، مؤسسة شباب الجامعة، بدون سنة نشر، ص٣٦.

(٤) الإعلان العالمى لحقوق الإنسان، هو وثيقة حقوق دولية تمثل الإعلان الذى تبنته منظمة الأمم المتحدة فى ١٠ ديسمبر ١٩٤٨ بشأن حقوق الإنسان المكفولة والمحمية لجميع الناس.

وهى الهجرة، وقد عبر عن ذلك الديموجرافى الفرنسى ألفريد سافى (Alfred Sauvy) بقوله: "**إما أن ترحل الثروات إلى حيث يوجد البشر وإما أن يرحل البشر إلى حيث توجد الثروات**"[(١)]، وبطبيعة الحال فإن انتقال الثروة التى يعبر عنها حالياً بانتقال رءوس الأموال، وكذلك انتقال الأشخاص أو الهجرة تعتبر من المواضيع الأكثر جدلاً فى العلاقات الدولية المعاصرة.

وتتعدد دوافع الهجرة، وقد يكون الدافع لها اعتبارات دينية أو بيئية أو سياسية، فالهجرة إذن مظهر من مظاهر كفاح الإنسان للبقاء والارتقاء، وهى بذلك حق من حقوقه الطبيعية الأولية التى يلتزم المجتمع بحمايتها والسماح للفرد أن يتمتع بها.

وقد أوردت الدساتير المصرية المتعاقبة المعاصرة – أيًا كانت فلسفتها الأيديولوجية – النص فى صلب أحكامها على كفالة حق المواطنين فى الهجرة سواء الدائمة أو المؤقتة إلى الخارج، وآخرها دستور مصر لعام ٢٠١٤[(٢)].

وتثور مسألة الهجرة تدريجياً بعد أن شرعت مجموعة من الدول بوضع سياسات خاصة لتنظيم شئون الهجرة، سواء تعلق الأمر بالدخول أو بالخروج من إقليمها، تحت مبدأ السيادة الذى يعطى لها الحق فى تحديد شروط دخول ومغادرة حدودها وكذا الإجراءات اللازمة، لذلك تدخل الهجرة فى نطاق أحكام القانون

---

(١) ألفريد سافى (Alfred Sauvy) عالم اقتصاد وديموجرافيا، ولد بفرنسا فى ١٨٩٨/١٠/٣١ وتوفى فى ١٩٩٠/١٠/٣٠، هو أول من استعمل مصطلح العالم الثالث لأول مرة فى عام ١٩٥٢، ومن بين المنددين بسياسة تحديد أو تخفيض النسل والشيخوخة، المصدر: الموسوعة الحرة ويكيبيديا، تم الاطلاع عليها فى ٢٠١١/١١/١٠، انظر:

http://fr.wikipedia.org/wiki/Alfred_Sauvy.

(٢) دستور ٢٠١٤ هو دستور مصر الحالى المعمول به بعد استفتاء شعبى بتاريخ ١٤، ١٥ يناير سنة ٢٠١٤ وكانت نتيجة موافقة الشعب عليه بنسبة ٩٨,١% وأصبح نافذاً اعتباراً من ٢٠١٤/١/١٨م،المادتان ٦٢، ٦٣.

الداخلى، وهى تتصل بالقانون الدولى لما تثيره من مسائل قانونية دولية كمدى حق الفرد فى الهجرة الخارجية، وتحديد المركز القانونى للمهاجر وعلاقته بكل من الدولتين المهاجر منها والمهاجر إليها وغير ذلك.

وتعد الهجرة الدولية ظاهرة مجتمعية مركبة ومتعددة الأبعاد، فهى ليست نتاجاً لعوامل محلية وإقليمية فقط، وإنما نتاج لأبعاد عالمية، حيث تلعب العولمة دوراً مباشراً فى هذه الظاهرة.

حيث نجد أن التغيرات والتحولات التى شهدها العالم خلال القرن العشرين، بدءاً من شمولية السياسة الدولية وتحول العالم نحو الإقليمية ووضع نماذج محددة لأنظمة الدول السياسية، كان لها الأثر المباشر فى إحداث تغييرات فى البنية السياسية العالمية، وفى ظهور وتغير مضمون العديد من المفاهيم التى كانت سائدة، ويأتى فى مقدمتها مفهوم الأمن وما شهدته الدراسات الأمنية من انتقالها من الطابع العسكرى التقليدى إلى الطابع العسكرى النووى ثم إلى طابع "مجتمعى – بشرى"، وذلك بفعل تحول طبيعة وبنية التهديدات ضد أمن الدول، المجتمعات والأفراد، من خلال ظهور ما يعرف بالأخطار الجديدة وعلى رأسها الجريمة المنظمة عبر الوطنية، ولا سيما تهريب المهاجرين غير القانونيين والاتجار فى البشر[١].

فإدخال القضايا الأمنية غير التقليدية والمتمثلة فى الأبعاد غير العسكرية للأمن ضمن جداول أعمال ترتيبات الأمن الإقليمى والعالمى، جعل هناك قائمة طويلة من المشكلات الأمنية التى لا ترتبط بامتلاك واستخدام القوة العسكرية، ومنها الهجرة غير القانونية والمتمثلة فى التدفق البشرى المفاجئ والمتزايد من الضفة

---

(١) خديجة عرفة محمد، الأمن الإنسانى، المفهوم والتطبيق فى الواقع العربى والدولى، الرياض، جامعة نايف العربية للعلوم الأمنية، الطبعة الأولى، ٢٠٠٩، ص ٣ وما بعدها. انظر أيضاً: ختو فايزة، البعد الأمنى للهجرة غير الشرعية فى إطار العلاقات الأورومغاربية، ١٩٩٥-٢٠١٠، رسالة ماجستير، كلية العلوم السياسية والإعلام، جامعة الجزائر، ٢٠١١، ص ٤٥ وما بعدها.

الجنوبية للمتوسط إلى الضفة الشمالية، التى عرفت اتساعاً وبشكل كبير نحو جنوب القارة الأوروبية. ففى ظل تنامى وتدعيم سياسات غلق الحدود ومنع الهجرة المصحوبة بتنامى المعاداة للمهاجر، وتكريس الصورة السلبية له خاصة بعد أحداث ١١ سبتمبر عام ٢٠١١ وسيطرة الهاجس الأمنى على سياسات الهجرة فى دول الاستقبال الغربية، واستمرار تفاقم تداعيات العولمة والأزمة الاقتصادية من بطالة وغلاء معيشة، علاوة على التأثيرات البالغة لعولمة المعلومات عبر وسائل الإعلام والاتصال المتزايد الانتشار، كل هذا زاد من عوامل الطرد والرغبة فى الهجرة وتفاقم الهجرة غير القانونية مخلفة مآسى إنسانية تجلت صورتها فى قوارب الموت فى البحر الأبيض المتوسط والتى باتت – مع الأسف – ظاهرة متكررة ومتداولة.

وإجمالاً فإن الهجرة غير القانونية تمثل واحدة من إفرازات النظام الدولى الجديد، التى حفزتها الليبرالية ودعمها التقدم التكنولوجى فى وسائل النقل والاتصال، ثم كرستها إفرازات العولمة، لتغدو تحت سيطرة عصابات الإجرام المنظم العابر للحدود، التى أسهمت كل هذه المعطيات فى تشجيع نشاطها ودعم نفوذها وزيادة نسبة الأرباح التى تحققها.

وبذلك أسهمت سياسات الدول تجاه الهجرة القانونية فى فتح المجال أمام مافيا تهريب المهاجرين ممن يتاجرون بالبشر عبر الحدود من أجل تحقيق مكاسب مادية.

والهجرة غير القانونية أياً كانت دوافعها ومبرراتها هى – فى حد ذاتها – عمل غير مشروع، فلها مخاطرها المتعددة بانعكاساتها السلبية وخاصة على المستوى الأمنى والسياسى للمجتمعات التى يعبر من خلالها المهاجرون، أو حتى للدول التى يهربون إليها، أما المهاجر غير القانونى فهو يسير فى طريق مجهول

محفوف بالمخاطر غير مرغوب فيه، يبحث عن وسيلة تمكنه من الوصول إلى غايته حتى لو كلفه ذلك حياته.

وبالرغم مما أورده الدستور والقانون من أحكام تمثل إطاراً دستورياً وقانونياً لتنظيم الهجرة، إلا أن ثمة صعوبات أو معوقات تنظيمية وإدارية أو بيئية أو ثقافية أو أمنية تحول دون تحقيق متطلبات وأهداف الهجرة إلى الخارج، وكذلك التطورات المعاصرة على المستوى الوطنى أو الإقليمى أو الدولى، مع الأخذ فى الحسبان الآثار الإيجابية للهجرة التى تحد من مشكلة الزيادة السكانية المطردة – التى تلتهم التنمية، وما يتمخض عنها من حالة اختناق ديموجرافى – ما يستتبعه ذلك من ضرورة ملحة ونظرة مستقبلية لمعالجة هذه المشكلات، فضلاً عن التخفيف من آثار الزيادة السكانية على مرافق الدولة، ومن ناحية أخرى تمثل تحويلات العاملين بالخارج مورداً من موارد الدولة، قد تفوق إيرادات سيادية أخرى.

وإذا كان ذلك يمثل بعض الجوانب الإيجابية للهجرة، إلا أن للهجرة جوانب أخرى سلبية لابد أن توضع فى الاعتبار، إذ إن للهجرة انعكاساتها الأمنية، ويؤخذ الأمن – هنا – بالمعنى الواسع بحيث يشمل الأمن القومى والأمن الاقتصادى والأمن الاجتماعى والأمن البيئى... إلخ، وهى لابد أن تؤخذ فى الحسبان عند اتخاذ الإجراءات الوقائية، تجنباً وتوقياً من محاولات النيل من أمن واستقرار البلاد، وملاحقة من يقوم على ارتكاب أفعال تضر بأمن الدولة ويهدد كيانها ووجودها وتحقيقاً للأمن الإنسانى.

ومن هنا فإن ظاهرة الهجرة غير القانونية شأنها شأن أى ظاهرة اجتماعية تحتاج إلى تضافر الجهود وتنسيق الأداء على المستويات الوطنية والإقليمية والدولية، مع تناولها بدرجة من العمق يسهل من خلالها فهم أبعادها وأسبابها

وتداعياتها على كافة تلك المستويات، كخطوة أساسية لتحجيمها ومحاولة القضاء عليها من خلال استراتيجية قومية توحد الجهود وتحقق الأهداف المرجوة.

إن ثروة مصر ليست بأرضها ونيلها وتراثها الحضارى فحسب، بل الثروة الحقيقية لمصر هى فى أبنائها الذين ملأوا الدنيا بخبراتهم الفنية وأعمالهم الجيدة فى شتى فروع العلم والمعرفة. إنهم الثروة الطائلة التى بَنَت بها مصر كل أمجادها وعظمتها وآثارها، فعمال مصر وصناعها وعلماؤها هم كنز مصر الذى لا ينفذ.

ولكن يتطلب الأمر وجود تنظيم متكامل قادر على النهوض بالتبعات والمسئوليات الملقاة على عاتق الأجهزة المنوط بها إدارة الهجرة، وفى مقدمتها وزارة الداخلية خاصة بعد اصطباغ الهجرة بالصبغة الأمنية فى العلاقات الإقليمية والدولية.

وتتمثل أهمية الدراسة فيما يلي:

١- استظهار أهمية الهجرة ومتطلباتها سواء التشريعية أو التنظيمية أو المادية أو المعنوية أو الأمنية وغيرها، ومدى تحققها فى الواقع.

٢- التعرف على الدوافع الاجتماعية والنفسية ... إلخ المؤدية إلى الهجرة من واقع النظريات المختلفة المفسرة للهجرة.

٣- الآثار الإيجابية والسلبية للهجرة واستظهار مدى أهمية الهجرة سواء على المستوى الفردى أو على الصعيد الوطنى، فى محاولة لتعظيم الجوانب الإيجابية وتدارك ومعالجة الآثار السلبية.

٤- الهجرة غير القانونية من أهم القضايا المعاصرة، ولها أبعادها الأمنية وعلاقتها بتنامى الظاهرة الإجرامية ولا سيما الجريمة المنظمة عبر الوطنية، وعلى رأسها جريمة تهريب المهاجرين وما قد يتطلبه ذلك من

إجراءات وقائية وعلاجية لمواجهتها، وما يستتبعه ذلك من توفير الهياكل التنظيمية والأدوات والآليات التى تقوم على تحقيق مقتضيات الأمن فى ظل المتغيرات الدولية، وانعكاسات العولمة وتصاعد الاهتمام الدولى بقضايا الهجرة والتنمية والأمن.

٥- أهمية الموازنة بين متطلبات الهجرة ومقتضيات الأمن، فى محاولة لإجراء مقابلة بينهما، وصولاً إلى الصيغة التى تكفل تحقيق التقارب بينهما.

٦- تعقد وتشعب العناصر المكونة للهجرة غير القانونية؛ مما أدى إلى تعدد القراءات الخاصة بها، فهى ظاهرة اجتماعية ذات أبعاد متعددة تحولت إلى قضية أمنية؛ لأنها أصبحت تشكل تهديداً أمنياً لاستقرار الدول من جهة وتهديداً أمنياً للأفراد والمجتمعات من جهة أخرى.

وتهدف الدراسة إلى:

١- الوقوف على تطور حركة الهجرة إلى الخارج من واقع البيانات والإحصاءات الرسمية والمتاحة فى شكلها البيانى، واستخلاص النتائج من تحليلها، ورد هذه النتائج إلى أصولها ومصادرها، وصولاً إلى التقويم الصحيح للهجرة فى ضوء المعطيات الأخرى.

٢- استظهار متطلبات الهجرة وعوامل تحقيقها وأدوات تفعيلها، وأهميتها على المستوى الفردى والجماعى، والوقوف على ما تحقق وما لم يتحقق منها، وردها إلى صحيح أسبابها.

٣- بحث أثر الهجرة إلى الخارج، وانعكاساتها سواء المباشرة أو غير المباشرة على الأمن فى تقسيماته المختلفة على الوجه السالف بيانه، وهو ما يقتضى بالضرورة الوقوف على مقتضيات الأمن إزاء تلك الانعكاسات ومحاولة

صياغة استراتيجية تكفل تحقيق موجبات الأمن، وتوفير مقوماتها وأدواتها وعوامل نجاحها، فضلاً عما تستهدفه من تحديد أوجه الاستفادة من المهاجرين وتوظيفهم بما يدعم مواقف الدولة التى تتطلب مؤازرة أبنائها المهاجرين والعاملين فى الخارج، وسبل ربط هؤلاء بالوطن الأم، باعتبارهم قوة لا يستهان بها.

٤- الوقوف على المعوقات التى تحول دون تحقيق متطلبات الهجرة إلى الخارج، ومصدرها وأسبابها ودرجات تأثيرها على الهجرة وقياس ذلك من خلال البيانات والإحصاءات المتاحة، وتذليل تلك المعوقات.

٥- مراجعة قانون الهجرة ورعاية المصريين فى الخارج رقم (١١١) لسنة ١٩٨٣ وما تتمخض عنه المراجعة من استظهار أوجه القصور أو النقص فيما ينطوى عليه من أحكام، لأسباب قد يكون مردها مضى أكثر من ثلاثين عاماً على صدور القانون، حدثت خلالها العديد من المتغيرات الداخلية أو الدولية، مما يستوجب إعادة النظر فيه، لمواكبة تلك المتغيرات، وتعميق ثقافة الهجرة، وتوفير متطلباتها ومقوماتها، وتحدد السلطات المنوط بها تحقيق ذلك والنهوض بمسئولياتها واختصاصاتها تحقيقاً للأهداف المرجوة من القانون.

٦- محاولة صياغة خطة استراتيجية لمواجهة آثار الهجرة تحقيقاً لموجبات الأمن، وما تتطلبه (أى الخطة الاستراتيجية) من ضرورة توافر مقوماتها وأدواتها، وعوامل نجاحها.