بحث بعنوان

المنع من السفر في المواد الجنائية

إعداد

دكتور

محمد السعيد القزعة

دكتوراه في القانون الجنائي

الملخص

حظيت حرية السفر والتنقل بالعديد من الضمانات في الشرائع السماوية والنظم القانونية الوضعية، لما لتلك الحرية من أهمية بالغة لعموم البشر، إلا أن حرية السفر شأنها شأن العديد من الحريات لا تتأبى على التنظيم الذي من شأنه كفالة تمتع عموم أفراد المجتمع بحرياتهم دون إضرار بالآخرين؛ لذلك جاء المنع من السفر كأحد القيود الواردة على حرية الإنسان في التنقل.

ويعد المنع من السفر في الجرائم الجنائية الصورة الأبرز لهذا الإجراء؛ لضرورة التحقيق أو صيانة أمن المجتمع، ولخصوصية المنع من السفر ومساسه المباشر بحرية الإنسان، تضمنت العديد من النظم القانونية المقارنة تنظيمًا مفصلاً لهذا الإجراء، بما لا يسمح معه بالعصف بحرية الإنسان في السفر، إلا أن المشرع المصري لم يصدر قانون ينظم هذا الإجراء رغم خطورته وبالمخالفة للدستور، ومؤخرًا تدارك هذا الخلل جزئيًا بإدراجه تنظيم المنع من السفر في بعض القوانين الجنائية المهمة، كقانون الكسب غير المشروع المعدل، وقانون مكافحة الإرهاب، وقانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات، بما يضفي شرعية على قرار المنع من السفر حال اتخاذه في أحد تلك الجرائم.

Summary

Freedom of travel and movement has enjoyed many guarantees in the divine laws and statutory legal systems, because of this freedom of great importance to the general population, however, freedom of travel, like many freedoms, does not refrain from organizing that would ensure that the general population enjoys their freedoms without harming others. Therefore, the travel ban came as one of the restrictions on a person's freedom of movement.

The travel ban in criminal offenses is the most prominent form of this measure. Due to the necessity of investigation or maintenance of community security, and the specificity of the travel ban and its direct prejudice to human freedom, many of the comparative legal systems included detailed regulation for this procedure, in a way that does not allow human freedom to travel with it, but the Egyptian legislator did not issue a law regulating this procedure despite its seriousness and violation. Of the constitution, recently partially remedied this defect by including the regulation of travel bans in some important criminal laws, such as the amended Graft Law, the Anti-Terrorism Law, and the Law on Combating Information Technology Crimes, thus giving legitimacy to the travel ban decision if it is taken in one of those crimes. .

محمد السعيد القزعة

المنع من السفر في المواد الجنائية

المقدمة

ولدت حرية السفر والتنقل والتصقت بحياة الانسان قبل أن توجد الدول والمجتمعات، وتقوم الحضارات لأنها من الحريات الطبيعية، وطالما هي كذلك فلا يجوز إلغاؤها أو التنازل عنها، وبذلك تكون سلطة الدولة إزاء تلك الحرية ليست سلطة منح أو تقرير، وإنما هي سلطة تنظيم وحماية من أي عدوان يمكن أن يحد من ممارستها، ويعد السفر والتنقل ظاهرة اجتماعية للعديد من المخلوقات، وتتنوع الأسباب الدافعة للسفر فمنها ما يكون لطلب الرزق، ومنها ما يكون بقصد الدراسة والمعرفة، أو بغرض السياحة، أو حتى هرباً من ويلات الحروب، أو الكوارث الطبيعية.

وتعتبر حرية السفر من حريات الإنسان الأساسية، وحرصت كافة التشريعات القانونية الوضعية عليها، فضلاً عن الشريعة الإسلامية قال تعالى: **(وَمَنْ يُهَاجِرْ فِي سَبِيلِ اللَّهِ يَجِدْ فِي الْأَرْضِ مُرَاغَمًا كَثِيرًا وَسَعَةً)**[1]، كما أن الهجرة من أرض إلى أخرى هي منهج إلهى وقد تكون سبباً من أسباب الفرج والسعة قال الله تعالى: **(وَالَّذِينَ هَاجَرُوا فِي اللَّهِ مِن بَعْدِ مَا ظُلِمُوا لَنُبَوِّئَنَّهُمْ فِي الدُّنْيَا حَسَنَةً ۖ وَلَأَجْرُ الْآخِرَةِ أَكْبَرُ ۚ لَوْ كَانُوا يَعْلَمُونَ)**[2]، كما أمر الله عز وجل معظم أنبيائه بالهجرة من بلدانهم إلى بلاد أخرى؛ للدعوة إلى وحدانية الله الذى لا إله إلا هو، وكان الختام برسول الله محمد صلى علية وسلم الذي خرج من مكة إلى المدنية؛ ليشع منها نور الاسلام إلى العالم أجمع، وجاء الحرص على حرية السفر والتنقل في المواثيق الدولية من خلال ما قرره الإعلان العالمي لحقوق الانسان، والعهدان الدوليان للحقوق المدنية والسياسية، واللذان أكدا على أن لكل فرد حرية التنقل واختيار محل إقامته، وسارت على هذا النهج التشريعات الداخلية للدول؛ حيث تم التأكيد على تلك الحرية من خلال إدراجها في صلب الدساتير ثم تقرير الضمانات اللازمة لها من خلال القوانين الجنائية.

إلا أن الواقع العلمي أفرز العديد من المشكلات المتعلقة (بحرية السفر) الأمر الذى استدعى أن تكون تلك الحرية غير مطلقة، لأن الحرية المطلقة هي فوضى مطلقة – وبالتالي كان تدخل المشرع ليضع الحدود الفاصلة بين حرية الإنسان في السفر والتنقل وحق الدولة في تنظيمها وفقاً لما تفرضه القوانين واللوائح، إلا أن هذا التنظيم قد يتوغل بشكل ما من حيث النصوص أو التطبيق إلى الحد الذى يجعله عائقاً بين الشخص وممارسته المشروعة لحريته الشخصية، لذلك من غير المقبول أن يصبح القانون أداة للاضطهاد أو التنكيل أو لتجاهل الحقوق، وليست المشكلة في وجود ضوابط قانونية لحرية السفر، إنما تكمن المشكلة في اتخاذ – المنع من السفر- كأداة للتنكيل السياسي وذلك بمعزل عن الضوابط القانونية، من هنا برزت الحاجة لبيان المنع من السفر في المواد الجنائية من خلال:

---

[1] سورة النساء الاية 24.

[2] سورة النحل الاية 41.

أولاً- أهمية الموضوع:

تتجلى أهمية البحث في محاولة معالجة المشكلات التي يثيرها البحث، والإجابة على التساؤلات التي تثيرها فرضياته، ذلك أنه لا خلاف على أهمية السفر بالنسبة إلى عموم البشر، وأن تقييد حرية الإنسان في السفر لهو من أشد الأمور إيلاماً على النفس، ولما للسفر من أهمية فقد بات من الأهمية بمكان تناول القيود الواردة عليه والتي تحد من حرية ممارسته، وذلك بالرغم من تكفل الدستور بحماية تلك الحرية ومنع تقييدها إلا بأمر قضائي، في حين يؤكد الواقع العلمي وجود العديد من الجهات الإدارية التي يمكنها منع المواطنين من السفر، ويأتي ذلك نتيجة تخلى المشرع العادي عن دوره في تنظيم هذا الموضوع تشريعياً، وما يستتبعه هذا الأمر من وصم جميع القرارات الصادرة من جهات غير قضائية بعدم المشروعية، من هنا بات تدخل المشرع لمعالجة الأمر بالمنع من السفر ضرورة حتمية .

ثانياً-أسباب اختيار الموضوع:

يعتبر المنع من السفر أحد أكثر القيود مساساً بالحرية الشخصية؛ لما ينتج عنه من مساس مباشر بحرية التنقل وبالعديد من الحريات الأخرى، كالعمل والتعلم والعلاج، بل ويمس حرية ممارسة الشعائر الدينية، فالممنوع من السفر لا يستطيع الذهاب إلى الأماكن الدينية المقدسة خارج دولته. ويعد السفر من أسمى الحريات الشخصية لدى عموم البشر، وتكفلت العديد من النصوص القانونية الدولية والإقليمية فضلاً عن التشريعات الوضعية بصيانتها، وعلى الرغم من الاهتمام على الصعيدين الدولي والمحلي بحرية السفر والتنقل، وبالرغم من مساس إجراء المنع من السفر بالحرية الشخصية إلا أنه لا يوجد ثمة نص في قانون الإجراءات الجنائية المصري ينظم هذا الإجراء رغم وجوده واقعاً وممارسة من هنا كانت الحاجة ملحة للتعرض لهذا الموضوع، كما أن حداثة تنظيم إجراء المنع من السفر في بعض القوانين الجنائية الصادرة مؤخراً كقانون الكسب غير المشروع المعدل، وقانون مكافحة الإرهاب والكيانات الإرهابية، وقانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات كان حافزاً قوياً دفعني للخوض في هذا الموضوع.

ثالثا- إشكالية البحث:

تكمن إشكالية البحث في ضوء إفصاح المشرع الدستوري المصري بعدم فرض قيود على حرية السفر إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة وفي الأحوال المبينة في القانون، إلا أن المشرع المصري لم يلتزم بما جاء في الدستور صراحة، وتخلى عن تنظيم مسألة المنع من السفر تاركاً أمر تنظيمها لوزير الداخلية، الأمر الذى يطرح تساؤلاً ملحاً حول مدى مشروعية أوامر وقرارات المنع من السفر الصادرة بالمخالفة للنص الدستوري؟ ومع لزوم المنع من السفر في العديد من الأحيان بمناسبة وجود تحقيق جنائي وما يقتضيه من ضرورة وجود المتهم أو الخشية من هربه، وكذلك

قد يكون الدافع وراء قرار المنع من السفر هو صيانة أمن المجتمع، وبالتالي قد يصدر من جهات غير قضائية بالمخالفة للنص الدستوري المصري فأيهما أولى بالصيانة أمن المجتمع أم النص الدستوري؟

وعقب صدور حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية بعدم دستورية نص المادتين (8، 11) من القانون 97 لسنة 1959 بشأن جوازات السفر فيما تضمناه من تفويض وزير الداخلية في تحديد شروط منح جواز السفر وتخويله سلطة رفض منح جواز السفر أو تجديده وكذا سحبة بعد إعطائه أثير تساؤل حول مدى صلاحية النص الدستوري الوارد بالمادة (62) من الدستورالمصري الحالي للتطبيق في موضوع المنع من السفر بمعزل عن تدخل المشرع لتنظيم هذا الأمر؟

رابعا- منهج البحث:

تتسم حرية السفر بالتعقيد؛ نظراً للتدخل في حرية ممارستها من جانب السلطة التنفيذية ممثلة في وزير الداخلية، الأمر الذى يتطلب قدرا كبيرا من التنظيم ودقة في الكيفية التي تمارس فيها تلك الحرية، بشكل يوضح حدود هذه الممارسة على نحو يكفل للأفراد ممارستهم لحريتهم في السفر، ويكفل للدولة حقها في صيانة أمن المجتمع، وذلك عبر فرضها المنع من السفر كقيد على حرية التنقل والسفر، وبالتالي اتبعت في هذه الدراسة عدة مناهج: المنهج الوصفي الاستقرائي القائم على استقراء النصوص ووصفها بالوصف الصحيح، والمنهج التحليلي القائم على تحليل هذه النصوص وموضوعاتها، ثم المنهج الاستنباطي، لاستخلاص القواعد التي تعالج موضوع البحث، وكذلك اعتمدت على المنهج المقارن بين النظام القانوني المصري وبعض النظم القانونية الأجنبية والعربية مستأنسا قدر الإمكان بالأحكام القضائية ذات الصلة بالموضوع .

خطة البحث:

المقدمة

المبحث الأول: ماهية المنع من السفر وصوره في المواد غير الجنائية ومشروعيته

- المطلب الأول: مفهوم المنع من السفر.
- المطلب الثاني: صور المنع من السفر في غير المواد الجنائية.
- المطلب الثالث: مشروعية المنع من السفر وطبيعته القانونية.

المبحث الثاني: الإطار الشرعي والقانوني لحرية السفر والقيود الواردة عليه .

- المطلب الأول: حرية السفر في الشريعة الإسلامية والقيود الواردة عليها .
- المطلب الثاني: حرية السفر ومشروعية المنع منه في المواثيق الدولية والإقليمية.
- المطلب الثالث: حرية السفر والمنع منه في التشريعات الوطنية.

المبحث الثالث: صور المنع من السفر في الدعوى الجنائية .

- المطلب الأول: المنع من السفر في قانون الكسب غير المشروع .
- المطلب الثاني: المنع من السفر في تشريعات مكافحة الإرهاب.
- المطلب الثالث: المنع من السفر في قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات.

المبحث الرابع: الأحكام الإجرائية للمنع من السفر في المواد الجنائية.

- المطلب الأول: الجهات المنوط بها المنع من السفر.
- المطلب الثاني: تنظيم إدراج الأشخاص الممنوعين من السفر والرفع منها .
- المطلب الثالث: التظلم من الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر .

المبحث الأول

ماهية المنع من السفر وصوره في المواد غير الجنائية ومشروعيته

تمهيد وتقسيم:

ينبغي في البداية لبيان المنع من السفر في المواد الجنائية أن أوضح مفهومه، والتمييز بين المنع من السفر كإجراء جنائي وبين المنع من السفر في القوانين الأخرى غير الجنائية،والتعرف على مشروعيته وطبيعته القانونية وفيما يلى بيان ذلك من خلال:

- **المطلب الأول: مفهوم المنع من السفر.**
- **المطلب الثاني: صور المنع من السفر في غير المواد الجنائية.**
- **المطلب الثالث: مشروعية المنع من السفر وطبيعته القانونية.**

المطلب الأول

مفهوم المنع من السفر

المنع من السفر عبارة عن مركب لغوي من مصطلحين المنع والسفر فما هو المنع وما هو السفر؟ ثم ما هو المنع من السفر كمركب لغوي؟ هذا ما سأسعى إلى تلمس إجابة مرضية حوله من خلال بيان:

أولاً - مفهوم المنع:

1-المنع في اللغة:

يقال منعه الشيء منعاً حرمه إياه، ويقال منعه من حقه، وامتنع الشيء تعذر الحصول عليه، وعن الشيء: كف عنه، ومنعه ما يمنع من حصول الشيء، وهو خلاف المقتضى[3].

2-**المنع في الاصطلاح:**

لم يتعرض الفقهاء بتعريف لمصطلح (المنع) إلا أن استعمالهم له لم يخرج عن المدلول اللغوي، ويقصد به الحرمان أو الإعاقة .

ثانيا - تعريف السفر:

1-السفر في اللغة:

[3] المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم، جمهورية مصر العربية، 1418هـ-1997م، ص59.

هو مصدر مشتق من الفعل (سفر)، فقد جاء في أساس البلاغة سفر، سافر، سفرا بعيداً، وبيني وبينه مسافر بعيد، وهو مسفار كثير الأسفار[4] والمقصود منه الانتقال من بلد الى آخر، ويقال سفرت المرأة عن وجهها إذا أظهرته [5]، وسفير القوم الذى يسعى بينهم بالصلح، فيقال سفرت بين القوم أي أصلحت بينهم[6].

[4] أساس البلاغة، أبي القاسم جار محمود بن عمر بن احمد الزمخشري، تحقيق محمد باسل، الطبعة الاولى، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ج1، 1998، ص457.
[5] الذخيرة، شهاب الدين احمد بن ادريس القرافي، الطبعة الاولى، دار الغرب الإسلامي، بيروت، ج2، 1994، ص358.
[6] جامع البيان في تأويل أحكام القران، محمد بن جرير الطبري، الطبعة الاولى، مؤسسة الرسالة، بيروت، ج24، بدون تاريخ نشر، ص221.

2- السفر في الاصطلاح:

هو الخروج عن محل الإقامة بقصد مسيرة ثلاثة أيام وسط من ذلك المحل [7]، وجاء في تعريفه بأنه هو الخروج على قصد مسيرة ثلاثة أيام ولياليها فأكثر بسير الإبل ومشى الأقدام [8]، ويلاحظ أن المقصود من تلك التعاريف هو السفر المتعلق بالأحكام الشرعية من جواز قصر الصلاة، وإباحة الإفطار في نهار رمضان ... إلخ من الأحكام الشرعية المتعلقة بالسفر، غير أن هذا التعريف لا ينسجم مع العصر الحالي وذلك لتطور الحياة، وتنوع وسائل النقل والمواصلات وتطورها بشكل كبير بحيث يمكن لشخص الانتقال من أقصى العالم إلى أقصاه في بضع ساعات، والأنسب أن يرجع في تحديد ما يعد سفر وما لا يعد كذلك إلى العرف السائد في كل مجتمع .

3-السفر في القانون:

يعرف السفر قانوناً بأنه هو (مغادرة الأفراد طواعية من دولة المواطن قاصدين الدخول في إقليم دولة أخرى والبقاء فيها بصفة دائمة، أو لفترة محددة لأسباب مختلفة، ويترتب عليها بعض الأثار القانونية لمركز هؤلاء الأفراد)[9]، وجاء في تعريفه بأنه (حق الوطني أو الأجنبي في مغادرة حدود الدولة عبر منافذها الجوية أو البحرية أو البرية إلى دولة أخرى طالما كان حاملاً وثيقة سفر ممهورة بإذن دخول الدولة المسافر إليها، شريطة ألا يكون مدرجاً على قوائم المنع من السفر)[10]، بينما حرية السفر هي حرية كل شخص في التنقل داخل حدود الدولة وخارجها، وحريته في مغادرة بلده والعودة إليها متى شاء[11].

ثالثا ـ المنع من السفر كمصطلح مركب:

كعادة القوانين دائما لا تتعرض إلى تعاريف تاركة بذلك المجال للفقه والشراح؛ لأنه من غير المستحسن تصدي المشرع للتعاريف فعرف المنع من السفر بأنه (منع الشخص، أو الشيء من مغادرة حيز مكاني معين، أو اقليم معين أو منطقة معينه)[12]، ويؤخذ على هذا التعريف أنه لم يحدد الجهة مصدرة قرار المنع بالسفر، كما لم يبين الأسباب الداعية إلى اتخاذ مثل هذا القرار، وتم تعريفه بأنه (أمر كتابي يصدره القاضي بحرمان شخص من مغادرة البلد الذى يعيش فيه، لسبب معين، حتى تنقض أسباب هذا المنع)[13]، وتم تعريفه بأنه (عدم السماح بالانتقال من موضع الإقامة

---

[7] التقرير والتحبير على التحرير في اصول الفقه، ابن امير الحاج، تحقيق عبدالله محمود، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، الطبعةالاولى، 1419هـ-1999م، ج2، ص203.

[8] التعريفات، على بن محمد الجرجاني، تحقيق مجموعة من العلماء، الطبعة الاولى، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 1403هـ، 1983م، ص119.

[9] د على صادق ابو هيف، القانون الدولي العام، الطبعة الحادية عشر، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1975، ص5.

[10] د طارق حسين محمود، حرية السفر بين الاطلاق والتقييد دراسة قانونية تحليلية، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق –جامعة أسيوط، العدد السادس والعشرون، يونيو2007، ص276 .

[11] Le Tribunal des conflits 9 juin 1986.

[12] د سيد احمد محمود، حول المنع من السفر، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2007، بدون رقم طبعة، ص45ومابعدها.

[13] د نعيم عطية، المنع من السفر، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 1991، ص18.

إلى مكان آخر لأغراض مخصوصة)[14]، وجاء في تعريفه بأنه (رفض الإدارة الترخيص بالسفر لكل شخص يرغب في مغادرة إقليم الدولة، لوجود وقائع صحيحة تدينه تمنح الإدارة المختصة الحق في منعه من السفر)[15] .

وعلى صعيد التعريف القضائي للمنع من السفر عرفته المحكمة الإدارية العليا بأنه (إجراء تفرضه طبيعة الغايات والأغراض المبتغاة منه، وهى ضمان الأمن العام، وتأمين المصالح القومية والاقتصادية للبلاد، فالمنع من السفر ليس عقوبة جنائية يتعين أن يتحقق الاتهام بيقين ويثبت ثبوتا لاشك فيه، إنما هو عبارة عن إجراء وقائي موقوت بتحقيق الغاية منه، ويكفي لاتخاذه أن تقوم أدلة على جدية الأسباب التي تبرره)[16]، غير أن هذا التعريف يشوبه القصور؛ حيث لم يتضمن التعريف ضرورة أن يكون هذا الإجراء استنادا إلى أحكام القانون، ولم يبين الجهة التي من حقها إصدار الأمر بمنع السفر، وفي تصوري أن تعريف المنع من السفر لابد أن يتضمن طبيعته، وتحديد الجهة المختصة بإصداره، والضمانات القانونية لصيانة الحق في السفر وذلك في إطار الشرعية الدستورية.

أما المنع من السفر كإجراء جنائي فعرفته محكمة النقض المصرية بأنه (من الإجراءات الجنائية التي تباشرها النيابة العامة باعتبارها سلطة تحقيق أو القاضي المختص عند ارتكاب جريمة، مرماها بقاء المتهم قريباً من السلطة التي تباشر التحقيق والمحافظة على أدلة الاتهام، وهي بهذه المثابة أعمال تحقيق لها طبيعة قضائية، وقيام جهة الإدارة بتنفيذها لا ينظر إليه بمعزل عن هذا الأمر، وليس من شأنه أن يغير وصفه باعتباره صادراً من السلطة القضائية)[17] .

ويلاحظ في تعريف محكمة النقض للمنع من السفر اعتباره من الاجراءات التحفظية المقيدة لحرية المتهم، ويجمع بينه وبين هذه الاجراءات التماثل في الوظائف والأغراض؛ فوظيفته هي ذات وظائف الاجراءات التحفظية، وأغراضه هي ذات أغراضها وهي التحوط لاحتمال فرار المتهم من وجه العدالة [18] .

رابعاً: أنواع المنع من السفر:

وفقاً لما سبق من تعاريف للمنع من السفر فقد بات جلياً بأن المنع من السفر ليس مقصوراً على الأشخاص دون غيرهم، فممكن أن ينصب المنع من السفر أيضاً على أشياء كالسفن والطائرات وما تحويه من بضائع .

---

[14] د محمد عثمان شبير، منع المدين من السفر في الفقه الإسلامي، مجلة دراسات العلوم الانسانية، الاردن، العدد الثاني، مجلد22، 1997، ص497.

[15] د احمد جاد منصور، الحماية القضائية لحقوق الانسان، دراسة خاصة في حرية التنقل والاقامة في القضاء الإداري المصري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1997، ص509.

[16] الطعن رقم 635لسنة 34 ق المحكمة الادارية العليا –جلسة 1993/6/27، مكتب فني 38، ج2، ص1507.

[17] نقض جنائي، الطعن رقم 5410لسنة 66ق، جلسة 2009/6/4، مكتب فني 60، ص669.

[18] د نبيل مدحت سالم، شرح قانون الاجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرةج، 2، 2009، بدون رقم طبعة، ص1347.

1-المنع من السفر الوارد على الأشياء:

يقصد بمنع السفر للأشياء هو منع مغادرتها البلاد إلا بأمر من السلطة المختصة، وقد ينصب هذا المنع على سفينة أو طائرة، أو بضائع على متن تلك السفن والطائرات محل المنع من السفر، وقد يكون قرار المنع ناجما عن جريمة جنائية أو إخلال بالتزام قانوني أو تعاقدي حسب الأحوال[19]، وليس بالضرورة أن يكون المنع من السفر بالنسبة للسفن والطائرات نتيجة جريمة أو إخلال بالتزام قانوني فمن الممكن أن يرجع قرار المنع إلى عيب فني أو عطل في السفينة أو الطائرة ومن شأن السماح لها بالسفر تعريضها وطاقمها للخطر، وتعريض الملاحة الجوية والبحرية للخطر بحسب الأحوال .

2-المنع الوارد على الأشخاص:

منع الأشخاص من السفر يقصد به منع الشخص من مغادرة إقليم الدولة أي عدم مغادرة حدودها، وقد يكون المنع من السفر في المواد المدينة كمنع المدين من السفر قبل حصول الدائن على حقه المدعي به إذا قامت أسباب جدية تؤكد إمكانية فرار المدين قبل سداد الحق المدعى به، أو منع من السفر في مسائل الأحوال الشخصية كالمنازعات حول سفر الزوجة إلى الخارج، كما قد يكون المنع من السفر في المواد الجنائية، ويعد في هذه الحالة إجراءا تحفظيا تتخذه السلطة المختصة من شأنه منع فرار المتهم في المسائل الجنائية .

المطلب الثاني

صور المنع من السفر في غير المواد الجنائية

تتنوع صور المنع من السفر من منع وارد في المواد الجنائية، وآخر وارد في غير المواد الجنائية كمنع الأشخاص من السفر في المواد المدنية والتجارية، وكذا المنع من السفر الوارد بقانون الأحوال الشخصية على الأشخاص، وفيما يلي بيان ذلك من خلال:

أولاً- المنع من السفر في المواد المدنية والتجارية:

الأصل هو عدم المساس بالحرية الشخصية للمدين، وبالتالي عدم جواز الإكراه البدني في المسائل المدنية والتجارية في الشريعة الإسلامية والقانون الوضعي كقاعدة عامة، ولكن هناك استثناء ينص على أنه يجوز أن يمنع من السفر المحكوم عليه الصادر ضده حكم غيابي بناء على طلب المدعي بالحق المدني في شكل عريضة إلى قاضي الأمور الوقتية، وذلك إلى حين إعلانه بالحكم الغيابي الصادر ضده، وذلك مراعاة للحقوق النهائية للمدعي بالحق المدني التي تترتب بالحكم الجنائي الصادر ضد المطلوب الأمر بمنعه من السفر[20]، لذلك لقاضي الأمور الوقتية أن يأمر بمنع المتهم

---

[19] د عبدالرحيم بن سيف بن على القصابي، الإكراه البدني (دراسة تحليلية لحبس المدين ومنعه من السفر في كل من القانونين العماني والمصرى) رسالة دكتوراة، كلية الحقوق –جامعة الاسكندرية، 2019، ص148، 149.

[20] المستشار /مصطفي مجدى هرجة، الاوامر على عرائض ومنازعتها التنفيذية، دار الثقافة للطباعة والنشر والتوزيع، 1982، ص19.

من مغادرة البلاد مؤقتاً إلى حين إعلانه بالحكم الغيابي، وفي ذلك أمر قاضي الأمور الوقتية بمحكمة جنوب القاهرة الابتدائية بمنع المعروض ضده من السفر إلى خارج البلاد لحين إعلانه بالحكم الجنائي الغيابي الصادر ضده بناء على طلب المدعي بالحق المدني[21].

إلا أن بعض النظم المقارنة تجيز المنع من السفر في المسائل المدنية كمنع المدين من السفر فقد جاء في المادة 297 من قانون المرافعات الكويتي[22] بأن (للدائن بحق محقق الوجود حال الأداء ولو قبل رفع الدعوى الموضوعية أن يطلب من مدير إدارة التنفيذ أو من تندبه الجمعية العامة للمحكمة الكلية من الوكلاء بالمحكمة إصدار أمر بمنع المدين من السفر، وبتقدير الدين تقديراً مؤقتاً إذا لم يكن معين المقدار، ويصدر الأمر بذلك بناء على عريضة تقدم من صاحب الشأن لإدارة التنفيذ إذا قامت أسباب جدية تدعو إلى الظن بفرار المدين من الدين رغم ثبوت قدرته على الوفاء .....)

وفي قانون الإجراءات المدنية والتجارية العماني[23] قررت المادة 427 بأن (للمحكمة في أي مرحلة من مراحل الدعوى بناء على طلب المدعي، أن تأمر بمنع المدعى عليه من السفر خارج السلطنة إذا قامت أسباب جدية يخشى معها فراره وكان الحق المدعى به معلوماً مستحق الأداء غير مقيد بشرط ولا تقل قيمته عن خمسمائة ريال، مالم يكن نفقة شرعية .....) وجاء في المادة 428 من ذات القانون بأنه (يستمر أمر المنع من السفر سارياً حتى ينقضي التزام المدين قبل دائنه الذي استصدره وتأمر المحكمة بسقوطه في الأحوال الآتية .....).

لكن في مصر لا يوجد منع مدين من السفر؛ يرجع ذلك إلى أن معظم الأنظمة القانونية اللاتينية ومن بينها النظام المصري تقوم على أساس الفلسفة الفردية، والتي تعلي من قيمة الحرية الشخصية وتقوم على صيانتها وحمايتها، ويعود ذلك عدم جواز ممارسة الإكراه البدني على الأشخاص منذ عام 1867م، والذى ألغى الحبس في المواد المدنية التجارية، وبالتبعية إلغاء منع المدين من السفر لكونه أحد وسائل الإكراه البدني على الأشخاص [24].

وفي قانون التجارة المصري رقم 17 لسنة 1999[25] قررت المادة (561) بأن (للمحكمة عند الضرورة أن تأمر باتخاذ الإجراءات اللازمة للتحفظ على الشخص المدين، ولا يجوز للمحكمة أن تأمر بهذا الإجراء في حكم إشهار الإفلاس، إذا طلب المدين إشهار إفلاسه خلال الميعاد المشار إليه في الفقرة الأولى من المادة 553 من هذا القانون)، غير أن المحكمة الدستورية العليا بجلسة 2017/4/1 قضت بعدم دستورية تلك المادة، وأعلت من قيمة حرية السفر وقالت في حكمها بعدم دستورية صدر البند 2المادة 561 إذ تجيز التحفظ على شخص المحكوم عليه بإشهار إفلاسه، ولو بحكم غير نهائي، دون أن يكون متهم بإفلاس بالتدليس أو بالتقصير، فإنها تنطوي على تقييد للحرية الشخصية،

---

[21] أمر وقتي 116 لسنة 1982 جنوب القاهرة جلسة، 1982/1/31.
[22] الصادر برقم 38 لسنة 1980.
[23] رقم 29 لسنة 2002 الصادر في 6 مارس 2002.
[24] J. Vincent et J. Prévault, Voies d'exécution et procedures de distribution, 17e éd, No.17, p. 17.
[25] المنشور بالعدد 19 مكرر بتاريخ 1999/5/27.

بغير انتهاج الوسائل القانونية التي كفلها الدستور، دون الالتزام بالقيود والضوابط الدستورية، التي تحكم تعزيز أي من الإجراءات المقيدة للحرية وأصولها وفقاً لنص المادتين 54، 92 من الدستور، بحسبان إطلاق رخصة الحكم بالتحفظ على شخص المدين المفلس يعد تقييدا لحريته، دون جرم قارفه على نحو يعطل حق المشمولين به في النفاذ إلى ألوان الحياة، ويعوق اندماجهم في القيم التي يؤمنون بها، متى كان ذلك وكانت وسائل منع المحكوم بإشهار إفلاسه عن الإضرار بمدينه تجد مشروعيتها الدستورية في كل إجراء يكفل حماية هذه الحقوق، دون أن يستطيل إلى المساس بالحرية الشخصية للمحكوم بشهر إفلاسه إلى حد مصادرتها، كما هو الحال في التحفظ على شخصه، المقرر في جرائم التفالس بالتدليس أو بالتقصير[26] .

ثانياً ـ المنع من السفر في الأحوال الشخصية:

قررت المادة الأولى من القانون رقم (1) لسنة 2000 بإصدار قانون تنظيم بعض أوضاع وإجراءات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية بأنه (تسري أحكام القانون المرفق على إجراءات التقاضي في مسائل الأحوال الشخصية والوقف، ويطبق فيما لم يرد بشأنه نص خاص فيه أحكام قانون المرافعات المدنية والتجارية وأحكام قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية وأحكام القانون المدني في شأن إدارة وتصفية التركات

ويختص قاضي الأمور الوقتية بالمحكمة الابتدائية دون غيرها بإصدارأمرعلى عريضة[27]في مسائل الأحوال الشخصية الاتية.....1.....2.....3-.....4.....

5- المنازعات حول السفر إلى الخارج بعد سماع أقوال ذوي الشأن)، ووفقاً لنص المادة فقد اختص قاضي الأمور الوقتية بالمحكمة الابتدائية وحده دون غيره بإصدار أمر على عريضة في منازعات السفر إلى الخارج بعد سماع أقوال ذوي الشأن، وهذا الاختصاص الأخير هو الذى نص فيه على أن القاضي لا يصدر أمره إلا بعد سماع أقوال ذوي الشأن، وإذا صدر دون سماع ذوي الشأن وأقوالهم فإن الأمر يكون باطلا) ً.

ويلاحظ أن الأوامر على عرائض فيما يتعلق بمنع الزوجة من السفر قد جاءت على خلاف القواعد العامة المعمول بها في الأوامر على عرائض من حيث الاختصاص النوعي؛ فالمحكمة المختصة بنظر مباشرة الزوجة لحقوقها ومنها السفر هي المحكمة الجزئية إعمالاً للمادة التاسعة الفقرة الثالثة (3/9)[28] من هذا القانون، إلا أن الفقرة الخامسة من

---

[26] الدعوى رقم 49 لسنة 28 دستورية، جلسة 2017/4/1 والمنشور في الجريدة الرسمية – العدد 14 مكرر (أ) في 10 أبريل 2017 .

[27] الاوامر على عرائض هي الاوامر التي يصدرها قاضي الامور الوقتية بما له من سلطة ولائية وذلك بناء على الطلبات المقدمة من ذوى الشأن على عرائض وتصدر في غيبة الخصوم دون تسبيب بأجراء وقتي في الاحوال التي تقتضى طبيعتها السرعة دون المساس بأصل الحق المتنازع فيه .

[28] جاء في المادة التاسعة المتعلقة بالإختصاص النوعي من هذا القانون بأن (تختص المحاكم الجزئية بنظر المسائل الواردة بهذه المادة وبمراعاة المادة (52) من هذا القانون يكون حكمها في الدعاوى قابلاً ًللطعن بالاستئناف مالم ينص القانون على نهائيته وذلك كله على الوجه التالى.....الدعاوى المتعلقة بالأذن للزوجة بمباشرة حقوقها متى كان الواجب التطبيق يقضى بضرورة الحصول على اذن الزوج لمباشرة تلك الحقوق.....).

المادة الأولى من هذا القانون حصرت اختصاص قاضي الأمور الوقتية بالمحكمة الابتدائية دون غيره بنظر منازعات السفر إلى الخارج .

إلا أنه لا يفهم من ذلك أن النص القانوني يبيح للقاضي أن يصدر أمر على عريضة بتمكين الزوجة من السفر رغم رفض الزوج لذلك؛ حيث لا يوجد نص يبيح للزوجة السفر دون إذن الزوج، وبالتالي فإن صدر أمر من قاضي الأمور الوقتية بالسماح للزوجة بالسفر دون موافقة زوجها كان الأمر باطلاً؛ لأن الأوامر الصادرة بتقييد الحريات والتنقل والمنع من السفر يجب أن يتولى المشرع – بتشريع أصلي – تنظيمها موازناً بذلك بين حرية التنقل – بما تتضمنه من الحق في مغادرة الوطن والعودة إليه - وبين حقوق الدولة وأفراد المجتمع، دون إخلال بأحكام الشريعة الإسلامية [29]، ومن ثم فإن الأمر الوقتي الذى يصدر من قاضي الأمور الوقتية بالمنع من السفر دون أن يكون هناك قانون ينظم ذلك يكون مخالفاً للقانون، ومؤدى ذلك – وفي ضوء نصوص الدستور المنظمة للحقوق والحريات العامة وضماناتها – أن أوامر المنع من التنقل والسفر أو تقييد الحرية بأي قيد هي إجراءات جنائية تمس الحرية الشخصية التي لا يجوز تنظيمها إلا بقانون صادر من السلطة التشريعية وليس من سلطة أخرى بناء على تفويض ولا بأداة أدنى مرتبة من القانون. وفقاً لذلك فإن الأوامر على عرائض المتعلقة بالمنع من السفر موصومة بعدم المشروعية لانطوائها على انتهاك خطير لحرية السفر، وهو من الحريات الأساسية اللصيقة بالإنسان، ومخالفتها لأحكام الدستور باعتباره القانون الوضعي الأسمى[30].

ومن جانبي أتصور أنه في ظل الغياب التشريعي المنظم لسفر الزوجة دون إذن زوجها، فإني مع الرأي الفقهي المنادي بأن يكون المرجع في تلك الحالة لأرجح الأقوال في مذهب الإمام أبي حنيفة والذى خلص إلى (عدم مبارحة الزوجة بيت زوجها إلا بإذنه)[31]، فالرسول - صلى الله عليه وسلم - لم يبح للزوجة الصيام في غير الفريضة إلا بإذن زوجها لقوله صلى الله عليه وسلم (لا يَحِلُّ لِلْمَرْأَةِ أَنْ تَصُومَ وزَوْجُها شاهِدٌ إلَّا بإذْنِهِ، ولا تَأْذَنَ في بَيْتِهِ إلَّا بإذْنِهِ، وما أنْفَقَتْ مِن نَفَقَةٍ عن غيرِ أمْرِهِ فإنَّه يُؤَدَّى إلَيْهِ شَطْرُهُ)[32]، فإذا كان هذا حديثه عن الصيام وهو من العبادات فكيف يكون السفر دون إذن الزوج؟

المطلب الثالث

مشروعية المنع من السفر وطبيعته القانونية

---

[29] نقض جنائي، الطعن رقم 48117لسنة 74ق، جلسة 2010/6/14، مكتب فني 61، ص442.

[30] د حسن السيد بسيوني، حرية التنقل ومدى شرعية أوامر المنع من السفر الصادرة من قاضي الامور الوقتية، المحاماة، العددان الاول والثاني –يناير وفبراير 1991 السنة الحادية والسبعون، ص66، 65.

[31] د محمد سلام مدكور، الوجيز لأحكام الاسرة في الاسلام، 1975، بدون رقم طبعة، ص145.

[32] صحيح البخارى، عبد الله محمد بن اسماعيل بن ابراهيم بن المغيرة البخارى، الطبعة الاميرية، القاهرة، 1311هـ، كتاب النكاح، باب لاتأذن المرأة في بيتها زوجها لأحد إلا بإذنه، ج7، ص30.

المنع من السفر شأنه شأن أي إجراء جنائي يخضع لقاعدة الشرعية الجنائية الإجرائية، لكن قانون الإجراءات الجنائية لم ينظم هذا الإجراء الجنائي الخطير، رغم مساسه بحرية من أهم حريات الإنسان قاطبة، الأمر الذى يقتضي معه بيان مشروعية المنع من السفر وطبيعته القانونية .

الفرع الأول

مشروعية المنع من السفر

يعتبر حق السفر من الحريات المهمة التي تكفلت النظم القانونية بصيانتها ورعايتها نتيجة لعديد من الأسباب منها ذيوع اتجاه التحرر الاقتصادي، واكتسب انتقال الأفراد عبر الحدود الدولية أهمية وكثافة بالغين؛ وذلك لعقد الصفقات التجارية وتأسيس المشروعات الاقتصادية، وكذلك لتيسير حركة التبادل التجاري من خلال الاستيراد والتصدير بين مختلف الدول، وتبرز أهمية السفر أيضا من خلال اتساع ظاهرة تدويل العمالة خصوصاً مع انتشار الشركات متعددة الجنسيات التي تمارس نشاطها في العديد من دول العالم، وعلى المستوى الثقافي ازداد نطاق التبادل الثقافي والفكري من خلال إيفاد البعثات العلمية وعقد المؤتمرات العلمية والندوات الدولية، وليس بخفي أهمية السفر على الصعيد الاجتماعي لجمع شمل الأسر أو لزيارة قريب أو صديق، ولا يمكن إسقاط الأغراض الصحية من الحسبان؛ فطابعها الإنساني غالباً ما يضعها في مقدمة الأولويات المشروعة للسفر للخارج[33]، وبالرغم من أهميته تلك لا يمنع من تنظيمه؛ حتى لا تتعارض مصالح الأفراد في استعماله تعارضاً من شأنه تعطيل الاستفادة به، **الأمر الذى يثار معه تساؤل حول مدى مشروعية أوامر المنع من السفر؟**

تأتى الإجابة على هذا التساؤل بأن السفر شأنه شأن العديد من الحريات التي تخضع في تنظيم ممارستها للمصلحة العامة، فيجوز تنظيم ممارسة هذا الحق بوضع بعض القيود عليه، بقصد المحافظة على الأمن العام وسلامة الدولة وسمعتها في الداخل والخارج، فيجوز للإدارة الترخيص لرعاياها أو عدم الترخيص بالسفر إلى الخارج، على أنه في حالة عدم الترخيص فإنه يتعين أن يقوم قرار الإدارة في هذا الشأن على أسباب لها أصل ثابت، كما لو تبين أن في سلوك طالب السفر ما يضر بمصالح الدولة، أو يؤذي سمعتها في الخارج أو يضر بالاقتصاد القومي، أو غير ذلك من الأمور المتعلقة بالمصلحة العامة، بشرط ألا يؤدي وضع تلك القيود إلى إهدار هذا الحق كلية[34].

وعلى صعيد الإجراءات الجنائية فقد جاءت خالية من أي نص يتعلق بالمنع من السفر، وترتب على ذلك عدم مشروعية القرارات الصادرة من النائب العام أو قاضى التحقيق كإجراءات احتياطية؛ وذلك لافتقارها لأى سند قانوني،

---

[33] د عبدالتواب معوض الشوربجي، المنع من السفر كإجراء جنائي –مقارناً بالحبس الاحتياطي، والرقابة القضائية في التشريع الفرنسي- دار النهضة العربية، القاهرة، 2004، ص5، 4.

[34] د محمد بكر حسين، الحقوق والحريات العامة –حق التنقل والسفر دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون مدعماً بأحدث أحكام القضاء الإداري، الطبعة الاولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2008، ص3.

ولا يعد إجراء تحقيق ولو كان صادراً بشأن تحقيق جنائي، خصوصاً وأن الإجراءات الجنائية تحكمها قاعدة الشرعية الجنائية ومفادها أن لكل إجراء جنائي سنده من القانون، والذى يبدو جليا عدم وجوده في قانون الإجراءات الجنائية[35]، وهو ما جعل العديد من الفقهاء يؤكدون على مخالفة القرار الوزاري 54 لسنة 2013 بشأن الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر للدستور ويصمه بعدم المشروعية؛ إذ سمح بتقييد الحرية الشخصية بمنع السفر من خلال تحديد الجهات التي يحق لها طلب الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر بالنسبة إلى الأشخاص الطبيعيين، وهو ما لا يجوز إلا بقانون .

وأساس ذلك أن المشرع وحده هو الذى ينفرد بتنظيم أي قيد يمكن أن يرد على الحريات العامة، كما أن الجهات القضائية الواردة في هذا القرار لا تتلقى اختصاصها إلا من القانون نفسه إعمالا للشرعية الإجرائية التي تتطلب أن يكون القانون هو مصدر الإجراءات الجنائية[36]، لذلك لا يكتسب قرار تقييد الحرية – مثل المنع من السفر- صفة الإجراء الجنائي إذا استند إلى لائحة إدارية؛ لأنه في هذه الحالة ينحدر إلى الأعمال الإدارية، ولا يتمتع بصفة العمل القضائي مهما كانت صفة من أصدره إذا لم يكن هذا العمل يستند إلى قانون ينظمه ويسمح به باعتبار أن المشرع وحده ينفرد بتنظيم كل ما يتعلق بالحقوق والحريات[37].

تأكيداً لذلك قضت محكمة النقض بأن (حق المواطن في الانتقال يعكس رافداً من روافد حريته الشخصية التي حفل بها الدستور، دالاً بذلك على أن حرية الانتقال تنخرط في مصاف الحريات العامة، وأن تقييدها دون مقتضى مشروع إنما يجرد الحرية الشخصية من بعض خصائصها، ويقوض صحيح بنيانها. وقد عهد الدستور إلى السلطة التشريعية دون غيرها بتقدير هذا المقتضى ولازم ذلك أن يكون الأصل الحرية والاستثناء هو المنع، وأن المنع من التنقل لا يملكه إلا قاض أو عضو نيابة عامة يعهد إليه القانون بذلك دون تدخل من السلطة التنفيذية، وقد حفل الدستور بالحقوق المتصلة بالحق في التنقل، وجاءت المادة 52 منه لتؤكد على حق المواطن في السفر ومغادرة البلاد، ومقتضى ذلك أن الدستور لم يعقد للسلطة التنفيذية اختصاصا بتنظيم شيء مما يمس الحقوق التي كفلها الدستور فيما تقدم، وأن هذا التنظيم يتعين أن تتولاه السلطة التشريعية بما تصدره من قوانين.

وجرى قضاء المحكمة الدستورية العليا على أنه إذا ما أسند الدستور تنظيم حق من الحقوق إلى السلطة التشريعية فلا يجوز لها أن تتنصل من اختصاصها وتحيل الأمر برمته إلى السلطة التنفيذية، فإذا ما خرج المشرع على ذلك وناط بالسلطة التنفيذية تنظيم الحق من أساسه كان متخلياً عن حقه الأصيل المقرر بالدستور ساقطاً- بالتالي- في هوة مخالفة القانون)[38].

---

[35] د عبد الروؤف مهدي، شرح القواعد العامة للإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002، ص398.

[36] د أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الاجراءات الجنائية، الكتاب الاول، الطبعة العاشرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص1087.

[37] د أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، الطبعة الثالثة، دار الشروق، القاهرة، 2004، ص465.

[38] الطعن رقم48117 لسنة 74 ق، جلسة 2010/6/14، مكتب فني 61، ص442.

وتأكيداً لذلك الاتجاه قضت محكمة جنايات قصر النيل في القضية المعروفة إعلاميا بتمويل منظمات المجتمع المدني برفع أسماء المتهمين من قوائم الممنوعين من السفر وجاء في قرارها (ومن حيث أن العدالة معصوبة العينين لا تفرق بين أحد وآخر، وأن من يطأ أرض جمهورية مصر العربية له ذات الحقوق والوجبات؛ حتى يعلم من يفد إليها بحقوقه وواجباته تدعيماً لثقة من يقدم إليها مواطناً أو أجنبياً في عدالة الدولة دون أن يتعرض لأمور فجائية لا يدرك كنهها، ولا يوجد قانون ينظمها مما يزيد الثقة في عدالة الدولة، ومن حيث أنه لما كان ما تقدم وكان البادي من الأوراق أن القرار الصادر بإدراج اسم المتظلمين على قوائم الممنوعين من السفر قد صدر من قاضي التحقيق، وبالتالي يكون هذا القرار ليس له سند قانوني، ويكون تقييد حرياتهم في التنقل التي جعلت المساس بحرية التنقل منوط بإصدار قانون ينظم ذلك من السلطة التشريعية بما يكون قرار منع المتظلمين من السفر قد افتقر إلى السند القانوني مما يتعين معه إلغاء الأمر المتظلم منه ورفع اسم المتظلمين من قوائم الممنوعين من السفر)[39]

في حين ذهب رأي من الفقه إلى صحة الأمر الصادر بالمنع من السفر في المواد الجنائية؛ وذلك لحرص الشارع في حالة الإفراج المؤقت التحوط لعدم هرب المتهم إلى الخارج، ولا يقدح في ذلك عدم النص عليه في قانون الإجراءات الجنائية في النصوص المتعلقة بالحبس الاحتياطي؛ وذلك لأن وجود المفرج عنه في متناول يد المحقق أو المحكمة شرط للإفراج عنه، فإذا أخل بهذا الشرط جاز الأمر بإعادته إلى محبسه، وإذا كان السفر الذى هو قرين الهرب موجباً لإعادة الحبس الاحتياطي فمن المقبول أن يكون المنع منه شرطاً للإفراج عن المتهم المحبوس، وفضلا عن ذلك فإن المادة 144 من قانون الإجراءات الجنائية المصري توجب تعهد المتهم بالحضور كلما طلب، وبألا يفر من تنفيذ الحكم الذي يمكن أن يصدر ضده، وكان السفر ينطوي على إخلال بهذا التعهد مما يؤكد صحة الأمر بالمنع من السفر[40]، ويعزز هذا الرأي أن النيابة العامة أو القضاء كسلطة تحقيق تملك الحبس الاحتياطي، ومن بدائله وضع قيود على الشخص تضمن عدم هروبه من المحاكمة، ومن تلك القيود إلزام المتهم بالإقامة في مكان معين أو تقديم نفسه إلى جهات التحقيق متى طلب منه ذلك. وبالتالي جرى العمل على أن يصدر النائب العام قراره بالمنع من السفر كبديل للحبس الاحتياطي باعتبار أن من يملك الأكثر يملك الأقل[41]، إلا أن من الفقهاء من ذهب إلى عدم صحة الاستناد إلى خضوع المتهم لإجراء الحبس الاحتياطي للقول باختصاص النيابة العامة بإصدار أوامر المنع من السفر خشية هروبه بعد الإفراج عنه،

---

[39] جنايات القاهرة – الجناية رقم 1110 قصر النيل، جلسة 2012/2/28 .

[40] د عوض محمد عوض، قانون الاجراءات الجنائية، دار المطبوعات الجامعية، ج1، 1990، ص449، 448.

[41] د محمد أحمد ابراهيم عبد الباقي تليمة، الحماية القضائية للحرية الشخصية، رسالة دكتوراه –كلية الحقوق –جامعة القاهرة، 1990، ص173.

فلكل من الإجراءين نظامه وخصائصه وطبيعته وآثاره المختلفة مما لا يجوز معه الخلط بينهما التزاماً بمبدأ الشرعية الجنائية[42].

ومن جانبي فإني أؤيد الاتجاه الفقهي القائل بعدم مشروعية المنع من السفر؛ لأنه إجراء يتصف بالجسامة وينطوي على تقييد بالغ لحرية التنقل، التي هي أحد أهم الحريات الأساسية المنصوص عليها في الدساتير، ولا يوجد في قانون الإجراءات الجنائية المصري نص يمنح سلطة التحقيق إصدار الأمر بمنع مواطن من السفر، ولا يقال أن للمحقق أن يتخذ أي إجراء يراه لازما لمصلحة التحقيق الجنائي، وأن إجراءات التحقيق غير محددة في القانون على سبيل الحصر، فهذا القول مردود عليه بأن الإجراءات الجنائية لاسيما تلك المقيدة للحقوق والحريات الواردة في الدستور تخضع لقاعدة الشرعية الإجرائية ومقتضاها طبقا للنصوص الدستورية أن كل إجراء لابد أن يكون له سنده القانوني، فالدستور لا يبيح المنع من مغادرة إقليم الدولة إلا وفقا للأحوال المبينة في القانون، ولا يمكن أن يغني عن القانون أي نص آخر أدنى في المرتبة[43]، ويترتب على ذلك بطلان كافة ما تتخذه سلطات التحقيق من إجراءات المنع من السفر؛ وعلة ذلك أنه من الأصول المقررة أنه لا قياس في الإجراءات الماسة بالحرية الشخصية، فلا يجوز قياس هذا الإجراء على غيره من الإجراءات التي وضع لها المشرع تنظيماً تشريعياً، فقيود الحرية لا تفترض، ولا يقاس على بعضها، ونصوص الدستور واضحة في وجوب أن ينص القانون عليها[44].

ولا يغير من ذلك قرار وزير الداخلية بشأن تنظيم الممنوعين من السفر، ولا التعليمات الصادرة للنيابة العامة في هذا الشأن؛ إذ هما في مدارج التشريع أدنى من الدستور، بل أدنى من القانون ويعتبر كلاهما منسوخاً ضمناً بقوة الدستور نفسه منذ العمل به وفقاً للقواعد العامة في تفسير القوانين، وعملاً بمبدأ الإلغاء الضمني للنصوص المخالفة للدستور[45].

الفرع الثاني

الطبيعة القانونية للمنع من السفر

تختلف الطبيعة القانونية لقرار المنع من السفر باختلاف الجهة طالبة الإدراج، فإن كانت من الجهات القضائية اعتبر طلب الإدراج للمنع من السفر قراراً قضائياً وذلك باعتبار أن طلب الإدراج في قوائم الممنوعين من السفر من

---

[42] د فاضل نصرالله، الحق في التنقل وشرعية أوامر النيابة العامة من السفر (دراسة مقارنة)، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، العدد الواحد والعشرين، يونيو1998، ص77.

[43] د فتوح الشاذلي، المنع من السفر لا سند له من القانون المصري ويهدر حقا دستوريا، موقع المفكرة القانونية، بتاريخ 2013/12/31.تاريخ الزيارة 2020/6/10.

[44] د أشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون الاجراءات الجنائية، ج1، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، ج1، 2017، ص448، 449.

[45] د نبيل مدحت سالم، مرجع سابق، ص1350.

ضمن الإجراءات التحفظية والتي تستند للمادة 208 مكرر(أ)[46] من قانون الإجراءات الجنائية المصري والتي جاء فيها (في الأحوال التي تقوم فيها من التحقيق أدلة كافية على جدية الاتهام في أي من الجرائم المنصوص عليها في الباب الرابع من الكتاب الثاني من قانون العقوبات، وغيرها من الجرائم التي تقع على الأموال المملوكة للدولة أو الهيئات أو المؤسسات العامة والوحدات التابعة لها أو غيرها من الأشخاص الاعتبارية، وكذا في الجرائم التي يوجب القانون فيها على المحكمة أن تقضي – من تلقاء نفسها - برد المبالغ أو قيمة الأشياء محل الجريمة أو تعويض الجهة المجنى عليها إذا قدرت النيابة العامة أن الأمر يقتضى اتخاذ تدابير تحفظية على أموال المتهم بما في ذلك منعه من التصرف فيها أو إدارته.....)

أما إذا كان طلب الإدراج من الجهات التنفيذية فالقرارات الصادرة في هذا الشأن هي قرارات إدارية تستند في صدورها إلى التدابير المنصوص عليها في المادة 162لسنة 1958بشان حالة الطوارئ وما قررته المادة الثالثة من هذا القانون (لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يتخذ التدابير المناسبة للمحافظة على الأمن العام والنظام العام وله على وجه الخصوص .

1- وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة والمرور في أماكن أو أوقات معينة.....)

وعلى ذلك يكون لرئيس الجمهورية أو من يفوضه بعد ذلك أن يضع القيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة، وذلك دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية[47]، وطالما هي قرارات صادرة من جهات تنفيذية واعتبارات قرارات إدارية فهي تخضع لرقابة القضاء الإداري لذلك استقر القضاء الإداري على أن (التدابير التي تتخذ طبقا للأحكام العرفية سواء أكانت تدابير فردية أو تنظيمية ليست إلا قرارات إدارية يجب أن تتخذ في حدود القانون ويتعين أن تخضع لرقابة القضاء)[48]. وفي تقديري أنه من غير المقبول الإفراط بمنح تفويضات تضع قيودا على حرية الأفراد في حالة الطوارئ، بل يجب حصر تلك التدابير في أضيق نطاق، ومن غير المقبول القول بأن تلك الإجراءات التي يتم اتخاذها تخضع لرقابة القضاء؛ لأنه من غير المستساغ تحمل الشخص ولوج الشخص طريق التقاضي لإلغاء التدبير المتخذ ضده ومقيداً لحريته الشخصية على غير سند من القانون.

وذهب رأي آخر إلى وصف قرارات الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر بأنها قرارات إدارية، ويعزو ذلك إلى أن الجهات المشار إليها في القرار الوزاري المعني (فقط تطلب ولا تصدر قرار بذلك)، وإنما يصدر القرار التنفيذي بالإدراج على القوائم من وزير الداخلية أو يفوضه في هذا الأمر، ولذلك ينعقد الاختصاص لمحاكم مجلس الدولة – دون

---

[46] المادة مضافة بالقانون رقم 43لسنة 1967ومستبدلة بالقانون 174 لسنة 1998، والمنشور بالجريدة الرسمية العدد (51) مكرر في 1998/12/20.

[47] أ/مجدى عرفة احمد، أوامر وقرارات المنع من السفر(دراسة عملية)، المجموعة المتحدة للطباعة والنشر، مصر، بدون رقم طبعة وتاريخ نشر، ص15ومابعدها .

[48] محكمة القضاء الإداري –الحكم رقم 568لسنة 3، جلسة 1952/6/30، مكتب فني 6 رقم الجزء 3- ص1266.

غيرها - بنظر الطعون على قرارات الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر، حيث إن حق التنقل والسفر يتعين تنظيمه وفقاً للدستور بما يحقق سلامة الدولة في الداخل والخارج[49].

وتأكيدا على أن المنع من السفر قرار إدارى بحسب هذا الرأى جاء حكم دائرة توحيد المبادئ بمجلس الدولة بأن (المحكمة شيدت قضاءها فيما يتعلق بالدفع المبادئ بشأن اختصاص المحكمة على أساس أن نعت القرار المطعون فيه بأنه قرار قضائي أمر يخالف طبائع الأمور، ذلك أن اتصال المحكمة الجنائية بالدعوى لا يكون إلا بعد تصرف النيابة العامة في التحقيقات، ويستحيل عملاً قياس حالة المنع من السفر أو الادراج من النيابة العامة، وهو عمل محض إداري بما يصدر عنها من أوامر بالحبس الاحتياطي التي نظمها المشرع وبين طرق الطعن فيها، ومن ثم فإنه إزاء الطبيعة الإدارية لقرارات النائب العام بالمنع من السفر والإدراج يكون القضاء الإداري صاحب الاختصاص بمراقبة مشروعيتها، بالإضافة إلى وجود فراغ تشريعي لتنظيم المنع من السفر بعد صدور حكم المحكمة الدستورية العليا بجلسة 2000/11/4 في القضية رقم 243 لسنة 21 ق دستورية، وبالتالي فإن ما يصدر من قرارات تتعلق بالمنع من السفر أيا كانت سلطة من أصدرها يخضع لرقابة المشروعية التي يباشرها القضاء الإداري لوزنها بميزان القضاء الذي يهدف إلى تحقيق الموازنة بين الصالح العام وحراسات الأفراد، وذلك إلى حين صدور قانون يبين حالات المنع من السفر وشروطه وإجراءاته ..... فلهذه الأسباب حكمت المحكمة باختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالفصل في الدعاوى التي تقام طعنا على القرارات الصادرة من النيابة العامة بالمنع من السفر[50] .

وعلى النقيض تماماً من حكم دائرة توحيد المبادئ بمجلس الدولة المصري، جاء حكم الدائرة الأولى بالمحكمة الإدارية العليا والذي جاء فيه أن (القرار الصادر من النائب العام بمنع متهم من السفر بمناسبة التحقيقات التي تجريها النيابة العامة باعتبارها سلطة ناط به القانون مهمة التحقيق والمحافظة على أدلة الاتهام، وهو بهذه المثابة يعد عملاً من أعمال التحقيق التي تتسم بالطبيعة القضائية، ومن ثم تكون جهة القضاء العادي، وقد ناط بها المشرع اختصاص الفصل في الدعاوى الجنائية، هي المختصة بنظر المنازعات التي تثار بشأن تلك القرارات؛ ذلك أن هذه القرارات قد صدرت في شأن منازعة جنائية باعتبارها تتصل بجريمة من الجرائم التي تدخل في اختصاص جهة القضاء العادي، ومن ثم فإن هذه الجهة بحسبانها الجهة صاحبة الولاية العامة بالفصل في جميع المنازعات والجرائم عدا ما تختص به محاكم مجلس الدولة؛ وذلك إعمالا لقاعدتين: أولاهما أن المحكمة المختصة بالفصل في أصل النزاع تكون هي المختصة بنظر ما يتفرع عنه من منازعات، ثانياً أن تحقيق العدالة تستوجب أن تكون المنازعة وما يتفرع عنها بين جهة قضائية واحدة؛ جمعاً لأواصر تلك المنازعة، وحرصاً على عدم تقطيع أوصالها بين جهات قضائية مختلفة، ولا ينال مما تقدم القول بأن

[49] د محمد أبوزيد محمد، الضوابط التنظيمية للحريات العامة وضماناتها –حرية التنقل والاقامة، أكاديمية مبارك للأمن، مجلة كلية الدراسات العليا، العدد الثالث، يوليو2000م-ربيع الاول1421هـ، ص70.

[50] حكم دائرة توحيد دائرة، الطعن رقم 12251 لسنة 57 القضائية عليا، جلسة 2013/4/6.

القرارات التي يصدرها النائب العام بمنع المتهمين من السفر بمناسبة التحقيق معهم يعوزها السند القانوني الذي ينظم هذه القرارات، ويحدد إجراءات الطعن عليها؛ ذلك أن تقاعس المشرع العادي عن إصدار تشريع ينظم إجراءات المنع من السفر والسلطة المختصة بتقريره والجهة التي تختص بنظر الطعن عليها، ولا يغير من الطبيعة القضائية لتلك القرارات، ولا يسوغ بحال إسناد الفصل في المنازعات التي تثيرها تلك القرارات لمحاكم مجلس الدولة)[51].

ولعل هذا الحكم الحديث يوضح عدم وجود نسق واحد يسير عليه قضاء مجلس الدولة المصري فيما يتعلق بإختصاصها بنظر قرارات المنع من السفر، فتارة يصف تلك القرارات بأنها إدارية، وأحياناً أخرى ينعتها بأنها ذات طبيعة قضائية؛ ناجم عن ذلك حدوث تضارب في العديد من أحكام مجلس الدولة المصري فيما يتعلق برقابته على الأوامر والقرارات الصادرة بالمنع من السفر.

وذهب رأي إلى القول بأن الطبيعة القانونية للأوامر والقرارات الخاصة بالمنع من السفر لا تخرج عن طبيعة العمل القضائي بحال من الأحوال، وذلك بافتراض مشروعيتها ودستوريتها خاصة من حيث الاختصاص بإصدارها، وأن دور وزير الداخلية وتابعيه في هذا الصدد إنما هو وضع أوامر القضاء والنيابة العامة موضع التنفيذ من خلال وضع الممنوعين من السفر في قوائم تعد لهذا الغرض ويتم توزيعها على كافة المنافذ التي يجوز السفر من خلالها؛ ليضعها رجال السلطة العامة من العاملين بوزارة الداخلية موضع التنفيذ، وهذا لا يعنى بحال أن المنع من السفر يتم بقرار إداري، وإنما لا يخرج الأمر عن أعمال مادية من شأنها منع المدرج في القوائم من السفر فعلاً، وذلك بملاحظة أن الإدراج في القوائم لا يعدو أن يكون من القرارات التنفيذية الكاشفة والتي بدورها من الأعمال المادية وليست من القرارات الإدارية؛ لأنه يشترط في القرار الإداري أن يكون تعبيرا عن إرادة منفردة لسلطة إدارية بقصد إحداث أثر قانوني، وعلى ذلك فإذا لم يكن للعمل بذاته أثر قانوني يترتب على نفاذه بصفة نهائية، فإنه يدخل في عداد الأعمال المادية[52].

في حين أكدت المحكمة الدستورية العليا على الطبيعية القضائية لقرار المنع من السفر وبالتالي ينعقد الاختصاص بنظرها للقضاء العادي (وحيث إن إجراءات التحقيق التي تتولاها النيابة العامة بمناسبة ارتكاب جريمة جنائية تتميز بأنها ذات طبيعة قضائية، بها تتحرك الدعوى الجنائية، ويتحدد بمقتضاها التصرف في هذه الدعوى، إما بإحالتها إلى المحكمة المختصة، أو بألا وجه لإقامتها، وكان القرار الصادر من النائب العام بمنع المتهمين من السفر بمناسبة

[51] حكم الدائرة الأولى – المحكمة الادارية العليا، الطعن رقم 62/75238 جلسة 2018/4/28 قيد النشر، مشار إليه مجموعة المبادئ التى قررتها المحكمة الادارية في ربع قرن (الفترة 1991/10/1 إلى 2016/9/30) –ج 2، ص1169.

[52] د فاضل نصرالله، مرجع سابق، ص105، 104.

التحقيقات التي تجريها النيابة العامة معهم يعد إجراءً قضائياً من الإجراءات التي تباشرها النيابة العامة باعتبارها سلطة ناط بها القانون مهمة التحقيق عند ارتكاب جريمة، وكانت الغاية من إصدار ذلك القرار هي بقاء المتهم قريب من السلطة التي تباشر التحقيق والمحافظة على أدلة الاتهام، وهو بهذه المثابة يعد عملاً من أعمال التحقيق التي تتسم بالطبيعة القضائية، ومن ثم تكون جهة القضاء العادي - وقد ناط بها المشرع اختصاص الفصل في الدعوى الجنائية - هي المختصة بنظر المنازعات التي تثار بشأن تلك القرارات، ذلك أن هذه القرارات - وقد صدرت من النيابة العامة في شأن منازعة جنائية - باعتبارها تتصل بجريمة من الجرائم التي تدخل في اختصاص جهة القضاء العادي، فان هذه الجهة بحسبانها الجهة صاحبة الولاية العامة بالفصل في كافة المنازعات والجرائم –عدا ما تختص به محاكم مجلس الدولة – تكون هي المختصة بنظر الطعن على هذه القرارات[53].

وفي تقديري أن قرار المنع من السفر هو قرار إداري ولن يختلف باختلاف الجهة طالبة الإدراج سواء كانت جهة قضائية أو جهة تنفيذية؛ وذلك لأن أي من الجهات التي أوردها قرار وزير الداخلية رقم 2214 والمعدل بالقرار رقم 54 لسنة 2013 يقتصر دورها على (طلب الإدراج) في قوائم الممنوعين، في حين أعطت المادة الثالثة من ذات القرار لمدير مصلحة وثائق السفر والهجرة والجنسية الحق في أن ينظر في طلبات القيد بقوائم الممنوعين من مغادرة البلاد أو الرفع منها والبت فيها منفرداً، بصرف النظر عن الجهة الطالبة، وبالتالي فإن القرار يعد قراراً إداري والمرجع في تحديد أنه قرار إداري إلى السلطة التي أصدرته (رئيس مصلحة وثائق السفر والهجرة والجنسية) والإجراءات المتبعة في إصداره بغض النظر عن مضمونه وفحواه .

وبالتالي يحق له أن يعترض على أي طلب إدراج من الجهات المشار إليها في المادة الأولى من هذا القرار، كما يحق له رفض الإدراج بما يمكنه من تعطيل العمل بنصوص هذا القرار، أو قد ينطوي على انتقائية في تنفيذ بعض طلبات الإدراج في قوائم الممنوعين وعدم تنفيذ البعض الآخر.

وبالتالي يكون التكييف القانوني لقرار المنع من السفر أنه قرار إداري صادر من وزير الداخلية يقبل الطعن عليه أمام القضاء الإداري حتى لو كان صادراً بناء على طلب النائب العام طالما يخضع في النهاية لتقدير وزير الداخلية، ولا يغير من ذلك ما ورد في الدستور من أن (المنع من التنقل لا يكون إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع، ويصدر هذا الأمر من القاضي المختص أو النيابة العامة وفقاً لأحكام القانون) ذلك أنه من المقرر أنه متى أحال الدستور لأعمال حكمه على صدور تشريع فلابد من انتظار صدور هذا التشريع[54]

---

[53] المحكمة الدستورية العليا- الدعوى رقم 40 لسنة 27 قضائية (تنازع)، جلسة 2015/6/13.

[54] د عبد الرؤوف مهدى، مرجع سابق، ص،399،400

وعليه فإني أناشد المشرع بتدخل تشريعي بتنظيم إجراء المنع من السفر، على أن يكون قرار الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر ممنوحاً فقط للقضاء، دون أن يكون لجهة الإدارة دور في قبول أو رفض الإدراج على قوائم الممنوعين لتلافي أى تمييز أو تعسف من جانب الإدارة.

المبحث الثاني

الإطار الشرعي والقانوني للحق في السفر والقيود الواردة عليه

تمهيد وتقسيم:

عنيت الشريعة الإسلامية والقوانين والتشريعات الوضعية بإقرار حق الإنسان في السفر كحق من حقوق الإنسان الأساسية، وارتباطه الوثيق مع العديد من الحقوق والحريات الأخرى، ويظهر ذلك جليا في تناول العديد من الآيات القرآنية والأحاديث النبوية الشريفة للتأكيد على حق السفر، ولم تتخلف النظم القانونية الوضعية فى التأكيد على حق السفر، وذلك عبر العديد من المواثيق الدولية والإقليمية، وكذلك في التشريعات الداخلية للدول وفيما يلي بيان ذلك من خلال:

المطلب الأول: حرية السفر في الشريعة الإسلامية والقيود الواردة عليها .

المطلب الثاني: حرية السفر ومشروعية المنع منه في المواثيق الدولية والإقليمية.

المطلب الثالث: حرية السفر والمنع منه في التشريعات الوطنية.

المطلب الأول

حرية السفر في الشريعة الإسلامية والقيود الواردة عليها

تعتبر حرية السفر في الشريعة الإسلامية أصلاً عاماً وأمراً طبيعياً ملازماً للحياة، لا تحتاج إلى إقرار لممارستها بقدر ما تحتاج إلى تنظيم لتحقيق الهدف من تلك الممارسة [55]، وتأكيدا لذلك وردت العديد من الآيات الكريمة التي تؤكد على حرية السفر منها قوله عز وجل (**يَا أَيُّهَا النَّاسُ إِنَّا خَلَقْنَاكُمْ مِنْ ذَكَرٍ وأنثى وَجَعَلْنَاكُمْ شُعُوبًا وَقَبَائِلَ لِتَعَارَفُوا ۚ إِنَّ أَكْرَمَكُمْ عِنْدَ اللَّهِ أَتْقَاكُمْ ۚ إِنَّ اللَّهَ عَلِيمٌ خَبِيرٌ**)[56] فالله عز وجل خلق الناس مختلفين في الجنس، والشعوب مختلفة الثقافات حتى يتم التعارف بينهم، والتعارف هنا يقصد به الاجتماعات المختلفة التي تتم من خلالها التلاقي والتعارف، وقد حث الإسلام على حرية السفر، وجاء تقرير هذه الحرية في عدة مواضع منها قوله تعالى: (**قُلْ سِيرُوا فِي الْأَرْضِ فَانْظُرُوا كَيْفَ بَدَأَ الْخَلْقَ ثُمَّ اللَّهُ يُنْشِئُ النَّشْأَةَ الْآَخِرَةَ إِنَّ اللَّهَ عَلَى كُلِّ شَيْءٍ قَدِيرٌ**)[57]، ولا يتسنى ذلك إلا في وجود حرية للإنسان بالسفر والتنقل للتعارف على الأخر، فحرية السفر مكفولة في الإسلام قال تعالى: (**هُوَ ٱلَّذِي جَعَلَ لَكُمُ ٱلۡأَرۡضَ ذَلُولٗا فَٱمۡشُواْ فِي مَنَاكِبِهَا وَكُلُواْ مِن رِّزۡقِهِۦۖ وَإِلَيۡهِ ٱلنُّشُورُ**)[58] ووجه الدلالة في هذه الآية الكريمة أي سافروا إلى أي الأقطار

---

[55] د عبد المجيد أحمد المنشاوي، حماية حقوق الانسان في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة بين أحكام القانون الدولي والشريعة الاسلامية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2006، ص26.

[56] سورة الحجرات آية رقم 13.

[57] سورة العنكبوت الآية 20.

[58] سورة الملك الآية رقم 15.

وترددوا في أقاليمها طلبا للرزق[59]، وشرع السفر لمن ضاقت به سبل العيش والإقامة في مكان ما، فله أن ينتقل للعيش في بلد آخر أو مكان أخر قال عز وجل: (**وَمَنْ يُهَاجِرْ فِي سَبِيلِ اللَّهِ يَجِدْ فِي الْأَرْضِ مُرَاغَمًا كَثِيرًا وَسَعَةً ۚ وَمَنْ يَخْرُجْ مِنْ بَيْتِهِ مُهَاجِرًا إِلَى اللَّهِ وَرَسُولِهِ ثُمَّ يُدْرِكْهُ الْمَوْتُ فَقَدْ وَقَعَ أَجْرُهُ عَلَى اللَّهِ ۗ وَكَانَ اللَّهُ غَفُورًا رَحِيمًا**)[60]

وفي السنة النبوية عن أبى فاطمة أنه قال يا رسول الله حدثني بعمل أستقيم عليه وأعمله قال رسول الله صل الله عليه وسلم: (عليك بالهجرة فإنه لامثيل لها)[61]، ويبرز حرص الإسلام على حرية السفر في أنه فرض حد من أقسى الحدود في الشريعة الاسلامية على من يقطع الطرق على المسافرين ويهدد أروحهم قال تعالى: (**إِنَّمَا جَزَاءُ الَّذِينَ يُحَارِبُونَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ وَيَسْعَوْنَ فِي الْأَرْضِ فَسَادًا أَن يُقَتَّلُوا أَوْ يُصَلَّبُوا أَوْ تُقَطَّعَ أَيْدِيهِمْ وَأَرْجُلُهُم مِّنْ خِلَافٍ أَوْ يُنفَوْا مِنَ الْأَرْضِ ۚ ذَٰلِكَ لَهُمْ خِزْيٌ فِي الدُّنْيَا ۖ وَلَهُمْ فِي الْآخِرَةِ عَذَابٌ عَظِيمٌ**)[62]، وضمنت الشريعة للإنسان حرية التنقل والسفر في سهولة ويسر يقول الله تعالى: (**وَلَقَدْ كَرَّمْنَا بَنِي آدَمَ وَحَمَلْنَاهُمْ فِي الْبَرِّ وَالْبَحْرِ وَرَزَقْنَاهُمْ مِنَ الطَّيِّبَاتِ وَفَضَّلْنَاهُمْ عَلَىٰ كَثِيرٍ مِمَّنْ خَلَقْنَا تَفْضِيلًا**) [63].

وإذا كانت تلك الآيات تجمع على مشروعية السفر والتنقل في الاسلام بل أنه في بعض الأوقات من الأمور المستحسنة، إلا أن تلك الحرية يرد عليها مجموعة من القيود التي فرضت استثناء ومردها إما لأغراض تنظيمية أو حماية الصحة العامة أو الأعراض وفيما يلى بيانها:

أولاً- المنع السفر لأغراض تنظيمية:

شرع المنع من السفر في الشريعة الإسلامية لعديد من الأمور منها أمور تنظيمية يقدرها الحاكم ومنها ما قام به أمير المؤمنين عمر بن الخطاب رضى الله عنه حينما حظر على بعض كبار الصحابة الخروج من المدينة عاصمة الخلافة في ذلك الوقت نظرا لحاجته إلى مشوراتهم وآرائهم، ويستفاد من ذلك أنه يجوز لولى الأمر تقيد حرية السفر لفترة زمنية إذا كانت هناك مصلحة عامة[64]، وتقييد حريتهم بالسفر داخل حدود الدولة الإسلامية كانت لمصلحة المسلمين وليست من قبيل العقاب، وقرر الخليفة الثالث عثمان بن عفان - رضي الله عنه - تقييد حرية أبي ذر الغفاري - رضي الله عنه - في التنقل بأن نفاه إلى الربدة لما طالت معارضته السياسية خشية أن ينضم إليه الكثيرون فتكون فتنة .[65]

ثانياً- المنع من السفر للحفاظ على الأعراض:

---

[59] تفسير القران العظيم، اسماعيل بن عمر بن كثير، تحقيق سامي بن محمد سلامة، الطبعة الثانية، دار طيبة للنشر والتوزيع، 1420هـ-1999، ج8، ص199.

[60] سورة النساء الآية 100.

[61] سنن النسائي الكبرى، النسائي –المتوفي سنة 303هـ، كتاب البيعة، باب الحث على الهجرة رقم 4167، خرج احاديثه، محمد ناصر الألباني، الطبعة الاولى، مكتبة المعارف، الرياض، ص643.

[62] سورة المائدة الآية 33.

[63] سورة الاسراء الآية 70.

[64] أ/ محمد حسين هيكل، الفاروق عمر، مطبعة مصر، 1364هـ، بدون رقم طبعة، ص209.

[65] د طه حسين، الفتنة الكبرى (عثمان)-دار المعارف، مصر، 1951، بدون رقم طبعة ص165.

تعد الحريات في الإسلام حريات منضبطة وخصوصاً فيما يتعلق بالكليات أو الضرورات الخمس في الإسلام ومن بينها صيانة الأعراض؛ لأن الإسلام يأبى أن تشيع الفاحشة في الذين آمنوا، ومن أجل الحفاظ على الأعراض ورعاية الآداب العامة أورد القرآن الكريم والأحاديث النبوية الشريفة بعض القيود على حرية المرأة في السفر تكريماً لها وصيانة لعرضها فقال تعالى (**وَقَرْنَ فِي بُيُوتِكُنَّ وَلَا تَبَرَّجْنَ تَبَرُّجَ الْجَاهِلِيَّةِ الأولىٰ ۖ وَأَقِمْنَ الصَّلَاةَ وَآتِينَ الزَّكَاةَ وَأَطِعْنَ اللَّهَ وَرَسُولَهُ ۚ إِنَّمَا يُرِيدُ اللَّهُ لِيُذْهِبَ عَنكُمُ الرِّجْسَ أَهْلَ الْبَيْتِ وَيُطَهِّرَكُمْ تَطْهِيرًا**)[66]، وجاء صحيح السنة تأكيداً على منع سفر المرأة بدون محرم لها (لا يَحِلُّ لِامْرَأَةٍ تُؤْمِنُ باللَّهِ واليَومِ الآخِرِ أنْ تُسافِرَ مَسِيرَةَ يَومٍ ولَيْلَةٍ ليسَ معها حُرْمَةٌ)[67] وكذلك قوله صلى الله عليه وسلم: (لا تسافر المرأة ثلاثة أيام إلا مع ذي محرم)[68]

ثالثاً- المنع من السفر لغرض صحي:

أقرت الشريعة الإسلامية المنع من السفر في سبيل المحافظة على الصحة العامة للمسلمين فجاء حديث الرسول صلى الله عليه وسلم: (إذا سمعتم بالطاعون في أرض فلا تدخلوها وإذا وقع بأرض وأنتم فيها فلا تخرجوا منها)[69]، وفي نهي الرسول صلى الله عليه وسلم من الخروج من الأرض التي وقع بها الطاعون ولا الدخول فيها؛ لما في ذلك من مخاطر كبيرة من التعرض للوباء، وبالتالي يمكن من خلال المنع تحقيق حصر الوباء في نطاق محدد ومنعا لانتشاره وهو ما يعرف حاليا (بالحجر الصحي)[70]، ولعل هذا المنهج النبوي تجسد على أرض الواقع في الوقت الحالي مع انتشار فيروس (كورونا) المستحدث covid 19 وكيف أشاد عموم العالم بتلك التوجيهات النبوية، وعلى هدى قول الرسول محمد صلى الله عليه وسلم سار أصحابه من بعده، وذلك حينما انتشر طاعون عمواس[71]في العام الثامن عشر من الهجرة، وكان عمر بن الخطاب رضي الله عنه قد خرج من منطقة تسمى سرغ تقع على حدود الحجاز والشام فلقيه أمراء الجند وأخبروه بانتشار المرض فقرر بعد المشاورة الرجوع[72]، وبذلك منع أمير المؤمنين عمر بن الخطاب السفر تغليباً لمصلحة العامة وحفاظاً على الصحة العامة لحصر الوباء في مكان محدد، وقام أمير المؤمنين عمر بن الخطاب بتقييد حرية امرأة في التنقل مريضه بالجزم بالرغم من أنها كانت تمارس شعيرة دينية وهى الطواف بالبيت الحرام، فقال لها يا أمة الله لو جلست في بيتك لا تؤذين الناس؟ وفي ذلك حماية للطائفين بالبيت الحرام من العدوى، وقد

---

[66] سورة الاحزاب، جزء من الآية 33.
[67] صحيح البخارى، باب في كم يقصر الصلاة ؟، مرجع سابق، ج2، ص43.
[68] صحيح البخاري، المرجع السابق، ص43.
[69] صحيح البخاري، كتاب الطب، باب ما يذكر في الطاعون، ج7، المرجع السابق، ص130.
[70] الشيخ سيد سابق، فقه السنة، الطبعة الثالثة، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان، 1397هـ-1977م، ص497.
[71] وعمواس هي بلدة صغيرة تقع بيت القدس والرملة، وسمى الطاعون بهذا الاسم نسبة اليها، لأنها كانت أول بلدة ظهر الداء فيها، ومنها انتشر في عموم الشام، ومن هنا نسب اليها .
[72] د. على الصلابي، أمير المؤمنين عمر بن الخطاب شخصيته وعصره، 2002، بدون دار نشر ورقم طبعة، ص260.

التزمت المرأة وجلست في بيتها ولم تخرج، وبعد وفاة عمر بن الخطاب قيل لها: أخرجي فإن الذي منعك الطواف قد مات، رفضت الخروج وأجابت: والله ما كنت لأطيعه حياً وأعصيه ميتاً[73].

[73] د مصطفي أبو زيد فهمى، فن الحكم في الاسلام، المكتب المصري الحديث، 1981، ص487 .

رابعاً: المنع من السفر في المواد الجنائية شرعاً:

يكمن الأساس الشرعي للمنع من السفر في المواد الجنائية في الشريعة الاسلامية وفقاً لرأي فقهي في التعزير؛ باعتبار أن التعزير يجوز في غير معصية، إذا كانت المصلحة العامة تقتضيه، ومثال ذلك قيام رسول الله صل الله عليه وسلم بحبس رجل اتهم بسرقة بعير لمجرد الاتهام ولم تكن هناك معصية تستوجبه[74] في حين ذهب رأي فقهي آخر أن ما حدث من رسول الله صلى الله عليه وسلم بالحبس يعد إجراء من إجراءات التحقيق قصد به الاحتياط حتى تظهر الحقيقة، وهذا الاحتياط تدعو إليه المصلحة، ويقابل الحبس الاحتياطي في النظم القانونية الوضعية، وهو بذلك لا يعد من قبيل العقوبات التعزيرية. ولما كانت المعصية من العصيان فيراعى فيها حالة الشخص نفسه بأن يكون عاصياً، ومن ثم إذا لم يكن الشخص مكلفاً كالصبى فلا يتأتى أن يكون عاصياً؛ إذ لا معصية بغير تكليف، ومع ذلك يكون تعزيره بقصد تحقيق المصلحة العامة، ومؤدى ذلك إمكان تعزير كل من يكون في حالة خطرة على المجتمع حتى إن لم يرتكب معصية[75]. وفي تقديري أن المنع من السفر في المواد الجنائية في الشريعة الإسلامية يجد أساسه بأنه إجراء من إجراءات التحقيق وليس عقوبة؛ لأن التعزير عقوبة ترك أمر تقديرها للحاكم وفقاً لظروف عدة، منها طبيعة الجاني وعلى حسب المكان والزمان، فقد عزر رسول الله صلى الله عليه وسلم بالحرق والنفي، ويمكن في التعزير للحاكم أن يستحدث من العقوبات ما يراه ملائماً، ولا تكون العقوبة إلا بحكم، والغرض من المنع من السفر هو مجرد التحفظ على المتهم خشية الهرب، وليس عقوبة. اجمالاً يمكن القول أن الشريعة الإسلامية قد رسمت الأطر القانونية لتحقيق الموازنة بين المصالح العامة والمصالح الخاصة عند ممارسة حرية السفر من خلال تقييده للحفاظ على الصالح العام أو الصحة العامة والآداب .

المطلب الثاني

حرية السفر ومشروعية المنع منه في المواثيق الدولية والإقليمية

تعتبر حرية السفر من الحريات الأساسية المهمة للإنسان، وقد تضمنت المعاهدات والمواثيق الدولية فضلاً عن التشريعات الوطنية العديد من النصوص التي تكفل صيانتها على الوجه الصحيح، وفيما يلي بيان ذلك من خلال:

[74] شرح الدردير على اقرب المسالك لمذهب الامام مالك، لأبى البركات الدردير العدوى المالكي الأزهري، طبع بولاق 1281هـ، ج4، ص17 .

[75] د عبد العزيز عامر، التعزير في الشريعة الاسلامية، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، 1396هـ-1976م، ص88-89 .

الفرع الأول

حرية السفر ومشروعية المنع منه في المواثيق الدولية

أولا: الإعلان العالمي لحقوق الإنسان[76]:

قررت المادة (13) من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان حرية الإنسان في التنقل والسفر واختيار محل إقامته حيث جاء فيها: (1- لكل فرد حرية التنقل واختيار محل إقامته داخل حدود الدولة، 2- لكل فرد حق مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، وفي إلى بلده) [77]، ومفاد ذلك أنه لن تكتمل حقوق الإنسان وحريته إلا إذا شعر أنه حر غير مقيد في سفره وتنقله، وفي اختيار مكان إقامته داخل حدود دولته، وكذلك حقه في مغادرة أي بلد يشاء بما في ذلك بلده والعودة إليه،، وليس معنى النص على حرية السفر أنها مطلقة من كل القيود، وإنما يعنى تنظيمها وضمانها وفقا للقانون، ويبدو ذلك جليا فيما أورده ذات الإعلان في المادة (29) منه في الفقرة الثانية والتي جاء فيها: (لا يخضع أي فرد في ممارسة حقوقه وحرياته، إلا للقيود التي يقرها القانون مستهدفا منها حصرا ضمان الاعتراف الواجب بحقوق وحريات الآخرين واحترامها .....) ويثار **تساؤل حول القيمة القانونية للإعلان العالمي لحقوق الإنسان**

تأتي الإجابة على هذا التساؤل بأنه وفقا للرأي الغالب في الفقه القانوني بأن لهذا الإعلان قيمة أدبية وإرشادية للدول عند إعداد تشريعاتها الداخلية وعند إبرامها للمعاهدات الدولية[78]، وبالتالي لا يمكن إغفاله أو التغاضي عن نصوصه.

ثانيا: العهدالدولي للحقوق المدنية والسياسية[79]

قرر العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية حماية حق الإنسان في السفر والتنقل وذلك عبر ما قررته المادة 12 والتي جاء فيها أن:

1- لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل إقليم دولة ما، حرية التنقل فيه وحرية اختيار مكان إقامته
2- لكل فرد حرية مغادرة أي بلد بما في ذلك بلده .

---

[76] الصادر في 10 ديسمبر 1948.

[77] د محمود شريف بسيوني، الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان، المجلد الأول الوثائق العالمية، الطبعة الأولى، دار الشروق، 1423هـ-2003م، ص29.

[78] د حسين جميل، حقوق الانسان في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، ص54، د نشأت الهلالي، التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994-1995، ص210.

[79] الصادر في 16 ديسمبر1966 والموقع عليه من جمهورية مصر العربية في 4أغسطس 1967، وأصدر رئيس الجمهورية القرار رقم 537لسنة 1981 بالموافقة على تلك الاتفاقية مع التحفظ بشأن مراعاة أحكام الشريعة الاسلامية وعدم تعارض الاتفاقية معها.

3- لا يجوز تقييد الحقوق المذكورة أعلاه بأي قيود غير تلك التي ينص عليها القانون، وتكون ضرورية لحماية الأمن القومي أو النظام العام والصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحرياتهم وتكون متماشية مع الحقوق الأخرى المعترف بها في هذا العهد.

4- لا يجوز حرمان أحد تعسفا من حق الدخول إلى بلده.

ولما كانت هناك أهمية كبيرة لتفسير مواد العهد، اضطلعت اللجنة المعنية بحقوق الإنسان[80]، بهذه المهمة من خلال إصدار التعليقات العامة على مواد العهد والتي تعد بمثابة مذكرة تفسيرية لمواد العهد الدولي، وقد تناول التعليق العام رقم (27) تفسير المادة 12من هذا العهد بشأن حرية التنقل وما يندرج في إطار موضوع المنع من مغادرة الدولة، وفي هذا الصدد اعتبرت اللجنة أنه (لا يجوز اشتراط أن تكون حرية الشخص في مغادرة أي إقليم دولة ما خاضعة لأى غرض محدد أو متوقفة على المدة التي يختار الشخص أن يبقى خلالها خارج البلد، وبالتالي فإن السفر خارج البلد مكفول بالإضافة إلى المغادرة بغرض الهجرة بصورة دائمة)، وفيما يتعلق بالوثائق اللازمة للسفر ذهبت اللجنة في تعليقها إلى أنه نظرا لأن السفر الدولي يتطلب عادة وثائق ملائمة ويتطلب جواز السفر بالتحديد، فإن الحق في مغادرة بلد ما يجب أن يشمل الحق في الحصول على وثائق السفر اللازمة، وأن إصدار جوازات السفر –وتمديد فترة صلاحيتها -هو من واجب دولة جنسية الفرد[81] .

والملاحظ أن المادة 12 من في الفقرة الثالثة تنص على ظروف استثنائية يمكن فيها تقييد الحقوق المقررة بموجب الفقرتين 1، 2 فأجازت الثالثة من ذات المادة تقييد هذه الحقوق؛ لحماية النظام العام والآداب العامة أو حقوق وحريات الآخرين، وكذلك حماية الأمن القومي ولكن شريطة أن ينص على هذه القيود في القانون وأن تكون متسقة مع جميع الحقوق المعترف بها في هذا العهد، ولعل من أهم المبادئ الواردة في هذا العهد المساواة وعدم التمييز، وبالتالي فإن أي تقييد لحرية السفر والتنقل لا ينبغي أن ينطوي على تمييز أيا كان نوعه سواء على أساس العرق أو اللون أو الجنس أو الرأي السياسي، إلا أنه يؤخذ على تلك الاتفاقية أنها لم تتضمن ضرورة صدور الأمر بالمنع من السفر من جهة قضائية بما يعزز من حق الإنسان وحرياته الأساسية في مواجهة عصف السلطات .

ثالثاً: اتفاقية جنيف الرابعة لحماية المدنيين[82]:

أقرت اتفاقية جنيف الرابعة لحماية المدنيين وقت الحرب حق التنقل والسفر بدون عوائق تضعها سلطات الاحتلال، فقد جاء في المادة (35) من تلك الاتفاقية بأن (أي شخص محمي يرغب في مغادرة البلد في بداية النزاع أو

---

[80] اللجنة المعنية بحقوق الانسان تم إنشائها بموجب المادة 28 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية وهي هيئة خبراء مستقلة التي ترصد تنفيذ الدول أطراف العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لإلتزاماتها في مجال حقوق الإنسان .

[81] ختم عبور، تقرير حول عقوبة المنع من السفر من يونيه2014-سبتمبر 2016، اعداد مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان ومؤسسة حرية الفكر والتعبير، اكتوبر2016، ص9.

[82] الصادرة في 12 أغسطس 1949.

خلاله يحق له ذلك، إلا إذا كان رحيله يضر بالمصالح الوطنية للدولة، ويبت في طلبة لمغادرة البلد طبقاً لإجراءات قانونية .....) واشترطت المادة (36) أن تتم عملية السفر تلك في ظروف مناسبة، حيث جاء فيها: (تنفذ عمليات المغادرة التي يصرح بها بمقتضى المادة السابقة في ظروف ملائمة من حيث الأمن، والشروط الصحية، والسلامة والتغذية....) وبالرغم مما يظهر من خلال نص المادتين من حرص واضعو الاتفاقية على كفالة حرية التنقل والسفر لمواطنين الدول محل النزاعات أو الواقعة تحت الاحتلال، إلا أنه وضع قيداً فضفاضاً على حرية التنقل والسفر وهو إذا كان الرحيل يضر بالمصالح الوطنية، وهذا الشرط من الاتساع بما يسمح بالعصف بحرية السفر والتنقل تحت ستار الإضرار بالمصالح الوطنية.

رابعاً: الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم[83]:

قررت المادة الثامنة من الاتفاقية الدولية لحماية حقوق العمال المهاجرين وأسرهم في فقرتها الأولى حق العمال المهاجرين وأفراد أسرهم في مغادرة أي دولة بما في ذلك دولة منشئهم، وعدم خضوع هذا الحق لأي استثناءات أو قيود سوى التي تقتضى حماية الأمن الوطني أو النظام العام، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة أو حقوق وحريات الغير، حيث جاء فيها: (يتمتع العمال المهاجرون وأفراد أسرهم بالحرية في مغادرة أي دولة بما في ذلك دولة منشئهم، ولا يخضع هذا الحق لأى قيود باستثناء القيود التي ينص عليها القانون وتقتضى حماية الأمن الوطني، أو النظام العام، أو الصحة العامة، أو الآداب العامة أو حقوق الغير وحرياتهم، وتكون متمشية مع الحقوق الأخرى المعترف بها في هذا الجزء من الاتفاقية). والواقع أن تلك الاتفاقية جاءت من منظمة الأمم المتحدة لحماية ملايين المسافرين المهاجرين على مستوى العالم[84].

الفرع الثاني

حرية السفر ومشروعية المنع منه في المواثيق الإقليمية[85]

حظيت حرية السفر بالكثير من الاهتمام عبر الاتفاقيات الدولية والمواثيق الإقليمية ومن هذه الاتفاقيات: الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان، والاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان، مروراً بالميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان، وكذا الميثاق العربي لحقوق الإنسان، كل تلك الاتفاقيات جاءت لتكريس حرية السفر والتنقل مع بيان القيود الواردة عليه .

---

[83] الصادرة في 18 ديسمبر 1990.

[84] د محمود شريف بسيوني، مرجع سابق، ص481.

[85] يرد بالمواثيق الاقليمية هي التي تخاطب نطاقاً اقليمياً محدداً، او مجموعة جغرافية خاصة يجمعها مورث ثقافي مشترك، وتلجأ تلك الجماعات الاقليمية الى التنظيم القانوني الدولي لمسائل حقوق الانسان رغبة منها في التأكيد على الحقوق المنصوص عليها في المواثيق الدولية واكسابها طابعاً اقليمياً اكثر الزامية من المقرر في المواثيق الدولية 0 للاستزادة في ذلك د / وائل أحمد علام، الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص83.

أولاً- الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان[86]:

وقعت هذه الاتفاقية في الرابع من نوفمبر 1950، ووضعت موضع التنفيذ في الثالث من سبتمبر 1953، وأضيف إليها عدة بروتوكولات بعد توقيعها تضمنت بعض الإضافات وكذا تعديلات لبعض مواد الاتفاقية، وجاء في البروتوكول الرابع[87] الملحق بتلك الاتفاقية في المادة الثانية بأنه (1- لكل شخص موجود على وجه مشروع في إقليم دولة الحق في حرية التنقل فيها وحرية اختيار محل إقامته في نطاق هذا الإقليم.

2- لكل شخص حرية الخروج من أية دولة بما في ذلك دولته.

3- لا يجوز وضع قيود على حرية ممارسة هذه الحقوق غير تلك المنصوص عليها في القانون وتقتضيها الضرورة في مجتمع ديمقراطي لمصلحة الأمن القومي أو الأمن العام، للمحافظة على النظام العام أو منع الجريمة أو حماية الصحة و الأخلاق أو حماية حقوق وحريات الآخرين.

4- يجوز أن تخضع أيضاً الحقوق الواردة في الفقرةالأولى، في مناطق معينة، لقيود طبقاً للقانون وتبررها المصلحة العامة في مجتمع ديمقراطي)[88].

وضمنت حرية السفر والتنقل وفقا للاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وآليات تنفيذها اللجنة الأوروبية لحقوق الإنسان، لجنة وزراء مجلس أوربا، المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان، وهي جميعها لها دورها الرقابي، ولا يعلو أحدها على غيره من الأجهزة[89].

ثانياً- الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان[90]:

جاء في المادة(22) من الإتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان بأن(1- لكل شخص متواجد بصورة شرعية في أراضي دولة طرف حق التنقل والإقامة مع مراعاة أحكام القانون.

2- لكل شخص حق مغادرة البلد المتواجد فيه بحرية بما في ذلك مغادرة وطنه .

3- لا يجوز تقييد ممارسة الحقوق المذكورة أعلاه إلا بموجب قانون وبالقدر الذى لابد منه في مجتمع ديمقراطي من أجل منع الجريمة أو حماية الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو الأخلاق العامة أو الصحة العامة أو حقوق الآخرين أو حرياتهم .

---

[86] الصادرة في روما في 4 نوفمبر1950.

[87] صدر في 16 نوفمبر 1963 وبدأ العمل به في 2مايو 1968.

[88] د محمود شريف بسيوني، الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان، المجلد الثاني-الوثائق الإسلامية والإقليمية، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة، 1423هـ-2003م، ص75.

[89] د محمد أبو زيد محمد، مرجع سابق، ص34.

[90] الصادرة في سان خوسيه 22نوفمبر1969.

4- يمكن أيضا تقييد ممارسة الحقوق المذكورة في الفقرة (1) بموجب القانون في مناطق محددة ولأسباب تتعلق بالمصلحة العامة .....)[91]

وتضمنت تلك الإتفاقية في الباب الثاني منها وسائل الحماية لضمان صيانة حقوق الانسان وحرياته الأساسية لذلك تم إنشاء اللجنة الأمريكية لحقوق الإنسان، والمحكمة الأمريكية لحقوق الإنسان.

ثالثاً- الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب[92]:

جاء في المادة 12من هذا الميثاق بأن (1- لكل شخص الحق في التنقل بحرية واختيار إقامته داخل دولة ما شريطة الالتزام بأحكام القانون

2- لكل شخص الحق في مغادرة أي بلد بما في ذلك بلده، كما أن له الحق في العودة إلى بلده، ولا يخضع هذا الحق لأية قيد إلا إذا نص عليها القانون وكانت ضرورية لحماية الأمن القومي، والنظام العام، الصحة، أو الاخلاق العامة .....)[93] ووفقا لتلك المادة يتضح حرص الميثاق الإفريقي على التأكيد على حرية السفر، غير أنه يؤخذ على هذا الميثاق أنه لم يأت بضمانات تكفل صيانة حرية الإنسان في السفر، وذلك على غرار الاتفاقية الأوربية والأمريكية لحقوق الإنسان .

رابعاً- الميثاق العربي لحقوق الانسان[94]

باستقراء نصوص الميثاق العربي لحقوق الإنسان يتضح أن حرية السفر جاء النص عليها في المادة (21) حيث أكد على حظر منع المواطن من مغادرة أي بلد عربي بما في ذلك بلده بشكل تعسفي وغير قانوني، أو فرض حظر على إقامته في جهة معينة، أو إلزامه بالإقامة في أي جهة من بلده.

وجاءت المادة (22) لتؤكد على حرية السفر (لكل فرد مقيم على إقليم دولة، حرية الانتقال واختيار محل الإقامة في أي جهة من هذا الإقليم في حدود القانون)، وأرسى الميثاق العربي على نسق الميثاق الإفريقي فيما يتعلق بالتأكيد على حرية السفر[95]، غير أن تلك الاتفاقية يوجه إليها ذات النقد الموجه للميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان هو افتقادها لأي آلية تضمن وضع تلك النصوص موضع التنفيذ.

المطلب الثالث

حرية السفر والمنع منه في التشريعات الوطنية

---

[91] د محمود شريف بسيوني، الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان، المجلد الثاني-الوثائق الإسلامية والإقليمية، مرجع سابق، ص211.
[92] تم اجازته من قبل مجلس الرؤساء الافارقة بدورته العادية رقم 18 في نيروبي (كينيا) 26يونيو 1981.
[93] د محمود شريف بسيوني، الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان، المجلد الثاني-الوثائق الإسلامية والإقليمية، مرجع سابق، ص382.
[94] اعتمد في القمه العربية السادسة عشرة المنعقدة في تونس 23مايو 2004.
[95] د طارق حسين محمود، مرجع سابق، ص296.

لم تتخلف التشريعات الوطنية عن المواثيق الدولية والإقليمية في حماية حرية السفر، وإقرار العديد من الضمانات التي تكفل ممارسة هذه الحرية، غير أن التشريعات الوطنية تميزت عن المواثيق الدولية والإقليمية بأن قواعدها المنظمة لحرية السفر جاءت بشكل أكثر تفصيلا وأوضحت القيود الواردة عليه بشكل أكثر تحديداً وفيما يلي بيان ذلك:

الفرع الأول

حرية السفر والقيود الواردة في الدساتير

تسمو القواعد الدستورية على كافة القواعد القانونية، وينتج عن ذلك عدم جواز إصدار قانون على خلاف الدستور[96]، والدساتير لا تكتفي بإيراد الحقوق والحريات في صلب عباراتها فحسب، وإنما تتضمن أيضا الإشارة إلى أساليب وكيفية حمايتها عن طريق القوانين واللوائح، الأمر الذى يكفل ممارسة تلك الحريات وعدم إهدارها أو الانتقاص منها[97]، وبين الدستور والقانون الجنائي اتساق تشريعي وفقهي فلا يجوز أن يكون بينهما تناقض، ولا يجوز أن يتضمن القانون الجنائي قاعدة تناقض قاعدة دستورية وإلا تعين عدم جواز تطبيقها[98]، والواقع أن الدساتير المصرية المتعاقبة قد درجت على تقرير مبدأ حماية الحريات المتعددة للفرد على نحو يكفل لها الوجود والاكتمال ضد عسف الأفراد وعسف الدولة سواء[99]، إلا أن هذا لا يمنع الدولة من تنظيمها على النحو الذى يكفل الموازنة بين حقوق الأفراد وحرياتهم من جانب، والحفاظ على النظام العام من جانب آخر، وتأكيداً لذلك قضت المحكمة العليا بأن (الفرد في المجتمع لا يعرف الحرية المطلقة، فالحرية الشخصية مهما أحاطها المشرع الدستوري بسياج من القداسة، إلا أنها لا تتأبى على القيود والحدود إذا اقتضت مصلحة المجتمع فرض هذه القيود والحدود)[100].

وتشغل حرية السفر والتنقل قيمة دستورية سامية ويظهر ذلك جلياً بالنص عليها في الدساتير المصرية المتتابعة؛ فجاءت المادة (41) من دستور 1971 [101]، وقررت بأن (الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مصونة لا تمس، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقيد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع، ويصدر هذا الأمر من القاضي المختص أو النيابة العامة وفقا لأحكام القانون ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطي) كما حظرت المادة (50) من ذات الدستور إلزام الفرد الإقامة في جهة معينة أي تحديد إقامته في مكان بعينه، وحظرت المادة (51) إبعاد أي مواطن عن البلاد أو منعه من العودة إليها وجاء في المادة

---

[96] د عبدالواحد محمد الفار، قانون حقوق الانسان في الفكر الوضعي والشريعة الاسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص401.
[97] د احمد جاد منصور، مرجع سابق، ص140.
[98] د محمود نجيب حسني، الدستور والقانون الجنائي، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، بدون رقم طبعة، 2020، ص1.
[99] د محمد زكى أبو عامر، الحماية الجنائية للحرية الشخصية، دار الجتمعة الجديدة، الاسكندرية، 2011، ص8.
[100] الدعوى رقم 1 لسنة 5 المحكمة العليا، جلسة 1974/6/29، مكتب فني 1، ج1، ص163.
[101] عطل دستور 1971 بموجب اعلان دستوري صادر عن المجلس الاعلى للقوات المسلحة في 13 فبراير 2011.

(52) منه بأن (للمواطنين حق الهجرة الدائمة أو المؤقتة إلى الخارج، وينظم القانون هذا الحق وإجراءات وشروط الهجرة ومغادرة البلاد).

أما دستور 2012 الذي حل محل دستور 1971 الملغى فقد قرر في المادة (42) بأن (حرية التنقل والإقامة والهجرة مكفولة، ولا يجوز بأي حال من الأحوال إبعاد أي مواطن عن إقليم الدولة، ولا منعه من العودة إليه، ولا يكون منعه من مغادرة الدولة أو فرض الإقامة الجبرية عليه إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة)، يتضح من خلال تلك المادة أن دستور 2012 كان أكثر انضباطا فيما يتعلق بالقيد الوارد على حرية السفر والتنقل، وذلك باشتراط وجود أمر قضائي مسبب ومحدد لأي قيد يرد على حرية السفر والتنقل والهجرة والإقامة أو إبعاد المواطنين أو منعهم من العودة إلى وطنهم.

أما فيما يتعلق بالدستور الحالي الصادر 2014 فجاء كافلا لحرية السفر وفقا للمادة (62) التي جاء فيها أن (حرية التنقل والإقامة والهجرة مكفولة، ولا يجوز إبعاد أي مواطن عن إقليم الدولة، ولا منعه من عودته إليه، ولا يكون منعه من مغادرة إقليم الدولة، أو فرض الإقامة الجبرية عليه، أو حظر الإقامة في جهة معينة عليه، إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة وفي الأحوال المبينة في القانون)، ودل المشرع الدستوري بهذا النص علي أن حرية السفر جزء لا يتجزأ من الحريات العامة، وأن على الشارع العادي أن يكفل حق المواطنين في ممارستها بحيث يمتنع عليه تقييدها دون مقتضى مشروع يجردها من خصائصها ويقوض كيانها، ويفرغها من مضمونها وفحواها، وأن تقدير هذا المقتضى موكول إلى السلطة التشريعية دون غيرها، ولازم ذلك أن يكون تنظيم ممارستها بقانون تتولى السلطة التشريعية إصداره، وتتوخي في المنع استصحاب الأصل - الحرية في السفر -، وتتجنب المنع باعتباره استثناء لا يجوز التوسع فيه.

لذلك قضت المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية نص المادتين 8، 11 من القانون 97 لسنة1959 بشأن جوازات السفر فيما تضمنتاه من تفويض وزير الداخلية في تحديد شروط منح جواز السفر، وتخويله سلطة رفض منح الجواز السفر أو تجديده، وكذا سحبه بعد إعطائه. وكان سند المحكمة في قضائها بعدم الدستورية أن هذا (التفويض إنما يتمخض عن تنصل المشرع من وضع الأسس العامة التي تنظم موضوع جوازات السفر بأكمله على الرغم من كونها الوسيلة الوحيدة لتمكين المواطن من مغادرة بلده والرجوع إليه، وارتباط ذلك وثيقاً بالحقوق التي يكفلها الدستور)[102].

ويتضح من خلال النصوص الواردة في الدساتير المصرية المتتابعة أنها جاءت في مجملها متسقة مع الإعلانات والمواثيق الدولية، فيما أحال الدستور المصري النافذ الأمر للقانون؛ لبيان الأحوال التي يجوز فيها تقييد هذا الحق المكفول دستوريا، ولكنه اشترط أن يكون ذلك بأمر قضائي ولمدة محددة، ويترتب على اعتبار حرية السفر حقاً دستورياً أنه لا يجوز أن يصدر تشريع يلغي هذه الحرية صراحة أو ينتقص منها انتقاصاً جذرياً؛ فهذا التشريع يعد غير دستوري

[102] الدعوى رقم 243 لسنة 21ق دستورية، جلسة 2000/11/4 مكتب فني 9، ج1، ص777.

ويمكن الدفع بعدم دستوريته واللجوء إلى المحكمة الدستورية بطلب إلغائه، ولا يجوز للسلطة التنفيذية ممثلة في وزارة الداخلية أن تمنع سفر المواطنين للخارج منعا مطلقاً، أو تضع شروطا للسماح بالسفر ترقى إلى مستوى العراقيل غير المبررة وقعاً وقانوناً[103].

وجاءت أحكام القضاء الإداري لتنسج على ذات المنوال (فقررت أن الحرية الشخصية بجميع صنوف أوجه ممارستها، وسائر دروب أوجهها بما في ذلك حرية التنقل داخل البلاد أو خارجها، مصونة ومكفولة دستورياً بما تكون معه عصية على النيل منها بحرمان، أو تقييد لأوجه ممارستها بافتئات، حيث حظر المشرع ما يؤدي بها إلى أي مما ذكر، مضيقاً من ولوج أي طريق أو اتخاذ أي إجراء من شأنه تقييد الحرية بما في ذلك منع الشخص من التنقل إلا إذا كان ثمة ضرورة استلزمتها التحقيق معه صيانة أمن المجتمع)[104]

ذلك أن حرية السفر من الحريات اللصيقة بالإنسان والمستمدة من فطرته وطبيعته الإنسانية، ومن قواعد القانون الطبيعي، وأن تدخل المشرع العادي لتنظيم استخدامها كي لا يعم البلاد الفوضى، وحتى يكفل للأفراد حسن استخدامها[105].

ونافذا لذلك جاء الكتاب الدوري رقم 6 لسنة 2017 الصادر من النائب العام بشأن ضمانات الحرية الشخصية التي كفلها الدستور والقانون والذي قرر بأن (حرص الدستور في سبيل حماية الحريات العامة على كفالة الحرية الشخصية لاتصالها بكيان الفرد منذ وجوده، ونصت المادة 1/54 منه على أن الحرية الشخصية حق طبيعي وهى مصونة لا تمس، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد، إلا بأمر قضائي مسبب يستلزمه التحقيق)[106].

ولكن يثار تساؤل هنا بــأن المشرع الدستوري قرر حماية حق الفرد في السفر والتنقل وأنه لا يجوز تقييد هذا الحق إلا وفقا للقانون فهل المقصود هنا القانون بمعناه الواسع الذى يشمل القرارات بقوانين واللوائح التنفيذية أم يقصد به القانون بمعناه الضيق أي الصادر عن السلطة التشريعية؟

الواضح أن الأصل هو حرية الإنسان في السفر، والتنقل وأن الاستثناء هو تقييد تلك الحرية، وبالتالي فإنه لا ينبغي التوسع في تفسيره، وبالتالي فإن المقصود بالقانون في هذا الصدد يقصد به القانون بمعناه الضيق - أي الصادر عن السلطة التشريعية - وبالتالي فهو لا يشمل القرارات بقوانين أو لوائح .

أما فرنسا فقد جاء الدستور الفرنسي الصادر في 14 أكتوبر 1958 خالياً من أي نصوص متعلقة بحرية السفر، إلا أن لهذه الحرية مكانتها الأساسية في المجتمع الفرنسي، حيث وردت الحريات العامة في المادة 34، والحريات الفردية

---

[103] د نعيم عطية، المنع من السفر، مرجع سابق ص8
[104] حكم دائرة توحيد المبادئ، الطعن 12251 لسنة57 القضائية عليا، جلسة 2013/4/6
[105] دحسن السيد بسيوني، مرجع سابق، ص61
[106] كتاب دورى رقم 6 لسنة 2017 الصادر في 2017/3/29.

في المادة 26، وقد أحالت المادة 34 من الدستور إلى البرلمان لإصدار القوانين اللازمة للنص على الضمانات الأساسية الممنوحة للمواطنين لممارسة الحريات العامة [107]، وأكد القضاء الدستوري الفرنسي بأن سلب الحرية من عمل المشرع وحده[108]، ولضمان حرية الممارسة لتلك الحريات أكدت المادة 66 من الدستور أن السلطة القضائية هي الحارس على الحريات الفردية[109].

وقد أكد المجلس الدستوري في فرنسا على أن حرية التنقل مبدأ دستوري، ووصفتها محكمة النقض ومحكمة التنازع ومجلس الدولة الفرنسي بأنها من الحريات الأساسية، واستندت محكمة النقض في تأكيدها على تلك الحرية على قواعد القانون الدولي، بينما استندت كل من محكمة التنازع ومجلس الدولة إلى القانون الداخلي[110]، لذلك جاء القانون رقم 69/3 الصادر في 3يناير 1969 والمعدل بالقانون رقم 85/772 لفرض بعض القيود على حرية السفر.

وأكد قضاء مجلس الدولة الفرنسي على حرية السفر حيث قضى بأن (رفض الإدارة منح جواز السفر بسبب سبق الحكم عليه بعقوبة جنائية في جريمة مخدرات واستمرار اتصاله بتجارة المخدرات دون أن يكون ذلك ثابتاً في حقه لا يستند إلى نص في الاتفاقية الأوربية ولا إلى تشريع أو لائحة يجيز للإدارة رفض منح جواز السفر لمواطن لهذا السبب)[111].

الفرع الثاني

حرية السفر في التشريعات الداخلية والقيود الواردة عليه

فضلاً عما قررته الدساتير من حماية لحرية السفر والتنقل، جاءت العديد من التشريعات الداخلية موضحة لمعالم تلك الحرية، وبينت القيود الواردة على تلك الحرية وفيما يلي بيان ذلك:

أولاً: المنع من السفر في التشريع المصري:

يرجع الأصل التاريخي للمنع من السفر في مصر إلى قرار وزير الداخلية 812 لسنة 1969 والذى أوضح أنه يتم الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر للأشخاص الطبيعيين في الحالات الآتية:

الأسباب السياسية: يتم الإدراج بناء على طلب الأمن والنشاط الجنائي، و يتم إدراج المتهمين في قضايا الجنح المهمة بناء على طلب النائب العام، ويتم إدراج المحكوم عليهم بأحكام نهائية بعقوبة الجناية بناء على طلب النيابة العامة المختصة، ويتم إدراج الخطرين على الأمن العام بناء على طلب مصلحة الأمن العام .

---

[107] د نبيل مدحت سالم، مرجع سابق، ص1349.

[108] conseil constit 28 nov 1973D .1974 .p .269.

[109] Jacques Godechot . Les constitution de la France depuis 1789, Edité par Gf Flammarion, Paris, 1995, p434-443.

[110] د نعيم عطية، د حسن محمد هند، النظام القانونى للمنع من السفر، دار الكتب القانونية، 2009، بدون رقم طبعة، ص14.

[111] Trib.adm. Strasbourg 3 nov .1983,D.S. 1983,300,note J-F.Flauss.

النشاط الوظيفي: ويكون بناء على طلب الأمن القومي في حالة وجود نشاط ضار عند انتهاء خدمة العاملين بالحكومة، وبناء على طلب المباحث العامة والمخابرات العامة والمخابرات الحربية وكذلك عدم أداء الضرائب بناء عل طلب النيابة العامة في حالة وجود جريمة ضريبية .

وبعد ذلك أصدر وزير الداخلية القرار 975 لسنة 1983 موسعاً للجهات التي يحق لها طلب الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر [112].

تلا ذلك قرار وزير الداخلية المصري رقم2214 لسنة 1994 وتعديلاته، والتي كان آخرها التعديل الذي أجري بقرار وزير الداخلية رقم 54 لسنة 2013 بشأن تنظيم قواعد الممنوعين من السفر، ومر المنع من السفر بمرحلتين غاية في الأهمية، وذلك استناداً إلى المادتين(11،8) من القرار بقانون رقم 97 لسنة 1959 بشأن جوازات السفر[113]، واللذان بموجبهما منح وزير الداخلية سلطات واسعة بشأن منح أو حجب أو سحب جواز السفر، هذا المستند الذى به وحده يستطيع الفرد أن يمارس حقه في السفر، حتى صدر حكم المحكمة الدستورية العليا بعدم دستورية نص المادتين(11،8) من قانون 97 لسنة 1959وفيما يلى بيان ذلك من خلال:

1- المنع من السفر قبل القضاء بعدم دستورية المادتين (11،8) من القرار بقانون 97 لسنة 1959بشأن جوازات السفر:

قررت المادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية بالقانون 97 لسنة1959في شأن جوازات السفر بأن (لا يجوز لمن يتمتعون بالجنسية المصرية مغادرة أراضي الجمهورية أو العودة إليها إلا إذا كانوا يحملون جوازات سفر وفقاً لهذا القانون .....)، فيما تضمنت المادة (11) من ذات القانون (يجوز بقرار من وزير الداخلية لأسباب مهمة يقدرها رفض منح جواز السفر أو تجديده كما يجوز له سحب الجواز بعد إعطائه)، وتم تنظيم قوائم الممنوعين من السفر في القانون رقم (89) لسنة 1960 بشأن دخول وإقامة الأجانب بأراضي جمهورية مصر العربية والخروج منها والذي جاء في المادة 34 منه بأن (يتعين بقرار من وزير الداخلية قواعد وإجراءات تحديد الممنوعين من مغادرة البلاد، أو من الدخول إليها أو الانتقال بين إقليمها، وكيفية رفعها منها، ويتعين بقرار من وزير الداخلية اللجان التي تشكل في هذا الشأن واختصاصها، وكيفية التظلم من قراراتها) وبموجب تلك القوانين حق لوزير الداخلية اختصاصاً في منح جوازات السفر أو منعه أو سحبه، وما يتفرع عن ذلك من السماح بالسفر أو المنع من السفر أو بالوضع على قوائم الممنوعين من السفر .

---

[112] د محمد أحمد ابراهيم عبد الباقي تليمة، مرجع سابق، ص173، 172.

[113] الصادر في 2 مايو 1959 والمنشور بالجريدة الرسمية –العدد 99في 16 مايو 1959.

وبناء على ذلك أصدر وزير الداخلية القرار رقم 2214 لسنة 1994[114] بشأن تنظيم قوائم الممنوعين من السفر والجهات التي لها سلطة إدراج هذه الأسماء[115]، وبين قرار وزير الداخلية رقم 54لسنة 2013[116]، المعدل لقرار وزير الداخلية رقم 2214لسنة 1994 بشأن تنظيم قوائم الممنوعين الجهات التي يحق لها الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر وهي كالتالي (يكون الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر بالنسبة للأشخاص الطبيعيين وبناء على طلب الجهات الآتية دون غيرها: المحاكم في أحكامها وأوامرها واجبة النفاذ، النائب العام، قاضي التحقيق، مساعد وزير العدل للكسب غير المشروع، رئيس المخابرات العامة، رئيس هيئة الرقابة الإدارية، مدير إدارة المخابرات الحربية ومدير إدارة الشئون الشخصية والخدمة الاجتماعية للقوات المسلحة، والمدعى العام العسكري، مساعد وزير الداخلية لقطاع الامن الوطني، مساعد وزير الداخلية لقطاع مصلحة الأمن العام .

ويجب أن يكون الإدراج في غير حالات المحاكم صادراً من رئاسة الجهات المشار إليها دون فروعها). ومما لاشك فيه أن قرار وزير الداخلية المعنى بتنظيم المنع من السفر قبل القضاء بعدم دستورية المادتين(8،11) من القرار بقانون 97 لسنة1959، يعد انتهاكاً صارخا لدستور 1971 والذي بدوره أحال بموجب المواد(41،51،52) للمشرع وحده دون غيره تنظيم أمر المنع من السفر باعتباره قيداً على الحرية الشخصية، وكان مفاد هذه النصوص سالفة الذكر أن الإحالة حصرية بمعنى أن يحتكر المشرع هذا التنظيم والذي لا يخرج عن كونه تنظيم لهذه الحرية، وليس وضع القيود والعصف بالحقوق، ومفاده كذلك أنه تفويض انتهائي لا تفويض بعده، فليس للمشرع بعد ذلك أن يفوض السلطة التنفيذية في هذا التنظيم بعد أن أصبح حكراً عليه[117]

لذلك جاء حكم محكمة النقض مؤكداً على هذا المبدأ بقوله (من المقرر بنص الفقرة الأولى من المادة 41 من الدستور – دستور 1971- أن الحرية الشخصية مصونة لا تمس، وأنه فيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته أي منعه من التنقل إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع، ويصدر هذا الأمر من القاضي المختص أو النيابة العامة وفقاً لأحكام القانون، ولما كان النص في ضوء سائر نصوص الدستور المنظمة للحقوق والحريات العامة وضماناتها، أن أوامر القبض على الأشخاص أو تفتيشهم أو حبسهم أو منعهم من التنقل والسفر أو تقييد حرياتهم بأي قيد دون ذلك هي إجراءات جنائية تمس الحرية الشخصية التي لا يجوز تنظيمها إلا بقانون صادر عن السلطة التشريعية، وليس من سلطة أخرى بناء على تفويض، ولا بأداة أدنى مرتبة من القانون حتى لا تطلق السلطة التنفيذية يدها فيما قيد الدستور سلطتها فيها، وأن إصدار الأمر بأي إجراء من غير تلك الإجراءات في

---

[114] منشور بالجريدة الرسمية، العدد 4 ابريل سنة 1994.

[115] د المهدى عبد الحميد العدل المهدى، مدى احترام حقوق الانسان عند مكافحة جرائم الارهاب، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق –جامعة المنصورة، 2014، ص351.

[116] الوقائع المصرية –العدد 13، تابع الصاد رفي 16يناير سنة 2013.

[117] د عبد التواب معوض، مرجع سابق، ص50 .

غير حالة التلبس، لا يجوز إلا من القاضي المختص أو النيابة العامة، وفقا لقانون ينظم القواعد الشكلية والموضوعية لإصدار هذا الأمر في ضوء الضوابط التي وضعها الدستور نفسه باعتباره القانون الأسمى)[118].

وجاء حكم المحكمة الدستورية العليا ليؤكد على المبادئ التي أقرها قضاء النقض، ويعلي من القيمة الدستورية لمبدأ الشرعية الإجرائية، حيث انتهت المحكمة الدستورية العليا بجلسة 2000/11/4 في الدعوى رقم 243 لسنة 21ق دستورية إلى عدم دستورية المادتين (8،11) من القرار بقانون رقم 97 لسنة1959 بشأن جوازات السفر وأبرز ما تضمنه الحكم:

- حق المواطن في استخراج وحمل جواز السفر، لا يعد فحسب عنوانا لمصريته التي يشرف بها داخل وطنه وخارجه، بل يعكس فوق ذلك رافداً من روافد حريته الشخصية التي حفى بها الدستور.
- تعد حرية السفر من الحريات العامة التي لا يجوز تقييدها دون مقتضى مشروع، وقد عهد الدستور إلى السلطة التشريعية دون غيرها بتقرير هذا المقتضى، ولزام ذلك أن يكون تعيين شروط إصدار وثيقة السفر بيد هذه السلطة، والأصل فيها المنح استصحابا لأصل الحرية في الانتقال والاستثناء هو المنع فإن المنع من السفر لا يملكه إلا قاض أو عضو نيابة عامة يعهد إليه القانون بذلك دون تدخل من السلطة التنفيذية.
- أن ما نصت عليه المادتين (8،11) من القرر بقانون 97لسنة1959،إنما تتمخض عن تنصل المشرع من وضع الأسس العامة التي تنظم موضوعات جوازات السفر بأكملها، ومن ثم يكون مسلك المشرع في هذا الشأن مخالفاً للدستور[119]

[118] نقض مدني-الطعن رقم 2361لسنة 55 ق، جلسة 1988/11/5، مكتب فني 39، ج2، ص1159.
[119] الدعوى رقم 243 لسنة 21ق دستورية، جلسة 2000/11/4.

2 - الأساس القانوني للمنع من السفر بعد القضاء بعدم دستورية المادتين 8،11 من قانون جوازات السفر:

وترتب على صدور هذا الحكم حدوث فراغ تشريعي فيما يتعلق بالمنع من السفر في المواد الجنائية، ولم يتدخل المشرع لشغل هذا الفراغ بما يتناسب مع أحكام الدستور وانصياعاً لقضاء المحكمة الدستورية العليا في هذا الشأن

غير أن هناك رأي فقهي أسس المنع من السفر في المواد الجنائية بعد القضاء بعدم دستورية المادتين 8،11 من القرار بقانون 97لسنة 1959 بشأن جوازات السفر إلى أنه من ضمن الإجراءات التحفظية التي تتمثل في قرار قضائي يصدر عن سلطة التحقيق الابتدائي أو المحاكم، ويتضمن وضع شخص معين أو مال أو شيء محدد بصفة مؤقتة تحت يد القضاء[120].

وبالتالي اعتباره من الإجراءات التحفظية الجائز اتخاذها من قبل النائب العام استناداً الى المادة 208 مكرر(أ) من قانون الإجراءات الجنائية والتي تقضى أنه في الأحوال التي تقوم فيها من التحقيق أدلة كافية على جدية الاتهام إذا قدرت النيابة العامة أن الأمر يقتضى اتخاذ تدابير تحفظية على أموال المتهم بما في ذلك منعه من التصرف فيها أو إدارتها، وقياساً على منع التصرف في الأموال يمنع المتهم من السفر باعتباره من الإجراءات التحفظية التي أطلقتها تلك المادة دون تحديد، ويستفاد من ذلك حق النيابة العامة وضع قيود على حرية السفر إذا استلزمت ضرورة التحقيق ذلك مع مراعاة أن تكون هذه القيود وفقا لأحكام القانون[121].

وفي حين ذهب رأي فقهي وأؤيده إلى وصف القرارات الصادرة من النيابة العامة بالمنع من السفر استناداً إلى نص المادة 208 مكرر(أ) من قانون الإجراءات الجنائية مفتقرة إلى الشرعية، ولا يجوز الاستناد إليها؛ لأن النص لم يذكره صراحة، كما أن تفسير النص باعتبار أن مدلول التدابير التحفظية يشمل المنع من السفر هو تفسير تعسفي للنص ؛ذلك أن المنع من السفر بحسبانه من الإجراءات الخطيرة الماسة بالحرية الشخصية لا يفترض ضمناً، بل يجب النص عليه صراحة؛ فهو يماثل من حيث الأثر القبض والحبس الاحتياطي ويجب أن ينظمها القانون صراحة، ويلاحظ أن النص لم ينص إلا على حالات محددة تتصل بالمال لا بالمنع من السفر، فالشارع لم يخول النيابة العامة سلطة إصدار هذا الأمر، ولا يجوز قياس المنع من السفر بالتحفظ على الأموال أو غيره من الإجراءات ؛لأنه لا قياس في التدابير المنطوية على إجراءات ماسة بالحرية الشخصية ولا يجوز المنع من السفر إلا بقانون[122].

وقد حسم هذا الجدل بشأن جواز قياس المنع من السفر على المنع من التصرف في الأموال استنادا إلى نص المادة 208 مكرر(أ)، وذلك بصدور القانون رقم174 لسنة 1998 والمنشور بالجريدة الرسمية العدد(51) مكرر في

---

[120] د محمد على سويلم، الاوامر التحفظية في الاجراءات الجنائية –دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2020، ص201.

[121] أ/ مجدى عرفة أحمد مرجع سابق، ص16.

[122] د أشرف توفيق شمس الدين، التوازن بين السلطة والحرية ووجوب تقييد سلطة النيابة العامة في التحقيق، دراسة نقدية للقانون المصري مقارناً بالقانونين الألماني والفرنسي، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015، ص165، 166.

1998/12/20 وتحديده بأن الإجراءات التحفظية الواردة بالمادة سالفة الذكر هي موجهة ضد الأموال دون الأشخاص، وبالتالي لا محل للاجتهاد والقياس مع صراحة النص .

وعلى الرغم من ذلك فقد درجت النيابة العامة على إدراج العديد من المتهمين على قوائم الممنوعين من السفر، ونظمت المادة (407) من التعليمات العامة للنيابات كيفية الإدراج في قوائم الممنوعين من السفر، ولكن وجب التنويه بأن التعليمات العامة للنيابات لا تصلح بحال مصدر الإجراءات الجنائية، وكل نص في تلك المنشورات أو التعليمات يصدر في حدود السلطة الإدارية للوزير أو النيابة العامة ويقتصر نطاقه على تنظيم سير العمل؛ لذلك قضى بأن (أنه لا يصلح الاعتداد بالتعليمات في مقام تطبيق القانون..)[123]

ثانيًا- المنع من السفر في التشريع الفرنسي:

تضمن قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي[124] إجراء المنع من السفر باعتباره من القيود المهمة على حرية الفرد الشخصية ضمن ما يسمى بالرقابة القضائية والذي أقر بالقانون رقم 70/643 بتاريخ 17 يوليو 1970 والذي يمثل محاولة جادة من المشرع الفرنسي للحد من الحبس الاحتياطي تفادياً لأضراره الجسيمة ودون إخلال بالضمانات التي يوفرها هذا الإجراء لحرية البريء[125]، ونظراً لحساسية الإجراءات الواردة في نظام الرقابة القضائية ولطابعها الاستثنائي فقد أناط إصدار الأوامر الخاصة بالمنع من السفر بقاضي التحقيق أو قاضي الحريات وإطلاق السراح، فقد قررت المادة 138 من قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي أن الرقابة القضائية يتم الأمر بها من قاضي التحقيق أو قاضي الحريات وإطلاق السراح لكل شخص مهدد بعقوبة الحبس أو عقوبة أشد، ويجب أن يلتزم بما يأمر به قاضي التحقيق أو قاضي الحريات وإطلاق السراح وهي كالآتي: 1 ..... 2 ..... 3.....4.....5.....6.....7-

تسليم الأمين القضائي أو مركز الشرطة أو الدرك كل الوثائق الثبوتية وجواز السفر مع إعطائه وثيقة مؤقتة تثبت هويته (المادة 138إجراءات جنائية فرنسي) من خلال البند السابع من تلك المادة يتضح أن المدرج تحت نظام الرقابة القضائية ملتزم بتسليم جواز السفر باعتباره أحد الوثائق الثبوتية، وهو عبارة عن مستند صادر عن السلطة الإدارية يحدد هوية الشخص ويأذن له بمغادرة الإقليم الوطني[126]، وبالتالي لا يستطيع مغادرة فرنسا حال تسليمه جواز سفره للسلطة التي حددها نص المادة 138 إجراءات جنائية فرنسي.

---

[123] الطعن رقم 32902لسنة 70 قضائية جلسة 2008/7/3 لم ينشر بعد، مشار إليه لدى د/ المهدى عبد الحميد العدل المهدى، مدى احترام حقوق الانسان عند مكافحة جرائم الارهاب، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق –جامعة المنصورة، 2014، ص355

[124] الصادر في 1958.

[125] Pierre Chambon, Le juge d'instruction: theorie et pratique de la procedure, Dalloz, 15 Avril, 1997, p.298

[126] M.Jean Rivero Et M.Jacques Robert, Cours de Libertés Publiques, Paris, 1969-1970.P 447

وأتصور أن المشرع الفرنسي كان أكثر توفيقاً من نظيره المصري فيما يتعلق بالمنع من السفر على أكثر من صعيد، فهو أدرج المنع من السفر في قانون الإجراءات الجنائية الفرنسي باعتباره إجراء مقيدا للحرية في الحركة والتنقل، وهو بذلك استند إلى شرعية مستمدة من القانون حال اللجوء إلى اتخاذ مثل هذا القرار، وهذا الأمر لم يحدث في التشريع المصري فلا يوجد ثمة نص في قانون الإجراءات الجنائية المصري متعلق بتنظيم المنع من السفر رغم ممارسته عملياً في العديد من القضايا، كما تميز المشرع بأنه أناط بقاضي التحقيق أو قاضي الحريات وإطلاق السراح دون غيرهما إصدار مثل هذا الأمر تأكيداً على الطبيعة الاستثنائية لمثل هذا الإجراء، بعكس المشرع المصري الذي أتاح لعديد من الجهات التنفيذية الأمر بالمنع للسفر غير مكترث في ذلك بما تفرضه أحكام الدستور ولزوم أن يصدر هذا الإجراء من قاضي التحقيق أو النيابة العامة.

ثالثاً -المنع من السفر في التشريع الكويتي:

تنحصر النصوص القانونية التي تمس الحق في السفر، فيما نص عليه قانون المرافعات الكويتي رقم 38 لسنة 1980 من منع المدين من السفر وفقاً لما قررته المادتين 297،298 وفقاً لنظام الأوامر على عرائض، وكذلك ما جرى عليه القضاء الكويتي من تقرير المنع من السفر في مسائل الإفلاس - باعتباره من الإجراءات الوقائية التحفظية المشار إليها في المادة 565 من قانون التجارة 68 لسنة 1980-، علاوة على ما ورد في قانون حماية الأموال العامة رقم 1 لسنة 1993 من إشارة إلى المنع من السفر باعتباره من الإجراءات التحفظية التي يجوز للنائب العام إصدارها بصدد جرائم محددة على سبيل الحصر، وأخيراً بعض النصوص الواردة في القانون 11لسنة 1962 في شأن جوازات السفر، وبخلاف ذلك لا توجد نصوص تشريعية تشير إلى إجراء المنع من السفر صراحة، لاسيما في قانون الإجراءات والمحاكمات الجزائية أو قانون الجزاء مما يؤكد الطبيعة الاستثنائية لهذا الإجراء، ومن ثم عدم جواز اتباعه في غير الحالات الاستثنائية المحددة حصراً في القانون، التزاماً بالتفسير الضيق للاستثناء وعدم جواز التوسع فيه أو القياس عليه[127]. وقرر قانون الإجراءات الجزائية رقم 17لسنة 1960 وتعديلاته:

يعتبر المنع من السفر في قانون الإجراءات الجزائية الكويتي من قبيل الإجراءات التحفظية، وقد نص عليها المشرع في الفصل الثاني من الباب الثاني من هذا القانون المتعلق بالتحريات والتحقيق الابتدائي، لكن تنبغي الإشارة إلى أن المشرع قرر في المادة 37 من هذا القانون (يجوز في التحريات وفي التحقيق البحث عن الأدلة المادية والشفوية المتعلقة بالجريمة بالوسائل التي نظمها هذا القانون، كما يجوز الالتجاء الى أي وسيلة أخرى إذا لم تكن فيها مخالفة للنظام للآداب أو إضرار بحريات الأفراد وحقوقهم .

رابعاً- المنع من السفر في التشريع العماني[128]:

---

[127] د فاضل نصر الله، مرجع سابق، ص51.

[128] الصادر بالمرسوم السلطاني 1999/97 في 1ديسمبر 1999.

قرر المشرع العماني في قانون الإجراءات الجزائية المنع من السفر كأحد الإجراءات التحفظية التي يمكن أن تتخذ في مواجهة المتهم وذلك من خلال المادة 52 مكررا والتي جاء فيها (للمدعى العام أو من يقوم مقامه أن يصدر أمراً بالمنع من السفر إذا وجدت دلائل كافية على اتهام شخص بارتكاب جناية أو جنحة معاقب عليها بالسجن

ويكون الأمر بالمنع من السفر مكتوباً ومؤرخاً وموقعاً ممن أصدره مع بيان صفته، ويبين فيه اسم الشخص الممنوع من السفر وكل ما يلزم لتعيينه، وسبب الأمر بالمنع من السفر ومدته، ولصاحب الشأن أو من ينوب عنه التظلم من أمر المنع من السفر أمام محكمة الجنح المستأنفة منعقدة في غرفة المشورة، وعليها الفصل في التظلم خلال ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ تقديمه وإذا لم تجد ما يبرر صدور الأمر وجب الغاؤه فوراً).

ويحمد للمشرع العماني تنظيمه مثل هذا الإجراء الماس بالحرية الشخصية داخل قانون الإجراءات الجزائية؛ لما يمثله من تعرض خطير لحقوق الانسان وحرياته الأساسية، وقد حصر قانون الإجراءات الجزئية العماني إصدار هذا الأمر في المدعى العام أو من يقوم مقامه وذلك شريطة أن تكون هناك أدلة كافية على اتهام الصادر بحقة أمر المنع من السفر بارتكابه جناية أو جنحة معاقب عليها بالسجن، وبالتالي فإنه لا يجوز إصدار أمر بالمنع من السفر في المخالفات أو الجنح المعاقب عليها بالغرامة .

وأوضحت المادة البيانات الشكلية لأمر المنع من السفر؛ إذ لابد أن يكون مكتوباً ومؤرخاً وموقعاً ممن أصدره، كذلك لابد أن يشمل أمر المنع من السفر اسم الشخص الممنوع من السفر وسبب الأمر بالمنع من السفر، ومعنى ذلك أنه لابد من وجود أسباب حقيقية للمنع من السفر؛ حتى يستطيع القضاء رقابة الأسباب القائم عليها أمر المنع من السفر، فإذا تبين عدم وجود تلك الأسباب المبررة لأمر المنع من السفر يلغى هذا الأمر، وإذا تبين أن الأمر يستند إلى أسباب جدية اعتبر اتخاذه صحيحاً[129]، وكذلك لابد من بيان مدة المنع من السفر.

وقررت ذات المادة كيفية التظلم من أمر المنع من التظلم، فأوضحت أن لصاحب الشأن أو من ينوب عنه التظلم من أمر المنع من السفر وذلك أمام محكمة الجنح المستأنفة منعقدة في غرفة المشورة، وألزمت ذات المادة المحكمة الفصل في التظلم بالمنع من السفر خلال ثلاثة أيام على الأكثر من تاريخ تقديمة، وإذا لم تجد المحكمة ما يبرر هذا الأمر وجب إلغاؤه فوراً.

خامساً: المنع من السفر في التشريع السعودي:

كفلت أنظمة المملكة العربية السعودية من خلال نظامها الأساسي للحكم والذي نص في مادته السادسة والثلاثين على أن (توفر الدولة الأمن لجميع مواطنيها المقيمين على إقليمها، ولا يجوز تقييد تصرفات أحد أو توقيفه أو حبسه إلا بموجب أحكام النظام) وقد أكدت الفقرة الثانية من المادة السادسة من نظام وثائق السفر الصادر بالمرسوم الملكي رقم

[129] د محمد على سويلم، الاوامر التحفظية في الاجراءات الجنائية –دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2020، ص568.

(24/م بتاريخ 1421/5/28هـ على أنه (لا يجوز المنع من السفر إلا بحكم قضائي أو بقرار يصدره وزير الداخلية لأسباب محددة تتعلق بالأمن ولمدة معلومة، وفي كلتا الحالتين يبلغ الممنوع من السفر في فترة لا تتجاوز أسبوعاً من تاريخ صدور الحكم أو القرار بمنعه من السفر)[130].

[130] القاضي عبدالله بن عبد الصمد القبيسي دعوى المنع من السفر، ورقة عمل مقدمة للعرض على الاجتماع الدوري لرئيس وقضاة المحكمة العامة بالرياض، 1438هـ.

المبحث الثالث

صور المنع من السفر في الدعوى الجنائية

تمهيد وتقسيم:

تعرف الدعوى الجنائية بأنها(مجموعة من الإجراءات الجنائية يحددها القانون وتستهدف الوصول إلى حكم قضائي يقرر تطبيقاً صحيحاً للقانون في شأن وضع إجرامي معين)[131]، ولما كانت الإجراءات الجنائية بوجوب حضور المتهم في المحاكمات الجنائية ولا يغنى عن ذلك حضور وكيل عنه، إلا أنه قد يحدث ألا يحضر المتهم رغم استنفاذ طرق الإجبار على الحضور، الأمر الذى يتعين معه منع فرار المتهم بكل الوسائل، والتي من أهمها منعه من السفر، ولما للحرية الشخصية من الأهمية فقد أحاطها المشرع بسياج من القداسة إلا أنها لا تتأبى على القيود والحدود إذا اقتضت مصلحة المجتمع فرض هذه القيود والحدود – لما كان ذلك فإن للدولة ممثلة في سلطتها التشريعية أن تصدر التشريعات اللازمة والمناسبة لتنظيم ممارسة حرية السفر إلى الخارج كما يجوز للدولة ممثلة في سلطتها التنفيذية أن تخضع ممارسة هذه الحرية لنظام الترخيص[132].وبالرغم من عدم تنظيم المنع من السفر في قانون الإجراءات الجنائية المصري، إلا أن المشرع المصري قد تدارك هذا العور التشريعي بإدراج تنظيم المنع من السفر في بعض القوانين الجنائية الصادرة مؤخراً وفيما يلي بيان ذلك من خلال:

- **المطلب الأول: المنع من السفر في قانون الكسب غير المشروع .**
- **المطلب الثاني: المنع من السفر في قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات.**
- **المطلب الثالث: المنع من السفر في تشريعات مكافحة الإرهاب.**

المطلب الأول

المنع من السفر في قانون الكسب غير المشروع

جاء قانون الكسب غير المشروع رقم 62 لسنة 1975 غير متضمن أي إشارة لتقييد حرية السفر بالنسبة للخاضعين لأحكامه. واشتمل فحسب على أحكام المنع من التصرف، قياساً على منهج المشرع في قانون الإجراءات الجنائية، أما مؤخراً فقد صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون 97 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام القانون 62 لسنة 1975 في شأن الكسب غير المشروع، ليتضمن تنظيم إجرائي جديد لقرارات المنع من السفر، سواء من حيث إصدارها، أو التظلم منها، أو تعديلها، أو انقضائها، وقد جاء هذا التنظيم القانوني الجديد متسقاً مع أحكام الدستور المصري لسنة 2014، الذي قرر

[131] د محمود نجيب حسنى، شرح قانون الاجراءات الجنائية، ج1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013، ص68 .
[132] د نعيم عطية، المنع من السفر، مرجع سابق، ص10.

في المادة 62 منه على ضمان حرية المواطنين في التنقل وعدم منعهم من مغادرة إقليم الدولة إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة[133].

أولا-النص القانوني:

قررت المادة 13مكرر من قانون الكسب غير المشروع رقم 62 لسنة 1975والمعدل بالقانون 97 لسنة 2015 بأن (يجوز للهيئة المختصة بالفحص والتحقيق عند الضرورة أو عند وجود أدلة كافية على جدية الاتهام في جناية الكسب غير المشروع أو في إخفاء الأموال المتحصلة منها، أن تطلب من النيابة العامة منع المتهم من السفر إلى خارج البلاد أو وضع اسمه على قوائم ترقب الوصول، وللممنوع من السفر أو المدرج على قوائم الترقب أن يتظلم من هذا الأمر أمام محكمة الجنايات المختصة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علمه به، فإذا رفض تظلمه فله أن يتقدم بتظلم جديد كلما انقضت ثلاثة أشهر من تاريخ الحكم برفض التظلم، ويحصل التظلم بتقرير يودع قلم كتاب محكمة الجنايات المختصة، وعلى رئيس المحكمة أن يحدد جلسة لنظر التظلم يعلن بها المتظلم والنيابة العامة، وعلى المحكمة أن تفصل في التظلم مدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التقرير به بقرار مسبب بعد سماع أقوال المتظلم وعضو النيابة العامة، ولها في سبيل ذلك أن تتخذ ما تراه من إجراءات أو تحقيقات ترى لزومها في هذا الشأن، ويجوز لهيئة الفحص والتحقيق المختصة في كل وقت أن تطلب من النيابة العامة السفر أو ترقب الوصول لمدة محددة إذا دعت الضرورة لذلك، وفي جميع الأحوال يسقط أمر المنع من السفر ويزول أثره بصدور قرار بأن لا وجه لإقامة الدعوى الجنائية أو بانقضاء الدعوى الجنائية بالتصالح أو بصدور حكم نهائي فيها بالبراءة أيهما أقرب)[134].

وجاء في المادة الثانية من هذا القانون بأنه (يعد كسباً غير مشروع كل مال حصل عليه أحد الخاضعين لأحكام هذا القانون لنفسه أو لغيره بسبب استغلال الخدمة أو الصفة أو نتيجة لسلوك مخالف لنص قانوني عقابي أو للآداب العامة، وتعتبر ناتجة عن استغلال الخدمة أو الصفة أو السلوك المخالف كل زيادة في الثروة يطرأ بعد تولي الخدمة أو قيام الصفة على الخاضع لهذا القانون أو على زوجه أو أولاده القصر متى كانت لا تتناسب مواردهم وعجز عن إثبات مصدر مشروع لها) .

وعرفت محكمة النقض الكسب غير المشروع بأنه (كل مال تملكه الموظف العام أو من في حكمه فصار ضمن ذمته المالية عنصراً من عناصرها باستغلال ما تسبغه عليه وظيفته أو يخوله مركزه من إمكانيات تطوع له الاجتراء على محارم القانون مما يمس ما يفترض في الموظف العام أو من في حكمه من الأمانة والنزاهة، والكسب غير المشروع

(133) د أسامة حسنين عبيد، السياسة الجنائية في الكسب غير المشروع دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص83.

(134) المادة 13 مكرر من قانون الكسب غير المشروع مضافة بالقانون رقم 97 لسنة 2015، الجريدة الرسمية العدد34 –بتاريخ 20 اغسطس 2015.

لا يعدو صورتين الأولى وهي التي يثبت فيها في حق الموظف العام ومن في حكمه أيا كان نوع وظيفته استغلاله بالفعل لأعمال أو نفوذ أو ظروف وظيفته أو مركزه وحصوله بالفعل على مال مؤثم نتيجة لهذا الاستغلال. والثانية هي لا يثبت فيها هذا الاستغلال الفعلي على الموظف العام أو من في حكمه، ولكن يثبت أن لديه في ماله زيادة عجز عن إثبات مصدرها، وفي هذه الحالة يتعين أن يكون نوع وظيفة الموظف مما يتيح له فرص الاستغلال على حساب الدولة أو على حساب الغير)[135].

ثانياً- شروط المنع من السفر في قضايا الكسب غير المشروع:

يعد طلب المنع من السفر فيما يتعلق بقضايا الكسب غير المشروع من قبيل الإجراءات التحفظية التي قررها المشرع للعديد من الاعتبارات إلا أن سلطة النيابة العامة في هذا الأمر ليست مطلقة؛ لأن في إجراء المنع من السفر مساس بالحرية الشخصية المصونة وفقاً لنصوص الدستور، وقد أكد على ذلك قضاء النقض والذي قرر بأن الحرية الشخصية مصونة لا تمس، وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيانة أمن المجتمع، ويصدر هذا الأمر من القاضي المختص أو النيابة العامة وذلك وفقاً لأحكام القانون[136]، ومفاد ذلك أن المنع من السفر يجب أن يكون مبرراً بضرورة التحقيق من ناحية وبصيانة أمن المجتمع من ناحية أخرى، وحيث إن سلطة النيابة العامة ليست مطلقة في إصدار أمر المنع من السفر، ووفقا لما ورد في نص المادة 13 مكرر من قانون الكسب غير المشروع فيشترط:

1- وجود تحقيق يستلزم المنع السفر:

رغم أن قانون الإجراءات الجنائية لم يتضمن ما يفيد تنظيم المنع من السفر، وهو ما يمثل فراغاً تشريعياً أدعو المشرع المصري إلى تداركه، إلا أن هناك بعض القوانين الجنائية جاءت منظمة لإجراء المنع من السفر ومن بينها قانون الكسب غير المشروع والذى أتاح للنيابة العامة اتخاذ مثل هذا الإجراء في وجود ضوابط منها أن يكون هناك تحقيق، فإذا لم يكن هناك تحقيق مفتوح فلا يمكن اتخاذ مثل هذا الإجراء، كما أنه لا يكفي وجود تحقيق فقط لمنع المتهم من السفر، وإنما لابد أن يستلزم التحقيق منع المتهم من السفر بحيث يكون من شأن غياب المتهم بسفره التأثير سلباً على مجريات التحقيق، لذلك قضي بأن (المنع من التنقل داخل البلاد أو خارجها من الإجراءات التي تمثل قيداً على الحرية الشخصية التي من عناصرها الحرية في التنقل، ويجب أن تكون هناك ضرورة لدى التحقيق مع الشخص تستلزم منعه من السفر، بحيث تكون مرتبطة بمصلحة التحقيق أو صيانة أمن المجتمع)[137].

---

[135] نقض جنائي –الطعن رقم 43943لسنة 85ق، جلسة 2016/5/4، مكتب فني 67، ص470.

[136] أ/ابراهيم سيد احمد، المنع من السفر والتحفظ على الاموال فقهاً وقضاء، الطبعة الاولى، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004، ص32.

[137] الطعن رقم 52/20325 ق عليا، جلسة 2011/10/22 – المكتب الفني –مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الادارية العليا في ربع قرن (الفترة من 1991/10/1إلى 2016/9/30) ج2، ص1163.

2- وجود جدية في الاتهام:

يعد المنع من السفر من قبيل الإجراءات التحفظية موقوت بتحقق الغاية منه ؛ولأن هذا الإجراء يمس حق أصيل للإنسان وحرية من حرياته الأساسية لذلك اشترط لصحته أن يقوم على أسباب جدية، تتمثل في وجود أدلة كافية وقرائن مادية من شأنها أن تؤدي إلى جدية الاتهام لا يستلزم الأمر أن تكون الأدلة قاطعة الثبوت بل يكفي فيها أن تكون تلك الأدلة كافية بما يستتبع معه جدية الاتهام لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن (لا يتحتم لصحة قرار المنع من السفر توافر الأدلة القاطعة ضد من صدر في صالحه القرار بل يجب أن يقوم على أدلة جدية وقرائن مادية من شأنها أن تؤدي إلى الحالة الواقعية أو القانونية التي دعت الإدارة إلى اتخاذه)[138]، ويعتبر السبب جدياً إذا كان له أصل ثابت في أوراق الدعوى؛ وبالتالي إذا لم يكن هناك سبب جدي فإن القرار بالمنع من السفر يكون غير سند من القانون ؛لذلك قضي بأن (ومن حيث البين من ظاهر الأوراق أن السبب الذي قام عليه القرار الطعين لا يعدو أن يكون قولاً مرسلاً لم تقدم الجهة الإدارية الدليل عليه فلم تقدم ما يفيد اتصال المدعي فعلاً بجهات الأمن في الدول الأجنبية التي يسافر إليها، ومن ثم كان هذا القول لا يرقى إلى مصاف الذي يمكن أن يستند إليه القرار المطعون فيه، الأمر الذى يكون معه القرار قد صدر فاقدا لركن السبب ويرجح معه إلغاؤه)[139].

3- أن يكون قرار المنع مؤقتاً:

يتسم قرار المنع من السفر بكونه قراراً احتياطياً مؤقتاً غير فاصل في الموضوع، ومعنى ذلك أنه لا يعتبر جزاء جنائيا في حق من صدر في مواجهته؛ فإصدار مثل هذا القرار من جانب النيابة العامة له ما يبرره قانوناً، فإن زالت تلك الأسباب والمبررات الداعية إلى اتخاذ مثل هذا القرار تعين إلغاؤه، ومثل ذلك تغير الظروف التي من أجلها قرارات النيابة العامة الإدراج في قوائم الممنوعين أو صدور قرار بحفظ التحقيق أو أمر بالأوجه لإقامة الدعوى الجنائية أو انقضاء الدعوى الجنائية صلحاً أو تقضي فيها بالبراءة.

ثالثا- التظلم من المنع من السفر في الكسب غير المشروع:

تقضي المادة 13 مكرر من قرار رئيس الجمهورية 97 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام القانون62لسنة 1975 في شأن الكسب غير المشروع بأن (.... وللممنوع من السفر أو المدرج على قوائم الترقب أن يتظلم من هذا الامر أمام محكمة الجنايات المختصة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علمه به، فإذا رفض تظلمه فله أن يتقدم بتظلم جديد كلما انقضت ثلاثة أشهر من تاريخ الحكم برفض التظلم، ويحصل التظلم بتقرير يودع قلم كتاب محكمة الجنايات المختصة، وعلى رئيس المحكمة أن يحدد جلسة لنظر التظلم يعلن بها المتظلم والنيابة العامة، وعلى المحكمة أن تفصل في التظلم

[138] الطعن رقم 2739 لسنة 29 ق، ادارية عليا، جلسة 1984/4/21، المكتب الفنى – مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا-السنة التاسعة والعشرون – العدد الثاني (من اول مارس 1984 إلى اخر ديسمبر1984) ص1044.

[139] الحكم رقم 3601 لسنة 55قضاء إدارى، جلسة 2001/9/18، حكم غير منشور.

مدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التقرير به، بقرار مسبب بعد سماع أقوال المتظلم وعضو النيابة العامة .....). وطبقاً لنص الفقرة السابقة فإن التظلم يكون أمام محكمة الجنايات المختصة في خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ تحقق علمه بقرار المنع من السفر، وله في حالة رفض التظلم من قرار منعه من السفر أن يتقدم بتظلم جديد بعد مرور ثلاثة أشهر من تاريخ رفض التظلم، ولم يحدد القانون حداً أقصى لعدد مرات التظلم من قرار المنع، غاية ما في الأمر أنه اشترط مرور مدة زمنية (ثلاثة أشهر) من تاريخ الحكم برفض التظلم؛ حتى يتسنى لمن صدر بحقه قرار المنع من السفر أن يتقدم بتظلم آخر.

غير أنه يؤخذ على المشرع المصري عقده الاختصاص بنظر التظلم بالمنع من السفر لمحكمة الجنايات المختصة ؛وذلك لتعارضه مع أحكام المادة 247 من قانون الإجراءات الجنائية[140] والتي حددت الحالات التي يمتنع فيها على القاضي نظر الدعوى الجنائية لما بينها وبين وظيفة القضاء من تعارض، ومن بينها أن يكون القاضي قد قام في الدعوى بعمل من أعمال التحقيق والإحالة، وأساس وجوب امتناع القاضي عن نظر الدعوى هو قيامه بعمل يجعل له رأياً في الدعوى؛ ليستطيع أن يزن حجج الخصوم وزناً مجردا، والتحقيق والإحالة في حكم المادة 247 إجراءات جنائية هو ما يجريه القاضي أو يصدره في نطاق تطبيق قانون الإجراءات الجنائية بصفته سلطة تحقيق أوحكم[141]، لذلك قضى بأن (لما كانت المادة العاشرة من القانون 62 لسنة 1975 في شأن الكسب غير المشروع قد ناطت بهيئات الفحص والتحقيق بإدارة الكسب غير المشروع أن تأمر بمنع المتهم أو زوجته أو أولاده القصر من التصرف في أموالهم، وأن تعرض هذا الأمر على محكمة الجنايات المختصة والتي تصدر حكمها إما بتأييده أو تعديله أو إلغائه، وإذا كان ورود هذا النص في قانون الكسب غير المشروع لا يغير من طبيعته كنص من النصوص المتعلقة بالإجراءات الجنائية ومن ثم فإن الحكم الذى تصدره محكمة الجنايات في هذا الشأن يعتبر من أعمال التحقيق في حكم المادة 247 من قانون الإجراءات الجنائية، وتباشر في الدعوى بصفتها سلطة تحقيق في مرحلة سابقة على المحاكمة التي تفصل فيها في النزاع وينطوي على إظهار رأيها بأنها اقتنعت بقيام أو عدم قيام الدلائل الكافية على جدية الاتهام بالجريمة، ومن ثم يتعارض مع ما يتحتم توافره في القاضي من خلو الذهن عن موضوع الدعوى .لما كان ذلك، وكان الثابت من المفردات المضمومة أن السيد المستشار .....رئيس الهيئة التي قضت بتأييد قرار هيئة الفحص والتحقيق بإدارة الكسب غير المشروع بمنع الطاعن من التصرف في أمواله هو نفسه رئيس المحكمة التي أصدرت الحكم المطعون فيه، ومن ثم فإن الحكم المطعون

---

[140] جاء في المادة 247 من قانون الاجراءات الجنائية بأن (يمتنع على القاضي أن يشترك في نظر الدعوى اذا كانت الجريمة قد وقعت علية شخصياً، أو اذا كان قد قام في الدعوى بعمل مأمور الضبط القضائي أو بوظيفة النيابة العامة أو المدافع عن أحد الخصوم، أو أدى فيها شهادة أو باشر عملاً من أعمال الخبرة، ويمتنع عليه كذلك أن يشترك في الحكم اذا كان قد قام في الدعوى بعمل من أعمال التحقيق أو الاحالة، أو أن يشترك في الحكم في الطعن اذا كان الحكم المطعون فيه صادراً منه) .

[141] المستشار صبري الراعي "الأستاذ رضا السيد عبد العاطي، الشرح والتعليق علي قانون الاجراءات الجنائية –فقها وقضاء-طبعة خاصة بنقابة المحامين، المجلد الثاني، ص726.

فيه يكون باطلاً لصدوره من هيئة فقد رئيسها صلاحيته بما يتعين نقضه والإعادة بغير حاجة إلى بحث سائر أوجه الطعن)[142].

ووفقاً لقضاء النقض السابق فإن ما يسري على المنع من التصرف في الأموال يسرى على منع السفر باعتبار أن كلا الإجراءين من قبيل الإجراءات التحفظية، وبالتالي فإن انعقاد الاختصاص لمحكمة الجنايات للنظر في التظلم بالمنع من السفر لهو أمر مؤثر في سلامة المحكمة الأمر الذى يتعين معه التدخل من جانب المشرع لتلافي هذا العور التشريعي.

رابعا- إجراءات التظلم في أمر المنع من السفر في قضايا الكسب غير المشروع:

نظمت المادة الثالثة عشر مكرر من قانون الكسب غير المشروع كيفية التظلم من أمر المنع من السفر في قضايا الكسب غير المشروع، على أن يحصل التظلم من خلال تقرير يودع قلم كتاب محكمة الجنايات المختصة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ العلم بقرار المنع من السفر، عقب ذلك يحدد رئيس المحكمة جلسة لنظر التظلم يعلن بها المتظلم والنيابة العامة، وعلى المحكمة أن تفصل في التظلم من أمر المنع من السفر خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التقرير به بقرار مسبب وذلك بعد سماع أقوال المتظلم وعضو النيابة العامة، والتسبيب هنا ضمانة مهمة فرضها المشرع لضمان قيام القضاة بواجب البحث، لذلك أجملت محكمة النقض علة التسبيب بقولها (أن غايته الأساسية الرقابة على عمل القاضي، والتحقق من حسن استيعابه للوقائع والدفوع والوقوف على قضاء المحكمة فيه، وعلى ذلك فإن مراقبة تطبيق القانون وتقرير أو نفي المدعى به من مخالفة أحكامة لا تكون إلا من خلال النظر فيما أقام الحكم عليه قضاءه من أسباب واقعية كانت هذه الأسباب أو قانونية –ولا يكفي في هذا الصدد منطوقه)[143] .

المطلب الثاني

المنع من السفر في تشريعات مكافحة الإرهاب

تعتبر ظاهرة الإرهاب كأسلوب إجرامي من أقدم أساليب العنف التي عرفها التاريخ البشري وأشدها وحشية وقسوة؛ حيث صارت من أكثر الجرائم خطورة على المجتمع الدولي بأكمله أفراد وحكومات، فتمارس هذه العمليات الإرهابية لنشر الرعب والاضطرابات في الدول[144].

ومصطلح الإرهاب يعني العنف الشديد الذي يبدر من فرد أو مجموعة من الأفراد، أو من تنظيم تجاه أفراد أو مؤسسات، أو تجاه الدول بذاتها، وهو من أشد صور العنف التي يمارسها من يقوم بهذا العمل من الأفراد أو الجماعات

---

[142] نقض جنائي، الطعن رقم 2127لسنة 61ق، جلسة 1999/12/7، مكتب فني 50، ص627.
[143] نقض مدنى، الطعن رقم 608 لسنة 79 ق، جلسة 2017/1/8.
[144] د أحمد عبد اللاه المراغي، السياسة الجنائية للأدراج على قوائم الارهاب، الطبعة الاولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 2019، ص33.

أو التنظيمات خارجاً عن إرادة المجموع، وإن كان يمثل لدى البعض من هذه الجهات عملاً يساعد على تنفيذ هدف من وجهة نظرهم يؤدي إلى صالح عام لا يراه سواهم، ولو كان العمل خارجاً عن القوانين المحلية أو الأعراف الدولية[145] .

أما التعريف التشريعي للإرهاب فقد عرفته المادة 86 من قانون العقوبات المصري المضافة بالقانون 97لسنة1992 بأنه (يقصد بالإرهاب في تطبيق أحكام هذا القانون هو كل استخدام للقوة أو العنف أو التهديد أو الترويع يلجأ إليه الجاني تنفيذاً لمشروع إجرامي فردى أو جماعي؛ بهدف الإخلال بالنظام العام أو تعريض سلامة المجتمع وأمنه للخطر إذا كان من شأن ذلك إيذاء الأشخاص أو إلقاء الرعب بينهم أو تعريض حياتهم أو حرياتهم أو أمنهم للخطر، أو إلحاق الضرر بالبيئة أو بالاتصالات أو المواصلات أو بالأموال أو المباني أو بالأملاك العامة أو الخاصة أو احتلالها والاستيلاء عليها أو منع أو عرقلة ممارسة السلطة العامة أو دور العبادة أو معاهد العلم لأعمالها أو تعطيل تطبيق الدستور أو القوانين أو اللوائح).

أما الإرهابي وفقاً للمادة الأولى من قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 8لسنة 2015 هو(كل شخص طبيعي يرتكب أو يشرع في ارتكاب أو يحرض أو يهدد أو يخطط في الداخل أو الخارج لجريمة إرهابية بأية وسيلة كانت - ولو بشكل منفرد -، أو يساهم في هذه الجريمة في إطار مشروع إجرامي مشترك، أو تولي قيادة أو زعامة أو إدارة أو إنشاء أو تأسيس أو اشتراك في عضوية أي الكيانات الإرهابية المنصوص عليها في المادة رقم (1) من هذا القانون أو قام بتمويلها، أو ساهم في نشاطها مع علمه بذلك) .

الفرع الأول

المنع من السفر في قانون تمويل الإرهاب والكيانات الإرهابية

أولاً -إجراءات الإدراج على قوائم الإرهاب:

قررت المادة الثالثة من هذا القانون بأن (تختص دائرة أو اكثر من دوائر الجنايات بمحكمة استئناف القاهرة تحددها الجمعية العمومية للمحكمة سنوياً تكون منعقدة في غرفة المشورة، بنظر طلبات الإدراج على قائمة الكيانات الإرهابية والإرهابيين، ويقدم طلب الإدراج من النائب العام إلى الدائرة المختصة مشفوعاً بالتحقيقات والمستندات المؤيدة لهذا الطلب، ويكون طلب الإدراج بالنسبة للكيانات والأشخاص غير الموجهة أعمالهم إلى جمهورية مصر العربية بناء على طلب يقدم إلى النائب العام من وزارة الخارجية بالتنسيق مع وزارة العدل، أو من جهات الدولة الأمنية إلى النائب العام، وتفصل الدائرة المختصة في طلب الإدراج بقرار مسبب خلال سبعة أيام من تاريخ تقديم الطلب لها مستوفياً المستندات

[145] المستشار /هشام عبد الحميد الجميلي، الموسوعة القانونية في جرائم التظاهر والتجمهر والارهاب وامن الدولة طوارئ، نادي القضاة، 2014، ص89.

اللازمة)، وتكون مدة الإدراج على قائمة الكيانات الإرهابية أو قائمة الإرهابيين لمدة لا تتجاوز ثلاث سنوات، فإذا انقضت مدة الإدراج دون صدور حكم نهائي بإسباغ وصف الإرهاب على الكيان المدرج أو الإرهابي لزم على النيابة العامة إعادة العرض على الدائرة المشار إليها في المادة الثالثة من هذا القانون للنظر في مد الإدراج لمدة أخرى وإلا وجب رفع اسم الشخص أو الكيان من القائمة من تاريخ انقضاء تلك المدة، ويجوز للنائب العام خلال مدة الإدراج وفي ضوء ما يبديه من مبررات أن يطلب من الدائرة المختصة رفع اسم الكيان أو الشخص الطبيعي من قوائم الإدراج، وأوجبت المادة الخامسة من هذا القانون نشر قرار الإدراج على أي من القائمتين، وقرار مد مدته، وقرار رفع اسم لأي منهما في الوقائع المصرية.

ثانياً -المنع من السفر كأثر لنشر قرار الإدراج على قوائم الإرهاب:

يترتب على نشر قرار الإدراج في الوقائع المصرية بالنسبة للأشخاص الطبيعيين العديد من الاثار بقوة القانون لعل من أهمهما المنع من السفر، ويستمر هذا المنع طول مدة الإدراج على قوائم الإرهابيين، مالم تقرر الدائرة التي أصدرته خلاف ذلك.

فالأمر بالمنع من السفر يتم توقيعه كتدبير تبعي للحكم الصادر بالإدراج، وقد جاء القانون المصري مقتدياً في تلك الفلسفة بما استقر في القانون المقارن سواء الأمريكي أم الإنجليزي أم الألماني أم الفرنسي من إدخال مجموعة من التدابير الجديدة في مجال الإرهاب مثل القانون الإنجليزي لسنة Counter Terrorism And Security Act 2015 الذى وضع قيوداً على السفر إلى الخارج في الجزء الأول، الفصل الأول، وقانون العقوبات الفرنسي الذى قرر حظر الخروج من إقليم الدولة في المادة (224-1) مضافة بالقانون 1353لسنة 2015 الإرهابية [146].

فقررت المادة السابعة من قانون تنظيم الكيانات الإرهابية والإرهابين[147] بأن (تترتب بقوة القانون واستحداث المشرع الفرنسي بمقتضى المادة الأولى من هذا القانون تدابير جديدة لمكافحة الالتحاق بالتنظيمات الإرهابية لعدم كفاية الجزاءات الجنائية المقررة للالتحاق بها عبر حظر مغادرة الأراضي الفرنسية للمواطنين الذين يشتبه في كون سفرهم للخارج بغرض الالتحاق بالتنظيمات

على نشر قرار الإدراج، وطول مدته، الآثار التالية مالم تقرر الدائرة المنصوص عليها في المادة (3) من هذا القانون خلاف ذلك:

أولا – بالنسبة للكيانات الإرهابية .....

ثانياً- بالنسبة للإرهابيين:

---

[146] د أكمل يوسف السعيد يوسف، قوائم الكيانات الارهابية والارهابيين في ضوء الشرعية الدستورية والجنائية، الطبعة الاولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1441هـ-2020م، ص187، 199.

[147] قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 8لسنة 2015، الجريدة الرسمية –العدد 7 مكرر(ز) في 17 فبراير سنة 2015 .

1- الإدراج على قوائم المنع من السفر وترقب الوصول، أو منع الأجنبي من دخول البلاد

2-سحب جواز السفر أو إلغاؤه، أو منع إصدار جواز سفر جديد

3-.....

4-.....

وتلتزم جميع سلطات وجهات وهيئات وأجهزة الدولة، كل في حدود اختصاصه، بأعمال وإنفاذ الآثار المشار إليها، وبإبلاغ الجهات المعنية في الداخل والخارج لأعمال آثار الإدراج على أي من القائمتين).

وجاء في المادة الثانية من ذات القانون بأن (.....

كما تعد النيابة العامة قائمة أخرى تسمى (قائمة الإرهابيين)، تدرج عليها أسماء الإرهابيين، إذا قررت الدائرة المشار إليها إدراجهم عليها، وكذلك إذا صدر في شأن أي منهم حكم جنائي نهائي بإسباغ هذا الوصف عليه .

وتسرى على هذه القائمة ذات الأحكام المقررة في شأن قائمة الكيانات الإرهابية).

والإدراج في قوائم الإرهاب وفقاً لما قرره هذا القانون هو قرار قضائي بوضع اسم كيان أو شخص يتصل بنشاط إرهابي في قوائم، ويؤدي صدور هذا القرار ونشره إلى حرمانه من حقوق معينة أو تقييد حريته على نحو معين، وقد خصص الشارع قائمة للكيانات الإرهابية وأخرى للأشخاص الطبيعيين، وهذا الإجراء إما أن يكون قد تأسس على صدور حكم نهائي بالإدانة بجريمة إرهابية، وإما يكون الإدراج بدون صدور حكم. وفي الحالتين يجب أن يكون الإدراج في القوائم بقرار من الدائرة المختصة، ويترتب علي صدور الإدراج ونشره العديد من الآثار، وتستمر هذه الآثار طوال مدته مالم تقرر الدائرة التي أصدرته خلاف ذلك، وتختلف هذه الآثار بحسب ما إذا كان موضوع القرار هو كيان إرهابي أم شخص طبيعي، وما يهمنا هنا الآثار المترتبة على الإدراج بالنسبة للشخص الطبيعي.

من أهم الآثار التي تترتب على الإدراج: الإدراج على قوائم المنع من السفر وترقب الوصول، أو منع الأجنبي من دخول البلاد، سحب جواز السفر أو إلغاؤه أو منع إصدار جواز سفر جديد[148]، وحتى يتسنى للشخص السفر خارج بلده فإن القانون يلزمه بإمساك وثيقة لازمة لذلك وهى جواز السفر

ثالثاً ـ الطعن في قرار المنع من السفر للمدرجين بقائمة الإرهابيين:

يعد المنع من السفر أحد الآثار التي تترتب بقوة القانون على الإدراج بقائمة الإرهابيين، ونشر هذا القرار في الوقائع المصرية مالم تقر الدائرة المنصوص عليها في المادة الثالثة من هذا القانون خلاف ذلك، وبالتالي فإن التظلم من المنع من السفر لن يكون بمعزل عن التظلم بالإدراج في قائمة الإرهابيين فهو يدور مع قرار الإدراج في قائمة الإرهابيين وجود أو عدماً، ونظمت المادة السادسة من هذا القانون الطعن على قرار الإدراج والتي أتاحت لذوى الشـأن وكذلك

[148] د أشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون الاجراءات الجنائية مرجع سابق، ص450، 451.

للنيابة العامة الطعن في القرار الصادر بالإدراج في أي من القائمتين خلال (ستين يوماً) من تاريخ نشر القرار، وذلك أمام الدائرة الجنائية بمحكمة النقض التي تحددها الجمعية العمومية للمحكمة سنوياً، وذلك وفقاً للإجراءات المعتادة للطعن.

وفي تصوري أن الآثار التي رتبها المشرع على قرار الإدراج في قائمة الإرهابيين ونشره هي غاية في الجسامة وتخالف الدستور الذي أكد على أن الحرية الشخصية مصونة، وعلى رأس تلك الآثار المنع من السفر، وتأكيداً لذلك قرر إمكانية سحب جواز السفر أو إلغاؤه أو منع إصدار جواز سفر جديد، فالمشرع لم يوجب بضرورة وجود سند لهذا الإدراج في تلك القائمة، وإنما اكتفي بطلب الإدراج وصدوره دون أن تكون هناك ضرورة تستوجب ذلك على عكس ما تطلبه المشرع من إجراءات للمنع من السفر في قانون الكسب غير المشروع وقانون مكافحة الإرهاب وقانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات من ضرورة توافر أدلة وقرائن تشير إلى نسبة الجريمة إلى الشخص محل المنع من السفر، وكذلك وجود تحقيقات من جهة مختصة كقاضي التحقيق أو النيابة العامة، ووجود ضرورة تبرر اتخاذ مثل هذا القرار. كل تلك الضوابط أغفلها المشرع الأمر الذي يستدعي تعديل تشريعي لتعديل النص بما يتوافق مع الدستور والقانون .

الفرع الثاني

المنع من السفر في قانون مكافحة الإرهاب

أولاً- النص القانوني:

تسري أحكام المواد 208 مكرر(أ) و 208مكرر(ب) و 208مكرر (ج) و208مكرر (د) من قانون الإجراءات الجنائية في الأحوال التي يظهر فيها من الاستدلال أو التحقيق دلائل كافية على الاتهام بجريمة إرهابية، وللسلطات المختصة اتخاذ التدابير التحفظية اللازمة بما في ذلك تجميد الأموال، والمنع من التصرف فيها أو إدارتها، أو المنع من السفر، على أن تلتزم بالأحكام والإجراءات المنصوص عليها في المواد المذكورة بالفقرة الأولى من هذه المادة).

ثانيا- أحوال المنع من السفر:

جاء في الباب الثاني المتعلق بالأحكام الإجرائية من قانون مكافحة الإرهاب محدداً لحالات المنع من السفر في الجرائم الإرهابية وذلك في الأحوال التي يظهر فيها من الاستدلال أو التحقيق وجود أدلة كافية على اتهام الشخص بارتكاب أحد الجرائم الإرهابية أو الشروع فيها، ويخضع تقدير مدى جدية أدلة الاتهام من عدم جديتها للنيابة العامة أو لسلطة التحقيق المختصة، غير أنه أوجب أن يكون اتخاذ إجراء المنع من السفر باعتباره من ضمن التدابير التحفظية بحسب ما نص عليه المشرع في المواد 208مكرر(أ) وما بعدها من قانون الإجراءات الجنائية، ويعنى ذلك أنه يجب أن يكون المنع من السفر بمناسبة التحقيق في جريمة من جرائم الإرهاب، وأن تتوافر هناك ضرورة بشأن اتخاذ هذا الإجراء، ويجب الحصول على إذن من المحكمة المختصة، وفي حالة الضرورة والاستعجال يجوز أن يأمر النائب العام بالمنع من السفر على أن يعرض أمر المنع على المحكمة الجنائية المختصة خلال سبعة أيام على الأكثر من تاريخ صدوره، وإلا اعتبر أمر المنع كأن لم يكن .

ويحمد للمشرع المصري تقييد اتخاذ التدابير التحفظية المنصوص عليها في المادة السابعة والأربعين من ذات القانون ومن ضمنها المنع من السفر بالإجراءات المنصوص عليها بالمادة 208 مكرر (أ) وما بعدها من قانون الاجراءات الجنائية ؛لما في ذلك من ضمانة للحرية الشخصية وذلك لأن تلك التدابير تتخذ بمناسبة تحقيق جنائي و وجود أدلة كافية على جدية الاتهام، وقد خلا القانون رقم 8 لسنة2015 بشأن تنظيم قوائم الكيانات الإرهابية والإرهابيين منها فهو لم يوجب أن تكون تلك التدابير التحفظية بمناسبة تحقيق، ولم يربط صدور قرار بالإدراج على قوائم الإرهاب بصدور حكم جنائي في الموضوع بل قرر أن يكون الإدراج لمدة ثلاث سنوات يجوز تجديدها لمرة واحدة، وهذا الأمر يجعل الإدراج غير مقيد بأي قيد.

ثالثا-إجراءات المنع من السفر:

يصدر قرار المنع من السفر في حالة وجود دلائل كافية من الاستدلال والتحقيق على ارتكاب جريمة إرهابية أو الشروع فيها، ويكون ذلك بعرض النيابة العامة أمر المنع من السفر على المحكمة الجنائية المختصة، وللنائب العام عند الضرورة أو في حالة الضرورة والاستعجال أن يأمر بمنع المتهم من السفر على أن يعرض أمر المنع من السفر على المحكمة الجنائية المختصة خلال سبعة أيام من تاريخ صدوره وإلا اعتبر الأمر كأن لم يكن، ويلاحظ أن المشرع حين رتب جزاء (السقوط) جراء عدم عرض الإجراء الوقتي على المحكمة المختصة في الموعد المقرر إنما قصد بذلك تحقيق الموازنة بين حالة الضرورة والاستعجال وبين ضمانات الممنوع من السفر، وتصدر المحكمة الجنائية المختصة حكمها في التدابير التحفظية - ومن بينها منعه من السفر - بعد سماع أقوال ذوى الشأن خلال لمدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ عرض الأمر عليها، وتفصل المحكمة في مدى استمرار العمل بالأمر الوقتي (المنع من السفر) كلما رأت وجهاً لتأجيل نظر الطلب، ويجب أن يشمل الحكم على الأسباب التي بني عليها. (المادة 208 مكرر(أ) إجراءات جنائية).

على أنه يلاحظ إذا عرض طلب الأمر باتخاذ الإجراءات التحفظية على المحكمة المختصة فقضت بتأييد قرر النائب بمنع المتهم من السفر، فإنه لا يجوز أن يشترك أي من أعضائها في نظر الموضوع؛ ذلك أن تأييد القرار يعني أن المحكمة سبق وأن أبدت رأياً في الدعوى[149] ؛ لذلك قضت محكمة النقض بأنه (إذا كانت المحكمة قد أوردت في مدونات حكمها تأييداً للقرار بالمنع أن الثابت من تحقيقات النيابة العامة وجود أدلة كافية لديها تفيد طبقاً لتقديراتها جدية الاتهام المسند إلى المتهم، ومن ثم فإن المحكمة تقضي بمنع المتهم وزوجته وأولاده القصر ومن يمثلهم قانوناً من التصرف في أموالهم على النحو الوارد في منطوق الحكم)[150]، ولاشك أن ما يسري على المنع من التصرف في الأموال هو ما يسري على المنع من السفر فالنتيجة واحدة وهى تأثر المحكمة في تكوين عقيدتها من ناحية ثبوت التهمة بحق المتهم، وفي ذلك قضي بأن (أساس وجوب الامتناع أن صدور الحكم المطعون فيه من القاضي يجعل رأيا في الدعوى يتعارض مع ما يشترط في القاضي من خلو الذهن عن موضوعها ليستطيع أن يزن حجج الخصوم في حيدة وتجرد)[151] .

[149] د أشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون الاجراءات الجنائية، مرجع سابق، ص444.
[150] الطعن رقم 17633لسنة 75ق-جلسة 2005/6/21 لم ينشر بعد.
[151] الطعن رقم 17529لسنة 60ق –جلسة 1997/1/27.

كما قضت محكمة النقض بأن (وكان الثابت مما سلف بيانه أن رئيس الهيئة التي حكمت بمنع الطاعن من التصرف في أمواله قد أبدى رأياً معيناً ثابتاً في الدعوى هو اقتناعه وفقاً لتقدير النيابة العامة بقيام الأدلة على جدية الاتهام، هو بذاته رئيس الهيئة التي أصدرت الحكم المطعون فيه يكون باطلاً لصدوره من هيئة فقد رئيسها صلاحيتها)[152].

[152] الطعن رقم 17633لسنة 75ق-جلسة 2005/6/21 لم ينشر بعد.

رابعاً ـ التظلم من أمر المنع من السفر:

يحق لكل من صدر بحقه أمرا بالًمنع من السفر نظراً لاتهامه بارتكاب جريمة إرهابية أو الشروع فيها، أن يتظلم منه أمام المحكمة الجنائية المختصة بعد انقضاء ثلاثة أشهر من تاريخ الحكم، فإذا رفض تظلمه فله أن يتقدم بتظلم جديد كلما انقضت ثلاثة أشهر من تاريخ الحكم برفض التظلم

ويحصل التظلم بتقرير في قلم كتاب المحكمة الجنائية المختصة، وعلى رئيس المحكمة أن يحدد جلسة لنظر التظلم يعلن بها المتظلم وكل ذوي الشأن، وعلى المحكمة أن تفصل في التظلم خلال مدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التقرير به، وللمحكمة المختصة أثناء نظر الدعوى ـ من تلقاء نفسها أو بناء على طلب النيابة العامة أو ذوي الشـأن – أن تحكم بإنهاء المنع من السفر

ويجب أن يبين الأمر الصادر بالتصرف في الدعوى الجنائية أو الحكم الصادر فيها ما يتبع في شأن التدابير التحفظية (مادة 208مكرر ب إجراءات جنائية).

المطلب الثالث

المنع من السفر في قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات

جاء في الباب الثاني من قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات رقم 175 لسنة 2018 وتحت عنوان الأحكام والقواعد الإجرائية، وذلك في المادة التاسعة حالات منع المتهمين من السفر، والإجراءات المنظمة لكيفية هذا المنع وجهة إصداره، وطرق التظلم منه وإنهائه، ومدة سريانه، ويمكن القول أن نص المادة التاسعة من هذا القانون والمنظمة للمنع من السفر بالنسبة لمرتكبي جرائم تقنية المعلومات جاء بصيغة أكثر شمولية وتنظيم عن أي قانون أخر، وفي تقديري أن ذلك يرجع إلى حداثة إصدار هذا القانون، وفي ظل النداءات المتكررة من ضرورة تنظيم أمر المنع من السفر باعتباره من أخطر الأمور المتعلقة بالحرية الشخصية بما يتوافق مع المنصوص عليه دستورياً.

أولا-النص القانوني:

قررت المادة التاسعة من قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات بأن (يجوز للنائب العام أو من يفوضه من المحامين العموم الأول بنيابات الاستئناف، ولجهات التحقيق المختصة، عند الضرورة أو عند وجود أدلة كافية على جدية الاتهام في ارتكاب جريمة من الجرائم المنصوص عليها في هذا القانون أو الشروع في ارتكابها أن يأمر بمنع المتهم من السفر خارج البلاد، أو بوضع اسمه على ترقب الوصول بأمر مسبب لمدة محددة، ولمن صدر ضده أمر المنع من السفر أن يتظلم من هذا الأمر أمام محكمة الجنايات المختصة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ علمه به، فإذا رفض تظلمه فله أن يتقدم بتظلم جديد كلما انقضت ثلاثة أشهر من تاريخ الحكم برفض التظلم، ويكون التظلم بتقرير يودع قلم كتاب محكمة الجنايات المختصة، وعلى رئيس المحكمة أن يحدد جلسة لنظر التظلم تعلن بها النيابة العامة والمتظلم، وعلى

المحكمة أن تفصل في التظلم خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التقرير به بحكم مسبب بعد سماع أقوال المتظلم والنيابة العامة أو جهة التحقيق المختصة حسب الأحوال، ولها في سبيل ذلك، أن تتخذ ما تراه من اجراءات أو تحقيقات ترى لزومها في هذا الشأن، ويجوز للنيابة العامة وجهات التحقيق المختصة في كل وقت العدول عن الأمر الصادر منها، كما يجوز لها التعديل برفع الاسم من قوائم المنع من السفر أو ترقب الوصول لمدة محددة إذا دعت الضرورة لذلك، وفي جميع الأحوال ينتهي المنع من السفر بمرور سنة من تاريخ صدور الأمر، أو بصدور قرار بـألا وجه لإقامة الدعوى الجنائية، أو بصدور حكم نهائي فيها بالبراءة، أيهما أقرب)[153] .

ثانيا- أحوال المنع من السفر:

حددت المادة التاسعة من هذا القانون حالات المنع من السفر في جرائم المعلوماتية والمتمثلة في وجود حالة الضرورة التي تتطلب معها منع الشخص من السفر، وكذلك وجود أدلة كافية على اتهامه بارتكاب إحدى الجرائم المعلوماتية أو الشروع في ارتكابها، ويخضع مدى توافر الأدلة الكافية على صحة الاتهام الموجه للمتهم للسلطة التقديرية للنائب العام أو من يفوضه من المحامين العموم الأول بنيابات الاستئناف، وفي ضوء المعلومات المتوافرة لدى النيابة العامة على صحة الاتهامات الموجهة للمتهم[154]

ثالثا-جهة إصدار المنع من السفر:

يصدر الأمر بمنع المتهم بارتكاب جرائم معلوماتية من السفر أو الشروع في ارتكابها من النائب العام أو من يقوم بتفويضه من السادة المحامين العموم الأول بنيابات الاستئناف، على أن يكون الأمر مسبب ولمدة محددة .

رابعا-التظلم من قرار المنع من السفر وإجراءاته:

أوضح القانون أن لمن صدر ضده أمر بالمنع من السفر التظلم من هذا المنع أمام محكمة الجنايات المختصة وذلك في موعد أقصاه خمسة عشر يوماً من تاريخ علمه به، وإذا رفض تظلمه يجوز أن يتقدم بتظلم جديد وذلك بعد مرور ثلاثة أشهر من تاريخ الحكم برفض التظلم .

ويحصل التظلم من خلال تقرير يودع قلم كتاب محكمة الجنايات المختصة، وعلى المحكمة أن تفصل في التظلم خلال مدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التقرير به، ويكون ذلك بحكم مسبب وبعد سماع أقوال المتظلم والنيابة

---

[153] الجريدة الرسمية –العدد 32مكرر (ج) في 14 اغسطس سنة2018.

[154] د رامي متولى القاضي، شرح قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات رقم (175) لسنة 2018 مقارنا بالتشريعات المقارنة والمواثيق الدولية، الطبعة الاولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1441هـ-2020م، ص309 .

العامة أو جهة التحقيق المختصة حسب الأحوال، ويكون لمحكمة الجنايات المختصة أثناء نظر التظلم على قرار المنع من السفر أن تتخذ ما تراه من إجراءات أو تحقيقات ترى لزومها في هذا الشأن.

خامسا-العدول عن قرار المنع من السفر:

بينت المادة التاسعة من القانون أحوال العدول عن قرار المنع من السفر بأن أجازت للنيابة العامة وجهات التحقيق المختصة في كل وقت العدول عن الأمر الصادر منها بالمنع من السفر، كما يجوز لها التعديل فيه برفع الاسم من قوائم المنع من السفر أو ترقب الوصول لمدة محددة، إذا دعت الضرورة لذلك.

وأشارت ذات المادة إلى أن انتهاء المنع من السفر بمضي سنة من تاريخ صدور الأمر، أو صدور أمر بألا وجه لإقامة الدعوى الجنائية من النيابة العامة أو جهة التحقيق المختصة، أو صدور حكم نهائي بالبراءة أيهما أقرب .

المبحث الرابع

الأحكام الإجرائية للمنع من السفر في المواد الجنائية

تمهيد وتقسيم:

تتمثل الأحكام الإجرائية للمنع من السفر في مجموعة القواعد الواجبة الاتباع قانوناً من قبل السلطات والأجهزة المعنية لإدراج أحد الأشخاص على قوائم الممنوعين من السفر من خلال بيان الجهات التي يحق طلب الإدراج على تلك القوائم، والتي تنقسم إلى جهات قضائية وأخرى إدارية، وتنظيم إدراج الأشخاص على قوائم الممنوعين، والتظلم من هذا الإدراج، ومدته وفيما يلى بيان ذلك من خلال:

- **المطلب الأول: الجهات المنوط بها المنع من السفر.**
- **المطلب الثاني: تنظيم إدراج الأشخاص الممنوعين من السفر والرفع منها .**
- **المطلب الثالث: التظلم من الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر .**

المطلب الأول

الجهات المختصة بإصدار المنع من السفر

تضمن قرار الداخلية رقم 54 لسنة 2013 بشأن تنظيم قواعد الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر عدة جهات أناط بها القرار الوزاري السالف إمكانية المنع من السفر، وتتنوع تلك الجهات طالبة الإدراج على قوائم الممنوعين بين جهات قضائية وأخرى تنفيذية وفيما يلى بيان ذلك من خلال:

الفرع الأول

الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر الصادر من جهات قضائية

الأصل هو حرية السفر للأفراد، تلك القاعدة التي كفلتها المواثيق الدولية والتشريعات الوطنية، وعلى رأسها الدستور المصري النافذ الصادر في 2014، ووفقاً لما وارد في القرار الوزاري 54 لسنة 2013 المنظم لقواعد الممنوعين من السفر يتضح أن طلبات الإدراج للمنع من السفر إما أن تصدر من جهات قضائية كالتي تصدر من (المحاكم –النائب العام – قاضى التحقيق –مساعد وزير العدل للكسب غير المشروع -المدعى العام العسكري) وإما أن تصدر من جهات تنفيذية مثل التي تصدر من (رئيس المخابرات العامة –رئيس هيئة الرقابة الإدارية –مدير إدارة المخابرات الحربية ومدير إدارة الشؤن الشخصية والخدمة الاجتماعية للقوات المسلحة –مساعد وزير الداخلية لقطاع الأمن الوطني –مساعد وزير الداخلية لقطاع مصلحة الأمن العام) وقد اشترط القرار أن يكون طلب الإدراج على قوائم

الممنوعين من السفر في غير حالات طلب المحاكم صادرا من رئاسة الجهات المشار إليها في هذا القرار دون فروعها .

أولاً- المحاكم وأوامرها واجبة النفاذ:

حدد المشرع حالات النفاذ للأحكام إما بصيرورة الحكم نهائياً أو بأحكام صادرة في الشق العاجل، وحددت المادة 280 من قانون المرافعات المدنية والتجارية حالات النفاذ المعجل القانوني بقوة القانون، مثل الأحكام الصادرة بالنفقة، والأحكام النافذة نفاذاً معجلاً بمقتضى الحكم القضائي[155] .

ثانياً-النائب العام:

يعد النائب العام هو رأس النيابة العامة وهو الأمين على الدعوى العمومية، ومنح قرار وزير الداخلية رقم 54 لسنة2013 بشأن قواعد الممنوعين النائب العام الحق بطلب الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر، ونظمت المادة 407 من تعليمات النائب العام الصادرة للنيابات هذا الأمر حيث جاء فيها بأنه (يكون طلب الإدراج في قائمة الممنوعين من السفر ورفع الحظر عن طريق المكتب الفني بمكتب النائب العام. فإذا رأى الإفراج عن متهم من رعايا الدولة أو من الأجانب في جناية أو جنحة مهمة - كالسرقة أو النصب والتبديد والقتل الخطأ - أن مصلحة التحقيق تقتضي منعه من السفر إلى الخارج فعلى المحقق إرسال مذكرة بصفة عاجلة إلى رئيس النيابة الكلية يوضح فيها الأسباب التي تدعو إلى هذا المنع، ويتولى رئيس النيابة الكلية في حالة الموافقة على إدراج الاسم في قائمة الممنوعين إرسال المذكرة موضحاً عليها الاعتبارات المهمة من وجهة نظره إلى المكتب الفني لفحص الطلب، وإخطار إدارة الجوازات والجنسية.....)[156].

ثم قررت المادة 408 من تلك التعليمات بـأنه (مع مراعاة أحكام المادة السابقة يجب العمل بالأحكام التالية:

أولا: يراعى عند استجواب المتهم يذكر في محضر التحقيق اسمه ثلاثياً (اسم المتهم – اسم الاب – اسم الجد) وتاريخ الميلاد باليوم والشهر والسنة، ومحل الميلاد، ومحل الإقامة والمهنة والجنسية، والاطلاع على بطاقته أو جواز سفره؛ حتى يمكن الاستعانة بهذه البيانات في تحرير نماذج طلبات الإدراج في قوائم الممنوعين من السفر إلى الخارج إذا اقتضت مصلحة التحقيق منع المتهم من السفر إلى الخارج .

ثانيا: يراعى عند تحرير نماذج طلبات الإدراج في قائمة الممنوعين من السفر أن تشتمل من وقع التحقيقات على الأسماء الثلاثية للمتهمين (اسم المتهم –اسم الاب –اسم الجد-كل في خانة مستقل) وباقي البيانات المشار إليها في البند السابق.

---

[155] د نعيم عطية، د حسن محمد هند، مرجع سابق، ص23، 24.

[156] التعليمات العامة للنيابات، الكتاب الاول، التعليمات القضائية، القسم الاول في المسائل الجنائية 1980، ص102 .

ثالثاً: لا يجوز للنيابات مخاطبة مصلحة وثائق السفر والهجرة والجنسية مباشرة في طلب الإدراج في قوائم الممنوعين من السفر وترقب الوصول، وترسل كل مكاتبات النيابات في هذا الخصوص للمكتب الفني للنائب العام، الذي له وحده مخاطبة مصلحة الجوازات والهجرة والجنسية في هذا الشأن).

وينبغي الإشارة إلى أنه جرى العمل بمكتب النائب العام على إصدار تصاريح مؤقتة بالسفر للأشخاص الصادر ضدهم أوامر بالمنع من السفر لحاجة ملحة كالعلاج أو إنجاز بعض الأعمال أو غيرها، ويقدم طلب التصريح بالسفر به ما يؤيده إلى مكتب النائب العام، وليست هناك قاعدة أو قواعد محددة معمول بها في هذا الشأن، وإنما يتم تقدير كل حالة على حده وفقاً لما يقدم من مستندات وأسباب تبرر ذلك[157] .

ثالثا- قاضي التحقيق:

قاضي التحقيق هو أحد قضاة المحكمة الابتدائية، وله كافة الضمانات المقررة للقضاة، وبالتالي فهو مستقل في عمله عن النيابة العامة والسلطة التنفيذية، ونصت المادة 64 من قانون الإجراءات الجنائية المعدلة بالقانون 138 لسنة 2014[158]، على أن(إذا رأت النيابة العامة في مواد الجنايات والجنح أن تحقيق الدعوى بمعرفة قاضي التحقيق أكثر ملاءمة بالنظر إلى ظروفها الخاصة، جاز لها في أي حالة كانت عليها الدعوى أن تطلب من المحكمة الابتدائية المختصة ندب أحد قضاتها لمباشرة هذا التحقيق، ويكون الندب بقرار من الجمعية العامة للمحكمة أو من تفوضه في ذلك في بداية كل عام قضائي، وفي هذه الحالة يكون القاضي المندوب هو المختص دون غيره بإجراء التحقيق من وقت مباشرته له.....)، و تجدر الإشارة إلى أنه لا يوجد في النظام القضائي المصري وظيفة قاض للتحقيق يمارس عمله على نحو مستمر ودائم، وإنما يندب قاضي التحقيق على وجه عارض ومؤقت للتحقيق في دعوى بعينها، فإذا انتهى التحقيق زال اختصاصه وعاد إلى عمله القضائي الأصلي[159].

وقاضي التحقيق أحد الجهات التي تضمنتها المادة الأولى من قرار وزير الداخلية رقم 54 لسنة 2013 بشأن قوائم الممنوعين من السفر والذين يحق لهم طلب الإدراج على تلك القوائم، ويكون طلبه بمنع متهم من السفر بمناسبة تحقيق ندب له، و يقدر وحده ملاءمة منع المتهم من السفر من عدمه وفقاً لما تقتضيه ضرورة التحقيق، لذلك قضي بأن (لما كان تدخل قاضي التحقيق بإصدار قرار المنع من السفر بمناسبة تحقيق جار هو قرار صادر استنادا إلى الاختصاص المقرر لقاضي التحقيق بحسبانه أميناً على الدعوى العمومية وفي إطار ممارسة اختصاصه القضائي)[160] .

---

[157] أ/مجدى عرفه أحمد، مرجع سابق، ص20، 19.
[158] الجريدة الرسمية، العدد 45 مكرر (ج)، 2014/11/2.
[159] د محمد عيد الغريب، شرح قانون الاجراءات الجنائية، ج1، رقم 597، الناشر جامعة المنصورة، 1997، ص757 .
[160] القضية 1110 لسنة 2012 جنايات قصر النيل، جلسة 2012/2/28.

رابعاً- مساعد العدل للكسب غير المشروع:

جاء القانون رقم 62 لسنة 1975بشأن الكسب غير المشروع خالياً من أي تنظيم لمساءلة المنع من السفر، لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا بأن (نصوص القانون المذكور خلت من ثمة نص يخول هيئات الفحص والتحقيق المذكورة فيه بالاختصاص بإصدار أمر بمنع المتهم في جريمة كسب غير مشروع من السفر للخارج)[161]، غير أنه في الآونة الاخيرة صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون 97 لسنة 2015 بتعديل بعض أحكام القانون 62 لسنة 1975 في شأن الكسب غير المشروع؛ ليتضمن تنظيم إجرائي جديد لقرارات المنع من السفر، حيث قررت المادة (13) مكرر بأنه يجوز للهيئة المختصة بالفحص والتحقيق عند الضرورة أو في حالة وجود أدلة كافية على جدية الاتهام في جناية الكسب غير المشروع وكذا في جريمة إخفاء الأموال الناتجة عنها أن تطلب من النيابة العامة منع المتهم من السفر، غير أنه يلزم لصدور أمر المنع من السفر في قضايا الكسب غير المشروع أن يكون الصادر بحقه أمر المنع من الفئات الخاضعة لأحكام هذا القانون، عدا الفئات المشار إليها في نص المادة العاشرة من هذا القانون (رئيس الجمهورية –ونوابه –رئيس الوزراء ونوابه-الوزراء ونوابهم –أعضاء مجلس الشعب)، وكذا لابد من وجود حالة ضرورة أو دلائل كافية على جدية الاتهام تقدرها هيئة الفحص والتحقيق.

خامسا- المدعي العام العسكري:

يعتبر المدعي العام العسكري هو رأس الادعاء العسكري، وهو بذات مرتبة النائب العام بالنسبة إلى المدنيين، فالإجراءات التي تتخذها سلطة التحقيق العسكرية طبقاً لقانون الأحكام العسكرية هي إجراءات جنائية ومن ثم جاء المدعي العام العسكري بين الجهات القضائية التي يحق لها طلب الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر وفقاً لقرار وزير الداخلية رقم 54 لسنة 2013

وقررت المادة (5) من القانون رقم (25) لسنة 1966 بشـأن الأحكام العسكرية[162] بأن (يتولى النيابة العسكرية (مدع عام) مجاز في الحقوق ولا تقل رتبته عن مقدم يعاونه عدد من أعضاء النيابة لا تقل رتبتهم عن ملازم أول)، وجاء نص المادة (28) من ذات القانون ليؤكد على أن (تمارس النيابة العسكرية بالإضافة إلى الاختصاصات المخولة لها وفق هذا القانون الوظائف والسلطات الممنوحة إلى النيابة العامة وللقضاة المنتدبين للتحقيق في القانون العام)، وبذلك فإن المدعي العام العسكري يمارس سلطته في طلب الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر، استنادا إلى تلك المادة التي خولت النيابة العسكرية وعلى رأسها المدعي العام العسكري ذات السلطات الممنوحة للنيابة العامة.

الفرع الثاني

---

[161] الطعن رقم 7960 لسنة 45 ق عليا، جلسة 2002/1/12 .

[162] الجريدة الرسمية-العدد122- الاول من يونيه1966 .

المنع من السفر الصادر من جهات تنفيذية

تضمن قرار وزير الداخلية 54 لسنة 2013 بشأن قوائم الممنوعين من السفر جهات تنفيذية يحق لها طلب الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر، شريطة أن يكون طلب الإدراج صادر من من رئاسة تلك الجهات وهي (رئيس المخابرات العامة –رئيس هيئة الرقابة الإدارية –مدير إدارة المخابرات الحربية ومدير إدارة الشؤن الشخصية والخدمة الاجتماعية للقوات المسلحة –مساعد وزير الداخلية لقطاع الأمن الوطني –مساعد وزير الداخلية لقطاع مصلحة الأمن العام) وقد اشترط القرار أن يكون طلب الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر في غير حالات طلب المحاكم صادر من رئاسة الجهات المشار إليها في هذا القرار دون فروعها.

ووفقاً لما سبق يتضح أن القرار الوزاري المعني أتاح طلب الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر بناء على طلب جهات أمنية وعسكرية[163]

أولاً-سلطة وزير الداخلية:

كانت المادتين (8،11) من القانون رقم 97 لسنة 1959 بشأن جوازات السفر تخولان وزير الداخلية الحق في رفض منح جوازات أو تجديدها أو سحبها بعد إعطائها، ومن خلال تلك الإجراءات يستطيع وزير الداخلية منع المواطنين من السفر باعتبار جواز السفر هو الوثيقة التي تحررها السلطة الإدارية بعد أن تتحقق من شخصية صاحبها، وتسمح له بمقتضاها بمغادرة البلاد[164]،وعلى الرغم من تشابه وظيفة جواز السفر مع بطاقة تحقيق الشخصية في أن كليهما يصلح لإثبات الشخصية على التراب الوطني إلا أن الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية كبيرة في منح جواز السفر أو رفض منحه أو سحبه بعد إعطائه[165]، وبالتالي يمكن لوزير الداخلية المنع من السفر في حالة وجود أسباب جدية تبرر هذا المنع، كما يكون له ولذات الاعتبارات سحب أو رفض منح جواز السفر[166]، غير أن حرية التنقل تنخرط في مصاف الحريات العامة، وأن تقييدها دون مقتضى مشروع إنما يقوض الحرية الشخصية من بعض خصائصها، ويقوض صحيح بنيانها، وقد عهد الدستور إلى السلطة التشريعية دون غيرها تقدير هذا المقتضى، ولما كان هذا التنظيم يتعين أن تتولاه السلطة التشريعية فلا يجوز لها أن تتحلل من اختصاصها وتحيل الأمر برمته إلى السلطة التنفيذية دون أن تقيدها بضوابط عامة وأسس رئيسة تنظم الحق من أساسه كان ذلك تخلياً عن اختصاصه الأصيل ساقطاً في هذه المخالفة الدستورية[167].

---

[163] د نعيم عطية، د حسن محمد هند، مرجع سابق، ص27.

[164] د محمد احمد ابراهيم عبدالباقي تليمة، مرجع سابق، ص166.

[165] J.Morange, libertés publiques,1985,p 122; Claude- Albert Colliard, Libertés publiques, 6e éd, Paris, Dalloz, 1975,p. 323.

[166] د محمد أبو زيد محمد، مرجع سابق، ص73.

[167] القضية 1110 لسنة 2012 جنايات قصر النيل، جلسة 2012/2/28.

لذلك أصدرت المحكمة الدستورية العليا بتاريخ 2000/11/4 حكما بعدم دستورية نص المادتين (8،11) من قانون جوازات السفر، الأمر الذى ترتب عليه انهيار السند التشريعي المرتكز عليه وزير الداخلية في إصدار المنع من السفر، وبالتالي عدم شرعية الأمر الصادر بالمنع من السفر من وزير الداخلية أو من الجهات الأمنية التابعة له كمساعد وزير الداخلية لقطاع الأمن الوطني، مساعد وزير الداخلية لقطاع مصلحة الأمن العام، لافتقادهما للسند القانوني، إلا أن لاعتبارات الأمن القومي ولحماية مصالح البلاد قد يستدعي الأمر صدور المنع من السفر من تلك الجهات الأمنية ولكن لا يجوز ذلك دون سند من القانون، وعليه يلزم إجراء تعديل دستوري للسماح لتلك الجهات الأمنية المحددة إصدار الأمر بالمنع من السفر؛ حفاظا على الأمن القومي ومصالح البلاد العليا[168]

ثانيا: المخابرات العامة:

تختص المخابرات العامة بالمحافظة على سلامة وأمن الدولة وحفظ كيان نظامها السياسي، وذلك بوضع السياسة العامة للأمن وجمع الأخبار وفحصها وتوزيع المعلومات المتعلقة بسلامة الدولة، وينظم عمل جهاز المخابرات العامة قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم 100 لسنة 1971[169]، وجاء في المادة الرابعة فقرة (د) من هذا القانون بأن (تضع المخابرات العامة السياسة العامة لتوجيه نشاط وإدارة هيئة المخابرات العامة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية، وتعتبر هذه السياسة ملزمة لهذه المصالح والإدارات ويكون للمخابرات العامة

أ- .....،ب-.....،ج-.....،د- منح الأجانب إذنا بالدخول إلى البلاد أو الاقامة بها مع إنهاء تلك الاقامة عند الضرورة ووضعهم على قوائم الممنوعين من الخروج أو الدخول وكذلك طلب وضع المواطنين – بصفة مؤقتة – على قوائم من الخروج لفترة محددة متى كانت المصلحة العليا للوطن تتطلب اتخاذ هذا القرار)

ويحمد للمشرع المصري معالجة المنع من السفر داخل قانون المخابرات العامة باعتبارها إحدى الجهات التي يحق لرئيسها طلب إدراج المواطنين على قوائم الممنوعين من السفر، ولكن يؤخذ على هذا النص أنه جاء بصيغة مطاطة من خلال إقراره منع السفر للمواطنين متى كانت المصلحة العليا للوطن تتطلب ذلك، وفي تلك العبارة مساحة واسعة لجهة الإدارة ممثلة في المخابرات العامة تمكنها من العسف بحريات المواطنين في السفر للخارج وتكون الذريعة في ذلك المصلحة العليا للوطن، وكان الأولى النص: إذا قامت أسباب جدية تبرر هذا المنع على أن تكون ثابته في حق الممنوع من السفر بشكل يرجح معه الإضرار بمصالح البلاد.

ثالثا- هيئة الرقابة الإدارية:

---

[168] د طارق حسين محمود، مرجع سابق، ص308.

[169] الصادر في 10 نوفمبر 1971.

هيئة الرقابة الإدارية هيئة رقابية مستقلة، تتبع رئيس الجمهورية، وتكون لها الشخصية الاعتبارية وتتمتع بالاستقلال الفني والمالي والإداري، وتهدف الهيئة إلى منع الفساد ومكافحته بكافة صوره، واتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة للوقاية منه، لحسن أداء الوظيفة العامة وحفاظا على المال العام وغيره من الأموال المملوكة للدولة (المادة الأولى من القانون 207 لسنة 2017بشأن تعديل بعض أحكام القانون 54 لسنة 1964 بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية)[170]، وحددت المادة الثانية من القانون رقم 54 لسنة 1964 اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية في بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج، بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم الفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة، واقتراح تلافيها ومتابعة تنفيذ القوانين، والكشف عن المخالفات الإدارية والمالية و الجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها .

وتجدر الإشارة إلى أن قانون هيئة الرقابة الإدارية 54لسنة 1964 وتعديلاته والتي كان آخرها القانون 207لسنة 2017، لم تتضمن ثمة نص يخول رئيس هيئة الرقابة الإدارية الحق في طلب إدراج أحد المواطنين على قوائم الممنوعين من السفر بخلاف قانون المخابرات العامة، وكان حرياً بالمشرع المصري في تعديله الأخير لذلك القانون المقرر عام 2017تضمين هذا التعديل نصاً يسمح لرئيس الهيئة بطلب الإدارج على قوائم الممنوعين من السفر؛ لخطورة هذا الإجراء ومساسه المباشر بالحرية الشخصية، وحتى يكون هناك سنداً تشريعاً لطلب الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر الصادر من رئيس هيئة الرقابة الإدارية.

المطلب الثاني

تنظيم إدراج الأشخاص الممنوعين من السفر والرفع منها

أولاً- تنظيم الإدراج على القوائم:

حصرت المادة الأولى من قرار وزير الداخلية رقم 54 لسنة 2013 بشأن قوائم الممنوعين من السفر الجهات التي يحق لها طلب الإدراج على تلك القوائم، ونظمت المادة الثالثة من ذات القرار عملية الإدراج على القوائم والرفع منها، وذلك بتوجيه طلبات الإدراج من الجهات المحددة بالمادة الأولى إلى مصلحة الجوازات والهجرة والجنسية، وتسلم تلك الطلبات إلى مدير إدارة القوائم بالمصلحة لاتخاذ اللازم، وتجدر الإشارة بأن الموافقة على الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر من عدمه تعود إلى مصلحة الجوازات والهجرة والجنسية، ولا يوجد ثمة نص يلزم وزير الداخلية أو من يفوضه في ذلك بالاستجابة إلى طلب الإدراج المرسل من الجهة الطالبة، وإن كان عملياً لا يوجد حالات رفضت فيها مصلحة الجوازات والهجرة والجنسية طلباً للإدراج على قوائم الممنوعين من السفر .

[170] الجريدة الرسمية العدد 41 مكرر(ب) بتاريخ 2017/10/18.

واشترطت المادة الرابعة من هذا القرار ضرورة أن تتضمن طلبات القيد بتلك القوائم عديد من البيانات منها الاسم ثلاثياً على الأقل بالهجائيين العربي والإفرنجي للأسماء العربية، وبالهجاء الإفرنجي بالنسبة للأسماء غير العربية، مع تحديد اسم العائلة بوضع خط أسفلها، الجنسية، جهة وتاريخ الميلاد باليوم والشهر والسنة، المهنة، العلامات المميزة والصور الفوتوغرافية إن وجدت، ومنحت المادة الخامسة من القرار المشار إليه الصلاحية لقيد الأسماء غير المستوفاة لبعض البيانات المذكورة في المادة السابقة وذلك وفقاً لسلطته التقديرية .

ثانياً-رفع الأسماء المدرجة على قوائم الممنوعين من السفر:

جاء في المادة السادسة من قرار وزير الداخلية بشأن قوائم الممنوعين من السفر بأنه (تظل الأسماء المستوفية للبيانات مدرجة بالقوائم من تاريخ الإدراج، ويرفع تلقائياً بعد انقضاء ثلاث سنوات تبدأ من أول يناير التالي لتاريخ الإدراج إذا لم يرفع قبل انقضائها بناء على طلب الجهة الطالبة، ويستمر الإدراج بعد انقضائها إذا طلبت الجهة ذلك، وعلى الجهات التي لها طلب الإدراج إعداد سجل خاص لديها بالأسماء التي سبق لها طلب إدراجها بالقوائم لمراجعتها وتصنيفها في المواعيد المشار إليها في الفقرة السابقة مع إخطار مصلحة وثائق السفر والهجرة والجنسية بالأسماء التي ترى استمرار إدراجها بالقوائم في موعد غايته نهاية شهر نوفمبر من كل عام)

من خلال نص تلك المادة يتضح أن الرفع من قوائم الممنوعين من السفر لن يخرج عن أربع حالات الأولى الرفع التلقائي بعد انقضاء الثلاث سنوات اللازمة والتي تبدأ من أول يناير التالي لتاريخ الإدراج في حالة عدم طلب التجديد من الجهة طالبة الإدراج، والثانية الرفع من القائمة لزوال علة الإدراج بناء على طلب الجهة طالبة الإدراج، ثالثا الرفع نتيجة التظلم الإداري من قرار الإدراج، رابعاً أن يكون رفع الإدراج تنفيذاً للأحكام والأوامر القضائية .

المطلب الثالث

التظلم من الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر

أولاً- التظلم من طلب الإدراج الصادر من جهة الإدارية:

تتنوع الجهات طالبة الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر بين جهات قضائية وأخرى تنفيذية، ومن بين الجهات الإدارية التي أناط بها قرار وزير الداخلية 54 لسنة 2013 الحق في طلب الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر، كرئيس المخابرات العامة، ورئيس هيئة الرقابة الإدارية، مدير إدارة المخابرات الحربية ومدير إدارة الشئون الشخصية والخدمة الاجتماعية للقوات المسلحة، مساعد وزير الداخلية لقطاع الأمن الوطني، مساعد وزير الداخلية لقطاع الأمن العام، وبالتالي نظمت المادة السابعة من قرار وزير الداخلية 54لسنة 2013 التظلم الإداري من الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر، وبينت ذات المادة تشكيل اللجنة التي يتم اللجوء إليها وتتكون من (مساعد وزير الداخلية للأمن الوطني رئيساً- وعضوية كل من مستشار الدولة لإدارة الفتوى لوزارة الداخلية –مدير مصلحة الجوازات والهجرة

والجنسية –مندوب عن الجهة طالبة الإدراج) ويتولى سكرتير هذه اللجنة، مدير إدارة القوائم بمصلحة الجوازات والهجرة والجنسية بمقر المصلحة في المواعيد التي يحددها رئيس اللجنة، وتصدر قراراتها بأغلبية الأصوات، وعند التساوي يرجح الجانب الذي منه الرئيس، ويكون سلوك هذا الطريق للتظلم من الإدراج على قوائم الممنوعين إذا كان طلب الإدراج صادرا من جهة إدارية، أما اذا كان الإدراج صادرا من جهة قضائية فلا يصح اللجوء إلى تلك اللجنة؛ لأن القرار والحكم القضائي لا يجوز إلغاؤه أو تعديله إلا بموجب حكم أو قرار قضائي .

ثانياً-التظلم من طلب الإدراج الصادر من جهة قضائية:

جاء في المادة الأولى من القرار الوزاري 54 لسنة 2013 عديد من الجهات التي يحق لها طلب الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر، ومن بين تلك الجهات جهات قضائية، تلك الجهات لا يخضع طلب التظلم من أحكامها أو أوامرها بالإدراج على قوائم الممنوعين من السفر لذات الإجراءات المتابعة في المادة السابعة من ذات القرار وإنما رسم القانون طريقاً خاص للتظلم يختلف باختلاف القضية المتهم فيها المدرج على قوائم الممنوعين من السفر.

أ) التظلم في أمر المنع من السفر في قضايا الكسب غير المشروع:

نظمت المادة الثالثة عشر مكرر من قانون الكسب غير المشروع كيفية التظلم من أمر المنع من السفر في قضايا الكسب غير المشروع، على أن يحصل التظلم من خلال تقرير يودع قلم كتاب محكمة الجنايات المختصة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ العلم بقرار المنع من السفر، وفي هذا الصدد أوصي بإعلان الممنوعين من السفر بقرارات المنع؛ لأن من شأن ذلك الحد من إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها (توصية)، وعقب التقرير يحدد رئيس المحكمة جلسة لنظر التظلم يعلن بها المتظلم والنيابة العامة، وعلى المحكمة أن تفصل في التظلم من أمر المنع من السفر خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ التقرير به بقرار مسبب، وذلك بعد سماع أقوال المتظلم وعضو النيابة العامة .

ب) التظلم في قضايا مكافحة جرائم تقنية المعلومات

أوضح القانون أن لمن صدر ضده أمر بالمنع من السفر التظلم من هذا المنع أمام محكمة الجنايات المختصة وذلك في موعد أقصاه خمسة عشر يوماً من تاريخ علمه به، وإذا رفض تظلمه يجوز أن يتقدم بتظلم جديد وذلك بعد مرور ثلاثة أشهر من تاريخ الحكم برفض التظلم، ويحصل التظلم من خلال تقرير يودع قلم كتاب محكمة الجنايات المختصة، وعلى المحكمة أن تفصل في التظلم خلال مدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التقرير به، ويكون ذلك بحكم مسبب وبعد سماع، أقوال المتظلم والنيابة العامة أو جهة التحقيق المختصة حسب الأحوال، ويكون لمحكمة الجنايات المختصة أثناء نظر التظلم على قرار المنع من السفر أن تتخذ ما تراه من إجراءات أو تحقيقات ترى لزومها في هذا الشأن .

ثالثا-التظلم من الأوامر الصادرة من النائب العام:

تتحدد جهات التظلم من أوامر النائب العام بالإدراج على قوائم الممنوعين من السفر بثلاث جهات وهي:

أ) التظلم أمام المحكمة المختصة بنظر الدعوى:

ويكون ذلك في حالة انتهاء التحقيقات، وإحالة الدعوى الجنائية إلى المحكمة المختصة، واتصال علم المحكمة، وبذلك يقدم التظلم إلى المحكمة التي تنظر الدعوى أمامها، ويتم إبداؤه أثناء نظر الدعوى .

ب) التظلم أمام محكمة الجنح المستأنفة منعقدة في غرفة المشورة:

يتحقق ذلك في حالة استمرار التحقيقات وعدم إحالة الدعوى الجنائية إلى المحكمة المختصة، ويكون ذلك بتقديم طلب إلى رئيس المحكمة الابتدائية الواقع في دائرتها المحكمة المختصة بنظر الدعوى، ويكون القرار الصادر من غرفة المشورة في موضوع التظلم نهائياً غير قابل للطعن.

ج) التظلم أمام النائب العام:

يجوز التظلم للنائب العام من القرار الصادر منه، وذلك بطلب يقدم إلى مكتبه، ويقيد هذا الطلب بدفتر معد لذلك، وللنائب العام أن يعدل من تلقاء نفسه دون أي تظلم عن هذا الأمر، وقد جرى العمل على إصدار تصاريح مؤقتة بالسفر للأشخاص الصادر ضدهم أوامر بالمنع من السفر، ويكون ذلك لحاجة ملحة كالسفر للعلاج أو إنجاز بعض الأعمال أو غيرها، وتحدد هذه التصاريح بسفرة واحدة أو عدة سفرات خلال مدة معينة، وينص على ذلك كله في القرار الصادر بالتصريح[171] .

رابعاً-مدة الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر:

تظل الأسماء المستوفية للبيانات المدرجة بالقوائم من تاريخ الإدراج، وترفع تلقائياً بعد انقضاء ثلاث سنوات تبدأ من أول يناير التالي لتاريخ الإدراج إذا لم يرفع قبل انقضائها بناء على طلب الجهة الطالبة، ويستمر الإدراج بعد انقضائها إذا طلبت الجهة ذلك، (وعلى الجهات التي لها طلب الإدراج إعداد سجل خاص لديها بالأسماء التي سبق لها طلب إدراجها بالقوائم لمراجعتها وتصنيفها في المواعيد المقررة، مع إخطار مصلحة وثائق السفر والهجرة والجنسية بالأسماء التي ترى استمرار إدراجها بالقوائم في موعد غايته نهاية شهر نوفمبر من كل عام، وتقوم إدارة القوائم بالتصفية المستمرة للأسماء بعد المدد المنصوص عليها في المنظم للمنع من السفر[172]،

ويتعين عدم تجاوز مدة الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر المدة المقررة لها قانوناً دون طلب استمرار الإدراج؛ لأن الإدراج لايكون أبدياً وإنما لثلاث سنوات ثم ترفع الأسماء غير المستوفاة للبيانات بعد هذه المدة إلا إذا طلبت الجهة المختصة الإدراج مدة مماثلة أو طلبت رفعها قبل ذلك[173]، وينعقد الاختصاص لمحاكم مجلس الدولة بنظر

---

[171] أ/ مجدى عرفة، مرجع سابق، ص19.

[172] د نعيم عطية، حسن محمد هند مرجع سابق، ص29.

[173] الطعن رقم 2249لسنة 32ق، جلسة 1989/12/23، مكتب فني 35، ج1، ص556.

الطعن على القرار السلبي بامتناع الجهة الإدارية ممثلة في وزير الداخلية عن رفع الاسم من قوائم المنع من السفر بعد انقضاء المدة المقررة قانوناً، دون أن تطلب الجهة طالبة الإدراج تجديده .[174]

[174] الطعن رقم 48/11869 ق، جلسة 2009/12/26 مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها المحكمة الادارية العليا في ربع قرن (1991/10/1-2016/9/30) ج2، ص1163.

الخاتمة

تمثلت الغاية من هذا البحث (المنع من السفر في المواد الجنائية) في بيان أهمية حرية السفر والتنقل باعتبارها من أسمى الحريات الملاصقة لشخص الإنسان، ورغم تلك الأهمية لهذه الحرية، إلا أنه وضعت عليها بعض القيود التي تحد ممارستها بشكل مطلق، بما يحقق أمن المجتمع وسلامته وصيانة حقوق وحريات الآخرين، واستنادا إلى ما سبق توصلت إلى مجموعة من النتائج والتوصيات أوجزها فيما يلي:

أولاً- النتائج:

1- أوضح البحث مفهوم حرية السفر والمنع منه باعتباره قيد على حرية من أهم حريات الإنسان الأساسية، مبيناً أنواع المنع من السفر من منع وارد على الأشياء كالبضائع أو السفن والطائرات، ومنع وارد على الاشخاص وهو المعني بالبحث.

3- بينت أن القيود الواردة على حرية السفر ليست مقصورة على المواد الجنائية فحسب، إنما توجد قيود على حرية السفر تنظمها أحكام القانون المدني، والقانون التجاري والأحوال الشخصية .

4- أظهر البحث مدى مشروعية القرارات المتعلقة بالمنع من السفر، باعتباره حالة واقعية وممارسة عملية بالرغم من افتقاره لوجود سند تشريعي في قانون الإجراءات الجنائية ينظم هذا الأمر.

5- أشار البحث إلى طبيعية الأمر بالمنع من السفر، وانتهيت إلى أن قرار المنع من السفر هو قرار إداري باعتبار سلطة إصداره ممنوحة لوزير الداخلية أو من يفوضه في هذا الأمر.

6- كشف البحث أن حرية السفر في مجمل الدساتير تندرج ضمن الحريات الأساسية، وقد تكفلت الدساتير الوطنية والتشريعات الداخلية بصيانتها والحث على ممارستها في سهولة ويسر، ولا يتم تقييد تلك الممارسة إلا في ضوء الضوابط المحددة قانوناً.

7- حفلت الشريعة الإسلامية بالنصوص الواردة في القران الكريم والسنة النبوية المؤكدة على حرية الإنسان في السفر والتنقل، وبينت الدراسة القيود الواردة على حرية السفر في الشريعة الإسلامية منها المتعلقة بالحفاظ على الأعراض والصحة، ولأغراض تنظيمية .

8- جاء في البحث بيان حرية السفر في المواثيق الدولية، والمواثيق الإقليمية، ومدى مشروعية المنع من السفر في تلك المواثيق.

9- عرضت لموقف بعض التشريعات المقارنة من المنع من السفر، وكذا بيان الأساس القانوني للمنع من السفر داخل مصر.

10- تناول البحث صور المنع من السفر في بعض الجرائم الجنائية كجريمة الكسب غير المشروع، وجرائم الإرهاب والكيانات الإرهابية، وجرائم مكافحة تقنية المعلومات .

11- تطرق البحث إلى الأحكام الإجرائية المتعلقة بالمنع من السفر في المواد الجنائية عن طريق بيان من له سلطة إصدار الأمر بالمنع من السفر، وكيفية إدراج الأشخاص الممنوعين من السفر والرفع منه، وبيان التظلم من الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر.

ثانياً-التوصيات:

1- أناشد المشرع المصري بإقرار نص تشريعي بقانون الإجراءات الجنائية ينظم موضوع المنع من السفر باعتباره إجراء يمس الإنسان وحرياته الأساسية، وانسجاما مع النص الدستوري الذي أوكل تنظيم المنع من السفر إلى القانون وليس إلى قرار وزاري، ولإضفاء مشروعية على قرارات المنع من السفر.

2- وجوب أن يكون قرار الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر هو قرار قضائي كامل وليس للسلطة التنفيذية ممثلة في وزير الداخلية أي دور في قبول طلب الإدراج من عدمه حتى لا تكون سلطة مصدر الأمر بالمنع من السفر سلطة منقوصة .

3- ضرورة إعلان المدرجين على قوائم الممنوعين من السفر خلال 24 ساعة من تاريخ الإدراج على تلك القوائم، شريطة ألا يكون في هذا الإعلان مساس بالأمن القومي ومصالح البلاد العليا.

4- تقصير مدة الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر إلى سنة واحدة بدلاً من ثلاث على أن تجدد لمدة مماثلة إذا اقتضت الضرورة ذلك.

5- تحديد دائرة من دوائر الجنايات في نطاق كل محكمة استئناف تحددها الجمعية العامة سنوياً تكون منعقدة في غرفة المشورة؛ لنظر التظلمات على قرار الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر، بما يضمن توفير ضمانة حقيقية للممنوع من السفر.

6- إجراء تعديل تشريعي بالمادة 13مكررمن قانون الكسب غير المشروع من شأنه أن يسمح للمتظلم من الأمر بالمنع من السفر بالتظلم أمام دائرة جنائية خاصة غير التي تنظر موضوع الدعوى حتى لا يؤثر نظرها للتظلم في قرار المنع من السفر في صلاحيتها لنظر الدعوى .

المصادر والمراجع

المعاجم اللغوية

1- أبو القاسم جار محمود بن عمر بن احمد الزمخشري، أساس البلاغة، تحقيق محمد باسل، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، ج1، 1998.

2- على بن محمد الجرجاني، التعريفات، تحقيق مجموعة من العلماء، الطبعة الأولى، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، 1403هـ، 1983م.

3- المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم، جمهورية مصر العربية، 1418هـ-1997.

كتب التفاسير:

1- اسماعيل بن عمر بن كثير، تفسير القران العظيم، تحقيق سامي بن محمد سلامة، الطبعة الثانية، دار طيبة للنشر والتوزيع ج2، 1420هـ-1999، ج8.

2- محمد بن جرير الطبري، جامع البيان في تأويل أحكام القران، الطبعة الأولى، مؤسسة الرسالة، بيروت، ج24، بدون تاريخ نشر

كتب الاحاديث النبوية

1- عبد الله محمد بن اسماعيل بن ابراهيم بن المغيرة البخاري، صحيح البخارى، كتاب تقصير الصلاة، باب في كم تقصر الصلاة، المطبعة الاميرية، القاهرة، ج2، 1311هـ .

2- النَّسائي، أبو عبد الرحمن أحمد بن شعيب بن علي بن سنان بن بحر بن دينار – المتوفي سنة 303هـ، سنن النسائي الكبرى، كتاب البيعة، باب الحث على الهجرة رقم 4167، خرج احاديثه، محمد ناصر الألباني، الطبعة الأولى، مكتبة المعارف، الرياض.

كتب الفقه

1- ابن امير الحاج، التقرير والتحبير على التحرير في اصول الفقه، تحقيق عبدالله محمود، دار الكتب العلمية، بيروت، لبنان، الطبعةالأولى، 1419هـ-1999م، ج2.

2- أبو البركات الدردير العدوى المالكي الأزهري، شرح الدردير على اقرب المسالك لمذهب الامام مالك، طبع بولاق 1281هـ، ج4.

3- شهاب الدين احمد بن ادريس القرافي، الذخيرة، الطبعة الأولى، دار الغرب الإسلامي، بيروت، ج2، 1994.

4- عبد العزيز عامر، التعزير في الشريعة الاسلامية، دار الفكر العربي، الطبعة الخامسة، 1396هـ-1976م.

كتب عامة:

1- سيد سابق، فقه السنة، الطبعة الثالثة، دار الكتاب العربي، بيروت، لبنان، 1397هـ-1977م.

2- طه حسين، الفتنة الكبرى (عثمان)-دار المعارف، مصر، 1951م.

3- على الصلابي أمير المؤمنين عمر بن الخطاب شخصيته وعصره، 2002، بدون دار نشر .

4- محمد حسين هيكل، الفاروق عمر، مطبعة مصر، 1364هـ.

الكتب القانونية العامة

1- أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، الطبعة الثالثة، دار الشروق، القاهرة، 2004.

2- أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الاجراءات الجنائية، الكتاب الاول، الطبعة العاشرة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016.

3- أشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون الاجراءات الجنائية، ج1، الطبعة الخامسة، دار النهضة العربية، القاهرة، ج1، 2017.

4- حسين جميل، حقوق الانسان في الوطن العربي، مركز دراسات الوحدة العربية،بدون سنة نشر.

5- صبري الراعي، رضا السيد عبد العاطي، الشرح والتعليق علي قانون الاجراءات الجنائية –فقها وقضاء-طبعة خاصة بنقابة المحامين، المجلد الثاني .

6- عبد الروؤف مهدي، شرح القواعد العامة للإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2002.

7- عبدالواحد محمد الفار، قانون حقوق الانسان في الفكر الوضعي والشريعة الاسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.

8- على صادق ابو هيف، القانون الدولي العام، الطبعة الحادية عشر، منشأة المعارف، الاسكندرية، 1975.

9- عوض محمد عوض، قانون الاجراءات الجنائية، دار المطبوعات الجامعية، ج1، 1990.

10- محمد سلام مدكور، الوجيز لأحكام الاسرة في الاسلام، 1975،بدون دار نشر.

11- محمد عيد الغريب، شرح قانون الاجراءات الجنائية، الناشر جامعة المنصورة، 1997 .

12- محمود شريف بسيوني، الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان، المجلد الأول –الوثائق العالمية، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة، 1423هـ-2003م.

13- محمود شريف بسيوني، الوثائق الدولية المعنية بحقوق الإنسان، المجلد الثاني-الوثائق الإسلامية والإقليمية، الطبعة الأولى، دار الشروق،القاهرة، 1423هـ-2003م.

14- محمود نجيب حسني، الدستور والقانون الجنائي، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، بدون رقم طبعة، 2020.

15- محمود نجيب حسنى، شرح قانون الاجراءات الجنائية، ج1، دار النهضة العربية، القاهرة، 2013.
16- مصطفي أبو زيد فهمى، فن الحكم في الاسلام، المكتب المصري الحديث، 1981.
17- نبيل مدحت سالم، شرح قانون الاجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرةج،2، 2009.
18- نشأت الهلالي، التنظيم الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1994-1995.
19- وائل أحمد علام، الاتفاقيات الدولية لحقوق الانسان، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.

الكتب القانونية المتخصصة

1- ابراهيم سيد احمد، المنع من السفر والتحفظ على الاموال فقهاً وقضاء، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الاسكندرية، 2004.
2- أحمد عبد اللاه المراغي، السياسة الجنائية للأدراج على قوائم الارهاب، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع،القاهرة،2019.
3- أسامة حسنين عبيد، السياسة الجنائية في الكسب غير المشروع دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016.
4- أشرف توفيق شمس الدين، التوازن بين السلطة والحرية ووجوب تقييد سلطة النيابة العامة في التحقيق، دراسة نقدية للقانون المصري مقارناً بالقانونين الألماني والفرنسي، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015
5- أكمل يوسف السعيد يوسف، قوائم الكيانات الارهابية والارهابيين في ضوء الشرعية الدستورية والجنائية، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1441هـ-2020م
6- رامي متولى القاضي، شرح قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات رقم (175) لسنة 2018 مقارنا بالتشريعات المقارنة والمواثيق الدولية، الطبعة الأولى، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، القاهرة، 1441هـ-2020م.
7- سيد احمد محمود، حول المنع من السفر، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2007، بدون رقم طبعة .
8- عبد التواب معوض الشوربجي، المنع من السفر كإجراء جنائي –مقارناً بالحبس الاحتياطي، والرقابة القضائية في التشريع الفرنسي-دار النهضة العربية، القاهرة، 2004.
9- مجدى عرفة احمد، أوامر وقرارات المنع من السفر(دراسة عملية)، المجموعة المتحدة للطباعة والنشر، بدون رقم طبعة.
10- محمد بكر حسين، الحقوق والحريات العامة –حق التنقل والسفر دراسة مقارنة بين الشريعة والقانون مدعماً بأحدث أحكام القضاء الإداري، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، 2008.

11- محمد زكى أبو عامر، الحماية الجنائية للحرية الشخصية، دار الجتمعة الجديدة، الاسكندرية، 2011.
12- محمد عثمان شبير، منع المدين من السفر في الفقه الإسلامي، مجلة دراسات العلوم الانسانية، الاردن، العدد الثاني، مجلد22، 1997.
13- محمد على سويلم، الاوامر التحفظية في الاجراءات الجنائية –دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، 2020
14- مصطفي مجدى هرجة، الاوامر على عرائض ومنازعتها التنفيذية، دار الثقافة للطباعة والنشر التوزيع،1982.
15- نعيم عطية، المنع من السفر، دار النهضة العربية، القاهرة، الطبعة الأولى، 1991.
16- نعيم عطية، حسن محمد هند، النظام القانونى للمنع من السفر، دار الكتب القانونية، 2009، بدون رقم طبعة.
17- هشام عبد الحميد الجميلي، الموسوعة القانونية في جرائم التظاهر والتجمهر والارهاب وامن الدولة طوارئ، نادي القضاة، 2014.

رسائل الدكتوراه:

1- احمد جاد منصور، الحماية القضائية لحقوق الانسان، دراسة خاصة في حرية التنقل والاقامة في القضاء الإداري المصري، دراسة مقارنة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة عين شمس، 1997.
2- عبد المجيد أحمد المنشاوي، حماية حقوق الانسان في الظروف الاستثنائية، دراسة مقارنة بين أحكام القانون الدولي والشريعة الاسلامية، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق، جامعة القاهرة، 2006،
3- عبدالرحيم بن سيف بن على القصابي، الإكراه البدني (دراسة تحليلية لحبس المدين ومنعه من السفر في كل من القانونين العماني والمصرى) رسالة دكتوراة، كلية الحقوق –جامعة الاسكندرية، 2019.
4- محمد أحمد ابراهيم عبد الباقي تليمة، الحماية القضائية للحرية الشخصية، رسالة دكتوراه –كلية الحقوق – جامعة القاهرة، 1990.
5- المهدى عبد الحميد العدل المهدى، مدى احترام حقوق الانسان عند مكافحة جرائم الارهاب، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق –جامعة المنصورة، 2014.

الدوريات والتقارير والأبحاث:

1- حسن السيد بسيوني، حرية التنقل ومدى شرعية أوامر المنع من السفر الصادرة من قاضي الامور الوقتية، المحاماة، العددان الاول والثاني –يناير وفبراير 1991 السنة الحادية والسبعون.
2- ختم عبور، تقرير حول عقوبة المنع من السفر من يونيه2014-سبتمبر 2016، اعداد مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان ومؤسسة حرية الفكر والتعبير، اكتوبر2016.

3- طارق حسين محمود، حرية السفر بين الاطلاق والتقييد دراسة قانونية تحليلية، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق –جامعة أسيوط، العدد السادس والعشرون، يونيو2007.

4- عبد الله بن عبد الصمد القبيسي دعوى المنع من السفر، ورقة عمل مقدمة للعرض على الاجتماع الدوري لرئيس وقضاة المحكمة العامة بالرياض، 1438هـ.

5- فاضل نصرالله، الحق في التنقل وشرعية أوامر النيابة العامة من السفر (دراسة مقارنة)، مجلة الدراسات القانونية، كلية الحقوق، جامعة أسيوط، العدد الواحد والعشرين، يونيو1998.

6- فتوح الشاذلي، المنع من السفر لا سند له من القانون المصري ويهدر حقا دستوريا، موقع المفكرة القانونية، بتاريخ 2013/12/31.تاريخ الزيارة 2020/6/10.

7- محمد أبوزيد محمد، الضوابط التنظيمية للحريات العامة وضماناتها –حرية التنقل والاقامة، أكاديمية مبارك للأمن، مجلة كلية الدراسات العليا، العدد الثالث، يوليو2000م-ربيع الاول 1421هـ.

المراجع الفرنسية:

1- Claude- Albert Colliard, Libertés publiques, 6e éd, Paris, Dalloz, 1975.

2- conseil constit 28 nov 1973D .1974.

3- J. Morange, libertés publiques, 1985.

4- J. Vincent et J. Prévault, Voies d'exécution et procedures de distribution, 17e éd, No.17.

5- Jacques Godechot . Les constitution de la France depuis 1789, Edité par Gf Flammarion, Paris, 1995.

6- Le Tribunal des conflits 9 juin 1986 .

7- M.Jean Rivero Et M.Jacques Robert, Cours de Libertés Publiques, Paris, 1969-1970.

8- Pierre Chambon, Le juge d'instruction: theorie et pratique de la procedure, Dalloz, 15 Avril, 1997.

9- Trib.adm. Strasbourg 3 nov .1983,D.S. 1983,300,note J-F.Flauss .

الفهرس

المقدمة 3
أولاً- أهمية الموضوع 4
ثانياً-أسباب اختيار الموضوع 4
ثالثا- إشكالية البحث 4
رابعا- منهج البحث 5
خطة البحث 5
المبحث الأول: ماهية المنع من السفر وصوره في المواد غير الجنائية ومشروعيته 7
المطلب الأول: مفهوم المنع من السفر 7
المطلب الثاني: صور المنع من السفر في غير المواد الجنائية 11
المطلب الثالث: مشروعية المنع من السفر وطبيعته القانونية 14
الفرع الأول: مشروعية المنع من السفر 15
الفرع الثاني: الطبيعة القانونية للمنع من السفر 18
المبحث الثاني: الإطار الشرعي والقانوني للحق في السفر والقيود الواردة عليه 24
المطلب الأول: حرية السفر في الشريعة الإسلامية والقيود الواردة عليها 24
المطلب الثاني: حرية السفر ومشروعية المنع منه في المواثيق الدولية والإقليمية 28
الفرع الأول: حرية السفر ومشروعية المنع منه في المواثيق الدولية 29
الفرع الثاني: حرية السفر ومشروعية المنع منه في المواثيق الإقليمية(..... 31
المطلب الثالث: حرية السفر والمنع منه في التشريعات الوطنية 33
الفرع الأول: حرية السفر والقيود الواردة في الدساتير 34
الفرع الثاني: حرية السفر في التشريعات الداخلية والقيود الواردة عليه 37
المبحث الثالث: صور المنع من السفر في الدعوى الجنائية 46
المطلب الأول: المنع من السفر في قانون الكسب غير المشروع 46
المطلب الثاني: المنع من السفر في تشريعات مكافحة الإرهاب 51
الفرع الأول: المنع من السفر في قانون تمويل الإرهاب والكيانات الإرهابية 52
الفرع الثاني: المنع من السفر في قانون مكافحة الإرهاب 56
المطلب الثالث: المنع من السفر في قانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات 59
المبحث الرابع: الأحكام الإجرائية للمنع من السفر في المواد الجنائية 63
المطلب الأول: الجهات المختصة بإصدار المنع من السفر 63

الفرع الأول: الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر الصادر من جهات قضائية 63
الفرع الثاني: المنع من السفر الصادر من جهات تنفيذية.....67
المطلب الثاني: تنظيم إدراج الأشخاص الممنوعين من السفر والرفع منها 69
المطلب الثالث: التظلم من الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر 70
الـخـاتـمـة 74
أولاً- النتائج 74
ثانياً-التوصيات.....75
الـمصـادر و الـمـراجع 76
الـفـهـرس 81