



الجامعة العربية الأمريكية  
كلية الدراسات العليا  
قسم العلوم الجنائية  
برنامج الماجستير في العلوم الجنائية

منع السفر وأثره على حرية التنقل في التشريعات الجزائية الفلسطينية

خالد وليد عمر قيس  
202216286

أسماء لجنة الإشراف:

د. أحمد الأشقر

د. أمين غنيمات

د. أحمد بشارت

تم تقديم هذه الرسالة استكمالاً لمتطلبات درجة الماجستير  
في تخصص العلوم الجنائية

فلسطين، أيلول/ 2025

© الجامعة العربية الأمريكية، جميع حقوق الطبع محفوظة



الجامعة العربية الأمريكية  
كلية الدراسات العليا  
قسم العلوم الجنائية  
برنامج الماجستير في العلوم الجنائية

## صفحة إجازة الرسالة

منع السفر وأثره على حرية التنقل في التشريعات الجزائية الفلسطينية

خالد وليد عمر قيس

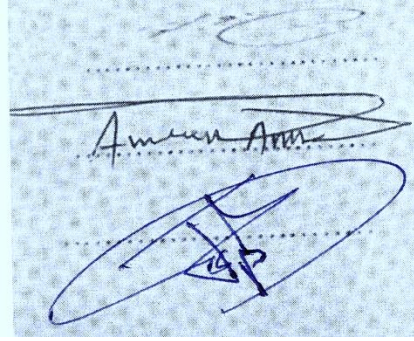
202216286

نُوقِشت هذه الرسالة وأجيزت بتاريخ 24 / 09 / 2025 من لجنة المناقشة التالية أسماؤهم

وتوافقهم:

التوقيع

الاسم



مُشرفاً ورئيساً

1. د. أحمد الأشقر

ممتحناً داخلياً

2. د. أمين غنيمات

مُمتحناً خارجياً

3. د. أحمد بشارت

فلسطين، أيلول / 2025

## الإقرار

أنا الموقع أدناه مقدم الرسالة الموسومة

منع السفر وأثره على حرية التنقل في التشريعات الجزائية الفلسطينية

أقرُّ بأن ما اشتملت عليه الرسالة إنما هو نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه، حيثما

ورد، وإن هذه الرسالة ككل، أو جزء منها لم يقدم من قبل لنيل درجة علمية أو بحث لدى أي مؤسسة

تعليمية أو بحثية أخرى.

اسم الطالب: خالد وليد عمر قيس

الرقم الجامعي: 202216286

التوقيع: خالد قيس

تاريخ تسليم النسخة النهائية من الرسالة: 2025/12/08م

## الإهداء

الى شقيق الروح والقلب والفكر والعقل والجوارح ،،،

الى شهداء شعبنا الفلسطيني الابي المناضل ،،،

الى الشهداء الذين قضوا في سبيل الدفاع عن الوطن في غزة الشموخ ،،،

الى ابي هذا الشامخ العملاق الذي ما بخل يوما في دعمي بكل الوسائل ،،،،

الى امي تلك الماجدة الفذة العنيدة التي تراني ولا ترى غيري ،،،،

الى اختي الحبيبة ليان زميلة المستقبل ،،،،

الى الأخوين عمر ورامي نعمة الدنيا ،،،

الى عائلتي واصدقائي وزملائي وكل من ساعدني في انجاح هذه الرسالة ،،،،

خالد وليد عمر قيس

## الشكر والتقدير

أتوجه بخالص الشكر والتقدير إلى الجامعة العربية الامريكية ممثلة بدارتها وهيئتها الاكاديمية على ما وفرته من دعم ورعاية ساعدتني في إنجاز هذه الرسالة.

وأخص بالشكر العميق أستاذي ومشرفي الفاضل الدكتور أحمد الأشقر، الذي كان لي نعم الموجّه والقدوة، فلم يبخل عليّ بعلمه الغزير وخبرته الواسعة، وقدم لي من وقته وجهده الشيء الكثير، فكان لتوجيهاته الدقيقة ومتابعته الحثيثة الأثر الأكبر في إتمام هذا العمل. فله مني أسمى عبارات الشكر والتقدير والعرفان،

كما أتقدم بجزيل الشكر إلى كل من الدكتور عبد الحليم عطية والدكتور أمين غنيمات والدكتور أحمد بشارات على ملاحظاتهم القيمة وإسهاماتهم التي أثرت هذا البحث وأضافت له بعدًا علميًا مهمًا.

وأخيرًا، أهدي ثمرة هذا الجهد المتواضع إلى وطني فلسطين، التي ستبقى دومًا منبع الإلهام والدافع الأكبر لمواصلة العلم والبحث، إيمانًا بأن الكلمة الصادقة والقلم الحر هما الطريق نحو الحرية والعدالة.

خالد وليد عمر قيس

## منع السفر وأثره على حرية التنقل في التشريعات الجزائية الفلسطينية

خالد وليد عمر قيس

أسماء لجنة الإشراف:

د. أحمد الأشقر

د. أمين غنيمات

د. أحمد بشارت

### ملخص

هدفت الدراسة الى تبيان اجراء منع السفر ومعرفة أثره على حرية التنقل، حيث تم بيان مفهوم حرية التنقل والسفر، وتم التطرق الى مفهوم السفر وشروطه وحدوده، بالإضافة الى معرفه اهمية اصدار قرارات منع السفر، كما تم الحديث عن كيفية التظلم من قرارات منع السفر والمحكمة المختصة للنظر أمامها.

واستند الباحث في هذه الدراسة إلى المنهج الاستقرائي الوصفي التحليلي من خلال البحث في التشريعات الوطنية والاقليمية، حيث استخدم الباحث المراجع والابحاث والدراسات السابقة ذوي الاختصاص بموضوع الرسالة ، وتم الرجوع لإتفاقية الامم المتحدة وحقوق الانسان والتي تكلمت عن منع السفر، والتشريعات الوطنية ذات العلاقة ، حيث قامت الدراسة بمعالجة إشكالية مهمة وهي أنه بالرغم من التأكيد على حرية التنقل والسفر في القانون الأساسي الفلسطيني بصحيح نص المادة رقم 28 من القانون الأساسي المعدل، الا أنه ما زال هناك انتهاكات لهذه الحرية الفردية للمواطن الفلسطيني، ناهيك عن ضبابية التنظيم القانوني لهذا الاجراء في التشريع الفلسطيني.

حيث توصلت الرسالة الى عدد من النتائج اهمها وجود غياب تشريعي واضح لتنظيم منع السفر، بالإضافة الى عدم تحديد شروط ومدة منع السفر بشكل دقيق، ما أدى الى حدوث تجاوزات وتطبيق إجراءات تعسفية من بعض الجهات التنفيذية، وكشفت الدراسة أن الإجراءات العملية في المعابر الحدودية أحياناً تتجاوز الصلاحيات القانونية، مما يؤدي الى انتهاك حقوق الأفراد.

وعليه خرجت الرسالة بمجموعة من التوصيات اهمها ضرورة اصدار قانون شامل ومنظم لمنع السفر يحدد الحالات المسموح فيها المنع، الجهة المخولة، الشروط الموضوعية والشكلية، ومدة المنع مع ضمان حق التظلم، وأن يكون حصر سلطة إصدار قرار منع السفر بالقضاء المختص فقط، منعاً لحدوث أي تجاوز للحقوق الفردية أو التعسف الإداري.

الكلمات المفتاحية: منع السفر، حرية التنقل، النيابة العامة.

## فهرس المحتويات

الرقم	المحتوى	الصفحة
أ	الإقرار	.....
ب	الإهداء	.....
ج	الشكر والتقدير	.....
د	ملخص	.....
ح	مقدمة	.....
1	الفصل الأول: الإطار القانوني لتنظيم منع السفر في التشريع الجزائري الفلسطيني	.....
3	المبحث الأول: المفهوم القانوني لمنع السفر في القانون الجزائري	.....
5	المطلب الأول: ما هية منع السفر وموقعه ضمن الإجراءات القانونية	.....
5	الفرع الأول: الطبيعة القانونية لمنع السفر	.....
9	الفرع الثاني: الفرق بين منع السفر والإجراءات القانونية المشابهة له	.....
16	المطلب الثاني: شروط منع السفر	.....
16	الفرع الأول: الشروط الموضوعية	.....
20	الفرع الثاني : الشروط الشكلية	.....
26	المبحث الثاني: حالات منع السفر و ضوابطه	.....
26	المطلب الأول: منع السفر في الحالات العادية	.....
27	الفرع الأول: منع السفر كإجراء تحفظي خلال سير التحقيق أو المحاكمة	.....
31	الفرع الثاني: منع السفر كوسيلة تنفيذية	.....
34	المطلب الثاني: منع السفر في الحالات الاستثنائية	.....

34.....	الفرع الأول: الطبيعة القانونية للظروف الاستثنائية
37.....	الفرع الثاني: تأثير الظروف الاستثنائية على حرية التنقل
42.....	الفصل الثاني: سلطات المنع السفر
43.....	المبحث الأول: دور النيابة العامة في المنع من السفر
44.....	المطلب الأول: سلطة النيابة العامة في منع السفر
45.....	الفرع الأول: سلطة ذات طبيعة قضائية
48.....	الفرع الثاني: سلطة ذات طبيعة مقيدة
52.....	المطلب الثاني: حالات تقييد السفر من الجهات التنفيذية
54.....	الفرع الأول: الصلاحيات الممنوحة للجهات التنفيذية في تقييد السفر
58.....	الفرع الثاني: مدى قانونية منع السفر الصادر عن الجهات التنفيذية
63.....	المبحث الثاني: اصدار قرار منع السفر
63.....	المطلب الأول: إجراءات إصدار قرار منع السفر
64.....	الفرع الأول: إجراءات تقديم الطلب لمنع السفر
71.....	الفرع الثاني: الاختصاص القضائي في المنع من السفر
75.....	المطلب الثاني: التظلم من قرارات منع السفر
75.....	الفرع الأول: التظلم أمام النيابة العامة
81.....	الفرع الثاني: التظلم أمام القضاء
87.....	الخاتمة
90.....	المراجع
95.....	Abstract

## مقدمة

كفلت المعاهدات والمواثيق الدولية حرية التنقل واقرتها الدساتير والقوانين الوطنية على اعتبار انها أحد حقوق الإنسان الاساسية، التي تعطي الفرد الحق في الذهاب والإياب من مكان الى مكان داخل الدولة أو خارجها وحرية العودة الى الوطن دون وجود أي قيد أو مانع.

حيث ينص القانون الاساسي الفلسطيني على أن للمواطنين حرية السفر والتنقل إلى أي مكان كان دون المساس بحريات وحقوق الآخرين<sup>1</sup>، كما جاء في البندين الأول و الثاني من المادة 13 من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام 1948 على ما يلي: "لكل فرد حرية التنقل واختيار محل اقامته داخل حدود الدولة كما ويحق لكل فرد ان يغادر أية بلاد بما في ذلك بلده كما يحق له العودة اليها"<sup>2</sup>. وعليه لا يجوز مصادرة هذه الحرية أو تقييدها دون سبب وجيه، فعندما ننظر إلى قمة هرم الحقوق التي يجب على كل دولة أن تضمنها، نلاحظ أنه إذا كانت الدولة عند اتخاذ أي إجراء تقوم بتقييد الحريات الفردية، لابد من وجود أسباب قانونية وجيهة لهذا التقييد ألا وهو المنع من حرية التنقل بطرق مختلفة، وغالبًا ما تستند هذه القيود إلى الصحة العامة أو النظام العام أو لأسباب أمنية، وتتطلب أن يكون الحق في ضمان هذه الشروط أكثر وضوحًا من مفهوم حرية التنقل.

وتأكيداً لذلك جاء في المادة 12 من العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لسنة 1966 على أنه:3 لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل إقليم دولة ما حق حرية التنقل فيه وحرية اختيار مكان إقامته. ولكل فرد حرية مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده. ولا يجوز تقييد الحقوق المذكورة أعلاه بأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون، وتكون ضرورية لحماية الأمن القومي، أو النظام العام، أو الصحة

<sup>1</sup> - القانون الأساسي الفلسطيني المعدل عام 2003، المادة رقم 20 والتي تنص على: "حرية الإقامة والتنقل مكفولة في حدود القانون"، المقتضي، جامعة بيرزيت، 2025/07/27، القانون الأساسي المعدل

<sup>2</sup> - الإعلان العالمي لحقوق الإنسان المادة 13.

<sup>3</sup> العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية عام 1966، المادة رقم 12، الأمم المتحدة، العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية

العامة، أو الآداب العامة، أو حقوق الآخرين وحرّياتهم، وتكون متماشية مع الحقوق الأخرى المعترف بها في هذا العهد. ولا يجوز حرمان أحد تعسفاً، من حق الدخول إلى بلده.

ولكن لدواعي تتعلق بالأمن العام أو الصحة العامة توجه المشرع الوطني لتقييد هذه الحرية في بعض الأحيان في التشريعات الوطنية كما جاء في قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة 2001، في مادته رقم 277 التي تضمنت تنظيم منع السفر كإجراء تحفظي أو تنفيذي فالمادة فرضت شروط كثيرة ووجود خطر حقيقي على التنفيذ قبل اتخاذ قرار المنع<sup>4</sup>. ولذلك، ونظراً لأهمية هذا الموضوع وعدم وجود قوانين تنظم الشروط الموضوعية والشكلية للمنع من السفر، وعدم توضيح الجهات المسموح لها بإصدار أمر منع السفر، الأمر الذي يوجب ضرورة تناول إجراءات منع السفر واليات تنظيمه في التشريع الفلسطيني وبعض التشريعات المقارنة.

### أهمية الدراسة

يشكل منع السفر استثناء على حق من الحقوق الشخصية للإنسان ، وهي حرية التنقل حيث أن هذا الحق يرتبط بالكثير من الحقوق الأخرى كحق العمل و التعليم وغيرها ، وتبرز أهمية هذا الموضوع كون منع السفر يؤثر على هذه الحقوق المرتبطة ببعضها ، إضافة الى قيام العديد من الأجهزة الأمنية و النائية العامة و القضاء بإصدار قرارات منع السفر بالرغم من قانون الإجراءات الجزائية النافذ الذي لم يعالج موضوع منع السفر لا في مرحلة التحقيق الإبتدائي و لا في مرحلة المحاكمة ، إضافة لعدم وجود قانون ينظم الشروط الشكلية و الموضوعية لهذا القرار .

---

4 قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة 2001، المادة رقم 277: إذا اقتنعت المحكمة بناءً على ما قدم إليها من بينات بأن المدعى عليه أو المدعي الذي أقيمت ضده دعوى متقابلة قد تصرف بجميع أمواله أو هربها إلى خارج فلسطين وأنه على وشك أن يغادرها وذلك بقصد عرقلة تنفيذ أي قرار قد يصدر في حقه جاز لها أن تصدر مذكرة تأمره بالمثول أمامها وأن تكلفه بتقديم كفالة مالية تضمن ما قد يحكم به عليه، فإذا امتنع عن تقديم الكفالة تقرر منعه من مغادرة البلاد لحين الفصل في الدعوى.

وعند الحديث عن القيمة العملية و التطبيقية للبحث فإن أهميته تكمن في نشر الفائدة للكثير من الجهات أهمها الإدارة العامة للمعابر و الحدود وما تحويه من أجهزة أمنية وهي : جهاز الشرطة ، الشرطة القضائية، الأمن الوقائي، المخبرات العامة، الضابطة الجمركية و الجمارك.

حيث يمكن للأجهزة التي تم ذكرها الاستفادة من هذا البحث من خلال معرفة الإجراءات المتبعة عند اصدارهم قرار منع السفر بحق أي شخص وعدم اصدار هذا القرار تعسفا ، ومعرفة الحالات التي يجوز فيها اصدار قرار حساس قد يضر بحق لصيق بالإنسان ألا وهو حرية التنقل .

### اهداف الدراسة

- 1- معرفة الفرق بين مصطلح منع السفر وغيره من المصطلحات الأخرى مع بيان جميع الجوانب المتعلقة بهذا الأمر.
- 2- توضيح مدى قانونية اصدار قرار منع سفر بحق شخص ما سواء كان هذا القرار صادرا عن الجهات التنفيذية أو الجهات القضائية.
- 3- معرفة الإجراءات المتعلقة بكيفية اصدار قرار المنع من السفر وذلك لعدم وقوع الجهات المختصة في فخ التعسف بحق أي شخص
- 4- المساهمة في إثراء المكتبة القانونية وإعداد بحث قيم يمكن الطلبة الباحثين والمحامين من الرجوع إليه والاستفادة منه.
- 5- بيان الجهة المسؤولة عن الاستئناف أمامها والطعن بقرار المنع من السفر أمامها.

## مشكلة الدراسة

لا شك بان مصطلح منع السفر من المصطلحات التي تتعارض مع حرية السفر، كون الحرية في التنقل والسفر من الحريات الأساسية التي كفلتها المعاهدات والمواثيق الدولية والداستير، لذا كان لا بد من احاطة هذا الاجراء بمجموعة من الضمانات التشريعية التي يمكن من خلالها الموازنة بين حق السلطات في تقييد هذه الحرية وحق الفرد في ممارسة حقوقه التي كفلها الدستور.

وبالرغم من التأكيد على حرية التنقل والسفر في القانون الأساسي الفلسطيني بصحيح نص المادة رقم 28 من القانون الأساسي المعدل التي جاء فيها عدم جواز إبعاد أي فلسطيني عن أرض الوطن أو حرمانه من العودة اليه أو منعه من المغادرة أو تجريده من الجنسية أو تسليمه لأي جهة أجنبية، الا أنه ما زال هناك انتهاكات لهذه الحرية الفردية للمواطن الفلسطيني. ناهيك عن ضبابية التنظيم القانوني لهذا الاجراء في التشريع الفلسطيني من حيث الجهة المختصة بإصدار قرار منع السفر والإجراءات القانونية والقضائية اللاحقة لصدور القرار وعدم وضوح شروط منع السفر والجهات المسؤولة عن الطعن امامها في القرار.

الامر الذي يطرح تساؤلاً على قدر كبير من الأهمية وهو: الى أي مدى نظم المشرع الفلسطيني

اجراءات منع السفر في التشريع الجزائي؟

## تساؤلات الدراسة

- ما المفهوم القانوني لمنع السفر في التشريع الفلسطيني؟
- ما هي شروط اصدار قرار منع السفر؟
- ما هي حالات تطبيق منع السفر وضوابطه؟
- ما دور النيابة العامة في منع السفر؟

- ما هي حالات تقييد السفر من قبل الجهات التنفيذية؟

- ما حدود الاختصاص القضائي في منع السفر؟

### حدود الدراسة

الحدود الزمانية: تتمثل الزمانية للدراسة من تاريخ دخول التشريعات محل الدراسة و التحليل حيز النفاذ لاسيما التشريعات الفلسطينية باعتبارها التشريعات الرئيسية التي تقوم عليها هذه الدراسة لذا فإن الحدود الزمانية تبدأ من تاريخ صدور قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001 حتى الآن الحدود المكانية: ستجري هذه الدراسة في فلسطين كونها دراسة تحليلية للنصوص والتشريعات والإجتهادات القضائية الفلسطينية المتعلقة في موضوع البحث.

### منهج الدراسة

سوف يتم إتباع المنهج الوصفي التحليلي وذلك من خلال استقراء وتحليل النصوص و الأحكام ذات العلاقة في التشريعات الجنائية الفلسطينية وذلك من خلال رصد المشكلة وتجميع المعلومات القانونية وتحليل النصوص القانونية والإجتهادات القضائية والآراء الفقهية لاستنتاج أهم الأحكام المرتبطة بالموضوع مع الاعتماد على بعض النصوص و الأحكام العربية الأخرى التي تحدثت جلياً في موضوع منع السفر و تأثيره، كما تم الاعتماد على المنهج المقارن بهدف معالجة هذا الموضوع في اكثر من نظام قانوني بهدف عرض أوجه الشبه والاختلاف بينهما بهدف الوصول لأفضل القواعد التي تحكم الموضوع.

## الدراسات السابقة

في فلسطين يوجد القليل من الدراسات التي تحدثت عن منع السفر وأثره، بالإضافة الى بعض الدراسات في القوانين العربية الأخرى، وهذه الدراسات هي عبارة عن بحوث ومقالات، ولعل أبرزها:

- الدراسة الأولى: محمد سعيد القرعة بحث بعنوان المنع من السفر في المواد الجنائية، جامعة مدينة السادات، كلية الحقوق، 2021.

وقد ناقش الدكتور الباحث في هذه الدراسة منع السفر في المواد الجنائية، وقد توصل الباحث الى أن المنع من السفر في الجرائم الجنائية الصورة الأبرز لهذا الإجراء؛ لضرورة التحقيق أو صيانة أمن المجتمع، ولخصوصية المنع من السفر ومساسه المباشر بحرية الإنسان، إضافة الى أن المشرع المصري لم يصدر قانون ينظم هذا الإجراء رغم خطورته وبالمخالفة للدستور، ومؤخرا تدارك هذا الخلل جزئياً بإدراجه تنظيم المنع من السفر في بعض القوانين الجنائية المهمة، كقانون الكسب غير المشروع المعدل، وقانون مكافحة الإرهاب، وقانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات، بما يضيفي شرعية على قرار المنع من السفر حال اتخاذه في أحد تلك الجرائم.

أما عند التطرق الى الفرق بين الدراسات التي تم التطرق اليها وبين دراسة الباحث الحالية نجد أن في دراسة الدكتور محمد القرعة تم الحديث عن منع السفر في المواد الجنائية فقط، والتطرق الى التشريعات المصرية بهدف تحديد درجة المساس بحرية الانسان، أما الدراسة الحالية ستتطرق الى منع السفر في التشريع الفلسطيني بشكل عام مع التركيز على القانون الجنائي بالإضافة الى شرح الإجراءات المتبعة عند اصدار هذا القرار من أي جهة كانت سواء جهات تنفيذية أو قضائية. كما ان الدراسة المذكورة لم تتناول اليات الطعن في قرار منع السفر في حين سنتناول هذه الدراسة بنوع من التحليل اليات الطعن في القرار.

الدراسة الثانية: إبراهيم أسعد جلاّد بعنوان سلطة النيابة العامة في منع السفر، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2018.

ناقش الباحث رسالته عن سلطة النيابة العامة في منع السفر، وقد توصل الباحث الى ان هناك رأيان: الأول هو أن النيابة العامة لا تملك سلطة منع السفر تأسيسًا على أن النيابة العامة تعتبر جهة تنفيذية لا قضائية، وبما انها كذلك فلا يحق لها منع أي متهم من السفر، وان كل ما تملكه النيابة العامة في هذا الصدد هو إصدار مذكرة حضور أو إحضار بحق المتهم، أما الرأي الثاني ذهب الى اعتبار النيابة العامة شعبة من شعب السلطة القضائية حولها القانون سلطة منع السفر على اعتبار أن سلطتها سلطة أصيلة لكنها مقيدة في نفس الوقت بالأمر المتعلقة بالحرية الفردية و الجرائم التي يجوز فيها للنيابة العامة منع السفر بالإضافة الى الأوقات والحالات التي يحظر فيها على النيابة العامة إصدار قرار منع السفر .

حيث يلاحظ ان هذه الدراسة تحدثت عن الرأيان المتعلقان بسلطة النيابة العامة في منع السفر، أما الدراسة الحالية تطرقت في جانب من جوانبها الى سلطة النيابة العامة، ولكن الى جانب ذلك تم الحديث عن الظروف التي يحق فيها النيابة العامة بإصدار قرار المنع من السفر اذا تم اعتبارها سلطة قضائية، حيث يوجد هناك ظروف وحالات عادية وهناك حالات استثنائية بالإضافة الى الحديث عن الكثير من الجهات الأخرى ومدى قانونية اصدار هذا القرار من قبل هذه الجهات، كما ان هذه الدراسة تناولت قرار المنع من مختلف جوانبه بينما ركزت الدراسة المذكورة على صلاحيات النيابة العامة فقط.

## تقسيم الدراسة

### الفصل الأول: الإطار القانوني لتنظيم منع السفر في التشريع الجزائري الفلسطيني

المبحث الأول : مفهوم القانوني لمنع السفر في القانون الجزائري

المبحث الثاني: حالات تطبيق منع السفر وضوابطه

### الفصل الثاني: سلطات المنع السفر

المبحث الأول : دور النيابة العامة في المنع من السفر

المبحث الثاني: اصدار قرار منع السفر

## الفصل الأول: الإطار القانوني لتنظيم منع السفر في التشريع الجزائي الفلسطيني

تعتبر حرية السفر من الحريات الأساسية التي نص الدستور على عدم جواز تقييدها الا بناء على نص قانوني، ويقصد بحرية السفر حق الفرد في الذهاب والإياب حيث يعد الانسان بطبيعته كائن متحرك لا بد له من التنقل والانطلاق من مكان الى آخر حسب ما يريد وذلك لسلامة صحته الجسمية والنفسية إذ أن من أكثر الأمور قساوة على الانسان تحديد اقامته في مكان لا يستطيع مغادرته.

ولكن هناك بعض الحالات الإستثنائية التي يجوز فيها تقييد سفر وتنقل شخص ما، لكن وفق نص قانوني، على أن يكون هذا التقييد للمصلحة العليا للبلاد وأن يكون ضيق ولفترة مؤقتة وفي الحدود التي وضعها القانون، حيث أصبح السفر وسيلة سهلة يتخذها الكثير من الأشخاص للهرب من الملاحقات القضائية التي قد تلاحقهم.

وقد أكدت المادة (11 /2) من القانون الأساسي على : " لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر قضائي وفقاً لأحكام القانون "5، ومعنى ذلك عدم جواز حظر التنقل الا بأمر قضائي، إضافة الى المادة 20 منه التي أصرت على موقفها في اعتبار حرية السفر حرية مكفولة في حدود القانون والمادة 28 التي منعت ابعاد أي فلسطيني عن أرض الوطن أو حرمانه من العودة اليها أو منعه من المغادرة لأي جهة أجنبية<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 المادة (11/2) : " لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر قضائي وفقاً لأحكام القانون، ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطي، ولا يجوز الحجز أو الحبس في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون.

<sup>6</sup> القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 المادة 28 : "لا يجوز إبعاد أي فلسطيني عن أرض الوطن أو حرمانه من العودة اليها أو منعه من المغادرة أو تجريده من الجنسية أو تسليمه لأي جهة أجنبية."

كما جاء في الدستور المصري عام 1923 في المادة 38 على أنه : "لا يجوز ابعاد أي مصري عن الأراضي المصرية أو منعه من العودة إليها، ومعنى هذا أن يكون للمواطن المصري الحق في الإقامة في أي جهة يريد فهذا هو الأصل العام".

وعليه كان لا بد من تعريف منع السفر وتناول شروطه الشكلية والموضوعية في (المبحث الأول) ثم شرح حالات منع السفر سواء كان هذا المنع في الظروف الاستثنائية او في الظروف العادية (المبحث الثاني).

## المبحث الأول: المفهوم القانوني لمنع السفر في القانون الجزائري

تعد حرية التنقل من الحقوق الأساسية التي أقرتها التشريعات الوطنية، وقد تم المصادقة على هذه الحرية من قبل الاتفاقيات والمعاهدات الدولية، على اعتبار أن حرية الانسان وكرامته فوق كل اعتبار، وقد نصت على هذا الحق العديد من المواثيق، أبرزها المادة 13 من الإعلان العالمي لحقوق الانسان،<sup>7</sup> والمادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اللتان شددتا على ضرورة عدم فرض قيود على حرية التنقل الا وفقا للقانون، وفي حالات استثنائية تقتضيها الضرورات الأمنية أو حماية النظام العام.<sup>8</sup>

وعلى الرغم من قداسة هذا الحق الا أنه مثله مثل غيره من الحقوق، ليس مطلقاً، فهناك ضرورات تقتضيها العدالة و المصلحة العامة تكون مؤقتة، لا سيما في المواد الجزائية، ومن بين هذه القيود والضرورات إجراء "منع السفر"، التي تلجأ اليه السلطات المعنية كوسيلة لحفظ العدالة أو لضمان تنفيذ الأحكام وحماية المجتمع من خطر الهروب وغيرها من المخاطر.<sup>9</sup>

كما يعتبر منع السفر محل تساؤلات عديدة حول مدى مشروعيته، والاسس القانونية المبني عليها، والضمانات الواجب توافرها حتى لا يكون هناك أي تعسف في استخدام هذا الاجراء، فالسلطة التي تتخذ هذا الاجراء يجب أن تراعي التوازن بين مصلحة الدولة في حماية الفرد، وحق الفرد في حرية التنقل.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> الإعلان العالمي لحقوق الانسان المادة 13: 1 - لكل فرد حق في حرية التنقل وفي اختيار محل إقامته داخل حدود الدولة.

2 - لكل فرد حق في مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده، وفي العودة إلى بلده.

<sup>8</sup> العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية المادة 12: 1- لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل إقليم دولة ما حق حرية التنقل فيه وحرية اختيار مكان إقامته. 2 - لكل فرد حرية مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده.

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

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

<sup>9</sup> أحمد فتحي سرور، "الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص412

<sup>10</sup> عبد الفتاح بيومي حجازي، "القيود على حرية التنقل في ضوء الاجتهاد القضائي"، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2010، ص177

وقد أبدت التشريعات المقارنة اهتماما كبيرا لاجراء منع السفر، سواء من حيث الجهة المختصة بإصدار هذا القرار أو الشروط الواجب توافرها أو مدى قابلية الطعن في هذا القرار. فبعض القوانين تعتبر منع السفر اجراء قضائي لا يتخذ الا بأمر من جهة قضائية، والبعض أتاح الفرصة للنيابة العامة وبعض السلطات الإدارية بإصدار قرار المنع ، وهو ما يعكس تفاوتاً تشريعياً واضحاً في الضمانات المقررة للفرد.<sup>11</sup>

فالقانون القطري بين في قانون المرافعات المدنية و التجارية (رقم 13 لسنة 1990) الطبيعة التي يعتمد عليها فيما يتعلق بموضوع الجهة المخول لها اصدار هذ القرار حيث جعله مقصوراً على القضاء حيث نصت المادة (405) منه على : " للدائن أن يطلب من قاضي التنفيذ أن يأمر بمنع مدينه من السفر ، اذا قامت أسباب جدية يخشى منها فرار المدين من الخصومة أو تهريب أمواله".<sup>12</sup> أما القانون التونسي الذي نص على أن الجهة المختصة لاصدار قرار المنع من السفر هي النيابة العمومية أو قاضي التحقيق مع ضرورة بيان الأسباب ومدة المنع وذلك في قانونه الأساسي رقم 45 لسنة 2017، حيث سمح للنيابة العمومية باتخاذ قرار تقييد السفر مؤقتاً لمدة تصل الى 15 يوم في حالات التلبس أو التحقق من خطر، مع إلزام برفع المنع بعد انتهاء الاجل بقرار قضائي خلال ثلاثة أيام.<sup>13</sup>

وبالتالي هذه المواد جميعها تعكس ملاحظة مهمة ألا وهي التباين الواضح في تنظيم اجراء منع السفر، بين قوانين تمنحه للسلطة القضائية وحدها، وغيرها من القوانين التي وسعت من صلاحية السلطة الإدارية أو النيابة.

<sup>11</sup> ناصر الجندل، "منع السفر كاجراء احترازي في التشريعات المقارنة"، المجلة الأردنية في القانون والعلوم الساسية، 2014، ص121.

<sup>12</sup> قانون المرافعات المدنية والتجارية القطري رقم(13) لسنة 1990، منشور في الجريدة الرسمية لدولة قطر، عدد6، المادة405

<sup>13</sup> مجلة الإجراءات الجزائية التونسية ، الجريدة الرسمية للجمهورية التونسية، عدد 104، 1968/12/24، تم الدخول بتاريخ

.2025/07/27

## المطلب الأول: ما هية منع السفر وموقعه ضمن الإجراءات القانونية

عند الحديث عن تعريف مصطلح منع السفر لابد من تقسيمه الى مصطلحين وهما المنع والسفر ويأتي المنع في اللغة من الجذر (منع)؛ فيقال منعه امنعه منعاً فامتنع؛ أي خلت بينه وبين ارادته، ويقال بأنه: الحيلولة بين الرجل أو هو تحجير الشيء وإبعاده عن الآخرين، أما في الاصطلاح فلا يوجد تعريف للمنع إذ أن المعنى لم يخرج عن المدلول اللغوي إلا وهو الإعاقة.

أما السفر لغوياً: فهو مصدر مشتق من الفعل (سفر) والمقصود منه الانتقال من بلد الى آخر والسفر اصطلاحاً هو الخروج عن محل الإقامة بقصد مسيرة ثلاثة أيام وسط من ذلك المحل<sup>14</sup>. كما ويمكن تعريف السفر على أنه (مغادرة الفرد من الدولة التي يعتبر مواطناً بها الى إقليم دولة أخرى بصفة دائمة أو لفترة مؤقتة لعدة أسباب قد تكون سياحية، علاجية، ارتياد الأشغال أو غيرها من الأسباب).

أما حرية السفر فهي حق الفرد في التنقل من مكان الى آخر داخل إقليم الدولة أو خارجها وحق العودة الى الدولة متى شاء<sup>15</sup>.

## الفرع الأول: الطبيعة القانونية لمنع السفر

يعد منع السفر أحد أبرز الاجراءات القانونية ذات الطابع التحفظي المقيدة للحرية، التي تلجأ اليها السلطات المختصة للحيلولة دون المساس بحسن سير العدالة أو تهرب الأفراد من الالتزامات المترتبة عليهم، ورغم أن هذا الاجراء يقيد حق أساسي ومكفول وهو حق حرية التنقل ، الا أن طبيعته لا ترقى الى مستوى الجزاء الجنائي، بل يعتبر أحد التدابير الوقائية المؤقتة.

<sup>14</sup> المعجم الوجيز، مجمع اللغة العربية، طبعة خاصة بوزارة التربية والتعليم، جمهورية مصر العربية، 1997، ص59

<sup>15</sup> محمد سعيد القرعة، المنع السفر في المواد الجنائية، (رسالة دكتوراة، مصر، 2017)، ص9.

وتكمن أهمية اجراء منع السفر في ارتباطه بحفظ النظام العام، حيث أنه لا يتم اتخاذه كعقوبة مستقلة، بل يأتي تدعيماً لعقوبة أخرى ووسيلة قانونية تهدف الى تقييد الحرية بشكل مؤقت، لذا فإن الطابع القانوني لمنع السفر يندرج ضمن القرارات الإجرائية ذات الطابع الاحترازي، والتي تتخذ لحماية مصلحة العدالة.

وعند الحديث عن تعريف واضح لمصطلح منع السفر في التشريع الفلسطيني نجد أن المشرع الفلسطيني لم يتطرق الى تعريف واضح للمصطلح المركب ( منع السفر)، سواء في القانون الأساسي أو في قانون الإجراءات الجزائية، تاركاً بذلك المجال للفقه و الشراح لمحاولة الوصول الى تعريف يمكن من خلاله فهم ما هية منع السفر.

وعلى الرغم من وجود تنوع كبير في التعريفات الفقهية و القانونية لهذا الإجراء إلا أنها قد اتفقت على اعتبار منع السفر قيلاً مؤقتاً على حق أساسي هو حرية التنقل، يصدر عن جهة قضائية مختصة، بقصد منع شخص طبيعي من مغادرة إقليم الدولة ضماناً لحسن سير العدالة أو لتنفيذ حكم ثابت، كما لا يبرر الا بوجود مصلحة عامة أو خاصة، وضمن شروط قانونية صارمة.

ففي الفقه القانوني العام يعرف منع السفر على أنه تقييد على حرية الشخص في مغادرة الدولة، يصدر بموجب قرار رسمي يهدف الى ضمان العدالة أو تنفيذ الحقوق ، أما في السياق الدولي، فترى الأمم المتحدة أنه أداة تستخدم لحماية الأمن العام، أو لحماية النظام العام أو لضمان تطبيق العقوبات الدولية.<sup>16</sup>

---

<sup>16</sup> ( findlaw ) ( نقلاً عن الأمم المتحدة )

أما من منظور الحريات الأساسية فقد تم تعريفه على أنه سلبا مقيدا لحرية التنقل، ويصنف ضمن التدابير الاحترازية التي تخضع لمبادئ الضرورة و النسبة، ويذهب بعض الفقهاء الى اعتباره تدبيرا احتياطيا يفرض لحماية سير التحقيقات أو الحفاظ على مصلحة العدالة.<sup>17</sup>

وقد تطور مفهوم منع السفر في السياق المقارن، ليشمل أبعادا حقوقية حساسة، كمنع شخص دون سند قانوني واضح، أو استخدامه كأداة تقييد سياسي، أو فرضه بقرارات إدارية دون اشعار أو حق اعتراض، وهو ما اعتبرته بعض المنظمات الحقوقية مخالفة لمبادئ العدالة الإجرائية، ومن الأمثلة على ذلك المحكمة الإدارية العليا المصرية التي عرفت منع السفر على أنه ( إجراء احترازي مؤقت، تصدره جهة مختصة، يقضي بمنع شخص معين من مغادرة البلاد، متى اقتضت ضرورات التحقيق أو تنفيذ الأحكام ذلك، شريطة أن يستند القرار الى أسباب جدية تبرره، وأن يكون قابلا للطعن القضائي لضمان عدم المساس غير المشروع بحقوق الأفراد)<sup>18</sup> .

غير أن هذا التعريف يشوبه القصور و الضعف نظرا لعدم بيان الجهة المختصة بإصدار قرار المنع من السفر إضافة الى عدم بيان أنه يجب اقتران هذا القرار بأحكام القانون و أن لا يكون مخالفاً للقانون الساري وبالتالي لأبد من إيجاد تعريف وافي يتضمن كافة الأمور المتعلقة بهذا القرار وعلى رأسها بيان طبيعة هذا القرار و إطاره القانوني، وتحديد الجهة المختصة و التي لها الحق بإصدار هذا القرار، ومعرفة الفرد من خلال التعريف للضمانات القانونية المحيطة بهذا القرار لصيانة حقه في السفر في اطار الشرعية الدستورية .

وعلى الرغم من عدم تطرق المشرع الفلسطيني لتعريف كافي وافي لمنع السفر، إلا أنه يعد أحد الإجراءات التي نص عليها قانون التنفيذ الفلسطيني رقم 23 لسنة 2005 في المادة (18) والتي

<sup>17</sup> (ويكيبيديا : عن القيود القانونية على التنقل وعلاقتها بالحق في السفر )

<sup>18</sup> حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 4713، لسنة 47 قضائية، جلسة 2001/05/19

نصت على : "إذا اقتنع قاضي التنفيذ بأن المدين قد تصرف في أمواله أو هربها أو انه على وشك مغادرة البلاد بهدف تأخير التنفيذ وأدائه، فيحضر المدين للمثول أمام القاضي، ويطلب منع تقديم كفالة مصرفية او عدلية لضمان التنفيذ. وفي حال امتنع المدين عن تقديم الكفالة، يصدر قاضي التنفيذ قرارا بمنعه من السفر الى حين انقضاء الدين".<sup>19</sup>

وهذا يعني أو منع السفر في القانون الفلسطيني يعتبر اجراء تحفظيا يتخذه قاضي التنفيذ بناء على طلب الدائن كوسيلة لحماية حقوق الدائن من ضياع الحق نتيجة مغادرة المدين للبلاد، حيث يمكن تعريفه من خلال هذه المادة على أنه قرار يصدره رئيس التنفيذ أو قاضي التنفيذ لضمان تنفيذ الأحكام في قضايا مثل النفقة أو الدين، خاصة اذا لوحظ تلاشي ضمان التنفيذ بسبب السفر المحتمل. ويستخلص من مختلف هذه المقاربات أن الطبيعة القانونية لمنع السفر تتصف بالاحترافية و التوقعية، أي أنها لا تركز على العقوبة كغاية، وإنما تتخذ شكل وسيلة تفعل ضمن اطار اطر قانونية محددة، تخضع للرقابة القضائية وتراعي مبدأ التناسب.

وبالتالي يعد منع السفر من الإجراءات القانونية ذات الطابع المقيد للحرية الشخصية، ويترتب عليه حرمان الفرد من حقه في مغادرة إقليم الدولة لفترة زمنية محددة، ترتبط عادة بظروف تحقيق أو محاكمة أو مصلحة عامة، ومن خلال هذا الشرح يمكن تعريف منع السفر من الناحية القانونية بأنه: "إجراء قضائي أو اداري يصدر عن جهة مختصة، يقضي بمنع شخص معين من مغادرة حدود الدولة، وذلك بشكل مؤقت ولمبررات قانونية للحفاظ على النظام العام والأمن الوطني".

---

<sup>19</sup> قرار بقانون رقم (12) لسنة 2022م بشأن تعديل قانون التنفيذ رقم (23) لسنة 2005م، المادة (18): "1 - للرئيس إذا اقتنع من البيئة المقدمة بأن المدين قد تصرف في أمواله أو هربها، أو أنه على وشك مغادرة البلاد رغبة منه في تأخير التنفيذ، أن يصدر أمراً بإحضاره للمثول أمامه في الحال لبيان السبب الذي يحول دون تقديمه كفالة مصرفية أو عدلية من كفيل مليء لضمان التنفيذ، وإذا تخلف عن ذلك يقرر منعه من السفر لحين انقضاء الدين.

2 - إذا اقتنع الرئيس أن المحكوم عليه شرع يتهريب أمواله، فيجوز إلقاء الحجز على أمواله المنقولة وغير المنقولة قبل انقضاء المهلة المحددة في المادة (2/30) من هذا القانون، على ألا تتابع إجراءات التنفيذ إلا بعد انقضاء تلك المدة.

## الفرع الثاني: الفرق بين منع السفر والإجراءات القانونية المشابهة له

تعد إجراءات تقييد حرية التنقل من أخطر ما يمكن اتخاذه بحق أي شخص، نظرا من ما تمثله بمساس مباشر بأحد الحقوق الأساسية التي حرصت على ذكرها الدساتير والمواثيق الدولية، وهو الحق في الحرية والسفر، إلا أن منع السفر ليس هو الاجراء الوحيد الذي يقيد الحرية، بل يوجد العديد من الإجراءات القانونية الأخرى التي قد تتشابه معه مما قد يثير الكثير من التساؤلات وسوء الفهم وسوء استعمال، لكنها تختلف عنه من حيث الأساس القانوني، الجهة المختصة، الغاية منه ومدته.<sup>20</sup> ونظرا لعدم استخدام اجراء منع السفر بالطريقة السليمة دون تحديد دقيق لطبيعته القانونية، وتجنباً لحدوث خلط بين المصطلحات كان لابد من التمييز بين (منع السفر) وغيره من الإجراءات القانونية الأخرى، وذلك عن طريق التمييز بينهم من حيث الهدف والجهة التي تصدره ومدته ومدى خضوعه للرقابة القضائية.

وعليه كان لا بد من تفصيل كل إجراء على حدى مع الاستناد على الأحكام القضائية والمعايير القانونية المتعلقة بكل إجراء :

### 1 - الإدراج على قوائم المنع

يعتبر الإدراج على قوائم المنع من السفر اجراء إداريا أو قضائيا، وتعني تسجيل أسماء أشخاص على قائمة أمنية أو قضائية تمنع سفره أو تحركاته عبر المنافذ الحدودية، وقد يتم ذلك بأمر قضائي أو بقرار من جهة إدارية لأسباب أمنية أو سياسية أو قانونية وتستخدم في القضايا الجنائية، القضايا السياسية، أو الحالات المتعلقة بالإرهاب أو الفساد.

يختلف الإدراج على قوائم المنع عن منع السفر من حيث أنه لا يصدر دائما بناء على طلب قضائي أو أمر قضائي مسبب، وإنما يصدر بناء على معلومات استخباراتية أو أمنية دون تحقق قضائي

<sup>20</sup> سامي صلاحات، القضاء الإداري: دعوى الإلغاء ووقف التنفيذ، دار وائل للنشر، عمان، 2016، ص 145

فوري، مما يؤثر على مدى مشروعيتها في الدول التي تفتقر الى آلية الطعن فيه، بينما منع السفر يصدر بموجب أمر قضائي مسبب وقابل للطعن، ما يجعله متوافقا مع ضمانات المحاكمة العادلة ومع المعاهدات التي تحمي حقوق الإنسان.

وقد وضع المشرع المصري هذا الإجراء في المادة 155 من قانون الإجراءات الجنائية رقم 150 لسنة 1950 التي نصت على : " النائب العام أو من يفوضه ولقاضي التحقيق المختص، اذا توفر وجود أدلة كافية على جدية الاتهام في جناية أو جنحة يعاقب عليها بالحبس مدة لا تقل عن سنة، لهم الحق في اصدار قرار مسبب بمنع المتهم من السفر خارج البلاد، أو ادراجه على قوائم ترقب الوصول، اذا اقتضت الضرورات التحقيق أو سير المحاكمة، أو لضمان تنفيذ ما قد يحكم به من عقوبات، ويفرض ذلك لفترة محددة لا تزيد إجمالا مدتها عن سنتين....." <sup>21</sup>

وقد عرف القضاء المصري هذا الاجراء بأنه : "إجراء احترازي يتخذ بناء على أسباب تقدرها السلطة المختصة، ويقيد به حرية الشخص من السفر، دون أن يعد حجرا أو تقييدا للحرية الجسدية بالمعنى الضيق" <sup>22</sup>

أما في فلسطين، لا يوجد تعريف صريح لمصطلح الادراج على قوائم المنع، ولم يرد أي نص قانوني واضح يحدد ماهيته أو يبين شروطه واجراءاته، وهو ما يترك فراغاً تشريعياً تستغله بعض الأجهزة الأمنية لممارسة هذا الاجراء ضمن صلاحياتها التنفيذية، كما يرى الباحث، أن هذا الغموض القانوني يشكل خطراً على ضمانات الحقوق والحريات الدستورية، لانه يفتح المجال واسعاً أمام التأويلات التعسفية واستخدامه كوسيلة للضغط أو التضييق خارج نطاق ما يجيزه القانون، لذلك أرى أن معالجة هذا القصور تتطلب إما إدراج تعريف دقيق وصريح للادراج على قوائم المنع ضمن التشريعات

<sup>21</sup> مشروع قانون الإجراءات الجنائية المصري رقم 150 لعام 1950 ، المادة 155، بيان بشأن منع المتهم من السفر أو ادراجه على قوائم المنع.

<sup>22</sup> فتوى الجمعية العمومية لقسمي الفتوى والتشريع، جلسة 2007/11/12، رقم 2007//1/86.

الفلسطينية، أو استبداله بألية قانونية بديلة تخضع لرقابة قضائية صارمة، بما يحقق التوازن بين حماية الأمن العام و صون حق الأفراد في حرية التنقل والسفر.

## 2 - تقييد حرية التنقل

هو مفهوم أشمل من منع السفر ويعني اجراء قانوني أو اداري يمنع الشخص من التحرك بحرية داخل أو خارج الدولة تتخذه السلطة العامة، ويمكن تعريفه على أنه: المنع من مغادرة منطقة جغرافية معينة، كالحبس المنزلي، أو فرض قيود على السفر الى دول معينة.<sup>23</sup>

والفرق بين مصطلح منع السفر وتقييد حرية التنقل هو أن منع السفر يكون تحديدا بالخروج من الدولة أو العودة اليها، في حين تقييد حرية التنقل قد يكون داخل حدود الدولة نفسها، كمنع الانتقال من مدينة الى مدينة، أو الاغلاق الأمني لبعض المناطق داخل الدولة نفسها، وقد يكون على شكل مختلف، كالإزام الشخص بالإقامة في مكان معين أو الحضور بشكل دوري لمراكز الشرطة.

وقد قضت المحكمة الدستورية الأردنية بأن تقييد حرية التنقل لا يعد دستوريا الا اذا كان ضمن حدود القانون، ويكون هدفه حفظ النظام العام وهي مصلحة عامة متناسبة مع الغرض المراد تحقيقه.<sup>24</sup>

## 3 - الإقامة الجبرية

تعتبر الإقامة الجبرية أكثر الإجراءات تقييدا لحرية الشخص حيث يتم فرض الإقامة على شخص معين في منزله أو مكان معين أو منطقة جغرافية ضيقة دون السماح له بالخروج منها الا بشروط محددة وبإذن رسمي، وتستخدم الإقامة الجبرية كبديل عن التوقيف في بعض الحالات، لا سيما في القضايا السياسية أو الأمنية، إضافة الى استخدامها في حالات الطوارئ أو كعقوبة بديلة في بعض

الأنظمة المختلفة.<sup>25</sup>

<sup>23</sup> د. عاطف البعلوجي، الحماية الدستورية للحقوق و الحريات العامة، ص 156

<sup>24</sup> قرار المحكمة الدستورية الأردنية رقم 1 ، تاريخ 2014/03/12

<sup>25</sup> د. أحمد سرور الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، ج2، ص 193

في القانون الفلسطيني، لا يوجد مادة خاصة بالاقامة الجبرية ضمن قانون الإجراءات الجزائية، الا أن المادة 110 من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003 ، والتي نصت على : " يعلن رئيس السلطة الوطنية حالة الطوارئ بمرسوم، في حالة وجود خطر يهدد الامن القومي بسبب الحرب أو الغزو أو العصيان المسلح أو حدوث كارثة طبيعية، ويكون الاعلان لمدة لا تزيد عن ثلاثين يوما، ويجوز تمديدها لمدة أخرى بعد موافقة المجلس التشريعي الفلسطيني بأغلبية ثلثي أعضائه"

" لا يجوز تقييد الحقوق والحريات الا بالقدر الضروري لتحقيق الهدف المعلن من حالة الطوارئ"<sup>26</sup>

ومعنى هذه المادة أنها أجازت لرئيس السلطة الوطنية الفلسطينية فرض الإقامة الجبرية في حالات استثنائية كحالة الطوارئ، بشرط عم المساس بالحقوق المضمونة للفرد دستوريا، كما حدث في جائحة كورونا مثلا.

كما نصت المادة 3 من قانون الأردني رقم 13 لسنة 1992 على أنه : " اذا أعلنت حالة الدفاع، فلرئيس الوزراء صلاحية اتخاذ التدابير والإجراءات التالية أو أي منها لمواجهة الحالة الطارئة، بما في ذلك :

- (ب/4): منع أي شخص من الإقامة في أي مكان أو الزامه بالاقامة في مكان معين.
- (ب/5): تفتيش الأشخاص والأماكن دون التقييد بأحكام أي قانون آخر.<sup>27</sup>

#### 4 - الاحتجاز الاحتياطي

وهو اجراء يتمثل في حبس المتهم مؤقتا قبل صدور حكم نهائي، هدفه ضمان سير العدالة ومنع المتهم من الهروب أو التأثير على مجريات التحقيق، أو منع التأثير على الأدلة والشهود.<sup>28</sup> ويعد من أقصى التدابير الاحترازية، ويختلف الاحتجاز الاحتياطي عن منع السفر في أنه ينهي تماما حرية

<sup>26</sup> القانون الأساسي الفلسطيني المعدل، 2003، منشور في الجريدة الرسمية الفلسطينية " الوقائع الفلسطينية " ، العدد 47.

<sup>27</sup> قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992، منشور في الجريدة الرسمية الأردنية، العدد 3893، تاريخ 1/10/1992.

<sup>28</sup> د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية ، القاهرة، 2006، ص 489

الشخص بالكامل بينما منع السفر يقيد حقه من مغادرة البلاد فقط، إضافة الى هذا أن الاحتجاز يطبق في الجرائم الخطيرة و بشروط صارمة ، بينما منع السفر قد يطول لاشهر أو سنوات دون احتجاز حقيقي، إلا أن هناك هدف مشترك بينهما وهو ضمان حضور المتهم وعدم تهريبه من العدالة. في القانون الفلسطيني نظم المشرع في قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001 الحبس الاحتياطي في المواد من (115)-(129)<sup>29</sup>

- <sup>29</sup> المادة 115: "على مأمور الضبط القضائي أن يسلم المقبوض عليه فوراً إلى مركز الشرطة.
- المادة 116 : "يتولى المسؤول عن مركز الشرطة الذي استلم المقبوض عليه دون مذكرة إحضار التحقيق فوراً في أسباب القبض"
- المادة 117
- 1 - على المسؤول عن مركز الشرطة أن يحتفظ على المقبوض عليه إذا ما تبين له:
- أ- أنه ارتكب جنابة وفر أو حاول الفرار من المكان الموقوف فيه.
- ب- أنه ارتكب جنحة وليس له محل إقامة معروف أو ثابت في فلسطين.
- 2 - لا يجوز أن تزيد مدة التحفظ في جميع الأحوال على أربع وعشرين ساعة ويتم إبلاغ النيابة العامة بذلك فوراً.
- المادة 118 : "يتولى وكيل النيابة استجواب المقبوض عليه بعد إبلاغه بأمر القبض وفقاً لأحكام المادة (105) من هذا القانون.
- المادة 119 : "إذا اقتضت إجراءات التحقيق استمرار توقيف المقبوض عليه أكثر من أربع وعشرين ساعة فلوكل النيابة أن يطلب من قاضي الصلح تمديد التوقيف لمدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً".
- المادة 120
- 1 - لقاضي الصلح بعد سماع أقوال ممثل النيابة والمقبوض عليه أن يفرج عنه، أو يوقفه لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً. كما يجوز له تجديد توقيفه مدداً أخرى لا تزيد في مجموعها على خمسة وأربعين يوماً.
- 2- لا يجوز أن يوقف أي شخص مدة تزيد على ما ذكر في الفقرة (1) أعلاه، إلا إذا قدم طلب لتوقيفه من النائب العام أو أحد مساعديه إلى محكمة البداية وفي هذه الحالة لا يجوز أن تزيد مدة التوقيف على خمسة وأربعين يوماً.
- 3- على النيابة العامة عرض المتهم قبل انتهاء مدة الثلاثة أشهر المشار إليها في الفقرتين السابقتين على المحكمة المختصة بمحاكمته لتمديد توقيفه مدداً أخرى حتى انتهاء المحاكمة.
- 4- لا يجوز بأي حال أن تزيد مدد التوقيف المشار إليها في الفقرات الثلاث أعلاه على ستة أشهر وإلا يفرج فوراً عن المتهم ما لم تتم إحالته إلى المحكمة المختصة لمحاكمته.
- 5- لا يجوز أن يستمر توقيف المتهم المقبوض عليه في جميع الأحوال أكثر من مدة العقوبة المقررة للجريمة الموقوف بسببها.
- المادة (121) : "لا يجوز إصدار أمر بتوقيف أي متهم في غيابه، إلا إذا اقتنع القاضي بالاستناد إلى بيانات طبية أنه يتعذر إحضاره أمامه، بسبب مرضه"
- المادة 122 : "يجب عند توقيف المتهم في مركز الإصلاح والتأهيل (السجن) أن تسلّم صورة من أمر التوقيف إلى مأمور المركز بعد توقيعه على الأصل بالاستلام."
- المادة 123 : " يكون لكل موقوف حق الاتصال بذويه والاستعانة بمحام."
- المادة 124 : "لا يجوز لمأمور مركز الإصلاح والتأهيل (السجن) أن يسمح لأحد بالاتصال بالموقوف إلا بإذن كتابي من النيابة العامة، ويجب عليه في هذه الحالة أن يدون في دفتر المركز اسم الشخص الذي سمح له بذلك ووقت المقابلة وتاريخ ومضمون الإذن، وذلك دون إخلال بحق المتهم في الاتصال بمحاميه بدون حضور أحد."
- المادة 125 : "لا يجوز توقيف أو حبس أي إنسان إلا في مراكز الإصلاح والتأهيل (السجون) وأماكن التوقيف المخصصة لذلك بموجب القانون.

## 5 - الضبط و الاحضار

هو اجراء قضائي يصدر عن النيابة العامة أو المحكمة، هفه إلزام الشخص بالحضور، يستخدم لضمان حضور المتهم أو الشاهد عند الطلب القضائي، ويتميز عن منع السفر في أنه يصدر لحضور جلسة أو التحقيق وليس لمنع مغادرة البلاد، كما يستند الى قرار قضائي او أمر من النيابة العامة ضمن نطاق زمني مقيد، وقد يتخذ معه إجراء منع السفر لتأمين تنفيذ أمر الضبط.

وبالتالي يعد هذا الاجراء تقييد مؤقت للحرية، ونطاقه الجغرافي محدد(داخل الدولة) وهناك شروط

لصدوره الشروط المتوفرة في قانون الإجراءات الجزائية والتبليغ المسبق للمسؤول عنه.<sup>30</sup>

---

ولا يجوز لمأمور أي مركز قبول أي إنسان فيه إلا بمقتضى أمر موقع من السلطة المختصة ولا يجوز له أن يبقيه بعد المدة المحددة بهذا الأمر.

المادة 126: "للنيابة العامة ورؤساء محاكم البداية والاستئناف نقصد مراكز الإصلاح والتأهيل (السجون) وأماكن التوقيف الموجودة في دوائرهم للتأكد من عدم وجود نزيل أو موقوف بصفة غير قانونية، ولهم أن يطلعوا على سجلات المركز وعلى أوامر التوقيف والحبس وأن يأخذوا صوراً منها وأن يتصلوا بأي موقوف أو نزيل ويسمعوا منه أي شكوى يبديها لهم، وعلى مديري ومأموري المراكز أن يقدموا لهم كل مساعدة للحصول على المعلومات التي يطلبونها."

المادة 127 : لكل موقوف أو نزيل الحق في أن يتقدم بشكوى كتابية أو شفوية للنيابة العامة عن طريق مدير مركز الإصلاح والتأهيل (السجن) الذي يجب عليه قبولها وإبلاغها للنيابة العامة بعد إثباتها في سجل خاص يعد لذلك في المركز .  
المادة 128: "لكل من علم بوجود موقوف أو نزيل بصفة غير قانونية أو في غير المكان المخصص لذلك، أن يخطر النائب العام أو أحد مساعديه بذلك، الذي يأمر بإجراء التحقيق والإفراج عن الموقوف أو النزيل بصفة غير قانونية، ويحرر محضراً بذلك لاتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة."

المادة 129: "على كل موقوف أو نزيل بوجه مشروع في أحد مراكز الإصلاح والتأهيل (السجن) أو أماكن التوقيف أن يخضع لإجراءات إثبات هويته، وأخذ بصمات أصابعه، وفحصه لأجل قيد العلامات اللازمة لإثبات هويته."

<sup>30</sup> قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001 المادة 106: 1 - لوكيل النيابة أن يصدر بحق المتهم مذكرة حضور للتحقيق معه. 2 - إذا لم يحضر المتهم أو خشي فراره، جاز لوكيل النيابة أن يصدر بحقه مذكرة إحضار .  
المادة 107: 1- يجب على مدير المركز أو مكان التوقيف أن يسلم المتهم خلال أربع وعشرين ساعة إلى النيابة العامة للتحقيق معه. 2 - يستجوب وكيل النيابة المتهم المطلوب بمذكرة حضور في الحال، أما المتهم المطلوب بمذكرة إحضار، فعلى وكيل النيابة أن يستجوبه خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ القبض عليه.  
المادة 108: يجوز لوكيل النيابة توقيف المتهم بعد استجوابه لمدة ثمان وأربعين ساعة وبراعى تمديد التوقيف من قبل المحكمة طبقاً للقانون.

المادة 109: 1- تنفذ مذكرات الحضور والإحضار فوراً، وتبقى مرعية الإجراء إلى حين تنفيذها.  
2 - لا يجوز تنفيذ مذكرة الإحضار بعد مضي ثلاثة أشهر من تاريخ صدورها ما لم يعتمد منها من أصدرها لمدة أخرى.  
المادة 110: توقع مذكرات الحضور والإحضار والتوقيف من الجهة المختصة قانوناً بذلك وتختم بخاتمتها الرسمي وتشمل ما يلي:  
1 - اسم المتهم المطلوب إحضاره وأوصافه وشهرته.

## 6 - التدابير التحفظية

تعرف التدابير التحفظية بأنها مجموعة من الإجراءات الوقائية التي يجيز القانون اتخاذها بقصد المحافظة على حقوق الأطراف أو حماية النظام العام أو ضمان تنفيذ حكم قد يصدر لاحقاً، دون أن تتضمن هذه التدابير مساساً بأصل الحق موضوع النزاع، ومن الأمثلة على هذه التدابير الحجز التحفظي على الأموال، والمنع من التصرف في العقارات، ووقف الأعمال الجديدة، وتعيين الحارس القضائي، وغيرها من الوسائل التي تهدف إلى تأمين الحق لا إلى فرض عقوبة على الشخص المعني.<sup>31</sup>

أما منع السفر، وإن كان يشترك مع التدابير التحفظية في الطبيعة الوقائية، إلا أنه يختلف من حيث محل الإجراء، فبينما تنصب التدابير التحفظية غالباً على الأموال أو الحقوق العينية والمنقولة، فإن منع السفر ينصب مباشرة على حرية الشخص في التنقل، وهي بذلك يمس حقاً دستورياً أساسياً، كما أن التدابير التحفظية غالباً ترتبط بدعاوى الحقوق الخاصة (المدنية والتجارية) بينما يظهر منع السفر في نطاقين أساسيين الإجراءات الجزائية كضمان سير العدالة والتنفيذ المدني كوسيلة لضمان الوفاء بالالتزامات.<sup>32</sup>

وبالتالي يمكن القول إن منع السفر يمثل تدبيراً تحفظياً من نوع خاص، يمتاز عن غيره بأنه يقيد الحرية الشخصية للأفراد، ولهذا السبب يشترط المشرع فيه ضوابط أشد صرامة، كالقرار القضائي أو النص الصريح، بخلاف باقي التدابير التحفظية التي تقتصر غالباً على الأموال.

---

2 - الجريمة المتهم بها ومادة الاتهام.

3 - عنوانه كاملاً ومدة التوقيف إن وجدت.

<sup>31</sup> أحمد مليجي، الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص 943

<sup>32</sup> عبد المنعم البدرابي، الوسيط في القانون المدني - الحقوق العينية الأصلية - دار النهضة العربية، القاهرة، 1996، ص 522

## المطلب الثاني: شروط منع السفر

يتسم منع السفر بأنه إجراء استثنائي يمس حقا من الحقوق الأساسية و المحمية دستوريا، وهو حق التنقل المنصوص عليه في القانون الأساسي الفلسطيني المادة 20،<sup>33</sup> لذلك لا يمكن اتخاذه بشكل عشوائي، بل يجب أن يفعل فقط ضمن شروط دقيقة ومحددة في القانون، من خلالها يتحقق التوازن بين مراعاة حقوق الافراد وحماية المصلحة العامة، وقد نص المشرع الفلسطيني على وجوب توافر شروط موضوعية وشكلية عند اصدار قرار المنع من السفر، منعا للتعسف وحصول الشخص على كامل حقوقه القانونية.

وتنقسم هذه الشروط الى قسمين: القسم الأول هو الشروط الموضوعية، المتعلقة بالأساس القانوني الذي يبرر اتخاذ القرار، مثل جسامه الجريمة، أو التأثير على مجريات العدالة، والقسم الثاني هو الشروط الشكلية، المتعلقة بالإجراءات التي يجب اتباعها أثناء اصدار القرار، مثل تحديد مدة المنع، أو تحديد الجهة المختصة باصداره، أو معرفة مدى خضوعه للرقابة القضائية. وتكمن أهمية وجود هذه الشروط في تحقيق الضمانة الأساسية لحقوق الأفراد، إضافة الى تحقيق العدالة الإجرائية والحفاظ على الحقوق و الحريات التي كفلتها المواثيق الدولية و التشريعات الوطنية والمقارنة.

## الفرع الأول: الشروط الموضوعية

هناك جملة من الضوابط الموضوعية لا بد من توافرها حتى تكتمل مشروعية اصدار قرار منع السفر، إضافة الى حصول الشخص الممنوع من السفر على الضمانة الكاملة وعدم وقوعه ضمن سلسلة التعسفات التي قد تستعملها السلطات المعنية، وقد اتفقت معظم التشريعات المقارنة على اعتبار منع

<sup>33</sup> القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003، مقام، المادة رقم 20: حرية الإقامة والتنقل مكفولة في حدود القانون.

السفر باطلا اذا لم يستند الى هذه الشروط، ولعل أهمها وجود مبرر قانوني قائم، وتوفر خطر ملموس، وأن يكون متناسبا مع جسامة الجريمة أو أهمية تنفيذ الالتزام، أو اذا اقتضت مصلحة العدالة حماية مجريات التحقيق أو المحاكمة.

## 1 - وجود مسوغ قانوني قائم

يشترط أن يستند منع السفر الى وجود دعوى جزائية قيد التحقيق أو وجود حكم قضائي نهائي، اذ لا يمكن اتخاذه دون وجود أساس قانوني يجيز هذا القرار، وغياب السند القانوني يعني بطلان القرار نظرا لافتقاده مبدأ الشرعية الإجرائية، حيث يمنع فرض أي قيود دون وجود نص.

وقد نص قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لسنة 2001 في المواد المتعلقة بالتدابير التحفظية، على صلاحيات النيابة والمحكمة في اتخاذ إجراءات بحق المتهمين لحماية المصلحة العامة ومتابعة التحقيق كمنع السفر وغيرها.

وقد أشار القضاء الفلسطيني الى بطلان العديد من القرارات بمنع السفر، سببها عدم استنادها الى نص قانوني صريح، كما أكدت المحكمة العليا الفلسطينية بصفتها الدستورية على أهمية وجود نص قانوني صريح يبرر اصدار مثل هذا القرار،<sup>34</sup> ومن الأمثلة على ذلك ما قضت به محكمة العدل العليا الفلسطينية في عام 2020 بأن النائب العام لا يملك سلطة منع السفر بمرفق قضائي في قانون الإجراءات الجزائية، فقد كان موقف المحكمة موقف صريح بأن هذا القرار يجب أن يصنف على أنه قرار قضائي وليس قرار اداري، وبالتالي فان قرار المنع من السفر يقع ضمن اختصاص المحكمة فقط.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> يحيى السعدي، شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، مكتبة الرائد، 2016، ص 243.

<sup>35</sup> حكم محكمة العدل العليا، رقم 2019/285 بتاريخ: 2020/8/10، نص القرار (قرار النائب العام بمنع السفر ليس من القرارات المنصوص عليها قانونا، ويخالف اختصاص النيابة العامة، اذ لم يصدر نص تشريعي يخولها اصدار مثل هذه القرارات واختصاصاته، مما يجعل هذا القرار إداريا من جهة غير مختصة، ومخالفا للدستور والحقوق الأساسية)

وقد تناولت المادة 111 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، والتي تخول قاضي الأمور المستعجلة اصدار منع سفر مؤقت بناء على أسباب جدية وقد تطلب تقديم كفالة ضمن إجراءات قانونية واضحة.<sup>36</sup>

## 2 - وجود خطر ملموس

يشترط لقرار منع السفر أن يكون هناك خطر حقيقي وملموس يخشى أن يتحقق في حال سفر المتهم أو المشتبه به، حيث لا يكفي فقط الاحتمال النظري وإنما يجب أن يكون هناك معطيات واضحة شبه مؤكدة على احتمالية هروب الشخص المشتبه به من العدالة، أو تهريبه لأموال أو مستندات، أو الاضرار بسير التحقيق أو تطبيق الحكم.

ويقصد به احتمال قيام الشخص بالهرب من البلاد، ويستدل على ذلك من خلال امتلاكه جواز سفر، أو اقامته في الخارج، أو محاولة مغادرة البلاد فجأة، ويعد هذا الشرط مطابق لمبدأ التناسب والضرورة، إذ لا يجوز تقييد حرية التنقل التي تعتبر حق دستوري الا اذا كان هناك ما يهدد مصلحة جوهرية من شأنها أن تخل بأحد مراحل الدعوى.<sup>37</sup>

وقد أكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية في العديد من قراراتها، مثل قرار رقم 2010/61، " أن الخشية من فرار الشخص يجب أن تكون قائمة على وقائع محددة وليس على التخمين أو افتراض سوء النية".

---

<sup>36</sup> قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001، المادة رقم 111: تكليف المستدعي بتقديم كفالة مالية يجوز لقاضي الأمور المستعجلة عند إصدار قراره بمنع المستدعي ضده من السفر بناءً على أسباب جدية تدعو إلى الاعتقاد بأنه على وشك مغادرة فلسطين أن يكلف المستدعي بتقديم كفالة مالية لضمان ما قد يصيب المستدعي ضده من عطل أو ضرر إذا تبين أنه غير محق في دعواه.

<sup>37</sup> ( تقرير الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، الحق في الخصوصية و التنقل، ص 22-24 )

كما أكد فقهاء القانون الى أن منع السفر يجب أن يتخذ عند توفر خطر محدد وليس عند وجود شك عام أو غير مستند الى وقائع موضوعية مؤكدة.<sup>38</sup>

### 3 - جسامة الجريمة أو أهمية التنفيذ

يرتبط قرار منع السفر بحجم الجريمة المرتكبة، اذ تعتبر من المعايير التي تبرر منع السفر، حيث يوجد جرائم جسيمة تحدث تثير بعض المخاوف لدى السلطات من احتمالية هروب المتهم، أو تهريبه من المسائلة القانونية، أو محاولة تهريب أمواله أو المستحقات المفروضة عليه، مما يبرر اتخاذ إجراءات صارمة قد تؤثر على الحق الدستوري المكفول وهو حرية التنقل كمنع السفر.<sup>39</sup> ومن هذه الجرائم الجسيمة، جرائم الفساد، أو الجرائم المالية الكبيرة، أو الجرائم التي تهدد الأمن العام، حيث أشار القرار القضائي الصادر عن محكمة بداية رام الله رقم 2021/176، الى أن " خطورة الجريمة تستدعي اتخاذ تدابير وقائية لضمان حضور المتهم للمحاكمة، وفي مقدمتها منع السفر، اذا اقتضت المصلحة العامة ذلك".<sup>40</sup>

اما على صعيد التشريعات المقارنة، فقد نص قانون مكافحة الإرهاب المصري في مادته رقم 47 على أنه: " وللسلطات المختصة اتخاذ التدابير التحفظية اللازمة، بما في ذلك تجميد الأموال أو الأصول الأخرى، 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"<sup>41</sup>.

<sup>38</sup> يحيى السعدي، شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطينية، الطبعة الأولى، 2019، ص 417.

<sup>39</sup> عبد الفتاح بيومي حجازي، منع السفر في القوانين العربية، دارالفكر الجامعي، ص 72.

<sup>40</sup> محكمة بداية رام الله، الحكم رقم 2021/176

<sup>41</sup> قانون مكافحة الإرهاب المصري رقم 94 لسنة 2015، المادة رقم 47

#### 4 - حماية سير العدالة

أكدت محكمة النقض الفلسطينية في حكمها رقم 2015/45، أن " الغرض من منع السفر هو حماية

إجراءات العدالة وضمان عدم افساد الأدلة أو التأثير على الشهود أو ضياع الحقوق".<sup>42</sup>

ومعنى هذا الحكم أن حماية الأدلة من الضياع، وعدم التأثير على الشهود، والحفاظ على سلامة

التحقيقات من الدوافع والمبررات الأساسية التي قد تدفع الجهات المختصة الى تقييد حرية التنقل بحق

شخص ما عبر اجراء منع السفر، فقد يقوم المتهم أو المشتبه به بإخفاء الأدلة أو الضغط على

الشهود أو التلاعب بسير التحقيق، وهذا قد يؤثر بشكل مباشر على سير العدالة.

كما أشار تقرير صادر عن الهيئة المستقلة لحقوق الانسان في فلسطين عام 2021 الى أن "القرارات

القضائية الصادرة بمنع السفر تبرر غالباً بالحفاظ على نزاهة إجراءات التقاضي وضمان تنفيذ الأحكام

القضائية".<sup>43</sup>

#### الفرع الثاني : الشروط الشكلية

تعد الشروط الشكلية من الضمانات التي تحيط بقرار منع السفر، وهي تمثل الاطار الاجرائي الذي

يجب مراعاته عند اتخاذ هذا القرار وذلك للحفاظ على مشروعيته، وحماية الحقوق الدستورية الكفولة

للأفراد، ففي حال توافر الشروط الموضوعية ومخالفة أحد الشروط الشكلية الجوهرية يؤدي الى بطلان

القرار، فهي عملية تكاملية بين الشروط الموضوعية والشروط الشكلية لا يتنازل أحدهم عن الآخر،

لما في ذلك من خطر المساس بضمانات المحاكمة العادلة.

<sup>42</sup> محكمة النقض الفلسطينية، الحكم رقم 2015/45

<sup>43</sup> الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، تقرير حالة حقوق الانسان في فلسطين لعام 2021، ص 89

## 1- صدور القرار عن جهة مختصة قانونا

أحد أهم الشروط الشكلية المتعلقة بقرار منع السفر هو أن يصدر عن جهة قضائية وليس عن جهة إدارية ، إما عن طريق النيابة العامة أو المحكمة المختصة ، وقد رسخ القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 وتعديلاته هذا المبدأ بوضوح، إذ نصت المادة 11 منه على أن: "لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه، أو حبسه، أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا وفقا لاحكام القانون وبأمر قضائي مسبب"، ومعنى هذه المادة أن الجهة الوحيدة التي يحق لها تقييد حرية التنقل بحق شخص ما هي القضاء أي السلطة القضائية.

وقد توجهت محكمة العدل العليا الفلسطينية في الكثير من قراراتها الى بطلان قرارات منع السفر التي تصدر عن غير الجهة القضائية المختصة، حيث قضت المحكمة بإلغاء قرار النائب العام بمنع أحد المواطنين من السفر في القضية رقم 285/ 2019، وقد أكدت أن قرار النائب العام بمنع السفر لا يستند الى مسوغ قانوني سليم لأنه ليس جهة مختصة بإصدار مثل هذا القرار.<sup>44</sup>

إضافة الى قرارها رقم 112/2012، التي بينت فيه أن قرار منع السفر لا يمكن أن يصدر عن جهات تنفيذية كالأجهزة الأمنية أو النيابة العامة، معتبرة أن الاختصاص في تقييد حرية المواطن في السفر إنما هو اختصاص القضاء وحده و في حال صدور هذا القرار عن جهة أخرى غيره يصبح القرار باطل لعدم المشروعية.<sup>45</sup>

<sup>44</sup> قرار محكمة العدل العليا ، الطعن في قرار منع السفر الصادر عن النائب العام، 2020/8/10،

<sup>45</sup> محكمة العدل العليا الفلسطينية، قرار رقم 112/2012

## 2 - التسبب التفصيلي

يشترط لصحة قرار المنع من السفر وجود أحد الضمانات الشكلية الأساسية الا وهي التسبب، حيث يجب أن يكون قرار المنع من السفر مبنيا على أسباب قانونية صريحة، حتى تكتمل مشروعيته اذ لا يكفي أن يصدر عن جهة مختصة فقط، وقد أكد القانون الأساسي الفلسطيني لسنة 2003 في المادة (30) على هذا الشرط : " التقاضي حق مصون ومكفول للناس كافة، ولكل فلسطيني حق اللجوء الى قاضيه الطبيعي...ويحظر النص في القوانين أي عمل أو قرار اداري من رقابة القضاء".<sup>46</sup>

وتدل هذه المادة على أن جميع القرارات الإدارية أو القضائية بما في ذلك منع السفر، يجب أن تكون مسببة حتى تخضع لرقابة القضاء، كما يذهب جانب من الفقه الى أن الغاية من التسبب ليس فقط الاقناع، بل حتى تشكل هذه الضمانة أداة لمنع التعسف وتأكيدا في أن يكون القرار مبنيا على وقائع ثابتة.

وقد عرف الفقه الإداري التسبب بأنه : الإفصاح عن الأسباب الواقعية والقانونية التي دفعت الى اصدار القرار، ومن دونها يفقد القرار المصادقية والمنطق. ومن وراء هذا التعريف يمكن اعتبار التسبب ضمانا من ضمانات الشفافية والعدالة الإجرائية، وهو شرط من شروط صحة الشكل في القرار الإداري.<sup>47</sup>

من الناحية الإجرائية فيجب أن يكون التسبب مرفقا بتفصيل واضح لوقائع الحالة، مع بيان الخطر الذي يتطلب اصدار قرار المنع من السفر، مع معرفة الأساس القانوني الذي استند اليه القرار ، بمعنى المواد القانونية والنصوص التشريعية التي تم الاعتماد عليها والتي تتعلق بالموضوع نفسه.<sup>48</sup>

<sup>46</sup> القانون الأساسي المعدل لعام 2003، المقتفي، المادة رقم 30

<sup>47</sup> عيد الفتاح حسن، التسبب كشرط شكلي في القرار الإداري، مجلة العلوم الإدارية، جامعة الكويتن 1966.

<sup>48</sup> أ. عرين سمير بدوان، تسبب القرارات الإدارية، ماجستير، جامعة القدس.

ويظهر من هذا كله أن غياب التسيب قد يكون سببا في بطلان القرار، اذ يعتبر شرطا شكليا دستوريا يمكن القضاء من مراقبة أسباب القرار وتحديد مدى مشروعيته.

### 3 - الإبلاغ الرسمي و الإجراءات الحدودية

تنص المادة 12 من القانون الأساسي الفلسطيني على أن : " يبلغ كل من يقبض عليه بأسباب القبض عليه ويحق له الاتصال بمحام، وأن يقدم للمحكمة دون تأخير " وعلى الرغم من أن النص جاء في سياق القبض ، الا أن القياس على حرية التنقل وارد باعتبارها حق من الحقوق الدستورية الواجب حمايتها.<sup>49</sup>

كما نصت المادة 324 من قانون الإجراءات المدنية الاتحادي الاماراتي على أنه : " للقاضي قبل إصدار الأمر، أن يجري تحقيقًا مختصرًا إذا لم تكفه المستندات المؤيدة للطلب، كما له أن يأمر بإيداع جواز سفر المدين في خزانة المحكمة وتعميم الأمر بالمنع من السفر على جميع منافذ الدولة في حالة إصدار الأمر بالمنع من السفر"<sup>50</sup>.

كما نصت المادة 297 من قانون المرافعات المدنية والتجارية رقم 38 لسنة 1980 على انه: يجب اعلان امر منع السفر لمن صدر ضده الامر خلال اسبوعين من تاريخ صدوره.<sup>51</sup>

اذ يتطلب هذا الشرط أن تعمم هذه القرارات على المعابر والمنافذ الحدودية عبر الشرطة وحرس الحدود مع ضمان ألا يتم تنفيذ وتطبيق القرار قبل ابلاغ الشخص بالقرار رسميا، وذلك منعا للمفاجأة التي قد تمس بكرامة الشخص.

<sup>49</sup> القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003، المقتفي ، المادة 12

<sup>50</sup> مرسوم بقانون اتحادي رقم (42) لسنة 2022 بإصدار قانون الإجراءات المدنية، المادة رقم 2/324

<sup>51</sup> قانون المرافعات المدنية والتجارية الكويتي رقم 38 لسنة 1980، محامي نت، المادة رقم 297

#### 4 - القابلية للطعن القضائي ضمن مهلة محددة

يعد هذا الشرط الشكلي من أهم الشروط التي تحفظ للشخص حقه وحرية، إذ تصدر في بعض الأحيان قرارات خاطئة أو قرارات تعسفية بحق الأفراد من شأنها أن تحرمهم من حقوقهم الدستورية، ونظرا لخطورة اصدار قرار منع السفر، سمح القانون الفلسطيني وغيره من القوانين المقارنة الأخرى من وجود قابلية للطعن في قرار المنع، وهذا يعمل على منع التعسف في استعمال السلطة، كبعض قرارات المنع من السفر الصادرة عن الأجهزة الأمنية تعسفا.

والطعن هو الاجراء القانوني الذي يمكن من خلاله للشخص المتضرر من قرار اداري أو حكم قضائي أن يطلب مراجعة هذا القرار لدى جهة قضائية أو إدارية أعلى، بغرض الغاؤه أو تعديله أو ابطاله، عندما يتم اكتشاف أن القرار صدر بشكل خاطئ أو غير قانوني.<sup>52</sup>

أما الطعن القضائي فيقدم الى القضاء المختص بهدف مراجعة صحة وشرعية الأحكام القضائية أو القرارات الإدارية ذات الطابع القضائي.<sup>53</sup>

ولابد من الإشارة الى العلاقة بين طبيعة قرار منع السفر و المهلة المحددة للطعن بالقرار، بمعنى أنه في حال كان قرار منع السفر صادر عن جهات تنفيذية أو أمنية مثل النيابة العامة أو قاضي الأمور المستعجلة أو الأجهزة الأمنية يعتبر قرارا إداريا وليس قضائيا بالمعنى الصارم، وفي هذه الحالة يعتبر اجراء تحفظي أو تنفيذ اجراء اداري، وبالتالي تكون مهلة الطعن في هذه الحالة 60 يوما من تاريخ التبليغ أو النشر، ويقدم الطعن أمام المحكمة الإدارية أو أمام قاضي الأمور المستعجلة، وذلك حسب ما حددها قانون المحاكم الإدارية الفلسطينية رقم 41 لسنة 2020.<sup>54</sup>

<sup>52</sup> محمود عيسى، الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في التشريع الفلسطيني، دار الفكر الجامعي، 2015، ص 72-74

<sup>53</sup> أحمد مصطفى، أصول المحاكمات المدنية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017، ص 153-160.

<sup>54</sup> قانون المحكمة الإدارية العليا الفلسطينية رقم 41 لسنة 2020

أما إذا كان قرار منع السفر صادرا كحكم قضائي وهو أقل شيوعا ونادر الحصول مثل إجراءات التنفيذ بعد حكم نهائي، فتكون المهلة أقصر نوعا ما (7-15) يوم حسب نوع الحكم كالأستئناف أو التمييز .

وعند الحديث عن ما يتعامل به التشريع الفلسطيني، فيتم ملاحظة أن قرار منع السفر تتم معاملته على أنه إجراء تحفظي يصدر عن جهات تنفيذية، ولا يعتبر حكما قضائيا نهائيا ، وبالتالي يتم خضوع القرار لقانون المحاكم الإدارية رقم 41 لسنة 2020، بخصوص الطعن والمهلة تكون 60 يوم من تاريخ التبليغ أو النشر الرسمي.

#### 5 - الضمانة الزمنية وفق مبدأ التناسب المؤقت

تعني الضمانة الزمنية هنا أن قرار منع السفر يكون له مدة محددة وتتم مراقبته بشكل دوري، أما مبدأ التناسب فهو مبدأ قانوني يتم اتخاذه للتأكيد على أن جميع الإجراءات الصادرة عن السلطات المختصة خالية من الإفراط والتعسف ، بل يكون مناسبا ومتناسبا مع الهدف المراد تحقيقه. ومعنى هذه التعريفات هو أن قرارات منع السفر بطبيعتها قرارات استثنائية مؤقتة ، لا يمكن أن تكون دائمة الا بنص صريح في حالات محددة كعقوبة قضائية.

وقد نصت اتفاقية العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية في المادة 12 على أن أي قيد على حرية التنقل يجب أن يكون ضروريا ومتناسبا مع الغرض المشروع المراد تحقيقه".<sup>55</sup> كما يرى الكثير من الفقهاء أن فكرة تحديد مدة زمنية محددة للمنع يسمح بممارسة المراقبة الدورية على قرارات منع السفر ويعمل على عم تحول هذا القرار الي قرار تعسفي دائم.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، 1966، ( دخل حيز التنفيذ 1976 )، المادة 12/1: " لكل شخص حرية التنقل

والحركة داخل حدود كل دولة، وله الحق في اختيار محل اقامته داخل تلك الحدود"

<sup>56</sup> د. محمد الفقهاء، حقوق الانسان وحرياته الأساسية في القانون الدولي، ط3، 2014، ص221.

## المبحث الثاني: حالات منع السفر و ضوابطه

يمثل منع السفر أحد أبرز الإجراءات المقيدة للحرية، و لا يتم اللجوء اليه الا في حالات محددة نص عليها القانون، ووفقا لضوابط تكفل التوازن بين الحفاظ على النظام العام وضمان حرية التنقل المكفولة بموجب القانون الأساسي الفلسطيني، وتصنف حالات منع السفر عادة الى نوعين، النوع الأول هو المنع من السفر في الحالات العادية ويشمل منع السفر كإجراء تحفظي ومنع السفر كوسيلة تنفيذية و النوع الثاني هو المنع من السفر في الحالات الإستثنائية ويشمل منع السفر لأسباب أمنية أو سياسية ومنع السفر في حالات الطوارئ و الكوارث العامة.

### المطلب الأول: منع السفر في الحالات العادية

تعتبر حرية التنقل أحد الحقوق الأساسية التي تحميها جميع المواثيق الدولية والوطنية، الا انه مع ذلك لا تعتبر هذه الحرية مطلقة، حيث يمكن تقييدها في حالات معينة ضمن ضوابط معينة لتحقيق المصلحة العامة وحفظ الأمن وسلامة القضاء في الوقت نفسه.

ومن هذه الحالات الحالات العادية، وفي سياق الإجراءات القانونية العادية، يظهر منع السفر كإجراء قانوني مهم يلجأ اليه القضاء والنيابة العامة لضمان تنفيذ العدالة ومنع فرار المتهمين أو تعطيل سير المحاكمات، وفي الحالات العادية يتم فرض قرار المنع من السفر إما كإجراء قانوني أو تحفظي خلال التحقيق أو المحاكمة، أو كأداة تنفيذية لتنفيذ الأحكام القضائية.

كما تتمتع إجراءات منع السفر في الحالات العادية بضوابط قانونية تتعلق بشرعية القرار وصلاحيه الجهة الصادرة عنه ، وضرورة التناسب، و حق الدفاع للطرف المتضرر، اذ لا يجوز لهذه الإجراءات أن تتجاوز الحدود القانونية التي تحمي حقوق المتهمين والأطراف الأخرى.

ولشرح هذه الحالات كان لابد من تقسيم المطلب الى فرعين، الفرع الأول بعنوان منع السفر كإجراء تحفظي خلال سير التحقيق أو المحاكمة، والفرع الثاني بعنوان منع السفر كوسيلة تنفيذية لضمان تنفيذ الحكم، وسيتم الشرح مع التركيز على الأسس القانونية والاجتماعية المترتبة على كل منهما.

### الفرع الأول: منع السفر كإجراء تحفظي خلال سير التحقيق أو المحاكمة

يهدف منع السفر كإجراء تحفظي الى حماية سير العدالة من خلال ضمان حضور المتهمين أمام القضاء، وذلك منعا لهروبهم أو تعطيلهم لأحد مراحل التحقيق أو المحاكمة، مع ضرورة وجود التناسب المطلوب بين حماية حقوق المتهمين وضمان سير العدالة بالطريقة القانونية المطلوبة. والمنع التحفظي من السفر هو أحد الركائز الجوهرية في النظام القضائي، اذ يهدف الى حماية الحقوق والمراكز القانونية للأطراف، وضمان عدم افلات المدعي عليه أو المتهم من المسائلة أو التنفيذ قبل صدور حكم نهائي، ومن خلال هذا التعبير يمكن تعريف هذا الاجراء على أنه قرار قضائي أو اداري يصدر مؤقتا بقصد تقييد حق شخص في مغادرة البلاد لحين زوال الخطر الذي يهدد الدعوى أو الحق محل النزاع.<sup>57</sup>

كما يعد منع السفر كإجراء تحفظي أحد أهم التدابير المؤقتة التي تلجأ اليها السلطات القضائية أو النيابة العامة في اطار الدعوى الجزائية، وقد نصت العديد من التشريعات على هذا الاجراء باعتباره الحل في بعض القضايا الخطيرة التي من شأن هروب المتهمين أو العبث بالأدلة أن يؤثر على المصلحة العامة، بشرط أن يكون هناك ضوابط محددة وأن يرتبط القرار بمدة معقولة تتناسب مع الهدف المراد تحقيقه.

<sup>57</sup> أثير نايف الطراونة، الضوابط القانونية لمنع المدين من السفر، جامعة مؤتة، 2019، ص 21.

ويشترط لصحة هذا الاجراء وجود أساس قانوني سليم، كوجود شبهة جدية واحتمال واقعي لهروب المتهم، كما يشترط إصدار هذا القرار من جهة مختصة ويكون مسببا وقابلا للطعن، كما يجب أن يبلغ المعني به رسميا، و أن يراجع دوريا لضمان عدم التعسف في استعمال السلطة.<sup>58</sup>

ويستخدم هذا النوع في الجرائم الاقتصادية، كالاختلاس و التزوير وغسل الأموال، حيث تكون هناك احتمالية مرتفعة لهروب المتهم الى خارج البلاد، ما يؤدي الى إفلاته من العقاب و ضياع الحقوق العامة و الخاصة.<sup>59</sup>

و على الرغم من عدم تطرق قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001 لنص صريح يسمح بمنع السفر كاجراء تحفظي في مرحلتي التحقيق والمحاكمة، فإن دور القضاء والاجتهادات القضائية كان فعالا في هذه الحالة، حيث اعتبرت الاجتهادات القضائية أن للنيابة العامة الحق في أن تطلب من المحكمة المختصة اصدار قرار المنع من السفر كاجراء تحفظي متى توافرت المبررات القوية لذلك، مثل الخوف من هروب المتهم، أو العبث بالأدلة أو التأثير على الشهود.<sup>60</sup>

كما أن الاجتهاد القضائي في فلسطين أكد على أن منع السفر كاجراء تحفظي يجب أن ينظر اليه كاستثناء على الأصل العام المتمثل بحرية التنقل، وبالتالي يجب تفسيره تفسيراً ضيقاً وألا يستخدم الا اذا تعذرت الوسائل الأقل تقييدا.<sup>61</sup>

الى جانب المشرع الفلسطيني، تلزم المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، بأن يكون أي تقييد لحرية التنقل ضروريا لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الأداب العامة أو حقوق الآخرين، وأن يكون التقييد متناسبا مع الهدف المقصود.<sup>62</sup>

---

<sup>58</sup> . الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، تقرير الحق في الخصوصية و التنقل، ص 22 - ص 24).

<sup>59</sup> (مركز مدى الكرمل، ) حرية التنقل في الأراضي الفلسطينية ص 15)

<sup>60</sup> حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، الدعوى رقم 65/2010، جلسة 15/6/2010

<sup>61</sup> حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، الدعوى رقم 45/2015، جلسة 12/5/2015

<sup>62</sup> العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966، المادة 12

كما نصت المادة 297 من قانون المرافعات الكويتي على إمكانية اصدار أمر بمنع السفر كإجراء تحفظي، بشرط وجود دلائل جدية على نية المدين مغادرة البلاد تهرباً من الوفاء.<sup>63</sup>

أما فيما يتعلق بدولة الإمارات، فقد كان قانون الإجراءات المدنية الإماراتي من أكثر القوانين تفصيلاً، حيث بينت المواد 329، 330، 331 منع السفر كإجراء تحفظي، محددًا شروطه، وضماناته، كما حدد آلية الطعن فيه.<sup>64</sup>

المادة 330: "يستمر أمر المنع من السفر ساري المفعول، حتى ينقضي - لأي سبب من الأسباب - التزام المدين قبل دائه الذي استصدر الأمر، ومع ذلك يأمر القاضي المختص بسقوط الأمر - سالف الذكر في الأحوال الآتية:-

---

<sup>63</sup> قانون المرافعات الكويتي، المادة 297: "للدائن بحق محقق الوجود حال الاداء ، ولو قبل رفع الدعوى الموضوعية ، ان يطلب من مدير ادارة التنفيذ او من تنديه الجمعية العامة للمحكمة الكلية من الوكلاء بالمحكمة اصدار امر بمنع المدين من السفر وبتقدير الدين تقديراً مؤقتاً اذا لم يكن معين المقدار ، ويصدر الامر بذلك بناء على عريضة تقدم من اصحاب الشأن لادارة التنفيذ اذا اقامت اسباب بناء على عريضة تقدم من صاحب الشأن لادارة التنفيذ اذا قامت اسباب جدية تدعو الى الظن بفرار المدين من الوفاء بالدين رغم ثبوت قدرته على الوفاء ، والأمر قبل اصدار الامر ان يجري تحقيقاً مختصراً اذا لم تكفه المستندات المؤيدة للطلب . لا يخل صدور امر المنع من السفر بسلطة الادارة في انهاء اقامة المدين الاجنبي او امره بمغادرة البلاد اذا اقتضى ذلك الصالح العام . يجب اعلان امر منع السفر لمن صدر ضده الامر خلال اسبوعين من تاريخ صدوره ويحضع التظلم فيه للاحكام المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة 293".

<sup>64</sup> قانون الإجراءات المدنية الإماراتي رقم 11 لسنة 1992، المادة 329: " - للدائن ولو قبل رفع الدعوى الموضوعية، أن يطلب من القاضي المختص، أو رئيس الدائرة حسب الأحوال، إصدار أمر بمنع المدين من السفر، وبتقدير الدين تقديراً مؤقتاً، إذا لم يكن معين المقدار، ويصدر الأمر بذلك بناء على طلب يقدم من صاحب الشأن للقاضي المختص، أو رئيس الدائرة حسب الأحوال، إذا قامت أسباب جدية يخشى معها فرار المدين، مع توافر الشروط الآتية:-  
أ- أن يكون الحق معلوماً ومستحق الأداء وغير مقيد بشرط. ب- ألا تقل قيمة الحق المطالب به عن ألف درهم ما لم يكن غرامة مالية أو نفقة مقررة. ج- أن تستند المطالبة بالحق إلى بيعة خطية أو إذا تبين من ظاهر الأوراق المرفقة بالطلب وجود ادعاء جدي. د- أن يقدم الدائن كفالة تقبلها المحكمة يضمن فيها كل عطل وضرر يلحق بالمدين من جراء منعه من السفر إذا تبين أن الدائن غير محق في ادعائه.

2- وللقاضي قبل إصدار الأمر، أن يجري تحقيقاً مختصراً إذا لم تكفه المستندات المؤيدة للطلب. 3 - وللقاضي في حالة إصداره الأمر بالمنع من السفر أن يأمر بإيداع جواز سفر المدين في خزنة المحكمة وتعميم الأمر بالمنع من السفر على جميع منافذ الدولة.  
4- ولمن صدر الأمر ضده أن يتظلم منه بالإجراءات المقررة للتظلم من الأوامر على العرائض . ولمن صدر الأمر ضده أن يتظلم منه بالإجراءات المقررة للتظلم من الأوامر على العرائض ولا يحول الأمر الصادر بالمنع من السفر دون تنفيذ الأحكام الباتة الصادرة بتدبير الإبعاد. ويعرض الأمر بالمنع من السفر في حالة صدور حكم بات بتدبير الإبعاد على لجنة قضائية برئاسة قاضٍ يصدر بتشكيلها قرار من مجلس الوزراء للنظر في تنفيذ أيهما

1- إذا سقط أي شرط من الشروط اللازم توافرها للأمر بالمنع من السفر. 2 - إذا وافق الدائن كتابة على إسقاط الأمر. 3 - إذا قدم المدين كفالة مصرفية كافية، أو كفيلاً مقتدرًا يقبله القاضي. 4 - إذا أودع المدين خزانة المحكمة مبلغاً من النقود مساوياً للدين والمصروفات، وخصص للوفاء بحق الدائن الذي صدر الأمر بناء على طلبه، ويعتبر هذا المبلغ محجوزاً عليه بقوة القانون لصالح الدائن. 5 - إذا لم يقدم الدائن للقاضي ما يدل على رفع الدعوى بالدين خلال ثمانية أيام من صدور الأمر بالمنع من السفر أو لم يبدأ في تنفيذ الحكم النهائي الصادر لصالحه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صيرورته قطعياً.

المادة 331: "إذا امتنع المدين الممنوع من السفر عن تسليم جواز سفره دون مبرر أو تبين للقاضي أنه تصرف في أمواله أو هربها أو أنه يعد العدة للفرار خارج الدولة بالرغم من التدابير المتخذة لمنعه من السفر، فللقاضي أن يأمر بإحضاره وإلزامه بتقديم كفالة دفع أو كفالة حضور أو بإيداع المبلغ المدعى عليه به خزانة المحكمة فإذا لم يمثل للأمر للقاضي أن يأمر بالتحفظ عليه مؤقتاً لحين تنفيذ الأمر ويكون هذا القرار قابلاً للاستئناف خلال سبعة أيام من تاريخ صدوره."

ويستنتج من هذا كله أن منع السفر كإجراء تحفظي يبرز في حالات معينة أهمها :

أ- عند وجود خشية هروب المتهم قبل استكمال التحقيقات أو قبل جلسات المحاكمة.

ب - عند ضرورة الحفاظ على الأدلة أو منع التأثير على الشهود.

ج - عند وجود مؤشرات قوية على أن المتهم قد يسعى لتعطيل تنفيذ العدالة.

ويجب أن يكون هذا القرار مكتوباً، معللاً، ومحدد المدة، بحيث ينتهي تلقائياً بزوال المبرر الذي تم

إصداره لأجله، والا عد مساساً غير مسروع بحقوق الفرد وخرقاً للالتزامات الدولية.

## الفرع الثاني: منع السفر كوسيلة تنفيذية

في مجال القضاء، تعد حرية السفر من الحقوق التي يمكن تقييدها لضمان تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة، خصوصاً في تلك القضايا التي تتعلق بالأموال أو الالتزامات الشخصية. ويعتبر منع السفر وسيلة ضغط يستخدمها القانون لحماية حق المحكوم له أو ضمان تنفيذ التدابير القضائية، ويعتبر هذا الاجراء قانوني وصحيح ما دام كان هذا الاجراء مستندا على أساس قضائي واضح ومندرج ضمن الضمانات الأساسية التي توازن بين مصلحة التنفيذ وحرية التنقل.

يعد منع السفر كوسيلة تنفيذية اجراء قانونيا تتخذه سلطة التنفيذ عادة رئيس التنفيذ أو قاضي التنفيذ ضد شخص صدر بحقه حكم نهائي واجب النفاذ والغاية هي اجباره على تنفيذ الحكم، خصوصاً في حالات المديونية أو التعويض أو النفقة، حين يتبين وجود نية واضحة للهروب أو التهرب من السداد.<sup>65</sup>

وينظم قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة 2001 هذا الاجراء في المادة 277، حيث أجاز للمحكمة اصدار قرار بمنع المحكوم عليه من السفر اذا ثبت لديها أنه على وشك مغادرة البلاد بقصد عرقلة تنفيذ الحكم أو تهريب أمواله،<sup>66</sup> كما تنص اللوائح على إمكانية طلب الكفالة أو الحجز التحفظي.<sup>67</sup>

<sup>65</sup> ( قرار بقانون رقم 17 لسنة 2016 بشأن التنفيذ الشرعي المادة 5 هـ )

<sup>66</sup> قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لسنة 2001، المادة 277 : "إذا اقتضت المحكمة بناءً على ما قدم إليها من بيانات بأن المدعى عليه أو المدعي الذي أقيمت ضده دعوى متقابلة قد تصرف بجميع أمواله أو هربها إلى خارج فلسطين وأنه على وشك أن يغادرها وذلك بقصد عرقلة تنفيذ أي قرار قد يصدر في حقه جاز لها أن تصدر مذكرة تأمره بالتمول أمامها وأن تكلفه بتقديم كفالة مالية تضمن ما قد يحكم به عليه، فإذا امتنع عن تقديم الكفالة تقرر منعه من مغادرة البلاد لحين الفصل في الدعوى."

<sup>67</sup> قرار بقانون رقم 17 لسنة 2016 ، المادة 7 / 2+3 : " اذا اقتنع رئيس التنفيذ من البينة المقدمة أن المحكوم عليه قد شرع بتهريب أمواله، فعليه في هذه الحالة بناء على طلب حجز أموال المحكوم عليه المنقولة وغير المنقولة قبل تبليغه الاخطار بالتنفيذ أو قبل مرور مدة الاخطار، على ألا يخل ذلك بالحقوق المقررة للمحكوم عليه بمقتضى أحكام الفقرة(3/أ) من المادة (3) من هذا القرار بقانون. لرئيس التنفيذ بناء على الطلب أن يقرر في الحال تنفيذ الأحكام القطعية والقرارات معجلة التنفيذ المتعلقة بضم الصغار خلال مدة الاخطار بالتنفيذ، اذا كان يخشى عليهم من وقوع الضرر الجسيم أو الهلاك أو السفر خارج البلاد."

أما في التشريع الأردني فقد تناول قانون التنفيذ الأردني رقم (25) لسنة 2007 وتعديلاته منع السفر كإجراء تنفيذي في المادة (22) منه، حيث أجازت هذه المادة لرئيس التنفيذ إصدار قرار بمنع المدين من السفر إذا لم يسدد الدين أو يقدم كفالة مصرفية لضمان الوفاء.<sup>68</sup>

أما المشرع المصري لم يتطرق بنص مباشر في قوانينه على هذا الإجراء، لكن الفقه المصري يعتبر منع السفر من التدابير التحفظية الممكنة وفق القواعد العامة إذا كان الخروج من البلاد يضر بحقوق الدائن، ويستند فيه إلى سلطة القاضي في إصدار أوامر وقتية.<sup>69</sup>

كما أن هناك شروط و ضمانات لهذا النوع من منع السفر أهمها وجود حكم قضائي نهائي قابل للتنفيذ و ليس معلقاً و ثبوت نية التهرب، كمحاولة إخفاء الأموال أو الامتناع عن تقديم كفالة قانونية، إضافة إلى ذلك فإن هذا القرار لا بد أن يتم إصداره من قبل جهة قضائية مختصة \_ رئيس التنفيذ أو قاضي التنفيذ \_ لا بد أن تكون جهة إدارية، أما فيما يتعلق بالطعن في هذا القرار فإن هناك الحق الكامل في الطعن على ان يكون أمام قاضي التنفيذ أو محكمة الاستئناف.<sup>70</sup>

ويتميز منع السفر كوسيلة التنفيذية بكونه إجراء قضائياً بحتاً لا يمكن اتخاذه إلا بعد صدور حكم قضائي واجب النفاذ، أو وجود سند تنفيذي ثابت، مع توافر مبررات جديّة تؤكد أن سفر المدين سيعطل التنفيذ. ويعتبر هذا الإجراء استثناء من حرية التنقل المكفولة دستورياً، لذلك يفسر في أضيق الحدود.<sup>71</sup>

كما تم تحديد مدة المنع وهي مدة محدودة بثلاثة أشهر قابلة للتجديد، فقد بين تقرير صادر عن صحيفة وطنية أن القانون يحصر مدة منع السفر في ثلاثة أشهر فقط، ويلغى تلقائياً إذا لم يطلب

<sup>68</sup> قانون التنفيذ الأردني رقم (25) لسنة 2007 وتعديلاته، المادة 22/أ : " يجوز لرئيس التنفيذ إصدار قرار بمنع المدين من السفر إذا ثبت أنه ممتنع عن الوفاء بدينه ولم يقدم كفالة مصرفية أو ضماناً كافياً...".

<sup>69</sup> عبد الرؤوف هاشم، الوجيز في التنفيذ المدني، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018، ص 312

<sup>70</sup> (تفسير المادة (1 - 4 - هـ) المضافة بموجب قانون 2022 إلى قانون التنفيذ ) .

<sup>71</sup> إسماعيل، لؤي عبد الحق، بحث ومقالة، منع السفر في الإجراءات المدنية، 2023

تجديده خلال تلك المدة . حيث نص قرار بقانون رقم 11 لسنة 2020 على وقف سريان بعض الإجراءات خلال حالات الطوارئ، بما يشمل ملفات التنفيذ القديمة، كما أتاح للجهات المختصة تحديد مدة منع السفر الثلاثة أشهر وقابلة للتجديد.

بالإضافة الى ذلك يشترط أن يكون الطلب المقدم من الدائن أو رئيس التنفيذ مدعوما بحكم نهائي قابل للتنفيذ، وتكاليف مرفوضة أو كفالة غير كافية أو دلائل على محاولة تهريب الأموال، ويحدد القرار بعد دراسة دقيقة من قبل رئيس التنفيذ أو قاضي التنفيذ، كما يجب ارسال قرار المنع مكتوبا وشاملا الى جهات الحدود، ويبلغ به المدين ليعرف حقوقه، وفي حال عدم ابلاغ المدين وتجاوزت المدة المحددة دون تجديد، يرفع المنع تلقائيا .

كما يحق للمدين في هذا النوع الطعن في قرار المنع أمام قاضي التنفيذ خلال مدة محددة عادة ما تكون سبعة أيام ورفع الاستئناف إن لزم لتأكيد أو إلغاء القرار .

هذه الضوابط تثبت أن منع السفر كوسيلة تنفيذية ليس قرارا مطلقا أو تعسفيا، بل يخضع لاطار زمني محدد، ويتاح للطرف المتضرر الاعتراض عليه، مما يضمن التوازن بين حماية الحقوق وتنفيذ الأحكام القضائية.

كما أصدرت محكمة العدل العليا الفلسطينية الحكم رقم (4/2010)، الذي أكدت فيه أن منع السفر كوسيلة تنفيذية يجب أن يصدر استنادا الى نص قانوني مباشر، بشرط وجود خطر حقيق مع ضمان حق الدفاع ومراجعة قرار المنع قضائيا.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> حكم محكمة العدل العليا، رقم (4/2010)، جلسة 15/3/2010.

## المطلب الثاني: منع السفر في الحالات الاستثنائية

تعتبر حرية التنقل والسفر من دولة الى دولة ما تم الحديث سابقا أنها حق من الحقوق الدستورية الأصلية، وبالتالي فإن الأصل فيها هو الاباحة وليس المنع، وبما إن تقييدها يعتبر استثناءً فلا بد من وجود حالات وشروط معينة لهذا التقييد، كالضرورات الأمنية، أو الصحية، أو السياسية، حتى يصبح منع السفر اجراءً مشروعاً اذا استوفى شروط الضرورة والتناسب، مع الاستناد الى سند قانوني واضح وصریح يقضي الى الالتزام بهذا الاجراء.

وتختلف الظروف الاستثنائية عن الحالات العادية في أن الاستثنائية تستدعي تكييفاً خاصاً تبين فيه كافة الجوانب المحيطة من تعريف هذه الظروف والبحث في مدى تأثيرها على مبدأ حرية التنقل، وبالتالي كان لا بد من تقسيم هذا المطلب الى فرعين، الفرع الأول بعنوان ( الطبيعة القانونية للظروف الاستثنائية)، والفرع الثاني تحت عنوان ( تأثير الظروف الاستثنائية على حرية التنقل).

### الفرع الأول: الطبيعة القانونية للظروف الاستثنائية

تتمتع حرية التنقل بالحماية القانونية والدستورية الكاملة، فهي الأصل في الحقوق والحريات العامة، ولكن تقييدها يكون وفق ضوابط صارمة يتم تحديدها من قبل النصوص القانونية، ولكن الحياة العامة والظروف المحيطة قد تشهد أوضاعاً استثنائية قد تجبر السلطات الى اتخاذ تدابير سريعة تمس ببعض الحقوق المحمية منها تقييد التنقل والسفر، وذلك بغية حماية الأمن القومي والنظام العام والصحة العامة.<sup>73</sup>

وعلى الرغم من اعتبار هذه الظروف الغير عادية مبرراً يمنح السلطات المختصة من اتخاذ صلاحيات غير عادية أيضاً، الا أنها يجب أن تتكون ضمن حدود ومرخصة ترخيصاً مؤقتاً يضمن عدم التعسف

<sup>73</sup> عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000، ص 415

والحصول على الهدف المرجو منه، إذ يجب التركيز على مبدأ مهم وهو مبدأ التناسب إضافة إلى الشرعية، حتى يظل اجراء منع السفر مؤقتا ومرتبطا بضرورة حقيقية.<sup>74</sup>

ونظرا للجوء الدولة في بعض الحالات الى تقييد بعض الحقوق عند الضرورة لابد من إيجاد تعريف يبين مفهوم الظروف الاستثنائية، حيث قامت الاجتهادات الفقهية بتعريفها على أنها: الأوضاع التي تطرأ على الدولة، فتؤدي الى تهديد كيانها أو نظامها العام، بحيث يتعذر على السلطات مواجهتها بوسائل القانون العادي، فتمنح نفسها صلاحيات خاصة تكون ضرورية لمواجهة الخطر القائم.<sup>75</sup> وفي فلسطين، نص القانون الأساسي في المادة 110 على أن " يعلن الرئيس حالة الطوارئ بمرسوم في حالات الحرب والكوارث الطبيعية والطوارئ التي تهدد الأمن القومي"، ويترتب على ذلك تقييد بعض الحقوق ومنها حرية السفر والتنقل.<sup>76</sup>

أما الدستور المصري فقد أجاز في مادته رقم (154) اعلان حالة الطوارئ لمواجهة أخطار الحرب أو الكوارث الطبيعية أو الأوبئة ، بما يسمح بفرض قيود على بعض الحريات،<sup>77</sup> بالإضافة إلى الدستور الأردني الذي نص في المادة (124) على إمكانية اعلان الأحكام العرفية أو حالة الطوارئ إذا تعرضت المملكة لخطر يهدد كيان الدولة أو وقوع كوارث عامة، وهو ما يمنح السلطة التنفيذية الحق في فرض إجراءات استثنائية على حرية الأفراد.<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> محمد سعيد القرعة، منع السفر في التشريعات الفلسطينية والمقارنة =، رسالة ماجستير، جامعة الأزهر، غزة، 2021، ص56  
<sup>75</sup> أحمد الجلال، القيود الواردة على حرية التنقل في القانون الدولي لحقوق الإنسان، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، 2015، ص72

<sup>76</sup> القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003، المادة (110)  
<sup>77</sup> الدستور المصري المعدل لسنة 2014، المادة 154: يعلن رئيس الجمهورية، بعد أخذ رأي مجلس الوزراء حالة الطوارئ، على النحو الذي ينظمه القانون، ويجب عرض هذا الإعلان على مجلس النواب خلال الأيام السبعة التالية ليقرر ما يراه بشأنه. وإذا حدث الإعلان في غير دور الانعقاد العادي، وجب دعوة المجلس للانعقاد فوراً للعرض عليه. وفي جميع الأحوال تجب موافقة أغلبية عدد أعضاء المجلس على إعلان حالة الطوارئ، ويكون إعلانها لمدة محددة لا تتجاوز ثلاثة أشهر، ولا تمد إلا لمدة أخرى ماثلة، بعد موافقة ثلثي عدد أعضاء المجلس. وإذا كان المجلس غير قائم، يعرض الأمر على مجلس الوزراء للموافقة، على أن يعرض على مجلس النواب الجديد في أول اجتماع له. ولا يجوز حل مجلس النواب أثناء سريان حالة الطوارئ.

<sup>78</sup> الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته، المادة 124: إذا حدث ما يستدعي الدفاع عن الوطن في حالة وقوع طوارئ فيصدر قانون باسم قانون الدفاع تعطى بموجبه الصلاحية إلى الشخص الذي يعينه القانون لاتخاذ التدابير والإجراءات الضرورية بما في ذلك صلاحية

كما نصت المادة قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992 في المادة رقم 3 على منح رئيس الوزراء صلاحية فرض قيود على حرية الأشخاص في التنقل من وإلى أماكن معينة.<sup>79</sup>

والقانون المصري رقم 162 لسنة 1958 المختص بحالات الطوارئ أكد على أن رئيس الجمهورية أو من يفوضه، لهم الحق في وضع القيود اللازمة على حرية الأشخاص في التنقل والإقامة متى أعلنت حالة الطوارئ.<sup>80</sup>

كما نصت المادة (4) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لعام 1966 على جواز اتخاذ الدول في حالات الطوارئ العامة التي تهدد الأمن القومي والسلامة أو الصحة العامة تدابير من شأنها أن تقيد بعض الحقوق، بشرط أن تكون هذه التدابير مرتبطة وملتزمة بالالتزامات الدولية.<sup>81</sup>

ويلاحظ أن جميع هذه النصوص تستند إلى فكرة قانونية جوهرية، وهي أن حماية النظام العام والمصلحة العليا قد تبرر تقييد حق أساسي كحرية التنقل مع ضرورة التقييد بمبادئ التناسب والضرورة. وحتى يكون تقييد السفر صالحاً وملتزمًا بمبدأ الشرعية والتناسب، لا بد من خضوعه لمعايير قانونية تضبطه أهمها أن يستند القرار إلى نص تشريعي واضح، سواء في الدستور أو في القانون، وأن يكون التقييد محدود النطاق من حيث الزمان والمكان والموضوع، وأن لا يتجاوز ما تقتضيه الضرورة، وأن

---

وقف قوانين الدولة العادية لتأمين الدفاع عن الوطن ويكون قانون الدفاع نافذ المفعول عندما يعلن عن ذلك بإرادة ملكية تصدر بناء على قرار من مجلس الوزراء.

<sup>79</sup> قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992 ، المادة 3/أ: يناط تطبيق هذا القانون برئيس الوزراء لاتخاذ التدابير والاجراءات الضرورية لتأمين السلامة العامة والدفاع عن المملكة دون التقييد بأحكام القوانين العادية المعمول بها.

<sup>80</sup> القانون المصري رقم 162 لسنة 1958 بشأن حالة الطوارئ، المادة 3: لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يتخذ بأمر كتابي أو شفوي التدابير الآتية: وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة والمرور في أماكن أو أوقات معينة والقبض على المشتبه بهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم والترخيص في تفتيش الأشخاص والأماكن دون التقييد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية وكذلك تكليف أى شخص بتأدية أى عمل من الأعمال.

<sup>81</sup> العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، اعتمد بقرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2200، المادة 4: "بمقتضى هذا العهد في حالات الطوارئ الاستثنائية التي تتهدد حياة الأمة، والمعلن قيامها رسمياً، يجوز للدول الأطراف في هذا العهد أن تتخذ، في أضيق الحدود التي يتطلبها الوضع، تدابير لا تتقيد بالالتزامات المترتبة عليها...."

يخضع للرقابة القضائية أي إمكانية الطعن في القرار أمام القضاء لضمان عدم التعسف، إضافة الى اثبات أمام المجتمع بأن الوضع القائم لا يمكن معالجته الا بالوسائل غير العادية.<sup>82</sup>

### الفرع الثاني: تأثير الظروف الاستثنائية على حرية التنقل

تعتبر حرية التنقل والسفر من الحقوق الأساسية التي كفلتها المواثيق الدولية لحقوق الانسان مثل المادة 13 من الإعلان العالمي لحقوق الانسان، والمادة (12) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، وكذلك التشريعات الوطنية في معظم الدول، غير أن هذه الحرية ليست مطلقة، اذ يجوز تقييدها في حالات محددة تسمى الظروف الاستثنائية، فهذه الظروف تمثل الزرع الغير طبيعي للمجتمع، ومن هنا يقتضي البحث في الطرق التي تؤثر بها هذه الظروف على حرية الأفراد في التنقل، مع الاستعانة بأمثلة واقعية توضح حجم التقييد الذي يمكن أن يطرأ على هذا الحق في فلسطين ودول أخرى.

### أولاً: القيود الأمنية في فلسطين

يعد الواقع الفلسطيني مثالا صارخا على التقييد الاستثنائي لحرية التنقل، بحيث ترتبط هذه القيود بظروف الاحتلال والاعتبارات الأمنية، فقد تم الإشارة الى هذا الموضوع من قبل المفوضية السامية لحقوق الانسان لعام 2020 ، في أن الفلسطينيين يواجهون قيودا ممنهجة على حركتهم، تتجلى في الحواجز العسكرية، وإغلاق المعابر، واشتراط تصاريح خاصة للتنقل بين المحافظات أو السفر الى خارج الدولة.<sup>83</sup>

<sup>82</sup> عادل الشوربجي، حالة الطوارئ في القانون المصري، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص 121

<sup>83</sup> تقرير المفوضية السامية لحقوق الانسان، أوضاع حقوق الانسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة، جنيف، 2020، ص 12

كما بين التقرير الخاص بالمفوضية أن هذه القيود تؤدي الى انتهاك واسع لحق الأفراد في السفر والتنقل، بما في ذلك حرمان المرضى من العلاج خارج مناطقهم أو حرمان الطلبة من استكمال دراستهم في الخارج.

وعلى الصعيد الفلسطيني، فقد قام التشريع بالنص صراحة على حالة الطوارئ في المادة 110 من القانون الأساسي الفلسطيني، حيث تمنح هذه المادة السلطات التنفيذية صلاحيات لقيود التنقل في حالات تهديد الأمن القومي، وقد استخدم هذا النص أكثر من مرة في السنوات الأخيرة.

### ثانياً: جائحة كورونا كنموذج عالمي للظروف الصحية الاستثنائية

تعتبر جائحة كورونا ( COVID-19 ) أبرز مثال على الظروف الاستثنائية التي فرضت قيوداً لم يسبق لها مثيل على حرية التنقل في العالم بأكمله وليس على مستوى فلسطين فقط.

فقد أعلن الرئيس حالة الطوارئ بتاريخ 2020/3/5 استناداً الى المادة (110) من القانون الأساسي، وما تبع ذلك من قرارات حكومية بمنع التنقل بين المحافظات وإغلاق المعابر، وقد أنشئت لجان طبية وأمنية لمتابعة تنفيذ هذه الإجراءات، وهو ما قيد فعلياً حرية السفر لأشهر طويلة.<sup>84</sup>

أما في الأردن فقد صدر أمر الدفاع رقم (2) لسنة 2020، الذي نص صراحة على حظر التجوال ومنع التنقل الا للضرورة القصوى، مع فرض عقوبات على المخالفين.<sup>85</sup>

وعلى الصعيد الدولي، أغلقت معظم الدول حدودها الجوية والبرية بشكل كامل في الربع الأول من عام 2020، وهو ما أكدته منظمة الصحة العالمية في تقاريرها التي أشارت الى أن أكثر من 90% من الدول الأعضاء فرضت قيوداً على حرية التنقل الداخلي والخارجي كإجراء استثنائي لمكافحة

<sup>84</sup> المرسوم الأساسي الفلسطيني بإعلان حالة الطوارئ 2020/3/5، الوقائع الفلسطينية، العدد 162

<sup>85</sup> الجريدة الرسمية الأردنية، أمر الدفاع رقم (2) لسنة 2020 بشأن حظر التجوال، العدد 5625

الجائحة،<sup>86</sup> وهذا المثال يبرر كيف يمكن لظرف صحي استثنائي أن يؤدي الى تعليق شبه كامل لحق السفر والتنقل، مع الاعتراف بشريعة هذا التقييد استناداً الى مبدأ حماية الصحة العامة.

### ثالثاً: الكوارث الطبيعية والأزمات البيئية

ومن الظروف الاستثنائية أيضاً الكوارث الطبيعية، كالزلازل والفيضانات والأعاصير. ففي المغرب بعد زلزال الحوز في سبتمبر عام 2023، فرضت السلطات المغربية قيوداً على التنقل في بعض المناطق الجبلية المتضررة بهدف تسهيل عمليات الإنقاذ والإغاثة، حيث أغلقت بعض الطرق بشكل مؤقت وأقيمت نقاط مراقبة لضبط حركة المرور.<sup>87</sup>

وتبرر مثل هذه الإجراءات باعتبارها تدابير مؤقتة وضرورية لحماية حياة الأفراد وضمان وصول المساعدات الإنسانية، وفي القانون الدولي تعترف لجنة حقوق الانسان التابعة للأمم المتحدة بأن الكوارث الطبيعية قد تشكل أساساً مشروعاً لتقييد حرية التنقل، شريطة احترام مبدأ التناسب وعدم التمييز

### رابعاً: الاضطرابات الأمنية والأعمال الإرهابية

إن الأحداث الإرهابية والاضطرابات الأمنية تجبر السلطات على فرض قيود واسعة على حرية التنقل، فبعد تصاعد العمليات الإرهابية في جمهورية مصر العربية وفي شمال سيناء بالتحديد منذ عام 2014، فرضت حالة الطوارئ استناداً الى القانون 162 لسنة 1958 بشأن حالة الطوارئ،

<sup>86</sup> منظمة الصحة العالمية، تقرير حول التدابير الاستثنائية لمكافحة جائحة كورونا، جنيف، مايو 2020

<sup>87</sup> وكالة الأنباء المغربية، تقرير حول تدابير الطوارئ بعد زلزال الحوز، سبتمبر 2023

وهو ما ترتب عليه من تقييد التنقل وحظر التجوال في مناطق معينة تتردد اليها العصابات الإرهابية بالإضافة الى فرض تصاريح خاصة للسفر الى مناطق معينة.<sup>88</sup>

وقد اعتبر القضاء المصري أن هذه الإجراءات تدخل في نطاق السلطة التقديرية للسلطات التنفيذية لمواجهة الخطر الاستثنائي الذي يهدد الأمن القومي، ويلاحظ أن هذه الإجراءات على الرغم من مشروعيتها وتوضيح القانون لها الا أنها قد تثير الكثير من الجدل بسبب اتساع نطاقها الزمني والجغرافي.

### خامساً: الحروب والنزاعات المسلحة

من أكثر الظروف الاستثنائية تأثيراً على حرية التنقل هي الحروب والنزاعات المسلحة، فعلى سبيل المثال دولتي سوريا واليمن، أغلقت العديد من المعابر الحدودية، وفرضت قيود على مغادرة بعض الفئات العمرية بحجة الخدمة العسكرية الإلزامية أو اعتبارات الأمن القومي.<sup>89</sup>

كما قامت بعض الدول بفرض منع سفر شامل في أوقات النزاع خوفاً من تسلل العناصر المسلحة أو تهريب الأسلحة والموارد الاقتصادية، وقد أشارت اللجنة الدولية للصليب الأحمر الى أن "القيود على

---

<sup>88</sup> القانون المصري رقم 162 لسنة 1958 بشأن حالة الطوارئ، المادة 3: لرئيس الجمهورية متى أعلنت حالة الطوارئ أن يتخذ بأمر كتابي أو شفوي التدابير الآتية: وضع قيود على حرية الأشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة والمرور في أماكن أو أوقات معينة والقبض على المشتبه بهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم والترخيص في تفتيش الأشخاص والأماكن دون التقيد بأحكام قانون الإجراءات الجنائية وكذلك تكليف أى شخص بتأدية أى عمل من الأعمال. الأمر بمراقبة الرسائل أياً كان نوعها ومراقبة الصحف والنشرات والمطبوعات والمحركات والرسوم وكافة وسائل التعبير والدعاية والإعلان قبل نشرها وضبطها ومصادرتها وإغلاق أماكن طباعتها. تحديد مواعيد فتح المحال العامة وإغلاقها، وكذلك الأمر بإغلاق هذه المحال كلها أو بعضها. الاستيلاء على أى منقول أو عقار والأمر بفرض الحراسة على الشركات والمؤسسات وكذلك تأجيل أداء الديون والالتزامات المستحقة، والتي تستحق على ما يستولى عليه أو على ما تقرض عليه الحراسة. سحب التراخيص بالأسلحة أو الذخائر أو المواد القابلة للانفجار أو المفرقات على اختلاف أنواعها والأمر بتسليمها وضبطها وإغلاق مخازن الأسلحة.

إخلاء بعض المناطق أو عزلها وتنظيم وسائل النقل وحصر المواصلات وتحديدتها بين المناطق المختلفة، ويجوز بقرار من رئيس الجمهورية توسيع دائرة الحقوق المبينة في المادة السابقة على أن يعرض هذا القرار على مجلس الأمة في أول اجتماع له

<sup>89</sup> تقارير اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القيود على حرية الحركة في مناطق النزاع، جنيف، 2018، ص 44

حرية التنقل في مناطق النزاع المسلح تمثل استثناءً واسعاً على الحق في السفر، لكنها تظل مشروطة بمبادئ الضرورة الإنسانية.<sup>90</sup>

ويتضح مما سبق أن الظروف الاستثنائية تمثل مبرراً رئيسياً لتقييد حرية التنقل والسفر، سواء لأسباب أمنية أو صحية أو طبيعية أو سياسية، ورغم مشروعية هذه التقييد استناداً الى مبدأ الضرورة، إلا أنه يجب أن يظل استثناءً محدوداً بزمان ومكان، وألا يتحول الى قاعدة عامة تفقد الحقوق والحريات. وبالتالي فإن الشريعة الدستورية والقانونية لهذه القيود لا تقوم الا اذا التزمت السلطات بمبدأي التناسب والضرورة، بحيث لا يفرض منع السفر الا بالقدر اللازم لمواجهة الظروف الاستثنائية، وبما يتوافق مع الالتزامات الدولية في مجال حقوق الانسان.

---

<sup>90</sup> المرجع السابق، ص 45

## الفصل الثاني: سلطات المنع السفر

يعد منع السفر من أكثر الإجراءات تقييداً للحقوق والحريات الفردية، لما يترتب عليه من مساس بالحق الدستوري الأصيل الا وهو حرية التنقل، حيث عرفت حرية التنقل على أنها حق الأفراد في التنقل داخل إقليم الدولة، والخروج منه والعودة إليه، دون تقييد أو منع إلا وفقاً للقانون.<sup>91</sup>

كما يمكن تعريف حرية التنقل والسفر على انها حق الشخص في الذهاب من مكان الى آخر بحرية تامة وبدون أي قيود من شأنها إعاقة حركة تنقل هذا الشخص أو منعه من الوصول الى وجهته سواء كانت داخل حدود إقليم سكنه ودولته أو خارجها.

وإذا كان الأصل أن حرية التنقل والسفر حقاً أصيلاً لا يجوز الحد منه الا بنص قانوني صريح ووفقاً لضوابط دقيقة، فإن المشرع أتاح في بعض الحالات الاستثنائية إمكانية تقييد هذا الحق، تحقيقاً لمقتضيات المصلحة العامة أو لحماية سير العدالة وضمان تنفيذ الأحكام القضائية.

وتتجلى أهمية هذا الفصل في تحديد السلطات المختصة بإصدار قرارات منع السفر، اذ من أهم عوامل معرفة مدى مشروعية قرار منع السفر هي تحديد الجهة المختصة باصداره، فالقانون يميز بين السلطات التنفيذية والسلطة القضائية في فرض القيود على الحريات، الأمر الذي أثار جدلاً واسعاً في الفقه والقضاء الفلسطيني حول مدى مشروعية قرارات المنع الصادرة عن غير الجهات القضائية. وبناءً على ذلك سيتم تناول هذا الفصل بالبحث والتحليل للسلطات المختصة في منع السفر، من خلال بيان الاطار الدستوري والقانوني لهذه السلطات، والتفريق بين السلطات التنفيذية والسلطات القضائية واختصاصاتهم من خلال استعراض التطبيقات القضائية والفقهية التي تناولت هذه المسألة.

<sup>91</sup> عبد الرزيق، دبدوش، الحق في حرية التنقل أثناء الدعوى العمومية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر الأولى، 2013-2014، ص

## المبحث الأول: دور النيابة العامة في المنع من السفر

تدور إشكالية قانونية كبيرة بالغة الأهمية سببها مسألة سلطة النيابة العامة والجهات التنفيذية في اصدار قرارات مصيرية قد تؤثر بشكل كبير على حقوق مكفولة دستورياً، كونها تتعلق بالتوازن بين المصلحة العامة وضمانات حماية الحقوق الفردية، ومن أهم هذا الحقوق حق السفر من مكان الى آخر. فالنيابة العامة تعتبر السلطة الامينة على الدعوى الجزائية من حيث تحريك الدعوى ومتابعة تفاصيلها، وبالتالي التساؤل المهم هنا هو مدى مشروعية هذه السلطة في اصدار قرارات منع السفر خارج البلاد كإجراء تحفظي.

كما يثار تساؤلات كبيرة حول حدود الأجهزة الأمنية التي تقوم ببعض الحالات بإصدار أوامر منع من السفر، نظراً لعدم جواز منع أحد من حريته في التنقل الا بنص قانوني صريح وبقرار قضائي مسبب، وقد عالج القضاء الفلسطيني هذه الإشكالية في الكثير من احكامه، حيث اعتبر منح سلطة اصدار قرار منع السفر الى الجهات التنفيذية دون وجود سند قانوني تجاوزاً لمبدأ سيادة العدالة وعدم الالتزام بالحدود الدستورية.<sup>92</sup>

ومن الجدير بالذكر أن منح النيابة العامة أو الجهات التنفيذية صلاحيات اصدار مثل هذه القرارات قد يخل بمبدأ الفصل بين السلطات وشرعية التدخل الإداري في مجال يعد في جوهره قضائياً، بمعنى أن حرية التنقل ليست مسألة إدارية تمنحها السلطات متى تشاء بل هي حق دستوري مكفول من قبل المواثيق الدولية، وأي تقييد له يجب أن يكون محاطاص بمجموعة من الضمانات الصارمة.<sup>93</sup> ومن هنا تبرز أهمية البحث في حدود سلطة النيابة العامة في المطلب الأول والجهات التنفيذية في المطلب

<sup>92</sup> القانون الأساسي المعدل، مادة 11 : "الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مكفولة لا تمس. 2- لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد أو منعه من التنقل إلا بأمر قضائي وفقاً لأحكام القانون، ويحدد القانون مدة الحبس الاحتياطي، ولا يجوز الحجز أو الحبس في غير الأماكن الخاضعة للقوانين الصادرة بتنظيم السجون"

<sup>93</sup> محمد سعيد فرحات، الحريات العامة وحقوق الانسان بين النص الدستوري والتطبيق القضائي، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015،

الثاني، مع الأخذ بعين الاعتبار نقطة الالتقاء بين مقتضيات الأمن والنظام العام مع ضرورة احترام الحقوق والحريات الأساسية.<sup>94</sup>

### المطلب الأول: سلطة النيابة العامة في منع السفر

تثار إشكالية جوهرية عند الحديث عن الجهات المخولة بإصدار قرارات منع السفر، وذلك بسبب كون هذا الاجراء يعتبر من التدابير الاستثنائية التي تقيد مباشرة حق الفرد في الحرية والتنقل، ومن أبرز هذه الجهات النيابة العامة، باعتبارها صاحبة الاختصاص الأصيل في تحريك الدعوى الجزائية ومتابعتها، غير أن حدود سلطتها في هذا المجال ما زالت موضع نقاش فقهي وقضائي كبير. فبينما هناك اتجاه يرى ان النيابة العامة لا تملك سوى السلطات التي نص عليها القانون صراحة، هناك اتجاه آخر يرى أن لها سلطة التقديرية في اتخاذ التدابير التي تكفل حسن سير العدالة، ومنها منع السفر.

وقد استقر اجتهاد محكمة العدل العليا على نفي هذه الصلاحية عن النائب العام، وذلك لغياب السند التشريعي الصريح، الأمر الذي يجعل ممارسة هذا الاختصاص بيد الجهات القضائية والتنفيذية التي حددها القانون، ولكي يتم شرح طبيعة النيابة العامة كان لابد من تقسيم المطلب الى فرعين، سلطة النيابة العامة سلطة قضائية (الفرع الأول)، سلطة النيابة العامة سلطة مقيدة (الفرع الثاني).

<sup>94</sup> فايز شحادة، شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، ط2، مكتبة الجامعة، نابلس، 2018، ص 145.

## الفرع الأول: سلطة ذات طبيعة قضائية

يوجد خلاف فقهي كبير حول طبيعة النيابة العامة، هل هي تنفيذية أم قضائية، حيث تختلف طبيعتها بحسب القانون النافذ من دولة الى أخرى، حيث تعتبر النيابة في نظام القانون العام جزءاً من السلطة التنفيذية، أما في نظام القانون المدني تعتبر جزءاً لا يتجزأ من السلطة القضائية.

أما بخصوص الحالة الفلسطينية فإنه يصعب تحديد ما اذا كانت النيابة العامة جهة تنفيذية أم قضائية وذلك لان المواد والنصوص القانونية المتعلقة بالموضوع جاءت فضفاضة ولم تكن محددة للاختصاصات والواجبات المفروضة على النيابة العامة ومحددات عملها، كما ان نصوص قانون السلطة القضائية المتعلقة بالنيابة العامة لم تشمل على توصيف وتحديد مراكز ووظائف واختصاصات وواجبات النيابة العامة والتدرج في تمثيل النيابة أمام القضاء، حيث أن قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم(5) لسنة 2001 الملغي، بالقرار بقانون رقم (39) لسنة 2020 بشأن تشكيل المحاكم النظامية وتعديلاته لم يتدارك هذا الخلل.<sup>95</sup>

وعند النظر الى قانون السلطة القضائية رقم 1 لعام 2002 وبالتحديد الباب الخامس منه، يتم ملاحظة الاهتمام بمسألة النيابة العامة واعتبارها جزءاً من السلطة القضائية، حيث عبرت المادة 61 من نفس القانون عن ضرورة وجود بعض الشروط في عضو النيابة العامة، وهذه الشروط مذكورة في المادة (16) من نفس القانون وهي ذات الشروط التي يجب توافرها فيمن يتعين في القضاء، وفي هذا دليل واضح على اعتبار هذا القانون النيابة العامة جزءاً لا يتجزأ من السلطة القضائية.<sup>96</sup>

<sup>95</sup> منار أحمد عطا ريان، دور النيابة العامة في حماية الحقوق والحريات قبل مرحلة المحاكمة، رسالة ماجستير، الجامعة العربية

الأمريكية، رام الله، 2022، ص 17-18

<sup>96</sup> قانون السلطة القضائية رقم(1) لسنة 2002، المادة 61: "يشترط فيمن يعين عضواً في النيابة العامة أن يكون مستكماً للشروط

المبينة في المادة (16) من هذا القانون."

المادة 16: " يشترط فيمن يولى القضاء

1 - أن يكون متمتعاً بالجنسية الفلسطينية وكامل الأهلية. 2 - أن يكون حاصلًا على إجازة الحقوق أو إجازة الشريعة والقانون من إحدى الجامعات المعترف بها. 3 - ألا يكون قد حكم عليه من محكمة أو مجلس تأديب لعمل مخل بالشرف ولو كان قد رد إليه اعتباره

علاوة على ذلك فإن قانون السلطة القضائية رقم (15) لسنة 2005 ، قد منح النيابة العامة استقلالية تامة، وذلك في المادة (64) منه والتي نصت على: " يتمتع أعضاء النيابة العامة باستقلالية تامة في ممارسة صلاحياتهم وأداء واجبهم المهني، ولا يجوز لأي كان، وفي أي حال من الأحوال، وبأي صورة كانت، التدخل في عملهم بما قد يؤثر على سير العدالة أو يعرقل قيامهم بواجبهم." وعلى الجانب الآخر عزز قانون استقلال القضاء الأردني رقم (29) لسنة 2014 على استقلال القضاء والنيابة العامة، على اعتبار النيابة أداة لحماية الشرعية، تقوم بتحريك الدعوى عند حدوث أي تجاوز للقانون، بهدف حماية هيبة القانون وتوقيع الجزاء المناسب، وبالتالي تنوب النيابة العامة عن الدولة في ممارسة هذه السلطة التي لا يمكن اعتبارها عملاً تنفيذياً، بل هو من أعمال السلطة القضائية المختصة.<sup>97</sup>

وبعد ما تم ذكره يستنتج تبعية النيابة العامة ضمناً للسلطة القضائية، نظراً للمواد المنصوص عليها في القوانين الفلسطينية ذات الصلة، حيث سمحت المادة 18 من قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002 مع تعديلاته، استلام النيابة العامة لوظيفة القضاء بسبب عدم قدرة شاغلي المهام التنفيذية لاستلام أي مهام قضائية في حين النيابة العامة لها القدرة على ذلك.<sup>98</sup>

---

أو شمله عفو عام. 4 - أن يكون محمود السيرة وحسن السمعة ولانقا طبياً لشغل الوظيفة. 5 - أن ينهي عضويته عند تعيينه بأي حزب أو تنظيم سياسي. 6 - أن يتقن اللغة العربية."

<sup>97</sup> محمد سلامة بني طه، المركز القانوني للنيابة العامة، دراسات علوم الشريعة والقانون، 2018، ص 241

<sup>98</sup> قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، المادة 18: " يكون شغل الوظائف القضائية بقرار من رئيس السلطة الوطنية الفلسطينية بناء على تنسيب من مجلس القضاء الأعلى وفقاً لما يلي -أ- بطريق التعيين ابتداءً. ب- الترقيّة على أساس الأقدمية مع مراعاة الكفاءة.

ج- التعيين من النيابة العامة. د- الاستعارة من الدول الشقيقة.

والمادة رقم (37) من قانون السلطة القضائية رقم(1) لسنة 2002 وتعديلاته في الفقرة رقم 2 منها، والتي اعتبرت أن النائب العام عضواً في مجلس الأعلى للقضاء وفي ذلك كله تأكيد ملموس على أن النيابة العامة أحد أذرع السلطة القضائية.<sup>99</sup>

وفي هذا السياق يلاحظ أن النيابة العامة ليست مجرد جهاز إداري ينفذ التعليمات الصادرة عن السلطة التنفيذية، بل هي سلطة قضائية لها صلاحية إصدار القرارات القضائية التي قد تمس بالحقوق والحريات الأساسية، والنتيجة فإن قراراتها بشأن منع السفر يجب ان تعامل بوصفها إجراءات قضائية، لا إدارية، وان تخضع بالتالي لضمانات الشريعة الدستورية والرقابة القضائية.

وقد أكد القضاء المقارن هذا التوجه في الكثير من المناسبات، فقد حكمت محكمة النقض المصرية بأن قرارات النيابة العامة المتعلقة بمنع السفر لا تعد قرارات إدارية يجوز الطعن فيها أمام محاكم القضاء الإداري ، وإنما هي أوامر قضائية تصدر في إطار مباشرة النيابة لاختصاصها الأصلي، ويكون الطعن عليها أمام القضاء الجنائي المختص، لا القضاء الإداري.<sup>100</sup>

ويظهر هذا الاجتهاد أن السلطة القضائية للنيابة العامة ليست سلطة مطلقة، بل سلطة مقيدة بالشرعية الدستورية والقانونية. فحرية التنقل مكفولة في المادة (20) من القانون الأساسي الفلسطيني، ولا يجوز تقييدها الا بقرار قضائي مسبب يصدر وفق القانون، وبالتالي فإن ممارسة النيابة العامة لأي سلطة في هذا المجال يجب أن تكون محكومة بمبدأ الشرعية، والا كان قرارها عرضة للإلغاء والبطالان.<sup>101</sup>

---

99 قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، المادة 2/37 : " يشكل مجلس القضاء الأعلى من: أ- رئيس المحكمة العليا رئيساً

ب- أقدم نواب رئيس المحكمة العليا نائباً. ج- اثنين من أقدم قضاة المحكمة العليا تختارهما هيئة المحكمة العليا. د- رؤساء محاكم استئناف القدس وغزة ورام الله. هـ- النائب العام. و- وكيل وزارة العدل.

<sup>100</sup> محكمة النقض المصرية، الطعن رقم 5993 لسنة 74 قضائية، جلسة 2005/5/17

<sup>101</sup> انظر القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته، المادة 20

كذلك الفقه الذي اعتبر ان النيابة العامة سلطة قضائية يوجب اخضاع قراراتها المتعلقة بالسفر لمبدأ التناسب، بحيث لا يتم اللجوء الى اصدار مثل هذه القرارات الا للضرورة القصوى وبالقدر اللازم لحماية التحقيق أو تنفيذ الأحكام، وهذا يعكس مبدأ الموازنة بين مصلحة المجتمع في مكافحة الجريمة وضمان سير العدالة، وبين حق الفرد في حرية التنقل والسفر.<sup>102</sup>

وعليه، يمكن القول أن الطبيعة القضائية للنيابة العامة تمنحها موقعاً محورياً في موضوع منع السفر، الا ان هذه السلطة ليست أصلية في النظام الفلسطيني بل مقيدة بالرقابة القضائية، وبالضرورة التشريعية التي تحكمها، فهي تمارس دورها باعتبارها طرفاً في الخصومة الجنائية تسعى لحماية المصلحة العامة، ولكن هذا لا يجعل سلطتها مطلقة قادرة على اتخاذ القرارات المقيدة للحرية بعيداً عن القضاء.

### الفرع الثاني: سلطة ذات طبيعة مقيدة

يعتبر الحق في السفر من الحقوق التي كفلها الدستور، أي أنه يحق لكل شخص السفر والتنقل بشكل مريح وبدون أي معيقات ، ولذلك فإن أي محاولة لمنع الشخص من السفر من قبل النيابة العامة دون وجود أسباب واضحة والشروط اللازمة لصحة هذا المنع تعتبر غير قانونية وانتهاكاً واضحاً لحق الشخص الدستوري في حرية التنقل والسفر.

وهناك الكثير من القوانين الدولية وموادها وتعريفاتها تتحدث عن حرية الحركة والتنقل وكفالتها القانونية، بالإضافة الى حمايتها ووضع القيود اللازمة على منع وتقييد هذا الحق في السفر والتنقل ومن الأمثلة على هذه المواد القانونية ما ورد في المادة الثانية من البروتوكول الرابع لاتفاقية حقوق

<sup>102</sup> عبد الله الشوابكة، النيابة العامة والحقوق الدستورية في التشريع الأردني والفلسطيني، المجلة الأردنية في القانون والعلوم السياسية، المجلد6، العدد2، 2014، ص 191.

الانسان الأوروبية. " شخص موجود على وجه مشروع في إقليم دولة الحق في حرية التنقل وحرية اختيار محل اقامته في نطاق الإقليم وان لكل شخص حرية الخروج من أية دولة بما في ذلك دولته وانه لا يجوز وضع قيود على ممارسة هذه الحقوق غير تلك التي تطابق القانون وتقتضيها الضرورة في مجتمع ديمقراطي لمصلحة الامن القومي أو الأمن العام للمحافظة على النظام العام أو منع الجريمة أو حماية الصحة والأخلاق أو حماية حقوق وحرريات الآخرين.<sup>103</sup>

وهناك مواد قانونية دولية أخرى تتحدث في نفس السياق مثل المادة 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية التي تفيد بأنه: " لا يجوز تقييد الحقوق المذكورة أعلاه بأية قيود غير تلك التي ينص عليها القانون وتكون ضرورية لحماية الأمن القومي أو النظام العام أو الصحة العامة أو الأداب العامة أو حقوق الآخرين وحررياتهم وتكون متماشية مع الحقوق الأخرى المعترف بها في هذا العهد.

وتأسيساً على ذلك فإنه يتضح أن إجراء المنع من السفر ليس اجراءً سهلاً يمكن القيام به بشكل بسيط، إنما يحتاج لجملة من الشروط والأركان الواجب توافرها حتى يكون اجراءً قانونياً يهدف الى تحقيق العدالة وحماية المجتمع والا كان انتهاكاً صارخاً للحق الدستوري الكافل ألا وهو حرية التنقل. بناءً على ما سبق فإن النيابة العامة لا تملك سلطة مطلقة لمنع سفر المواطنين، بل هي سلطة مقيدة تحكم على النيابة العامة ضرورة الموازنة ما بين حرية السفر للأفراد وبين تقييدها، على سبيل المثال اصدار قرار منع سفر بحق شخص من قبل النيابة العامة لمنع قراره خارج البلاد مما قد يعطل سير العدالة، حيث يمكن لها في هذه الحالة اصدار مذكرة جلب واحضار بحق المتهم لتفادي فراره الى

---

<sup>103</sup> المادة 2 من البروتوكول الرابع لاتفاقية حماية حقوق الانسان والحريات الأساسية والملحق بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان وقد صدر هذا البروتوكول سنة 1961، تجدر الإشارة الاتفاقية لم تنص صراحة على حق الانسان في التنقل وإنما نصت في المادة 16 منه بأن "لكل انسان حق الحرية والأمن لشخصه"

الخارج، وبالتالي يمكن للسلطة التنفيذية على المعابر الحدودية التحفظ عليه وتسليمه للنيابة العامة لاتخاذ المقتضى القانوني بحقه.

وفي هذا السياق، فإن قرارات منع السفر أو مذكرات الاحضار التي تصدر عن النيابة العامة تعد من التدابير ذات الطبيعة المقيدة للحرية، إلا أنها لا تعتبر انتهاكاً لحق الفرد في حرية التنقل متى كانت مستندة الى نصوص قانونية صريحة وموجهة لتحقيق المصلحة العامة، والمتمثلة في ضمان سير إجراءات المحاكمة بصورة سليمة وكاملة، غير أن هذه التدابير يجب ان تبقى محكومة بضوابط قانونية محددة، فلا يجوز أن تكون مفتوحة المدة أو غير مقيدة بزمن، لما في ذلك من مساس بمبدأ الشرعية وضمانات المحاكمة العادلة. ومن ثم يتعين ان تحدد بمدة زمنية معقولة تتناسب مع طبيعة الجريمة وخطورة الوقائع المنسوبة، على ان يشمل نطاق تنفيذها المعابر الحدودية الى جانب الرقابة الداخلية داخل الدولة، حتى تتحقق الغاية المرجوة منها دون تجاوز مبدأ التناسب أو المساس المفرط بحقوق الأفراد.<sup>104</sup>

وفي هذا الاطار الذي يوازن بين سلطة النيابة العامة في منع السفر وبين تقييدها له، فإن المادة السادسة من القرار بقانون بشأن محكمة الجنايات الكبرى، أعطت الحق للنيابة باتخاذ إجراءاتها التحفظية على المتهم، والتي تشمل المنع من السفر،<sup>105</sup> والمادة الخامسة من ذات القرار بقانون حددت الجرائم التي تسمح للنيابة العامة بمنع السفر استناداً لها.<sup>106</sup>

---

<sup>104</sup> عبد القادر أبو الهجاء، شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، دار الثقافة للنشر والتوزيع، 2015، ص 215.

<sup>105</sup> قرار بقانون رقم (9) لسنة 2018م بشأن محكمة الجنايات الكبرى، المادة 6: " تباشر النيابة العامة التحقيق فور علمها بالجريمة، ولها وفقاً للقانون اتخاذ كافة الإجراءات التحفظية اللازمة والمتعلقة بالواقعة، وتقوم بالتحقيق والاتهام بخصوص الجرائم التي تقع ضمن اختصاص محكمة الجنايات الكبرى وفقاً للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية النافذ، ما لم ينص في هذا القرار بقانون على خلاف ذلك."

<sup>106</sup> قرار بقانون رقم (9) لسنة 2018م بشأن محكمة الجنايات الكبرى المادة 5: " تختص محكمة الجنايات الكبرى بالنظر في الجرائم الآتية: 1. جرائم القتل، ما عدا القتل الخطأ. 2. جرائم الاغتصاب وهتك العرض والخطف الجنائي. 3. جرائم الجنايات الواقعة على أمن الدولة الداخلي والخارجي. 4. جرائم الجنايات الواردة في القرار بقانون رقم (18) لسنة 2015م، بشأن مكافحة المخدرات والمؤثرات

وفضلاً على ذلك هناك مواد قانونية تقيد من صلاحيات أعضاء النيابة العامة فيما يتعلق بمنع السفر وهي ضمن تعليمات قضائية للنيابة مثل:

1 - المادة (594)، نصت هذه المادة على أن أعضاء النيابة العامة لا يحق لهم إصدار القرارات بمنع السفر، أو السماح بالسفر، أو مخاطبة إدارة المعابر، أو أي جهة رسمية أخرى، إلا بناء على قرار من النائب العام أو من يفوضه من مساعديه.<sup>107</sup>

2 - المادة (595)، أما هذه المادة فقد أمرت أن تحال طلبات منع السفر بمذكرة الى المكتب الفني، لابداء الرأي فيها بسرعة، وذلك لعرضها على النائب العام أو المفوض من مساعديه لاتخاذ القرار فيها.<sup>108</sup>

3 - المادة (596)، كما نصت هذه المادة على أن ينظم المكتب الفني للنائب العام سجلاً وملفاً سرياً خاصاً لكافة الطلبات والقرارات المتعلقة بالمنع من السفر، أو السماح به، كما يجب ان تثبت مافة بياناتها في ملف خاص على الحاسوب في موقع مخصص لها.<sup>109</sup>

وعلاوةً على ذلك فإن إحالة الملف الى القضاء وخروجه من يد النيابة العامة هي من مقيدات النيابة في منع السفر، حيث يكون في هذه الحالة صلاحية المنع بيد القضاء فقط ولا يمكن بأي شكل من الأشكال رفض النيابة السماح بالسفر للشخص إذا أصدر القضاء أمراً يسمح بسفره، والا كان ذلك رفضاً لتنفيذ أمر قضائي صادر من القاضي.<sup>110</sup>

---

العقلية. 5. جرائم بيع أو تأجير أي جزء من الأراضي الفلسطينية، إلى دول معادية أو أي من مواطنيها أو رعاياها. 6. الشروع والتدخل والتحريض في الجرائم المبينة في الفقرات السابقة من هذه المادة. 7. الجرائم المتلازمة بالجرائم المبينة في الفقرات السابقة من هذه المادة

<sup>107</sup> المادة 594 من التعليمات القضائية للنائب العام لسنة 2009.

<sup>108</sup> المادة 595 من التعليمات أعلاه.

<sup>109</sup> المادة 596 من التعليمات أعلاه.

<sup>110</sup> قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002 المادة (82): "الأحكام القضائية واجبة التنفيذ والامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها على أي نحو جريمة يعاقب عليها بالحبس، والعزل من الوظيفة إذا كان المتهم موظفاً عاماً أو مكلفاً بخدمة عامة، وللمحكوم له الحق في رفع الدعوى مباشرة إلى المحكمة المختصة، وتضمن السلطة الوطنية الفلسطينية تعويضاً كاملاً له."

وهناك حالات أخرى لا يجوز للنيابة منع السفر فيها، كأن تكون حالة المتهم الصحية تستدعي علاجه في الخارج، لعدم توفر العلاج اللازم له داخل الوطن، والسبب وراء عدم السماح للنيابة العامة بمنع هذا الشخص من السفر هو أن تلقي العلاج لا يجب أن يقف أمامه أي عائق، فإذا كان الإفراج عن المتهم بكفالة جائز فمن الأولى الا يمنع المتهم من السفر لغايات علاجية، طالما ان حالته الصحية تستدعي ذلك وأن علاجه داخل الوطن غير متوفر.

بالإضافة الى وجود أوقات لا يجوز للنيابة العامة منع المتهم فيها من السفر، مثل المناسبات الدينية كالحج، وقرار منع المتهم من السفر في وقت الحج يتعارض مع احترام الشعائر الدينية، مما سيؤدي الى فوات فرصة تأدية الحج على الانسان، وهي مناسبة قد لا تتكرر.<sup>111</sup>

وبطبيعة الحال فإن النيابة العامة هي من الجهات التي تسعى الى تنفيذ القانون وحماية المجتمع من الجرائم والأضرار المحيطة، ولكنها لا تملك الصلاحيات المفتوحة لمنع الأشخاص من السفر وسلبهم لهذا الحق الا وفق ضوابط محددة قانوناً، حتى لا يساء استخدام هذه الصلاحية وهذا ما تم العمل عليه في هذا الفرع.

### المطلب الثاني: حالات تقييد السفر من الجهات التنفيذية

تقوم الجهات التنفيذية في حالات استثنائية بتقييد السفر للأشخاص لضمان حماية الأمن العام أو حماية سير العدالة، أو لحماية التحقيقات الجنائية أو المدنية من التعطيل، وعند إصدارها قرارات بتقييد السفر تعتمد على القوانين الخاصة بالرقابة التنفيذية والإجراءات الوقائية، لكن هذه الصلاحيات

---

<sup>111</sup> إبراهيم سعيد جلال، مرجع سابق، ص 45

تكون مرتبطة بضوابط محددة حتى لا تمس الحقوق والحريات أو تهان، ونظراً لضرورة الحفاظ على

التوازن بين حق الدولة في فرض النظام ووضع القيود وبين حق الفرد في التنقل والسفر.<sup>112</sup>

تكمن أهمية البحث في سلطة الجهات التنفيذية في تقييد السفر في فهم الحدود القانونية والاطار

التشويحي لصلاحياته، ومدى اعتماد هذه الصلاحيات على مبدأ الشرعية، والتناسب، والعدالة. كما

أن هذا التنظيم يمنح المجتمع الضمانات الكاملة لعدم حدوث تعسف أو تجاوز للحريات الأساسية،

ويشير الفقه الى أن أي قرار يصدر عن أي جهة تنفيذية يجب ان يكون مستنداً الى مسوغ قانوني

واضح، مع الحفاظ على الية الطعن والتنظم أمام المحاكم والجهات القضائية المختصة، والهدف من

ذلك هو مراقبة اعمال وممارسات السلطة التنفيذية.<sup>113</sup>

كما قام الفقهاء وأصحاب الرسائل العلمية بالتأكيد على ضرورة أن تخضع القرارات التنفيذية لرقابة

قضائية اشرافية لضمان عدم الانحراف باستخدام السلطة، مع تحديد مدة زمنية للمنع قابلة للتجديد

في حدود الضرورة. كما أكد الباحثون على ان هذه السلطة التي تتمتع بها الجهات التنفيذية ليست

صلاحيات مطلقة بل مقيدة، بحيث تشمل شروطاً ومتطلبات قانونية محددة، بالإضافة الى ضرورة

اخطار الشخص الممنوع من السفر، وابلاغه باجراءات وتعليمات التنظم أمام النيابة العامة أو

القضاء،<sup>114</sup> ولفهم هذه الصلاحيات ومعرفة مدى قانونيتها تم تقسيم المطلب الى فرعين، الصلاحيات

الممنوحة للجهات التنفيذية في تقييد السفر (الفرع الأول)، مدى قانونية منع السفر الصادر عن الجهات

التنفيذية (الفرع الثاني).

<sup>112</sup> د. عبد القادر أبو الهيجاء، الوسيط في القضاء الإداري، عمان، دار الثقافة للنشر، 2014، ص 112-118

<sup>113</sup> د. أحمد عبد الله محمود، القانون الإداري: الصلاحيات والرقابة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2012، ص 101-105

<sup>114</sup> د. محمد عبد العزيز قنديل، الرقابة على القرارات الإدارية في التشريع الفلسطيني، ص 72-75

## الفرع الأول: الصلاحيات الممنوحة للجهات التنفيذية في تقييد السفر

تعتبر سلطة الجهات التنفيذية الفلسطينية في تقييد السفر إحدى الصلاحيات الإدارية الاستثنائية التي تمارس لضمان حماية الأمن العام، وحفظ النظام، ودعم تنفيذ الأحكام القضائية. وتشمل الجهات المخولة ممارسة هذه السلطة وزارة الداخلية والأجهزة الأمنية، التي تشرف على أداء المعابر الحدودية الفلسطينية، مثل معبر الكرامة، معبر رفح، وتمثل هذه الصلاحيات جزءاً أساسياً من الإطار القانوني الذي يسمح للسلطة التنفيذية بتنظيم حركة الأفراد والبضائع عبر الحدود.<sup>115</sup>

كما تعتمد ممارسة هذه الصلاحيات على مجموعة من التشريعات واللوائح، أبرزها القانون الأساسي الفلسطيني وقرار بقانون رقم 16 لسنة 2006 بشأن تنظيم إدارة المعابر والحدود، إلى جانب التعليمات واللوائح التنفيذية الصادرة عن الجهات التنفيذية المختصة. وسنخصص هذا الفرع للحديث عن صلاحيات الجهات التنفيذية استناداً للتشريعات النافذة وفقاً لما يلي:

### أولاً: الأساس القانوني للصلاحيات التنفيذية

تشمل الصلاحيات التنفيذية على المعابر الحدودية أساساً قانوناً من عدة مصادر:

#### 1 - القانون الأساسي الفلسطيني

حيث ينص القانون على حماية الحرية الشخصية للفرد، مع السماح للجهات التنفيذية بممارسة صلاحياتها ضمن حدود واضحة، تشمل تنظيم السفر وتقييد التنقل في حالات محددة وتؤكد المادة 11 من القانون الأساسي أنه "لا يجوز القبض على أحد أو تقييد حريته بأي شكل إلا وفق نص قانوني محدد". بمعنى أن أي قرار يتعلق بمنع السفر يجب أن يكون متوافقاً مع نصوص القانون

الأساسي.<sup>116</sup>

<sup>115</sup> سامي الصلاحيات، القضاء الإداري: دعوى الإلغاء ووقف التنفيذ، دار وائل للنشر، عمان، 2016، ص 85-92

<sup>116</sup> القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003، المادة 11

## 2 - قرار بقانون رقم 16 لسنة 2006 بشأن تنظيم إدارة المعابر والحدود

يحدد هذا القرار بقانون دور وزارة الداخلية والأجهزة الأمنية في إدارة المعابر، بما في ذلك تنظيم حركة الأفراد والبضائع، منع السفر مؤقتاً في حالات استثنائية، متابعة الأشخاص المدرجين على قوائم قضائية أو أمنية، والتحقق من المستندات الرسمية المطلوبة للسفر، ومن الجدير بالذكر أن هذا القرار يمنح السلطة التنفيذية صلاحيات محددة وموثقة لممارسة الرقابة على حركة المسافرين.<sup>117</sup>

## 3 - التعليمات واللوائح التنفيذية

أصدرت وزارة الداخلية الفلسطينية تعليمات داخلية توضح الإجراءات الواجب اتباعها عند تقييد السفر، بما يشمل التحقق من السجلات القضائية والأمنية، تطبيق الإجراءات وفق مستويات محددة حسب خطورة الحالة، والتوثيق الإداري لكل قرار منع سفر، مع تسجيله رسمياً في النظام الداخلي.<sup>118</sup>

### ثانياً: الصلاحيات العملية للجهات التنفيذية على المعابر

1 - مراجعة السجلات والتحقق الأمني من خلال قيام الجهات التنفيذية بالتحقق من بيانات المسافرين، بما في ذلك السجل الجنائي والقضايا المعلقة، لضمان تحديد الأشخاص الذين يشكل سفرهم خطراً محتملاً على الأمن أو حسن سير العدالة.<sup>119</sup>

2 - قيام الجهات التنفيذية بإصدار قرارات منع السفر المؤقتة في حالات استثنائية، وتكون عادةً لفترة زمنية محددة قابلة للتجديد وفق الضرورة،<sup>120</sup> مثل قيام جهاز الضابطة الجمركية بتقييد حركة سفر المواطنين الذين يتاجرون بالبضائع الممنوعة كالتبغ والدخان، ولا بد من الإشارة هنا أن تهريب البضائع سواء كانت التبغ أو الدخان هو بموجب قانون الجمارك يعتبر جريمة يعاقب عليها القانون،

<sup>117</sup> القرار بقانون رقم 16 لسنة 2006 بشأن تنظيم إدارة المعابر والحدود

<sup>118</sup> تعليمات وزارة الداخلية الفلسطينية الخاصة بإدارة المعابر، 2017

<sup>119</sup> تعليمات النيابة العامة الفلسطينية بشأن قرارات منع السفر، 2018

<sup>120</sup> د. احمد عبدالله محمود، الصلاحيات والرقابة، القاهرة، دار النهضة العربية، 2012، ص 101-107

وأن تكرر فعل التهريب له انعكاسات سلبية على الاقتصاد والصحة كون البضاعة لا تخضع للرقابة من الجهات المختصة، ولا اعتبار الضابطة الجمركية من الضابطة القضائية بموجب القانون تقوم بإحالة المتهمين بقضايا التهريب الى النيابة والتي بدورها تقوم بإصدار قرار منع السفر المسجل عليهم تكرر جرائم التهريب حفاظاً على النظام العام والاقتصاد الوطني.

3 - من الصلاحيات الممنوحة للجهات التنفيذية أيضاً أنها تقوم بإخطار الشخص الممنوع من السفر بالقرار إما كتابياً أو شفويًا، مع ذكر الأسباب القانونية أو الإدارية التي استند إليها القرار، بما يضمن وضوح الإجراءات وشفافيتها.<sup>121</sup>

4 - تقوم الجهات التنفيذية على المعابر الحدودية بالتنسيق مع النيابة العامة والجهات القضائية المختصة لتبادل المعلومات حول الأشخاص الممنوعين من السفر، ما يعزز تنسيق السلطة التنفيذية مع النظام القضائي ويضمن سير العمل القانوني المنظم، ومن الأمثلة على ذلك ما يقوم به جهاز الشرطة في بعض حالات، حيث يكون هناك بعض الأشخاص ممنوعين من السفر بقرار من النائب العام، لا اعتبارهم تجار سجناء وتكون جنسياتهم غير فلسطينية، ففي هذه الحالة يقومون برفع طلب للنائب العام للسماح لهم بالسفر لمرة واحدة فقط، ونتيجة لذلك يكون هناك تواصل بين جهاز الشرطة والنيابة العامة بخصوص هؤلاء الأشخاص لمعرفة المعلومات والتفاصيل الخاصة بهم.

5 - تشرف الجهات التنفيذية على عمل المعابر بشكل مستمر لضمان الالتزام بالإجراءات الرسمية، وتسجيل جميع قرارات منع السفر ضمن سجلات رسمية، بما يتيح التتبع والمراجعة لاحقاً، حيث يكون لكل جهة تنفيذية نظام حاسوبي خاص بهم يعود اليه لمعرفة تفاصيل أي شخص ممنوع من السفر أو عليه ترقب وصول.<sup>122</sup>

<sup>121</sup> د. مصطفى العجلة، الرقابة القضائية على القرارات التنفيذية الفلسطينية، رسالة ماجستير، جامعة بيرزيت، 2019

<sup>122</sup> تقرير مركز حقوق الانسان الفلسطيني، الاجراءات التنفيذية على المعابر الحدودية الفلسطينية، 2020

### ثالثاً: حدود الصلاحيات التنفيذية

على الرغم من أن المشرع الفلسطيني قد منح الجهات التنفيذية صلاحيات متعددة في إدارة المعابر ومراقبة حركة الأفراد، إلا أن هذه الصلاحيات ليست مطلقة، وإنما محكومة بقيود قانونية وإدارية تضمن عدم استخدامها بشكل تعسفي، فالجهات التنفيذية مطالبة دائماً بمراعاة الحقوق والحريات الأساسية التي كفلها القانون الأساسي، وعلى رأسها حق الإنسان في حرية التنقل والسفر، بحيث لا يجوز أن يشكل منع السفر انتهاكاً لهذا الحق إلا في إطار مبررات واضحة تستند إلى نصوص قانونية نافذة. إن هذا القيد يعد ضماناً لتحقيق التوازن بين مقتضيات الأمن والنظام العام من جهة، وحماية الحقوق الفردية من جهة أخرى.

كما أن حدود الصلاحيات التنفيذية تدرج تحت منهجية منظمة، فالأصل أن يبدأ عمل الأجهزة التنفيذية بالتحقق الأولي من السجلات الأمنية والقضائية، فإذا تبين وجود ما يستدعي تقييد السفر، يصدر القرار المؤقت مع توضيح أسبابه، ثم يحال الملف إلى النيابة العامة أو الجهة القضائية المختصة لتقدير الموقف بصورة نهائية، حيث يعكس هذا التدرج الطبيعة الاستثنائية لمنع السفر، ويعمل على عدم تحوله إلى أداة للتضييق غير المبرر على الأفراد.<sup>123</sup>

كما يجب على الجهات التنفيذية أن تقوم بعملية التوثيق من خلال تسجيل جميع قرارات منع السفر في السجلات الرسمية للمعابر والدوائر التابعة لوزارة الداخلية، حتى يتم مراجعتها لاحقاً من قبل الجهات الرقابية والقضائية، فقرار منع السفر الذي لا يسجل ولا يتم توثيقه يصبح معرضاً للطعن والالغاء بسبب نخالفته لمبدأ المشروعية الإدارية، وقد أكدت الدراسات الفلسطينية على ضرورة التوثيق

<sup>123</sup> د.سامي الصلاحيات، القضاء الإداري: دعوى الإلغاء ووقف التنفيذ، دار وائل للنشر، عمان، 2016، ص 89

الرسمي وحذرت من غيابه، نظراً لما قد يسببه من ضعف للرقابة المؤسسية على قرارات منع السفر

كما يفتح الباب أمام إساءة استخدام الصلاحيات التنفيذية.<sup>124</sup>

ومن ناحية أخرى، يجب على الجهة التنفيذية أن تبلغ المسافر الممنوع من السفر بسبب القرار وأساسه

القانوني، حتى يتمكن من ممارسة حقه في التظلم أو الاعتراض أمام الجهات المختصة، ويعتبر

اجراء التبليغ ضماناً إجرائية أساسية، لأنه يمنع الغموض الذي يحيط القرار الإداري، ويعزز الثقة

بين المواطن والمؤسسات الرسمية.<sup>125</sup>

بناءً على ما سبق، يمكن التأكيد على ان سلطة الجهة التنفيذية في منع السفر ليست سلطة تقديرية

مطلقة، وإنما سلطة مقيدة بضوابط قانونية وإدارية وإجرائية تهدف الى الحد من التعسف، وضمان أن

يظل القرار متوافقاً مع مبادئ العدالة وحماية الحقوق الدستورية للأفراد. كما يمكن ملاحظة سعي

المشرع الفلسطيني الى إرساء نظام متوازن يعمل على عدم فرض سيطرة السلطات التنفيذية على

الحريات الأساسية للأفراد ومنها حرية التنقل والسفر.

### الفرع الثاني: مدى قانونية منع السفر الصادر عن الجهات التنفيذية

يثير موضوع مدى قانونية قرارات منع السفر الصادرة عن الجهات التنفيذية إشكالاً عميقاً في الفقه

والقضاء الفلسطيني، نظراً لما فيه من مساس بالحقوق الدستوري المكفول للإنسان ألا وهو حرية التنقل

والسفر، الذي نصت عليه المادة (11) من القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لعام 2003، حيث

لا يجوز تقييد الحرية الشخصية المصونة التي لا تمس الا بأمر قضائي يصدر وفق أحكام القانون.<sup>126</sup>

<sup>124</sup> د. محمد عبد العزيز قنديل، الرقابة على القرارات الإدارية في التشريع الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية،

نابلس، 2018، ص 66.

<sup>125</sup> مصطفى العجلة، الرقابة القضائية على القرارات التنفيذية الفلسطينية، مرجع سابق، ص 74

<sup>126</sup> القانون الأساسي المعدل لسنة 2003، المادة 11

وبالتالي فإن أي قرار إداري أو تنفيذي يقضي بتقييد هذا الحق يعتبر من حيث الأصل مخالفاً للمشروعية ما لم يستند الى نص قانوني صريح أو الى قرار قضائي مختص.

عند الحديث عن الأساس الدستوري والقانوني لحرية التنقل فإنه يجب الإشارة الى اهم القوانين والمواثيق التي كانت دولة فلسطين طرفاً فيها، ألا وهو العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، حيث نصت المادة(12) منه على أن " لكل فرد حرية مغادرة أي بلد، بما في ذلك بلده"، حيث أنه لا يجوز تقييد حق التنقل الا بموجب قانون يحقق المصلحة العامة التي تتوافق مع الحقوق الأخرى، وبالتالي فإن أي قرار اداري يمنع السفر دون سند قانوني يعتبر مخالفة واضحة لهذه الالتزامات الدولية.<sup>127</sup>

ولقد بينت محكمة العدل العليا في أحكامها الموقف القضائي الفلسطيني من قرارات الجهات التنفيذية بمنع السفر، حيث رسخت مبدأً أساسياً مفاده أن السلطة التنفيذية ليست هي صاحبة الاختصاص في اصدار قرارات منع السفر، وأكدت على ضرورة حصر هذه القرارات بيد القضاء. ففي القضية 234/2017، المتعلقة بالمواطن (م.ط)، أصدرت المحكمة قراراً بإلغاء منع السفر الذي صدر عن مدير عام المعابر والحدود ووزارة الداخلية، وأن النائب العام والجهات التنفيذية عجزت عن تقديم أي مبرر قانوني أو قضائي يبرر المنع، حيث جاء في نص الحكم: "لا يجوز منع حرية التنقل الا بأمر قضائي.... وقرار المنع معدوم السند ومخالف للقانون وأحكام الدستور"<sup>128</sup>

كما أشارت المحكمة وأيدت هذا الاتجاه في حكمها رقم 153/2016، الذي قضت فيه المحكمة بعدم مشروعية قيام وكيل نيابة مكافحة الفساد بالتحفظ على جواز سفر احد المواطنين دون سند قانوني، حيث اعتبرت المحكمة هذا الاجراء تجاوزاً للصلاحيات، لان التحفظ على الوثائق الشخصية أو منع السفر لا يتم الا بقرار قضائي صريح يحدد أسبابه ومدته.<sup>129</sup>

<sup>127</sup> العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، المادة 12

<sup>128</sup> قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 234/2017، منشور على قاعدة الأحكام القضائية الفلسطينية

<sup>129</sup> قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 153/2016، منشور على قاعدة الأحكام القضائية الفلسطينية

كما يمكن ملاحظة خلو قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني لسنة 2001 من أي مادة تمنح صلاحية مباشرة للأجهزة التنفيذية لإصدار قرارات منع السفر، كما ان قانون الخدمة في قوى الأمن رقم 8 لسنة 2005 لم يتضمن أي نص يمنح الأجهزة الأمنية مثل هذه الصلاحيات. وهذا يفيد أن جميع قرارات منع السفر التي تصدر عن جهات تنفيذية هي مفقورة الى السند التشريعي كما أنها تشكل خرقاً لمبدأ الشرعية الإدارية.<sup>130</sup>

ولكن لا بد من الإشارة الى أن الممارسة العملية تكشف عن بعض التجاوزات والتوسع في استخدام قرارات منع السفر من قبل الأجهزة الأمنية، خاصة عند المعابر الحدودية، حيث رصدت تقارير متعددة حالات منع سفر لمواطنين بحجج أمنية أو إدارية دون وجود أي قرار قضائي أو إخطار مسبق، الأمر الذي يمثل تعدياً على صلاحيات القضاء، كما أكدت الهيئة المستقلة لحقوق الانسان في تقاريرها أن هذه الممارسات تشكل خرقاً لحقوق الانسان كما تزيد من حالات التعسف في استخدام السلطة.<sup>131</sup>

أما عند المقارنة مع التشريعات العربية، يلاحظ اتفاق الدول على تقييد سلطة الجهات التنفيذية في منع السفر، ففي الأردن نصت المادة (26) من قانون التنفيذ رقم 25 لسنة 2007 على أن منع المدين من السفر لا يكون الا بقرار من قاضي التنفيذ.<sup>132</sup> وفي مصر، اعتبرت محكمة النقض أن قرارات المنع لا تصدر الا عن القضاء أو النائب العام في حالات محددة، مع ضرورة وجود مبررات

<sup>130</sup> د. سامي الصلاحيات، القضاء الإداري: دعوى الإلغاء ووقف التنفيذ، دار وائل، عمان، 2016، ص 102

<sup>131</sup> الهيئة المستقلة لحقوق الانسان (ديوان المظالم)، تقرير حول انتهاك الحق في حرية التنقل في فلسطين، رام الله، 2019، ص 14

<sup>132</sup> قانون التنفيذ رقم (25) لسنة 2007، المادة 26: " للرئيس اذا اقتنع من البينة المقدمة بأن المدين قد تصرف في امواله او هربها او انه على وشك مغادرة البلاد رغبة منه في تأخير التنفيذ ان يصدر امرا باحضاره للمثول امامه في الحال لبيان السبب الذي يحول دون تقديمه كفالة مصرفية او عدلية من كفيل مليء لضمان التنفيذ واذا تخلف عن ذلك تقرر منعه من السفر لحين انقضاء الدين".

قوية لإصداره، أما في الكويت، فقد نصت المادة (297) من قانون المرافعات المدنية والتجارية على

أن منع السفر يتم بقرار قضائي بناء على طلب صاحب المصلحة.<sup>134133</sup>

كما يمكن القول أن الممارسة الفلسطينية التي تسمح للأجهزة التنفيذية بالتدخل المباشر تظل محل انتقاد شديد، لافتقارها إلى السند التشريعي أو الدستوري، وبالتالي فإن قرارات منع السفر الصادرة عن الجهات التنفيذية في فلسطين محدود للغاية، إذ إنها تتعرض لكثير من العوائق أهمها غياب النص القانوني الذي يخول تلك الجهات هذه الصلاحية، ومخالفة القانون الأساسي الفلسطيني والمواثيق الدولية التي تكفل حرية التنقل والسفر لأفراد المجتمع، بالإضافة إلى إلغاء القضاء الإداري الفلسطيني لمثل هذه القرارات في العديد من القضايا، فجميع هذه العوائق تجعل من قرارات منع السفر الصادرة عن الجهات التنفيذية محلاً للإلغاء في حال عرضها على القضاء المختص، الأمر الذي يتطلب تدخلاً تشريعياً واضحاً وصريحاً ينظم هذه المسألة ويحقق التوازن بين متطلبات الأمن وحماية الحقوق الدستورية للأفراد.

كما أن الجهات العاملة على المعابر تتمتع بصفة الضبط القضائي في حدود اختصاص عملها حسب التشريعات المنظمة لها وإنها فنياً تابعة للنيابة العامة، وعند تقدير منع السفر يتم من خلال النيابة

---

133 مرسوم بالقانون رقم 38 لسنة 1980 بإصدار قانون المرافعات المدنية والتجارية الكويتي المادة 297: "للدائن بحق محقق الوجود حال الأداء ، ولو قبل رفع الدعوى الموضوعية ، ان يطلب من مدير ادارة التنفيذ او من تنديبه الجمعية العامة للمحكمة الكلية من الوكلاء بالمحكمة اصدار امر بمنع المدين من السفر وبتقدير الدين تقديراً مؤقتاً اذا لم يكن معين المقدار ، ويصدر الامر بذلك بناء على عريضة تقدم من اصحاب الشأن لادارة التنفيذ اذا اقامت اسباب بناء على عريضة تقدم من صاحب الشأن لادارة التنفيذ اذا قامت اسباب جدية تدعو الى الظن بفرار المدين من الوفاء بالدين رغم ثبوت قدرته على الوفاء ، والامر قبل اصدار الامر ان يجري تحقيقاً مختصراً اذا لم تكفه المستندات المؤيدة للطلب.

لا يخل صدور امر المنع من السفر بسلطة الادارة في انتهاء اقامة المدين الاجنبي او امره بمغادرة البلاد اذا اقتضى ذلك الصالح العام. يجب اعلان امر منع السفر لمن صدر ضده الامر خلال اسبوعين من تاريخ صدوره ويحضع النظم فيه للاحكام المنصوص عليها في الفقرة الثالثة من المادة 293."

<sup>134</sup> د. محمد أبو الليل، منع السفر في القوانين العربية، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة عين شمس، 2015، ص 78.

العامّة وليس من تلقاء نفسها، كون النيابة العامّة مرجعيّتها حسب القانون، كما تخضع هذه الجهات للرقابة على سلوكها من قبل النيابة العامّة.

## المبحث الثاني: اصدار قرار منع السفر

يعتبر اصدار قرار منع السفر اجراءً استثنائياً يفرضه القانون على وجه محدد، لما له من تأثير مباشر على حرية التنقل الدولي للأفراد، ويهدف هذا القرار الى تحقيق مصلحة عامة تتمثل في حماية سير العدالة، وضمان تنفيذ الأحكام القضائية أو متابعة التحقيقات الجنائية، دون أن يتحول الى أداة تعسفية تحد من الحقوق والحريات الأساسية، كما يستدعي هذا الاجراء وجود أليات قانونية واضحة تحدد كيفية تقديم الطلب، بالإضافة الى المراحل التي يمر بها قرار المنع، ومعرفة الجهة المختصة بالنظر فيه، بحيث يضمن سلامة القرار من حيث الشكل والموضوع، لحماية المواطنين من التعسف في استعمال السلطة وتكفل لهم إمكانية الطعن بالقرار اذا لزم الامر.<sup>135</sup>

كما يشكل قرار منع السفر نقطة التقاء بين السلطة التنفيذية المتمثلة بالنيابة العامة والسلطة القضائية التي مهمتها مراقبة مشروعية القرارات وذلك لتأكد من عدم تجاوزها للحدود القانونية وحماية الحقوق الدستورية للأفراد، ولتوضيح هذه الأمور كان لابد من تقسيم هذا المبحث الى مطلبين، المطلب الأول يتحدث عن مراحل وإجراءات اصدار قرار منع السفر مع بيان الجهة المختصة، والمطلب الثاني يتكلم عن إجراءات التظلم سواء أمام النيابة العامة أو القضاء.<sup>136</sup>

## المطلب الأول: إجراءات إصدار قرار منع السفر

تشكل إجراءات اصدار قرارات منع السفر أحد الركائز الأساسية التي تحقق التوازن بين حق الفرد في التنقل وضرورة حماية العدالة العامة، فحرية التنقل مكفولة في المادة (20) من القانون الأساسي

<sup>135</sup> فايز شحادة، شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، ط2، مكتبة الجامعة، نابلس، 2018، ص 145

<sup>136</sup> محمد سعيد فرحات، الحريات العامة وحقوق الانسان بين النص الدستوري والتطبيق القضائي، دار النهضة العربية، القاهرة،

2015. ص 212

الفلسطيني المعدل إلا أنه يوجد هناك تقييد في بعض الحالات وفقا لضوابط قانونية محدد لضمان حفظ الأمن العام مع عدم انتهاك حقوق الآخرين.

ويعد منع السفر في القانون الفلسطيني تدبيراً تحفظياً مؤقتاً يفرضه القضاء لضمان حضور المتهم أمام المحكمة، أو حماية سير التحقيق، أو منع التأثير على الشهود والأدلة، وبالتالي يمكن اعتبار منع السفر في هذه الحالة وسيلة قانونية يتم استخدامها لحماية العدالة، وليس هدفها فرض العقوبة أو التعسف بحق أي شخص.<sup>137</sup>

ويهدف هذا المطلب الى دراسة مراحل تقديم الطلب لاصدار منع السفر، والجهة القضائية المختصة التي يمكنها النظر فيه، مع التركيز على الإجراءات التي تكفل الحق في الدفاع والحق في الطعن والتظلم، بما يحقق التوازن بين حماية المجتمع وحفظ حقوق الفرد.

### الفرع الأول: إجراءات تقديم الطلب لمنع السفر

يعد تقديم الطلب خطوة أساسية وحاسمة في إجراءات منع السفر، إذ يشكل الأساس القانوني لضمان شرعية القرار القضائي، وفي الوقت نفسه حماية حق الفرد في التنقل، فالطلب القانوني يسهل على المحكمة إمكانية تقييم الظروف التي تبرر حرية التنقل، ويتيح للشخص المعني ممارسة حق الدفاع والاعتراض القانوني منذ البداية.<sup>138</sup>

<sup>137</sup> محمد سعيد القرعة، القيود الواردة على حرية التنقل في القانون الفلسطيني، رسالة ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، 2021، ص

56-55

<sup>138</sup> محمد سعيد القرعة، القيود الواردة على حرية التنقل في القانون الفلسطيني، جامعة النجاح الوطنية، 2021، ص 72-68

كما أكدت محكمة العدل العليا الفلسطينية على أن منع السفر لا يجوز أن يصدر الا عن سلطة قضائية مختصة، وأن يكون مسببا وموضوعيا، وهذا التأكيد يعكس التزام القضاء الفلسطيني بمبدأ المشروعية والشرعية وحماية الحقوق الفردية.<sup>139</sup>

وعند النظر الى الدراسات المقارنة في التشريعات العربية مثل القانون الأردني وقوانين الإجراءات الجنائية في مصر ولبنان، يمكن ملاحظة وضوح النصوص القانونية في أن منع السفر يرتبط بشروط دقيقة مثل التقدم بطلب كتابي، ومراجعة المحكمة للطلب، والتأكد من وجود مبرر قانوني واضح.<sup>140</sup> وتتباين إجراءات اصدار أمر المنع من السفر على حسب نوع القضية التي بشأنها أثير هذا القرار وعلى حسب الجهة المختصة باصدارها، كما يؤكد القانون الفلسطيني على ضرورة أن يكون الطلب مفصلاً ومسبباً، بما يتيح للقضاء تقييم مدى توافر الشروط الموضوعية والشكلية قبل إصدار أي قرار، كما تعكس هذه المرحلة مبدأ التدرج في حماية الحقوق بين مصلحة العدالة العامة وحرية التنقل.<sup>141</sup>

### 1- إجراءات اصدار قرار المنع من السفر لدى النيابة العامة

عند الحديث عن قانون المخابرات العامة الفلسطيني وبالتحديد في نص المادة(11) يتم ملاحظة عمد وجود وضوح صريح لإجراءات اصدار قرار المنع من السفر، وانما قام بالنص عليها بطريقة غير مباشرة، وهي عبارة عن: أ- جمع المعلومات في حدود الاختصاصات التي أقرها القانون  
ب - طلب هذه المعلومات من أجهزة الاختصاص ج - أن يطلب رئيس المخابرات من النائب العام أن يستصدر القرارات القانونية التي تتعلق بمنع الأجانب من السفر من والى فلسطين

<sup>139</sup> حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 2017/234، 2017/12/26

<sup>140</sup> د. عاطف البناء، القيود الواردة على الحرية الشخصية في الدستور والقانون، مكتبة النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص 201-

205

<sup>141</sup> عبيد الجلال، منع السفر كوسيلة قانونية في التشريع الفلسطيني، جامعة بيرزيت، 2019، ص 55-60

د - منع المواطنين من السفر لدواعي الأمن القومي، على ألا تخرج هذه القرارات عن نطاق المادة 9 من قانون المخابرات نفسه.<sup>142</sup>

وبعد ذلك يقوم رئيس المخابرات بتوجيه طلب تفصيلي للنائب العام يحتوي على كافة المعلومات الشخصية الخاصة بالمتهم سواء كان مواطناً أو أجنبياً، مرفقاً معه الأسباب أو الاعمال التي قام بها والتي من شأنها أن تيرر منعه من السفر، وبعد ذلك يقوم النائب العام بدراستها وتدقيقها من خلال تحويلها الى المكتب الفني وذلك لابداء رأيهم القانوني فيها ومن ثم اعادتها للنائب العام مرة أخرى لاتخاذ القرار بشأنها.<sup>143</sup>

أما فيما يتعلق بقرارات المنع من السفر الصادرة عن النيابة العامة، التي لم ينص عليها قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، ولكن في بعض الأحيان يتطلب التحقيق منع المتهم من السفر الى خارج البلاد، فيقوم رئيس النيابة العامة المختص باحالة الطلب الى المكتب الفني لابداء رأيه القانوني ومن ثم اعادته الى النائب العام أو من ينوب عنه لاتخاذ القرار النهائي، وجميع هذه الإجراءات تكون خلال التحقيق الابتدائي.<sup>144</sup>

ومن أهم الأمور التي يجب أن يحتوي عليها أمر المنع من السفر، الاسم الرباعي للشخص الممنوع من السفر، ورقم القضية، محل اقامته، ووظيفته، والتاريخ الكامل لميلاده، وقم هويته، ورقم جواز سفره

---

<sup>142</sup> يوسف عنان محمد البرش، المنع من السفر في التشريع الفلسطيني، العدد الثامن والثلاثون، 2021، ص 18

<sup>143</sup> المادة 9 والمادة 11 من قانون المخابرات العامة رقم (17) لسنة 2005، المادة 9: " تتولى المخابرات: 1- اتخاذ التدابير اللازمة للوقاية من أية أعمال تعرض أمن وسلامة فلسطين للخطر واتخاذ الإجراءات اللازمة ضد مرتكبيها وفقاً لأحكام القانون. 2- الكشف عن الأخطار الخارجية التي من شأنها المساس بالأمن القومي الفلسطيني في مجالات التجسس والتأمر والتخريب أو أية أعمال أخرى تهدد وحدة الوطن وأمنه واستقلاله ومقدراته. 3- التعاون المشترك مع أجهزة الدول الصديقة المشابهة لمكافحة أية أعمال تهدد السلم والأمن المشترك أو أي من مجالات الأمن الخارجي، شريطة المعاملة بالمثل." المادة 11: " للمخابرات الحق في جمع المعلومات في الاختصاصات التي أقرها القانون وطلبها من أجهزة السلطة وغيرها بدون معارضة، ولرئيس المخابرات الطلب من النائب العام وفقاً للقانون حق استصدار القرارات القانونية لمنع سفر الأجانب من وإلى البلاد ومنع المواطنين من السفر لدواعي الأمن القومي كما يكون للمخابرات في سبيل مباشرة اختصاصاتها المقررة بموجب هذا القانون سلطة الرقابة والتحرري بالوسائل الفنية والمهنية المختلفة وفقاً للقانون."

<sup>144</sup> التعليمات القضائية للنائب العام الفلسطيني رقم (1) لسنة 2006، المادة 595

وجنسيته، بالإضافة الى صورة فوتوجرافية له، بعد ذلك يقوم المكتب الفني للنائب العام بالتواصل مع الجهات المختصة في وزارة الداخلية وذلك بهدف تعميم أمر المنع على الإدارة العامة للمعابر والحدود، على أن تقوم الإدارة العامة للمعابر بنشر الأمر على الجهات المنوط بها التنفيذ كالشرطة والضابطة الجمركية، على أن يبقى هناك تواصل بين النيابة العامة والإدارة العامة للمعابر والحدود في حال وجود محاولات بالسفر لهذا الشخص الممنوع، ويرى الباحث أن افتقاد طلب منع السفر لهذه العناصر الشكلية كالاسم الراعي، رقم القضية، التاريخ، ومدة المنع، ينطوي على خطر كبير من تسييس القرار أو استخدامه تعسفياً، حيث ألغت محكمة العدل العليا الفلسطينية قرار بمنع سفر مواطن بسبب افتقاده للضوابط الشكلية الجوهرية.<sup>145</sup>

ويتكون المكتب الفني للنائب العام من 1 - أحد مساعدي النائب العام رئيساً. 2- وكيلي المكتب الفني بدرجة رئيس نيابة. الأول للمحافظات الشمالية. والثاني للمحافظات الجنوبية. 3- عدد كاف من رؤساء ووكلاء النيابة من ذوي الخبرة والكفاءة. ويتمتع المكتب الفني بصلاحيات واسعة أهمها حجز جواز السفر للشخص الممنوع على ان يتم ارفاق هذا الأمر بملف القضية، بالإضافة الى عمل ملف سري خاص ينظم جميع طلبات وقرارات منع السفر، ويتم تثبيت جميع هذه الطلبات والبيانات على جهاز الحاسوب في موقعها المخصص، مع تسجيل كافة الأسماء المكررة في سجل خاص وذلك بهدف تسهيل الرجوع الى هذه البيانات.<sup>146</sup>

كما يجب أن يكون الطلب مسبباً ومفصلاً وفق مبدأ التدرج في حماية الحقوق، وهو شرط أساسي لقبول المحكمة للنظر في الطلب<sup>147</sup>، ومن الأمثلة على توضيح هذه المراحل في التشريعات المقارنة

<sup>145</sup> حكم محكمة العدل العليا رقم 234 /2017

<sup>146</sup> عبد القادر صبرة جرادة، 2009، موسوعة الإجراءات الجزائية في التشريع الفلسطيني، ص 756-757

<sup>147</sup> عيبر الجلال، ص 62-66

التشريع المصري، فقد نص الدستور المصري على ضرورة تقديم طلب مسبب مفصل قبل اتخاذ أي تدابير لمنع السفر.<sup>148</sup>

كما يمكن للمحكمة طلب توضيحات إضافية أو مستندات داعمة قبل اتخاذ القرار النهائي، بالإضافة إلى إمكانية عقد جلسة استماع أولية، لسماع أطراف الدعوى، وضمان حق الدفاع للشخص المعني.<sup>149</sup>

وقد حكمت محكمة العدل العليا الفلسطينية في حكمها رقم 234/2017، بإلغاء قرار منع السفر الصادر بحق المواطن (م.ن)، بعد أن تبين بأن الطلب المقدم لم يكن مسبباً بشكل كاف ولم يثبت وجود خطر ملموس، حيث قدم المدعي بواسطة وكيله للطعن في القرار الإداري الصادر عن المستدعى ضدّهم بتاريخ 2017/11/26 والقاضي أقر بمنع المستدعي من السفر ووضع اسم المستدعي على المعابر والحدود والجسور لمنعه من السفر خارج البلاد.

وفي جلسة 2017/11/29 كرر وكيل المستدعي لائحة الدعوى وقدم بينته وهي شهادة المدعي لنفسه وختم بينته وطلب اصدار القرار المؤقت المتفق مع الاصول والقانون، وفي ذات الجلسة اصدرت المحكمة مذكرة للمستدعي ضدّهم لبيان الاسباب التي ادت الى اصدار القرار المطعون فيه و/او بيان ما يحول دون الغاءه وفي حال المعارضة تقديم لائحة جوابية خلال اسبوع.

وبتاريخ 2017/12/6 قدم رئيس النيابة العامة ممثلاً عن المستدعي ضدّهم لائحة جوابية طلب في نتيجتها رد الدعوى.

وفي جلسة 2017/12/6 كرر رئيس النيابة العامة اللائحة الجوابية.

<sup>148</sup> الدستور المصري، مادة 62 : "حرية التنقل، والإقامة، والهجرة مكفولة. ولا يجوز إبعاد أى مواطن عن إقليم الدولة، ولا منعه من العودة 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".

<sup>149</sup> د. عاطف البنا، القيود الواردة على الحرية الشخصية في الدستور والقانون، ص 203-205

أما في جلسة 2017/12/26 قررت المحكمة اعتبار النيابة العامة عاجزة عن تقديم البينة، وطلب وكيل المدعي اعتبار لائحة الدعوى مرافعة له، كما طلب رئيس النيابة العامة اعتبار اللائحة الجوابية مرافعة له.

### وقد جاء في لائحة الدعوى:

انه بتاريخ 2017/11/26 واثناء هموم المستدعي من على استراحة اريحا للسفر خارج البلاد تم منعه من السفر من قبل ادارة المعابر والحدود بحجة مراجعة جهاز الامن الوقائي، وعند مقابلة افراد جهاز الامن الوقائي في مبنى المعابر والحدود اعلموا المستدعي بوجود مانع من السفر خارج البلاد دون ابداء الاسباب مما دفعه الى اقامة هذه الدعوى من اجل ابطال قرار منع سفره خارج البلاد. وقد كان قرار نص قرار المحكمة الأتي:

(بالتدقيق والمداولة وبعد الاطلاع على لائحة الدعوى واللائحة الجوابية والبيانات المقدمة وسماع اقوال الطرفين، تجد المحكمة ان الانسان خلق حراً وعليه التصرف بموجب احكام القانون ولا يجوز الحد من حريته او تصرفاته ما دامت وفق احكام القانون، وحيث ان النيابة العامة لم تقدم بينة على الاطلاق تبين من قريب او بعيد سبب منع المستدعي من السفر فإن ما قام به المستدعي ضدهم يشكل مخالفة للقانون واحكام الدستور لانه حسب نص المادة 2/11 من القانون الاساسي انه لا يجوز منع اي انسان من التنقل او السفر الا بموجب حكم قضائي وبما ان النيابة العامة المتمثلة في المستدعي ضدهم لم تقدم للمحكمة اي دليل او بينة او حكم قضائي بمنع المستدعي من السفر) (فيكون قرارها مخالفاً للقانون ومستوجب الالغاء. ولهذه الأسباب تقرر المحكمة إلغاء القرار المطعون فيه والسماح للمستدعي بالتنقل والسفر. 150 )

<sup>150</sup> حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 234/2017، تاريخ 2017/12/26

كما يخطر الشخص المعني رسمياً بالقرار، ويحدد له مهلة للطعن أو التظلم، كما تقوم المحكمة بمتابعة تنفيذ القرار بشكل دوري، لضمان التناسب بين الهدف القانوني وقيود حرية التنقل، وتعد هذه الرقابة القضائية خطوة أساسية لمنع التعسف أو الاستغلال غير القانوني للإجراء.<sup>151</sup>

## 2 - إجراءات اصدار قرار المنع من السفر من قبل المحكمة المختصة

يجب على المشرع الفلسطيني إيجاد حل لعدم نص قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني على اصدار قرار المنع من السفر، حيث يمكن ملاحظة أن المحكمة التي تنتظر في الدعوى هي التي بيدها الاختصاص، ويمكن معالجة هذه المشكلة من خلال السماح للنيابة العامة او المعني بالحق المدني في مرحلة المحاكمة في حال وجود خوف من هروب الأدلة او ضياع الأدلة وتوافرت الشروط، أن يتقدموا للمحكمة التي تنتظر في الدعوى بطلب منع المتهم من السفر، مرفقاً هذا الطلب بالمبررات وذلك استناداً للمادة (171) من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني.<sup>152</sup>

بمعنى جعل إجراءات تقديم الطلب أمام المحكمة المختصة سريعة نظراً لحالة الاستعجال القائمة، على أن يتم الالتزام بالقواعد العامة للنظر في الدعوى العادية على نظر طلب المنع، ما لم يرد استثناء على ذلك، مثل جواز نظر طلب بحضور النيابة العامة فقط في حال أفرج عن المتهم بكفالة.

أما عند العودة الى قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم(2) لسنة 2001، يتم ملاحظة تنظيم إجراءات اصدار قرار المنع من السفر وتنظيم النظر في الطلبات المستعجلة أمام قاضي الأمور المستعجلة، كما عالج هذا القانون بعض النزاعات الخاصة بمنع السفر الصادرة عن المحكمة المختصة.

<sup>151</sup> عبير الجراد، منع السفر كوسيلة قانونية في التشريع الفلسطيني، جامعة بيرزيت، 2019، ص 66-68

<sup>152</sup> قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لسنة 2001، المادة 171

وبالعودة الى المادتين 114،111 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية، يلاحظ سماح  
المشرع الفلسطيني للقاضي بأن يمنع المعني عليه من السفر على وجه الاستعجال بشرط توافر شرط  
الاستعجال والاجراء الوقتي، وذلك بناء على طلب المدعي دون الحاجة الى مثل الطرف الاخر أمام  
المحكمة، مع السماح للطرف الأخر بالطعن بالقرار بالاستئناف، كما يحق للمدعي عليه أن يطلب  
كفالة مالية تعويض عن الضرر الذي قد يلحق به في حال كانت الدعوى غير صحيحة.<sup>153</sup>  
كما يعتبر القرار الصادر عن قاضي الأمور المستعجلة قراراً قضائياً، ويكون ملزماً للخصوم ومقيد  
للقاضي الذي أصدره، بمعنى عدم جواز الغاؤه او التعديل عليه في حال عدم تغير الأسباب والظروف  
التي بسببها تم إصداره، وبالتالي في حال اصدار قاضي الأمور المستعجلة او المحكمة المختصة  
قراراً بمنع شخصاً ما من السفر فإنه ينفذ تنفيذاً عاجلاً، بعد رفع قلم المحكمة بخطاب لوزارة الداخلية  
والإدارة العامة للمعابر والحدود.<sup>154</sup>

### الفرع الثاني: الاختصاص القضائي في المنع من السفر

تعد مسألة تحديد المحكمة المختصة لإصدار قرارات منع السفر من الركائز الأساسية لضمان تطبيق  
القانون بشكل صحيح، وحماية حقوق الأفراد أثناء التحقيقات والمحاكمة. فوجود جهة قضائية مختصة  
يعمل على تحقيق التوازن بين مصلحة التحقيق وضمانات الحريات الشخصية، ويعمل على عدم  
اتخاذ قرارات تعسفية أو غير قانونية.<sup>155</sup>

وفي فلسطين لا يوجد نص صريح في قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001 ينظم منع السفر  
من ناحية تحديد المحكمة المختصة بالنظر في هذا القرار، لكن قرارات محكمة العدل العليا وممارسة

<sup>153</sup> لمادة 278 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية

<sup>154</sup> حسن محمد القهوجي، 2014 المنع من السفر في التشريع الفلسطيني، مرجع سابق، ص 126.

<sup>155</sup> محكمة العدل العليا الفلسطينية، القرار رقم 285/2019

المحاكم الجزائية أكدت على أن أي قرار بمنع السفر يجب أن يصدر عن جهة قضائية مختصة، مع الاهتمام بالتسبب التفصيلي وتحديد مدة زمنية للمنع، كما ركزت الدراسات الفلسطينية على تحليل الاطار القانوني العام للإجراءات التحفظية بما يشمل منع السفر كإجراء تحفظي.<sup>156</sup>

كما يعد تحديد المحكمة المختصة الركيزة الأساسية للشرعية القانونية لأي قرار بمنع السفر حيث يضمن عدم تجاوز الجهات غير المخولة قانونياً،<sup>157</sup> ويمكن القول أن أثناء التحقيق الابتدائي، تكون المحكمة الابتدائية المختصة هي الجهة المنوط بها النظر في طلب منع السفر، مع تقديم طلب النيابة العامة المسبب والمفصل.<sup>158</sup>

وبعد صدور الحكم، تتولى المحكمة التي أصدرت الحكم متابعة تنفيذ قرار منع السفر، لضمان أن القرار لا يتخذ خارج نطاق اختصاص المحكمة.<sup>159</sup>

واستناداً لنص المادة رقم (277) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001، فإن المحكمة المختصة تخول بسلطة تقديرية بناء على أدلة المدعي وفي ظل الأوضاع العادية يبلغ المدعي عليه بمذكرة للمثول أمام المحكمة، وأن تجعله يدفع الكفالة المالية المنصوص عليها.<sup>160</sup> أما محكمة استئناف قضايا ضريبة الدخل فإنها تختص بالنظر في منع المكلف الضريبي من السفر، وذلك اعتماداً على نص المادة (28) من قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2005.<sup>161</sup>

<sup>156</sup> محكمة العدل العليا الفلسطينية، القرار رقم 234/2017

<sup>157</sup> د. يحيى السعدي، كتاب قانون الإجراءات الجزائية في التشريع الفلسطيني، ص 212-218

<sup>158</sup> د. يحيى السعدي، مرجع سابق، ص 219-220

<sup>159</sup> د. يحيى السعدي، مرجع سابق، ص 221-222

<sup>160</sup> قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم (2) لسنة 2001، المادة 277: "إذا اقتضت المحكمة بناءً على ما قدم إليها من بينات بأن المدعي عليه أو المدعي الذي أقيمت ضده دعوى متقابلة قد تصرف بجميع أمواله أو هربها إلى خارج فلسطين وأنه على وشك أن يغادرها وذلك بقصد عرقلة تنفيذ أي قرار قد يصدر في حقه جاز لها أن تصدر مذكرة تأمره بالمثول أمامها وأن تكلفه بتقديم كفالة مالية تضمن ما قد يحكم به عليه، فإذا امتنع عن تقديم الكفالة تقرر منعه من مغادرة البلاد لحين الفصل في الدعوى."

<sup>161</sup> قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004، المادة 28: "1 - تشكل محكمة خاصة تسمى (محكمة استئناف قضايا ضريبة الدخل) تكون ضمن ملاك السلطة القضائية وتتعد برئاسة قاض لا تقل مرتبته عن قاضي محكمة عدل عليا وعضوية قاضيين لا تقل مرتبة كل منهم عن قاضي محكمة استئناف يخضعون جميعهم للأحكام والأوضاع القانونية التي تسري على القضاة النظاميين، وتباشر

وعند انتهاء النيابة العامة من إجراءات التحقيق الابتدائي، فإنها مجبرة بالتصرف في التحقيق من خلال حفظ الدعوى الجزائية أو إحالة هذه الدعوى الى المحكمة المختصة، وبعد ذلك تتسحب النيابة العامة وتصبح الدعوى بقبضة المحكم المختصة وتكون هي صاحبة الاختصاص في النظر في الدعوى الجزائية.<sup>162</sup>

كما تنتظر المحاكم النظامية في جميع المنازعات والجرائم باستثناء الجرائم المنصوص عليها بنص خاص، استناداً الى المادة (14) من قانون السلطة القضائية الفلسطيني رقم (1) لسنة 2002.<sup>163</sup> وعند النظر للجرائم المنصوص عليها بنص خاص، فمثلاً جريمة التهرب من دفع الضرائب، حيث نص القرار بقانون رقم 26 لسنة 2024 بشأن ضريبة القيمة المضافة على منع سفر المكلف أو الملزم بالضريبة من السفر بموجب قرار قضائي إذا كانت الدائرة تطالبه بدفع الضريبة أو أي مبالغ أخرى تزيد على خمسة آلاف دينار أردني أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً في حال وجود دلائل كافية تشير إلى أن المكلف يعتزم مغادرة البلاد،<sup>164</sup> حيث حدد هذا القرار بقانون المحكمة المختصة بالنظر في هذه الجريمة سواء من ناحية اختصاصها في اصدار القرار، أو اختصاصها في الطعن أمامها، فقد نصت المادة 104 من القرار نفسه، على ان محكمة الجمارك البدائية هي التي تختص بالنظر في جميع الدعاوى والخلافات الناشئة عن تطبيق أحكام هذا القرار بقانون والأنظمة والتعليمات الصادرة بمقتضاه مهما كانت قيمتها وبغض النظر عن طبيعتها جزائية أو حقوقية أو إدارية، وسواء كانت المطالبة موضوع الدعوى متعلقة بالضريبة أو الغرامات بما في ذلك

---

اختصاصها اعتباراً من التاريخ الذي يعينه رئيس مجلس القضاء الأعلى. 2. تختص محكمة استئناف قضايا ضريبة الدخل بالنظر في الاستئنافات المقدمة للطعن في قرارات التقدير وإعادة النظر في التقديرات التي يجوز استئنافها بموجب أحكام هذا القانون

<sup>162</sup> حسن محمد حسن القهوجي، (2014) المنع من السفر في التشريع الفلسطيني، دراسة مقارنة، ص 112-113  
<sup>163</sup> قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002، المادة 14: " تنتظر المحاكم النظامية في المنازعات والجرائم كافة إلا ما استثني بنص خاص، وتمارس سلطة القضاء على جميع الأشخاص".

<sup>164</sup> القرار بقانون رقم 26 لسنة 2024 بشأن ضريبة القيمة المضافة، المادة 95/ب

أي غرامات بمثابة تعويض مدني وغرامة التأخير أو أي مبالغ أخرى يتعين دفعها أو توريدها أو ردها بمقتضى أحكام هذا القرار بقانون.<sup>165</sup>

كما يجب أن يتضمن قرار منع السفر شرحاً مفصلاً للأسباب القانونية والموضوعية لمنع السفر وذلك لضمان الرقابة القضائية ومنع حدوث أي تجاوزات، بالإضافة إلى التأكيد على وجود التسبب التفصيلي لأي قرار، مع تحديد المدة الزمنية للقرار وفق مبدأ التناسب المؤقت بحيث لا يكون القرار مفتوحاً بلا حدود زمنية.<sup>166</sup>

ولا بد من التنويه إلى الرقابة القضائية والتظلم، إذ يحق للمتهم التظلم أمام المحكمة المختصة خلال مهلة محددة لضمان حماية حقوقه.

ويعتبر تحديد المحكمة المختصة جدار حماية للمتهم، حيث يحميه من صدور القرار عن جهة غير مختصة ويضمن له شرعية القرار، وتكمن أهمية معرفة المحكمة المختصة في أنها تضمن حق المتهم أمام الجهات التنفيذية، إذ أن وجود المحكمة وتحقيقها للتوازن بين مصلحة التحقيق العامة وحريات الأفراد يجعلها تبسط رقابتها القضائية على الجهات التنفيذية وتمنعها من ممارسة أي إجراء من الإجراءات تعسفياً.<sup>167</sup>

كما يتوجب على المشرع الفلسطيني معالجة القصور المتواجد في القانون الأساسي الفلسطيني، إذ أن المادة (11) لم تنص على إعطاء المحكمة المختصة بالدعوى الجزائية صلاحية منع المتهم من السفر، إضافة إلى عدم ذكر هذا النص في قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001. وفي كافة الأحوال يمكن استنتاج أنه لا يمكن للمحكمة أن تمنع أحد من السفر في حال

<sup>165</sup> القرار بقانون رقم 26 لسنة 2024 بشأن ضريبة القيمة المضافة، المادة 104  
<sup>166</sup> د. يحيى السعدي، كتاب قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، ص 227-228  
<sup>167</sup> د. يحيى السعدي، كتاب قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، ص 229-230

عدم انتهائها من التحقيق النهائي في الدعوى الى جانب توافر أدلة كافية تشير الى الاتهام، نظراً لخطورة قرار منع السفر لما فيه من مساس بحرية الانسان.<sup>168</sup>

### المطلب الثاني: التظلم من قرارات منع السفر

إن القرارات الصادرة بمنع السفر تعد من التدابير الاستثنائية التي تقيد حق الفرد الدستوري في حرية التنقل والسفر، وهو ما يجعلها خاضعة لأليات رقابة فعالة تكفل منع إساءة استعمالها، ومن أهم هذه الاليات حق المتضرر في التظلم من القرار، سواء أمام الجهة التي أصدرته ابتداء كالنيابة العامة ، أو أمام القضاء باعتباره الحامي للحقوق والحريات.

ويعد التظلم ضماناً أساسية لحماية الحقوق الفردية وتحقيق التوازن بين مصلحة المجتمع في حماية سير العدالة، وحقوق الافراد في ممارسة حرياتهم الدستورية، وبالتالي كان لابد من تقسيم هذا المطلب الى فرعين، الفرع الأول يتم فيه الحديث التظلم أمام النيابة العامة، والفرع الثاني يبين التظلم أمام القضاء.

### الفرع الأول: التظلم أمام النيابة العامة

يعتبر حق التظلم من أهم الضمانات التي قررتها التشريعات الحديثة تكريساً لمبدأ العدالة الجنائية، وهو أحد القرارات الإجرائية التي تصدر عن السلطات الجزائية حفاظاً على الحقوق الأساسية للأفراد. ويتميز التظلم من قرارات منع السفر في كونه يتمتع بخصوصية كبيرة ناتجة عن ارتباطه مباشرة بحق الانسان في حرية التنقل المكفولة دستورياً، إضافة الى أنه يضع قيوداً استثنائية تفرضها متطلبات حماية التحقيق أو مصالح العدالة، وبما أن النيابة العامة تمثل الجهة الأولى المخولة قانوناً بإصدار

<sup>168</sup> حسن محمد حسن الفهوجي، 2014، المنع من السفر في التشريع الفلسطيني، مرجع سابق، ص 113

مثل هذه القرارات أو التوصية بها، فإن إمكانية التظلم أمامها يمثل خطوة إجرائية ضرورية قبل اللجوء الى القضاء.

### أولاً: مفهوم التظلم أمام النيابة العامة

عند النظر في وجود الأساس القانوني للتظلم أمام النيابة العامة يلاحظ أن قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001 لم يرد أي نص يتيح التظلم من قرارات منع السفر أمام النيابة العامة، نظراً لعدم وجود تنظيم تشريعي مباشر لهذه المسألة. غير أن الفقه القانوني والقياس على القواعد العامة في الإجراءات الجزائية أتاحت إمكانية اعتبار التظلم امام النيابة العامة مرحلة أولية من مراحل الاعتراض على القرار، باعتبارها الجهة صاحبة الاختصاص الأصيل في تحريك الدعوى الجزائية ومباشرتها.

وبالتالي يقصد بالتظلم أمام النيابة العامة تقديم طلب من قبل المتضرر من قرار منع السفر الى ذات الجهة التي أصدرت القرار، يلتمس فيه إعادة النظر فيه أو رفع المنع، سواء لزوال أسبابه أو لعدم مشروعيته، ويعد هذا التظلم وسيلة إدارية أولية داخلية قبل اللجوء الى القضاء، الهدف من تمكين النيابة العامة من مراجعة قراراتها ذاتياً بما يكفل الحد من التعسف في استعمال السلطة.<sup>169</sup>

كما يعد التظلم أمام النيابة العامة من القرارات الصادرة بمنع السفر وسيلة غجرائية أولية ذات طبيعة إدارية أي أنها شبه قضائية، هدفها منح المتضرر من القرار فرصة لتقديم دفوعه وبيان أسباب اعتراضه قبل اللجوء الى القضاء، ويتميز هذا الاجراء بأنه اختياري، اذ يجوز للمتضرر أن يسلكه أو يتجاوز مباشرة الى القضاء، وهي كذلك سريعة وغير شكلية غالباً، حيث تقدم بمذكرة خطية أو حتى بطلب بسيط مرفق بالمستندات دون الحاجة الى شروط شكلية معقدة، كما يتميز بأنه وسيلة

<sup>169</sup> عبد القادر أبو الهيجاء، الوسيط في القضاء الإداري، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، 2014

داخلية لمعالجة القرار قبل أن يخرج الى دائرة الطعن القضائي، ما ينسجم مع مبدأ حسن سير العدالة ومنع تراكم القضايا أمام المحاكم.<sup>170</sup>

أما من حيث حجيته، فإن قرار النيابة العامة بشأن التظلم لا يعتبر نهائياً، وإنما هو قرار اداري قابل للإلغاء أو التعديل أو الإبقاء من قبل النيابة ذاتها، دون اللجوء الى القضاء لاحقاً، فحجية هذا التظلم تظل محدودة، إذ لا تمنع المتضرر من ممارسة حقه في رفع دعوى قضائية أمام محكمة العدل العليا للطعن في قرار منع السفر.<sup>171</sup>

ومن هنا يمكن القول أن التظلم أمام النيابة العامة يشكل ضماناً إجرائية أولية أكثر من كونه وسيلة حماية قضائية كاملة، ويكتسب أهميته من كونه يفتح المجال أمام إعادة النظر في القرار بما يحقق الموازنة بين مقتضيات المصلحة العامة وحقوق الأفراد الأساسية.

#### ثانياً: الطبيعة القانونية للتظلم أمام النيابة العامة

يعتبر التظلم أمام النيابة العامة إجراءً ادارياً داخلياً يهدف الى إعادة النظر في القرار محل الاعتراض قبل تصعيد النزاع الى القضاء، أي أنه لا يعد طريقاً قضائياً وإنما هو وسيلة إجرائية ذات طابع اداري تحقيقي، تتيح هذه الوسيلة للمتضرر فرصة عرض دفوعه ومستنداته على الجهة التي أصدرت القرار نفسها ألا وهي النيابة العامة.

كما يتميز هذا النوع من التظلم بالمرونة والسرعة مقارنة بالطعن القضائي، إذ يمكن تقديمه بمذكرة مكتوبة أو شفاهة أمام وكيل النيابة المختص، ويسجل في محضر رسمي يرفق بملف الدعوى أو

التحقيق.<sup>172</sup>

<sup>170</sup> سامي الصلاحيات، الوجيز في شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطينية، دار الثقافة، عمان، 2018، ص 455

<sup>171</sup> قرار محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 201/2010، الذي أكدت فيه أن التظلم المقدم للنيابة العامة لا يغلق باب اللجوء الى

القضاء الإداري، مما يجعل حجيته نسبية وغير مطلقة.

<sup>172</sup> عبد الفتاح بيومي حجازي، " شرح قانون الإجراءات الجنائية"، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2015، ص 224

### ثالثاً: إجراءات تقديم التظلم أمام النيابة العامة

1- يقدم التظلم الى النيابة العامة التي أصدرت قرار منع السفر أو الى النائب العام مباشرة اذا كان القرار صادراً عنه.

2- يتم التظلم بموجب عريضة يبين فيها المتظلم أسباب اعتراضه على القرار، مدعماً بالمستندات.

3- رغم غياب نص قانوني محدد يشرح فيه اجراء التظلم وعدم تحديد مدته الزمنية، الا أن المبادئ العامة تفترض تقديم التظلم خلال مدة معقولة حتى لا يفقد قيمته الإجرائية.

4- تصدر النيابة العامة قرارها الفاصل إما بالتأييد أو التعديل أو إلغاء قرار المنع من السفر، ويجب

أن يكون القرار مسبباً تسببياً كافياً احتراماً لحقوق الدفاع.<sup>173</sup>

### رابعاً: نطاق سلطة النيابة العامة في البت بالتظلم

تتمتع النيابة العامة بنطاق واسع وسلطة تقديرية كبيرة عند النظر في التظلم، حيث أن التوازن بين مصلحة التحقيق الجنائي وبين حق الفرد في حرية التنقل أمر يجب أن يكون محل اهتمامها، غير ان هذه السلطة التي تتمتع بها ليست مطلقة بل مقيدة بعدة اعتبارات أهمها وجوب احترام النصوص الدستورية في القانون الأساسي المعدل الذي كفل حرية التنقل والسفر، والحفاظ على مبدأ التناسب بين سبب المنع والمدة الفروضة، إضافة الى التزام النيابة العامة بمبدأ التسبب في القرار، بحيث يمكن للمتضرر أن يفهم أسباب استمرار منعه من السفر.<sup>174</sup>

### خامساً: الفقه المقارن في التظلم أمام النيابة العامة

بالرجوع الى قانون الاجراءات الجزائية الفلسطيني رقم (3) لسنة 2001، يلاحظ عدم وجود نص صريح يمنح النيابة العامة صلاحية اصدار أو إلغاء قرارات منع السفر، وهو ما أكدته محكمة العدل

<sup>173</sup> سامر الصباغ، " شرح قانون الإجراءات الجنائية الفلسطيني"، مكتبة دار الثقافة، عمان، 2012، ص 198

<sup>174</sup> القانون الأساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته، المادة (20)

العليا الفلسطينية في أكثر من حكم، عندما قررت أن النائب العام لا يملك هذه الصلاحية، وانها منوطة بالجهة القضائية المختصة، وعليه فإن أي تظلم يقدم الى النيابة العامة في فلسطين لا يجد سنداً قانونياً مباشراً، وانما يظل مجرد طلب اداري تطوعي يمكن للنيابة العامة النظر فيه من باب الملائمة لا من باب الوجوب.

وبعيداً عن التشريعات الفلسطينية، فقد أولت التشريعات العربية المقارنة مسألة التظلم من قرارات منع السفر عناية خاصة، ادراكاً منها لخطورة هذا الاجراء على حرية الافراد في التنقل باعتباره من الحقوق الدستورية المكفولة، فعلى سبيل المثال دولة مصر التي أجازت التظلم من القرارات الصادرة عن سلطات التحقيق أمام الجهة الأعلى في النيابة العامة، حيث منح القانون المصري النيابة العامة صلاحيات واسعة في المنع من السفر، وقد أقرت محكمة النقض المصرية بأن قرارات النائب العام في هذا المجال تعد قرارات إدارية قابلة للتظلم أمام الجهة التي أصدرتها، وذلك استناداً لمبدأ الرقابة الإدارية الذاتية.<sup>175</sup>

أما في المملكة الأردنية الهاشمية، فقد رسخ العمل القضائي والفقهي إمكانية مراجعة النائب العام بشأن قرارات منع السفر، قبل اللجوء الى محكمة العدل العليا وذلك على الرغم من عدم وجود نص مباشر يأمر بذلك.

#### سادساً: الانتقادات الموجهة للتظلم أمام النيابة العامة

يواجه اجراء التظلم أمام النيابة العامة مجموعة من الانتقادات من قبل المتضررين من المجتمع وغيرهم، أهمها غياب نصوص واضحة في التشريع الفلسطيني مما يخلق تبايناً في الممارسة العملية، إضافة الى شكلية القرار أحياناً كون النيابة العامة هي مصدر القرار في الأساس، اذ يصعب توقع

<sup>175</sup> محكمة النقض المصرية، الطعن رقم 18957 لسنة 66 قضائية، جلسة 2002/5/20

أن تلغي قرارها بسهولة، الى جانب ضعف الوعي القانوني لدى الأفراد الذي يجعل جميع طرق الاستفادة من التظلم محدودة.<sup>176</sup>

وبالتالي يرى بعض الفقهاء أن التظلم أمام النيابة العامة لا يشكل ضماناً حقيقية لحقوق الأفراد، بل مجرد إجراء شكلي يسبق التظلم القضائي، إضافة الى فاعليته المحدودة خاصة في ظل وجود الأنظمة التي لا تمنح النيابة شلطو قانونية مباشرة في اصدار القرار.<sup>177</sup>

ولكن على الرغم من وجود هذه الانتقادات، فإن التظلم أمام النيابة العامة يبقى وسيلة تختصر الوقت والإجراءات قبل التوجه الى القضاء، كما أنها وسيلة تساعد النيابة العامة في مراجعة تقديراتها وتصحيح ما قد يكون قراراً متسرعاً، إضافة الى الحفاظ على روح العدالة التي نحصل عليها من خلال التدرج في الطعن بالقرارات.<sup>178</sup>

ويمكن القول أن التظلم أمام النيابة العامة يمثل مرحلة تمهيدية أساسية في ضمان حقوق الأفراد المتضررين من قرارات منع السفر، وعلى الرغم من عدم تنظيم المشرع الفلسطيني لها بشكل واضح وصريح، إلا أن المبادئ العامة والاستناد الى التشريعات العربية المقارنة والعمل القضائي يبررون وجود هذا الاجراء، وهو ما يعزز أهمية النظر تشريعياً في تنظيم هذا النوع من التظلم بشكل أوضح وأكثر تفصيلاً ودقة.

---

<sup>176</sup> محمد سعيد النمور، ضمانات حقوق الانسان في قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، مجلة جامعة النجاح للأبحاث، 2019، ص

341

<sup>177</sup> محمد سعيد النمور، مرجع سابق، ص 178

<sup>178</sup> أحمد فتحي سرور، "الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 412

## الفرع الثاني: التظلم أمام القضاء

إن الرقابة القضائية على قرارات منع السفر تمثل إحدى الركائز الجوهرية لحماية الحقوق والحريات الأساسية، إذ أن تمكين الأفراد من اللجوء إلى القضاء للطعن في هذه القرارات يعكس مبدأ سيادة القانون ويجسد مبدأ الفصل بين السلطات. فالقضاء، باعتباره الملاذ الأخير لحماية الحقوق، يملك الصلاحية لإلغاء أي قرار إداري أو جزائي يتضمن مخالفة للدستور أو يتجاوز حدود الاختصاص. ويذهب جانب من الفقه إلى اعتبار أن التظلم القضائي لا يشكل مجرد وسيلة إجرائية، بل هو ضمانة أساسية لتحقيق العدالة وصور الحريات.<sup>179</sup>

كما كرس القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003 الحق في اللجوء إلى القضاء، حيث نصت المادة (30) على أن "التقاضي حق مصون ومكفول للجميع، ولكل فلسطيني حق الالتجاء إلى قاضيه الطبيعي"، وبالاستناد إلى هذا النص، يصبح من غير الجائز أن يحرم أي مواطن من هذا الحق، خصوصاً عندما يتعلق الأمر بتقييد حرية التنقل التي تعد من أقدس الحريات العامة.<sup>180</sup> وبالتالي فإن الرقابة القضائية على القرارات الإدارية المقيدة للحرية هي التطبيق العملي لمبدأ المشروعية، إذ لا يجوز أن تترك السلطة التنفيذية حرة دون قيد في المساس بالحقوق.<sup>181</sup>

ويرى الفقه أن الرقابة القضائية على قرارات منع السفر تندرج في إطار الرقابة الكاملة على أعمال الإدارة، إذ يملك القاضي الإداري سلطة التحقق من مشروعية القرار من حيث الشكل والاختصاص والسبب والمحل والغاية، كما يجب أن تكون الرقابة القضائية على الحريات مشددة بالنظر إلى خطورة القيود المفروضة.<sup>182</sup> وفي هذا الإطار يظهر جلياً أن القضاء الفلسطيني قد تبنى توجهاً يؤكد أن منع

<sup>179</sup> أنور سلطان، الوجيز في القضاء الإداري، دار الثقافة، عمان، 2017، ص 212

<sup>180</sup> القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2003، المادة (30).

<sup>181</sup> محمد أمين المصري، الحماية القضائية للحقوق والحريات، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015، ص 145

<sup>182</sup> المرجع السابق، ص 149.

السفر ليس من صلاحية النيابة العامة، بل هو من اختصاص القضاء المختص فقط وهذا سيتبين من خلال استعراض بعض الأحكام.

كما يجوز التظلم أمام القضاء المختص من جميع القرارات الصادرة بمنع السفر، أياً كانت الجهة التي أصدرته، باعتبار أن كل إجراء يقيد الحرية يجب أن يخضع لرقابة القضاء تعزيزاً لمبدأ المشروعية وسيادة القانون، وقد أكدت محكمة العدل العليا في قرارها رقم 201/2010 والمادة (12) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية على أن حرية التنقل لا يجوز تقييدها إلا بنص قانوني وبقرار قضائي مسبب،<sup>183</sup> ويرى الباحث أن تقرير حق اللجوء الى القضاء في هذه القرارات يشكل ضماناً أساسية لحماية الحقوق الفردية من أي تعسف إداري.

لقد شكل القضاء الفلسطيني، من خلال أحكام محكمة العدل العليا، مرجعاً مهماً في تحديد الطبيعة القانونية لقرارات منع السفر، ورسم حدود الجهة المختصة بإصدارها، ففي العديد من القضايا أكدت المحكمة أن منع المواطن من السفر يمثل قيداً مباشراً على حريته الدستورية في التنقل، وهو ما لا يجوز أن يتم إلا بموجب نص قانوني صريح وبقرار قضائي صادر عن محكمة مختصة.

ففي حكمها الصادر في القضية رقم 285/2019، قررت المحكمة إلغاء قرار صادر عن النائب العام بمنع أحد المواطنين من السفر، مؤكدة أن " حرية التنقل مصونة بموجب القانون الأساسي الفلسطيني، ولا يجوز تقييدها إلا بحكم قضائي مسبب، وفي الحالات التي يحددها القانون ".

وقد رسخت المحكمة بهذا الحكم مبدأً جوهرياً يتمثل في أن النيابة العامة ليست جهة مختصة قانوناً لإصدار مثل هذه القرارات، وأن أي قرار صادر عنها يعد مشوباً بعيب عدم الاختصاص.<sup>184</sup>

<sup>183</sup> سامي الصلاحيات، الوجيز في شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني، 2018، ص 460.

<sup>184</sup> محكمة العدل العليا الفلسطينية، حكم رقم 285/2019، غير منشور

كما قضت المحكمة العدل العليا في حكمها رقم 120/2012 بأن "حق المواطن في السفر والتنقل مكفول بموجب أحكام القانون الأساسي، ولا يجوز للسلطات التنفيذية أو الإدارية أن تحرم المواطن من هذا الحق الا بناء على حكم صادر عن جهة قضائية مختصة". وقد اعتبرت المحكمة أن هذا الحق يدخل ضمن نطاق الحقوق الدستورية التي لا يجوز المساس بها الا وفق ضوابط صارمة.<sup>185</sup> ويشير الفقه القانوني في فلسطين الى ان هذه الأحكام القضائية لم تقتصر على حماية الحقوق الفردية، بل جاءت لتكريس مبدأ سيادة القانون وضبط سلطات النيابة العامة ضمن حدود صلاحياتها، وبالتالي فإن القضاء الإداري يمارس رقابة مشددة على القرارات التي تمس الحقوق الأساسية، بحيث لا يكتفي بالرقابة الشكلية، بل يمتد الى فحص مبررات القرار وضرورته ومدى تناسبه مع الحرية المقيدة.<sup>186</sup>

ومن خلال هذه الأحكام، يتضح أن محكمة العدل العليا الفلسطينية أرست قاعدة عامة مؤداها ان التظلم القضائي من قرارات منع السفر يعد الضمانة الأساسية لصيانة حرية التنقل، وأنه يشكل السند القانوني لرفض أي قرارات إدارية أو تنفيذية تصدر خارج إطار النصوص القانونية المحددة.

### إجراءات التظلم أمام القضاء من قرارات منع السفر

إن تقرير حق اللجوء الى القضاء للتظلم من قرارات منع السفر لا يكفي لضمان حماية الحقوق الدستورية للمواطنين، ما لم يكن هذا الحق مقترناً بإجراءات واضحة وفعالة تمكن المتضرر من ممارسة حقه في الطعن على وجه يحقق العدالة، ولذلك فقد نظمت محكمة العدل العليا كونها الممثل الرئيسي للقضاء الفلسطيني آلية محددة لمباشرة دعاوي التظلم ضد القرارات الصادرة بمنع السفر.

<sup>185</sup> محكمة العدل العليا الفلسطينية، حكم رقم 120/2012، غير منشور

<sup>186</sup> أحمد أبو الوفا، نظرية القرارات الإدارية في القانون المقارن، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016، ص 188.

تعتبر محكمة العدل العليا هي الجهة الأساسية في فلسطين للنظر في الطعون المقدمة ضد قرارات منع السفر، وذلك استناداً الى المادة(33) من قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم(5) لسنة 2001،

التي منحت المحكمة ولاية ومهمة النظر في الطعون الموجهة ضد القرارات الإدارية النهائية.<sup>187</sup>

وبما أن قرار منع السفر يصدر عن جهة إدارية كالنيابة العامة أو وزارة الداخلية دون وجود نص قانوني يخولها ذلك صراحة، فإن محكمة العدل العليا هي المرجع القضائي المختص بإلغائه عند ثبوت مخالفته للقانون أو خروجه عن مبدأ المشروعية.

وتخضع إجراءات رفع الدعوى أمام محكمة العدل العليا الفلسطينية لمجموعة من القواعد والإجراءات وهي:

1 - يجب أن يكون الطاعن صاحب مصلحة شخصية ومباشرة في رفع الدعوى، بمعنى أن يكون هو الممنوع من السفر نفسه، لأن شرط المصلحة يعد من النظام العام.

2 - يشترط قانون تشكيل المحاكم النظامية أن يرفع الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ العلم بالقرار الإداري المطعون فيه.

3 - يقدم الطعن الى قلم المحكمة العدل العليا بمذكرة مكتوبة تتضمن القرار المطعون فيه وأسبابه وطلبات الطاعن.

4 - يجب توجيه الخصومة ضد الجهة التي أصدرت قرار المنع من السفر، مثل النائب العام أو وزارة الداخلية.<sup>188</sup>

كما أكدت محكمة العدل العليا في كثير من أحكامها على عدم مشروعية قرارات منع السفر الصادرة عن النائب العام أو الأجهزة التنفيذية، باعتبار أن هذه الجهة لم يمنحها القانون صراحة سلطة اصدار

<sup>187</sup> قانون تشكيل المحاكم النظامية رقم (5) لسنة 2001، المادة 33

<sup>188</sup> د. أحمد فتحي سرور، الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص 415

مثل هذه القرارات أهمها قرارها رقم (2019/285)، الذي قضت فيه المحكمة بإلغاء قرار منع السفر الصادر عن النائب العام، باعتبار هذا القرار مفتقد للسند القانوني، وأنه يشكل تعدياً على الحرية الشخصية المكفولة دستورياً.<sup>189</sup>

وقد ذهب الاجتهاد التشريعي الى بيان موقفه من القرارات المتعلقة بمنع السفر وأكد على أن قرارات منع السفر تمثلاً تدخلاً في حق أساسي من الحقوق الدستورية لا يجوز الا بنص تشريعي صريح وقرار قضائي. وهو ما يؤكد وجود التوافق بين الفقه والقضاء في الحد من تجاوز السلطة التنفيذية.<sup>190</sup> كما ان رقابة القضاء الإداري على القرارات المقيدة للحرية تعد من أهم الضمانات ، وان أي قرار اداري يمس حرية التنقل يجب أن يخضع لمعيار التناسب بين المصلحة العامة والحق الفردي.<sup>191</sup>

### مقارنة بالأنظمة القانونية الأخرى

لم يقتصر تنظيم التظلم من قرارات منع السفر على النظام القانون الفلسطيني فحسب، بل قامت بالاهتمام به الكثير من التشريعات المقارنة، نظراً لخطورة هذه القرارات لما فيه من مساس مباشر بالحق في حرية التنقل، ففي جمهورية مصر العربية، فقد تضمن مشروع قانون الإجراءات الجنائية الجديد في مادته رقم (148)، تنظيمًا واضحاً لطريقة التظلم، إذ أعطت هذه المادة الممنوع من السفر أو المدرج على قوائم ترقيب الوصول الحق في التظلم أمام المحكمة الجنائية المختصة خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ العلم بالقرار، وذلك بتقرير يودع قلم المحكمة، ويحدد لها جلسة للفصل في الطعن خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً، بعد ذلك يصدر الحكم مسبباً بعد الاستماع للنيابة والمتظلم، ويمنع إعادة التظلم الا بعد مرور ثلاثة أشهر من الرفض السابق.<sup>192</sup>

<sup>189</sup> قرار محكمة العدل العليا رقم 285 / 2019، مرجع سابق

<sup>190</sup> د. نعيم مغني، القضاء الإداري الفلسطيني، ط1، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014، ص 212

<sup>191</sup> د. عبد الغني بسيوني عبدالله، النظرية العامة للقرارات الإدارية، دار الفكر العربي، القاهرة، 1995، ص 189

<sup>192</sup> مشروع قانون الإجراءات الجنائية الجديد، موقع"الموقع"، 2025، المادة 148: "يجوز للممنوع من السفر، وللمدرج على قوائم ترقيب الوصول أو وكيله أن يتظلم من هذا الأمر أمام المحكمة الجنائية المختصة منعقدة في غرفة المشورة، خلال خمسة عشر يوماً من تاريخ

أما في قطر فقد جاء حكم محكمة التمييز القطرية في جلسة 2002/4/30، لبيّن أن القاضي التنفيذي يصدر أمر منع السفر إذا كان الدين محققاً وحالاً ويجد ما يدعو للظن بفرار المدين، كما يمكن للمتضرر أن يتظلم أمام نفس المحكمة التي أصدرت القرار.<sup>193</sup>

---

علمه به. ولا يجوز إعادة التظلم من أمر المنع أو الإدراج قبل مضي ثلاثة أشهر من تاريخ رفض التظلم السابق عليه. ويحصل التظلم بتقرير يودع قلم المحكمة الجنائية المختصة، وعلى رئيس المحكمة أن يحدد جلسة لنظر التظلم يعلن بها المتظلم والنيابة العامة، وعلى المحكمة أن تفصل في التظلم خلال مدة لا تتجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التقرير به، بحكم مسبب بعد سماع أقوال المتظلم أو وكيله والنيابة العامة، ولها في سبيل ذلك أن تتخذ ما تراه من إجراءات أو تحقيقات ترى لزومها في هذا الشأن".

<sup>193</sup> حكم محكمة التمييز القطرية، رقم 2016/290 ، 2002/4/30

## الخاتمة

إن موضوع منع السفر في التشريعات الجزائية الفلسطينية يعد من القضايا الدقيقة التي تتقاطع فيها اعتبارات العدالة الجنائية مع الضمانات الدستورية والحقوق الأساسية للأفراد، فقد أظهرت الدراسة أن هذا الإجراء الاستثنائي يمس بشكل مباشر حرية الإنسان في التنقل، وهي من الحقوق التي لا غنى عنها لصون الكرامة الإنسانية وضمان الممارسة الطبيعية للحياة اليومية، ومن ثم فإن أي تقييد لهذه الحرية يجب أن ينظر اليه بصفته استثناءً محاطاً بقيود وضمانات صارمة، وليس كأداة إجرائية عادية.

وفي ضوء ما تم تناوله، يمكن القول إن غاية البحث لم تقتصر على إبراز أوجه النقص التشريعي والعملي، وإنما سعت كذلك الى تقديم رؤية قانونية شاملة تعزز من سيادة القانون وتكفل عدم التعسف في استخدام سلطة المنع من السفر. وهكذا، فإن موضوع منع السفر سيظل معياراً حقيقياً لمدى التزام المنظومة القانونية الفلسطينية بمبادئ سيادة القانون وحماية الحقوق والحريات، وهو ما يضع على عاتق المشرع والقضاء مسؤولية كبرى في تحقيق هذا التوازن الدقيق، وعليه خرجت الرسالة بمجموعة من النتائج أهمها:

- 1 - تبيين أن منع السفر اجراء استثنائي يمس حرية التنقل، وهو حق أصيل مكفول بالدستور الفلسطيني والمعاهدات الدولية.
- 2 - وجود غياب تشريعي واضح لتنظيم منع السفر، بالإضافة الى عدم تحديد شروط ومدة منع السفر بشكل دقيق، ما أدى الى حدوث تجاوزات وتطبيق إجراءات تعسفية من بعض الجهات التنفيذية. وأن الإجراءات العملية في المعابر الحدودية أحياناً تتجاوز الصلاحيات القانونية، مما يؤدي الى انتهاك حقوق الأفراد.

3 - أكدت محكمة العدل العليا أن السلطة التنفيذية غير مخولة بإصدار قرارات منع السفر، وأن هذا الاختصاص يقتصر على القضاء وحده. حيث أكدت المقارنة مع التشريعات العربية مثل مصر والأردن والكويت، أن غالبية هذه الدول تحصر سلطة منع السفر بالقضاء، وهو ما يبرز قصوراً لدى التشريع الفلسطيني.

4 - أظهرت الدراسة أن غياب آلية واضحة للطعن أو التظلم يجعل المتضررين في وضع ضعيف أمام قرارات منع السفر التنفيذية. وأن التظلم أمام القضاء يمثل الضمان الأساسي لحماية الحقوق، ويجب تفعيله وتسهيله عملياً.

**واستناداً على هذه النتائج قدمت الدراسة مجموعة من التوصيات أهمها:**

1 - نتمنى على المشرع الفلسطيني تنظيم منع السفر ضمن إطار قانوني واضح يحدد الحالات المسموح فيها المنع، الجهة المخولة، الشروط الموضوعية والشكلية، ومدة المنع مع ضمان حق التظلم. وحصر سلطة إصدار قرار منع السفر بالقضاء المختص فقط، منعاً لحدوث أي تجاوز للحقوق الفردية أو التعسف الإداري. على ان يتضمن هذا التنظيم إنشاء آلية تظلم فعالة وسريعة أمام القضاء، تضمن للمتضرر حق الطعن خلال مدة زمنية محددة دون عوائق.

2 - كما توصي الدراسة بتحديد مدة زمنية صارمة لكل قرار منع سفر، مع اشتراط المراجعة أو التجديد القضائي الدوري لتجنب التعسف.

3 - ضرورة تعزيز الرقابة القضائية والإدارية على تنفيذ القرارات، لضمان الشفافية ومنع التجاوزات من الجهات التنفيذية.

- 4 - في ظل غياب التنظيم التشريعي وكإجراء عاجل العمل على منع التجاوزات من قبل الجهات التنفيذية من خلال اصدار قرارات إدارية تمنع تقييد منع السفر خارج اطار القانون وفرض عقوبات قانونية على التجاوزات التنفيذية لضمان ردع أي قرارات تعسفية أو مخالفة للقانون.
- 5 - سرعة العمل على إنشاء قاعدة بيانات وطنية لجميع قرارات منع السفر لتسهيل الرقابة القضائية وتحليل الانتهاكات المحتملة.
- 6 - تفعيل دور المؤسسات المستقلة لحقوق الانسان، وتمكين الهيئات الحقوقية من مراقبة حالات منع السفر والتدخل عند وجود تجاوزات، لضمان حماية الحقوق الدستورية.
- 7 - عقد ورش تدريبية بهدف توعية الموظفين والعاملين في الجهات التنفيذية والمعابر على حدود صلاحياتهم وحقوق المواطنين وسبل الطعن المتاحة.

## المراجع

### المصادر

- الإعلان العالمي لحقوق الانسان عام 1948
- البروتوكول الاضافي الاول لعام 1977 المكمل لاتفاقيات جنيف.
- الدستور الأردني لسنة 1952 وتعديلاته.
- الدستور المصري المعدل لسنة 2014.
- العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والتجارية عام 1966
- قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم 9 لسنة 1961 .
- قانون الإجراءات المدنية الاماراتي رقم 11 لسنة 1992.
- قانون التنفيذ الأردني رقم (25) لسنة 2007 وتعديلاته.
- قانون الدفاع الأردني رقم 13 لسنة 1992.
- قانون المرافعات المدنية والتجارية القطري رقم 13 لعام 1990
- قانون المرافعات المدنية والتجارية الكويتي رقم 38 لسنة 1980.
- القانون المصري رقم 162 لسنة 1958 بشأن حالة الطوارئ.
- قانون مكافحة الإرهاب المصري رقم 94 لسنة 2015.
- قرار بقانون رقم (9) لسنة 2018م بشأن محكمة الجنايات الكبرى.

### التشريعات الوطنية

- التعليمات القضائية للنائب العام لسنة 2009.
- قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم (2) لعام 2001

قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لعام 2001

القانون الأساسي الفلسطيني المعدل 2003

قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002.

قانون المخبرات العامة رقم (17) لسنة 2005.

قانون ضريبة الدخل رقم (17) لسنة 2004

قرار بقانون رقم (12) لسنة 2022م بشأن تعديل قانون التنفيذ رقم (23) لسنة 2005م

القرار بقانون رقم 16 لسنة 2006 بشأن تنظيم إدارة المعابر والحدود.

قرار بقانون رقم 17 لسنة 2016 بشأن التنفيذ الشرعي.

## المراجع

أحمد أبو الوفا، " نظرية القرارات الإدارية في القانون المقارن"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2016.

أحمد فتحي سرور، "الوسيط في قانون الإجراءات الجنائية"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006

أحمد مصطفى، "أصول المحاكمات المدنية"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2017.

أحمد مليجي، "الوسيط في شرح قانون المرافعات المدنية والتجارية"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية،

2007.

أنور سلطان، " الوجيز في القضاء الإداري"، دار الثقافة، عمان، 2017.

سامي صلاحات، "الوجيز في شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطينية"، 2018.

عادل الشوربجي، " حالة الطوارئ في القانون المصري"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2014.

عاطف البعلوجي، "شرح قانون الإجراءات الجنائية"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008.

عبد الرؤوف هاشم، "الوجيز في التنفيذ المدني"، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2018.

عبد الفتاح بيومي حجازي، "القيود على حرية التنقل في ضوء الاجتهاد القضائي"، دار الكتب القانونية، القاهرة، 2010.

عبد القادر أبو الهيجاء، "الوسيط في القضاء الإداري"، عمان، دار الثقافة للنشر، 2014.  
عبد المنعم البدرابي، "الوسيط في القانون المدني - الحقوق العينية الأصلية -"، دار النهضة العربية، القاهرة، 1996.

محمد أمين المصري، "الحماية القضائية للحقوق والحريات"، دار النهضة العربية، القاهرة، 2015.  
محمد سميح مدانات، "الحقوق والحريات"، دار وائل للنشر، عمان، 2012.  
محمود عيسى، "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في التشريع الفلسطيني"، دار الفكر الجامعي، 2015.

يحيى السعدي، "شرح قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني"، مكتبة الرائد، 2019.

#### ثانياً الرسائل العلمية

إبراهيم سعيد جلال، "سلطة النيابة العامة في منع السفر"، دراسة مقارنة، جامعة النجاح الوطنية، نابلس، 2018.

أثير نايف الطراونة، "الضوابط القانونية لمنع المدين من السفر"، جامعة مؤتة، الأردن، 2019

راجع عكاشة " حرية التنقل في الشريعة والقانون " ، رسالة دكتوراة، جامعة وهران، 2013  
عبد الرزيق، دبدوش، "الحق في حرية التنقل أثناء الدعوى العمومية"، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر الأولى، 2013.

عرين سمير بدوان، "تسبيب القرارات الإدارية"، رسالة ماجستير، جامعة القدس والكلية العصرية،

2016

محمد أبو الليل، "منع السفر في القوانين العربية"، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير، جامعة عين شمس،  
2015.

محمد سعيد القرعة، "المنع السفر في المواد الجنائية"، رسالة دكتوراة، مصر، 2017.  
محمود نظمي محمد صعبانة، " دور النيابة العامة في إقامة الدعوى العمومية في فلسطين"، رسالة  
ماجستير، جامعة النجاح الوطنية، فلسطين، 2011.

مصطفى العجلة، "الرقابة القضائية على القرارات التنفيذية الفلسطينية"، رسالة ماجستير، جماعة  
بيرزيت، 2019.

منار أحمد عطا ريان، "دور النيابة العامة في حماية الحقوق والحريات في مرحلة المحاكمة"، رسالة  
ماجستير، الجامعة العربية الأمريكية، 2022.

يوسف عنان محمد البرش، "المنع من السفر في التشريع الفلسطيني"، العدد الثامن والثلاثون، 2021.

### ثالثاً المقالات

إسماعيل، لؤي عبد الحق، بحث ومقالة، منع السفر في الإجراءات المدنية، 2023  
تعليمات النيابة العامة الفلسطينية بشأن قرارات منع السفر، 2018  
تعليمات وزارة الداخلية الفلسطينية الخاصة بإدارة المعابر، 2017  
تقارير اللجنة الدولية للصليب الأحمر، القيود على حرية الحركة في مناطق النزاع، جنيف، 2018.  
تقرير المفوضية السامية لحقوق الإنسان، أوضاع حقوق الإنسان في الأراضي الفلسطينية المحتلة،  
جنيف، 2020.

تقرير الهيئة المستقلة لحقوق الإنسان، الحق في الخصوصية و التنقل، 2021.  
مجلة الإجراءات الجزائية التونسية، الجريدة الرسمية للجمهورية التونسية، عدد 104،  
1968/12/24.

وكالة الأنباء المغربية، تقرير حول تدابير الطوارئ بعد زلزال الحوز، سبتمبر 2023.

#### رابعاً أحكام قضائية

حكم المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 4713، لسنة 47 قضائية، جلسة 2001/05/19

محكمة بداية رام الله ، الحكم رقم 2021/176

قرار محكمة العدل العليا ، الطعن في قرار منع السفر الصادر عن النائب العام، 2020/8/10.

حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، الدعوى رقم 65/2010، جلسة 15/6/2010

حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية، القرار رقم 285/2019

محكمة العدل العليا الفلسطينية، حكم رقم 120/2012.

قرار المحكمة الدستورية الأردنية رقم 1 ، تاريخ 2014/03/12

حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 234/2017، تاريخ 2017/12/26

حكم محكمة العدل العليا، رقم 2019/285 بتاريخ: 2020/8/10

# **Travel Ban and its Impact on Freedom of Movement in Palestinian Criminal Legislation**

**Khaled Walid Omar Qais**

**Supervision Committee:**

**Dr. Ahmad Al- Ashqar**

**Dr. Ameen Ghnimat**

**Dr. Ahmad Besharat**

## **Abstract**

The study aimed to clarify the procedure of travel bans and examine their impact on the right to freedom of movement. It outlined the concept of freedom of movement and travel, addressed the notion of travel, its conditions, and its limitations, and highlighted the importance of issuing travel ban decisions. The study also discussed how to challenge travel ban decisions and the competent court before which such challenges may be brought. The researcher adopted the descriptive analytical inductive method by examining national and regional legislation. References, research, and previous studies relevant to the subject were used, in addition to consulting the United Nations Convention on Human Rights, which addressed travel bans, as well as related national legislation.

The study tackled an important issue: although freedom of movement and travel is guaranteed under Article 28 of the Amended Palestinian Basic Law, violations of this individual freedom of Palestinian citizens still persist. Moreover, the legal regulation of this procedure in Palestinian legislation remains ambiguous. The dissertation reached several key findings, most notably the clear legislative gap in regulating travel bans, as well as the lack of precise definition of the conditions and duration of such bans. This has led to abuses and arbitrary practices by some executive authorities. The study also revealed that, in practice, procedures at border crossings sometimes exceed legal authority, resulting in violations of individuals' rights.

Accordingly, the study recommends that the Palestinian legislator enact a comprehensive and well-structured law regulating travel bans, specifying the permitted cases, the competent authority, substantive and procedural conditions, and the duration of the ban, while ensuring the right to appeal. Furthermore, the authority to issue travel ban decisions should be restricted exclusively to the competent judiciary, in order to prevent any infringement of individual rights or administrative abuse.

**Keywords:** Travel Ban, Freedom of Movement, Public Prosecution.