

جامعة النجاح الوطنية

كلية الدراسات العليا

سلطة النيابة العامة في منع السفر

"دراسة مقارنة"

إعداد

إبراهيم أسعد جلال

إشراف

د. نائل طه

قدمت هذه الأطروحة استكمالاً لمتطلبات الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، بكلية الدراسات العليا، في جامعة النجاح الوطنية، نابلس-فلسطين.

2018

سلطة النيابة العامة في منع السفر
"دراسة مقارنة"

إعداد
إبراهيم أسعد جلال

نوقشت هذه الأطروحة بتاريخ 2018/9/6م، وأجيزت.

أعضاء لجنة المناقشة

التوقيع

- - د. نائل طه / مشرفاً ورئيساً
- - د. جهاد كسواني / ممتحناً خارجياً
- - د. فادي شديد / ممتحناً داخلياً

الإهداء

إلى من أخفض لهما جناح الرحمة

إلى والدي ووالدتي

العزيزين إلى القلب

إلى من أحب

زوجتي الغالية

إلى مهج قلبي بناتي رغد هيا ياسمين وبشرى

إلى أخواني وأخواتي

الشكر والتقدير

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على أشرف الخلق والمرسلين، سيدنا محمد، وعلى آله وصحبه أجمعين.

بداية أتوجه بالشكر والتقدير إلى الدكتور نائل طه المشرف على هذه الرسالة؛ لما قدمه من توجيه ومساعدته.

كما أتوجه بالشكر من الدكتور فادي شديد، والدكتور جهاد الكسواني عضوي لجنة المناقشة. والشكر موصول أيضا إلى أساتذتي في الهيئة التدريسية، وإلى كل من قدم لي المساعدة في إنجاز هذا العمل.

الإقرار

أنا الموقع أدناه مقدّم الأطروحة، والتي تحمل عنوانا هادفا حول:

سلطة النيابة العامة في منع السفر
"دراسة مقارنة"

أقر بأن ما اشتملت عليه هذه الأطروحة، هو من نتاج جهدي الخاص، باستثناء ما تمت الإشارة إليه حيثما ورد، وأن هذه الأطروحة ككل أو أي جزء منها، لم يقدم من قبل لنيل أي درجة علمية، أو بحثية لدى أية مؤسسة تعليمية، أو بحثية أخرى.

Declaration

The work provided in thesis, unless otherwise referenced, is the researcher's own work, and has not been submitted elsewhere for any other degree or qualification.

Student's Name:

اسم الطالب:

Signatur:

التوقيع:

Date:

التاريخ:

فهرس المحتويات

الصفحة	الموضوع
ج	الإهداء
د	الشكر والتقدير
هـ	الإقرار
ح	الملخص
1	المقدمة
1	أولاً: موضوع البحث
7	ثانياً: أهمية البحث
8	ثالثاً: إشكالية البحث
8	رابعاً: أهداف البحث
8	خامساً: صعوبات البحث
8	سادساً: منهج البحث
9	سابعاً: خطة الدراسة
10	الفصل الاول: سلطة النيابة العامة في منع السفر سلطة أصيلة
10	المبحث الأول: أساس هذه السلطة
12	أولاً: القانون الأساسي وتعديلاته
20	ثانياً: القوانين العادية
23	ثالثاً: الاجتهاد القضائي
29	المبحث الثاني: ماهية قرار منع السفر الصادر عن النيابة العامة
29	أولاً: مبررات منع السفر
30	أولاً: حماية مصلحة التحقيق
32	ثانياً: حالة الضرورة
33	ثانياً: الشروط الواجب توافرها في قرار منع السفر
39	ثالثاً: خصائص قرار منع السفر
41	الفصل الثاني: سلطة النيابة العامة في منع السفر سلطة مقيدة
41	المبحث الأول: القيود الموضوعية لقرار منع السفر
41	أولاً: الموازنة بين الحرية الفردية ومنع السفر

42	ثانياً: الجرائم التي يجوز فيها منع السفر
45	ثالثاً: الحالات المقيدة لسلطة النيابة العامة في منع السفر
45	المبحث الثاني: القيود الإجرائية لقرار منع السفر
45	أولاً: الإحالة إلى القضاء
47	ثانياً: حالة إلغاء قرار منع السفر من المحكمة
48	المبحث الثالث: التظلم من قرار منع السفر والتعويض عنه
48	أولاً: إجراءات إصدار قرار منع السفر والتظلم منه
57	ثانياً: حق التعويض عن قرار منع السفر
58	أولاً: إعادة المحاكمة
60	ثانياً: دعوى المخاصمة
64	الخاتمة
65	التوصيات
67	قائمة المصادر والمراجع
72	الملاحق
b	Abstract

سلطة النيابة العامة في منع السفر

"دراسة مقارنة"

إعداد

إبراهيم أسعد جلال

إشراف

د. نائل طه

الملخص

تتناول هذه الرسالة سلطة النيابة العامة في منع السفر. فإذا كان من المسلّم به أن الحرية الشخصية حق مقدس، ومن ضمنها: حق الإنسان في التنقل إلا أن هذا الحق ليس مطلقاً، بل يرد عليه استثناء تستلزمه حالة الضرورة، ومن صور هذا الاستثناء: منع المتهم من السفر؛ حماية لمصلحة التحقيق، وضمانة لتنفيذ الحكم الجزائي في حال إدانته.

وحيث أن النيابة العامة في فلسطين تعتبر جهة قضائية، تجمع بينها سلطتي الاتهام والتحقيق. وبما أن قانون الإجراءات الجزائية النافذ، لم يعالج مسألة منع السفر كإجراء وقائي تملكه النيابة العامة، ولعدم وجود قانون ينظم الشروط الموضوعية والشكلية لمنع السفر، وفي الوقت الذي تمارس فيه النيابة العامة سلطة منع السفر، الأمر الذي أثار ولا يزال جدلاً قانونياً حول سلطة النيابة العامة في الشأن.

وفي واقع الأمر، هناك رأيان يتنازعان هذه الفكرة، فبينما يذهب اتجاه إلى القول: أن النيابة العامة لا تملك سلطة منع السفر تأسيساً على اعتبار أن النيابة العامة تعتبر جهة تنفيذية لا قضائية، وبما أنها كذلك فلا يحق لها منع أي متهم من السفر، سيما وأن القانون الأساسي قد نص في المادة 11/2 منه بعدم جواز حظر التنقل إلا بأمر قضائي، وأن كل ما تملكه النيابة العامة في هذا الصدد، هو إصدار مذكرة حضور أو إحضار بحق المتهم، في المقابل يذهب رأي آخر إلى القول: أن النيابة العامة تملك هذا الحق تأسيساً على أنها شعبة من شعب السلطة القضائية حولها القانون من

ضمن ما خولها من سلطات سلطة منع السفر استنادا إلى النص الدستوري المشار اليه أعلاه والذي قصر تقييد حرية التنقل على السلطة القضائية سواء على النيابة العامة أو قضاء الحكم.

وإذا كانت سلطة النيابة العامة في منع السفر سلطة أصيلة كما سيتبين من خلال هذه الدراسة، إلا أن هذه السلطة ليست مطلقة، وإنما مقيدة سواء كان ذلك من زاوية الموازنة بين الحرية الفردية من ناحية، وبين سلطة النيابة العامة في منع السفر من ناحية أخرى، أو من ناحية الجرائم التي يجوز فيها للنيابة منع السفر، ومن جهة ثالثة: الحالات والأوقات التي يحظر فيها على النيابة العامة إصدار قرار منع السفر.

وعلى الرغم من أن النيابة العامة تملك الحق في منع السفر؛ لمبررات تقتضيها مصلحة التحقيق وحالة الضرورة، إلا أن الإشكالية التي يواجهها القضاء بشقيه النيابة العامة وقضاء الحكم في هذا المضمار، تتمثل وكما سبق القول بعدم وجود قانون ناظم للشروط الموضوعية، والشكالية لقرار منع السفر، وهو ما يثير الكثير من الإشكاليات العملية، فعلى سبيل المثال ما هو المعيار الذي يمكن من خلاله منع شخص من السفر؟ وما هي مدة هذا المنع؟ وكيف يمكن رفع هذا المنع؟ وهل يقبل الاستئناف؟ ومن هي الجهة المختصة بنظر الاستئناف هل محكمة الموضوع أم خلافا؟

في هذه الدراسة قام الباحث بتناول هذا الموضوع في فصلين، خصص الفصل الأول منها لدراسة أساس سلطة النيابة العامة في منع السفر باعتبارها سلطة أصيلة، حيث تناول في المبحث الأول من هذا الفصل الأسانيد القانونية التي تركز عليها في منع السفر، وفي المبحث الثاني تناول فيه الباحث الشروط الواجب توافرها في قرار منع السفر والحالات الباعثة عليه.

أما الفصل الثاني فتناول فيه الباحث القيود التي ترد على سلطة النيابة العامة في منع السفر، حيث خصص المبحث الأول من هذا الفصل لأنواع الجرائم التي يجوز للنيابة العامة فيها منع السفر في ضوء التشريعات الوطنية بالمقارنة مع بعض التشريعات العربية، وخصص المبحث الثاني للقيود الإجرائية التي ترد على قرار النيابة العامة بمنع السفر وكيفية رفعه.

المقدمة

الحمد لله رب العالمين، والصلاة والسلام على سيدنا محمد، وعلى آله وصحبه أجمعين، وبعد، قال تعالى: "هو الذي جعل لكم الأرض ذلولا فامشوا في مناكبها وكلوا من رزقه وإليه النشور"¹ صدق الله العظيم.

أولاً: موضوع البحث

تعرّف حرية التنقل بأنها: حق الأفراد في التنقل داخل إقليم الدولة، والخروج منه والعودة إليه، دون تقييد أو منع إلا وفقاً للقانون.²

كما عرفت بأنها: حق من الحقوق الأساسية للإنسان حالها حال حرية السفر، ولكنها تقتصر على حق الفرد بالانتقال داخل بلده.³

ويلاحظ على هذا التعريف أنه يفرق بين حرية التنقل، وحرية السفر؛ حيث قصر التنقل على حدود الدولة الداخلية، بينما السفر لا يكون إلا خارج حدود الوطن.

وتعد هذه الحرية إحدى أهم الحقوق الشخصية للصيقة بالإنسان، فهي مهمة للنهوض بالمستوى المعيشي له، ولمساهمته في تطوير الحياة الاقتصادية والاجتماعية، سواء كان ذلك لبلده الأصلي، أو للبلاد التي يقصدها.⁴

من ناحية أخرى تعد هذه الحرية ركيزة مهمة في المجتمع الديمقراطي، حيث تستند عليها العديد من الحقوق والحريات العامة، وقد كفلت الديانات السماوية كافة، والمواثيق الدولية والإقليمية والدساتير والتشريعات احترام هذا الحق، وصيانتته وإحاطته بسياسات من الضمانات التي وردت في

¹ - الآية (15) من سورة الملك.

² - عبد الرزاق، دبدوش، الحق في حرية التنقل اثناء الدعوى العمومية، رسالة ماجستير، جامعة الجزائر الاولى، سنة 2013-2014، ص1.

³ - المعمار، سارة فاضل، حرية السفر في العراق - دراسة مقارنة - رسالة ماجستير، جامعة النهدين، سنة 2002، ص24.

⁴ - لونغ، كيتي، وآخرون، الهجرة والحلول -منظور متطور- مقال منشور على الموقع الالكتروني: <http://fmreview.org>

بنودها ونصوصها، فطبقاً للشريعة الإسلامية فإن من حق الإنسان الغدو والرواح كما أكدت المواثيق الدولية والاقليمية على حق الإنسان في التنقل، فجاء الإعلان العالمي؛ ليؤكد بأن لكل فرد حق في حرية التنقل، وفي اختيار محل إقامته داخل حدود الدولة، وأن لكل فرد كذلك الحق في مغادرة أي بلد بما في ذلك بلده، وفي العودة إليه.¹

كما نص العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، بأن لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل إقليم دولة ما، حق حرية التنقل فيه، وحرية اختيار إقامته، ولكل فرد حرية مغادرة أي بلد بما في ذلك بلده.²

من خلال ما تقدم، فإن لكل شخص موجود بصورة قانونية في إقليم دولة ما، الحق في التنقل والإقامة والمغادرة من وإلى إقليم هذه الدولة، وهنا يتساءل الباحث عن مدى تمتع اللاجئين المتواجدين بصورة غير قانونية في إقليم دولة ما بحرية التنقل؟

¹ - المادة (13) من الاعلان العالمي لحقوق الانسان.

² - المادة (12) من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية. تجدر الإشارة إلى ان هناك اتفاقيات دولية أخرى نصت على حق التنقل فمثلا نصت الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع أشكال التمييز العنصري في المادة 5/ د بانه (ايفاء للالتزامات الاسية المقررة في المادة 2 من هذه الاتفاقية تتعهد الدول اطراف بحظر التمييز العنصري والقضاء عليه بكافة اشكاله وبضمان حق كل انسان دون تمييز بسبب العرق او اللون او الاصل القومي او الاثني في المساواة امام القانون لا سيما بصدد التمتع بالحقوق التالية (د) الحقوق المدنية الاخرى ولا سيما: 1- الحق في حرية الحركة والاقامة داخل الدولة. 2 - الحق في مغادرة اي بلد بما في ذلك بلده وفي العودة الى بلده) وقد جاء في التعليق العام رقم 27 بخصوص الماد 12 من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسة ان تقييد الحقوق المنصوص عليها في الفقرتين 1 و2 من المادة 12 عن طريق اي تمييز مهما كان نوعه يشكل انتهاكا واضحا للعهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية . كما تجدر الإشارة ان المجتمع الدولي لم يقتصر على حماية حق الانسان في التنقل في الاحوال العادية والسلمية وانما وجه اهتمامه كذلك بالحماية هذا الحق في احوال المنازعات المسلحة اذ وفقا لاتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية المدنيين فقد أوجبت هذه الاتفاقية في المادة 35 منها على اطراف النزاع بضرورة احترام حق التنقل والسفر حيث نصت (اي شخص يرغب في مغادرة البلد في بداية النزاع او خلاله يحق له ذلك الا اذا كان رحيله يضر بالمصالح الوطنية للدول) كذلك كان هذا الحق موضع احترام في الاتفاقيات الاقليمية فنصت المادة (12) من الميثاق الافريقي لحقوق الانسان والشعوب بأن (لكل شخص الحق في التنقل بحرية واختيار محل اقامته داخل دول ما شريطة الالتزام باحكام القانون ولكل شخص الحق في مغادرة اي بلد بما في ذلك بلده كما له الحق في العود الى بلده ولا يخضع هذا الحق لاي قيودا لا اذا نص عليها القانون وكانت ضرورية لحماية الامن القومي والصحة والاخلاق ...) كما أكد اعلان القاهرة حول حقوق الانسان في الاسلام لسنة 1990 بأن (لكل انسان الحق في اطار الشريعة الاسلامية في حرية التنقل واختيار محل اقامته داخل بلاده او خارجها وله اذا اضطره حق اللجوء الى بلد آخر وعلى البلد الذي لجأ اليه ان يجبره حتى يبلغه مأمنه ما لم يكن سبب اللجوء اقتراف جريمة في نظرالشرع) كما نصت المادة (20) منه (لا يجوز القبض على انسان او تقييد حريته او نفيه او عقابه بغير موجب شرعي) .

للإجابة على ذلك نصت المادة 31 من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين بأنه:

1 - تمتنع الدول المتعاقدة عن فرض عقوبات جزائية بسبب دخولهم أو وجودهم غير القانوني على اللاجئين الذين يدخلون إقليمها أو يوجدون فيه دون إذن قادمين مباشرة من إقليم كانت فيه حياتهم أو حريتهم مهددة بالمعنى المقصود في المادة 1 شريطة ان يقدموا أنفسهم الى السلطات دون إبطاء وأن يبرهنوا على وجاهة أسباب دخولهم أو وجودهم غير القانوني.

2- تمتنع الدول المتعاقدة عن غرض غير الضروري من القيود على تنقلات هؤلاء اللاجئين ولا تطبق هذه القيود إلا ريثما يسوى وضعهم في بلد الملاذ أو ريثما يقبلون في بلد آخر وعلى الدول المتعاقدة أن تمنح اللاجئين المذكورين مهلة معقولة وكذلك كل التسهيلات الضرورية ليحصلوا على قبول بلد آخر بدخولهم اليه).¹

وبما أن حق التنقل حق مقدس، إلا أن هذا الحق وفي حالات معينة يكون عرضة للتقييد من جانب الدولة؛ لغايات تبررها حالة الضرورة: كحماية الأمن القومي، والمحافظة على النظام العام وغير ذلك، وهذا ما نص عليه العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية من أنه لا يجوز تقييد الحقوق المتعلقة بحق التنقل، والإقامة 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 وحرياتهم، وتكون متمشية مع الحقوق الأخرى المعترف بها في هذا العهد.²

دستوريا رَسَخ القانون الأساسي الفلسطيني هذا الحق معتبرا إياه قيمة دستورية، ورافداً من روافد الحرية الشخصية، حيث نص على أن الحرية الشخصية حق طبيعي، وهي مكفولة لا تمس ويحظر

¹ - المادة (31) من الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين سنة 1951.

² - المادة (12/فقرة 3) من ذات العهد أعلاه.

القبض على أحد، أو تفتيشه، أو حبسه، أو تقييد حريته بأي قيد، أو منعه من التنقل إلا بأمر قضائي وفقا لأحكام القانون.¹

كما أكد بأن حرية الإقامة والتنقل مكفولة في حدود القانون². وأنه لا يجوز إبعاد أي فلسطيني عن أرض الوطن، أو حرمانه من العودة إليه، أو منعه من المغادرة، أو تجريده من الجنسية، أو تسليمه لأي جهة أجنبية³.

¹ - المادة (11) من القانون الاساسي وتعديلاته. ويرى الدكتور احمد فتحي سرور بصدد نص المادة (41) من الدستور المصري لسنة 1971 والتي نصت على ان الحرية الشخصية حق طبيعي لا يعني اعتناق الدستور نظرية الحقوق الطبيعية ذلك ان المشرع حينما يتدخل لحماية الحق فانه يتحول الى حق قانوني وليس طبيعي ومن ثم فان وصف الحق بأنه طبيعي يشير الى اعتبار الحرية الشخصية من حقوق الانسان. انظر ذلك: سرور، احمد فتحي، **الشرعية الدستورية وحقوق الانسان في الاجراءات الجزائية**، دار النهضة، طبعة معدلة، سنة 1995، ص 43.

تباينت مواقف الدساتير العربية فيما بينها من حيث الضمانات التي احتوت نصوصها في حال اللجوء الى تقييد حرية التنقل فبينما نجد من جهة اولى ان بعض الدساتير اشترطت ان يكون تقييد حرية التنقل بقرار قضائي ; كالدستور المصري والذي نص في الماد(62) لسنة 2014 (حرية التنقل والاقامة والهجرة مكفولة ولا يجوز ابعاد اي مواطن عن اقليم الدولة ولا منعه من مغادرة اقليم الدولة او فرض القامة الجبرية عليه او حظر الاقامة في جهة معينة الا بأمر قضائي مسبب ولمدة محددة وفي الاحوال المبينة في القانون) او كالدستور السوري والذي نص في المادة (32) لسنة 2012 بأن (1- لا يجوز ابعاد المواطن عن الوطن او منعه من العودة اليه .2- لا يجوز تسليم المواطنين الى أي جهة اجنبية .3- لكل مواطن الحق في التنقل في اراضي الدولة او مغادرتها الا اذا منع من ذلك بقرار من القضاء المختص او من النيابة العامة او تنفيذاً لقوانين الصحة والسلامة العامة) كما نص الدستور البحريني في المادة (17) لسنة 2002 (يحظر ابعاد المواطن عن البحرين او منعه من العودة اليها كما لا يجوز القبض على انسان او توقيفه او حبسه او تفتيشه او تقييد حريته في الاقامة الا وفق احكام القانون وبرقابة القضاء) من جهة ثانية هناك بعض الدساتير نصت على حرية التنقل دون أي ضمانات كالدستور الأردني والذي نص في المادة 1/8 منه ،(بأنه لا يجوز ان يقبض على احد او يوقف او يحبس او تقييد حريته الا وفق احكام القانون) وكذلك ما نص عليه الدستور المغربي لسنة 2011 في الماده 24 منه (بان حرية التنقل عبر التراب الوطني والاستقرار فيه والخروج منه والعودة اليه مضمونه للجميع وفق القانون). كما نص الدستور الكويتي في المادة (28) منه (بأنه لايجوز ابعاد كويتي عن الكويت او منعه من العودة اليه) اما المادة (31) منه فنصت (لا يجوز القبض على انسان او حبسه او تفتيشه او تحديد اقامته او تقييد حريته في الاقامة او التنقل الا وفقا لاحكام القانون) وكذلك نص الدستور الاماراتي في المواد 29 و 37 و 38 منه بأن (حرية التنقل والاقامة مكفولة للمواطنين في حدود القانون) وانه (لا يجوز ابعاد المواطنين او نفيهم من الاتحاد) وان (تسليم المواطنين واللاجئين السياسيين محظور) من جهة ثالثة فان هناك من الدساتير لم تنص على حرية التنقل كالدستور اللبناني لسنة 1926 وتعديلاته لسنة 2004 وانما اكتفى بالنص في المادة 8 منه (الحرية الشخصية مصونه وفي حمى القانون) الا ان هذا لا يعني ان الدستور اللبناني لا يعترف بهذه الحرية سيما ان الحرية الشخصية تشمل ضمن ما تشمله من حريات؛ حرية التنقل.

² - المادة (20) من ذات القانون اعلاه.

³ - المادة (28) من ذات القانون اعلاه.

في ضوء أحكام القضاء الدستوري، قضت المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية بأنه: (وحيث أن القانون الأساسي وتعديلاته وبما أشار اليه في المادة (20) من أن حرية الإقامة مكفولة في حدود القانون وحيث أن التجوال في الأماكن العامة هو أحد تعبيرات الحرية في التنقل التي لا يجوز ولا ينبغي أن يفرض القانون قيوداً مرهقة على المواطن لمنعه ممارسة هذا الحق ولا ينبغي للقانون أن يفرض قيوداً على الحريات والحقوق يحول دون ممارستها على الوجه الأكمل أو أن يصادر هذا الحق وإلا أصبح النص الدستوري مستباحاً مستهاناً به من طرف المشرع العادي خاصة أن حرية التنقل هي مبدأ له القيمة القانونية).¹

كما قضت المحكمة الدستورية العليا في مصر بأن: (الإقامة التي يعينها الدستور في المادة 50 هي التي ينال تقييدها أو منعها من الحق في التنقل سواء بالانتقاص منه أو إهداره وهو حق كفله الله تعالى بقوله هو " الذي جعل لكم الارض ذلولاً فامشوا في مناكبها " وهو كذلك من الحقوق الشخصية الإنسانية التي تعكس حمايتها التطور الذي قطعته البشرية نحو مثلها الأعلى على ما أقرته ديباجة الدستور ويعتبر من ناحية أخرى متصلاً بالحرية الشخصية معززا لصونها من العدوان وتوكيدا لمضمون الحق في التنقل وتحديداً لأبعاده إعتبره الدستور من الحقوق العامة التي يتعين ضمانها لكل مواطن فلا يجوز إبعاد أي مواطن عن البلاد أو منعه من العودة إليها).²

¹ - حكم المحكمة الدستورية العليا الفلسطينية رقم 2017/5 . وقد صدر هذا الحكم بصدد تهمة التواجد في ظروف توجب الشبهة المنصوص عليها في المادة 5/389 من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 والذي قررت بشأنها ان هذه المادة تفرض قيوداً مرهقة على الحق في التنقل يعاقب عليها دون مسوغ مناسب وبالتالي فان في ذلك ما يثير الشبهة ومخالفة للقاعدة الدستورية الوارد في الماد 20 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته وحيث ان من المقرر ان حقوق الانسان وحياته لا يجوز التضحية بها في غير ضرورة تملئها مصلحة اجتماعية لها اعتبارها وان الحرية الكاملة لا تنفصل عن حرمة الحياة وان اساءة استخدام العقوبة تشويه لاهدافها يناقض القيم التي تؤمن بها الجماعة في اتصالها بالامم المتحضرة وتفاعلها معها وحيث ان النص الطعين مما اثره من شبهة دستورية على ضوء ما تقدم يقيد الحرية الشخصية بغير انتهاج الوسائل القانونية التي كفله القانون الاساسي ولا يلتزم بالضوابط التي رسمها في شأن المحاكمة المنصفة ومنها افتراض البراءة كحقيقة مستعصية عن الجدل وليس مبناه فعلا او امتناعا يمثل سلوكا مؤاخذا عليه قانونا وحيث انه متى كان ذلك فان النص المطعون فيه يكون مخالفا لاحكام المواد 11و14و15و20 من القانون الاساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته.

² - طعن دستوري مصري، رقم 36 لسنة 9 قضائية، سنة 1992. مشار اليه في: عرفه، مجدي، أوامر وقرارات المنع من السفر، المكتب الفني للاصدارات القانونية، الطبعة الثانية، سنة 2002، ص 9.

وفيما تعد حرية التنقل ضمن مصاف الحريات العامة ، فإن تقييدها دون مقتضى لذلك، إنما مجرد الحرية الشخصية من بعض خصائصها، إلا أن هذا الحق، وإن كان الأصل فيه أن للإنسان الحرية الكاملة في التنقل داخل الدولة وخارجها والعودة إليها، وله حق الإقامة إلا أن هذا الحق ليس مطلقاً، وإنما ترد عليه بعض القيود في ظروف استثنائية، ومن هذه القيود منع السفر.

ولما كان منع السفر فيه مساس بحق من الحقوق الأساسية للإنسان، وهو حق التنقل، إلا أن هذا لا يعني منح المتهم فرصة للهروب من وجه العدالة، لذلك تلجأ الدول إلى منع السفر كتدبير وقائي وليس كعقوبة، والهدف من ذلك ضمان مثول المتهم أمام القضاء، وضمان لتنفيذ الحكم الصادر ضده بعد إدانته.

ويعرف هذا القرار بأنه منع الشخص من السفر خارج البلاد، أو دولة معينة، أي عدم مغادرة حدود هذه الدولة، ويعتبر إجراء تحفظياً لمنع فرار المتهم من التهمة المنسوبة إليه في المسائل الجنائية أو فرار المدين في المسائل المدنية قبل حصول الدائن على سند تنفيذي بالدين¹.

وعرفه آخر بأنه رفض الإدارة الترخيص بالسفر لكل شخص يرغب في مغادرة حدود دولة ما؛ لوجود وقائع صحيحة تدنيه تمنح الإدارة المختصة الحق في رفضها لذلك، والترخيص بمنعه من السفر².

ويلاحظ على هذا التعريف أنه يعطي الإدارة حق منع السفر، وهو ما يتعارض مع قانوننا الأساسي الذي أناط تقييد حرية التنقل، والذي يعتبر منع السفر صورة من صوره بجهة قضائية لا إدارية وفق ما نصت عليه المادة (2/11) السالف ذكرها.

ويختلف منع السفر عن غيره من الإجراءات الاحتياطية الأخرى، كالإقامة الجبرية ففي حين يكون للشخص الممنوع من السفر حرية التنقل داخل الوطن، فإن الشخص المفروض عليه الإقامة

¹ - سيد احمد، محمود، منع المدين من السفر، درا الكتب القانونية، المحلة الكبرى، دون طبعة، سنة 2007، ص46.

² - القهوجي، حسن محمد حسن، المنع من السفر في التشريع الفلسطيني - رسالة ماجستير - جامعة الأزهر، غزة، سنة 2014، ص43، منشورة على الموقع الالكتروني: <http://search.manduma.com>.

الجبرية محظور عليه مغادرة البقعة الجغرافية التي تقرر إقامته فيها، وهي عادة ما تكون منطقة لا تتجاوز حدود منزله، أو الحي الذي يسكن فيه.

وحيث أن القانون الأساسي الفلسطيني وكما سبق بيانه آنفاً قد نص على: عدم جواز تقييد حرية التنقل إلا بأمر قضائي، وحيث أن النيابة العامة تعتبر شعبة من شعب السلطة القضائية تمارس أعمالاً قضائية، ومن ضمنها منع السفر باعتباره صورة من صور منع التنقل كما سيتبين من خلال هذه الدراسة، فإن موضوع دراستنا هذه ينحصر في سلطة النيابة العامة في منع السفر، وموقف القضاء الوطني والمقارن، وتحديد المصيري من هذه السلطة.

ثانياً: أهمية البحث

مما لا شك فيه أن منع السفر يشكل وكما سبق بيانه أعلاه استثناء على حق من الحقوق الشخصية للإنسان، وهي حرية التنقل والتي ترتبط بها عدة حقوق: كحق العمل والاجتماع والتعليم وغيرها، ومن ثم فإن المنع من السفر لا يقف تأثيره فقط على الحق في التنقل، بل يمتد ليطال تلك الحقوق أيضاً، كما تبرز أهمية هذا الموضوع في ظل أن النيابة العامة ومن الناحية العملية تقوم بإصدار قرارات منع السفر بالرغم من أن قانون الإجراءات الجزائية النافذ لم يعالج موضوع منع السفر لا في مرحلة التحقيق الابتدائي، أو في مرحلة المحاكمة، إضافة لعدم وجود قانون ينظم الشروط الشكلية والموضوعية لهذا القرار، كما تبرز أهمية هذا الموضوع بعد إصدار قرار بقانون لسنة 2017 بشأن تعديل قانون الإجراءات الجزائية، والذي نص صراحة على منح النيابة العامة سلطة منع السفر، وما نتج عن ذلك من انتقادات من المؤسسات الحقوقية والتي اعتبرت هذا التعديل مساساً كبيراً بالحقوق والحريات العامة، على اعتبار أن النيابة العامة جهة تنفيذية لا قضائية: مما أدى إلى إلغاء هذا القرار بقانون. وأخيراً وليس آخراً تبرز أهمية هذا الموضوع بعد إصدار قرار بقانون بشأن محكمة الجنايات الكبرى، والذي منح النيابة العامة الحق في اتخاذ الإجراءات التحفظية والتي يرى الباحث أنها تشمل ضمن ما تشمله من إجراءات منع سفر المتهم الذي يرتكب جريمة من الجرائم الداخلة في اختصاص هذه المحكمة، وما واكب ذلك من انتقادات حول هذا الموضوع .

ثالثاً: إشكالية البحث

تتمثل إشكالية هذه الدراسة من أنه وعلى الرغم من أن قانون الإجراءات الجزائية النافذ لم يعالج موضوع منع السفر، وعلى الرغم من عدم وجود قانون ينظم الشروط الشكلية والموضوعية لقرار منع السفر كذلك، إلا أن النيابة العامة ومن الناحية العلمية تمارس سلطة منع السفر، وهذا ما يستدعي البحث في الأساس القانوني الذي تركز عليه النيابة العامة في منع السفر .

رابعاً: أهداف البحث

يهدف البحث إلى تحقيق ما يلي:

- بيان الأساس القانوني الذي تركز عليه سلطة النيابة العامة في منع السفر .
- بيان الجرائم التي يجوز فيها للنيابة العامة منع السفر ، والحالات التي لا يجوز فيها اتخاذ قرار منع السفر.
- بيان إجراءات النيابة العامة في منع السفر وكيفية رفعه.

خامساً: صعوبات البحث

تكمن صعوبة هذا البحث في:

- قلة الدراسات القانونية التي تناولت موضوع سلطة النيابة العامة في منع السفر وطنياً.

سادساً: منهج البحث

اتبع الباحث في هذه الدراسة المنهج التحليلي المقارن، واستجلاء النصوص القانونية التي تناولت موضوع سلطة النيابة في منع السفر، على الصعيد الوطني بالمقارنة مع بعض التشريعات الجزائرية العربية، والاستشهاد بأحكام المحاكم في هذا المضمار سواء الوطنية أو العربية مع آراء الفقه التي تناولت بعض أجزاء هذه الدراسة.

سابعاً: خطة الدراسة

- الفصل الأول: سلطة النيابة العامة في منع السفر سلطة أصيلة.
- الفصل الثاني: سلطة النيابة العامة في منع السفر سلطة مقيدة.

الفصل الاول

سلطة النيابة العامة في منع السفر سلطة أصيلة

تعتبر النيابة العامة ممثلة عن المجتمع في إقامة ومباشرة الدعوى الجزائية، فهي تمارس سلطة الاتهام والتحقيق في الجرائم كافة، ولها في سبيل ذلك اتخاذ كافة الإجراءات؛ لحماية مصلحة التحقيق من تفتيش وضبط وغير ذلك، وإذا كان منع السفر من جانب النيابة العامة لم يرد بشأنه أي نص في قانون الإجراءات الجزائية ولا يوجد قانون ناظم للشروط الشكلية والموضوعية لهذا القرار فإن التساؤل المثار: ما هو السند القانوني لاعتبار سلطة النيابة العامة في هذا الشأن سلطة أصيلة ؟ وهذا ما سيتناوله الباحث في المبحثين الأول والثاني من هذا الفصل بحيث يتناول في المبحث الأول أساس هذه السلطة وفي المبحث الثاني مبررات وشروط منع السفر.

المبحث الأول: أساس هذه السلطة

قبل الحديث عن أساس سلطة النيابة العامة في منع السفر كانت النيابة العامة في فلسطين خاضعة في عملها لقانونين يحكمان عملها من الناحية الإجرائية الجزائية أحدهما في قطاع غزة وهو قانون أصول المحاكمات الجزائية الإتهامية لسنة 1924 وتعديلاته والآخر في الضفة الغربية وهو قانون أصول المحاكمات الجزائية رقم 9 لسنة 1961.

مع قدوم السلطة الوطنية الفلسطينية لأرض الوطن وقبل عملية توحيد القوانين بين شطري الوطن صدر القرار الرئاسي رقم 287 لسنة 1995 لتنظيم هيكلية النيابة العامة¹.

¹ - نص هذا القرار على مل يلي (1- يراس النيابة العامة النائب العام يعاونه عدد من المساعدين ووكلاء النيابة والمدعون العامون ومعاونوا النيابة العامة وموظفوا الضابطة العدلية ويخضعون جميعا لمراقبته وتعليماته المباشرة . 2- يمارس النائب العام الصلاحيات والاختصاصات المنصوص عليها في القوانين والانتظمة والتعليمات والامور السارية المفعول بأراضي السلطة الوطنية الفلسطينية . 3- يلغى نظام رئيس النيابة العامة لدى محكمة التمييز والنائب العام لدى كل محكمة من محاكم الاستئناف ويتولى النائب العام للسلطة الوطنية الفلسطينية او من يمثله الصلاحيات المنصوص عليها في المادتين 12 و 13 من قانون اصول المحاكمات الجزائية رقم 9 لسنة 1961 . 4- تعتبر وظيفة وكيل النيابة العامة بقطاع غزة مثيلة لوظيفة المدعي العام بالضفة الغربية ويمارس كلا منهما صلاحيات الآخر حيثما وجد . 5 - تطبق المادة 59 من قانون اصول المحاكمات الجزائية لسنة 1924 المعمول بها في قطاع غزة في جميع اراضي السلطة الوطنية الفلسطينية.

مع انتخاب أول مجلس تشريعي فلسطيني، أصدر هذا المجلس العديد من القوانين ذات الصلة بالعمل القضائي كقانون السلطة القضائية، والإجراءات الجزائية وغيرها والتي نظمت هيكلية النيابة العامة واختصاصاتها في الدعوى الجزائية.

طبقا لقانون الإجراءات الجزائية النافذ وتعديلاته فإن الاختصاص الأصيل للنيابة العامة يتمثل في تحريك الدعوى الجزائية ومباشرتها، وهذا ما نصت عليه المادة الأولى منه (تختص النيابة العامة بإقامة الدعوى الجزائية ومباشرتها ولا تقام من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون ولا يجوز وقف الدعوى أو التنازل عنها أو تركها أو تعطيل سيرها أو التصالح عليها إلا في الأحوال الواردة في القانون)¹.

ويترتب على هذا النص عدة نتائج وهي: إن النيابة العامة لا تملك التنازل عن الدعوى أو التصالح عليها إلا وفقا لموجبات القانون، كما هو الحال بالنسبة لنظام التصالح في جرائم الجرح والمخالفات المعاقب عليها بالغرامة، أو كما جاء في نظام الوساطة بالنسبة لجرائم المخالفات والجرح المرتكبة من فئة الاحداث*، كما لا تملك النيابة العامة كذلك الحق في اتخاذ أي إجراء تحقيقي بعد خروج الدعوى الجزائية من حوزتها ودخولها حوزة القضاء، ولا تملك حق سحب هذه الدعوى بعد الإحالة للقضاء ولو تبين لها براءة المتهم، وكل ما لها في هذا الشأن هو طلب البراءة أو على أقل تقدير ترك الأمر للمحكمة، كما لا يجوز لها التنازل عن اختصاصاتها في الطعن في الحكم الجزائي طالما أن مدة الطعن لا تزال قائمة، ولا تملك ذلك أيضا بعد رفع الطعن للمحكمة.

¹ - المادة (1) من قانون الإجراءات الجزائية النافذ رقم 3 لسنة 2001 وتعديلاته.

* نصت المادة (16) من القانون اعلاه (يجوز التصالح في مواد المخالفات والجرح المعاقب عليها بالغرامة فقط وعلى أمور الضبط القضائي المختص عند تحرير المحضر ان يعرض التصالح على المتهم او وكيله في المخالفات ويثبت ذلك في محضره ويكون عرض التصالح في الجرح من النيابة العامة) كذلك نصت المادة (1/23) من القرار بقانون رقم 4 لسنة 2016 بشأن الاحداث (على نيابة الاحداث من تلقاء نفسها وقبل تحريك الدعوى الجزائية عرض الوساطة في جرائم الجرح والمخالفات بين المجني عليه والحدث وذلك بموافقة الحدث او متولي أمره والمجني عليه اذا بدا لنيابة الاحداث ان من شأن هذا الاجراء اصلاح الضرر الحاصل بالمجني عليه او انتهاء الاضطراب الذي احدثته الجريمة او الاسهام في تأهيل فاعله ولها في سبيل ذلك الاستعانة بشرطة الاحداث او بمرشد حماية الطفول واحد الوسيط شريطة اعتراف الحدث بالواقعة المنسوبة اليه) كما نصت دات المادة اعلاه فقرة (4) بانه (يترتب على تنفيذ اتفاق الوساطة انقضاء الدعوى الجزائية ولا اثر لذلك على حقوق المتضرر من الجريمة في رفع دعوى مدنية امام المحكمة المختصة ...)

وبالعودة للموضوع أعلاه وتحديداً للتساؤل الذي طرحه الباحث أعلاه، فإن الأساس القانوني لسلطة النيابة العامة في منع السفر يأتي من عدة مصادر قانونية، وهذه المصادر تتمثل في:

أولاً: القانون الأساسي وتعديلاته

سبق وأن تم الإشارة إلى أن القانون الأساسي نص في المادة 2/11 على أنه 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.

ويتضح من هذا النص أن القانون الأساسي قصر تقييد حرية التنقل والذي يعتبر منع السفر إحدى صوره بجهة قضائية، وهذا يعني أن أي جهة خلاف الجهة القضائية لا تملك تقييد هذه الحرية، وإلا كان ذلك مساساً بهذه الحرية وانتهاكاً للقانون الأساسي.

وينبغي على ذلك: هل تعتبر النيابة العامة في فلسطين جهة قضائية أم أنها جهة تنفيذية ؟

إن الأجابة على هذا التساؤل له أهميته؛ ذلك أن تحديد طبيعة النيابة العامة فيما إذا كانت سلطة قضائية أم تنفيذية له ارتباط وثيق بالنص الدستوري أعلاه، والذي بدوره وكما سبق بيانه أناط تقييد حرية التنقل بجهة قضائية لا إدارية.

دستوريا لم يحدد القانون الأساسي الفلسطيني بشكل صريح وواضح الطبيعة القانونية للنيابة العامة كالـدستور المصري حيث نصت المادة 198 منه: (النيابة العامة جزء لا يتجزأ من القضاء تتولى التحقيق وتحريك ومباشرة الدعوى الجنائية عدا ما يستثنيه القانون ويحدد القانون اختصاصاتها الأخرى ويتولى النيابة العامة نائب عام يختاره مجلس القضاء الاعلى من بين نواب رئيس محكمة النقض أو الرؤساء بمحاكم الاستئناف أو النواب العامين المساعدين ويصدر قراراً بتعيينه من رئيس

الجمهورية لمدة أربع سنوات أو للمدة الباقية حتى بلوغه سن التقاعد أيهما أقرب ولمدة واحدة طوال مدة عمله ¹.

كما نصت المادة 137 دستور سوري: (النيابة العامة مؤسسة قضائية واحدة يرأسها وزير العدل وينظم القانون وظيفتها واختصاصاتها) ².

من جهة أخرى لم يحدد قانون السلطة القضائية الفلسطيني طبيعة النيابة العامة بشكل واضح وصريح كما فعل المشرع الأردني في قانون استقلال القضاء، والذي نص صراحة على اعتبار المدعين العامين قضاة حيث نصت المادة 21/ج بأنه:

(ج- لا يجوز نقل أي قاض إلى محكمة استئناف إلا إذا عمل:

- 1- مدة لا تقل عن خمس سنوات في إحدى محاكم البداية أو محكمة الجنايات الكبرى.
- 2- مدة لا تقل عن خمس سنوات في النيابة العامة أو مساعداً للمحامي العام المدني.

كما نصت الفقرة هـ من ذات المادة أعلاه:

(لا يشغل وظيفة مساعد المحامي العام المدني أو مساعد النائب العام أو مدعي عام لدى محاكم البداية إلا من عمل قاضياً مدة ثلاث سنوات لدى محاكم البداية) ³.

كذلك نصت المادة 22/أ من ذات القانون: (للرئيس أن ينتدب في حالة الضرورة أي قاض من غير أعضاء المجلس لأي محكمة نظامية أو خاصة لتولي إحدى وظائف النيابة العامة أو للقيام بمهام التفتيش لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر في السنة الواحدة) ⁴.

من جهة أخرى لم ينص قانون الإجراءات الجزائية النافذ لدينا صراحة على طبيعة النيابة العامة كما نص قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني، حيث نصت المادة 1/11 من هذا القانون

¹ - مادة (198) من الدستور المصري لسنة 2014.

² - مادة (138) من الدستور السوري لسنة 2012.

³ - المادة (21/ج) من قانون استقلال القضاء الاردني رقم 29 لسنة 2014.

⁴ - المادة (22 / أ) من ذات القانون اعلاه.

(يتولى النيابة العامة قضاة يمارسون الصلاحيات الممنوحة لهم قانوناً وهم مرتبطون بقاعدة تسلسل السلطة وتابعة إدارياً لوزارة العدل)¹.

أو كما نص قانون الإجراءات الجزائية لدولة الإمارات في المادة 5 منه (النيابة العامة جزء من السلطة القضائية وتباشر التحقيق والاتهام في الجرائم وفقاً لأحكام القانون)².

هذا الغموض الذي اكتنف القوانين النازمة للنيابة العامة، كان باعثاً لإثارة جدل قانوني واسع حول الطبيعة القانونية للنيابة العامة الفلسطينية، مما فتح المجال كما رأى البعض إلى تفسير هذه النصوص على أسس شخصية مردها: أن القانون الأساسي لم يحدد بوضوح الجهة التي تتبع لها النيابة العامة، ويعزو البعض ذلك نتيجة عدم مناقشة الأنظمة القانونية النازمة لعمل النيابة العامة وتحديد المناسب منها لتحقيق الدولة المدنية ومبدأ سيادة القانون.³

وعلى أية حال وفي ظل حالة الجدل التي لا تزال قائمة، هناك رأيان يتنازعان هذا الأمر، لكل منهما حججه وأسانيده، حيث يرى الفريق الأول: أن النيابة العامة سلطة تنفيذية لا قضائية، بينما يرى الفريق الثاني: أن النيابة العامة سلطة قضائية لا تنفيذية.

من وجهة نظر الفريق الأول فإن النيابة العامة جهة تنفيذية، وهذا الاتجاه يساير بعض الفقه الذي يرى أن النيابة العامة سلطة تنفيذية وليس قضائية، إذ وفقاً لهذا الرأي فإن النيابة العامة شعبة من شعب السلطة التنفيذية، فاعضاؤها لا يقومون بما يؤديه القضاة من أعمال فما هم إلا ممثلين عن الحكومة لدى القضاء.⁴

¹ - المادة (11 / 1) من قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني رقم 9 لسنة 1961 وتعديلاته لسنة 2017.

² - المادة (5) من قانون الإجراءات الجزائية لدولة الإمارات رقم 35 لسنة 2006 نقلاً عن معهد دبي القضائي على الموقع الإلكتروني: <http://www.dji.gov.ae>

³ - خضر، محمد، التنظيم الدستوري في فلسطين دراسة تمهيدية لغايات اقتراح النصوص النازمة للحقوق والحريات والسلطة القضائية في دستور فلسطين المقبل (دراسة محكمة)، منشورات المركز الفلسطيني لاستقلال المحاماة والقضاء (مساواة)، سنة 2015، ص 88.

⁴ - جوخدار، حسن، شرح قانون أصول المحاكمات الجزائية الأردني (دراسة مقارنة)، الطبعة الأولى، سنة 1993، ص 50.

وذهب المستشار جندي عبد الملك للقول أن النيابة العامة شعبة من شعب السلطة التنفيذية أناط إليها المشرع أمانة الدعوى العمومية، وجعل لها وحدها حق مباشرتها تحت إشراف وزير العدل ومراقبته الإدارية¹.

في ذات السياق كانت محكمة النقض المصرية قد تبنت موقفا يقضي بتبعية النيابة العامة للسلطة التنفيذية قبل العدول عنه، وتستقر أحكامها على اعتبار النيابة العامة شعبة من شعب السلطة القضائية، حيث قضت في حكم قديم لها أن: (النيابة العامة هي من النظم المهمة في الدولة المصرية أشار إليها الدستور في كلامه عن السلطة القضائية وهي بحسب القوانين التفصيلية المعمول بها شعبة أصيلة من شعب السلطة التنفيذية خُصت بمباشرة الدعوى العمومية نيابة عن تلك السلطة وجعل لها وحدها حق التصرف فيها تحت إشراف وزير الحقانية (وزير العدل) ومراقبته الادارية فهي بحكم وظيفتها تلك مستقلة تماما عن السلطة القضائية ولئن كانت القوانين المصرية جعلت لها سلطة قضائية في التحقيق فإن هذا لا يمس بأصل مبدأ استقلالها عن القضاء وعدم تبعيتها له أية تبعية ادارية في أداء شؤون وظيفتها ويترتب على استقلال النيابة العامة عن القضاء وعلى ما خولها القانون من اختصاص (أولا) أن يكون لها الحرية التامة في بسط آرائها لدى المحاكم في الدعوى العمومية بدون أن يكون للمحاكم حق في الحد من تلك الحرية إلا ما يقضي به النظام وحقوق الدفاع ولا ينبو عن المنطق الدقيق (ثانيا) انه ليس للقضاء على النيابة العامة أية سلطة تبيح لها لومها أو تعييبها مباشرة بسبب طريقة سيرها في أداء وظيفتها بل ان كان يرى عليها شبهة في هذا السبيل فليس له إلا أن يتجه في ذلك الى النائب العمومي المشرف مباشرة على رجال النيابة العمومية أو الى وزير الحقانية (وزير العدل) وهو الرئيس الأعلى للنيابة على أن يكون هذا التوجه بصفة سرية رعاية للحرمة الواجبة للنيابة العامة)².

¹ - المستشار عبد الملك، جندي، الموسوعة الجنائية، الجزء الثالث، مكتبة العلم للجميع، بيروت - لبنان، الطبعة الاولى، سنة 2005، ص 480.

² - الطعن رقم 1932/3/31 مشار اليه في: المستشار عبد التواب، معوض، التعليق على نصوص قانون الاجراءات الجنائية باحكام النقض من سنة 1931 حتى سنة 1996 وبالتعليمات العامة للنيابات، منشأة المعارف الاسكندرية، الطبعة الثانية، 1997، ص 28.

لم يقتصر موقف هذا الرأي على الجانب النظري ، وإنما كانت هناك محاولات عملية لتعزيز هذا التوجه، والذي قادته وزارة العدل الفلسطينية بشكل أساسي من خلال اقتراح مشاريع لإدخال تعديلات على قانون السلطة القضائية، تمثلت في مطالبتها بجواز تولي وزير العدل لمهام واختصاصات النائب العام .¹

كما جاء في تصريح صحفي لوزير العدل على أثر الاحتجاج على مشروع تعديل قانون السلطة القضائية من: (أن النيابة العامة مستقلة فنياً ووظيفياً وتستمد صلاحياتها من القانون وتتولى إقامة الدعوى الجزائية وتعتبر خصماً للمتهم أمام المحاكم الجزائية وهي الوكيل عن الحكومة في القضايا التي تقيمها أو تقام عليها وفقاً لقانون دعاوى الحكومة أمام المحاكم الحقوقية وتمثل السلطة التنفيذية والادارية في الدعاوى الادارية أمام محكمة العدل العليا وهي بطبيعتها الوظيفية ليست جزءاً من القضاء وإنما تتخذ بعض القرارات ذات الطبيعة القضائية في الملفات التحقيقية الجزائية)².

على خلاف هذا الرأي يذهب رأي ثانٍ إلى أن النيابة العامة تعتبر سلطة قضائية لا تنفيذية وأن أعضاءها قضاة، ولكنهم ليسوا بقضاء جالس، وإنما قضاء واقف.³ وعلى هذا عرّفها البعض: بأنها مؤسسة قضائية إجرائية متخصصة، تتوب عن المجتمع في أداء مهمة التطبيق السليم لأحكام القانون الجزائي.⁴

من وجهة نظر النيابة العامة فإنها تعتبر ذاتها سلطة قضائية لا تنفيذية، وهذا ما أكدته المادة (1) من التعليمات القضائية للنائب العام والتي نصت: (تعتبر النيابة العامة شعبة من شعب السلطة

¹ - انظر حول هذا التصور تحت عنوان " هل يحق لوزير العدل تولي مهام النائب العام " على الموقع الالكتروني: <https://www.marsad.ps>

² - انظر حول تصريح وزير العدل الحالي ابو دياك، علي تحت عنوان " مشروع تعديل قانون السلطة القضائية ما زال مسودة " تاريخ 15/6/2017 نقلا عن الموقع الالكتروني: <http://www.alquds.com>

³ - المحامي، ربيعي، غاندي، دليل قانون الاجراءات الجزائية الفلسطيني، الهيئة المستقلة لحقوق الانسان "ديوان المظالم"، سنة 2009، ص 33-34. ويرى وبحق ان اشراف وزير العدل على اعضاء النيابة العامة هو اشراف وتوجيه اداري فليس له عليهم سلطة المشاركة في اختصاصاتهم ولا يملك اصدار الاوامر لهم باتخاذ قرار معين وان حصل فليس لذلك قيمة قانونية.

⁴ - أ. طومان، عصام عيسى، محاضرات في قانون الاجراءات الجزائية الفلسطيني رقم 3 لسنة 2001 (التحقيق والاستدلال)، ص 23 ، منشورة على الموقع الالكتروني: www.auc.edu.ps

القضائية وهي النائبة عن المجتمع والمكلفة بتمثيل المصالح العامة وتسعى في تحقيق موجبات القانون¹.

كما تستند النيابة العامة إلى أن القانون الأساسي وتعديلاته خصص الباب الخامس منه لتنظيم أعمال السلطة التنفيذية، ولم يأت هذا الباب على ذكر النيابة العامة باعتبارها أحد أذرع السلطة التنفيذية، في حين أتى الباب السادس المتعلق بالسلطة القضائية على تنظيم النيابة العامة، وذلك في المادتين (107) و(108)، وهو ما يؤكد أن الجهة التي تتبع لها النيابة العامة هي السلطة القضائية، وليست التنفيذية، إضافة لذلك أنه ومن خلال الرجوع إلى المادة 2/76 من القانون الأساسي، فإن المشرع أناط بالنيابة العامة وظيفتي الاتهام والتحقيق، وهو ما يعني انصراف إرادة المشرع إلى منح النيابة العامة صلاحية القيام بأعمال قضائية.

كما ترى النيابة العامة أن المادة 1/18 ج من قانون السلطة القضائية أجازت تعيين عضو النيابة العامة لشغل الوظيفة القضائية، ومن ثم لو كان أعضاء النيابة العامة يخضعون للسلطة التنفيذية لما كان هذا النص موجودا، وكان يتوجب على عضو النيابة العامة الدخول إلى القضاء بطريق التعيين ابتداء، وأن تعيين أعضاء النيابة العامة يتم بقرار من رئيس الدولة، وهي ذات طريقة تعيين القضاة.²

على ضوء ما تقدم يرى الباحث أن النيابة العامة في فلسطين تعتبر سلطة قضائية لا تنفيذية وأساس ذلك:

1- إن محكمة العدل العليا الفلسطينية قضت بتبعية النيابة العامة للسلطة القضائية حيث جاء في حكمها لها (بالتدقيق والمداولة فإن قانون السلطة القضائية رقم 1 لسنة 2002 هو القانون الواجب التطبيق بكل ما يخص الجهاز القضائي بشقيه القضاة وأعضاء النيابة العامة وفي هذا القانون تناولت نصوصه كل ما يخص هاتين الجهتين القضائيتين من طرق التعيين وشروط

¹ - المادة (1) من التعليمات القضائية للنائب العام - القسم الجزائي - لسنة 2009.

² - انظر حول رد النيابة العامة على رسالة المؤسسات الحقوقية بشأن المنع من السفر تاريخ 20017/4/25 على الموقع

الالكتروني: <http://www.watan.tv>

وواجبات القضاة والنيابة العامة وطريقة التأديب والرواتب والمكافآت وكل ما يتعلق بهاتين الوجدتين القضائيتين ولعله لا خلاف على الاطلاق أن النيابة العامة وأعمالها أعمال قضائية وقراراتها قرارات قضائية كما أن المادة 62 عرفت مدى صلاحية عضو النيابة وأهليته بأنه أهل للعمل القضائي مما يعني أن عضو النيابة إنما ينضم الى الاسرة القضائية التي يحكمها قانون خاص هو قانون السلطة القضائية)¹.

2- إن النيابة العامة تجمع في يدها سلطتي الاتهام والتحقيق، وإن المستقر فقها وقضاء أن التحقيق الذي تباشره النيابة العامة يعتبر عملاً قضائياً، وهذا ما أكدته محكمة العدل العليا الفلسطينية حيث قضت بأنه: (من المستقر عليه فقها وقضاءً بأن النيابة العامة هي شعبة أصيلة من السلطة القضائية تتولى أعمالاً قضائية أهمها وظيفة التحقيق ثم وظيفة الاتهام أمام المحاكم الجنائية وأن الأحكام والقرارات التي تتخذها بحكم وظيفتها القضائية تعتبر من صميم الأعمال القضائية)².

في السياق ذاته استقر الاجتهاد القضائي المصري على اعتبار النيابة العامة شعبة أصيلة من شعب السلطة القضائية، حيث قضت محكمة النقض المصرية بأن: (النيابة العامة شعبة من شعب السلطة القضائية خول الشارع أعضائها من بين ما خولته لهم سلطة التحقيق ومباشرة الدعوى العمومية ويّين الاحكام الخاصة بالتحقيق بمعرفتها في الباب الرابع من الكتاب الاول من قانون الاجراءات الجنائية والتحقيق الذي يباشره إنما يجرونه بمقتضى وظائفهم وهو عمل قضائي ولا يصح اعتبارهم في قيامهم بهذا العمل كالشهود بالمعنى الخاص المتعارف عليه وذلك لأن أساس قيامهم بهذه الأعمال ملحوظ فيه صفتهم كموظفين عموميين)³.

3- إن الرأي الراجح فقها يرى أن النيابة العامة تعتبر شعبة من السلطة القضائية لها سلطة إصدار أوامر قضائية لها حجتها أمام القضاء، وهي في هذا لا تختلف عن محكمة الموضوع ، كما

¹ - حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 2003/37 تاريخ 2004/9/8 مجموعة المبادئ القانونية الصادرة عن محكمة العدل العليا الفلسطينية للسنوات 2002 - 2003 - 2004، اصدار المكتب الفني، الجزء الاول، سنة 2009، ص 111.

² - حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 147/ 2015 تاريخ 2015/9/2. منشورات المقتفي.

³ - نقض مصري جلسة 1961/1/9 مشار اليه في: المستشار معوض، عبد التواب، التعليق على نصوص الاجراءات الجنائية، مرجع سابق، ص 29.

أن الضمانات التي تمنحها النيابة العامة للمتهم هي ذات الضمانات التي يمنحها القضاء، فالشروط الموضوعية لإجراءات التحقيق لا تختلف باختلاف الهيئة التي تقوم بها.¹

4- إن قانون الإجراءات الجزائية النافذ منح النيابة العامة مكنة لم يمنحها للقضاء، وهي حق حفظ الدعوى الجزائية لعدم الأهمية رغم توافر أركان الجريمة ونسبتها لفاعلها، وهو ما لا يملكه القضاء والذي ليس أمامه سوى الحكم بإدانة المتهم أو براءته.

5- طبقاً للمادة 2/11 من القانون الأساسي المشار إليها سابقاً، فإن هذا القانون أناط سلطة القبض والتفتيش والحبس، وتقييد حرية الإنسان بجهات قضائية، وأن النيابة العامة ومن خلال إجراءاتها التحقيقية تمارس هذه الأعمال، ولو كانت النيابة العامة سلطة تنفيذية لما منحت هذا الأمر.

6- إن المحكمة الأوروبية لحقوق الإنسان كانت قد أدانت فرنسا في قضيتي مدفيدف ومولان على أساس تبعية النيابة العامة للسلطة التنفيذية، معتبرة ذلك إخلالاً جسيماً بمبدأ استقلالية النيابة العامة، باعتبارها جهة قضائية لا ينبغي لها أن تتبع السلطة التنفيذية، الأمر الذي يتعارض مع المادة 5 فقرة 3 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان، وبرتت المحكمة قرارها هذا إلى أن النيابة العامة في فرنسا تابعة للسلطة التنفيذية، وأعضاءها قابلون للعزل والنقل، ومن ثم فإنهم بهذه الوضعية لا يتمتعون بالاستقلالية في مواجهة هذه السلطة.²

¹ - د. الغريب، محمد عيد، المركز القانوني للنيابة العامة - دراسة مقارنة - دار الفكر العربي، القاهرة، مصر، دون طبعة، سنة 2001، ص 259.

² - عبدلي، سفيان، دور مؤسسة النيابة العامة واستقلاليتها تحولات أوروبية جديدة على ضوء احكام المحكمة الأوروبية لحقوق الانسان، ص 146. بحث منشور على الموقع الالكتروني: <http://search.mandumah.com>، هذا وتنص المادة 3/5 من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الانسان بانه: (أي شخص يلقي القبض عليه أو يحجز وفقاً لنص الفقرة 1/ج من هذه المادة يقدم فوراً إلى القاضي أو أي موظف آخر مخول قانوناً بممارسة سلطة قضائية، ويقدم للمحاكمة خلال فترة معقولة أو يفرج عنه مع الاستمرار في المحاكمة ويجوز أن يكون الإفراج مشروطاً بضمانات لحضور المحاكمة)

ثانيا: القوانين العادية وهي:

1 - قرار بقانون رقم 9 لسنة 2018 بشأن محكمة الجنايات الكبرى

من خلال استقراء نصوص القانون أعلاه نصت المادة(6) منه (تباشر النيابة العامة التحقيق فور علمها بالجريمة ولها اتخاذ كافة الاجراءات التحفظية اللازمة والمتعلقة بالواقعة وتقوم بالتحقيق والإتهام بخصوص الجرائم التي تقع ضمن اختصاص هذه المحكمة وفقا للقواعد والاجراءات المنصوص عليها في قانون الاجراءات الجزائية النافذ ما لم ينص هذا القرار بقانون على خلاف ذلك)¹.

بموجب هذا النص يتضح أن للنياية العامة سلطة اتخاذ الإجراءات والتدابير التحفظية ضد من يرتكب جريمة من الجرائم المنصوص عليها حصراً في هذا القانون، ويرى الباحث أن عبارة الإجراءات التحفظية الواردة في هذا النص لا تقع تحت حصر، ومن ثم فإن للنياية العامة طبقاً لذلك سلطة منع السفر باعتباره تدبيراً تحفظياً يدخل ضمن هذه الإجراءات.

ومن الجدير ذكره، أن هذا النص وغيره من النصوص التي وردت في القرار بقانون لسنة 2017 بشأن محكمة الجنايات الكبرى، كان موضع انتقاد من نقابة المحامين، ومؤسسات حقوقية أخرى وعلى الرغم من إلغاء هذا القرار بقانون، وإصدار القرار بقانون لسنة 2018 عوضاً عنه، إلا أن هذا النص استمر على حاله دون أي تعديل. وقد كان من ضمن الانتقادات التي ساققتها بعض المؤسسات الحقوقية ومن ضمنها نقابة المحامين لهذا النص وغيره مما ورد في القرار بقانون لسنة 2017: أن هذا النص يمنح النيابة العامة صلاحيات واسعة ومفتوحة تخولها اتخاذ الإجراءات التحفظية والمتعلقة بالواقعة خلال مباشرتها التحقيق، كما أن هذا النص وبالكيفية التي ورد بها لم يوضح طبيعة هذه الإجراءات وحدودها الزمنية، ودون أية ضوابط، أو إشراف قضائي، وهي إجراءات فضفاضة وواسعة تخول النيابة العامة صلاحية إصدار أوامر المنع من السفر والإدراج

¹ - المادة (6) من القرار بقانون رقم 9 لسنة 2018 وقد صدر هذا القانون عوضاً عن القرار بقانون بشأن محكمة الجنايات الكبرى لسنة 2017 وذلك على اثر الانتقادات التي وجهتها المؤسسات الحقوقية له.

على قوائم ترقب الوصول دون رقابة قضائية، وهو ما ينتهك المعايير الدولية والتشريعات ذات الصلة.¹

وباستعراض هذا الموقف، يرى الباحث أن منح القرار بقانون للنيابة العامة سلطة اتخاذ الإجراءات التحفظية بما فيها منع السفر لا يتعارض مع التشريعات الوطنية، سيما أنه وسبق الحديث من أن القانون الأساسي قصر تقييد حرية التنقل، والذي يعتبر منع السفر إحدى صوره بجهة قضائية، وأن النيابة العامة وفق التأصيل المتقدم تعتبر شعبة من شعب السلطة القضائية هذا من ناحية، ومن ناحية أخرى، فإن القول من أن منح النيابة العامة حق اتخاذ إجراءات تحفظية، ومن ضمنها منع السفر دون أية ضوابط توضح المدة الزمنية لهذا المنع، وبيان كيفية رفعه، وطريقة الطعن فيه يتعارض مع القانون الأساسي يعتبر قولاً صائباً ذلك أن القانون الأساسي وفي المادة 1/11 منه نصت على أن: (الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مكفولة لا تمس)² ومن ثم قد تلجأ النيابة العامة إلى إصدار قرار منع سفر بحق المتهم، وتستمر إجراءات التحقيق لفترة زمنية قد تطول، مما يعني بقاء المتهم مقيد الحرية دون سقف زمني لزوال هذا الحظر، وهو ما ينعكس سلباً على حق الإنسان في التنقل ويلحق به ضرراً قد لا يمكن تداركه.

أضف إلى ذلك أن النص على ما ورد فيه لا يؤدي إلى تحقيق موازنة بين مصلحة المتهم، وهي مصلحة تدعمها قرينة البراءة، وبين مصلحة التحقيق الذي تجريه النيابة العامة؛ لعدم وجود ضوابط محددة لهذه الإجراءات التحفظية، وعليه يرى الباحث أن هذا النص بحاجة لتعديل مقترحاً النص التالي:

1- تباشر النيابة العامة التحقيق فور علمها بالجريمة، ولها اتخاذ كافة الإجراءات التحفظية اللازمة، والمتعلقة بالواقعة، بما في ذلك منع المتهم من السفر ولمدة ستة أشهر إذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك، وللمتهم حق التظلم منه لدى النائب العام.

¹ - انظر حول هذا الموضوع: نقابة المحامين تقدم مذكرة حول قرار بقانون محكمة الجنايات الكبرى، على الموقع

الإلكتروني: <http://www.alwatanvoice.com>

² - المادة (1/11) من القانون الاساسي وتعديلاته.

2 - إذا قرر النائب العام رفض التظلم، كان للمتهم حق استئناف قرار الرفض لدى محكمة الاستئناف، والتي لها الحق في تأييد القرار، أو إلغائه، ويعتبر قرار المنع كأن لم يكن إذا صدر قرار النائب العام، أو مساعدته بحفظ الدعوى.

3 - تباشر النيابة العامة التحقيق والاتهام بخصوص الجرائم التي تقع ضمن اختصاص المحكمة وفقا للقواعد والاجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية النافذ ما لم ينص هذا القرار بقانون على خلاف ذلك).

2 - قانون المخابرات العامة رقم 17 لسنة 2005

منح هذا القانون ؛ لدواعي المحافظة على الأمن القومي النائب العام حق إصدار قرار منع السفر بناء على طلب من مدير المخابرات العامة، وهذا ما نصت عليه المادة 11 منه (وفقا لأحكام هذا القانون للمخابرات العامة الحق في جمع المعلومات في الاختصاصات التي أقرها القانون وطلبها من أجهزة السلطة وغيرها بدون معارضة ولرئيس المخابرات الطلب من النائب العام وفقا للقانون إستصدار 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 والتحري بالوسائل الفنية المختلفة وفقا للقانون)¹

¹ - المادة (11) من قانون المخابرات العامة رقم 17 لسنة 2005 .وفقا للمادة (10) من هذا القانون تختص المخابرات العامة بجمع الاستدلال والتحري في الجرائم التالية : 1- التخابر مع دولة اجنبية على القيام بعمل عدواني ضد فلسطين . 2- الالتحاق بخدمة جيش اجنبي في حالة حرب مع فلسطين . 3- تسليم او المساعدة في تسليم دولة اجنبية سرا من اسرار الدفاع عن فلسطين في النواحي العسكرية او السياسية او الاقتصادية او الاجتماعية . 4- اي فعل عمدي يتسبب في موت او احداث اصابة جسيمة او فقدان حرية اي من : أ- ملوك ورؤساء الدول وزوجاتهم او اصولهم او فروعهم . ب- اولياء العهد اونواب رؤساء الدول او رؤساء الحكومات او الوزراء . ج- الشخصاخاص القائمين بمسؤوليات عامة او من ذوي المناصب العامة اذا وجهت هذه الافعال اليهم بصفقتهم هذه . د- السفراء او الدبلوماسيين لدى دولة فلسطين . 5- التخريب المتعمد او اتلاف الممتلكات العامة او الممتلكات الخاصة لاغراض عامة والمتعلقة او الخاضعة لسلطات دولة تربطها بفلسطين علاقات دبلوماسية او علاقات صداقة . 6- تصنيع او حيازة او احراز اسلحة او متفجرات او اية مواد ضارة بقصد ارتكاب اي منالافعال السابقة في اي دولة من الدول . 7- كل فعل من افعال العنف او التهديد ايا كانت بواعثه او اغراضه يقع تنفيذا لمشروع اجرامي فردي او جماعي ويهدف الى القاء الرعب بين الناس وترويعهم بايذائهم او تعريض حياتهم اوامنهم للخطر او الحاق الضرر بالبيئة اوباحد المرافق او الاملاك العامة او احتلالها او الاستيلاء عليها او تسريب الاراضي وتعرض احد الموارد الوطنية للخطر .

من خلال هذا النص فقد أناط المشرع سلطة منع السفر لغاية المحافظة على الأمن القومي بالنائب العام وحده، وأن إرادته قد اتجهت إلى إصدار هذا المنع من خلال النائب العام؛ لإدراكه أن النائب العام وهو الرئيس الأعلى للنيابة العامة يعتبر جهة قضائية لا تنفيذية، ولو كان النائب العام جهة تنفيذية لما نص المشرع على وجوب إصدار قرارات المنع منه، ولأسند هذا المنع لمدير المخابرات العامة باعتباره جهة تنفيذية، وهذا ما يجد الباحث سنده فيما قضت به محكمة العدل العليا الفلسطينية من أنه: (أما بالنسبة لقرار منع المستدعي من السفر وحيث ثبت صدوره عن مدير المخابرات العامة فان مخاصمة سواه من المستدعي ضدهم تكون في غير محله وفي الموضوع وبالرجوع الى ما نصت عليه المادة 2/11 من القانون الاساسي من أنه لا يجوز القبض على أحد أو منعه من التنقل إلا بأمر قضائي وفقا لاحكام القانون وما نصت عليه المادة 11 من قانون المخابرات العامة رقم 17 لسنة 2005 من أن لرئيس المخابرات العامة الطلب من النائب العام وفقا للقانون استصدار القرارات القانونية لمنع سفر الأجانب من وإلى البلاد ومنع المواطنين من السفر لدواعي الأمن القومي وفقا للقانون فان المحكمة تجد أن المستدعي ضده النائب مدير المخابرات العامة لم يخوله القانون سلطة منع سفر أي مواطن وعليه فان ما طلبه من مدير المعابر والجسور من منع سفر المستدعي يكون مخالفا للقانون)¹.

ويرى الباحث أن قرار منع السفر الصادر عن جهة خلاف الجهة القضائية، لا يترتب عليه مخالفة للقانون فقط كما ذهبت محكمة العدل العليا في الحكم أعلاه، وإنما يشكل كذلك اعتداء على سلطة القضاء، ذلك أن القانون الأساسي كان واضحا حينما قصر قرار منع التنقل بوجوب صدوره عن جهة قضائية لا تنفيذية، وذلك حينما أشار بعدم جواز تقييد حرية التنقل إلا بأمر قضائي.

ثالثاً: الاجتهاد القضائي

وفق اجتهاد محكمة العدل العليا الفلسطينية، فإن للنيابة العامة سلطة منع المتهم من السفر شريطة أن يكون لدى النيابة العامة قضية تحقيقية حيث قضت: (بالتدقيق والمداولة وبعد الاطلاع على لائحة الدعوى وعلى اللائحة الجوابية والبيانات المقدمة وما صرح به رئيس النيابة العامة ممثلاً عن

¹ - حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية في الدعوى رقم 2008/258 تاريخ 2009/2/23، منشورات المفتي.

المستدعى ضده بأنه لا يوجد قضية تحقيقية لدى النيابة العامة فيما يتعلق بالمدعوة...والدة
الطفل... مطلقا المستدعي ... ولا يوجد شكوى لا في النيابة العامة ولا في المحكمة لوالدة الطفل
المدعوة ... وهذا يعني ان القرار المطعون فيه الصادر عن المستدعى ضده النائب العام جاء بدون
سبب ولا يستند الى نص قانوني).¹

كما قضت بأنه : (بالتدقيق والمداولة وبعد الاطلاع على لائحة الدعوى واللائحة الجوابية والبيانات
نجد ان النيابة العامة جزء من الهيئة القضائية لا الادارية وتصرفاتها من الأعمال القضائية سواء
أكانت متعلقة بجمع الاستدلالات مما يباشره اعضاؤها بوصفهم رؤساء لمأموري الضبط القضائي
إما بأعمال التحقيق او الأتهام وفي هذا ما يوجب القول باستقلال النيابة العامة عن جهة الادارة
كما أن النيابة العامة هي الجهة المختصة أصلا في بلادنا بتحريك الدعوى الجنائية وتشاركها في
هذا الحق جهات استثنائية أخرى والنائب العام هو صاحب الدعوى العامة والقائم على شؤونها
بوصفه نائبا عن الهيئة الاجتماعية وله مطلق الحرية في تحريك الدعوى الجنائية أو الامتناع عن
تحريكها طبقا لما يراه فهو الأمين عليها دون غيره فهو رئيس الضابطة العدلية وهو الذي يمثل
الدوائر الحكومية في المحاكم وهو الذي يقرر الضبط والتفتيش وهو صاحب الحق في التوقيف
والذي يملك الحق في التوقيف وفي كل ما ورد أعلاه وأكثر فمن باب أولى انه يملك الحق في منع
السفر للمتهمين في القضايا الجنائية فاذا كان المشرع المدني قد منح حق منع السفر في القضايا
المدنية، فان المشرع الجزائي لم ينص على منع النائب العام من اتخاذ مثل هذا الاجراء ولم يذكر
شيئا عن حق النائب العام بعدم المنع من السفر عند النظر في الجنايات وتوقيف المتهمين في أي
قانون أو اجراء جزائي لانه عندما يتم توقيف شخص لارتكابه جنائية ما وتقوم المحكمة باخلاء
سبيله بالكفالة فانه من الممكن ان يغادر البلاد ولا يعود ويفلت من يد العدالة لذلك فان قرار النائب
بمنع المتهم بجناية ما من السفر فيه زيادة في الثقة العامة بالمحاكم والعدالة والنيابة العامة التي
هي سياق المجتمع وحارسه الأمين ومن التسبب والفلتان لذلك فاننا تجد أن قرار النائب العام بمنع
المستدعي من السفر كونه مسند له عدة تهم جنائية كما هو ثابت من قرار الاتهام المبرز (ن/1)

¹ - حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية في الدعوى رقم 2010/35 تاريخ 2012/11/15 . منشورات المقتفي.

التي تم التحقيق بها من قبل النيابة العامة تعتبر من اختصاص النائب العام في هذا الحدود وهي من الأعمال القضائية التي لا تملك هذه المحكمة صلاحية النظر في طلب الغائها¹.

على النقيض مما قرره محكمة العدل العليا في الأحكام القضائية أعلاه، اتجهت ذات المحكمة في حكم لها إلى أن النيابة العامة لا تملك حق منع السفر، مبررة ذلك بعدم وجود قانون ينظم الشروط الموضوعية، والشكلية لهذا القرار حيث قضت بأن: (النيابة العامة لا تستنهض ولايتها بخصوص المنع من السفر إلا وفقا لقانون ينظم القواعد الموضوعية والشكلية لاصدار قرارات بذلك وأنه في غياب هذا القانون يكون ما تصدره في هذا الشأن مجرد اجراء فاقده لسنده الدستوري والقانوني يتوجب وقف تنفيذه حسب الأصول)².

ويرى الباحث أن ما ذهبت إليه المحكمة في هذا الصدد قد جانبه الصواب ، ذلك أنه وإن لم يكن هناك قانون ينظم الشروط الموضوعية، والشكلية لقرار منع السفر، إلا أن هذا لا يعني أن النيابة العامة لا يمكنها منع المتهم من السفر طالما كانت هناك أسباب جدية تدعو لاتخاذها بحكم انتمائها للسلطة القضائية ، وهذا ما أكدته المحكمة في القرار ذاته حيث قضت: (بأن المستقر عليه الفقه والقضاء بأن النيابة العامة تعتبر شعبة أصيلة من شعب السلطة القضائية وأن الاحكام والقرارات التي تتخذها بحكم وظيفتها القضائية تعتبر من صميم الاعمال القضائية)³. ومن ثم وحيث أن قرار منع السفر يعتبر قرارا قضائيا بحكم النص الدستوري وفق المادة 2/11 منه، والتي سبق الإشارة إليها، فيكون للنياية العامة حق منع المتهم من السفر حقا يسنده القانون الأساسي ، ولا يغير من هذا ما ذهبت إليه ذات المحكمة، من أن قانون الإجراءات الجزائية لم يرد فيه نص يجيز للنياية العامة منع السفر، وذلك حينما قضت بأنه: (بالعودة لنصوص قانون الإجراءات الجزائية الفلسطينية رقم 3 لسنة 2001 لا نجد فيه ما يشير الى تخويل النيابة العامة صلاحية اصدار ما يسمى المنع من السفر وإن كان لها أن تقوم باجراءات أخرى ضد المتهم أثناء التحقيق من شأنها ان تقيد حريته الشخصية وحقوقه الطبيعية في حدود لم تتجاوز التوقيف الاحتياطي وتمديد مدة التوقيف ضمن

¹ - حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية في الدعوى رقم 82/2010 تاريخ 11/7/2012، منشورات المفتي.

² - حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية في الدعوى رقم 147/2015 تاريخ 2/9/2015 . منشورات المفتي .

³ - انظر ذات الحكم أعلاه .

ضوابط ومحاذير حددها القانون بدقة حفاظا على مبدأ تطبيق المحافظة على الحقوق والحريات العامة).¹ ذلك أنه من المعلوم أن قانون الإجراءات الجزائية النافذ منح النيابة العامة سلطة التحقيق في الجرائم سواء في الجرح أو الجنايات، بحيث جعل التحقيق في الجرح أمرا جوازيا وفي الجنايات إلزاميا، ولما كانت النيابة العامة تهدف في إجراءاتها التحقيقية من ضمن ما تهدف إليه اتخاذ إجراءات تصب في مصلحة التحقيق، ولما كان منع السفر يعتبر تدبيراً وقائياً غايته منع المتهم من الهرب، فإن اتخاذ النيابة العامة قراراً بمنعه من السفر يندرج تحت حماية مصلحة التحقيق، ومن ثم تقويت فرصة ضياع حقوق المجني عليه، واقتضاء حق الدولة في العقاب، إضافة لذلك إذا كان قانون الإجراءات الجزائية قد منح النيابة العامة الحق في توقيف المتهم، وهو إجراء خطير، ومن ثم تمديد توقيفه لمدة قد تمتد حتى انتهاء إجراءات المحاكمة، فإنه من باب أولى أن تقوم النيابة العامة بمنع المتهم من السفر، باعتباره تدبيراً أخف من التوقيف كما أن هناك إجراءات تتخذها النيابة العامة في مرحلة التحقيق لم ينص عليها قانون الإجراءات الجزائية، كما هو الحال حينما تتخذ النيابة قراراً بوقف أية بيوعات، أو معاملات على العقارات في جرائم التزوير مثلا، ومع ذلك حكم القضاء بصحة هذا الإجراء حماية لمصلحة التحقيق حيث قضت محكمة العدل العليا: (بالتدقيق في لائحة الدعوى والبيانات المقدمة فيها وفي أقوال المستدعي تبين أن هذه الدعوى مقدمة في 2010/5/5 للطعن في القرار الصادر بتاريخ 2010/3/22 عن رئيس نيابة بيت لحم المتضمن وقف كافة الإجراءات والمعاملات التي تجري على كل ما يتعلق في ملف التسجيل الجديد رقم 69/ق/2004 الى حين انتهاء إجراءات التحقيق وأن هذا القرار ورد في الكتاب الموجه من رئيس نيابة بيت لحم الى مدير تسجيل أراضي بيت لحم وأن هذا الكتاب تضمن أيضا جلب ملف التسجيل الجديد المذكور ودعوة مدير دائرة أراضي بيت لحم لاداء الشهادة على بعض الوثائق المزورة لدى نيابة بيت لحم وحيث أنه يتبين مما تقدم أن القرار المطعون فيه قد صدر عن رئيس نيابة بيت لحم أثناء مباشرته التحقيق في مسألة جزائية تتعلق بملف التسجيل الجديد موضوع القرار الطعين وأن ملف التسجيل برمته مطلوب ارساله لنيابة بيت لحم لاستكمال إجراءات التحقيق الأمر الذي يقتضي بالضرورة وقف كافة الإجراءات والمعاملات المتعلقة به

¹ - انظر ذات الحكم أعلاه.

لحين انتهاء التحقيق والمحكمة تجد أن هذا القرار يدخل ضمن اختصاص رئيس بيت لحم وحيث أن اجتهاد محكمتنا قد استقر على أن القرارات والإجراءات التي تتخذها النيابة العامة اثناء مباشرتها عملها في أمور ضمن اختصاصها تعتبر أعمالاً قضائية فان محكمتنا لا تختص بنظر الطعن فيها).¹

في سياق متصل، ذهب القضاء الدستوري المصري إلى الحكم بصحة قرار النائب العام بمنع المتهم من السفر، على الرغم من عدم وجود تشريع ينظم الشروط الموضوعية والشكلية لهذا القرار حيث قضت المحكمة الدستورية العليا في مصر (وحيث ان ما تقدم يؤكد أن القرار الصادر من النائب العام بمنع المتهمين من السفر كما هو الحال في الدعوى الماثلة إنما صدر بمناسبة تحقيقات تجريها النيابة العامة والتي تنتهي بصور قرار قضائي منها إما الأمر بأن لا وجه لإقامة الدعوى أو بإحالتها الى المحكمة الجنائية بحسبانها المختصة بنظر الدعاوى الجنائية وإذا كان مستقر هذه التحقيقات في الحالتين الى المحاكم الجنائية فان تلك المحاكم هي المختصة بالفصل بنظر المنازعات التي يثيرها ذلك القرار إعمالاً لقاعدتين - أولهما - أن المحكمة المختصة بالفصل في أصل النزاع تكون هي المختصة بالتالي بنظر ما يتفرع عنه من منازعات - ثانيهما - أن تحقيق العدالة يستوجب أن تكون المنازعة وما يتفرع عنها بيد جهة قضائية واحدة جمعا لأواصر تلك المنازعة وحرصا على عدم تقطيع أوصالها بين جهات قضائية مختلفة اذ كان ما تقدم وكان القرار الصادر من النائب العام بمنع المدعين من السفر قد صدر بمناسبة تحقيقات تجريها النيابة العامة معهما ويتصل بجريمة من الجرائم الجنائية التي تدخل في اختصاص جهة القضاء العادي ومن ثم تكون تلك الجهة هي المختصة بنظر الطعن على ذلك القرار وحيث لا ينال مما تقدم القول بان القرارات التي يصدرها النائب العام بمنع المتهمين من السفر بمناسبة التحقيق معهم يعوزها السند القانوني الذي ينظم هذه القرارات ويحدد اجراءات الطعن عليها ذلك أن تقاعس المشرع العادي عن اصدار تشريع ينظم اجراءات المنع من السفر والسلطة المختصة بتقريره والجهة التي تختص بنظر الطعن عليها لا يغير من الطبيعة القضائية لتلك القرارات ولا يسوغ بحال اسناد الفصل في المنازعات التي تثيرها تلك القرارات لمحاكم مجلس الدولة والتي حددت الدساتير

¹ -حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية في الدعوى رقم 2010/360 تاريخ 2010/10/18 . منشورات المقتني .

المصرية ابتداءً بدستور 1971 وانتهاءً بالدستور الحالي اختصاصه حصراً في المنازعات الادارية باعتباره قاضياً طبيعياً¹

إذا نستنتج مما تقدم أن سلطة النيابة العامة في منع السفر لها ما يدعمها قانوناً وفق السياق المتقدم، إلا أن عدم وجود قانون ينظم الشروط الموضوعية، والشكلية لقرار منع السفر يجعل العدالة الجنائية من هذه الزاوية غير مكتملة، فمثلاً حينما تصدر النيابة العامة قراراً بمنع أحد الأشخاص من السفر، فإن هذا المنع يكون غير محدد المدة، وهو ما يعني بقاء المتهم مقيد الحرية لفترة قد تطول، خاصة في حال استمرت تحقيقات النيابة العامة لفترة زمنية طويلة، وهذا ما يظهر في القضايا التي يتقرر فيها الإبقاء على المتهم حراً طليقاً، وعليه يرى الباحث أن الحاجة إلى إصدار تشريع ينظم الشروط الموضوعية، والشكلية من شأنه سد القصور التشريعي في هذا الشأن .

¹ - حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في الدعوى رقم 40 لسنة 27 قضائية سنة 2015 ، غير منشور . في حكم لمحكمة النقض المدنية المصرية ذهبت هذه المحكمة الى ان اصدار منع السفر دون قانون ينظم قواعد اصداره فانه يكون قائماً على غير اساس حيث جاء فيه (ان الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مصونة لا تمس وفيما عدا حالة التلبس لا يجوز القبض على او تفتيشه او حبسه او تقييد حريته بأي قيد او منعه من التنقل الا بأمر تستلزمه ضرورة التحقيق وصيان امن المجتمع ويصدر الامر من القاضي المختص او النيابة العامة وذلك وفقاً لاحكام القانون وكان مؤدى هذا النص في ضوء سائر نصوص الدستور المنظمة للحقوق والحريات العامة وضماناتها ان اوامر القبض على الاشخاص او تفتيشهم او منعهم من التنقل او السفر او تقييد حريتهم بأي قيد دون ذلك هي اجراءات جنائية تمس الحرية الشخصية التي لا يجوز تنظيمها الا بقانون صادر من السلطة التشريعية وليس من سلطة اخرى بناء على تفويض ولا بأداة ادنى مرتبة من القانون حتى لا تطلق السلطة التنفيذية يدها فيما قيد الدستور سلطتها فيه وان اصدار الامر بأي اجراء من تلك الاجراءات في غير حالة التلبس لايجوز الا من القاضي المختص او النيابة العام ووفقاً لقانون ينظم القواعد الشكلية والموضوعية لاصدار هذا الامر في ضوء الضوابط التي وضع الدستور اصولها وكان أي نص مخالف لهذه الاصول يعتبر منسوخاً حتماً بقوة الدستور نفسه باعتباره القانون الوضعي لما كان ذلك وكان الامر موضوع الدعوى فيما جرى به من منع الطاعن من السفر لم يصدر وفقاً لاحكام قانون ينظم قواعد اصداره فانه يكون قائماً على غير اساس بما يوجب نقضه) انظر حول هذا الحكم : احكام القضاء المصري وحقوق الانسان ، منشورات مركز الدراسات والمعلومات القانونية لحقوق الانسان ، الطبعة الاولى ، سنة 1997 ، ص 47 .

على صعيد الفقه الجنائي المصري هناك رأيان حول سلطة النيابة العامة في منع السفر حيث يذهب اتجاه الى ان النيابة العامة ليس لها سلطة في منع السفر لعدم وجود نص في قانون الاجراءات الجنائية يسعها في هذا الامر فكل اجراء فيه مساس بالحرية الشخصية يجب ان يكون مصدره القانون ومن ثم لا اجراء جنائي الا بنص . وذهب الرأي الثاني الى ان من المتصور منع السفر في مرحلة التحقيق على اعتبار ان ما يحرص عليه المشرع في حالة الافراج الجوزي والمتمثل في امتناع المتهم عن السفر لقاء الافراج عنه هو التحوط لعدم هرب المتهم ووجوده تحت سلطة التحقيق. انظر حول هذا في: بوحمره، الهادي يوسف، الاجراءات الاحتياطية ضد المتهم في ضوء القانون رقم 1991/20 بشأن تعزيز الحرية، ليبيا، بحث منشور على الموقع الالكتروني: <http://search.mandumah.com>.

المبحث الثاني: ماهية قرار منع السفر الصادر عن النيابة العامة

لما كان قرار منع السفر الذي تصدره النيابة العامة في مرحلة التحقيق يعتبر قراراً قضائياً، ولما كان هذا القرار يرد على حق من حقوق الإنسان، وهو الحق في التنقل، فإن المساس بهذا الحق يحتاج إلى مبررات تدعو لاتخاذها، وإلا كان اللجوء لهذا القرار في ظل غياب هذه المبررات انتهاكاً لحق دستوري، كما لا بد من توفر شروط لهذا القرار، كونه قراراً قضائياً، فمثلاً لا يمكن تصور صدور قرار منع السفر بحق المتهم شفاهة، وإنما لا بد من صدوره كتابةً، والهدف من وراء ذلك حتى يتمكن القضاء من بسط رقابته عليه، وعلى ضوء ذلك يتناول الباحث في هذا المبحث مبررات منع السفر، والشروط الواجب توفرها في هذا القرار، ومن ثم بيان خصائصه وذلك على النحو التالي:

أولاً: مبررات منع السفر

لماذا تلجأ النيابة العامة لقرار منع السفر؟ بعبارة أخرى ما هي مبررات منع السفر؟

أباح العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية للدول حق تقييد هذه الحرية؛ لبواعث تقتضيها حالة الضرورة؛ من أجل المحافظة على الأمن والنظام العام والآداب العامة والصحة والمحافظة على حقوق الآخرين وحياتهم، وهذا ما نصت عليه المادة 3/12 منه 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 الآداب العامة أو حقوق الآخرين وحياتهم وتكون متمشية مع الحقوق الأخرى المعترف بها في هذا العهد).¹

كما نصت المادة 2 من البروتوكول الرابع لاتفاقية حماية حقوق الإنسان الأوروبية بأن: (لكل شخص موجود على وجه مشروع في إقليم دولة الحق في حرية التنقل وحرية اختيار محل إقامته في نطاق الإقليم وأن لكل شخص حرية الخروج من أية دولة بما في ذلك دولته وأنه لا يجوز وضع قيود على ممارسة هذه الحقوق غير تلك التي تطابق القانون وتقتضيها الضرورة في مجتمع

¹ - المادة (3/13) من العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية.

ديمقراطي لمصلحة الأمن القومي أو الأمن العام للمحافظة على النظام العام أو منع الجريمة أو حماية الصحة والاخلاق أو حماية حقوق وحريات الآخرين).¹

على ذات المنوال نصت المادة 3/22 من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان: (لا يجوز تقييد الحقوق المذكورة أعلاه إلا بموجب قانون وبالقدر الذي لا بد منه في مجتمع ديمقراطي من أجل منع الجريمة أو حماية الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو الاخلاق العامة أو الصحة أو حقوق الآخرين وحرياتهم).²

يتضح من خلال ما تقدم، أن للدول حق اللجوء إلى تقييد حرية التنقل طالما كانت هناك ضرورة تقتضي ذلك، وهذا ما يتفق مع طبيعة كون الحريات في حقيقتها حريات نسبية وليست مطلقة فحماية الأمن القومي للدولة، أو الحفاظ على الأمن الصحي للمواطنين، قد يستدعي من الدول تقييد حرية الإنسان في التنقل كتدبير وقائي تقتضيه حالة الضرورة، والمتمثلة في عدم تعريض أمن الدولة ومواطنيها للمخاطر.

وبالعودة إلى التساؤل المطروح أعلاه، فإن لجوء النيابة العامة بمنع المتهم من السفر إنما ينطلق من مبررين هما:

أولاً: حماية مصلحة التحقيق

وفقاً لقانون الإجراءات الجزائية النافذ، تتولى النيابة العامة التحقيق في الجرائم كافة، وهو اختصاص أصيل لها، حيث نصت المادة الأولى من قانون الإجراءات الجزائية النافذ على اختصاص النيابة العامة دون غيرها بإقامة الدعوى الجزائية ومباشرتها، وعدم جواز إقامتها من غيرها إلا في الأحوال المبينة في القانون.

¹ - المادة (2) من البروتوكول الرابع لاتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية والملحق بالاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان وقد صدر هذا البروتوكول سنة 1961 . تجدر الإشارة هنا الى ان الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لم تنص صراحة على حق الإنسان في التنقل وإنما نصت في المادة (16) منه بأن (لكل انسان حق الحرية والامن لشخصه).

² - المادة (3/22) من الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان . وقد نصت هذه الاتفاقية على حق التنقل في المادة (22) منه (1- لكل شخص متواجد بصورة شرعية في اراضي دولة طرف حق التنقل والاقامة فيها مع مراعاة احكام القانون . 2- لكل شخص حق مغادر البلد المتواجد فيه بحرية بما في ذلك بلده).

كما نصت المادة (1/55) من ذات القانون: (تختص النيابة العامة دون غيرها بالتحقيق في الجرائم والتصرف فيها)¹.

والتحقيق الذي تمارسه النيابة العامة على نوعين: أحدهما إلزامي وهو المتعلق بالجنايات، والآخر جوازي والمتعلق بجرائم الجرح.

وقد تلجأ النيابة العامة خلال مرحلة التحقيق إلى اتخاذ تدابير احتياطية تجاه المتهم؛ حماية لهذا التحقيق، كالتوقيف أو منع السفر كإجراء وقائي. فعوضاً عن توقيف المتهم قد تحتاج النيابة العامة إلى تدبير آخر لحماية التحقيق، وهو ما قد تجده في إجراء منع المتهم من السفر، سيما في الجرائم التي قد يكون لها امتداد خارج حدود الوطن، كجرائم غسل الأموال وغيرها، خاصة في ظل ما طرأ على الجريمة من تطور في أساليب ارتكابها: فمثلاً منح قانون مكافحة الإرهاب المصري النيابة العامة سلطة اتخاذ التدابير التحفظية؛ لتجميد أموال المتهم، ومنعه من التصرف فيها أو إدارتها، وهذا ما نصت عليه المادة 47 منه (تسري احكام المواد 208 مكرر (أ) و 208 مكرر (ج) و 208 مكرر (د) من قانون الاجراءات الجنائية في الاحوال التي يظهر فيها من الاستدلال أو التحقيق دلائل كافية على الاتهام بارتكاب أي جريمة ارهابية وللسلطات المختصة اتخاذ التدابير التحفظية اللازمة بما في ذلك تجميد الاموال والمنع من التصرف فيها أو ادارتها أو المنع من السفر على أن تلتزم بالاحكام المنصوص عليها في المواد المذكورة بالفقرة الاولى من هذه المادة)².

كما نصت المادة 133 من قانون الإجراءات الجزائية القطري (للنائب العام اثناء التحقيق أو عند تنفيذ الحكم ولمحكمة الموضوع عند نظر الدعوى الأمر بمنع المتهم او المحكوم عليه من مغادرة البلاد اذا اقتضت ذلك ضرورة التحقيق او المحاكمة او التنفيذ ويسري هذا المنع لمدة ستة اشهر من تاريخ اصداره ما لم يجدد لمدد اخرى مماثلة ويجوز تعليق الاذن بالمغادرة على تقديم كفالة)³.

¹ - المادة (1/55) من قانون الاجراءات اعلاه .

² - المادة (47) من قانون مكافحة الارهاب المصري لسنة 2015 .

³ - المادة (133) من قانون الاجراءات الجزائية القطري رقم 23 لسنة 2004.

وبه فطالما أن هناك مصلحة للتحقيق في منع المتهم من السفر، كان هذا الإجراء ضروري والعكس صحيح، وهذا ما أشارت اليه المادة 133 من قانون الإجراءات الجزائية القطري المذكورة أعلاه، ويلاحظ على هذه المادة أنها فرضت مدة زمنية لسريان المنع من السفر، وهي مدة ستة شهور، إلا أنه يلاحظ من جهة أخرى أن المشرع أجاز للنائب العام تمديد هذه المدة لفترات أخرى دون أن يحدد عدد المرات الجائز فيها التمديد، وهو ما نرى معه ضرورة تحديد عدد المرات التي يحق فيها منع المتهم من السفر، سيما أن هذا المنع يتعلق بحرية شخصية للإنسان وهي حرية التنقل.

ثانياً: حالة الضرورة

في هذه الحالة تلجأ النيابة العامة إلى منع المتهم من السفر؛ خوفاً من هروبه خارج الدولة، ومن ثم فإن منع المتهم من مغادرة أرض الوطن يقوّت عليه فرصة الهرب من الملاحقة القضائية، فحالة الضرورة هنا، فقد تلجأ النيابة العامة إلى منع المتهم من السفر؛ لتفادي هروبه، فمثلاً نصت المادة الرابعة من قانون منع الإرهاب الأردني وتعديلاته (إذا وردت للمدعي العام معلومة ذات أساس بأن لأحد الأشخاص أو مجموعة من أشخاص علاقة بنشاط إرهابي فيجوز للمدعي العام أن يصدر أياً من القرارات الآتية 1- فرض الرقابة على محل إقامة المشتبه به وتحركاته ووسائل اتصالاته . 2- منع سفر أي شخص مشتبه به ...)¹.

من جهة أخرى فإن منع المتهم من السفر فيه ضمانات لتنفيذ الحكم الجزائي؛ ذلك أن عدم تنفيذ الحكم الجزائي بحق المتهم نتيجة لهروبه يلحق ضرراً بالغا بالعدالة والقضاء، ومن ثم لا يكون هناك فائدة من وراء الحكم عليه، ومن ثم فإن في منع المتهم من مغادرة الوطن يعتبر ضرورة لضمان تنفيذ الحكم بحقه في حال قرر القضاء إدانته، وفي هذا قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه: (لما كان قرار المنع من السفر بسبب التحقيق مع متهم في جريمة جنائية يصدر لمصلحة المجتمع فانه يتعين النظر الى مراحل التحقيق والمحاكمة وتنفيذ الحكم كمراحل مترابطة وغير متنافرة أو متعارضة فيستمر قرار المنع من السفر الصادر بمناسبة التحقيق سارياً في مرحلة

¹ - المادة (4) من قانون منع الارهاب الاردني وتعديلاته لسنة 2014 .

المحاكمة الجنائية إلا اذا قضت المحكمة بالغائه أو سمحت للمتهم بالسفر كما يستمر قرار المنع من السفر سارياً حتى تمام تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى الجنائية والقول بغير ذلك قد يترتب عليه هروب المتهم إن لم يكن محبوساً احتياطياً أثناء المحاكمة أو هروبه بعد الحكم بإدانته من غير أن ينفذ الحكم الصادر ضده وهو أمر تتأباه العدالة منظوراً إليها من جهة المصلحة العامة)¹

ثانياً: الشروط الواجب توافرها في قرار منع السفر

بما أن قرار منع السفر يعتبر قراراً قضائياً فإنه لا بد من توافر شروط لإصداره ويمكن إجمال هذه الشروط بما يلي:

1 - أن يكون قرار منع السفر مكتوباً فلا يتصور صدوره بشكل شفوي، وإلا كان ذلك والعدم سواء والعلة من وراء ذلك تكمن في: إن قرار منع السفر يعتبر عملاً قضائياً، وقد أوجب المشرع على النيابة العامة ضرورة تدوين هذه الأعمال حيث نص قانون الإجراءات الجزائية النافذ: (يصطحب وكيل النيابة في جميع اجراءات التحقيق كاتباً لتدوين المحاضر ويوقعها معه)².

فمن خلال وجود قرار منع سفر مكتوب، يستطيع القضاء في هذه الحالة من بسط رقابته عليه وبيان ما إذا كانت الأسباب التي ساققتها النيابة العامة في منع السفر مبررة وجدية أم لا، كما يمكن من خلال الكتابة معرفة فيما إذا كان مصدر قرار المنع مختصاً بإصداره أم لا.

2 - أن يصدر قرار منع السفر عن جهة قضائية لا عن جهة إدارية؛ ذلك أن القانون الأساسي قد اشترط لتقييد حرية التنقل لزوم صدور ذلك عن جهة قضائية، ومن ثم فإن قيام الإدارة بمنع أي شخص من السفر يعتبر باطلاً مستوجباً الإلغاء، ففي قضية تتلخص وقائعها أن جهاز الأمن الوقائي أصدر قراراً بمنع أحد المواطنين من السفر فطعن الأخير به لدى محكمة العدل العليا والتي بدورها قضت: (بالتدقيق والمداولة وبعد الاطلاع على لائحة الدعوى واللائحة الجوابية تجد المحكمة أن الانسان خلق حراً وعليه التصرف بموجب أحكام القانون ولا يجوز الحد من حريته أو تصرفاته ما دامت وفق أحكام القانون وحيث أن النيابة العامة لم تقدم بينة على الاطلاق تبين من

¹ - حكم محكمة القضاء الإداري رقم 35613 لسنة 67 قضائية - تاريخ الجلسة 2016/2/16، غير منشور.

² المادة (58) من قانون الإجراءات الجزائية النافذ وتعديلاته .

قريب أو بعيد سبب منع المستدعي من السفر فإن ما قام به المستدعي ضده يشكل مخالفة للقانون لأنه حسب نص المادة 2/11 من القانون الأساسي لا يجوز منع أي إنسان من التنقل إلا بموجب حكم قضائي وبما أن النيابة العامة المتمثلة في المستدعي ضده لم تقدم أي بيعة أو حكم قضائي يمنع المستدعي من السفر فيكون قرارها مخالفاً للقانون ومستوجباً الإلغاء).¹

في ذات السياق قضت محكمة النقض المصرية (لما كان ذلك وكان المشرع قد ارتقى بحرية التنقل والسفر داخل البلاد وخارجها الى مصاف الحريات العامة والحقوق الدستورية وقرر ضمانته شكلية تتمثل في النص على سبيل الحصر على جهتين فقط أناط بها الاختصاص بإصدار قرار المنع من التنقل والسفر وهما القاضي المختص والنيابة العامة اذا استلزمت ذلك ضرورة التحقيق وأمن المجتمع واذا كانت النيابة العامة هي الأمانة على الدعوى الجنائية وهي شعبة من القضاء العادي تتولى أعمالاً قضائية أهمها وظيفة التحقيق ووظيفة الاتهام وهي اذ تصدر من تلقاء نفسها قرارا بادراج أحد المتهمين على قوائم الممنوعين من السفر بمناسبة تحقيقات تجريها في واقعة جنائية فان ذلك يكون بموجب سلطتها الولائية بما لها من هيمنة على سير التحقيق مستهدفة بها حسن ادارته مستمدة حقها في سلطة اصدار هذا الادراج من الدستور).²

وهنا يطرح الباحث التساؤل التالي: هل لأعضاء النيابة العامة حق إصدار قرار المنع من السفر أم أنه مقصور على النائب العام وحده ؟

طبقاً للتعليمات القضائية للنيابة العامة، فإن من يملك هذا الحق هو النائب العام أو من يفوضه من مساعديه حيث نصت المادة 594 من هذه التعليمات: (يحظر على أعضاء النيابة العامة إصدار القرارات بمنع السفر أو السماح بالسفر أو مخاطبة إدارة المعابر أو أي جهة رسمية أخرى بهذا الخصوص إلا بناء على قرار من النائب العام أو من يفوضه من مساعديه).³

¹ - حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 2016/296 تاريخ 2017/2/27، منشورات المقتفي.

² - نقض مصري رقم 49117 لسنة 74 قضائية تاريخ 2010/6/14 منشور على الموقع الإلكتروني: <http://kenanaonline.com>

³ - المادة (594) من التعليمات القضائية للنائب العام - القسم الجزائري - لسنة 2009 .

ويرى الباحث أن عضو النيابة المختص بإصدار قرار منع السفر لا يملكه إلا من منحه القانون حق إصداره من أعضاء النيابة العامة، فإذا قصر القانون هذا الحق على عضو نيابة بعينه فلا يجوز لغيره من أعضاء النيابة اتخاذه كما هو الحال في المادة 11 من قانون المخابرات العامة النافذ، والتي سبق الإشارة إليها حينما نصت أن لرئيس المخابرات العامة الطلب من النائب العام استصدار القرارات القانونية؛ لمنع سفر الأجانب من وإلى البلاد أو المواطنين؛ لدواعي الأمن القومي، غير أن هذا لا يعني أنه ليس بإمكان مساعد النائب العام اتخاذ قرار بمنع السفر، إذ قد يكون لدى النائب العام مانع كسفره، أو خلو منصبه، ففي هذه الحالة تؤول اختصاصات النائب العام لمساعدته حكما وهذا ما نصت عليه المادة 2/68 من قانون السلطة القضائية النافذ (في حالة غياب النائب العام أو خلو منصبه أو قيام مانع لديه يحل محله أحد مساعديه من أعضاء النيابة العامة وتكون له جميع اختصاصاته لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر)¹.

من جهة أخرى نصت المادة (6) من القرار بقانون بشأن محكمة الجنايات الكبرى السالف ذكره (تباشر النيابة العامة التحقيق فور علمها بالجريمة ولها اتخاذ كافة الاجراءات التحفظية اللازمة والمتعلقة بالواقعة وتقوم بالتحقيق والاثهام بخصوص الجرائم التي تقع ضمن اختصاص المحكمة وفقا للقواعد والاجراءات المنصوص عليها في قانون الاجراءات الجزائية النافذ ما لم ينص هذا القرار بقانون على خلاف ذلك)².

ويلحظ على هذا النص أن عبارة النيابة العامة الواردة فيه، تنسحب على جميع أعضاء النيابة العامة، ومن ثم يرى الباحث أن أي عضو من أعضاء النيابة العامة يملك الحق في إصدار قرار منع السفر، باستثناء معاون النيابة العامة المحظور عليه استجواب المتهم في الجنايات، وهو ما قضت به محكمة النقض لدينا: (يجوز تفويض معاون النيابة خطيا باتخاذ اجراء أو تحقيق باستثناء استجواب المتهم في الجنايات على الا يكون التفويض الخطي عاما وأن يكون ذلك تحت

¹ - المادة (2/68) من قانون السلطة القضائية لسنة 2002.

² - المادة (6) من القرار بقانون بشأن محكمة الجنايات الكبرى رقم 9 لسنة 2018.

اشراف ومسؤولية المنوط بهم تدريبهم عملا بالمادة 68 من قانون السلطة القضائية والفقرة 2 و3 من قانون الاجراءات الجزائية)¹.

من ناحية أخرى اذا كان لوكيل: أو رئيس النيابة العامة الحق في اتخاذ قرار بتوقيف المتهم، وهو إجراء أخطر من قرار منع السفر، فلماذا يتم الحظر على رئيس: أو وكيل النيابة العامة إصدار قرار منع السفر بحق المتهم ؟

إضافة لما تقدم هناك من القوانين الجزائية الإجرائية التي منحت قاضي التحقيق، وهو ما يقابل لدينا مسمى وكيل النيابة حق اتخاذ قرار منع المتهم من السفر، ومن الأمثلة على ذلك قانون الإجراءات الجزائية الجزائري حيث نصت المادة (125) مكرر منه على أنه: (يمكن قاضي التحقيق أن يأمر بالرقابة القضائية اذا كانت الافعال المنسوبة للمتهم قد تعرضت الى عقوبة الحبس او عقوبة اشد. تلزم الرقابة القضائية المتهم أن يخضع بقرار من قاضي التحقيق الى التزام أو عدة التزامات وهي 1) عدم مغادرة الحدود الاقليمية التي حددها قاضي التحقيق الا باذن هذا الاخير)².

كما نص قانون المسطرة الجنائية المغربي: (يتضمن الأمر بوضع المتهم تحت الرقابة القضائية الخضوع تبعا لقرار قاضي التحقيق لواحد أو أكثر من التدابير او الالتزامات التالية 1-) عدم مغادر الحدود الترابية المحددة من طرف قاضي التحقيق)³.

3 - أن يكون منع السفر محدد المدة فلا يعقل أن تصدر النيابة العامة هذا القرار دون أن تحدد مدة معينة لزواله؛ لما لذلك من انتهاك لحرية دستورية، ولتعارضه مع قرينة البراءة، فمثلاً حدد قانون

¹ - حكم محكمة النقض الفلسطينية رقم 2011/209 تاريخ 2012/2/14، منشورات المقتفي. هذا وتنص المادة 1/68 من قانون السلطة القضائية (يقوم باداء وظيفة النيابة العامة لدى المحاكم النائب العام او اي من اعضاء النيابة العامة ويؤدي معاونو النيابة العامة ما يندبون له من اعمال تحت اشراف ومسؤولية المنوط بهم تدريبهم من اعضاء النيابة العامة) اما المادة 3/2/55 من قانون الاجراءات الجزائية النافذ فتتص (للنائب العام او وكيل النيابة العامة المختص تفويض احد اعضاء الضبط القضائي المختص بالقيام باي عمل من اعمال التحقيق في دعوى محددة وذلك عدا استجواب المتهم في الجنايات ويتمتع المفوض في حدود اختصاصه بجميع السلطات المخولة لوكيل النيابة العامة) ومما يؤخذ على هذا الحكم ان ساوى معاون النيابة العامة بمأمور الضبط القضائي ولذي لا يعد اصلا عضوا من اعضاء النيابة العامة على خلاف معاون النيابة والذي يعتبر عضوا من اعضائها.

² - المادة (125 مكرر) من قانون الاجراءات الجزائية الجزائري النافذ.

³ - (الماد (161) من قانون المسطرة الجنائية المغربي النافذ.

الإجراءات الجزائية اللبناني مدة المنع من السفر بشهرين في الجرح وبسنة واحدة في الجنايات، وهذا ما نصت عليه المادة 4/108 منه (لقاضي التحقيق أن يقرر منع المتهم من السفر مدة لا تتجاوز الشهرين في الجرح والسنة في الجناية من تاريخ اخلاء سبيله).¹

4 - أن تكون الجريمة المرتكبة من نوع الجناية، أو الجرح شريطة أن تكون عقوبة الجرح لا تقل عن ستة أشهر، والسبب في هذا المعيار بالنسبة للجرح قياسا على أمر القبض الذي اشترطته المادة 2/31 من قانون الإجراءات الجزائية النافذ؛ كمبرر لإصداره ، وهو أن تكون عقوبة الجرح تزيد عن الستة أشهر حيث نصت هذه المادة: (اذا وجدت دلائل كافية على اتهام شخص بارتكاب جناية او جرح تزيد عقوبتها على الحبس ستة اشهر جاز لمأمور الضبط القضائي ان يطلب من النيابة العامة اصدار أمر قبض عليه).²

على أن مجرد الاتهام لا يكفي لتبرير إصدار قرار منع السفر، وإنما لا بد من وجود الدليل الجاد لاتخاذ.³ وقد قضت المحكمة الدستورية الفلسطينية العليا بأنه: (وحيث أن الأصل في كل اتهام أن يكون جادا على الرغم من أن الاتهام بالجريمة ليس قرين ثبوتها وهو لا يزيد على مجرد شبهة لم تفصل فيها محكمة الموضوع بقضاء جازم لا رجعة فيه سواء باثباتها أو نفيها وقضاء المحكمة الدستورية العليا يؤكد أن القواعد المبدئية التي تقوم عليها المحاكمة المنصفة التي تطلبها القانون الاساسي المعدل لسنة 2003 وتعديلاته بنص المادة 14 على أن المتهم برىء حتى تثبت ادانته في محاكمة قانونية تكفل له فيها ضمانات الدفاع عن نفسه)⁴

5 - أن يكون قرار منع السفر مسببا وقائما على أدلة جدية تبرر اتخاذه ، فإذا لم تتوفر هذه الأدلة فلا سبيل لإصداره، وإلا عدّ ذلك انتهاكا لحق الإنسان في التنقل، أضف لذلك إذا كان المشرع المدني قد اشترط على قاضي الأمور المستعجلة بوجوب توافر أسباب جدية تستدعي إصدار قرار

¹ - المادة (4/108) من قانون الاجراءات الجزائية اللبناني لسنة 2001 وتعديلاته لسنة 2005.

² - المادة (2/31) من قانون الاجراءات الجزائية النافذ وتعديلاته.

³ - طعن محكمة القضاء الاداري المصرية في الدعوى رقم 3877 لسنة 41 قضائية، جلسة 1993/11/27. مشار اليه في: محمد هند، حسن، النظام القانوني للمنع من السفر، دار الكتب القانونية، سنة 2009، ص 49.

⁴ - حكم المحكمة الدستورية الفلسطينية العليا في الطعن لرقم 2017/5، المشار اليه سابقا.

منع السفر ضد المستدعى ضده، فمن باب أولى أن يكون قرار النيابة العامة بمنع السفر قائماً على أسباب جدية، سيما وأنه يمس حرية من الحريات الأساسية للإنسان، فالمادة 111 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية النافذ نصت: (يجوز لقاضي الامور المستعجلة عند اصدار قرار بمنع المستدعى ضده من السفر بناء على اسباب جدية تدعو الى الاعتقاد بانه على وشك مغادرة فلسطين ان يكلف المستدعي بتقديم كفالة مالية لضمان ما قد يصيب المستدعى ضده من عطل أو ضرر اذا تبين له انه غير محق في دعواه).¹

وفي هذا قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأنه: (لا يحتم لصحة قرار المنع من السفر توافر الادلة القاطعة ضد من صدر في صالحه القرار بل يجب ان يقوم على أدلة جدية وقرائن مادية من شأنها ان تؤدي الى قيام الحالة الواقعية الداعية الى اصداره).²

كما قضت بأن: (المنع من السفر هو اجراء تفرضه طبيعة الغايات والاغراض المبتغاة وهي ضمان الأمن وتأمين المصالح القومية والاقتصادية للبلاد فهو مجرد اجراء موقوت بتحقيق الغاية منه ويكفي لاتخاذها أن تقوم الأدلة الجدية على وجود أسباب تدعو اليه وتبرره).³

6 - أن يكون لدى النيابة العامة دعوى قيد التحقيق، فإذا لم يكن لديها دعوى، أو كان لديها دعوى، إلا أنها أحالتها إلى المحكمة المختصة، فلا يحق للنياية العامة إصدار قرار منع سفر وإلا ترتب على ذلك بطلان قرار النيابة العامة بمنع السفر، وما هذا إلا تطبيق لمبدأ خروج الدعوى من حوزة النيابة العامة ودخولها حوزة المحكمة.

¹ - المادة (111) من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001 .

² - حكم محكمة القضاء الاداري المصرية رقم 1898 لسنة 35 قضائية جلسة 1992/11/22، مشار اليه في: هند، محمد حسين، النظام القانوني للمنع من السفر، دار الكتب القانونية، سنة 2009 / ص 60 .

³ حكم محكمة القضاء الاداري المصرية رقم 2739 لسنة 35 قضائية تاريخ 1984/4/21. مشار اليه في: هند، محمد حسن، النظام القانوني للمنع من السفر، مرجع سابق، ص 60.

7 - أن يكون المحل في قرار منع السفر شخصا مسؤولا من الناحية الجزائية، وهذا ما نصت عليه المادة (91) من قانون العقوبات النافذ (يفترض في كل انسان أنه سليم العقل أو بانه كان سليم العقل حين ارتكاب الجريمة حتى يثبت العكس)¹.

ثالثاً: خصائص قرار منع السفر

يتميز قرار منع السفر بمجموعة من الخصائص يمكن إجمالها بما يلي:

أولاً: إن قرار منع السفر يعتبر تدبيراً احترازياً وليس عقوبة، وفي هذا قضت محكمة القضاء الإداري المصرية (أن منع السفر تفرضه طبيعة الغايات والاغراض المبتغاة وهو مجرد اجراء وقائي موقوت بتحقيق الغاية منه ويكفي لاتخاذ ان تقوم الادلة الجدية على اسباب تدعوا اليه وتبرره)².

2 - أنه ذو طبيعة قضائية، وفي هذا قضت المحكمة الاتحادية العليا لدولة الإمارات بأنه: (وحيث أنه ولما كان الموضوع صالحاً للفصل فيه فإن المحكمة تتصدى له عملاً بالمادة 184 من قانون الاجراءات المدنية وكان من المقرر في الفقه والقضاء الاداري ان القرارات الصادرة من النيابة العامة وهي تباشر سلطتها وفق قواعد الاجراءات الجنائية في كل ما يتصل بالجريمة والعقاب وهي قرارات قضائية لا ولاية للقضاء الاداري عليها مثلها في ذلك مثل احكام القضاء سواء بسواء ولما كان ذلك وكان الثابت بالاوراق ومن مذكرة ادارة قضايا الدولة المقدمة أمام محكمة اول درجة بجلسة 2010/5/4 أن مكتب النائب العام الاتحادي توصل بالبلاغ رقم 1 / 20908 يفيد أن الطاعن المذكور نشر على الموقع الالكتروني مركز الامارات للدراسات خبراً تحت عنوان سياسة تضمن اساءات الى النائب العام مفادها انه افرج عن شخص متهم بتزوير اختتام رسمية خلاف ما ينص عليها القانون وان التحريات التي أجريت بمقتضى مذكرة صادرة عن وزير العدل أسفرت على أن صاحب موقع مركز الامارات للدراسات هو الطاعن الذي يديره في مدينة لندن في المملكة المتحدة ومن ثم صدر القرار من الطاعن بمنعه من السفر وسحب جواز سفره وهو القرار الذي

¹ - المادة (91) من قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960.

² - طعن رقم 635 لسنة 34 قضائية جلسة 1993/6/27 مشار اليه في: عطيه، نعيم، النظام القانوني للمنع من السفر، دار الكتب القانونية، المحلة الكبرى، دون طبعة، سن 2005، ص 59 .

صدر في ظل قواعد الاجراءات الجزائية والذي يعتبر في حقيقتة عمل من اعمال القضاء وهو ما يخرج عن اختصاص القضاء الاداري لطلب الغائه او التعويض عنه)¹

3 - أنه خاضع للسلطة التقديرية للنياية العامة، فلها سلطة إصداره أو عدم إصداره، ولها أيضا سلطة إلغائه في أي وقت طالما كانت الدعوى الجزائية بحوزتها، أما إذا خرجت الدعوى من يدها وأحيلت الدعوى إلى القضاء، ففي هذه الحالة لا تملك النياية العامة إلغاء قرارها بمنع السفر، وإنما يعود الحق في ذلك إلى المحكمة المختصة بنظر الدعوى الجزائية.

¹ - حكم المحكمة الاتحادية العليا الاماراتية في الطعن رقم 2012/594، تاريخ 6 مارس 2013. منشور على الموقع الالكتروني: <http://www.lowjo.net>.

الفصل الثاني

سلطة النيابة العامة في منع السفر سلطة مقيدة

إذا كانت سلطة النيابة العامة في منع السفر سلطة أصيلة لها ما يسندها قانونا كما سبق بيانه في الفصل الأول من هذه الدراسة، فإن هذه السلطة في المقابل تعتبر مقيدة وليست مطلقة. وأمكن القول أن هناك قيدين يردان على سلطة النيابة العامة في منع السفر، أحدهما موضوعي والآخر إجرائي، وهو ما سيتناوله الباحث في المبحثان الأول والثاني من هذا الفصل.

المبحث الأول: القيود الموضوعية لقرار منع السفر

يتناول الباحث في هذا المبحث بيان القيود الموضوعية التي ترد على قرار منع السفر، وهذه القيود منها ما هو متعلق بالحرية الفردية، ومنها ما هو متعلق بأنواع الجرائم التي يحوز فيها للنيابة العامة منع المتهم من السفر، ومنها ما هو متعلق بالحالات والأوقات التي لا يجوز فيها للنيابة العامة إصدار هذا القرار، وسوف يتناول الباحث هذه القيود على النحو التالي:

أولاً: الموازنة بين الحرية الفردية ومنع السفر

يعتبر هذا القيد من أهم القيود الموضوعية التي ترد على سلطة النيابة العامة في منع السفر، فإذا كانت الحرية الشخصية مصونة لا تمس، وهي حق طبيعي للإنسان فإن المساس بهذه الحرية باعتبارها نسبية وليست مطلقة، بحاجة إلى الموازنة ما بين صون هذه الحرية من ناحية، وبين المساس بها من ناحية أخرى، ولا سبيل من ذلك إلا من خلال وضع ضوابط ومعايير محددة للنيابة العامة في حال إصدار قرار منع السفر، فعلى سبيل المثال إذا كان للنيابة العامة الحق في توقيف المتهم احتياطياً، فإن هذا التوقيف لا يكون إلا بناء على مبررات تقتضيها مصلحة التحقيق فإذا اختتقت هذه المبررات، فلا مجال لاستخدام هذا الإجراء من جانب النيابة العامة، في مقابل هذه السلطة التي تتمتع بها النيابة العامة منح المشرع المتهم حق التقدم بإخلاء سبيله كما منحه حق استئناف هذا القرار أمام المحكمة المختصة.

في مجال منع المتهم من السفر فإنه وإن كان للنيابة العامة سلطة منع المتهم من السفر، إلا أن هذا المنع لا بد من أن يعود بفائدة مرجوة من ورائه، كمنع المتهم من السفر لتفادي هروبه من الملاحقة القضائية، أضف لذلك أن هذا المنع لا بد من أن يكون محدد المدة من جانب النيابة العامة، بحيث ينتهي هذا المنع بانتهاء المدة المحددة في قرار المنع، فلا يجوز أن تقرر النيابة العامة منع المتهم من السفر دون أن يكون هناك فترة زمنية لانتهاء هذا المنع، والذي يعتبر في حقيقته إجراء استثنائياً على حق من حقوق الإنسان الدستورية، ومن ثم فإن منع سفر المتهم لفترة زمنية غير محددة يتعارض مع مبدأ التوازن بين حرية الإنسان في التنقل، وبين سلطة النيابة في منع السفر، ومن ثم يتعارض مع قرينة البراءة التي يتمتع بها المتهم باعتبارها مبدأً مفترضا.

كما يفترض مبدأ الموازنة ما بين احترام الحرية الفردية، وبين المساس بها من خلال منع السفر ضرورة إعطاء المتهم فرصة التظلم من هذا القرار، وحق استئنافه، فلا يعقل أن تقوم النيابة العامة بمنع المتهم من السفر دون أن يكون لهذا الأخير حق التظلم منه وحق استئنافه.

ثانياً: الجرائم التي يجوز فيها منع السفر

ذكرنا سابقاً أن سلطة النيابة العامة تستند على أساس قانوني في إصدار منع السفر، سواء ما ورد في القانون الأساسي، أو غير ذلك من القوانين والأحكام القضائية، غير أنه في ظل عدم وجود قانون ينظم الشروط الموضوعية والشكلية لقرار منع السفر، فإن التساؤل المثار، ما هي الجرائم التي يجوز للنيابة العامة فيها منع المتهم من السفر؟

وفق المادة (6) من القرار بقانون بشأن محكمة الجنايات الكبرى، فقد منحت هذه المادة النيابة العامة سلطة اتخاذ الإجراءات التحفظية تجاه المتهم الذي يرتكب إحدى الجرائم المنصوص عليها حصر في هذا القانون، ولما كان منع السفر يعتبر من الإجراءات التحفظية التي يمكن للنيابة العامة اللجوء إليه أثناء مرحلة التحقيق، وبالنظر إلى الجرائم التي يجوز فيها للنيابة العامة منع المتهم من السفر وفق أحكام هذا القرار بقانون فهي على النحو التالي:

أولاً: الجنايات التي نصت عليها المادة 5 منه وهي:

- 1 - جرائم القتل ما عدا جرائم 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 2015 بشأن مكافحة المخدرات والمؤثرات العقلية.
 - 5 - جرائم بيع أو تأجير أي جزء من الأراضي الفلسطينية إلى دول معينة، أو أي من مواطنيها، أو رعاياها.
 - 6 - الشروع والتدخل في الجرائم المبينة في الفقرات السابقة من هذه المادة.
 - 7 - الجرائم المرتبطة بالجرائم المبينة في الفقرات السابقة من هذه المادة.
- ثانياً: جرائم الجنايات التي تخرج عن اختصاص محكمة الجنايات الكبرى، ولكنها متلازمة مع جناية من الجنايات الداخلة في اختصاص محكمة الجنايات الكبرى*.
- ثالثاً: جرائم الجنايات الداخلة في اختصاص محكمة الجنايات الكبرى*.
- ثالثاً: جرائم الجنايات الداخلة في اختصاص محكمة الجنايات الكبرى*.

غير أن الواقع العملي للنياحة العامة يشير إلى قيامها بإصدار قرار منع السفر ليس فقط في الجرائم أعلاه، وإنما يمتد ليشمل الجنايات والجناح الأخرى حسب ما تستدعي الضرورة، ويرى

* تنص المادة 157 من قانون الإجراءات الجزائية النافذ (تكون الجرائم متلازمة في إحدى الحالات التالية: 1) إذا ارتكبها في آن واحد عدة أشخاص مجتمعون. 2) إذا ارتكبها أشخاص متعددون في أوقات وأماكن مختلفة بناء على اتفاق فيما بينهم. 3) إذا ارتكب بعضها توطئة للبعض الآخر أو تمهيداً لوقوعه وإكماله أو لتأمين بقاء المتهم بدون عقاب. 4) إذا كانت الأشياء المسلوبة أو المختلسة أو التي حصل عليها بواسطة جناية أو جناح قد اشترك عدة أشخاص في إخفائها كلها أو بعضها) كما نصت المادة 158 من ذات القانون (إذا كانت الجرائم المتلازمة من نوع الجناية والبعض الآخر من نوع الجناحة يحيل النائب العام الدعوى برمتها إلى المحكمة المختصة بنظر الجريمة الأشد).

الباحث أن هذا الإجراء من جانب النيابة العامة يحتاج إلى وضع معايير واضحة، ومحددة قانوناً من حيث تحديد الجرائم التي يجوز فيها منع السفر، إذ أن تقييد حرية التنقل من خلال منع السفر يatal حرية أساسية من حريات الإنسان، وهي حرية التنقل، وأن هذا الإجراء لا يقف أثره فقط على هذه الحرية، بل يمتد ليطال حقوقاً أخرى : كالحق في العمل مثلاً، عدا أن قيام النيابة العامة في إصدار قرار منع السفر دون تحديد الجرائم التي تملك سلطة منع السفر فيها، من شأنه أن يخضع هذا القرار للاجتهاد الشخصي لأعضاء النيابة العامة، فقد تصدر النيابة العامة قراراً بمنع المتهم من السفر في جريمة ما، بينما لا تستخدم هذه السلطة في جريمة مماثلة، أضف لذلك أن عدم تحديد الجرائم الجائز فيها منع السفر يتنافى مع مبدأ الضرورة والتناسب الذي تقوم عليه الإجراءات الجزائية، فإذا كان مبرر منع السفر تقتضيه حالة الضرورة فإن هذه الضرورة لا بد من تناسبها مع نوع الجريمة المرتكبة، ولا سبيل لإعمال قاعدة الضرورة والتناسب هذه إلا من خلال تحديد واضح للجرائم التي يجوز فيها للنيابة العامة استخدام سلطتها في منع السفر، كما هو الحال مثلاً في التشريعات الجزائية المقارنة، فالمشرع المغربي على سبيل المثال منح النيابة العامة سلطة منع المتهم من السفر في الجنايات والجنح المرتبطة معها، شريطة أن تكون الجنحة معاقب عليها بالحبس سنتين أو أكثر، وهذا يعني أن النيابة العامة في المغرب لا تملك حق منع المتهم من السفر إذا كانت عقوبة الجنحة المترتبة بجناية تقل عقوبتها عن سنتين، كما لا يحق لها منع المتهم من السفر إذا كانت الجريمة من نوع الجنحة حتى ولو كانت عقوبتها تزيد عن السنتين، وهذا ما نصت عليه المادة 49 من قانون المسطرة الجنائية والتي تناولت فيه اختصاصات الوكيل العام للملك حيث جاء فيها (يحق له اذا تعلق الأمر بجناية أو جنحة مرتبطة بها يعاقب عليها القانون بسنتين حبساً أو أكثر اذا اقتضت ذلك ضرورة البحث التمهيدي سحب جواز سفر المشتبه فيه واغلاق الحدود بحقه لمدة لا تتجاوز شهراً واحداً ويمكن تمديد هذا الأجل الى غاية انتهاء البحث التمهيدي اذا كان الشخص المعني بالأمر هو المتسبب في تأخير اتمامه)¹.

¹ - المادة (49) من قانون المسطرة الجنائية المغربي المعدل لسنة 2016 .

ثالثاً: الحالات المقيدة لسلطة النيابة العامة في منع السفر

هناك حالات وأوقات لا يحق فيها للنيابة العامة إصدار قرار منع السفر، ومن الأمثلة على ذلك حالة ما إذا كانت الجريمة المرتكبة من الجرائم التي لا يجوز فيها منع المتهم من السفر، كأن ينص المشرع مثلاً على عدم جواز منع السفر في الجرح، أو ينص على ذلك، ولكنه يضع معيار عقابي لها، كأن يشترط المشرع ألا تقل عقوبة الجرح عن سنة؛ حتى يمكن للنيابة العامة منع السفر، كذلك من الأمثلة على الحالات التي لا يجوز فيها للنيابة العامة منع السفر أن تكون حالة المتهم الصحية تستدعي علاجه في الخارج؛ لعدم توفر العلاج المناسب له داخل الوطن، ففي هذه الحالة لا يجوز للنيابة العامة منع المتهم من السفر على اعتبار إن حقه في تلقي العلاج أمراً لا يقف أمامه حائل، فإذا كان الإفراج عن المتهم بكفالة لأسباب صحيحة جائزاً فمن باب أولى ألا يمنع المتهم من السفر لغايات علاجية، طالما أن حالته الصحية تستدعي ذلك وطالما أن علاجه داخل الوطن غير متوافر.

من جهة أخرى هناك أوقات لا يجوز فيها للنيابة العامة منع المتهم من السفر، ومن الأمثلة على ذلك المناسبات الدينية كالحج؛ ذلك أن تأدية مناسك الحج تعتبر من الشعائر الدينية المهمة، ومن ثم فإن قرار منع المتهم من السفر في وقت الحج يتعارض مع احترام الشعائر الدينية، مما سيفوت على الإنسان فرصة تأديته، وهي مناسبة قد لا تتكرر.

المبحث الثاني: القيود الإجرائية لقرار منع السفر

أولاً: الإحالة إلى القضاء

نصت المادة 1/150 و2/ و3 من قانون الإجراءات الجزائية النافذ بأنه: (إذا تبين لوكيل النيابة ان الفعل يشكل مخالفة عليه احالة ملف الدعوى الى المحكمة المختصة لمحاكمة المتهم)¹.

¹ - المادة (150) من قانون الاجراءات الجزائية النافذ وتعديلاته.

ونصت المادة 151 من ذات القانون بأنه: (إذا تبين لوكيل النيابة العامة ان الفعل يشكل جنحة يقرر توجيه الاتهام الى المتهم واحالة ملف الدعوى الى المحكمة المختصة لمحاكمته)¹

كما نصت المادة 152 بأنه: (1 - اذا تبين لوكيل النيابة ان الفعل يشكل جناية فانه يقرر توجيه الاتهام الى المتهم ويرسل ملف الدعوى الى النائب العام او أحد مساعديه .

2 - إذا رأى وكيل النائب العام أو أحد مساعديه وجوب إجراء تحقيقات أخرى يعيد ملف الدعوى إلى وكيل النيابة لاستيفاء هذه التحقيقات.

3 - إذا وجد النائب العام أو احد مساعديه أن قرار الاتهام صائب يأمر بإحالة المتهم إلى المحكمة المختصة لمحاكمته)²

فهذه النصوص بيّنت كيفية اتصال محكمة الموضوع بالدعوى الجزائية، ومن ثم يترتب على خروج الدعوى من النيابة العامة، ودخولها حوزة المحكمة نتيجة هامة، وهي عدم جواز اتخاذ النيابة العامة لأي إجراء فيها بما في ذلك قرار منع السفر، وإلا كان قرارها في ذلك باطلا، ويستثنى من ذلك حالة إعادة الدعوى مرة أخرى للنسبة العامة؛ لعدم اختصاص المحكمة بنظرها كأن تقرر محكمة الصلح أن الجريمة المرتكبة من المتهم هي من نوع الجنائية، وليس الجنحة، ففي هذه الحالة يحق للنسبة العامة اتخاذ أي إجراء في هذه الدعوى، وهذا ما قضت به محكمة العدل العليا من أنه: (وإذا ما كان ذلك كذلك فان النيابة العامة وقد استنفذت ولايتها الخاصة بها في إجراءات تقديم لائحة الاتهام والشكوى بعد اجراء التحقيقات والاحالة الى المحكمة المختصة فانها لا تملك بعد ذلك أن تعيد ولايتها على الدعوى اثناء نظرها من قبل تلك المحكمة ولتتخذ أي اجراء أو قرار دون نص قانوني يخولها ذلك بما في ذلك أن تصدر بتاريخ لاحق لقرار الافراج الصادر عن المحكمة قرار بمنع المتهم من السفر في الوقت الذي قررت فيه المحكمة المختصة التي يحاكم أمامها اخلاء

¹ - المادة (151) من القانون اعلاه .

² - المادة (152) من القانون اعلاه .

سبيله دون قيد أو شرط بل وبناء على ما أبدته النيابة العامة من أنها أنهت التحقيق معه وترك أمر إخلاء سبيله للمحكمة¹.

ثانياً: حالة إلغاء قرار منع السفر من المحكمة

قد تلجأ النيابة العامة وأثناء التحقيق إلى منع المتهم من السفر؛ حماية للتحقيق وبدوره قد يلجأ الأخير إلى القضاء؛ لرفع هذا المنع، ففي هذه الحالة وهي حالة إلغاء قرار النيابة العامة بمنع المتهم من السفر، فإنه لا يحق للنيابة العامة الامتناع عن تنفيذ قرار المحكمة بحجة أن التحقيق مع المتهم لا يزال مستمراً، وإلا اعتبر ذلك امتناعاً عن تنفيذ قرار قضائي من جانب النيابة العامة يترتب عليها المسؤولية حيث نصت المادة (106) من القانون الأساسي بأن: (الأحكام القضائية واجبة النفاذ 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 تعويضاً كاملاً له)².

وهنا يطرح الباحث التساؤل التالي: هل يحق للنيابة العامة إصدار قرار منع سفر جديد في حال إلغاء القضاء للقرار السابق ؟

يرى الباحث أن للنيابة العامة الحق في ذلك شريطة ظهور ظروف جديدة خلافاً للظروف التي ساقته النيابة العامة في قرار منع السفر السابق، والذي قرر القضاء إلغاءه، وذلك قياساً على حالة إفراج المحكمة عن المتهم الموقوف، حيث منح المشرع في قانون الإجراءات الجزائية النافذ النيابة العامة حق التقدم بطلب إعادة للمحكمة، مصدرة القرار بإخلاء سبيل المتهم في حال اكتشاف وقائع جديدة، أو حدوث تغيير في الظروف التي أحاطت بإصداره، وهذا ما نصت عليه المادة 134 من القانون أعلاه والتي نصت: (يجوز تقديم تقديم طلب إعادة النظر في الأمر

¹ - حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية في الدعوى رقم 2015/147 تاريخ 2015/9/2، منشورات المقتفي.

² - المادة (106) من القانون الأساسي وتعديلاته.

الصادر في طلب الافراج بالكفالة الى المحكمة التي أصدرت الأمر في حالة اكتشاف وقائع جديدة أو حدوث تغيير في الظروف التي أحاطت بإصدار الأمر).¹

المبحث الثالث: التظلم من قرار منع السفر والتعويض عنه

تم الإشارة سابقا أن مبدأ الموازنة ما بين احترام الحرية الفردية من ناحية، وبين منع المتهم من السفر، يفترض أن يكون للمتهم حق التظلم واستئناف قرار المنع، وذلك لمواجهة سلطة النيابة العامة في منع السفر، كما أن هذا القرار من شأنه أن يلحق الضرر بالمتهم، ومن ثم هل يحق له المطالبة بالتعويض نتيجة ذلك ؟

في هذا المبحث يتناول الباحث هذا الأمر من حيث إجراءات إصدار قرار منع السفر ، وكيفية التظلم منه، والحالات التي يجوز فيها للمتهم المطالبة بالتعويض نتيجة هذا القرار .

أولاً: إجراءات إصدار قرار منع السفر والتظلم منه

وفق التعليمات القضائية للنائب العام فإن إجراءات إصدار قرار منع السفر على النحو التالي:

1 - مادة (594) يحظر على أعضاء النيابة العامة إصدار القرارات بمنع السفر، أو السماح بالسفر، أو مخاطبة إدارة المعابر، أو أية جهة رسمية أخرى بهذا الخصوص، إلا بناء على قرار من النائب العام أو من يفوضه من مساعديه.²

2 - مادة (595) تحال طلبات المنع من السفر بذاكرة إلى المكتب الفني؛ لإبداء الرأي فيها بالسرعة اللازمة، وتعرض على النائب العام أو المفوض من مساعديه لاتخاذ القرار بشأنها.³

3 - مادة (596) ينظم المكتب الفني للنائب العام سجلا وملفا سريا خاصا لكافة الطلبات والقرارات المتعلقة بالمنع من السفر، أو السماح به، وتثبت كافة بياناتها في ملف خاص بجهاز الحاسوب في الموقع المخصص لها.⁴

¹ - المادة (134) من قانون الاجراءات الجزائية النافذ وتعديلاته .

² - المادة (594) من التعليمات القضائية للنائب العام لسنة 2009.

³ - المادة (595) من التعليمات اعلاه.

⁴ - المادة (596) من التعليمات اعلاه.

وهنا يتساءل الباحث عن جدوى فتح ملف سري لطلبات منع السفر، فإذا كان المتهم الذي صدر بحقه قرار منع السفر يفترض فيه العلم بهذا القرار، فهل لهذه السرية من مغزى؟ وهل سيكون هذا القرار بمنأى عن الرقابة القضائية؟

4 - مادة (597) يقيد بالسجل الخاص والحاسوب أسماء الذين يتقرر منعهم من السفر إلى الخارج، وكافة البيانات المتعلقة بهم، والأوامر التي تصدر برفع الحظر ليتيسر الرجوع إليها.¹

وفق التعليمات القضائية للنيابات في مصر، فإن إجراءات إصدار قرار منع السفر يتم على النحو التالي:

1 - مادة (407) يقيد بالسجل الخاص المعد بالمكتب الفني للنائب العام، وفي كل نيابة كلية أسماء المتهمين الذين تقرر منعهم من السفر إلى الخارج، وكافة البيانات المتعلقة بهم، والأوامر التي تصدر برفع الحظر؛ ليتيسر الرجوع إليها ويراعي في هذا الخصوص ما يلي:

أ - أن يكون طلب الإدراج في قائمة ممنوعين من السفر، ورفع الحظر عن طريق المكتب الفني بمكتب النائب العام، فإذا رئي عند الإفراج عن متهم من رعايا الدولة، أو من الأجانب في جناية أو في جنحة هامة: كالسرقة والنصب والتبديد والقتل الخطأ أن مصلحة التحقيق تقتضي منعه من السفر إلى الخارج، فعلى المحقق إرسال مذكرة بصفة عاجلة إلى رئيس النيابة الكلية، يوضح فيها الأسباب التي تدعو إلى هذا المنع، ويتولى رئيس النيابة الكلية في حالة الموافقة على إدراج الاسم في قائمة ممنوعين إرسال هذه المذكرة، موضحاً عليها الاعتبارات الهامة من وجهة نظره إلى المكتب الفني؛ لفحص الطلب وإخطار إدارة الجوازات والجنسية وإدارة الأمن العام " لجنة القوائم " بذلك، ويراعى أن ترفق بهذه الأوراق مذكرة يبين فيها الاسم بالكامل لمن يطلب منعه من السفر بالهجائيين العربي والإفنجي، ومهنته وتاريخ ميلاده باليوم والشهر والسنة من واقع بطاقته الشخصية، أو العائلية أو جواز سفره، ومحل إقامته وجنسيته وأوصافه، والعلامات المميزة له، ورقم القضية الخاصة، والفعل المسند إليه، والإدلة عليه، ومواد العقاب، مع إرفاق صورة فوتوغرافية للمتهم كلما أمكن ذلك.

¹ - المادة (597) من التعليمات اعلاه.

ب - يخطر المكتب الفني أولاً بأول بما تم في القضايا الخاصة بال ممنوعين من السفر للنظر في رفع الحظر عنهم.

ج - في حالة صدور قرار من المحكمة المختصة بنظر الدعوى الجنائية، برفع اسم المتهم المدرج من قائمة ممنوعين أو التصريح له بالسفر، تسجل هذه القرارات في السجل الخاص بالنيابة الكلية ثم ترسل الأوراق إلى المكتب الفني لإخطار الجهة المختصة بذلك لتنفيذه.

2 - مادة (408) مع مراعاة احكام المادة السابقة يجب العمل بالأحكام التالية:

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

ثانياً: يراعى عند تحرير نماذج طلبات الإدراج في قائمة ممنوعين من السفر أن تشتمل من واقع التحقيقات على الأسماء الثلاثية للمتهمين (اسم المتهم، اسم الاب، اسم الجد - كل في خانة مستقلة وباقي البيانات المشار إليها في البند السابق)

ثالثاً: لا يجوز للنيابات مخاطبة مصلحة وثائق السفر ، والهجرة والجنسية مباشرة في شأن طلبات الإدراج في قائمتي ممنوعين من السفر ، وترقب الوصول وترسل كل مكاتبات النيابة في هذا الخصوص للمكتب الفني للنائب العام الذي له وحده مخاطبة وثائق السفر ، والهجرة والجنسية في هذا الشأن.¹

وارتباطاً بما جاء أعلاه، يثور التساؤل حول كيفية التظلم من قرار منع السفر الصادر عن النيابة العامة ؟

¹ - المستشار مراد، عبد الفتاح، التعليمات القضائية للنيابات، دون سنة نشر، ص 67، 68.

يذهب الدكتور فيصل الكندري أستاذ القانون الجزائي في جامعة الكويت للقول: (ان التظلم من قرار منع السفر يكون أمام الجهة مصدرة القرار دون تحديد لمواعيد أو عدد المرات أو المدة التي يلزم الرد عليها من قبل النيابة العامة أو المحكمة مصدرة القرار ودون إلزام منها بالرد ففي مرحلة التحقيق النيابة العامة هي المختصة بنظر التظلم وفي مرحلة المحاكمة التظلم يكون امام نفس المحكمة التي تصدر منع السفر على المتهم)¹.

ويرى الباحث أن هذا الرأي في محله، خاصة في ظل عدم وجود قانون ينظم آلية التظلم من قرار منع السفر، ويشير الواقع العملي للنيابة العامة أن المتهم الذي تقرر منعه من السفر عادة ما يتقدم بعريضة استدعاء للنائب العام؛ لرفع منع السفر عنه والذي بدوره يقرر إما إجابة طلبه أو رفضه أما إذا استمر منع السفر بعد إحالة الدعوى إلى المحكمة، فإن الجهة المختصة بنظر التظلم هي المحكمة المختصة بنظر الدعوى، وفي هذا قضت محكمة القضاء الإداري المصرية في الحكم السابق الإشارة إليه بأنه: (ولما كان قرار المنع من السفر بسبب التحقيق مع متهم في جريمة جنائية يصدر لمصلحة المجتمع فانه يتعين النظر الى مراحل التحقيق والمحاكمة وتنفيذ الحكم كمراحل مترابطة وغير متنافرة او متعارضة فيستمر قرار المنع من السفر بمناسبة التحقيق الجنائي ساريا في مرحلة المحاكمة الجنائية الا اذا قضت المحكمة بالغائه أو سمحت للمتهم بالسفر كما يستمر قرار المنع من السفر ساريا حتى تمام تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى الجنائية، والقول بغير ذلك قد يترتب عليه هروب المتهم ان لم يكن محبوسا احتياطيا أثناء المحاكمة أو هروبه بعد الحكم بادانته من غير أن ينفذ الحكم الصادر ضده وهو أمر تتأباه العدالة منظورا اليها من جهة المصلحة العامة ويكون امتناع المدعي عن دفع التعويض الجمركي للخزانة العامة وفقا لما قضى به الحكم الجنائي الصادر ضده سببا مشروعا لاستمرار منعه من السفر الى الخارج وفقا لما أسلف تفصيله وتكون دعوى المدعي غير قائمة على سند صحيح من القانون ويتعين الحكم برفضها)².

¹ ينظر حول ذلك مقال العبد الله، حسين علي، تحت عنوان " منع السفر من جهات التحقيق فراغ تشريعي وتطبيق مخالف للقانون وتقييد لحريات الافراد " على الموقع الالكتروني: <http://www.aljarida.com>

² - حكم غير منشور لمحكمة القضاء المصرية في الطعن رقم 35613 لسنة 67 قضائية تاريخ 2016 / 2 / 16.

كما قضت ذات المحكمة: (وبما أن ما يصدر عن المستدعية في لائحة دعواها يشكا اقرارا عليها ملزم لها وحيث أن المستدعية صرحت في لائحة دعواها أن قرار منع السفر صادر عن محكمة الفساد وأن القرار المطعون فيه جاء تنفيذا لقرار محكمة الفساد لمنع المستدعية من السفر بمعنى أنه لو لا وجود قرار صادر عن محكمة الفساد في الدعوى رقم 2012/5 حسب ما هو واضح من حافظة المستندات ع/1 يمنع المستدعية من السفر لما صدر كتاب من النائب العام بتنفيذ قرار منع السفر ومحكمة العدل العليا ملزمة بالارتباط بما ورد في قرار محكمة الفساد في الدعوى رقم 2012/5 المتضمن منع المستدعية من السفر وأن القرارات التي تصدر عن محكمة الفساد هي قرارات قضائية غير قابلة للطعن بها أمام محكمة العدل العليا الأمر الموجب لعدم قبول الدعوى)¹.

كما جاء في قرار لمحكمة بداية جنين بصدد قرار منع سفر صادر عن النيابة العامة بتاريخ 2011/5/10 (عملا بقرار محكمة بداية جنين الصادر بتاريخ 2017/9/5 على الاستدعاء المقدم من المستدعي من جنين حامل هوية رقم على ملف الجنائية رقم 2012/29 بداية جنين وحيث ان المستدعي صدر بحقه حبس لمدة سنة مع وقف تنفيذ العقوبة وان الحكم اكتسب الدرجة القطعية فقد تقرر فك منع السفر للمستدعي حسب الاصول ومخاطبة الجهات المختص بذلك)².

كما جاء في قرار لمحكمة بداية أريحا : (بناء على الاستدعاء المقدم من المستدعي ... من جنين على ملف الجنائية رقم 2015/5 فقد تقرر فك منع السفر للمستدعي حسب الاصول ومخاطبة الجهات المختصة)³.

ويلاحظ على هذا القرار الأخير، أنه خلا من الأسباب الموجبة لرفع قرار منع السفر عن المستدعي وبما أن قرار منع السفر يصدر بناء على مبررات جدية فكان على المحكمة أن تسبب قرارها الموجب ؛ لرفع منع السفر عن المستدعي .

¹ - حكم محكمة العدل العليا في الدعوى رقم 2014/116 تاريخ 2014/10/27 . منشورات المفتي.

² - قرار محكمة بداية جنين في الجنائية رقم 2012/29 بتاريخ 2017/9/5.

³ - قرار محكمة بداية اريحا في الجنائية رقم 2015/5 بداية جنين رقم 2012/1 تاريخ 2012/12/30.

وفقا لقانون الإجراءات الجزائية القطري فد رست المادة 135 منه طريق التظلم من قرار منع السفر حيث نصت: (لمن صدر ضده قرار طبقا للمادتين السابقتين أن يتظلم منه امام المحكمة المختصة بنظر الدعوى بالتقرير به في قلم كتاب المحكمة وعليها أن تفصل فيه بقرار خلال خمسة عشر يوما من تاريخ التقرير اما بتأييد الأمر أو الغائه وللنائب العام الغاء الأمر أو تعديله ما لم يكن قد صدر من محكمة الموضوع ولم يفصل في الدعوى بعد).¹

أما في حالة صدور قرار المنع من جهة تنفيذية ، أو صدور قرار من النيابة العامة بمنع السفر بعد إحالة الدعوى إلى المحكمة المختصة ، ففي هذه الحالة يكون القضاء الإداري هو المختص بنظر الطعن بهذا القرار، وفي هذا قضت محكمة العدل العليا أنه: (بناء على ما تقدم ولما كان من المتفق عليه فقها وقضاء أن الاعمال القضائية لا تدخل ضمن اختصاص محكمة العدل العليا ولما كان القاضي مصدر القرار محل الطعن قد أصدره بصفته القضائية وليس بصفته الولائية حتى يصار الى امكانية النظر في ذلك القرار على اعتباره قرارا اداريا ام لا وحيث ان ما توصلنا اليه يؤدي الى القول بأن محكمة العدل العليا غير مختصة في نظر هذا الطعن لعدم توافر شروط قبول دعوى الالغاء الواجب توافرها ومن ضمنها ان يوجه الطعن ضد قرار اداري وأن يكون القرار مفصحا عن ارادة الادارة الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين والأنظمة، وذلك بقصد احداث

¹ - المادة (135) من قانون الاجراءات الجزائية القطري رقم 23 لسنة 2004.

او تعديل مركز قانوني معين فاننا نقرر عدم قبول الطعن ورده لعدم صلاحية المحكمة في نظره والزام الجهة الطاعنة بالرسوم والمصاريف القانونية¹.

ووفقا للمادة 284 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية النافذ، فإن مدة الطعن بقرار منع السفر الصادر عن جهة الإدارة تكون خلال ستين يوما من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه أو تبليغه إلى صاحب الشأن، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة أعلاه: (يكون ميعاد تقديم الاستدعاء الى محكمة العدل العليا خلال ستين يوما من تاريخ نشر القرار الاداري المطعون فيه أو تبليغه الى صاحب الشأن وفي حالة رفض الادارة أو امتناعها عن اتخاذ أي قرار يبدأ الميعاد من تاريخ انقضاء ثلاثين يوما على تقديم الطلب اليها)².

ومفاد هذا النص أن ميعاد رفع دعوى إلغاء القرار الإداري هو ستين يوما من تاريخ نشر القرار، أو تبليغه أو علمه اليقيني به، غير أن الأمر مختلف بالنسبة لقرار منع السفر الصادر عن جهة إدارية، فهو يعتبر من القرارات المستمرة التي لا تنقيد بميعاد طعن لإلغائها، وفي هذا قضت محكمة

¹ - حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية في الدعوى رقم 9/ 2006 تاريخ 19 / 2 / 2006 مجموعة المبادئ القانونية. الصادرة عن محكمة العدل العليا الفلسطينية 2005 - 2006، اصدار المكتب الفني، الجزء الثاني، 2010. وتجدر الإشارة الى ان محكمة العدل العليا لعبت دورا بازا في حماية الحقوق والحريات من تعسف السلطة التنفيذية ويظهر ذلك جليا من الاحكام التي اصدرتها في هذا السياق فقضت في الدعوى رقم 2002/19 (اذا كان توقيف لم يمر في المراحل القانونية المذكورة في قانون الاجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001 كما ان أمر التوقيف لم يذكر فيه صراحة التهمة المسندة للمستدعي ولا المادة القانونية كما انه لم يجدد توقيفه من القاضي المختص فهو توقيف غير مشروع يستوجب الافراج عنه) كما قضت في الدعوى رقم 2002/33 (ان التوقيف او الحبس الاحتياطي يعتبر من الاجراءات الخطيرة لما يترتب عليها من مساس بحقوق الانسان وحرية ذلك لان الاصل ان لا تسلب حرية الانسان الا تنفيذا لحكم قضائي واجب التنفيذ يضاف الى ذلك ان توقيف المستدعي منذ شهر اغسطس لسنة 2001 حتى نظر هذا الطلب تم دون اتباع الاجراءات القانونية الصحيحة طبقا لاحكام قانون الاجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001 الامر الذي يتعين الافراج عن المستدعي فورا) كما قضت في الدعوى رقم 2011/358 (بالتدقيق في اوراق الدعوى والبيانات المقدمة فيها تبين انالمستدعي شخص مدني وهو موقوف من قبل جهاز الاستخبارات العسكرية ولم يتم عرضه على النيابة المدنية خلال مدة اربع وعشرين ساعة عملا باحكام المادة 34 من قانون الاجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001 التي تختص دون غيرها بالتحقيق دون غيرها في الجرائم والتصرف فيها وفقا لاحكام المادة 55 من ذات القانون وحيث ان الامر يخرج عن نطاق اختصاص وولاية المحاكم العسكرية طبقا لاحكام المادة 2/101 من القانون الاساسي والتي نصت على تنشأ المحاكم العسكرية بقوانين خاصة وليس لهذه المحاكم اي اختصاص او ولاية خارج الشأن العسكري وبالتالي فان قرار رئيس الاستخبارات بتوقيف المستدعي يشكل غصبا للسلطة كما انه يمس حرية المستدعي الشخصية التي كفلها القانون الاساسي في المادتين 11 و 12 ولذلك فان قرار المستدعي ضده يكون قرارا منعما) انظر حول هذه القرارات وغيرها: منشورات المفتي.

² - المادة (284 /1) من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001 وتعديلاته لسنة 2005.

العدل العليا الفلسطينية بأنه: (بالتدقيق والمداولة نجد أن القرار المطعون فيه هو من القرارات المستمرة التي يمكن الطعن فيها بالالغاء دون التقيد بميعاد وهذا يعني أنه لصاحب الحق في أن يطلب رفع اسمه من قوائم الممنوعين من السفر في كل مناسبة تدعو الى السفر الى الخارج وكل قرار يصدر برفض طلبه يعتبر قرار اداريا جديدا يحق لصاحب الشأن الطعن فيه بالالغاء استقلالا).¹

وعرفت ذات المحكمة القرار الإداري المستمر بأنه: (الذي ينتج عن امتناع الادارة عن اتخاذ موقف قانوني معين او اصدار قرار محدد اذا لم يحدد المشرع للادارة مدة معينة يتعين عليها خلاله اتخاذه).²

كما قضت محكمة القضاء الإداري المصرية بأن: (وضع الشخص في قوائم الممنوعين من السفر في طبيعته ذو أثر مستمر مما يجعل له الممنوع من السفر الحق في أن يطلب رفع اسمه من القوائم في كل مناسبة تدعو إلى الخارج وكل قرار يصدر برفض طلبه يعتبر قرار اداريا جديدا يحق له الطعن فيه بالغاؤه استقلالا).³

كما قضت: (بأن القرار الصادر في 21 يوليو سنة 1959 برفض طلب المدعي التصريح له بالسفر الى الخارج هو قرار اداري جديد لا يسوغ اعتباره تأكيدا لقرار منعه السابق من السفر الى الخارج ذلك أنه صدر في مناسبة سفر جديدة متميزة عن مناسبة سفره السابق وقرار وضع المدعي على قوائم الممنوعين من السفر يتجدد أثره بحكم طبيعته كلما استجدت مناسبات السفر).⁴

ومن المعلوم أن محكمة العدل العليا هي محكمة إلغاء وليس تعويض، غير أن هناك من يرى أن محكمة العدل العليا تعتبر محكمة إلغاء وتعويض تأسيسا على نص المادة 291 من قانون أصول

¹ - حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية في الدعوى رقم 108 / 2009 تاريخ 2009/6/15. منشورات المقتفي.

² - حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية في الدعوى رقم 22 / 2004 تاريخ 2005/3/28. منشورات المقتفي.

³ - طعن محكمة القضاء الإداري المصري تاريخ 1960/5/17 مشار اليه في: النظام القانوني للمنع من السفر، مرجع سابق، ص 32.

⁴ - طعن محكمة القضاء الإداري المصري سنة 1962 مشار اليه في: النظام القانوني للمنع من السفر، مرجع سابق، ص

المحاكمات.¹ إلا أن اجتهاد محكمة العدل العليا استقر على أنها محكمة إلغاء لا تعويض ، حيث قضت (بالتدقيق والمداولة وبعد الاطلاع على اوراق الدعوى والكتاب الموجه من المستدعى ضدهما الى النائب العام المبرز د/ 1 نجد ان صلاحية محكمة العدل العليا في دعوى الالغاء لا تتسحب الى تعديل القرار المطلوب الغاءه أو اصدار أمر الى الادارة بالقيام بعمل معين لان صلاحيتها هي صلاحية الغاء لا صلاحية انشاء).²

وارتباطا بما تقدم هل يجوز استئناف قرار منع السفر الصادر عن النيابة العامة أو المحكمة الجزائية ؟

نصت المادة 324 من قانون الإجراءات الجزائية النافذ: (لا يجوز استئناف القرارات غير الفاصلة في اساس النزاع الا مع الحكم الفاصل فيه ويترتب حتما على استئناف الحكم الصادر في الاساس استئناف هذه القرارات، أما القرارات التي تقضي برد الدفع بعدم الاختصاص أو بعدم قبول الدعوى لانقضائها يجوز استئنافها استقلالا إذا أدلى بالدفاع في بدء المحاكمة وقبل أي دفاع في الاساس)³.

وهذا على عكس ما قرره قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية النافذ والذي منح المدعى عليه أو المدعي الذي أقيمت عليه دعوى متقابلة حق استئناف قرار منع سفره ، حيث نصت المادة 278 من هذا القانون : (تكون القرارات الصادرة في الحجز التحفظي او تعيين القيم او المنع من السفر قابلة للاستئناف).⁴

ويرى الباحث أن هذا القرار قابل للاستئناف سواء بعد رفض التظلم المرفوع من المتهم للنائب العام أو بعد رفض المحكمة إلغاء قرار منع السفر. صحيح أن هذا القرار لا يعتبر من القرارات الفاصلة

¹ - خضر، محمد خضر، مرجع سابق، ص 100. وتنص المادة 291 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطينية رقم 2 لسنة 2001 وتعديلاته لسنة 2005 (تصدر المحكمة حكمها على وجه السرعة في الطلب وذلك اما برفضه او بالغاء القرار الطعون فيه او تعديله مع ما يترتب على حكمها من اثار قانونية)

² - حكم محكمة العدل العليا الفلسطينية رقم 2008/275 تاريخ 2009/2/25. منشورات المقتفي.

³ - المادة (324) من قانون الاجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001 وتعديلاته لسنة 2014.

⁴ - المادة (278) من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية النافذ .

بأصل الموضوع، إلا أنه يرد على حق دستوري، وهو حرية التنقل أضف لذلك أن قرار منع السفر في الأمور المدنية وكما سبق الإشارة لذلك يقبل الاستئناف، فمن باب أولى أن يكون هذا القرار في الأمور الجزائية قابلاً للاستئناف هو الآخر، كما أن قرار التوقيف أو الحبس الاحتياطي والذي يعتبر مقيدا لحرية الإنسان في التنقل يكون قابلاً للاستئناف، فلماذا لا يسمح للمتهم باستئناف هذا القرار أيضاً؟

ثانياً: حق التعويض عن قرار منع السفر

نصت المادة (2) من القرار بقانون بشأن تعديل قانون دعاوى الحكومة (لا تسمع المحاكم أية دعوى ضد الحكومة ان كانت أصلية الا اذا كانت للغايات الآتية: 1- الحصول على أموال منقولة أو التعويض عنها بمقدار قيمتها 2- تملك أموال غير منقولة أو التصرف بها أو نزع اليد عنها أو التعويض عنها بمقدار قيمتها أو بدل ايجارها 3- الحصول على نقود أو تعويضات نشأت عن عقد كانت الحكومة طرفاً فيه 4- منع المطالبة بشرط أن يدفع المبلغ المطالب به أو يقدم كفيلاً¹.

بموجب هذا النص فإن التساؤل المثار هل يملك المتهم حق مطالبة الدولة بالتعويض نتيجة منعه من السفر؟

يتضح من خلال النص أعلاه أنه ليس بإمكان المتهم مطالبة الدولة بالتعويض جراء منعه من السفر على اعتبار ان قانون دعاوى الحكومة اعلاه قد قصر الحق في مخاصمة الدولة في اربعة حالات ليس من ضمنها المسؤولية التقصيرية التي قد تنتج عن موظف من موظفي الدولة ويرى الباحث ان هذا النص يتعارض مع ما قرره القانون الأساسي والذي نص بأن: (كل اعتداء على أي من الحريات الشخصية أو حرمة الحياة الخاصة للإنسان وغيرها من الحقوق والحريات العامة التي يكلفها القانون الأساسي أو القانون جريمة لا تسقط الدعوى الجنائية ولا المدنية الناشئة عنها بالتقادم وتضمن السلطة الوطنية تعويضاً عادلاً لمن وقع عليه الضرر)².

¹ قرار بقانون رقم 18 لسنة 2014 بشأن تعديل قانون دعاوى الحكومة رقم 25 لسنة 1958.

² المادة (32) من القانون الاساسي وتعديلاته.

وعلى الرغم من ذلك هناك حالتين اجاز فيهما المشرع للأفراد حق مطالبة الدولة بالتعويض عن اعمال السلطة القضائية وهما حالة اعادة المحاكمة، وحالة مخاصمة القضاة وأعضاء النيابة العامة، وبيان ذلك على النحو الآتي:

أولاً: إعادة المحاكمة

نص قانون الإجراءات الجزائية النافذ على أن إعادة النظر في مواد الجنايات والجنح يمنح الأشخاص الذين يحكم ببراءتهم الحق في التعويض عن الأضرار التي أصابتهم نتيجة الحكم السابق بالإدانة، وقد نصت المادة 377 من قانون الإجراءات الجزائية النافذ على الحالات التي يجوز فيها إعادة المحاكمة حيث نصت: (يجوز اعادة المحاكمة في الاحكام التي اكتسبت الدرجة الباتة في مواد الجنايات والجنح في الاحوال التالية:

- 1) اذا حكم على شخص في جريمة قتل ثم ظهرت ادلة تثبت ان المدعى بقتله قد وجد حيا.
- 2) اذا صدر حكم على شخص من اجل واقعة ثم صدر حكم على شخص آخر مناجل الواقعة عينها وكان بين الحكمين تناقض بحيث يستنتج منه براءة أحد المحكوم عليهما.
- 3) اذا كان الحكم مبنيا على شهادة قضي بأنها كاذبة او على وثائق قضي بعد صدور الحكم بأنها مزورة وكان لهذه الشهادة او الوثيقة تأثير في الحكم.
- 4) اذا ظهرت وقائع جديدة بعد صدور الحكم او أظهرت وثائق وأدلة كانت مجهولة حين صدور الحكم وكان من شأن هذه الوقائع او الوثائق اثبات براءة المحكوم عليه.
- 5) اذا كان الحكم مبنيا على حكم صادر من محكمة مدنية او احدى محاكم الاحوال الشخصية والغي هذا الحكم¹.

ويتضح من هذا النص أن طلب إعادة المحاكمة مرهون باستنفاد الحكم الصادر بحق المحكوم عليه جميع طرق الطعن، فلا يجوز إعادة المحاكمة إذا كانت طرق الطعن العادية مفتوحة أمامه، ولا يشترط أن يكون الحكم المطلوب إعادة المحاكمة فيه قد صدر من آخر درجة، إذ يجوز إعادة المحاكمة في الحكم إذا انتهت مدة الطعن العادية، كما يجوز طلب إعادة المحاكمة حتى ولو نفذ

¹ - المادة (383) من قانون الاجراءات الجزائية النافذ.

الحكم أو امتنع تنفيذه، كأن يصدر عفو خاص مثلاً، ولكن إذا صدر عفو عام فلا يجوز إعادة المحاكمة، إذ أن هذا الطلب لا يكون إلا في الأحكام الصادرة بالعقوبة.¹

وحتى يصار إلى إعادة المحاكمة لا بد أن يكون الحكم المطلوب إعادة المحاكمة فيه صادراً بجنحة أو جنائية فلا يقبل إعادة المحاكمة في المخالفات، ويقدم طلب إعادة المحاكمة إلى وزير العدل من المحكوم عليه، أو محاميه، أو ممثله الشرعي إذا كان عديم الأهلية، أو عن المسؤول عن الحقوق المدنية، وكذلك من زوج المحكوم عليه أو أبنائه وورثته، أو من أوصى لهم إن كان ميتاً أو ثبت ذلك بحكم قضائي وفق ما نصت عليه المادة (378) من قانون الإجراءات الجزائية النافذ، ويقدم طلب إعادة النظر خلال سنة تبدأ من اليوم الذي علم فيه الأشخاص الذين لهم تقديم الطلب بالسبب الموجب للإعادة، وإلا كان طلبهم مردوداً إذا تم تقديمه بعد مرور مدة السنة.

ويترتب على إعادة المحاكمة إلغاء الحكم الصادر بحق المحكوم عليه بما في ذلك العقوبة والرسوم والمصاريف والتعويضات التي حكم بها للمتضرر من الجريمة، وأنه إذا ما قررت المحكمة إعلان براءة المحكوم عليه، فله حق مطالبة الدولة بالتعويض عن الضرر الذي لحق به نتيجة الحكم السابق، كما يحق لزوجيه ولأصوله وفروعه حق المطالبة بالتعويض إذا كان المحكوم عليه ميتاً وللدولة حق الرجوع بالتعويض على المدعي المدني أو المبلغ أو شاهد الزور الذي كان سبباً في صدور الحكم بالعقوبة، وهذا ما نصت عليه المادة (387) من قانون الإجراءات الجزائية (1- يحق لمن حكم ببراءته بعد قبول إعادة المحاكمة أن يطالب الدولة بتعويضه عن الضرر الناشئ له من الحكم السابق.

2- يقدم طلب التعويض من الزوج والأصول والفروع إذا كان المحكوم له ميتاً.

3- يجوز للدولة أن ترجع بالتعويض على المدعي بالحق المددني أو المبلغ أو شاهد الزور الذي كان سبباً في صدور الحكم بالعقوبة).²

¹ - عالية، سمير، النظرية العامة في التوقيف الاحتياطي - دراسة مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، سنة 2004، ص 574.

² - المادة (387) من قانون الإجراءات الجزائية النافذ وتعديلاته .

ثانياً: دعوى المخاصمة

المبدأ إن أعضاء النيابة العامة لا يخضعون للمساءلة عن الأخطاء عند مباشرة أعمالهم من اتهام وتحقيق، إذ لا يحق مطالبتهم بتعويضات نتيجة الإجراءات الماسة بالحرية الشخصية والتي يتخذونها أثناء مرحلة التحقيق الابتدائي، والعلة من وراء ذلك أن إخضاع أعضاء النيابة العامة للمسؤولية المطلقة نتيجة هذه الأعمال سيؤدي إلى التردد في قيامهم بأعمالهم.¹ غير أن عدم إخضاع أعضاء النيابة العامة للمسؤولية المدنية، أو الجنائية، ويعني ذلك اعتبارهم أشخاصاً فوق القانون وهو أمر تأباه العدالة؛ لذلك اتجه المشرع إلى إخضاع أعضاء النيابة العامة والقضاة لهذه المسؤولية وذلك من خلال دعوى المخاصمة .

وفي هذا قضت محكمة النقض المصرية بأن: (الأصل هو عدم مسئولية القاضي عما يصدر في عمله من تصرفات لانه يستعمل في ذلك حقا خوله له القانون وترك له سلطة التقدير فيه وأجاز المشرع استثناءاً من هذا الأصل مساءلة القاضي عن الضرر الناشئ عن تصرفاته في عمله في أحوال معينة بينها على سبيل الحصر في المادة 494 من قانون المرافعات ورسم طريقاً خاصاً لهذه المساءلة وهو رفع دعوى المخاصمة وأفرد لها اجراءات خاصة وأحاطها بضمانات تكفل توفير الطمأنينة للقاضي في عمله وحمايته من كيد العابثين ممن يحاولون النيل من هيئته وكرامته برفع دعاوى كيدية لمجرد التشهير به وكان من تلك الأحوال أن يقع من القاضي غش أو تدليس أو غدر أو خطأ مهني جسيم في عمله بغير تخصيص لنوع معين من الأعمال دون أخرى وسواء كان العمل حكماً أو اجراءاً قضائياً أو أمراً ولائياً ينصرف أثره الى الخصوم في المنازعة المطروحة عليه أو الى سواهم ما دام العمل داخلاً في نطاق مهمة القاضي فان الرجوع على القاضي بالتضمنات في هذه الأحوال لا يكون الا بطرق دعوى المخاصمة).²

في التشريع الوطني نصت المادة (153) من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية بأنه (تجوز مخاصمة القضاة وأعضاء النيابة العامة في الحالتين الآتيتين:

¹ - مصطفى، محمود محمود، شرح قانون الإجراءات الجنائية المصري، سنة 1988، ص 78.

² - نقض مدني مصري رقم 685 لسنة 53 قضائية جلسة 1986/6/17 . مشار اليه في: مراد، عبد الفتاح، المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة، رسالة دكتوراة /جامعة الاسكندرية، سنة 1993. ص 620.

1- اذا وقع من القاضي أو عضو النيابة العامة في عملهما غش أو تدليس أو خطأ مهني جسيم لا يمكن تداركه.

2- في الأحوال الأخرى التي يقضي فيها القانون بمسؤولية القاضي والحكم عليه بالتعويضات¹

وعلى ضوء هذا النص فإن المسؤولية المدنية على عضو النيابة العامة تقع في حالة الغش أو التدليس: أو الخطأ المهني الجسيم، وقد عرفت محكمة النقض المصرية الغش بأنه: (إنحراف القاضي في عمله عما يقتضيه القانون وذلك إما محاباة لأحد الخصوم أو نكاية في خصم أو تحقيقاً لمصلحة خاصة للقاضي).² ومن الأمثلة على الغش أن يعتمد القاضي عمداً إلى تحريف شهادة الشاهد. أما الخطأ المهني الجسيم فهو الخطأ الذي لا يصدر عن أقل الناس تبصراً وحيلة.³ والفارق بين الغش والخطأ المهني الجسيم يكمن في أن سوء النية أمراً لازماً في الغش بينما لا يشترط في الخطأ المهني الجسيم سوء النية.⁴ وهذا ما قضت به محكمة استئناف الاسكندرية من أن: (المستفاد من الأعمال التحضيرية لقانون المرافعات الجديد انه لم يكن الخطأ المهني الجسيم سبباً من أسباب المخاصمة في قانون المرافعات القديم اذ أن هذا السبب وإن قارب الغش من حيث جسامة العمل إلا انه لا يشترط فيه سوء نية فهو الجهل الفاضح بمبادئ القانون والوقائع الثابتة في اوراق الدعوى فلا يدخل في نطاقه الخطأ في التقدير أو استخلاص الوقائع أو تفسير القانون أو قصور الاسباب لان سبيل تدارك ذلك هو الطعن في الحكم بطرق الطعن العادية المقررة قانوناً).⁵

ولا يكفي لتقرير مسؤولية عضو النيابة العامة أن يكون هناك خطأ، وإنما لا بد في هذا الخطأ من أن يكون جسيماً ، وفي هذا قضت محكمة النقض المصرية: (من حق المحكمة أن تبحث مدى تعلق أوجه المخاصمة بالدعوى لتحكم بقبولها وهذا لا يتأتى لها إلا بإستعراض أسباب المخاصمة وأدلتها لتبين منها مدى ارتباطها بأسباب المخاصمة فإذا كان الحكم قد أشار الى أنه لم يرد فيما

¹ - المادة (153) من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 2 لسنة 2001 وتعديلاته.

² - نقض مدني مصري رقم 920 لسنة 46 قضائية جلسة 1980/2/14 . مشار اليه في: مراد، عبد الفتاح، مرجع سابق، ص 620.

³ - مراد، عبد الفتاح، مرجع سابق، ص 633 .

⁴ - ابو الوفا، احمد، المرافعات المدنية والتجارية، منشأة المعارف الطبعة الخامسة عشر، دون سنة نشر، ص 71.

⁵ - انظر حول هذا الحكم في: مراد، عبد الفتاح. مرجع سابق.

أسند الى وكيل النيابة على ضوء ما ظهر من الاوراق غشاً او تدليساً او غدرأً أو خطأ مهنيا جسيما وانما رأى ان ما أتاه يعتبر خطأ مهنيأً غير جسيم بسبب حداثة عهده بأعمال النيابة وانه خطأ هين لا يدخل في اسباب المخاصمة فان الحكم لا يكون قد اخطأ في القانون اذا قضى بعدم جواز المخاصمة)¹.

كما لا يكفي أن يكون الخطأ جسيما، وإنما لا يمكن تداركه ، فإذا كان بالإمكان تداركه فلا يترتب على عضو النيابة أية مسؤولية، وفي هذا قضت محكمة النقض الفلسطينية: (ولما كانت الوقائع التي أشرنا اليها والتي تضمنت ما قام به الطاعن تشير بوضوح الى أن القاضي المطعون ضده لم يكن بصدد اتخاذ اجراء ينطوي على خطأ مهني جسيم بالمفهوم الوارد في المادة 1/153 من قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية كما ان ذلك الخطأ بفرض وقوعه قد تم تداركه بالرجوع عن قرار توقيف الطاعن وإخلاء سبيله نهائيا في ذات الجلسة التي تقرر فيها توقيفه فان دعوى المخاصمة التي اقامها تغدو غير مستوفية لشروطها وان ما توصلت اليه محكمة الاستئناف في قرارها الطعين القاضي برد دعوى المخاصمة والزام المدعي (المخاصم) بالرسوم والمصاريف وأتعاب المحاماة ومصادرة قيمة الكفالة والحكم عليه بالغرامة يغدو واقعا في محله من حيث النتيجة)².

وتقدير جسامة الخطأ من عدمه إنما يخضع لتقدير محكمة الموضوع، وفي هذا قضت محكمة النقض المصرية: (بأن تقدير مدى جسامة الخطأ الموجب لمساءلة المخاصم ضده من الأمور الموضوعية التي تستقل بتقديرها محكمة الموضوع وإذا كان الحكم المطعون فيه قد خلص في حدود سلطته التقديرية الى أن الطعون الموجهة الى القضاء الصادر في موضوع الدعوى محل المخاصمة طعون موضوعية مجالها الطعن في الحكم المشار اليه سواء ما تعلق منها بالقصور في الاسباب أو الخطأ المهني الجسيم فان النعي على هذا الحكم والمنازعة في جسامة الخطأ المنسوب

¹ - مراد عبد الفتاح، مرجع سابق. ص 643.

² - حكم محكمة النقض الفلسطينية في الطعن مدني رقم 2009/294، جلسة 2009 /11/1 .

الى المطعون ضده يكون مجادلة موضوعية فيما تستقل بتقديره محكمة الموضوع تتحسر عنها
رقابة محكمة النقض).¹

¹ - نقض مدني مصري رقم 920 سنة 46 قضائية جلسة 1980/2/14 مشار اليه في : مراد ، عبد الفتاح ، مرجع سابق ،
ص 638 .

الخاتمة

من خلال هذه الأطروحة والتي تناول فيها الباحث سلطة النيابة العامة في منع السفر مبينا الأساس القانوني التي تستند عليه النيابة العامة في منع السفر، سواء ما ورد في القانون الأساسي، والقوانين العادية، والاجتهاد القضائي الوطني والمقارن، يجد الباحث لزما عليه وضع الملاحظات والتوصيات التي توصل إليها على النحو التالي:

أولاً: إن حرية التنقل تعتبر حقا أساسيا من حقوق الإنسان، كلفته الديانات السماوية والمواثيق الدولية والاقليمية، ورستته دساتير الدول، ومن بينها القانون الأساسي الفلسطيني، وإن هذه الحرية تعتبر ذات قيمة دستورية عليا تساهم في تطوير المجتمع وتنميته.

ثانياً: إن هذه الحرية وإن كانت رافدا من روافد الحرية الشخصية للإنسان، إلا أنها تبقى نسبية وليست مطلقة، مما يعني جواز تقييد هذه الحرية لمبررات تقتضيها حالة الضرورة، كالمحافظة على الأمن القومي، والصحة العامة ومنع الجريمة.

ثالثاً: إن سلطة النيابة العامة في منع السفر تعتبر سلطة أصيلة نص عليها القانون الأساسي الفلسطيني في المادة 2/11، والذي أناط منع التنقل بأمر قضائي، وأن النيابة العامة في فلسطين تعتبر شعبة من شعب السلطة القضائية، كما أن القوانين العادية منحت النيابة العامة سلطة منع السفر كما جاء في قانون المخابرات العامة والتي حظر على مدير المخابرات العامة منع أي شخص من السفر إلا من خلال النائب العام، ولو أن النيابة العامة سلطة تنفيذية لما اشترط المشرع وجوب استصدار قرارات منع السفر من النائب العام.

رابعاً: إن قرار منع السفر يعتبر قرارا قضائيا، فلا تملك أي جهة تنفيذية حق إصداره وإلا كان هذا القرار مشوباً بالبطلان، ويشكل اعتداء من جهة الإدارة على السلطة القضائية.

خامساً: على الرغم من أن سلطة النيابة العامة في منع السفر سلطة أصيلة إلا أن هذه السلطة مقيدة بقيود وضوابط منها: أن النيابة العامة لا تملك حق منع السفر في حال إحالة الدعوى إلى

القضاء، وإن فعلت هذا فيكون قرارها مشوباً بالبطلان، وقد يترتب على ذلك قيام مساءلتها عن خطأ مهني حسيم.

سادساً: على الرغم من أن سلطة النيابة العامة في منع السفر سلطة أصيلة إلا أن هناك قصورا تشريعيا بهذا الخصوص، فغياب هذا القانون يثير الكثير من الإشكاليات العملية، سواء من ناحية الجرائم الجائز فيها منع السفر، أو مدته أو طريقة رفع هذا المنع.

سابعاً: من حق الشخص الذي تقرر منعه من السفر حق المطالبة بالتعويض نتيجة ذلك إذا تبين أن قرار منعه من السفر كان مبنياً على غش، أو كان هناك خطأ مهني حسيم.

التوصيات

1- يوصي الباحث بضرورة إدخال تعديل على قانون السلطة القضائية، بحيث يتم النص صراحة على تبعية النيابة العامة للسلطة القضائية، واعتبارها شعبة من شعب هذه السلطة وذلك لإنهاء حالة الجدل القانوني حول هذا الموضوع.

2- بما أن مصطلح الإجراءات التحفظية الوارد في نص المادة (6) من القرار بقانون بشأن محكمة الجنايات الكبرى تشمل من ضمن ما تشمله من إجراءات تحفظية استخدام سلطة منع السفر، وحيث أن هذا النص جاء فضاضاً ولا يحقق موازنة بين مصلحة المتهم، وهي مصلحة تدعمها قرينة البراءة وبين سلطة النيابة في منع السفر، لذا يوصي الباحث بضرورة تعديل هذا النص بحيث يصبح (1- تباشر النيابة العامة التحقيق فور علمها بالجريمة ولها اتخاذ كافة الإجراءات التحفظية والمتعلقة بالواقعة بما في ذلك منع المتهم من السفر ولمدة ستة أشهر اذا اقتضت مصلحة التحقيق ذلك وللمتهم حق التظلم منه لدى النائب العام. 2- اذا قرر النائب العام رفض التظلم كان للمتهم حق استئناف قرار الرفض لدى محكمة الاستئناف والتي لها تأييد القرار أو الغائه ويعتبر قرار المنع كأن لم يكن اذا صدر قرار النائب العام او مساعده بحفظ الدعوى. 3- تباشر النيابة العامة التحقيق والاتهام بخصوص الجرائم التي تقع ضمن اختصاص المحكمة وفقاً للقواعد والإجراءات المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية النافذ ما لم ينص هذا القرار بقانون على خلاف ذلك).

3- يوصي الباحث بضرورة إصدار تشريع ينظم القواعد الموضوعية، والشكلية لقرار منع السفر؛ لما لذلك من أهمية في العمل القضائي الجنائي، أو إعادة النظر بإلغاء القرار بقانون لسنة 2017 والذي أدخل تعديلات جوهرية على قانون الإجراءات الجزائية فيما يتعلق باستحداث

مواد قانونية تعالج قرار منع السفر، سواء من حيث الشروط الموضوعية والشكلية.

4- يوصي الباحث النيابة العامة ولحين إصدار قانون ينظم الشروط الموضوعية والشكلية لقرار منع السفر بضرورة مراعاة الشروط الشكلية لهذا القرار، سواء من حيث تسبيب هذا القرار، أو من حيث وضع مدة زمنية محددة لهذا المنع، وعدم ترك المدة المنوع فيها المتهم من السفر مفتوحة.

5- يوصي الباحث النيابة العامة بعدم إصدار قرارات منع سفر إلا إذا كانت هناك أسباب جدية تدعو لإصداره.

قائمة المصادر والمراجع

أولاً: المصادر

- القرآن الكريم
- التعليق العام رقم 27 المتعلق بالمادة 12 (حرية التنقل) الصادر عن اللجنة المعنية بالحقوق المدنية والسياسية، الدورة السابعة والستون، سنة 1999. نقلا عن الموقع الالكتروني <http://www.hrlibrary.edu>
- الاعلان العالمي لحقوق الانسان
- العهد الدولي الخاص بالحقوق السياسية والمدنية
- الاتفاقية الخاصة بوضع اللاجئين .
- الاتفاقية الدولية للقضاء على جميع اشكال التمييز العنصري
- اتفاقية جنيف الرابعة بشأن حماية المدنيين اثناء النزاعات المسلحة
- البروتوكول رقم 4 لاتفاقية حماية حقوق الانسان والحريات الاساسية 1963
- الميثاق الافريقي لحقوق الانسان والشعوب
- اعلان القاهرة حول حقوق الانسان في الاسلام 1990
- القانون الاساسي الفلسطيني وتعديلاته لسنة 2003
- الدستور الاردني لسنة 1952 وتعديلاته لسنة 2011
- الدستور المصري لسنة 2014
- الدستور الجزائري لسنة 2016
- الدستور السوري لسنة 2012
- الدستور الكويتي لسنة 1962
- الدستور الاماراتي لسنة 2013
- الدستور البحريني لسنة 2002
- الدستور اللبناني لسنة 1926 وتعديلاته لسنة 2004
- قانون اصول المحاكمات المدنية والتجارية الفلسطيني رقم 2 لسنة 2001

- قانون المخابرات العامة الفلسطيني رقم 17 لسنة 2005
- قانون استقلال القضاء الاردني رقم 29 لسنة 2014
- قانون اصول المحاكمات الجزائية الاردني لسنة 1961 وتعديلاته لسنة 2017
- قانون الاجراءات الاجراءات الجزائية الاماراتي رقم 35 لسنة 2006
- قانون السلطة القضائية الفلسطينية رقم 1 لسنة 2001
- قانون الاجراءات الجزائية الفلسطينية رقم 3 لسنة 2001 وتعديلاته لسنة 2017
- قانون منع الارهاب الاردني لسنة 2014 وتعديلاته
- قانون مكافحة الارهاب المصري لسنة 2015
- قانون المسطرة الجنائية المعدل لسنة 2016
- قانون الاجراءات الجزائية القطري رقم 23 لسنة 2004
- التعليمات القضائية للنائب العام الفلسطيني لسنة 2009
- القرار الرئاسي رقم 289 لسنة 1995 .
- القرار بقانون رقم 4 لسنة 2016 بشأن الاحداث .
- قانون العقوبات رقم 16 لسنة 1960 .

ثانياً: المراجع

الكتب القانونية

1. جوخدار، حسن، شرح قانون أول المحاكمات الجزائية الاردني (دراسة مقارنة)، طبعة اولى. عمان - الاردن: دار الثقافة، سنة 1993.
2. ربيعي، غاندي، دليل الاجراءات الجزائية الفلسطينية، دون طبعة. رام الله - فلسطين: منشورات الهيئة المستقلة لحقوق الانسان، سنة 2009.
3. سرور، احمد فتحي، الشرعية الدستورية وحقوق الانسان في الاجراءات الجنائية، ط معدلة. القاهرة-مصر: دار النهضة، سنة 1995

4. عبد التواب، معوض، التعليق على قانون الاجراءات الجنائية باحكام النقض من سنة 1931 حتى 1996 وبالتعليمات للنيابات العامة، طبعة ثانية. الاسكندرية- مصر: منشأة المعارف، سنة 1997.
5. عبد الملك، جندي، الموسوعة الجنائية، الجزء الثالث، طبعة اولى. بيروت-لبنان: مكتبة العلم للجميع، سنة 2005.
6. الغريب، محمد عيد، المركز القانوني للنيابة العامة - دراسة مقارنة - دون ط . القاهرة - مصر: دار الفكر العربي، 2001.
7. عرفه، مجدي، اوامر وقرارات المنع من السفر، ط ثانية. القاهرة - مصر: المكتب الفني للصادرات القانونية، سنة 2002.
8. عطية، نعيم، النظام القانوني لمنع السفر، دون طبعة. القاهرة - مصر: دار الكتب القانونية، سنة 2005.
9. محمود مصطفى، محمود، شرح قانون الاجراءات الجنائية، طبعة 12. القاهرة - مصر: دار النهضة العربية، 1988 .
12. عالية، سمير النظرية العامة في التوقيف الاحتياطي- دراسة مقارنة - طبعة اولى - بيروت -لبنان: منشورات الحلبي، سنة 2004.
13. ابو الوفا، احمد، المرافعات المدنية والتجارية، طبعة 15. القاهرة - مصر: منشأة المعارف، دون سنة نشر.
14. محمد هند، حسن، النظام القانوني للمنع من السفر ، دون طبعة نشر . القاهرة - مصر : دار الكتب القانونية ، سنة 2009 .
15. سيد احمد، محمود، منع المدين من السفر، دون طبعة، القاهرة - مصر: دار الكتب القانونية، سنة 2007.

ثالثاً: الأبحاث والمقالات المنشورة على شبكة الإنترنت

- أبو دياك، علي، تصريح صحفي لوزير العدل الفلسطيني بعنوان: مشروع تعديل قانون السلطة القضائية (مازال مسودة)، تاريخ 2017/6/15، على الموقع الإلكتروني: www.alquds.com.
- بوحمرة، الهادي يوسف، الإجراءات الاحتياطية ضد المتهم في ضوء القانون رقم 1990/20 بشأن تعزيز الحرية، بحث منشور على الموقع الإلكتروني: <http://searchmandumah.com>
- طومان، عصام عيسى: محاضرات في قانون الجرائم الجزائية رقم 3 لسنة 2001 " التحقيق والاستدلال " بحث منشور على الموقع الإلكتروني www.auc.edu.ps
- العبد الله، حسين علي: منع السفر من جهات التحقيق فراغ تشريعي وتطبيق مخالف للقانون وتقييد لحريات الأفراد. مقال منشور على الموقع الإلكتروني <http://www.aljarida.com>
- عبدلي، سفيان: دور مؤسسة النيابة العامة واستقلاليتها - تحولات اوروبية جديدة على ضوء احكام المحكمة الاوروبية لحقوق الانسان. بحث منشور على الموقع الإلكتروني <http://search.mandumah.com>
- لونغ، كيتي وآخرون: الهجرة والتنقل والحلول - منظور متطور- بحث منشور على الموقع الإلكتروني <http://www.fmreview.org>

خامساً: الدوريات والمجلات

- خضر، محمد: التنظيم الدستوري في فلسطين - دراسة تمهيدية لغايات اقتراح النصوص الناعمة للحقوق والحريات والسلطة القضائية في دستور فلسطين المقبل - (دراسة محكمة). مجلة العدالة والقانون. سنة 2015.
- احكام القضاء المصري وحقوق الانسان، طبعة اولى، القاهرة - مصر: منشورات مركز الدراسات والمعلومات القانونية لحقوق الانسان، سنة 1997.

سابعاً: الرسائل الجامعية

- مراد، عبد الفتاح، المسؤولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة. (رسالة دكتوراة) جامعة الاسكندرية، مصر. سنة 1993.
- عبد الرزاق، دبدوش، الحق في حرية التنقل اثناء الدعوى العمومية. (سالة ماجستير) جامعة الجزائر الاولى. الجزائر. سنة 2013.
- المعمار، سارة فاضل، حرية التنقل في العراق " دراسة مقارنة". (رسالة ماجستير) جامعة النهرين. العراق. سنة 2012.
- القهوجي، حسن محمد حسن، المنع من السفر في التشريع الوطني " دراسة مقارنة"، جامعة الازهر. غزة. فلسطين. منشورة على الموقع الالكتروني

<http://search.mundumah.com>

الملاحق

ملحق رقم (1)

677

قرار بقانون رقم () لسنة 2017م
بشأن تعديل قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001 وتعديلاته

رئيس دولة فلسطين
رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية
استناداً لأحكام القانون الأساسي المعدل لسنة 2003م وتعديلاته
ولا سيما أحكام المادة (43) منه،
وبعد الاطلاع على قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته،
وعلى القرار بقانون رقم (17) لسنة 2017م بشأن تعديل قانون الإجراءات الجزائية رقم (1)
لسنة 2002م،
وعلى قانون السلطة القضائية رقم (1) لسنة 2002م،
وعلى قانون العقوبات رقم (16) لسنة 1960م وتعديلاته الساري في المحافظات الشمالية،
وعلى قانون العقوبات رقم (74) لسنة 1936م وتعديلاته الساري في المحافظات الجنوبية،
وبناءً على تنسيب مجلس القضاء الأعلى في جلسته المنعقدة بتاريخ 2017/04/12م،
وبناءً على الصلاحيات المخولة لنا قانوناً،
وتحقيقاً للمصلحة العامة،
وباسم الشعب العربي الفلسطيني،

أصدرنا القرار بقانون الآتي:

مادة (1)

يشار إلى قانون الإجراءات الجزائية رقم (3) لسنة 2001م وتعديلاته لأغراض هذا التعديل
بالقانون الأصلي.

مادة (2)

إضافة مادة جديدة إلى القانون الأصلي تحمل الرقم (63 مكرر) على النحر التالي:
(1) للنياب العام، أو من يفوضه من مساعديه أثناء التحقيق، والمحكمة أثناء نظر الدعوى،
إصدار أمر مسبب بمنع المتهم من مغادرة البلاد إذا اقتضت الضرورة ومقتضيات مصلحة
التحقيق ذلك في الجنائيات والجنح المعاقب عليها مدة لا تقل عن ستة أشهر، ويجوز تعليق

- الأمر أو إلغائه حال تقديم كفالة وفق ما نصت عليه المواد (139 ، 142 ، 143 ، 146 ، 147 ، 148) من القانون الأصلي.
2. للنايب العام أو من يفوضه من مساعديه إذا اقتضت الضرورة ومقتضيات مصلحة التحقيق ذلك أن يصدر أمراً بإتراج اسم المتهم أو المحكوم عليه في الجنايات والجناح المعقلب عليها مدة لا تقل عن ستة أشهر، على قوائم ترقيب الوصول التي تزود بها السلطات الحكومية العاملة على المعابر والحدود والمطارات والموانئ الفلسطينية، التي يدرج بها اسم المتهم أو المحكوم عليه، بناءً على أمر من النائب العام، أو أحد مساعديه، للقبض عليه وإحالاته إلى الجهات القضائية المختصة.
3. يسري أمر المنع من المغادرة والإمر بإتراج اسم المتهم أو المحكوم عليه على قوائم ترقيب الوصول لمدة ستة أشهر من تاريخ إصداره، ويرفع بعدها أمر المنع أو الإخراج من القوائم، ما لم يجدد الأمر لمدة أو مدد أخرى، مع إعلام ذي الشأن بهذا الأمر من تاريخ صدوره.
4. يجوز لأي من صدرت بحقهم الأوامر الواردة في الفقرة (1 ، 2) أن يطعن فيها أمام محكمة الاستئناف المختصة استقلالاً ويجوز للنايب العام، أو أحد مساعديه، وفي كل وقت، إلغاء الأمر، أو تعجيله، ما لم يكن الأمر قد صدر عن المحكمة المختصة.
5. يعاقب بالحبس مدة لا تتجاوز سنتين ويعرامة لا تتجاوز خمسة آلاف دينار أردني، أو ما يعادلها بالعملة المتداولة قانوناً، أو بإحدى هاتين العقوبتين، كل من علم بصدور الأمر بالمنع من المغادرة بحقه وخالفه، أو سهل ذلك لغيره.

مادة (3)

يلغى نص المادة (8) من القرار بقانون رقم (17) لسنة 2014م ويعد العمل بنص المادة (302) من القانون الأصلي لتصبح على النحو الآتي:

تتعد جلسات محاكم الصلح في دعاوى الجناح بحضور وكيل النيابة العامة والكاتب.

المادة (4)

يلغى كل ما يتعارض مع أحكام هذا القرار بقانون.

المادة (5)

يعرض هذا القرار بقانون على المجلس التشريعي في أول جلسة يعقدها لإقراره.

677

المادة (6)

على الجهات المختصة كل فيما يخصه تنفيذ أحكام هذا القرار بقانون، ويعمل به من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية.

صدر في مدينة رام الله بتاريخ: 2017/04/15م

محمود عباس

رئيس دولة فلسطين

رئيس اللجنة التنفيذية لمنظمة التحرير الفلسطينية

ملحق رقم (2)

باسم الشعب الجمعية الدستورية العليا

بالجلسة الثامنة الممثلة يوم السبت الثالث عشر من يوليو سنة ٢٠١٥،
المرافق الثاني والعشرين من شعبان سنة ١٤٣٦ هـ.

برئاسة السيد المستشار / علي محمود منصور
وعضوية السادة المستشارين : أسود رشاد القاضي وشكوت خلس علي جاني
والسيد عبد الفتاح جاني وسعيد مرعي ضروري ورجب عبد الحكيم سليم
رئيسين للمجلس
لواء رئيس المحكمة
ومحمود السيد المستشار / محمود محمد ختم
رئيس دائرة المحفوظات
ومحمود السيد / محمد ناجي عبد السميع
أمين السر

أمرت المحكمة

في القضية المرفوعة بحسب الدعوى الدستورية العليا رقم ٤٠ لسنة ٢٧
تحتية التراجع

المقابلة من

١ - السيد / هاني منار حبيب حنظل

٢ - السيد / لؤي منار حنظل

فد

١ - السيد المستشار النائب العام

٢ - السيد المستشار وزير العدل



بتاريخ التسع والعشرين من أكتوبر سنة ٢٠١٥ وأمر المدعيان بحل هذه
الدعوى وتم غلب المحكمة وتبين كفاية وتوحيد النية للقضية المرفوعة بالنظر في

التراجع الذي اقتضاه هذا على قرار التكتب العام يستلزم من المشرع، بعد أن تمسكت كل من
جهاز القضاء المدني والإداري من تطلوه.

وخلصت هيئة قضايا الدولة منكرة طرقت في خاتمة الحكم بتعيين جهة القضاء
تدلي جهة مختصة بنظر التراجع.
وبعد تعسير الدعوى لوضع هيئة الملموسين تقريراً أصلياً وإليها، وآخر تكميلياً.
وأقرت الدعوى على التولية شقين بمحضر الجلسة، وقررت المحكمة إصدار الحكم
فيها بجلسته اليوم.

المنظمة

بعد الاطلاع على الأوراق، والمناقشة.

حيث إن الواقع تتصلح - على ما يتبين من مستندة الدعوى وبما الأوراق -
في أن التولية للجهة سبق أن تولت التحقيق مع متدعين فيما نسب إليهم الأول من
مستندة على تسويات التولية من أحد البازر بلغت قيمتها ٢٠ مليون جنيه مصري،
وشملت غير كافية، وتتوافق مع المستندين بتتبع، فضلاً عن قبضه بضائع شلت
أخر للحصول على تسوية التولية من بنك آخر بضميمة غير كافية بلغت قيمتها
١٥ مليون جنيه، وما نسب إلى المدعية الثانية من ضمايتها المدعى الأول لدى تلك
البازر، وأثناء التحقيق أصدر التكتب العام قراراً بفتح المدعين من أصل لتتبعات
التحقيق، ليأمر بالظن عليه أمام محكمة القضاء الإداري بنقض التولية والدعوى رقم
١٢ لسنة ٥٥ قسنية بطلب الحكم بطلان مستندة: وأما تلبية التاليل المطعون فيها
وغير المدعوى بطلان، وبنسبة ٢٠٠١/٣/٤٠ ألفت المنظمة برفض الشق المدعى من
الدعوى، فقامت المدعين على ذلك الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا بطلب رقم
٢٢ لسنة ٤٧ قسنية، وبنسبة ٢٠٠١/٢/٢٥ ألفت بإشاعة الحكم للمنظمتين فيه،
وبنظم الخصائص معكم مجلس الدولة وأما غير المدعوى، وإعطائها إلى محكمة استئناف
الإسكندرية للخصائص، وبنسبة ٢٠٠١/٢/٢٩ ألفت محكمة جنحيات الاستئنافية بعدم



للمتقاضين ولا يقر المدعى، ولا تملك جهة القضاء الإداري والوزير من نظر شك
الدعوى، فقد أتم المدعيان دعواهما المثلثة طلباً لتحديد جهة القضاء المختصة بالنظر في

وحيث إن مناط قبول طلب العمل في النزاع على الاختصاص وفقاً للثبوتات التيها من
المادة (٢٥) من قانون هذه المحكمة، فهو أن تطرح الدعوى عن موضوع واحد أمام
جهة من جهات القضاء أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي، ولا تتولى إحداها من
نظرها أو تتلقى كتاباتها عنها، وكان فرض النزاع الحاصل على الاختصاص يتوقف أن
يكون لكل خصومة قضائية فاض بعض جوانبها إلهام للنزاع على موضوعها، فلا يخلو
مثلاً إلى غير هذا يدرش للكتاب الحقوق المتضمنة الإخلال بها، ويقرض الأقرض
التي يتوعداً حق التنازل باعتبار مدعى للعمل إتصالاً إلى العلوق المتنازع عليها،
مستنداً للتعبير التوضيحية للشكوك التي تعود بها عدم الحقوق إلى استعمالها، ومن ثم فقد
سار متعللاً أن تورد هذه المحكمة الخصومة القضائية كمتطلب من نظرها إلى جهة
قضائية تكون قراعت الاختصاص التوازي إلى رسمتها النشطة التشريعية في مجال
توزيعها لهذا الاختصاص بين جهات القضاء على اختلافها، قد أوتيتها دون غيرها سلطاناً
مباشراً عليها.

وحيث إن مطلب النزاع في الدعوى المثلثة هو بيان التكليف القانوني بتوفير
العناصر من التائب العام تمتع المدعين من السائر، وذلك بالتنسبة إنشاء التحليل الذي
تجربة التوبة العامة معهما، وما إذا كان ذلك القرار بعد قرار إداري مما يخص بعض
السلطة فيه معاكم مجلس الدولة، أم أنه بعد قرار قضائي يخص جهة القضاء الإداري
دون غيرها بالعمل في النزاع المذكور.

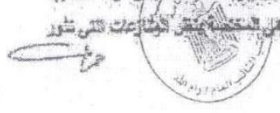
وحيث إن المقرر في قضاء هذه المحكمة أن تعيين الجهة القضائية المختصة في
لحوائج النزاع الاختصاص - (إيجازاً عن لم شيئاً - وفقاً للمبدأ الذي يقرر أن لا تعد التي حدد
فيها المشرع لكل جهة أو جهة قضائية تكون ولايتها



ويجب أن المقرر أن حرية التنقل تنطبق في مصاف الحرية العامة، وأن تقيدها
بمعيّن لاقتا أن يكون يقتصر مشروع، وأن تقيدها دون مشروع مشروع، كما وجد
الحرية الشخصية من بعض لخاصتها، ويلزم صحيح بنيتها، ولقد اعتلت التستر
المصرية جديدها بتعديلاته الخاصة بالحل في شكل كانت على خطر الزم المواطن
بالقوة في مكان معين أو منه من القوة في جوة معينة، إلا أن الأحوال التي بينها
التي، مما حققت لحد المواطن عن ذلك أو حرته من العودة إليها، وأكثت على
حق المواطن في الهجرة الداخلية أو الخارجية. واعتبار من توزيع العمل بالتسوية
الصلاحي في يناير سنة ٢٠١٤ يجوز منع مواطن من مقبرة الأراضي المصرية إلا بشر
قضى مسبب ولعدة محدة وإلى الأبد التي بينها القوانين.

ويجب أن التوبة العامة - وعلى ما جرى به قضاء هذه المحكمة - شعبة من
السلطة القضائية، تختص بالقرارات بسلطة الهيئة على الدعوى العمومية، بأصل
التطبيق من التفتيش والجمع، وتحتوي الدعوى الجنائية، وبإلزامها أمام المحاكم
الجنائية، أو بالأحرى بالأوجه إقامتها، وأوجب تعيينها في شكل تلك التفتيش والإلزام
قضاءها بغير.

ويجب أن الإجراءات التطبيق التي تؤولها النيابة العامة بمناسبة ارتكاب جريمة
جنائية تتميز بأنها ذات طبيعة قضائية، وبها تحرك الدعوى الجنائية، ويتحدد بمقتضاها
التصرف في هذه الدعوى إما بإحالتها إلى المحكمة المختصة، أو بالأحرى إحالتها بالأوجه
القضائية، وكان القرار الصادر من النائب العام يمنع المتهمين من السفر - بمناسبة
التدابير التي تؤولها النيابة العامة معهم - وقد إجزاء قضائية من الإجراءات الجنائية
التي تؤولها النيابة العامة باعتبارها سلطة ذاتها بها القانون مهنة للتفتيش عند ارتكاب
جريمة، وأكثت الغاية من إصدار تلك القرار، هو بقاء المتهم قريباً من السلطة التي
تباشر التفتيش والمحاكمة على فئة الاتهام، وهو بهذا تمشية أحد صلاحيات أصل
التفتيش التي تتم بالطبيعة القضائية، ومن ثم تكون جوة التفتيش التفتيش، ولقد ناط بها
المشرع اختصاص الفصل في الدعوى الجنائية، هي المختصة بمقتضى الرشايات التي تؤول



بأن تلك القرارات، لك أن هذه القرارات، وقد صدرت من النيابة العامة في شأن متروحة
جنسية، باعتبارها تصل بجزئية من الجرائم التي تنفل في اختصاص جهة القضاء
العامة، فإن هذه الجهة بحسبها الجهة مساهمة في النيابة العامة بتفصيل في تلك
المتروحات والجرائم - عما ما تضمن به محكم مجلس الدولة - تكون هي المختصة
بتقرير الطعن على هذه القرارات.

وحيث أن ما تقدم يؤكد أن القرار الصادر من النائب العام يمنع المتهمين من
المسار - كما هو الحال في الدعوى المدنية - إما صدر بتسليمه لتطبيقات تجريها النيابة
العامة، والتي تنفل بحدود فرق قضائي منها، إما بالامر بالأداء بصفة الدعوى، أو
باحتكامها إلى المحكمة الجنائية، وبصفتها المختصة بتقرير الدعوى الجنائية والتطبيق على
القرارات والأحكام التي تصدرها بصفة العامة في شأن التطبيقات الجنائية، وإذا كان
مستلزم هذه التحقيقات من المحققين في المدعى الجنائية، فإن تلك المحكمة تكون هي
المختصة بتقرير المتروحات التي يفرقها ذلك القرار، وإعطاء الدعوى - أو لاها - أن
المحكمة المختصة بتفصيل في أصل النزاع تكون هي المختصة باتخاذ ما يقرر
عنه من مترعات، لتبينها - أن تطبيق المادة يستوجب أن تكون المتروحة وما يقرر
عليها بيد جهة قضائية واحدة، جماعاً لأصل تلك المتروحة، وحرماً على عدم تفويض
أمرها بين جهات قضائية مختلفة، إلا كان ما تقدم وكان القرار الصادر من النائب العام
يمنع المدعى من المسار كما صدر بتسليمه لتطبيقات تجريها النيابة العامة معيها،
ويمنح بجزئية من الجرائم الجنائية التي تنفل في اختصاص جهة القضاء العام، ومن
ثم تكون تلك الجهة هي المختصة بتقرير الطعن على ذلك القرار.

وحيث أنه لا ينافي مما تقدم القول، بأن القرارات التي يصدرها النائب العام بمنع
المتهمين من المسار بتسليمه لتطبيقات معيها، بجزءها الست المتضمنين قد ينفذ هذه
القرارات ويحدد إجراءات التنفيذ عليها، تلك أن تنافي المشرع القانوني عن إصدار تدابير
يقيم إجراءات المنع من المسار وحسبها المختصة بالأمر والقرار التي تضمن بتقرير
الطعن عليها، لا يخرج من الطبيعة القضائية تلك القرارات، ولا يجوز بهذا أن تكون كالمصل

في الملاحظات التي شرفها تلك القويك لمعكم مجلس الدولة، والتي حددت الدستور
الحدودية إنشاء دستور ١٩٧١ ولتجاه دستور المجلس الخاصه حصراً في الملاحظات
التيارة باعتباره كضرباً الأصل :

ويجب أن من المذكور أن إنشاء هذه المنطقة، أن مجلس الحكم العسكري عنها
بمعين الجهة القضائية المختصة حصلاً بذلك لتتأ من نفس المادة (٢٥) من قانونها،
استثنى هذه الجهة لتقرر التزام موضوع من خلال إسراع الرأية عنها من جديد،
وأن كان حكماً بتسليمها من الاختصاص بقراره قد سار تهيئاً، بما مؤداها التزمها بالقر
الدعوى المرفوعة فور مباداة مجلس القضاء بعدم الاختصاص .

الفتاوى السياسية

حكمت المحكمة بتعين جهة القضاء الإداري "مجلس الدولة الإدارية" جهة
مختصة بقدر التظلم من قرار السيد العام القاضي بتاريخ ١٩٩٩/١/٥ بتسليم
المدعى في القضية المذكورة لمبدأ رقم ٣٠٧ لسنة ١٩٩٩، كما هو عليه



المقرر
حزق

ملحق رقم (3)

الوقائع

أقام المدعى الدعوى الماثلة بصحيفة أودعت قلم كتاب المحكمة بتاريخ 2013/3/24 وطلب في ختامها الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء قرار إدراج اسمه على قوائم الممنوعين من السفر . وذكر المدعى شرحاً للدعوى أن النائب العام طلب إدراج اسمه على قوائم الممنوعين من السفر بمناسبة التحقيق في القضية رقم 633 لسنة 1999 حصر المقيدة برقم 1935 لسنة 2007 جنح مالية ، قد أحيلت القضية إلى المحكمة وانتهت بتغريمه عشرة آلاف جنيه ، وقد زالت سلطة النائب العام في منعه من السفر ، كما أن قرار وزير الداخلية رقم 2214 لسنة 1994 قد حدد مدة الإدراج بثلاث سنوات برفع بعدها الاسم من القوائم إن لم يتم تجديد المنع . ونظرت المحكمة طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه على الوجه الثابت بمحاضر الجلسات ، وبجلسة 2014/1/28 حكمت المحكمة بقبول الدعوى شكلاً وبرفض طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه وأمرت بإحالة الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لإعداد تقرير بالرأى القانوني ، وأودعت هيئة مفوضي الدولة تقريراً برأيها القانوني، ونظرت المحكمة موضوع الدعوى على الوجه الثابت بمحاضر الجلسات ، وبجلسة 2015/3/17 كلفت المحكمة المدعى بتقديم ما يثبت سداد التعويض الجمركي الذي حكم بإلزامه بأدائه إلى مصلحة الجمارك ، وبجلسة 2015/10/27 حكمت المحكمة بوقف الدعوى لمدة شهر ، وتقدم المدعى بطلب لتعجيل نظر الدعوى في الميعاد ، ونظرت المحكمة الدعوى بجلسة 2016/1/19 ، وقررت حجز الدعوى للحكم لجلسة اليوم مع التصريح بإيداع مذكرات خلال أسبوع وانقضى الأجل المحدد دون إيداع مذكرات ، وبجلسة اليوم صدر الحكم وأودعت مسودته المشتملة على أسبابه عند النطق به.

طباعه

المحكمة

بعد الاطلاع على الأوراق، وسماع الإيضاحات ، وبعد المداولة ، من حيث إن المدعى يطلب الحكم بإلغاء قرار إدراج اسمه على قوائم الممنوعين من السفر مع ما يترتب على ذلك من ومن حيث إنه عن موضوع الدعوى فإن المادة (62) من الدستور تنص على أن : " 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 معينة وفي الأحوال المبينة في القانون .

ومن حيث إن الدستور كفل حرية التنقل والسفر ، وحظر منع المواطن من مغادرة إقليم الدولة إلا بأمر قضائي مسبب ولمدة معينة وفي الأحوال المبينة في القانون .

ومن حيث إن محكمة القضاء الإداري في ممارستها لرقابة مشروعية قرارات وأعمال جهة الإدارة إنما تضمن حماية حقوق وحريات المواطنين ، وتجنبهم أى عصف بها أو عنوان عليها من جانب جهة الإدارة ، إلا أن المحكمة في هذا الشأن لا تتغل عن مصلحة المجتمع وعلى وجه الخصوص في الحالات التي يرتبط فيها الحق أو الحرية بأداء واجب مفروض ، ويتعين أن يكون الشخص الذي يطالب بالحق قد ألزم بأداء ما عليه من واجبات ، وليس لمن تخالف أو تخلف عن التحمل بواجباته أن يتوقع إجابته إلى طلبه التمتع بالحقوق المرتبطة بهذه الواجبات ، والإلتزام بتنفيذ الأحكام القضائية الجنائية مفروض على المحكوم عليه ، فالأحكام القضائية ملزمة لنص المادة (100) من الدستور تصدر وتنفذ باسم الشعب ، وإذا كان الدستور قد نص على التزام الدولة بكفالة وسائل تنفيذ الأحكام فإن التزام المحكوم عليه بالتنفيذ هو التزام مفروض عليه بقوة حجية الحكم القضائي ، وليس لمن لم ينفذ الحكم الجنائي الصادر ضده تنفيذاً كاملاً الحق في السفر إلى الخارج قبل أن يكمل تنفيذ الحكم ، ولا تلزم الدولة بتمكينه من السفر إلى الخارج إلا بعد تنفيذ الحكم ، فالسماح بالسفر إلى الخارج في هذه الحالة قد يرتب عليه هروب المحكوم عليه وبقائه من تنفيذ الحكم سواء فيما تضمنه من عقوبة مقيدة للحرية أو الغرامة أو التعويض المستحق للخرانة العامة الذي ألزمته به المحكمة كحق لجهة الإدارة التي أضيرت مصالحها بسبب الجريمة في الحالات التي ينص فيها القانون على ذلك ، فحق المجتمع في تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة من المحاكم الجنائية مقدم دائماً على حق المحكوم عليه الذي لم ينفذ الحكم كاملاً - في السفر إلى الخارج .

ومن حيث إن الثابت من الأوراق أن النائب العام طلب من وزارة الداخلية بتاريخ 1999/9/5 إدراج اسم المدعى على قوائم الممنوعين من السفر بسبب التحقيق معه في قضية تهريب بضائع أجنبية (عقاقير وهواتف محمولة وقطع غيار سيارات) بالمخالفة لقانون الجمارك ، وقدم المدعى ومتهم آخر يدعى للمحاكمة الجنائية في القضية رقم 1935 لسنة 2007 جنح مالية المقيدة برقم 70 لسنة 2008 جنح مستأنف مالية وقد حكمت المحكمة بجلسة 2008/3/31 بتغريم المدعى عشرة آلاف جنيه وألزمته والمتهم الآخر متضامنين أن يؤدي لمصلحة الجمارك مبلغ (1907601,60 جنيه) مليون وتسعمائة وسبعة آلاف وستمائة وواحد جنيهاً وستون قرشاً على سبيل التعويض الجمركي بواقع مئتي الضرائب والرسوم الجمركية ، وقد استأنف المدعى الحكم وبجلسة 2011/6/18 حكمت المحكمة بقبول استئناف المدعى شكلاً ورفضه موضوعاً وبتأييد الحكم المستأنف ، وطعن المدعى في الحكم

بالنقض وتقدم بطلب لوقف تنفيذ الغرامة المقضى بها وقررت المحكمة بتاريخ 2011/10/1 رفض الطلب والاستمرار في التنفيذ ، ولما كان الثابت من الأوراق أن المدعى سدد الغرامة المحكوم بها عليه وهي عشرة آلاف جنيه ولم يقدم ما يثبت سداد التعويض الجمركي المحكوم عليه بأدائه ، وكلفته المحكمة بجلسة 2015/3/17 بتقديم ما يثبت سداد التعويض الجمركي المشار إليه فأفاد في مذكرته الدفاع التي أودعها المحكمة بتاريخ 2015/12/9 بأنه لم يسدد هذا التعويض ، ومن ثم فإنه لم ينفذ الحكم الجنائي المشار إليه الصادر ضده تنفيذاً كاملاً ، ويكون القرار المطعون فيه بإدراج اسمه على قوائم الممنوعين من السفر قد صدر مشروعاً ، كما أنه استمر مشروعاً فلا يحتاج بما ذكره المدعى من زوال سلطة النائب العام في المنع من السفر بعد إحالته إلى المحاكمة لأن محكمة الجناح المختصة لم تقض بإلغاء قرار النائب العام بإدراج اسم المدعى على قوائم الممنوعين من السفر ، ولم تسمح للمدعى بالسفر إلى الخارج ، كما أن المدعى لم يدفع للتعويض الجمركي المشار إليه بعد انتهاء المحكمة حتى يحق له السفر إلى الخارج ، ولا يسوغ الاستناد إلى أن القرار المطعون فيه لم يحدد مدة للمنع من السفر لأن المادة (41) من الدستور الصادر عام 1971 - والذي صدر القرار المطعون فيه في ظل العمل به - لم تشترط لتقييد الحق في التنقل أن يكون الأمر الصادر من النيابة العامة بالمنع من السفر محدد لمدة ، ولا يصح في هذه الحالة الاستناد إلى قرار وزير الداخلية رقم 2214 لسنة 1994 والذي حدد مدة الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر بأربع سنوات ويؤفع الاسم إذا لم يتم طلب تجديد المنع لأن تنظيم المنع من السفر ينبغي أن يتم بقانون ، ولا يجوز لوزير الداخلية أن يختصب اختصاص المشرع في هذا الشأن ، كما أن الدستور الحالي والذي استمر القرار المطعون فيه سارياً في ظل العمل به - وأن أوجب أن يكون الأمر بالمنع من مغادرة البلاد مسبباً ومحدد المدة ، فإن رقابة الشروط المتعلقة بشكل القرار الإداري تخضع للقواعد القانونية المارية وقت صدوره فإذا استوفى القرار شكله وقت صدوره فلا يجوز الحكم بإلغائه إلا لعيب موضوعي ، وقد استوفى القرار المطعون فيه شكله وقت صدوره ، ولما كان قرار المنع من السفر بسبب التحقيق مع متهم في جريمة جنائية يصدر لمصلحة المجتمع ، فإنه يتعين النظر إلى مراحل التحقيق والمحاكمة وتنفيذ الحكم كمرحلة مترابطة وغير متنافرة أو متعارضة ، فيستمر قرار المنع من السفر الصادر بمناسبة التحقيق الجنائي سارياً في مرحلة المحاكمة الجنائية إلا إذا قضت المحكمة بإلغائه أو سمحت للمتهم بالسفر ، كما يستمر قرار المنع من السفر سارياً حتى تمام تنفيذ الحكم الصادر في الدعوى الجنائية ، والقول بغير ذلك قد يترتب عليه هروب المتهم إن لم يكن محبوساً احتياطياً أثناء المحاكمة أو هروبه بعد الحكم بأدائه من غير أن ينفذ الحكم الصادر ضده ، وهو أمر يتأباه العدالة منظوراً إليها من جهة المصلحة العامة ، ويكون امتناع

المدعى عن دفع التعويض الجبركى للخزانة العامة وفقاً لما قضى به الحكم الجنائى الصادر ضده سبباً مشروعاً لاستمرار منعه من السفر إلى الخارج وفقاً لما سلف تفصيله ، وتكون دعوى المدعى غير قائمة على سند صحيح من القانون ويتعين الحكم برفضها .
ومن حيث إن من يخسر الدعوى يلزم المصاريف طبقاً لنص المادة 184 من قانون المرافعات .
فلذلك

حكمت المحكمة: برفض الدعوى ، وألزمت المدعى بالمصاريف.

أحكام غير منشورة - محكمة القضاء الإداري - الطعن رقم - 35613 لسنة 67 قضائية - تاريخ
الجلسة 2016-2-16

An-Najah National University

Faculty of Graduate Studies

Authority of Public Prosecution to Prevent Travel
Comparativ Study

By

Ibraheem Asad Jalad

Supervisor

Dr. Nael Taha

**This Thesis is Submitted in Partial Fulfillment, of Requirements for
The Degree of Master of Public Law, Faculty of Graduate Studies,
An-Najah National University, Nablus- Palestine.**

2018

Authority of Public Prosecution to Prevent Travel

Comparativ Study

By

Ibraheem Asad Jalad

Supervisor

Dr. Nael Taha

Abstract

The study discusses the general prosecution in banning travelling. It is postulate that personal freedom with its freedom of travelling is holy right, this right is not absolute, but it could be restricted if necessary for some exceptions in case of protection investigation and guaranteeing the penalty execution verdict in case of accusation.

The rising legal argument is that the rights of accusation and investigation are authorized by general prosecution as the juridical side in addition to the fact that the penalty procedures didn't include banning travelling possessed by the general prosecution especially that it decides banning as an investigation procedure.

In fact, there are two opinions about this idea; the former said that the general prosecution has no authority to for banning travelling since it is executive side and not juridical one according the basic law in statement 11/2 which states that it has no right to ban any defendant from travel without juridical order and what it is authorized is establishing warrant against the defendant .On the other hand, the later states has this right since it is a branch of juridical authority which has this kinds of rights according to the legisla-

tive statement referred above which limited banning travelling to juridical authority, general prosecution and the court verdict.

Despite the fact that this authority for banning travelling is original, this authority is not absolute but restricted in balancing between individual freedom and prosecution authority in one hand and severe crimes, cases and times that general prosecution bans travelling.

In the same token, although the general prosecution has this right for some reasons , the problems that the judgment encounters are the availability of organizing law, the criteria for banning, the removing conditions, duration of banning, appealing acceptance and the authoritative side for appealing.

The study consists of two chapters each has sections. Chapter one is for

The base for general prosecution in banning travelling since it is original authority. Section one has the legal evidences for banning travelling and section two has the conditions for this action and its motives.

Chapter two with its two sections sheds light on restrictions for banning travelling. Kinds of crimes that the general prosecution resorts on according to national legislations compared with Arabic ones in section one, while section two contains procedural restrictions against the general prosecution order and removing it.