Vol 09 / Issue 35 / March 2025
ISSN 2568-6739 p105-129

Journal of social sciences
Democratic Arabic Center For Strategic, Political & Economic Studies, Germany-Berlin

The Administrative Decision on Travel Ban

Haneen Sulayman Saleem Shweiki ,Palestine*
Lincoln University College-Malaysia
haneenshwaiki@gmail.com
https://orcid.org/0009-0001-2105-6682

Received: 18/11/2024, **Accepted**: 27/12/2024, **Published:** 18/03/2025

Abstract: the right to freedom of movement and travel from one place to another is an inherent human right, essential to human life given the psychological and physical nature of individuals. This right serves as a foundational pillar of human rights and freedoms in general. It is a relative, not absolute, right, subject to regulations and limitations that govern its exercise. Constitutions and legislations oversee the regulation of the right to movement and travel. This research addresses the concept of the administrative decision to impose a travel ban, which constitutes a restriction on an individual's freedom of movement, an essential right that cannot be waived. It examines the conditions and legal nature of such decisions, differentiates between judicial action and administrative decisions, and identifies the authorities responsible for issuing and contesting travel bans. The research is divided into two main sections: the first explores the nature and legal characteristics of the administrative decision imposing a travel ban, while the second outlines the authorities empowered to issue and contest such decisions.

The research, based on a comparative analytical approach, concludes with a set of findings and recommendations. A key finding is that a travel ban is a temporary precautionary measure aimed at preventing individuals from leaving the country, issued by a competent judicial authority when sufficient evidence exists to justify it. In Palestinian legislation, the nature of a travel ban is an ongoing administrative decision, whereas in Kuwaiti law, its nature varies according to the matter at hand. In criminal and civil matters, the travel ban serves as a precautionary measure pending trial, while in bankruptcy cases, it is not considered punitive unless bankruptcy is formally declared.

Keywords: almaneu, alsafara, altaeawunu.

**Corresponding author*

المجلد:09/العدد 35/مارس 2025
ISSN 2568-6739 ص105-129
مجلة العلوم الإجتماعية
المركز الديمقراطي العربي ألمانيا-برلين

القرار الإداري بالمنع من السفر

حنين سليمان سليم شويكي، فلسطين *
جامعة لينكولن- ماليزيا
haneenshwaiki@gmail.com
https://orcid.org/0009-0001-2105-6682

تاريخ الاستلام: 2024/11/18 - تاريخ القبول: 2024/12/27 - تاريخ النشر: 2025/03/18

ملخص: يعتبر حق التنقل والسفر من مكان إلى آخر من الحقوق اللصيقة بالإنسان، حيث لا يستطيع الإنسان العيش دون التمتع بهذا الحق نظراً لطبيعة الإنسان النفسية والجسدية، فهو دعامة أساسية من الدعامات التي ترتكز عليها حقوق وحريات الإنسان بشكل عام، ويتميز هذا الحق بأنه حق نسبي وليس مطلق يخضع لضوابط وقيود تنظم ممارسته، وتتولى الدساتير والتشريعات تنظيم حق التنقل والسفر, فتناول البحث مفهوم القرار الإداري بالمنع من السفر فهو قيد يرد على حرية الشخص في التنقل، ثم بيان شروط هذا القرار وطبيعته القانونية، ثم معيار التفرقة بين العمل القضائي والقرار الإداري وبيان الجهات المختصة بإصدار قرار المنع من السفر والطعن فيه، فقد تم تقسيم هذا البحث إلى مبحثين الأول: ماهية القرار الإداري الصادر بالمنع من السفر وطبيعته القانونية، والثاني: الجهة المختصة بإصدار قرار المنع من السفر والطعن فيه .

خلاصة ما توصلت إليه في البحث الذي اعتمدت فيه على المنهج التحليلي المقارن مجموعة من النتائج وتوصيات أهمها أن المنع من السفر: هو إجراء تحفظي مؤقت بتحقق الغاية منه يصدر من جهة قضائية مختصة يهدف إلى منع أي شخص من مغادرة البلاد، ويكفي لاتخاذه أن تقوم الأدلة على وجود أسباب جدية مقنعة تدعو إليه وتبرر وجوده، وطبيعة المنع من السفر في التشريع الفلسطيني أنه قرار إداري مستمر بينما في قانون الكويتي تختلف طبقاً للمسألة التي تتناولها ففي المسائل الجزائية والمدنية يكون المنع إجراء تحفظي وقائي تمهيداً لمحاكمة الشخص المتهم، بينما في الإفلاس لا يكون المنع عقوبة إلا إذا أشهر إفلاسه

الكلمات المفتاحية: المنع، السفر، القرار الإداري

* المؤلف المرسل

1. مقدمة

الإنسان كائن حي اجتماعي بالفطرة لا بد له من السفر والتنقل والتجوال من مكان إلى آخر وقتما يشاء، ونفس الإنسان تأبى تقيد حرية التنقل لديه أو منعه من السفر خارج حدود بلاده، أو العودة إليها أو إبعاده من مكان إقامته، سواء كان الابعاد قسري خارج الوطن أو فرض على الانسان الاقامة الجبرية في مكان محدد داخل اقليم الوطن ويمنع عليه مغادرته، لذلك يعد حق التنقل والسفر من أهم مظاهر تمتع الفرد بحقه في الحرية الشخصية، حيث أن بعض الآراء اعتبرت هذا الحق بمثابة شرط وجود لغيره من الحقوق والحريات، وبالتالي فإن حق الشخص في الصناعة والتجارة والتعليم والعمل قد لا يتحقق الا إذا تقرر للفرد حقه في التنقل اللازم لمباشره تلك الحقوق والواجبات، ومصلحة المجتمع ومتطلباته تقتضي تنظيم حرية التنقل والسفر بما لا يتعارض مع مصلحة الأفراد وسيادة الدولة.

فقد أكد القانون الأساسي الفلسطيني على احترام حقوق الإنسان وحرياته وعدم المساس بها، حيث يعد المساس بحق التنقل السفر دون مسوغ قانوني جريمة لا تسقط بالتقادم، ورتب المشرع عليها تعويض عادل تضمنه السلطة الوطنية لمن وقع عليه الضرر نتيجة للانتهاك حقه في السفر والتنقل، فحرية السفر أقرتها كافة المواثيق والمعاهدات الدولية باعتبارها حاجة من حاجات الإنسان وضرورة من ضروراته، ولا سبيل لتقدم المجتمع أو الحياة بدونها، وهذه الحرية لا تحتاج إلى إقرار حتى يمارسها الشخص وإنما هي بحاجة إلى تنظيم هذه الحرية بالقدر الذي يمنع الإضرار بالآخرين أو تعارض مع مصلحة أحد، إلا أن المشرع الفلسطيني تدخل في العديد من القوانين وقيد هذه الحرية، حيث أصدرت الجهات التابعة للسلطة القضائية أو التنفيذية العديد من القرارات التي تمس وتحد من هذه الحرية من خلال منع الأفراد من مغادرة البلاد.

1,1 أهمية البحث.

يحمل حق التنقل أهمية خاصة كونه يتعلق بأهم حق من حقوق الحرية الشخصية للإنسان، وهذا يعد شرط وجود للعديد من الحقوق والحريات الأخرى، سواء كان حرية الصناعة او التعلم أو

التجارة أو السياحة أو العمل داخل البلاد وخارجها، وهو أحد الضمانات الدولية والدستورية المقررة لأفراد، حيث تحرص كافة الدول في المحافظة والحرص على هذا الحق في دساتيرها, وبالتالي فقد **تبرز أهمية البحث:** بأن الفرد لا يستطيع أن يعيش أو يمارس حقوقه الأخرى دون ممارسة حقه في التنقل والسفر، فهو حق متصل ومتعلق بحرية الأفراد، حيث تنوعت التشريعات الوضعية في تنظيم وممارسة هذا الحق وبالغت في القيود التي وضعتها، وبسبب غياب الرؤيا الواضحة حول موضوع القرار الاداري بالمنع من السفر، حيث لا يمكن للإنسان التنازل عن هذا الحق فهو يرتبط بحريته بالسفر والتنقل، فالمنع يمثل قيداً على هذه الحريات والحقوق، فممكن أن يكون السفر هو أحد أبواب الرزق لبعض الأفراد نتيجة طبيعة عملهم مثل: التجار؛ فمنعهم من السفر يؤثر عليهم ويقطع مصدر رزقهم، وقد يكون السفر لأسباب ودواعي مهمة كإحضار الآلات ومعدات والأجهزة من الخارج، فهنا أيضاً يؤثر على الشخص إذا منع من السفر.

1.2 إشكالية البحث.

تعد حرية الشخص في التنقل والسفر من أهم الحقوق التي يمتلكها، والتنقل إما أن يكون داخل حدود الدولة أو خارجها، فحتى لو كان للسلطات المختصة الحق في منع شخص من السفر إلا أنها مقيدة بضرورة وجود سبب كافي لمنعه من السفر، كون السفر تقييد للحرية الشخص، وعليه **تكمن المشكلة** ما هي الطبيعة القانونية للقرارات الصادرة بالمنع من السفر, وهل كفل القانون الأساسي هذه القرارات؟

1.3 أسئلة البحث.

1-ما هو مفهوم القرار الإداري بالمنع من السفر؟ وما هي مشروعيته؟ وما هي شروط إصداره؟

2-ما هي الحالات التي يجوز فيها إصدار القرار الصادر بالمنع من السفر؟

3- من هي الجهات المختصة بإصدار القرار الصادر بالمنع من السفر ؟ وكيفية الطعن فيها؟

1.4 أهداف البحث.

توضيح مفهوم القرار الإداري بالمنع من السفر، وبيان مدى جواز الطعن بالقرار الإداري بالمنع من السفر، وكيفية الطعن فيه، وبيان متى يكون المنع من السفر عمل من أعمال الإدارة،

ويكون القضاء الإداري مختص بالنظر فيه، ومتى يكون عمل من أعمال السيادة ولا يجوز للقضاء النظر فيه.

1.5 مصطلحات البحث.

القرار الإداري: هو عمل قانوني نهائي يصدر عن سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة وتترتب عليه آثار قانونية معينة (عمرو، 2002، صفحة 48).

المنع: الفقهاء لم يعرفوا المنع في الاصطلاح، واكتفوا في تعريفه في اللغة فقط.

السفر: عبارة عن حق الانتقال من مكان إلى آخر والخروج من البلاد والعودة إليها دون تقييد أو منع وفقاً للقانون (حميد، 2017، صفحة 86).

منهج البحث: لقد اتبعت في إعداد هذا البحث المنهج التحليلي المقارن، وقسمته حسب التالي: المبحث الأول: ماهية القرار الإداري الصادر بالمنع من السفر. والمبحث الثاني: الجهة المختصة بإصدار القرار الصادر بالمنع من السفر والطعن فيه.

2. المبحث الأول: ماهية القرار الإداري الصادر بالمنع من السفر

تعتبر حرية التنقل من الحريات اللصيقة بالإنسان وأهم حق من حقوقه، وبالتالي فإنه لا يجوز حرمانه منه، لكن حرية السفر ليست مطلقة دون قيود وضوابط، بل يجب تقيدها لاعتبارات تتعلق بالنظام العام، والأمن العام والسكينة العامة، وقد يتم منع السفر في حالة وجود تحقيق جنائي متعلق بشخص اتهم بارتكاب جريمة، وما يتطلبه التحقيق هو منعه وعدم مغادرته لإقليم دولته الذي يعيش فيها حتى انتهاء التحقيق، وبالتالي فإنه لا بد من البدء في المبحث الأول بما هيه القرار الإداري الصادر بالمنع من السفر، وتعريف القرار الإداري الصادرة بالمنع من السفر في المطلب الأول، وفي المطلب الثاني ستتناول الباحثة شروط اصداره.

1. 2 المطلب الأول: مفهوم القرار الإداري الصادر بالمنع من السفر.

حق التنقل من الحقوق التي لا يستغني عنها الإنسان لارتباطه باستمرارية وديموميه الحياة، فهذا الحق ترتكز عليه بقية الحقوق الأخرى التي لا يستطيع الإنسان ممارستها دون التمتع بحق

التنقل، وبالتالي فقد تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين أولهما: تعريف القرار الإداري بالمنع من السفر، وثانيهما: شروط إصداره.

1. 1. 2 الفرع الأول: تعريف القرار الإداري بالمنع من السفر.

لقد نصت الدساتير والقوانين والاتفاقيات والمعاهدات على حرية الفرد في التنقل، لأنه بطبيعته كائناً متحركاً لا بد له من التنقل والانطلاق من مكان إلى آخر حسب ما يريد وبالوسيلة التي يريدها، وبموجب هذا الحق فإنه يصبح لكل شخص مقيم داخل اقليم الدولة معينة بصفة قانونية حرية التنقل والسفر، وله أن يغادر أي بلد بما في ذلك بلده الذي يعيش فيه، ولا يجوز حرمان أي شخص من حق الدخول إلى بلاده التي غادرها، حيث كان للإسلام الفضل الكبير في إقرار حق التنقل والترحال للإنسان، بل جعله واجب على الشخص في بعض الأحيان (حسين، 2007، صفحة 7).

المنع لغةً: هو أن تحول بين الرجل وبين الشيء الذي يريده، وهو خلاف الإعطاء، ويقال هو تحجير الشيء منعه يمنعه منعاً فأمتنع منه وتمنع (ابن منظور). وقال الزبيدي: "منعه كذا يمنعه –بفتح نونهما –منعاً: ضد أعطاه، قيل: المنع أن تحول بين الرجل وبين الشيء الذي يريده، ويقال: هو تحجير الشيء، ويقال: منعه من كذا وعن كذا، ويقال: منعه من حقه، ومنع حقه منه؛ لأنه يكون بمعنى الحيلولة بينهما والحماية (السبيعي). ومن خلال هذه التعريفات فإن المنع في اللغة معناه: الحيلولة بين الرجل وما يريده، وهو ضد الإعطاء، وعزله عن الآخرين.

كما أسلفت الذكر أن الفقهاء لم يعرفوا المنع في الاصطلاح، واكتفوا في تعريفه في اللغة فقط.

السفر لغةً: هو جمع سافر، ويقال رجل سافر وسفر، وقال ابن دريد رجل سفر قطع مسافة، والجمع الأسفار والمسفر الكثير الأسفار القوي عليها (ابن منظور، صفحة 368).

السفر اصطلاحاً: هو عبارة عن حق الانتقال من مكان إلى آخر والخروج من البلاد والعودة إليها دون تقييد أو منع وفقاً للقانون. أو هو حرية المواطن في التنقل داخل بلده من جهة وحقه في مغادرته من جهة أخرى (حميد، 2017، صفحة 86).

وبالتالي فإن قرار المنع من السفر هو: أمر كتابي يصدره القاضي بحرمان شخص معين من مغادرة البلد الذي يعيش فيه لسبب معين، حتى تنقضي أسباب هذا المنع. وعرفه آخرون بأنه إجراء قضائي يتخذ لمواجهة كل من صدر ضده حكم بالإدانة في جريمة ما إلى جانب كونه أحد أعمال الضبط الإداري. وفي تعريف آخر له هو رفض الادارة الترخيص بالسفر لكل شخص يرغب بمغادرة حدود الدولة لوجود وقائع صحيحة تدينه تمنح الادارة المختصة الحق في رفضها لذلك الترخيص بمنعه من السفر (السبيعي، صفحة 13). وعرفه القانون الكويتي بأنه منع الشخص من مغادرة منطقة معينة أو إقليم معين أو دولة معينة (محمود، 1996، صفحة 88). فيستفاد من هذا التعريف أن المنع من السفر هو: إجراء تحفظي لمنع المتهم من الفرار من التهمة المنسوبة إليه في المسائل الجنائية، أو منع فرار المدين في المسائل المدنية قبل حصول الدائن على سند تنفيذي بالدين.

وعرفه القانون المصري بأنه يمنع من السفر المتهم بجناية أو جنحة بقرار من النيابة العامة إذا ما قدرت ضرورة لذلك، لاعتبارات الأمن والصالح العام، أو لأسباب تتعلق بطبيعة الشخص أو بطبيعة الجريمة التي قام بها (عطية، 1998، صفحة 18). بينما عرفه المشرع الفلسطيني القرار المنع من السفر بأنه: قرار يصدر لمنع أي شخص من السفر ولأسباب معينة، ويكون قراراً إدارياً عندما تصدره سلطات الضبط الاداري في الدولة لحماية النظام العام والأمن العام فيها وتحقيقاً لأغراضه.

2. 1. 2 الفرع الثاني: شروط إصدار القرار الإداري بالمنع من السفر.

لا بد من توافر عدة شروط لإصدار قرار المنع من السفر وهذه الشروط هي شروط موضوعية وشكلية.

أولاً: الشروط الموضوعية.

للسفر أهمية كبيرة في حياة الأفراد والشعوب، حيث اعتادت الأفراد على حرية التنقل والسفر من مكان إلى آخر منذ قديم الزمان، وبالتي فلا يمكن حرمان أي شخص من حقه في السفر دون مسوغ قانوني، إلا إذا ثبت تأثير السفر على المصالح العامة للدولة، ومصالح أشخاص لهم

حقوق والتزامات على الشخص الذي يريد السفر ولم يوف حقوقهم، فقد جرى العمل القضائي في فلسطين على اتخاذ اجراء المنع من السفر لمواجهة خطر هروب المطلوب مما قد يحكم به عليه، أو هروب المتهم من اجراءات التحقيق الابتدائي أو النهائي وما قد يصدر ضده من أحكام، فكان لا بد من وجود شروط يجب توافرها عند إصدار القرار الإداري بالمنع من السفر, وهذه الشروط هي: قيام أمر المنع من السفر على أسباب جدية مشروعة، وأن يكون المنع من السفر إجراء احتياطي مؤقت، وصدور أمر المنع من السفر وفقاً لأحكام القانون.

1-قيام أمر المنع من السفر على أسباب جدية مشروعة.

حرية التنقل من مكان إلى آخر والسفر خارج البلاد حق دستوري لا يجوز المساس به دون مسوغ قانوني، ولا انتقاص منه دون مقتضى ولا يتم تقيده إلا لصالح المجتمع وحمايته في حدود التشريعات المنظمة (طعن رقم 257 الصادر بجلسة تاريخ 1982). فيشترط لصحة قرار المنع من السفر قيامه على أسباب جديه تتمثل في توافر دلائل جدية وقرائن مادية من شأنها أن تؤدي إلى قيام الحالة الواقعية التي يستدعي إلى إصدارها، وهذا ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها: "لا يتحتم لصحة قرار المنع من السفر توافر الأدلة القاطعة ضد من صدر في صالحة القرار، بل يجب أن يقوم على أدلة جدية وقرائن مادية من شأنها أن تؤدي إلى قيام الحالة الواقعية الداعية إلى إصداره" (المحكمة الإدارية العليا المصرية, طعن رقم 2739 لسنة 1929). وقد اهتم القضاء الفلسطيني بقيام قرار المنع من السفر على أسباب سائغة وصحيحة، حيث قضت محكمة العدل العليا أنه: "ولما كان الثابت من الأوراق والمرافعة أن المستدعي ضده قد أصدر قراراً استناداً إلى تحريات مختلف الجهات المختصة، وإلى قرار لجنة تحرير قوائم الممنوعين من دخول الجمهورية المصرية، وكلها تفيد بأن المذكور يعمل في تهريب المخدرات وترويجها وتهريبها إلى إسرائيل، وكان المستبان من ذلك أن المستدعي ضده قد بنى قراره على أسباب سائغة مستقلة من أصول ثابتة في الأوراق، وانتهت المحكمة إلى رفض طلب المستدعي" (مجموعة مختارة من قرارات محكمة العدل العليا، 1954).

وتجدر الإشارة أنه لا يكفي لصحة قرار المنع من السفر أن يكون قائماً على سبب جدي، بل يجب أن يكون هذا السبب مشروع، ويكون مشروع إذا صدر في الأحوال التي بينها التشريع

الفلسطيني، غير أن تلك الأسباب تختلف تبعاً للمسألة التي يصدر من أجلها هذا القرار، ومن تلك الأسباب التهرب الضريبي، ودواعي الأمن القومي، والجرائم الخطيرة المسندة إلى المتهم، ومحاولة الفرار خارج البلاد في بعض المسائل المدنية والتجارية والأحوال الشخصية.

كما ذكر سابقاً فالمنع من السفر هو إجراء احتياطي مؤقت لتحقيق الغاية منه، يصدر من جهة قضائية مختصة، يهدف إلى منع أي شخص من مغادرة حدود البلاد، ويكتفي لاتخاذه أن تقوم الأدلة على وجود أسباب تدعو إليه وتبرره على النحو الذي بينه القانون.

2- **أن يكون قرار المنع من السفر مؤقت.**

يشترط لصحة قرار المنع من السفر أن يكون الإجراء احتياطي مؤقت، وليس عقوبة ضد الشخص الذي يصدر بحقه المنع، ويجب إلغائه بعد عند زوال أسباب ومبررات صدوره بأن تغيرت الظروف، أو صدر حكم ببراءة المتهم أو حفظ الدعوى، حيث يقصد بالإجراء الوقتي الاحتياطي: بأنه الإجراء السريع الموقت لأجل حماية حق أو مصلحة أو مركز قانوني مشروع لذاته وعدم الاعتداء عليه، يأخذ في الظروف الظاهرة بغض النظر عن حقيقة أصل الحق أو موضوعه لحين الفصل في الموضوع دون ان يكون هذا الإجراء حاسماً فيه (التكروري، 2019، صفحة 88).

يرى بعض الفقهاء بأنه يجب تحديد مدة المنع من السفر في المجال الجزائي بحيث لا تتجاوز هذه المدة ستة أشهر، لمعرفة هل يقتضي ذلك تجديدها مدة أخرى أم لا، ويجب في جميع في الأحوال ألا تزيد مدة الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر المدة التي قررها القانون دون طلب استمرار الإدراج، وإلا فإن القرار الصادر بالمنع يكون قائم على سبب لا يبرره القانون (القهوجي، 2014، صفحة 79). وبما أن قرار المنع من السفر يصدر عن النيابة العامة أو المحكمة المختصة في تحقيق الابتدائي أو النهائي وانتهت مصلحة التحقيق، فإنه بناء على ذلك يكون إجراء وقتي احتياطي لا يتم اللجوء إليه إلا إذا اقتضت وتطلبت طبيعة التحقيق اتخاذه، ولا يكون ذلك فاصلاً في موضوع الدعوى أو عقوبة بحق المتهم، ويجب إلغائه عند صدور قرار براءة المتهم أو حفظ الدعوى وتغيرت الظروف والأسباب التي دعت إلى اتخاذه، وأكدت على ذلك محكمة الإدارية العليا بقولها: المنع من السفر هو إجراء تفرضه طبيعة الغايات المبتغاة، وهو

مجرد إجراء وقائي موقوف بتحقق الغاية منه (المحكمة الإدارية العليا, طعن رقم 635 لسنة 1943).

كذلك يشترط لصحة قرار المنع من السفر الصادر عن قاضي الأمور المستعجلة أو المحكمة المختصة بالدعوى المدنية أن يكون القرار وقتي يعتمد على البحث السريع لأدلة الخصوم دون تعرض لأصل الحق أو المساس به أو الفصل به؛ لأنه يكفي في الدعوى الوقتية احتمالية وجود حق، فيجب البحث في احتمالية وجود هذا الحق من عدمه دون التطرق لأصل الحق، فقرار المنع من السفر الصادر عن قاضي الأمور المستعجلة يوفر حماية قضائية وقتية، لكن هذه الحماية تزول بعد صدور الحكم في موضوعها (التكروري، 2019، صفحة 88).

ينص قانون ضريبة الدخل رقم 17 لسنة 2004 في المادة 42 منه على أنه: يصدر منع السفر المكلف لغرض ضمان تحصيل الضريبة المستحقة عليه بقرار من المحكمة المختصة بناءً على طلب ليتقدم به المدير بعد موافقة الوزير وموضحاً لأسباب طلبه ومبرراته (قانون ضريبة الدخل رقم 17 لسنة 2004). فالقرار الصادر عن محكمة استئناف قضايا ضريبة الدخل يمنع المكلف من السفر وهو قرار وقتي لضمان تحصيل الضريبة المستحقة عليه، وليس عقوبة بحق المكلف، وهنا أخطأ المشرع في أنه أدرج تلك المادة تحت عنوان العقوبات، لأن العبرة بمدلول النص وليس بالعنوان، وبالتالي فإنه يجب أن يكون إجراء المنع من السفر في جميع الأحوال إجراء مؤقت يكون لأجل حماية مصلحة أو منفعة أو مركز قانوني وليس عقوبة، ينتهي هذا الإجراء بزوال مبررات وأسباب اتخاذه.

3-صدور قرار المنع من السفر وفقاً لأحكام القانون.

لا يكفي لصحة قرار المنع من السفر أن يكون إجراء وقتي احتياطي يتم إصداره المواجهة ظروف مستعجلة بناءً على أسباب جدية مشروعة، بل يجب أن يصدر قرار المنع وفقاً للأحكام القانونية الصادرة من المشرع, فقد نظمت القواعد الموضوعية والشكلية لإصدار قرار المنع من السفر في المادة (11) من القانون الأساسي الفلسطيني والذي نصت على: -1 الحرية الشخصية حق طبيعي وهي مكفولة لا تمس 2- لا يجوز القبض على أحد أو تفتيشه أو حبسه أو تقييد حريته بأي قيد او 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". والمادة (20) من ذات القانون ونصت على أنه: حرية الإقامة والتنقل مكفولة في حدود القانون" (القانون الأساسي الفلسطيني المعدل لسنة 2005، 2005). وبالتالي يجب أن يستند قرار المنع من السفر على نص قانوني ينظم قواعده الشكلية والموضوعية حتى يكون صحيح، وإلا فقد القرار شرعيته الإجرائية.

ثانياً: الشروط الشكلية.

يجب توفر مجموعة من الشروط الشكلية في إصدار القرار الإداري بالمنع من السفر وهي: صدور قرار المنع من السفر من جهة قضائية مختصة، كتابة قرار المنع من السفر، تسبيب قرار المنع من السفر، إعلان قرار المنع من السفر.

1-صدور قرار المنع من السفر من جهة قضائية مختصة.

اشترط المشرع الفلسطيني والمصري أن يكون قرار المنع من السفر قائم على سبب مشروع وصادر عن جهة قضائية مختصة، فلا يمكن أن يكون قرار المنع السفر مشروع إلا إذا صدر عن جهة قضائية مختصة، وهذا ما يكسبه صفة المشروعية (منصور، 2019، صفحة 33). فالمشرع اقتصر سلطة الأمر بالمنع من السفر على الجهات القضائية المختصة؛ لأنها هي وحدها كفيلة بأن توفر أسباب الطمأنينة والأمان في نفوس المواطنين، فالسلطة القضائية هي الضمان الفعال لتطبيق القانون والسياج الواقي للحقوق والحريات، لما تتمتع به من استقلالية وحيادية، وعدم قابلية لعزل أعضائها من قضاة ونيابة، وهذا الشرط يقرر ضماناً هاماً من ضمانات الحرية الشخصية للأفراد ضد تعسف السلطة التنفيذية في حرية التنقل وتلتزم بما قيدها به الدستور، وقضت محكمة النقض الفلسطينية بقرارها في الطعن المقدم ضد قرار وزير الداخلية بمنع زوجته وورثته من السفر إلى خارج فلسطين بقولها: "بتطبيق أحكام المادتين (277-274) على موضوع الطلب، يتبين لنا أن موضوع تعين القيم والمنع من السفر هو من اختصاص محكمة الموضوع وهي محكمة بداية غزة، التي تنظر في الدعوى رقم 208\2002 المتفرع عنها الطلب الماثل وليس من اختصاص وزير الداخلية، وتجدر الإشارة بأنه لا يجوز لجهة أخرى غير الجهة القضائية المختصة أن تصدر قرارات منع المواطنين من السفر. **وهنا يثور السؤال: ما**

هي الجهات القضائية المختصة بإصدار قرارات المنع من السفر؟ وهذا ما سيتم الإجابة عنه في المبحث الثاني.

2-كتابة قرار المنع من السفر.

بما أن قرار المنع من السفر يتمتع بطابع قضائي فإنه يقتضي ثبوته بالكتابة كسائر الأعمال القضائية التي يتعين إثباتها بالكتابة؛ لكون قرار المنع من السفر يرتب أثار مهمة بالنسبة للشخص الممنوع من السفر، لذلك يجب أن يكون القرار مكتوب حتى يتم الطعن والاحتجاج به فيما بعد، فالأصل ثبوت كافة الأعمال الإجرائية بالكتابة، وذلك لضمان إثبات ما ورد بها وليعرف من يعد إليه الأمر بتنفيذه وفق حدود التكليف الذي ندب به، فإن قرار المنع من السفر عند استئنافه من قبل من صدر ضده يتطلب أن يكون مكتوب حتى يتم استئنافه، فقد أكدت المادة 35 من الدستور المصري لسنة 2012 على ذلك بقولها: ".. ويجب أن يبلغ كل من تقيد حريته بأسباب ذلك كتابة خلال اثنتي عشر ساعة"، وهذا بعكس المشرع الفلسطيني الذي لم ينص صراحة في القانون الأساسي المعدل لسنة 2005 على شرط الكتابة، إلا أنها تفهم بداهة من النصوص القانونية من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية في المادة 110 والذي نصت على: يكون القرار الصادر بالطلب المستعجل على ذمة الدعوى الأصلية قابلاً للاستئناف والمادة 278 من ذات القانون نصت على تكون القرارات الصادرة في الحجز التحفظي أو تعين قيم أو المنع من السفر قابلة للاستئناف".

3-تسبيب قرار المنع من السفر.

قرار المنع من السفر ذات طبيعة قضائية وأجاز المشرع الطعن فيه، لذلك يجب أن يكون قرار المنع مكتوب لكي يتم الطعن فيه، وللجهة التي تنظر الطعن إعمال رقابتها على هذا القرارة وإحاطته من كافة جوانبه حتى تتوصل إلى تطبيق السليم للقانون، حيث عرفت محكمة النقض المصرية التسبب المعتبر للحكم أو القرار بأنه: "تحرير الأسانيد والحجج المبني عليها الحكم أو القرار والمنتجة له، سواء من حيث الوقائع أو من حيث القانون" (السعيد، 2004).

فقد أجملت محكمة النقض على التسبيب بقولها: "أن تسبيب الأحكام من أعظم الضمانات التي فرضها القانون على القضاة، إذا فهو مظهر قيامهم بما عليهم من واجب تدقيق البحث،

وامتعان النظر لتعرف الحقيقية التي يعلنوها فيما يفصلون فيه من أقضية، وبه وحده يسلمون من مظنة التحكم والاستبداد" (نقض جزاء رقم 2003/388). أما الهدف من التسبب فهو حمل الجهة المصدرة للقرار على بذل أقصى جهدها في تمحيص القضايا واستخلاص النتائج منها، والأصل أن يتم تسبيب جميع القرارات الوقتية. ومنها قرار المنع من السفر؛ لأن التسبيب يحمل الجهة التي أصدرت قرار المنع من السفر على أن تبين مبررات المنع، ويمكن محكمة الاستئناف من الرقابة على جهة المصدرة للقرار، ولا يشترط فراغ التسبيب في شكل معين أو وفق ترتيب خاص، لكن يتطلب القانون ان تكون الأسباب صحيحة تصلح لتكون مبررات لإصدار القرار، وتكفي لتحمل نتيجته حتى لو صيغت بعبارات قصيرة المهم أنها كانت تفي بالغرض من التسبيب (القهوجي، 2014، صفحة 101). ويتبين لنا أن المشرع الفلسطيني أغفل النص صراحة على تسبيب قرار المنع من السفر، إلا أن طبيعة القضائية للقرار تتطلب تسبيبه.

4-إعلان قرار المنع من السفر.

نصت المادة 35 من الدستور المصري لسنة 2012 على وجوب إعلام الممنوع من السفر بأسباب منعه حيث جاء فيها: "ويجب أن يبلغ كل من تقيد حريته بأسباب ذلك كتابة خلال اثنتي عشر ساعة". وهذا النص يعبر صراحة عن ضمانة للمنوع من السفر كي يكمل علمة بأسباب منعه. أما بالنسبة للمشرع الفلسطيني فلم يورد نص يوجب إعلان قرار المنع من السفر لمن صدر ضده في القانون الأساسي المعدل لسنة 2005، ومع ذلك فإن تنفيذ القرار يتطلب تبليغ الممنوع من السفر بقرار المنع بعد أن تم إدراج اسمه ضمن قوائم الممنوعين من السفر، ولا يعتبر الاعلام في حد ذاته شرطاً جوهرياً لصحة اصدار قرار المنع من السفر؛ لأن قرار المنع من السفر ينتج أثره بمجرد صدوره حتى لو لم يتم إعلامه، فصحة القرار ترتبط بمضمون القرار وفحواه بغض النظر عن الاعلام، فالإعلام يقتصر دوره على فتح ميعاد الطعن دون أن يكون له أي علاقة في بناء الكيان القانوني لقرار المنع من السفر (القهوجي، 2014، صفحة 102). وبالتالي فتخلف شرط الإعلام للقرار المنع من السفر لا يرتب عليه بطلان القرار، وإنما يقف أثر عدم الإعلام على عدم بدء ميعاد الطعن.

2. 2 المطلب الثاني: الطبيعة القانونية للقرار الإداري الصادر بالمنع من السفر.

تتنوع الأعمال التي تصدر من السلطات المختلفة في الدولة إلى أعمال تشريعية وقضائية وإدارية، جميعها تقوم بمباشرة أعمالها على أكمل وجه، ولتمييز هذه الأعمال أهمية كبيرة؛ لأن كل عمل يخضع فيها لنظام قانوني معين، ولتحديد الطبيعة القانونية لأي إجراء يجب دراسة من الناحية الشكلية حيث تكون العبرة فيه بالجهة المصدرة للقرار وبالإجراءات التي تتبع بعد إصداره, ومن الناحية الموضوعية حيث تكون العبرة بمضمون هذه الإجراء والمناسبة التي صدر فيها, حيث قضت المحكمة الإدارية العليا: بأن رفض طلب المدعي بالسفر إلى الخارج هو قرار إداري جديد لا يسوغ اعتباره تابع للقرار السابق الذي صدر فيه, لأن ذلك صدر في مناسبة جديدة" (قرار للمحكمة الإدارية صادر بتاريخ 1959/7/21).

فيكون القرار الصادر بالمنع من السفر أو الإدراج على قوائم الممنوعين من قبيل القرارات الإدارية الفردية المستمرة حيث أكدت محكمة العدل العليا بقرارها على أن " قرار المنع من السفر هو من القرارات المستمرة التي يمكن الطعن فيها بالإلغاء دون التقيد بميعاد وهذا يعني انه يجعل لصاحب الشأن الحق في أن يطلب رفع اسمه من القوائم الممنوعين من السفر في كل مناسبة تدعو إلى السفر إلى خارج وكل قرار يصدر برفض طلبه يعتبر قراراً إدارياً جديداً يحق لصاحب الشأن الطعن فيه بالإلغاء استقلالاً" (قرار للمحكمة العدل العليا, صادر بتاريخ 2009/6/15). وقد يكون عمل قضائي, ولتحديد الطبيعة القانونية لإجراء المنع من السفر يجب التفريق بين العمل القضائي والقرار الإداري في الفرع الأول، وتطبيق ذلك على إجراء المنع من السفر في الفرع الثاني.

1. 2. 2 الفرع الأول : معيار تفرقة بين العمل القضائي والقرار الإداري.

يعتبر التفريق بين القرار الإداري والعمل القضائي من أكثر الأمور تعقيداً ودقة لوجود الشبه بينهما، فالشبة ليس فقط في الهدف من كلاهما في تحقيق الصالح العام، ولكن الشبة القوي في أن كلاهما ينقلان حكم القانون من حالة العمومية والتجريد إلى حالة الخصوصية والتجسيد بتطبيق ذلك على الحالات الفردية التي يواجهها كل من الإدارة والقضاء" (حافظ، 1975، صفحة

18). وبالتالي فإن الآراء الفقهية لمعيار التفريق بين العمل القضائي والقرار الإداري تكون على ثلاثة معايير وهي: المعيار الشكلي، والمعيار الموضوعي، والمعيار المختلط.

أولاً: المعيار الشكلي: يكتسب هذا المعيار طبيعته من السلطة التي أصدرته، نتيجة لعملية الربط التي تقوم بين العمل القضائي والسلطة التي أصدرت العمل (القهوجي، 2014، صفحة 59)، إذاً حسب هذه المعيار فإنه: اذا قرار المنع من السفر صدر من النيابة العامة التابع للوظيفة القضائية فإن الاختصاص يكون للقضاء العادي أو النظامي، أما إذا صدر قرار المنع من النيابة العامة التابع للوظيفية التنفيذية أو عن فرد أو هيئة تابعة للإدارة يكون الاختصاص للقضاء الإداري, وبالتالي فقد قررت محكمة العدل الفلسطيني بأن طبيعة القرار الصادر من النيابة العامة بالمنع من السفر هو قرار إداري بامتياز لأنه ليس من طبيعة الاختصاص الجزائي للنيابة العامة والذي ينصرف إلى أعمال القبض والتحري والتحقيق والتفتيش وجمع الأدلة وعمل لوائح الاتهام والإحالة... إلخ على الصورة التي رسمها قانون الإجراءات الجزائية وبالمقابل فإن القرار بالمنع من السفر الصادر عن النائب العام، بصدد جريمة جاري التحقيق فيها، هو قرار إداري ينطوي تحته مفهوم المادة 2/33 من قانون تشكيل المحاكم، مما يعني اختصاص محكمة العدل العليا بنظر الطلب" (محمد العدل الفلسطينية, طلب رقم 2012/25 في جلسة 2012/5/22).

ثانياً: المعيار الموضوعي: يتكون العمل القضائي وفقاً لهذه المعيار من الادعاء، والتقرير، والقرار، فيفترض العمل القضائي وجود الادعاء بمخالفة القانون، أي أن يطرح على القضاء مسألة معينة لإيجاد الحل، وهذه يتطلب تدخل قاض من أجل فحص هذه المسألة للتقرير بوجود مخالفة قانونية أم لا ويسمى هذا بالتقرير، من ثم يصدر قاضي قراره بناءً على ما انتهى وتوصل إليه ويسمى هذا بالقرار (القهوجي، 2014).

ثالثاً: المذهب المختلط: نظراً لكثرة الانتقادات التي وجهت للمعيار الشكلي والمعيار الموضوعي، فإن الفقه جمع ما بين المعيارين للتفريق بين العمل القضائي والقرار الإداري, وبالتالي فإن الرأي الراجح والذي أخذ به أيضاً القضاء الفرنسي والمصري هو: الأخذ بالمعيارين

معاً أي المعيار المختلط ما بين الشكلي والموضوعي، لكن مع الأخذ ببعض الضوابط التي تحكمهم.

بينما فرق القانون الكويتي بطبيعة القرار بالمنع من السفر بين المسائل المدنية والجزائية.

ففي المسائل المدنية اعتبر المنع من السفر إجراء وقائي تحفظي, **أما** في الإفلاس يكون إجراء تحفظي قبل شهر إفلاسه, بينما في المسائل الجزائية اعتبر المنع من السفر إجراء تحفظي وقائي تمهيداً لمحاكمة المتهم، وهي تشبه الحبس الاحتياطي فخولت المحقق بسلطة تقديرية في منع المتهم من السفر حتى لا يهرب ويمكن الافراج عنه بضمان، حيث نصت المادة 24 من قانون حماية الأموال العامة الكويتي على: "للنائب العام لو تجمعت لديه دلائل كافية بالنسبة لأحد الأشخاص على أنه ارتكب إحدى الجرائم المنصوص عليها في المواد من (14-8) من هذا القانون : أن يأمر بمنعه من السفر، ومن التصرف في أمواله ....." (قانون حماية الأموال العامة الكويتي رقم 1 لسنة 1993, المادة 24).

أما بالنسبة للقانون المصري بعضهم يرى بأن المنع من السفر لا سند له في القانون المصري ويهدر حقاً دستورياً، وأكدوا بأنه لا يوجد نص يخول سلطة التحقيق بإصدار أمر منع أي مواطن من السفر، وأن إجراءات التحقيق غير محددة في القانون على سبيل الحصر، بينما يرى البعض الآخر على أنه إذا صدر قرار المنع من السفر من المدعي العام بحكم وظيفته القضائية، وبمناسبة تحقيق قضائي في اتهام نسب إلى الطاعن فإنه يكون قرار قضائي يخرج عن اختصاص القضاء الإداري، أما إذا صدر القرار المطعون فيه بعد انتهاء التحقيق ورفع الدعوى الجنائية، فإن هذه القرار لا يؤدي إلى تغيير في طبيعة القرار المطعون فيه قضائياً؛ لأن قرار المحكمة يعتبر قراراً قضائياً ما دام صدر عن سلطة تحقيق أياً كان وقت صدور القرار (حميد، 2017، صفحة 90).

2. 2. 2 الفرع الثاني: تطبيق معيار تفرقة على قرار المنع من السفر.

تتوافر عناصر العمل القضائي في كلا المعيارين الشكلي والموضوعي في قرار المنع من السفر للأسباب التالية (القهوجي، 2014):

1-يصدر قرار المنع من السفر عن قاضي الأمور المستعجلة، أو عن المحكمة المختصة بإصداره، أو عن النيابة العامة إذا فهو يصدر عن جهة قضائية.

2-توافر عناصر المعيار الموضوعي في قرار المنع من السفر من الادعاء المخالفة للقانون وفق ما يتقدم به المدعي أمام المحكمة المختصة، أو المستدعي أمام قاضي الأمور المستعجلة، أو ما يتقدم به المدعى بالحق المدني ضد المتهم لدى النيابة العامة, فهنا تجري النيابة العامة عملية فحص وتقرير لتتثبت من أن العمل يشكل مخالفة للقانون أم لا، ومدى نسبة هذه المخالفة للمدعى عليه أو المستدعي ضده أو المتهم.

3-يحوز قرار المنع من السفر حجية الأمر المقضي فيه، لكن بصورة مؤقتة لحين بقاء ظروف وأسباب إصداره، فهو يرتب أثراً مؤقتاً في الحماية القضائية، ولا يرتب أثراً نهائياً فإذا تغيرت الأسباب والظروف تزول حجية الأمر.

على الرغم من الطبيعة المؤقتة التي يتمتع بها قرار المنع من السفر، لكن لا تنتفي عنه الطبيعة القضائية، ومتى صدر تثبت له الحجية أمام القضاء، ولا يجوز مخالفته من أي جهة أخرى ما لم يتم الطعن به حيث أكدت المحكمة الإدارية العليا المصرية على امتناع جهة الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ بإلغاء القرار الصادر بالمنع من السفر مخالفة قانونية لا تليق بحكومة في بلد متحضر، ولا يجوز للحكومة أن تعمد إلى تعطيل حجية الحكم القضائي بوقف تنفيذ قرار المنع من السفر (محكمة القضاء الإدارية المصرية, قرار رقم 7691 لسنة 1950 االصادر بجلسة تاريخ 1991/11/5). حيث لا يوجد نص في قانون الإجراءات الجزائية ينظم قرار المنع من السفر، وهذا قصور وفراغ من المشرع فيجب على المشرع أن ينظم تلك المسألة في قانون الاجراءات الجزائية.

3. **المبحث الثاني: الجهة المختصة بإصدار قرار المنع من السفر والطعن فيه.**

ذكرت أن قرار المنع من السفر قرار إداري يتطلب لإصداره وجود أسباب جدية مشروعة تدعو لإصداره، ويصدر عن جهة قضائية مختصة، **وهنا يثور السؤال من هي الجهة المختصة بإصدار قرار المنع من السفر، وماهي كيفية الطعن بهذا القرار**، وللإجابة على هذا السؤال سوف يتم بيان الجهات المختصة المنوطة بإصدار قرار المنع من السفر في المطلب الأول، وبيان الطعن والتظلم بالقرار الإداري بالمنع من السفر في المطلب الثاني.

1. 3 المطلب الأول: الجهات المختصة بإصدار قرار المنع من السفر.

إن تحديد الجهات المختصة بإصدار قرار المنع من السفر يختلف تبعاً لنوع المسألة المرتبط بها القرار، والمصلحة المراد حمايتها من وراء هذا القرار، ونظراً لما يتمتع به هذا القرار بطابع قضائي فلا يختص بإصداره سوى النيابة العامة أو القضاء (المحكمة الدستورية العليا, الدعوى رقم 243, الصادر بجلسة تاريخ 2000/11/4)، سواء كان قاضي الأمور المستعجلة أو المحكمة المختصة ولا تملك إصداره أي جهة تنتمي إلى سلطة التنفيذية، وإذا رأت أي جهة من السلطة التنفيذية ضرورة إصدار قرار المنع من السفر؛ فهنا تقدم السلطة التنفيذية طلب إلى النيابة العامة أو إلى القضاء عبر نيابة دعاوي الحكومة، وبالتالي فقد تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين أولهما يتناول مدى اختصاص النيابة العامة بإصدار أوامر المنع من السفر، وثانيهما: يتناول المحكمة المختصة بإصدار قرار المنع من السفر.

1. 1. 3 الفرع الأول: مدى اختصاص النيابة العامة بإصدار أوامر المنع من السفر.

نصت المادة 11 من قانون المخابرات العامة على: "وفقاً لأحكام قانون المخابرات الحق في جمع المعلومات في الاختصاصات التي أقرها القانون وطلبها من أجهزة السلطة وغيرها بدون معارضة ولرئيس المخابرات الطلب من النائب العام وفقاً للقانون حق استصدار القرارات القانونية لمنع سفر الأجانب من وإلى البلاد ومنع المواطنين من السفر لدواعي الأمن القومي كما يكون للمخابرات في سبيل مباشرة اختصاصاتها المقررة بموجب هذا القانون سلطة الرقابة والتحري بالوسائل الفنية والمهنية المختلفة وفقاً للقانون" (قانون المخابرات العامة رقم 17 لسنة 2005, المادة 11).

فهنا منح المشرع الفلسطيني النيابة العامة صلاحية إصدار قرار المنع من السفر لدواعي الأمن القومي بناءً على طلب يقدم إليه من رئيس المخابرات العامة، وبالتالي فقد أصاب المشرع عندما أعطى النيابة العامة هذه الصلاحية، ولم يعطيها لرئيس المخابرات؛ لأن ذلك ينسجم مع المادة 11 من القانون الأساسي المعدل لسنة 2005 والذي نصت على: ١-الحرية الشخصية

حق طبيعي وهي مكفولة لا تمس. ٢-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".

نصت المادة 4اد من قانون المخابرات المصري على: "منح الأجانب إذنا بالدخول إلى البلاد أو الإقامة بها مع إنهاء تلك الإقامة عند الضرورة ووضعهم على قوائم الممنوعين من الخروج أو الدخول، وكذلك طلب وضع المواطنين بصفة مؤقتة على قوائم الممنوعين من الخروج لفترة محددة متى كانت المصلحة العليا للوطن تتطلب اتخاذ هذا الإجراء" (قانون المخابرات المصري رقم 100 لسنة 1971, المادة 4). وهنا أجاز المشرع المصري للمخابرات العامة طلب وضع المواطنين بصفة مؤقتة على قوائم الممنوعين من السفر من الخروج لفترة محدودة، متى كانت المصلحة العليا للوطن تتطلب ذلك ولكنها لم تحدد الجهة المختصة التي يقدم إليها الطلب.

تجدر الإشارة إلى أن المشرع الفلسطيني لم يفصح صراحة أو ضمناً في قانون الإجراءات الجزائية بمنح النيابة العامة صلاحية إصدار قرار المنع من السفر، ويجب عند اتخاذ قرار المنع من السفر في إجراءات التحقيق بمنع أي المتهمين بالسفر إلى الخارج الاعتماد على نصوص القانون. وإلا فقد هذا الإجراء شرعيته القانونية وفقاً لمبدأ الشرعية الإجرائية، أما في التشريع المصري فإنه يمكن للنيابة العامة القيام بهذا الإجراء استناداً لنص المادة 35 من الدستور المصري لسنة 2012.

2. 1. 3 الفرع الثاني: المحكمة المختصة بإصدار قرار المنع من السفر.

أنشأ المشرع الفلسطيني محكمة خاصة لنظر قضايا ضريبة الدخل، وهي محكمة استئناف قضايا ضريبة الدخل، وجعل من اختصاصها منع المكلف من السفر بناءً على طلب يتقدم به مدير عام دائرة ضريبة الدخل يتضمن موافقة وزير المالية وموضح فيه أسباب طلبه ومبرراته، وذلك لضمان تحصيل قيمة الضريبة المستحقة, وبالتالي فإذا قدم طلب المنع من السفر بالتبعية للدعوى الأصلية يكون الاختصاص لنفس المحكمة التي تنظر في الدعوى الأصلية مهما كانت

قيمة الطلب لمنع تشتت بين أكثر من محكمة على نفس الموضوع، أما إذا قدم طلب المنع من السفر بطلب مستعجل بشكل مستقل فإنه يجب التقييد بالقواعد العامة للاختصاص، وللمحكمة بموجب نص المادة 277 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتجارية رقم 1 لسنة 2001 أن تبلغ المدعي عليه بمذكرة للحضور أمامها ولها أن تكلفه بتقديم كفالة مالية كافية للوفاء بما قد يحكم للمدعي من حق، وتضاف إليه المصاريف لتأذن له بالسفر، فإذا رفض تقرر المحكمة منعه من السفر حتى يحكم في أصل الحق المدعى به، ونصت المادة 28 من قانون ضريبة الدخل على أنه: " تشكل محكمة خاصة تسمى محكمة استئناف قضايا ضريبة الدخل تكون ضمن ملاك السلطة القضائية وتنعقد برئاسة قاض لا تقل مرتبته عن قاضي محكمة عدل عليا وعضوية قاضيين لا تقل مرتبة كل منهم عن قاضي محكمة استئناف يخضعون جميعهم للأحكام والأوضاع القانونية التي تسري على القضاة النظاميين، وتباشر اختصاصها اعتباراً من التاريخ الذي يعينه رئيس مجلس القضاء الأعلى" (قانون ضريبة الدخل رقم 17 لسنة 2004, المادة 28).

2. 3 المطلب الثاني: الطعن بالقرار الإداري بالمنع من السفر.

يعتبر الطعن بالأحكام والقرارات القضائية مهم جداً لما له من فائدة عظيمة لأطراف الدعوى أو الطلب، فهو يؤدي إلى تدعيم ثقتهم بالعدالة القضائية، والعلة من الطعن هو احتمال وقوع القاضي في الخطأ بوصفه إنساناً، فمن حق المتهم أن يطعن بالحكم الصادر بحقه سواء كان بالطرق العادية أو غير العادية المنصوص عليها في قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني (أبو عفيفة، 2011)، ويعتبر قرار المنع من السفر قرار موقت بطبيعته، وهذا يجعله عرضة للإلغاء أو التعديل بطرق متعددة، سواء كان بطريق الطعن فيه أمام الجهات القضائية المختصة، أو بطريق التظلم أمام نفس الجهة مصدرة القرار، لكن تختلف طرق الطعن والتظلم في القرارات التي تصدر عن النائب العام عن القرارات التي يقررها القانون للطعن في القرارات الصادرة عن المحكمة المختصة، وبالتالي فقد تم تقسيم هذا المطلب إلى فرعين أولهما: الطعن والتظلم في قرار المنع من السفر الصادر عن المحاكم المختصة، وثانيهما: الطعن والتظلم في قرار منع من السفر الصادر عند النيابة العامة.

1. 2. 3 الفرع الأول: الطعن والتظلم في قرار المنع من السفر الصادر عن المحاكم المختصة.

نصت المادة 324 من قانون الإجراءات الجزائية الفلسطيني على أنه: " لا يجوز استئناف القرارات غير الفاصلة في أساس النزاع إلا مع الحكم الفاصل فيه، ويترتب حتما على استئناف الحكم الصادر في الأساس استئناف هذه القرارات، أما القرارات التي تقضي برد الدفع بعدم الاختصاص، أو بعدم قبول الدعوى لانقضائها يجوز استئنافها استقلالا إذا أدلى بالدفع في بدء المحاكمة وقبل أي دفاع في الأساس (قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001)، وهذا يعني أنه لا يجوز استئناف القرارات غير الفاصلة في موضوع النزاع إلا مع الحكم الفاصل فيه، ويظهر التساؤل هنا، هل المحكمة المختصة بقرار المنع من السفر تدرجه ضمن مفهوم هذه المادة أم، لا؟ ومن ثم يكون قرار المنع من السفر لا يقبل الطعن فيه بالاستئناف إلا مع الحكم الفاصل في الدعوى، فقرارات المنع تمس أهم أنواع الحرية الشخصية، وهي حرية السفر والتنقل من مكان إلى آخر، ولا تقل خطورة عن قرارات الحبس الاحتياطي أو التوقيف, وأشارت المادة 2/323 من ذات القانون على إجازته استئناف القرارات التي ينص أي قانون آخر على جواز استئنافها, حيث يتم الاستئناف حسب نص المادة السابقة كالتالي: يجوز للخصوم استئناف الأحكام الحضورية والمعتبرة بمثابة الحضورية في الدعاوى الجزائية على النحو التالي: إذا كانت صادرة عن محاكم الصلح تستأنف أمام محاكم البداية بصفتها استئنافية، وإذا كانت صادرة عن محاكم البداية بصفتها محاكم أول درجة تستأنف أمام محاكم الاستئناف، وتستأنف وفقا للإجراءات المقررة في هذا القانون الأحكام والقرارات التي ينص أي قانون آخر على جواز استئنافها.

2. 2. 3 الفرع الثاني: الطعن والتظلم في قرار منع من السفر الصادر عند النيابة العامة.

إن الصفة القضائية التي يتمتع بها قرار المنع من السفر تتوجب جعله من القرارات القابلة للطعن فيها، باعتباره من الإجراءات الماسة بحق المتهم في السفر والتنقل من مكان إلى آخر، بغض النظر من أن قانون الإجراءات الجزائية لم ينظم إجراءات المنع من السفر، أو التظلم منها،

أو الطعن فيها، فنصت المادة 116 من قانون الإجراءات الجزائية على أنه: "يجوز تقديم طلب إلى رئيس المحكمة العليا لإعادة النظر في أي أمر صدر بناء على طلب قدم بمقتضى المواد السابقة" (قانون الإجراءات الجزائية رقم 3 لسنة 2001).

وبذلك فإنه يجب أن يكون القرار الصادر في الطعن بقرار المنع من السفر قابلاً لإعادة النظر فيه أمام رئيس المحكمة العليا، وأن يكون توزيع الاختصاص بنظر الطعن في قرار المنع من السفر الصادر عن النيابة العامة وفقاً لنوع الجريمة الصادر بشأنها هذا القرار على الترتيب الآتي: تختص محكمة الصلح بنظر الطعن في قرارات النائب العام بالمنع من السفر في الجنح، وتختص محكمة الصلح بنظر الطعن في قرارات النائب العام بالمنع من السفر في الجنايات والجنح التابعة لها، ويجوز تقديم طلب بإعادة النظر في أي أمر صدر عن تلك المحاكم إلى رئيس المحكمة العليا.

4. الخاتمة

يعتبر الحق في التنقل والسفر من مكان إلى أخر من الحقوق اللازمة واللصيقة بالإنسان بصفته إنسان متحرك بطبيعته، فالحرية لازمة وضرورية لاستمرار الحفاظ على سلامته الصحية والنفسية، فتوصلت في نهاية هذا البحث إلى مجموعة من النتائج والتوصيات هي:

النتائج

1. المنع من السفر: هو قرار قضائي مؤقت بتحقق الغاية منه يصدر من جهة قضائية مختصة، يهدف إلى منع أي شخص من مغادرة البلاد، ويكفي لاتخاذه أن تقوم الأدلة على وجود أسباب جدية مقنعة تدعو إليه وتبرر وجوده.

2. طبيعة المنع من السفر في التشريع الفلسطيني بأنه قرار إداري مستمر، بينما في قانون الكويتي تختلف طبقاً للمسألة التي تتناولها، ففي المسائل الجزائية والمدنية يكون المنع إجراء تحفظي وقائي تمهيداً لمحاكمة الشخص المتهم، بينما في الإفلاس لا يكون المنع عقوبة إلا إذا أشهر إفلاسه.

3. يحوز قرار المنع من السفر حجية الأمر المقضية الموقتة وفقاً للمعيارين الشكلي والموضوعي، حيث منح المشرع الفلسطيني النائب العام صلاحية اصدار قرار المنع من السفر لدواعي الأمن القومي.

4. تختلف طرق الاعتراض على قرار المنع من السفر بالطعن في القرار أمام الجهات القضائية المختصة وذلك عن طريق الاعتراض بطريق التظلم أمام الجهة مصدرة القرار.

التوصيات

1. ضرورة التوسع والكتابة والبحث أكثر في القرار المنع من السفر، كونه يمثل حق مهم من حقوق الإنسان، وضرورة الاعتماد على العرف في تحديد مفهوم السفر ومواكبة التطورات بحيث يصدر مفهوم يتلاءم مع مستجدات وتطورات الحياة من فترة إلى أخرى.

2. ضرورة إجازة المشرع بتقديم طلب إعادة النظر في قرار المنع من السفر في حالة تغيرت الظروف وزالت مبررات المنع وضرورة منح النيابة العامة حق استئناف القرار الصادر عن المحكمة المختصة بإلغائه، وضرورة أن يكون ميعاد استئناف المتهم لقرار المنع من السفر في أي وقت دون تحديد مدة زمنية للاستئناف، كونه يتعلق بالحرية الشخصية للممنوع من السفر.

3. ضرورة النص على جواز الطعن في قرار المنع من السفر قبل دخول الدعوى حوزة المحك

References

Kuwaiti Commercial Law No. 68 of 1980, Article 574.

Ibrahim Abdullah Al-Subaie. (n.d.). Travel Ban as a Discretionary Punishment in Islamic Sharia and Kuwaiti Law.

Ibn Manzur. (n.d.). Lisan al-Arab. Beirut: Dar Sader for Printing and Publishing.

Amended Palestinian Basic Law of 2005. (August 18, 2005). Palestinian Official Gazette, (57), 5.

Egyptian Supreme Administrative Court, Appeal No. 2739 of 1929.

Supreme Administrative Court, Appeal No. 635 of 1943.

Supreme Constitutional Court, Case No. 243, issued in the session dated 11/4/2000.

Hassan Al-Qahouji. (2014). Travel Ban in Palestinian Legislation. Gaza: Al-Azhar University.

Darya Hamid. (2017). The Authority of Administrative Regulation in Detention, Deportation, and Travel Ban, 86. University of Sleimaniyah.

Sayed Ahmed Mahmoud. (1996). Travel Ban (Vol. 1). Kuwait: Dar Al-Kutub for Printing and Publishing.

Appeal No. 257 (February 27, 1982).

Appeal No. 2739 (Egyptian Supreme Administrative Court, April 21, 1984).

Appeal No. 635 (Supreme Administrative Court, June 27, 1993).

Appeal No. 257, issued in the session dated 1982.

Talal Abu Afifa. (2011). Summary of Palestinian Criminal Procedures Law (Vol. 1). Dar Al-Thaqafa for Publishing and Distribution.

Petition No. 10/1954 (Supreme Court of Justice, July 27, 1954).

Othman Al-Takrouri. (2019). Civil and Commercial Procedures Law. Palestine: Academic Library.

Adnan Amro. (2002). Palestinian Administrative Law. Jerusalem: Arab Modern Press.

Palestinian Criminal Procedures Law No. 3 of 2001.

Kuwaiti Commercial Law No. 68 of 1980, Article 574.

General Intelligence Law No. 17 of 2005, Article 11.

Egyptian Intelligence Law No. 100 of 1971, Article 4.

Kuwaiti Public Funds Protection Law No. 1 of 1993, Article 24.

Income Tax Law, No. 17 of 2004, Article 42.

Income Tax Law No. 17 of 2004. (n.d.).

Income Tax Law No. 17 of 2004, Article 28.

Decision issued on 7/21/1959.

Administrative Court Decision issued on 7/21/1959.

Supreme Court of Justice Decision, issued on 6/15/2009.

Kamel Al-Saeed. (2004). Commentary on the Palestinian Court of Cassation Judgment in Case No. 388/2003. Palestine: Judiciary and Legislation System.

Egyptian Administrative Judiciary Court, Decision No. 7691 of 1950, issued in the session dated 11/5/1991.

Palestinian Supreme Court of Justice, Petition No. 25/2012, in the session dated 5/22/2012.

Mohammed Al-Adl. (2007). Public Rights and Freedoms: Right to Movement and Travel, A Comparative Study Between Sharia and Law. Alexandria: Dar Al-Fikr for Publishing and Distribution.

Mohammed Mansour. (2019). A Comparative Study Between Islamic Jurisprudence and Algerian Law. Hamam Khadra, El Oued: University of Martyrs.

Mahmoud Hafez. (1975). Administrative Decision: A Comparative Study. Cairo: Dar Al-Nahda Al-Arabiya for Publishing and Distribution.

Naim Attia. (1998). Travel Ban (Vol. 1). Dar Al-Nahda for Publishing and Distribution.

Criminal Cassation No. 388/2003