

حرية السفر والتنقل (*)

د. سيفان باكراد ميسروب

مدرس القانون الدستوري

كلية الإدارة والاقتصاد / جامعة الموصل

أقدمة :

يُعد الإنسان بطبيعته كائناً متحركاً لأبد له من التنقل والانطلاق من مكان إلى آخر حسب ما يريد وفي أي وقت يريد وبالوسيلة التي يريد ، وفي ذلك حماية لصحته الجسمية والنفسية معاً. وبذلك تعد حرية السفر والتنقل من الحريات الشخصية اللصيقة بالإنسان .

وتأتي الحريات الشخصية التي تُعد من الحريات الأساسية في مقدمة الحريات باعتبارها شرطاً لإمكان التمتع بغيرها من الحقوق والحريات العامة الأخرى ، بل بمثابة العمود الذي تتكئ عليه جميع الحريات الأخرى . إذن فما قيمة الإنسان إذا لم يقرر له حرية السفر في الذهاب والإياب في داخل حدود البلد الذي يقيم فيه بصفة دائمة ، أو للسفر إلى البلدان الأخرى والعودة منها وفقاً لأحكام القانون .

وإذا كانت حرية السفر والتنقل من الحريات الأساسية للإنسان ، إلا أن تلك الحرية ليست مطلقة في التشريعات الوضعية وإنما تخضع للتنظيم بما يسمح للأفراد التمتع بها دون الانتقاص منها أو إهدارها حفاظاً على المصلحة العليا للمجتمع

١. أهمية اختيار موضوع البحث :

تعد حرية السفر والتنقل من الحريات الأساسية بل من الضرورات المهمة التي لا يمكن الاستغناء عنها ، وحقاً من أهم حقوقه الطبيعية ، حيث يجد حرمانه منه أو تقييده به ، من أكبر افتئات على حقه ، إذ يناقش موضوع هذا البحث إحدى صور الحرية الفردية. لكن بالرغم من ذلك لم تحظى هذه الحرية بالأهمية والبحث الكافي في الدراسات الدستورية والقانونية المقارنة، مما يتطلب العناية الواضحة لمثل هذه الحريات من خلال الاطلاع على مدى ما يتمتع به شعوب الدول من

(*) أُستلم البحث في ٢٠٠٩/٥/١٢ *** قبل للنشر في ٢٠٠٩/٩/٣ .

حريات شخصية وما شرعته من ضمانات لممارستها في ظل دساتيرها وتشريعاتها الوطنية الخاصة ، ومدى مساواة جميع افراد المجتمع بالتمتع بهذه الحرية خصوصاً ما تعانيه شعوب بعض الدول من قبل سلطاتها من انتهاكات وتجاوزات على تلك الحريات . إذ ليس هناك من فائدة من النص دستورياً على تلك الحريات ولا يمارسها الأفراد على ارض الواقع ولا تتوافر فيها من ضمانات جدية لممارستها فعلياً .

٢. الهدف من البحث :

إن الهدف من البحث هو الوقوف على مدى التزام الدول بما جاء في دساتيرها وتشريعاتها على منح حق الإنسان في السفر والتنقل من خلال دراسة تحليلية للنصوص الدستورية والقانونية المنظمة لهذه الحرية سواء في العراق أم في بقية الدول الأخرى محل البحث إلى جانب تحليل النماذج التطبيقية الوضعية لتلك الحرية لغرض إيجاد التوازن الحقيقي بين حقوق الإنسان وحرياته الشخصية أي حريته في السفر والتنقل ، وبين متطلبات تحقيق الأمن والنظام العام والمصلحة العليا في الدولة في ظل الضمانات القضائية الكفيلة بحماية حريات الإنسان الشخصية مع وضع الحلول الصحيحة لتحقيق تمتع جميع أفراد المجتمع بالتساوي بحرية السفر والتنقل دون تمييز على أساس الدين أو المذهب أو الجنس أو الوضع الاجتماعي.

٣. مشكلة البحث :

تكمن مشكلة البحث حول كيفية إيجاد آلية معينة لتمتع الفرد بحقه في السفر والتنقل خصوصاً في ظل وجود قيود وعوائق تعيق الفرد من ممارسته لحرية إذ ثمة تناقص موجود بما جاء في الإعلانات والمواثيق الدولية والإقليمية من منح حق الإنسان في السفر والتنقل وبين ما تضعه الدول في تشريعاتها من قيود على ممارستهم لحرية السفر والتنقل خارج بلدانهم، أو منعهم من العودة إلى أوطانهم تحت غطاء المصلحة العامة أو مبررات الأمن والنظام العام . فحرية الإنسان في السفر والتنقل لا تقيد إلا وفقاً لضوابط مشروعة تحددها الأنظمة والقوانين المستوحاة من المصلحة العليا للمجتمع في ظل الظروف العادية والاستثنائية.

٤. فرضية البحث :

إذا كانت هناك حريات شخصية يتمتع بها الإنسان فأنا نطرح من خلال هذا البحث ثمة تساؤلين :

١. مدى التزام الدول في نصوصها الدستورية والقانونية باحترام حق كل إنسان في السفر والتنقل في حدود التنظيم المسموح بها وتوافقها مع ما جاء في الإعلانات والمواثيق الدولية. وإذا كانت الدول قد كفلت للأفراد ممارسة حرياتهم فهل أطلقتها أم قيدتها بحيث وصل الأمر بها إلى حد الانتقاص منها أو إهدارها .

٢. مدى تمتع الإنسان بحرية السفر والتنقل في الظروف الاستثنائية ، فالدولة تضع في قوانينها القيود وتتوسع في تطبيقها في الظروف غير العادية ، مما يشكل خرقاً للسائير والمواثيق الدولية التي ضمنت ممارسة هذه الحرية ولم تقيده الا في حالات معينة . سوف نجيب على هذه الأسئلة من خلال دراسة التشريعات الوضعية المتعلقة بهذه الحرية مع دراسة النماذج التطبيقية لضمان ممارسة هذه الحرية .

٥. منهجية البحث :

تقوم منهجية البحث على أسلوب البحث القانوني التحليلي المقارن بجانبه النظري والتطبيقي إذ تم الأخذ بالتنظيم الدستوري والتشريعي لهذه الحرية في التشريعات الوضعية حيث يتطلب البحث في مدى انطباق النصوص القانونية لحرية السفر والتنقل وملاءمتها وتوافقها مع المبادئ والنصوص الدستورية ومع المواثيق الدولية والإقليمية ، وتوافق تلك النصوص التشريعية والدستورية مع الواقع التطبيقي من خلال الإشارة إلى القرارات القضائية المتعلقة بحرية السفر والتنقل والتعليق عليها بما ينسجم مع روح تلك النصوص .

٦. هيكلية البحث :

تقوم هيكلية البحث على تقسيمه إلى مقدمة وخمسة مباحث وخاتمة ، تناولنا في المبحث الأول ماهية حرية السفر والتنقل وذلك في مطلبين ، وفي المبحث الثاني بينا التنظيم الدولي لحرية التنقل والسفر وذلك في مطلبين ، وفي المبحث الثالث أوضحنا التنظيم الدستوري لها وذلك في مطلبين وفي المبحث الرابع بينا التنظيم التشريعي لهذه الحرية وذلك في مطلبين ، وفي المبحث الخامس والأخير تطرقنا إلى موقف القضاء الإداري من حرية السفر والتنقل وذلك في ثلاثة مطالب . ونختتم البحث بأهم النتائج التي تم التوصل إليها وتقديم أهم التوصيات والمقترحات التي تتعلق بالموضوع .

المبحث الأول

ماهية حرية السفر والتنقل

سنتناول في هذا المبحث مفهوم حرية السفر والتنقل ، ثم نتطرق الى طبيعتها القانونية وذلك ضمن مطلبين .

المطلب الأول

مفهوم حرية السفر والتنقل

تعني حرية السفر والتنقل كما جاء في معاجم اللغة بأن السَّفْرُ جمع سافر ، ويقال رجل سافرٌ وسَفَرٌ أيضاً . والسَّفَرُ ، المسافرون . قال ابن دريد رجل سَفَرٌ وقوم سَفَرٌ . والسَّفَرُ قطع المسافة ، والجمع الأسفار ، والمسْفَرُ : الكثير الأسفار القوي عليها^(١) . أما التنقل، فيعني التحول ، أي تحويل الشيء من موضع إلى موضع ، نَقْلُهُ يَنْقُلُهُ نَقْلاً ، فانتقل ، والنَّقْلُ : الانتقال . والنَّقِيلُ : ضرب من السير وهو المُداومة عليه ، ويقال انتقلَ سار سيراً سريعاً^(٢) .

أما اصطلاحاً فهناك من يرى في الفقه الدستوري أن حرية التنقل عبارة عن " حق الانتقال من مكان إلى آخر والخروج من البلاد والعودة إليها دون تقييد أو منع إلا وفقاً للقانون"^(٣) . أو هو "حرية المواطن في التنقل داخل بلده من جهة وحقه في مغادرته من جهة اخرى"^(٤) . وهناك من يرى في حرية السفر والتنقل بأنها عبارة عن "إمكانية تغيير الفرد لمكانه وفقاً لمشيئته ، أو الذهاب والمجيء حيث شاء ، وقد اسماها البعض "بحرية الحركة" ، واطلق عليها البعض الآخر حرية "الغدو والرواح"^(٥) .

(١) ابن منظور ، لسان العرب ، المجلد الرابع ، دار صادر للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٥٥ ، ص ٣٦٨ ، وبالمعنى نفسه ، ينظر ابو الحسين احمد بن فارس بن زكريا ، معجم مقاييس اللغة ، تحقيق وضبط عبد السلام محمد هارون ، المجلد الثالث ، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، ب-ت ، ص ٨٢ .

(٢) ابن منظور ، لسان العرب ، المجلد الحادي عشر ، دار صادر ، بيروت ، ب-ت ، ص ٦٧٤ . وبالمعنى نفسه ينظر ابو الحسين احمد بن فارس بن زكريا ، معجم مقاييس اللغة ، تحقيق وضبط عبد السلام محمد هارون ، المجلد الخامس ، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، ب-ت ، ص ٤٦٣-٤٦٤ .

(٣) د.ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٥ ، ص ٤٢٠ .

(٤) د. جورج ديب، حق الإنسان في التنقل والاقامة في الوطن العربي ، مجلة الحقوق العربي ، العددان ٣-٤ ، اتحاد الحقوقيين العربي ، بغداد ، ١٩٧٩ ، ص ٣٣٠ .

(٥) د.محمد سليم محمد غزوي ، الحريات العامة في الإسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الغربية الماركسية ، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع ، اسكندرية ، ب-ت ، ص ١٩٨ ؛ وبالمعنى نفسه ينظر مؤلفه نظرات في

ويعرف حرية الغدو والرواح بأنه "حق الإنسان في التنقل داخل البلد ، أو السفر خارجة في حاجته بحرية تامة ، ودون عوائق تمنعه من ممارسة هذا الحق ، إلا إذا تعارض مع حق غيره أو حقوق الجماعة"^(١) .

نستنتج من خلال تلك التعاريف ان حرية السفر والتنقل هو حق كل إنسان في السفر والتنقل والذهاب والإياب من مكان لآخر بأي وسيلة من وسائل النقل في داخل حدود البلد الذي يقيم به بصفة دائمة ، واختيار محل إقامته، أو مغادرته لها ، أو للسفر إلى البلدان الأخرى والعودة إليها وفقاً لأحكام القانون .

ويلاحظ من خلال التعاريف التي اوردناها ان حرية السفر والتنقل وردت ضمن تسميات مختلفة فتارة تأتي بمصطلح حرية التنقل او الانتقال وتارة اخرى حرية الغدو والرواح ، وتارة تأتي بمصطلح حرية الذهاب والإياب وكلها تتدرج ضمن مفهوم واحد وهي حرية السفر والتنقل. هذا ونستنتج من خلال التعاريف التي ذكرناها ان لحرية السفر والتنقل صور متعددة ، تشكل هذه الصور اهم المرتكزات الأساسية التي تستند عليها حرية السفر والتنقل وهي حرية الحركة ويقصد بها حرية تجول الشخص من مكان الى اخر ضمن اطار الدولة الواحدة ، دون ان تحد السلطة من حركته الا للضرورة . فحركة الانسان وتنقله ، يعد امر طبيعي ملازم للحياة ، ومن ضروراتها ، وقوام الحركة التنقل بالغدو والرواح^(٢) . وكذلك حرية اختيار مكان الإقامة ، فالفرد له حرية مطلقة في الإقامة بأي جزء من إقليم الدولة الا اذا كانت هناك اسباب جدية تسوغ الإقامة في جهة معينة ، وحرية الخروج من الدولة والعودة إليها ، ويعني حرية الفرد الخروج من البلاد بصفة مؤقتة وهو ما يسمى بحرية السفر ، أي حق المواطن في السفر الى الخارج ما دام السفر لا يمثل خطراً على أمن الدولة وسلامتها ، او الخروج من البلاد دون العودة إليها وهو ما يسمى بحق الهجرة ، ويعني حق كل مواطن في الهجرة الى

حقوق الانسان وحرياته الأساسية في الدستور الاردني والقوانين المكمل له ، مجلة دراسات ، المجلد الحادي عشر ، العدد ٥ ، الجامعة الاردنية ، عمان ، ١٩٨٤ ، ص ٢٧٢ .

(١) د.عبد الوهاب عبد العزيز الشيشاني ، حقوق الانسان وحرياته الأساسية في النظام الاسلامي والنظم المعاصرة ، ط ١ ، مطابع الجمعية العلمية الملكية ، ١٩٨٠ ، ص ٣٧٩ .

(٢) د. عبد الوهاب عبد العزيز الشيشاني ، مصدر سابق ، ص ٣٨٠ .

أي بلد يقع اختياره عليه ، سواء كانت هجرته مؤقتة او دائمة ، وقد نظمت القوانين ممارسة هذا الحق وحددت إجراءات وشروط تنفيذه^(١) .

المطلب الثاني

الطبيعة القانونية لحرية السفر والتنقل

يرى جانب من الفقه الدستوري قي الطبيعة القانونية لحرية السفر والتنقل بانها من الحقوق الشخصية الأساسية باعتبار ان وجودها لازماً لوجود وقيام الحقوق والحريات العامة الأخرى ، اذ يرون انه لاقيمة لتقرير حق الانتخاب اذا لم يتقرر الى جانبه حق الفرد في التنقل أي عدم فرض قيود على تنقله او منعه كعدم جواز القبض عليه او حبسه او إبعاده بغير مسوغ قانوني ، فاذا تم تحويل جهة ادارية معينة بسلطة مطلقة في منع الافراد من التنقل لأي مكان اخر كأن تصدر امراً بالقبض او الحبس فانها تستطيع ان تحرم خصومها من ممارسة حقوقهم الانتخابية من خلال منعهم من الذهاب الى المراكز الانتخابية ، كما ان تقرير حق الافراد في الصناعة والتجارة لاقيمة له اذا لم يمكن الافراد في ممارسة حقهم في التنقل^(٢) . ويضع الأستاذ Plamenatz الحقوق الشخصية في مكانة خاصة حين يقول : "ان الحقوق الشخصية اكثر ضماناً في البلاد التي تمارس فيها الحقوق السياسية ، ولا يمكن مباشرة الحقوق السياسية بفعالية الا اذا كانت الحقوق الشخصية كذلك"^(٣) . وهناك من يرى جانب من الفقه الدستوري ان النصوص الدستورية المتعلقة بحرية السفر والتنقل ، كالنص في الدستور على عدم جواز إبعاد أي مواطن عن البلاد او منعه من العودة اليها تعد من النصوص الدستورية التقريرية حيث يكون التزام المشرع تجاهها التزاماً قانونياً بعدم مصادرة الحرية ، لان هذه النصوص تتميز بالتحديد وبالقابلية للتطبيق فوراً اذ يستطيع الافراد الاحتجاج بها دون إنتظار تدخل المشرع ليضع اساس تطبيقها ، واذا اصدرت

(١) د. هاني سليمان الطعيمات ، حقوق الانسان وحرياته الاساسية ، ط ١ ، دار الشروق للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٣ ، ص ١٥٠ .

(٢) د. ثروت بدوي ، مصدر سابق ، ص ٤١٩-٤٢٠ .

(٣) د. كريم يوسف احمد كشاكش ، الحريات العامة في الانظمة السياسية المعاصرة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٧ ، ص ٦٣ .

قوانين تخالفها كانت غير دستورية^(١) . وهناك من يذهب الى القول ان حرية السفر والتنقل تعد من الحريات النسبية أي ليست مطلقة وبالتالي يمكن ان تقيد من جانب المشرع ، حيث يخضع الافراد عند ممارستهم لحرية التنقل الى عدة قيود تفرض في اطار القوانين المرعية في الدولة وحماية النظام العام واحترام الحقوق والحريات العامة .

وتعتبر الحريات نسبية بحسب اختلاف وجهة الافراد لتلك الحريات ومدى اهميتها بالنسبة لكل منهم ، فالبعض يقرر ان الحق في الأمن يأتي في قمة الحريات ، بينما يعتبر البعض الاخر ، كالعاملين في مجال التجارة والاستثمار ، ان حرية التنقل هي الحرية الاساسية ولها الأهمية الأولى ، بينما يؤكد الكتاب والأدباء على أهمية حرية الرأي والتعبير بالنسبة لغيرها من الحريات^(٢) .

نستنتج من خلال ما تقدم ان حرية السفر والتنقل تعد جزءاً لا يتجزأ من الحرية الشخصية الملازمة لشخصية الانسان ولوجوده ، وهي ليست حرية مطلقة بل نسبية ، فللمرء ان ينتقل داخل بلاده وخارجها دون تقييد لحركته وان يؤمن على نفسه وماله وعرضه من غير قبض او اعتداء عليه الا في حدود القانون . والحرية الشخصية بمعناها القانوني ليست سوى مركز يتمتع به الفرد يمكنه من منع السلطة من التعرض لممارسة بعض نشاطاته الأساسية والملازمة للطبيعة البشرية ، فممارسة الفرد لحرية في التنقل تعد ضرورة اساسية لا يمكن للفرد الاستغناء او التنازل عنها باي شكل من الاشكال .

المبحث الثاني

التنظيم الدولي لحرية السفر والتنقل

أكدت المواثيق الدولية والإقليمية على حرية الإنسان في السفر والتنقل بوصفها إحدى الحريات الأساسية ، ووضعت ضوابط لممارستها وفيما يأتي سنقسم هذا المبحث إلى مطلبين

المطلب الأول

(١) د. مصطفى ابو زيد فهمي ، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ، دار المعارف ، مصر ، ١٩٦٦ ، ص ١٩٤ .

(٢) د. سعاد الشرقاوي ، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٩ ، ص ١٢ .

حرية السفر والتنقل في المواثيق الدولية

كفلت المواثيق الدولية حرية السفر والتنقل إذ جاء في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨ على أن "١- لكل فرد حرية التنقل واختيار محل إقامته داخل حدود كل دولة . ٢- يحق لكل فرد ان يغادر اية بلاد بما في ذلك بلده كما يحق له العودة إليه"^(١) . كما نص على الحق في اللجوء إذ جاء فيه أن "١- لكل فرد الحق في ان يلجأ إلى بلاد اخرى أو يحاول الالتجاء إليها هرباً من الاضطهاد . ٢- لا ينتفع بهذا الحق من قدم للمحاكمة في جرائم غير سياسية أو لاعمال تناقض أغراض الأمم المتحدة ومبادئها"^(٢) .

لقد تناول الإعلان العالمي هذه الحرية دون ان ينص على القيود الواردة على ممارسة هذه الحرية بشكل مباشر كالإبعاد والنفي والمنع من السفر على سبيل المثال . وإنما اكتفى فقط بوضع المعايير العامة التي يسترشد بها المشرع الوطني فلا يضع من القيود الا تلك التي تكون ضرورية لضمان الاعتراف بحقوق الغير وحياته ولا يصح ان تمارس هذه الحقوق ممارسة تتناقض مع أغراض الأمم المتحدة ومبادئها"^(٣) .

وكفل العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦ حرية التنقل إذ نص على أن "١- لكل فرد يوجد على نحو قانوني داخل إقليم ما حق التنقل فيه وحرية اختيار مكان اقامته . ٢- لكل فرد حرية مغادرة أي بلد بما في ذلك بلده" . كما نص على "عدم جواز حرمان أحد تعسفاً من حق الدخول إلى بلده"^(٤) . الا ان الاتفاقية أجازت إبعاد الأجنبي المقيم بصفة قانونية في إقليم دولة طرف في العهد الدولي استناداً إلى قرار صادر طبقاً للقانون وتسمح له ما لم تتطلب أسباب اضطرارية تتعلق بالأمن الوطني غير ذلك بالتظلم من قرار الإبعاد"^(٥) .

ولقد نص على عدم جواز تقييد هذه الحقوق بأية قيود سوى تلك التي ينص عليها القانون وتكون ضرورية لحماية الأمن القومي والنظام العام أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو حقوق الآخرين وتكون متماشية مع الحقوق الأخرى

(١) المادة ١٣ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨ .

(٢) المادة ١٤ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨ .

(٣) المادة ٢٩ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨ .

(٤) المادة ١٢ / ف١-٢-٤ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦ .

(٥) المادة ١٣ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦ .

المعترف بها في هذا العهد^(١) . مما يعني ضرورة تحديد القانون لمعيار هذا القيد وعدم جواز ترك الأمر للسلطة التقديرية للأجهزة المرعية المختصة .
نجد ان العهد الدولي قد جاء خالياً من أي اعتراف بحق الفرد في اللجوء وهو يعد تقصيراً من جانب الدول الأعضاء في هذه الاتفاقية وبالتالي لا تعد الدول المصدقة عليها ملزمة بتطبيقه، ولكن يعود لها حق الخيار في ذلك على وفق ما يتوافق مع ظروفها السياسية والاجتماعية والاقتصادية والأمنية ، وبالاستناد إلى المادة ١٤ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٤٨ الذي اعترف بهذا الحق^(٢) . إذ يعد حق اللجوء من حقوق الإنسان الأساسية يتفرع من حرية التنقل أو الانتقال بل يعد جزءاً منه .

في الواقع لقد أصبحت مشكلة اللاجئين في الوقت الحاضر تشغل بال المجتمع الدولي الذي تحمل لأسباب إنسانية مسؤولية حماية اللاجئين وتقديم المساعدة لهم ، هذه المشكلة لم تكن وليدة القرن الحالي أو القرن المنصرم بل موجودة منذ أقدم العصور التي عرفت البشرية ، حيث لم يحاول المجتمع الدولي ان يضع لها حلاً إنسانياً الا بعد قيام التنظيم الدولي ، ففي عام ١٩٤٦ أنشئت منظمة دولية سميت بمنظمة حماية شؤون اللاجئين وعدته من أمراض العصر^(٣) . ولقد صدرت اتفاقية دولية خاصة بوضع اللاجئين بتاريخ ٢٨ يوليو لسنة ١٩٥١ والبروتوكول الملحق بالاتفاقية لسنة ١٩٦٧ . وعرفت الاتفاقية الدولية الخاصة بوضع اللاجئين لسنة ١٩٥١ اللاجئ "كل شخص يوجد نتيجة أحداث وقعت قبل ١ كانون الثاني / يناير ١٩٥١ ، وبسبب خوف له ما يبرره من التعرض للاضطهاد بسبب عرقه أو دينه أو جنسيته أو انتمائه إلى فئة اجتماعية معينة أو آرائه السياسية خارج بلد جنسيته ، ولا يستطيع أو لا يريد بسبب ذلك الخوف ان يستظل بحماية ذلك البلد ، أو كل شخص لا يملك جنسية ويوجد خارج بلد إقامته المعتادة السابق بنتيجة مثل تلك الأحداث ولا يستطيع ، أو لا يريد بسبب ذلك الخوف ان يعود إلى ذلك البلد"^(٤) . بموجب هذا التعريف فان أسباب اللجوء من

(١) المادة ١٢ / ف٣ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦ .

(٢) د.سعد محمد الخطيب ، حقوق الانسان وضماناتها الدستورية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٧ ، ص٤٢ .

(٣) عبد الهادي عباس ، حقوق الانسان ، ج٢ ، دار الفاضل ، دمشق ، ص٢١٣ .

(٤) المادة ١ / ف٢ من الاتفاقية الدولية الخاصة بوضع اللاجئين لسنة ١٩٥١ كفلت هذه الاتفاقية حرية السفر والتنقل ، راجع نصوص المواد ٢٦-٢٧-٢٨ من الاتفاقية .

دولة إلى أخرى كثيرة تعود أسبابه الرئيسة إلى انتهاك حقوق الإنسان والاضطهاد الديني والعرقي والسياسي والإرهاب ، والصراعات الدولية والحروب التي دمرت البنية التحتية للبلاد وتردي الأوضاع الأمنية للبلد الذي ينتمي إليه الشخص لذا فان من أنبل مبادئ الإنسانية ان تطالب الشعوب دولها بوجود حماية اللاجئ إليها^(١).

يمكن القول أن العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦ جاء أكثر شمولية وتفصيلاً في تضمينه لحرية الفرد في السفر والتنقل من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان فهو لم يقيد ممارسة هذه الحرية غير التي ينص عليه القانون والتي تكون ضرورية ، ولقد شدد على ضرورة التقليل من نطاق القيود المفروضة عندما أكد في أحد نصوصه بأنه لا يقبل فرض أي قيد أو تضيق على أي من حقوق الإنسان الأساسية المعترف بها أو النافذة في أي بلد تطبيقاً لقوانين أو اتفاقيات أو أنظمة أو أعراف بذريعة كون هذا العهد لا يعترف بها أو اعترافه بها أضيق مدى^(٢). لذا فان القيود التي تضعها الدول في قوانينها الداخلية لممارسة الفرد لحياته يجب ان لا يناقض ما جاء في الاتفاقيات الدولية إلا أن الكثير من الدول لا تلتزم بتنفيذ تعهداتها الدولية وتعطي أولوية لقوانينها الوطنية على تلك المواثيق وعدم اقدمها على تعديل تلك القوانين بما يتواءم مع ما أوردته الاتفاقيات الدولية من أحكام مما يخلق فجوات قانونية ويؤدي إلى ضعف فعالية نصوص تلك الاتفاقيات وتمتعها بالقوة الإلزامية الكافية التي تضمن لتلك النصوص الاحترام الواجب من قبل الدول الأعضاء .

المطلب الثاني

حرية السفر والتنقل في المواثيق الإقليمية

من المواثيق الإقليمية التي نصت على جملة من الحقوق والحريات الأساسية هي الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لسنة ١٩٥٠ إذ تعد من أكثر الأنظمة الإقليمية تطوراً في ميدان حقوق الإنسان وحياته الأساسية. إلا أن هذه

(١) وهذا ما يحدث للاجئين العراقيين ومشكلة معاناتهم لهجرتهم من بلدهم الأصلي واللجوء إلى بلد آخر ، نتيجة للأوضاع الأمنية السيئة التي مرت بها البلاد وما زالت والانتظار بفارغ الصبر للعودة إلى أوطانهم وللمزيد من التفاصيل حول اسباب اللجوء انظر : امير موسى ، حقوق الانسان مدخل إلى وعي حقوقي ، ط ١ ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ١٩٩٤ ، ص ١٠٩-١١٥ .

(٢) انظر المادة ٥ / ف ٢ من العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦ .

الاتفاقية لم تتطرق إلى حرية الإنسان في السفر والتنقل أو حق اللجوء والقيود الواردة عليها وإنما أكدت على حق كل إنسان في الحرية والأمن بنفسه ، وأنه لا يجوز حرمانه من حريته بطريقة تعسفية وإنما وفقاً للطرق القانونية ومن الأحوال التي يجوز فيها حرمان الشخص من حريته على سبيل المثال ، القبض على شخص واحتجازه لمنع دخوله غير المشروع إلى أرض الدولة أو لتنفيذ إجراءات الإبعاد أو التسليم^(١) . على الرغم من أن هذه الاتفاقية لم تذكر حرية التنقل بشكل مباشر إلا أنه يمكن أن نستنتج ضمناً بأن حق الإنسان في الحرية والأمن يتضمن حريته في السفر والتنقل التي يعد من الحريات الأساسية . ولقد أشارت الاتفاقية إلى أن الحقوق والحريات الواردة بها ليست مطلقة من كل قيد ولكن يجوز تقييد بعضها عندما تقتضي الضرورة ذلك لاعتبارات تتعلق بالأمن العام أو بسلامة المواطنين أو بمصالح الدولة العليا وغير ذلك^(٢) .

وإذا كانت الاتفاقية الأوروبية لم تذكر حرية التنقل في نصوص موادها فإن البروتوكول رقم ٤ الملحق باتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الأساسية بشأن ضمان حقوق وحريات أخرى غير تلك التي تضمنتها الاتفاقية والبروتوكول الأول لسنة ١٩٦٣ قد تدارك هذا النقص إذ جاء بحماية جديدة للحرية الشخصية حيث ضيق من نطاق الأحوال التي تحيز تقييد حرية الشخص في التنقل أو حرمانه منها^(٣) . إذ نص على أن "١- لكل شخص موجود على وجه مشروع في إقليم دولة الحق في حرية التنقل وحرية اختيار محل إقامته في نطاق هذا الإقليم . ٢- لكل شخص حرية الخروج من أية دولة ، بما في ذلك دولته . ٣- ولا يجوز وضع قيود على ممارسة هذه الحقوق غير التي يتطلبها القانون وتقتضيها الضرورة في مجتمع ديمقراطي لمصلحة الأمن القومي والنظام العام"^(٤) . كما أكد أنه "١- لا يجوز طرد أي شخص من إقليم الدولة التي يتمتع بجنسيتها سواء بإجراء فردي أو جماعي . ٢- لا يجوز حرمان أي شخص من حق دخول إقليم

(١) المادة ٥ / ١ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لسنة ١٩٥٠ .

(٢) انظر نصوص المواد ٩ / ٢ و ١٠ / ٢ والمادة ١١ / ٢ من الاتفاقية الأوروبية لحقوق الإنسان لسنة ١٩٥٠ .

(٣) صدر في ٦ نوفمبر ١٩٦٣ وبدأ العمل به في ٢ مايو ١٩٦٨ ، البروتوكول رقم ٤ لاتفاقية حقوق الإنسان والحريات الأساسية ، مكتبة حقوق الإنسان ، جامعة مينيسوتا ، نقلاً عن شبكة الانترنت .

<http://www.1.umn.edu/humanrts/arab/eupro4.htm> .

(٤) المادة ٢ / ١-٢-٣ من البروتوكول رقم ٤ لاتفاقية حماية حقوق الإنسان لسنة ١٩٦٣ .

الدولة التي يتمتع بجنسيتها"^(١). ونص كذلك على ان الطرد الجماعي للأجانب محظور^(٢).

في الواقع نجد أن هناك نقصاً في المادة ٢ / ف ٢ من البروتوكول وذلك بسبب غياب عبارة "وفي العودة إلى دولته" التي نصت عليها المادة ١٣ / ف ٢ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وهو الحق الذي يكمل الحق في مغادرة الفرد لأي بلد بما فيها بلده . ولقد أضاف هذا البروتوكول تطبيقات جديدة ينص عليها قانون الدول الأطراف فيه ، حين اخضع الحقوق الواردة في المادة ٢ / ف ١ ، في مناطق معينة ، لقيود طبقاً للقانون وتبررها المصلحة العامة في مجتمع ديمقراطي. وفسر الفقه القانوني الأوربي عبارة "مناطق معينة" بأنها المناطق التي يحضر الدخول إليها من دون موافقة الدولة مثل "المناطق العسكرية" التي يخضع التنقل فيها لقيود قانونية ، ولمبررات المصلحة العامة في مجتمع ديمقراطي^(٣). في الحقيقة يمكن القول ان الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان تمثل افضل أسلوب استطاع الإنسان حتى الآن ان يحققه من اجل رعاية حقوقه وحرياته الأساسية وذلك بالاعتراف للأفراد والجماعات بحق الشكوى ضد الدول عند انتهاك تلك الحقوق والحريات ، وذلك عن طريق اجهزتها المختصة وهي المحكمة الأوربية ، إذ لها دور رئيسي وفاعل في الرقابة الوطنية على تطبيق الاتفاقية الأوربية وقد منحها هذه الاتفاقية حق إصدار قرارات لها قوة تنفيذية وإجبارية في حالة مخالفة هذه الاتفاقية^(٤). في الواقع لقد ساهمت المحكمة الأوربية في ضمان حرية التنقل والإقامة إذ قضت في قضية برانيفان ومكرايد ضد المملكة المتحدة في ٢٦ مايو لسنة ١٩٩٣ "بأن ما ذهب إليه الحكومة

(١) المادة ٣ / ف ١-٢ من البروتوكول رقم ٤ لاتفاقية حماية حقوق الانسان والحريات الاساسية .

(٢) المادة ٤ من البروتوكول رقم ٤ لاتفاقية حماية حقوق الانسان والحريات الاساسية . لقد أكد ميشاق الحقوق الاساسية للاتحاد الاوربي لسنة ٢٠٠٠ على حرية الحركة والاقامة إذ جاء فيه ان "١- لكل مواطن بالاتحاد الحق في الحركة والاقامة بحرية داخل اقليم الدول الاعضاء" . المادة ٤٥ من ميثاق الحقوق الاساسية للاتحاد الاوربي نقلاً عن شبكة الانترنت .

<http://www.lumn.edu/humanrts/arab/eu-rights-charter.hitml>

(٣) د.محمد أمين الميداني ، النظام الاوربي لحماية حقوق الانسان ، ط ٣ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٩ ، ص ٦٤ .

(٤) عصام نعمة اسماعيل ، يبقى القضاء ملاذاً نهائياً لحماية الحرية الدينية ، المستقبل العربي ، العدد ٣٠١ ، السنة ٢٦ ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ٢٠٠٤ ، ص ٢٢-٢٣ .

باعتقال اشخاص يشتبه في انضمامهم إلى الجيش الجمهوري الايرلندي لاكثر من ستة ايام بالنسبة لأول وأربعة أيام بالنسبة للثاني ، لا يتجاوز حدود تقديرها باعتبار ان مقتضيات الحالة استلزمت تماماً فرض التقييد" (١) .

أما الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان لسنة ١٩٦٩ فلقد ضمنت حرية الإنسان في التنقل والإقامة إذ جاء فيه ان "١- لكل شخص متواجد بصورة شرعية في أراضي دولة طرف حق التنقل والإقامة فيها مع مراعاة أحكام القانون . ٢- لكل شخص حق مغادرة البلد المتواجد فيه بحرية بما في ذلك مغادرة وطنه . ٣- لا يجوز تقييد ممارسة الحقوق المذكورة أعلاه إلا بموجب قانون وبالقدر الذي لا بد منه في مجتمع ديمقراطي من اجل منع الجريمة أو حماية الأمن القومي أو السلامة العامة أو النظام العام أو الأخلاق العامة أو الصحة العامة أو حقوق الآخرين أو حرياتهم" (٢) . كما نصت على عدم جواز إبعاد المواطن أو منعه من الدخول إلى بلده ، كما لا يجوز طرد الأجنبي المقيم بطريقة قانونية الا بموجب قرار صادر وفقاً للقانون. كما ان لكل شخص الحق في ان يطلب ويمنح ملجأ في قطر أجنبي وفقاً لتشريعات الدولة والاتفاقيات الدولية إذا كان ملاحقاً بجرام سياسية أو جرائم عادية ملحقة بها(٣) . نجد ان هذا النص يعترف بحق الفرد في اللجوء ولكن تقييد هذا الحق بما تنص عليه التشريعات الداخلية للدول وبما جاء في الاتفاقيات الدولية .

وجاء الميثاق الأفريقي لحقوق الإنسان والشعوب لسنة ١٩٨١ لينص ان "١- لكل شخص الحق في التنقل بحرية واختيار محل إقامته داخل دولة ما شريطة الالتزام بأحكام القانون . ٢- لكل شخص الحق في مغادرة أي بلد بما في ذلك بلده ، كما ان له الحق في العودة إلى بلده ، ولا يخضع هذا الحق لأية قيود الا إذا نص عليها القانون وكانت ضرورية لحماية الأمن القومي ، والنظام العام ، الصحة أو الأخلاق العامة . ٣- لكل شخص الحق عند اضطهاده في ان يسعى ويحصل على ملجأ في أي دولة أجنبية طبقاً لقانون كل بلد وللاتفاقيات الدولية . ٤- ولا يجوز طرد الأجنبي الذي دخل بصفة قانونية إلى أراضي دولة ما طرف

(١) د.عبد الواحد محمد الفار ، قانون حقوق الانسان في الفكر الوضعي والشريعة الاسلامية ، دار النهضة العربية ،

القاهرة ، ١٩٩١ ، ص٤٤٧ .

(٢) المادة ٢٢ / ف١-٢-٣ والمادة ٣٠ من الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان لسنة ١٩٦٩ .

(٣) المادة ٢٢ / ف٥-٧-٩ من الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان لسنة ١٩٦٩ .

في هذا الميثاق إلا بقرار مطابق للقانون . ٥- يحرم الطرد الجماعي للأجانب والطرده الجماعي هو الذي يستهدف مجموعات عنصرية ، عرقية ، أو دينية^(١) .

نجد ان الميثاق الأفريقي سلك نفس مسلك الميثاق الأمريكي فيما يتعلق بمنح حق اللجوء للفرد الا انه يوسع قليلاً من النص فهو لا يتحدث عن الملاحقة لاسباب سياسية فقط كما فعل النص الأمريكي بل تكلم عن الملاحقة بصفة عامة .

أما الميثاق العربي لحقوق الإنسان لسنة ١٩٩٤ فجاء فيه ان "لكل فرد مقيم على إقليم دولة حرية الانتقال واختيار مكان الإقامة في أي جهة من هذا الإقليم في حدود القانون^(٢) . كما نص على انه "لا يجوز بشكل تعسفي أو غير قانوني منع المواطن من مغادرة أي بلد عربي بما في ذلك بلده ، أو فرض حظر على إقامته في جهة معينة أو إلزامه بالإقامة في أية جهة من بلده"^(٣) . ولقد أجاز الميثاق فرض قيود إذا كان ذلك ضرورياً لحماية الأمن والاقتصاد الوطني، أو النظام العام أو المصلحة العامة أو الأخلاق أو حقوق وحرريات الآخرين^(٤) .

في الحقيقة ان الميثاق العربي لحقوق الإنسان فشل في الارتقاء إلى مستوى الحقوق والضمانات الواردة في المواثيق الدولية والإقليمية لحقوق الإنسان ، فهذا الميثاق قيد ممارسة كثير من الحقوق والحرريات الأساسية الواردة فيه بالتشريعات الداخلية للدول العربية. لذا فهو أدنى بكثير من المواثيق الدولية والإقليمية ، لانه على صعيد الحماية لا ينطوي على آلية جادة يلجأ إليها الفرد في العالم العربي تكفل له الحماية من تغول الحكومات ، أي خلو الميثاق من الآليات والأجهزة الرقابية الفعالة التي تكفل احترام وحماية حقوق الإنسان وحرياته الأساسية الواردة به^(٥) . وهو ما يتناقض مع المعايير الدولية لحقوق الانسان ، وبالتالي لا بد من ايجاد الية مناسبة تكفل او تضمن تطبيق هذه الحرية وليس مجرد النص عليها فقط في دساتير الدول. كإنشاء محكمة عربية لحقوق الانسان تتولى النظر في الشكاوي المقدمة من قبل الافراد المتضررين من الانتهاكات التي تمارسها دولهم . وجاء إعلان القاهرة لحقوق الإنسان في الإسلام لسنة ١٩٩٠ ليؤكد على أن "لكل إنسان

(١) المادة ٢٢ / ف١-٢-٣-٤-٥ من الميثاق الأفريقي لحقوق الانسان والشعوب لسنة ١٩٨١ .

(٢) المادة ٢٠ من الميثاق العربي لحقوق الانسان لسنة ١٩٩٤ .

(٣) المادة ٢١ من الميثاق العربي لحقوق الانسان لسنة ١٩٩٤ .

(٤) المادة ٤ / ف أ من الميثاق العربي لحقوق الانسان لسنة ١٩٩٤ .

(٥) للمزيد من التفاصيل انظر الميثاق العربي لحقوق الانسان من جامعة الدول العربية والمفوض السامي لحقوق الانسان

، مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان ، القاهرة ، ٢٠٠٣ ، ص١-٤ نقلاً عن شبكة الانترنت

<http://www.chirs.org>

الحق في إطار الشريعة في حرية التنقل واختيار محل إقامته داخل بلاده أو خارجها وله إذا اضطهد حق اللجوء إلى بلد آخر وعلى البلد الذي لجأ إليه ان يجيره حتى يبلغ مأمنه ما لم يكن سبب اللجوء اقتراح جريمة في نظر الشرع"^(١). ولقد جعل الإعلان كل الحقوق والحريات المقررة فيه مقيدة بأحكام الشريعة الأساسية وهي المرجع الوحيد لتفسير أو توضيح أي مادة من مواده^(٢).

المبحث الثالث

التنظيم الدستوري لحرية السفر والتنقل

كفلت معظم الدساتير الغربية والعربية للأفراد حرية السفر والتنقل وكذلك حق اللجوء وأخضعت ممارستها للقيود التي يفرضها القانون. وسنوضح فيما يأتي موقف الدساتير الغربية والعربية من حرية السفر والتنقل وذلك في مطلبين .

المطلب الأول

موقف الدساتير الغربية من حرية السفر والتنقل

كفلت بعض الدساتير الغربية للأفراد حرية السفر والتنقل ووضعت قيوداً لممارستها ، بالنسبة للدستور الأمريكي لسنة ١٧٨٧ فإنه لم يتطرق إلى هذه الحرية على الا ان التعديل في المادة ١٤ / القسم الأول قد نص على ان "... لا يجوز لأية ولاية حرمان أي شخص من الحياة أو الحرية أو الملك دون إجراءات قانونية حسب الأصول ، كما لا يجوز حرمان أي شخص خاضع لنطاق سلطتها من حماية متساوية تضيفها عليه القوانين"^(٣).

يمكن ان نستنتج من نص هذه المادة ان مصطلح الحرية مصطلح شامل وواسع يشمل جميع الحريات ومن ضمنها حرية السفر والتنقل برغم من انه لم

(١) المادة ١٢ من اعلان القاهرة لحقوق الانسان في الاسلام لسنة ١٩٩٠ .

(٢) انظر المادتان ٢٤ و ٢٥ من اعلان القاهرة لحقوق الانسان في الاسلام لسنة ١٩٩٠ .

(٣) مورتمج . أدلر ، الدستور الامريكي ، أفكاره ومثله ، ترجمة صادق ابراهيم عودة ، مركز الكتب الاردني ، ١٩٨٩ ،

ينص بشكل صريح على ممارسة هذه الحرية في تعديلات الدستور الأمريكي لكن هذا ما نستطيع ان نستنتجه ولو ضمناً^(١).

اما الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ دستور الجمهورية الخامسة الصادر في ١٤ أكتوبر فانه لم يضع نصاً خاصاً يتعلق بممارسة هذه الحرية. ويعود السبب في ذلك انه أحال تلك المسألة إلى إعلان حقوق الإنسان والمواطن الفرنسي لسنة ١٧٨٩ الذي هو جزء من الدستور والى مقدمة دستور ١٩٤٦ ، الا ان الاخير قد نص في مقدمته ان "لكل إنسان مضطهد وبسبب عمله من اجل الحرية، حق اللجوء للأراضي الجمهورية"^(٢). وهذا تأكيد على حق اللجوء كجزء من الحريات الشخصية وهو ما لم يتضمنه دستور ١٩٥٨. حيث جاء بنص عام ليشمل كافة أنواع اللجوء دون ان يقتصر على حق اللجوء السياسي الذي تكفله كثير من دساتير دول العالم.

ونص الدستور الإيطالي الصادر في ٢٧ ديسمبر لسنة ١٩٤٧ على ان "لكل مواطن حق التنقل والإقامة بحرية فوق أي جزء من التراب الوطن ، مع احترام القيود التي يضعها القانون لاعتبارات تتعلق بالصحة والأمن لا يمكن وضع أي تقييد لأسباب سياسية . كل مواطن حر في مغادرة أراضي الجمهورية والعودة إليها ، شرط الإيفاء بالتزامات القانون"^(٣) . لقد قيد هذا الدستور ممارسة هذه الحرية وفقاً لاحكام القانون . أما دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ فقد جاء للتأكيد في نصوص مواده على حرية التنقل. إذ نص على ان "١-

(١) قضت المحكمة الدستورية العليا الأمريكية في سنة ١٩٦٤ . "إن الحق في السفر هو جزء من حرية المواطن التي لا يمكن حرمانه منها بغير إتباعه إجراءات قانونية سليمة ، كما أن حرية التنقل سواء داخل الحدود أو خارجها هو من الموروثات التي يعتر بها الشعب الأمريكي والسفر إلى الخارج مثل التنقل داخل الوطن ، فحرية الحركة هي بلا أدنى شك أساسية في اطار القيم القانونية" . د.حسن محمد هند ود. نعيم عطية ، النظام القانوني للمنع من السفر ، دار الكتب القانونية ، مطابع شتات ، القاهرة ، ٢٠٠٩ ، ص١٣ .

(٢) ورد بالدستور كلمة الحرية وتعبر الحريات العامة في المادة ٣٤ منه ، استعمل هذا الاصطلاح في صيغة المفرد في القرار الاضافي الملحق بدساتير الامبراطورية في (١٨١٥/٤/٢٢) ، ولم يكن الوحيد الذي استعملته ، فالتشريعات الخاصة بالحريات العامة في فرنسا جاءت ثمرة للمتطلبات الماضية والتي ساهمت بشكل فعال في وضع نظام قانوني للحريات العامة .

Arlette Heyman.-Doat,Liberte's publiques et Droits deL'Homme,be edtion L.G.D.J,Paris, 2000, p.11 .

(٣) المادة ١٦ من الدستور الايطالي الصادر في ٢٧ ديسمبر لسنة ١٩٤٧ .

يتمتع كافة الألمان بحرية التنقل في جميع الدولة الاتحادية . ٢- يجوز وضع محددات لهذا الحق فقط من خلال قانون وبسبب قانوني ، وذلك فقط في حالات عدم وجود المقومات الحياتية الكافية ، والتي تجر ورائها عبئاً خاصاً للعامّة ، في تلك الحالات التي تتطلب ضرورة دفع خطر يهدد كيان الاتحاد أو نظامه الديمقراطي الأساسي الحر أو إحدى ولاياته ...^(١) . ولقد خصص هذا الدستور مادة خاصة بحق اللجوء وقصره على اللجوء السياسي إذ جاء فيه "١- يتمتع الملاحقون سياسياً بحق اللجوء"^(٢) . ولقد جاء دستور جمهورية جنوب أفريقيا لسنة ١٩٩٦ ليؤكد ان "لكل شخص الحق في ١- التنقل بحرية ، ٢- في مغادرة الجمهورية ، ٣- دخول أي مكان في الجمهورية والبقاء فيه والإقامة به ، ٤- الحصول على جواز سفر"^(٣) . يلاحظ على هذا الدستور انه منح حرية الشخص في التنقل والإقامة دون ان يفرض أي قيود على ممارستها.

اما الدستور السويسري النافذ لسنة ٢٠٠٠ فقد نص على حرية الفرد في التنقل والإقامة إذ جاء فيه "١- من حق السويسريّات والسويسريين الإقامة في أي مكان يختارونه في سويسرا ، ٢- من حقهم أيضاً مغادرة سويسرا أو العودة إليها"^(٤) . كما نص "١- على عدم إبعاد السويسريّات أو السويسريّات من سويسرا ، ولا يتم تسليمهم إلى سلطات اجنبية إلا بموافقتهم ، ٢- كما لا يجوز تسليم أو ترحيل اللاجئين إلى دولة هم مضطهدون فيها ، كما لا يجوز ترحيل أي شخص إلى دولة يكون فيها مهدداً بالتعذيب أو أي نوع اخر من المعاملة أو العقوبة القاسية واللاإنسانية"^(٥) .

نجد ان الدستور السويسري لم يضع أية ضوابط أو قيود معينة لممارسة هذه الحرية إذ تُعد الاكثر جوهرية من بين الحريات الاخرى يحميها اولاً وقبل كل شيء القانون الجنائي الفيدرالي وكذلك التشريعات الخاصة. وعندما لا تكون هذه التشريعات كافية فان القانون الدستوري يأتي من اجل انقاذ المواطن وحرية^(٦) .

المطلب الثاني

(١) المادة ١١ / ف١-٢ من دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ .

(٢) المادة ١٦ / ف١ من دستور جمهورية ألمانيا الاتحادية لسنة ١٩٤٩ .

(٣) المادة ٢١ من دستور جمهورية جنوب افريقيا لسنة ١٩٩٦ .

(٤) المادة ٢٤ / ف١-٢ من دستور الاتحاد السويسري لسنة ٢٠٠٠ .

(٥) المادة ٢٥ / ف١-٢-٣ من دستور الاتحاد السويسري لسنة ٢٠٠٠ .

(6) Etienne Grisel , Droil constitutonnel II , universite de Lausanne , 2001 , p8 .

موقف الدساتير العربية من حرية السفر والتنقل

كفلت معظم الدساتير العربية حرية السفر والتنقل ومنها الدساتير العراقية ، الا اننا إذا بدأنا بالقانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ نجد انه لم ينص على ممارسة هذه الحرية برغم من انه كفل ممارسة الحرية الشخصية وجعلها مصنونة لجميع سكان العراق ومنع نفي العراقيين إلى خارج المملكة العراقية منعاً باتاً^(١) . ثم توالى بعد ذلك صدور دساتير في العهود الجمهورية إذ جاء دستور ١٩٥٨ الذي لم يتطرق كسابقته على حرية السفر والتنقل الا انه أكد في إحدى نصوص مواده على ان تسليم اللاجئين السياسيين محظور^(٢) . في حين لم يكفلا دستوري ٤ نيسان لسنة ١٩٦٣ ودستور ٢٢ نيسان لسنة ١٩٦٤ حرية السفر والتنقل الا ان صدر دستور ٢٩ نيسان لسنة ١٩٦٤ لينص على حق كل عراقي في الإقامة إذ جاء فيه انه "لا يجوز ان يحظر على عراقي الإقامة في جهة ما ولا ان يلزم الإقامة في مكان معين الا في الاحوال المبينة في القانون"^(٣) . ولقد ردد دستور ٢١ أيلول لسنة ١٩٦٨ ما جاء به دستور ٢٩ نيسان لسنة ١٩٦٤^(٤) . ثم تلا هذا صدور دستور ١٩٧٠ الذي اقر بحرية السفر والتنقل ولم يقيده الا في الحالات التي نص عليها القانون إذ جاء فيه "لا يجوز منع المواطن من السفر خارج البلاد ، أو من العودة اليها، ولا تقييد تنقله وإقامته داخل البلاد ، إلا في الحالات التي يحددها القانون"^(٥) ، كما أكد على أن "أ- تمنح جمهورية العراق حق اللجوء السياسي لجميع المناضلين المضطهدين في بلادهم بسبب دفاعهم عن المبادئ التحريرية الإنسانية التي التزم بها الشعب العراقي في هذا الدستور، ب- لا يجوز تسليم اللاجئين السياسيين"^(٦) . بعد الاحتلال الأمريكي للعراق تم إلغاء العمل بهذا الدستور وصدر قانون ادارة الدولة العراقية المؤقت للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ الذي جاء فيه ان "للعراقي الحق بحرية التنقل في انحاء العراق كافة ، وله الحق بحرية السفر إلى خارجه وبالعودة اليه"^(٧) . كما

(١) المادة ٧ من القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .

(٢) المادة ١٩ من دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٥٨ .

(٣) المادة ٢٥ من دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٦٤ .

(٤) المادتان ٢٧ و ٢٨ من دستور جمهورية العراق لسنة ١٩٦٨ .

(٥) المادة ٢٤ من الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠ .

(٦) المادة ٣٤ / ف أ-ب من الدستور العراقي لسنة ١٩٧٠ .

(٧) المادة ١٨ / ف د من قانون إدارة الدولة العراقية المؤقت للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ .

جاء في موضع اخر انه "لا يجوز تسليم اللاجئ السياسي الذي منح حق اللجوء على وفق قانون نافذ ، ولا يجوز إعادته قسراً إلى البلد الذي فر منه"^(١) . في الواقع لم يرد في هذا القانون اية اشارة إلى تقييد حرية السفر والتنقل . ثم صدر الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ ليكفل حرية السفر والتنقل صراحة إذ جاء فيه اولاً : "للعراقي حرية التنقل والسفر والسكن داخل العراق وخارجه ، ثانياً : لا يجوز نفي العراقي ، أو ابعاده ، أو حرمانه من العودة إلى الوطن"^(٢) . كما نص على ان "ينظم حق اللجوء السياسي إلى العراق بقانون ، ولا يجوز تسليم اللاجئ السياسي إلى جهة اجنبية ، أو اعادته قسراً إلى البلد الذي فر منه"^(٣) .

نجد ان الدستور العراقي الحالي قد جاء اكثر تنظيمياً وتفصيلاً لهذه الحرية من بقية الدساتير السابقة إذ نص صراحة وبشكل مباشر على ممارسة هذه الحرية ولم يقيد ممارسته بقيود تتعلق بالمصلحة العامة والأمن والصحة العامة والنظام العام .

إلا أن إغفال الدستور فرض قيود على ممارسة هذه الحرية لا يعني إطلاق ممارستها ، ولان يغير من الواقع شيئاً ، إذ لا بد من تقييد ممارسة أي حرية من الحريات بقيود وضبطها بضوابط تمنعها من الانفلات والفوضى بما ينسجم مع النظام العام والآداب وبشكل لا يلحق ضرر بحقوق الآخرين وحياتهم ، لان هذه القيود قد استقرت في الضمير القانوني للمواطن العراقي وتكررت في الدساتير العراقية . لذا فان المشرع العراقي قد نص في الدستور انه لا يجوز تقييد ممارسة أي من الحقوق والحريات الواردة فيه أو تحديدها الا بقانون أو بناءً عليه ، على ان لا يمس ذلك التحديد والتقييد جوهر الحق أو الحرية . أي انه اجاز تقييد ممارسة هذه الحرية ولكن بموجب احكام القانون^(٤) . ولقد جاء الدستور المصري النافذ لسنة ١٩٧١ ليؤكد على انه "لا يجوز ان تحظر على أي مواطن الإقامة في جهة معينة ولا ان يلزم بالإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في

(١) المادة ١٩ من قانون إدارة الدولة العراقية المؤقت للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ .

(٢) المادة ٤٤ / ف أولاً وثانياً من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ . راجع الوقائع العراقية ، العدد ٤٠١٢ ، السنة ٤٧ في ٢٨ كانون الاول ٢٠٠٥ ، ص ٣٢-١ .

(٣) المادة ٢١ / ف ثانياً من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

(٤) المادة ٤٦ من الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ .

القانون"^(١). كما نص انه "لا يجوز إبعاد أي مواطن عن البلاد أو منعه من العودة إليها"^(٢). لم يغفل الدستور المصري ان يتناول موضوع الهجرة للمواطنين إذ كفل لهم هذا الحق ونظم القانون إجراءاته إذ جاء فيه ان "للمواطنين حق الهجرة الدائمة أو المؤقتة إلى الخارج ، وينظم القانون هذا الحق واجراءات وشروط الهجرة ومغادرة البلاد"^(٣). كما نص أيضاً "تمنح الدولة حق الالتجاء السياسي لكل اجنبي اضطهد بسبب الدفاع عن مصالح الشعوب أو حقوق الإنسان أو السلام أو العدالة ، وتسليم اللاجئين السياسيين محظور"^(٤).

يلاحظ ان الدستور المصري لسنة ١٩٧١ جاء أكثر تفصيلاً من الدستور العراقي لتناوله حرية السفر والتنقل والإقامة فالاصل العام وبموجب أحكام الدستور إن للمواطن الحق الدستوري ان يقيم في أي جهة يريد وفي أي وقت يريد وكيفما يريد ، ولا يجوز تقييد حركته إلا في حالات نظمه القانون. والشئ الحسن الذي فعله الدستور المصري تنظيمه لمسألة الهجرة وهو ما اغفله الدستور العراقي إذ كان أكثر توفيقاً منه في هذا الموضوع لانه من المواضيع الهامة جداً وتحتل أهمية واضحة على الساحة العراقية وما يعانيه العراق من هجرة الكثير الى خارج البلاد نتيجة للاوضاع الامنية الصعبة التي يمر بها البلد ، فالهجرة قد يكون لاسباب عديدة منها دينية أو عرقية أو طائفية أو سياسية أو اقتصادية أو حدوث ازمات سياسية أو في حالة حرب اهلية أو تدخل في حروب مع دول اخرى .

اما الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل فانه لم يرد بنص خاص يتعلق بحرية السفر والتنقل وانما اكد على "ان الحرية الشخصية مصونة وفي حمي القانون"^(٥). وهذا تأكيد ضمني على حرية السفر والتنقل التي تعد جزءاً لا يتجزء من الحرية الشخصية. كما جاء في مقدمة الدستور وتحديداً في الفقرة (ط) التأكيد على حرية الإقامة على أي جزء من الاراضي اللبنانية والتمتع به في ظل سيادة

(١) المادة ٥٠ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ .

(٢) المادة ٥١ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ .

(٣) المادة ٥٢ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ .

(٤) المادة ٥٣ من الدستور المصري لسنة ١٩٧١ .

(٥) المادة ٨ من الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل .

القانون^(١). وبذلك فان عدم تناول الدستور لهذه الحرية بشكل مباشر لا يعني حسب البعض عدم اعتراف القوانين اللبنانية لها ، فمسألة تنظيمها تعود إلى الجهات المختصة، انظمة السير ، وقوانين الأمن والنظام العام^(٢) .

ولقد نص الدستور الأردني لسنة ١٩٥٢ المعدل على ان "١- لا يجوز إبعاد أردني من ديار المملكة. ٢- لا يجوز أن يحظر على أردني الإقامة في جهة ما ولا ان يلزم بالإقامة في مكان معين الا في الاحوال الميينة في القانون"^(٣) . كما نص على انه "١- لا يسلم اللاجئين السياسيون بسبب مبادئهم السياسية أو دفاعهم عن الحرية"^(٤) .

ونص الدستور السوري لسنة ١٩٧٣ على انه "١- لا يجوز إبعاد المواطن عن ارض الوطن . ٢- لكل مواطن الحق بالتنقل في اراضي الدولة الا إذا منع من ذلك بحكم قضائي أو تنفيذاً لقوانين الصحة أو السلامة العامة"^(٥) . كما أكد انه "لا يسلم اللاجئين السياسيون بسبب مبادئهم السياسية أو دفاعهم عن الحرية"^(٦) . نجد ان نص هذه المادة مشابه لما جاء به الدستور الاردني.

وأكد الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١ ان "حرية التنقل والإقامة مكفولة للمواطنين في حدود القانون"^(٧) . كما انه "لا يجوز إبعاد المواطنين أو نفيهم من الاتحاد"^(٨) . وأكد أيضاً ان "تسليم المواطنين واللاجئين السياسيين محظور"^(٩) . وجاء في الدستور البحريني لسنة ٢٠٠٢ أنه "يحظر ابعاد المواطن عن البحرين أو منعه من العودة إليها"^(١٠) . كما "لا يجوز القبض على انسان أو توقيفه أو حبسه أو تفتيشه أو تحديد اقامته أو تقييد حريته في الإقامة أو التنقل الا وفق احكام

(١) د.محمد سعيد مجذوب ، القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، ٢٠٠٠ ، ص٣٥٣ .

(٢) د.محمد سعيد مجذوب ، الحريات العامة وحقوق الانسان ، جروس برس ، بيروت ، ١٩٨٦ ، ص١٦٠ .

(٣) المادة ٩ / ف١-٢ من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ المعدل .

(٤) المادة ٢١ / ف١-٢ من الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ المعدل .

(٥) المادة ٣٣ / ف١-٢ من الدستور السوري لسنة ١٩٧٣ .

(٦) المادة ٣٤ من الدستور السوري لسنة ١٩٧٣ .

(٧) المادة ٢٩ من الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١ .

(٨) المادة ٣٧ من الدستور الإماراتي لسنة ١٩٧١ .

(٩) المادة ٣٨ من الدستور الاماراتي لسنة ١٩٧١ .

(١٠) المادة ١٧ من الدستور البحريني لسنة ٢٠٠٢ .

القانون وبرقابة من القضاء"^(١). ونص ان "تسليم اللاجئين السياسيين محظور"^(٢)

نستنتج مما تقدم ان معظم الدساتير الغربية والعربية كفلت حرية الانسان في السفر والتنقل وهناك من ضمن ممارستها دون قيود أو ضوابط يحددها القانون وهناك من ضمن ممارستها ولكن وفق ضوابط معينة يحددها القانون أو بما يتطلبه اعتبارات الأمن والنظام العام والآداب. ولقد اتفقت معظم الدساتير على ان تسليم اللاجئين السياسيين محظور. وهذا يؤكد على مدى الاهمية التي منحتها الدساتير للاجئ السياسي الا انها كفلت نوع معين من اللجوء دون ان تذكر انواع اخرى منه وهو ما يعد تقصير من جانب الدول في هذا المجال إذ تعد هذه الظاهرة من الظواهر المثيرة للاهتمام مما يتطلب من الانظمة السياسية في العالم العربي بشكل خاص التطرق اليها ومعالجتها بجد عن طريق حفظ وصيانة حقوق الانسان وحرياته الاساسية. وهناك من تناول مسألة مهمة وهي حق الهجرة التي كفلها الدستور المصري ونظم القانون ممارستها.

البحث الرابع

التنظيم التشريعي لحرية السفر والتنقل

من المعروف ان المشرع الدستوري يترك للقانون عادة مسألة تنظيم الحقوق والحريات إذ يتولى المشرع العادي وضع القيود اللازمة لممارستها مادامت هذه القيود تملئها المصلحة العامة لان هذا العمل يدخل ضمن الاختصاص الاصلي للمشرع العادي وفقاً للنصوص الدستورية. وهي مسألة ضرورية لكي لا تتعارض مصالح وحقوق الافراد وحرياتهم في استعمالها تعارضاً يجعل هذا الاستعمال مستحيلاً إلى حد ما. فالقانون قد يمنع في بعض الحالات التجول في اماكن معينة بصفة دائمة كالأماكن العسكرية أو المؤقتة كالمناطق الموبوءة، حتى يتم القضاء على ما بها من اوبئة، وقد يجعل قانون المرور التنقل بالسيارات في بعض الشوارع في اتجاه واحد تقادياً للزحام والحوادث، إلى غير ذلك من تعليمات وضوابط وانظمة تستقر كلها لصالح المصلحة العامة للمجتمع^(٣). لذا تلجأ الدول في تشريعاتها الوضعية إلى وضع قيود على ممارسة الفرد حريته في السفر والتنقل حفاظاً على الامن والنظام العام والآداب، مما يتطلب الأمر منا

(١) المادة ١٩ / ف ب من الدستور البحريني لسنة ٢٠٠٢.

(٢) المادة ٢١ من الدستور البحريني لسنة ٢٠٠٢.

(٣) د. ماجد الحلو، القانون الدستوري، ١٩٩٣، ب-م، ص ٤٠٦-٤٠٨.

ضرورة إلقاء الضوء على التشريعات المنظمة لممارسة تلك الحريات سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية . وفيما يلي سنوضح موقف التشريعات الوضعية من تلك القيود في كل من التشريع الفرنسي والمصري والعراقي وذلك في ثلاثة مطالب .

المطلب الأول

التشريع الفرنسي

بالرغم من ان الدستور الفرنسي لم يتطرق إلى حرية السفر والتنقل كما نوهنا سلفاً ، الا ان هذه الحرية تعد من المكونات الأساسية للحرية الفردية لها اهميتها ومكانتها في المجتمع الفرنسي حيث يصفها الفقه الفرنسي بأنها "المظهر الخارجي للنظم الحرة ، وانها تعتبر المظهر المادي للنشاط الفردي ، ولذلك فإنها شرط أساسي لممارسة الحريات الأخرى"^(١) . وبالرغم من مكانة وقيمة هذه الحرية الا ان المشرع الفرنسي لم يجعل ممارستها مطلقة من كل تنظيم وتقييد حفاظاً على الأمن والنظام العام والصحة العامة وحماية حقوق وحريات الآخرين ، وجعل هذا التقييد هو الاستثناء من الاصل العام وهي الإباحة .

وتطبيقاً لذلك صدر القانون رقم ٣ لسنة ١٩٦٩ المعدل بالقانون رقم ٧٧٢ لسنة ١٩٨٥ لفرص القيود على ممارسة هذه الحرية، كما صدر قانون رقم ٨٥٧ لسنة ١٩٧٩ لينظم إصدار وتجديد وسحب جوازات السفر للمواطنين . ويشترط ان يكون قرار رفض إصدار أو تجديد جواز السفر مسبباً^(٢) . وتنفيذاً للقانون رقم ٣ لسنة ١٩٦٩ صدر قرار من وزير الداخلية في ٧ فبراير لسنة ١٩٧٦ بعنوان

(١) د.محمد الطيب عبد اللطيف، نظام الترخيص والإخطار في القانون المصري ، دراسة مقارنة ، مطبعة دار التأليف، ١٩٥٧، ص٩٢ في انكلترا تعد حرية السفر والتنقل من الحريات الاساسية يتمتع بها المواطن الانجليزي الذي له ان ينتقل داخل البلاد وان يغادرها وقتما يشاء وهي ليست حرية قائمة بحد ذاتها وانما جزء من القانون العام السائد ذلك القانون الذي جاء مؤيداً لعادات الشعب المتأصلة فيه، وبذلك فهو حق مقرر بطريق العرف ويتفرع منه حريات اخرى كحق الاجتماع العام الذي يعد فرع من حرية الغدو والروح وحق الفرد في مخاطبة الآخرين في الاماكن العامة. د.محمد الطيب عبد اللطيف، مصدر سابق، ص٢٥١== وانظر ايرون الكسندر ، الدستور البريطاني ونظام الحكم في مجموعة الأمم البريطانية ، ترجمة ومراجعة محمد الممشري ، واخرون ، ب-م ، ب-ت ، ص١٠٨ .

(٢) د.احمد جاد منصور ، الحماية القضائية لحقوق الانسان ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٧ ، ص٢٣٣ .

"التوجيهات الخاصة" يبين الحالات التي يسمح للمحافظ ونائبه ، رفض منح جواز السفر أو تجديده وهي الفئات التالية :

١-الذين هم محل تحقيقات قضائية أو الذين يسهل استخراج جواز سفر لهم بارتكاب جنائية أو جنحة. ٢- المحكوم عليهم في تجارة الرقيق. ٣- مهربي المخدرات. ٤- اللصوص المسجلين الخطرين. ٥- المدينين للضرائب .

إلى جانب الاشخاص المتواجدين في الخارج والذي يعد وجودهم خطراً على الامن الداخلي والخارجي لجمهورية فرنسا أو يضر بحسن العلاقات بين فرنسا والبلاد الاجنبية^(١) .

وفيما يتعلق بدخول الاجانب إلى البلاد وإقامتهم فيه فلقد نظمه المرسوم رقم ٢٦٥٨ لسنة ١٩٤٥ المعدل برقم ٩ لسنة ١٩٨٠ والذي اطلق عليه (Loi Bonnet) إذ يتطلب الامر الحصول على موافقة الجهات المختصة ، ومن حق الدولة ان ترفض دخول الاجنبي إلى البلاد والإقامة فيه إذا كان يشكل تهديداً مباشراً للنظام العام ، أو كان محظوراً اصلاً دخوله إليها ، أو سبق وان صدر قرار بإبعاده عن البلاد ، وهذا الوضع يسري أيضاً على رعايا الدول الاعضاء في الاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان ، وكل اجنبي يخالف شروط الدخول والإقامة فانه يوقع عليه عقوبة السجن من شهر الى سنة وغرامة قدرها من ٢٠٠٠-٢٠٠٠٠ فرنكا فرنسيا بالإضافة الى صدور قرار قضائي بإبعاده عن البلاد مدة اقصاها ثلاث سنوات^(٢) .

والقاعدة العامة ان إقامة الأجنبي في البلاد تخضع لشرط الترخيص السابق وان كان هناك نوع من الإقامات يعفى من هذا الشرط وهي الإقامة المعفاة من شرط الحصول على بطاقة الإقامة وتكون لمدة ثلاث اشهر ، اما الإقامة التي تخضع لشرط الترخيص المسبق والتي تتطلب الحصول على بطاقة إقامة ، فان هناك نوعان من البطاقات حسب فترة الإقامة التي يتم التصريح بها ، بطاقة الإقامة المؤقتة ، وبطاقة الإقامة لمدة طويلة ، الاولى لا يتجاوز عاماً واحداً ، بعد انتهائها يتعين على الأجنبي مغادرة الاراضي الفرنسية ما لم يحصل على تجديد للبطاقة ، أو إقامة لمدة طويلة ، اما الثانية فتكون لمدة عشر سنوات ويتم تجديدها إذا كانت هناك مبررات لذلك ويتم إلغاء هذه البطاقة إذا تغيب الاجنبي خارج

(١) د.محمد احمد عبد الباقي تليمة ، الحماية القضائية للحرية الشخصية ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٠ ، ص١٦٨ .

(٢) د.احمد جاد منصور ، مصدر سابق ، ص٢٨٠-٢٨٢ .

البلاد لمدة سنة كاملة ، إلا إذا طلب تمديد هذه المدة قبل سفره أو مغادرته أو أثناء وجوده خارج البلاد^(١) .

وبصفة عامة فإن للجهات المختصة ترحيل الأجنبي إلى خارج البلاد إذا ما شكل وجوده تهديداً للأمن والنظام العام ويكون ذلك بقرار يصدر من وزير الداخلية بموجب الأمر الصادر في ٢ نوفمبر لسنة ١٩٤٥ في المادة ٢٣ منه ، ولوزير الداخلية أحقية عدم تنفيذ قرار إبعاد الأجنبي إذا كان من شأنه ان يشكل خطورة على حياته في حالة تسليمه لبلده الام أو عدم امتلاكه لجنسية ، وبالتالي يحدد له أماكن معينة للإقامة لا يحق له مغادرته ويوضع تحت مراقبة أجهزة الشرطة^(٢) .

وإذا كان للسلطات المختصة فرض قيود على حرية الأفراد في السفر والتنقل والإقامة في الظروف العادية فإن هذه السلطات تتسع في الظروف الاستثنائية ، إذ للسلطات الضبط منع الأفراد من المرور والتنقل ومنعهم من الإقامة في كل أجزاء المدينة أو جزء منها لكل شخص يمثل وجوده تهديداً على النظام العام وفقاً لنص المادة ٥ / ف٢ من قانون رقم ٢٦٥٨ في ٢ نوفمبر لسنة ١٩٤٥ ، ولوزير الداخلية بموجب المادة ٦ من القانون تحديد إقامة كل شخص يثبت انه يزاول أو يقوم بمزاولة اعمال ونشاطات تشكل خطورة على الأمن والنظام العام^(٣) . وتثبت حالة الطوارئ بموجب قانون ٣ أبريل ١٩٥٥ المعدل بقوانين في ٧ أغسطس ١٩٥٥ و ١٥ أبريل ١٩٦٠^(٤) . ويترتب على اعلان حالة الطوارئ في البلاد مجموعة من الآثار التي تمس الحقوق والحريات الأساسية ومنها الشخصية ، مثل تقييد حرية السفر والتنقل من خلال تحديد الإقامة للمواطنين بمنطقة الطوارئ ، جواز التفتيش ، فرض الرقابة على الصحف والمسرح ، وقد يصل الأمر أكثر خطورة بالحقوق والحريات ، وذلك من خلال نقل بعض اختصاصات المحاكم العادية إلى المحاكم العسكرية ، وذلك وفقاً لاتجاه الحكومة^(٥) .

(2) ROBERT (Jacques) , Liberte's publiques et Droits de l'Hommes, 1988 , P338 , 340 .

(3) ROBERT (Jacques) , op . cit , P354 .

(٢) د.احمد جاد منصور ، مصدر سابق ، ص ٢٨٣ .

(٤) نص الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ على اعلان حالة الطوارئ بصدر مرسوم من مجلس الوزراء ، وانه لا يجوز ان

تمتد لأكثر من اثني عشر يوماً الا باذن من البرلمان ؛ انظر المادة ٣٦ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ .

(٥) د.عبد الحفيظ الشبمي ، القضاء الدستوري وحماية الحريات الاساسية في القانون المصري والفرنسي ، ٢٠٠١ ،

يتضح لنا من ذلك ان حالة الطوارئ يشكل خطورة على الحرية الفردية كحرية الذهاب والاياب ، الا انه لا يطبق على وفق المادة الاولى من قانون ٣ أبريل ١٩٥٥ الا في حالة وجود خطر حال يهدد النظام العام بالدولة ويكون على درجة كبيرة من الجسامة والعمومية ، وانه يترتب عليها اتساع سلطات البوليس وتطبيق نطاق الحريات العامة بما في ذلك منع التنقل والاقامة في مكان معين ، أو تحديد الإقامة في اماكن محددة ، ومنع مرور الافراد والمركبات في اوقات أو اماكن معينة وما إلى ذلك من الاجراءات التي يترتب عليها فرض قيود على حريات الأشخاص ، لذا يصف الفقه الفرنسي حالة الطوارئ "بأنها نظام يتوسط كل من القانون العام وحالة الحصار ، وان كان هذا النظام يميل اكثر إلى حالة الحصار"^(١). على ان تطبيق حالة الطوارئ وان كان يؤدي إلى تطبيق المشروعية الاستثنائية الاوسع نطاقاً من اطار المشروعية العادية بما يمثله ذلك من تهديد للحريات والحقوق ، الا ان ذلك لا يعني الغاء المشروعية تماماً أو الانتقاص من الحقوق والحريات العامة طالماً لم يقر المشرع باصدار نص صريح يجيز ذلك^(٢). وبذلك يمكن القول بأن اعلان حالة الطوارئ في فرنسا وان كان يشكل تهديداً للحريات الفردية الا انه لا يؤدي إلى حد إهدارها أو الانتقاص منها وذلك لان الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ نص صراحة على ان تنظيم الحريات العامة يكون دائماً من اختصاص المشرع وبالتالي لا يجوز للحكومة فرض أي قيود على الحريات دون الرجوع إلى البرلمان^(٣).

المطلب الثاني

التشريع المصري

كفل الدستور المصري لسنة ١٩٧١ الناقد حق كل موطن في التنقل والإقامة . وتطبيقاً لذلك صدر القرار بقانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ الخاص بجوازات السفر لتنظيم حرية السفر والتنقل. ويعد نظام جواز السفر في مصر نظام اصيل وليس طارئاً ، إذ لم تمنع الظروف السياسية وغيرها التي مرت على

(١) المصدر نفسه ، ص ٦١١ .

(٢) د. احمد جاد منصور ، مصدر سابق ، ص ٢٠٩ .

(٣) انظر المادتان ٣٤ و ٣٦ من الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ .

مصر من الاخذ دائماً بهذا النظام وان اختلفت طريقة تنفيذه وآثاره تبعاً لهذه الظروف^(١) .

ولقد اشترطت المادة الاولى من هذا القانون بعض الضوابط والشروط التي تتعلق بضرورة حمل المواطنين لجوازات السفر عند مغادرتهم البلاد والعودة اليها ، وامكانية الاستعاضة عنها باجازات مرور أو حدود أو ما شابه وفقاً للحالات التي يحددها وزير الداخلية بقرار يصدره ، في حين نصت المادة الثانية على ان للأخير سلطة اصدار قرار يلزم كل من يتمتع بجنسية البلاد ضرورة الحصول على اذن خاص "تأشيرة" ويبين حالات الاعفاء منه ، ويحدد في هذا القرار شروط منح الاذن والسلطة التي يرخص لها في منحه ومدة صلاحيته ، وبالمقابل فان لوزير الداخلية وفقاً للمادة الحادية عشرة صلاحية اصدار قرار برفض منح جواز سفر أو تجديده ، أو سحبه إذا كانت هناك اسباب مقنعة يقدره وفقاً لصلاحيته^(٢) .

والجدير بالاشارة ان سلطة وزير الداخلية في المنع من السفر تمتد إلى الاجانب أيضاً وليس الوطنيين فقط ، وذلك استناداً إلى المادة ٦ من قانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ وما لحق من تعديلات طبقاً لقانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٨٠ وقانون رقم ٦٩ لسنة ١٩٩٦ . وبموجب قرار وزير الداخلية رقم ٢٩ لسنة ١٩٦٠ أوجب في المادة الاولى منه على ضرورة حصول الاجنبي على اذن خاص قبل مغادرته البلاد الا انه اعفى في المادة الثالثة من القرار ذاته بعض الفئات من شرط الحصول على هذا الإذن وهم :

- ١- الاجانب القادمون بتأشيرات دخول إذا لم تزد مدة اقامتهم في البلاد على ستة اشهر من تاريخ حصولهم اليها .
- ٢- اعضاء السلكيين الدبلوماسي والقنصلي الاجنبيين المعتمدون لدى حكومة جمهورية مصر العربية .
- ٣- موظفو الأمم المتحدة من جانب الأجانب الذين يشغلون وظائف في مكتب الأمم المتحدة ، أو في وكالاتها المتخصصة ومكاتبها الإقليمية والحاملون لجوازات مرور من تلك الهيئة^(٣) .

(١) د.محمد الطيب عبد اللطيف ، مصدر سابق ، ص ٩٧ .

(٢) د.حسن محمد هند ود. نعيم عطية ، مصدر سابق ، ص ٦٧-٦٨ ؛ وبالمعنى نفسه ينظر : د. احمد جاد منصور ، مصدر سابق ، ص ٢٣٩ .

(٣) د.احمد جاد منصور ، مصدر سابق ، ص ٢٣٩-٢٤٠ .

ولقد الزم القانون رقم ٨٩ لسنة ١٩٦٠ على كل اجنبي لغرض الإقامة الحصول على ترخيص بذلك وعليه مغادرة البلاد بعد انتهاء مدة إقامته ، ما لم يكن قد حصل قبل ذلك على ترخيص من وزارة الداخلية في مد إقامته بموجب المادة ١٦ من القانون . ولوزير الداخلية بموجب المادة ٢٥ من القانون إصدار قرار بإبعاد الأجانب ، إذا كان في وجوده ما يهدد امن الدولة وسلامتها في الداخل أو الخارج أو يهدد اقتصادها القومي أو الصحة العامة أو الآداب العامة أو السكينة العامة^(١) . وقرار الابعاد قصره المشرع على الاجانب دون الوطنيين على وفق المادة ٥١ من الدستور ، في حين تطبيق تحديد الإقامة يكون على الوطنيين والاجانب . وقرار الابعاد في حقيقته لا يعد عقوبة جنائية تقضي بها المحاكم القضائية وانما هو اجراء بولييسي تصدره السلطة العامة لاسباب تتعلق بسلامة امنها الداخلي أو الخارجي تحقيقاً للمصالح العام^(٢) .

وأخضع المشرع المصري قرار الابعاد وتحديد الإقامة باعتباره قراراً ادارياً تصدره الجهة الادارية المختصة للرقابة القضائية الغاءً وتعويضاً^(٣) . وفيما يتعلق بموضوع الهجرة التي اكد عليها الدستور المصري لسنة ١٩٧١ صدر القانون رقم ١١١ لسنة ١٩٨٣ الخاص بشأن الهجرة ورعاية المصريين في الخارج الذي نص صراحة في مادته الاولى على حق المصريين في الهجرة الدائمة أو الموقوتة إلى الخارج مع البقاء في الاحتفاظ بجنسيتهم المصرية ودون الإخلال بحقوقهم الدستورية أو القانونية التي يتمتعون بها بوصفهم مصريين طالما ظلوا محتفظين بجنسيتهم المصرية ويمنح لكل من يرغب في الهجرة الدائمة الحصول على الترخيص من الجهة الادارية المختصة بوزارة الداخلية وفقاً للأوضاع المقررة في القانون^(٤) . وفي كل الاحوال فان سلطة الادارة في منع المواطن من الهجرة ينبغي ان يكون له اسباب مبررة ، لان قرارات السلطة الادارية تخضع بشأن هذا الموضوع لرقابة القضاء الاداري إلغاءً وتعويضاً^(٥) .

(١) د. حسن محمد هند ود. نعيم عطية ، مصدر سابق ، ص ١٤٠-١٤١ .

(٢) المصدر نفسه ، ص ١٤٣ .

(٣) د. احمد جاد منصور ، مصدر سابق ، ص ٢٨٩ .

(٤) د. نعيم عطية ، المنع من السفر ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ب-ت ، ص ٦٠ وما بعدها ؛ وبالمعنى نفسه ينظر

د. حسن محمد هند ود. نعيم عطية ، مصدر سابق ، ص ١١٤-١٢٠ .

(٥) د. احمد جاد منصور ، مصدر سابق ، ص ٢٦٠ .

في الواقع يمكن القول ان هناك نوعاً من التخبط والتنازع بين السلطتين التنفيذية والقضائية فيما يتعلق بحرية السفر والتنقل ، الاولى ممثلة بوزير الداخلية والذي بناءً على قراره رقم ٩٧٥ لسنة ١٩٨٣ يخول الحق في ترقب الوصول والمنع من السفر إلى كل من رئيس المخابرات العامة، المدعي العام العسكري، ومدير الادارة العامة لمباحث أمن الدولة، ومدير مصلحة الامن العام وجعل قراراتها واجبة النفاذ على قدم المساواة مع قرارات المحاكم دون حكم قضائي حقيقي ، والثانية ممثلة في النائب العام ومحكمة القضاء الاداري والمدعي العام الاشتراكي الذي يعتبره البعض منصباً سياسياً تنفيذياً لا قضائياً لكونه يعين مباشرة من رئيس الجمهورية، والمرجع الاساسي لحالة التخبط هذا يرجع إلى عدم وجود قانون ينظم ويحدد الاماكن التي يتنظم امامها المواطنون من قرارات المنع من السفر^(١) .

وإذا كان لسلطات الضبط الاداري سلطة فرض قيود على حرية الافراد في السفر والتنقل فان هذه السلطة تتسع في الظروف الاستثنائية^(٢) . وعلى وفق قانون الطوارئ رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ خولت المادة الثالثة منه لسلطة الطوارئ سلطة اتخاذ تدابير استثنائية ، حيث لرئيس الجمهورية ان يتخذ التدابير الاتية " وضع قيود على حرية الاشخاص في الاجتماع والانتقال والإقامة والمروور في اماكن أو اوقات معينة والقبض على المشتبه فيهم أو الخطرين على الأمن والنظام العام واعتقالهم والترخيص في تفتيش الاشخاص والاماكن دون تقييد باحكام قانون الاجراءات الجنائية"^(٣) . واجازت لسلطة الطوارئ اتخاذ تلك التدابير بمقتضى أوامر شفوية في الحالات العاجلة وبشرط ان تعزز كتابه خلال ثمانية ايام^(٤) .

(١) مصادرة حق التنقل ... مسؤولية من ، المنظمة المصرية لحقوق الانسان ، ص ٢ ، نقلاً عن شبكة الانترنت

<http://www.eohr.org/ar/report/2006/re/0223.shtml>

(٢) لقد نظم الدستور المصري لسنة ١٩٧١ حالة الطوارئ ومنح بموجب المادة ١٤٨ منه لرئيس الجمهورية سلطة إعلانه باعتباره السلطة المختصة بذلك وعلى الوجه المبين في القانون .

(٣) د.افكار عبد الرزاق عبد السميع ، حرية الاجتماع ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ ، ص ٥٦٤ ، وبالمعنى نفسه ينظر د.وحيد رأفت ، دراسات في بعض القوانين المنظمة للحريات ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨١ ، ص ١٠٣ .

(٤) د.افكار عبد الرزاق عبد السميع ، مصدر سابق ، ص ٥٦٥ وبالمعنى نفسه ينظر د.سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٢ .

ان السلطات التي تمتع بها الجهات الادارية في الظروف الاستثنائية في مصر هي اوسع منها في فرنسا ، فالمادة الخامسة من قانون الطوارئ المصري رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ منحت الحق لسلطة الطوارئ سلطة فرض عقوبات على المخالفين لأوامرها ، وهو الامر الذي يتعارض مع الدستور الذي جعل سلطة التجريم والعقاب من سلطة المشرع فقط ، وهو ما لا نجده في قانون الطوارئ الفرنسي لسنة ١٩٥٥ ، والمادة الثانية منه جعل انهاء هذه الحالة بقرار من رئيس الجمهورية ولم يترتب أي جزاء على عدم موافقة البرلمان على قرار اعلان حالة الطوارئ سوى اعتبارها منتهية ، ولا يوجد حكم يقرر اعتبارها غير قائمة من تاريخ اعلانها ، ممكن يثير التساؤل عن حكم التدابير التي اتخذت خلال الفترة من اعلانها حتى انتهائها . وهذا يؤكد على مدى السلطات الواسعة التي يمنحها هذا القانون للجهات الادارية وبالتالي يشكل تهديد حقيقي لحقوق الافراد وحررياتهم الشخصية . واهم ما يلاحظ على هذا القانون انه لا تتوافر فيه أي رقابة قضائية على اعلان العمل به ، باعتباره عمل من اعمال السيادة . عكس قانون الطوارئ الفرنسي الذي يخضع لرقابة مجلس الدولة ولا يعد عملاً من اعمال السيادة . ومؤدى ذلك امتناع المطالبة بالغائها أو التعويض عنها ، وكذلك لا يجوز فحص مشروعيتها بطريق مباشر أو غير مباشر فيما يتعلق باعلانها وشروط اعلانها أو التدابير الصادرة من سلطات الطوارئ ، وهو ما يبين طبيعة نظام الطوارئ وانه حسب تعبير البعض بأنه يعد مظهر من مظاهر الحكم الاستبدادي المطلق^(١) .

نستنتج مما تقدم ذكره ان ما جاء به المشرع المصري من ضوابط وقيود لممارسة الافراد حريتهم في السفر والتنقل وكل ما يتعلق به من حرية الإقامة والمغادرة يعد مناقض لما هو منصوص عليه في الدستور المصري الذي كفل ممارسة تلك الحريات ، واذا كانت هذه الحريات نسبية أي ممكن فرض قيود على ممارستها ، الا ان هذه القيود يجب ان لا تصل إلى حد منعها وحرمان اصحابها منها ، فكل قيد ينظم ممارسة الحقوق والحريات هو بحد ذاته مشروع ، اما القيود التي تحد من الحريات وتحرمها فهي غير مشروعة ، لذا كان لا بد للمشرع المصري ان يضع معياراً واضحاً ودقيقاً ليكون الفيصل بين حق الافراد في ممارسة هذه الحريات وبين حق السلطة الادارية في تقييد ممارستها بموجب احكام القانون .

(١) عبد الله خليل المحامي حقوق المصريين في الرأي والتظاهر والاضراب ، المنظمة المصرية لحقوق الانسان ، ٢٠٠٤ ،

المطلب الثالث

التشريع العراقي

كفل الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ حرية السفر والتنقل ولقد صدر مجموعة من القوانين التي تنظم ممارسة الافراد لهذه الحريات منها قانون جوازات السفر المرقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ الذي الغى بقانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٩ النافذ حالياً وقانون خاص بإقامة الأجانب رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٨^(١) . ولم يصدر قانون خاص بجوازات السفر بعد صدور الدستور الدائم للبلاد لسنة ٢٠٠٥ الصادر بعد الاحتلال .

لقد فرض المشرع العراقي ضوابط وقيود معينة لممارسة الافراد حريتهم في السفر والتنقل إذ جاء في قانون جوازات السفر رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٩ بأنه "لا تجوز مغادرة العراق الا لمن يحمل جواز سفر أو جواز مرور أو وثيقة سفر صحيحة من جميع الوجوه" كما أكد انه لا يجوز اصدار اكثر من جواز سفر أو جواز مرور أو وثيقة سفر للشخص الواحد"^(٢) .

ولقد منح المشرع العراقي بموجب هذا القانون صلاحيات واسعة للسلطات الادارية حيث اجاز لسكرتير الجمهورية بناءً على مقتضيات المصلحة العامة ان يقرر "أ- منح اشخاص غير عراقيين جوازات سفر ، أو سحبها منهم عند الاقتضاء . ب- سحب جواز السفر من العراقي الموجود خارج العراق إذا اقتنع إنه قام أو حاول القيام بعمل يعاقب عليه قانونا يمس أمن أو مصلحة جمهورية العراق ، وذلك في حالة عدم امتثاله لطلب السلطات المختصة للعودة إلى العراق أو في حالة عدم امكان اشعاره بالعودة اليه"^(٣) . ومنح القانون "لمدير الامن العام أو من يخوله لامور تتعلق بمصلحة العدل أو الامن أو لاسباب استثنائية ان لا يأذن لشخص ما بمغادرة العراق ، وفي هذه الحالة على ضابط الجوازات المختص ابلاغ الشخص بذلك تحريراً ، واذا كان جواز السفر أو جواز المرور أو وثيقة

(١) انظر قانون جوازات السفر العراقي رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٩ المنشور في الوقائع العراقية ، العدد ٣٧٩٧ ، السنة ٤١ ، في ٢٥/١٠/١٩٩٩ ، وقانون اقامة الاجانب رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٨ المنشور في الوقائع العراقية ، العدد ٢٦٦٥ ، السنة ٢١ ، في ٢٤/٧/١٩٧٨ .

(٢) المادة ٢/الفقرة اولاً أ-ب من قانون جوازات السفر العراقي رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٩ .

(٣) المادة ٢/الفقرة ثانياً أ-ب من قانون جوازات السفر العراقي رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٩ .

السفر قد اشر عليه بالاذن فله ان يبطل هذه التأشيرة"^(١) . وبالرغم من الموقف المتشدد للمشرع العراقي ازاء ممارسة هذه الحرية الا انه منح للافراد حق الطعن على قرار المنع من السفر لدى محكمة القضاء الاداري وفق الاجراءات المنصوص عليها في البند (ثانياً) من المادة ٧ من قانون مجلس شورى الدولة المرقم بـ (٦٥) لسنة ١٩٧٩^(٢) لأنها تمثل جهة ادارية محايدة وكان المشرع العراقي موفقاً في رسم طريقه للطعن بالقرار .

ولقد فرض المشرع العراقي في قانون جوازات السفر عقوبة الحبس على كل من سافر إلى بلد منع السفر اليه ، أو سافر إلى بلد لم يدون في جواز سفره أو جواز مروره أو وثيقة سفره، ولقد شدد من العقوبة عندما فرض عقوبة السجن ومصادرة الاموال المنقولة وغير المنقولة على كل من غادر العراق أو حاول ان يغادره بعد ان تبلغ بمنعه من مغادرته وفق احكام البند أولاً من المادة (٥) ، وكل من حرض أو ساعد أي شخص على القيام بذلك^(٣) .

وفيما يتعلق بدخول الاجنبي إلى العراق وخروجه منها فلقد نظمه قانون إقامة الاجانب رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٨ إذ اشترط هذا القانون على الاجنبي ان يكون حاملاً جواز سفر ساري المفعول صادر من سلطة مختصة في بلده ، أو أي سلطة اخرى معترف بها أو ان يكون حاملاً وثيقة تقوم مقام الجواز صادرة من سلطة مختصة تخول حاملها حق العودة إلى البلد الذي صدرت منه الوثيقة^(٤) . ولقد منح القانون للوزير أو من يخوله عند وجود اسباب خاصة ان يؤجل سفر الاجنبي خلال المدة التي تقتضيها تلك الاسباب. كما له سلطة منع الاجانب بصورة مطلقة أو بالقيود التي يعينها من المرور والتجول والاقامة في المناطق التي يحددها بيان ينشر في الجريدة الرسمية واحدى الصحف المحلية لاسباب عسكرية أو ادارية أو سياسية^(٥) . كما سمح للمدير العام ان يقرر منع دخول أي

(١) المادة ٥/البند أولاً من قانون جوازات السفر العراقي رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٩ ، وانظر المادة ٥ من قانون التنفيذ العراقي رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠ .

(٢) المادة ٥ البند ثانياً من قانون جوازات السفر العراقي رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٩ .

(٣) المادة ١٠/الفقرة أولاً ، ثانياً أ-ب-ج-د من قانون جوازات السفر العراقي رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٩ .

(٤) المادة ٣ / ف١ من قانون اقامة الاجانب رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٨ .

(٥) المادة ٣ من قانون إقامة الأجانب رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٩ .

اجنبي إلى العراق لأسباب تستدعيها حالة الأمن أو المصلحة العامة ويكون قراره خاضعاً للتعديل أو الإلغاء من الوزير^(١) .

ومنح المشرع العراقي للمدير العام سلطة جزائية تخوله حق توقيف الاجنبي تمهيداً لابعاده أو اخراجه من اراضي الجمهورية العراقية^(٢) . الا انه لم يخضع قرار الابعاد إلى رقابة محكمة القضاء الاداري كما فعل المشرع المصري وهذا يعد تقصير من جانبه . ولقد فرض المشرع العراقي عقوبات جزائية على الاجنبي المقيم في حالة مخالفته لاحكام هذا القانون^(٣) .

ولقد قيد المشرع العراقي ممارسة هذه الحرية في الظروف الاستثنائية بموجب قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ ، إذ نصت المادة الرابعة منه على "ان لرئيس الوزراء ان يمارس في المنطقة أو المناطق التي شملها اعلان حالة الطوارئ السلطات التالية وذلك دون التقيد باحكام قانون اصول المحاكمات الجزائية الفقرة (أ) "فرض قيود على حرية الاشخاص في الانتقال والمرور والتجول في اماكن معينة أو اوقات معينة"^(٤) .

كما وسع المشرع العراقي من الصلاحيات الممنوحة للسلطات الادارية في تقييد ممارسة هذه الحرية في الظروف الاستثنائية بموجب قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ النافذ والذي صدر في ظل الاحتلال إذ تنص المادة (٣) منه على ان "يخول رئيس الوزراء في حالة الطوارئ وفي حدود منطقة اعلانها بالسلطات الاستثنائية المؤقتة التالية: أولاً - توضع قيود على حرية المواطنين أو الاجانب في العراق ، في الجرائم المشهودة أو التهم الثابتة بأدلة أو قرائن كافية فيما يخص الانتقال والتجوال والتجمع والتجمهر والمرور والسفر من وإلى العراق ... ولرئيس الوزراء تخويل هذه الصلاحيات أو غيرها إلى من يختاره من قياديين عسكريين أو مدنيين، ثانياً - فرض حظر التجوال لفترة قصيرة

(١) المادة ٩ من قانون إقامة الأجانب رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٩ .

(٢) المادة ٢٥ من قانون إقامة الأجانب رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٩ .

(٣) انظر المادة ٢٤ / ١-٢-٣-٤ من قانون اقامة الاجانب رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٨ .

(٤) انظر قانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ المنشور في الوقائع العراقية ، العدد ١٠٧١ ، السنة ٧ ، في

محددة على المنطقة التي تشهد تهديداً خطيراً للامن أو تشهد تفجيرات أو اضطرابات وعمليات مسلحة واسعة معادية"^(١).

ولقد فرض عقوبات جنائية في حالة مخالفة احكام هذا القانون إذ يعاقب بالحبس مدة لا تزيد عن ثلاث سنوات وبغرامة لا تزيد عن مليون دينار أو باحدى هاتين العقوبتين كل من يخالف الاوامر أو البلاغات أو البيانات أو القرارات التي يصدرها رئيس الوزراء أو من يخوله"^(٢).

وبذلك نجد ان المشرع العراقي قد وسع في تقييده لحرية السفر والتنقل في الظروف الاستثنائية ومنح صلاحيات واسعة لسلطات الضبط الاداري ولم يستثني في ذلك الوطنين من الاجانب بل شمل الاثنين معاً . في الواقع يمكن القول بأن المشرع العراقي كان اكثر شدة وصرامة في تقييده لممارسة الافراد لحريتهم في السفر والتنقل من المشرع الفرنسي والمصري بموجب القوانين الخاصة حيث وسع المشرع سلطة الادارة في منع الافراد من السفر والتنقل والاقامة سواء في الظروف العادية أو الاستثنائية وفرض عقوبات جنائية مشددة على كل من يخالف نصوص تلك القوانين .

البحث الخامس

موقف القضاء الإداري من حرية السفر والتنقل

يمثل القضاء الاداري نموذجاً واضحاً للرقابة القضائية على اعمال الادارة وضمانة فعالة واكيدة لتحقيق مبدأ المشروعية وهو اكثر انواع الرقابة ضماناً لحقوق الافراد وحررياتهم لما يتمتع به القضاء من حيده ، ونزاهة ودراية بالشؤون القانونية ، واستقلال عن اطراف النزاع وهو ما يؤدي إلى ان يصبح الافراد في مأمن من تعسف الادارة إذا ما تجاوزت حدود سلطاتها"^(٣). لقد استقر القضاء الاداري في كل من فرنسا ومصر على فرض رقابته على القرارات الضبطية

(١) المادة ٥ / ف أولاً من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ ، وثائق وبيانات نقلاً عن شبكة الانترنت <http://www.Islamonline.net> .

(٢) المادة ٥ / ف ثانياً من قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ .

(٣) د.موريس دفرجييه ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، ترجمة د.جورج سعد ، المؤسسة الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٩٢ ، ص١٤٣ وبالمعنى نفسه ينظر د.فاروق احمد خماس ، == محكمة القضاء الاداري في ضوء القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ ، مجلة العلوم القانونية المجلد ٩ ، العدد ٢ ، ١٩٩٠ ، ص٢٢٠-٢٢١ .

الإدارية المقيدة للحريات الشخصية ، إذ بسط رقابته على الوجود المادي للوقائع التي تستند إليها القرارات الإدارية ، كما قصر رقابته على التكييف القانوني للوقائع^(١) . وكذلك قصر رقابته أيضاً على التناسب أو الملاءمة استثناءً من الأصل العام ، أي مدى تناسب الاجراء الذي اتخذته الإدارة لتقييد احدي الحريات مع الوقائع أو الاسباب التي دفعته لاتخاذ مثل هذا الاجراء ، اما القضاء الإداري العراقي فانه اسوة بالقضاء الإداري الفرنسي والمصري فقد بسط رقابته القضائية على الاسباب الواقعية . وسنخصص في هذا المبحث للحديث عن موقف القضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر والعراق من حرية السفر والتنقل وذلك ضمن ثلاثة مطالب وكما يأتي :

المطلب الأول

موقف القضاء الإداري الفرنسي من حرية السفر والتنقل

مارس القضاء الإداري الفرنسي رقابته على القرارات الإدارية التي تقييد من ممارسة الفرد حريته في السفر والتنقل وقضى بأن "حق كل مواطن في مغادرة بلده يعد من الحرية الأساسية ، وان رفض اصدار جواز سفر لمواطن أو سحبه منه يعد تعدياً على احدي الحريات الأساسية المكفولة"^(٢) .

وإذا كانت القاعدة العامة هي حرية كل شخص في السفر والتنقل للخارج متى يشاء ، ولكن قد تفرض بعض القيود على الاشخاص عند ممارستهم لتلك الحرية كمنعهم من السفر أو تحديد اقامتهم من الذين يمثلون خطورة على الأمن والنظام العام . وبصدد ذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي بصحة القرار الذي

(١) تعني الرقابة القضائية على الوجود المادي للوقائع التحقق من الوجود الفعلي للواقعة التي تكون سبب القرار ، وهي بالنسبة لقرارات الضبط وجود تهديد أو احلال بالنظام العام من الناحية الواقعية ، فاذا ثبت ان الواقعة التي استندت اليها الإدارة لاتخاذ قرارها لم تكن صحيحة ، كان قرارها معيماً واجب الالغاء . د.محمد حسنين عبد العال ، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري ، ط ٢ ، مطبعة جامعة القاهرة ، الكتاب الجامعي ، ١٩٩١ ، ص ٩ . اما التكييف القانوني للوقائع ، فتعني ادراج حالة واقعية معينة داخل اطار فكرة قانونية بحيث يمكن ان يحمل القرار المتخذ عليها باعتبارها واقعاً مشروعاً لاتخاذها . د.عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للإدارة والرقابة القضائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ٣٥٦ .

(٢) اعترف المجلس الدستوري الفرنسي بالقيمة الدستورية لحرية الذهاب والإياب باعتبارها احد المبادئ الأساسية المعترف بها بواسطة قوانين الجمهورية وتعتبر احد فروع الحرية الفردية ومن ثم تمتد عليها المادة (٦٦) من الدستور . د.عبد الحفيظ الشمي ، مصدر سابق ، ص ٢٥٧ .

اصدره المحافظ برفض تجديد جواز سفر احد الاشخاص لخطورته على الامن العام لانه عضو نشط في جبهة تحرير F.L.B ، ويفترض مشاركته في اعتداءات مختلفة في فرنسا ، فأن سفره للخارج سوف يمكنه من الاتصال بالحركات السرية المشابهة مما يشكل خطورة على فرنسا^(١) .

ان القرار الذي اتخذه مجلس الدولة يؤكد على ان الاجراءات التي تمارسها سلطات الضبط الاداري لا يتعارض مع الحريات الفردية ، وهو امر تتطلبه المصلحة العامة ، الا اننا نجد في قضايا اخرى شدد على ضرورة ان تكون تلك الاجراءات التي تتخذها السلطة الادارية الهدف منها الحفاظ على الأمن والنظام العام ، وهي ضرورية ولازمة ، وان تكون الوسيلة الوحيدة للحفاظ على النظام العام ، وكذلك لا بد من التأكد من مدى التناسب بين الوقائع التي حدثت والاجراءات التي تم اتخاذها ، أي بتعبير اخر فرض رقابته على ملائمة الاجراءات الضبطية التي تتخذها الادارة لتقييد حرية الفرد في السفر والتنقل وهو يعد استثناء على الاصل العام لان القاضي الاداري في فرنسا يقتصر مهمته على فحص شرعية القرارات الادارية دون التعرض لمسألة ملاءمتها من عدمها^(٢) . وتطبيقاً لذلك قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكمه الصادر في ٤ مايو ١٩٨٨ ، بالغاء قرار جهة الادارة برفض تجديد جواز السفر لعدم كفاية الاسباب التي تتمثل في مديونية المدعى للضرائب ، واعتبرت المحكمة هذا القرار نوعاً من التعدي ، وحكمت ببطلانه لانه يعد بعيداً عن ضرورات الحفاظ على الامن العام^(٣) .

هذا ويمارس القضاء الاداري رقابته على القرارات الصادرة من السلطة الادارية بشأن تنقل واقامة الاجانب في البلاد إذ لها السلطة التقديرية في تقييد حركة الاجانب إذا كان ذلك يشكل تهديداً للأمن الوطني على ان يكون اتخاذ القرار قائماً على اسس قانونية من شأنها التنقل بحرية بحيث تضمن للأجنبي حريته وتضمن للدولة سلامتها^(٤) . حيث الغى مجلس الدولة الفرنسي القرار الصادر برفض منح الإقامة للأجانب لأنه استند فقط إلى مجرد تعليمات دورية^(٥) .

(١) د.محمد احمد عبد الباقي تليمة ، مصدر سابق ، ص ٤٨٧ .

(٢) د.عمر احمد حسبو ، حرية الاجتماع ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ ، ص ١٦٠-١٦١ .

(٣) د.احمد جاد منصور ، مصدر سابق ، ص ٤٧٩ .

(2) Jean morange , Liberte's publiques , p – u – f . paris , 1985 , p132 .

(٤) د.حسن محمد هند ود. نعيم عطية ، مصدر سابق ، ص ١٥٣ .

وتجد الإشارة انه في الظروف الاستثنائية تتسع سلطات الضبط الاداري بشكل يؤدي إلى وضع قيود على حرية السفر والتنقل اكثر من تلك المفروضة في الظروف العادية لكي تتمكن تلك السلطات من الحفاظ على الأمن والنظام العام. في قضية "Gillet" قضى مجلس الدولة الفرنسي عام ١٩٢٢ بمشروعية القرار الاداري الصادر من الحاكم العسكري بنقل احد اللاجئين من بلده إلى اخرى لما يسببه من خطورة على حفظ النظام العام في المدينة وذلك بسبب اتهامه بإثارة الرأي العام ضد المسؤولين نتيجة لنقد تصرفاتهم في تلك الظروف^(١). الا ان رقابة مجلس الدولة الفرنسي على الاجراءات المتخذة بناءً على حالة الطوارئ تبدو ضعيفة امام اتساع تلك الاجراءات على الرغم من ان قانون الطوارئ ينص على انه لكل فرد منع من التنقل والإقامة حق الطلب من لجنة استشارية سحب قرار المنع ، أو اللجوء امام المحكمة الادارية المختصة لكي تفصل في الدعوى خلال شهر ، مع جواز الاستئناف امام مجلس الدولة الذي عليه ان يفصل في القضية خلال ثلاثة اشهر ، وبذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي في واحد من احكامه إلى القول "ان قرارات المنع من الإقامة والصادرة بناءً على المادة الخامسة من قانون ٣ إبريل ١٩٥٥ تتميز بأنها إجراءات بوليسية وقائية اتخذت بهدف الحفاظ على الأمن والنظام العام ولا تتضمن جزاءات"^(٢)

المطلب الثاني

موقف القضاء الإداري المصري من حرية السفر والتنقل

مارس القضاء الاداري المصري الرقابة القضائية على قرارات السلطة الادارية فيما يتعلق بحرية الفرد في السفر والتنقل واعتبرها فرعاً من الحرية الشخصية إذ يقول بصدد ذلك "ان حق التنقل هو فرع من الحرية الشخصية للفرد لا يجوز مصادره بغير علة ولا مناهضته دون مسوغ أو تقييده بلا مقتضى"^(٣).

(١) د.محمد شريف اسماعيل ، سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية ، دراسة مقارنة ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٠ ، ص ٢٣٢ .

(٢) عبد الحفيظ الشبمي ، مصدر سابق ، ص ٦١١ .

(٣) د.سعید عصفور ، دور القضاء في حماية الحقوق والحريات ، مجلة الحق ، العددان ٢-٣ ، السنة ٧ ، ١٩٧٦ ، ص ٥٧ ، وبالمعنى نفسه ينظر د.فاروق عبد البر ، دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة ، ج ١ ، مطابع سجل العرب ، ١٩٨٨ ، ص ٢٢٤. ان للمحكمة الدستورية العليا في مصر موقفاً شبيهاً لموقف القضاء الاداري إذ ذهبت إلى القول في إحدى أحكامها "تعتبر حرية الانتقال غدواً ورواحاً - بما تشتمل عليه

فرضت محكمة القضاء الاداري المصري رقابتها على الوجود المادي للوقائع ، إذ ذهبت إلى القول في حكم لها "ان المدعي سبق ان صرح له بالسفر خارج القطر لاعماله التجارية مرتين، ولا خطر من مغادرته البلاد على امن الدولة وسلامتها ، وقد وافقت ادارة الامن العام على التصريح له بتجديد جواز سفره طبقاً للبيان الذي ادلى به النائب عن الحكومة ، لهذا فما كان هناك مبرر لتقييد حريته الشخصية والامتناع عن تسليمه جوازه ، ومن ثم تكون الدعوى على اساس سليم من القانون متعيناً الحكم بطلبات المدعى فيها"^(١) .

وبذلك لا يجوز للادارة منع الشخص من السفر والتنقل الا إذا كان ذلك المنع قائم على اسباب واقعية صحيحة ، أي ان الادارة استندت في تبريرها لقراراتها على وقائع سليمة ، فاذا وجدت عدم صحتها فانها تحكم بالغاء القرار ، واذا تبين لها صحتها حكمت برفض الدعوى.

ولقد اكدت المحكمة الادارية العليا في احكامها أيضاً على ضرورة ان يكون قرار المنع من السفر قد بني على اسباب صحيحة وجدية الا انها كانت لديها وجهة نظر مغايرة فيما ذهبت اليه محكمة القضاء الاداري حيث قضت بالغاء الحكم الصادر من محكمة القضاء الاداري بالغاء قرار وزير الداخلية من رفض منح المدعى جواز سفر وقضت بسلامة القرار وأستت حكمها على ان المادة ١١ من قانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩ تعطي لوزير الداخلية السلطة التقديرية لرفض منح جواز السفر أو تجديده إذا قامت اسباب هامة يقدرها وان منح وثيقة للمطعون ضده تمكنه من الانتقال من بلد إلى بلد فهذا امر يحتاج إلى تنظيم ، ولا يحتج بالمادة (٤١) من الدستور لانها تتعلق بحرية الاقامة والتنقل في الداخل ، وانتهت المحكمة في حكمها إلى ان قرار وزير الداخلية يرفض منح المطعون ضده جواز

من حق مغادرة الإقليم ، حقاً لكل مواطن يمارسها بما لا يعطل جوهرها وان جاز ان يتدخل المشرع لموازنتها بمصلحة يقتضيها الأمن القومي " . انظر حكم المحكمة الدستورية العليا في ١٥/١١/١٩٩٧ ، دعوى رقم ٥٦ ، السنة ١٨ ، الجزء الثامن ، ص ٩٢٨ . د. فاروق عبد البر ، دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات ، النسر الذهبي للطباعة ، ٢٠٠٤ ، ص ٣٨١ . وبالمعنى نفسه ينظر : د. عبد الحفيظ الشبمي ، مصدر سابق ، ص ٢٦٣ ، و د. حسن محمد هند ود. نعيم عطية ، مصدر سابق ، ص ١٧ .

(١) حكم محكمة القضاء الاداري ، القضية رقم ١٤٧٤ في ١٢/١/١٩٥٣ ، ص ٥ ، مجموعة السنة ٧ ، القاعدة

١٩٠ ، ص ٣٠٢ .

سفر هو قرار سليم بني على اسباب هامة تبرره ، وهي صدور حكم بعقوبة جنائية ضد المطعون عليه في تاريخ سابق على رفض تجديد سفره^(١) .

نجد ان المحكمة الادارية العليا في حكمها في هذه القضية قد مارست رقابتها على التكييف القانوني للوقائع حيث كفت القرار الاداري على اساس انه قام على سبب قانوني يببر اصداره بان لوزير الداخلية قد مارس سلطته التقديرية في منح جواز السفر أو رفض تحديده إذا قامت لديه اسباب تبرر هذا القرار وطبقاً لما هو منصوص عليه في قانون جوازات السفر رقم ٩٧ لسنة ١٩٥٩^(٢) .

ولقد ذهبت محكمة القضاء في احكامها إلى تغليب المصلحة العامة على المصلحة الخاصة ورأت ان الاساءة إلى سمعة البلد في الخارج من الاسباب الهامة الجدية تبرر لاصدار الادارة قرارها بالمنع من السفر طالما يشكل ذلك تهديداً لأمنها الداخلي والخارجي ويسمى مصالحها العليا وسمعتها الادبية بين الدول ، حيث قضت في حكم لها انه "إذا كان الثابت ان المدعى سافر ومعه فرقة تمثيلية اساءت إلى سمعة مصر في الخارج وفقاً لما اثبته قنصل مصر العام بالسويد بتقريره ، فان منعه من السفر إلى الخارج مع مثل هذه الفرقة التي تسيء إلى سمعة مصر ، وامتناع السلطة الادارية عن تجديد جواز سفره للخارج يعتبر تصرفاً سليماً لا غبار عليه ، لانه يستند إلى وقائع ثابتة في الاوراق لا سبيل إلى دحضها"^(٣) .

(١) حكم المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ٣٢٦ ، السنة ٣٣ ف.ع ، جلسة ١٦/٥/١٩٨٧ ، د.احمد جاد منصور ، مصدر سابق ، ص٤٩٠-٤٩١ .

(٢) مارست محكمة العدل العليا في الاردن رقابتها على التكييف القانوني للوقائع الخاضع بقرارات الضبط الخاصة برفض منح جوازات سفر أو رفض تجديدها ، حيث قضت في حكم لها بقولها : "... بالرجوع للمادة (٣) من قانون جوازات السفر نجد انما لا تجوز منح جواز السفر الا للاردني الثابت جنسيته ، وحيث ان سلطة المستدعي ضده مدير دائرة الاحوال المدنية والجوازات في جواز السفر الاردني هي سلطة مقيدة ، ... ولما كانت الوثائق التي قدمها المستدعي لا تثبت جنسيته ، ولهذا فان سحب القرار باعطاء المستدعي جواز سفره والامتناع عن تجديده يكون من حق المستدعي ضده مدير عام دائرة الاحوال المدنية والجوازات ، وان القرار المشكوك منه يكون قد قام على سبب يببر اصداره" . حكم محكمة العدل العليا الاردنية ، قرارها رقم (٦١) في القضية رقم ٩٥/٤٩ بتاريخ ٢٩/٤/١٩٩٥ اشار اليه نواف كنعان ، اتجاهات محكمة العدل العليا في الرقابة على سلطات الضبط الاداري وقراراتها ، مجلة دراسات ، المجلد ٢٧ ، العدد ١ أيار ، ٢٠٠٠ ، ص ١٨١ .

(٣) حكم محكمة القضاء الاداري المصري ، رقم القضية ١١١٧ في ٢/٣/١٩٥٥ ، ص٧ ، د.عبد الفتاح مراد شرح الحريات العامة وتطبيقات المحاكم بشأنها ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، ب-ت ، ص٤٢ . وبالمعنى

ومن اجل الموازنة بين حرية الفرد في التنقل والسفر وبين مصلحة المجتمع ، بسط القضاء الاداري المصري رقابته على التكييف القانوني للوقائع بشأن القرارات الصادرة بمنح الترخيص من عدمه للسفر إلى الخارج حيث عد ذلك من الامور المتروكة للسلطة التقديرية للادارة حسبما تراه متفقاً مع المصلحة العامة في ضوء القواعد القانونية التي تنظم كيفية ممارسة تلك الحرية . لذا قضت المحكمة بما يلي "دخول الاراضي المصرية والخروج منها بالنسبة للمصريين والاجانب على السواء يخضع لشروط التزود بجواز سفر أو وثيقة مشابهة ، ومتى نص القانون على ذلك فقد خول للادارة سلطة تقديرية في شأن الموافقة على دخول البلاد أو الخروج منها ، تترخص فيها بلا اشراف عليها في ذلك أو تعقيب ، إذا خلا قرارها من اساءة استعمال السلطة"^(١) .

ولقد فرض القضاء الاداري رقابته على الوجود المادي للوقائع فيما يتعلق بسلطة الادارة التقديرية في تجديد إقامة الاجانب ذوي الإقامة المؤقتة ، حيث قضت : "انه لا يوجد ما يلزم جهة الادارة بتجديد إقامتهم طالما خلا قرارها من اساءة استعمال السلطة ، وانه يتعين على الاجنبي ان يغادر الاراضي المصرية عند انتهاء مدة اقامته ، ما لم يكن قد حصل قبل ذلك على ترخيص من وزارة الداخلية بمد مدة إقامته لاسباب جدية يبيدها"^(٢) .

ولقد مد القضاء الاداري رقابته على القرارات الادارية الخاصة بالابعاد وعدها من التدابير الخاصة بالامن الداخلي للدولة وليست عملاً من اعمال السيادة حيث قضت المحكمة في حكمها على انه "إذا كانت اقامة الاجنبي خلسة بطريق

نفسه ينظر د. فاروق عبد البر ، دار مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة ، مصدر سابق ، ص ٢٣٠ .

(١) حكم محكمة القضاء الاداري، القضية رقم ٣٥٥١ في ٢٨/١٢/١٩٥٤ ، س ٩ ، القاعدة ١٤٧ ، ص ١٩٢ .
للمحكمة الادارية العليا موقفاً شبيهاً لما ذهبت اليه محكمة القضاء الاداري في مجال تأكيدها على السلطة التقديرية لجهة الادارة حيث قضت ان "جهة الادارة تتمتع بسلطة تقديرية في الترخيص أو عدم الترخيص بالسفر إلى خارج البلاد ، وان ذلك من الامور المتروكة لتقدير الادارة حسبما تراه متفقاً مع الصالح العام ، ويجوز لجهة الادارة ان ترفض الترخيص بالسفر إذا قام لديها سبب من الاسباب المبررة لذلك" . حكم المحكمة الادارية العليا ، الطعن رقم ٢٢٠ ، لسنة ٢٣٠ ، ف ٤٠ ، جلسة ١١/٢/١٩٨٧ . د. رمضان محمد بطيخ ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الادارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٤ ، ص ١٧٢ .

(٢) حكم محكمة القضاء الاداري المصري ، القضية رقم ١٤٤٢ في ١١/١/١٩٥٣ ، س ٥ .

الخفاء ، وبغير ترخيص قانوني صحيح صادر من السلطات المختصة فانها تكون غير مشروعة وبالتالي لا يجوز ترتيب أي اثر قانوني عليها"^(١) .
 واذ كانت محكمة القضاء الاداري قد مارست الرقابة القضائية على الاجراءات الضبطية في الظروف العادية فما مدى سلطة القضاء الاداري في بسط رقابتها على اجراءات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية ؟
 في الواقع لقد استقر القضاء الاداري على ان "نظام الاحكام العرفية وان كان نظاماً استثنائياً ، الا انه ليس نظاماً مطلقاً ، بل هو نظام خاضع للقانون وضع الدستور اساسه وبين القانون اصوله واحكامه ورسم حدوده وضوابطه فوجب لذلك ان يكون اجراؤه على مقتضى هذه الاصول والاحكام وفي نطاق الحدود والضوابط ..."^(٢) .

واستقرت احكام محكمة القضاء الاداري على التأكيد على خضوع ملاءمة قرارات الضبط الاداري لرقابة المجلس ، وان ذلك اكثر لزوماً في ظل الظروف الاستثنائية ، بحيث يلزم دائماً لمشروعية قرار الضبط في هذه الظروف ان يثبت من تقدير الادارة لاهمية وخطورة الوقائع التي بررت تداخلها . أي التوفيق بين حماية حقوق الافراد وحررياتهم الاساسية وبين مقتضيات الحفاظ على الأمن والنظام العام. حيث قضت المحكمة في هذا الشأن "وحيث ان المدعى يطعن في قرار حظر إقامته في محافظة اسيوط بزعم انه من المحرضين على ارتكاب الحوادث الجنائية ، فان المحكمة ومع تسليمها لما حدث من تقييد للحرية الشخصية ، الا انه يجب الاتناذ المصلحة العامة ايذاءً شديداً بوقف تنفيذ القرار ، إذ يترتب على وقف التنفيذ نتائج قد يتعذر تداركها ، وهذه المصلحة ليست هي مصلحة الادارة فقط ، ولكنها تقوم على اعتبارات اجتماعية أو سياسية أو دينية أو تاريخية جديرة بالاعتبار ، ولما كان القرار انما اتخذ ليس لمجرد وضع قيد على حرية المدعى ، وإنما اتخذ لمواجهة اعتبارات طائفية بجانب اعتبارات الأمن العام ، بعد أن لأحت في الأفق سحب الفتنة بين المسيحيين والمسلمين في تلك

(١) حكم محكمة القضاء الاداري المصري ، القضية رقم ١٠٩١ في ١٢/١/١٩٥٣ ، ص ٦ .

(٢) حكم محكمة القضاء الاداري ، القضية رقم ٦٩٤ في ١٠ يوليو ١٩٥٢ ، ص ٦ ، مجموعة السنة السادسة، المجلد

الثالث ، ص ١٣٩٢ .

الظروف الاستثنائية التي تمر بها البلاد ، ومن ثم فانه يتخلف ركن الجدية^(١) . وانتهت المحكمة إلى رفض وقف تنفيذ القرار المطعون فيه .

نستنتج من ذلك ان القضاء الاداري المصري قد مارس رقابة الملائمة على القرارات الادارية الصادرة بشأن حرية التنقل والإقامة في الظروف الاستثنائية الا ان تلك الظروف لم يعدها مبرراً كافياً لتقوية سلطات الضبط الاداري الاستثنائية ، فاذا كانت تلك السلطات تتسع في الظروف الاستثنائية الا انها ليست مطلقة من كل قيد وانما يحدها قواعد المشروعية الاستثنائية فالقضاء الاداري يقيد من نطاق تلك السلطات في الحدود المقررة قانوناً ولاسباب تقتضيه ومتطلبات الامن والنظام العام . ومعنى هذا انها لم تضيق من نطاق رقابتها في الظروف الاستثنائية .

المطلب الثالث

موقف القضاء الإداري العراقي من حرية السفر والتنقل

يعد العراق من الدول التي تأخذ بنظام القضاء المزدوج بصور القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ قانون التعديل الثاني لقانون مجلس شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ ، إلا إننا نجد انه ليس للقضاء الاداري تطبيقات قضائية تتعلق بالحقوق والحريات الشخصية الا واحدة فقط ومن ضمنها حرية السفر والتنقل ، فلقد وجدنا حكماً قضائياً صادراً من محكمة القضاء الاداري يتعلق بهذا الموضوع حيث الغى حكماً ادارياً بمنع المدعي من السفر إلى الخارج بحجة وجود قضايا حقيقية عالقة . وتتخلص وقائع القضية ان المدعي ادعى ان الدائرة الادارية التابعة لوزارة العدل اصدرت كتابها المرقم ١٧٦٨ في ٢٠/٧/٢٠٠٥ الموجه إلى مديرية الجوازات طلبت فيه منع سفر المدعي بحجة وجود قضايا حقيقية تتعلق بفقدان مركبات عائدة اليها كانت بعهدته ومجموعة من الموظفين وان هذه القضايا لازالت قيد التحقيق ، وقد تظلم من قرار منع سفره بموجب التظلم المؤرخ في ٢١/٥/٢٠٠٥ المسجل في الدائرة الادارية في وزارة العدل بعدد ٤٥٧٨ في ٢١/٩/٢٠٠٥ طالباً الغاء الفقرة الخاصة بمنع سفره إلى خارج العراق، الا انه لم يبت في هذا التظلم ولمضي مدة ثلاثين يوماً على ذلك لذا فقد أقام المدعي دعوى إلى محكمة القضاء الإداري بتاريخ ١/١١/٢٠٠٥ طالباً فيها الغاء الفقرة (١) من كتاب الدائرة الادارية في وزارة العدل المرقم ١٧٦٨ في ٢٠/٧/٢٠٠٥ المتعلق

(١) حكم محكمة القضاء الاداري ، القضية رقم ٩٩ في ٢٢/١٢/١٩٧٠ ، س ٢٥٥ . د.حسن محمد هند ود. نعيم

عطية ، مصدر سابق ، ص ١٠٥ .

بمنع سفره . وبعد ان دعت المحكمة الطرفين للمرافقة قررت المحكمة ختام المرافعة واصدرت قرارها الاتي :

لدى التدقيق والمداولة فقد تبين للمحكمة ان المدعى عليه منع سفر المدعى إلى خارج العراق بموجب كتاب الدائرة الادارية في وزارة العدل المرقم (١٧٦٨) في ٢٠/٧/٢٠٠٥ الموجه إلى مديرية الجوازات وذلك لوجود قضية تحقيقية ضده خاصة بفقدان السيارة الحكومية ١٧٩ / عدل نوع نيسان باترول موديل عام ٢٠٠٠ عائدة لوزارته كانت بعهدته وقد تظلم المدعى من قرار منع سفره بموجب التظلم المؤرخ في ٢١/٥/٢٠٠٥ المسجل في وزارة العدل الدائرة الادارية بعدد (٤٥٧٨) في ٢١/٩/٢٠٠٥ الذي طلب فيه إلغاء الفقرة الخاصة بمنع سفره إلى خارج العراق ، وحيث لم يبت في هذا التظلم ولمضي مدى ثلاثين يوماً على ذلك لذا فقد أقام المدعى هذه الدعوى بتاريخ ١/١١/٢٠٠٥ طالباً فيها الغاء منع سفره وحيث ان التظلم وعدم الرد عليه وإقامة الدعوى تقع ضمن المدد القانونية الواردة في المادة (٧ / ثانياً / ز) من قانون شورى الدولة رقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ المعدل قرر قبول الطعن بقرار منع السفر شكلاً ولدى عطف النظر على السند القانوني الذي استند اليه المدعى عليه في منع سفر المدعى فان المحكمة لم تجد ان هناك سندا من القانون يسمح للمدعى عليه منع سفر المدعى خاصة وان احد المتهمين في قضية السيارة كان قد سدد عنها مبلغ تسعة آلاف دولار امريكي اضافة إلى ان المدعى لم يكن متهماً في القضية التحقيقية المجلوبة وانما كان مشتكياً كما لم تقم عليه اية دعوى مدنية أو جزائية بشأن تضمينه مبلغ السيارة حسبما هو ثابت من اقوال ذوي العلاقة وفي حالة وجود تقصير منه ومنع سفره فيكون بقرار من القضاء وحيث ان السفر كفلته المادة الثالثة عشرة / د من قانون ادارة الدولة للمرحلة الانتقالية عليه قرر الحكم بالغاء الفقرة (١) من كتاب الدائرة الادارية في وزارة العدل المرقم (١٧٦٨) في ٢٠/٧/٢٠٠٥ الموجه إلى دائرة الجوازات الخاصة بمنع سفر المدعى وتأشير ذلك في سجلاتها الرسمية وتحميل المدعى عليه اضافة لوظيفته الرسوم والمصاريف وعشرة الالف دينار اتعاب محاماة وكيل المدعى استناداً للمواد ١٣/د من قانون ادارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية و ١٦١ و ١٦٦ مرافعات و ٦٣ محاماة حكماً حضورياً قابلاً للتمييز لدى المحكمة الاتحادية العليا وافهم علناً في ١٨/١/٢٠٠٦^(١) .

(١) حكم محكمة القضاء الاداري العراقي ، العدد ٨١ / قضاء اداري / ٢٠٠٦ في ١٨/١/٢٠٠٦ ، د.عصمت عبد المجيد ، حق السفر من حقوق الانسان الاساسية ، مجلة القانون المقارن ، العدد ٤١ ، ٢٠٠٦ ، ص١٠٢-١٠٣ . مارس القضاء العادي في العراق دور القضاء الاداري وراقب الادارة في مجال الحريات الشخصية ومن

ولعدم قناعة المدعى عليه بقرار محكمة القضاء الاداري تم الطعن به لدى المحكمة الاتحادية العليا التي أيدت حكم محكمة القضاء الاداري حيث اصدرت قرارها الاتي :

لدى التدقيق والمداولة وجد ان الطعن التمييزي مقدم ضمن المدة القانونية فقرر قبوله شكلاً ولدى الرجوع إلى القرار المميز وجد انه صحيح وموافق للقانون ذلك ان منع سفر المدعي (المميز عليه) لا سند له من القانون وفيه تقييد لحرية السفر إلى خارج العراق والعودة اليه وان احكام الفقرة (١) من المادة (٨٣) من قانون المرافعات المدنية المرقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ المعدل التي بني المميز طعناً عليها لا تحكم هذه الواقعة وحيث لم يكن للمدعى يد في الحادثة ومنعه من السفر يعتبر تجديداً من حقوقه الاساسية التي صانتها القوانين العراقية لذا يكون الحكم المميز القاضي بالغاء الفقرة (١) من كتاب الدائرة الادارية في وزارة العدل ذي العدد ١٧٦٨ في ٢٠٠٥/٧/٢٠ وتحميل المدعى عليه - إضافة لوظيفته الرسوم والمصاريف واتعاب المحاماة صحيحاً وموافقاً للقانون - قرر تصديقه ورد الاعتراضات التمييزية مع تحميل المميز اضافة لوظيفته رسم التمييز وصدر القرار بالاتفاق في ٢٠٠٦/٣/٢٩ الموافق ٢٩ صفر ١٤٢٧هـ^(١).

نستنتج من ذلك ان محكمة القضاء الاداري في هذه القضية قد بسطت رقابتها على التكييف القانوني للوقائع ورأت ان الوقائع التي استندت اليها الادارة في قرار منع السفر لم تستند على اساس قانوني صحيح وفيه تقييد لحرية الإنسان في السفر والتنقل خارج العراق ، وان منعه من السفر يعتبر تجديداً من حقوقه الأساسية التي صاغتها الدساتير والقوانين العراقية ويناقض ما جاء به المواثيق

ضمنها حرية السفر والتنقل إذ لمحكمة التمييز الدور البارز في بسط رقابتها على صحة الوجود المادي للوقائع حيث قضت في القضية المرقمة ١٧٦٦-١٩٥٦ في ١٩٥٧/٣/١٨ انه يجب ان يكون القرار الاداري القاضي بمنع المواطن العراقي من السفر مبنياً على سبب يبرره في الواقع وفي القانون ، بقولها " ... ولم تجد المحكمة لا في اوراق الدعوى ولا في الاضبارة المحلوبة من وزارة الداخلية سبباً في المنع الواقع ضد المميز من السفر خارج العراق ، وحيث ان القضاء له الولاية على تطبيق القانون يحول دون مخالفته أو التعسف في استعمال الحقوق وحيث ان المحكمة - أي محكمة اول درجة - لم تحقق من الاسباب التي ادت إلى منع المميز من السفر إلى خارج العراق فيكون قرارها برد الدعوى مخالفاً للقانون ، لذلك قرر نقضه " . مجلة ديوان التدوين القانوني ، العدد الثاني ، السنة الاولى ، ص ١٦ . اشار اليه قيدر عبد القادر صالح ، فكرة السبب في القرار الاداري ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٢ ، ص ٩٦ .

(١) د. عصمت عبد المجيد ، مصدر سابق ، ص ١٠٥ .

الدولية. فلا يجوز تقييد حرية الانسان في السفر والتنقل الا في حدود ضيقة ووفق شروط وضوابط ينص عليها المشرع .
ونرى من خلال هذا الحكم ان المحكمة الاتحادية العليا قد اصابته في النتيجة التي انتهت اليها في حكمها من خلال تأييدها للحكم الصادر من محكمة القضاء الاداري الخاص بالغاء القرار الصادر من وزير العدل القاضي بمنع سفر المدعى إلى الخارج لاسباب لا سند له من القانون وهو مخالف لاحكام الدستور .
في الحقيقة لقد جاءت قرارات محكمة القضاء الاداري محدودة جداً في تضمينها للحقوق والحريات الشخصية ومن ضمنها حرية السفر والتنقل بخلاف ما هو عليه الحال بالنسبة للقضاء الاداري المصري . لذا نأمل من هذه المحكمة ان تؤدي دوراً واسعاً في فرض رقابتها على القرارات الادارية والتي تتضمن انتهاكاً وتجاوزاً على حقوق الانسان وحياته الاساسية بشكل عام وعلى الحقوق والحريات الشخصية بشكل خاص .

الخاتمة :

بعد ان عرضنا بحثنا الموسوم حرية السفر والتنقل كواحدة من الحريات الشخصية للصيقة بشخصية الانسان على وفق دراسة تحليلية مقارنة اوضحنا مفهوم حرية السفر والتنقل وطبيعتها القانونية ثم ألقينا الضوء على هذه الحرية في الاعلانات والمواثيق الدولية والاقليمية وبعض الدساتير الغربية والعربية والتشريعات الوضعية وموقف القضاء الاداري منه كان لابد لنا من بيان لأهم النتائج التي توصلت اليها الدراسة والبحث وطرح اهم ما يستحق من توصيات ومقترحات تتعلق بهذا الموضوع .

النتائج :

١. ان حرية السفر والتنقل تعد من الحريات الشخصية للصيقة بالانسان ، بل من الركائز الاساسية التي تستند عليه جميع الحقوق والحريات العامة ، اذ من دون ممارسة هذه الحرية ، يتعذر ممارسة بقية الحقوق والحريات الاخرى . وهذه الحرية ليست مطلقة بل من الحريات النسبية ترد عليها قيود ، وهذه القيود اما ان ينص عليها الدستور صراحة او في اغلب الاحيان يحيل في مسألة تنظيمها الى القوانين العادية .
٢. من خلال استعراضنا للاتجاهات الدولية والاقليمية التي كفلت ممارسة الافراد لحرياتهم الشخصية ومن ضمنها حرية السفر والتنقل اوضحت لنا مدى الاهمية التي تحظى بها هذه الحرية ومدى الحماية التي تلقاها على المستوى الدولي من خلال وجود اليات مناسبة لتنفيذها والمتمثلة بالمحكمة الأوروبية لحقوق الانسان ، الا ان الكثير من الدول العربية بالخاص تفتقد إلى آلية مناسبة لمتابعة دقة تنفيذها وهذا هو الاختلاف بين التنظيم الدولي والوطني فلا تكون لنصوص الاتفاقيات الدولية اولية التطبيق على القوانين الداخلية للدول الأطراف لكل دولة وبالتالي عدم وجود التزام حقيقي من جانب الدول بتنفيذ ما جاء في تلك المواثيق وتعديل تشريعاتها الداخلية بما يتواءم مع ما اورده الاتفاقيات الدولية من احكام بحجة تذرعا بحقها السيادي في الاختصاص الداخلي .
٣. كفل الدستور العراقي الدائم لسنة ٢٠٠٥ حرية الإنسان في السفر والتنقل بنصوص صريحة وواضحة إلا انه لم يقيد ممارسة هذه الحرية بقيود تتعلق بالأمن والنظام العام . وهذا لا يعني إطلاق ممارستها دون حدود ولكن يمكن تقيدها بالقانون على ان لا يضر ذلك التقييد جوهر تلك الحرية ، في حين قيد الدستور المصري ممارسة هذه الحرية بقيود ينص عليها القانون . ولقد كان

- موفقاً كل التوفيق في مجال النص دستورياً على حق الهجرة وهو ما أغفله الدستور العراقي .
- ٤ . اشترط المشرع العراقي في قانون جوازات السفر ضرورة حصول العراقي على جواز سفر في حالة مغادرته للبلاد اسوة بالمشرع المصري وأجاز لسكرتير رئيس الجمهورية سحب جواز سفره ومنعه من مغادرة البلاد إذا اقتضت المصلحة العامة والأمن في ذلك ، في حين نجد ان المشرع المصري قد منح لوزير الداخلية سلطة رفض منح جواز سفر أو تحديده أو سحبه إذا اقتضت المصلحة العامة ذلك . اما المشرع الفرنسي فقد منح بموجب القانون للمحافظ ونائبه سلطة رفض منح جواز السفر او تجديده وذلك في حالات معينة .
- ٥ . اخضع المشرع العراقي قرار المنع من السفر للرقابة القضاء الاداري إذ اجاز الطعن به لدى هذه المحكمة لأنها تمثل جهة ادارية محايدة ، في حين لم يحدد المشرع المصري بموجب قانون ، الجهات التي يحق للفرد من التظلم امامها من قرار المنع من السفر الصادر من وزير الداخلية ، إلا انه اخضع قرار الإبعاد وتحديد الإقامة ومنع من الهجرة باعتباره قرارات ادارية للرقابة القضائية إلغاءً وتعويضاً . في حين اغفل المشرع العراقي النص على ذلك .
- ٦ . قيد المشرعان العراقي والمصري ممارسة حرية التنقل والسفر في الظروف الاستثنائية إذ يتسع نطاق السلطات الممنوحة للجهات الادارية في اتخاذ التدابير اللازمة لمواجهة الحالات الطارئة لعدم تقيدها بقواعد المشروعية العادية فضلاً النص على عقوبات جنائية في حالة مخالفة الافراد لإحكامه وهو ما يتعارض مع الدستور ، في حين نجد ان القانون الفرنسي كان اكثر ميلاً على اعتبارات الحرية في مواجهة تعسف سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية إذا اخضع قانون الطوارئ إلى رقابة مجلس الدولة الفرنسي ولم يعد عملاً من اعمال السيادة ، في حين لم يخضع المشرع المصري هذا القانون للرقابة القضائية وعده عملاً من اعمال السيادة ، إلا ان الاجراءات الادارية ليست مطلقة من كل قيد وانما يحدها ما يعرف بقواعد المشروعية الاستثنائية . فالقضاء يفرض رقابته على ما تتخذه تلك السلطات من تدابير بالقدر اللازم وفي اطار الموازنة بين حقوق الافراد وحررياتهم من ناحية وبين تحقيق المصلحة العامة من ناحية اخرى وبالتالي لا تصل تلك القيود إلى حد الانتقاص منها او إهدارها . في حين لم يتطرق قانون الطوارئ العراقي إلى تلك المسألة .

٧. حرصت محكمة القضاء الاداري الفرنسي والمصري على ضرورة توفير حماية قضائية فعالة لحقوق الافراد وحررياتهم الشخصية ومن ضمنها حرية السفر والتنقل تجاه اجراءات الضبط الاداري التي تقيد من ممارسة الافراد لتلك الحرية ، إذ بسطت رقابتها القضائية على بعض القرارات الضبطية المتعلقة بتلك الحريات ولم تقيد ممارستها الا بما تتطلبه مقتضيات الحفاظ على الأمن والنظام العام . ولقد انتهج مجلس الدولة المصري العديد من المبادئ القضائية التي ساهمت بفعالية واقتدار في حماية حرية الفرد في السفر والتنقل ، وذلك في اطار من الموازنة الضرورية بين حقوق الافراد وحررياتهم الشخصية وبين الحفاظ على متطلبات الامن والنظام العام والمصلحة العليا للمجتمع .

٨. مارس القضاء الاداري العراقي رقابته القضائية على القرارات الادارية الصادرة بشأن حرية الفرد في السفر والتنقل وأكد انه لا يجوز تقييد حرية الانسان في السفر والتنقل الا في نطاق ضيق ووفق ضوابط ينص عليها المشرع . حيث سجلت محكمة القضاء الاداري العراقي موقفاً مشرفاً في الدفاع عن هذه الحرية إذ تصدى للقرار الاداري بمنع المواطن من السفر واصدار حكماً بالغائه لانه جاء مناقضاً للدساتير والمواثيق الدولية والقوانين .

المقترحات :

١. ايجاد آلية مناسبة لضمان تطبيق الحريات الشخصية ومن ضمنها حرية السفر والتنقل في الاعلانات والمواثيق الدولية والاقليمية وعدم تذرع الدول الاطراف في الاتفاقية بحقها السيادي في الاختصاص الداخلي بل على الدول ان تنص في دساتيرها ان الاتفاقيات الدولية التي توقع عليها او تنضم اليها اولوية التطبيق على قوانينها الداخلية او تكون لها نفس القوة والمكانة بما يتلاءم أو يتوافق مع المعايير الدولية لحقوق الإنسان دون التملص من كل مراقبة أو متابعة من قبل جهة خارجية لمدى تطبيق تلك الحقوق أو مدى تنفيذ الدول لها بصفة موضوعية وليست بصفة ازدواجية .

٢. على المنظمات الدولية والاقليمية والحكومية العمل من اجل تقليص فرص اللجوء إلى الدول الاخرى وهذا لا يتم الا إذا بذلت الدول جهوداً مضمناً من اجل احترام حقوق الانسان وحرياته الاساسية وازالة كافة اشكال العنف والظلم والاضطهاد والتمييز على اساس الدين أو العرق أو المذهب أو الجنسية أو الرأي السياسي .

٣. ان يضمن المشرع العراقي في الدستور الدائم لسنة ٢٠٠٥ حرية السفر والتنقل لجميع المواطنين دون استثناء او تمييز على اساس الدين او المذهب

او الجنس او الرأي السياسي، وعدم تقييدها بأية قيود تحد منها الا لضرورات حفظ الأمن والنظام العام ، وان تكفل ممارسة تلك الحريات وتصونها بكل الوسائل القانونية وبالتالي عدم اصدار السلطات العامة في الدولة لقوانين تصدر بها حقوق الافراد وحررياتهم الشخصية .

٤. ندعو من المشرع العراقي الى ايراد نص دستوري وتشريعي يمنع ابعاد المواطن إلى خارج البلاد أو منعه من السفر لاسباب دينية أو مذهبية أو عرقية أو سياسية. وان يستند قرار المنع من السفر أو الابعاد إلى خارج البلاد على اسباب جدية تبرر صدوره ، وتتمتع جهة الادارة بسلطة تقديرية في منح الترخيص من عدمه بالسفر إلى الخارج طالما خلا قرارها من الانحراف أو اساءة استعمال السلطة .

٥. نقترح على المشرع العراقي استحداث نص خاص في الدستور يتعلق بموضوع الهجرة ينظم القانون إجراءات وشروط تنفيذه اسوة بالمشرع المصري . لان تنظيم مثل هذا الحق يعد أمراً طبيعياً ، فالتنظيم لا يعني بتاتا مصادرة هذا الحق ، وإنما هو مجرد وضع الضوابط الكفيلة لممارستها ومحاولة الحد منها إذا اقتضت الضرورة ذلك وخصوصاً بعد انتشار هذه الظاهرة في العراق بشكل خاص والدول الاخرى بشكل عام مما يتطلب الامر تفعيل دور المنظمات الدولية والحكومية والانسانية لعودة المهجرين الى بلادهم ودعم الدولة لهم .

٦. ندعو من المشرع العراقي الى استحداث قانون خاص للطوارئ في العراق اسوة بقانون السلامة الوطنية رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ وإلغاء القانون الحالي الصادر في ظل الاحتلال ، إذ لا يضمن هذا القانون حقوق الافراد وحررياتهم الاساسية . وعدم استخدام قوانين الطوارئ وغيرها من القوانين كأداة لتقييد الحقوق والحريات الشخصية ومن ضمنها حرية السفر والتنقل ، وان تكون تلك القوانين مجرد اجراء استثنائي لمواجهة مخاطر فعلية تهدد الأمن والنظام العام لا لانتقاص من الحريات الشخصية .

٧. نظراً لشدة الاحكام الواردة في قانون جوازات السفر العراقي لايبد للمشرع العراقي ان يعيد النظر في نصوص واحكام هذا القانون وخصوصاً انه صدر في ظل النظام السياسي السابق ، وإجراء تعديلات ضرورية تضمن للافراد ممارسة حريتهم في السفر والتنقل ، أو تشريع قانون خاص ينظم هذا الموضوع يضمن للإفراد حقوقهم الدستورية في الحركة والتنقل وكذلك قانون خاص بإقامة الاجانب أو إجراء تعديلات عليه .

مراجع البحث :**أولاً : المعاجم اللغوية :**

١. ابن منظور :
- لسان العرب ، المجلد الرابع ، دار صادر للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٥٥ .
- — ، المجلد الحادي عشر ، دار صادر ، بيروت ، بـت .
٢. ابو الحسين احمد بن فارس زكريا :
- معجم مقاييس اللغة ، تحقيق وضبط عبد السلام محمد هارون ، المجلد الثالث ، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، بـت .
- — ، تحقيق وضبط عبد السلام محمد هارون ، المجلد الخامس ، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع ، بـت .

ثانياً : الكتب العربية :

١. د.أفكار عبد الرزاق عبد السميع ، حرية الاجتماع ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠٢ .
٢. أمير موسى ، حقوق الانسان مدخل إلى وعي حقوقي ، ط ١ ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ١٩٤٤ .
٣. ايرون الكسندر ، الدستور البريطاني ونظام الحكم في مجموعة الامم البريطانية ، ترجمة ومراجعة محمد الهمشري وآخرون ، بـم . بـت .
٤. د.ثروت بدوي ، النظم السياسية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٥ .
٥. د.حسن محمد هند ود. نعيم عطية ، النظام القانوني للمنع من السفر ، دار الكتب القانونية ، مطابع شتات ، القاهرة ، ٢٠٠٩ .
٦. د.رمضان محمد بطيخ ، الاتجاهات المتطورة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي للحد من سلطة الادارة التقديرية وموقف مجلس الدولة المصري منها ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٤ .
٧. د.سامي جمال الدين ، لوائح الضرورة وضمان الرقابة القضائية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٢ .
٨. د. سعاد الشراوي ، نسبية الحريات العامة وانعكاساتها على التنظيم القانوني ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧٩ .
٩. د.سعد محمد الخطيب ، حقوق الانسان وضماناتها الدستورية في اثني وعشرين دولة عربية ، دراسة مقارنة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٧ .

١٠. د. عبد الحفيظ الشبمي ، القضاء الدستوري وحماية الحريات الاساسية في القانون المصري والفرنسي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ٢٠٠١ .
١١. د. عبد الله خليل المحامي ، حقوق المصريين في الرأي والتظاهر والاضراب ، المنظمة المصرية لحقوق الانسان ، ٢٠٠٤ .
١٢. د. عبد الفتاح مراد ، شرح الحريات العامة وتطبيقات المحاكم بشأنها ، المكتب الجامعي الحديث ، الاسكندرية ، بت .
١٣. عبد الهادي عباس ، حقوق الانسان ، ج ٢ ، دار الفاضل ، دمشق ، ١٩٩٤ .
١٤. د. عبد الواحد محمد الفار ، قانون حقوق الانسان في الفكر الوضعي والشريعة الاسلامية ، دار النهضة العربية ، ١٩٩١ .
١٥. د. عبد الوهاب عبد العزيز الشيشاني ، حقوق الانسان وحرياته الاساسية في النظام الاسلامي والنظم المعاصرة ، ط ١ ، مطابع الجمعية العلمية الملكية ، ١٩٨٠ .
١٦. د. عصام عبد الوهاب البرزنجي ، السلطة التقديرية للادارة والرقابة القضائية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٧١ .
١٧. د. عمرو احمد حسبو ، حرية الاجتماع ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ١٩٩٩ .
١٨. د. فاروق عبد البر :
- دور مجلس الدولة المصري في حماية الحقوق والحريات العامة ، ج ١ ، مطابع سجل العرب ، ١٩٨٨ .
 - دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات ، النسر الذهبي للطباعة والنشر ، القاهرة ، ٢٠٠٤ .
١٩. د. كريم يوسف احمد كشاكش ، الحريات العامة في الانظمة السياسية المعاصرة ، دار المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨٧ .
٢٠. د. ماجد الحلو ، القانون الدستوري ، ب-م ، ١٩٩٣ .
٢١. د. محمد الطيب عبد اللطيف ، نظام الترخيص والاحطار في القانون المصري ، دراسة مقارنة ، مطبعة دار التأليف ، ١٩٥٧ .
٢٢. د. محمد امين الميداني ، النظام الاوربي لحماية حقوق الانسان ، ط ٣ ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ٢٠٠٩ .
٢٣. د. محمد حسنين عبد العال ، الرقابة القضائية على قرارات الضبط الاداري ، ط ٢ ، مطبعة جامعة القاهرة ، الكتاب الجامعي ، ١٩٩١ .
٢٤. د. محمد سعيد مجذوب :
- الحريات العامة وحقوق الانسان ، جروس برس ، بيروت ، ١٩٨٦ .

- القانون الدستوري والنظام السياسي في لبنان ، الدار الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، ٢٠٠٠ .
٢٥. د. محمد سليم محمد غزوي ، الحريات العامة في الاسلام مع المقارنة بالمبادئ الدستورية الغربية والماركسية، مؤسسة شباب الجامعة للطباعة والنشر والتوزيع، اسكندرية ، ب.ت.
٢٦. د. محمد شريف اسماعيل ، سلطات الضبط الاداري في الظروف الاستثنائية ، دراسة مقارنة ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٨٠ .
٢٧. د. مصطفى ابو زيد فهمي ، النظام الدستوري للجمهورية العربية المتحدة ، دار المعارف ، مصر ، ١٩٦٦ .
٢٨. مورتمرج . أدلر ، الدستور الامريكي ، أفكاره ومثله ، ترجمة صادق ابراهيم عودة ، مركز الكتب الاردني ، ١٩٨٩ .
٢٩. د. موريس دفرجيه ، المؤسسات السياسية والقانون الدستوري ، ترجمة د. جورج سعد ، المؤسسة الجامعية للطباعة والنشر ، بيروت ، ١٩٩٢ .
٣٠. د. نعيم عطية ، المنع من السفر ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، ب.ت .
٣١. د. هاني سليمان الطعيمات ، حقوق الانسان وحرياته الاساسية ، ط ١ ، دار الشروق للنشر والتوزيع ، عمان ، ٢٠٠٣ .
٣٢. وحيد رأفت ، دراسات في بعض القوانين المنظمة للحريات ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، ١٩٨١ .
- ثالثاً : الرسائل والاطارح الجامعية :**
١. د. احمد جاد منصور ، الحماية القضائية لحقوق الانسان ، اطروحة دكتوراه ، كلية الحقوق ، جامعة عين شمس ، ١٩٩٧ .
٢. قيدار عبد القادر صالح ، فكرة السبب في القرار الاداري ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة الموصل ، ٢٠٠٢ .
٣. د. محمد احمد عبد الباقي تليمه ، الحماية القضائية للحرية الشخصية ، كلية الحقوق ، جامعة القاهرة ، ١٩٩٠ .
- رابعاً : البحوث والمقالات :**
١. د. جورج ديب ، حق الانسان في التنقل والاقامة في الوطن العربي ، مجلة الحقوقي العربي ، العددان ٢-٣ ، اتحاد الحقوقيين العربي ، بغداد ، ١٩٧٩ .
٢. د. سعيد عصفور ، دور القضاء في حماية الحقوق والحريات ، مجلة الحق ، العددان ٢-٣ ، السنة ٧ ، ١٩٧٦ .

٣. عصام نعمة اسماعيل ، يبقى القضاء ملاذاً نهائياً لحماية الحرية الدينية ، المستقبل العربي ، العدد ٣٠١ ، السنة ٢٦ ، مركز دراسات الوحدة العربية ، بيروت ، ٢٠٠٤ .
 ٤. د. عصمت عبد المجيد بكر ، حق السفر من حقوق الانسان الاساسية ، مجلة القانون المقارن ، العدد ٤١ ، ٢٠٠٦ .
 ٥. د. فاروق احمد خماس ، محكمة القضاء الاداري في ضوء القانون رقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ ، مجلة العلوم القانونية ، المجلد ٩ ، العدد ٢ ، ١٩٩٠ .
 ٦. د. محمد سليم محمد غزوي ، نظرات في حقوق الانسان وحرياته الاساسية في الدستور الاردني والقوانين المكمل له ، مجلة دراسات ، المجلد ١١ ، العدد ٥ ، الجامعة الاردنية ، عمان ، ١٩٨٤ .
 ٧. نواف كنعان ، اتجاهات محكمة العدل العليا في الرقابة على سلطات الضبط الاداري وقراراتها ، مجلة دراسات ، المجلد ٢٧ ، العدد ١ ايار ، ٢٠٠٠ .
- خامساً : الاعلانات والمواثيق الدولية والاقليمية :**
١. الاعلان العالمي لحقوق الانسان لسنة ١٩٤٨ .
 ٢. الاتفاقية الاوربية لحقوق الانسان لسنة ١٩٥٠ .
 ٣. الاتفاقية الدولية الخاصة بوضع اللاجئين لسنة ١٩٥١ .
 ٤. البروتوكول رقم ٤ الملحق بالاتفاقية حماية حقوق الانسان والحرريات الاساسية بشأن ضمان حقوق وحرريات اخرى لسنة ١٩٦٣ .
 ٥. العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية لسنة ١٩٦٦ .
 ٦. الاتفاقية الامريكية لحقوق الانسان لسنة ١٩٦٩ .
 ٧. الميثاق الافريقي لحقوق الانسان والشعوب لسنة ١٩٨١ .
 ٨. اعلان القاهرة حول حقوق الانسان في الاسلام لسنة ١٩٩٠ .
 ٩. الميثاق العربي لحقوق الانسان لسنة ١٩٩٤ .
- سادساً : الدساتير :**
- الدساتير العربية .
 ١. القانون الاساسي العراقي لسنة ١٩٢٥ .
 ٢. الدستور اللبناني لسنة ١٩٢٦ المعدل .
 ٣. الدستور الاردني لسنة ١٩٥٢ المعدل .
 ٤. الدستور العراقي الصادر في ٢٧ تموز ١٩٥٨ .
 ٥. الدستور العراقي الصادر في ٢٩ نيسان ١٩٦٤ .
 ٦. الدستور العراقي الصادر في ٢١ ايلول ١٩٦٨ .
 ٧. الدستور العراقي الصادر في ١٦ تموز ١٩٧٠ .

٨. الدستور الاماراتي لسنة ١٩٧١ .
٩. الدستور السوري لسنة ١٩٧٣ .
١٠. الدستور البحريني لسنة ٢٠٠٢ .
١١. قانون ادارة الدولة العراقية المؤقت للمرحلة الانتقالية الصادر في ٨ اذار ٢٠٠٤ .
١٢. الدستور العراقي الصادر في ٢٨ كانون الاول ٢٠٠٥ .
- الدساتير الغربية .
١. الدستور الاتحادي الامريكي لسنة ١٧٨٧ .
٢. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٤٦ .
٣. الدستور الايطالي لسنة ١٩٤٧ .
٤. الدستور الالمانى لسنة ١٩٤٩ .
٥. الدستور الفرنسي لسنة ١٩٥٨ .
٦. دستور جمهورية جنوب افريقيا لسنة ١٩٩٦ .
٧. الدستور السويسري الاتحادي لسنة ٢٠٠٠ .
- سابعاً : مجموعة القوانين والوقائع العراقية :**
- القوانين .
١. قانون الطوارئ المصري رقم ١٦٢ لسنة ١٩٥٨ .
٢. قانون السلامة الوطنية العراقي رقم ٤ لسنة ١٩٦٥ .
٣. قانون إقامة الأجانب رقم ١١٨ لسنة ١٩٧٨ .
٤. قانون مجلس شورى الدولة المرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩ .
٥. قانون التنفيذ العراقي رقم ٤٥ لسنة ١٩٨٠ .
٦. قانون مجلس شورى الدولة المرقم ١٠٦ لسنة ١٩٨٩ .
٧. قانون جوازات السفر العراقي رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٩ .
٨. قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ .
- الوقائع العراقية .
١. الوقائع العراقية ، العدد ١٠٧١ ، السنة ٧ في ١٩٦٥/٢/٦ .
٢. الوقائع العراقية ، العدد ٦٦٥ ، السنة ٢١ في ١٩٧٨/٧/٢٤ .
٣. الوقائع العراقية ، العدد ٣٧٩٧ ، السنة ٤١ في ١٩٩٩/١٠/٢٥ .
٤. الوقائع العراقية ، العدد ٤٠١٢ ، السنة ٤٧ في ٢٨ كانون الاول ، ٢٠٠٥ .
- ثامناً : مجموعة الأحكام القضائية :**
١. حكم محكمة القضاء الإداري المصري ، القضية رقم ٦٩٤ ، في ١٠ مايو/ ١٩٥٢ ، س٦ ، مجموعة السنة ٦ ، المجلد الثالث .

٢. حكم محكمة القضاء الإداري المصري ، القضية رقم ١٤٤٢ ، في ١٩٥٣/١/١١ ، س٥ .
٣. حكم محكمة القضاء الإداري المصري ، القضية رقم ١٤٧٤ في ١٩٥٣/١/١٢ ، س٥ ، مجموعة السنة ١٧ ، القاعدة ١٩٠ .
٤. حكم محكمة القضاء الإداري المصري ، القضية رقم ١٠٩١ ، في ١٩٥٣/٥/١٤ ، س٦ .
٥. حكم محكمة القضاء الإداري المصري ، القضية رقم ٣٥٥١ ، في ١٩٥٤/١٢/٢٨ ، س٧ ، القاعدة ١٤٧ .
٦. حكم محكمة القضاء الإداري المصري ، القضية رقم ١١١٧ ، في ١٩٥٥/٣/٢ ، س٧ ، القاعدة ٣٢٥ .
٧. حكم محكمة القضاء الإداري المصري ، القضية رقم ٩٩ ، في ١٩٧٠/١٢/٢٢ ، س٢٥ .
٨. حكم محكمة القضاء الإداري العراقي ، العدد ٨١ / قضاء اداري في ٢٠٠٦/١/١٨ .

تاسعاً : المواقع الالكترونية :

١. البروتوكول رقم ٤ لاتفاقية حماية حقوق الإنسان والحريات الاساسية لسنة ١٩٦٣ ، جامعة منيسوتا ، مكتبة حقوق الانسان .
<http://www.l.edu/humanrts/arab/eupro4.html>.
٢. الميثاق العربي لحقوق الانسان في جامعة الدول العربية والمفوض السامي لحقوق الانسان ، مركز القاهرة لدراسات حقوق الانسان ، القاهرة .
<http://www.chirs.org> .
٣. مصادرة حق التنقل ... مسؤولية من ، المنظمة المصرية لحقوق الانسان .
<http://www.eohr.org/ar/rdfort/2006/re0223.shtm/>.
٤. نصوص ميثاق الحقوق الاساسية للاتحاد الاوربي لسنة ٢٠٠٠ .
<http://www.lumn.edu/humanrts/arab/eu-rights.charter.htm/>.
٥. وثائق وبيانات ، قانون الدفاع عن السلامة الوطنية رقم ١ لسنة ٢٠٠٤ .
<http://www.Islamonline.net>

عاشراً : المصادر الأجنبية :

1. Arlette Heymann – Doat , Libertès publiques et Droits de L’Homme , be edtion L.G.D.J , paris , 2000 .
2. Etienne Grisel , Droit constitutonnel 77 , universite de Lausanne , 2001 .
3. Jean morange , Libertès publiques , P-U-F , paris , 1985 .

4. Robert Jacques , Libertès publiques et Droits de L'Homme , 1988.