جمهورية مصر العربية
كلية الحقوق
قسم القانون الجنائي

آثار قرار المنع من السفر والجهات المختصة بإصداره في التشريع الإماراتي والمصري

بحث مقدم ضمن مقتضيات الحصول على درجة الماجستير في الحقوق

إعداد الباحث

حمد محمد عبيد الحفيتي

تحت إشراف

الأستاذ الدكتور

تامر محمد صالح

أستاذ القانون الجنائي

وكيل كلية الحقوق لشئون التعليم والطلاب

جامعة المنصورة

٢٠٢٣م

المقدمة :

يُعد المنع من السفر في الجرائم الجنائية الصورة الأبرز لهذا الإجراء لضرورة التحقيق أو صيانة أمن المجتمع، ولخصوصية المنع من السفر ومساسه المباشر بحرية الإنسان، تضمنت العديد من النظم القانونية المقارنة تنظيماً مفصلًا لهذا الإجراء، بما لا يسمح معه بالعصف بحرية الإنسان في السفر، إلا أن المشرعين الإماراتي والمصري لم يصدرا قانونا ينظم هذا الإجراء رغم خطورته وبالمخالفة للدستور(١).

ولقد تداركا المشرعين الإماراتي والمصري مؤخراً هذا الخلل جزئيًا بإدراجهما تنظيم المنع من السفر في بعض القوانين الجنائية المهمة، كقانون الكسب غير المشروع المعدل، وقانون مكافحة الإرهاب، وقانون مكافحة جرائم تقنية المعلومات، بما يضفي شرعية على قرار المنع من السفر حال اتخاذه في أحد تلك الجرائم.

ففي دولة الإمارات العربية المتحدة يُفرض حظر السفر على الأفراد لأسباب مختلفة، كأن يتم ذلك نتيجة لارتكاب الشخص جرائم جنائية، أو عدم تسديده لديون، أو لخرقه قوانين الهجرة أو لأسباب تتعلق بالأحوال الشخصية. وقد يؤدي حظر السفر إلى بعض الآثار المالية الشاقة على الشخص المحظور. فحظر السفر بدولة الإمارات هو منع شخص من دخول الإمارات أو العودة إليها، أو منعه من مغادرتها حتى يتم استيفاء بعض الشروط، أي حتى تنعدم أسباب الحظر. ويتضمن الحظر أمراً تصدره السلطات الإماراتية لجميع المنافذ الحدودية بمنع ذلك الشخص من دخول الإمارات أو مغادرتها.

وفيما يتعلق بالمشرع الإماراتي فإنه وفق ما نصت عليه المادة ٣٧ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة، نص المشرع الدستوري على أنه لا يجوز إبعاد المواطنين أو نفيهم من الاتحاد(٢) غير أنه بموجب نص المادة ٤١ من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٤م بشأن مكافحة الإرهاب، أجاز المشرع الإماراتي للمحكمة بناءً على طلب من النيابة، أن تحكم بإخضاع من توافرت فيه الخطورة الإرهابية، وللمدة التي تحددها المحكمة، لتدبير أو أكثر من التدابير الواردة بنص تلك المادة، والتي من بينها: المنع من السفر(٣).

---

(١) د. محمد السعيد القزعة، المنع من السفر في المواد الجنائية، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة مدينة السادات، المجلد السابع، ملحق، ٢٠٢١م، ص١.

(٢) المادة ٣٧ من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١م، المنشور في الجريدة الرسمية، العدد الأول، السنة الأولى، بتاريخ ١٩٧١/١٢/٣١م، والمعمول به من تاريخ ١٩٧١/١٢/٢م.

(٣) المادة ١/٤١- أ من القانون رقم ٧ لسنة ٢٠١٤م بشأن مكافحة الإرهاب الإماراتي.

ونجد في مصر أن أهم أو مجمل أسباب المنع من السفر تكمن في أن يكون القرار صادراً من المكتب الفني للنائب العام بالمنع من السفر؛ وذلك على خلفية التورط في قضايا جنائية تستلزم المنع، وتتمثل في أن يكون الشخص الممنوع من السفر متهماً في جناية أو جنحة يعاقب عليها، بعقوبة مقيدة للحرية، وأن هذه الجريمة من ضمن الجرائم التي تمس أمن وسلامة البلاد، وأن يكون صادراً ضدهم أحكام نهائية واجبة النفاذ في قضايا تتعلق بالمصلحة العامة للدولة.

وكذلك عدم تأدية الخدمة العسكرية والحصول على شهادة تؤكد ذلك، أو الحصول على إذن بالسفر من المنطقة العسكرية للشباب ممن هم في سن التجنيد، ولم يتم تحديد موقفهما بشكلٍ نهائي، كل هذا بخلاف إمكانية المنع لأسباب وقتية مثل حيازة مبالغ تزيد على عشرة آلاف دولار أو ما يعادلها، أو حيازة أدوية علاجية مدرجة على جداول المخدرات، دونما إفادة طبية.

كما نجد المشرع المصري قد نص في المادة ٤٧ من قانون مكافحة الإرهاب المصري رقم ٩٤ لسنة ٢٠١٥م على أن:" تسري أحكام المواد ٢٠٨ مكرراً (أ) و ٢٠٨ مكرراً (ب) و٢٠٨ مكرراً (ج) و٢٠٨ مكرراً (د) من قانون الإجراءات الجنائية في الأحوال التي يظهر فيها من الاستدلال أو التحقيق دلائل كافية على الاتهام بارتكاب أي جريمة إرهابية. وللسلطات المختصة اتخاذ التدابير التحفظية اللازمة، بما في ذلك تجميد الأموال أو الأصول الأخرى، والمنع من التصرف فيها أو إدارتها، أو المنع من السفر، على أن تلتزم بالأحكام والإجراءات المنصوص عليها في المواد المذكورة بالفقرة الأولى من هذه المادة.

ولقد أصدر وزير الداخلية المصري قراره رقم (٢٢١٤) سنة ١٩٩٤م، الذي عُدل بالقرار رقم ٥٤ لسنة ٢٠١٣م، حيث نصت المادة الأولى من القرار الأخير على أن "يكون الإدراج على قوائم الممنوعين بالنسبة للأشخاص الطبيعيين، وبناءً على طلب الجهات الآتية دون غيرها : المحاكم في أحكامها وأوامرها واجبة النفاذ ، النائب العام ، قاضي التحقيق ، مساعد وزير العدل للكسب غير المشروع ، رئيس المخابرات العامة ، رئيس هيئة الرقابة الإدارية ، مدير إدارة المخابرات الحربية ومدير إدارة الشئون الشخصية والخدمة الاجتماعية للقوات المسلحة والمدعى العام العسكري ، مساعد وزير الداخلية لقطاع الأمن الوطني ، مساعد وزير الداخلية لقطاع مصلحة الأمن العام ، ويجب أن يكون الإدراج في غير حالات طلب المحاكم صادراً من رئاسة الجهات المُشار إليها دون فروعها.

أولًا: أهمية الدراسة:

تتمثل أهمية هذه الدراسة في أهمية موضوعها الحيوي وهو المنع من السفر في القانون الإماراتي "دراسة مقارنة"، حيث يُعتبر من المواضيع التي لم تتناولها الدراسات العربية في مجال القانون الجنائي، فهو بحاجة إلى توضيح طبيعته القانونية، وإزالة الغموض في أحكام المنع من السفر، من هذا المنطلق، يمكن تقسيم أهمية هذه الدراسة إلى أهمية نظرية وأهمية عملية، وذلك على النحو التالي:

١. **الأهمية النظرية:** تتمثل في التعرف على الآثار الاجتماعية والاقتصادية والأمنية للمنع من السفر في كل من القانون المصري والقانون الإماراتي، والجهات المختصة بإصداره في كل من التشريع المصري والإماراتي.
٢. **أما الأهمية العملية:** فتتمثل في مجموعة التوصيات التي ستوصي بها الدراسة، والتي يمكن أن يستفيد منها المشرع في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة وجمهورية مصر العربية فيما يتعلق بالمنع من السفر.

ثانيًا: مشكلة الدراسة:

تكمن مشكلة الدراسة في أن الحق في السفر يأتي ضمن حقوق الإنسان الثابتة التي يتوجب احترامها وصيانتها ولا يجوز المساس بها إلا في حالات استثنائية جداً أو محصورة وفي إطار القانون. ومع ذلك فقد تأخذ الدولة قرارات بعقوبة شخص ما بالمنع من السفر، ومن من أحد يمكنه تقدير مدى الضرر المترتب على منع السفر أو حتى تقييده إلا الشخص المتضرر نفسه، ذلك أن إنكار هذا الحق ومنع ممارسته ينطوي على انتهاك مباشر لحقوق مدنية أساسية أخرى كحق الإنسان في التعليم والعمل وفي العلاج وفي أداء الشعائر الدينية وفي التواصل المباشر مع الأهل والأصدقاء.

كما أن الآثار الناتجة عن قرارات المنع من السفر تتنوع ، فهناك آثار تنعكس على الأفراد وهناك آثار أخرى تنعكس على الدولة ككل، كما أن هناك أحكام إجرائية لقرار المنع من السفر، والتي تتمثل في مجموعة القواعد الواجبة الاتباع قانوناً من قبل السلطات والأجهزة المعنية لإدراج أحد الأشخاص على قوائم الممنوعين من السفر من خلال بيان الجهات التي يحق طلب الإدراج على تلك القوائم، والتي تنقسم إلى جهات قضائية وأخرى إدارية، وتنظيم إدراج الأشخاص على قوائم الممنوعين، والتظلم من هذا الإدراج(٤).

---

(٤) د. محمد السعيد القزعة، المرجع السابق، ص٦٤.

وتأتي تلك الإشكاليات جميعها نتيجة تخلي المشرع العادي عن دوره في تنظيم هذا الموضوع تشريعياً، وما يستتبعه هذا الأمر من وصم جميع القرارات الصادرة من جهات غير قضائية بعدم المشروعية، من هنا بات تدخل المشرع لمعالجة الأمر بالمنع من السفر ضرورة حتمية، ويمكن بلورة مشكلة هذه الدراسة في التساؤلات التالية:

١. ما آثار المنع من السفر ؟

٢. ما الجهات المختصة بإصدار قرار المنع من السفر؟

ثالثًا: أهداف الدراسة:

تسعى هذه الدراسة إلى تحقيق هدف أساسي يتمثل في التعرف على المنع من السفر في القانون الإماراتي وينبثق من هذا الهدف الأساسي عدة أهداف فرعية تتمثل فيما يلي:

١. التعرف على الآثار السلبية التي تلحق بالشخص الممنوع من السفر.

٢. التعرف على الآثار السلبية الواقعة على المجتمع جراء المنع من السفر.

٣. التعرف على الجهات المختصة بإصدار قرار المنع من السفر.

رابعًا: منهج الدراسة:

نظراً للطبيعة العلمية لهذه الدراسة، فإن الباحث سيعتمد على منهجين من مناهج البحث العلمي، وهما:

١. **المنهج الوصفي التحليلي:** وذلك من أجل وصف عقوبة المنع من السفر في القانون الإماراتي.

٢. **المنهج المقارن:** وذلك من أجل عقد مقارنة بين التشريعين الإماراتي والمصري فيما يتعلق بأحكام عقوبة المنع من السفر.

خامساً: نطاق الدراسة:

يتمثل نطاق الدراسة في النطاق الموضوعي، وهو الآثار الاجتماعية والاقتصادية والأمنية للمنع من السفر والجهات المختصة بإصداره في القانون الإماراتي "دراسة مقارنة"، حيث سيتم عقد مقارنة بين القانونين الإماراتي والمصري، للتعرف على الأحكام القانونية المتعلقة بموضوع المنع من السفر في كلا القانونين، والوقوف على نقاط الاختلاف والاتفاق بينهما.

سادساً: خطة الدراسة:

تتكون هذه الدراسة من مبحثين ، وذلك على النحو التالي :

المبحث الأول: الآثار السلبية لقرار المنع من السفر .

المبحث الثاني: الجهات المختصة بإصدار قرار المنع من السفر.

المبحث الأول

الآثار السلبية لقرار المنع من السفر

تمهيد وتقسيم:

كثيرة هي الآثار السلبية التي تنجم عن اتخاذ قرار المنع من السفر، فقد تكون آثـــاراً اجتماعية أو نفسية أو اقتصادية ومالية، حيث أن قرار المنع من السفر يحول بـــين الـــأفراد ووظائفهم التي كانوا يعملون بها في بعض الدول الأخرى، فيكون قرار الســـلطات بمـــنعهم من السفر بمثابة الوسيلة التي تؤدي إلى تلك الآثار السلبية.

وللتعرف على الآثار السلبية لقرار المنع من السفر؛ فإن الأمر يتطلب تقســـيم هـــذا المبحث إلى مطلبين، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: الآثار السلبية التي تلحق بالشخص الممنوع من السفر.

المطلب الثاني: الآثار السلبية الواقعة على المجتمع.

المطلب الأول

الآثار السلبية التي تلحق بالشخص الممنوع من السفر

أولًا: الآثار الاجتماعية والنفسية:

السّفر هو تنقُّل الإنسانِ من موضعٍ إلى موضعٍ آخر لأجلِ غايةٍ مُعيّنة، كالسّفر للدراسة أو للاستجمام والتّرويح عن النفس مثلًا. ويُعتبر السّفر نشاطًا إنسانيًا مُهمًّا مارسه الإنسان منذُ أن وُجد على الأرض وإلى الوقت الحاضر(٥)، ولا شك أن السفر يُحقّق الكثير من الفوائد التي لا يعلمُ حقيقتها كثيرٌ من الناس، ومن هذه الفوائد ما يلي:

١. يمنحُ الإنسانَ حالةً من الاسترخاء والاستمتاع بالبُعد عن المشاغل والضّغوطات والحياة الروتينية؛ حيثُ تُساهم مشاهدة الأمكنة الطبيعية الجميلة بتغيير حالة الإنسان وصفاء ذهنه.

٢. يمدّ الإنسان بالشّجاعة اللازمة للمغامرة، كما يستخرجُ الإبداع الذي بداخله مما يؤثّر إيجابًا في شخصيّته، كما يُثري معلوماتِ الإنسان ويزيدُ من اطّلاعه على العديد من الثقافات الجديدة(٦).

٣. يُكسب الإنسان مهاراتٍ جديدةً، وذلك عبر اختلاطه بالكثير من النّاس من مُختلف الثّقافات؛ مما يفتح الفرصة له لتعلّم وتبادل المهارات والخبرات في مُختلف المجالات.

٤. خلقُ اهتماماتٍ جديدة للإنسان، فحين يطلّع الإنسان على ثقافات الشّعوب الأخرى قد يهتمّ لأمرها ويُتابع شغفه وحُبّه في معرفة المزيد عنها فيبحثُ عنها وعن أصولها، وربمّا ينتهي به الأمر دارسًا أو باحثًا عن هذه الثّقافات.

٥. يُطلق مواهب الإنسان ويكتشفُ أفضل ما فيه؛ وذلك بسبب ابتعاد الإنسان عن مُحيطه الذي تحكمه عاداتٌ وتقاليدٌ مُعيّنة، مما يفتح له المجال بتجريب أمور

---

(1)Chaloka Beyani, Lecturer in International Law and Human Rights Chaloka Beyani: Human Rights Standards and the Free Movement of People Within States, Oxford monographs in international law, Oxford University Press, Oxford University Press, 2000, p.59.

(٦) د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، دار المعارف، القاهرة، بدون تاريخ نشر، ص١٠١.

جديدة، فضلًا عن تعرّف الإنسان على ثقافات مختلفة عن ثقافته الأصلية، الأمر الذي يزيد من فرص اكتشاف مواهبه[٧].

٦. يتعلّم الكثير من الأخلاق كخُلق التّسامح؛ إذ تخرجُ العنصرية في غالب الأمر نتيجةَ جهلٍ عميق بأفكار الشّعوب الأخرى وثقافاتها، فيأتي السّفر ليكون الفرصة التي تكسر هذا الحاجز بين الإنسان وهذه الثقافات، فيمنحه الفرصة لفهم طبيعتها، ومن ثمّ التعامل معها بكل أريحية وتسامح دون تغليب أحكامٍ مسبقة مُتعصّبة.

٧. السفر يقتل الانحياز، والتعصب الأعمى، وضيق الأفق، و لهذه الاعتبارات فإن الكثيرين ممن نعرفهم يحتاج إليه بشدة) [٨]. حيث يتعلّم الإنسان عبر السّفر لغاتٍ جديدة، وهي من أهمّ الفوائد التي يُمكن أن يحصل عليها الإنسان من السّفر، حيثُ إنّ معرفةِ لغةٍ جديدة غير اللغة الأم يعني اطّلاعًا جديداً على ثقافات وكتبٍ وعلومٍ أخرى لا يمكن معرفتها إلا باللغة الجديدة.

٨. يزيد من مرونة الإنسان في التّعامل مع الآخرين، وقوانين البلدان، والعادات والتّقاليد الخاصة بالثّقافات الأخرى التي لم يتعرّف إليها سابقًا، فيمنحه قدرةً على التكيّف مع كلّ هذه المُتغيّرات[٩].

٩. يُعزّز استقلالية الإنسان؛ حيثُ يمنحُه فرصةً ليعتمدَ على نفسه ويتّخذ قراراته ويحلّ مشاكله بعيداً عن أيّ تأثيراتٍ أخرى، كما يزيد من قدرة الإنسان على التّعامل مع التحديّات التي تعترض طريقه، مما يُكسبه خبرةً لا تكسبه إياها أي فرصة أخرى. كما يزيد من ثقة الإنسان بنفسه، كما يُعرّفه بشخصيته الحقيقة وقيمة نفسه، يمنحُ الإنسانَ الوقت الكافي لمراجعة ذاته وإصلاح عيوبه[١٠].

---

(1)Willem Maas," Democratic Citizenship and the Free Movement of People, Immigration and Asylum Law and Policy in Europe", Martinus Nijhoff Publishers, 2013, P.118.

(٨) د. أحمد حافظ نجم، حقوق الإنسان بين القرآن والإعلان، دار الفكر العربي، بدون سنة نشر، ص٣٤.

(3)Massimo Condinanzi, Allessandra Lang, Bruno Nascimbene: Citizenship of the Union and Freedom of Movement of Persons, Volume 14 of Immmigration and Asylum Law and Policy in Europe, BRILL, 2008, p.124.

(١٠) د. فاروق عبد البر، دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات، القاهرة، ٢٠٠٤، ص٣٨١.

١٠. يُوصف السّفر كعلاجٍ نفسيّ لأمراضٍ نفسيّة كثيرة كالاكتئاب، وتقومُ بعضُ الشّركات بمنحِ موظفيها فرصاً للسّفر، وتتكلف كامل تكاليفها لتجديد نشاطهم وإبعادهم عن أجواء السأم والاحتراق الوظيفيّ(١١).

أما بالنسبة للآثار الاجتماعية السلبية التي تلحق بالفرد جراء منعه من السفر فإنها تتمثل في فقده وظيفته التي كان يعيش من دخلها، وانتشار البطالة وقيم اللامبالاة في المجتمع، علاوة على كثرة المشاحنات الاجتماعية والصراع بين طبقات المجتمع(١٢).

كما يرفعُ مستوى سعادة الإنسان، حيثُ يمتدّ أثر السّفر وسعادته في مرحلة ما قبل السّفر أثناء التّحضيرات –حيثُ يتحمّس الإنسان ويسعد بمجرّد التّفكير في الوقت الذي سيقضيه في مكانٍ جديد وضمن ثقافاتٍ جديدة– وفي مرحلة السّفر وما بعدها.

إن السفر يزيدُ من تركيز الإنسان، ويُحسّن أداءه، حيثُ أثبتت دراسةٌ في مجلّة علم النّفس البيئي أنّ تركيز الأفراد وأداءهم يتحسّن إذا قاموا بمشاهدة منظر طبيعي لفترة زمنية مقدراها ٤٠ ثانية فقط، ومن المعلوم أنّ الإنسان في السّفر يُشاهد الكثير من هذه المناظر ولفتراتٍ طويلة.

ويمكن القول أن أهم الآثار النفسية التي يمكن أن تنجم عن منع السفر، هي شعور الأفراد بالقلق والتوتر، وما ينجم عن هذه الأمور من مشاكل العصابية وعدم الرغبة في العمل، وقلة الاندماج في الحياة الاجتماعية، وقلة الولاء والانتماء للدولة.

ثانيًا: الآثار الاقتصادية والمالية :

إن أهم الآثار الاقتصادية والمالية التي قد تنجم عن المنع من السفر، هي مشاكل الفقر والبطالة، وامتهان مهن غير لائقة للحصول على لقمة العيش، نظراً لفقدان الأفراد وظائفهم في بلاد أخرى، حيث يكون قرار المنع من السفر حائلًا بين هؤلاء الأفراد ومصدر دخولهم(١٣).

---

(1) Jérémie Gilbert, "Nomadic Peoples and Human Rights", Routledge Research in Human Rights Law, Routledge, 2014, P.72.

(١٢) د. أحمد عبد الظاهر، إبعاد الأجانب في التشريعات الجنائية العربية، مركز البحوث والدراسات الفقهية والتشريعية والقضائية، الطبعة الأولى، دائرة القضاء، أبوظبي، دولة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١٤م ، ص٦٩.

(١٣) د. إبراهيم سيد أحمد، المنع من السفر والتحفظ على الأموال فقهاً وقضاءً، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤م، ص٤٦.

المطلب الثاني

الآثار السلبية الواقعة على المجتمع

أولًا: الآثار الاجتماعية والنفسية على أفراد المجتمع:

الإنسان بطبيعته كائن اجتماعي يؤثر ويتأثر في إطار البيئة الاجتماعية التي يعيش فيها، ودراسة الآثار الاجتماعية الناتجة عن المنع من السفر ليست سوى دراسة الوسط المحيط بالفرد، أي دراسة تأثير الوسط المحيط بالفرد على مسلكه وتصرفاته(١٤). كما أن قرار المنع من السفر يمكن أن يترك آثاره على الفرد من النواحي الاجتماعية أو النفسية، ويمكن توضيح ذلك على النحو التالي:

أ. المشاكل التعليمية الناتجة عن حظر السفر:

يُعدُّ التعليم، بوصفه عملية مستمرة طيلة العمر، شرطًا أساسيًا لتحقيق التنمية المستدامة، كما يعتبر عنصراً حاسماً بدرجة خاصة في مجال تلبية الاحتياجات البشرية الأساسية، وفي تحقيق العدالة الاجتماعية، وبناء القدرات، وإتاحة الوصول إلى المعلومات، وتعزيز العلوم، علاوة على أن التعليم يُعدُّ أداة من أدوات تحويل أنماط الاستهلاك والإنتاج إلى مسار أكثر استدامة(١٥).

كما يُعدُّ التعليم بشكليه النظامي وغير النظامي، عملية تتيح للبشر أفراداً ومجتمعات أن يحققوا كامل إمكانياتهم. وهناك علاقة وثيقة بين ضعف المستوى العام للتحصيل الدراسي واستمرار الفقر، أيًا كان مستوى التنمية في الدولة. وحتى تتغير مواقف البشر لا مناص من بناء ما يتماشى مع أهداف إقامة مجتمع أكثر استدامة من الوعي الأخلاقي والقيم والمواقف والمهارات والسلوك. وبهذه الطريقة يصبح الناس أفضل استعداداً للمشاركة الشعبية في صُنع القرارات التي تعالج المسائل البيئية والإنمائية بصورةٍ مناسبة(١٦).

وتتميز فكرة المشاركة بعمق جذورها في الفلسفات الاجتماعية والسياسية العربية، فهي طريقة تساعد على تسيير الأعمال بفاعلية أكثر، كما أنها تساعد بطريقة أو بأخرى أن يكون العمل بصورة أكثر إيجابية. وإذا كانت للمشاركة – بصفة عامة – نتائج مؤثرة، فإن

---

(١٤) خالد حربي السعدي، المعاملة الجنائية للأحداث الجانحين في القانون الكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢م، ص٣٥.

(١٥) نوزاد عبد الرحمن الهيتي، التنمية المستدامة الإطار العام والتطبيقات "دولة الإمارات العربية المتحدة نموذجًا، مركز الإمارات للدراسات والبحوث، دولة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠٠٩م، ص٢٨.

(١٦) نوزاد عبد الرحمن الهيتي، المرجع السابق، ص٢٨.

المشاركة الشعبية، لما لها من فلسفة اجتماعية متكاملة، ستكون ذات نتائج إيجابية من بـــاب أولى[١٧].

ويرى الباحث، أن قرار منع الشخص من السفر قد يؤدي إلـــى فقدانـــه فرصـــة التعليم في المؤسسة التي كان يرغب الدراسة فيها، ومن ثم يترتب على ذلك العديد مـــن الآثار النفسية من أهمها الاكتئاب والقلق والتوتر.

ب. الآثار السكانية:

يأتي معظم المهاجرين إلى دولة الإمارات العربية المتحدة مـــن دول تعـــاني مـــن اكتظاظ سكاني حاد، فالهند وباكستان، وبنجلاديش، وإيران، ومصر – وهي الدول الأساسية المصدرة للعمالة لسوق العمل في الإمارات – تعاني من التضخم السكاني، الأمر الذي جعل حكومات هذه الدول تسعى إلى تسهيل تصدير عمالتها للخارج، ليس فقط من أجـــل تقليـــل المعروض منها في السوق المحلي، وتخفيف الضغط على الموارد المحدودة المتاحة، وإنما أيضًا من أجل الاستفادة من التحويلات الهائلة التي يضخها هؤلـــاء العمـــال لبلـــدانهم مـــن العملات الصعبة، إضافة إلى أن نزوح هذه العمالة الفائضة يقلل مـــن الأعبـــاء الحكوميـــة السائدة والتوترات الاجتماعية الكامنة[١٨].

يُعدُّ السكن اللائق أحد المكونات الضرورية للتنمية المستدامة، فتوافر السكن اللـــائق يسهم إسهامًا كبيرًا في جعل المجتمعات أكثر أمنًا وعدالة وإنتاجية وصحة[١٩]، وفـــي هـــذا السياق، نصت المادة (٧٨) من دستور جمهورية مصر العربية على أنـــه: "تكفـــل الدولـــة للمواطنين الحق في المسكن الملائم والآمن والصحي، بما يحفظ الكرامة الإنســـانية ويحقـــق العدالة الاجتماعية.

وتلتزم الدولة بوضع خطة وطنية للإسكان تراعي الخصوصية البيئية، وتكفل إسهام المبادرات الذاتية والتعاونية في تنفيذها، وتنظيم استخدام أراضي الدولة ومـــدها بـــالمرافق

---

(١٧) جمال جرجس مجلع، المشاركة الشعبية لمواجهة الإرهاب، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦م، ص٣.

(١٨) مريم محمد آل علي، الآثار الاجتماعية للهجرة إلى مجتمع الإمارات "دراسة ميدانيـــة"، مركـــز بحـــوث الشرطة، شرطة الشارقة، دولة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠٠٦م، ص٢٠.

(١٩) نوزاد عبد الرحمن الهيتي، المرجع السابق، ص٢٩.

الأساسية في إطار تخطيط عمراني شامل للمدن والقرى واستراتيجية لتوزيع السكان، بما يحقق الصالح العام وتحسين نوعية الحياة للمواطنين ويحفظ حقوق الأجيال القادمة(٢٠).

كما تلتزم الدولة بوضع خطة قومية شاملة لمواجهة مشكلة العشوائيات تشمل إعادة التخطيط وتوفير البنية الأساسية والمرافق، وتحسين نوعية الحياة والصحة العامة، كما تكفل توفير الموارد اللازمة للتنفيذ خلال مدة زمنية محددة"(٢١).

ويرى الباحث أن الأزمات السكانية قد تنشأ بسبب حظر السفر، نتيجة حدوث خلل في التركيبة السكانية في الدولة، نظراً لعدم استقبال أعداد من الوافدين للإقامة في الدولة، أو بسبب منع مغادرة الدولة لأي أسباب تراها الجهات المعنية.

ثانياً: الآثار الاقتصادية على أفراد المجتمع:

الآثار الاقتصادية هي المشكلات الاقتصادية التي تواجه الفرد أو المجتمع بسبب عدم الإمكانيات المادية التي تمكنه من العيش بشكل صحيح(٢٢)، وقد اهتمت دولة الإمارات العربية المتحدة اهتماماً متصاعداً بعملية التنمية الاقتصادية المستدامة، وسارعت إلى وضع التشريعات والقوانين التي تكفل تحقيق معدلات نمو اقتصادي عالية، وتحسين مستوى معيشة الإنسان الإماراتي، وتحقيق العدالة الاجتماعية من خلال تنفيذ مجموعة من البرامج الاقتصادية والاجتماعية في ظل أُطر تحافظ على البيئة ومواردها الطبيعية(٢٣).

حيث يعمل الناس في رفاهيتهم على صحة المجتمعات التي يعيشون فيها، وهذه – بدورها – تعتمد على مستوى لائق من التنمية الاقتصادية المستمرة، وعلى بيئة صحية واستعمال سليم(٢٤).

ويرى الباحث أن الإجراءات التي اتخذتها دولة الإمارات العربية المتحدة، من شأنها التغلب على الأزمات الاقتصادية المحتملة.

---

(٢٠) عبد الرحمن سليمان زيبار، أساليب تكوين السلطة القضائية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، القاهرة، العدد٣، ٢٠٠٩م، ص٤٤.

(٢١) المادة (٧٨) من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤م.

(٢٢) د. أحمد عبد الظاهر، إبعاد الأجانب في التشريعات الجنائية العربية، مركز البحوث والدراسات الفقهية والتشريعية والقضائية، الطبعة الأولى، دائرة القضاء، أبوظبي، دولة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١٤م، ص١٠٢.

(٢٣) نوزاد عبد الرحمن الهيتي، المرجع السابق، ص١٢٣.

(٢٤) عصام حمدي الصفدي، و نعيم الظاهر، صحة البيئة وسلامتها، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨م، ص٩٣.

فمن الجدير بالذكر، أن الأزمة الاقتصادية هي ظاهرة تغذي نفسها ذاتيًا، فإذا مر بنك بمشكلة سيولة مثلًا، فإن تدافع المودعين لسحب أموالهم يجعل السيولة في وضع أسوأ، ومن شأن ذلك دفع المزيد من المودعين سحب أموالهم، وهكذا تتفاقم مشكلات السيولة حتى يفلس البنك(٢٥).

ويرى الباحث أن الآثار الاقتصادية يمكن أن تنجم عن المنع من السفر، تتمثل في انتشار الفقر والبطالة، لأن السفر قد يكون وسيلة لكسب العيش، وبالتالي فإن معاناة الفرد من حظر السفر سوف يفقده وظيفته ومصدر دخله الذي كان يعتمد عليه في حياته.

ثالثًا: الآثار الأمنية والقانونية على أفراد المجتمع:

لقد اتجهت الإنسانية على مر العصور إلى محاولة تحرير الإنسان من الضغوط أو وسائل الإكراه؛ كي يستطيع التمتع بالحرية والاستفادة بملكاته في سائر جوانب الحياة. فحرية الرأي والتعبير هي في الواقع حق الإنسان في نقد ما حوله من أشياء ونظم وأشخاص، أي حقه في أن يعطيها علنًا القيمة التي يعتقد أنها تستحقها إيجابية أو سلبية وفقًا لأفكاره ومثله وعقائده(٢٦).

وتتطلب حرية الرأي توافر عناصر ثلاثة، أولًا الإيمان الراسخ بالعقل المتحرر الذي يألف الحوار والمناقشة، وهو العقل الذي يكون معينًا أصيلًا لحرية التعبير. ثانيًا الإيمان بحرية التعبير. ثالثًا التسامح، ومفاده أن يعلو في الدولة مبدأ حق الاعتراض والمخالفة في الرأي، والتسليم كذلك بإمكان التوافق بين المخالفين في الرأي والمعارضين فيه. ولحرية الرأي وظيفة هي أنها وسيلة التعبير عن الذات، كما أنها وسيلة تقويم المجتمع وترشيده، وفي هذا السياق، نصت المادة (٦٥) من الدستور المصري الصادر سنة ٢٠١٤م على أن:" حرية الفكر والرأي مكفولة.

ولكل إنسان حق التعبير عن رأيه بالقول، أو الكتابة، أو التصوير، أو غير ذلك من وسائل التعبير والنشر"(٢٧).

---

(٢٥) محمد رشاد الحملاوي، إدارة الأزمات "تجارب محلية وعالمية"، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ١٩٩٥م، ص٣٦-٣٧.

(٢٦) د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السادسة، جامعة عين شمس، ١٩٩١م، ص١٧٨؛ د. بكر القباني، القانون الإداري: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٠م، ص٣٩٤.

(٢٧) المادة ٦٥ من الدستور المصري الصادر في عام ٢٠١٤م المعدل في عام ٢٠١٩م.

والأزمات الأمنية هي أحد المتغيرات السلبية التي تسيء إلى مفهوم الأمن الداخلي وتهدد استقراره، مثل (الحوادث – العمليات الإجرامية – العنف – التمرد – التظاهر – الإرهاب – محاولات الانقلاب لتغيير نظام الحكم – ...الخ) (٢٨).

إن إصدار العديد من قرارات منع السفر قد يؤدي إلى العديد من الأزمات الأمنية مثل أزمات تخريب المنشآت، والتخريب هو إتلاف الشيء محل الجريمة، بإتلافه أو التقليل من قيمته، وذلك بجعله غير صالح للاستعمال أو تعطيله. وبمعنى آخر تعييب المنشآت الحيوية على نحوٍ يفقدها قيمتها الكلية أو الجزئية. فهو إفناء للمنشآت الحيوية أو على الأقل إحداث تغيرات شاملة عليها، بحيث تكون غير صالحة إطلاقًا للاستعمال في الغرض المخصص لها، ومن ثم تضيع قيمتها(٢٩).

وفي هذا السياق، نصت المادة (٨٦) من دستور جمهورية مصر العربية على أنه: "الحفاظ على الأمن القومي واجب، والتزام الكافة بمراعاته مسؤولية وطنية، يكفلها القانون. والدفاع عن الوطن، وحماية أرضه شرف وواجب مقدس، والتجنيد إجباري وفقًا للقانون"(٣٠).

فالإشاعات التي تتناقل عن موضوع حظر السفر هي مصدر من مصادر الأزمات، وأحيانًا تكون هي المصدر الوحيد، وأحيانًا أخرى تكون مدبرة بقصد افتعال أزمة للجهة المستهدفة .. وهي تتم من خلال الاستفادة من مجموعة من الحقائق التي حدثت فعلًا، ثم العمل على إحاطتها بمجموعة أخرى من المعلومات الكاذبة والمضللة وإعلانها في توقيت معين بغرض افتعال الأزمات .. وذلك مثل الأزمات التي يمكن حدوثها في الأوساط العمالية في حال تفشي إشاعة بتخفيض الحوافز أو الأجور، وأيضًا ما ينجم عن عمليات شغب وعنف وتمرد شعبي أثناء تواجد إشاعة تمسّ المواد التموينية أو زيادة الأسعار(٣١).

ولعل من أكثر النماذج الدالة على قوة تأثير الإشاعات هو ما حدث في مصر عام ١٩٨٦م من أحداث عنف، قام بها عناصر الأمن المركزي، وما نجم عنها من خراب وتدمير، وكان السبب الخفي وراء هذا هو مجموعة من كبار تجار المخدرات الذين أزعجهم المحاولات الجادة لوزير الداخلية المصري في ذاك الوقت، لذا قاموا بتجنيد بعض

---

(٢٨) د/ أسامة منصور السواح، مرجع سابق، ص١٠٣.

(٢٩) حسين الغافري، محمد الألفي، جرائم الإنترنت بين الشريعة الإسلامية والقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨م، ص١٧٤.

(٣٠) المادة (٨٦) من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤م.

(٣١) د/ أسامة منصور السواح، المرجع السابق، ص٩١.

عناصر الأمن المركزي لإطلاق شائعات حول زيادة مدة تجنيد المجندين بالأمن المركـــزي، والذين كانوا يعيشون في ظروف معيشية صعبة، كما قاموا بإغرائهم وتحريضهم للتظـــاهر والتمرد وتنفيذ أعمال الشغب والتخريب والتدمير وإطلاق سراح المسجونين، الـــأمر الـــذي أدى إلى تدخل القوات المسلحة للسيطرة على الأوضاع واستعادتها إلى ما كانت عليه(٣٢).

ويعتبر التجمهر والتظاهر والإضراب من صور جرائم الشغب التـــي تعتبـــر مـــن الأزمات الأمنية، التي تقسم تحت اسم الاضطرابات النوعية، والتي تؤثر بدورها على الأمن والاستقرار في الدولة، وبالتالي يستلزم الأمر مواجهتها والقضاء عليهـــا قبـــل اســـتفحالها، وهناك العديد من وجهات النظر المختلفة لتفسير هذه النوعية من الأزمات(٣٣).

ومن الجدير بالذكر أن الدستور المصري الصادر سنة ٢٠١٤ قد نص علـــى أنـــه: "للمواطنين حق تنظيم الاجتماعات العامـــة، والمواكـــب والتظـــاهرات، وجميـــع أشـــكال الاحتجاجات السلمية، غير حاملين سلاحاً من أي نوع، بإخطار على النحـــو الـــذي ينظمـــه القانون. وحق الاجتماع الخاص سلمياً مكفول، دون الحاجة إلى إخطار سابق، ولـــا يجـــوز لرجال الأمن حضوره أو مراقبته، أو التنصت عليه"(٣٤).

علماء الاقتصاد، من وجهة نظرهم، أن الأزمات تحدث نتيجة معايير مختلفة، مثـــل التضخم والبطالة والفساد الإداري والركود الاقتصادي، مثال على ذلك الأزمـــة الاقتصـــادية العالمية التي حدثت منتصف عام ٢٠٠٨م، نتيجة لأزمة الرهونات العقارية الأمريكية أوائل سنة ٢٠٠٧م"(٣٥).

وما حدث أن مصارف الاســـتثمار العالميـــة قامـــت بجمـــع القـــروض العقاريـــة والاستهلاكية، وبخاصة في الولايات المتحدة الأمريكية، وتم دمجها ولصق بعضها بـــبعض، ليكوّن منها هؤلاء منتجاً جديداً بيعَ بشكل أوراق أو مشتقات مالية لمستثمرين في كافة أنحاء العالم، غير أن هذا المنتج الجديد لم يصل إلى مطقتنا العربية(٣٦).

---

(٣٢) د/ أسامة منصور السواح، المرجع السابق، الموضع السابق.

(٣٣) مبارك فالح العازمي، فن التفاوض في إدارة الأزمات الإرهابية وأعمال الشغب في دولـــة الكويـــت، دار العروبة للطباعة والنشر، الكويت، ٢٠١٠م، ص٣١.

(٣٤) المادة (٧٣) من دستور جمهورية مصر العربية ٢٠١٤م.

(٣٥) مبارك فالح العازمي، المرجع السابق، ص٣١.

(٣٦) هنري عزام، الأزمة الاقتصادية العالمية وانعكاساتها على دول مجلس التعاون لـــدول الخلـــيج العربيـــة، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، سلسلة محاضرات الإمارات، العـــدد ١٢٥، أبـــوظبي، محاضرة أُلقيت يوم ٢٣ مارس ٢٠٠٩م، ص٤.

ويرى علماء الاجتماع أن سبب الأزمات نتيجة لعدم المساواة الاجتماعية، ونقص الدوافع والحوافز وزيادة الفردية، وانهيار نظام الأسرة، وتدهور المجتمع، بينما يرى علماء التاريخ أن سبب الأزمات نتيجة لتراكم عوامل عدم الانسجام بين عناصر المجتمع(٣٧).

كما يرى علماء النفس أن الأزمة بمثابة انهيار لكيان الأفراد، وشعورهم بإنعدام أهميتهم، ويرجعون ذلك إلى دوافع غريزية أو تأثير قوى اجتماعية غير واعية(٣٨). بالتالي، فقد تعددت آراء ووجهات نظر الباحثين في تحديدهم لمفهوم الأزمة وفقًا لتخصص كلٍ منهم، فالبعض يرى أنها مرحلة من مراحل الصراع، والبعض الآخر يركز على الفرق بينها وبين بعض الظواهر الأخرى، كالمشكلة والكارثة والصراع، وفريق ثالث يعرفها من منظور دولي، ولأزمات الشغب المختلفة خصائص تميزها عن باقي الأزمات، كالتالي:

١. خاصية العنف:

رأى غالبية المتخصصين أن السمة الغالبة لأعمال الشغب هي العنف، وذلك لكون هذه الأعمال تتسم بمثل هذا النوع من السلوك وبأنه: "السلوك المشوب بالقسوة والعدوان والقهر والإكراه، وهو عادةً سلوك بعيد عن التحضر والتمدن، تُستثمر فيه الدوافع والطاقات العدوانية استثماراً صريحاً بدائيًا، كالضرب والقتل والتدمير للممتلكات، واستخدام القوة لإكراه الخصم وقهره، وقد يكون فرديًا، كما يمكن أن يكون جماعيًا"(٣٩).

٢. خاصية الحشد:

يعتبر الحشد السمة العامة لحالات الشغب، ومن الأمور المميزة له، حيث إن تجمع العديد من الأشخاص في مكانٍ ما، ولفترةٍ معينة، يؤدي إلى حدوث المصادمات مع رجال السلطة العامة، وقد يأخذ الحشد صوراً متعددة كالتالي(٤٠).

٣. التجمهر:

وهو احتشاد عدد من الناس في مكانٍ ما احتشاداً عارضًا، تتهيأ أسبابه بالمصادمات المحضة أو الملابسات الطارئة، والأصل في التجمهر أن يقع بغير تدبير سابق، ويتسم تفكير المتجمهرين وسلوكهم بالطابع الفردي، فلا تجمعهم رابطة مشتركة، ولا توجد بينهم إرادة موحدة(٤١).

---

(٣٧) مبارك فالح العازمي، المرجع السابق، ص٣١.

(٣٨) مبارك فالح العازمي، المرجع السابق، الموضع السابق.

(٣٩) مبارك فالح العازمي، المرجع السابق، ص٣٥.

(٤٠) مبارك فالح العازمي، المرجع السابق، ص٣٦.

(٤١) مبارك فالح العازمي، المرجع السابق، ص٣٦.

٤. التظاهر:

وهو احتشاد مجموعة من الأشخاص في مكانٍ ما للإعراب عن شعورهم، سواء بالتأييد أو بالتنديد حيال بعض الأوضاع أو الإجراءات السياسية أو الاقتصادية أو الاجتماعية، والتظاهر هنا هو أقرب إلى صور التجمهر، غير أنه يختلف عنه في أمرين(٤٢).

أ. العدد: وهو أن التظاهر يضم عدداً كبيراً من الأشخاص عند تنظيمهم للمسيرة أو الموكب، باتجاه تحقيق غرض معين.

ب. التعبير: وهو أن الحالة التي يتم التعبير عنها في أثناء التظاهر تكون بأعمال مادية علنية سواء البغض أو الفرح أو الحزن أو الاستهجان(٤٣).

٥. الاعتصام:

وهو التجاء فرد أو عدد من الأشخاص إلى مكان ما والاعتصام به، والتحصن فيه، ورفض مبارحته إلا بعد تحقيق مطالب معينة.

٦. خاصية الخطر:

يؤدي احتشاد الناس في مكانٍ ما وفي صورة من الصور السابقة إلى إلحاق الضرر بالممتلكات العامة والخاصة في الدولة، هذا بالإضافة إلى تهديد الأمن في الدولة، ومن الأخطار الناتجة عن القيام بأعمال الشغب حدوث أضرار جسيمة تؤدي إلى تدمير وتخريب المنشآت والمصالح والمرافق العامة والخاصة، لذلك يعتبر الشغب من أزمات الخطر، وذلك بالنظر إلى النتيجة المترتبة على السلوك الإجرامي، وهو مجرد تعريض المصلحة المحمية للخطر(٤٤).

---

(٤٢) مبارك فالح العازمي، المرجع السابق، ص٣٦.

(٤٣) د. محمد أبو زيد محمد، الضوابط التنظيمية للحريات العامة وضماناتها، حرية التنقل والإقامة، أكاديمية مبارك للأمن، بحث منشور في مجلة كلية الدراسات العليا، العدد الثالث، ربيع الأول ١٤٢١هـ/يوليو ٢٠٠٠م، ص٧٠.

(٤٤) مبارك فالح العازمي، المرجع السابق، ص٣٧.

المبحث الثاني

الجهات المختصة بإصدار قرار المنع من السفر

تمهيد وتقسيم:

إن قرارات أوامر المنع من السفر الصادرة من مكتب النائب العام لها طبيعة خاصة وطريقة للطعن عليها والمحكمة المختصة بنظر الطعن طبقًا لقضاء النقض الذى قضت في حكم صادر لها أن الدستور نص على اختصاص القاضي المختص والنيابة العامة فقط بإصدار قرارات المنع من التنقل والسفر داخل البلاد وخارجها، علي اعتبار أن النيابة العامة هي الأمينة على الدعوى الجنائية وشعبة من القضاء العادي تتولى أعمالًا قضائية أهمها وظيفتا التحقيق والاتهام، وبالتالي ينعقد اختصاصها بإصدار قرار إدراج متهم على قوائم الممنوعين من السفر بمناسبة تحقيقاتها في واقعة جنائية طبقا للدستور(٤٥).

وقد اختلف الدستوريون والقانونيون في الرأي حول ماهية الجهة المختصة بإلغاء ورفع قرارات المنع من السفر والوضع على قوائم الترقب والوصول، وذلك ما بين القضاء العادي والإداري وكيفية طرق باب القضاء حيال الطعن في تلك القرارات(٤٦).

وللتعرف على الجهات المختصة بإصدار قرار المنع من السفر، سيتم تقسيم هذا المبحث إلى مطلبين، وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول: الجهات المختصة بإصدار قرار المنع من السفر في مصر

المطلب الثاني: الجهات المختصة بإصدار قرار المنع من السفر في الإمارات.

---

(٤٥) د. إبراهيم أحمد خليفة، سلطة الدولة في إبعاد الأجانب في ظل التطورات الدولية المعاصرة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٥م، ١٦٥.

(٤٦) د. علي راشد، القانون الجنائي، المدخل وأصول النظرية العامة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤م، ص٩٨.

المطلب الأول

الجهات المختصة بإصدار قرار المنع من السفر في مصر

نظم مشروع قانون الحكومة بتعديل قانون الإجراءات الجنائية الصادر بالقانون رقم ١٥٠ لسنة ١٩٥٠، والذى يُعدُّ أوسع تعديل تشريعي يطول القانون منذ ٤٧ عامًا؛ المواد الخاصة بمنع المتهم من التصرف في أمواله وإدارتها والمنع من السفر، وقد بدأت لجنة الشؤون الدستورية والتشريعية بمجلس النواب في مناقشته أول أغسطس ٢٠١٨م(٤٧).

ونصت المادة ١٥٥ على حق النائب العام أو من يفوضه من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب من ذوى الشأن، ولقاضي التحقيق المختص، عند وجود أدلة كافية على جدية الاتهام في جناية أو جنحة معاقب عليها بالحبس مدة لا تقل عن سنة، أن يصدر قراراً مسبباً بمنع المتهم من السفر خارج البلاد أو بوضع اسمه على قوائم ترقب الوصول لأمر تستلزمه ضرورات التحقيقات أو حسن سير إجراءات المحاكمة وضمان تنفيذ ما عسى أن يُقضى به من عقوبات لمدة أو لمدد محددة لا تجاوز في مجموعها عن ذات السبب عامين.

ونصت المادة أنه للنائب العام أو من يفوضه من تلقاء نفسه أو بناء على طلب كل ذوى شأن أن يُصدر أمراً مسبباً بالإدراج على قوائم الممنوعين من السفر أو ترقب الوصول للمحكوم عليهم المطلوب التنفيذ عليهم والمتهمين والمحكوم عليهم ممن تطلب الجهات القضائية الأجنبية المختصة نقلهم أو تسليمهم أو محاكمتهم. وتتولى النيابة العامة إعلان قرار الإدراج إلى من صدر بشأنه خلال ٧ أيام من تاريخ صدوره(٤٨).

وحسب القانون، يحقق للممنوع من السفر والمدرج على قوائم ترقب الوصول أو وكيله التظلم أمام المحكمة الجنائية خلال ١٥ يوم من تاريخ علمه به، وعلى المحكمة أن تفصل في التظلم مده لا تجاوز ١٥ يوم من تاريخ التقرير به بحكم مسبب بعد سماع أقوال المتظلم أو وكيله والنيابة العامة. ولا يجوز إعادة التظلم قبل مضى ٣ أشهر من تاريخ رفض سابقة.

---

(٤٧) د. أحمد شوقي عمر أبو خطوة، الجرائم الواقعة على الأشخاص في قانون العقوبات الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مطبوعات كلية شرطة دبي، دولة الإمارات العربية المتحدة، ١٩٩٠م ، ص٣٩.

(٤٨) خضر خضر، مدخل إلى الحريات العامة وحقوق الإنسان، الطبعة الثانية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠٠٥م، ص٨.

وقضت محكمة تمييز دبي بأنه " حق الصادر ضده الأمر بالمنع من السفر في التظلم منه بالإجراءات المعتادة التي تقدم بها الطلبات العارضة. عدم تحديد القانون ميعادا معينا لرفع المتظلم من الأوامر على عرائض. مؤداه. عدم جواز تقييد التظلم من الأمر بالمنع من السفر بميعاد الخمسة عشر يوما المحددة بالنسبة للتظلم من أوامر الأداء المنصوص عليها بالمادة ١٤٧ إجراءات مدنية" .

والنص في المادة ١٤١، والفقرة الأخيرة من المادة ٣٢٩ من قانون الإجراءات المدنية المعدل يدل على أن المشرع قد اقتصر على تقرير حق الصادر ضده الأمر بالمنع من السفر في التظلم من هذا الأمر على أن يرفع التظلم بالإجراءات المعتادة التي تقدم بها الطلبات العارضة، وهي تقدم وفقا لما تقضي به المادة (٩٧) من ذات القانون إما بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى أو بطلب يقدم شفاهة بالجلسة في حضور الخصم ويثبت في محضرها، ولم يتطرق المشرع إلى تحديد ميعاد معين لرفع التظلم من الأوامر على العرائض بل ترك الباب مفتوحا أمام المتظلم لتقديم تظلمه وذلك باعتباره في مركز المدعي وليس في مركز الطاعن في الحكم الصادر ضده إذ يصدر الأمر من القاضي بموجب سلطته الولائية وينفذ مباشرة فور صدوره – وفق ما تقضي به الفقرة الثالثة من المادة ١٤٠ من القانون المشار إليه – بموجب كتاب يصدره القاضي الأمر أو رئيس الدائرة حسب الأحوال إلى الجهة المعنية وذلك كله على خلاف القواعد الخاصة بأوامر الأداء الواردة في الباب الحادي عشر من قانون الإجراءات المدنية. حيث حددت المادة (١٤٧) منه ميعادا محددا لرفع التظلم من أمر الأداء فأجازت للمدين الصادر ضده الأمر التظلم منه خلال خمسة عشر يوما من تاريخ إعلانه بالأمر، مما لا محل معه لسريان حكم هذا النص المتعلق بأوامر الأداء على الأوامر على العرائض إذ لكل منهما قواعد مستقلة عن الأخر انتظمها بابان مستقلان في القانون، لما كان ذلك فإنه لا محل لما يتحدى به الطاعن من أن المطعون ضده لم يرفع تظلمه إلا بعد انقضاء خمسة عشر يوما وهو الميعاد المحدد بالمادة ١٤٧ المشار إليه [٤٩]،

ولسلطة التحقيق وفقًا للقانون، مصدرة الأمر في كل وقت بالعدول عن قرارها، كما يجوز لها التعديل فيه برفع اسمه من على قوائم المنع من السفر أو ترقب الوصول ولمدة محددة إذا رأت الضرورة لذلك. وللنائب العام للاعتبارات التي يقدرها ومن بينها الظروف

---

(٤٩) محكمة التمييز – الأحكام المدنية – الطعن رقم ٢٥٨ لسنة ٢٠٠٦ قضائية – الدائرة المدنية – بتاريخ ٢٠٠٧-٠٢-١٨ مكتب فني ١٨ رقم الجزء ١ رقم الصفحة ١٤٩ [رفض] رقم القاعدة ٢٠

الصحية منح أي من المدرجة أسمائهم على قوائم الممنوعين من السفر بناء على طلبه أو وكيله أو أحد أقاربه حتى الدرجة الرابعة تصريحاً للسفر إلى دوله أو دول معينه لمدة محددة، إذا قدم الضمانات الكفيلة بالعودة إلى البلاد عند انتهاء مدة التصريح. وفي كل الأحوال ينتهى المنع من السفر بمرور سنتين من تاريخ صدور الأمر أو بصدور قرار بأن لا وجه لإقامة الدعوى الجنائية أو بصدور حكم بات فيها بالبراءة أيهما أقرب(٥٠).

ولقد تضمن قرار السيد وزير الداخلية رقم ٥٤ لسنة ٢٠١٣م بشأن تنظيم قواعد الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر عدة جهات أناط بها إمكانية المنع من السفر، وتتنوع تلك الجهات طالبة الإدراج على قوائم الممنوعين بين جهات قضائية وأخرى تنفيذية. فقد نصت المادة الأولى من القرار المُشار إليه على أن "يكون الإدراج على قوائم الممنوعين بالنسبة للأشخاص الطبيعيين، وبناءً على طلب الجهات الآتية دون غيرها:

١. المحاكم في أحكامها وأوامرها واجبة النفاذ.
٢. النائب العام.
٣. قاضي التحقيق.
٤. مساعد وزير العدل للكسب غير المشروع.
٥. رئيس المخابرات العامة.
٦. رئيس هيئة الرقابة الإدارية.
٧. مدير إدارة المخابرات الحربية ومدير إدارة الشئون الشخصية والخدمة الاجتماعية للقوات المسلحة والمدعى العام العسكري.
٨. مساعد وزير الداخلية لقطاع الأمن الوطني.
٩. مساعد وزير الداخلية لقطاع مصلحة الأمن العام.

أولًا: المنع من السفر الصادر من جهات قضائية:

١. المحاكم وأوامرها واجبة النفاذ.

حدد المشرع حالات النفاذ للأحكام، إما بصيرورة الحكم نهائياً أو بأحكام صادرة في الشق العاجل، وحددت المادة ٢٨٠ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري حالات

(٥٠) د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، القسم العام، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩م، ص٣٥٨.

النفاذ المعجل القانوني بقوة القانون، مثل: الأحكام الصادرة بالنفقة، والأحكام النافذة نفاذاً معجلًا بمقتضى الحكم القضائي(٥١).

فقد نصت المادة آنفة الذكر على أنه:" لا يجوز التنفيذ الجبري إلا بسند تنفيذي اقتضاء لحق محقق الوجود ومعين المقدار وحال الأداء. والسندات التنفيذية هي الأحكام والأوامر والمحررات الموثقة ومحاضر الصلح التي تصدق عليها المحاكم أو مجالس الصلح والأوراق الأخرى التي يعطيها القانون هذه الصفة. ولا يجوز التنفيذ في غير الأحوال المستثناة بنص في القانون إلا بموجب صورة من السند التنفيذي عليها صيغة التنفيذ التالية: "على الجهة التي يناط بها التنفيذ أن تبادر إليه متى طلب منها وعلى السلطات المختصة أن تعين على إجرائه ولو باستعمال القوة متى طلب إليها ذلك"(٥٢).

٢. النائب العام:

يُعد النائب العام هو رأس النيابة العامة، وهو الأمين على الدعوى العمومية، وقد منح قرار السيد وزير الداخلية رقم ٥٤ لسنة ٢٠١٣م بشأن قواعد الممنوعين النائب العام الحق بطلب الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر، ونظمت المادة ٤٠٧ من التعليمات العامة للنيابات هذا الأمر(٥٣).

فقد جاء في تلك التعليمات:" يكون طلب الإدراج في قائمة الممنوعين من السفر ورفع الحظر عن طريق المكتب الفني بمكتب النائب العام. فإذا رأى الإفراج عن متهم من رعايا الدولة أو من الأجانب في جناية أو جنحة مهمة كالسرقة أو النصب والتبديد والقتل الخطأ أن مصلحة التحقيق تقتضي منعه من السفر إلى الخارج فعلى المحقق إرسال مذكرة بصفة عاجلة إلى رئيس النيابة الكلية يوضح فيها الأسباب التي تدعو إلى هذا المنع، ويتولى رئيس النيابة الكلية في حالة الموافقة على إدراج الاسم في قائمة الممنوعين إرسال المذكرة موضحاً عليها الاعتبارات المهمة من وجهة نظره إلى المكتب الفني لفحص الطلب، وإخطار إدارة الجوازات والجنسية.." (٥٤).

---

(٥١) د. . نعيم عطية و د. حسن محمد هند، النظام القانوني للمنع من السفر، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، بدون سنة نشر ، ص٢٣، ٢٤.

(٥٢) المادة ٢٨٠ من قانون المرافعات المدنية والتجارية المصري

(٥٣) د. محمد السعيد القزعة، المرجع السابق، ص٦٤.

(٥٤) المادة ٤٠٧ من التعليمات العامة للنيابات، الكتاب الأول، القسم الأول في المسائل الجنائية، ١٩٨٠م، ص١٠٢.

ثم قررت المادة ٤٠٨ من تلك التعليمات بأنه:" مع مراعاة أحكام المادة السابقة يجب العمل بالأحكام التالية.

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

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

ثالثًا: لا يجوز للنيابات مخاطبة مصلحة وثائق السفر والهجرة والجنسية مباشرة في طلب الإدراج في قوائم الممنوعين من السفر وترقب الوصول، وترسل كل مكاتبات النيابات في هذا الخصوص للمكتب الفني للنائب العام، الذي له وحده مخاطبة مصلحة الجوازات والهجرة والجنسية في هذا الشأن(٥٥).

٣. قاضي التحقيق:

قاضي التحقيق هو أحد قضاة المحكمة الابتدائية، وله كافة الضمانات المقررة للقضاة، وبالتالي فهو مستقل في عمله عن النيابة العامة والسلطة التنفيذية، ويُلاحظ أنه لا يوجد في النظام القضائي المصري(٥٦)وظيفة قاض للتحقيق يمارس عمله على نحو مستمر

---

(٥٥)المادة ٤٠٨ من التعليمات العامة للنيابات، الكتاب الأول، القسم الأول في المسائل الجنائية، ١٩٨٠م، ص١٠٢.

(٥٦) ويحتل قاضي التحقيق أهمية كبرى في الدعوى الجنائية في التشريع الفرنسي؛ حيث يختص بالتحقيق الابتدائي في التشريع الفرنسي قاضٍ، وليس النيابة العامة؛ سواء كانت الواقعة المعاقب عليها جناية، أو جنحة، أو مخالفة (المادتين ٦٨١، ٦٨٢ إجراءات جنائية فرنسي)، كما يجوز الطعن على قراراته أمام غرفة الاتهام, والتي تختص هي الأخرى بإصدار الأمر بإحالة المتهم في جناية إلى قضاء الحكم، وبالتالي فهي تمثل الدرجة الثانية لقضاء التحقيق، وبالتالي؛ فإن قاضي التحقيق هو السلطة المهيمنة على التحقيق في التشريع الفرنسي، وذلك تطبيقًا لمبدأ الفصل بين وظيفتي الاتهام والتحقيق في الدعوى الجنائية، ولقاضي التحقيق السلطة الكاملة في اتخاذ ما يراه مناسبًا من إجراءات تحقيق، إذ إن دور الادعاء العام ينتهي عند الطلب الفاتح للتحقيق، ومن ثم يبدأ دور قاضي التحقيق، ويعين قاضي التحقيق بقرار جمهوري وبناءً على اقتراح المجلس الأعلى للقضاء وموافقته.

MANIGLIER Tristan, Réformer Le Juge d'Instruction: Historique et Perspectives, Mémoire de Séminaire, Métiers du droit et pratique du droit dans les entreprises

ودائم، وإنما يندب قاضي التحقيق على وجه عارض ومؤقت للتحقيق في دعوى بعينها، فإذا انتهى التحقيق زال اختصاصه وعاد إلى عمله القضائي الأصلي(٥٧).

وفي ذلك قررت المادة ٦٤ من قانون الإجراءات الجنائية المصري أنه:" إذا رأت النيابة العامة في مواد الجنايات والجنح أن تحقيق الدعوى بمعرفة قاضي التحقيق أكثر ملاءمة بالنظر إلى ظروفها الخاصة، جاز لها في أية حالة كانت عليها الدعوى أن تطلب من المحكمة الابتدائية المختصة ندب أحد قضاتها لمباشرة هذا التحقيق، ويكون الندب بقرار من الجمعية العامة للمحكمة أو من تفوضه في ذلك في بداية كل عام قضائي، وفي هذه الحالة يكون القاضي المندوب هو المختص دون غيره بإجراء التحقيق من وقت مباشرته له(٥٨).

ويُعد قاضي التحقيق أحد الجهات القضائية التي خولها القرار رقم ٥٤ لسنة ٢٠١٣م المُشار إليه الحق في طلب الإدراج على تلك القوائم، ويكون طلبه بمنع متهم من السفر بمناسبة تحقيق ندب له، ويقدر وحده ملاءمة منع المتهم من السفر من عدمه وفقًا لما تقتضيه ضرورة التحقيق(٥٩).

٤. مساعد العدل للكسب غير المشروع:

صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون ٩٧ لسنة ٢٠١٥م بتعديل بعض أحكام القانون ٦٢ لسنة ١٩٧٥م في شأن الكسب غير المشروع ليتضمن تنظيم إجرائي جديد لقرارات المنع من السفر، حيث قرر أنه:" يجوز للهيئة المختصة بالفحص والتحقيق عند الضرورة أو عند وجود أدلة كافية على جدية الاتهام في جناية الكسب غير المشروع أو فى جريمة إخفاء الأموال المتحصلة منها، أن تطلب من النيابة العامة منع المتهم من السفر خارج البلاد أو بوضع اسمه على قوائم ترقب الوصول.

وللمنوع من السفر أو المدرج على قوائم الترقب أن يتظلم من هذا الأمر أمام محكمة الجنايات المختصة خلال خمسة عشر يومًا من تاريخ عمله به، فإذا رفض تظلمه فله أن يتقدم بتظلم جديد كلما انقضت ثلاثة أشهر من تاريخ الحكم برفض التظلم. ويحصل

---

et les institutions, Université de Lyon: Université lumière Lyon 2, Institut d'Études Politiques de Lyon, 2010, P.19.

(٥٧) د. محمد عيد الغريب، شرح قانون الإجراءات الجنائية، الجزء الأول، جامعة المنصورة، ١٩٩٧م، ص٧٥٧.

(٥٨) المادة ٦٤ من قانون الإجراءات الجنائية المصري.

(٥٩) د. محمد السعيد القزعة، المرجع السابق، ص٦٥.

التظلم بتقرير يودع قلم كتاب محكمة الجنايات المختصة، وعلى رئيس المحكمة أن يحدد لنظر التظلم يعلن بها المتظلم والنيابة العامة، وعلى المحكمة أن تفصل في التظلم في مدة لا تجاوز خمسة عشر يوماً من تاريخ التقرير به، بقرار مسبب بعد سماع أقوال المتظلم وعضو النيابة العامة، ولها في سبيل ذلك أن تتخذ ما تراه من إجراءات أو تحقيقات ترى لزومها في هذا الشأن.

ويجوز لهيئة الفحص والتحقيق المختصة، فى كل وقت، أن تطلب من النيابة العامة العدول عن الأمر الصادر منها بالإلغاء، أو التعديل فيه برفع اسم المتهم من قوائم المنع من السفر أو ترقب الوصول لمدة محددة إذا دعت الضرورة لذلك. وفي جميع الأحوال يسقط أمر المنع من السفر ويزول أثره بصدور قرار بأنه لا وجه لإقامة الدعوى الجنائية أو بانقضاء الدعوى الجنائية بالتصالح أو بصدور حكم نهائي فيها بالبراءة أيهما أقرب(٦٠).

٥. المدعي العام العسكري:

يُعتبر المدعي العام العسكري هو رأس الادعاء العسكري، وهو بذات مرتبة النائب العام بالنسبة إلى المدنيين، فالإجراءات التي تتخذها سلطة التحقيق العسكرية طبقاً لقانون الأحكام العسكرية هي إجراءات جنائية ومن ثم جاء المدعي العام العسكري بين الجهات القضائية التي يحق لها طلب الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر وفقًا لقرار وزير الداخلية رقم ٥٤ لسنة ٢٠١٣م(٦١).

ولقد قررت المادة ٢٥ من قانون القضاء العسكري أن يتولى النيابة العسكرية "مدع عام" لا تقل رتبته عن عميد، يعاونه عدد كاف من الأعضاء لا تقل رتبتهم عن ملازم أول ، يتوافر فيهم الشروط الواردة في المادتين ٣٨، ١١٦ من قانون السلطة القضائية الصادر بالقانون ٤٦ لسنة ١٩٧٢م، فضلًا عن الشروط الواردة بقانون شروط الخدمة والترقية لضباط القوات المسلحة الصادر بالقانون رقم ٢٣٢ لسنة ١٩٥٩م(٦٢).

كما نصت المادة ٢٨ من القانون آنف الذكر على أنه:" تمارس النيابة العسكرية بالإضافة إلى الاختصاصات المخولة لها وفق هذا القانون الوظائف والسلطات الممنوحة للنيابة العامة وللقضاة المنتدبين للتحقيق ولقضاة الإحالة في القانون العام"(٦٣).

ثانيًا: المنع من السفر الصادر من جهات قضائية:

---

(٦٠) المادة ١٣ مكرر من قرار رئيس جمهورية مصر العربية بالقانون رقم ٩٧ لسنة ٢٠١٥ بتعديل بعض أحكام القانون رقم ٦٢ لسنة ١٩٧٥ فى شأن الكسب غير المشروع.

(٦١) د. محمد السعيد القزعة، المرجع السابق، ص٦٦.

(٦٢) المادة (٢٥) قانون القضاء العسكري رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦م مستبدلة بالقانون ١٦ لسنة ٢٠٠٧م.

(٦٣) المادة (٢٨) قانون القضاء العسكري رقم ٢٥ لسنة ١٩٦٦م.

١. المخابرات العامة:

تختص المخابرات العامة بالمحافظة على سلامة وأمن الدولة وحفظ كيان نظامها السياسي، وذلك بوضع السياسة العامة للأمن وجمع الأخبار وفحصها وتوزيع المعلومات المتعلقة بسلامة الدولة، وينظم عمل جهاز المخابرات العامة قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ١٠٠ لسنة ١٩٧١م.

وجاء في المادة الرابعة فقرة (د) من هذا القانون بأن:" تضع المخابرات العامة السياسة العامة لتوجيه نشاط مصالح وإدارات هيئة المخابرات العامة التي يصدر بتحديدها قرار من رئيس الجمهورية وتعتبر هذه السياسة ملزمة لهذه المصالح والإدارات ويكون للمخابرات العامة:

د. منح الأجانب إذناً بالدخول إلى البلاد أو الإقامة بها مع إنهاء تلك الإقامة عند الضرورة وكذلك وضع الأفراد على قوائم الممنوعين من الخروج أو الدخول استثناءً من أحكام القانونين الخاصة بذلك متى كانت المصلحة العليا للوطن تتطلب اتخاذ هذا القرار.

٢. هيئة الرقابة الإدارية:

هيئة الرقابة الإدارية هيئة رقابية مستقلة، تتبع رئيس الجمهورية، وتكون لها الشخصية الاعتبارية وتتمتع بالاستقلال الفني والمالي والإداري، وتهدف الهيئة إلى منع الفساد ومكافحته بكافة صوره، واتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة للوقاية منه، لحسن أداء الوظيفة العامة وحفاظًا على المال العام وغيره من الأموال المملوكة للدولة"[٦٤].

وحددت المادة الثانية من القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ اختصاصات هيئة الرقابة الإدارية في بحث وتحري أسباب القصور في العمل والإنتاج، بما في ذلك الكشف عن عيوب النظم الفنية والمالية التي تعرقل السير المنتظم للأجهزة العامة، واقتراح تلافيها ومتابعة تنفيذ القوانين، والكشف عن المخالفات الإدارية والمالية و الجرائم الجنائية التي تقع من العاملين أثناء مباشرتهم لواجبات وظائفهم أو بسببها.

وما تجب الإشارة إليه أن القانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧ في شأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية لم ينص على تخويل رئيس هيئة

---

(٦٤) المادة الأولى من قانون رقم ٢٠٧ لسنة ٢٠١٧ في شأن تعديل بعض أحكام القانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤م بإعادة تنظيم الرقابة الإدارية.

الرقابة الإدارية الحق في طلب إدراج أحد المواطنين على قوائم الممنوعين من السفر بخلاف قانون المخابرات العامة(٦٥).

وكان حرياً بالمشرع المصري في تعديله الأخير لذلك القانون المقرر عام ٢٠١٧تضمين هذا التعديل نصاً يسمح لرئيس الهيئة بطلب الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر لخطورة هذا الإجراء ومساسه المباشر بالحرية الشخصية، وحتى يكون هناك سنداً تشريعاً لطلب الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر الصادر من رئيس هيئة الرقابة الإدارية.

(٦٥) د. محمد السعيد القزعة، المرجع السابق، ص٦٩.

المطلب الثاني

الجهات المختصة في الإمارات

النيابة العامة هي جزء من السلطة القضائية بالإمارة ينطوي عملها على مباشرة الدعوى الجزائية بالنيابة عن المجتمع والتصرف فيها إما بالإحالة للمحكمة أو بصدور قرار بحفظها.

وقد تشكلت النيابة العامة في إمارة أبوظبي بموجب القانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٦ الخاص بدائرة القضاء وجرى تنظيمها في العام ٢٠٠٧ استناداً إلى القرار رقم ٢٢ الذي أصدره سمو الشيخ منصور بن زايد أل نهيان رئيس دائرة القضاء والذي اشتمل على إعادة تنظيم النيابات الموجودة و تشكيل نيابات جديدة(٦٦).

وتباشر النيابة العامة اختصاصاتها حيال الدعوى الجزائية بوصفها نائبة عن المجتمع والممثلة للحق العام، وتسعى لتحقيق العدالة وموجبات القانون.

وتختص النيابة العامة دون غيرها بتحريك الدعوى الجزائية حيث تتولى سلطتي التحقيق والاتهام وإحالة المتهم إلى المحكمة المختصة إذا ما ثبت تورطه في الجريمة وتباشر النيابة العامة الدعوى الجنائية بمتابعة سيرها أمام المحاكم حتى يصدر فيها حكم بات أو بصدور قرار بحفظ الأوراق.

وتنهض النيابة العامة بكافة الاختصاصات الأخرى التي تنص عليها القوانين أو تقتضيها وظيفتها الإدارية ومن ضمنها الإشراف على المنشآت العقابية وأماكن الحبس الاحتياطي والحجز، ومنح الإذن لرجال السلطة العامة بالاتصال بالمحبوسين احتياطياً داخل المنشأة العقابية، وتنفيذ القرارات والأحكام الصادرة في الدعوى الجزائية ،كما تتدخل النيابة في الدعاوى المدنية والأحوال الشخصية الخاصة بعديمي الأهلية وناقصيها والغائبين والمفقودين والأوقاف الخيرية والوصايا والهبات ودعاوي رد القضاة وأعضاء النيابة.. إلخ وفقًا للقوانين المنظمة لذلك(٦٧).

وتتشكل النيابة العامة من: النائب العام والمحامون العامون الأول والمحامون العامون ورؤساء النيابات ووكلاء النيابة. وهم متدرجون في ترتيبهم الوظيفي ولبعضهم

---

(٦٦) حامد حمزة الدليمي، دراسات في الحرية والديمقراطية، الطبعة الثانية، دار الطيف للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٠٦م، ص٩٥.

(٦٧) د. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠١م، ص١١١.

سلطة رئاسية على بعض وتخول هذه السلطة الرقابة والإشراف من جانب الرؤساء على المرؤوسين.

أولًا: المحاكم:

لقد خول المشرع الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة للمحكمة بناءً على طلب من النيابة، أن تحكم بإخضاع من توافرت فيه الخطورة الإرهابية، وللمدة التي تحددها المحكمة، لتدبير أو أكثر من التدابير التي حددتها المادة ٤١ من القانون الاتحادي رقم ٧ لسنة ٢٠١٤م بشأن مكافحة الجرائم الإرهابية والتي من بينها المنع من السفر. فقد نصت تلك المادة على أنه:"

١. للمحكمة، بناءً على طلب من النيابة، أن تحكم بإخضاع من توافرت فيه الخطورة الإرهابية، وللمدة التي تحددها المحكمة، لتدبير أو أكثر من التدابير الآتية:
   أ. المنع من السفر.
   ب. المراقبة.
   ج. حظر الإقامة في مكان معين أو منطقة محددة.
   د. تحديد الإقامة في مكان معين.
   ه. حظر ارتياد أماكن أو محال معينة.
   و. منع الاتصال بشخص أو أشخاص معينين.
٢. تشرف المحكمة على تنفيذ التدابير التي أمرت بها، وعلى النيابة عرض تقارير على المحكمة عن مسلك الخاضع للتدبير في فترات دورية لا تزيد أي فترة منها على ثلاثة أشهر.
٣. للمحكمة أن تأمر بإنهاء التدبير أو تعديله أو إنقاص مدته وذلك بناء على طلب من النيابة أو الخاضع للتدبير، وإذا رفض طلب الخاضع للتدبير فلا يجوز له تقديم طلب جديد إلا بعد مرور ثلاثة أشهر من تاريخ رفضه(٦٨).
٤. يعاقب الخاضع للتدبير بالحبس مدة لا تزيد على سنة إذا خالف التدبير الذي أمرت به المحكمة.

وما تجب الإشارة إليه كذلك أن المشرع الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة أجاز للمحكمة أن تأمر بتجميد الأموال أو المتحصلات أو الأمر بالمنع من السفر لحين الانتهاء من المحاكمة (٦٩).

---

(٦٨) المادة ٤١ من القانون الاتحادي رقم ٧ لسنة ٢٠١٤م بشأن مكافحة الجرائم الإرهابية.

(٦٩) المادة ٥٨ من القانون الاتحادي رقم ٧ لسنة ٢٠١٤م بشأن مكافحة الجرائم الإرهابية.

ثانيًا: النائب العام أو من يفوضه من المحامين العامين:

أجاز المشرع الاتحادي أيضًا للنائب العام أو لمن يفوضه من المحامين العامين، عند قيام المقتضى، أن يأمر بمنع الشخص الإرهابي من السفر، وذلك حسبما نصت عليه المادة ٥٤ من القانون المُشار إليه على أنه:"

١. يكون للنائب العام أو لمن يفوضه من المحامين العامين، أن يأمر مباشرة بالاطلاع أو الحصول على أي بيانات أو معلومات تتعلق بحسابات أو ودائع أو أمانات أو خزائن أو تحويلات أو تحركات لأموال قامت دلائل كافية لدى النيابة على أن لها علاقة بتمويل تنظيم إرهابي أو شخص إرهابي أو جريمة إرهابية، أو كانت محلًا لجريمة إرهابية أو متحصلة منها أو استعملت فيها أو التي كان من شأنها أن تستعمل فيها، واقتضى كشف الحقيقة ذلك الاطلاع أو الحصول على تلك البيانات أو المعلومات التي لدى المصرف المركزي أو أي منشأة مالية أو منشأة مالية أخرى أو تجارية أو اقتصادية.

٢. يكون للنائب العام أو لمن يفوضه من المحامين العامين، عند قيام المقتضى، أن يأمر بمنع الشخص الإرهابي من السفر(٧٠)".

(٧٠) المادة ٥٤ من القانون الاتحادي رقم ٧ لسنة ٢٠١٤م بشأن مكافحة الجرائم الإرهابية.

الخاتمة :

أولًا: نتائج الدراسة:

من خلال معطيات الدراسة، استطاع الباحث التوصل إلى العديد من النتائج، والتي يمكن بلورتها في النقاط التالية:

١. اختلف الفقه والقضاء حول الطبيعة القانونية لقرار المنع من السفر، فاتجهت بعض الآراء والأحكام القضائية إلى اعتبار قرار المنع من السفر قراراً قضائياً، بينما اتجه البعض الآخر إلى وصف قرارات الإدراج على قوائم الممنوعين من السفر بأنها قرارات إدارية.

٢. هنالك جانب من الفقه الدستوري يرى بأن حرية السفر هي من قبيل الحريات النسبية، أي ليست لها طبيعة قانونية مطلقة بل تخضع الأفراد عند ممارستهم لها القيود عديدة تنصب في إطار الحفاظ على النظام العام وحماية الحريات العامة، وإذا كانت حرية السفر هي من الحريات النفسية، فإن السلطة العامة عندما تقوم بفرض القيود على هذه الحرية يجب أن تكون مقيدة بالشكل الذي يحفظ النظام العام في الدولة، وكل إجراء يتجاوز هذه الغاية يُعد خرقًا لتلك الحرية.

٣. تتمثل أهمية مبدأ الشرعية في أنه يُعد من أسس الحرية الفردية ويضمن حقوق الأفراد بتحديد الجرائم والعقوبات، كما أن هذا المبدأ يعطي العقوبة أساس قانوني بحيث يجعلها مقبولة من قبل الرأي العام، ويجعل الأفراد على علم بالأفعال التي تعد جريمة والأفعال الغير مجرمة.

٤. في مصر للنائب العام أو من يفوضه من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب كل ذي شأن أن يصدر أمراً بالإدراج على قوائم الممنوعين من السفر، أو ترقب الوصول للمحكوم عليهم المطلوب التنفيذ عليهم والمتهمين والمحكوم عليهم ممن تطلب الجهات القضائية الأجنبية المختصة نقلهم أو تسليمهم أو محاكمته، وألزمت النيابة العامة بإعلان قرار الإدراج إلى من صدر بشأنه خلال سبعة أيام من تاريخ صدوره".

٥. مما لا شك فيه أن ورود الحريات العامة ومنها حرية السفر في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان يُعد تقدماً كبيراً على مستوى النص، حيث لم تعد حقوق الإنسان

وحرياته الأساسية مسألة دستورية داخلية بل أصبح لها منظور دولي إلى الحد الذي أفرد معه إعلانه عالمية صادرة عن هيئة الأمم المتحدة.

٦. إن الاتفاقية الأمريكية لحقوق الإنسان قد تأثرت بشكل كبير بالنصوص التي تضمنتها الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان من خلال النص على الضمانات المقررة الحرية السفر سواء بالنص على الحدود التي يجب الوقوف عندها من ناحية إيجاد أجهزة رقابية تتمثل باللجنة الأوربية أو المحكمة الدستورية لحقوق الإنسان، فضلًا عن إلزامية إصدار القرار الصادر للدول الأطراف في المنظمة الأمريكية.

٧. إن النص على ضمان حرية السفر لا يشكل بحد ذاته ضمانة حقيقية للأفراد نظراً لخلو الميثاق من النص على إيجاد أجهزة رقابية يلجأ إليها الأفراد لأجل كفالة واحترام حقهم في السفر، والتي تتمثل باللجنة أو المحكمة المختصتين بحقوق الإنسان على غرار ما أوجدته المواثيق والاتفاقيات الدولية والإقليمية الأخرى التي تناولناها سابقًا.

٨. إن الشريعة الإسلامية قد سبقت كافة التشريعات الوضعية في إقرار الأحكام الخاصة بالحق في حرية التنقل والمنع من السفر، سواء بالنص عليها صراحةً في القرآن الكريم أو في السنة النبوية، فضلًا عن ذلك فإنها رسمت الأطر القانونية لتحقيق الموازنة بين المصالح العامة والمصالح الخاصة عند ممارسة حرية التنقل.

٩. اختلف الدستوريون والقانونيون في الرأي حول ماهية الجهة المختصة بإلغاء ورفع قرارات المنع من السفر والوضع على قوائم الترقب والوصول، وذلك ما بين القضاء العادي والإداري وكيفية طرق باب القضاء حيال الطعن في تلك القرارات.

١٠. النيابة العامة هي جزء من السلطة القضائية بالإمارة ينطوي عملها على مباشرة الدعوى الجزائية بالنيابة عن المجتمع والتصرف فيها إما بالإحالة للمحكمة أو بصدور قرار بحفظها. وقد تشكلت النيابة العامة في إمارة أبوظبي بموجب القانون رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٦ الخاص بدائرة القضاء وجرى تنظيمها في العام ٢٠٠٧ استناداً إلى القرار رقم ٢٢ الذي أصدره سمو الشيخ منصور بن زايد أل نهيان رئيس دائرة القضاء والذي اشتمل على إعادة تنظيم النيابات الموجودة و تشكيل نيابات جديدة.

ثانيًا: التوصيـــــات:

من خلال معطيات الدراسة ونتائجها، يوصي الباحث بما يلي:

١. نهيب بالمشرع الإماراتي النص على أسباب المنع من السفر في قانون الجـــرائم والعقوبات الاتحادي، وكذلك بيان السلطة أو الجهة المختصة باتخاذ هذا القرار، منعًا للتفسيرات المتضاربة وضمانًا لحريات وحقوق الإنسان.

٢. نهيب بالمشرع المصري التفريق بين المنع من السفر لأسباب قانونية وأســباب سياسية، منعًا للغموض واللبس الذي يعتري قرارات المنـــع مـــن الســـفر فـــي جمهورية مصر العربية.

٣. نناشد المشرعين المصري والإماراتي بتدخلهما تشريعيًا بتنظيم إجراء المنع من السفر، على أن يكون قرار الإدراج على قوائم الممنوعين من الســـفر ممنوحًـــا فقط للقضاء، دون أن يكون لجهة الإدارة دور في قبول أو رفض الإدراج علـــى قوائم الممنوعين لتلافي أي تمييز أو تعسف من جانب الإدارة.

قائمة المراجع :

أولا : المراجع العربية :

١. جمال جرجس مجلع، المشاركة الشعبية لمواجهة الإرهاب، النسر الذهبي للطباعة، القاهرة، ٢٠٠٦م.

٢. حامد حمزة الدليمي، دراسات في الحرية والديمقراطية، الطبعة الثانية، دار الطيف للطباعة والنشر، بغداد، ٢٠٠٦م.

٣. حسين الغافري، محمد الألفي، جرائم الإنترنت بين الشريعة الإسلامية والقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٨م.

٤. خالد حربي السعدي، المعاملة الجنائية للأحداث الجانحين في القانون الكويتي، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠١٢م.

٥. خضر خضر، مدخل إلى الحريات العامة وحقوق الإنسان، الطبعة الثانية، المؤسسة الحديثة للكتاب، بيروت، ٢٠٠٥م.

٦. د. إبراهيم أحمد خليفة، سلطة الدولة في إبعاد الأجانب في ظل التطورات الدولية المعاصرة، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، ٢٠١٥م.

٧. د. إبراهيم سيد أحمد، المنع من السفر والتحفظ على الأموال فقهاً وقضاءً، الطبعة الأولى، منشأة المعارف، الإسكندرية، ٢٠٠٤م.

٨. د. أحمد حافظ نجم، حقوق الإنسان بين القرآن والإعلان، دار الفكر العربي، بدون سنة نشر.

٩. د. أحمد شوقي عمر أبو خطوة، الجرائم الواقعة على الأشخاص في قانون العقوبات الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مطبوعات كلية شرطة دبي، دولة الإمارات العربية المتحدة، ١٩٩٠م.

١٠. د. أحمد عبد الظاهر، إبعاد الأجانب في التشريعات الجنائية العربية، مركز البحوث والدراسات الفقهية والتشريعية والقضائية، الطبعة الأولى، دائرة القضاء، أبوظبي، دولة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠١٤م.

١١. د. أحمد فتحي سرور، القانون الجنائي الدستوري، الطبعة الأولى، دار الشروق، القاهرة، ٢٠٠١م.

١٢. د. سليمان الطماوي، النظرية العامة للقرارات الإدارية، الطبعة السادسة، جامعة عين شمس، ١٩٩١م، ص١٧٨؛ د. بكر القباني، القانون الإداري: دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٠م.

١٣. د. عبد الحميد متولي، القانون الدستوري والأنظمة السياسية، الجزء الأول، الطبعة الرابعة، دار المعارف، القاهرة، بدون تاريخ نشر.

١٤. د. علي راشد، القانون الجنائي، المدخل وأصول النظرية العامة، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٧٤م.

١٥. د. فاروق عبد البر، دور المحكمة الدستورية المصرية في حماية الحقوق والحريات، القاهرة، ٢٠٠٤.

١٦. د. محمد أبو زيد محمد، الضوابط التنظيمية للحريات العامة وضماناتها، حرية التنقل والإقامة، أكاديمية مبارك للأمن، بحث منشور في مجلة كلية الدراسات العليا، العدد الثالث، ربيع الأول ١٤٢١ه/يوليو ٢٠٠٠م، ص٧٠

١٧. د. محمد السعيد القزعة، المنع من السفر في المواد الجنائية، بحث منشور في مجلة الدراسات القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة مدينة السادات، المجلد السابع، ملحق، ٢٠٢١م.

١٨. د. محمد عيد الغريب، شرح قانون الإجراءات الجنائية، الجزء الأول، جامعة المنصورة، ١٩٩٧م.

١٩. د. محمود نجيب حسني، شرح قانون العقوبات، القسم العام، الطبعة السادسة، دار النهضة العربية، القاهرة، ١٩٨٩م.

٢٠. د. نعيم عطية و د. حسن محمد هند، النظام القانوني للمنع من السفر، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، بدون سنة نشر .

٢١. عبد الرحمن سليمان زيبار، أساليب تكوين السلطة القضائية، بحث منشور في مجلة التشريع والقضاء، القاهرة، العدد٣، ٢٠٠٩م.

٢٢. عصام حمدي الصفدي، و نعيم الظاهر، صحة البيئة وسلامتها، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠٠٨م.

٢٣. مبارك فالح العازمي، فن التفاوض في إدارة الأزمات الإرهابية وأعمال الشغب الشغب في دولة الكويت، دار العروبة للطباعة والنشر، الكويت، ٢٠١٠م.

٢٤. محمد رشاد الحملاوي، إدارة الأزمات "تجارب محلية وعالمية"، دار أبو المجد للطباعة، القاهرة، ١٩٩٥م.

٢٥. مريم محمد آل علي، الآثار الاجتماعية للهجرة إلى مجتمع الإمارات "دراسة ميدانية"، مركز بحوث الشرطة، شرطة الشارقة، دولة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠٠٦م.

٢٦. نوزاد عبد الرحمن الهيتي، التنمية المستدامة الإطار العام والتطبيقات "دولة الإمارات العربية المتحدة نموذجاً، مركز الإمارات للدراسات والبحوث، دولة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠٠٩م.

٢٧. هنري عزام، الأزمة الاقتصادية العالمية وانعكاساتها على دول مجلس التعاون لدول الخليج العربية، مركز الإمارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، سلسلة محاضرات الإمارات، العدد ١٢٥، أبوظبي، محاضرة أُلقيت يوم ٢٣ مارس ٢٠٠٩م.

ثانيا : المراجع الأجنبية :

(1) Jérémie Gilbert, "Nomadic Peoples and Human Rights", Routledge Research in Human Rights Law, Routledge, 2014, P.72.

(2)Massimo Condinanzi, Allessandra Lang, Bruno Nascimbene: Citizenship of the Union and Freedom of Movement of Persons, Volume 14 of Immmigration and Asylum Law and Policy in Europe, BRILL, 2008, p.124.

(3)Willem Maas," Democratic Citizenship and the Free Movement of People, Immigration and Asylum Law and Policy in Europe", Martinus Nijhoff Publishers, 2013, P.118.

(4)Chaloka Beyani, Lecturer in International Law and Human Rights Chaloka Beyani: Human Rights Standards and the Free Movement of People Within States, Oxford monographs in international law, Oxford University Press, Oxford University Press, 2000, p.59

(5) MANIGLIER Tristan, Réformer Le Juge d'Instruction: Historique et Perspectives, Mémoire de Séminaire, Métiers du droit et pratique du droit dans les entreprises et les institutions, Université de Lyon: Université lumière Lyon 2, Institut d'Études Politiques de Lyon, 2010, P.19.