حظر السفر في القوانين الداخلية
انتهاك دولي وحظر دستوري (العراق نموذجا)

م.م. لطيف عبد الحسين موسى
كلية القانون / جامعة المثنى

المقدمة

تعد الحقوق والحريات من أهم المواضيع المطروحة في الإطار العالمي والإقليمي والمحلي ، فأصبحت الدولة اليوم تقاس بتقدمها الحضاري والمدني والثقافي بمدى احترامها لحقوق الإنسان ومن ضمنها حق السفر والتنقل ، لذلك سوف يكون محور هذه الدراسة عن ذلك الحقٍ وفقا للدساتير العراقية المتعاقبة والقوانين المنبثقة منها ابتدأ بدستور ١٩٢٥ ومرورا بدساتير١٩٥٨و١٩٦٣و١٩٦٤و١٩٦٨و١٩٧٠و مشروع دستور١٩٩٠ وانتهائا بدستور ٢٠٠٥ .

هنالك مجموعة من القوانين العراقية تعتبر عقبة عن تمتع الموطنين لحرية السفر الوارد في المادة ٤٤ من دستور جمهورية العراق عام ٢٠٠٥م ، وكان من الضروري ان تكون هنالك تشريعات تنسجم مع الاتجاه الجديد للمرحلة الدستورية الجديدة التي تلت دستور ١٩٧٠ وحصاد ثمار المرحلة الجديدة .

ان الأساس القانوني لحق السفر في القوانين العراقي لم تكن اجتهادا لأحد أو منة من سلطة معينة بل كانت نتيجة حتمية لمصادقة العراق على اتفاقيات حقوق الإنسان منذ فترة الخمسينات حتى وقتنا الحاضر.

مشكلة البحث

وجود بعض القوانين العراقية النافذة المعرقلة لحرية السفر في مختلف القوانين الوطنية سواء كانت مدنية أو أدارية أو جزائية الامر الذي جعل المواطن العراقي يعاني من عدم استطاعته للتمتع بحرية السفر خارج العراق ، على الرغم من مصادقة العراق على بنود الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والعهدين الدوليين للحقوق المدنية والسياسية ، وعهد الحقوق الاقتصادية والاجتماعية وكذلك الضمانات الدستورية الواردة النصوص الدستورية المختلفة .

فرضية البحث : ان سقوط دستور ١٩٧٠ م وتجاربه التطبيقية وما عاناه الشعب العراقي من مصادرة لحقوقه ومنها حرية السفر لمدة استمرت أكثر من ثلاثين عاما وجدت أملا لتحقيق حقه وحريته في دستور٢٠٠٥م والذي ضمن في أكثر من موضع حق السفر والتنقل.

منهجية البحث : لقد تمت الاستعانة بالمنهج التحليلي وقد فرض المنهج التاريخي نفسه على الباحث عند مقارنة الحق في احكام الشريعة الإسلامية والدساتير العراقية السابقة.

المبحث الاول
تعريف حرية التنقل

تعتبر حرية التنقل من الحقوق الاساسية للإنسان وهي مرتبطة بحريته الشخصية للانتقال من مكان الى اخر ، وكلما اتسعت مساحة الانتقال كان مجال الحرية اوسع وبذلك فأن لكل فرد حق الانتقال بحرية داخل وطنه او مغادرته والعودة اليه وهي حرية نسبية خاصة بعد وجود الدولة وتحديد حدودها وازدياد اعداد الشعوب وتعدد وسائل النقل فأصبحت هذه الحرية خاضعة للأنظمة والقوانين الخاصة بكل دولة و وفقاً لما تعتبره ملائماً لمصلحتها بشكل لا يتعارض مع سيادتها الوطنية ، قد تتسع هذه الحرية او تضيق تبعاً لاعتبارات سياسية واقتصادية و تتنوع وفقاً لظروف او الوسائل التي يتم استعمالها للتمتع بهذه الحرية فتشمل التنقل في الحالات العادية والاستثنائية والذي يكون له وسائل وظروف خاصة ، وقد يكون هذا التنقل داخلي أي في اطار اقليم الدولة او خارجي لأغراض اقتصادية او مهنية او سيراً على الاقدام او باستخدام واسطة نقل معينة [1].

المطلب الاول (نظرة تاريخية عن حق السفر)

أولاً / تنظيم السفر في الشريعة الإسلامية

ان أهمية دراسة حق السفر في أحكام الشريعة الإسلامية بوصفها مصدراً من مصادر التشريع في القانون العراقي ، حيث تنص المادة الأولى ثانيا من القانون المدني رقم ٤٠ لسنة ١٩٥١ النافذ المعدل (فإذا لم يوجد نص تشريعي يمكن تطبيقه حكمت المحكمة بمقتضى العرف فإذا لم يوجد فبمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية الأكثر ملائمة لنصوص هذا القانون...).

لقد اهتمت الشريعة الإسلامية الغراء بتنظيم حق السفر وإرساء قواعده بصورة منظمة متماشية لأهداف ومصالح إنسانية وهي بذلك سبقت الإعلان العالمي لحقوق الإنسان والذي صدر عام ١٩٤٨م .

ان حق السفر في الإسلام ناتجة عن التكريم الإلهي له بالنصوص الصريحة وهو جزء من التصور الإسلامي والعبودية لله [٢] .

ان أهم خصائص الحقوق في الإسلام أنها شاملة لكل الحاجات والأهداف البشرية ، وحق السفر يوظف لخدمة الحاجات البشرية سواء كانت سياسية ، عقائدية ، علمية أم تجارية ، أو قد تكون رحلات ومهمات دبلوماسية .

يتمتع بهذا الحق كل الأفراد الخاضعين للنظام الإسلامي دون تمييز بسبب اللون أو الجنس أو اللغة ، ومثل هذا الحق غير قابل للإلغاء ، ويقيد بشرط عدم الأضرار بمصالح الجماعة ، والتي تعتبر الإنسان فردا من أفرادها [٣] .

لقد حث القرآن الكريم على الاستكشاف وربط السفر بالعبادة فأوجب(الحج) وشرع مناسك العمرة واعتاد أهل الجزيرة على رحلة الشتاء والصيف [٤] ، ثم الهجرتين الهجرة للحبشة والهجرة للمدينة ، ان تحديد أسماء الأسفار والرحلات تعبر بشكل صريح عن حرية التنقل والسفر في القرآن والسنة النبوية المطهرة [٥] .

ثانياً / حماية حق السفر في ميثاق الأمم المتحدة ١٩٤٥

يعد ميثاق الأمم المتحدة نموذجا لما بذله المجتمع الدولي من اجل حماية حقوق الإنسان وإخراجها من إطارها النظري الى الإطار الوظيفي في المجتمع الدولي ، ومن ضمن ما جاء في ديباجة الإعلان (... وقد ألينا على أنفسنا ان ننقذ الأجيال المقبلة من ويلات الحرب ونؤكد من جديد على الحقوق الأساسية للإنسان وبكرامة الفرد ...) [٦] .

لقد ورد في المادة ٥٥ من الميثاق (ان الأمم تعمل من اجل تعزيز احترام حقوق الإنسان لجميع البشر بلا تمييز بسبب الجنس أو اللغة أو العرق أو الدين) ، ان جدية الميثاق وحرصه على حماية حقوق الإنسان تظهر جليا في اعتبار النصوص الخاصة لهذه الحقوق ضمن القواعد الواجبة الاحترام في القانون الدولي ، وهذا يعني ان طبيعة التزام الأمم المتحدة باحترام حقوق الانسان ملزم ومصدره الميثاق المذكور، باعتباره معاهدة دولية جماعية شارعة تمثل اتجاه المجتمع الإنساني عبر تحقيق اميته ، وبالتأكيد ان هذه الحقوق متنوعة ومتعددة ومن ضمنها حق السفر والتنقل .[٧]

ثالثاً /الإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨م

لقد كفل الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة المجلس الاقتصادي والاجتماعي حماية حق السفر وحرية التنقل واختيار محل الإقامة داخل حدود الدولة ولكل فرد حق مغادرة البلد [٨] بما فيه بلده وحق العودة أليه [٩] .
لقد تناول الإعلان هذا الحق دون ان يتطرق الى القيود الواردة على ممارسته بشكل مباشر مثل الأبعاد والنفي والمنع من السفر ، وإنما وضع فقط الأطر العامة التي يمكن ان يستدل بها المشرع الدستوري .

رابعاً /إعلان القاهرة لحقوق الإنسان

بتاريخ ٥ آب ١٩٩٠عقدت منظمة التعاون الإسلامي مؤتمرا دوليا حضره وزراء خارجية الدول الإسلامية الأعضاء في المنظمة مؤكدين الدور الحضاري والتاريخي للأمة الإسلامية ، ومنح الإعلان حق السفر واختيار محل الإقامة داخل بلاده وخارجها ، وله إذا اضطهد حق اللجوء الى بلد آخر ، وعلى البلد الذي لجأ أليه أن يجيره حتى يبلغ مأمنه ما لم يكن سبب اللجوء اقتراف جريمة في نظر الشرع المقدس [١٠] .
وقد تمكنت الجامعة العربية من صياغة منهجا لحقوق الإنسان عام ١٩٩٧م وتحفظت العديد من الدول العربية على نصوصه الامر الذي جعل هذا القرار فاقدا للإلزامية وكانت البعض من بنوده تتعلق بحق السفر والتنقل [١١] .

المطلب الثاني :الحماية الدستورية لحق السفر

ان وظيفة الدساتير الأساسية تتمثل في تنظيم السلطات العامة في الدولة ، وتحديد العلاقة فيما بينها ، وتحديد العلاقة بين الحكام والمحكومين وتحديد الشكل التمثيلي للدولة والمقومات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية لها ، والنص على الحقوق والحريات العامة وضمان عدم المساس بها .
لذلك سوف نتناول حق السفر لكونه احد الحقوق الدستورية التي تحتاج الى ضمان عدم المساس بها من أي سلطة من سلطات الدولة ، ونستعرض كيف تناولت الدساتير العراقية هذا الحق منذ تأسيس الدولة وحتى وقتنا الحاضر [١٢] .

١_حق السفر في ظل دستور ١٩٢٥ م [١٣]

يعد صدور القانون الأساسي في ١٩٢٥/٣/٢١ صيرورة تاريخية دستورية عراقية ، فقد أنجب المجلس التأسيسي العراقي هذا المنجز بعد مخاض عسير ، ولم يتضمن هذا

الدستور نصا صريحا يشير لحق السفر والتنقل وإنما اكتفى في مادته السابعة والتي تصون جميع الحقوق الأساسية (الحرية الشخصية مصونة لجميع سكان العراق من التعرض والتدخل ولا يجوز القبض على احدهم أو توقيفه أو معاقبته أو إجباره على تبديل مسكنه أو تعرضه لقيود أو إجباره على الخدمة في القوات المسلحة إلا بمقتضى القانون ، أما التعذيب ونفي العراقيين خارج المملكة ممنوع بتاتا) [١٤].

٢_ حق السفر في ظل دستور ١٩٥٨م

لقد أنجبت جمهورية العراق الأولى دستورها بتاريخ ٢٧/٧/ ١٩٥٨والذي أنهى الحكم الملكي بانقلاب ١٤ تموز واسقط القابضين على السلطة وفق دستور ١٩٢٥م ، وقد كان دستورا مقتضبا تنقصه التفاصيل التي تركت لكي تنظم في قوانين ولكن هذه القوانين لم ترى النور لقصر المدة ، وقد تضمنت المادة الحادية عشرة من هذا الدستور بعض الحريات ، و تنص على (الحرية الشخصية وحرمة المنازل مصونتان ولا يجوز التجاوز عليهما إلا حسب ماتقتضيه السلامة الأمنية وينظم ذالك بقانون)، وقد اكتفى هذا الدستور بتعداد وذكر بعض الحريات ومن ضمنها حق السفر [١٥].

٣_ حق السفر في ظل دستور ١٩٦٣م

لقد انتهى العمل بدستور ١٩٥٨ بصدور قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة بانقلاب ٨ شباط ١٩٦٣م الذي أصبح نافذ المفعول في ذلك التاريخ [١٦]، ولهذا القانون قيمة دستورية رغم تسميته المختلفة لأنه يرسم سياسة الدولة وسلطاتها والعلاقة بين هذه السلطات ، ومن الملاحظات الهامة على هذه الوثيقة هو عدم تطرقها الى الحريات الأساسية ومنها حق السفر [١٧].

٤_ حق السفر في ظل دستور ١٩٦٤ م

بتاريخ ٢٩ نيسان ١٩٦٤م صدر دستور مؤقت ليتم العمل فيه لمدة انتقالية كما جاء في مقدمته ، اذ الغي الدستور السابق الذي صدر عام ١٩٦٣ ، وقد جاء في باب الحقوق والواجبات العامة في المادة ٢٥(لا يجوز ان يحضر على عراقي الإقامة في جهة ما ولا ان يلزم الإقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون) ، ونلاحظ ان نص المادة السابقة قد أشارت ضمنا الى ان هذا الدستور قد كفل حرية التنقل والسفر [١٨].

٤_حق السفر والتنقل في ظل دستور١٩٦٨م

انتهى العمل في دستور ١٩٦٤ بعد انقلاب ١٩٦٨ حيث صدر دستور ١٩٦٨/٩/٢١ المؤقت ، وقد ورد في الباب الثالث (الحقوق والواجبات العامة) المادة ٢٧ منه ، وهي منقولة حرفيا من نص المادة ٢٥ من الدستور الذي سبقه والذي تم الإشارة إليه [١٩] .

٥__حق السفر والتنقل في ظل دستور١٩٧٠م

صدر هذا الدستور بتاريخ ١٩٧٠/٧/١٦ وقد ورد في الباب الثالث (الحقوق والواجبات الأساسية) حيث نصت المادة ٢٤ منه على (لا يجوز منع المواطن من السفر خارج البلاد ، أو من العودة أليه ولا تقييد تنقله وإقامته داخل البلاد ، إلا في الحالات التي يحددها القانون) [٢٠] ، ورغم وجود هذا النص فان التطبيق العملي في تلك الفترة هو خلاف ذالك حيث صدرت العديد من القوانين تخالف ذلك المضمون ومنها قانون جوازات السفر رقم ٣٢ لعام ١٩٩٩ والذي سوف يتم التطرق أليه مفصلا .

٦__حق السفر والتنقل في ظل مشروع دستور ١٩٩٠ م

لقد تضمن مشروع دستور ١٩٩٠ والذي لم يرى النور في الفصل الثاني من الباب الاول (الحقوق والحريات) في المادة ٦٧ على حرية السفر والإقامة ، حيث نص على (أولا_حق المواطن في السفر خارج البلاد ، أو العودة أليها مضمون . ولا يجوز تقييد تنقله وإقامته إلا في الحالات التي يحددها القانون .

ثانيا_لا يجوز أبعاد أي مواطن عن البلاد أو منعه من العودة أليها) [٢١] ، ان هذا النص ليس له أهمية تذكر لسببين ؛ الاول هو ان هذا الدستور كان حبرا على ورق ولم يرى النور، والثاني هو ثقافة السلطة ذات التوجه القمعي والبوليسي والتي لا تحترم الحقوق الأساسية لإفراد الشعب .

ان تقييد حرية الإقامة صورة من صور القيود الواردة على حق السفر والتنقل ، لان كل فرد بحاجة الى مكان يختاره ويستقر فيه بمليء إرادته وله ان يغيره متى شاء ، وله ان يتحرك بحرية في داخل بلاده أو السفر الى خارجها ومن ثم العودة أليها [٢٢] .

٧_حق السفر والتنقل في ظل قانون أدارة الدولة المؤقت للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤م

يعد هذا القانون وثيقة دستورية هامة ، لكونها تحملت عبء التغيير الدستوري من مرحلة توصف بالمرحلة المظلمة الى مرحلة أخرى مختلفة توصف بالمرحلة الديمقراطية .

لقد عالجت مواد هذه الوثيقة حق السفر والتنقل والإقامة بصور عديدة ، وفي أكثر من موضع بشكل صريح أو ضمني.

الإشارة الصريحة ماورد في المادة ١٣ فقرة د (للعراقي الحق بحرية التنقل في أنحاء العراق كافة ، وله الحق بحرية السفر الى خارجه والعودة أليه) ، أما الإشارة الضمنية ما ورد في المادة ١٦الفقرة ج (للمواطن العراقي الحق الكامل غير المشروط بالتملك في كافة أنحاء العراق بلا قيود) [٢٣] ، ان الإشارة الضمنية تدل على ان المشرع الدستوري كان حريصا على زرع روح التآخي بين جميع فئات الشعب بحث لا يكون كل مكون أو مجموعة داخل حدود منطقة معزولة عن باقي المكونات.

٨_حق السفر والتنقل في ظل دستور٢٠٠٥م

يعد دستور جمهورية العراق لعام ٢٠٠٥ م انعطافة في تاريخ الدساتير العراقية ، حيث انه الدستور الوحيد الذي كتب بطريقة ديمقراطية بواسطة سلطة تأسيسية منتخبة ، وتم استفتاء الشعب على المسودة ، حيث تم التصويت عليها وحصلت على النسبة التي حددها القانون للقبول ، وبالتالي فان شرعيته مضاعفة بسلطة تأسيسية منتخبة والاستفتاء الدستوري.

لقد تضمن هذا الدستور مواد تشكل إطارا حاميا لحرية التنقل وحق السفر ، حيث نص في المادة ٢٣ ثالثا (للعراقي الحق في التملك في أي مكان في العراق ، ولا يجوز لغيره تملك غير المنقول ، إلا ما استثني بقانون) [٢٤] ، وهذا النص يدل على ان المشرع قد أعطى حرية الإقامة للعراقيين داخل البلد بدون قيد إلا أذا كان التملك لأغراض التغيير السكاني وهو قيد جاء نتيجة لعقدة التغيير الديموغرافي في المناطق المتنازع عليها بين المركز والإقليم.

أما المادة ٢٤ من الدستور نصت على (تكفل الدولة حرية الانتقال للأيدي العاملة والبضائع ورؤوس الأموال العراقية بين الإقليم والمحافظات ، وينظم ذالك بقانون) [٢٥] ، أما المادة ٤٤ من الدستور فقد كفلت حق التنقل والسفر وحق العودة الى الوطن حيث نصت على (أولا _للعراقي حرية التنقل والسفر والسكن داخل العراق وخارجه.

ثانيا _لا يجوز نفي العراقي او أبعاده أو حرمانه من العودة الى الوطن) [٢٦].

وهذه النصوص تمثل ضمانة حقيقية لحق التنقل وحرية السفر داخل وخارج البلد.

ت	الدستـــور	رقم المادة الدستورية	الإشارة صراحة	الإشارة ضمنا
١	١٩٢٥ القانون الأساس	السابعة		تلميحا
٢	١٩٥٨	الحادية عشر		تلميحا
٣	١٩٦٣ قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة	لا تلميحاً ولا تصريحا		
٤	١٩٦٤	٢٥	الإشارة صراحة	
٥	١٩٦٨	٢٥		الإشارة تلميحا
٦	١٩٧٠	٢٤	صراحة	
٧	مشروع دستور ١٩٩٠	٦٧	صراحة	
٨	قانون إدارة الدولة للمرحلة الانتقالية ٢٠٠٤	١٣ / آ	صراحة	
٩	٢٠٠٥	٤٤	صراحة	

الجدول رقم (١) يبين الإشارة بالدساتير العراقية صراحة أو ضمناً مع رقم المادة المشيدة للحماية الدستورية

المبحث الثاني
منع السفر في القوانين العراقية

المطلب الاول
أولا / منع السفر في قانون جوازات السفر رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٩ م

١_لقد منحت المادة الأولى / ثالثا / ب من هذا القانون سكرتير رئيس الجمهورية صلاحية سحب جواز السفر من العراقي الموجود خارج العراق إذا اقتنع انه قام أو حاول القيام بعمل يعاقب عليه القانون يمس بأمن أو مصلحة الجمهورية العراقية ، ويمنح الشخص الذي تم سحب جوازه جواز مرور يمكنه من العودة الى العراق ، ان هذا النص

من الصعب تطبيقه من الناحية العملية ، فلو تصورنا تبليغ الشخص المعني وهو المقيم خارج البلد أو المسافر خارج العراق من قبل السفارة بسحب جواز سفره من قبل النظام لاتهامه بجريمة تمس امن البلد أو مصلحة العراق من وجهة نظر النظام ؛ فهل من المعقول ان يذهب للسفارة لاستلام جواز مرور وهو متهم في مثل هذه التهمة بوجود نظام بوليسي مثل النظام السابق ؟ .

لقد أعطى هذا القانون الى سكرتير رئيس الجمهورية هذه الصلاحية دون ان يعطي للطرف الآخر ضمانات قانونية ، وتم مصادرة حق دستوري من قبل السلطة التنفيذية باستخدام أداة من أدواتها [٢٧] .

٢_لقد خولت المادة الخامسة أولا مدير الأمن العام صلاحية منع أي شخص ما من مغادرة العراق ، ويقوم ضابط الجوازات بإبلاغ الشخص طالب الجواز بعدم الموافقة ، ولكل شخص منع عن السفر حق الطعن بقرار المنع لدى محكمة القضاء الإداري وفقا للإجراءات المنصوص عليها في البند ثانيا من المادة السابعة من قانون مجلس شورى الدولة المرقم ٦٥ لسنة ١٩٧٩م [٢٨] .

٣_لقد عاقب القانون من يفقد أو يتلف جواز سفره إهمالا منه وليس قصدا بعدم منحه جواز سفر جديد لمدة سنة وبعقوبة حبس لا تزيد على سنة ، أي انه جعل الحرمان من السفر خارج العراق عقوبة تبعية لعقوبة الحبس [٢٩] .

٤_عاقبت المادة العاشرة /ثالثا /أ_ب على من يسافر الى بلد منع السفر أليه أو سافر الى بلد لم يدون في جواز سفره وتضمنت المادة ١٢ من القانون أعلاه خرقا دستوريا ، وانتهاكا لمواثيق دولية بمنح ضابط الجوازات صلاحية توقيف طالب الجواز إذا تأيد لضابط الجوازات ان طالب الجواز قد ارتكب جريمة معاقب عليها بموجب أحكام هذا القانون وكان توقيفه ضروريا لمنعه من السفر ، فيجوز ان يوقف ذالك الشخص مدة لا تتجاوز ٢٤ ساعة دون أذن من القاضي المختص [٣٠] .

ان النص السابق انتهاك وخرق للمادة ٣٧ فقرة ب من الدستور النافذ والتي تنص على (لا يجوز توقيف احد أو التحقيق معه إلا بموجب قرار قضائي) .

لا يزال قانون رقم ٣٢ نافذا لحد الآن رغم مخالفاته ، ورغم انه يعبر وبصراحة عن فلسفة النظام السابق في إعطاء الإدارة سلطة مصادرة الحقوق الدستورية .

ثانيا/ منع السفر في قانون المرافعات المدنية العراقي رقم ٨٣ لسنة ١٩٦٩م

لقد منح هذا القانون للمدعي ان يستصدر قرارا من القضاء المستعجل بمنع المدعى عليه من السفر إذا قامت لديه أسباب جدية منها سفر المدعى عليه بقصد الفرار من الدعوى ، وللمحكمة إذا ثبت لديها ذالك ان تكلف المدعى عليه باختيار من ينوب عنه قانونا في الدعوى حتى تكتسب درجة البتات ، فإذا امتنع عن ذالك فللمحكمة ان تصدر قرارا بمنعه من السفر ، بعد ان يقدم المدعى عليه كفالة لضمان ما قد يصيب المدعى عليه من ضرر إزاء ذالك المنع [٣١] .

ثالثا / منع السفر في قانون التنفيذ

لقد نصت المادة ٣٠ من قانون التنفيذ رقم ٤٠ لسنة ١٩٨٠ وتعديلاته على الآتي (إذا اثبت الدائن احتمال فرار المدين وطلب اخذ كفالة بالدين فللمنفذ العدل إذا اقتنع بصحة الادعاء ان يقرر ألزام المدين بتقديم كفالة بالدين ، فإذا رفض المدين تقديم كفالة فعلى المنفذ العدل ان يقرر منع سفره) .

رابعا / منع السفر في قانون الأحوال الشخصية رقم ١٨٨ لسنة ١٩٥٩م

نصت المادة ٥٧ فقرة رابعا من القانون المذكور(للأم النظر في شؤون المحضون وتربيته وتعليمه حتى يتم العاشرة من العمر و للمحكمة ان تأذن بتجديد حضانة الصغير حتى إكماله سن الخامسة عشر أذا ثبت لها بعد الرجوع الى اللجان المختصة الطبية منها والشعبية ان مصلحة الصغير تقضي بذالك ، على ان لا يبيت إلا عند حاضنته) ، وهذا يعني عدم السماح للأم الحاضنة بالسفر عن المحضون الى بلد آخر يبعد عن بلد الأب لغرض الإقامة فيه وهذا قيد ضمني للإقامة في مكان معين تبتغيه حاجة الحاضنة [٣٢] .

ان الاتجاه الذي سلكه الدستور العراقي في ممارسة الحقوق الدستورية مقيدا بعدم الإضرار بمصالح الغير ، وهذا الاتجاه ظهر لنا من خلال نصوص فروع القانون الخاص مثل قانون التنفيذ وقانون المرافعات وقانون الأحوال الشخصية ، لذلك فهو قيد تنظيمي وليس الغرض منه تقييد الحريات العامة .

خامسا / منع السفر في قرارات مجلس النواب العراقي

اتخذ مجلس النواب العراقي بتاريخ ٢٠٠٨/٩/١٤ قرارا يقضي بمنع سفر احد النواب ، ومن الجدير بالذكر ان مجلس النواب العراقي لا يملك صلاحية منع السفر لأي مواطن عراقي بما فيهم أعضاء مجلس النواب ، وبالتالي فان القرار ليس له قيمة

قانونية وغير ملزم لكونه مخالف الى نص المادة ٤٤ من دستور العراق لعام ٢٠٠٥ والتي تم ذكرها سابقا ، والتي تكفل حرية السفر والتنقل داخل العراق وخارجه [٣٣] ، وقد مارس هذا العضو حقه في الطعن على هذا القرار أمام المحكمة الاتحادية العليا ضمن الفترة المحددة قانونا ، لذا قررت المحكمة قبول الطعن شكلا ، ونظرت في أسباب الطعن المقدمة فوجدت ان الموضوع يتعلق بالضمانات الدستورية لحق السفر الواردة في المادة ٤٤ /أولا والتي لم تضع قيدا أو شرطا لحرية التنقل والسفر ، ولا يجوز تقييد هذه الحرية بنص في قانون أو نظام أو تعليمات استنادا لأحكام المادة (٢ _أولا _ج) من دستور العراق النافذ والتي تنص على (لا يجوز سن قانون يتعارض مع الحقوق والحريات الأساسية في هذا الدستور) وبالتأكيد فان حرية السفر والتنقل هي من الحريات الأساسية الواردة في الدستور ، كما وجدت المحكمة ان سفر عضو المجلس (المدعي) أثناء فترة عطلة المجلس ومن جانب آخر ان مواد النظام الداخلي لمجلس النواب لا تخوله اتخاذ قرارات بحق أعضائه برفع الحصانة أو منع السفر إلا بناءا على طلب من السلطة القضائية إلا في حالات محددة وردت على سبيل الحصر ولم يكن من بينها الحالة موضوع الدعوى ، وقد وجدت المحكمة الاتحادية العليا ان القرار الذي اتخذه مجلس النواب برفع الحصانة عن النائب ومنعه من السفر يتعارض مع أحكام الدستور ومع النظام الداخلي للمجلس ، لذا قررت إلغاء قرار مجلس النواب القاضي بمنع النائب من السفر خارج العراق [٣٤] .

المطلب الثاني
المنع المالي للسفر

لقد استخدمت الأجهزة الإدارية في ظل النظام السابق مختلف الوسائل لمنع المواطنين من السفر ، ومن هذه الوسائل هي فرض رسوم باهضة يقوم بدفعها الشخص حتى يستطيع السفر، فقد تراوحت رسوم السفر من خمسة عشر ألف دينار بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٨٦ لسنة ١٩٩٣ [٣٥] ، والقرار رقم ٥٥ لسنة ١٩٩٤ والذي رفع قيمة الرسم الى ٤٠ ألف دينار لكل سفرة ، وبتاريخ ١٩٩٥/٣/١٤ صدر قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٢٢ والذي تم رفع قيمة الرسم الى ١٠٠ ألف دينار ، ثم وصل هذا الرسم الى ٤٠٠ ألف دينار عام ١٩٩٦ [٣٦] ، الغيت هذه الرسوم بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٢٣٨ في ٢٠٠٢/١٠/٣١ وذلك للضغوط الدولية على الحكومة العراقية في حينها .

لقد صدر قرار مجلس محافظة ميسان المرقم ٨٤ لسنة ٢٠١٤ الذي فرض قيد مالي على أهالي محافظة ميسان ، بفرض مبلغ خمسة آلاف دينار رسما أضافيا على كل جواز يصدر من مكتب جوازات ميسان ، إلا ان طالب الطعن بقرار مجلس محافظة ميسان لدى المحكمة الاتحادية العليا ، فأصدرت الأخيرة قرارها بإلغاء قرار مجلس محافظة ميسان الذي يتضمن إضافة رسم قدره خمسة آلاف دينار على طالب الجواز ، لأنه يثقل على كاهل الموطن العراقي ، ولكون ان سلطة إصدار الجوازات المركزية في بغداد قد استوفت الرسم على إصدار الجواز .

ان القيود المالية التي تفرضها الإدارة تعيق حرية التنقل والسفر وخصوصا لذوي الدخول المحدودة ، وعند ذلك تكون حرية التنقل متاحة للميسورين ماليا وغير متاحة لغيرهم ، مما يؤدي الى خرق حرية التنقل والسفر الواردة في المادة ٤٤ من الدستور النافذ.

ت	السنة	مقدار الرسم	الملاحظات
١	١٩٩٣	خمسة عشر ألف دينار	بموجب قرار مجلس قيادة الثورة رقم ٨٦
٢	١٩٩٤	أربعون ألف دينار	بموجب قرار مجلس قيادة الثورة رقم ٥٥ لسنة ١٩٩٤
٣	١٩٩٥	مائة ألف دينار	بموجب قرار مجلس قيادة الثورة رقم ٢٢ لسنة ١٩٩٥
٤	١٩٩٦	أربعمائة ألف دينار	
٥	الغيت سنة ٢٠٠٢		بموجب قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٢٣٨ في ٢٠٠٢/١٠/٣١
٦	٢٠١٤	خمسة آلاف دينار لكل جواز	بموجب قرار مجلس محافظة ميسان رقم ٥٥ لسنة ٢٠١٤ على الجوازات الصادرة في محافظة ميسان ، وألغت المحكمة الدستورية العليا هذا القرار بتاريخ ٢٠١٤/٧/٨

جدول رقم (٢) يبين مقدار رسوم السفر في العراق

سادسا / منع التنقل والسفر في قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩

لقد تضمن هذا القانون تدابير احترازية تتخذ بحق المحكوم عليه بجناية أو جنحة مخلة بالشرف ، ومن أنواعها الحجز في مأوى علاجي ، وحضر ارتياد بعض الأماكن إلا بعد انقضاء مدة معينة ، وللمحكمة الحق في ان تبدل المكان أو الأمكنة التي تنفذ بها العقوبة الاحترازية ، وللشرطة حق مراقبة سلوك المحكوم عليه بعد خروجه من السجن للتثبت من صلاح حاله واستقامة سيرته ، من خلال إلزامه بعدم الإقامة في أماكن معينة ، وعدم تغيير محل إقامته إلا بعد موافقة المحكمة التي يقع هذا المحل في دائرة اختصاصها ، وعدم مبارحة مسكنه ليلا إلا بإذن من الشرطة [٣٧] .

ان هذه التدابير تعتبر عقوبة أخرى على المحكوم لان انقضاء مدة المحكومية كافية لردع المحكوم عليه عن قيامه بعمل مماثل حسب الإرشادات المقدمة من أصلاح إدارة السجون ، الامر الذي يجعل وجود ضرورة لإعادة النظر بهذه التدابير التي تعتبر مقيدة للحريات العامة ومنها حرية التنقل والسفر .

الاستنتاجات

١- ان سقوط دستور ١٩٧٠ ونفاذ دستور ٢٠٠٥ أدى الى تغيير مفهوم حق السفر والتنقل .

٢- ان النصوص قانون المرافعات المدنية وقانون التنفيذ وقانون الأحوال الشخصية النافذة تقيد حق السفر وهذا القيد يعتبر قيدا تنظيميا لكي لا يتعارض مع حقوق الآخرين .

٣- ان بعض مواد قانون جوازات السفر رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٩ تمنع السفر ولازالت نافذ ومعرقله لعمليات السفر بين الإقليم والمحافظات والمركز ، وحسب تصريحات بعض القضاة .

٤- ان قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ يتضمن مواد وعقوبات احترازية تقيد حرية السفر والتنقل لا داعي لها بعد انتهاء مدة المحكومية .

٥- ان القراءة الذكورية لقانون الأحوال الشخصية رقم ١١١ لسنة ١٩٥٩ المعدل النافذ تقيد حق الحاضنة في السفر وهذا التقييد يمكن ان يكون على أساس التفرقة بين حقوق الجنسين للسفر .

٦- تعتبر اجتهادات الحكومات المحلية خلافاً للقانون بتكليف المواطن بأعباء مالية ورسوم سفر .

٧- ظهور دور بارز للمؤسسات الدستورية ومنها المحكمة الدستورية العليا في العراق لمراقبة مشروعية القوانين والقرارات التي لا تتصف بالمشروعية الدستورية وإلغائها حماية للصالح العام .

التوصيات

١- أعادة النظر بالتشريعات النافذة والتي تخالف أحكامها نصوص الدستور النافذ ٢٠٠٥ ، وإلغاء ما يتعارض مع أحكام وقواعد الدستور فيما يتعلق بحق السفر والتنقل .

٢- إصدار تشريع جديد للسفر في العراق يحل محل القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٩ لأنه لم يعد صالحا للتطبيق فهو يعارض دستور ٢٠٠٥ النافذ وهو قانون يعكس فلسفة دكتاتورية ومصادره لحقوق المواطنين .

٣- تثقيف الحكومات المحلية بالصلاحيات الممنوحة لها طبقاً للقوانين النافذة وعدم مصادرة حقوق الآخرين بقرارات غير مشروعة .

٤- إعادة النظر بقانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ لان كثير من أحكامه الاحترازية والتكميلية تصادر حق السفر والتنقل .

٥- تعديل قانون الأحوال الشخصية النافذ المعدل رقم ١٨٨ لسنة ١٩٥٩ بما يتلائم مع المبادئ المرسومة لحقوق المرأة العالمية و بما لا يتعارض مع الشرع الإسلامي الحنيف فيما يتعلق بسفر .

الهوامش

١- د. عيسى بيرم ، حقوق الانسان والحريات العامة ، مقارنة بين النص والواقع ط١ ٢٠١١ ، دار المنهل اللبناني ، بيروت ص٣٩٨ .

٢- د. محمد الزجيلي ، حقوق الإنسان في الإسلام ط٢ ، دار ابن كثير ، دمشق ، سوريا، ١٩٩٧ ص١٣٢ .

٣- د. سليمان الحفيظ ، حقوق الإنسان بالإسلام ، منشورات جامعة الإمام محمد بن سعود الرياض ، ٢٠٠٣ ص٥٣ .

٤- سورة قريش ، الآية (٢) .

٥- مريم نور الدين فضل الله ، المرأة في ظل الإسلام ، دار الزهراء للطباعة والنشر ، لبنان ٢٠٠٣ ص١٤٩ .

٦- ميثاق الأمم المتحدة ، من منشورات الأمم المتحدة .

٧- د. كامران ألصالحي ، حقوق الإنسان والمجتمع المدني بين النظرية والتطبيق ، ط٢، دار المراقد ، ١٩٦٩ ص٨٠ .

٨- د. حمودي عطية مصطفى ، حماية حقوق الإنسان وحرياته العامة الأساسية في القانون الاجتماعي الإسلامي ، دراسة مقارنة ، دار الفكر الجامعي الإسكندرية ، ٢٠١٠ ص٢٤٧ .

٩- الإعلان العالمي لحقوق الإنسان ، منشورات الأمم المتحدة .

١٠- غانم جواد ، تطور وثائق حقوق الإنسان في الثقافة العربية والإسلامية ، مركز النجف للثقافة والبحوث ، النجف ، ٢٠٠٧ ص٣١٩ .

١١- د. حميد حنون خالد ، حقوق الإنسان مكتبه السنهوري ، بغداد ٢٠١٣، ص١٦٣ .

١٢- ويكيبيديا (الموسوعة الحرة) – الدستور موقع على الانترنت https//ar.wiklpdia-org/wiki ٢٠١٤/١٢/٢٠
١٣- المادة السابعة من دستور ١٩٢٥ .
١٤- رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، منشورات بيت الحكمة ، بغداد ، ٢٠٠٤ ص٣٧ .
١٥- نوري لطيف ، القانون الدستوري ، المبادئ والنظريات – دار الحرية للطباعة ، بغداد ، ١٩٧٦ ص٢٤٠ .
١٦- قانون المجلس الوطني لقيادة الثورة رقم ٦١ لسنة ١٩٦٤ الوقائع العراقية العدد ٧٩٧ في ١٩٦٣/٤/٢٥ .
١٧ عيسى تركي خلف ، تنظيم حرية السفر في العراق ، رسالة ماجستير مقدمة الى كلية القانون ، جامعة بغداد ٢٠١٥ ص٢٣ .
١٨- دستور جمهورية العراق عام ١٩٦٤ منشور بالوقائع العراقية ٩٤٩ في ١٩٦٤/ ٥/١٠ .
١٩- دستور جمهورية العراق لعام ١٩٩٨ الوقائع العراقية ١٦٢٥ في ١٩٦٨/٩/٢١ .
٢٠- دستور جمهورية العراق الصادر سنة ١٩٧٠ المنشور بالوقائع العراقية العدد ١٩٠٠ لسنة ١٩٧٠ .
٢١- مشروع دستور ١٩٩٠ .
٢٢- د. حميد حنون خالد ، حقوق الإنسان مصدر سابق .
٢٣- قانون أدارة الدولة للمرحلة الانتقالية لسنة ٢٠٠٤ منشور بالوقائع العراقية .
٢٤- المادة ٢٣ / أ من دستور ٢٠٠٥ .
٢٥- المادة ٢٤ من دستور ٢٠٠٥ .
٢٦- المادة ٤٤ من دستور ٢٠٠٥ .
٢٧- القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٩ / المادة الأولى / ثالثاً / ب منشور بالوقائع العراقية .
٢٨- القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٩ / المادة الخامسة الفقرات ١و٢ .
٢٩- القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٩ / المادة العاشرة / ثانياً الفقرات .
٣٠- القانون رقم ٣٢ لسنة ١٩٩٩ النافذ / المادة ١٢ – مصدر سابق .
٣١- قانون المرافعات المدنية العراقي ١٨٣ لسنة ١٩٦٩ النافذ المعدل منشور في جريدة الوقائع العراقية .
٣٢- قانون الأحوال الشخصية العراقي النافذ المعدل ١٨٨ لسنة ١٩٥٩ المادة السابعة والخمسين / الفقرة ٤ .
٣٣- حامد الجبوري ، قرار مجلس النواب بشأن رفع الحصانة والمنع من السفر وحضور الجلسات ، المجلة البرلمانية والصادرة عن مجلس النواب العراقي ، بغداد ، العدد الاول ، ٢٠١٠ ص١٩٦ .
٣٤- قرار المحكمة الاتحادية العليا في العراق ، العدد ٣٤ / اتحادية / ٢٠٠٨ في ٢٠٠٨/١١/٢٤.
٣٥- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٨٦ لسنة ١٩٦٣ منشور في الوقائع العراقية ٣٤٥٩ في ١٩٩٣/٥/٢٤ .
٣٦- قرار مجلس قيادة الثورة المنحل رقم ٢٣٨ لسنة ٢٠٠٢ الوقائع العراقية ٣٩٥٦ في ٢٠٠٢/١١/١٨ .
٣٧- قانون العقوبات العراقي رقم ١١١ لسنة ١٩٦٩ المواد من ١٠٥ ولغاية ١١٠ .

قائمة المراجع والمصادر

٦- القران الكريم .

٧- دساتير العراقية ، دراسة مقارنة بمعايير حقوق الانسان – الحقوق الدستورية الدولية ، المعهد الدولي . لحقوق الانسان ، ط١ ، ٢٠٠٥ .

٨- قانون المرافعات المدنية النافذ ، رقم (٨٣) لسنة ١٩٦٩ .

٩- قانون العقوبات النافذ رقم (١١١) لسنة ١٩٦٩ .

١٠- قانون الاحوال الشخصية النافذ رقم ١٨٨ لسنة ١٩٥٩ .

١١- قانون التنفيذ النافذ رقم (٤٥) لسنة ١٩٨٠ .

١٢-الاعلان العالمي لحقوق الانسان ، منشورات الامم المتحدة .

الكـتب

١٣-حميد حنون خالد ، حقوق الانسان ، مكتبة السنهوري ، بغداد ، ٢٠٠٣ .

١٤-حمودي عطية مصطفى ، حماية حقوق الانسان وحرياته العامة الاساسية في القانون الانساني ، دراسة مقارنة ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، ٢٠١٠ .

١٥- رعد ناجي الجدة ، التطورات الدستورية في العراق ، منشورات بيت الحكمة ، العراق ، بغداد ، ٢٠٠٤ .

١٦-سليمان الحفيظ ، حقوق الانسان في الاسلام ، منشورات جامعة الامام محمد بن سعود ، الرياض ، ٢٠٠٣ .

١٧-عيسى تركي خلف ، تنظيم حرية السفر في العراق ، رسالة ماجستير ، كلية القانون ، جامعة بغداد .

١٨-غانم جودة ، وثائق حقوق الانسان في الثقافة العربية الاسلامية ، مركز النجف للثقافة والبحوث ، النجف ٢٠٠٧ .

١٩- كاميران الصالحي ، حقوق الانسان والمجتمع المدني بين النظرية والتطبيق ، ط٢ ، دار المراقد ، ١٩٩٩ .

٢٠- مريم نور الدين فضل الله ، المرأة في ظل الاسلام ، دار الزهراء ، لبنان ، ٢٠٠٣ .

Submitted

The rights and freedoms of the most important topics in the global, regional and local context, making the state the day measured their progress cultural, civil and cultural extent of respect for human rights, including travel right and mobility, so the study for the piece will be the focus of the right, according to the Iraqi constitutions successive laws emanating which began the Constitution of 1925 The constitutions through 1958 and 1963 and 1964 and 1968 and 1970 and a draft constitution in 1990 and ending with the constitution of 2005.

There is a group of Iraqi laws considered an obstacle for the enjoyment of citizens the right to freedom of travel contained in Article 44 of the Constitution of the Republic of Iraq in 2005, and it was necessary that there be legislation in line with the new direction the new constitutional phase that followed the 1970 constitution and harvest the fruits of the new phase.

The legal basis of the right to travel in the Iraqi laws were not diligent to or from one of the designated authority, but was the inevitable result of authentication Iraq on human rights conventions since the fifties to the present Find a problem.

There are some Iraqi laws in force disruptive to freedom and the right to travel in the various national legislation, whether civil, administrative or criminal, making the Iraqi citizen suffers from not being able to enjoy the right to travel outside Iraq, though Iraq's ratification of the Universal Declaration of Human Rights provisions of the International Covenants of Rights Civil and Political Rights, and the era of economic and social rights, and also to the constitutional guarantees of various constitutional provisions.

Research Hypothesis

The fall of the Constitution of 1970 and applied his experiences and what they suffered the Iraqi people from the confiscation of his

rights, including the right to travel for a period lasting more than thirty years and found hope to achieve the right and freedom in the Constitution of 2005, which among the more than the subject of the right to travel and mobility.

Research Methodology

I've been using the analytical approach and the descriptive approach has been to impose himself on the historical approach researcher when studying the history of the right to the former Iraqi Islamic law and constitutions.